

Flere i arbeid med Jobbsjansen

En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i
perioden 2005-2016

Hilde Lurfaldet | Lisa Knatterud Wold | Asle Høgestøl



«Flere i arbeid med Jobbsjansen»

En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i
perioden 2005-2016

ideas2evidence-rapport 07:2017

Utarbeidet av Hilde Lerfaldet, Lisa Knatterud Wold og Asle Høgestøl på oppdrag
fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

ideas2evidence 07:2017

ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
post@ideas2evidence.com
Telefon: 918 17 197
www.ideas2evidence.com

ISBN (elektronisk): 978-82-93181-54-5, (trykt): 978-82-93181-58-3

FORORD

Denne rapporten utgjør første leveranse i en større evaluering av kvalifiserings- og tilskuddsordningen Jobbsjansen, som ideas2evidence gjennomfører på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). De siste årene har Jobbsjansen vært rettet mot å øke sysselsettingen blant hjemmeværende innvandrerkvinner gjennom tilskuddsmidler som kommunene har kunnet søke om.

Evalueringen ble igangsatt i forbindelse med at Jobbsjansen, som forvaltes av IMDi, ble lagt om i 2017. IMDi har, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, ønsket å få en vurdering av a) ordningen slik den har vært fram til og med 2016 og b) en vurdering av den nye innretningen. Evalueringsoppdraget er tredelt, og består av en kunnskapsoppsummering, en følgeevaluering og resultatrapportering fra prosjektene. Evalueringen varer ut 2019. Disse ulike delene av evalueringen skal samlet sett gi et svar på i hvilken grad tilskuddsordningen er en egnet ordning for å få innvandrere i arbeid og utdanning.

Hensikten med denne foreliggende kunnskapsoppsummeringen har vært å a) oppsummere foreliggende kunnskap, b) gi en vurdering av i hvilken grad Jobbsjansen har vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning i perioden fra opprettelsen i 2005 og fram til omleggingen i 2017, og c) vurdere hvorvidt Jobbsjansen/Ny sjanse har oppfylt de overordnede integreringspolitiske målene til regjeringen. Med dette som utgangspunkt inneholder kunnskapsoppsummeringen en beskrivelse og analyse både av Jobbsjansens innretning og resultater i overnevnte tidsperiode.

Parallelt med arbeidet med denne rapporten har vi utarbeidet en delrapport som del av følgeevalueringen. Denne delrapporten gir en kortfattet status for profilen til og implementering av de igangsatte prosjektene etter omleggingen i 2017. Den videre evalueringen vil bygge videre på arbeidet med kunnskapsoppsummeringen.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid, erfaringer og kunnskap i intervjuer, samt Pål Aamodt fra NAVs statistikkavdeling som har stilt opp med nyttig statistikk om kvalifiseringsprogrammet i NAV. I tillegg ønsker vi å takke Manzoor Qadeer Khan og Anders Fyhn i IMDi for god dialog underveis i gjennomføringen av prosjektet.

Rapporten er utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av Hilde Lerfaldet, Lisa Knatterud Wold og Asle Høgestøl. Hilde Lerfaldet har ledet prosjektet.

Oslo, desember 2017

INNHold

Sammendrag	9
Summary	13
1. Innledning.....	17
1.1. Bakgrunn	17
1.2. Problemstillinger	18
1.3. Metodisk tilnærming	19
1.4. Rapportens oppbygning	23
2. Målgrupper og deltakere.....	25
2.1. Hvilke målgrupper har tilskuddsordningen hatt?.....	25
2.2. Er det samsvar mellom målgruppene og deltakerne?	27
2.3. Kjennetegn ved deltakere	30
3. Programinnhold, arbeidsmåter og metoder	35
3.1. Utvikling i tiltaksbruk.....	35
3.2. Arbeidsmåter og metoder i prosjektene.....	40
4. Organisering, samarbeid og kunnskapsdeling.....	57
4.1. En stadig større ordning	57
4.2. Organisatorisk forankring.....	59
4.3. Systematisk samarbeid.....	62
4.4. Kunnskapsdeling og læring.....	67
5. Forvaltningen av tilskuddsordningen	71
5.1. Krav til forvaltningen	71
5.2. IMDis pådriverrolle og veiledningsansvar	72
5.3. Tildelingen av midler	73
5.4. IMDis føringer om oppfølging av deltakere etter avsluttet program	75
5.5. Søknads- og rapporteringssystemet.....	76
5.6. Tett oppfølging, men behov for tydeligere signaler?.....	76
6. Hvilke resultater skaper Jobbsjansen?	79
6.1. Resultater og måloppnåelse 2005-2016	80
6.2. Årsaker til variasjon i måloppnåelse	83
6.3. Oppsummert – Hva forklarer måloppnåelsen i Jobbsjansen?	92
6.4. Annen nytteverdi.....	92
7. Resultater og langsiktig tilknytning til arbeidslivet - Jobbsjansen sammenliknet med andre ordninger	95

7.1.	Vurdering av resultatene – sammenlignet med andre kvalifiseringstiltak	95
7.2.	Langsiktig tilknytning til arbeidslivet	100
8.	Videre kunnskapsbehov	105
8.1.	Datagrunnlag, registerdata og rapportering	105
8.2.	Andre kunnskapsbehov	106
9.	Overordnet diskusjon	111
9.1.	Har Jobbsjansen vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning?.....	111
9.2.	En ordning som ikke har funnet sin endelige form	112
9.3.	Stor grad av arbeidsretting.....	113
9.4.	Helhetlig tilnærming, tett oppfølging og veiledningsmetoder.....	113
9.5.	Mer å hente på kunnskapsformidling, erfaringsutveksling og samarbeid	114
9.6.	Jobbsjansen – et satsingsområde?	115
9.7.	Forvaltning – ikke bare pengesekk	115
9.8.	Hva kan andre kvalifiserende ordninger lære av Jobbsjansen?	116
	Referanser	119
	Appendiks	123

«Jobbsjansen» er en statlig tilskuddsordning som forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Ordningens hovedmål er at man gjennom å tilby kvalifisering skal øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidslivet. Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen «Ny sjanse», som ble etablert i 2005, og som ble gjort om til en permanent ordning med sitt nåværende navn i 2013.

I forbindelse med en omlegging av Jobbsjansen fra og med 2017, har IMDi tatt initiativ til å få utarbeidet en kunnskapsoppsummering som ser hele ordningen under ett, fra oppstarten i 2005 og fram til utgangen av 2016. Hovedmålet for kunnskapsoppsummeringen har vært å svare på det overordnede spørsmålet: *I hvilken grad har Jobbsjansen/Ny sjanse, som tilskuddsordning og kvalifiseringsprogram, vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning i perioden 2005-2016?* For å svare på dette spørsmålet, har vi sett på hva som kjennetegner prosjektenes innretning og hva slags resultater som har blitt produsert gjennom ordningen i perioden. Videre har vi vurdert disse funnene opp mot regjeringens integreringspolitiske mål og de konkrete mål som er satt for Jobbsjansen.

For å løse oppdraget, har vi for det første tatt utgangspunkt i og oppsummert allerede foreliggende litteratur og forskning om Jobbsjansen som sier noe om hvordan ordningen har blitt gjennomført og hvordan den har fungert. For det andre har vi hentet inn og sammenstilt kvantitative data fra en rekke forskjellige kilder, men mest sentralt har de ulike individrapporteringene for hvert år mellom 2005 og 2016, vært. Hensikten med denne sammenstilling har vært å avdekke hvilke resultater ordningen har, og å gi en vurdering av disse. I tillegg har vi gjort deskstudier av relevante styrings- og prosjektdokumenter, gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter og hentet inn erfaringer fra vellykkede Jobbsjanseprosjekter.

Stadig bedre resultater i ordningen

Resultatene i Jobbsjansen har variert betydelig over tid, særlig gjelder dette i «Ny Sjanse»-perioden av ordningen (2005-2012). Etter svake resultater spesielt i 2010 og 2011, har det fra 2012 og utover vært en forholdsvis stabil forbedring i andelen deltakere som går over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Ordningen har også nådd det ansvarlige departements resultatkrav fra 2012 og utover. Tre av de siste fire årene har måloppnåelsen vært på over 60 prosent. Vi vurderer resultatene de siste årene som solide. Ved å sammenligne Jobbsjansen med blant annet introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet, finner vi også at Jobbsjansen i perioden 2013-2016 produserer bedre resultater enn andre ordninger.

Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til både variasjonen i måloppnåelse, og hvorfor Jobbsjansen de siste årene har produsert så gode resultater som ordningen har gjort. Trolig har både variasjoner i deltakersammensetning, utvikling i norsk økonomi og den lokale prosjektinnsatsen hatt betydning. Som en følge av et begrenset datagrunnlag, har vi imidlertid ikke grunnlag for å gi et klart svar på hvor stor påvirkningskraft hver enkelt av disse forklaringene har hatt.

Uavhengig av dette er altså resultatene gode, og vår overordnede vurdering er derfor at Jobbsjansen oppfyller målene for arbeidsdeltakelse som er satt for ordningen, og at Jobbsjansen således oppfyller en av regjeringens viktigste integreringspolitiske målsettinger.

Målgruppeendringer skaper utfordringer for gjennomføringen

I hele perioden mellom 2005 og 2016 har et grunnleggende mål for Jobbsjansen vært å nå innvandrere som ikke blir fanget opp av andre ordninger. I tillegg har kvinnelige deltakere vært prioritert. Vi finner at disse to overordnede prioriteringene har holdt seg konstante, men at de spesifikke målgruppene for ordningen har variert betydelig over tid. Trolig er disse endringene i målgrupper en viktig årsak til at måloppnåelsen i Jobbsjansen har variert. Vi finner at endringene i målgrupper skaper noen utfordringer. IMDi regionkontorer må bruke mye tid på å informere om og følge opp endringene overfor prosjektene lokalt, samtidig som vi ser at det første året med nye målgrupper gjerne er assosiert med lav måloppnåelse. Vår tolkning av dette er at prosjektene trenger tid på å finne gode arbeidsmåter og godt programinnhold for nye typer deltakere.

Det er stort sett samsvar mellom tilskuddsordningens tilsiktede målgrupper og de som faktisk har deltatt; ordningen har altså primært nådd dem den har vært ment å nå. Et unntak finner man imidlertid i gruppen av sosialhjelpsmottakere. Det har i hele perioden fram til 2016 vært en betydelig andel deltakere som starter programmet med sosialhjelp som hovedinntektskilde, til tross for at deltakere som er avhengig av sosialhjelp i utgangspunktet skulle fases over til kvalifiseringsprogrammet i NAV fra og med 2010. Vi mener dette kan skyldes dels ulike tolkninger av føringene og dels at prosjektene også legger vekt på lokale hensyn når de tar inn deltakere i programmet.

Arbeidsrettede programmer med vekt på helhetlig tilnærming og tett oppfølging

Prosjektene har i hele ordningens historie vært arbeidsrettede, noe som er i tråd med målsettingene for Jobbsjansen. Vi finner at rundt 70 prosent av deltakerne i hele tidsperioden mellom 2005 og 2016 har hatt en eller annen form for arbeidspraksis som en del av sitt programtilbud. Ved siden av arbeidsrettede tiltak finner vi at prosjektene tilbyr deltakerne et bredt spekter av programtiltak. Spesielt vanlig er det med ulike former for språktiltak eller samfunnsorienterende tilbud.

Mange prosjekter er inspirert av *place-train*-tilnærmingen og tilbyr tidlig utplassering i bedrift. Stort sett synes samarbeidsrelasjonene mellom Jobbsjansprosjektene og arbeidsgiverne som tilbyr praksis å være gode. For å sikre at alle deltakere får mulighet til arbeidspraksis, kan det likevel være behov for at prosjektene styrker sin innsats for å utvikle nettverk med arbeidsgivere. I den sammenheng peker vi i rapporten på at man også bør se nærmere hvordan IMDi kan understøtte denne innsatsen.

Når det gjelder andre arbeidsmetoder er det tydelig at prosjektene legger vekt på en såkalt helhetlig tilnærming overfor deltakerne. Man jobber helhetlig med den enkeltes livssituasjon både i kartlegging, valg av tiltak, veiledning og oppfølging av den enkelte. Tett oppfølging av deltakerne er ansett som en av de viktigste faktorene for å få til gode resultater. Grundig kartlegging og løsningsfokusert veiledning står sentralt i ordningen.

Mer å hente på kunnskapsformidling, erfaringsutveksling og samarbeid

Et av målene for Jobbsjansen har vært at prosjektene skal etablere systematisk samarbeid med relevante aktører, og at ordningen skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med kunnskapsdeling. Vår vurdering er dels at vi har for lite kunnskap om dette arbeidet og dels at Jobbsjansen ikke har utnyttet potensialet sitt på disse feltene fullt ut.

Det blir gjennomført jevnlige nettverkssamlinger mellom prosjektene i ordningen, og dette oppleves av prosjektene selv som et nyttig forum for kunnskapsdeling. Samarbeidet mellom prosjektene framstår ellers som noe fragmentarisk, med lokale initiativ og nettverksoppsettler framfor allmenne strategier. Det finnes lite kunnskap om hvordan prosjektene og IMDi har arbeidet med å overføre kunnskap til øvrig kvalifiseringsarbeid overfor innvandrere. I lys av Jobbsjansens gode resultater, er det grunn for å undersøke nærmere på om slik kunnskapsoverføring finner sted og eventuelt hvordan man kan tilrettelegge for mer læring på tvers av ordninger.

Tiltakene som brukes i prosjektene, viser at det foregår mye samarbeid med relevante (eksterne) aktører, men det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan samarbeidet har fungert. Basert på den kunnskapen som foreligger, synes samarbeidet mellom prosjektet og eksterne aktører å variere. Vi finner at relasjonene til NAV har vært av varierende kvalitet, mens samarbeidet med både private og offentlige arbeidsgivere ser ut til å ha fungert godt.

Behov for sikrere kunnskap

Vi framhever i rapporten at IMDi bør etablere et system som gjør det mulig å følge deltakerne i Jobbsjansen også etter avsluttet program; først og fremst for å kunne si noe om deltakernes langsiktige arbeidslivstilknypning og avhengighet av offentlige stønadsordninger. Et bedre datagrunnlag vil også gi mulighet for å undersøke hvordan tiltakskombinasjoner varierer over tid, og mulighet til å se hva slags påvirkning disse kombinasjonene har på måloppnåelsen i programmet. Et slikt system vil gjøre det enklere å videreutvikle Jobbsjansen, spesielt fordi man får større sikkerhet rundt vurderingene av ordningens (langsiktige) resultater, og hvilke faktorer som påvirker dem i positiv og negativ retning.

Utover dette finner vi også andre typer kunnskapshull som framtidig forskning bør ta mål av seg å tette. Dette gjelder blant annet mer oppmerksomhet på hva som er deltakernes erfaringer med og vurderinger av Jobbsjansen. Vi vet også for lite om hvordan ulike arbeidsmåter på prosjektnivå påvirker resultatene i ordningen.

SUMMARY

Job Opportunity (Jobbsjansen) is a government subsidy scheme administered by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). The main objective of the scheme is to increase employment among immigrants outside of the labour force through qualification programmes and on-the-job training. The *Job Opportunity scheme* is a continuation of the pilot scheme *New Chance* (Ny sjanse), which was established in 2005 and made permanent under its current name in 2013.

In connection with a reorganisation of the *Job Opportunity scheme* effective from 2017, IMDi has taken the initiative to a comprehensive review of the scheme that is to assess the scheme as a whole, from the initial launch in 2005 through 2016. The main objective of the review has been to answer the overall question: *To what degree has the Job Opportunity/New Chance scheme, as a grant scheme and qualification programme, been expedient as a means to transition immigrants into work and education during the period 2005-2016?* In order to answer this question, we have reviewed the projects' organisation, measures and methods, and the results and outcomes of the scheme in this period. Further, we assessed our findings against the government's integration policy goals and objectives, and the specific targets set for the *Job Opportunity scheme*.

In order to address the research question, we have identified and summarized existing research and literature that sheds light on how the *Job Opportunity scheme* has been implemented and carried out in practice. Further, we have collected and compared quantitative data from a number of different sources, with a focus on the individual reports for each year from 2005 to 2016. The purpose of reviewing this data has been to identify the results and to provide an assessment of these. In addition, we have carried out desk studies of relevant white papers and project documents, conducted interviews with key informants and gathered information from successful *Job Opportunity* projects.

Continued improvement of results

The results achieved through the *Job Opportunity* scheme have varied considerably over time, particularly during the *New Chance* phase between 2005 and 2012. After achieving particularly weak results in 2010 and 2011, the proportion of participants that transition to work or education upon completing the programme has improved steadily from 2012 onward. Since 2012, the scheme has met the performance requirements of the responsible ministry. In three out of the past four years, the goal achievement rate has surpassed 60%. In comparing the *Job Opportunity scheme* with the Introduction programme and Qualification programme, among others, we also find that the *Job Opportunity* scheme delivered better results than other schemes for the 2013-2016 period.

It is difficult to identify specific causes for the variation in goal achievement, and why the *Job Opportunity scheme* in recent years has delivered such positive results. It is likely that variations in the composition of the participant groups, developments in the Norwegian economy, and efforts in local projects have had an impact. As a consequence of the limited data we have available, however, we do not have a sufficient basis for providing a clear answer concerning the impact of each of these possible explanations.

Regardless, the scheme produces good results, and our overall assessment is that *the Job Opportunity scheme* meets the objectives for labour market participation, and that the scheme thus fulfils one of the government's key integration policy goals.

Target group changes create challenges for implementation

One of the main objectives of the *Job Opportunity scheme* throughout the whole programme period (2005 -2016) has been to reach immigrants who are not eligible for or participate in other programmes. In addition, women have been a prioritised participant group. We find that these two overarching priorities have remained constant, but that the specific target groups have varied considerably over time. It is likely that these fluctuations in the composition of target groups is an important factor for the varied results achieved through the *Job Opportunity scheme*. We find that the changes in target groups create certain challenges. IMDi's regional offices spend considerable time informing and following up on the revisions locally. We also see that the first year of introducing revised target groups usually is associated with lower goal attainment. Our interpretation of these trends is that the projects need time to establish good working methods and programme content for the new types of participants.

It appears that there is an overall correspondence between the intended target groups of the scheme and the actual participants. This means that the scheme has reached its intended audience. One exception can be found among the group of social security benefit recipients. For the entire period up until 2016, a significant proportion of participants enrolling in the programme have had social security benefits as their main source of income, despite the fact that participants who are dependent on such benefits were initially supposed to be channelled to the Qualification programme offered by the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) from 2010 onward. We believe this may be in part due to different interpretations of the programme guidelines, as well as the fact that local considerations are taken into account when recruiting participants to the programme.

Work-oriented programmes with an emphasis on a holistic approach and close follow-up

As long as the scheme has been in effect, the projects offered have been work-oriented, in line with the overall goal of the *Job Opportunity scheme*. We find that approximately 70 percent of the participants in the 2005-2016 time period have taken part in some form of on-the-job training as part of the programme. Alongside various work-oriented activities, we find that the projects offer participants a wide range of programme measures, particularly Norwegian language training and social studies.

Many projects are inspired by the '*place - train*' model, offering on-the-job training in companies early on in the programme. The collaborative relationships between the *Job Opportunity* projects and the employers offering on-the-job training are largely good. To ensure that all participants get opportunities for on-the-job training, the projects may nonetheless find it necessary to strengthen their efforts to develop networks with prospective employers. In our report, we point out that IMDi should look into how they can support these efforts further.

As to other working methods, the projects evidently emphasise a holistic approach towards the participants. They take all aspects of the individual's situation into account when mapping their qualifications and needs, choosing the right measures, offering guidance and follow-up of each

participant. Close follow-up of the participants is one of the main drivers for achieving good results. Thorough mapping and solution-focused guidance are at the core of the scheme.

Potential for improvement in knowledge exchange and cooperation

One of the objectives of the *Job Opportunity scheme* has been for the projects to establish systematic cooperation with relevant institutions and organisations, and to strengthen the municipalities' knowledge sharing efforts. Our assessment is partly that we have insufficient knowledge about these efforts, and partly that the *Job Opportunity scheme* has not fully utilized its potential in these areas.

Network seminars are carried out regularly among the participating project stakeholders, and are considered by the stakeholders to be a useful platform for knowledge sharing. However, the cooperation between the various projects appears to be somewhat fragmentary, with more local initiatives and networks than comprehensive overall strategies. We have insufficient information about how the project initiatives and IMDi have worked to transfer knowledge to other qualification schemes aimed at immigrants. In light of the positive results achieved through the *Job Opportunity scheme*, we find that there is good reason to look closer into whether such knowledge sharing is actually taking place, and how one can facilitate increased transfer of knowledge across the various programmes offered.

The activities in the various projects indicate that there is a lot of cooperation with relevant (external) entities, but there is limited systematic data on how the cooperation works out in practice. Available data indicate that the quality of the cooperation between the individual projects and external entities vary considerably. We find that collaborations with NAV have been of varying quality, whereas the cooperation with private and public employers has worked well.

More solid knowledge necessary

In this report we emphasise that IMDi needs to establish a system that makes it possible to track the participants from the *Job Opportunity scheme* after completing the programme, primarily to be able to observe the participants' long-term labour market participation and dependence on public welfare benefits. Improved data will also give us the opportunity to investigate how various combinations of measures change over time, and observe how these combinations impact goal attainment rates for the programme. Such a system would facilitate the further development of the *Job Opportunity scheme*, in particular because improved data would provide a basis for making more robust and reliable assessments about the long-term results of the scheme, as well as what factors have a negative versus positive effect on goal attainment. Moreover, we have identified other types of knowledge gaps that should be addressed by future research initiatives. One such focus area could be a closer investigation into the experience of and feedback from the participants themselves. We also have limited information about the effect of different project-level working methods on the results.

1. INNLEDNING

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ideas2evidence gjennomført en kunnskapsoppsummering om ordningen «Jobbsjansen». Jobbsjansen er en ordning rettet mot å øke sysselsettingen blant innvandrere. I over ti år har kommunene gjennom ordningen kunnet søke IMDi om tilskudd til kvalifiseringsarbeid for innvandrere. I forbindelse med en omlegging av ordningen i 2017, har myndighetene ønsket å gjøre opp status for ordningen. Hensikten med oppdraget har vært å oppsummere foreliggende kunnskap og gi en vurdering av hvordan Jobbsjansen har vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning i perioden fra opprettelsen i 2005 og fram til omleggingen i 2017. En slik helhetlig oppsummering skal danne et kunnskapsgrunnlag for framtidig innretning av Jobbsjansen og mer generelt kunne være et innspill til kommunenes arbeid på integreringsområdet.

Videre i kapittelet beskriver vi bakgrunnen for Jobbsjansen og hvordan ordningen er og har vært innrettet. Vi går også nærmere inn på hva slags spørsmål vi besvarer gjennom oppdraget, og hvilke metoder vi har brukt for å besvare disse spørsmålene.

1.1. BAKGRUNN

Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen «Ny sjanse», som var virksom mellom 2005 og 2013, og som ble gjort til en permanent ordning i 2013. Jobbsjansen forvaltes av IMDi og reguleres gjennom rundskriv, og har fram til 2017 vært en søkbar tilskuddsordning for kommunene¹. Ordningen ble introdusert som en del av daværende regjerings fattigdomspolitik. Det ble i første omgang bevilget 10 mill. kroner til å sette i gang prosjekter og prøve ut tiltak for langtidsledige, sosialhjelpsavhengige innvandrere. Kvinner skulle vies særlig oppmerksomhet. Ordningen skulle være modellert etter introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger, som hadde blitt introdusert et par år tidligere. I tillegg til økt sysselsetting forventet man at tiltaket kunne bidra til bedre helsetilstand, redusert kriminalitet og bedre oppvekstvilkår for barn og unge. (St.prp. nr. 1 (2004-2005))

Ny sjanse ble innført i en periode med store reformer innenfor integreringspolitikken. Introduksjonsordningen ble lovregulert i september 2004, mens opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ble obligatorisk fra september 2005. Med disse ordningene fulgte også endringer i tilskuddsordningene til kommunene for dette integreringsarbeidet. Ansvar for forvaltningen av integreringspolitikken ble dessuten lagt til et nyopprettet direktorat i 2006; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I denne perioden fikk også integreringstiltakene en tydelig dreining mot nyankomne innvandrere, og fortrinnsvis flyktninger og deres familier. Innvandrere som ble bosatt før den tid eller som ikke var omfattet av introduksjonsprogram eller norskopplæring, hadde dermed ikke samme muligheter for individuell oppfølging og målrettet kvalifisering. Man kan kanskje si at innføringen av Ny sjanse skulle veie opp for at integreringspolitikken i all hovedsak nå rettet seg mot de nyankomne.

Gjennom Ny sjanse ville man prøve ut metodikken og prinsippene fra introduksjonsprogrammet på en annen målgruppe; innvandrere som har bodd lenge i landet. Man ønsket kunnskap om hvordan kommunene kunne tilpasse kvalifisering til denne målgruppa og hva som skulle til for å øke formidlingen til ordinært arbeid. Det skulle dermed prøves ut helårig og fulltids kvalifisering med

¹ Fra 2017 kan også fylkeskommuners søke om tilskudd gjennom ordningen

utgangspunkt i en individuell plan tilpasset deltakerens behov. Innholdselementene skulle være norskopplæring og tiltak som kunne forberede til videre opplæring eller arbeid, og deltakerne skulle motta stønad. Gjennomføringen av ordningen er, som med introduksjonsordningen, et kommunalt ansvar, og med stort handlingsrom for lokale tilpasninger. Dette innebærer at kommunene kan velge nokså forskjellige løsninger for programinnholdet og metodikken. Det ble fra starten lagt vekt på at kommunene skulle etablere forpliktende samarbeid med relevante tjenester. (UDI 2004) Med dette som utgangspunkt har ordningen, som vi skal se videre, vært i stadig utvikling.

Målsettingen om å kvalifisere innvandrere til arbeid eller utdanning, har vært rimelig konstant gjennom ordningens levetid. I tillegg har kvinnelige deltakere vært en prioritert gruppe helt fra ordningen ble etablert. Overordnet sett har både kvinner, menn og ungdom i alderen 18 til 55 år vært målgruppe for ordningen, så sant de har hatt svak tilknytning til arbeidslivet, hatt behov for grunnleggende kvalifisering, og ikke har vært omfattet av andre ordninger. Gjennom årene har ulike deler av denne brede målgruppen vært vektlagt.

Fra 2005 til 2008 var det personer som hadde mottatt sosialhjelp over lengre tid, som ble prioritert. I denne perioden påvirket andre reformer og tiltak utviklingen av Ny sjanse. Med NAV-reformen ble det første NAV-kontoret åpnet i 2006. I 2007 ble «Kvalifiseringsprogrammet», som reguleres gjennom sosialtjenesteloven, innført. Kvalifiseringsprogrammet er også bygd på introduksjonsordningen som modell, og sammenfaller i stor grad med Ny sjanse når det gjelder rammer, metodisk tilnærming og målgrupper. Parallelt med innføringen av kvalifiseringsprogrammet og etableringen av NAV-kontorer, ble derfor Ny sjanse-deltakere overført til kvalifiseringsprogrammet der hvor det ble etablert NAV-kontorer. I 2009 la man opp til en dreining av forsøket der man rettet seg inn mot personer fra utvalgte landgrupper med særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting. Kvinner fra disse utvalgte landgruppene skulle være hovedmålgruppe, men også ungdom ble prioritert. Fra da kunne også personer som ikke var mottakere av sosialhjelp delta. Fra 2010 av har hjemmeværende kvinner som *ikke* mottar sosialhjelp blitt en stadig mer prioritert gruppe. Fra og med 2017 er mål og målgrupper imidlertid langt mer spisset enn tidligere, og det har kommet nye målgrupper til. Ordningen retter seg nå mot tre målgrupper: hjemmeværende innvandrerkvinner, innvandrerungdom med behov for mer grunnskoleopplæring, og deltakere i introduksjonsprogram med behov for forlenget kvalifiseringsløp.

Parallelt med utviklingen i hvilke målgrupper man har prioritert, har også programmet for øvrig vært i endring. Det har blitt stadig større, både med tanke på antall deltakere og antall prosjekter. Også de økonomiske rammene har økt. Fra den spede begynnelsen med 10 mill. kroner i 2005, ble det i forbindelse med etableringen av Jobbsjansen som permanent ordning i 2013, satt av 57 mill. kroner til formålet. Året etter vokste potten til 87 mill. kroner, mens den i 2016 lå på 97 mill. kroner.

1.2. PROBLEMSTILLINGER

Målet for kunnskapsoppsummeringen har samlet sett vært å svare på de overordnede spørsmålene:

- ◆ *I hvilken grad har Jobbsjansen/Ny sjanse, som tilskuddsordning og kvalifiseringsprogram, vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning i perioden 2005-2016?*
- ◆ *Oppfyller Jobbsjansen/Ny sjanse de integreringspolitiske målene?*

Med dette som utgangspunkt inneholder kunnskapsoppsummeringen en beskrivelse og analyse både av Jobbsjansenes i) innretning og ii) resultater.

Jobbsjansens innretning

Når det gjelder Jobbsjansens innretning, har vi sett på hva kjennetegner Jobbsjansens arbeidsmåter og organisering i perioden 2005-2016. Mer spesifikt gir vi en beskrivelse av:

- ◆ Målgrupper og deltakere i ordningen
- ◆ Prosjektenes organisering
- ◆ Utviklingen i prosjektenes programinnhold
- ◆ Arbeidsmåter og metoder
- ◆ Arbeidet med kunnskapsformidling, læring og utvikling
- ◆ Samarbeidet mellom prosjektene og relevante statlige og kommunale aktører samt arbeidsgivere
- ◆ IMDi's forvaltning av ordningen

Resultater og effekter av ordningen

Vi har vi også gjennomført analyser av ordningens resultater og effekter, som har tatt utgangspunkt i følgende tre overordnede analysespørsmål:

- ◆ Hva er resultatene av Jobbsjansen i perioden 2005-2016?
- ◆ Hvordan vurderes Jobbsjansens måloppnåelse, i betydningen overgang til arbeid og/eller utdanning?
- ◆ Hvilke faktorer forklarer resultatene til Jobbsjansprosjektene?

IMDi framhevet som spesielt interessant å undersøke hvorvidt resultatene varierer med deltakernes bakgrunn, eksempelvis:

- ◆ Kjønn
- ◆ Alder
- ◆ Landbakgrunn

I tillegg var det et mål å undersøke om resultatene varierer etter egenskaper ved tiltaket/tilbudet, slik som f.eks. varighet, hvilke elementer eller kombinasjon av elementer som inngår i prosjektene, arbeidsmetoder og andre innsatsfaktorer. Vi ser også nærmere på deltakernes langsiktige tilknytning til arbeidslivet og vurderer resultatene for Jobbsjansen sammenlignet med andre kvalifiseringstiltak.

1.3. METODISK TILNÆRMING

For å kunne svare på problemstillingene har vi tatt i bruk et bredt sett av metodiske innfallsvinkler i kunnskapsoppsummeringen. Vi har gjennomført dokumentstudier av styringsdokumenter, prosjektdokumenter, og tidligere rapporter og forskning om ordningen. I tillegg har vi intervjuet sentrale myndigheter med tilknytning til ordningen. For å få mer informasjon om resultater, deltakersammensetning og nasjonale makro-økonomiske utviklingstrekk, har et bredt sett av kvantitative data blitt samlet inn fra offentlige registre og fra individrapporteringene om Jobbsjansen.

En detaljert gjennomgang av både de kvalitative og de kvantitative metodene og datakildene som har blitt brukt inn i prosjektet, beskrives under.

Kvalitativ informasjon har blitt hentet inn gjennom flere ulike kilder. Vi har gjennomgått eksisterende litteratur på feltet, og gjort deskstudier av relevante styringsdokumenter. Vi har også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter, og hentet inn erfaringer fra vellykkede Jobbsjansprosjekter.

Deskstudier

Det er publisert en rekke rapporter om ordningen som har dokumentert erfaringer fra kvalifiseringsarbeidet. Vi har i deskstudien lagt vekt på en gjennomgang av denne litteraturen som beskriver ordningen fra Ny sjanse ble etablert som en ordning og fram til og med 2016. Deskstudiene inkluderer både forskningsrapporter om ordningen og individ- og prosjektrapporteringene. I sistnevnte rapportering har vi gjennomgått den kvalitative delen av rapporteringen, der prosjektene blir bedt om å beskrive hva de har lyktes med, hvilke utfordringer de har møtt på, og hvilke anbefalinger de gir.

Vi også gjort deskstudier av rundskriv og budsjettproposisjoner for hele perioden, samt studert andre relevante styringsdokumenter som offentlige utredninger og meldinger til Stortinget. Gjennomgangen av styringsdokumenter har hatt til hensikt å gi innsikt i endringer i utforming av ordningen, og begrunnelser for dette.

Videre ba vi nøkkelinformanter ved hvert av IMDis regionkontorer om å fremme prosjekter som oppfylte ett eller flere av følgende kriterier:

- ◆ Prosjekter med spesielt vellykkede arbeidsmåter
- ◆ Prosjekter som har fått gode resultater gjennom godt samarbeid med andre aktører i kommunen eller med arbeidsgivere
- ◆ Prosjekter som har gjort en god jobb med å dele eller formidle kunnskap, enten til andre prosjekter eller innad i kommunen

Vi satte som krav at de utvalgte prosjektene burde være pågående i 2017 eller nylig avsluttet. Bakgrunnen for dette var at vi ønsket å framheve *ny* kunnskap og læring fra prosjektene. Vi har gjennomgått de ferskeste tilskuddsdokumentene for hvert prosjekt, som prosjektsøknad, tilskuddsbrev og tilskuddsrapporter. Deskstudier av disse dokumentene har gitt oss innsikt i et begrenset, men bredt utvalg prosjekter som har blitt brukt til å supplere funn fra eksisterende rapporter om Jobbsjansen i perioden 2005-2016.

Intervjuer

Vi har også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i Justis- og beredskapsdepartementet, IMDi sentralt, og med hvert av IMDis seks regionkontorer. Hver av informantene ved regionkontorene ble valgt ut fordi de sitter med inngående kjennskap til Jobbsjansprosjekter i sin region. I disse intervjuene har vi tatt opp temaer som IMDis forvaltning av ordningen, læring, kunnskapsdeling og utfordringer.

Alle intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Totalt har vi gjennomført åtte intervjuer. Intervjuene med IMDi har blant annet bidratt til innsikt i IMDis veilednings- og oppfølgingsfunksjon. Utover den nevnte gjennomgangen av prosjektdokumenter, har vi imidlertid ikke innhentet informasjon om prosjektkommunenes erfaringer. Videre er det viktig å presisere at

intervjuene i hovedsak er en kilde til hvordan ordningen fungerer i dag, fordi flere av informantene ikke har inngående kjennskap til hvordan ordningen har fungert historisk sett.

KVANTITATIV DATAINNSAMLING

I arbeidet med denne kunnskapsoppsummeringen har et bredt sett av kvantitative data blitt samlet inn og systematisert. Primærkildene i dette arbeidet har vært de årlige individrapportene for Jobbsjansen, tilskuddsrapporter fra prosjektene og tilskuddsprotokoller fra IMDi.

Som allerede nevnt har et av hovedmålene for denne kunnskapsoppsummeringen vært å vurdere egnetheten til ordningen med tanke på å få innvandrere i arbeid og utdanning. I det følgende gir vi en beskrivelse av hvordan datagrunnlaget har skapt utfordringer i dette arbeidet, og hvilke løsninger vi har tatt i bruk for å avhjelpe dette.

INNHEITING AV OG UTFORDRINGER VED HISTORISKE JOBSJANSEDATA

En grunnleggende utfordring for denne kunnskapsoppsummeringen har vært at datagrunnlaget er begrenset bakover i tid. For perioden 2005/2006 og fram til 2015 foreligger ikke grunnlagsdata på individnivå. Av denne grunn har vi vært nødt til å basere analysene på data hentet fra de årlige rapporteringene/publikasjonene for Jobbsjansen. Rent praktisk har dette arbeidet bestått i å gjennomgå alle de publiserte individrapportene og plote inn data til bruk i denne rapporten. Vi har i dette arbeidet vært spesielt fokusert på å bygge tidslinjer, det vil si identifisere data som har blitt presentert på en lik måte over flere år, slik at vi blir i stand til å følge utviklingen over tid. Noen typer data er såpass sentrale for Jobbsjansen at vi presenterer dem i rapporten selv om det ikke har vært mulig å bygge fulle tidsserier for hele perioden 2005-2016. Av denne grunn vil man i noen datatabeller se at enkelte år ikke er inkludert. Manglende data betyr med andre ord at dataene ikke er tilgjengelige.

Parallelt med innsamlingen av data som brukes inn i diskusjonene av resultater og effekter, har vi også samlet inn andre typer data, som ikke har en direkte sammenheng med resultatene i programmet. Eksempel på slik type data er antall Jobbsjansesprosjekt over tid, det totale antallet deltakere for hvert år osv. Disse dataene har blitt brukt inn i beskrivelsene av ordningen. I tillegg har tilskuddsrapporter- og protokoller blitt brukt til å samle inn ulike data om organisering, årsverk, prosjektbudsjett og hvilke år de enkelte prosjektene har mottatt tilskudd fra IMDi.

Merk for øvrig at i mange av rapportene vi har gjennomgått, er data presentert i form av figurer som ikke inkluderer spesifikke prosentandeler eller antall for de ulike kategoriene. I disse tilfellene har tallene blitt plottet ved å ta utgangspunkt i figurens akser. Dette gjør at mange av tallene i rapporten er noe omtrentlige, da det er vanskelig å lese ut av en figur om verdien for eksempel er 42 eller 43 prosent.

Gitt målsetningen om å si noe om resultatene og effektene i Jobbsjansen, så er det en sentral utfordring med løsningen vi har skissert over, at man i de foreliggende rapportene i begrenset grad presenterer data som kombinerer ulike bakgrunnskjennetegn ved deltakerne. Eksempelvis kan man hente ut resultatoppnåelsen til menn og kvinner, og resultatoppnåelsen til deltakere med opprinnelse fra Somalia. Man kan imidlertid ikke hente ut hvordan resultatoppnåelsen er for menn fra Somalia og kvinner fra Somalia. Man vil heller ikke kunne se nærmere på effekten av

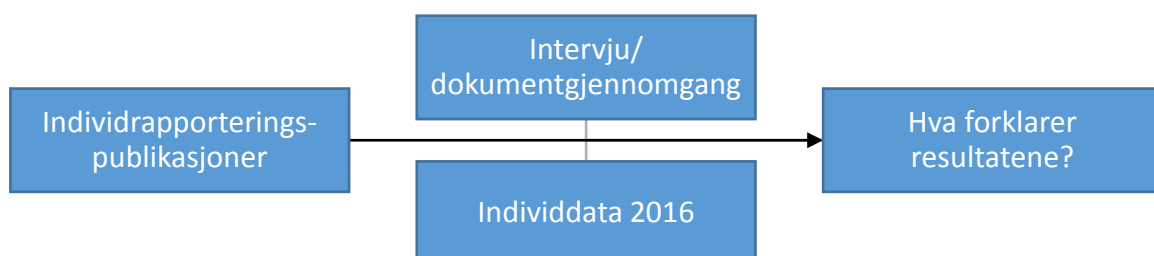
tiltakskombinasjoner over tid, eller kunne knytte tiltak og deres resultater til spesifikke deltakergrupper.

En annen utfordring ved gjennomgangen av tidligere rapporter, er knyttet til ulike utvalg av deltakere. Deltakergruppen i Jobbsjansen kan gjennomgående deles inn i to: de som avslutter Jobbsjansen et spesifikt år, og de som fortsetter på Jobbsjansen til året etter. Måloppnåelse beregnes naturlig nok med utgangspunkt i førstnevnte gruppe. Individregistreringsrapportene vi legger til grunn er stort sett i hele tidsperioden delt inn i to overordnede deler. I den ene delen gjennomgår man sammensetningen av deltakerne i Jobbsjansen, og da er vanligvis både de som avsluttet programmet i rapporteringsåret og de som deltar med videre, omtalt under ett. I den andre delen av disse rapportene, som ser nærmere på måloppnåelse, finner vi at det i begrenset grad er gitt informasjon om deltakersammensetningen til *dem som avslutter*. I diskusjonen av måloppnåelse vil vi i denne rapporten derfor måtte basere oss på en forutsetning om at sammensetningen til de avsluttende deltakerne er lik sammensetningen til alle deltakerne sett under ett.

Utfordringene beskrevet i de to foregående avsnittene, gjør at vi kun i begrenset grad kan trekke definitive konklusjoner ut fra denne delen av oppdraget. Basert på det samlede datamaterialet har vi derfor konsentrert oss om å *sannsynliggjøre* årsakene til utviklingstrekkene vi kan se. Disse datakildene har primært vært: 1) Det tekstlige innholdet i de ulike individrapporteringene, som brukes for å forstå innretningen og sammensetningen av de ulike Jobbsjansesprogrammene på en dypere måte enn hva vi kan hente ut fra det overordnede datamaterialet, 2) Informasjon fra 2016-rapporteringen av Jobbsjansen. For dette året er individdata blitt tilgjengeliggjort, noe som setter oss i stand til å se på variasjoner mellom ulike deltakergrupper. I mange tilfeller har vi forutsatt at tendensene fra 2016 også kan føres bakover i tid, 3) Krysskobling mellom kvantitativt og kvalitativt materiale; Vi har i dette prosjektet gjort intervjuer med sentrale forvaltningsaktører og gjennomført dokumentgjennomgang av relevant tekstlig materiale (forskningsrapporter, tilskuddsrapporter osv.). I de tilfellene hvor vi ser variasjoner mellom ulike år, har disse datakildene blitt brukt for å sannsynliggjøre sammenheng mellom endringer i programmet (både på individ- og programnivå) og resultatoppnåelsen.

Denne fremgangsmåten er modellert i figuren under.

Figur 1: Krysskobling mellom kvalitative og kvantitative datakilder



Avslutningsvis er det viktig å påpeke følgende: Alle tall som omhandler deltakerne i Jobbsjansen er basert på rapporteringer gjort av ansatte i de enkelte Jobbsjansesprosjekt. Rapporteringsskjemaene

gir tydelige føringer for hvordan de prosjektansatte skal rapportere, men til syvende og sist vil man være avhengig av at rapportørene fyller ut skjemaene i tråd med hva som er tiltenkt.

LANGSIKTIG ARBEIDSLIVSTILKNYTNING

Det foreligger ikke registerdata eller personidentifikatorer som kunne brukes til å koble på registerdata om tidligere eller nåværende deltakere i Ny Sjanse/Jobbsjansen. Det har dermed innenfor dette prosjektet ikke vært mulig å følge deltakere fra Jobbsjansen over tid gjennom å koble på langsiktig registerdatainformasjon om langsiktig tilknytning til arbeidslivet. Samtidig har kommunene/Jobbsjanseprosjektene i svært begrenset grad kunnskap om hva slags langsiktig deltakelse i arbeidsmarkedet personer på ulike former for kvalifiseringstiltak har.

For å kunne svare på spørsmålet om langsiktig tilknytning til arbeidslivet, har vi derfor basert oss på en todelt strategi som har hatt som mål å *sannsynliggjøre* graden av arbeidslivstilknytning over tid. For det første har vi basert oss på individrapporteringene for hvert enkelt år av programmet. Disse har gitt oss informasjon om tilknytningen til arbeidslivet på kort sikt. For det andre har vi gjennomgått foreliggende forskning og rapportering på ulike former for kvalifiseringstiltak. Ettersom det er gjort lite forskning på Jobbsjanseprogrammets langsiktige påvirkninger på arbeidsmarkeds tilknytning, har vi vært nødt til å anlegge et bredere perspektiv. Vi har i stor grad basert oss på forskningen på og data fra introduksjonsprogrammet. Spesifikt har vi tatt utgangspunkt i overgangsandelene for Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet på områdene hvor de har vært sammenlignbare, og brukt dette for å sannsynliggjøre/diskutere den langsiktige tilknytning til arbeidsmarkedet hos Jobbsjansedeltakerne.

1.4. RAPPORTENS OPPBYGNING

Kunnskapsoppsummeringen er delt inn i ni kapitler. Første kapittel innleder rapporten, og gir en kortfattet oppsummering av bakgrunn for oppdraget samt de sentrale problemstillingene kunnskapsoppsummeringen søker å svare på. I tillegg beskrives oppdragets metodiske framgangsmåter og avgjørelser tatt i den sammenheng.

Kapittel 2 ser nærmere på målgrupper og deltakere i ordningen. I dette kapitlet presenteres et bredt sett av deskriptivt kvantitativt materiale, som viser hvordan deltakersammensetningen har utviklet seg fra 2005 og frem til i dag. I tillegg gjennomgås de ulike målgruppene for ordningen, hvordan dette har utviklet seg over tid, samt i hvilken grad tilskuddsordningen har nådd de målgruppene som har blitt satt. Dette kapitlet er for øvrig en sentral kilde for vurderingene av måloppnåelse, som man finner i kapittel 6.

Kapittel 3 omhandler utviklingen i hva slags type tiltak prosjektene har benyttet i ordningen - fra oppstarten i 2005 og fram til 2016. Kapittel 3 ser også på hvilke metoder og arbeidsmåter som har vært mest vanlige i prosjektene, for eksempel knyttet til kartlegging, tett oppfølging og veiledningsmetodikk.

Kapittel 4 omhandler organisering, samarbeid mellom tjenester i kommunene og mellom prosjekter og arbeidsgivere samt hvordan man har jobbet med kunnskapsdeling innenfor ordningen. Innledningsvis gjennomgås utviklingen i ordningens overordnede størrelse, med tanke på antall prosjekt, deltakere, bevilgninger og ansatte. I tillegg se vi nærmere på *hvor* prosjektene er organisert, i eller utenfor NAV, og om dette påvirker størrelsen på og innholdet i prosjektene. Videre ser vi på

erfaringsutveksling og kunnskapsformidling, internt i Jobbsjansen og med eksterne aktører utenfor Jobbsjansen.

Kapittel 5 ser nærmere på forvaltningen av ordningen, det vil si IMDis rolle som forvalter av og pådriver for ordningen. Dette inkluderer IMDis arbeid med kunnskapsdeling, og hvordan de løser sitt veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene – men også praktiske forhold: som hvordan tildeling av midler gjennomføres og hvordan søknads- og rapporteringssystemet fungerer.

Kapittel 6 fokuserer på *resultatene* av ordningen. Måloppnåelsen til Jobbsjansen følges fra 2005 og fram til 2016, og gjennom ulike datakilder søker dette kapitlet å gi en vurdering av hva som påvirker måloppnåelsen i ordningen. Denne diskusjonen tas med videre inn i *kapittel 7*, men her vurderes i tillegg Jobbsjansens resultater opp mot andre kvalifiserende ordninger. Gjennom en sammenligning med introduksjonsordningen forsøker man i dette kapitlet også å sannsynliggjøre deltakernes langsiktige tilknytning til arbeidslivet.

I kapittel 8 vender vi blikket framover. Basert på innsikten bygget opp gjennom arbeidet med kunnskapsoppsummeringen, peker dette kapitlet på videre kunnskapsbehov om ordningen. Dette knytter seg til datagrunnlag, registerdata og rapportering, samt andre typer «kunnskapshull».

I det avsluttende kapitlet, kapittel 9, trekker vi trådene mellom de ulike kapitlene i rapporten, og gir vår overordnede vurdering og analyse av hvordan Jobbsjansen har fungert i perioden 2005-2016, samt om ordningen oppfyller de målene som er satt for den.

2. MÅLGRUPPER OG DELTAKERE

Dette kapittelet retter oppmerksomheten mot målgruppene for Jobbsjansen i perioden 2005-2016. I forlengelse av dette ser vi på hvordan deltakersammensetningen i ordningen har utviklet seg over tid. Kapittelet presenterer et bredt sett av deskriptivt kvantitativt materiale, samlet inn fra individrapporteringene for ordningen. Dette inkluderer blant annet tall på målgruppesammensetning, kjønnsfordeling, deltakernes landbakgrunn, gjennomsnittsalder og botid. Dette kvantitative materialet har, sammen med gjennomgang av rundskriv, stortingsmeldinger og sekundærlitteratur, blitt brukt til å svare på to overordnede spørsmål: 1) Hvilke målgrupper har tilskuddsordningen hatt, og 2) har tilskuddsordningen nådd de målgruppene den har vært ment å nå? Med punkt 2 sikter vi til om det er samsvar mellom det som har vært de definerte målgruppene og de som faktisk har deltatt i programmene – altså om ordningen er treffsikker.

Vi finner at:

- ◆ *Når det gjelder ordningens målgruppe, har to føringer vært forholdsvis konstante i hele tidsperioden: man har ønsket å nå innvandrere som ikke blir fanget opp av andre ordninger, og kvinnelige deltakere har vært prioritert*
- ◆ *Sett bort fra dette har de tiltenkte målgruppene for ordningen variert betydelig over tid*
- ◆ *Deltakersammensetningen endrer seg over tid og da stort sett i tråd med endringene i prioriterte målgrupper*
 - ◇ *Flere ungdomsprosjekter førte til flere unge, og landbakgrunnen til deltakerne endrer seg med hvorvidt disse utvalgte landene er prioriterte eller ikke*
 - ◇ *Fra 2011 og utover har ungdom og hjemmeværende kvinner dominert ordningen*
- ◆ *Det er stort sett samsvar mellom tilskuddsordningens målgrupper og det som faktisk har vært deltakerne; ordningen har nådd dem den har vært ment å nå*
- ◆ *Det har i hele perioden fram til 2016 vært en betydelig andel deltakere som er avhengig av sosialhjelp, til tross for at sosialhjelpsmottakere i utgangspunktet skulle fases ut av ordningen fra og med 2010, og at prosjekter med denne målgruppen ikke skulle videreføres fra 2012*
- ◆ *Årsaken til at sosialhjelpsmottakere i hele perioden har utgjort en betydelig andel, skyldes trolig både ulike tolkninger av rundskrivene, samt prosjektenes vurdering av lokale hensyn*
- ◆ *Ordningen har blitt stadig større over tid, spesielt etter opprettelsen av «Jobbsjansen» i 2013 – det har blitt flere prosjekter og langt flere deltakere*

Innledningsvis i kapittelet ser vi nærmere på hvilke føringer myndighetene har lagt for ordningens målgrupper.

2.1. HVILKE MÅLGRUPPER HAR TILSKUDDSORDNINGEN HATT?

Bestemmelser om økonomistyring i staten (Økonomireglementet 2015) beskriver hvilke hovedelementer som skal inngå i en tilskuddsordning. Departementet skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen (målet) og hvilken målgruppe den tar sikte på. Som tilskuddsforvalter har IMDi presisert hvem som er i målgruppen og eventuelle grupper som skal prioriteres innenfor denne målgruppen i de årlige rundskrivene for ordningen.

Som en del av tiltaksplanen mot fattigdom, ble det i 2005 satt av øremerkede midler til utprøving av kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke hadde fast tilknytning til

arbeidsmarkedet, og som var avhengig av sosialhjelp. De tolv kommunene med størst innvandrerbefolkning i landet per 1. januar 2003 ble invitert til å søke. Målet var å prøve ut introduksjonsordningens metoder og prinsipper på en ny målgruppe, og prosjektene ble bedt om å legge vekt på kvalifisering og formidling til ordinært arbeid. Det ble signalisert at prosjekter rettet mot kvinner ville bli prioritert, i tillegg til prosjekter med et forpliktende samarbeid med daværende Aetat/og eller Trygdeetat, arbeidsgivere og innvandrerorganisasjoner (Rundskriv IMDi 2005).

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* meldte at det skulle satses på arbeidsmarkedstiltak med mål om å bedre innvandrerkvinnens deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Om tilskuddsordningen ble det sagt at kvinner fra såkalte «ikke-vestlige» land var en prioritert gruppe, og ett av målene med ordningen var å sikre at kvinnene fikk informasjon, språkopplæring, kvalifisering og arbeid.

Fra 2005 til 2009 omfattet altså målgruppen innvandrere med lang botid i Norge, uavhengig av oppholdsgrunnlag, som hadde vært avhengig av sosialhjelp over lenger tid², og som var uten fast tilknytning til arbeidslivet³. Kvinner var prioritert. Målgruppen ble ytterligere spisset i 2009 ved at deltakere med bakgrunn fra utvalgte land som var kjennetegnet av særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting ble prioritert. Det var særlig kvinner og ungdom fra disse landene som skulle bli prioritert (Rundskriv IMDi 2005-2009).

En viktig dreining i ordningen skjedde da IMDi i 2010 ga føring om at sosialhjelpsmottakere ikke skulle tas inn som nye deltakere. Det vil si at kun prosjekter som ble videreført fra 2009, fikk midler for målgruppen langtidsledige sosialhjelpsmottakere i 2010. Bakgrunnen for endringen var at disse deltakerne heller skulle få tilbud om kvalifiseringsprogrammet (KVP) i NAV, som ble innført fra 1. november 2007. Et hovedformål med KVP var å få flere i arbeid og å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp som langtidsytelse. Forvaltningen av programmet ble lagt til NAV-kontorer, og programmet ble faset inn i takt med etableringen av NAV-kontorer. KVP ble landsdekkende fra 1. januar 2010. Dermed ble et stort antall deltakere faset ut fra Ny sjanse og over til kvalifiseringsprogrammet i 2009 og 2010. Fra 2012 var føringen at prosjekter med langtidsledige innvandrere på sosialhjelp ikke skulle videreføres i det hele tatt. Disse skulle snarere få tilbud gjennom KVP. (Rundskriv IMDi 2010-2012)

I perioden 2010 til 2012 var imidlertid én gruppe sosialhjelpsmottakere fortsatt en prioritert målgruppe: arbeidsledig ungdom i alderen 18 til 25 år. Ungdom fra den utvalgte landgruppen, ble som nevnt ovenfor prioritert fra 2009, og ytterligere spisset til å gjelde ungdom mellom 18 og 25 år fra 2010 (Rundskriv IMDi 2010-2012).

Samtidig med utfasingen av sosialhjelpsmottakere skjedde en annen vesentlig endring i Jobbsjansens målgruppe. Hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke var avhengige av sosialhjelp ble prioritert⁴ fra 2010. Videre ble to andre grupper prioritert de påfølgende årene: innvandrerkvinner som sto utenfor arbeidslivet og som var mottaker av overgangsstønad⁵ fra 2012, og fra 2015

² Med lang tid botid menes botid lenger enn to år i samme kommune og med langtidsavhengighet menes sosialhjelp i minimum 6 måneder. For 2009 ble dette redusert til minimum 3 måneder

³ Personer som tilhører personkretsen til introduksjonsloven, men som ikke har rett til et introduksjonsprogram for eksempel på grunn av flytting eller tidligere avbrutt program, kunne ikke være deltakere, og heller ikke personer som har gjennomført introduksjonsprogram

⁴ Kvinner som ble forsørget, og der hovedforsørger heller ikke var mottaker av sosialhjelp

⁵ Disse kvinnene kunne få tilbud om Ny sjanse fra yngste barn fylte ett år

familiegjenforente kvinner som var gift med en norsk eller nordisk statsborger i en lavinntektsfamilie. (Rundskriv IMDi 2012-2015)

Fra 2013 ble Jobbsjansen innført som en permanent ordning, og Ny sjanse ble en del av Jobbsjansen. Målgruppen i perioden 2013 til 2016 var innvandrere i alderen 18 til 55 år, uten tilknytning til arbeidslivet, og med behov for grunnleggende kvalifisering. I tillegg ble personer som tidligere hadde deltatt i introduksjonsprogram omfattet av ordningen, dersom det var gått minst tre år siden deltakerne fullførte eller mistet retten til introduksjonsprogram (fra 2014 minst to år siden). I samme periode var hjemmeværende kvinner fortsatt en prioritert gruppe, i tillegg til kvinner som var mottaker av overgangsstønad, og fra 2015, familiegjenforente kvinner. (Rundskriv IMDi 2013-2016)

En grafisk fremstilling av de viktigste endringene i ordningens målgrupper finner man i figur 2 under.

Figur 2: Sentrale utviklingstrekk i Jobbsjansens målgrupper



Fram til nå har vi vist til hvilke målgrupper ordningen har vært og er rettet mot, og hvilke personer som er prioritert innenfor disse målgruppene. Hvem som har vært prioriterte målgrupper, har altså stadig endret seg i løpet av ordningens historie. I neste delkapittel skal vi se om deltakerne i prosjektene har vært i samsvar med de tiltenkte målgruppene – altså om prosjektene har nådd de personene som har vært i målgruppen for ordningen.

2.2. ER DET SAMSVAR MELLOM MÅLGRUPPENE OG DELTAKERNE?

For årene 2014 til 2016 har prosjektene måttet rapportere på antall deltakere som har vært omfattet av følgende målgruppekategorier: hjemmeværende kvinner (25 år eller høyere), ungdom (24 år eller yngre), sosialhjelpsmottakere (25 år eller høyere), mottakere av overgangsstønad (25 år eller høyere), og andre (deltakere som ikke passer inn i noen av de nevnte kategoriene). Dette er ikke

gjensidig utelukkende kategorier, man kan eksempelvis være en familiegjenforent kvinne som mottar sosialhjelp. I tilfeller hvor deltakerne kan plasseres i flere kategorier er kategori «familiegjenforente kvinner» gitt prioritet.

Tabell 1 viser andelen deltakere i de ulike målgruppene.

Tabell 1: Andel deltakere i ulike målgrupper

	Hjemmeværende kvinner	Ungdom	Sosialhjelps-mottakere	Mottakere av overgangs-stønning	Familiegjenforente kvinner med norsk/nordisk statsborger	Annen
2005			100 %			
2006			100 %			
2007			100 %			
2008		4 %	96 %			
2009	11 %	11 %	78 %			
2010	29 %	19 %	52 %			
2011	43 %	34 %	23 %			
2012	49 %	42 %		9 %		
2013	41 %	34 %	13 %	9 %		3 %
2014	42 %	22 %	18 %	9 %		9 %
2015	38 %	23 %	19 %	8 %	6 %	6 %
2016	46 %	17 %	18 %	5 %	8 %	6 %

Som nevnt har det helt fra ordningen ble etablert, vært en føring fra IMDi at prosjekter som retter seg mot kvinner, skulle bli prioritert. Hjemmeværende kvinner ble prioritert fra 2009, og hjemmeværende kvinner *som ikke mottar sosialhjelp*, ble prioritert fra 2010. Fra 2011 ser vi at det skjer en dreining i deltakelsen, der flest deltakere er en del av målgruppen hjemmeværende kvinner, i alt 43 prosent. Dette er en økning i 14 prosentpoeng fra 2010, da 29 prosent av deltakerne var hjemmeværende kvinner. På samme tid går andelen sosialhjelpsmottakere ned. I hele perioden 2011 til 2016 har flest deltakere vært en del av målgruppen hjemmeværende kvinner, noe som stemmer bra overens med føringene fra IMDi.

Ungdom fra utvalgte land ble en prioritert gruppe i 2009. I 2012 utgjør andelen ungdom 42 prosent av deltakerne, en økning i 23 prosentpoeng fra 2010, da målgruppen ble spisset til å omfatte arbeidsledige innvandrerungdom mellom 18 til 25 år som var avhengige av sosialhjelp. Denne føringen gjaldt fram til og med 2012. Andelen ungdom falt deretter med 25 prosentpoeng, fra 42 prosent i 2012, til 17 prosent i 2016. Fra 2013 ble ikke ungdom spesifikt pekt ut som en målgruppe, da ordningen ble rettet mot alle innvandrere i alderen 18 til 55 år som ikke har tilknytning til arbeidslivet.

Sosialhjelpsmottakere var hovedmålgruppen for ordningen fram til og med 2009, og falt med 26 prosentpoeng, fra 78 prosent i 2009 til 52 prosent i 2010. Fra 2010 til 2011 falt andelen innenfor denne gruppen med ytterligere 29 prosentpoeng, noe som var i tråd med myndighetenes føringer fra 2010 om at deltakere som mottok sosialhjelp heller skulle få tilbud om kvalifiseringsprogram i NAV (som nevnt i forrige delkapittel). Av samme årsak skulle ikke prosjekter med langtidsledige innvandrere på sosialhjelp videreføres fra 2012. I perioden etter 2012 ser vi allikevel at en betydelig andel deltakere defineres som sosialhjelpsmottakere. I 2016 var det faktisk syv prosjekter hvor over halvparten av deltakerne kom inn på programmet med sosialhjelp som hovedinntektskilde (Høgestøl

og Skutlaberg 2017:15). Andelen deltakere som er mottakere av overgangsstønning, som var en prioritert målgruppe fra 2012 til 2016, er redusert med 4 prosentpoeng i samme periode.

Når det gjelder ordningens målgrupper, har to føringer vært forholdsvis konstante i hele tidsperioden: man har ønsket å nå innvandrere som ikke blir fanget opp av andre ordninger, og kvinnelige deltakere har vært prioritert. Sett bort fra dette har de tiltenkte målgruppene for ordningen variert betydelig over tid. Endringene i målgrupper kan på den ene siden ha ført til mangelfull kontinuitet i prosjektene og at noen deltakere har kommet inn i ordningen, for så å måtte fases ut. På den andre siden har det gitt muligheter for å prøve ut metodikk og arbeidsmåter på ulike målgrupper. I følge IMDi regionkontorer har noen prosjekter meldt at det har vært krevende å avslutte deltakere som ikke lenger er i målgruppen, og de har opplevd det som uheldig at deltakere som har vært på vei mot gode resultater, må tas ut av prosjektet. Det har også vært tidkrevende for IMDi regionkontorer å veilede prosjektene om endringene i målgrupper, som man ikke alltid har hatt nok kjennskap til hvorfor ble endret.

Det er stort sett samsvar mellom tilskudsordningens målgrupper og det som faktisk har vært deltakerne; ordningen har nådd de den har vært ment å nå. Men når vi ser på andelen deltakere i ulike målgrupper, utgjør sosialhjelpsmottakere fortsatt en relativt stor andel av deltakerne i tiden etter 2012 og fram til 2016, samtidig som føringene fra IMDi allerede i 2010 var at disse skulle få tilbud om kvalifiseringsprogram i NAV, og at prosjekter med denne målgruppen ikke skulle videreføres fra 2012.

Det kan være flere årsaker til at personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde fortsatt utgjorde en relativt stor andel av deltakerne i prosjektene etter 2012. Det framgår av intervjuer med IMDi regionkontorer at det har vært ulike tolkninger av rundskrivene når det gjelder *fra hvilket tidspunkt* personer som mottar sosialhjelp skulle fases ut av ordningen. Det har også vært ulik praksis blant prosjektene om personer som er avhengig av sosialhjelp får være deltaker eller ikke, etter at føringene tilsa at de skulle over på kvalifiseringsprogram i NAV. Samtidig var føringen at potensielle Ny sjanse-deltakere som ble vurdert i kvalifiseringsprogrammet, men som fikk avslag, kunne tas inn i Ny sjanse. Senere i rapporten omtaler vi at rekrutteringen av både hjemmeværende kvinner og ungdom har vært utfordrende for noen prosjekter, og noen prosjekter har meldt at de ikke ønsker å avvise søkere. En stor andel Jobbsjanseprojekter er organisatorisk forankret i NAV, og Jobbsjansen kan ha blitt vurdert som særlig egnet for å møte behov hos enkelte sosialhjelpsmottakere. NAV-ansatte kan også ha hatt sterkere insentiver til å gi denne gruppen et tilbud framfor hjemmeværende kvinner. Sosialhjelpsmottaker er en gruppe som NAV uansett har et ansvar for, i motsetning til personer som ikke er nødvendigvis i kontakt med det offentlige tjenesteapparatet, og som NAV i tilfelle måtte gått aktivt ut og rekruttert. Ett av regionkontorene opplyste for eksempel at sosialhjelpsmottakere har vært deltakere i Jobbsjanseprojekter fordi Jobbsjansen har oppnådd gode resultater for denne gruppen, og at noen utgifter blir dekket av NAV. Flere regionkontorer opplyste at de har latt det være opp til prosjektene å vurdere hvem som skal være deltakere ut fra lokale hensyn og prioriteringer. Det er altså mange faktorer som kan ha bidratt til den relativt høye andelen av sosialhjelpsmottakere i ordningen, og det kan synes som at prosjektene har et pragmatisk forhold til hvem som får et tilbud.

I Meld.st. nr. 30 (2015-2016) markerer myndighetene enda tydeligere at sosialhjelpsmottakere skal sluses over til andre ordninger enn Jobbsjansen. I den forbindelse blir det interessant å se, gjennom

kommende prosjektrapporteringer og den videre følgeevaluering av Jobbsjansen, om andelen i ordningen sosialhjelpsmottakere synker. Dersom det fortsatt er en del deltakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, vil det være vesentlig å undersøke videre hva som er årsaken til dette. Er man ikke i stand til å ivareta behovene til disse deltakerne gjennom NAVs øvrige virkemiddelapparat? Er en slik lokal fleksibilitet i inngangskriteriene hensiktsmessig?

2.3. KJENNETEGN VED DELTAKERE

I forrige delkapittel så vi hvordan målgruppesammensetningen i Jobbsjansen har endret seg i tidsperioden ordningen har eksistert. I korte trekk har ordningen utviklet seg fra å utelukkende fokusere på sosialhjelpsmottakere, til å være dominert av hjemmeværende kvinner og deltakere tilknyttet prosjekt rettet mot ungdom. Sistnevnte gruppe (ungdom mellom 18-25 år og avhengig av sosialhjelp) var en prioritert gruppe fram til og med 2012.

I det følgende presenteres ulike tall som gir en beskrivelse av deltakersammensetningen i Jobbsjansen over tid. På noen områder kan man observere tydelige endringer i sammensetningen, eksempelvis har landbakgrunnen til deltakerne i programmet endret seg i perioden. I andre tilfeller er sammensetningen nærmest konstant.

KJØNN, ALDER OG BOTID

Vi har sett nærmere på deltakernes kjønn og alder, og hvor lenge de har bodd i Norge.

Tabell 2: Antall/Andel deltakere, totalt og fordelt på kjønn

	Menn		Kvinner		Totalt
	Antall	Andel	Antall	Andel	
2005-2007	381	42 %	516	57 %	901
2008	243	35 %	449	65 %	692
2009	181	29 %	445	71 %	626
2010	123	23 %	406	77 %	529
2011	126	31 %	277	69 %	403
2012	132	29 %	329	71 %	461
2013	233	25 %	710	75 %	943
2014					1 579
2015	343	20 %	1 370	80 %	1 713
2016	292	16 %	1 478	84 %	1 770
Totalt	2 054	26 %	5 980	74 %	9 617

Når det gjelder antall og andel deltakere fordelt på kjønn, så har dette variert noe over tid. I begynnelsen av Jobbsjansen, altså årene mellom 2005 og 2007, var andelen kvinnelige deltakere høyere enn andelen mannlige deltakere. Fram mot 2010, parallelt med at hjemmeværende kvinner ble et stadig viktigere satsingsområde, økte kvinneandelen fra 57 prosent i 2005-2007 til 77 prosent i 2010. I 2011 falt imidlertid kvinneandelen. Dette hadde sammenheng med at ungdomsprosjektene ble stadig viktigere for Jobbsjansen og at innvandrerungdom som var avhengig av sosialhjelp ble en prioritert gruppe fra 2010. Disse prosjektene har i all hovedsak vært dominert av unge menn (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Fra 2013 og fram mot siste rapporteringsår har imidlertid kvinneandelen økt betydelig – i 2016 var 84 prosent av deltakerne kvinner. Dette er i all hovedsak en konsekvens av nedtrappingen av ungdomsprosjektene og at de to gruppene hjemmeværende kvinner som er mottakere av overgangsstønning og familiejenforente kvinner med norsk/nordisk statsborger ble tatt inn i ordningen i 2012.

Tabell 3: Gjennomsnittsalder på deltakerne

Gjennomsnittsalder	
2005-2007	36
2010	34
2011	31
2012	29
2013	31
2014	31
2015	33
2016	34

Gjennomsnittsalderen på deltakerne følger i stor grad utviklingen av de ungdomsrelaterte prosjektene i Jobbsjansen. Som vi så i tabell 1 var 42 prosent av deltakerne i 2012 kategorisert som «ungdom». Samme år var gjennomsnittsalderen i ordningen 29 år. I 2016 var ungdomsandelen falt til kun 17 prosent av deltakermassen. Dette har bidratt til økningen i gjennomsnittsalder for Jobbsjansen, som i 2016 var 34 år.

Tabell 4: Gjennomsnittsalder fordelt på målgruppe

	Hjemmeværende kvinner	Sosialhjelpsmottakere	Ungdommer	Mottakere av overgangsstønad
2010	34	38	21	
2011	35	41	22	
2012	35		22	34
2016	37	38	22	34

Forskjellene i alder mellom ulike målgrupper blir tydeliggjort i tabell 4, som bryter gjennomsnittsalder ned på ulike målgrupper. Ungdommene er over tid i gjennomsnitt rundt 22 år, mens gjennomsnittsalderen til de hjemmeværende kvinnene varierer mellom 34 og 37 år. Den eldste målgruppen i gjennomsnitt er sosialhjelpsmottakerne. I 2011 var gjennomsnittsalderen for denne brukergruppen såpass høy som 41 år.

Tabell 5: Aldersspredning

	Minimum	Maksimum
2005-2007	18	57
2010	18	65
2011	18	60
2012	18	57
2013	18	59
2014	16	60
2015	18	62
2016	18	63

Det er også visse variasjoner i aldersspredningen i ordningen. Både i 2005-2007 og i 2012 var eldste deltaker kun 57 år. I 2010 og 2016 var til sammenligning eldste deltaker henholdsvis 65 og 63 år gammel.

Tabell 6: Gjennomsnittlig botid i Norge (i år)

	Kvinner	Menn	Totalt
2005-2007	9	9	9
2010	9	10	9
2011	8	9	8
2012			9
2013	8	11	9
2016	9	11	9

Gjennomsnittlig botid har holdt seg svært stabil over tid. For begge kjønn sett under ett har den i hele tidsperioden variert mellom 8 og 9 år. Mennene i ordningen har generelt noe lengre botid enn kvinnene. Som vi gjorde rede for i bakgrunnen, var ordningen opprinnelig rettet mot personer som hadde bodd lenge i landet. Tallene tyder på at dette fortsatt er gjeldende.

HELSE OG LANDBAKGRUNN

Siden 2013 har rapportørene i Jobbsjansen blitt bedt om å angi hvorvidt deltakeren hadde nedsatt arbeidsevne som følge av helseproblemer (fysisk eller psykisk) ved oppstarten av Jobbsjansen. Dette er sentral informasjon, for tidligere undersøkelser av Jobbsjansen har vist at sannsynligheten for å oppnå jobb eller utdanning er **betydelig** høyere for deltakerne uten nedsatt arbeidsevne, sammenlignet med dem som har nedsatt arbeidsevne.

Tabell 7: Andel deltakere som ble vurdert å ha nedsatt helse (fysisk eller psykisk)

	Ja	Nei	Vet ikke
2013	17 %	75 %	8 %
2014	19 %	75 %	6 %
2015	11 %	83 %	6 %
2016	11 %	85 %	4 %

I 2016 var det kun 32 prosent av deltakerne med nedsatt arbeidsevne som oppnådde overgang til jobb eller utdanning ved avslutningen av programmet, mot 75 prosent av dem som ikke hadde helseproblemer (Høgestøl og Skutlaberg 2017:61).

Dessverre eksisterer ikke denne informasjonen for årene før 2013. Vi merker oss imidlertid at de i perioden vi *har* data for, kan man observere en ganske klar nedgang i andelen deltakere med nedsatt arbeidsevne – fra 19 prosent i 2015, til 11 prosent i 2015 og 2016.

En annen faktor som har vist seg å samvariere med måloppnåelse, er deltakernes landbakgrunn. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 6 av rapporten. Uavhengig av måloppnåelse er det imidlertid interessant å vite mer om hvilke typer landbakgrunn deltakerne i ordningen har, og hvordan utviklingen på dette har vært over tid.

Når man leser tabell 8 på neste side må man imidlertid merke seg følgende: Når man enkelte år ikke har verdier for enkelte land, så betyr ikke dette *nødvendigvis* at det ikke var noen deltakere fra dette landet dette spesifikke året. Det betyr at det ikke er data på dette landet i individrapporteringen.

Tabell 8: Andel deltakere fordelt på landbakgrunn

	2005-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Somalia	25,4 %	29,3 %	35,0 %	34,6 %	33,3 %	27,5 %	19,9 %	17,9 %	17,5 %	16,4 %
Irak	25,2 %	21,7 %	15,2 %	17,6 %	12,4 %	10,2 %	11,2 %	10,7 %	11,0 %	9,4 %
Pakistan	4,7 %	6,6 %	8,8 %	8,3 %	6,5 %	12,1 %	10,8 %	10,1 %	8,0 %	8,8 %
Afghanistan	4,7 %	5,6 %	5,9 %	6,0 %	5,0 %	4,8 %	6,4 %	5,0 %	6,5 %	5,6 %
Tyrkia	5,2 %	3,6 %	4,2 %	5,3 %	6,9 %	5,9 %	3,6 %			2,5 %
Iran	5,9 %	4,9 %	4,2 %	1,5 %			3,9 %			3,2 %
Marokko	2,4 %	2,5 %	1,6 %	2,3 %	4,0 %		3,2 %			3,1 %
Thailand			1,1 %	2,3 %	5,0 %		4,0 %			4,2 %
Sri Lanka		1,4 %	1,6 %	2,1 %	2,0 %		2,8 %			2,3 %
Vietnam	3,0 %	3,0 %	2,4 %	1,9 %						1,2 %
Filippinene							3,0 %			3,7 %

Mangelfulle data gjør det noe utfordrende å med sikkerhet si i hvilken grad sammensetningen av deltakermassen har variert over tid. Noen tendenser er imidlertid helt tydelige. Blant annet ser vi at andel deltakere med opprinnelse fra Somalia og Irak har falt betydelig i løpet av ordningens historie. Mellom 2005 og 2007 utgjorde deltakere fra disse to landene over halvparten av alle deltakerne i Jobbsjansen, og mellom 2009 og 2011 hadde over en tredjedel av deltakerne opprinnelse fra Somalia. I 2016 var kun 16 prosent av deltakerne somaliske, mens 9,4 prosent var irakere. Til sammen utgjorde dette altså en fjerdedel av den totale deltakermassen - en tydelig reduksjon. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten var deltakere fra Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak, som hadde særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting, prioritert fra 2009 til og med 2012. Det er naturlig å anta at reduksjonen i andel deltakere fra disse landene over tid har sammenheng med at man gikk bort fra denne eksplisitte prioriteringen etter 2012. Personer med bakgrunn fra enkelte av disse landene er også overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere⁶, som nå er mer og mer sluset ut av ordningen.

Samtidig merker vi oss at økningen i andelene for personer fra de øvrige landbakgrunnene vi har data for, ikke er i nærheten av å «gjøre opp for» fallet i andel deltakere fra Somalia og Irak. Hva er årsaken til det? Neste tabell, som gir informasjon om det totale antallet land representert i ordningen, kan langt på vei forklare dette.

Tabell 9: Antall land representert i ordningen

	Antall land representert i ordningen
2005-2007	62
2008	67
2009	60
2010	59
2011	47
2012	56
2013	81
2016	108

Antallet land som er representert i ordningen, har nemlig økt betydelig over tid. Det gjelder særlig om man sammenligner 2011 med 2016. I 2011 var kun 47 ulike land representert i ordningen. Fram mot 2016 mer enn fordoblet dette antallet seg, til hele 108 forskjellige land. Ordningen har altså over tid fått en langt mer mangfoldig deltakergruppe enn det den hadde tidligere. Dette har selvsagt også

⁶ Denne antagelsen er basert på tall fra individrapporteringen for 2016. Vi har ikke datamateriale bakover i tid.

noe med det totale antallet deltakere i ordningen å gjøre. Vi har tidligere vist at antallet deltakere firedoblet seg mellom 2011 og 2016. Det er allikevel en interessant tendens, som er med på å forklare hvorfor enkelte landbakgrunner har fått en mindre dominerende rolle i ordningen over tid.

3. PROGRAMINNHOLD, ARBEIDSMÅTER OG METODER

Vi ser i dette kapitlet nærmere på hva Jobbsjansesprogrammet har bestått av. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, har kommunene hatt stor frihet til å fylle programmet med de innholdselementene de selv har vurdert som nyttige for sine deltakere. Hvilke tiltak har så vært vanlige, og hvilke tiltak har over tid blitt tatt i bruk i Jobbsjansen? Et viktig formål med ordningen har dessuten vært å prøve ut ulike metoder i arbeidet med målgruppene. Vi har sett nærmere på og beskriver her de mest vanlige arbeidsformene og metodene i prosjektene.

Den første delen av kapitlet (3.1) viser at:

- ◆ *Arbeidsrettede tiltak er den vanligste tiltaksformen og at denne typen tiltak har vært sentral gjennom hele tidsperioden for ordningen*
- ◆ *Deltakerne deltar også i stor grad i ulike former for norskopplæring eller -trening. Samfunnsorienterende- og helsefremmende tiltak er dessuten utbredt*

I delkapittel 3.2 går vi nærmere inn på prosjektenes arbeidsmåter. Vår gjennomgang tyder på at «helhetlig tilnærming» er beskrivende for måten prosjektene har arbeidet på. En slik tilnærming innebærer at de prosjektansatte tilpasser tiltak og oppfølging ut fra deltakernes helhetlige situasjon. Videre har «tett oppfølging» vært et av de sentrale tilnærmingene innenfor Jobbsjansen, og slik oppfølging har gjennom hele ordningens historie blitt ansett som en av de viktigste faktorene for å få til gode resultater. Mange prosjekter er inspirert av «place-train»-tilnærmingen og legger vekt på tidlig utplassering i arbeidspraksis. Videre finner vi at løsnings- og endringsfokuserede veiledningsmetoder er utbredt i prosjektene.

3.1. UTVIKLING I TILTAKSBRUK

På et overordnet nivå kan tiltakene som tilbys og har blitt tilbudt i Jobbsjansen deles inn i fem kategorier:

- ◆ Arbeidsrettede tiltak
- ◆ Samfunnsorienterende tilbud
- ◆ Helsefremmende tiltak
- ◆ Språkopplæring og/eller -trening
- ◆ Opplæring og utdanning

Vi skal nå se nærmere på hva slags tiltak innenfor disse kategoriene deltakerne har blitt tilbudt, og om dette har variert over tid⁷. Prosentandelene i de etterfølgende tabellene referer til andelen *deltakere* som har deltatt på de ulike tiltakene.

⁷ Datakildene for tiltaksbruk er individrapporteringene fra hvert enkelt år av Jobbsjansen. I rapportene for årene 2008 og 2009 ikke ble det opplyst om tiltaksbruk. Data for disse årene er derfor ikke inkludert i de etterfølgende tabellene. Der hvor det har vært mulig, har ulike tiltak blitt slått sammen. Vi har fjernet enkelte mindre utbredte tiltak fra de etterfølgende tabellene, før å gjøre dem mer oversiktlige. En komplett oversikt over tiltaksbruk, uten sammenslåtte tiltakskategorier, er lagt ved i appendiks.

UTVIKLING I BRUK AV ARBEIDSRETTEDE TILTAK

Et av hovedmålene til Jobbsjansen er å kvalifisere deltakerne til å kunne delta i arbeidslivet, og man kan derfor forvente at tiltak som tar sikte på å øke deltakernes yrkesmessige kompetanse er svært sentrale for ordningen.

Tabell 10: Utvikling i bruk av Arbeidsrettede tiltak, 2005-2016

	2005-2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jobbsøkerkurs/CV-skriving	63 %	33 %	45 %	62 %	68 %	54 %	52 %	41 %
AMO-kurs	17 %	15 %	9 %	12 %	13 %	11 %	15 %	19 %
Yrkesrettet kurs/i regi av kommune/andre	9 %	13 %	4 %	11 %	7 %	4 %	5 %	4 %
Mentor / Fadder på arbeidsplassen	2 %	2 %	2 %	3 %	8 %	12 %	12 %	10 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet					69 %	62 %	67 %	69 %
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet					5 %	4 %	7 %	7 %
Arbeidspraksis	55 %	53 %	62 %	73 %				
Ordinært arbeid med tett oppfølging som del av program	13 %	5 %	11 %	11 %				
Utprøving av arbeidsevne / i kommunal regi	14 %	20 %	15 %	16 %				
Ordinær deltidsjobb		11 %	11 %	13 %				

Tabell 10 bekrefter at tilbudene i stor grad er arbeidsrettet. En klar majoritet av deltakerne gjennomfører tiltaket *arbeidspraksis i ordinær virksomhet*. I 2016 var det for eksempel 69 prosent av deltakerne som var i slik arbeidspraksis, noe som gjør tiltaket til det mest brukte i ordningen dette året. Dette må regnes som et positivt funn, for tidligere forskning viser at nettopp dette tiltaket er det eneste tiltaket som har en signifikant og positiv påvirkning på sannsynligheten for at deltakerne går over til jobb eller utdanning ved avsluttet program (Høgestøl og Skutlaberg 2017:77).

Ved siden av ulike former for arbeidspraksis, mottar historisk sett også en betydelig andel av deltakerne tiltaket *jobbsøkerkurs/CV-skriving*. Selv om andelen har variert noe over tid, har dette hele perioden vært et mye brukt tiltak. *AMO-kurs* er også vanlig. I 2016 mottok 19 prosent av deltakerne dette tiltaket, det høyeste i hele perioden 2005-2016.

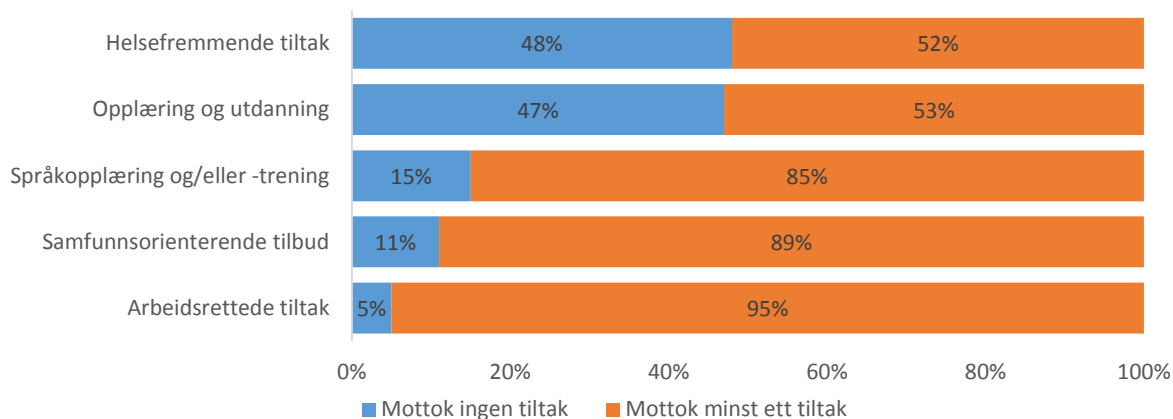
Over tid har rapporteringen på ulike typer arbeidsrettede tiltak blitt stadig mindre spesifisert. Dette gjør det utfordrende å sammenligne graden av arbeidsretting i tidsperioden ordningen har eksistert. Eksempelvis ser vi at det i 2010 var 53 prosent av deltakerne som hadde *arbeidspraksis*. Dette er en lavere andel enn i andre år. Samtidig ser vi at samme år deltok 20 prosent av deltakerne i tiltaket *utprøving av arbeidsevne*, 11 prosent hadde *ordinær deltidsjobb* og 5 prosent hadde *ordinært arbeid med tett oppfølging*. Ettersom vi ikke sitter med data på individnivå, vet vi ikke i hvilken grad ulike deltakere overlapper mellom de ulike tiltakene. Den reelle andelen som mottar ulike former for arbeidspraksis, bredt definert, er det med andre ord ikke mulig å gi et klart svar på. Lignende problematikk gjør seg også gjeldende for de andre tiltaksgruppene. Hovedinntrykket er imidlertid at ulike former for arbeidsrettede tiltak er svært vanlig.

Andel deltakere som mottok tiltak innenfor de ulike tiltakstypene ble behandlet i 2016- og 2015-rapportene for Jobbsjansen (Høgestøl og Skutlaberg 2017; Proba 2016). Derfor kan vi si noe om hvordan bruken av tiltak var disse årene. Figur 3 på neste side tar utgangspunkt i de fem overordnede tiltakstypene vi allerede har nevnt, og viser andelen deltakere som henholdsvis mottok «ingen tiltak» innenfor de enkelte tiltakstypene, og andelen deltakere som mottok «minst ett tiltak». Vi ser at arbeidsrettede tiltak brukes mest. Det er kun 5 prosent av deltakerne som ikke har mottatt

noen tiltak innen denne tiltakstypen. Helsefremmende tiltak og opplærings-/utdanningstiltak er tiltakstypene som brukes minst. I begge tilfeller er det rett under halvparten av deltakerne som ikke har mottatt noen tiltak.

Tiltaksbruken er svært stabil sammenlignet med tallene for 2015, med et lite unntak for grunnleggende opplæring. I 2015 var det 40 prosent av deltakerne som deltok i minst ett tiltak av denne typen, i 2016 var tilsvarende andel 53 prosent.

Figur 3: Andel deltakere som ikke mottok noen tiltak innenfor de enkelte tiltakstypene, og andelen som mottok minst ett tiltak, 2016



At arbeidsrettede tiltak er prioritert i ordningen, bekreftes med andre ord både av de historiske dataene og når vi ser på andelen som mottok minst ett tiltak innenfor denne tiltaksgruppen i 2016.

Det er et stort spenn i hva slags arbeidsrettede tiltak som tas i bruk innenfor Jobbsjansen, og som vil komme inn på i kapittel 3.2, har også gjennomføringen av og kvaliteten på tiltakene mye å si. I prosjektrapporteringen for Jobbsjansen i 2016, så vi at prosjektlederne var opptatt av å rette seg inn mot arbeidsmarkedets behov. De anbefalte yrkesrettet opplæring, mulighet til å ta fagbrev, og å ha arbeidspraksis eller arbeidstrening i bedrifter med rekrutteringsbehov. Prosjektlederne viste også til praksisforberedende kurs som et vellykket tiltak. (Høgestøl og Skutlaberg 2017).

UTVIKLING I BRUK AV SAMFUNNSORIENTERENDE OG HELSEFREMMEDE TILTAK

Ved siden av arbeidsrettede tiltak, er det ulike former for samfunnsorienterende tiltak som i størst grad tilbys deltakerne i Jobbsjansen.

Grovt sett kan man si at de mest brukte samfunnsorienterende tiltakene har blitt tilbudt minst halvparten av deltakerne i Jobbsjansen gjennom hele perioden ordningen har eksistert. Spesielt populære er *samfunnskunnskapsorientering*, *tiltak som fremmer sosialt nettverk*, samt *ressursfokuserende tiltak/empowerment /motivasjonskurs*. I kapittel 3.2 ser vi nærmere på hvordan prosjektene jobber med motiverende veiledningsmetodikk.

Tabell 11: Utvikling i bruk av Samfunnsorienterende/andre typer tiltak, 2005-2016

	2005- 2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Samfunnskunnskapsorientering / kurs	54 %	48 %	62 %	61 %	66 %	58 %	56 %	54 %
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	44 %	49 %	52 %	53 %	62 %	51 %	42 %	53 %
Ressursfokuserende tiltak / empowerment / motivasjonskurs					70 %	53 %	46 %	50 %
Ressursfokuserende tiltak / empowerment	23 %	48 %	58 %	62 %				
Motivasjonskurs	53 %	49 %	46 %	46 %				
Kurs/rådgivning i personlig økonomi / gjeldsmestring	13 %	17 %	14 %	18 %	37 %	33 %	38 %	34 %
Personlig gjeldsrådgivning / hjelp til å organisere personlig økonomi		17 %	17 %	23 %				
Kultur - film / musikk / teater / maling	10 %	15 %	35 %	24 %	23 %	19 %	19 %	16 %
Familieveiledning / andre tiltak knyttet til barn og familie	21 %	26 %	14 %	16 %	28 %	15 %	22 %	15 %
Boliganskaffelse gjennom ansatte i Ny sjanse/Jobbsjansen		7 %	8 %	7 %	15 %	9 %	10 %	7 %
Barnehageplass fremskaffet på grunn av deltakelse i Ny Sjanse		15 %	10 %	11 %	7 %	5 %		4 %

Helsefremmende tiltak er også en type tiltak som brukes mye, men over tid ser det ut som om tiltakene blir gitt til et mer begrenset utvalg av deltakere. I 2016 var det rett over halvparten av deltakerne som mottok *minst ett* helsefremmende tiltak, og mest brukt var *fysisk aktivitet/trim*, som nådde 38 prosent av deltakerne dette året. Tidligere har denne andelen vært klart høyere. I 2011 mottok for eksempel 56 prosent av deltakerne dette tiltaket, og i tillegg fikk 45 prosent *kostholdsveiledning*. I 2016 var det kun 25 prosent av deltakerne som fikk dette tilbudet.

Tabell 12: Utvikling i bruk av Helsefremmende tiltak/behandling, 2005-2016

	2005- 2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fysisk aktivitet/trim	25 %	48 %	56 %	53 %	49 %	40 %	40 %	38 %
Kostholdsveiledning	13 %	35 %	45 %	31 %	30 %	22 %	26 %	25 %
Stressmestring	8 %	17 %	10 %	18 %	28 %	16 %	18 %	17 %
Samarbeid med fastlege					12 %	10 %	10 %	10 %
Oppfølging og behandling av større problemer i regi av helsevesenet					8 %	7 %	8 %	5 %
Personlig hygiene / kleskoder	14 %	20 %	25 %	22 %				
Helsefremmende tiltak / behandling	25 %	37 %	27 %	26 %				

Den høye bruken av helsetiltak innenfor ordningen kan ha sammenheng med den helhetlige tilnærmingen som er så utbredt i mange av prosjektene. Vi snakker her om en deltakergruppe med som ofte har et sammensatt hjelpebehov, og hvor det er vesentlig å jobbe med deltakernes helsesituasjon parallelt med kvalifiseringstiltak. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 3.2. Et interessant poeng er at man tidligere har sett at bruken av helserettede tiltak henger nært sammen med deltakernes kjønn. Individrapporten for 2016 viste blant annet at kvinnene i snitt tok i bruk mer enn dobbelt så mange tiltak innenfor helsefremmende tiltak enn hva mennene gjorde (Høgestøl og Skutlaberg 2017:33).

UTVIKLING I BRUK AV SPRÅKTILTAK OG OPPLÆRING/UTDANNING

Mange av deltakerne i Jobbsjansen mottar ulike type språklæringstiltak, jf. tabell 13. Eksempelvis mottok 40 prosent av deltakerne i 2016 *ordinær klasseromsundervisning*, mens 56 prosent mottok *egne tiltak i regi av Jobbsjansen*. Sistnevnte tiltak er interessant, for som vi ser ble dette tiltaket introdusert som et tiltaksalternativ i 2013 (i hvert fall i individrapporteringskjemaet). Helt siden dette tiltaket kom til, har over halvparten av deltakerne hvert år mottak slike egne tiltak. Parallelt med dette ser vi at bruken av mange andre tiltakstyper ble redusert. For eksempel falt andelen som mottok *ordinær klasseromsundervisning* fra 72 prosent i 2012, til 47 prosent i 2013. Lignende

tendenser ser vi også for flere andre tiltakstyper – spesielt *IKT-norskopplæring* og *Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper*. Som tidligere nevnt under diskusjonen av arbeidsrettede tiltak, er det ikke uproblematisk å uttale seg om den totale andelen deltakere som bakover i tid har benyttet seg av ulike tiltakstyper. Det ser imidlertid ut som om fokuset på språkopplæring, her forstått som andelen som blir tilbudt tiltak innenfor denne tiltakstypen, har falt over tid.

Tabell 13: Utvikling i bruk av *Språkopplæring og/eller -trening*, 2005-2016

	2005-2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ordinær klasseromsundervisning	65 %	55 %	61 %	72 %	47 %	40 %	43 %	40 %
IKT-norskopplæring	23 %	19 %	22 %	37 %	27 %	18 %	22 %	21 %
Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper	32 %	40 %	46 %	56 %	31 %	21 %	21 %	21 %
Tiltak i regi av frivillige organisasjoner	7 %	10 %	13 %	12 %	5 %	9 %	11 %	19 %
Språkpraksis på et arbeidssted/ambulerende lærer på praksisplass		28 %	41 %	31 %	24 %	25 %	32 %	23 %
Egne tiltak i regi av Jobbsjansen					51 %	50 %	55 %	56 %
Norsk i grunnskoleopplæring for voksne					4 %	8 %	10 %	7 %
Yrkesrettet norskopplæring	33 %	36 %	35 %	55 %				

Selv om vi ser en nedgang i bruken av en del av språktiltakene, kan det være at språkopplæring i større grad integreres i andre type kvalifiseringstiltak. I 2014-rapporteringen la for eksempel flere av prosjektlederne vekt på fordelene ved å ha parallelle løp der språkopplæring går parallelt med arbeidskvalifisering, og at språkopplæringen ses i sammenheng med arbeidet (Proba 2015). En kunnskapsoppsummering av gode grep i kvalifiseringsløp (Nordhagen et al. 2015) viser til at yrkesrettet språkopplæring er identifisert som et effektivt tiltak, blant annet i et fellesnordisk forskningsprosjekt⁸. Praktisk orientert norskundervisning rettet mot konkrete typer arbeid trekkes fram som en god løsning for blant annet somaliske, afghanske og irakiske kvinner med lave kvalifikasjoner⁹. Det er få effektstudier av språkpraksis, men én undersøkelse fant at deltakerne opplevde at kvalifisering gjennom arbeidsplassen ga bedre utbytte enn klasseromsundervisning alene, og høyere motivasjon i den ordinære språkopplæringen¹⁰.

Grunnleggende opplæring er på sin side, som vi ser av tabell 14, tiltakstypen som brukes i minst grad innenfor Jobbsjansen.

Tabell 14: Utvikling i bruk av tiltak innen *Grunnleggende opplæring*, 2005-2016

	2005-2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IKT-opplæring	26 %	20 %	13 %	16 %	17 %	18 %	12 %	13 %
Opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev etter realkompetansevurdering	11 %	2 %	3 %	4 %	10 %	12 %	8 %	9 %
Grunnskole for voksne			7 %	5 %	9 %	12 %	12 %	10 %
Enkeltfag videregående skole			5 %	8 %	12 %	9 %	10 %	7 %

I de første årene av ordningen var det forholdsvis mange deltakere som fikk *IKT-opplæring*, men denne andelen var halvert i 2016. Mellom 7 og 10 prosent av deltakerne får *enkeltfag i videregående skole, grunnskole for voksne eller opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning etc.*

⁸ Wahlgren m.fl. (2010), referert i Nordhagen et al. (2015)

⁹ Djuve, Kali og Hagelund 2011, referert i Nordhagen et al. (2015)

¹⁰ Folkenborg og Hansen (2003), referert i Møller m.fl. (2013) og i Nordhagen et al. (2015)

Vår gjennomgang av tiltaksbruk viser at prosjektene tilbyr deltakerne et bredt spekter av programinnhold. Mens noen tiltak er kvalifiseringstiltak, er andre tiltak et ledd i den helhetlige tilnærmingen som er vanlig i prosjektene, som for eksempel helsetiltakene. I det neste delkapittelet beskriver vi nærmere hvilke metodiske innfallsvinkler, framgangsmåter og strategier prosjektene tar i bruk.

Yrkesrettet språkopplæring i et egenutviklet tiltak i Hammerfest

Jobbsjanseprojektet i Hammerfest har startet opp egen kafévirksomhet og tilbyr yrkesrettet språkopplæring gjennom arbeidet i kaféen, kombinert med norskopplæring og arbeidsrettede kurs ved voksenopplæringscenteret. Prosjektet er organisert i Innvandrertjenesten, og samarbeider nært med voksenopplæringscenteret og med NAV. Prosjektet har som mål at deltakerne etter endt program skal inneha både formell kompetanse, arbeidserfaring og trygghet til å snakke norsk på en arbeidsplass.

Arbeidspraksis i kaféen inkluderer arbeidsoppgaver som er del av det daglige arbeidet i bedriften, og innebærer å snakke med kunder, lese og skrive bestillinger, forklare menyen, lese bakpå matvarene, og å lese og forstå oppskrifter.

Deltakerne får også arbeidsrettede kurs ved voksenopplæringen: Undervisning innen HMS, lover og regler i arbeidslivet, brannvern, ergonomi, kommunikasjon på arbeidsplassen og hverdagsøkonomi. Arbeidslivskunnskapen er en kombinasjon av teoretisk undervisning og besøk på ulike arbeidssteder i byen, med eksterne forelesere som arbeider innen de yrkene de presenterer i undervisningen. I tillegg får deltakerne undervisning om mental helse og førstehjelpskurs.

Jobbsjansen Hammerfest tilskuddsrapportering, 2016 (også omtalt i kapittel 3.2)

3.2. ARBEIDSMÅTER OG METODER I PROSJEKTENE

I forrige delkapittel så vi at deltakerne har fått tilbud om et bredt sett av tiltak, og at tiltak som tar sikte på å øke deltakernes yrkeskompetanse er svært sentrale i ordningen. Vi vil i dette delkapittelet gå nærmere inn på hva som har kjennetegnet prosjektenes arbeidsmåter og hvilke metoder de har tatt i bruk. Utvikling og utprøving av ulike metoder har nemlig vært en sentral del av ordningen. Beskrivelsen av prosjektenes arbeidsmåter vil både handle om prosjektenes innsats knyttet opp mot tiltakene, men også om den oppfølgingen de tilbyr deltakerne utenom tiltakene.

Et vesentlig formål ved etableringen av forsøksordningen Ny sjanse var å prøve ut introduksjonsordningens metoder på nye målgrupper. Metodene i Ny sjanse skulle tilpasses personer med lang botid, som kunne ha andre behov enn målgruppen for introduksjonsordningen, som var nyankomne. Metodene fra introduksjonsordningen besto opprinnelig av kartlegging, skriftlig individuell plan, én kontaktperson, heltidsprogram, kvalifiseringsstønning, fraværsreglement og tett, individuell oppfølging. Det var disse metodene som i første omgang ble prøvd ut i Ny sjanse. Etter

hvert som det har kommet inn nye målgrupper, har prosjektene også jobbet med andre type metoder, som vi vil komme inn på.

Vektleggingen av metodeutprøving er også synlig gjennom at myndighetene årlig har satt av egne midler til metode- og kunnskapsutvikling eller metodedokumentasjon, i størrelsesorden fra 750 000 kroner til 3 mill. kroner. IMDi har dessuten bevilget midler til prosjektene som er øremerket deltakelse i nettverkssamlingene. På disse samlingene har diskusjoner om metoder og arbeidsmåter i prosjektene vært sentralt.

Når det gjelder forskjellene mellom det som kan sies å være «arbeidsmåter» versus «metoder», kan metoder sies å være systematiske framgangsmåter som gjerne er teoretisk funderte. Arbeidsmåter oppfattes gjerne som en praktisk rettet måte å løse arbeidsoppgaver på. Vi finner imidlertid at prosjektene i liten grad arbeider etter teoretisk funderte metoder, og har i det følgende valgt å ikke skille strengt mellom de to begrepene. Arbeidsmåter og metoder er også nært knyttet til holdningen og relasjonen til andre mennesker (Frøyland og Neumann 2012).

Vi vil videre i kapittelet beskrive det som vi har identifisert som de viktigste arbeidsmåtene og metodene i prosjektene: helhetlig tilnærming, tett oppfølging, oppfølging i arbeidspraksis, veiledningsmetodikk og kartlegging. Vi har også sett på hvordan prosjektene rekrutterer deltakere og hvordan de følger deltakere etter programslutt.

HELHETLIG TILNÆRMING

Både tidligere studier og projektrapporteringene tyder på at en helhetlig tilnærming til deltakerne har vært sentralt i arbeidet innen Jobbsjansen. Dette innebærer at de prosjektansatte tilpasser programmet ut fra deltakernes helhetlige familie- og livssituasjon, både når det gjelder tiltak, veiledning og oppfølging. Funnene i kunnskapsoppsummeringen tyder dessuten på at en slik helhetlig tilnærming henger nært sammen prosjektansattes syn på og relasjon til deltakerne, som igjen er nært knyttet til sosialfaglig tilnærming. Som vi vil komme inn på under temaet «Veiledningsmetodikk», preges de ansatte av en empatisk grunnholdning hvor de forholder seg «hele personen» (Ohls et. al 2009 og Frøyland og Neumann 2012).

Prosjektene har vært opptatt av hele situasjonen rundt den enkelt deltaker både i ungdomsprosjektene og i kvinneprosjektene. I de såkalte Kvinneprosjektene har en helhetlig tilnærming vært viktig for å legge til rette for økt deltakelse fra kvinnene, og ofte en forutsetning for at kvinnene i det hele tatt kunne delta i programmet (MiA 2010, Ohls et al. 2009). I ungdomsprosjektene har en helhetlig tilnærming vært viktig for å rydde opp i livssituasjonen og utfordringer rundt bolig, gjeld, familie eller annet (Frøyland og Neumann 2012).

Familiesituasjonen

Ohls et al. (2009) understreket betydningen av å ha et helhetssyn på individet, og å se personen som en del av sin familie og nettverk. Involveringen av familien kan være viktig for å unngå konflikter og å tilrettelegge for deltakelse. Noen prosjektansatte hadde erfart at ektefellen var skeptisk til programmet, og at dette ble et hinder for kvinners deltakelse. Prosjektene la vekt på å se hele personen ved å tilrettelegge for å møte personen på ulike arenaer. Studien viser videre til betydningen av å se deltakerne i et holistisk perspektiv, en grunnleggende tilnærming innen sosialt

arbeid, som betyr at individet ses ut fra et helhetssyn i forhold til individ-, gruppe- og samfunnsnivå¹¹. Prosjektene understreket at hele familien ofte tjente på kvinners deltakelse i prosjektet og i arbeidslivet, fordi begge forsørgere fikk tilknytning til arbeidslivet, og at det var positivt for samarbeid med skole og barnehage (Ohls et al. 2009). Et slikt helhetlig familieperspektiv ble også trukket fram i IMDis publikasjon *Tips fra Ny sjanse-prosjektene* (2012) som viktig for å øke deltakelsen og måloppnåelsen. Et slikt perspektiv er trolig inspirert av systemisk veiledning, der et sentralt prinsipp er at når et problem skal løses, må flere personer som har betydningsfulle relasjoner til den som veiledes, trekkes inn (Skagen 2004).

En helhetlig tilnærming til deltakeren kan også være knyttet til å *veilede* om familiesituasjonen eller forhold som har med familien å gjøre. MiA (2010) fant at noen kvinneprosjekt la vekt på å ha et helhetlig familieperspektiv i veiledningsopplegget. Gjennom å se på hele familien og bidra til å løse eventuelle utfordringer gjennom NAV-systemet, bidro de til å gjøre det lettere for mor å komme ut i arbeidslivet. Tiltak skulle styrke både kvinnene og familienes situasjon for å legge til rette for økt deltakelse fra kvinnene. Dette kunne for eksempel være kompetansetiltak som skulle bidra til at kvinnene ble mer økonomisk selvstendig, som å lære å bruke nettbank.

¹¹ Kokkin 1999, Levin 2004, referert i Ohls et al. (2009:71)

Helhetlig tilnærming til deltakerne i Hammerfest (også omtalt i kapittel 3.1)

Prosjektet har særlig lyktes med en helhetlig tilnærming til deltakerne og har gjennom Jobbsjansen blant annet nådd kvinner som er utsatt for vold i hjemmet. Vel så viktig som formell kompetanse, er prosjektets mål om at deltakerne skal få økt selvtillit og tro på egne ressurser gjennom arbeidet i prosjektets egen opplæringsbedrift, en kafévirksomhet.

Prosjektet er organisert under Innvandrertjenesten, og samarbeider med voksenopplæringscenteret og med NAV. Begge enhetene har medarbeidere med både lang erfaring og høy utdanning innfor kvalifiseringsarbeid med innvandrere. Innenfor disse rammene har prosjektet mulighet til å dra nytte av medarbeidere med helsefaglig utdanning, pedagogisk og sosialantropologisk kompetanse.

Prosjektet har vært særlig opptatt av trygghet og tilhørighet som tema, og prosjektet har fungert som en avklaringsarena. Prosjektet samarbeider med familievernkontor, helsesøster, barnevern og politi, og har gjort seg bemerket med sin innsats i arbeidet mot vold i nære relasjoner. Prosjektet mener den nære tilstedeværelsen med deltakerne sammen på kaféen, har vært en forutsetning for at nødvendige tiltak knyttet til familiesituasjonen har blitt fulgt opp.

«Å se helheten til en deltaker og dens familie har også vært noe vi har lyktes flott med i år. Vi har fått samarbeidet med mange hjelpeinstanser og fått hjulpet mange familier med ting de ikke får til på egenhånd. Et eksempel kan være å hjelpe en familie å finne bedre egnet botilbud. Da enten på det private markedet eller for å søke om kommunal bolig. Et annet tilbud kan være å få barna ut i barnehage og SFO, eller å hjelpe kvinnen med å få papirer fra skoler og jobb godkjente».

Selv om prosjektet retter seg mot kjøkken og kafédrift, ser prosjektet at kompetansen deltakerne opparbeider seg har stor overføringsverdi. Kompetansen deltakerne opparbeider seg er like ettertraktet i barnehage, renhold og i butikk. Alle deltakerne får derfor muligheten til å prøve seg i praksis i en annen type bedrift etter opplæring i kaféen, hvis de ønsker det. I følge prosjektet er kaféen også en god arena for nettverksbygging, da kaféen er et populært samlingssted for lokalbefolkningen.

Jobbsjansen Hammerfest tilskudsrapportering, 2016

Arenarydding

Prosjektrapporteringen og studiene viser at en mye brukt tilnærming i prosjektene, er såkalt *arenarydding*. Vi har ikke funnet noen entydig definisjon av arenarydding, men prosjektene og studiene ser ut til å bruke det i denne betydningen: For å kunne konsentrere seg om og nyttiggjøre seg av kvalifisering eller jobb, må deltaker ha ro på viktige områder i livet. Dette kan være «opprydding» knyttet til bolig, økonomi, helse eller familie - forhold som har betydning for

deltakerens mulighet til å delta i arbeidslivet. Prosjektene kan være opptatt av slike forhold både i oppstarten og underveis i prosjektene, for eksempel som en del av det å ha et familieperspektiv i veiledningsopplegget.

I ungdomsprosjektene kjennetegnes arenarydding av å hjelpe ungdommene å rydde opp i livssituasjonen, gjerne knyttet til bolig og økonomi før kvalifiseringen kan starte (Frøyland og Neumann 2012).

Arenarydding i Ungdomsprosjektet i Trondheim kommune

Ungdomsprosjektet startet opp i 2010, og ble i 2017 videreført til ordinær drift i kommunen. Prosjektet er nå organisatorisk forankret i NAV, og de ansatte i Jobbsjanseprojektet ble tatt med videre i kommunens satsing.

Ungdomsprosjektet har lagt stor vekt på å hjelpe deltakerne med å rydde opp i egen livssituasjonen før kvalifiseringsarbeidet kan starte. Prosjektet har i hovedsak benyttet metodene opplæring i gruppe og tett individuell oppfølging med fokus på brukermedvirkning. Prosjektet peker på at det kreves et grundig forarbeid for at deltakeren skal kunne gjennomføre planen, og anbefaler å bruke tid på å skape et gjensidig tillitsforhold og å jobbe med deltakerens motivasjon. Prosjektet opplever at arenarydding er tidkrevende, men også at det har gitt rom for å planlegge framover, med arbeid eller utdanning som et klart mål. Prosjektet legger vekt på at deltakeren må være en hovedaktør gjennom hele prosessen, med refleksjon, opprydding og konkret planlegging. Prosjektet har erfart at de må sikre at deltaker har den (indre) motivasjon som må til både til å rydde opp i utfordringer og realisere sin karriereplan.

Jobbsjansen Trondheim tilskuddsrapportering, 2016

Tiltaksbruk

Vi har nå beskrevet at det er en sentral tilnærming innen Jobbsjansen at prosjektene har et helhetlig perspektiv på den enkeltes livssituasjon. Det er vanlig å jobbe med familiesituasjonen, og i tillegg å rydde opp på flere arenaer i livet for å få ro til kvalifiseringen. I tillegg kjennetegnes Jobbsjanseprojektene av å jobbe helhetlig med bruk av tiltak og programinnhold overfor deltakerne. I kapittel 3.1 så vi at det var vanlig med flere ulike tiltakstyper. Prosjektene i 2014-rapporteringen framhevet at en helhetlig tilnærming var viktig i *arbeidskvalifiseringen* og la vekt på å tilby mange ulike typer tiltak og aktiviteter. Prosjektene hadde god erfaring med helsefremmende tiltak og anbefalte å sette i gang helsetiltak tidlig, parallelt med arbeidskvalifiseringen. Bakgrunnen for dette var at de hadde erfart at den generelle livssituasjonen var viktig i arbeidet med kvalifisering. Helsefremmende tiltak viste seg å ha forebyggende effekt for deltakere (Proba 2015). Også i en tidlig fase av Jobbsjansen/Ny sjanse var en slik helhetlig framgangsmåte vanlig. (IMDi-Rapport 4-2008, MiA 2010) I følge MIA var et bredt spekter av kvalifiseringstiltak er en av suksessfaktorene. Mange prosjekter setter fokus på arbeid med motivasjon, helsefremmende tiltak, religion og uskrevne koder i arbeidslivet, i tillegg til yrkesrettet norskopplæring og arbeidspraksis. (MiA 2010)

De ansatte i prosjektene har også vært opptatt av å skape en god relasjon til den enkelte deltaker gjennom individuelle planer, brukermedvirkning og tett veiledning og oppfølging. Gjennom hele ordningens historie har «tett oppfølging» blitt trukket fram som en sentral faktor for å få til gode resultater. Innen Jobbsjansen handler tett oppfølging både om antallet deltakere den enkelte prosjektansatte har ansvar for å følge opp, og om den ansattes tilgjengelighet. Det handler også delvis om hvor nær relasjon den ansatte og deltakeren har, og om hvilke elementer som bringes inn i denne relasjonen.

I en tidlig fase av ordningens historie meldte Ny sjanse-prosjektene at tett oppfølging var den viktigste faktoren for å lykkes med å få deltakerne ut i arbeid eller utdanning (IMDi Rapport 4-2008). Hansen og Ohls (2011) fant også at tett oppfølging vurderes som den viktigste faktoren for å lykkes med at deltakeren etablerer seg i arbeid eller med utdanning. Sistnevnte studie viste til at oppfølgingen hadde fokus på mestrings- og motivasjonsarbeid.

I studien av arbeidsmetoder i ungdomsprosjektene peker Frøyland og Neumann (2012) på at prosjektene legger svært ulikt innhold i begrepet tett oppfølging, avhengig av hvem som bruker begrepet og i hvilken sammenheng. Prosjektmedarbeiderne assosierte tett oppfølging med hyppighet og tilgjengelighet. Tett oppfølging ble også assosiert med kvalitet, i betydningen god kontakt ved behov. Studien anbefalte tett oppfølging av deltakerne og god tilgjengelighet fra prosjektmedarbeider: «Prosjektmedarbeidernes gode grep dreier seg dels om å være tett på ungdommene og tilpasse bistanden til den enkelte. Det dreier seg også om å respondere raskt overfor ungdommene når de har behov for det, og evne å være oppmuntrende og romslig overfor ungdommen.» (Frøyland og Neumann 2012:64) Studien peker på at det er særlig viktig å følge opp deltakeren i to faser, som omtales som kritiske faser. For det første, i den første innledende kontakten med ungdommene da det er viktig å raskt etablere kontakt og «se» den enkelte ungdom. Den andre kritiske fasen er idet ungdommen plasseres ut i jobb, praksis eller starter i skole. Studien anbefaler en mer tydelig metodikk for proaktiv oppfølging av ungdom på arbeidsplass og i skole. Videre ble det trukket fram at en proaktiv oppfølging av arbeidsgiver og arbeidsplass, *etter at* ungdommen har startet i skole, ble oppfattet som en suksessfaktor. (Frøyland og Neumann 2012).

Ohls et al. (2009) fant i studien om frafallsproblematikk at prosjektmedarbeiderne ønsket å være tilgjengelig for deltakerne, praktisere en åpen dør, og ønsket at deltakerne skulle ha mulighet til å komme innom uten å avtale tid. De ansatte knyttet tilgjengelighet nært opp til prinsippet om tett oppfølging. MiA (2010) fant at alle prosjektene i studien hadde tett og grundig oppfølging av deltakerne, der deltakerne ble fulgt opp knyttet til individuelle planer, opplæringstilbud og praksis i arbeidslivet. Også Rambølls (2014) studie bekrefter at Jobbsjansen-prosjektene er svært opptatt av tett oppfølging av deltakerne, og at terskelen for at deltakerne skal ta kontakt med sin veileder er lav.

Tett oppfølging sikter også ofte til at de ansatte har få deltakere å følge opp. Antall deltakere per årsverk har de siste årene av Jobbsjansen ligget rundt 15 deltakere per ansatt (se mer om dette i kapittel 4.1). I den tidlige fasen kan det se ut som det var færre deltakere per ansatt, og de fleste prosjektene så ut til å ligge på enten 4-7 eller 12-15 deltakere per ansatt i gjennomsnitt (IMDi Rapport 4-2008). Dette er betydelig færre deltakere per ansatt enn i introduksjonsprogrammet, hvor 56 prosent av programrådgiverne oppgir at de har ansvar for 20 deltakere eller mer (Djuve et al. 2017). Ny sjanse-prosjekter fra perioden 2005 til 2007, meldte at de anla tettere deltakeroppfølging i

Ny sjanse enn det som var vanlig innenfor introduksjonsordningen. Prosjektene begrunnet dette med at tett oppfølging var en strategi for å oppnå resultater, at ressursituasjonen muliggjorde det, og/eller at deltakerne hadde dette behovet (IMDi Rapport 4-2008).

Studier av Jobbsjansen har også funnet at tett oppfølging og individuelle løp som tilpasses deltakerne, anses som viktige elementer i arbeidsrettede kvalifiseringsløp. Vi skal i det videre se på hvordan prosjektene jobber med oppfølging av deltakere i praksis.

PRAKSIS I ARBEIDSLIVET

De siste årene har det vært mye oppmerksomhet omkring arbeidsrettede tilbud i kvalifiseringsløp for innvandrere. IMDi la tidlig føringer om at prosjektene skulle rette arbeidet mot opplæring av deltakere før og på arbeidspraksis, og mot kartlegging og oppfølging på arbeidspraksis. IMDi la også vekt på at prosjektene skulle styrke overgangen og rekruttering til næringslivet (Rundskriv 2007, 2008). I løpet av årene har det variert noe hva slags deler av et arbeidsrettet løp, IMDi har vektlagt. I 2012 signaliserte for eksempel IMDi at prosjekter med tydelige yrkesrettede og/eller bransjerettede kvalifiseringsløp skulle prioriteres.

Arbeidsrettede tilbud kan dreie seg om flere forhold. For det første kan det dreie seg om at tilbudet skal inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet. Det kan også handle om at kvalifiseringen rettes mot arbeidsmarkedets behov lokalt eller regionalt, eller hvilken arena kvalifiseringen legges til. Andre forhold som kan bidra til arbeidsrettede løp er samarbeid med arbeidsgivere og å tilby deltakere rådgivning opp mot arbeidslivet. (Se for eksempel Meld. St. nr. 30 (2015-2016)) I kapittel 3.1 så vi at arbeidspraksis var et svært vanlig tiltak for deltakerne i Jobbsjansen. Hvor godt praksis i arbeidslivet fungerer, vil være avhengig av hvordan praksisen gjennomføres og hvilken oppfølging det legges opp til – som vi nå skal gå nærmere inn på.

Litteraturgjennomgangen tyder på at mange prosjekter har gode erfaringer med bruk av arbeidspraksis som del av et helhetlig kvalifiseringsløp. Prosjektene viser til at gode erfaringer med arbeidspraksis forutsetter *grundig kartlegging og forventningsavklaring*. Det krever også *systematisk oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver*. Videre viser prosjektene til gode erfaringene med tidlig utplassering i arbeidslivet, såkalt «place-train»-tilnærming. Denne tilnærmingen har blitt mer utbredt innen kvalifiseringsarbeid de siste årene. Tilnærmingen skiller seg fra tradisjonelle arbeidsrehabiliteringstiltak. Tradisjonelt har slike tiltak, både i Norge og internasjonalt, vært basert på tilnærmingen «*train-place*». Tanken bak denne metoden er at bestemte ferdigheter må på plass før en person kan gå inn i og mestre et vanlig arbeidsløp. Den andre tilnærmingen, *place-train*, innebærer tidlig utplassering i arbeidspraksis med opplæring på arbeidsplass, og oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver. Place-train er en fellesnevner for alle typer *Supported Employment*, se boksen under. Nordhagen et al. (2015) viser til en rekke kvalitative studier som finner at place-train-modellen er et godt utgangspunkt for opplæring av innvandrere, og at arbeidsplassen kan være en effektiv læringsarena for språk- og yrkesopplæring.

Supported Employment

Supported Employment baserer seg på et prinsipp om at de fleste kan delta i arbeidslivet, gitt at arbeidsoppgavene passer den enkeltes preferanser og kompetanse, og at oppfølgingen gis med utgangspunkt i den enkeltes støttebehov (Spjelkavik 2013).

European Union of Supported Employment (EUSE 2010) har utviklet en femtrinnsprosess for god praksis og et rammeverk for Supported Employment. Erfaringer har vist at et inkluderingsforløp i Supported Employment ofte preges av disse fem trinnene eller fasene (Spjelkavik 2013):

-Innledende kontakt og samarbeid

-Yrkeskartlegging og karriereplanlegging

-Finne en passende jobb

-Samarbeid med arbeidsgiver

-Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

Rambøll (2014) fant at Jobbsjansprosjektene forsto og jobbet med arbeidsretting av kvalifiseringen på mange ulike måter. Undersøkelsen viste at place-train tilnærmingen, med tidlig utplassering i arbeidspraksis med opplæring, har vært styrende for mange av prosjektene. Prosjektene anser arbeidsplassen som et middel for å styrke norskerdigheter, kunnskap om norsk arbeidsliv, og for å få arbeidstrening og referanser. Prosjektene i Rambølls studie mente også at en praksisplass er avgjørende for å få nettverk, erfaring og for å få vist seg fram. Også i prosjektrapporteringene fra 2014 og 2016 meldte mange at de benyttet elementer fra place-train-tilnærmingen (Proba 2015 og Høgestøl og Skutlaberg 2017). Prosjektene pekte også på at de benyttet elementer fra place-train og Supported Employment for å håndtere at deltakerne har ulike og til dels vanskelige forutsetninger for å dra nytte av kvalifiseringstiltak. Prosjektene anbefalte for øvrig tett (og fleksibel) oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i praksisperioden, i tillegg til opplæring av faddere (Høgestøl og Skutlaberg 2017). I 2014-rapporteringen anbefalte mange prosjektledere tidlig praksis, samtidig som noen prosjekter mente det er en klar fordel at deltakerne har intern praksis, for eksempel i kommunalt tiltak (Proba 2015).

For å lykkes med et arbeidsrettet kvalifiseringsløp helhetlig sett, fant Rambøll (2014) at prosjektene mente følgende elementer bør være på plass: grundig kartlegging og avklaring av deltaker, individuelle løp med kombinasjon av opplæring og praksis, tett oppfølging av deltaker og god oppfølging av arbeidsgiver. I tillegg er det viktig hvordan prosjektene jobber med forventningsavklaring, oppfølging og motivasjon. Frøyland og Neumann (2012) fant at arbeidspraksis i ordinær virksomhet var et viktig tiltak i ungdomsprosjektene, men at det krever en systematisk og god bruk for å få god effekt, med systematisk oppfølging av deltaker og arbeidsgiver.

Nordhagen et al. (2015) peker på at effektstudier ikke avdekker en entydig positiv effekt av arbeidspraksis på overgangen til arbeid. Imidlertid er det ofte personer med store kvalifiseringsbehov

som tilbys praksisplass, for eksempel ungdom og enkelte innvandrergupper, og effekten av tiltaket undervurderes ofte dersom det ikke tas hensyn til at det ofte er personer som står langt fra arbeidsmarkedet som deltar på slike tiltak¹². Når arbeidspraksis tilbys som del av et kvalifiseringsprogram ser det ut til å ha bedre effekter. For at arbeidspraksis skal fungere, må praksisen tilpasses til det som er deltakerens hovedutfordring eller behov: avklaring, større nettverk eller kompetanseheving. (Nordhagen et al. 2015)

Tidlig utplassering og godt samarbeid med arbeidsgivere i Kristiansand

Jobbsjansen i Kristiansand er organisert i NAV. Prosjektet samarbeider med flere bedrifter om tidlig utplassering av deltakere. Prosjektet jobber altså etter place-train tilnærmingen, og ser flere positive effekter hos deltakerne. I følge prosjektet har utplasseringen bidratt til at deltakerne har fått økt selvtillit, bedre forståelse av sosiale koder og bedre forståelse av arbeidslivet. Deltakerne har også økt norskferdighetene, og er gode forbilder for sine barn gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Prosjektet samarbeider med mange næringslivsaktører, deriblant en stor aktør. Alle aktørene bidrar til at deltakerne i stor grad får en arbeidstreningsplass spisset til sine behov og ønsker. Prosjektet er opptatt av at arbeidsgivers behov også er dekket, og mener dette er en forutsetning for at deltakerne på sikt skal kunne konkurrere om lønnede stillinger.

Ved behov får deltakeren ekstra oppfølging på arbeidsplassen i form av mentor. Varigheten av mentor og lønnstilskudd er behovsbasert og vurderes individuelt, i henhold til lovhjemmel. Både mentorstøtte og lønnstilskudd utbetales til arbeidsgiver og ikke deltaker. Mentoren sørger blant annet for nettbasert norskkurs. Den individuelle tilretteleggingen av arbeidspraksisen, språkopplæring, mentorveiledning og digital trening vurderes som sentrale faktorer for å nå deltakernes mål om å bli selvhjulpne og å få seg en jobb.

En markedskoordinator med nær tilknytning til næringslivet har hatt hovedansvaret for å etablere samarbeidsavtaler og arbeidstreningsplasser. Prosjektet mener dette har vært særlig nyttig. Til tross for et presset arbeidsmarked, opplever prosjektet at de samarbeidende bedriftene både har et rekrutteringsbehov og et ønske om å jobbe sammen om målet for deltakerne i Jobbsjansen. Prosjektet opplever at bedriftene som samarbeider med Jobbsjansen får anerkjennelse i lokalmiljøet.

Jobbsjansen Kristiansand tilskudsrapportering, 2016

¹² Kvinge og Djuve (2006), referert i Nordhagen et al. (2015)

Samarbeid med nettverk av arbeidsgivere som tilbyr praksis og tidlig utplassering etter kort kartleggingsfase

Prosjektet Kvinner i Lørenskog har opparbeidet seg et praksisnettverk med private og kommunale arbeidsgivere, og har god erfaring med tidlig utplassering i praksis. Mye av kvalifiseringsarbeidet skjer på arbeidsplassene og arbeidsgivers rolle blir stadig viktigere. Arbeidsgiverne kan ta imot deltakere med begrensede norskferdigheter, og prosjektet har som mål å matche deltaker og praksisplass etter en kort kartleggingsfase. For å skape tilknytning til lokalmiljøet har prosjektet også tett samarbeid med ulike frivillige organisasjoner, med frivillige gjennom egenetablerte tiltak slik som inkluderingskontaktordningen, leksehjelp og kvinnekлубb, samt med andre som jobber med kvalifisering.

Jobbsjansen Lørenskog tilskudsrapportering, 2016

I følge Rambøll (2014) er godt samarbeid mellom prosjektene og arbeidsgivere en forutsetning for å lykkes med arbeidsrettet kvalifisering. To studier har sett på henholdsvis samarbeidet mellom prosjekter og arbeidsgivere, og arbeidsgiveres erfaringer med ansettelse av deltakere i Jobbsjansen, og blir nærmere omtalt i kapittel 4.3. MiA (2010) dokumenterte hvordan prosjektene arbeidet med formidling til arbeidslivet sammenlignet med hvilke metoder et utvalgt rekrutterings- og bemanningsbyrå tok i bruk. Bemanningsbyrået opprettet kontakt med flere arbeidsgivere enn prosjektene, som sannsynligvis ville gi flere formidlinger på kortere tid, men deres metoder krevde også mer oppfølging. Rapporten anbefalte at prosjektene bygger faste relasjoner med større virksomheter og jobber parallelt med mange mulige arbeidsgivere. Prosjektene bør hjelpe deltakeren med å øve på intervjusituasjonen og på å framstå som en best mulig kandidat. Det ble også anbefalt å ta hensyn til kompetanse, helse, reisevei, spesielle behov mv. som er relevant for å få en varig, fast jobb.

VEILEDNINGSMETODER

De prosjektansattes veiledning av deltakerne kan sees på som en integrert del av den helhetlige tilnærmingen som preger arbeidet innenfor Jobbsjansen. Den tette individuelle tilretteleggingen legger også til rette for slik veiledning. Vi har i kapittel 3.1 sett at prosjektene har stort innslag av motivasjonstiltak, og vi skal nå se på hva slags veiledningsmetoder ulike studier peker på at blir brukt innenfor Jobbsjansen.

Vi finner at det er godt dokumentert at innslag fra ressurs-, endrings- og løsningsfokuserede metoder har vært vanlig innenfor Jobbsjansen. Et kjennetegn ved disse ulike veiledningsmetodene, er at de legger en klassisk sosialfaglig tilnærming til grunn. Gjennom å lytte empatisk og uttrykke at de har troen på deltakere, kan prosjektmedarbeidere bidra til at deltakeren får tak i sin indre motivasjon, og samtidig styrke troen på egen kraft til å endre noe (Miller og Rollnick 2002 i Hansen og Ohls 2011). Én studie konkluderte med at det var viktig med individuell tilpasning av de ulike metodene (Frøyland og Neumann 2012).

Undersøkelsene som er gjennomført tyder på at prosjektene gjennom hele ordningens historie har hatt gode erfaringer med gruppebasert veiledning og samtalegrupper. Da kvinner og ungdom fra

utvalgte land med særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting ble utpekt som målgrupper i 2009, var IMDi opptatt av at prosjektene skulle ha systematiske framgangsmåter spesielt tilpasset kvinner og ungdom. IMDi pekte på strukturerte samtalegrupper, endringsfokusede rådgivningsstrategier og sosial nettverksjobbing.

I prosjektrapporteringen framhevet prosjektene at det oppstår en positiv gruppedynamikk og at deltakerne blir gjensidig motivert og «passet på» av hverandre i en gruppe, som for eksempel når flere ungdommer har startet på programmet samtidig (IMDi-Rapport 5-2009, IMDi-rapport 6-2010). Prosjektene har erfart at gruppeveiledning har vært positivt for å skape samhold, tilhørighet og motivasjon, samtidig som de har framhevet at det gir en mulighet til å praktisere norsk på en trygg arena. Noen prosjekter vektla gruppeveiledning/-undervisning ved oppstart i Jobbsjansen, mens andre så fordelene av å ha jevnlig gruppesamlinger (Proba 2015). Også i de senere årene av ordningen har prosjektene rapportert at de har hatt gode erfaringer med teknikker som motiverende intervju og veilednings-/'coaching'-metodikk, og framhevet at ved å jobbe i grupper, ble deltakerne motivert og fikk bedre selvtillit av hverandre (Høgestøl og Skutlaberg 2017).

Prosjektene har erfart at samtalegrupper har vist seg å være særlig egnet for kvinner, siden mange av deltakerne har vært isolerte og hatt lite nettverk utenfor familien. Et eksempel som ble trukket fram var Drammen kommune, som benyttet samtalegrupper som metode, og som hadde et særskilt fokus på vold i nære relasjoner. Det ble i rapporten framhevet at slike grupper kan fungere både utviklende og vekstfremmende, særlig hvis prosjektleder møter deltakernes behov for trygghet, selvrespekt, tilhørighet, opplevelse av mening og verdighet (IMDi-Rapport 5-2009). Det å skape motivasjon og mestring gjennom å vise deltakerne at de har tro på dem gjennom empatisk lytting, støttes av teoriene til Miller og Rollnick (2002, i Hansen og Ohls 2011).

Ved noen prosjekter har fulltidsprogrammet vært som på en arbeidsplass, der en må forholde seg til andre mennesker, samarbeide om arbeidsoppgaver, og fungere sammen sosialt. Dette har vist seg å være spesielt viktig for å styrke kvinnenens sosiale nettverk og sosiale kapital. De har blitt bedre kjent i nære omgivelser, noe som bidrar til 'egenkraftmobilisering', også omtalt som 'empowerment' (Askheim og Starrin 2008 i IMDI-rapport 5-2009).

IMDi satte i 2010 av egne metodeutviklingsmidler for å dokumentere hvordan de ulike veiledningsmetodene ble praktisert og tilpasset til målgruppen i Ny sjanse-prosjekter. Målet med dokumentasjonen var å finne ut hvordan prosjektene arbeidet metodisk og hvilke eventuelle tilpasninger av metodene de hadde utviklet som fungerte godt i forhold til målgruppene. Særlig to veiledningsmetoder pekte seg ut som de mest brukte i prosjektene: *Løsningsfokusede tilnærming (LØFT)* og *motiverende intervju (MI)* (ofte omtalt som *motiverende samtale*).

Løsningsfokusert tilnærming (LØFT)

I LØFT er ideen at det er mer hensiktsmessig å finne ut hva mennesker gjør som virker, enn det de gjør som ikke virker. Når man blir klar over hva man gjør som har god effekt – og hvilke evner og talenter man tar i bruk for å få dette til – blir det mer av slike handlinger og kvaliteter. Videre er det større oppmerksomhet mot å beskrive løsningsmønsteret, enn å forstå eller kartlegge problemene. Det eneste man trenger, er å beskrive løsningsmønsteret eller nøklene til løsning. Løsningsmønster defineres som handlinger som foregår over tid når problemene er løst og aktørene har fått sine ønskemål oppfylt, og identifiseres ved å konkretisere hva som er annerledes når problemene er løst, og hva aktørene gjør forskjellig. Nøkler til løsning refererer til utslagsgivende handlinger eller hendelser som bidrar til å skape nye bevegelser i en låst situasjon. Det er viktig å legge merke til små endringer, fordi disse kan utløse større endringer. (LØFT-Instituttet i MiA 2010)

Motiverende intervju/samtale (MI)

Motiverende samtale (fra det engelske Motivational Interview) ble utviklet av de amerikanske psykologene Rollnick og Miller. Metoden er utviklet som et samtaleverktøy hvor viktige stikkord for rådgiverens tilnærming er empati, aktiv lytting og speiling. MI-veilederen trenes til å stille få, og åpne spørsmål. Brukerens behov, virkelighetsforståelse og kunnskap om seg selv og sine utfordringer, er utgangspunktet for samtalen og arbeidet med endring.¹³ MI blir også omtalt som «endringsfokusert veiledning», og er beskrevet som brukersentrert og målrettet rådgivning for å utløse atferdsforandringer ved å hjelpe brukerne til å utforske motstridende tanker og følelser. MI-veilederen skal også støtte utsagn fra deltakeren som fremmer forandring. (Frøyland og Neumann 2012, Lundahl et al. 2010)

MiA (2010) fant at verken kvinne- eller ungdomsprosjektene gjennomførte en konsistent metodisk tilnærming, men at de tilpasset metodene ut fra erfaring og til den enkelte deltaker. Noen av ungdomsprosjektene la mest vekt på LØFT-metoden i sin tilnærming, andre på Motiverende samtaler (MI). Prosjektene kartla ungdommens ståsted og utfordringer, i tråd med prinsippene for motiverende samtaler. I veiledningsrelasjonen var det i hovedsak veilederne som kom med forslag og ideer. Rapporten peker på at de prosjektansatte med fordel kunne brukt flere samtaleverktøy fra LØFT og MI og flere åpne spørsmål, for å sørge for mer aktiv deltakelse og en sterkere indre forankret motivasjon hos deltakerne. Det ble sett etter fellestrekk og utfordringer hos ungdommene, med mål om at gruppeaktiviteter kunne forsterke individuelle endringsprosesser gjennom støtte og motivasjon i fellesskapet. (MiA 2010)

Frøyland og Neumann (2012) kartla hvordan åtte ungdomsprosjekter jobbet med blant annet veiledning og oppfølging. Prosjektene hadde en sosialfaglig tilnærming, og var opptatt av å etablere en relasjon og gode prosesser med hver enkelt deltaker. Arbeidsformene som ble beskrevet i

¹³ (Bart og Näsholm 2007 i Frøyland og Neumann 2012:40)

prosjektene, har mange fellestrekk med hovedprinsippene innenfor tilnærmingene Motiverende Intervju og LØFT, selv om ikke alle de ansatte brukte disse begrepene. Undersøkelsen konkluderte med at det var viktig med tilpasning til hvert enkelt individ.

Brukermedvirkning

De beskrevne veiledningsmetodene over har oppmerksomhet omkring individet forståelse av sin situasjon og om indre motivasjon hos den enkelte. Man vektlegger individets evner og muligheter for å skape positiv endring. Sagt på en annen måte legger disse metodene godt til rette for at den enkelte medvirker i sin egen prosess. Ifølge Hansen og Ohls (2011) henger motivasjon, reell brukermedvirkning og resultater av kvalifisering tett sammen. Studien fant at brukermedvirkning er en integrert del av metodene i Ny sjanse, og at samspillet mellom prosjektmedarbeiderne og deltakerne er det viktigste elementet for at medvirkningen skal være reell.

Det er imidlertid få undersøkelser som har sett på deltakernes erfaringer med Jobbsjansen. Enkelte kvalitative studier av ungdommers erfaringer, viste at de følte økt mestring og ansvar for sin egen situasjon etter deltakelse i Jobbsjansen. En studie av deltakernes erfaringer i en tidlig fase, viste at det varierte om deltakerne opplevde at de hadde medvirkning. Djuve og Kavli (2015) fant en betydelig lokal og individuell variasjon i hvordan og i hvilken grad brukermedvirkning praktiseres i introduksjonsprogrammet.

Gjennom studien *Å se hele personen* kommer det fram at de prosjektansatte la vekt på betydningen av relasjonsbygging i forbindelse med kartlegging og individuell plan, og at det er en forutsetning at deltaker får tillit til de ansatte. Prosjektlederne mente en avgjørende faktor for godt resultat, er at deltakerne har eierskap til den individuelle planen, og at planen er realistisk og konkret. Studien anbefaler å sørge for medbestemmelse og at deltakerne aktivt er med på å utforme planen slik at de får eierskap til den. Dette skaper motivasjon, fordi deltakerne får mer kontroll over situasjonen. Studien anbefaler også å anvende kartlegging og individuell plan som prosessuelle verktøy som brukes regelmessig, fordi dette kan øke deltakernes eierskap til prosessen og til løsninger om sin situasjon. (Ohls et al. 2009)

Hansen og Ohls (2011) fant at deltakernes medvirkning i stor grad var avhengig av saksbehandlernes innstilling til og mulighet til å ta utgangspunkt i deltakers definisjon av situasjonen, og hva han/hun gjør for å få fram indre motivasjon. Studien fant også at det er viktig at deltakerne er motiverte for programmet for å utnytte det fullt, og at det ligger et stort potensiale i samspillet mellom deltaker og prosjektmedarbeider. Hvis prosjektmedarbeider har evne til å få fram deltakerens indre motivasjon (gjennom å lytte empatisk og uttrykke tro på deltaker) kan programmet lede til nye muligheter for deltakeren. Deltakerens medvirkning avhenger i stor grad av prosjektmedarbeiderens innstilling til og mulighet for å ta utgangspunkt i deltakers definisjon av situasjonen, og hva hun/han konkret gjør for å støtte deltakeren i å få fram den indre motivasjonen. Nordhagen et al. (2015) peker på at tilstrekkelig kompetanse om motivasjonsarbeid hos prosjektmedarbeiderne, og nok tid med hver bruker, er avgjørende.

Grimsgård (2011) og Augustin (2013) fant at ungdommer som deltok i Jobbsjansen opplevde økt følelse av mestring og tro på egne ferdigheter, og at de ved endt program opplevde en positiv endring i livssituasjonen og økt ansvarsfølelse for arbeidsliv og utdanningsløp. Johannesen og Kordahl (2008) undersøkte deltakernes brukermedvirkning i én prosjektkommune. Det framgikk av studien at

omtrent like mange deltakere opplevde at de hadde innflytelse på programinnhold og individuell plan, som de som mente det motsatte. Studien så ikke på årsakene til hvorfor noen deltakere opplevde at de hadde lite medvirkning.

Gjennom de foreliggende studiene er det vanskelig å konkludere på om brukermedvirkning ivaretas i tilstrekkelig grad innen Jobbsjansen, og dette omtaler vi i kapittel 8.2 om kunnskapsbehov.

KARTLEGGING OG INDIVIDUELL PLAN

IMDi har lagt vekt på at det skal utarbeides en individuell plan på bakgrunn av kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg. Kartlegging er som regel en viktig del av en innledende fase av et kvalifiseringsløp. Slik kartlegging skal bidra til å målrette innhold og opplegg til deltakernes behov slik at man kan ha økt sannsynlighet for sysselsetting. Det framgår av prosjektrapporteringen og enkelte studier at prosjektene ser ut til å jobbe grundig og systematisk med kartlegging og avklaring, spesielt i forbindelse med arenaryddig, som vi så nærmere på i avsnittet om helhetlig tilnærming. Vi har imidlertid ikke funnet studier som har dokumentert systematisk hvordan prosjektene jobber med ulike verktøy i kartleggingen. Oppsummert finner vi at prosjektene vektlegger kartlegging både for kunne tilrettelegge kvalifiseringen, avdekke deltakerens motivasjon og å avklare forventinger til deltakelsen. Individuell plan skal være et sentralt verktøy i kartleggingen, men undersøkelser tyder på at både bruken av og kvaliteten på slike planer har vært mangelfull.

Studier som har dokumentert kartleggingsarbeid, viser at prosjektene legger vekt på grundig kartlegging og avklaring av den enkeltes kompetanse og framtidige mål (Rambøll 2014, Ohls et al. 2009). Slik kartlegging er ett av elementene som må være på plass for å lykkes med et arbeidsrettet kvalifiseringsløp, framholder studiene. Det nevnes også at kartleggingen bør inneholde en forventningsavklaring og realitetsorientering, for å sikre en god balanse mellom hva som er mulig å få til, og den enkeltes ambisjoner og forventninger (Rambøll 2014). I prosjektrapporteringen fra 2010 ble også forventningsavklaring trukket fram som et av de viktigste elementene for å lykkes i ungdomsprosjektene (IMDi-rapport 6-2010). Prosjektene meldte i 2014-rapporteringen at grundig kartlegging av motivasjon og ferdigheter ved oppstart, anses som svært viktig for å tilby et individuelt tilpasset program.

Som en del av kartleggingsprosessen i Jobbsjansen, skal prosjektmedarbeiderne utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i samråd med deltakeren. Den individuelle planen er både et verktøy i den innledende kartlegging og et prosessuelt verktøy til bruk i den videre oppfølgingen av deltakeren, som vi var inne på i beskrivelsen av brukermedvirkning. Individuell plan er også et verktøy for brukermedvirkning. Utarbeidelsen av den individuelle planen har vært en utfordring for prosjektene, og flere studier peker på at det er særlig utfordrende å sikre at deltakeren medvirker i planarbeidet. Tidlig i ordningens historie rapporterte prosjektene i Ny sjanse at individuell plan i liten grad ble benyttet og at individuell plan ble vurdert som lite nyttig fordi det var utfordrende å veilede deltakerne slik at de forsto nytteverdien (IMDi-Rapport 4-2007). Hansen og Ohls (2011) fant at individuelle planer i beste fall ikke ble brukt, og i verste fall virket mot sin hensikt fordi den ikke gjenspeiler deltakers ønsker og behov. I slike situasjoner vil ikke deltakerne føle noe eierskap til planen, ifølge Hansen og Ohls (2011).

I prosjektrapporteringer har prosjektlederne anbefalt å benytte kartleggingsverktøy, som Jobpics og Karrierespillet (IMDi-Rapport 6-2010). MiA (2010) viste til at et prosjekt hadde brukt Arena, et saksbehandlingsverktøy i NAV, for systematisk kartlegging av utfordringer og muligheter hos deltakerne. Dermed kunne andre som eventuelt overtok oppfølgingsansvaret etter Ny sjanse-prosjektet, også ha tilgang til informasjonen.

I forbindelse med rapporteringen i 2014 meldte flere prosjekter at de har hatt nytte av at mye av kartleggingen skjer i praksis hos en arbeidsgiver, i forbindelse med tidlig utplassering i arbeidspraksis (etter tilnærmingen place-then train) (Proba 2015). Noen prosjekter la også i 2015-rapporteringen vekt på den positive betydningen av å inkludere arbeidsgiver mer i kartleggingen av deltaker, og i det konkrete oppfølgingsarbeidet (Proba 2016).

Prosjektene har de siste årene rapportert at enkelte deltakere ikke har tilstrekkelig motivasjon. Enkelte prosjekter har meldt at de vil legge større vekt på kartlegging før inntak, for å sikre at deltakerne er tilstrekkelig motivert. Enkelte prosjekter gjennomfører kartlegging i forkant av inntak, i en utprøvsperiode, for å sile ut umotiverte deltakere (Proba 2015). Dette ble også trukket fram i 2016-rapporteringen, og prosjektene mener mangel på motivasjon er en barriere for måloppnåelse (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Det er imidlertid vanskelig å gi et klart svar på om mangelfull motivasjon skyldes at deltakeren ikke har eierskap til den individuelle planen og målene, om det ikke arbeides godt nok med motivasjon underveis, eller om det skyldes andre forhold. Enkelte av prosjektene ser imidlertid ut til å mene at mangelfull motivasjon kan ha sammenheng med deltakernes helseutfordringer, og at det er viktig å få avklart dette i innledende fase.

Av 2016-rapporteringen, ser det ut til at en del prosjekter har tatt inn deltakere det er krevende å tilrettelegge for innenfor prosjektets tidsramme og ressurser, som deltakere med betydelige helseproblemer. Høgestøl og Skutlaberg (2017) peker på at en grundigere kartlegging før inntak trolig fører til at de ansatte kan jobbe mer målrettet og effektivt med de deltakerne som får plass i Jobbsjansen, mens søkere med lav motivasjon eller betydelige helseutfordringer ikke får plass. Dersom den innledende kartleggingen gir god innsikt i hvilke utfordringer de søkerne som ikke får plass i Jobbsjansen har, gir denne fremgangsmåten også et godt grunnlag for å henvise personer med betydelige helseproblemer til NAV eller helsetjenesten. (Høgestøl og Skutlaberg 2017)

REKRUTTERING AV DELTAKERE

Gjennom en dreining av forsøket i 2009 skulle Ny sjanse særlig rettes mot innvandrere med bakgrunn fra utvalgte landgrupper med høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting. IMDi ba da prosjektene om ta i bruk flere arenaer for å nå fram til nye målgrupper, slik som lokale frivillige organisasjoner, religiøse møteplasser eller offentlige møteplasser som helsestasjon og lignende (Rundskriv 2009).

IMDi satte i 2010 dessuten av midler for å dokumentere hvordan Ny-sjanse prosjektene arbeidet med veiledningsmetodikk og rekruttering. I de påfølgende årene ble ordningen mer og mer rettet mot hjemmeværende kvinner som ikke var mottakere av sosialhjelp. Potensielle deltakere hadde dermed ikke nødvendigvis kontakt med det offentlige hjelpeapparatet, noe som skulle tilsi at prosjektene måtte ta i bruk nye rekrutteringsmetoder.

Oppsummert viser funnene knyttet til rekruttering at prosjektene har hatt utfordringer med å rekruttere deltakere, både fra målgruppene «ungdom» og «hjemmeværende kvinner». Funnene

viser også at prosjektene har brukt ulike metoder for rekruttering. I ungdomsprosjektene ble de fleste deltakerne rekruttert etter å ha blitt henvist fra offentlige instanser, mens kvinneprosjektene arbeidet mer aktivt og brukte flere rekrutteringskanaler. I begge målgruppene ble også en andel av deltakerne rekruttert gjennom løst koblede nettverk.

Det var til tider vært utfordrende å rekruttere deltakere til prosjektene, og det gjelder flere av de ulike målgruppene. Prosjektene oppgir at det har vært vanskelig å motivere personer til å delta og at det har vært utfordringer knyttet til manglende inntektssikring for deltakerne. Noen prosjekter har dessuten tatt inn personer utenfor målgruppa, fordi de opplevde det som vanskelig å avise søkere. (Proba 2015) Prosjektrapporteringen fra 2016 viste at det var utfordrende å rekruttere deltakere som ikke mottok sosialhjelp, men som ellers fylte vilkårene for deltakelse (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Når det gjelder mer spesifikke målgrupper, viser projektrapporteringer at det har vært utfordrende å rekruttere hjemmeværende kvinner (Rapport 6-2010). Våre informanter har vist til at enkelte prosjekter har hatt problemer med å rekruttere ungdom, og at det i minst ett tilfelle har ført til at prosjektet måtte endre målgruppe. Vi viser for øvrig til diskusjonen om målgruppeendringer i kapittel to.

Studien av rekruttering av hjemmeværende kvinner viste at kvinneprosjektene benyttet seg av flere rekrutteringskanaler enn ungdomsprosjektene. Offentlige instanser som NAV og voksenopplæringen informerte potensielle kandidater om kvinneprosjektene. Videre hadde prosjektene samarbeid med minoritetsrådgivere i kommunen/bydelen, som hjalp til med å spre informasjon på sine språk i løst koplede nettverk. Kvinneprosjektene rekrutterte også ved å gå ut til innvandremiljøene, såkalt *bred rekruttering*. Denne rekrutteringsmetoden forutsatte imidlertid at prosjektene allerede hadde kontakt med sentrale personer i innvandremiljøene (MiA 2010). For prosjekter som var kommet i gang, var kontakt via løst koplede gjennomgående den mest effektive metoden for å rekruttere deltakere til kvinneprosjektene (MiA 2010). Kvinneprosjekter i 2009 rapporterte også at mange oppsøkte prosjektene selv når ryktet om Ny sjanse ble spredt i kvinnes nettverk. Rapporteringen viste at en betydelig større andel blant målgruppen hjemmeværende kvinner oppsøkte prosjektene selv, sammenlignet med sosialhjelpsmottakere og ungdom (Rapport 6-2010).

Når det gjelder ungdom og sosialhjelpsmottakere, viser rapportering fra 2009 at en større andel deltakere i målgruppene ungdom og sosialhjelpsmottakere ble henvist fra NAV/sosialkontor, sammenlignet med målgruppen hjemmeværende kvinner (Rapport 6-2010). I tråd med tidligere rapportering fra prosjektene, ble også flertallet av deltakere fra ungdomsprosjektene inkludert i studien fra 2012 henvist fra NAV. Ungdomsprosjektene var i god dialog med henvisende instans, slik at kriterier for deltakelse var kjent. Noen ungdommer ble også rekruttert gjennom andre offentlige instanser, som politiet eller flyktningetjenesten (Frøyland og Neumann 2012). Studien av ungdomsprosjektene viste også at flere deltakere tok kontakt selv, etter å ha snakket med venner som hadde vært eller var deltakere i programmet (Frøyland og Neumann 2012).

ETTEROPPFØLGING AV DELTAKERE

IMDi legger gjennom rundskriv føringer for at prosjektene skal følge opp deltakere som har avsluttet program, også deltakere som har gått over til utdanning og arbeid. I dette avsnittet ser vi på hvordan prosjektene har jobbet med oppfølging av deltakere som har avsluttet program, mens vi i kapittel 5 går nærmere inn på IMDis rolle knyttet til dette.

Tilskuddsrapporteringen for 2015 (Proba 2016) og for 2016 (Høgestøl og Skutlaberg 2017) viser at flere prosjekter mener det er viktig å følge opp deltakerne etter at de har avsluttet Jobbsjansen. Av rapporteringen framgår det at noen av prosjektene har prioritert langtidsoppfølging. Ett av prosjektene oppgir for eksempel at de skal utarbeide rutiner for etteroppfølging, og systematisere og implementere etteroppfølging av deltakere og arbeidsgiver som en del av tjenesten. Dette krever ifølge prosjektet ressurser både til oppfølging av deltakerne og arbeidsgivere. (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Det er få studier som sier noe om dette temaet, men Maximova-Mentzoni og Widding (2015) har oppsummert forskning på oppfølging av deltakere etter at de avsluttet et kvalifiseringstiltak. Forskerne benytter begrepet *etteroppfølging* for denne typen oppfølging.

Grimsgård (2011) intervjuet ungdommer etter avsluttet program i Jobbsjansen, og fant at noen var godt integrerte i arbeidsforhold, mens andre hadde en mer marginalisert tilværelse. Forfatteren konkluderte med at det så ut til å ha særlig kritisk betydning for noen av ungdommene at de mistet tilhørigheten de opplevde under tiden i Jobbsjansen. Dette kan tyde på at deltakerne ville hatt nytte av bedre etteroppfølging fra prosjektansatte i Jobbsjansen etter avsluttet program.

Maximova-Mentzoni og Widding (2015) peker på at etteroppfølging av deltakerne i inntil ett år kunne ha bidratt til at Jobbsjansen fanger opp og finner løsninger på eventuelle problemer som måtte oppstå i overgangen til skole eller arbeid: «Etteroppfølging kan [...] bidra til å hindre tilbakefall til ervervsmessig inaktivitet og kan forstås som en type «risikodempende aktivitet» i den ofte sårbare overgangen mellom tiltak og arbeid eller utdanning» (2015:43). Studien framhevet at følgende forhold kan svekke eller styrke kvaliteten på oppfølgingen: Ressurser og kapasitet, å få på plass organisatorisk kompetanse om hvem som skal følges opp, på hvilken måte og hvor lenge, å styrke prosjektansattes kompetanse, og å utarbeide kvalitetsstandarder og retningslinjer for etteroppfølging.

Etteroppfølging i Sarpsborg kommune

Prosjektet i Sarpsborg kommune arbeider særlig med oppfølging av deltakere som har avsluttet Jobbsjansen og gått over til arbeid/utdanning. Deltakerne følges opp tre måneder etter avsluttet program, og deretter implementeres en systematisk oppfølging som følger en individuelt oppsatt plan. Planen utarbeides når deltakeren går over til utdanning/arbeid. Prosjektet erfarer at de fleste deltakerne selv holder kontakten med Jobbsjansen når de slutter, fordi de opplever en støtte i den relasjonen som er opparbeidet i prosjektiden.

Jobbsjansen Sarpsborg tilskuddsrapportering 2016

4. ORGANISERING, SAMARBEID OG KUNNSKAPSDDELING

Dette kapittelet ser nærmere på organisering, samarbeid, erfaringsutveksling og kunnskapsformidling innenfor Jobbsjansen. Vi gjennomgår hvor og hvordan Jobbsjansprosjektene har vært organisert, og om organisering i eller utenfor NAV påvirker resultater eller ressursituasjonen til prosjektene. Videre ser vi på hvordan prosjektene har samarbeidet, både seg imellom og med andre relevante samarbeidsaktører. Avslutningsvis ser vi på erfaringsutveksling, læring og kunnskapsformidling.

Vi finner blant annet at:

- ◆ *Ordningen har blitt større over tid, med stadig flere prosjekter, flere deltakere, økte bevilgningsrammer, samt en betydelig økning i gjennomsnittlig antall deltakere per prosjekt*
- ◆ *Det har blitt stadig vanligere at prosjekter er organisatorisk forankret i den kommunale delen av NAV*
- ◆ *Hvorvidt prosjektet har organisatorisk tilhørighet i eller utenfor NAV synes å i liten grad påvirke resultatoppnåelse og ressursituasjon*
 - ◇ *Det er imidlertid en tendens til at NAV-ledede prosjekter i større grad benytter seg av NAV-tiltak*
 - ◇ *NAV-ledede prosjekter har i større grad prioritert sosialhjelpsmottakere (i 2016), mens prosjekter organisert utenfor NAV har hatt flere ungdommer som deltakere*
- ◆ *Det er få studier som ser på prosjektenes samarbeid med relevante aktører og hvor systematisk samarbeidet er, og det er særlig lite kunnskap om samarbeidet i nyere tid, utover samarbeidet med arbeidsgivere*
- ◆ *Samarbeidet med NAV synes å ha hatt varierende kvalitet, spesielt synes opprettelsen av kvalifiseringsprogrammet (KVP) å ha utfordret samarbeidsrelasjonene mellom Jobbsjansen (daværende Ny sjanse) og NAV. Det foreligger imidlertid lite dokumentasjon om samarbeidet i senere tid*
- ◆ *Samarbeidet med arbeidsgivere framstår som relativt velfungerende, men en del prosjekter har opplevd det som utfordrende å finne relevante praksisplasser*
- ◆ *Nettverkssamlingene har vært det viktigste virkemidlet for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling mellom prosjektene, og samlingene bør opprettholdes, men det er et potensiale for økt læring ved i større grad å systematisere og dokumentere prosjektenes erfaringer*
- ◆ *Samarbeidet mellom prosjektene framstår ellers som noe fragmentarisk, med lokale initiativ og nettverksoppsettelse fremfor allmenne strategier, samtidig som prosjekter som har vært en del av lokale nettverk, har opplevd dette som svært positivt*
- ◆ *Vi vet lite om i hvor stor grad erfaringer fra Jobbsjansen er videreført til kommunenes ordinære kvalifiseringsarbeid og øvrige tjenester, og hvordan dette i tilfelle har fungert*
- ◆ *Flere intervjuobjekter framhever at kunnskap som er utledet fra arbeidet i Jobbsjansen er underkommunisert både internt i IMDi og ut til kommunene*

4.1. EN STADIG STØRRE ORDNING

Vi har tidligere i rapporten påpekt at Jobbsjansen har vært i stadig utvikling i sin levetid, både med tanke på prioriterte målgrupper, deltakersammensetning og tiltakstilbud. Dette er imidlertid ikke de eneste feltene hvor Jobbsjansen har utviklet seg, ordningen har blant annet blitt betydelig større fra oppstarten i 2005 og fram til 2016. Dette gjelder med hensyn til antallet prosjekter som får støtte,

men også med tanke på antallet deltakere i ordningen. Veksten har imidlertid ikke vært jevnt fordelt utover hvert enkelt tilskuddsår. I 2008 var det totalt 692 deltakere i Jobbsjansen, mens antallet deltakere var såpass lavt som 403 i 2011. I 2009 var det totalt 40 prosjekter under ordningen, et antall som falt til kun 24 prosjekt i 2012.

Tabell 15: Antall Ny sjanse-/Jobbsjansesprosjekter

	Antall Jobbsjansesprosjekter	Antall deltakere
2005	13	901
2006	21	
2007	25	
2008	26	692
2009	40	626
2010	31	529
2011	26	403
2012	24	461
2013	53	943
2014	54	1 579
2015	56	1 713
2016	53	1 770

Nedgangen i antall prosjekter og deltakere som påvirket ordningen fra 2008/2009 og fram til 2012 endret seg etter at prøveprosjektet «Ny sjanse» ble gjort om til den permanente ordningen «Jobbsjansen» i 2013. I 2016 var det totale antallet deltakere 1 770 - mer enn fire ganger så høyt som i 2011. Dette er i tråd med de økende bevilgningene til Jobbsjansen, som økte fra 57 mill. kroner i 2013 til 97 mill. kroner i 2016. Et annet interessant poeng er at mens antallet *prosjekter* har vært stabilt mellom 2013 og 2016, så har antallet *deltakere* økt betydelig i samme tidsrom. Dette betyr at man har fått flere store prosjekter i Jobbsjansen. I 2016 hadde hvert prosjekt i gjennomsnitt 33 deltakere, mot 18 i 2013.

Økningen i antallet deltakere har også påvirket antallet årsverk som arbeider med Jobbsjansen. Av tabell 16, som viser utviklingen for de siste tre år, ser vi at det totale antallet årsverk har økt med nesten 20 prosent i perioden fra 2014 til 2016, fra 101 årsverk til 120. Denne veksten i personellressurser gjør at antallet deltakere per årsverk har holdt seg forholdsvis stabilt over tid, på tross av økningen i deltakermassen. Som påpekt i kapittel tre har tett oppfølging med få deltakere å følge opp per ansatt vært et av suksesskriteriene innenfor ordningen.

Tabell 16: Totalt antall årsverk i Jobbsjansen

	Antall årsverk	Antall deltakere per årsverk
2014	101	15,6
2015	105	16,3
2016	120	14,8

Et annet tydelig utviklingstrekk i perioden er at man etter omleggingen til Jobbsjansen i 2013 har hatt svært stor grad av kontinuitet på prosjektsiden. Av de 52 prosjektene som var aktive i 2016, har 69 prosent vært en del av Jobbsjansen hvert eneste år i perioden 2013 til 2016. Stabilitet på prosjektsiden kan være positivt, blant annet ved at de som arbeider på prosjektet får anledning til å bygge opp stadig mer kompetanse på brukergruppen og metodikken man bruker i kvalifiseringsarbeidet. Det letter også behovet for veiledningsarbeid fra IMDi. Samtidig kan det, som vi er inne på i kapittel 5.3, også gi utfordringer for nye prosjekt som ønsker å søke om midler i

ordningen. Som nytt prosjekt kan det være vanskelig å konkurrere om stønadsmidler med etablerte prosjekter med gode resultater.

Antallet deltakere i ordningen påvirkes av hvor mange deltakere man tar opp hvert år, samt antallet deltakere man klarer å avslutte. I denne sammenhengen er programtiden til deltakerne interessant, ettersom lengre programtid innebærer at man drar med seg deltakere lengre. Som vi kommer nærmere inn på i kapittel 6, kan lang programtid muligens også påvirke måloppnåelsen i ordningen.

Tabell 17: Gjennomsnittlig programtid (måneder) for de som er skrevet ut av programmet

	Gjennomsnitt
2005-2007	8,9
2008	16
2009	9
2010	8,9
2011	11,6
2012	16,7
2013	11,7
2014	10
2015	13
2016	16

Tallene for gjennomsnittlig programtid for de som er skrevet ut av programmet viser at programtiden har variert betydelig i løpet av Jobbsjansens historie. Et interessant poeng er at det ikke er noen fast utviklingsstruktur i programtid, den varierer gjerne fra år til år. Lengst programtid ser man i 2012 og 2016. Begge disse årene var gjennomsnittlig programtid hos utskrevne deltakere 16 måneder. Til sammenligning var den nede i rundt ni måneder i 2005-2007, 2009 og 2010. Når det gjelder 2009 og 2010 er det viktig å poengtere den betydelige overføringen av deltakere fra Jobbsjansen til kvalifiseringsprogrammet disse årene. I følge Proba (2012) ga dette «en kunstig reduksjon i lengden på deltakelsen i Ny sjanse disse årene». Proba (2012:13) påpeker også at fordi prosjektene gjerne følger opp deltidsarbeidende deltakere etter at de har begynt å jobbe deltid, kan man gjerne få en gradvis utfasing av deltakelsen. Dette kan gjøre det vanskelig å definere når man faktisk avslutter programmet, og ulik rapporteringspraksis kan påvirke den registrerte lengden på deltakelsen. Dette er et viktig poeng. Samtidig er det liten grunn til å tro at registreringspraksis varierer slik fra år til år på aggregert nivå. Det er med andre ord vanskelig å konkludere på hva variasjonene i programtid skyldes.

4.2. ORGANISATORISK FORANKRING

I forrige delkapittel så vi at ordningen og prosjektene etter opprettelsen av Jobbsjansen i 2013, har hatt en utvikling mot flere deltakere, både for ordningen generelt, og i det enkelte prosjekt. Det er imidlertid ikke bare størrelsen på prosjektene som har vært i utvikling, de siste årene kan man også se en endring i *hvor* prosjektene er organisert. Tradisjonelt har mange prosjekter vært organisert i NAV eller i voksenopplæringen, men også under andre tjenesteområder i kommunene. Som vi kan se av tabell 18 har det imidlertid blitt vanligere de siste tre årene å ha prosjektene organisert i NAV. I 2016 gjaldt dette 66 prosent av prosjektene, en økning på 14 prosentpoeng sammenlignet med 2014.

Tabell 18: Prosjekter organisert i NAV

	Antall prosjekter organisert i NAV	Andel prosjekter organisert i NAV
2014	28	52 %
2015	34	61 %
2016	35	66 %

Det er i stor grad samsvar mellom andel prosjekter som er organisert i NAV og andel deltakere som sogner til NAV-prosjekter. I 2016 var, som allerede nevnt, 66 prosent av prosjektene organisert i NAV, mens 64 prosent av deltakerne var tilknyttet et NAV-ledet prosjekt. Det er altså i liten grad forskjeller i størrelse mellom prosjektene i og utenfor NAV, men NAV-prosjektene har litt færre deltakere.

Når det gjelder måloppnåelse, trakk Proba fram i sin gjennomgang av resultatene for *Jobbsjansen* i 2014 at deltakere i NAV-prosjekt hadde noe lavere måloppnåelse enn deltakere i prosjekter utenfor NAV, henholdsvis 53 versus 57 prosent (Proba 2015:48). Samme tendens gjorde seg også gjeldende i 2016. Dette året var måloppnåelse blant NAV-ledede prosjekter 67 prosent, mens man i prosjekter utenfor NAV oppnådde en måloppnåelse på 70 prosent. Selv om det altså er en viss forskjell i måloppnåelse (riktignok før man kontrollerer for andre faktorer), er avviket lite, og man kan på dette grunnlaget vanskelig konkludere med at organisering i seg selv er avgjørende for hvorvidt deltakerne blir kvalifisert til jobb/utdanning eller ikke. I en studie av åtte ungdomsprojekter, der halvparten var organisert i NAV og halvparten utenfor NAV, så forfatterne ingen klare forskjeller mellom prosjektene organisert i og utenfor NAV i andelen som ble formidlet til arbeid eller utdanning (Frøyland og Neumann 2012).

Tidligere forskning på *introduksjonsordningen* har vist at man i liten grad kan se forskjell i måloppnåelse mellom prosjekter som er organisert i og utenfor NAV (se blant annet Rambøll 2011, og Skutlaberg, Drangland og Høgestøl 2014). Dette er bakgrunnen for at man i sistnevnte publikasjon valgte å konkludere med at: «Viktigere enn hvor man er organisert er hvordan man organiserer seg» (2014:103).

Et viktig element i alle former for organisering er hvilke ressurser man har tilgjengelig, både økonomiske ressurser og personellressurser. Når det gjelder antall årsverk og antallet deltakere per årsverk for 2016, ser vi ikke store forskjeller mellom prosjektene organisert i eller utenfor NAV. Det er i snitt 14,9 deltakere per årsverk i NAV, og i snitt 14,6 deltakere per årsverk i prosjektene organisert utenfor NAV. Når det gjelder inntektssiden er inntektene per deltaker høyere hos prosjektene organisert utenfor NAV, men også her er forskjellene små¹⁴.

Alt i alt ser vi at det med tanke på måloppnåelse, personellressurser og økonomiske ressurser er forskjeller mellom prosjekt organisert i og utenfor NAV. Forskjellene er imidlertid forholdsvis marginale. På ett felt kan man imidlertid observere helt andre, og klart tydeligere forskjeller mellom prosjektene, avhengig av organisering. Disse forskjellene knytter seg til tiltaksbruk.

Før vi går nærmere inn på tiltaksbruk er det imidlertid viktig å påpeke at alle forskjellene i tiltaksbruk mellom prosjekter organisert i og utenfor NAV ikke nødvendigvis kan føres direkte tilbake til hvor prosjektene er organisert. Det er nemlig også en god del forskjeller knyttet til hvilke målgrupper prosjektene retter seg mot. Som vi kan se av tabell 19 under var for eksempel ungdom en langt viktigere målgruppe for prosjektene organisert utenfor NAV, mens prosjektene organisert i NAV i

¹⁴ Detaljerte data på personell- og økonomiressurser fordelt på prosjekt i og utenfor NAV er vedlagt appendix

betydelig større grad hadde sosialhjelpsmottakere som målgruppe. Dette har betydning, for som individrapporteringen for 2016 viste (Høgestøl og Skutlaberg 2017), får ulike målgrupper i ordningen gjerne forskjellige typer tiltak. Eksempelvis får kvinner generelt sett flere typer tiltak enn menn, og ungdom får i mindre grad enn andre grupper språkopplæringstiltak.

Tabell 19: Målgruppesammensetning, fordelt på prosjekter organisert i og utenfor NAV (Kilde: Individrapportering 2016)

	Hjemmeværende kvinner	Ungdom	Sosialhjelpsmottakere	Familiegjenforente kvinner	Mottakere av overgangsstønnad	Annen
Organisert i NAV	44,9 %	12,9 %	21,8 %	9,5 %	6,2 %	4,6 %
Organisert utenfor NAV	48,7 %	23,5 %	10,4 %	5,4 %	2,2 %	9,7 %

Med dette som bakteppe tar tabell 20 på neste side utgangspunkt i andelen deltakere som ble tilbudt ulike former for tiltak i 2016, brutt ned på hvorvidt de tilhørte prosjekt organisert i eller utenfor NAV. Vi presenterer her et utvalg av tiltak. En fullstendig oversikt er vedlagt i appendiks.

Det første vi ønsker å trekke fram er at det er en klar forskjell i bruken av *AMO-kurs* og *oppfølgingstiltak i regi av NAV*. Begge disse tiltakene brukes i langt større grad av prosjekter organisert i NAV. Dette antyder at det å få tilgang på NAVs tiltakspakker er enklere for prosjekter som har en direkte tilknytning til NAV. De NAV-ledede prosjektene utmerker seg også ved å i langt større grad ta i bruk *tiltak i regi av frivillige organisasjoner*. I tillegg ser det ut til at disse prosjektene har et mer aktivt forhold til visse typer samfunnsorienterte tilbud. Både *samfunnskunnskapsorienteringskurs*, *tiltak som fremmer sosialt nettverk*, *kulturelle tiltak* og *familieveiledning* ble mer brukt av prosjektene organisert i NAV. Dette kan imidlertid ha sammenheng med målgruppestruktur. Ungdomsmålgruppen tilbys generelt disse tiltakene mindre enn andre målgrupper, og som vi så i tabell 19, er ungdom en viktigere målgruppe for prosjektene organisert utenfor NAV.

Prosjektene organisert utenfor NAV tilbyr på sin side språkpraksis på et arbeidssted/ambulerende lærer på praksisplass, jobbsøkerkurs/CV-skriving og mentor/fadder på arbeidsplassen i langt større grad enn NAV-prosjektene. Ordinær klasseromsundervisning og enkeltfag videregående skole er også vanligere, noe som nok delvis har sammenheng med fokuset på ungdomsmålgruppen.

Det er også en viss forskjell i bruken av tiltaket *Arbeidspraksis i ordinær virksomhet*. 72 prosent av deltakerne i prosjekt organisert utenfor NAV gjennomførte denne formen for arbeidspraksis, mot 66,7 prosent av prosjektene organisert i NAV. Dette er et viktig poeng, for det har tidligere blitt vist at dette tiltaket har en signifikant og positiv påvirkning på sannsynligheten for måloppnåelse (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Samtidig er det viktig å påpeke at uavhengig av *hvor* prosjektene er organisert, så er dette tiltaket i begge tilfeller det klart mest benyttede.

Tabell 20: Tiltaksbruk i prosjekt organisert i og utenfor NAV (Kilde: Individrapportering 2016)

	Organisert utenfor NAV	Organisert i NAV	Avvik mellom NAV og ikke NAV
Språkopplæring og/eller -trening			
Ordinær klasseromsundervisning	45,6%	37,4%	-8,2%
Tiltak i regi av frivillige organisasjoner	7,6%	25,8%	18,2%
Språkpraksis på et arbeidssted/ambulerende lærer på praksis plass	30,4%	19,2%	-11,2%
Arbeidsrettede tilbud/tiltak			
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	72,0%	66,7%	-5,4%
Jobbsøkerkurs/CV-skriving	51,1%	35,7%	-15,4%
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	10,6%	23,2%	12,6%
Mentor/fadder på arbeidsplassen	18,2%	5,2%	-13,0%
Oppfølgingstiltak (i regi av NAV)	0,9%	4,2%	3,3%
Grunnleggende opplæring			
Enkeltfag videregående skole	10,9%	4,0%	-6,9%
Samfunnsorienterende/andre typer tilbud			
Samfunnskunnskapsorientering/kurs	47,7%	57,7%	10,0%
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	43,8%	57,6%	13,8%
Kultur - film/musikk/teater/maling	10,0%	20,0%	10,0%
Familieveiledning/andre tiltak knyttet til barn og familie	10,0%	18,5%	8,5%

Frøyland og Neumann (2012) dokumenterer i sin studie en sammenheng mellom prosjektenes organisering og tiltaksbruk som er i samsvar med tabellen ovenfor. Prosjekter som var plassert i NAV benyttet seg i større grad av NAVs tiltaksmeny i arbeidet med ungdommene, mens prosjektene som var lokalisert utenfor NAV i større grad utviklet eller igangsatte kvalifiserende tiltak selv eller i samarbeid med andre faginstanser. Videre så det ut til at ungdomsprosjektene organisert utenfor NAV sto friere til å velge innfallsvinkler og tiltaksbruk, og var organisert i fagmiljøer med høy kompetanse om arbeid med etniske minoritetsgrupper. Djuve et.al (2017) viser til lignende erfaringer i den nylig gjennomførte evalueringen av introduksjonsprogrammet; ansatte i programmer organisert utenfor NAV mener at dette gir mer fleksibilitet i arbeidet. Tilsvarende argumenterer ansatte i programmer som er lagt til NAV, at dette gir bedre tilgang på NAV-tiltak.

I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan Jobbsjansesprosjektene har samarbeidet med andre tjenester i kommunen og med arbeidsgivere.

4.3. SYSTEMATISK SAMARBEID

IMDi forutsetter at prosjektene skal etablere forpliktende og systematisk samarbeid med relevante kommunale, fylkeskommunale og statlige sektormyndigheter, samt private og offentlige arbeidsgivere. IMDi har også fra 2013 lagt vekt på samarbeidet med lokale frivillige organisasjoner. Disse føringene framgår av rundskriv for ordningen.

Hvilke samarbeidspartnere prosjektene har, er avhengig av en rekke faktorer, blant annet hvor prosjektene har organisatorisk tilhørighet og hvilke målgrupper de arbeider med. Vi så i forrige kapittel at majoriteten av prosjektene i perioden 2014-2016 har organisatorisk tilhørighet til NAV. I tillegg er en god del prosjekter organisatorisk forankret i voksenopplæringen. Andre prosjekteiere er blant annet flyktingtjenesten/innvandrertjenesten.

De vanligste samarbeidspartnerne til Jobbsjansesprosjektene er NAV, voksenopplæringen, flyktingtjenesten/innvandrertjenesten, og private og offentlige arbeidsgivere. Vi ser altså at mange

ulike offentlige enheter både fungerer som prosjekteier av, og som samarbeidspartner med Jobbsjanseprojekter. I tillegg har mange prosjekter samarbeid med tjenester som helsestasjon, primærhelsetjenesten, åpen barnehage, frisklivssentral, familievernkontor, barnevern, politi og frivillige organisasjoner. Prosjektene helhetlige tilnærming til deltakerne, som vi beskrev i kapittel 3.2, forutsetter at prosjektene samarbeid med flere ulike instanser.

IMDi har presisert at prosjekter som ikke er organisert i NAV, må inngå særskilt samarbeidsavtale med NAV. For disse prosjektene er samarbeidet med både NAV og voksenopplæringen vesentlig. Den statlige delen av NAV, som har ansvar for arbeidsmarkedstiltakene, har vært en viktig samarbeidspartner for prosjektene om arbeidsrettet programinnhold. Voksenopplæringen har ansvar for blant annet opplæring i norsk, samfunnskunnskap, og andre relevante tiltak. Videre er private og offentlige arbeidsgivere viktige samarbeidspartnere.

En komparativ kartlegging og kunnskapsoppsummering¹⁵ i de nordiske landene har identifisert gode grep for mer effektiv integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet, og framhever systematisk samarbeid mellom relevante aktører, offentlige, private, frivillige organisasjoner og innvandrerne selv, både i planlegging og gjennomføring (Nordhagen et al. 2015).

HVORDAN HAR SAMARBEIDET FUNGERT?

Gjennomføringen av Jobbsjansprogrammet forutsetter nært samarbeid mellom ulike lokale tjenester. Ulike aktører rår over ulike virkemidler som på ulike måter inngår i programmet, for eksempel gjelder dette tiltakene. Videre har vi i kapittel tre beskrevet at en helhetlig tilnærming til deltakere er utbredt blant prosjektene; en tilnærming som krever involvering av ulike offentlige instanser. Nært samarbeid mellom ulike instanser kan være viktig både for å identifisere hjelpebehovene og for å sette inn de rette tiltakene overfor det som på mange måter kan sies å være sårbar gruppe: deltakerne i Jobbsjansen står langt fra arbeidslivet, faller utenfor andre ordninger og kan ha et omfattende hjelpebehov.

Det finnes overordnet sett relativt lite dokumentasjon på hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene i Jobbsjansen fungerer, og om samarbeidet er av forpliktende og systematisk karakter slik føringene tilsier. Prosjektrapporteringer viser imidlertid at det foregår mye samarbeid omkring for eksempel om programinnhold og henvisning av deltakere. Det finnes noe informasjon om samarbeidet mellom prosjektene og NAV, men denne informasjonen begynner å bli noe utdatert. Av projektrapporteringen og av enkelte studier framgår det at prosjektene har hatt utfordringer i samarbeidet med NAV, og spesielt i de første årene av ordningen, da en stor andel deltakere ble overført fra Ny sjanse til kvalifiseringsprogrammet (KVP). Andre prosjekter melder om godt samarbeid med NAV.

Når det gjelder samarbeidet med arbeidsgivere, er dette bedre dokumentert. Generelt synes det som at samarbeidet mellom prosjektene og arbeidsgivere har fungert relativt godt. Prosjektene anbefaler hyppig og tett oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver i tråd med Supported Employment- og place-train-tilnærmingen. Noen prosjekter har imidlertid hatt problemer med å etablere praksisplasser for deltakerne, som vi vil komme nærmere inn på videre i kapitlet.

¹⁵ Wahlgren m.fl. (2010), referert i Nordhagen et al. (2015)

Ulike instanser i kommunene og frivillige organisasjoner har spilt en rolle i å henvise deltakere, informere potensielle deltakere om programmet eller i samarbeid ved å tilby tiltak. Vi så i kapittel 3 at 19 prosent av deltakerne i 2016 gjennomførte tiltak i regi av frivillige organisasjoner. Hvordan samarbeidet mellom tjenester i kommunen og frivillige organisasjoner fungerer, finnes det knapt informasjon om. Videre har noen prosjekter etablert samarbeid med for eksempel Frisklivssentral om trimgrupper og kostholdsveiledning, og med åpen barnehage for å sikre at mødre kan delta i norskopplæring eller praksis (Rambøll 2014). Som vi viste i kapittel 3.2, samarbeidet prosjektet i Hammerfest tett med familievernkontor, helsesøster, barnevern og politi, og hadde gjort seg bemerket i arbeidet mot vold i nære relasjoner. En helhetlig tilnærming til deltakeren forutsetter nettopp et slikt tett samarbeid med ulike instanser. Dette arbeidet er spesielt viktig, fordi Jobbsjansen har en unik mulighet til å rekruttere og arbeide tett med kvinner som står utenfor arbeidslivet, og som ofte har et lite nettverk i lokalmiljøet.

Samarbeid med NAV

IMDi har tatt initiativer til kompetanseoverføring mellom Jobbsjansen og andre ordninger. I 2008 arbeidet IMDi med å overføre kompetanse fra Ny sjanse-prosjektene til KVP. Ett av vilkårene for å få midler dette året, var at kommunene utarbeidet en plan for å ivareta kompetanseoverføring til NAV. Prosjektene rapporterte at de hadde etablert faste felles møter, arbeidsgrupper eller nettverkssamlinger med NAV for å diskutere overgangen. Flere prosjekter meldte likevel om varierende kvalitet på oppfølgingen av de tidligere Ny sjanse-deltakerne i kvalifiseringsprogrammet. Utfordringene gikk i hovedsak ut på å ivareta kontinuiteten inn i kvalifiseringsprogrammet (IMDi-Rapport 5:2009). Videre gikk det fram av prosjektrapporteringen i 2010 at Ny sjanse ble oppfattet som en konkurrent til NAVs kvalifiseringsprogram på grunn av overlappende målgrupper (IMDi 2011).

I denne perioden ser det ut til å være stor variasjon mellom prosjektene i hvor mye kontakt de hadde med NAV. En del prosjekter, særlig de rettet mot sosialhjelpsmottakere og ungdom, meldte om utfordringer rundt uklare linjer i de nyetablerte NAV-kontorene. Noen prosjekter rapporterte om svært liten kontakt mellom Ny Sjanse og NAV, og at de ikke hadde noen felles aktiviteter. Andre melder om et godt samarbeid både på saksbehandler- og systemnivå, og en økt forståelse for målgruppens behov blant ansatte i NAV. De prosjektene som hadde tett forhold til andre tjenesteleverandører, mente det var viktig å utnytte NAVs apparat for avklaring av arbeidsevne og helsesituasjon. Dette var ledd i den helhetlige tilnærmingen og hadde til hensikt å fjerne barrierer for yrkesdeltakelse. (IMDi 2011).

Frøyland og Neumann (2012) fant at tiltak i NAV ikke oppleves som gode nok eller tilstrekkelig tilpasset ungdomsprosjektene. Noen av prosjektene organisert utenfor NAV hadde etablert et godt samarbeid med NAV, prosjekter forankret i NAV hadde tett samarbeid med ungdomsteamet i NAV-kontoret, mens andre prosjekter jobbet mer distansert og løsrevet fra NAV. Studien konkluderte også med at hvor prosjektene var organisert, ikke var avgjørende for et godt samarbeid. Det var mulig å jobbe konstruktivt med ungdom i prosjekter både lokalisert i og utenfor NAV-kontoret - gitt at man fikk rammer til å jobbe godt metodisk og med tett oppfølging av hver enkelt ungdom.

Prosjektene har framhevet at barrierer for et godt samarbeid mellom tjenester, er tid og arbeidspress, og at de ulike partnerne har forskjellige interesser og ulike overordnede målsettinger. Rambøll (2014) pekte på at tjenestene derfor bør være bevisste på mulighetene og handlingsrommet

som eksisterer i systemene, og ikke bli fanget i «sektortenkning», og at ledelsen i de ulike tjenestene bør legge til rette for og prioritere samarbeid. (Rambøll 2014).

Samarbeid med arbeidsgivere og etablering av praksisplasser

Å tilpasse kvalifiseringen mot behovet for arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet, er satt som et mål for ordningen. IMDi har gjennom hele ordningens historie signalisert at prosjektene skal arbeide med å forbedre modeller og metoder for opplæring av deltakere før og på arbeidspraksis, og at de i samarbeid med næringsliv/arbeidsgiver skal ta sikte på å styrke overgangen og rekruttering til næringslivet.

I Meld. St. 30 (2015–2016) meldte regjeringen at de vil gjøre det lettere for private og offentlige arbeidsgivere å samarbeide med kommunene om tiltak som forbereder deltakere i grunnleggende kvalifisering for deltakelse i arbeidslivet. Det framgår at samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere lokalt og regionalt kan gi kommunene muligheter til å innrette blant annet Jobbsjansen til det lokale behovet for arbeidskraft og kompetanse.

Som vi beskrev i kapittel 3, har arbeidsrettede tiltak som tar sikte på å øke deltakernes yrkeskompetanse, vært svært sentrale i denne ordningen. Prosjektene har god erfaring med tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver i tråd med Supported Employment/place-train-metodikken. Erfaringene med en slik tilnærming er at kvaliteten på praksisen er av stor betydning for utbyttet (Høgestøl og Skutlaberg 2017, Rambøll 2014). Rambølls (2014) studie av gode kvalifiseringsløp oppsummerte at godt samarbeid med arbeidsgivere er en forutsetning for å lykkes med arbeidsrettet kvalifisering, og at prosjektene må tilpasse seg arbeidsgivers premisser, og være fleksible og løsningsorienterte.

Både kommunale virksomheter, arbeidsmarkedsbedrifter og private bedrifter er viktige samarbeidspartnere for prosjektene. Forpliktende praksisavtaler er et viktig suksesskriterium for å få deltakere ut i arbeidspraksis, og videre til en eventuell ansettelse (Rambøll 2014). Prosjektene har anbefalt dialog med arbeidsgiver før utplassering, om muligheter for jobb etter at praksisperioden er over (Proba 2015).

Prosjektene har gjennom rapporteringer også anbefalt å utvikle og pleie et omfattende nettverk av arbeidsgivere, for å lykkes med å finne relevante praksisplasser. Prosjektene har i valg av samarbeidspartnere lagt vekt på muligheter for relevant praksis, god opplæring, og en sjanse for at deltakeren på sikt kan få jobb. (IMDi-Rapport 6-2010). Mange prosjekter har imidlertid hatt problemer med å etablere relevante praksisplasser, og rapporterte blant annet at stor konkurranse om praksisplasser var en årsak til det (Proba 2015, Rambøll 2014).

Få studier har sett på arbeidsgivernes erfaringer, men én studie som involverte både private og offentlige arbeidsgivere, viste at flertallet hadde positive erfaringer med Ny sjanse-deltakerne (Rambøll 2010). Når det gjelder oppfølgingen fra prosjektene, oppga arbeidsgiverne at de oftest fikk oppfølging dersom det var konkrete utfordringer med den ansatte. Studien viste at informasjonen fra prosjektene til arbeidsgivere bør styrkes i forkant for å tydeliggjøre forventninger. Videre hadde arbeidsgiverne noen utfordringer knyttet til deltakernes manglende språkferdigheter, og at ansettelsene har krevd noe flere ressurser enn antatt. Flertallet av arbeidsgivere hadde riktignok iverksatt tiltak for å imøtekomme disse utfordringene, som for eksempel gjennom omfordeling av arbeidsoppgaver, forlengelse av lønnskudd eller tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

Vennesla: tett samarbeid mellom voksenopplæringen, NAV og arbeidsgivere

Jobbsjansen Vennesla har vært opptatt av å bygge et bredt nettverk med gode samarbeidspartnere både i privat næringsliv og i kommunal sektor, med faste praksisplasser og lærlingplasser. Prosjektet ønsker å tilby lærlingplasser med mål om fagbrev, og å gi deltakerne muligheten til å etablere egen bedrift; som to deltakere har lyktes med så langt.

Prosjektet uttrykker at nettverksbyggingen har ført til at deltakerne lettere får praksisplass. Prosjektet har seks faste praksisplasser ved omsorgssenteret i kommunen og har etablert lærlingkontrakter både i kommunal sektor og i det private næringsliv. I 2016 har prosjektet lyktes med å skaffe lærlingkontrakter for seks deltakere som har gjennomført videregående opplæring vg1 og vg2.

Det er et mål å gi hver deltaker individuell oppfølging og kompetanseheving i form av utdanning og arbeidsrettede tiltak som fører dem ut i jobb. Dette gjøres i tett samarbeid med NAV. Jobbsjansen er organisert under voksenopplæringen, men har et tett formalisert samarbeid med NAV, med faste samarbeidsmøter to ganger i måneden. Ifølge prosjektet har dette ført til mer optimale, skreddersydde og arbeidsrettede programmer for deltakerne. Leder ved NAV og voksenopplæringen er i styringsgruppen for Jobbsjansen, noe som har gitt positive signaler rundt prosjektet.

Prosjektleder har individuelle samtaler med deltakerne en gang i uken, og de som går yrkesrettede kurs får også oppfølging fra faglærer. I evalueringsmøter legger prosjektleder vekt på eventuelle hindringer for måloppnåelse og raske endringer ved behov. Prosjektleder besøker deltaker på praksisplassen og arrangerer trekantsamtaler med veileder og deltaker. Prosjektet har også månedlig felles samling med en fast coach, om alt fra arbeidslivet til foreldrerollen.

Vennesla tilskuddsrapportering, 2016

Behov for styrket samarbeid og økt kunnskap om samarbeidsrelasjoner

Vi vurderer samlet sett at det trengs mer kunnskap om hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert i Jobbsjansen fungerer, i hvilken grad samarbeidet er av forpliktende karakter og hvorvidt dette påvirker erfaringene. Den videre følgeevalueringen som ideas2evidence for tiden gjennomfører for IMDi, vil kunne gi noen flere svar på dette området. Videre vurderer vi, basert på den kunnskapen som foreligger, at det er rom for å arbeide systematisk med å øke og forbedre samarbeidet mellom enkelte aktører. Det er for eksempel potensiale for at prosjektene samarbeider mer med frivillige aktører, og funnene tyder på at samarbeidet mellom NAV og prosjektene i en del tilfeller trengs å smøres. Samarbeidet mellom prosjekter og arbeidsgivere ut til å ha fungert godt, men basert på innspill fra prosjektene bør prosjektene etter vår vurdering styrke sin innsats for å utvikle nettverket av arbeidsgivere. Prosjekter som har et godt etablert samarbeid med arbeidsgiver, framhever nettopp at slike nettverk er viktige for å ha god tilgang til praksisplasser. I

den sammenheng bør man også se nærmere på hvordan IMDi kan understøtte prosjektenes innsats for å styrke nettverksarbeidet overfor arbeidsgivere. I 2016 fikk IMDi i oppgave å legge til rette for at næringsaktører som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud for deltakere i introduksjonsprogrammet, lettere kan komme i kontakt med kommuner. I følge IMDi har dette arbeidet gitt IMDi et bredere nettverk, god dialog og samarbeid med flere relevante næringslivsaktører for innvandrere (IMDi Årsrapport 2016). Vi mener det hadde vært en fordel om Jobbsjansprosjektene også kunne dra nytte av IMDis rolle som bindeledd mellom kommuner og næringslivet for slik å kunne styrke tilgangen på arbeidspraksisplasser også for deltakere i Jobbsjansen.

4.4. KUNNSKAPSDELING OG LÆRING

IMDi har vært opptatt av at man gjennom ordningen skal få fram erfaringer med metoder og arbeidsformer som kunne evalueres, formidles og brukes i større skala. Gjennom samarbeidet mellom IMDi og kommunene, skal tilskuddsordningen bidra til kunnskapsutvikling som kan ha overføringsverdi. I en tidlig fase ble det også lagt vekt på at kunnskap og erfaringer fra Ny sjanse skulle gjøres lett tilgjengelig og anvendbar, spesielt overfor nye prosjektkommuner/-bydeler. IMDi har jevnt over også signalisert at prosjektkommunene skal delta i formidlingen av erfaringer og resultater til andre kommuner og offentlige myndigheter med sektoransvar på integreringsfeltet. IMDi har blant annet tilrettelagt for erfaringsutveksling og nettverksbygging gjennom nettverkssamlinger for alle prosjektkommunene. Vi ser mer helhetlig på IMDis rolle i forbindelse med dette i kapittel 5.

Vi oppfatter at myndighetene har som mål at det skal foregå kunnskapsdeling av ulike slag innen Jobbsjansen:

- ◆ Mellom prosjektene som deltar i ordningen
- ◆ Mellom prosjektene og kommunenes øvrige arbeid, herunder gjennom overføring av arbeidsmåter el.lign. til ordinær drift
- ◆ Mellom ordningen og andre lignende ordninger/ordninger med lignende målgrupper

For at man skal lykkes med en slik kunnskapsdeling, krever det innsats på lokalt nivå fra prosjektene. I tillegg kan forvalter av ordningen legge til rette for at slik kunnskapsdeling skal finne sted, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Vi konsentrerer oss her om formelt organisert kunnskapsdeling – dvs. ikke det som skjer gjennom uformell interaksjon mellom medarbeidere i det enkelte prosjekt, men at det gjennom formelle strukturer legges til rette for deling av kunnskap.

Når vi har skullet undersøke om og hvordan slik kunnskapsdeling foregår, har det blitt tydelig at det er få studier som har tatt for seg dette temaet på noen systematisk måte. Gjennomgangen av forskningen gir oss noen svar, men vi har også måtte ta utgangspunkt i prosjektrapporteringer og informasjon gitt i intervjuer vi har gjennomført med IMDi.

ERFARINGSUTVEKSLING MELLOM PROSJEKTENE

Vi finner at den viktigste formen for formelt organisert kunnskapsdeling, er samlingene som IMDi arrangerer for prosjektene. Det arrangeres nasjonale nettverkssamlinger for Jobbsjansprosjektene annet hvert år. I det året det ikke er nasjonal samling, arrangerer IMDis regionkontorer egne regionale samlinger for prosjektene. Det kommer fram av intervjuer med regionkontorene at disse

nettverkssamlingene har vært et viktig virkemiddel for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling mellom prosjektene. Samlingene oppleves særlig som nyttig for regioner med få prosjekter, fordi erfaringsdelingen mellom prosjektene blir rikere. Prosjektkommunene har årlig fått midler øremerket deltakelse på nettverkssamlinger, og blitt invitert til de regionale fagverkstedene for kompetanseheving av programrådgivere. Ohls et al. (2009) fant at prosjektlederne opplevde nettverkssamlingene som en viktig støtte, og særlig nyttig for å kunne diskutere med andre prosjekter som har samme målgruppe. Studien anbefalte at nettverkssamlingene burde videreføres og at det er nyttig at prosjektmedarbeiderne har mulighet til å diskutere konkrete saker med IMDi. I første del av følgeevalueringen av Jobbsjansens nye innretning, som ideas2evidence gjennomfører, finner man støtte for dette. Prosjektene ønsker at IMDi skal fortsette å legge til rette for møteplasser og erfaringsutveksling. Særlig ønsker prosjektene at IMDi legger til rette for møteplasser og erfaringsutveksling med andre Jobbsjansprosjekter i egen region, med andre Jobbsjansprosjekter nasjonalt og mellom Jobbsjansen og annet relevant opplærings- og kvalifiseringsarbeid. (Lerfaldet et al 2017) Så vidt vi kan se har IMDi i liten grad dokumentert den kunnskapsdelingen som foregår på nettverkssamlingene, utover Rambølls (2014) dokumentasjon av erfaringer fra nettverkssamlinger i 2013.

I tillegg til å arrangere nettverkssamlinger, er regionkontorene til IMDi opptatt av å knytte kontakter mellom prosjektene på andre måter, og forteller at de henviser prosjekter til hverandre for økt læring. Enkelte prosjekter beskriver i den årlige rapporteringen at de har lært mye av andre prosjekter og at dette har vært avgjørende for prosjektets arbeid. Noen prosjekter har besøkt andre prosjekter for å lære om en spesiell metode eller for å diskutere arbeid med en spesiell målgruppe. Samtidig konkluderte Frøyland og Neumann (2012) i sin undersøkelse av ungdomsprosjekter, at prosjektene kunne lære mer av hverandre dersom de tok i bruk en mer systematisk deling av erfaringer mellom prosjektene. Gode metoder og verktøy i noen prosjekter, var ikke tatt i bruk av andre prosjekter.

I tilskuddsrapporteringen for 2014 og 2015 framhevet prosjekter i Oslo nytten av at flere prosjekter er sammen i et nettverk, og dermed kan samarbeide om tilbud, felles undervisning (Proba 2015, Proba 2016), og at man har et større forum å ta opp ting i (Proba 2016). Det deles til en viss grad også kunnskap mellom prosjektene utenom den direkte kontakten dem imellom gjennom samlinger og forum. For 2017 har IMDi laget en oversikt over alle prosjektene som er pågående i 2017, med en kortfattet beskrivelse av prosjektene og kontaklinformasjon til prosjektansvarlig. Dette er et virkemiddel som skal bidra til økt læring og dialog mellom prosjektene. Oversikten inneholder ikke utdypende informasjon om metoder og arbeidsmåter, men katalogen er ment å bidra til at prosjekter lettere kan ta kontakt med hverandre for å utveksle erfaringer og lære av hverandre.

Ifølge IMDi er nettstedet imdi.no/Jobbsjansen et viktig kommunikasjonsverktøy for informasjon og kunnskapsformidling. IMDis nåværende nettside om Jobbsjansen inneholder overordnet informasjon og lenker til enkelte relevante rapporter og veiledere, men det ser ut til å mangle et fora hvor regionkontorene og prosjektene kan publisere kunnskap eller formidle erfaringer fra prosjektene, utenom nettverkssamlingene. Våre informanter uttrykte i intervju at kunnskapsutviklingen og arbeidet som gjøres i Jobbsjansprosjektene i liten grad formidles til kommunene, og internt i IMDi. Dette gjelder for eksempel resultatet fra individ- og prosjektrapporteringen, som i liten grad kommuniseres til projektkommunene for å gi økt læring.

KUNNSKAPSDELING MED AKTØRER UTENFOR ORDNINGEN

Når det gjelder overføring av kunnskap fra Jobbsjansen til andre tjenester i kommunene, er det sannsynlig at det foregår mye kunnskapsdeling som et resultat av den samhandlingen som prosjektene har med andre aktører. Vi har tidligere i kapittelet beskrevet at mange instanser er involvert i å gjennomføre programmet. Slik sett kan man anta at øvrige tjenester og etater kan ta opp i seg læring fra Jobbsjansen. Vi finner imidlertid lite dokumentasjon av kommunenes praksis på dette området.

Når det gjelder IMDi's rolle som tilrettelegger for kunnskapsoverføring til andre tjenester, har vi tidligere beskrevet at IMDi i stor grad la vekt på kompetanseoverføring fra Ny sjanse til kvalifiseringsprogrammet i starten av ordningen. Utover dette, kjenner vi lite til hvordan IMDi har bidratt til at kunnskap fra ordningen blir formidlet og implementert i ordinære tjenester i kommunene. Våre informanter mener Jobbsjansen-metodene i større grad burde ha blitt overført til introduksjonsprogrammet. Dette gjelder blant annet erfaringer med tett oppfølging av kvinner med sammensatte behov. IMDi's regionkontorer kan imidlertid gi enkeltteksempler på at metoder fra Jobbsjansen har blitt overført til NAV i deres region. For eksempel oppgis det at en praksis med å også innkalle deltakerens ektefelle til møte i NAV ved oppstart av kurs i regi av NAV osv, har spredt seg. Én av IMDi's regioner oppga at prosjekter som skal utfases i deres region, sammenfatter funn og erfaringer man har gjort seg, og rapporterer om dette til ordinære tjenester i kommunene. Dette ser imidlertid ikke ut til å være en praksis som er vanlig for alle prosjektene. Rambøll (2014) trakk fram i sin rapport at Bergen kommune lyktes med å implementere ordningen som et permanent kvalifiseringssenter, gjennom et langvarig og tålmodig påvirkningsarbeid og synliggjøring av gode resultater for kommuneledelsen.

LEGGES DET TILSTREKkelig TIL RETTE FOR KUNNSKAPSDELING?

Nettverkssamlingene for prosjektene ser alt i alt ut til å ha vært et av de viktigste virkemidlene for kunnskapsdeling om arbeidsmåter og metoder mellom prosjektene, og vi mener IMDi bør fortsette å legge til rette for slike samlinger. Våre informanter mener imidlertid at IMDi har et forbedringspotensial når det gjelder å formidle gode arbeidsmåter fra prosjektene, både til andre prosjektkommuner, internt i IMDi og til introduksjonsprogrammet. Vi vil derfor anbefale at IMDi sørger for bedre *dokumentasjon* av erfaringsutvekslingen og kunnskapsdelingen som skjer på nettverkssamlinger, slik at prosjektene kan bruke denne læringen i arbeidet med Jobbsjansen i framtiden.

Vi har også sett at Oslo har opprettet et nettverk mellom prosjektene. Denne type lokale initiativ og nettverksopprettelser vil naturlig nok i større grad oppstå i regioner med mange prosjekter, og er i hovedsak positivt. Andre prosjekter kan imidlertid ha like store behov for slik nettverksbygging, og vi mener det kan være potensiale for mer allmenne strategier for slik erfaringsutveksling mellom prosjektene. I tilfelle ville dette være noe tilskuddsforvalter kunne legge til rette for.

Som vil vi komme nærmere inn på i kapittel 6 og 7 produserer Jobbsjansen gode resultater, og det er grunn til å tro at andre tjenester og ordninger har noe å lære av erfaringene man har gjort seg innenfor Jobbsjansen. Vi anser derfor at det hadde vært nyttig om IMDi i større grad rettet oppmerksomheten mot å dokumentere erfaringene til de prosjektene som har lyktes med å overføre kunnskap og praksis til ordinære tjenester. I kapittel om videre kunnskapsbehov peker vi på at det

trengs mer kunnskap om hvorvidt lærdom fra Jobbsjansen har blitt overført til ordinære tjenester og andre ordninger, og hvordan dette har fungert.

Jevnt over er altså inntrykket at det nok er potensiale for mer systematisk kunnskapsdeling og at man legger vekt på *ulike former* for kunnskapsdeling, samt dokumenterer dette arbeidet. IMDi's rolle vil i den sammenheng være å ha et system for samle inn, analysere og presentere denne kunnskapen. Det har ikke vært rom for i arbeidet med denne rapporten å undersøke hva slags vilkår for kunnskapsdeling som finnes i prosjektene eller i IMDi. Ei heller har vi foretatt undersøkelser om hva slags form for kunnskapsdeling som kan være hensiktsmessig. Prosjektbaserte organisasjoner og deres midlertidighet, gjør at man ofte er opptatt av framdrift. Man kan si at organisasjonens eksistens avhenger av innsatsen, og det blir viktig å produsere resultater. I en slik situasjon kan det være vanskelig å prioritere kunnskapsdeling, ifølge Enehaug (et.al. 2015). Vi vil i den videre følgeevalueringen se nærmere på hvordan prosjektene jobber med å overføre kunnskap.

5. FORVALTNINGEN AV TILSKUDDSORDNINGEN

En sentral del av en evaluering av tilskuddsordninger, vil være å vurdere hvilke effekter tilskuddene gir og om dette er i tråd med målsettingen ved tilskuddet. Vi har vurdert måloppnåelsen i andre deler av rapporten (se kapittel 6) og konsentrer oss i det følgende kapitlet om forvaltningen av ordningen og de aktivitetene IMDi iverksetter som ledd i forvaltningen av den.

Dette kapitlet er i hovedsak basert på data fra intervjuer med nøkkelinformanter i IMDi, ettersom temaet i begrenset grad er behandlet i foreliggende forskning om Jobbsjansen. Videre er intervjuene i hovedsak en kilde til hvordan forvaltningen av ordningen fungerer i dag. Vi har i begrenset grad fått innsikt i hvordan ordningen har fungert historisk sett. Vi har dermed ikke grunnlag for å gi en vurdering av hvordan alle sider av tilskuddsforvaltningen har fungert. Noen enkeltstudier har imidlertid sett på dialogen mellom IMDi og prosjektkommunene. I den videre følgeevalueringen, som ideas2evidence gjennomfører for IMDi, vil vi gjennomgå forvaltningen av Jobbsjansen på en mer helhetlig måte.

Under vil vi gå igjennom de delene av forvaltningen som vi har fått noe informasjon om, i hovedsak IMDis veiledningsrolle, tildelingen av midler, IMDis føringer for etteroppfølging av deltakere, og søknads- og rapporteringssystemet. Vi finner blant annet at:

- ◆ *IMDi har tett kontakt med prosjektene, og prosjektene har opplevd dialogen med og oppfølgingen fra IMDi som god*
- ◆ *Prosjektene har gjennom hele ordningen hatt et stort behov for veiledning, på grunn av mange og detaljerte kriterier i rundskriv og endringer av målgrupper for ordningen*
- ◆ *Prosjektene opplever ifølge intervjuer med IMDi, at de får tildelt midler for sent, og dette fører til at prosjektene kommer sent i gang med ansettelse, aktiviteter og rekruttering av deltakere*
- ◆ *På noen områder ser det ut til å være behov for tydeligere føringer fra IMDi sentralt for å sikre at regionkontorene legger samme føringer til grunn i vurderingen av søknadene og i tildelingen av midler, og for å sikre mer forutberegnelighet for kommunene i søknadsprosessen*
 - ◇ *Vi har pekt spesifikt på at IMDi kan tydeliggjøre forventningene omkring egenfinansiering fra prosjektenes og informere bedre om hvordan IMDi fastsetter tilskuddsbeløp*

5.1. KRAV TIL FORVALTNINGEN

Økonomireglementet setter krav til hovedelementene og forvaltningen av en tilskuddsordning. Det framgår av § 8 i reglement for økonomistyring i staten (Økonomireglementet, fastsatt 2003, oppdatert 2015) at departementene for den enkelte tilskuddsordning skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Etter bestemmelsenes kapittel 6, skal departementet utarbeide formuleringer som tydeliggjør hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen (målet) og hvilken målgruppe den tar sikte på. En kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskudsbevilgningen tar sikte på.

Tilskuddsforvalter skal sikre at en kontrollerer og følger opp ordningen i samsvar med de fastlagte hovedelementer og etter gjeldende regelverk. Etter bestemmelsenes kapittel 6.3.6, skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Tilskuddsmottakere må pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene (Økonomireglementet).

Som tilskuddsforvalter skal IMDi sørge for å følge opp at målene som er fastsatt, blir nådd. Hvordan tilskuddsforvalteren utfører sine oppgaver, vil ha betydning for i hvilken grad man kan klare å ta ut ordningens potensiale. Forvalters arbeid er med andre ord viktig for måloppnåelsen. IMDi skal gjennom informasjonsformidling og kompetansebygging være en pådriver for at kommuner og andre aktører blir dyktigere til å arbeide planmessig og systematisk for å nå målene for bosetting, integrering og i å legge til rette tjenester til en mangfoldig befolkning (Justis- og beredskapsdepartementets instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i IMDi, 2017).

5.2. IMDIS PÅDRIVERROLLE OG VEILEDNINGSANSVAR

En av IMDis hovedoppgaver er å veilede kommuner som mottar tilskudd til kvalifiseringsarbeid, slik at flest mulig deltakere kommer raskt i arbeid og utdanning. IMDis seks regionkontorer er organisert under IMDis Regionavdeling. Det er i all hovedsak regionkontorene som er i direkte kontakt med Jobbsjanseprojektene. Rollen til IMDis sentralkontor er å koordinere regionkontorenes innsats og å legge føringer for prosjektoppfølgningen. IMDis oppfølging av Jobbsjansen skal også koordineres med kommunens andre kvalifiseringstiltak som introduksjonsordning, norskopplæring og de kommunale utviklingsmidlene (KUM).

IMDi oppgir at de følger prosjektkommunene tett. Hensikten med oppfølgingen er å sikre at prosjektene jobber i henhold til rundskrivet for Jobbsjansen og dets fokusområder. Vår informasjon tyder på at IMDi følger opp prosjektene godt underveis i forkant av og i gjennomføringen av Jobbsjansenprogrammet. Regionkontorene er i dialog med prosjektene i søknadsprosessen, statusrapporteringen, i forbindelse med prosjektbesøk i kommunene, gjennom regionale eller nasjonale nettverkssamlinger, og ellers ved behov via e-post og telefon. Regionkontorene er opptatt av å være synlige og tilgjengelig for prosjektene.

Ifølge regionkontorene har prosjektene hatt særlig behov for veiledning i søknadsprosessen, herunder hva de bør vektlegge i søknaden. I tillegg oppgir IMDi at samarbeid med andre fagtjenester og lederforankring i kommunene, er utfordrende områder for prosjektene. Den første delrapporten fra følgeevalueringen av Jobbsjansen, peker på noen av de sammen utfordringene. I denne rapporten framgår det blant annet at det er utfordrende for prosjektene å få til hensiktsmessig arbeidsdeling og samarbeid mellom involverte instanser (Lerfaldet et.al. 2017). Våre informanter uttrykte at mye tid går til å veilede og forklare prosjektene om bakgrunnen for endringer i målgruppene for ordningen, og om utfasing av deltakere. Ett av regionkontorene uttrykte at de generelt kunne ha veiledet og fulgt opp prosjektene enda bedre, men at de ikke har ressurser til dette. De må vurdere oppfølgingen de gir til Jobbsjansen-prosjekter opp mot den oppfølgingen kommunen har behov for innenfor arbeidet med andre kvalifiseringstiltak, som introduksjonsordning, norskopplæring og andre tilskuddsordninger. Dette regionkontoret antydte at prosjektkommunene har behov for mer opplæring, mer erfaringsdeling mellom prosjektene og flere møter med IMDi.

Ohls et al. (2009) så blant annet på de organisatoriske sidene ved Ny sjanse i en studie av årsaker til frafall i prosjektene. Forskerne fant at prosjektene vurderte kontakten med IMDi som en viktig støtte i arbeidet. Prosjektene satte pris på muligheten til å diskutere tiltakene med IMDi før de ble satt i verk, og anså dialogen som åpen. Økland (2010) undersøkte kommunikasjonen mellom IMDi og prosjektmedarbeidere i tre prosjekter. Undersøkelsen fant at IMDi og prosjektene hadde et samarbeid preget av åpne rammer og toveis-kommunikasjon. Også disse prosjektene opplevde dialogen med IMDi som god, og nettverkssamlingene som nyttige. Prosjektene opplyste også at de hadde stor frihet til å gi tilbakemeldinger og til å prøve ut nye ting.

5.3. TILDELINGEN AV MIDLER

IMDi utarbeider rundskriv for tilskuddsordningen i dialog med departementet. Regionkontorene opplyser at det tidligere var satt av mer tid til å sette seg inn i og gi innspill til innholdet i rundskriv, og at dette bidro til å heve kvaliteten på veiledningen til prosjektene om bakgrunnen for innholdet i rundskriv. IMDi fastsetter i tillegg interne kriterier for tildeling av og beregning av tilskudd, som et utgangspunkt for regionenes videre vurdering av søknadene.

IMDi oppgir at solide prosjekter med gode resultater ofte blir prioritert når IMDi skal prioritere mellom søknadene. Andre faktorer som skal vektlegges er hvor godt prosjektet jobber med metodeutvikling, hvor godt prosjektet er forankret i ledelsen i kommunen, hva slags definerte samarbeidspartnere de har og størrelsen på kommunens egenfinansiering.

Som vi beskrev i kapittel 4.1, har Jobbsjansen hatt svært stor grad av kontinuitet på prosjektsiden i perioden 2013 til 2016. Kontinuitet kan være positivt for kompetansebygging og metodeutvikling i prosjektene, og lette behovet for veiledningsarbeid fra IMDi. Samtidig kan det være vanskelig for nye prosjekter som søker om midler å konkurrere med mer veletablerte prosjekter. Våre informanter opplyste at nye prosjekter likevel kan bli prioritert dersom prosjektet har et godt konsept som kan bidra til ny kunnskap, dersom de ellers oppfyller føringene.

Prosjekter med dårlige resultater kan ifølge IMDi, bli utfaset. Regionkontorene opplyste at enkelte prosjekter ikke har blitt prioritert fordi søknadene ikke har vært gode nok, eller fordi kommunene ikke stiller med tilstrekkelig egenfinansiering. Som oftest er imidlertid avslag på søknader heller knyttet til at konkurransen om midlene er høy. Regionkontorene oppgir at mens IMDi tidligere var nødt til å promotere Jobbsjansen bredt, er ordningen nå godt kjent i kommunene. Det er altså flere prosjekter som ønsker å delta i ordningen, enn det er midler tilgjengelig. Ellers kan det ut fra tilskuddsprotokollene se ut til at IMDis strategi er å tildele *noe* midler til så mange gode prosjekter som mulig innenfor de økonomiske rammene de har, framfor å innvilge mer av søknadssummen til et mindre utvalg av prosjektene.

Som nevnt ovenfor er kommunenes egenfinansiering et av elementene som vurderes i prioriteringen av søknadene. Regionkontorene peker på at kommuner med høy egenfinansiering ser ut til å ha et større engasjement for å løse utfordringer, samarbeide rundt tiltakene og å ha oppmerksomhet om målgruppen. Det forutsettes i rundskrivet for ordningen at kommunen bidrar med egenfinansiering, herunder bruk av kommunens faste stillingsressurser, og at egenfinansieringen skal inngå i budsjettforslaget i søknaden. IMDi har imidlertid ikke signalisert gjennom rundskriv til kommunene hvilke forventninger de har til størrelsen på egenfinansieringen eller at dette vektlegges mye i

søknadsbehandlingen. Regionkontorene har også noe ulike vurderinger og praktiserer ulikt hvor mye de forutsetter at kommunene skal bidra med selv.

Regionkontorene oppgir at diskusjoner tas videre til IMDi sentralt ved behov for avklaring, men på noen områder ser vi at regionene savner en tydeligere avklaring, som hva man bør forutsette at kommunene bidrar med av egenfinansiering. IMDi sentralt oppgir at man ikke ønsker å sette en norm for hvilken grad av egenfinansiering som forventes av søkerne, ettersom dette er ett av flere kriterier som vektlegges. Vi vurderer imidlertid at IMDi bør signalisere at *høy egenfinansiering* vektet positivt i søknadsvurderingen. Slike tydelige føringer vil kunne bidra til mer målrettede søknader og mer forutsigbarhet for kommunene, og dermed bidra til styringseffektivitet i forvaltningen. Vi skal nedenfor se nærmere på noen andre faktorer som bidrar til uforutsigbarhet for kommunene.

Uforutsigbarhet for prosjektkommunene

Flere av prosjektene har rapportert at de har fått mindre tilskudd fra IMDi enn søkt beløp, og at det derfor har vært en utfordring å videreføre prosjektet med den kvaliteten man ønsker. Manglende ressurser har ifølge projektrapporteringen, gjort det vanskelig å ha kontinuitet i prosjektet, å sørge for inntektssikring til deltakerne, og har gitt lite rom for erfaringsutveksling og metodeutvikling (Proba 2015, Proba 2016). Prosjektene har i tillegg meldt at sent svar fra IMDi på søknaden har skapt utfordringer, blant annet ved at arbeidet har kommet senere i gang enn hva man hadde ønsket. Som følge av sent svar på tilskuddssøknaden rapporterte enkelte prosjektledere at de hadde blitt forsinket med prosjektarbeidet (Proba 2015). IMDis ansatte ser ut til være enige i at prosjektene kunne fått mer ut av midlene dersom de hadde blitt utdelt tidligere. I ideas2evidence sin delrapport som del av følgeevalueringen av Jobbsjansen, framgår det at sen utbetaling ikke kun skyldes saksbehandlingsprosessen eller -tiden internt i IMDi. Rapporten viser at tidspunktet for søknadsfristen har endret seg i løpet av årene, men at tilskuddet har vært særlig sent utlyst de siste årene. Det kan synes som det er potensiale for å få lyst ut tilskudd tidligere enn i dag. (Lerfaldet et.al. 2017). Søknadsfristene avhenger til dels av prosesser som er utenfor IMDis kontroll, og kan for eksempel knyttes til prosessen med utarbeiding av rundskriv i samarbeid med departementet.

At søkere av offentlige tilskudd får mindre midler enn det man har søkt om, er selvsagt ikke en problemstilling som kun gjelder Jobbsjansen, og etter vår mening kan man heller ikke forvente å nødvendigvis få full uttelling på søknadsbeløp. Samtidig kan dette, i kombinasjon med sent svar på søknaden, kunne skape utfordringer for gjennomføringen av enkeltprosjekter. IMDi bør kunne avhjelpe denne problemstillingen først og fremst ved å gi prosjektene tidligere svar enn hva som har vært tilfellet tidligere, og kanskje også forsøke å gi signal på avkortet tilskuddsnivå allerede før søknaden er ferdigbehandlet. Dette vil kunne gi prosjektene noe mer tid til å skalere prosjektet i tråd med mottatte midler.

Det ble i 2015 åpnet å gi flerårig støtte til søknadsmottakerne, under forbehold om Stortingets bevilgning av midler. Denne åpningen ble ifølge IMDi, innført for å imøtekomme søkerne behov for mer forutsigbarhet. Intervjuene som vi har gjennomført, tyder imidlertid på at denne muligheten også skaper noen utfordringer. For det første må man ta forbehold om Stortingets vedtak. I det siste har det særlig på grunn av store omlegginger av ordningen eller ved kutt i tilskuddspotten, blitt utfordrende for IMDi å kunne forskuttere eller overholde intensjonen om flerårig støtte. Denne uforutsigbarheten førte til noe ulik praksis blant regionkontorene. Mens noen regioner forpliktet seg

til flerårig støtte, unngikk andre det. Vi kan derfor anta at virkemidlet om å gi flerårig støtte, hittil ikke har gitt kommunene den økte forutsigbarheten som var tenkt.

5.4. IMDIS FØRINGER OM OPPFØLGING AV DELTAKERE ETTER AVSLUTTET PROGRAM

IMDi har gitt føringer om at prosjektene skal følge opp deltakere som har avsluttet program, også deltakere som har gått over til utdanning og arbeid. I kapittel 3.2 så vi på hvordan prosjektene har jobbet med oppfølging av deltakere som har avsluttet program. I dette avsnittet ser vi på IMDis rolle i dette arbeidet. IMDi har signalisert at deltakere skal følges opp *i inntil ett år* etter avsluttet program. Krav til oppfølging var fra 2009 til 2012 et punkt i rundskrivene under vilkår for programinnhold, mens det fra og med 2013 ble et punkt under kriterier for tilskudd (Rundskriv 2009-2016).

IMDi har tidligere stimulert prosjektene til å følge opp deltakerne etter avsluttet program gjennom en insentivordning. I perioden 2006 til 2012 ble det satt av midler for å premiere kommuner for slik oppfølging. Ordningen ble først omtalt i *Incentivordning for kommuner som får Ny-sjanse deltakere i arbeid* (IMDi Rundskriv 2006:15). Kommunene kunne få utbetalt 10 000 kroner per deltaker som fortsatt sto i arbeid etter seks måneder som et resultat av Ny sjanse. Kommunen kunne motta nye 10 000 kroner, dersom vedkommende fortsatt sto i arbeid etter tolv måneder. Prosjektene måtte dokumentere at deltakeren var i arbeid på full tid. Insentivordningen omfattet fram til 2010 deltakere som har gått ut i arbeid, og i 2011 omfattet den også deltakeres overgang til utdanning (IMDis årsrapport 2010). Det går ikke fram av IMDis rapportering hvorfor insentivordningen ikke ble videreført.

I en undersøkelse av etteroppfølging av deltakere i Jobbsjansen, pekte Maximova-Mentzoni og Widding (2015) på at IMDi ikke har definert noen målsettinger eller overordnede føringer for innholdet i arbeidet med etteroppfølgingen. Forskerne mener dette fører til at prosjektene tolker hensikten med etteroppfølging ulikt, og at praksisen derfor er ulik. Noen prosjekter følger opp tett, mens det i den andre enden av skalaen er prosjekter som lar tidligere deltakere ta kontakt om de ønsker. Undersøkelsen tydet på at prosjektene tolket mangelen på sentrale retningslinjer for etteroppfølging, som at prosjektene kan utforme innholdet i oppfølgingen etter faglig skjønn, at det er rom for å lage individuelle opplegg for oppfølging som er tilpasset deltakernes ulike behov. Det er imidlertid en utfordring at det ikke har blitt satt av ekstra ressurser til etteroppfølging, og at det da er et spørsmål om hvilke deltakere som skal prioriteres. Studien framhevet at kvaliteten på oppfølgingen er relatert til ressurser og kapasitet, og at det er behov for kompetanse og konkrete standarder og retningslinjer for hvordan etteroppfølgingen skal utføres.

Prosjektene har i liten grad rapportert om hvordan de har fulgt opp deltakere etter avsluttet program, men som omtalt i kapittel 3.2, har noen prosjekter rapportert om dette i prosjektrapporteringen fra 2016. Prosjektene antydte da at det ikke er satt av ressurser til dette, og at det derfor er vanskelig å prioritere en god oppfølging av alle deltakere. Man kan gå ut i fra at det er i kommunenes egeninteresse å sørge for slik oppfølging, for å opprettholde arbeidsdeltakelsen blant innbyggerne. Slik sett kan man forutsette at kommunene selv bør bidra med finansiering til dette arbeidet. I tillegg kan det også være positivt at kommunene står fritt i å velge en metode for oppfølging som passer dem best. IMDi kan imidlertid vurdere å la etteroppfølging være tema på fellessamlinger slik at prosjektene kan lære av hverandre. På den måten signaliserer også IMDi at tilskuddsforvalter er opptatt av kommunenes arbeid på dette området.

5.5 SØKNADS- OG RAPPORTERINGSSYSTEMET

Vi har tidligere omtalt at IMDi yter mye bistand til prosjektene i søknadsfasen. Det kan dels være knyttet til at egenskapene til IMDis søknadssystem. IMDi har fått tilbakemelding fra prosjektene om at søknadsskjemaet er lite brukervennlig og at det ikke tilsvarende strukturen i rundskrivet. Kommunene har også gitt tilbakemelding om at rapporteringssystemet er tidkrevende og tungvint, og at det er problemer med lagring og kopiering av tekst i rapporteringssystemet. Etter det vi får oppgitt, jobber IMDi med å utvikle en ny tilskudsportal med bedre kvalitet.

Tilskudsrapporteringen er hovedkilden til den årlige prosjekt- og individrapporteringen, og regionkontorene ser på rapporteringen for å vurdere om arbeidet i prosjektene er i tråd med rundskrivene. Regionkontorene uttrykte at kvaliteten på tilskudsrapporteringen varierer. Enkelte prosjekter har for eksempel veldig gode arbeidsmåter og metoder, uten at det kommer tydelig fram av rapporteringen. Dette er interessant i forbindelse med kunnskapsdeling; dersom rapporteringen ikke viser hvordan prosjektene arbeider og det kommer tydelig fram av rapporteringen hvilke gode arbeidsmåter som er anvendt, kan man ikke bruke tilskudsrapporteringen som dokumentasjon på arbeidsmåter, i den grad dette gjøres i dag. Som tidligere nevnt i kapittel 4.4, ønsket ett av regionkontorene tydeligere krav til hvordan prosjektene dokumenterer gode arbeidsmetoder. Regionkontoret mener prosjektene burde dokumentere arbeidet i et format som enkelt kan deles eller publiseres av IMDi, og som har overføringsverdi til andre prosjekter eller tjenester.

5.6 TETT OPPFØLGING, MEN BEHOV FOR TYDELIGERE SIGNALER?

Oppsummert finner vi, ut ifra det begrensede empiriske materialet vi har hentet inn så langt, for det første at IMDi følger prosjektene tett. Funnene tyder imidlertid også på at mer informasjon til søkerne, kan øke kostnadseffektiviteten og treffsikkerheten i ordningen.

Som nevnt tyder våre funn på at IMDi har mye kontakt med prosjektene og at de yter tett veiledning. Tett oppfølging av tilskuddssøkere og -mottakere kan bidra til bedre måloppnåelse, men det har også en kostnadsside, både for søker og for forvalter. En vesentlig del av veiledningen som IMDi har ytt, er knyttet til hva søkerne skal vektlegge i søknaden. Det kan tyde på at tilgjengelig informasjon ikke har vært tilstrekkelig for prosjektene i alle tilfeller. Vi vurderer at dette gjelder informasjon om 1) egenfinansiering og 2) IMDis beregning av tilskuddsbeløp. Dersom det er tilfelle at søkerne har for lite informasjon, kan det på den ene siden redusere treffsikkerheten i ordningen, ved at de som har de beste prosjektidéene eller aktuelle målgrupper i sin kommune, ikke skriver de beste søknadene. På den andre siden kan det redusere kostnadseffektiviteten, ved at kommunene bruker tid på å skrive søknader som ikke blir innvilget, eller at kommunene søker om et høyere beløp enn de får, og deretter må bruke tid på å nedskalere prosjektet sitt.

For å kunne skrive gode søknader, må søkerne vite hva tilskudsforvalter vektlegger i sin søknadvurdering. Det er også en forutsetning at kommunikasjonen omkring dette er tydelig, fortrinnsvis skriftlig informasjon som er lett tilgjengelig i forkant av at man søker om tilskudd.

Økt konkurransen om midlene gir dessuten forvalter av midlene noen valg. Forvalter kan tildele store tilskudd til et mindre antall prosjekter, eller gi mindre tilskudd til et større antall prosjekter. Begge strategier kan bidra til god måloppnåelse, men under ulike forutsetninger. Dersom man velger å gi store tilskudd til et mindre antall prosjekter, kan måloppnåelsen være god dersom man treffer

mange personer som har et kvalifiseringsbehov, og dersom programmet får en bedre kvalitet enn dersom det statlige tilskuddet hadde vært lavere. På den andre siden; dersom et mindre statlig tilskudd utløser større egenfinansiering fra kommunene, og denne egenfinansieringen gjør at kvaliteten blir like god som med et større statlig tilskudd, vil denne modellen også gi god måloppnåelse. Dessuten vil de statlige midlene nå flere kommuner, og kanskje treffe like mange sluttbrukere som med en modell der få prosjekter fikk mye statlige midler. Tilskuddsprotokoller og intervjuer tyder på at IMDi har valgt strategien med å tildele mindre tilskudd til et større antall prosjekter. Da blir en logisk konsekvens at kommunene må bidra med mer egenfinansiering. Funnene tyder også på at egenfinansiering i noen tilfeller har vært et av de avgjørende punktene for om en søknad innvilges eller ikke. Men kravet om egenfinansiering handler ikke bare om økonomi, men om at kommuner med høy egenfinansiering ser ut til å ha et større engasjement for å løse utfordringer, samarbeide rundt tiltakene og å ha oppmerksomhet om målgruppen. Det kan øke måloppnåelsen, men da bør det også signaliseres at *høy egenfinansiering* vektles positivt i søknadsvurderingen. Når det gjelder fastsetting av søknadsbeløp, finner vi ikke noe skriftlig informasjon som gjør søkerne kjent med hva slags beregninger IMDi gjør for å fastsette størrelsen på tilskuddet.

Ut ifra det empiriske materialet vi har hentet inn så langt, kan det være behov for tydeligere skriftlige signaler om 1) hvorvidt kommunens egenfinansiering kan være avgjørende for om søknaden innvilges eller ikke, og i tilfelle at det forventes høy grad av egenfinansiering, og 2) hvordan tildelingsbeløp fastsettes av tilskuddsforvalter. Dette vil gi mer gjennomsiktighet for søkerne, og kommunene vil ha forutsetninger for å skrive gode søknader uten tett veiledning i denne fasen. Høyere kvalitet på søknadene, vil også gjøre dem enklere å behandle. Slike tydelige føringer vil med andre ord kunne bidra til mer målrettede søknader og mer forutsigbarhet for kommunene, og en mer effektiv forvaltning.

Som nevnt innledningsvis i kapitlet, vil vi i den pågående følgevalueringen av Jobbsjansen som *ideas2evidence* gjennomfører, se nærmere på de forvaltningsmessige forholdene ved ordningen.

6. HVILKE RESULTATER SKAPER JOBBSJANSEN?

Dette kapittelet fokuserer på resultatene og måloppnåelsen i Jobbsjansen – det vil si deltakernes tilknytning til arbeidslivet. I tillegg presenteres eksempler på andre former for nytteverdi enn målbare resultater som Jobbsjansen kan være med på å skape.

Innledningsvis presenteres og diskuteres måloppnåelsen i Jobbsjansen over tid. I resten av kapitlet vurderes resultatene i ordningen sammenlignet med seg selv. Det vil si: hva kan forklare variasjonene i måloppnåelsen, og i hvilken grad skyldes variasjonene forhold ved deltakermassen, forhold ved organiseringen og gjennomføringen av ordningen? Og hva slags betydning har det generelle arbeidsledighetsnivået og den økonomiske veksten i landet?

Med forbehold om begrensningene det foreliggende datamaterialet gir oss, finner vi blant annet at:

- ◆ *Resultatene i Jobbsjansen har variert betydelig over tid, spesielt gjelder dette i «Ny Sjanse»-perioden av ordningen*
- ◆ *Etter svake resultater, spesielt i 2010 og 2011, har det fra 2012 og utover vært en forholdsvis stabil forbedring i overgang til arbeid eller utdanning:*
- ◆ *I tre av de siste fire årene har ordningen oppfylt departementets resultatkrav om en måloppnåelse på over 60 prosent. I 2016 oppnådde ordningen en måloppnåelse på 68 prosent, et svært godt resultat*
- ◆ *Vi mener at følgende utviklingstrekk har vært spesielt viktige for denne utviklingen:*
 - ◇ ***Deltakersammensetning:** Over tid har Jobbsjansen fått en deltakersammensetning som statistisk sett bør produsere bedre resultater – færre deltakere som er avhengig av sosialhjelp, og stadig lavere andeler deltakere fra land assosiert med lav måloppnåelse/sysselsetting*
 - ◇ ***Tiltak:** Vi finner ikke at bruken av **arbeidspraksis** har endret seg spesielt over tid. I 2016 var dette det eneste tiltaket som hadde en statistisk signifikant positiv påvirkning på sannsynligheten for måloppnåelse*
 - ◇ ***Nye målgrupper:** Vi finner at «nye» målgrupper gjerne har lav måloppnåelse det første året de blir inkludert i ordningen. Dette kan bety at prosjektene trenger noe tid på å bygge opp en organisasjon/praksis som er tilpasset nye brukergrupper.*
 - ◇ ***Programlengde:** har variert over tid, og man har i år med høy måloppnåelse gjerne også høy gjennomsnittlig programtid for deltakerne. Dette **kan** ha påvirket måloppnåelsen*
 - ◇ ***Makro-økonomiske faktorer:** Perioden 2005-2016 preges klart av den såkalte finanskrisen. Fra andre kvartal 2008 til tredje kvartal 2010 opplevde ulike innvandrergupper en økning i arbeidsledighet på mellom 60 og 319 prosent. Samme tidsrom var også preget av flat, og til dels negativ vekst i norsk økonomi. Denne nedgangen, samt den stabile positive økonomiske utviklingen fra 2012 og fram til og med 2016 – sammenfaller begge med både lav måloppnåelse i 2010 og 2011, og jevn positiv stigning i måloppnåelse mellom 2012 og 2016*

6.1. RESULTATER OG MÅLOPPNÅELSE 2005-2016

I dette delkapittelet presenteres en overordnet deskriptiv gjennomgang av resultater og måloppnåelse for deltakerne i Jobbsjansen mellom 2005 og 2016. Resultater forstås i denne sammenhengen som deltakernes avslutningsårsak, samt utvikling i selvforsørgingsevne og norskferdigheter før og etter deltakelsen i Jobbsjansen. Måloppnåelse er andelen deltakere med overgang til arbeid eller utdanning ved endt deltakelse.

I de etterfølgende delkapitlene kommer vi nærmere inn på hvilke faktorer som er med på å påvirke måloppnåelsen til ordningen.

JOBBSJANSENS RESULTATER

Jobbsjansen kan skape resultater for deltakerne på flere ulike felt. Vi vil i denne gjennomgangen konsentrere oss om tre typer resultater:

- ◆ Hva deltakernes status i det de avslutter sin deltakelse i Jobbsjansen er
- ◆ I hvor stor grad deltakerne oppnår å bli selvforsørget gjennom sin deltakelse
- ◆ Hvilken utvikling deltakerne har i norskferdigheter når man sammenligner nivået før og etter deltakelse

For deltakerne som avslutter sin deltakelse i Jobbsjansen, blir prosjektansatte bedt om å spesifisere avslutningsårsak. Svaralternativene på dette registreringsspørsmålet har variert over tid, men samlet sett kan man dele dem inn i fem ulike avslutningskategorier: deltakere som avslutter programmet og går rett over i lønnet arbeid, deltakere som går videre med utdanning, deltakere som fullfører programmet uten å få arbeid/starter utdanning eller går videre med andre tiltaksformer, deltakere som blir overført til videre utprøving eller andre tiltak (eksempelvis KVP), mens siste kategori er såkalt «drop-outs». Det vil si deltakere som avbryter programmet før de har fullført, men uten å oppnå verken arbeid, oppstart av utdanning eller overføring til videre utprøving/andre tiltak.

De to førstnevnte kategoriene, jobb og utdanning, utgjør til sammen programmets måloppnåelse. Samtidig er det viktig å påpeke at selv om man ikke får måloppnåelse ved å fullføre programmet, eller bli overført til videre utprøving, så er det en kvalitativ forskjell mellom disse deltakerne, og deltakerne som avbryter sin deltakelse (drop-outs). En grunnleggende målsetning for Jobbsjansen bør være å maksimere andelen som oppnår måloppnåelse, samtidig som «drop-out»-andelen holdes på et minimum.

For perioden 2005-2007 har vi kun tall på andelen deltakere som gikk ut av Jobbsjansen med arbeid eller utdanning. For 2011 og 2012 finnes ikke tilgjengelige tall på ulike typer avslutningsårsaker.

Vi kommer til å diskutere måloppnåelsen og utviklingen i måloppnåelse over tid senere i kapittelet. I denne omgangen konsentrerer vi oss om utviklingen i hver spesifikk resultatkategori¹⁶.

¹⁶ Over tid har de spesifiserte avslutningsårsakene variert. Kategoriene i denne tabellen er satt sammen av: (Lønnet arbeid = «Lønnet arbeid, også dersom flyttet til en jobb», «Jobb», «Lønnskudd»), (Utdanning = «Utdanning (vgs og høyere utd), også dersom flyttet til utdanning», «utdanning»), (Fullført program uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak = «Fullført program uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak», «Avsluttet deltakelse», «Henvist til NAV – arbeidssøker», «Ingen aktivitet etter ordinær avslutning», «Gikk til annet etter ordinær avslutning», (Overført til videre utprøving eller andre tiltak = «Overført til annet tiltak/program eller inntektssikring», «Overført videre utprøving», «Overført til videre utprøving, annen inntektssikring eller andre tiltak utenom KVP»,

Tabell 21: Resultater (spesifisert avslutningsårsak)

	Lønnet arbeid	Utdanning	Fullført program uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak	Overført til videre utprøving eller andre tiltak	Avbrutt/drop-out
2005	24 %	3 %			
2006	38 %	3 %			
2007	47 %	2 %			
2008	37 %	5 %	16 %	0 %	42 %
2009	37 %	5 %	12 %	14 %	32 %
2010	17 %	6 %	11 %	34 %	32 %
2013	41 %	20 %	6 %	11 %	23 %
2014	41 %	14 %	6 %	10 %	30 %
2015	49 %	15 %	5 %	7 %	24 %
2016	52 %	16 %	6 %	9 %	18 %

Det er enkelte utviklingstrekk ved resultatene til Jobbsjansen som det er spesielt verdt å merke seg. Vi ser blant annet at andelen deltakere med overgang til utdanning øker betraktelig fra og med 2013. Dessverre har vi ikke spesifiserte resultattall for 2011 og 2012, så vi kan ikke si om dette skyldes omleggingen fra Ny Sjanse til Jobbsjansen, eller om dette er en utvikling som startet i årene før. Individrapportering for 2016 (Høgestøl og Skutlaberg 2017:42) viste at ungdomsmålgruppen i Jobbsjansen gikk over til utdanning i betydelig større grad enn de hjemmeværende kvinnene. Denne målgruppen kom offisielt inn i Jobbsjansen fra og med 2009, med primært 2010 eller 2011 som første utskrivingsår for 2009-kohorten. Det kan være at den positive utviklingen i overgang til utdanning skyldes innføringen av denne målgruppen i Jobbsjansen.

Mellom 2010 og 2013 ble andelen deltakere som fullfører programmet, men uten å gå videre til verken jobb, utdanning, eller videre utprøving, halvert. Den samme tendensen gjelder også for andelen som blir overført til videre utprøving eller andre tiltak. Spesielt dersom man sammenligner 2010 med perioden 2013-2016.

Vi vil også peke på at andelen som ble overført til videre utprøving er usedvanlig høy for nettopp 2010. Dette året ble rett over en tredjedel overført til videre utprøving eller andre tiltak. Individrapporten for dette året (IMDi 2011) trekker fram flere forklaringer på dette: a) som følge av innføring av KVP ble målgruppen sosialhjelpsmottakere i Ny sjanse begynt utfaset i 2009, muligens førte dette til en økt overgang til KVP for deler av deltakermassen, b) uavhengig av dette økte overføringen til NAV-tiltak utover KVP med 10 prosentpoeng – fra 4 prosent i 2009 til 14 prosent i 2010, c) et generelt vanskeligere arbeidsmarked gjorde det vanskeligere å overføre deltakere til jobb – muligens ble deltakere som i et bedre arbeidsmarked ville kunne oppnådd regulært arbeid overført til videre utprøving fremfor å utskrives uten andre tilbud. Sistnevnte forklaring styrkes ved at andelen «drop-outs» i 2010 var på linje med 2009, på tross av en langt lavere måloppnåelse.

«Drop-out»-andelen nådde sitt høyeste nivå i 2008. Dette året avbrøt 42 prosent av deltakerne programmet. I perioden 2013-2016 har «drop-out»-andelen generelt vært lavere enn i perioden 2008-2010, med et lite unntak for 2014. Dette året var det det 30 prosent av deltakerne som avbrøt programmet.

«Utført til videre utprøving eller andre tiltak», «Overført til videre utprøving eller andre tiltak inkl. kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen i annen kommune/bydel»), (Avbrutt/drop-out = «Avbrutt eller ikke aktivitet», «Avbrutt/drop-out»

Den laveste frafallsandelen i hele tidsperioden finner vi i 2016. Kun 16 prosent av deltakerne som avsluttet jobbsjansen i løpet av 2016 var «drop-outs». Det hører imidlertid til historien at man i 2016 gjennomførte en utfasing av deltakere i ungdomsprosjektene, samt deltakere som var avhengige av sosialstønad. Sistnevnte gruppe har tradisjonelt hatt en høyere «drop-out»-andel enn for eksempel de hjemmeværende kvinnene (Proba 2015:10, Proba 2016:17, Høgestøl og Skutlaberg 2017:42). Etersom disse deltakerne ble satt med «utfaset» som avslutningskategori, fikk de rent teknisk ikke «anledning» til å falle ut av programmet. Dette kan ha bidratt til å gi en noe lavere «drop-out»-andel enn hva man ellers ville ha fått.

Oppsummert er imidlertid den generelle tendensen for Jobbsjansen, spesielt om man sammenligner tidsperioden for 2013-2016 med årene før, at flere kommer i jobb og utdanning, samtidig som frafallet blir lavere og færre blir overført til videre utprøving.

En annen form for resultat, er hva deltakernes hovedinntektskilde er, og hvordan det endrer seg fra før deltakerne starter i Jobbsjansen til umiddelbart etter avsluttet deltakelse. Dette vil selvsagt ha sammenheng med overgangen til arbeid for deltakerne i Jobbsjansen.

Tabell 22: Hovedinntektskilde før og etter deltakelse i Jobbsjansen 2014-2016, utvalgte kategorier

	2014		2015		2016	
	Før program	Etter program	Før program	Etter program	Før program	Etter program
Selvforsørget	1 %	44 %	2 %	47 %	1 %	40 %
Studielån/stipend	0 %	4 %	0 %	7 %	0 %	5 %
Sosialhjelp	40 %	13 %	37 %	12 %	38 %	14 %

Tabell 22 viser hva slags utvikling deltakerne i Jobbsjansen i perioden 2014-2016 har hatt med tanke på hovedinntektskilde gjennom sin deltakelse i ordningen. Vi ser at så godt som ingen deltakere var selvforsørget ved oppstart av programmet, mens mellom 40 og 47 prosent var selvforsørget ved avslutningstidspunktet. I tillegg ser vi at mellom 4 og 7 prosent av deltakerne mottok studielån/stipend fra Lånekassen ved avsluttet program. *Ingen* deltakere hadde dette som hovedinntektskilde før de startet på Jobbsjansen. Avslutningsvis ser vi at for alle disse tre årene ble deltakernes avhengighet av sosialhjelp redusert betydelig.

Vi har tidligere i rapporten vist at mange deltakere i Jobbsjansen mottar språkopplæringstiltak, med målsetning om å forbedre deres norskferdigheter. Det er gode grunner for å ha et slikt fokus, blant annet viste resultatrapporten for 2016 at nesten 30 prosent av deltakerne kom inn i Jobbsjansen med norskferdigheter på nybegynner-nivå eller lavere¹⁷ (Høgestøl og Skutlaberg 2016:57).

Individrapportene for alle årene mellom 2014 og 2016 viser at de prosjektansatte mener mange av deltakerne har forbedret sine norskferdigheter. Det er vurdert at mellom 38 og 50 prosent går opp minst ett nivå i norskferdigheter. Spesielt positiv utvikling ser man hos deltakerne som kom inn i ordningen med særskilt svakt norsknivå. Høgestøl og Skutlaberg (2016:57) peker blant annet på at mens 28 prosent av deltakerne hadde norskferdigheter på nybegynnernivå eller lavere ved oppstart av programmet, gjaldt det samme for kun 12 prosent av deltakerne ved avsluttet program. 48 prosent, altså nesten halvparten av deltakerne, befant seg ved avsluttet program på mellomnivå (B1)

¹⁷ I Individregistreringsskjemaene har rapportør blitt bedt om å vurdere deltakernes norskferdigheter på en 7-punkts skala, som går fra «kunne ikke norsk» til «perfeksjonering» (C2-nivå). For nærmere beskrivelse av denne skalaen refererer vi til Europarådets nivåskala for språk: <https://www.folkeuniversitetet.no/nor/Artikler/Spraaktester/Nivaatest>

eller høyere mellomnivå (B2) i norskferdighetene sine, mot 27 prosent ved oppstarten av programmet.

Oppsummert synes det altså som om Jobbsjansen de siste årene har hatt en positiv utvikling med tanke på andelen som oppnår arbeid eller utdanning ved avsluttet program. I hele perioden mellom 2014 og 2016 ser vi også at mange deltakere oppnår å bli selvforsørget gjennom sin deltakelse, samtidig som mange også opplever forbedrede norskferdigheter.

JOBBSJANSENS MÅLOPPNÅELSE

Det er deltakernes overgang til arbeid eller utdanning som samlet sett utgjør det som regnes som måloppnåelse innenfor Jobbsjansen. Måloppnåelsen til Jobbsjansen har bedret seg over tid, spesielt om man konsentrerer seg om de fire siste årene. Disse årene har gitt best måloppnåelse i hele ordningens historie. Departementets resultatkrav for ordningen har vært en måloppnåelse på henholdsvis 45 prosent i 2012-2013 og 55 prosent i 2014, og en måloppnåelse på 60 prosent i 2015 og 2016. Ordningen har dermed nådd resultatkravet disse årene.

Tabell 23: Måloppnåelse 2005-2016

	Måloppnåelse
2005	27 %
2006	41 %
2007	49 %
2008	43%
2009	42 %
2010	23 %
2011	39 %
2012	52 %
2013	60 %
2014	55 %
2015	64 %
2016	68 %

Mellom 2005-2012, altså perioden med «Ny Sjanse», varierer måloppnåelsen noe mer mellom hvert år. Man hadde for eksempel en forholdsvis høy måloppnåelse på 49 prosent i 2007, men en svært lav måloppnåelse i 2010 – på kun 23 prosent. Historisk sett var også måloppnåelsen det etterfølgende året lav; 39 prosent.

Som en følge av det begrensede datagrunnlaget vi har for historiske data i Jobbsjansen, er det utfordrende å konkretisere årsakene til a) variasjonen i måloppnåelse mellom år, og b) den generelle forbedringen i måloppnåelse fra 2013 og utover. Basert på de dataene vi faktisk har, vil rapporten imidlertid forsøke å sannsynliggjøre hvilke årsaker som potensielt kan forklare variasjonen i resultatene. Eksempler på slik faktorer er kjønns- og målgruppesammensetning, deltakernes landbakgrunn og makro-økonomiske forhold i samfunnet. I tillegg vil den lokale innsatsen, organisering og arbeidsmetoder, kunne påvirke resultatene. Vi skriver mer om dette til slutt i kapitlets oppsummering.

6.2. ÅRSAKER TIL VARIASJON I MÅLOPPNÅELSE

Vi ser altså at måloppnåelsen i ordningen har variert over tid, men at den fra 2013 og utover har vært på et jevnt høyt nivå. I dette kapitlet presenterer og diskuterer vi måloppnåelsen over tid for menn

og kvinner, for ulike målgrupper og med tanke på deltakernes landbakgrunn. I tillegg til disse tre faktorene framheves også andre individuelle forklaringer på måloppnåelse, basert på analyser fra 2016-rapporten for Jobbsjansen.

I tillegg til å presentere tall og deskriptive analyser, vil vi som nevnt også forsøke å forklare/sannsynliggjøre årsakene til at måloppnåelsen har variert over tid i ordningen. Ved siden av å trekke inn potensielle forklaringer knyttet til deltakersammensetningen i ordningen, og hvordan den har endret seg over tid, framheves også en rekke utviklingstrekk knyttet til organisering og arbeidsmåter i Jobbsjansen. I tillegg presenteres data på makro-økonomiske utviklingstendenser i norsk økonomi mellom 2005-2016, spesielt knyttet til arbeidsledighetsnivå og økonomisk vekst.

DELTAKERSAMMENSETNING

Man bør også se måloppnåelse i sammenheng med sammensetningen av deltakergruppen. Vi vil derfor presentere og diskutere måloppnåelsesgrad brutt ned på individuelle bakgrunnskjenntegn, som kjønn, målgruppe, landbakgrunn osv.

Tabell 24: Måloppnåelse fordelt på kjønn

	Kvinne	Mann	Avvik
2005-2007	42 %	50 %	- 8 %
2008	44 %	41 %	3 %
2010	19 %	41 %	- 22 %
2011	35 %	45 %	- 10 %
2012	48 %	64 %	- 16 %
2014	54 %	58 %	- 4 %
2015	61 %	72 %	- 11 %
2016	67 %	70 %	- 3 %

Ved å bryte måloppnåelsen ned på kjønn, ser vi en tydelig forskjell i graden av måloppnåelse mellom kjønn. Generelt har mennene i langt større grad enn kvinnene nådd målet om overgang til jobb eller utdanning. Avviket mellom kjønnene varierer imidlertid fra år til år. I 2008 var det faktisk en høyere andel kvinner enn menn som fikk måloppnåelse, og i 2016 var andelen kvinner med måloppnåelse kun 3 prosentpoeng lavere enn andelen menn med måloppnåelse. Enkelte andre år er imidlertid avvikene betydelig større. I 2015 var andelen kvinner med måloppnåelse 61 prosent, mot 72 prosent av mennene. I perioden 2010-2012 varierte det negative avviket for kvinnene med mellom 10 og 22 prosentpoeng. Vi så i tabell 23 at andelen menn i Jobbsjansen har variert mellom ulike år. Den var blant annet forholdsvis lav i 2010 (23 prosent), og en god del høyere i 2011 (31 prosent).

En viktig forklaring på disse avvikene i måloppnåelse, ligger nok i målgruppesammensetningen til Jobbsjansen. Mennene i programmet har vært overrepresentert i ungdomskategorien. Som vi vil se i neste tabell har deltakere på ungdomsprosjektene generelt hatt høy måloppnåelse. Dette skyldes i stor grad at deltakerne på ungdomsprosjekt gjerne har lang botid i Norge, samt gode norskferdigheter (Høgestøl og Skutlaberg 2017). Dette er egenskaper som har vist seg å være fordelaktig for måloppnåelse (Proba 2016:34, Høgestøl og Skutlaberg 2017:77).

Tabell 25: Måloppnåelse fordelt på målgruppe

	Hjemmeværende Kvinner	Ungdom	Sosialhjelps- mottakere	Mottakere av overgangs- stønad	Familiegjenforente kvinner med norsk/nordisk statsborger	Annen
2005			29 %			
2006			41 %			
2007			49 %			
2008			43 %			
2009		35 %	43 %			
2010	16 %	43 %	21 %			
2011	37 %	52 %	27 %			
2012	52 %	64 %		19 %		
2013	58 %	67 %	37 %	70 %		0 %
2014	58 %	62 %	40 %	53 %		48 %
2015	71 %	76 %	43 %	54 %	52 %	59 %
2016	73 %	72 %	59 %	56 %	69 %	60 %

For å forstå utviklingen mot forbedrede resultater for Jobbsjansen, er det viktig å se måloppnåelsen opp mot de ulike (under)målgruppene ordningen har hatt. I begynnelsen av Jobbsjansen (2005-2009) var deltakermassen dominert av sosialhjelpsmottakere. Dette er en gruppe som generelt har hatt forholdsvis lav måloppnåelsesgrad. I 2009 og 2010 ble nye målgrupper introdusert i ordningen, hjemneværende kvinner og ungdom¹⁸. Det er verdt å merke seg at begge disse målgruppene hadde lav måloppnåelse de etterfølgende første årene. Hjemneværende kvinner hadde i 2010 en måloppnåelse på kun 16 prosent, mens ungdommene kun hadde 35 prosent måloppnåelse i 2009. Begge disse gruppene har over tid hatt en tydelig stigning i måloppnåelsesgrad, og i 2016 hadde både de hjemneværende kvinnene og ungdommene en måloppnåelse på over 70 prosent. Samme tendens gjør seg også gjeldende for de andre målgruppene i ordningen – det første året med nye målgrupper er gjerne assosiert med lav måloppnåelsesgrad.

Muligens innebærer dette at prosjektene bruker litt tid på å utvikle en organisering og programinnhold som er tilpasset nye målgrupper som kommer inn i programmet. Prosjektene kan også ha behov for tid til å utvikle kompetanse i å rekruttere de mest egnede deltakerne innenfor ulike målgrupper. Vi ser blant annet i individrapporten for 2010 (IMDi 2011) at mange prosjekt oppgir å ha fått mer kunnskap om rekrutteringsmåter i løpet av året. Proba (2012:12) påpeker også i sin diskusjon av programtid at: «I oppbyggingsårene 2005-06 preges trolig gjennomsnittstallene av deltakere som sluttet raskt enten fordi de enkelt har fått jobb eller fordi de ikke trivdes eller fungerte i prosjektet. Tilsvarende ser man i oppbyggingsårene for de andre målgruppene i 2009 og til dels 2010». Denne typen «avbrutt» deltakelse vil naturlig nok påvirke måloppnåelsen.

Uavhengig av årlige variasjoner i måloppnåelse, er den generelle tendensen at ungdommer har høyest måloppnåelse, etterfulgt av hjemneværende kvinner. Sosialhjelpsmottakere har den klart laveste måloppnåelsen, mens mottakere av overgangsstønad plasserer seg midt mellom sosialhjelpsmottakerne og de hjemneværende kvinnene/ungdommene.

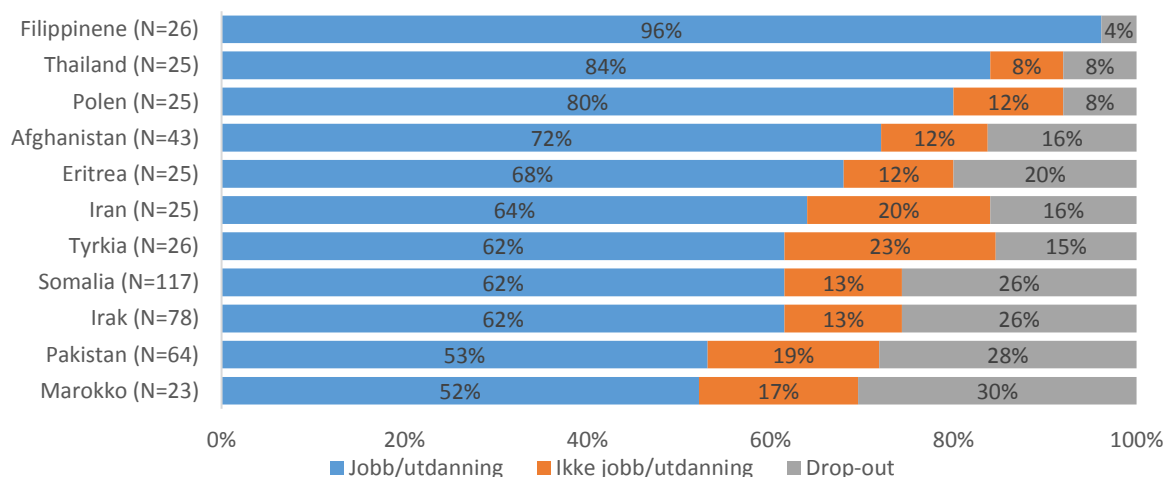
En viktig forklaring på den økte måloppnåelsen er at stadig flere deltakere i Jobbsjansen tilhører målgrupper med høy måloppnåelse. Tabell 1 i kapittel 2 viste utviklingen i deltakersammensetning over tid. Vi så her at andelen deltakere som var sosialhjelpsmottakere falt betydelig mellom 2010 og

¹⁸ Et svært begrenset antall ungdommer ble tatt inn i Jobbsjansen allerede i 2008

2011 (fra 52 prosent til 23 prosent), og at den i perioden 2013-2016 falt ytterligere til rundt 18 prosent. Parallelt økte også andelen i målgruppene hjemmeværende kvinner og ungdom, i hvert fall om man sammenligner 2010 med etterfølgende år. Jobbsjansen har altså hatt en forskyvning i deltakersammensetning, fra å være dominert av sosialhjelpsmottakere med lav måloppnåelse, til å være dominert av målgrupper med gjennomsnittlig betydelig høyere måloppnåelse. Samtidig er det tydelig at målgruppeendringer ikke kan være hele forklaringen. Eksempelvis så vi at man i 2011 hadde en deltakergruppe som bestod av 43 prosent hjemmeværende kvinner og 34 prosent ungdommer – til sammen 77 prosent av den totale deltakermassen (ref. tabell 1). Dette er høyere enn i tidsperioden 2013-2016; likevel var måloppnåelsen i 2011 forholdsvis lav – kun 39 prosent.

Analysene over antyder at andre faktorer enn målgruppesammensetning påvirker måloppnåelsen. En av disse faktorene kan være deltakernes landbakgrunn. Her er det viktig å påpeke at man ikke nødvendigvis kan trekke en direkte linje mellom landbakgrunn og måloppnåelsesgrad. Vi gjennomførte en regresjonsanalyse i forbindelse med 2016-rapporteringen for Jobbsjansen, og fant da ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom landbakgrunn og odds for å oppnå jobb eller utdanning (Høgestøl og Skutlaberg 2017:77). Samtidig vet vi at ulike faktorer som har signifikant effekt på måloppnåelse, som utdanningsnivå og norskferdigheter, samvarierer med hvilke land man har sin opprinnelse fra. Eksempelvis viste 2016-rapporten at deltakere med opprinnelse fra afrikanske land i liten grad hadde startet eller fullført høyere utdanning før sin deltakelse i Jobbsjansen. Kun 10 prosent av deltakerne fra Afrika hadde gjort dette, sammenlignet med i underkant av 30 prosent eller høyere for de øvrige verdensdelene. Spesielt lavt utdanningsnivå så vi hos deltakere med opprinnelse fra Somalia, kun 1,4 prosent av deltakerne med bakgrunn fra dette landet hadde startet eller fullført høyere utdanning før deltakelse i Jobbsjansen (Høgestøl og Skutlaberg 2017:27). Dette gjør at landbakgrunn kan fungere som en *proxy* (stedfortredende variabel) for en rekke andre faktorer som påvirker måloppnåelse i negativ eller positiv retning.

Figur 4: Måloppnåelse Jobbsjansen 2016 – fordelt på opprinnelsesland (kun land med over 20 deltakere inkludert)



Samvariasjonen mellom landbakgrunn og måloppnåelse er åpenbar i figur 4, som tar utgangspunkt i tall for Jobbsjansedeltakere som avsluttet programmet i løpet av 2016. Spesielt lav måloppnåelse har deltakere med bakgrunn fra Pakistan eller Marokko, men også deltakere fra Irak, Somalia og Tyrkia har måloppnåelse under snittet for ordningen. Forskjellen i måloppnåelse mellom de marokkanske og de filippinske deltakerne er på hele 44 prosentpoeng.

Tabell 26: Sammensetning av deltakermasse, adderte tall for ulike landbakgrunner med lav måloppnåelse i Jobbsjansen. 2005-2016

	2005-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Marokko/Pakistan/Irak/Somalia/Tyrkia	62,9 %	63,7 %	64,8 %	68,1 %	63,1 %	55,7 %	48,7 %	38,7 %	36,5 %	40,2 %

Tabell 26 over baserer seg på tabell 8, tidligere presentert i kapittelet om deltakere. Vi har her trukket ut de ulike landbakgrunnene som skiller seg negativt ut med tanke på måloppnåelse i programmet. Tendensen er tydelig: andelen med bakgrunn fra disse landene har sunket betydelig over tid. Mens det i 2010 var 68 prosent av deltakerne som hadde bakgrunn fra Marokko, Pakistan, Irak, Somalia eller Tyrkia, så hadde dette falt til rundt 40 prosent i perioden 2014-2016. Økningen i måloppnåelse i Jobbsjansen kan altså delvis skyldes både en overgang fra å være dominert av sosialhjelpsmottakere til å ikke være det, samt at man over tid har tatt inn flere deltakere med bakgrunn fra land som har generelt høyere måloppnåelse.

ANDRE INDIVIDFORKLARINGER

Ved siden av de ulike forklaringsfaktorene vi har trukket fram her, har tidligere rapportering vist sammenheng mellom mange ulike bakgrunnskjenne tegn og sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning. Dessverre har vi begrenset tallgrunnlag bakover i tid for mange av disse faktorene. Vi har derfor ikke anledning til å sette disse i sammenheng med diskusjonen av variasjon i måloppnåelse over tid. Kort oppsummert trakk 2016-rapporten (Høgestøl og Skutlaberg 2017) fram følgende funn:

- ◆ Når det gjaldt utdanningsnivå og måloppnåelse, var det små forskjeller mellom deltakerne, så lenge de minst hadde fullført grunnskolen. Alle gruppene med fullført grunnskole eller høyere utdanningsnivå, hadde en måloppnåelse på 70 prosent eller høyere. Den høyeste måloppnåelsen så man hos dem som hadde fullført høyere utdanning. 77 prosent av disse kom enten ut i jobb eller utdanning etter Jobbsjansen
- ◆ Sannsynligheten for å oppnå jobb eller utdanning var betydelig høyere for deltakere uten nedsatt arbeidsevne (75 prosent måloppnåelse), enn hos deltakere med nedsatt arbeidsevne (32 prosent måloppnåelse). Forskjellen mellom disse gruppen var klart høyere i 2016 enn i 2015, hvor avviket i måloppnåelse var på kun 6 prosentpoeng
- ◆ Antallet barn man har omsorgsansvar for, påvirket måloppnåelsesgraden først når man hadde ansvar for tre eller flere barn. Det hadde lite å si om man har ingen barn, ett barn eller to barn. Faktisk hadde deltakerne med to barn høyest måloppnåelsesgrad. Dette er forskjellig fra 2015, da deltakere med ingen eller ett barn hadde klart høyere måloppnåelse enn dem med to barn.
- ◆ Det var en tydelig sammenheng mellom alder og sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning. I alle de forskjellige aldersgruppene fra 18 år og opp til 44 år var det rundt 70 prosent av deltakerne som fikk måloppnåelse. I aldersgruppene 45-49 år og 50 år eller eldre var måloppnåelsesandelen henholdsvis 60 og 53 prosent. Forskjellene i 2016 var imidlertid betydelig mindre enn i 2014, og spesielt i 2015. Da var det i den eldste aldersgruppen kun litt over 40 prosent med måloppnåelse, og forskjellen mellom de eldste og yngste i måloppnåelse var på 34 prosentpoeng
- ◆ Deltakernes nivå på norskferdigheter ved oppstart av Jobbsjansen syntes også å påvirke måloppnåelsesgraden. Det generelle bildet var at jo høyere nivå på norskferdighetene deltakerne hadde ved oppstart, jo høyere måloppnåelse

- ◆ Tidligere arbeidserfaring var positivt for måloppnåelsesgraden. Dette gjaldt enten man hadde arbeidserfaring fra opprinnelsesland, eller fra Norge. Spesielt interessant var det at «drop-out»-raten var betydelig høyere hos dem uten arbeidserfaring. Forskjellene i «drop-out»-rate mellom deltakere med og uten arbeidserfaring fra hjemlandet, var også klart høyere i 2016 enn i 2015

Ved siden av forklaringsfaktorer som går på deltakersammensetning, ønsker vi også å trekke fram ytterligere to sett av mulige forklaringer: Den første omhandler hvordan man har arbeidet i Jobbsjansen og de ulike jobbsjansesprogrammene i perioden 2005-2016. Den andre handler om makro-økonomiske tendenser, knyttet til arbeidsledighet og økonomisk utvikling på nasjonalt nivå.

TILTAK OG ARBEIDSMÅTER

I konkurransegrunnlaget for oppdraget ba IMDi oppdragstaker om å undersøke hvorvidt resultatene i programmet varierer etter egenskaper ved tiltaket/tilbudet, slik som f.eks. varighet, hvilke elementer eller kombinasjon av elementer som inngår i prosjektene, arbeidsmetoder og andre innsatsfaktorer.

Vi har tidligere presentert tall for gjennomsnittlig programtid for de deltakerne som ble skrevet ut av programmet (ref. tabell 17). Tallene viser at det faktisk har vært ganske stor variasjon i programtid. Blant annet hadde deltakerne som ble skrevet ut i 2010 i gjennomsnitt kun 8,9 måneder i programmet. Til sammenligning hadde deltakerne som ble skrevet ut både i 2012 og 2016 16 måneders programtid. Man kan ikke utelukke at dette har vært med på å påvirke måloppnåelsen. Her er det imidlertid viktig å påpeke, som vi har gjort tidligere, at det i 2008 og 2009 ble gjennomført en betydelig overføring av deltakere til KVP. I følge Proba (2012) ga dette «en kunstig reduksjon i lengden på deltakelsen i Ny sjanse disse årene». Samtidig merker vi oss også at gjennomsnittlig programtid i 2014, hvor man ikke hadde overføring til KVP i samme grad, var lavere enn både året før og året etter. Som vi så i tabell 23 falt måloppnåelsen i 2014 til 55 prosent, fra 60 prosent året før, mens den året etter gikk opp igjen til 64 prosent. Tidligere forskning på *introduksjonsordningen* gir ikke et entydig svar på om forlenget programløp faktisk fører til økt måloppnåelse (Skutlaberg et. al 2014:22), men man kan ikke utelukke at økt programlengde i Jobbsjansen har en positiv påvirkningskraft på andelen deltakere som går over i arbeid og utdanning.

Når det gjelder tiltaksbruk i ordningen, så gir ikke datagrunnlaget mulighet til å undersøke om tiltakskombinasjoner varierer over tid. Ei heller har vi mulighet til å se hva slags eventuell påvirkning disse kombinasjonene har på måloppnåelsen i programmet. Det individrapporten for 2016 imidlertid slo fast var at arbeidspraksis i ordinær virksomhet fremsto som det eneste tiltaket med signifikant positiv effekt på sannsynligheten for måloppnåelse (Høgestøl og Skutlaberg 2017:77). Vi har tidligere vist i tabell 10 at det over tid har vært relativt lite variasjon i andelen deltakere som mottar arbeidsrettede tiltak, men i lys av diskusjonene de foregående sidene er det interessant at andelen med *arbeidspraksis* faktisk var lavere i 2010 enn hva den var i etterfølgende år. Dessverre er det vanskelig å vurdere hvorvidt det har vært en reell variasjon, fordi man på denne tiden registrerte så mange ulike typer arbeidsrettede tiltak i individrapporterings skjemaene – noe som gjør det umulig å gi et klart svar på hvor mange deltakere som reelt fikk slike tiltak. Prosjektene informerer dessuten om at arbeidspraksis fungerer godt i samspill med andre programtiltak. I en gjennomgang av forskning på kvalifiseringsløp for innvandrere finner Nordhagen et. al (2015) at arbeidspraksis ser ut til å ha effekt når det tilbys som del av et kvalifiseringsprogram. Mange prosjekter viser til god erfaring med tidlig utplassering (place-train-prinsippet). Vi har også sett at prosjekter med et godt nettverk av arbeidsgivere, kan plassere deltakere raskt ut i arbeidspraksis.

IMDi resultatrapport for 2010 oppgir at analysene ikke ga noen entydige forklaringer på hva som ligger bak resultatnedgang for sosialhjelpsmottakere i 2010, men at flere forhold og faktorer kan ha påvirket resultatoppnåelsen. Rapporten peker på arbeidsmarkedssituasjonen, deltakernes utdanningsnivå og arbeidserfaring, overføring av deltakere til kvalifiseringsprogrammet i NAV (KVP), forhold knyttet til utfasing av gruppen sosialhjelpsmottakere og forhold ved gjennomføringen av prosjektene.

Ut fra dokumentgjennomgangen oppfatter vi at den helhetlige tilnærmingen som prosjektene har overfor deltakere, har vært viktig for måloppnåelsen. En slik tilnærming har preget både arbeidet med kartlegging og veiledning, og det er synlig gjennom den brede tiltaksvifta som tas i bruk i programmet. Vi har sett at grundig kartlegging av deltakeren, der man også er opptatt av å inkludere alle forhold som kan ha betydning for deltakerens mulighet til å delta i arbeidslivet, har vært viktig. Dette kan være forhold knyttet til familiesituasjonen, helse, økonomi eller bolig. Særlig i kvinnesprosjektene har dette hatt betydning for å legge til rette for økt deltakelse, og det har ofte vært en forutsetning for å kunne delta i programmet. En slik tilnærming har også vist seg å være viktig for å hindre frafall. I ungdomsprosjektene har det vært nødvendig med «opprydding» på mange ulike livsområder for at deltakeren skal komme i gang med programmet. Tett oppfølging er også en forutsetning for å lykkes, og prosjektene legger vekt på mestrings- og motivasjonsarbeid.

Våre informanter viser til at mange faktorer til sammen har bidratt til gode resultater i Jobbsjansen. Jobbsjansen har for eksempel hatt et stort handlingsrom og har gitt kommunene anledning til å tenke nytt og å gjøre individuelle tilpasninger. Informantene bekrefter i stor grad det tidligere studier har trukket fram som avgjørende: tydelig arbeidsretting, tett kontakt med arbeidsgivere og tett oppfølging i arbeidspraksis. Én av informantene uttrykker at det viktigste virkemiddelet for gode resultater har vært metode- og kunnskapsutviklingen i arbeidet med hjemmeværende kvinner, en gruppe som kommunene ellers ikke ville fokusert på. Videre legger informantene vekt på at en tett veiledning av prosjektene fra IMDi har vært viktig, med årlig fagsamlinger og oppmerksomhet om metodeutvikling. Som vi beskriver i kapittel 4, forutsetter Jobbsjansesprogrammene nært samarbeid mellom ulike instanser. Mange prosjekter meldte i 2010-rapporteringen om utfordringer i samarbeidet med NAV (som tidligere omtalt i kapittel 4.2). Utfordringene var knyttet til økonomi, samt uklare strukturer og linjer hos NAV-kontorene. Prosjektene meldte dessuten at Ny sjanse ble oppfattet som en konkurrent til NAVs kvalifiseringsprogram på grunn av overlappende målgrupper (IMDi 2011). Det kan tenkes at samarbeidsproblemer med NAV var et av forholdene som påvirket resultatoppnåelsen dette året, men vi har dessverre ingen mulighet til å bekrefte eller avkrefte dette.

MAKRO-ØKONOMISKE FAKTORER

Ved siden av deltakersammensetning og arbeidsmåter, som begge er faktorer man i hvert fall delvis har mulighet til å justere på internt i ordningen, er det klart at Jobbsjansen må forholde seg til en lang rekke eksterne makro-faktorer man ikke har kontroll over. Ett av disse forholdene er arbeidsledighetsituasjonen i landet. Forskning på måloppnåelse i ulike «kvalifiseringsprogrammer» rettet mot innvandrere er ikke entydig. Alt i alt synes det å være en tendens til at økt arbeidsledighet i samfunnet kompliserer arbeidet med å sikre overgang til arbeid for innvandrere på kvalifiseringstiltak.

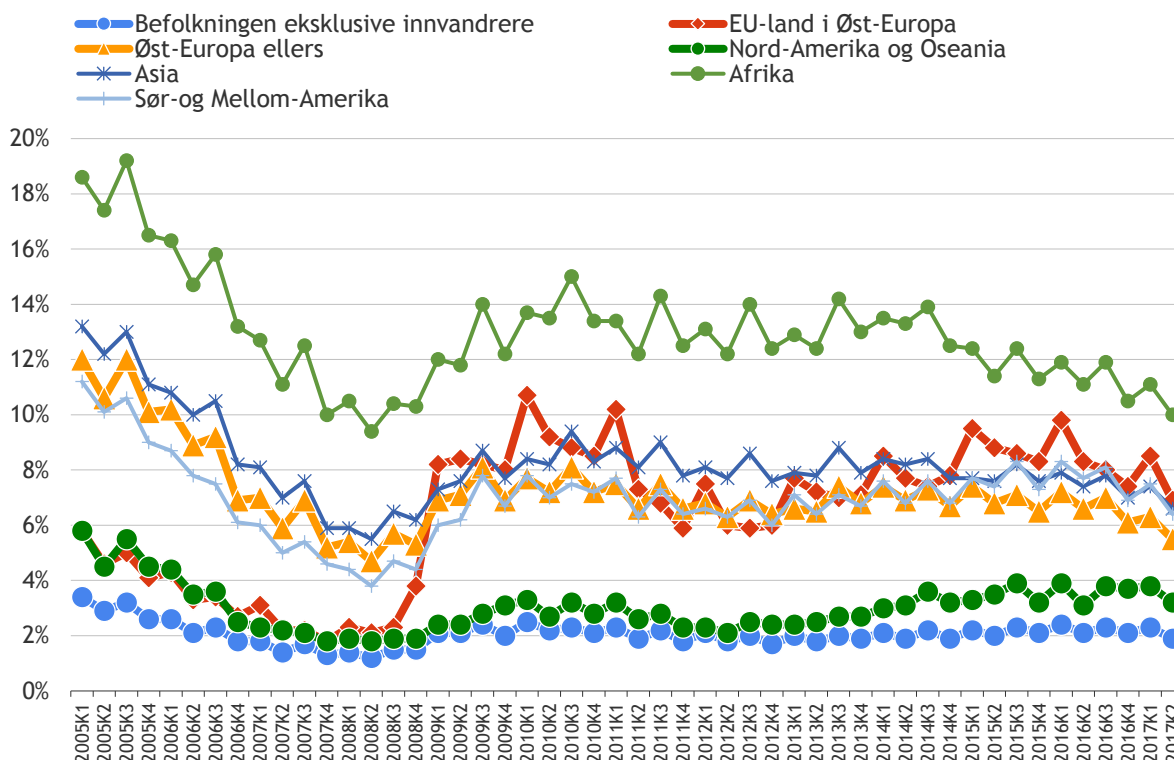
I sin resultatstudie på introduksjonsordningen trekker Blom og Walstad Enes (2015) blant annet fram flere ulike studier som viser at a) sjansen for å komme i arbeid og/eller utdanning blant tidligere

deltakere i introduksjonsprogrammet synker med økende lokal arbeidsledighet (Tronstad 2015:42), samtidig som det b) tar lengre tid før flyktningene er i arbeid eller utdanning i kommuner med høy arbeidsledighet (Lillegård og Seierstad 2013:18)

Samme tendenser har også blitt påvist i andre nordiske land. Flere studier finner negativ korrelasjon mellom arbeidsledighet i kommunene og flyktningenes arbeidsdeltakelse (Bevelander og Lundh 2007:20, Clausen et al. 2009; Hansen et al., 2006; Svantesson, 2006:3).

Hvordan har så utvikling i arbeidsledighet i Norge vært gjennom de årene Jobbsjansen har eksistert? Figur 5 under viser prosent av arbeidsstyrken registrert som helt arbeidsledig, fordelt på ulike (innvandrings)grupper i det norske samfunnet.

Figur 5: Registrerte helt arbeidsledige 15-74 år i prosent av arbeidsstyrken¹⁹



Det er spesielt én tendens som er interessant å trekke fram. I starten av Jobbsjansen (2005) var arbeidsledigheten i Norge forholdsvis høy, både for innvandrere og for befolkningen eksklusive innvandrere. Parallelt med gode tider for norsk økonomi, falt arbeidsledighet for alle grupper betydelig fram mot andre kvartal i 2008. Etter dette begynner effekten av finanskrisen å gjøre seg gjeldende, og man får en tydelig vekst i arbeidsledigheten, som topper seg i tredje kvartal 2010.

Tabell 27 på neste side viser arbeidsledigheten i andre kvartal 2008, tredje kvartal 2010, samt den prosentvise økningen i arbeidsledighet mellom disse to måletidspunktene.

¹⁹ Kilde: SSB Statistikkbanken Tabell: 07117 [lastet ned 26.10.2017]

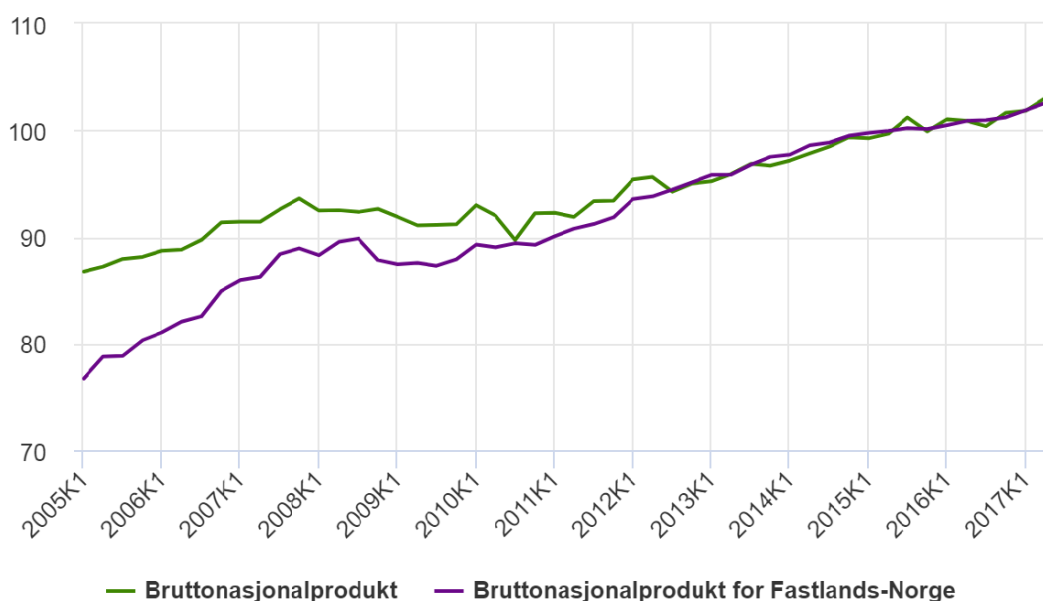
Tabell 27: Arbeidsledighet i andre kvartal 2008 og tredje kvartal 2010

	Befolkningen eksklusive innvandrere	EU-land i Øst- Europa	Øst-Europa ellers	Nord- Amerika og Oseania	Asia	Afrika	Sør- og Mellom- Amerika
2008K2	1 %	2 %	5 %	2 %	6 %	9 %	4 %
2010K3	2 %	9 %	8 %	3 %	9 %	15 %	8 %
Prosentvis vekst i arbeidsledighet	92 %	319 %	72 %	78 %	71 %	60 %	97 %

Vi merker oss at alle grupper i denne tidsperioden hadde en tydelig vekst i andelen arbeidsledige. Spesielt negative utslag ser vi for innvandrere fra EU-land i Øst-Europa, men selv blant afrikanske innvandrere, som hadde lavest arbeidsledighetsvekst, økte arbeidsledighetsandelen med 60 prosent. Vi har tidligere sett at måloppnåelsen i Jobbsjansen nådde sitt foreløpige bunnpunkt i 2010, parallelt med denne kraftige økningen i arbeidsledighet. Man kan ikke avvise at i hvert fall deler av forklaringen på svak måloppnåelse dette året, samt i 2011, skyldes et tyngre arbeidsmarked.

Selv om man fram mot 2016 hadde en nedgang i arbeidsledigheten, har arbeidsledigheten i perioden 2011-2016 hele veien vært høyere enn i 2008. Samtidig gikk måloppnåelsen kraftig opp i perioden. Av dette kan man utlede at selv om arbeidsledigheten kan ha påvirket måloppnåelsen negativt i 2010 og 2011, så kan det på ingen måte forklare hele variasjonen.

Figur 6: Utvikling i bruttonasjonalprodukt (BNP). Sesongjusterte volumindekser. 2015=100²⁰



Den samme tendensen gjør seg også gjeldende når man tar utgangspunkt i utviklingen i bruttonasjonalprodukt. Sammenligner man volumindeksen fra siste kvartal i 2007 og fram til fjerde kvartal 2011, var det ingen økonomisk vekst, samtidig som man i perioden hadde en negativ økonomisk utvikling med bunnivå i tredje kvartal 2010. Fra 2012 og fram til utgangen av 2016 hadde man en jevn økonomisk vekst, med økning i indeksverdi fra 93,4 ved inngangen til 2012 til 101,64 ved utgangen av 2016. De siste årenes gode resultater i Jobbsjansen har altså skjedd i en periode med jevn økonomisk vekst.

²⁰ Kilde: Nasjonalregnskap, Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nokkeltall/fakta-om-norsk-okonomi> [lastet ned 26.10.2017]

6.3. OPPSUMMERT – HVA FORKLARER MÅLOPPNÅELEN I JOBBSJANSEN?

Oppsummert har vi identifisert mange ulike faktorer som kan tenkes å påvirke måloppnåelse, enten i negativ eller positiv retning:

- ◆ Menn har stort sett høyere måloppnåelse enn kvinner
- ◆ Deltakere i målgruppene *ungdom og hjemmeværende kvinner* har betydelig høyere måloppnåelse over tid enn hva *sosialhjelpsmottakerne* har
- ◆ Landbakgrunn samvarierer med måloppnåelsesgrad
- ◆ Høyt innslag av arbeidspraksis i ordinær virksomhet, som har signifikant og positiv påvirkning på sannsynligheten for at deltakerne går over til jobb/utdanning etter program
- ◆ Arbeidsledigheten har variert betydelig i tidsrommet 2005-2016. Spesielt merker vi oss at arbeidsledigheten var svært lav i 2008, og svært høy i 2010
- ◆ Fra siste kvartal 2007 til utgangen av 2011 hadde man svak økonomisk vekst i Norge, mens man fra 2012 og utover, har hatt en jevn økonomisk oppgang på noen prosent i året

Til sammen utgjør disse faktorene i hvert fall en delvis forklaring på variasjonen i og nivået på måloppnåelse. Over tid har andelen sosialhjelpsmottakere falt betydelig i ordningen. Samtidig har andelen deltakere fra land med måloppnåelse under gjennomsnittet for ordningen falt. Dette er endringer som kan bidra til å forklare den generelle økningen i måloppnåelse i ordningen.

Det er samtidig interessant å merke seg at den lave måloppnåelsesgraden i 2005 og 2010 sammenfalt med negative strømninger i norsk økonomi, med lav BNP-vekst og høy arbeidsledighet.

I samme tidsrom har også ordningen utviklet seg. Jobbsjansen gikk fra å være et prøveprosjekt («Ny sjanse») til å bli et fast prosjekt fra og med 2013. De siste fem årene har størrelsen på ordningen økt betydelig, fra å ha totalt 403 deltakere i 2011, til nesten 1 800 i 2016.

Vi har også beskrevet at prosjektenes innsats lokalt, gjennom hvordan de organiserer seg, samarbeider og ellers retter inn innsatsen overfor deltakerne, kan påvirke måloppnåelsen positivt. Foreliggende studier anser at det som er utbredte arbeidsmåter i prosjektene, som helhetlig tilnærming, tett oppfølging og løsningsfokuset veiledning, er viktig for å oppnå gode resultater. Det er med andre ord en rekke ulike forhold som påvirker Jobbsjansens måloppnåelse. I tillegg til endringer i målgruppene og kjennetegn ved deltakerne, ser det ut til at situasjonen i arbeidsmarkedet og den nasjonale økonomien har innvirkning. Studier tyder dessuten på at prosjektenes innsats, gjennom valg av tiltak og arbeidsmåter, har utslag på måloppnåelsen.

6.4. ANNEN NYTTEVERDI

IMDi har ønsket at vår undersøkelse også skulle inkludere informasjon om eventuell annen nytteverdi enn målbare resultater som Jobbsjansen kan være med på å skape. Både tidligere studier og informasjon som vi har hentet inn, tyder på at Jobbsjansen bidrar til en rekke slike positive ringvirkninger.

Når det gjelder tidligere studier, viser Proba (2012) til at Ny sjanse har en del positive effekter som de ikke finner grunnlag for å tallfeste. Av intervjuer som Proba gjennomførte med Ny sjanse-deltakere gikk det fram at Ny sjanse hadde forandret livet til noen av deltakerne. Proba framhever at de som ellers ikke hadde kommet i jobb, fant arbeid, fikk erfaring fra arbeidspraksis og økt motivasjon til å få fast arbeid. I tillegg ble mange bedre til å snakke norsk, og mange som hadde vært relativt isolert

hjemme, kom seg ut. Ny sjanse så også ut til å motivere ungdom til å gå tilbake til skolen. Yrkesaktiviteten ga mange økt stolthet og selvtillit og bidro til at de deltok på nye arenaer. Flere oppga også at kontakten med barnas skole og barnehage hadde blitt bedre, fordi norskferdighetene var forbedret. Proba trekker dessuten fram at ordningen sannsynligvis har positiv effekt på økt yrkesaktivitet blant deltakernes barn og i de nettverk deltakerne inngår.

En kvalitativ masterstudie blant ungdomsdeltakere i Jobbsjansen fant at positive læringserfaringer og deltakelse innenfor programmets sosiale kontekst, førte til at deltakerne fikk økt tro på egen mestring. Deltakerne ga dessuten uttrykk for et mer positivt syn på seg selv og sine egne videre muligheter. Ungdommene fikk anledning til å reposisjonere seg og være med på å skape seg et «nytt» positivt selvbilde. (Augustin 2013)

Overordnet sett kan man også si at mange tidligere undersøkelser tyder på at Jobbsjansen har positiv innflytelse på deltakernes liv. Den helhetlige tilnærmingen, som innebærer å «rydde opp» på mange områder i livet, som gjeld, helse og familiesituasjon, må kunne sies å være en svært viktig nytteverdi av ordningen. Det samme kan sies om for eksempel veiledningsmetodene som er mye utbredt blant prosjektene. Disse vektlegger mestring, «empowerment» og positiv endring; en tilnærming som man kan anta at deltakerne vil ha utbytte av også utover den eventuelle påvirkningen det kan ha for arbeidsdeltakelsen. Det store innslaget av helsetiltak, tilsier også at ordningen gir positive helsegevinster.

Intervjuer med våre informanter bekrefter langt på vei tendensene fra de foreliggende studiene. De peker på at ordningen har samfunnsmessig nytteverdi utover økt arbeidsdeltakelse. Jobbsjansen bidrar, ifølge informantene, til økt likestilling og til at barn av innvandrere får gode rollemodeller i sine foreldre. Det nevnes også at ordningen bidrar til å redusere barnefattigdom ved at kvinner med innvandrerbakgrunn kommer i jobb, og at familiene dermed får to inntekter. Videre trekker noen fram at kvinner får kunnskap om det norske samfunnet og sine rettigheter, og at de øker sin samfunnsdeltakelse. Noen trekker fram at deltakerne får bedre sosial kompetanse, at man lærer å være aktiv og initiativrik og å bygge nettverk.

Oppsummert mener vi at Jobbsjansen trolig har disse positive effektene:

- ◆ Økt deltakelse i samfunnslivet
- ◆ Økt livskvalitet for deltakerne, for eksempel gjennom økt mestring, økt selvtillit og forbedret selvbilde
- ◆ Positive rollemodeller for barn og muligheter for å følge opp barna sine bedre i barnehage og på skole
- ◆ Økt kjønnslikestilling og mer selvstendighet for kvinner
- ◆ Redusert fattigdom
- ◆ Bedre helse

Ettersom ideas2evidence skal følgeevaluere Jobbsjansen videre til og med 2019, vil dette bidra til mer kunnskap om hvilken nytteverdi ordningen har.

7. RESULTATER OG LANGSIKTIG TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET - JOBBSJANSEN SAMMENLIKNET MED ANDRE ORDNINGER

Dette kapittelet sammenligner resultatene til Jobbsjansen, på kort og lang sikt, med andre relevante ordninger på feltet.

I første del av kapitlet sammenlignes måloppnåelsen i Jobbsjansen med andre kvalifiseringsordninger, som deler Jobbsjansens mål om økt sysselsetting av personer som står utenfor arbeidsmarkedet. Vi tar her utgangspunkt i introduksjonsordningen, samt NAVs tiltak rettet mot arbeidssøkende og personer med nedsatt arbeidsevne generelt, samt kvalifiseringsprogrammet (KVP) spesifikt.

I andre del forsøker vi å sannsynliggjøre i hvilken grad Jobbsjansen bidrar til at deltakerne får en langsiktig tilknytning til arbeidslivet, utover den arbeidslivstilknytningen de har i det de går ut av programmet. Som referanseramme brukes introduksjonsordningen. Dette programmets langsiktige resultater knyttes opp til det som finnes av forskning på Jobbsjansen om dette temaet.

Kort oppsummert ser vi at:

- ◆ *Ved å sammenligne Jobbsjansen med andre kvalifiseringsordninger, finner vi at Jobbsjansen i perioden 2013-2016 produserer bedre resultater enn andre ordninger*
- ◆ *Når det gjelder langsiktig tilknytning til arbeidslivet, er vår vurdering at man kan forutsette at andelen deltakere som oppnår overgang til arbeid eller utdanning ved avslutningstidspunktet trolig holder seg stabilt i minst 5-6 år framover. Her er det imidlertid viktig å påpeke at datagrunnlaget for denne slutningen er lite robust*

7.1. VURDERING AV RESULTATENE – SAMMENLIGNET MED ANDRE KVALIFISERINGSTILTAK

Kapittel 6 konsentrerte seg om å sammenligne Jobbsjansen med seg selv. Vi har sett at måloppnåelsen har variert over tid, og at det trolig er flere ulike faktorer som har fungert sammen for å påvirke utviklingen. Et annet spørsmål er hvordan resultatene til Jobbsjansen relaterer seg til andre ordninger som tar sikte på å få personer uten arbeid over i arbeid eller utdanning.

For å sette resultatene til Jobbsjansen inn i en bredere kontekst, vil vi derfor sammenligne Jobbsjansen med resultatene til introduksjonsordningen og NAVs tiltak rettet mot arbeidssøkende og personer med nedsatt arbeidsevne generelt, samt kvalifiseringsprogrammet (KVP) spesifikt.

Det er imidlertid viktig å påpeke at deltakermassen til Jobbsjansen, samt måten ordningen er bygget opp på, skiller seg en del fra flere av de andre kvalifiseringsordningene vi her sammenligner med. I motsetning til introduksjonsordningen er deltakelse i Jobbsjansen frivillig for *alle* deltakerne. Vi kan forutsette at dette gir et element av høyere motivasjon for deltakelse, som kan bidra til økt måloppnåelse. I tillegg har mange av deltakerne i Jobbsjansen forholdsvis lang botid i Norge; mange har også gode norskferdigheter. Dette er faktorer vi vet har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme ut i jobb eller utdanning. Introduksjonsordningen er på sin side primært rettet mot nyankomne innvandrere, med plikt til å delta.

Sammenlignet med ordningene NAV har for arbeidssøkere, vet vi at «dybden» på Jobbsjansen som ordning, med en lang rekke ulike tiltak, og potensielt flerårig kvalifiseringsløp, skiller seg fra tiltakene NAV setter inn mot arbeidssøkere. Sammenlignet med ordningene NAV har for personer med

nedsatt arbeidsevne, vet vi også at kun et mindretall av deltakerne i Jobbsjansen har nedsatt arbeidsevne eller helseutfordringer. Som vi har poengtert tidligere, er gjerne måloppnåelsesgraden for de disse personene betydelig lavere enn for ordningen sett under ett.

Ordningen som kanskje ligner mest på Jobbsjansen i det offentlige tiltaksportefølje, er kvalifiseringsprogrammet (KVP). Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening, hvor målet er å gi deltakerne den oppfølgingen de trenger for å komme i arbeid eller aktivitet. Ordningen bygget opp rundt samme modell som introduksjonsprogrammet. Kvalifiseringsprogrammet er på fulltid (37,5 timer i uka), innebærer stønad under deltakelse, har en varighet på inntil ett år (med mulighet for forlengelse på inntil ett ekstra år), og har en tiltaksportefølje som ligner på den Jobbsjansen har. Tidligere undersøkelser har vist at majoriteten av deltakerne i KVP var langtidssosialhjelpsmottakere (Djuve, Nielsen og Strand 2012:36). NAV skriver også i sin omtale av programmet at: «Hvis du har levd på sosialhjelp over lang tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon, kan et kvalifiseringsprogram være et godt tilbud»²¹. Basert på erfaringene fra Jobbsjansen vet vi at dette er en målgruppe som kan være vanskelig å kvalifisere til arbeid/utdanning. Samtidig har tidligere undersøkelser også vist til kjennetegn ved KVP som sammenlignet med Jobbsjansen, kan være positivt for måloppnåelsen i programmet: majoriteten av deltakerne i KVP er menn (Naper 2010), og i tillegg er en betydelig andel av deltakerne personer som er født i Norge (42 %)²². Dette er faktorer som man kan forvente vil ha en positiv påvirkningskraft på sannsynligheten for måloppnåelse.

Med dette som bakteppe – hvordan presterer egentlig Jobbsjansen når man sammenligner ordningen med andre kvalifiseringstiltak på feltet?

JOBBSJANSEN OG INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Et vesentlig formål ved etableringen av forsøksordningen Ny sjanse var å prøve ut introduksjonsordningens metoder på nye målgrupper. Deltakerne for forsøksordningen hadde i motsetning til deltakerne i introduksjonsprogrammet lang botid i landet. Andre elementer som skiller Jobbsjansen fra introduksjonsordninger er at:

- ◆ En større andel av deltakerne i Jobbsjansen har mottatt arbeidsrettede tiltak
- ◆ Jobbsjansen har hatt betydelig færre deltakere per prosjektansatt
- ◆ Det har vært en mer helhetlig tilnærming og tettere oppfølging av deltakerne i Jobbsjansen sammenliknet med introduksjonsordningen
- ◆ Jobbsjansen oppnådde i perioden 2012-2015 betydelig bedre resultater enn introduksjonsordningen
- ◆ Jobbsjansen innebærer prosjektrettet arbeid med dedikerte midler tilegnet innsatsen
- ◆ Prosjektene i Jobbsjansen følges tett av IMDi
- ◆ Det har vært stort lokalt handlingsrom innenfor Jobbsjansen, hvor noe av hensikten har vært å prøve ut ulike arbeidsmetoder

²¹ <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet> [lastet ned:13.11.2017]

²² Dette tallet har vi fått direkte fra NAVs statistikkavdeling, som etter forespørsel fra oss har koplet KVP-deltakerne i 2016 registrert i KOSTRA mot NAVs kopi av folkeregisteret

Tabell 28 viser måloppnåelsen til henholdsvis introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen ved avsluttet program for deltakerne. Det vil si andel deltakere som er i jobb eller har startet utdanning i det øyeblikket, eller kort tid etter at de trår ut av programmet.

Tabell 28: Overgang til arbeid eller utdanning ved avsluttet program. Introduksjonsordningen og Jobbsjansen. 2007-2015

	Introduksjonsordningen	Jobbsjansen	Avvik
Avsluttet i 2007	50 %	49 %	- 1 %
Avsluttet i 2008	53 %	43%	- 10 %
Avsluttet i 2009	44 %	42 %	- 2 %
Avsluttet i 2010	42 %	23 %	- 19 %
Avsluttet i 2011	46 %	39 %	- 7 %
Avsluttet i 2012	47 %	52 %	5 %
Avsluttet i 2013	47 %	60 %	13 %
Avsluttet i 2014	44 %	55 %	11 %
Avsluttet i 2015	47 %	64 %	17 %

Tendensen er slående. I perioden 2007 til 2011 var resultatene til Jobbsjansen gjennomgående svakere enn resultatene til Introduksjonsordningen. Spesielt stort avvik ser vi i 2010. Dette året oppnådde 42 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet overgang til arbeid eller utdanning, mens kun 23 prosent av deltakerne i Jobbsjansen klarte det samme. Vi har tidligere i kapittelet vist til at nedgangstider i norsk økonomi kan ha vært en delvis forklaring på de svake resultatene til Jobbsjansen dette året, men det ser tydeligvis ikke ut som om det samme gjaldt for introduksjonsdeltakerne.

Fra 2012 og utover snur forholdet mellom disse to ordningene seg. I perioden 2012-2015 oppnådde Jobbsjansenordningen til dels betydelig bedre resultater enn introduksjonsordningen. Det er verdt å merke seg at dette *ikke* skyldes «unormalt» svake resultater hos introduksjonsdeltakerne. Fra 2011 og utover har måloppnåelsen i denne ordningen vært svært stabil. Avviket skyldes en betydelig økning i måloppnåelsesgrad i Jobbsjansenordningen.

Ettersom vi ikke har individdata over tid for noen av ordningene, er det ikke mulig å gjennomføre dybdeanalyser som kan isolere effekten av ordningene, kontrollert for faktorer ved deltakermassen. Med dette som forbehold kan vi allikevel konkludere med at Jobbsjansen de siste årene har hatt betydelig bedre resultat enn introduksjonsprogrammet, og at den positive utviklingen i måloppnåelse som ordningen har hatt, kan isoleres til Jobbsjansen – samme utvikling har ikke gjort seg gjeldende i introduksjonsprogrammet. Som vi vil komme nærmere inn på, kan det i det hele tatt være behov for mer komparativ kunnskap om likhetene og forskjellene mellom Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet.

JOBBSJANSEN OG NAV-TILTAK RETTET MOT ARBEIDSSØKERE OG PERSONER MED NEDSATT ARBEIDSEVNE

I tillegg til Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet finnes det en rekke ulike offentlige ordninger som har som formål å kvalifisere personer til deltakelse i arbeidslivet. En rekke av disse ordningene administreres av NAV. Som vi har vært inne på tidligere, varierer deltakersammensetningen til disse ordningene, men i motsetningen til Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet har de det til felles at de ikke er *eksklusivt* rettet mot innvandrere.

Tabell 29: Arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Avgang fra oppfølgingstiltak eller lønnstilskudd i 2016, status 6 måneder etter²³

		Antall	I arbeid	Arbeid og ytelse	Registrert hos NAV	Annet
Arbeidssøkere						
Oppfølgings-tiltak eller lønnstilskudd	I alt	20 665	32 %	15 %	42 %	12 %
	Oppfølging	4 015	36 %	18 %	33 %	13 %
	Jobbklubb	15 388	28 %	14 %	46 %	12 %
	Tidsbegrenset lønnstilskudd	1 262	67 %	13 %	12 %	7 %
Kvalifiserings-tiltak	I alt	11 443	30 %	14 %	41 %	15 %
	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	11 443	30 %	14 %	41 %	15 %
Arbeidspraksis og avklaring	I alt	23 439	32 %	16 %	35 %	17 %
	Arbeidspraksis ordinær	5 264	33 %	16 %	34 %	17 %
	Arbeidstrening	14 648	36 %	17 %	31 %	17 %
	Avklaring	3 527	15 %	16 %	57 %	13 %
Personer med nedsatt arbeidsevne						
Oppfølgings-tiltak eller lønnstilskudd	I alt	20 624	10 %	31 %	56 %	4 %
	Arbeid med bistand	8 772	7 %	28 %	62 %	3 %
	Oppfølging	8 549	9 %	29 %	57 %	5 %
	Jobbklubb	1 467	8 %	27 %	61 %	5 %
	Tidsbegrenset lønnstilskudd	1 836	24 %	58 %	15 %	3 %
Kvalifiserings-tiltak	I alt	13 945	11 %	21 %	62 %	6 %
	Ordinær utdanning	7 574	14 %	20 %	60 %	6 %
	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	5 942	7 %	21 %	66 %	6 %
	Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	429	21 %	37 %	36 %	5 %
Arbeidspraksis, arbeidsrettet rehabilitering og avklaring	I alt	51 040	6 %	25 %	66 %	4 %
	Arbeidspraksis ordinær	7 286	7 %	27 %	63 %	3 %
	Arbeidspraksis skjermet	20 152	6 %	22 %	67 %	5 %
	Arbeidstrening	11 141	8 %	27 %	60 %	5 %
	Arbeidsrettet rehabilitering	2 685	3 %	30 %	65 %	2 %
	Avklaring	9 776	2 %	25 %	72 %	2 %

Tabell 29 over tar utgangspunkt i NAVs egen statistikk på arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, og viser andelen deltakere på ulike tiltak som var i arbeid (med eller uten ytelse) seks måneder etter at tiltaket var avsluttet. Som man kan forvente varierer det betydelig hvor stor andel som deltar i arbeid, både mellom de regulært arbeidssøkende og personene med nedsatt arbeidsevne, og mellom de ulike gruppene av tiltak. Den høyeste overgangen ser man for arbeidssøkende med tidsbegrenset lønnstilskudd. I denne gruppen var 67 prosent i arbeid seks måneder etter avsluttet tiltak, og ytterligere 13 var i arbeid og ytelse. Den laveste andelen finner man hos personer med nedsatt arbeidsevne som har vært på avklaring. Kun 2 prosent i denne gruppen var i arbeid, men ytterligere 25 prosent var i arbeid og ytelse.

Ved å summere opp andelene i arbeid, uavhengig av hvilke tiltak personene har vært på, ser vi at totalt 47 prosent av de arbeidssøkende var i arbeid med eller uten ytelse 6 måneder etter avsluttet tiltak. Hos personene med nedsatt arbeidsevne var tilsvarende andel 33 prosent. Interessant nok viste resultatene for Jobbsjansen 2016 at overgangen til jobb eller utdanning for personer med nedsatt arbeidsevne var 32 prosent (Høgestøl og Skutlaberg 2017:61), altså helt på linje med resultatene NAV oppnår for denne brukergruppen.

²³ Kilde: Nav, <https://www.nav.no/no/NAV/og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Overgang+fra+arbeidsrettede+tiltak+til+arbeid+og+stonad> [lastet ned: 27.10.2017]

Tabell 30: Andel i arbeid, med eller uten ytelse – arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

Kategori	Andel i arbeid	Andel i arbeid og ytelse	Andel i arbeid/arbeid og ytelse
Arbeidssøkere	32 %	15 %	47 %
Personer med nedsatt arbeidsevne	8 %	26 %	33 %

For arbeidssøkerne er andelen som 6 måneder etter avsluttet oppfølgingstiltak eller lønnstilskudd var i arbeid med eller uten ytelse, 47 prosent. Dette er betydelig lavere enn måloppnåelsen Jobbsjansen oppnådde i 2016, da riktignok inkludert personer med overgang til utdanning.

Det er selvsagt vanskelig å sammenligne deltakergruppene i disse NAV-tiltakene og Jobbsjansen direkte. Blant annet ser vi at «måloppnåelsen» til arbeidssøkerne varierer stort med hva slags tiltak de har mottatt. Hvilke grupper som er mest sammenlignbare med Jobbsjansen, har ikke vi forutsetninger for å vurdere.

JOBBSJANSEN OG KVALIFISERINGSPROGRAMMET

Som allerede nevnt er det på mange måter enklere å sammenligne Jobbsjansen med NAV-ordningen KVP. Spesielt når det gjelder omfanget av ordningen, som programtid og tiltakspakker. Dersom man sammenligner målgruppene med hverandre, så er det imidlertid noen forskjeller. Forskjellene har også blitt større over tid, blant annet ved at Jobbsjansen fra 2010 og utover har vektlagt sosialhjelpsmottakere stadig mindre. Dette er en av hovedmålgruppene i KVP.

Tabell 31: Kvalifiseringsstønad. Deltakere som har fullført kvalifiseringsprogram eller avsluttet program etter avtale, etter livssituasjon umiddelbart etter avslutningen av programmet, 2009-2016²⁴

	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Ordinært arbeid (heltid/ deltid)</i>	26 %	21 %	29 %	27 %	29 %	33 %	34 %
<i>Arbeid med lønnstilskudd</i>	0 %	2 %	5 %	4 %	5 %	6 %	7 %
<i>Tilrettelagt arbeid</i>	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %
<i>Arbeidsmarkedstiltak i statlig regi</i>	7 %	10 %	13 %	11 %	12 %	12 %	14 %
<i>Skole/utdanning</i>	7 %	7 %	8 %	8 %	6 %	7 %	7 %
<i>Aktiv arbeidssøker</i>	4 %	6 %	10 %	11 %	9 %	9 %	9 %
<i>Behandling</i>	11 %	13 %	11 %	7 %	8 %	0 %	0 %
<i>Avventer avklaring av søknad om uførepensjon/AAP</i>	0 %	0 %	12 %	12 %	13 %	13 %	13 %
<i>Ufør med vedtak om uførepensjon</i>	4 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>KVP i annen kommune</i>	6 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Ingen spesiell aktivitet eller søknad om uførepensjon / AAP</i>	0 %	0 %	11 %	15 %	13 %	13 %	11 %
<i>Ikke avklart</i>	19 %	20 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Annet</i>	26 %	27 %	14 %	19 %	18 %	17 %	17 %
	Arbeid	35 %	35 %	49 %	43 %	48 %	53 %
	Skole/utdanning	7 %	7 %	8 %	8 %	6 %	7 %
	Totalt	42 %	42 %	57 %	51 %	60 %	64 %

Tabell 31 over viser livssituasjonen til KVP-deltakere mellom 2009 og 2016, umiddelbart etter avslutningen av programmet. De tre nederste radene summerer opp avslutningsårsakene som til sammen utgjør «måloppnåelsen» i KVP. Interessant nok samvarierer faktisk resultatene ganske godt med resultatene til Jobbsjansen, spesielt de siste tre årene:

²⁴ Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 08524 [lastet ned: 13.11.2017]

Tabell 32: Overgang til arbeid eller utdanning ved avsluttet program. KVP og Jobbsjansen. 2009-2016²⁵

	KVP	Jobbsjansen	Avvik
2009	42 %	42 %	0 %
2010	42 %	23 %	- 19 %
2012	57 %	52 %	- 5%
2013	51 %	60 %	9 %
2014	54 %	55 %	1 %
2015	60 %	64 %	4 %
2016	64 %	68 %	4 %

Vi ser at Jobbsjansen hadde betydelig svakere resultat enn KVP-ordningen i 2010. Vi så det samme når vi sammenlignet Jobbsjansen med introduksjonsordningen, og årsakene til dette har allerede blitt diskutert. De siste fire årene ser vi at Jobbsjansen har bedre resultat enn KVP, men forskjellene er forholdsvis små, i hvert fall med tanke på perioden 2014-2016. Det er ellers verdt å merke seg at begge ordningene har hatt en generelt positiv utvikling i måloppnåelse i perioden. Både KVP og Jobbsjansen har også hatt sine to beste år med tanke på måloppnåelse i de to siste årene vi har data for.

Som vi innledet dette delkapittelet med, er det ikke uproblematisk å sammenligne Jobbsjansen med andre kvalifiseringsordninger. Både målgruppene og oppbygningen av ordningene varierer, og alle har unike karakteristika som kan påvirke måloppnåelsen i negativ eller positiv retning. Konklusjonen er imidlertid at sammenlignet med andre kvalifiseringsordninger på feltet så står resultatene til Jobbsjansen seg godt. I hvert fall når man tar utgangspunkt i de siste årene med Jobbsjansen.

7.2. LANGSIKTIG TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET

Til nå har rapporten konsentrert seg om måloppnåelse, forstått som overgang til arbeid/utdanning ved avslutningstidspunktet for deltakelsen i Jobbsjansen. I perioden 2013-2016 var det for hvert enkelt år mellom 55 prosent og 68 prosent av deltakerne som avsluttet sin deltakelse ved å gå over i jobb eller utdanning. Mellom 41 og 52 prosent av deltakerne gikk direkte over i arbeid. I denne delen av rapporten vil vi forsøke å si noe om den langsiktige arbeidslivstilknytning til deltakerne. Fører Jobbsjansen til at deltakerne blir permanente deltakere i arbeidslivet, eller er effekten kortvarig?

I metodekapittelet diskuterte vi de mange årsakene til at det er vanskelig å gi et konkret svar på dette viktige spørsmålet. Spesielt viktig er mangelen på registerdata, eller personidentifikatorer som kunne brukes til å koble på registerdata, for deltakerne. Av denne grunn vil dette kapittelet primært konsentrere seg om å *sannsynliggjøre* den langsiktige arbeidslivstilknytningen. Vi tar to ulike innfallsvinkler i bruk: 1) Hva sier den (begrensede) foreliggende forskningen om Jobbsjansen om langsiktig tilknytning til arbeidslivet, og 2) kan langsiktige data fra introduksjonsprogrammet brukes for å sannsynliggjøre arbeidslivstilknytningen til Jobbsjansedeltakerne?

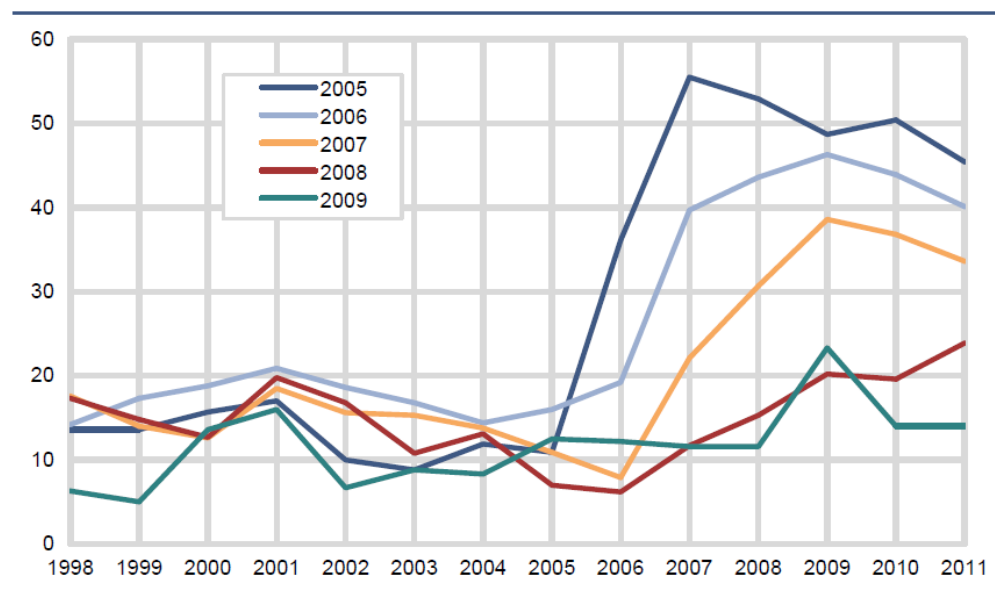
HVA SIER DEN EKSISTERENDE FORSKNING OM TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET?

Den primære kilden til Jobbsjansedeltakernes langsiktig tilknytning til arbeidslivet er en rapport utarbeidet av SSB-forsker Anders Ekeland (2012). Denne rapporten tar utgangspunkt i deltakere i daværende Ny sjanse, mellom 2005 og 2009. Disse følges over flere år, fra før de startet på Ny sjanse,

²⁵ Merk at 2011 ikke er inkludert. For dette året var data på KVP ikke tilgjengelig i Statistikkbanken

og fram til april 2011. Denne rapporten gir nyttig innsikt i arbeidslivstilknytningen til deltakerne. I en sammenheng hvor man skal trekke slutninger for hele Jobbsjansens historie, er det riktignok viktig å peke på endringene deltakersammensetningen som ordningen har hatt over tid. Vi har ved flere tidspunkt i rapporten påpekt at Jobbsjansen fra og med 2009/2010 startet en prosess hvor andelen sosialhjelpsmottakere i ordningen falt betydelig. Dette betyr at datagrunnlaget Ekeland har tatt utgangspunkt i, primært baserer seg på en deltakermasse som ikke har vært prioritert de siste 6-7 årene av ordningen.

Figur 7: Sysselsettingsgrad målt ved registrerte arbeidstakere etter startårganger 1998 –2011 (Ekeland 2012:20)

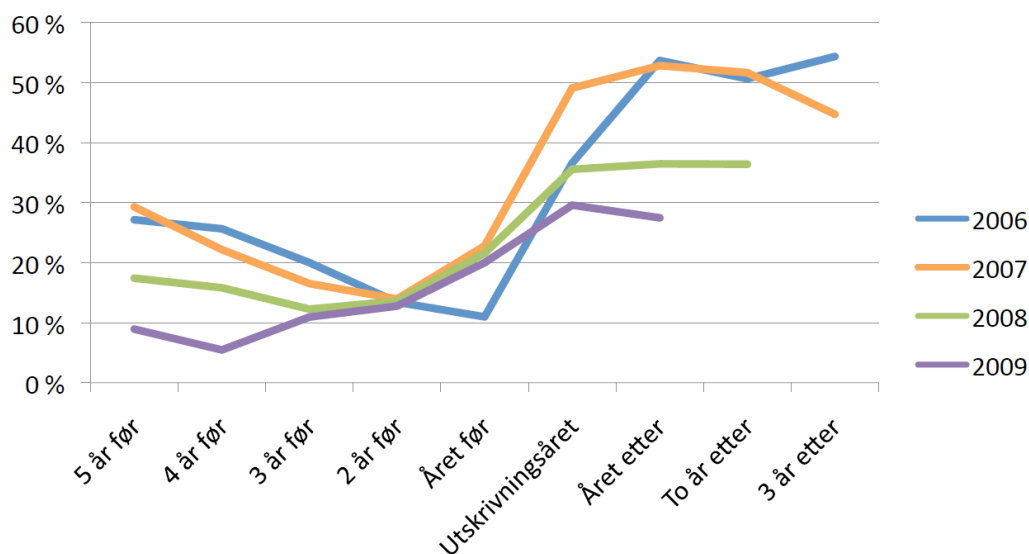


Figur 7 viser den prosentvise arbeidslivstilknytning for deltakerne i Jobbsjansen, fordelt på startårganger (2005-2009). Ettersom talletidspunktet for dataene er i april 2011, er utviklingen til deltakerne med startårgang i 2009 mindre interessant enn de øvrige gruppene. Gjennomsnittlig programtid dette året var 9 måneder, og ettersom deltakere gjerne tas inn løpende gjennom året kan man forvente at en viss andel av deltakerne i denne kohorten fortsatt var i programmet i april 2011.

Generelt ser vi at andelen deltakere som var registrerte arbeidstakere i en eller annen grad ved oppstarten av programmet ligger på mellom 10 og 20 prosent. Alle kohortene, men spesielt dem som startet programmet mellom 2005 og 2007, opplever en markant oppgang i sysselsettingsgrad i forbindelse med avslutningen av Jobbsjansen. Etter toppunktet opplever alle gruppene en (stabil) nedgang i sysselsettingsgrad, men selv flere år etter avsluttet program ligger andelen betydelig høyere enn hva tilfellet var før oppstart av programmet.

I en rapport fra Proba (2012), som bygger på de samme dataene som Ekeland (2012) tok utgangspunkt i, finner man følgende fremstilling av sysselsetting (figur 8 neste side), som i enda større grad synliggjør den positive utvikling til deltakerne i ordningen:

Figur 8: Andel av deltakerne i ulike årskull i Ny sjanse som hadde registrert lønnsinntekt. Ordnet etter hvilket år de avsluttet Ny sjanse (Proba 2012)



Naturlig nok, med tanke på at datagrunnlaget er det samme, ser vi samme utvikling. Det er en sterk vekst i andelen deltakere med arbeid i utskrivingsåret, etterfulgt av relativt stor grad av stabilitet over tid.

LANGSIKTIG TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET I INTRODUKSJONSORDNINGEN

Som vi har nevnt tidligere, er dette de eneste dataene som foreligger for Jobbsjansen med tanke på langsiktig arbeidslivstilknytning. Selv om de gir en god indikasjon på de langsiktige effektene av programmet, er det som nevnt et problem at studienes datagrunnlag kun baserer seg på sosialhjelpsmottakere. I tillegg er tidsdimensjonen relativt kort. Ingen av kohortene er fulgt lenger enn tre år etter utskrivingsåret.

Til sammenligning eksisterer det gode data for langsiktig måloppnåelse (jobb eller utdanning) for deltakere i *introduksjonsordningen*. Her kan man også finne nyere data, i tillegg til at deltakergruppen er mer sammensatt enn hva tilfellet er for deltakerne som danner grunnlaget for analysene i figur 7 og 8.

Tabell 33 på neste side er bygget opp på følgende måte: Hvis vi tar utgangspunkt i deltakere i introduksjonsprogrammet som avsluttet sin deltakelse i 2007, ser vi at 50 prosent av dem gikk over i jobb eller utdanning ved utskrivningstidspunktet. Året etter, 2008, var 68 prosent i denne kohorten i jobb eller utdanning. I 2009 falt denne andelen med 3 prosentpoeng, men fortsatt var det 65 prosent som var i arbeid. Lignende logikk gjelder også for de øvrige avslutningsårene.

Tabell 33: Deltakere i Introduksjonsordningens langsiktige måloppnåelse etter avslutningsår

Avslutningsår	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avsluttet i 2007	50 %	68 %	65 %	64 %	63 %	63 %			
Avsluttet i 2008		53 %	63 %	62 %	64 %	66 %	63 %		
Avsluttet i 2009			44 %	60 %	63 %	63 %	63 %	61 %	
Avsluttet i 2010				42 %	61 %	63 %	62 %	62 %	60 %
Avsluttet i 2011					46 %	63 %	64 %	64 %	64 %
Avsluttet i 2012						47 %	62 %	64 %	64 %
Avsluttet i 2013							47 %	62 %	64 %
Avsluttet i 2014								44 %	58 %
Avsluttet i 2015									47 %

Sammenlignet med Jobbsjansen er det tre tendenser som kan trekkes fram. For det første ser vi at overgangsandelen til jobb eller utdanning ved avslutningstidspunktet er høyere enn i Jobbsjansen for perioden 2007-2011, men klart lavere for årene 2012-2015. Dette har vi allerede diskutert i forbindelse med tabell 28 tidligere i kapittelet. For det andre ser vi at introduksjonsdeltakerne gjennomgående har et stort hopp i måloppnåelsesandelen fra utskrivingsåret til påfølgende år. Som vi så i figur 8 var ikke dette tilfellet for deltakerne i Jobbsjansen. For det tredje merker vi oss at *etter* dette hoppet mellom *t0* (utskrivingsåret) og *t1* (første år etter utskrivning), så er tallene relativt stabile. Dette sammenfaller med utviklingen hos Jobbsjansedeltakerne – stor grad av stabilitet, men for Jobbsjansens del skjer stabiliteten allerede fra *t0* og utover.

Tabell 34: Deltakere i introduksjonsordningens langsiktige, årlig utvikling

Avslutningsår	t1	t2	t3	t4	t5	t2-t5
Avsluttet i 2007	13 %	-3 %	-1 %	-1 %	0 %	-5 %
Avsluttet i 2008	10 %	-1 %	2 %	2 %	-3 %	0 %
Avsluttet i 2009	16 %	3 %	0 %	0 %	-2 %	1 %
Avsluttet i 2010	19 %	2 %	-1 %	0 %	-2 %	-1 %
Avsluttet i 2011	17 %	1 %	0 %	0 %		1 %
Avsluttet i 2012	15 %	2 %	0 %			2 %
Avsluttet i 2013	15 %	2 %				2 %
Avsluttet i 2014	14 %					.
Gjennomsnitt	14,9 %	0,9 %	0,0 %	0,2 %	-1,8 %	0,0 %

Utvikling i måloppnåelse over tid blir enda mer tydeliggjort når vi bryter ned tallene til å konsentrere seg om utvikling mellom år i stedet for nivået for hvert år. Vi ser her at for alle avslutningsår mellom 2007 og 2014 så var det en svært positiv utvikling mellom *t0* (avslutningsår) og *t1*. I gjennomsnitt økte måloppnåelsen med 15 prosent, og i 2010 var den såpass høy som 19 prosent. Vi ser samtidig at det for de påfølgende årene stort sett er lite utvikling. Kolonnen helt til høyre, kalt *t2-t5* presenterer den aggregerte utviklingen i måloppnåelse for perioden *t2*, som vil si to år etter utskrivning, til *t5*, som vil si fem år etter utskrivning. Med unntak for kohorten som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2007, er det svært liten utvikling i denne perioden, verken i positiv eller negativ forstand. Det synes altså som om det nivået kohorten når på tidspunkt *t1*, er nivået man forblir på.

HVA SÅ MED JOBBSJANSEN?

Hva skyldes forskjellene mellom Jobbsjansen og Introduksjonsordningen i måloppnåelse på utskrivningstidspunktet? Og hva kan tallene si oss om den langsiktige arbeidslivstilknypningen for Jobbsjansedeltakerne spesifikt? Hva angår det første spørsmålet er en mulig forklaring at Jobbsjansedeltakerne generelt sett både har lengre botid i Norge, og i mange tilfeller også har en viss

arbeidserfaring fra Norge før de starter opp med Jobbsjansen. Muligens fører dette til at Jobbsjansedeltakerne oppnår arbeid tidligere enn Introduksjonsdeltakerne, som ser ut til å trenge et påfølgende år etter avsluttet program på å få etablert seg i arbeids- og utdanningsmarkedet. Som vi har vært inne på tidligere kan man også forutsette at forskjellene mellom ordningene i perioden 2005-2011, hvor resultatene til Introduksjonsprogrammet var sterkere enn Jobbsjansens resultat, skyldtes den høye andelen sosialhjelpsmottakere i ordningen.

Hva gjelder spørsmålet om hva tallene kan si oss om den langsiktige arbeidslivstilknytningen for Jobbsjansedeltakerne, så vurderer vi det dit hen at når de enkelte kohortene finner sitt «naturlige nivå» for tilknytning til arbeid- og utdanningsmarkedet, så blir dette omtrent det nivået man forblir på. Det utledes av den stabiliteten vi ser i tallene for introduksjonsdeltakerne etter t_1 , og stabiliteten vi ser hos Jobbsjansedeltakerne fra avslutningsåret og opp til tre år etter. Konsekvensen av dette blir at når vi for eksempel i 2015 ser at 64 prosent av deltakerne i Jobbsjansen får måloppnåelse, så kan man anta at andelen med jobb eller utdanning for en god del etterfølgende år vil ligge omtrent på samme nivå. Nyere forskning på innvandrere generelt finner samme tendens, Blom (2014:151) skriver: «Sysselsettingen øker over tid for nyankomne innvandrere som blir boende i landet. Etter en innledende periode av varierende lengde, gjerne rundt ti år eller deromkring, flater veksten ut slik at den videre utviklingen enten blir å holde det oppnådde nivået eller erfare en viss nedgang».

Hvor langvarig tidsperioden med opprettholdelse av oppnådd nivå vil bli for deltakere i Jobbsjansen er vanskelig å si. Blom (2014) finner at i de «ikke-vestlige» innvandringskohortene fra tidlig 90-tall med lang botid, så opplever gjerne innvandrerne et markant fall i sysselsettingsgrad fra midten av 40-årene og utover.

Hvorvidt det faktisk stemmer at Jobbsjansedeltagernes arbeidslivstilknytning flater ut på nivået som blir oppnådd ved avsluttet program, vil man for disse årene mellom 2010 og 2016 aldri vite med sikkerhet. Om man på sikt får etablert et system som sikrer at man kan følge deltakerne på Jobbsjansen over tid, så vil man med tiden imidlertid kunne underbygge eller avkrefte dette gjennom framtidige forskningsinitiativ.

8. VIDERE KUNNSKAPSBEHOV

I dette kapittelet vender vi perspektivet framover. Kunnskapsoppsummeringen har med sitt bakoverskuende blikk oppsummert hva foreliggende data og forskning sier oss om hvordan ordningen til nå har fungert, men hvilke kunnskapsbehov ser vi at vi framover har for Jobbsjansen?

Vi framhever i kapittelet at:

- ◆ *IMDi bør etablere et system som gjør det mulig å følge deltakerne i Jobbsjansen også etter avsluttet program; først og fremst for å kunne si noe om deltakernes langsiktige arbeidslivstilknytning og avhengighet av offentlige stønadsordninger*
- ◆ *Et bedre datagrunnlag også vil gi mulighet for å undersøke hvordan tiltakskombinasjoner varierer over tid, og mulighet til å se hva slags påvirkning disse kombinasjonene har på måloppnåelsen i programmet*
- ◆ *Framtidig forskning bør ta mål av seg å sette andre type kunnskapshull. Dette gjelder blant annet mer oppmerksomhet på hva som er deltakernes erfaringer med og vurderinger av Jobbsjansen. Vi vet også for lite om hvordan ulike arbeidsmåter på prosjektnivå påvirker resultatene i ordningen*
- ◆ *Det trengs mer informasjon om hvordan samarbeid mellom ulike aktører fungerer, i hvor stor grad kunnskap fra Jobbsjansen har blitt anvendt av ordinære tjenester og dybdeinnsikt om hva slags faktorer som samlet sett forklarer de gode resultatene Jobbsjansen oppnår, sammenlignet med introduksjonsprogrammet*

8.1. DATAGRUNNLAG, REGISTERDATA OG RAPPORTERING

Flere steder i rapporten har det blitt påpekt at både de analysene som ser bakover, og de analysene som ser framover, eksempelvis deltakernes tilknytning til arbeidslivet, er preget av usikkerhetsmomenter. Bakgrunnen for dette skyldes i hovedsak to forhold:

- ◆ Det har ikke vært system for å lagre data fra individrapporteringene over tid. Av denne grunn har man i analysearbeidet vært avhengig av data tilgjengeliggjort i de årlige individrapportene for Jobbsjansen. Innholdet i disse rapportene varierer over tid, noe som gjør det vanskelig å lage konsistente tidslinjer for utviklingstrekk i ordningen. I tillegg har mangelen på «rådata», det vil si individdata slik de opprinnelig ble rapportert inn, gjort det umulig å re-analysere data for foregående år.
- ◆ Ettersom det heller ikke har vært et system for å identifisere deltakerne i Jobbsjansen med en eller annen form for personidentifikator (eksempelvis fødselsnummer), er det heller ikke mulig å følge deltakerne etter at de har forlatt Jobbsjansen. Man kan derfor ikke si noe om hva de langsiktige effektene av ordningen er. Dersom denne typen personidentifiserende informasjon hadde blitt samlet inn, hadde forskere blitt satt i stand til å gjennomføre analyser på alt fra langsiktig arbeidslivstilknytning, til utdanningsstatus, grad av økonomisk selvhjulpenhet osv.

Vi ønsker å poengtere at det i utgangspunktet er en lang rekke viktige grunner til at individdata *ikke* skal langtidslagres, og at man *ikke* skal samle inn personidentifikatorer. Slik langtidslagring av data vil gjerne innebære både økonomiske kostnader og behov for økt administrativ ressursbruk, i tillegg kan

man reise prinsipielle spørsmål knyttet til hvorfor og hvorvidt man trenger enda flere offentlige registre hvor detaljert persondata blir registrert.

Samtidig er det viktig å påpeke at Jobbsjansen over årene har vokst til å bli et offentlig tiltak som i 2017 har en budsjetttramme på 100 millioner kroner, og i 2016 omfavnet 1 770 deltakere, 175 kommunalt ansatte og 120 årsverk. Det er med andre ord en satsing av et slikt format at spørsmål knyttet til det å legge til rette for framtidige forskningsinitiativ naturlig vil presse seg fram.

Omleggingen av ordningen fra og med 2017 er også med på å aktualisere denne diskusjonen. Ikke minst fordi man går fra å være en ordning med et felles og kortsiktig resultatmål: *60 prosents overgang til jobb eller utdanning ved avsluttet program*, til å inkludere en ny målgruppe i ordningen, innvandrerdømt med behov for mer grunnskoleopplæring, som har et svært langsiktig resultatmål: «bidra [til] bedre gjennomføring i videregående opplæring» (Rundskriv 06-B/2017). For å kunne si noe om måloppnåelsesgraden til denne målgruppen er man avhengig av metoder som sikrer at man kan følge deltakerne over tid –minst fem år fra de starter i Jobbsjansen, men trolig lengre.

Vår grunnleggende tilrådning er at om forskningen på Jobbsjansen skal kunne utvikle seg til noe mer enn de årlige rapporteringene på kortsiktige resultat og arbeidsmetodikk som har blitt publisert hvert år siden 2005, så bør man legge til rette for langtidslagring av data og registrering av personidentifikatorer for deltakerne i Jobbsjansen.

8.2. ANDRE KUNNSKAPSBEHOV

Et forbedret system for datalagring vil, som allerede nevnt, kunne legge til rette for en rekke forskjellige forskningsinitiativ på sikt. Vi har blant annet trukket fram forhold som langsiktig arbeidslivstilknytning, utdanningsstatus og grad av økonomisk selvhjelpenhet. Kombinasjonen av langsiktige data og data hentet inn gjennom den årlige individrapporteringen, vil også kunne gi mer robuste svar på hva slags (om noen) effekt ulike tiltak, tiltakspakker og arbeidsmåter synes å ha på den langsiktige integreringen av Jobbsjansedeltakerne i arbeidsmarkedet og utdanningssektoren.

Utover dette er det allerede påpekt i den foreliggende litteraturen om Jobbsjansen en rekke andre «kunnskapsbehov» som bør fylles for å få mer forståelse for hva som skaper gode resultater. Vår gjennomgang har dessuten avdekket områder hvor vi mener myndighetene trenger mer oversikt. Hensikten med dette delkapitlet er dermed å peke på områder der det, etter vår vurdering, fortsatt er behov for mer og oppdatert kunnskap.

Vi mener det er viktig å få mer eller oppdatert kunnskap om:

Hvilke arbeidsmetoder og tiltak har positiv effekt for måloppnåelse?

IMDi har gitt føringer om at prosjektene skal rette arbeidet mot metoder og arbeidsformer som kan evalueres, formidles og brukes i større skala. Med datagrunnlaget som foreligger, har vi ikke mulighet til å undersøke om tiltakskombinasjoner varierer over tid, eller mulighet til å se hva slags eventuell påvirkning disse kombinasjonene har på måloppnåelsen i programmet. Vi har dermed lite kunnskap om hvilke tiltak som er mest effektive, med unntak av arbeidspraksis i ordinær virksomhet, som har vist seg å ha signifikant positiv effekt på sannsynligheten for måloppnåelse.

Vi vet at Jobbsjansesprosjektene i stadig større grad etablerer egne tiltak for deltakerne. Vi så i kapittel 3.1 at over halvparten av deltakerne har mottatt slike egne tiltak i regi av

Jobbsjansprosjektene i perioden 2013-2016. Det er derfor behov for kunnskap om hvorvidt prosjekter utvikler egne tiltak fordi deltakerne ikke får tilgang til eksisterende tiltak, eller om prosjektene opplever at eksisterende tiltak ikke treffer deltakerens behov.

Når det gjelder prosjektenes arbeidsmetoder, har relativt mange studier sett på hvordan prosjektene anvender place-train-tilnærmingen, altså tidlig utplassering i arbeidspraksis med oppfølging av deltakere og arbeidsgivere. Det er også gjennomført undersøkelser av hvilke elementer som er viktig for et godt arbeidsrettet kvalifiseringsløp, og hva som er forutsetninger for et vellykket samarbeid med arbeidsgivere. Vi kommer nærmere inn på denne samarbeidsrelasjonen nedenfor. Rambøll (2014) mener det likevel er behov for mer kunnskap om hvordan place-train-tilnærmingen tilrettelegges godt for innvandrere, og hva slags formidlings- og pedagogisk kompetanse som kreves for å gi god opplæring i arbeidsmiljøet. Arbeidsforskningsinstituttet dekker muligens disse problemstillingene i det pågående prosjektet *Supported Employment for innvandrere*. Prosjektet skal framskaffe kunnskap og utvikle kunnskapsbasert praksis i bruk av «place-train-maintain» i kvalifiserings- og sysselsettingsarbeid, av innvandrere som trenger ekstra støtte for å få og beholde tilknytning til arbeidslivet.

Vi har omtalt at grundig kartlegging er en viktig del av kvalifiseringsløpet. Det finnes enkelte undersøkelser som beskriver prosjektenes erfaring med bruk av kartlegging i kvalifiseringsløpet, arenarydding og individuell plan, men vi har ikke funnet studier som ser systematisk på ulike måter å jobbe med kartlegging på. Vi ser for eksempel av prosjektrapporteringen at noen prosjekter benytter kartleggingsverktøy. Hvilke kartleggingsverktøy bruker prosjektene, og hva er erfaringene med disse?

Hvilken rolle spiller prosjektenes samarbeid med relevante aktører?

Myndighetene forutsetter at Jobbsjansprosjektene skal etablere forpliktende og systematisk samarbeid med relevante aktører, og vi ser av programinnholdet og rapporteringen at prosjektene samarbeider om tiltak. Flere tilskudsrapporter av nyere dato beskriver et godt samarbeid med relevante aktører, men det er ikke gjort noen systematisk gjennomgang av prosjektenes samlede erfaringer med ulike aktører. Det er få studier som har undersøkt samarbeidsrelasjonene, utover samspillet med arbeidsgivere. Vi vet at det tidligere i ordningen har vært utfordringer i relasjonen med NAV. Hva kjennetegner dagens samarbeid med NAV og voksenopplæringen? Videre vet vi at mange deltakere mottar tiltak i regi av frivillige organisasjoner, men hvordan fungerer samarbeidet med disse organisasjonene? Er det potensiale for økt samarbeid med frivillig sektor? Det finnes også lite dokumentasjon om Jobbsjansprosjekter som har hatt et nært samarbeid med andre tjenester i kommunene. Hvordan har prosjektene i samarbeid med andre instanser lykkes med å hjelpe deltakere som er i sårbar situasjon? Dette er et av flere områder som det trengs mer kunnskap om, og som bør inkluderes i senere evalueringer.

Hvordan bør prosjektene gå fram for å etablere praksisplasser, og hva slags behov har arbeidsgivere for oppfølging?

Enkelte studier har sett på hvilke forutsetninger som bør være på plass for et godt samarbeid med arbeidsgivere. Vi vet at samarbeid med arbeidsgivere er sentralt for å oppnå resultater, og vi kjenner til elementer som bør være på plass for å sikre et godt samarbeid – for eksempel systematisk oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver. Vi har imidlertid begrenset med kunnskap om og dokumentasjon av arbeidsgiveres egne erfaringer og synspunkter. Rambøll (2014) framhevet at det

er behov for bedre kunnskap om hvordan prosjektene skal jobbe mot arbeidsgivere rent konkret, hva slags kompetanse det er behov for i dette arbeidet, og hvilken type oppfølging arbeidsgivere trenger og ønsker.

Litteraturen som foreligger og rapporteringen fra prosjektene, har vist at noen prosjekter lykkes med å etablere gode nettverk med arbeidsgivere, og at det finnes ulike måter å tilknytte seg næringslivet på som ser ut til å virke. Dette har bidratt til mange og gode praksisplasser for deltakerne. Det er derfor behov for økt kunnskap om prosjekter som har lyktes med nyskapende arbeid i samarbeid med arbeidsgivere og med næringslivet.

I hvor stor grad har kunnskap og metoder fra Jobbsjansen blitt anvendt av ordinære tjenester?

Jobbsjansen skal, gjennom systematisk erfaringsutveksling, bidra til en generell styrking av øvrig kvalifiseringsarbeid rettet mot innvandrere. IMDi forutsetter at prosjektkommunene skal delta i formidlingen av erfaringer og resultater til andre kommuner og offentlige myndigheter på integreringsfeltet. Vi har imidlertid lite kunnskap om hvordan prosjektene har arbeidet med disse føringene. IMDi la tidlig i ordningen vekt på å overføre kompetanse til kvalifiseringsprogrammet, og vi kjenner til at enkelte prosjektkommuner har lyktes med å videreføre metoder til ordinære tjenester i kommunen. Men i hvor stor grad har kunnskap fra Jobbsjansen blitt formidlet til ordinære tjenester og/eller introduksjonsordningen? Hvordan har Jobbsjansen-metodikk fungert etter å ha blitt videreført i kommunens satsning? I hvor stor grad har Jobbsjansenprosjektene formidlet de gode erfaringene fra Jobbsjansen, slik at andre som jobber med kvalifisering har fått nytte av det i sitt arbeid? Dette er viktige temaer som bør undersøkes idet flere Jobbsjansenprosjekter vil bli videreført i kommunenes ordinære arbeid.

Hvordan opplever deltakerne selv nytten av programinnholdet, og hvordan vurderer deltakerne sin livssituasjon i etterkant av prosjektet?

Deltakernes erfaringer har i liten grad vært tema i undersøkelser om Jobbsjansen. Noen få undersøkelser har belyst bruk av individuell plan og medvirkning i prosjektene, men vi vet relativt lite om deltakernes egne erfaringer. Vi har også lite kunnskap om deltakeres erfaringer i etterkant av avsluttet program i Jobbsjansen. Deltakernes vurderinger av programinnholdet kan gi annen kunnskap og andre perspektiver om hvordan ordningen fungerer, enn det prosjektansatte opplever. Rambøll (2014) påpekte også at det er et kunnskapsbehov knyttet til de "mykere" resultatene, som hvordan deltakerne selv opplever sin livssituasjon i etterkant av prosjektet.

Hvordan bør prosjektene arbeide med etteroppfølging av deltakere, og gir etteroppfølging de ønskede resultater?

Vi har allerede nevnt at vi vet lite om deltakernes situasjon etter avsluttet program, og at et forbedret system for datalagring vil kunne bidra til bedre kunnskap om blant annet langsiktig arbeidslivstilknytning. En annen måte å undersøke deltakernes status på etter endt program, er å se nærmere på prosjektene etteroppfølging av deltakere. Vi vet at prosjektene jobber på mange ulike måter med etteroppfølging, og at prosjektene opplever at de har få føringer om hvordan arbeidet skal utføres. Maximova-Mentzoni og Widding (2015) pekte også på at det finnes lite dokumentasjon om hvordan etteroppfølging foregår i praksis, og anbefalte at videre forskning burde ta sikte på å tydeliggjøre behovet for etteroppfølging blant både deltakere og arbeidsgivere. Videre mente

forfatterne at videre forskning burde understøtte metodeutviklingsarbeid innen etteroppfølging i Jobbsjansen, og danne grunnlag for felles standarder og retningslinjer.

Hva forklarer at Jobbsjansen har oppnådd betydelig bedre resultater enn introduksjonsordningen i løpet av perioden 2012-2015?

Det finnes til nå ingen strukturert sammenlikning av de to programmene Jobbsjansen og introduksjonsordningen. Selv om bakgrunnen og forutsetningene til deltakerne i de to ordningene varierer, mener vi å ha identifisert noen elementer ved Jobbsjansen som ser ut til å ha hatt en positiv effekt på både gjennomføringen og resultatene av ordningen. Som vi har beskrevet tidligere i kapittel 7.1, har Jobbsjansen vært kjennetegnet av færre deltakere per ansatt, tettere oppfølging og hyppig bruk av arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Det er imidlertid behov for å gå i dybden på hva slags faktorer som samlet sett forklarer de gode resultatene Jobbsjansen oppnår, sammenlignet med introduksjonsprogrammet. Som vi også har vært inne på tidligere, forutsetter videre analyser individdata over tid. Dersom slike data foreligger på sikt, kan det være mulig å gjennomføre dybdeanalyser som kan isolere effekten av ordningene, kontrollert for faktorer ved deltakermassen.

9. OVERORDNET DISKUSJON

I dette avsluttende kapittelet av kunnskapsoppsummeringen trekker vi trådene mellom de ulike kapitlene i rapporten, og gir vår overordnede vurdering og analyse av hvordan Jobbsjansen har fungert i perioden 2005-2016, samt om ordningen oppfyller de målene som er satt for den.

Kapittelet starter med vår vurdering av det viktigste spørsmålet for hele kunnskapsoppsummeringen, nemlig i hvilken grad Jobbsjansen har vært egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning. Ved siden av dette knytter vi variasjonen i målgruppesammensetning over tid opp mot en overordnet diskusjon av Jobbsjansen som en ordning som ikke har funnet sin endelige form. I tillegg til dette vurderer vi blant annet graden av arbeidsretting i ordningen, utfordringer knyttet til å etablere systematisk kunnskapsdeling, og hvordan IMDi har fungert som forvalter av ordningen. Avslutningsvis trekker vi frem hva *andre* kvalifiserende ordninger kan lære av Jobbsjansen.

9.1. HAR JOBBSJANSEN VÆRT EGNET FOR Å FÅ INNVANDRERE I ARBEID OG UTDANNING?

Innholdet i og retningen på innvandrings- og integreringspolitikken har variert over tid, og mellom ulike regjeringer. Disse endringene har også påvirket innretningen av Jobbsjansen i perioden 2005-2016, spesielt med tanke på prioriterte målgrupper. Et overordnet mål, uttrykt både i Meld. St. 6 (2012-2013) og i Meld. St. 30 (2015-2016), er imidlertid at integreringspolitikken skal *legge til rette for deltakelse i arbeidslivet*. I begge stortingsmeldingene framheves også kvinners deltakelse spesifikt. Dette har vært, og er fortsatt hovedmålet for Jobbsjansen – at man gjennom kvalifisering skal bidra til å få flere innvandrere (og da kvinner spesielt) ut i arbeid eller utdanning.

Har Jobbsjansen lyktes med dette målet?

Vi viser i denne rapporten at måloppnåelsen til ordningen, da forstått som andelen deltakere med overgang til arbeid eller utdanning ved avsluttet program, har variert betydelig gjennom Jobbsjansens historie. Mye av variasjonen kan trolig tilskrives endringer i deltakersammensetningen. Parallelt med at resultatene til Jobbsjansen har blitt stadig bedre, har ordningen i økende grad blitt tilbudt ungdommer og hjemmeværende kvinner, i stedet for sosialhjelpsmottakere. Samtidig har det vært et økt inntak av deltakere med opprinnelse fra land som i større grad kommer i arbeid eller utdanning etter programmet. Det er også verdt å nevne at resultatene til ordningen har samvariert med utviklingen i norsk økonomi. I gode tider for norsk økonomi har resultatene i Jobbsjansen vært bedre enn i dårlige tider.

Uavhengig av hva årsakene til resultatene måtte være, viser vår gjennomgang at Jobbsjansen, spesielt siden 2013, produserer jevnt gode resultater. I perioden 2013 til 2016 gikk mellom 55 og 68 prosent av deltakerne over til arbeid eller utdanning ved avsluttet program. Så godt som ingen deltakere var selvforsørget ved oppstart av programmet, men etter avsluttet deltakelse er rundt halvparten enten selvforsørget eller mottakere av studielån/stipend. Avhengigheten av sosialhjelp reduseres også betydelig av programdeltakelsen. I tillegg til dette forbedrer rundt halvparten av deltakerne norskferdighetene sine. Jobbsjansen har de siste årene også produsert bedre resultater enn andre kvalifiseringsordninger på feltet, men da riktignok med et litt annet (og trolig bedre) utgangspunkt på deltakersiden.

Vi finner også holdepunkter for at den langsiktige tilknytningen til arbeidslivet holder seg på samme nivå som ved avslutningstidspunktet, riktignok med et svært begrenset datagrunnlag.

Selv om man ikke må underslå at det fortsatt er en betydelig andel av deltakerne som ikke oppnår måloppnåelse ved avsluttet program, og at rundt halvparten av deltakerne ikke er selvforsørget selv etter deltakelse i Jobbsjansen, så viser tallene at mange lykkes. Av denne grunn er vår konklusjon at Jobbsjansen oppfyller de overordnede målsettingene for ordningen, og et av de mest sentrale premissene for innvandrings- og integreringspolitikken generelt – *gjennom deltakelse i Jobbsjansen øker sannsynligheten for deltakelse i arbeidslivet betydelig.*

Ved siden av dette tyder funn på at Jobbsjansen også har flere andre, mindre målbare resultater. Blant annet er det sannsynlig at ordningen bidrar til økt likestilling, og til å redusere fattigdom ved at familier får to inntekter når kvinner med innvandrerbakgrunn kommer i jobb. Tidligere forskning har også påpekt at deltakernes kontakt med barnas skole og barnehage hadde blitt bedre, fordi norskferdighetene var forbedret gjennom deltakelse i ordningen. Andre positive effekter som Jobbsjansen trolig har, er økt deltakelse i samfunnslivet, økt livskvalitet og bedre helse blant deltakerne.

Utover hovedmålet om økt arbeidslivstilknytning, har Ny sjanse/Jobbsjansen hatt mål knyttet til blant annet metodeutvikling, styrking av samarbeidsrelasjoner og kunnskapsformidling. I det følgende vil vi gi vår vurdering av hvorvidt disse målene for ordningen har blitt nådd, men først vil vi gjengi kunnskapsoppsummeringens funn på en rekke overordnede utviklingstrekk for Jobbsjansen i perioden 2005-2016.

9.2. EN ORDNING SOM IKKE HAR FUNNET SIN ENDELIGE FORM

Jobbsjansen har i hele sin eksistens, fra oppstarten under navnet Ny sjanse, og fram til og med 2017, vært i stadig utvikling. To målsetninger har holdt seg konstante: man har hatt som mål å kvalifisere innvandrere til arbeid eller utdanning, og man har rettet ordningen mot innvandrere som ikke har vært omfattet av andre ordninger. I tillegg har kvinnelige deltakere vært en prioritert gruppe helt fra ordningen ble etablert.

Utover dette observerer vi mange små, og noen grunnleggende endringer underveis i *hvem* ordningen retter seg mot. Innvandrere som er avhengige av sosialhjelp var først en prioritert målgruppe, for så å bli ekskludert fra ordningen. I perioder har deltakere fra spesifikke land blitt prioritert. Noen år har ungdom vært sterkt prioritert, for så å bli mindre prioritert. I 2012 ble mottakere av overgangsstønad prioritert, mens man fra og med 2015 begynte å ta inn familiegjenforente kvinner i programmet. I 2013 åpnet man også for å ta inn tidligere deltakere fra introduksjonsprogrammet med behov for mer kvalifisering.

Fra og med 2017 har Jobbsjansen igjen endret innretning både når det gjelder målgrupper og kvalifiseringsinnhold. Ordningen retter seg nå mot tre målgrupper: hjemmeværende innvandrerkvinner, innvandrerungdom med behov for mer grunnskoleopplæring, og deltakere i introduksjonsprogram med behov for forlenget kvalifiseringsløp.

Samlet sett opplever vi at ordningen, på tross av å ha eksistert i 12 år, i liten grad synes å ha funnet sin endelige form. Utfordringer og endringer på integrerings- og innvandringsfeltet har påvirket Jobbsjansen i langt større grad enn hva som synes å være tilfellet for andre kvalifiseringsprogram som er helt eller delvis rettet mot innvandrerbefolkningen. Disse stadige endringene gir prosjektene utfordringer på flere plan. I enkelte tilfeller har prosjektene blitt nødt til å fase ut deltakere tidligere

enn ønsket. I tillegg merker vi oss at det gjerne er lav måloppnåelse *de første årene* med en ny målgruppe. Dette antyder at prosjektene bruker litt tid på å finne riktig arbeidsform når nye typer deltakere blir introdusert. Man kan også spørre om de stadige endringene gir prosjektene nok rom til å prøve ut ulike arbeidsmetoder overfor målgruppene. På den andre siden kan det se ut som prosjektene har en pragmatisk holdning til myndighetenes føringer, og at de også legger lokale behov til grunn. Det er synlig for eksempel i at sosialhjelpsmottakere stadig utgjorde en betydelig andel (18 prosent) av deltakerne i 2016, selv om de strengt tatt ikke var del av målgruppen.

På tross av mange endringer over tid, er det også stabilitet på en del områder. Det er blant annet mange prosjekter som er «gjengangere» i ordningen. Av de 52 prosjektene som leverte individrapporteringer i 2016, var det 36 prosjekter som hadde vært en del av Jobbsjansen *alle* årene mellom 2013 og 2016. Vi merker oss også at *tiltaksbruken* i ordningen på mange områder har vært stabil, spesielt bruken av arbeidspraksis.

9.3. STOR GRAD AV ARBEIDSRETTING

Med tanke på at et av hovedmålene til Jobbsjansen er å kvalifisere deltakerne til å kunne delta i arbeidslivet, er tiltak som tar sikte på å øke deltakernes yrkesmessige kompetanse svært sentrale for ordningen. Betydningen av denne tiltakstypen tydeliggjøres også gjennom *bruken*: selv om deltakelse i arbeidspraksis har blitt registrert på ulike måter gjennom årene, kan vi anta at tett opp under 70 prosent av deltakerne har fått arbeidspraksis gjennom hele ordningens historie. Dette et positivt funn ettersom arbeidspraksis (i ordinær virksomhet) er det eneste tiltaket som tidligere forskning har vist at har en signifikant og positiv påvirkning på sannsynligheten for at deltakerne går over til jobb eller utdanning ved avsluttet Jobbsjansesprogram.

Vektleggingen av arbeidsrettede tiltak har vært en sterk føring fra myndighetenes side gjennom hele ordningens historie. Tallene synes å bekrefte at prosjektene har tatt dette til seg. Metodisk synes det som om mange prosjekter har tatt i bruk «*place train*»-tilnæringer i dette arbeidet, særlig de siste årene. Dette fordrer et godt samarbeid med arbeidsgivere, som stiller med praksisplasser. Forholdet til arbeidsgiverne er en av samarbeidsrelasjonene som ser ut til å ha fungert best i ordningen. Det er imidlertid en forutsetning at prosjektene sørger for god dialog med arbeidsgiver om hensikten med og målet for praksisen, og at prosjektene tilpasser seg arbeidsgivers behov i oppfølgingen. Noen prosjekter har framhevet det å skaffe praksisplasser som utfordrende, og det kan derfor være behov for å styrke nettverket med arbeidsgivere slik at alle deltakere får tilgang til relevant praksis.

9.4. HELHETLIG TILNÆRMING, TETT OPPFØLGING OG VEILEDNINGSMETODER

Et vesentlig formål ved etableringen av forsøksordningen Ny sjanse var å prøve ut introduksjonsordningens metoder på nye målgrupper. Metodene i Ny sjanse skulle tilpasses personer med lang botid, som kunne ha andre behov enn målgruppen for introduksjonsordningen.

Funnene i kunnskapsoppsummeringen tyder på at *helhetlig tilnærming* har vært sentralt i kvalifiseringsarbeidet, og at det anses som viktig både for å oppnå gode resultater og som forutsetning for at deltakerne kan delta i programmet. Tilnærmingen innebærer at de prosjektansatte tilpasser programmet ut fra deltakernes helhetlige familie- og livssituasjon, både når det gjelder tiltak, veiledning og oppfølging. Studier viser til at såkalt *arenarydding* har vært en mye brukt tilnærming i prosjektene. Prosjektene tar da utgangspunkt i å «rydde opp» i mange ulike

forhold som har betydning for deltakerens mulighet til å delta i arbeidslivet. Den helhetlige tilnærmingen kommer også til syne gjennom det brede spekter av kvalifiseringstiltak som deltakerne deltar i.

Videre er *tett oppfølging* av deltakerne en svært utbredt arbeidsmetode innenfor Jobbsjansen, og metoden trekkes fram som avgjørende for å få til gode resultater. Den tette oppfølgingen dreier seg om den ansattes tilgjengelighet, om det relasjonelle samspillet mellom ansatt og deltaker og om antall deltakere den enkelte prosjektansatte har ansvar for å følge opp. Ansatte i Jobbsjansen har fulgt opp færre deltakere per årsverk gjennom hele perioden enn det som har vært tilfelle innen introduksjonsordningen.

Grundig kartlegging ved inntak til programmet sees for øvrig på som en suksessfaktor for å avklare motivasjon og forventinger, og for å tilpasse programinnholdet. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan prosjektene har jobbet med kartlegging. Individuell plan skal være et sentralt verktøy i kartleggingen, men undersøkelser tyder på at både bruken av og kvaliteten på slike planer har vært mangelfull.

Det er særlig elementer av to *veiledningsmetoder* som har vært mye brukt i prosjektene: Løsningsfokusert tilnærming (LØFT) og Motiverende Intervju (MI). De prosjektansattes veiledning og tette oppfølging av deltakerne kan sees på som en integrert del av den helhetlige tilnærmingen som preger arbeidet innenfor Jobbsjansen, og som er typisk for en sosialfaglig tilnærming.

9.5. MER Å HENTE PÅ KUNNSKAPSFORDIDLING, ERFARINGSUTVEKSLING OG SAMARBEID

Jobbsjansen skal gjennom systematisk erfaringsutveksling, bidra til en generell styrking av øvrig kvalifiseringsarbeid rettet mot innvandrere. Det forutsettes at prosjektkommunene skal delta i formidlingen av erfaringer og resultater til andre kommuner og offentlige myndigheter med sektoransvar på integreringsfeltet.

Utover at IMDi la stor vekt på kompetanseoverføring fra Ny sjanse til kvalifiseringsprogrammet (KVP) i de første årene av ordningen, har vi lite kunnskap om hvordan IMDi og prosjektene oppfyller forutsetningene på dette området. Dette er et av flere områder som det trengs mer kunnskap om, og som bør inkluderes i senere evalueringer. Flere intervjuobjekter framhever at erfaringene fra Jobbsjansen er underkommunisert både internt i IMDi og ut til kommunene. I lys av Jobbsjansens gode resultater, er det grunn for å undersøke nærmere om slik kunnskapsoverføring finner sted og eventuelt hvordan man kan tilrettelegge for mer læring på tvers av ordninger.

Videre forutsetter IMDi at Jobbsjansprosjektene skal etablere forpliktende og systematisk samarbeid med relevante aktører. Det kan være kommunale, fylkeskommunale og statlige sektormyndigheter, eller lokale frivillige organisasjoner der dette er hensiktsmessig. Vi finner at mange prosjekter samarbeider med andre relevante aktører, men det finnes likevel lite kunnskap om hvordan samarbeidet fungerer og i hvor stor grad prosjektene har et systematisk samarbeid. Det synes også som om relasjonen til NAV har vært av varierende kvalitet, spesielt i oppbygningsfasen av KVP-ordningen, som på mange måter ble en konkurrent til Jobbsjansen slik ordningen da var organisert. I denne forbindelse merker vi oss også at Jobbsjansprosjekter organisert *utenfor* NAV, i mindre grad tar i bruk NAV-tiltak enn NAV-ledede Jobbsjansprosjekter.

Vi observerer at nettverkssamlingene som IMDi arrangerer for prosjektene, anses som det viktigste virkemidlet for erfaringsutveksling mellom prosjektene. Samarbeidet mellom prosjektene, *utover fellesarenaene* IMDi tar ansvaret for, framstår som noe fragmentarisk, med lokale initiativ og nettverksopprettelser framfor allmenne strategier. Videre merker vi oss at mens mange av prosjektene selv opplyser at de har lært mye av andre prosjekter, påpeker uavhengig forskning at prosjektene kunne lære mer av hverandre dersom det ble lagt bedre til rette for systematisk erfaringsdeling.

Vi vurderer samlet sett at det trengs mer kunnskap om hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert i Jobbsjansen fungerer, i hvilken grad samarbeidet er av forpliktende karakter og hvorvidt dette påvirker erfaringene. Det er også vårt inntrykk at det er potensiale for mer systematisk kunnskapsdeling og at man legger vekt på *ulike former* for kunnskapsdeling, samt dokumenterer dette arbeidet. Ideas2evidence vil i den videre følgeevalueringen se nærmere både på samarbeidsrelasjoner og kunnskapsdeling innenfor Jobbsjansen.

9.6. JOBBSJANSEN – ET SATSINGSOMRÅDE?

Jobbsjansen har som allerede nevnt, vært karakterisert av stadige endringer i målgrupper. Dette kan ha vært negativt for ordningen. Endringene skaper økt veiledningsbehov fra IMDi overfor prosjektene, og det ser ut til å gjøre det vanskeligere for prosjektene å jobbe effektivt mot økt måloppnåelse.

Samtidig kan noe av grunnen til at Jobbsjansen *har* blitt tilført stadig nye målgrupper, nettopp være at ordningen på mange områder har fungert bra. At ordningen oppfattes som velfungerende, gjenspeiles også i de stadig økende økonomiske rammene for ordningen. I 2016 var det satt av i underkant av 100 millioner kroner statlige midler til ordningen, med egenfinansiering fra kommunene i tillegg. Det har også blitt stadig flere prosjekter, og antallet deltakere har økt betydelig – fra 943 i 2013 til 1 770 i 2016.

Satsingen på Jobbsjansen gjenspeiler seg også i antallet årsverk i ordningen. Fra 2014 til 2016 økte det totale antallet årsverk i Jobbsjansen med 20 prosent. Sammenliknet med introduksjonsprogrammet er også belastningen for rådgiverne som driver Jobbsjansen lavere. I 2016 var det i snitt 14,8 deltakere per årsverk i Jobbsjansen. Til sammenligning oppgir 56 prosent av programrådgiverne i *introduksjonsordningen* at de hver har ansvar for 20 deltakere eller mer.

9.7. FORVALTNING – IKKE BARE PENGESEKK

Ved siden av det praktiske ansvaret for å tildele midler, samt administrere søknadsprosesser og rapporteringssystem, spiller også IMDi en rolle i å veilede prosjektene faglig og å bistå med kunnskapsdeling. Det foreligger få studier som har sett på forvaltningen av ordningen, og vi har innenfor rammen av denne oppsummeringen ikke foretatt noen grundige undersøkelser av temaet. Ideas2evidence gjennomfører for tiden en følgeevaluering av Jobbsjansen for IMDi, og vil gjennom denne evalueringen forfølge dette temaet videre.

De undersøkelsene vi har gjort, tyder på at IMDi følger opp prosjektene godt i alle faser av Jobbsjansenprogrammet. Det gjennomføres jevnlig regionale og nasjonale nettverkssamlinger, som er et viktig virkemiddel for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling – og som derfor bør opprettholdes. IMDi har også mye kontakt med prosjektene utenom samlingene. Det ser blant annet

ut til at prosjektene har store veiledningsbehov knyttet til utforming av søknader. Det kan tyde på at tilgjengelig informasjon ikke har vært tilstrekkelig for prosjektene i alle tilfeller. Videre bruker IMDi mye ressurser på å veilede og forklare prosjektene om bakgrunnen for endringer i målgruppene for ordningen, og om utfasing av deltakere. Vi har allerede poengtert at de stadige målgruppeendringene i Jobbsjansen kan ha påvirket måloppnåelsen i programmet negativt. Tilbakemeldingene fra regionkontorene antyder at disse endringene også påvirker arbeidsbyrden i søknadsfasen og i oppfølgingen av prosjektene - både for IMDi og for prosjektene.

Videre har flere av prosjektene rapportert at de har fått mindre tilskudd fra IMDi enn søkt beløp, og at det derfor har vært en utfordring å videreføre prosjektet med den kvaliteten man ønsker. Manglende ressurser har blant annet vært utfordrende med tanke på kontinuitet, inntektssikring til deltakerne og behovet for erfaringsutveksling og metodeutvikling. IMDi oppgir at det er høy konkurranse om midlene. Fordi det er høy konkurranse om midlene, er det en logisk konsekvens at kommunene må bidra med mer egenfinansiering. Funnen tyder på at kommunenes egenfinansiering er et av elementene vektlegges i prioriteringen av søknadene, men vi finner ikke skriftlig informasjon til søkerne om hvilke forventninger IMDi har til størrelsen på egenfinansieringen eller at dette vektlegges mye i søknadsbehandlingen.

Selv om tett oppfølging av tilskuddssøkere og -mottakere fra IMDi kan bidra til bedre måloppnåelse, innebærer det også kostnader. Vi vurderer at tydeligere føringer fra IMDi på en del punkter kan gi mindre behov for veiledning fra IMDi til prosjektene. For det første handler det om et behov for klare signaler fra IMDi om at *høy egenfinansiering* vektet positivt i søknadsvurderingen. For det andre mener vi søkerne vil ha utbytte av å ha kjennskap til hva slags strategi og beregningsmetoder IMDi opererer etter når de fastsetter tilskuddsbeløp. Tydeligere skriftlig informasjon om disse forholdene i forkant av søkingen, kan bidra til mer treffsikre søknader, enklere saksbehandling og dermed en mer effektiv forvaltning.

Vi finner også at søknads- og rapporteringsprosessene knyttet til Jobbsjansen har et forbedringspotensial. Flere prosjekter har meldt tilbake om a) at søknadsskjemaet er lite brukervennlig og b) at rapporteringssystemet er tidkrevende og tungvint. IMDi har meldt at det arbeides med å forbedre søknads- og rapporteringssystemene. Prosjektene har i tillegg meldt at sent svar fra IMDi på søknaden har skapt utfordringer, blant annet ved at arbeidet har kommet senere i gang enn hva man hadde ønsket. Vi har også avdekket at det har vært ulik praksis mellom regionene når det gjelder innvilgelse av flerårig støtte. På grunn av store omlegginger av ordningen eller ved kutt i tilskuddspotten, har noen regioner unngått å signalisere at prosjektene kan få flerårig støtte. At kommunene får sent svar på søknadene, er ikke noe IMDi kan løse alene, og dette er til dels avhengig av prosesser med departementet. Problematikken knyttet til flerårig støtte henger dessuten sammen med budsjettprosessene i Stortinget, og det er ikke rom for at IMDi binder seg til å gi flerårig støtte. Det er imidlertid antagelig mulighet for å se samordne praksisen mellom regionene på dette punktet.

9.8. HVA KAN ANDRE KVALIFISERENDE ORDNINGER LÆRE AV JOBBSJANSEN?

Jobbsjansen har over flere år produsert gode resultater. Resultatkravet fra departementet er nådd de siste fem årene, og en høyere andel av deltakerne i Jobbsjansen går over i arbeid eller utdanning enn i introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet. Dette gjør det relevant å stille spørsmålet: *Hva kan andre kvalifiserende ordninger lære av Jobbsjansen?*

Svarene på dette spørsmålet må gis med noen forbehold. Innenfor rammene av denne kunnskapsoppsummeringen har det ikke vært rom for å gjøre en *strukturert* sammenlikning av Jobbsjansen og andre ordninger. Vi vet imidlertid at bakgrunnen og forutsetningene til deltakerne varierer. Det har heller ikke vært mulig å gå i dybden på hva slags faktorer som samlet sett forklarer de gode resultatene Jobbsjansen oppnår.

Vi mener likevel å ha identifisert noen distinkte sider ved Jobbsjansen som vi mener har hatt en positiv effekt på både gjennomføringen og resultatene av ordningen. For det første innebærer Jobbsjansen et prosjektrettet arbeid med dedikerte midler tilegnet innsatsen. Prosjektene har blitt tett fulgt opp av IMDi. Samtidig har prosjektene hatt et stort lokalt handlingsrom, og de har fått anledning til å prøve ut ulike arbeidsmetoder og å tilpasse disse til målgruppen.

For det andre utmerker Jobbsjansen seg ved et sterkt fokus på å styrke deltakernes yrkeskompetanse. En klar majoritet av deltakerne gjennomfører arbeidspraksis, og mange prosjekter jobber aktivt med tidlig utplassering i praksis. Forskning har vist at disse to elementene synes å produsere gode resultater for denne brukergruppen. Vi ser også at prosjektene vektlegger arbeidet med tett oppfølging og helhetlig tilnærming sterkt. Dette forutsetter samtidig at de ansatte i prosjektene faktisk har tid til å følge opp deltakerne de er ansvarlige for, og vi har sett at de ansatte i Jobbsjansen følger opp færre deltakere hver enn for eksempel i introduksjonsprogrammet.

Erfaringene og resultatene tyder på at man har gjort seg verdifull erfaring innenfor Jobbsjansen som kan komme andre kvalifiseringsordninger rettet mot innvandrere til gode. Det finnes imidlertid for lite dokumentasjon på i hvor stor grad en slik kunnskapsoverføring allerede finner sted. Basert på det som foreligger av data og tidligere undersøkelser, kan man heller ikke trekke klare konklusjoner om hvilke elementer fra Jobbsjansen som bidrar til de gode resultatene. Er det forskjellene i kjennetegn ved deltakerne i de ulike ordningene som gir mest utslag? Gir de ulike rammene mellom ordningene ulike forutsetninger for å lykkes? Og hvor avgjørende er den lokale innsatsen, for eksempel arbeidsformen og metodevalgene? Det er med andre ord behov for å gå i dybden på hva som er likhetene og forskjellene mellom Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet og eventuelt andre ordninger. På den måten kan man komme nærmere en forklaring på hva slags faktorer som samlet sett forklarer Jobbsjansens gode resultater.

REFERANSER

- Augustin, A.M. (2013): «Wow, så klarte jeg det da!": En kvalitativ studie av læringsidentiteter i utvikling hos ungdom som deltar i arbeidstreningstiltaket Jobbsjansen. Masteroppgave i pedagogikk. Universitetet i Oslo.
- Bevelander, P., & Lundh, C. (2007): *Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden*.
- Blom, S. (2014): *Syssetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993-2010*. Rapporter 2014/38. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Blom, S & A.W. Enes (2015): *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 2015/36. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L., & Rosholm, M. (2009): *The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark*. Labour Economics, 16(4), 409-417. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2008.12.006>
- Djuve A.B, Kavli, H.C., Sterri, E.B., Bråten B. (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31
- Djuve A.B og Kavli H.C. (2015): *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26
- Ekeland, A. (2012): *Ny sjanse - varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket "Ny sjanse"*. Rapporter 2012/17. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå
- Enehaug, H., Svare, H., Klethagen, P., Anderson-Glenna, M., Terjesen, H.C.A og Fatnes, A.M (2015): *Kunnskapsdeling i travelhetens tid. Rapportering fra et forsknings- og utviklingsprosjekt i Abelian medlemsbedrifter*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet og Tel-Tek
- European Union of Supported Employment (EUSE) (2010): *Verktøykasse*. Tilgjengelig på <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010-Norwegian.pdf> (Sist besøkt 26. oktober 2017)
- Frøyland, K. og Neumann, C. B. (2012): *Ungdom i Ny Sjanse: kvalifisering av ungdommer med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid - metoder og erfaringer fra åtte prosjekter*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Grimsgård, M. (2011): «Alle med på laget» - en kvalitativ studie av ungdoms opplevelse av deltakelse i arbeidstreningstiltaket «Jobbsjansen». Masteroppgave i spesialpedagogikk. Universitet i Oslo
- Hansen, E. B., Fredriksen, M., & Leena, E. (2006): *Flytninge og familiesammenførtes integrasjon på arbeidsmarkedet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analys og Forskning.
- Hansen, H.C. & Ohls, C. (2011): *Samspill skaper Ny sjanse – erfaringer fra et kvalifiseringstiltak*. Fontene Forskning 01/2011.

Høgestøl, A. & Skutlaberg, L.S. (2017): *Jobbsjansen 2016. Analyse av individ- og prosjektrapportering*. ideas2evidence-rapport 01:2017

IMDi (2012): *Ny sjanse. Tips fra Ny sjanse-prosjektene*. Brosjyre fra IMDi.

IMDi (Rapport 4-2007): *Ny sjanse. Deltakere og prosjektsystem i 2005 og 2006*

IMDi (Rapport 4-2008): *Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny sjanse prosjekter*

IMDi (Rapport 5-2009): *Resultater fra Ny sjanse 2008*

IMDi (Rapport 6-2010): *Resultater for Ny sjanse 2009*

IMDi (2011): *Resultater for Ny sjanse 2010*

IMDi (2013): *Resultatrapportering Ny sjanse 2011*

IMDi (2014): *Individrapportering i Ny sjanse 2012*

IMDi (2014): *Fra Ny sjanse til Jobbsjansen – resultater fra individrapportering for deltakere i 2013*

IMDi Årsrapport (2016)

Johannessen, A. & Kordahl, K. J. (2008): *Ny sjanse - på vei til arbeidslivet. Evaluering av Ny sjanse, Bærum kommune*. Oslo: Høgskolen i Oslo

Lerfaldet H., Skutlaberg L.S. og Høgestøl A. (2017): *En ny kurs for Jobbsjansen. Følgevaluering av Jobbsjansen 2017-2019. Første delrapport*. ideas2evidence-rapport 09:2017

Lillegård, M., & Seiersted, A. (2013): *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Rapporter 2013/55. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Khalid, H. (2015): *«Barrierer ved deltakelse i kvalifiseringssystemet og på vei til arbeidslivet» - En studie av opplevelsene til ikke-vestlige innvandrerkvinner med lav eller ingen arbeidstilknytning*. Masteroppgave i sosialt arbeid. Høgskolen i Oslo og Akershus

Lundahl B. W., Kunz C., Brownell C, Tollefson D. & Bruke B.L. (2010): "A Meta-Analysis of Motivational Interviewing: Twenty-Five Years of Empirical Studies" i *Research on Social Work Practice* 2010 20:137

Maximova-Mentzoni, T. & Widding, T. (2015): *Famler seg fram til god etteroppfølging. Resultater fra undersøkelsen om oppfølging av deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning etter å ha fullført Jobbsjansen*. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 2015:12

MiA (2010): *Metodeutprøving Ny Sjanse for IMDi 2010*

Ohls C., Rugkåsa M., Malmberg-Heimonen I. & Hansen H. (2009): *Å se hele personen: en studie om årsaker til frafall og gode grep for å hindre frafall i Ny sjanse prosjektene*. HiO-rapport 2009 nr. 7.

Proba samfunnsanalyse (2012): *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Rapport 2012-7

Proba samfunnsanalyse (2015): *Jobbsjansen 2014: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. Utarbeidet av Proba samfunnsanalyse på oppdrag for IMDi. Oslo

Proba samfunnsanalyse (2016): *Jobbsjansen 2015: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. Utarbeidet av Proba samfunnsanalyse på oppdrag for IMDi. Oslo

Rambøll (2010): *Arbeidsgiveres erfaringer med ansettelse av tidligere Ny sjanse-deltakere*

Rambøll (2011): *Analyser av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Sluttrapport. September 2011

Rambøll (2014): *Jobbsjansen - Erfaringer med gode kvalifiseringsløp*. Utarbeidet på oppdrag for IMDi.

Skagen, Kaare (2004): *I veiledningens landskap*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.

Skutlaberg, L.S, Drangslund, K.A.K & Høgestøl, A. (2014): *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. ideas2evidence-rapport 09:2014

Spjelkavik, Ø. (2013): *Arbeidsrettet brukeroppfølgning. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?* Arbeidsforskningsinstituttet. FoU-resultat 2016-03

Svantesson, E. (2006): *Determinants of Immigrants Early Labor Market Integration*.

Tronstad, K.R. (2015): *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2, Norsk institutt for by- og regionforskning

UDI (2004): *Rundskriv nr. 04/53: Tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere. Del 3 Lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsloven*

Økland, S.M. (2010): *Flere veier til Ny sjanse. En komparativ analyse av iverksettingen av integreringstiltaket Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss*. Masteroppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

Andre kilder

Meld.st. nr.30 (2015–2016): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

NOU (2012:6): *Arbeidsrettede tiltak*

Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer 5. november 2015 (Økonomireglementet)

St.meld. nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, velferd og inkludering*

St.prp.nr. 1 (2006-2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen og mål for inkludering, vedlegg til statsbudsjettet

St.prp. nr. 1 (2004-2005) Kommunal- og regionaldepartementet

Rundskriv (2006:15): IMDi 06/15, Incentivordning for kommuner som får deltakere i «Ny sjanse» i arbeid, Statsbudsjettet 2006, kap. 651, post 62, tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere - del 3

Rundskriv (2007): IMDi 06/09, Tilskudd til Ny sjanse (lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsloven), Statsbudsjettet 2007 –kap. 651, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2008): IMDi 08/01, Tilskudd til Ny sjanse (lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsloven), Statsbudsjettet 2008 –kap. 651, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2009): IMDi 07/09, Tilskudd til Ny sjanse, Statsbudsjettet 2009 –kap. 651, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2010): IMDi 08/10, Tilskudd til Ny sjanse, Statsbudsjettet 2012 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2011): IMDi 08/11, Tilskudd til Ny sjanse, Statsbudsjettet 2011 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2012): IMDi 05/12, Tilskudd til Ny sjanse, IMDi, Statsbudsjettet 2012 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2013): IMDi 2013/10, Tilskudd til Jobbsjansen, Statsbudsjettet 2013 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2014): IMDi 05/2014, Tilskudd til Jobbsjansen, Statsbudsjettet 2014 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2015): IMDi 05/2015, Tilskudd til Jobbsjansen, Statsbudsjettet 2015 –kap. 821, post 62 Kommunale innvandrertiltak

Rundskriv (2016): IMDi 05/2016, Tilskudd til Jobbsjansen, Statsbudsjettet 2016 kap 821, post 62

Tabell 35: Utvikling i bruk av *Arbeidsrettede tiltak*, 2005-2016

	2005- 2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jobbsøkerkurs/CV-skriving	63 %	33 %	45 %	62 %	68 %	54 %	52 %	41 %
AMO-kurs	17 %	15 %	9 %	12 %	13 %	11 %	15 %	19 %
Yrkesrettet kurs i regi av kommune	6 %				7 %	4 %	5 %	4 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet					69 %	62 %	67 %	69 %
Mentor / Fadder på arbeidsplassen					8 %	12 %	12 %	10 %
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet					5 %	4 %	7 %	7 %
Annet							11 %	10 %
Oppfølgingstiltak (i regi av NAV)							6 %	3 %
Datakurs	26 %	20 %	13 %	16 %				
Ordinært arbeid med tett oppfølging som del av program	13 %	5 %	11 %	11 %				
Tilbud i arbeidsmarkedsbedrifter for avklaring, utredning og arbeidstrening	5 %	6 %	7 %	6 %				
Realkompetansevurdering/Yrkesprøving	11 %	2 %	3 %	4 %				
Sertifiseringskurs	8 %	3 %	3 %	3 %				
Mentorordning	2 %	2 %	2 %	3 %				
Arbeid med lønnstilskudd	5 %	2 %	2 %	0 %				
Arbeidspraksis		53 %	62 %	73 %				
Utprøving av arbeidsevne		20 %	15 %	16 %				
Ordinær deltidsjobb		11 %	11 %	13 %				
Yrkesrettet kurs		13 %	4 %	11 %				
Sommerjobb/korttidsjobb i perioder uten programtilbud		3 %	4 %	7 %				
Arbeid med bistand	2 %	2 %	0 %					
Yrkesrettet kurs i regi av andre	3 %							
Utprøving av arbeidsevne i kommunal regi	14 %							
Arbeidspraksis finansiert av NAV	22 %							
Arbeidspraksis i kommunal regi	33 %							

Tabell 36: Utvikling i bruk av Samfunnsorienterende/andre typer tiltak og Helsefremmende tiltak/behandling, 2005-2016

	2005-2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kultur - film / musikk / teater / maling	10 %	15 %	35 %	24 %	23 %	19 %	19 %	16 %
Stressmestring	8 %	17 %	10 %	18 %	28 %	16 %	18 %	17 %
Samfunnskunnskapsorientering / kurs	54 %	48 %	62 %	61 %	66 %	58 %	56 %	54 %
Kostholdsveiledning	13 %	35 %	45 %	31 %	30 %	22 %	26 %	25 %
Fysisk aktivitet/trim	25 %	48 %	56 %	53 %	49 %	40 %	40 %	38 %
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	44 %	49 %	52 %	53 %	62 %	51 %	42 %	53 %
Boliganskaffelse gjennom ansatte i Ny sjanse/Jobbsjansen		7 %	8 %	7 %	15 %	9 %	10 %	7 %
Barnehageplass fremskaffet på grunn av deltakelse i Ny Sjanse		15 %	10 %	11 %	7 %	5 %		4 %
Samarbeid med fastlege					12 %	10 %	10 %	10 %
Oppfølging og behandling av større problemer i regi av helsevesenet					8 %	7 %	8 %	5 %
Ressursfokuserende tiltak / empowerment / motivasjonskurs					70 %	53 %	46 %	50 %
Kurs/rådgivning i personlig økonomi / gjeldsmestring					37 %	33 %	38 %	34 %
Familieveiledning / andre tiltak knyttet til barn og familie					28 %	15 %	22 %	15 %
Annet tiltak (helsefremmende)					4 %		5 %	9 %
Annet Tilbud (samfunnsorienterende/andre typer tilbud)					1 %		4 %	9 %
Andre tiltak i regi av frivillige organisasjoner	7 %	10 %	13 %	12 %				
Kurs i personlig økonomi / gjeldsmestring	13 %	17 %	14 %	18 %				
Personlig hygiene / kleskoder	14 %	20 %	25 %	22 %				
Ressursfokuserende tiltak / empowerment	23 %	48 %	58 %	62 %				
Helsefremmende tiltak / behandling	25 %	37 %	27 %	26 %				
Motivasjonskurs	53 %	49 %	46 %	46 %				
Flyktningeguide	3 %		1 %	1 %				
Andre tiltak knyttet til barn og familie		26 %	14 %	16 %				
Personlig gjeldsrådgivning / hjelp til å organisere personlig økonomi		17 %	17 %	23 %				
Mentorordning		2 %	2 %	3 %				
Tiltak knyttet til barn og familie	21 %							

Tabell 37: Utvikling i bruk av *Språkopplæring og/eller -trening, 2005-2016*

	2005- 2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ordinær klasseromsundervisning	65 %	55 %	61 %	72 %	47 %	40 %	43 %	40 %
IKT-norskopplæring	23 %	19 %	22 %	37 %	27 %	18 %	22 %	21 %
Egne tiltak i regi av Jobbsjansen					51 %	50 %	55 %	56 %
Språkpraksis på et arbeidssted/ambulerende lærer på praksisplass					24 %	25 %	32 %	23 %
Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper					31 %	21 %	21 %	21 %
Tiltak i regi av frivillige organisasjoner					5 %	9 %	11 %	19 %
Norsk i grunnskoleopplæring for voksne					4 %	8 %	10 %	7 %
Alfabetiseringsmodul					1 %	2 %	2 %	1 %
Annet					3 %		6 %	16 %
Suggestopedi								4 %
Dialoggruppe for kvinner (språktrening i grupper)	12 %	31 %	37 %	47 %				
Yrkesrettet norskopplæring	33 %	36 %	35 %	55 %				
Dialoggruppe for begge kjønn (språktrening i grupper)	20 %	7 %	5 %	2 %				
Dialoggruppe for menn (språktrening i grupper)	0,4%	2 %	4 %	7 %				
Språkpraksis hos private virksomheter og bedrifter	14 %	5 %	18 %	15 %				
Språkpraksis i en kommunal virksomhet	28 %	21 %	17 %	22 %				
Språkpraksis hos frivillige organisasjoner	4 %	3 %	4 %	5 %				
Ambulerende lærer på språkpraksisplass	9 %	5 %	5 %	11 %				
Gått opp til norskprøve		13 %	14 %	29 %				
Språkpraksis i en eller flere av de fire følgende virksomheter		28 %	41 %	31 %				
Språkpraksis hos offentlig arbeidsgiver		4 %	7 %	11 %				
Ambulerende lærer på arbeidspraksisplass	6 %							
Språkpraksis gjennom NAV-kurs	6 %							
Språkpraksis hos andre offentlige instanser	4 %							

Tabell 38: Utvikling i bruk av tiltak innen *Grunnleggende opplæring, 2005-2016*

	2005- 2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grunnskole for voksne			7 %	5 %	9 %	12 %	12 %	10 %
Enkeltfag videregående skole			5 %	8 %	12 %	9 %	10 %	7 %
Innføringsklasse videregående skole				0,4%	3 %	1 %	2 %	1 %
IKT-opplæring					17 %	18 %	12 %	13 %
Opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev eller realkompetansevurdering					10 %	12 %	8 %	9 %
Annet					5 %			12 %
Opplæring i andre språk enn norsk			1 %	0,4%				
Godkjenning/vurdering av høyre utdanning				9 %				
Godkjenning/vurdering av universitet-/høyskoleutdanning			7 %					

Tabell 39: Gjennomsnittlige antall ansatte personer og årsverk, samt antall deltakere per årsverk, fordelt på prosjekt organisert i og utenfor NAV (Kilde: Tilskuddsrapporter 2016 og Individrapportering 2016)

	Ansatte	Årsverk	Herav årsverk finansiert av IMDi-tilskuddet	Antall deltakere per årsverk
Organisert under NAV	3,1	2,3	1,9	14,9
Ikke organisert under NAV	4,0	2,7	2,0	14,6

Tabell 40: Gjennomsnittlige inntekter 2016, fordelt på prosjekt organisert i og utenfor NAV (Kilde: Tilskuddsrapporter 2016 og Individrapportering 2016)

	Støtte fra IMDi	Ekstra tilskudd IMDi	Egen-finansiering	Totale inntekter	Inntekter per deltaker
Organisert under NAV	1 713 870	89 675	725 432	2 528 977	77 373
Ikke organisert under NAV	2 000 419	65 150	942 470	3 008 039	81 688

Tabell 41: Tiltaksbruk i prosjekt organisert i og utenfor NAV (Kilde: Individrapportering 2016)

	Ikke organisert under NAV	Organisert under NAV	Avvik mellom NAV og ikke Nav
Språktreningsopplegg			
Egne tiltak i regi av Jobbsjansen	59,3%	53,9%	-5,4%
Ordinær klasseromsundervisning	45,6%	37,4%	-8,2%
Tiltak i regi av frivillige organisasjoner	7,6%	25,8%	18,2%
Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper	19,1%	21,7%	2,6%
IKT-norskopplæring	24,3%	19,5%	-4,8%
Språkpraksis på et arbeidssted/ambulerende lærer på praksisplass	30,4%	19,2%	-11,2%
Annet	12,5%	18,4%	5,9%
Norsk i grunnskoleopplæring for voksne	4,9%	8,1%	3,2%
Suggestopedi	3,6%	3,5%	-0,1%
Alfabetiseringsmodul	0,6%	1,3%	0,7%
Arbeidsrettet tilbud/tiltak			
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	72,0%	66,7%	-5,4%
Jobbsøkerkurs/CV-skriving	51,1%	35,7%	-15,4%
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs)	10,6%	23,2%	12,6%
Annet	4,3%	13,3%	9,0%
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	7,9%	6,6%	-1,3%
Mentor/fadder på arbeidsplassen	18,2%	5,2%	-13,0%
Oppfølgingstiltak (i regi av NAV)	0,9%	4,2%	3,3%
Yrkesrettet kurs i regi av kommune	6,4%	3,0%	-3,4%
Grunnleggende opplæring			
Annet	20,1%	19,9%	-0,2%
IKT-opplæring	13,4%	12,3%	-1,1%
Grunnskole for voksne	8,2%	11,1%	2,9%
Opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev etter realkompetansevurdering	10,0%	8,4%	-1,6%
Enkeltfag videregående skole	10,9%	4,0%	-6,9%
Innføringsklasse videregående skole	0,3%	1,2%	0,9%
Helsefremmende tiltak/behandling			
Ikke aktuelt	52,6%	45,1%	-7,5%
Fysisk aktivitet/trening	35,6%	39,9%	4,3%
Kostholdsveiledning	26,7%	23,9%	-2,8%
Stressmestring	22,5%	14,5%	-8,0%
Annet	4,6%	11,3%	6,7%
Samarbeid med fastlege	10,9%	8,9%	-2,0%
Oppfølging og behandling av større helseproblemer i regi av helsevesenet	3,6%	6,2%	2,6%
Samfunnsorienterende/andre typer tilbud			
Samfunnskunnskapsorientering/kurs	47,7%	57,7%	10,0%
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	43,8%	57,6%	13,8%
Ressursfokuserende tiltak/empowerment/motivasjonskurs	54,1%	47,5%	-6,6%
Kurs/rådgivning i personlig økonomi/gjeldsmestring	36,2%	33,3%	-2,8%
Kultur - film/musikk/teater/maling	10,0%	20,0%	10,0%
Familieveiledning/andre tiltak knyttet til barn og familie	10,0%	18,5%	8,5%
Annet	5,2%	11,3%	6,1%
Boliganskaffelse gjennom ansatte i Ny sjanse/Jobbsjansen	8,2%	6,2%	-2,0%
Barnehageplass fremskaffet på grunn av deltakelse i Ny sjanse/Jobbsjansen	2,1%	5,1%	2,9%



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

