



Rom for kvalitet

Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019

Hilde Lerfaldet | Linn Synnøve Skutlaberg | Asle Høgestøl



IDEAS2EVIDENCE

ideas2evidence-rapport 09:2019

Hilde Lerfaldet, Linn Synnøve Skutlaberg og Asle Høgestøl

Rom for kvalitet

SLUTTRAPPORT I FØLGEEVALUERING AV JOBBSJANSEN 2017-2019

Ideas2evidence rapport 09/2019



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2019

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, desember 2019

ISBN 978-82-93181-81-1 (trykt), 978-82-93181-82-8 (elektronisk)

Forord

Dette er siste rapport i et omfattende evalueringsoppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om Jobbsjansen. Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram for innvandrere som har som mål å få innvandrere over i arbeid og utdanning. Jobbsjansen forvaltes av IMDi, og er en søkbar tilskuddsordning for hhv. kommuner og fylkeskommuner. I 2017 ble Jobbsjansen delt i følgende tre deler: del A - Kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner, del B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, og del C: Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram.

Vårt oppdrag for IMDi har for det første vært å oppsummere kunnskapen som forelå om Jobbsjansen i årene før ordningen ble tredelt, og resultat av dette arbeidet ble publisert i 2017. For det andre har oppdraget innebåret å samle inn og analysere data om alle deltakerne i Jobbsjansen i 2017 og 2018; de såkalte individrapporteringene. Analysene av dette, ble publisert høsten 2019. For det tredje har vi gjennomført en følgeevaluering av ordningen fra 2017-2019, og denne rapporten utgjør den tredje og siste rapporten i denne følgeevalueringen. Hensikten med følgeevalueringen har vært å gi innspill til de statlige myndighetene om utformingen, implementeringen og resultatene av innretningen av ordningen fra 2017. Samlet sett skal evalueringen gi svar på i hvilken grad tilskuddsordningen er en egnet ordning for å få innvandrere i arbeid og utdanning.

Gjennom en tre-årig evaluering har vi vært i kontakt med mange som har bidratt på ulike vis til evalueringen. Vi vil rette en stor takk til alle som har latt seg intervjuet. Videre takker vi prosjektmedarbeiderne for å ha besvart spørreundersøkelsene og lagt ned mye arbeid i å rapportere deltakerdata. Vi takker deltakerne fra referansegruppa for innspill underveis: Audun Kvale fra KS, Arild Naustdal fra Kunnskapsdepartementet, Dag Johnsen fra Utdanningsdirektoratet, Elisabeth Munch-Ellingsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Espen Schønfeldt fra Akershus fylkeskommune og Gudrun Totland fra bydel Bjerke samt Manzoor Khan og Anders Fyhn fra IMDi.

Til slutt vil vi takke IMDi for å ha lagt til rette for gjennomføringen av evalueringen. En særlig takk til Manzoor Khan og Anders Fyhn for god dialog underveis.

Rapporten er utarbeidet av Linn Synnøve Skutlaberg, Asle Høgestøl og Hilde Lerfaldet. Øivind Skjervheim har bidratt i analysene, og Jostein Ryssevik har kvalitetssikret rapporten. Mari Rage Bråstein, Olav Bjørnebekk og Synne Sætrang skal ha takk for bistand i slutføringen av rapporten.

Desember, 2019

Innhold

Sammendrag	9
Summary	17
Part A – Grants for qualification projects for stay-at-home immigrant women	17
Part B – Extended primary education for immigrant youth.....	19
Part C – Extended qualification programmes for former introduction programme participants.....	21
The <i>Job Opportunity Programme</i> as an overall programme.....	23
Recommendations	25
Kapittel 1 – Bakgrunn	27
1.1. Jobbsjansen	27
1.2 Evalueringsoppdraget.....	28
1.3 Datakilder og metoder.....	31
1.4 Rapportens oppbygging.....	35
Kapittel 2 – Hva kjennetegner deltakerne?	37
2.1 Jobbsjansens målgrupper gjennom årene	37
2.2 Hva kjennetegner deltakerne?.....	39
2.3 Oppsummering.....	45
Kapittel 3 – Programinnhold del A og C	47
3.1 Hvilke tiltak brukes mest?	48
3.2 Hvordan arbeidsrettes programmene?.....	51
3.3 Hva kjennetegner norskopplæringen i Jobbsjansen?	56
3.4 Tiltakskombinasjoner i del A	68
3.5 Oppsummering og drøfting.....	77
Kapittel 4 – Metoder og arbeidsmåter i kvalifiseringsarbeidet	79
4.1 Hvilke metoder snakker vi om?.....	80
4.2 Helhetlig tilnærming	80
4.3 Kartlegging av deltakerne.....	82
4.4 Tett oppfølging	89
4.5 Veiledningsmetoder.....	92
4.6 Gode rammer for brukermedvirkning	99
4.7 Oppsummering og drøfting.....	101
Kapittel 5 – Forankring, samarbeid og kunnskapsdeling	103
5.1 Organisatorisk forankring	104

5.2 Prosjektenes samarbeidsrelasjoner	106
5.3 Kunnskapsdeling innad i kommunene	113
5.4 Kunnskapsdeling mellom prosjektene	116
5.5 Oppsummering og drøfting	118
Kapittel 6 – Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom	121
6.1 Innretningen på Jobbsjansen del B	122
6.2 Organisering og samarbeid	123
6.3 Lærere og deltakere fra begge forvaltningsnivåer	128
6.4 Innhold	134
6.5 Organisering og arbeidsmåter	136
6.6 Tilbudets betydning for deltakerne	139
6.7 Tilskuddets betydning	140
6.8 Utfordringer	143
6.9 Oppsummering og drøfting	145
Kapittel 7 – Hva slags resultater oppnår man og hva påvirker resultatene?	147
7.1 Resultater og måloppnåelse	148
7.2 Hva påvirker måloppnåelsen i del A?	155
7.3 Annen nytteverdi	161
7.4 Oppsummering og drøfting	163
Kapittel 8 – Jobbsjansen som tilskuddsordning	165
8.1 Omfang og treffsikkerhet	165
8.2 Deltakerstønad	178
8.3 Tilskuddsmottakernes tilbakemeldinger	180
8.4 Oppsummering og drøfting	183
Kapittel 9 – Oppsummering og drøfting	187
Litteratur	201

Sammendrag

Ideas2evidence har i perioden 2017-2019 følgeevaluert Jobbsjansen, på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Evalueringen har resultert i totalt fem rapporter. Denne rapporten utgjør evalueringens sluttrapport, og den sammenstiller hovedfunn fra tidligere rapporter og presenterer nye funn og analyser.

Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning som har som mål å øke deltakelsen i utdanning og arbeid blant ulike grupper av innvandrere. Det gis tilskudd til slikt arbeid etter søknad, og ordningen forvaltes av IMDi. Det overordnede formålet med evalueringen har vært å vurdere hvordan Jobbsjansen fungerer som kvalifiseringsprogram og tilskuddsordning, for å få innvandrere over i arbeid eller utdanning.

Ordningen ble opprettet i 2005, og hensikten var å prøve ut metodene og prinsippene fra introduksjonsprogrammet på innvandrere som hadde bodd lenge i landet. Gjennom de 15 årene ordningen har eksistert, har både målgrupper og innretning variert. Kvinner med svak tilknytning til arbeidslivet, har imidlertid vært en prioritert gruppe i hele perioden. I 2017 ble Jobbsjansen tredelt, hvorav to delordninger rettet seg mot helt nye målgrupper. Tredelingen representerte den største endringen i ordningen så langt, og det er denne nye innretningen som har vært gjenstand for vår følgeevaluering. Det har dessuten vært en prioritet å dokumentere sentrale trekk ved implementeringen av Jobbsjansen, slik som kjennetegn ved deltakere samt tiltakene og arbeidsmåtene i bruk i prosjektene.

Analysene baserer seg på kvantitative data om deltakerne i ordningen i 2017 og 2018, to spørreundersøkelser blant prosjektene, kvalitative dybdestudier av seks prosjekter, intervjuer av sentrale myndigheter og deskstudier av prosjekt- og tilskuddsdokumenter. Under presenteres evalueringens hovedfunn og våre vurderinger.

Del A – Tilskudd til kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner

Gjennom Jobbsjansen del A, kan kommuner søke midler til å opprette kvalifiseringsprogrammer for hjemmeværende innvandrerkvinner. Målgruppa er kvinner med behov for kvalifisering, og som ikke mottar stønader eller annen bistand til å kvalifisere seg til norsk arbeidsliv eller delta i norsk utdanning. Det er tildelt over 200 millioner kroner til slike prosjekter, i 43 forskjellige kommuner, i perioden 2017-2019.

Jobbsjansen del A har i en årrekke levert svært gode resultater når det gjelder direkte overgang til arbeid og utdanning, og har oppfylt resultatmålene hvert år fra 2012. I 2017 og 2018 lå måloppnåelsen på hhv. 71 og 70 pst., mens resultatkravet var på hhv. 60 og 65 pst. Riksrevisjonens undersøkelser tyder dessuten på at andelen sysselsatte deltakere øker i årene etter avslutning, og mange opprettholder tilknytningen til arbeidslivet over tid. Det er med andre ord liten tvil om at ordningen bidrar til økt sysselsetting for målgruppa. Vi ser imidlertid at ordningen kvalifiserer deltakerne til deltidsstillinger i større grad enn foregående år.

Gjennom evalueringen, har vi vist at deltakerne i del A også forbedrer norskferdighetene sine og får økt kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv. Dessuten tyder våre funn på at deltakelsen fører til økt livsmestring blant en del av deltakerne.

Vi har undersøkt ulike forhold som kan være med på å forklare de gode resultatene i ordningen. Ett av forholdene er at en del av deltakerne har nokså gode forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning. En forholdsvis høy andel, 30 pst., har høyere utdanning – en faktor som har positiv påvirkning på måloppnåelsen. Andelen deltakere som mottar sosialhjelp, har dessuten sunket over tid. Denne gruppa er det vanskeligere å oppnå gode resultater for. Deltakerne består dessuten i økende grad av personer som er gjenforent med norske eller nordiske borgere, som betyr at en del kan antas å ha relativt sterke tilknytninger til det norske samfunnet. Videre viser evalueringen at prosjektene legger stor vekt på motivasjon når de rekrutterer deltakere, men de legger også mye vekt på at deltakerne har behov for tett oppfølging.

Til tross for at en del av deltakerne har nokså gode forutsetninger, tyder våre funn på at deltakerne har flere ulike type hjelpebehov som de trenger bistand med for å komme seg ut i jobb. Vi finner at prosjektene anlegger en helhetlig tilnærming i kvalifiseringsarbeidet, som innebærer at deltakernes ulike hjelpebehov blir tatt hensyn til når det gjelder både tiltak, veiledning og oppfølging. Deltakerne får mange tiltak i løpet av programperioden, og de får gjerne flere ulike tiltakstyper. I tillegg er visse typer tiltak svært utbredt: 3 av 4 deltar i arbeidspraksis i ordinær virksomhet, og andre arbeidsrettede tiltak er også mye i bruk. Samfunnsorienterte tiltak og norskopplæring er dessuten sentrale programkomponenter for mange. Vi har undersøkt sammenhengen mellom de ulike tiltakene og måloppnåelsen, men analysene gir få holdepunkter for at prosjektene bør vri tiltaksbruken i bestemte retninger.

Evalueringen dokumenterer at både programinnholdet og oppfølgingen deltakerne får, er svært individuelt tilpasset. 3 av 4 deltakere har et programinnhold som er helt unikt for dem. Selv om den enkeltes programinnhold skreddersys, viser analyser at det er mønstre i hvordan tiltakene kombineres. Mens noen av «tiltaksprogrammene» enten er sterkt arbeids- eller skolerettet, er andre bredere anlagt.

Utbyttet av å delta på tiltak, vil også avhenge av kvaliteten på tiltaket og oppfølgingen. Deltakerne får jevnt over tett og individuelt tilpasset oppfølging og veiledning. Det er rimelig å tro at det lave antallet deltakere som hver medarbeider følger opp, ca. 15 stykk i snitt, gir et godt utgangspunkt for denne tette oppfølgingen. Arbeidet baserer seg på sosialfaglige prinsipper, som et helhetlig syn på mennesket, vektlegging av brukermedvirkning og samtalens betydning. Veilederne er opptatt av å etablere en tillitsbasert relasjon til deltaker, hvor man over tid kan avdekke deltakerens behov og muligheter. Dette veiledningsarbeidet baserer seg på et ressursperspektiv, der målet for prosessen er at deltakeren skal bli i stand til å hjelpe seg selv.

Ett av kjennetegnene ved prosjektarbeidet, er at veilederne jobber grundig for å skaffe praksisplasser i ordinært arbeidsliv, som er tilpasset hver enkelt deltaker. Videre legges det vekt på å forberede og å følge opp både arbeidsgiver og deltaker underveis i praksisperioden. Det er vanlig at prosjektene har en bred vifte av ulike typer norskopplæringstiltak de kan tilby, og de tar i bruk ulike type leverandører til dette. Totalt sett gir bredden i norsktilbudet deltakerne flere innganger til å lære språk, som ser ut til å gi et godt utbytte.

De fleste Jobbsjanse-prosjektene i del A er organisert i NAV, men flyktningetjenesten og voksenopplæringen har også ansvar for Jobbsjanse-prosjekter. Prosjektene legger stor vekt på, og ser verdien av, et bredt samarbeid. Arbeidsgivere trekkes fram som særlig sentrale. Det henger nok sammen med den høye bruken av arbeidspraksis i ordningen. For å få til godt samarbeid, framhever prosjektene betydningen av tilgjengelighet, en felles forståelse for formålet med arbeidet og avklarte ansvars- og oppgaveforhold. Videre viser evalueringen at det skjer mye kunnskapsdeling på lokalt nivå, men at det varierer hvor systematisk arbeidet er. Det er potensiale for at andre tjenester og ordninger kan lære mer av erfaringene man har gjort seg innenfor Jobbsjansen, og vi mener IMDi kan arbeide mer målrettet for at slik kunnskapsspredning skal skje.

Prosjektarbeidet kjennetegnes altså av bredde i tiltaksbruken, høyt innslag av arbeidsretting, tett oppfølging og individuell tilpasning. Våre funn tyder på at dette er mulig fordi Jobbsjansen gir gode rammer for nettopp å prioritere kvalitet i tilpasningen av tiltak og i oppfølgingsarbeidet overfor deltakerne. Ordningen er nemlig tildelt stadig mer midler, uten de er omsatt i nye deltakerplasser. Det innebærer at prosjektene får stadig mer tilskudd per deltaker, som gir gode forutsetninger for å oppnå resultater. Vi peker på at man bør sørge for flere søknader eller flere deltakere, dersom bevilgningsrammen beholdes eller økes.

Samlet sett, er det liten tvil om at del A er en vellykket ordning, som gir de resultatene myndighetene ønsker. Kvalifiseringsprogrammene som finansieres fungerer godt for målgruppa, og bidrar til å øke sysselsetting og annen tilknytning til det norske samfunnet for en innvandrerguppe som ellers får lite eller ingen bistand fra det offentlige.

Del B – Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom

Gjennom Jobbsjansen del B kan fylkeskommunene søke om tilskudd til å etablere mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom. Målet er å bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring. Målgruppa er ungdom som har rett til videregående opplæring, men som har behov for mer grunnskoleopplæring. Tilskuddet ble etablert kort tid etter at en endring i opplæringsloven åpnet for slik opplæring. Både lovendringen og etableringen av tilskuddet, må ses i lys av at innvandrerungdom har lavere gjennomføringsgrad i videregående opplæring enn snittet. Særlig kan en del nyankomne ha for lave faglige eller norskspråklige forutsetninger til å følge den ordinære videregående opplæringen.

I perioden 2017-2019 er det tildelt totalt 131 millioner kroner gjennom Jobbsjansen del B. Samtlige fylkeskommuner har mottatt midler i perioden. IMDis resultatmål har vært knyttet til utbyggingen av tilbudet, og for 2019 har deres mål vært å doble antall plasser i tilbudene sammenlignet med 2017. Evalueringen viser at dette målet innfris og vel så det; antall deltakere i målgruppa har økt fra 481 i 2017 til 1201 i 2019.

Videre viser evalueringen flere tegn til at en også er på riktig vei til å nå det overordnede målet om økt gjennomføring. For det første har 93 pst. av de som tidligere har deltatt i kombinasjonstilbud med Jobbsjanse-støtte, begynt i videregående opplæring. Det er dessuten en rekke funn som tyder på at deltakerne har hatt et godt utbytte av å ha deltatt i kombinasjonstilbudene, både faglig, språklig og sosialt.

Tilskuddet har bidratt til etablering og drift av 76 kombinasjonstilbud, og fylkene har samarbeidet med 90 kommuner om disse. Evalueringen viser at flere fylkeskommuner har brukt tilskuddet til å øke tilgangen på tilbudet i ulike deler av fylket. En betydelig andel av de etablerte tilbudene, over 40 pst., hadde færre enn 15 deltakere skoleåret 2018/19.

Det er en forutsetning at fylkeskommuner som får støtte, samarbeider med aktuelle kommuner om tilbudene. Videre skal tilbudene så langt som råd, organiseres på en videregående skole. Evalueringen viser at det underviser lærere fra både fylkeskommunen og kommunen i et stort flertall av tilbudene, og at disse samarbeider tett. Fylkeskommunenes samarbeid med kommunene har også bidratt til at mange ungdommer med rett til grunnskole for voksne deltar i tilbudene. På nasjonalt nivå utgjør denne gruppa 45 prosent av deltakerne. Tilbudene har med andre ord utviklet seg til å bli et tilbud til ungdom med behov for grunnskoleopplæring, uavhengig av rettigheter.

Kommunenes faglige og finansielle bidrag til tilbudene, er utvilsomt svært viktig for utbyggingen og driften av kombinasjonstilbud. Samarbeidet mellom fylkeskommuner og kommuner fungerer godt mange steder, men er samtidig ressurskrevende. Særlig i de to første årene av evalueringen, har fylkeskommunene meldt om at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er en utfordring. Kommunene har dessuten ulik evne og vilje til å bidra, som gjør at det finnes ulike samarbeids- og samfinansieringsmodeller, også innad fylkene. Fylkeskommunene mener likevel at de har gjort seg nyttige erfaringer i perioden med tilskudd, slik at de er godt rustet til å videreføre og etablere nye kommunesamarbeider om kombinasjonstilbud.

Evalueringen viser at, i tillegg til opplæring i grunnskolefag, gir så å si alle tilbudene mulighet for å hospitere i videregående opplæring. Andre kjennetegn ved tilbudene, er at norskopplæring vektlegges, at det er større lærertetthet sammenlignet med ordinær opplæring og elevene får tett utenomfaglig oppfølging. Den økte lærertettheten må blant annet ses i lys av at det er store forskjeller i deltakernes faglige og norskspråklige nivå, og at det derfor er stort behov for å nivåddifferensiere opplæringen. Slik differensiering ser ut til å være enklere å få til i tilbud med mange deltakere.

Fordi mange deltakere er nyankomne og sårbare, både helsemessig og sosialt, tilbys det tett utenomfaglig oppfølging. Skolene har et omfattende tilbud av sosialpedagogisk rådgivning, helserådgivning, felles turer og andre sosiale aktiviteter. I tillegg er skolene opptatt av å legge til rette for at deltakerne omgås og integreres med andre elever ved den videregående skolen, og av skole-hjem-samarbeid.

Det som peker seg ut som store utfordringer i arbeidet, er de store forskjellene i deltakergruppas faglige og språklige nivå og behovet for utenomfaglig oppfølging. Vi tror det vil være en fordel at det framover jobbes systematisk og på tvers av forvaltningsnivåer og tjenester med disse problemstillingene.

Selv om noen fylkeskommuner har etablert kombinasjonstilbud uten tilskudd, er det liten tvil om at tilskuddet har hatt stor betydning for den storstilte utbyggingen av kombinasjonstilbud. Vi finner også at tilskuddet har hatt stor betydning for kvaliteten i tilbudene, systematikken i arbeidet og det tette samarbeidet mellom forvaltningsnivåene. Det blir imidlertid viktig både for fylkeskommunene og statlige integrerings- og utdanningsmyndigheter å følge med på at behov for kombinasjonstilbud og tilgangen på dem, korresponderer i årene som kommer. Fylkene vil med regionreformen få flere

relevante virkemidler, som trolig vil være nyttige i arbeidet både med kvalitet og dimensjonering av tilbud.

Samlet sett er vår vurdering at tilskudd til mer grunnskoleopplæring for innvandrerungdom, har vært en svært vellykket ordning. Resultatmålet om økt antall plasser er nådd, og tilskuddet har bidratt til at ikke bare fylkeskommuner, men også mange skoler og kommuner har fått erfaring med å etablere og drive kombinasjonstilbud – med høy kvalitet. Det er så langt også positive, om enn svært tidlige tegn, på at tilbudene gir deltakerne faglige og sosiale forutsetninger som er nødvendig for å fullføre videregående opplæring.

Del C – Lengre kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

Kommuner kan søke om tilskudd til å tilby forlenget kvalifiseringsløp i inntil ett år, for deltakere som har fullført tre år i introduksjonsprogram, men som har behov for ytterligere kvalifisering. Hovedmålet for tilskuddet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Ordningen ble innført fordi en del deltakere trengte lengre tid på kvalifiseringen enn det som var mulig innenfor introduksjonsprogrammets ytre tre-årige ramme. Satsingen må også sees i lys av at formell kvalifisering har vært vektlagt i økende grad for nyankomne innvandrere. Ordningen var en del av Jobbsjansen i 2017 og 2018, men ble i 2019 en del av ordningen *Tilskudd til kommunale integreringstiltak*. Flyttingen innebar blant annet endringer i formålsformuleringen og tildelingskriteriene. Vår evaluering har fulgt ordningen og prosjektene hele perioden, fra 2017-2019.

I perioden 2017-2019 er det tildelt 49 millioner kroner til prosjekter i 24 kommuner. Resultatmålet for ordningen har vært at 75 pst. av deltakerne skulle gå over til arbeid eller utdanning. Så langt har 60 pst. av deltakerne gått direkte over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program, og resultatmålet innfris dermed ikke.

Evalueringen bekrefter at ordningen når en gruppe med lavt utdanningsnivå og svake norskspråklige ferdigheter. Hele 37 pst. av deltakerne har ingen eller svært lav utdanning, og 44 pst. var på språknivå A1 (basisnivå) eller lavere etter å ha gjennomført et treårig introduksjonsprogram rett forut for Jobbsjansen. Samtidig vet vi at mens noen kommuner har rekruttert deltakere med de aller svakeste forutsetningene, har andre rekruttert deltakere med høy sannsynlighet for måloppnåelse.

Prosjektene oppgir å bygge videre på kvalifiseringen som er gjort innenfor introduksjonsprogrammet. Samtidig er en del av prosjektene opptatt av å skape en ny retning i et kvalifiseringsarbeid som, etter tre år, ikke har ført deltakerne i mål. Deltakerne bytter stort sett kontaktperson når de går over til Jobbsjansen, og mange har blitt kartlagt på nytt. Sistnevnte begrunnes blant annet med at prosjektene vil sikre at deltakeren er på riktig vei i kvalifiseringsløpet sitt, men også at kartleggingen er viktig for å etablere en tillitsfull relasjon mellom deltaker og veileder.

Videre viser evalueringen at deltakerne i stor grad tilbys formell opplæring i kombinasjon med norskopplæring, samfunnsorienterende tiltak - og ikke minst arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er faktisk det mest brukte tiltaket i del C.

Selv om det er betydelige forskjeller mellom målgruppene og deltakernes forutsetninger i del C og del A, viser evalueringen at det er mange likhetstrekk i implementeringen av de to delordningene. Dette

gjelder for det første tiltaksbruk; arbeids- og språkpraksis er tiltak som brukes svært mye i begge ordninger. Vi ser det også i prosjektenes arbeidsmåter og tilnærming, der det innen begge delordninger brukes mye ressurser på individuell tilrettelegging samt helhetlig og tett oppfølging. I tillegg samarbeider prosjektene bredt i både del C og A.

I vurderingen av del C samlet sett, er det flere forhold som kan så tvil om hvor vellykket delordningen har vært. Det første er at det er dårlig samsvar mellom resultatkravet og resultatene som produseres. Det andre er at ordningen ikke har fått den oppslutningen som myndighetene forventet, og det tredje handler om at styringen av ordningen er endret flere ganger på kort tid.

Når det gjelder resultatene, mener vi at de er forholdsvis gode når de sammenlignes med resultatene for introduksjonsprogrammet, og når man tar i betraktning at deltakergruppa har lave kvalifikasjoner. Samtidig er forventningene som er stilt fra myndighetenes side høye, kanskje for høye i forhold til hva man kan oppnå på ett år for de deltakerne i introduksjonsprogrammet som har størst behov for kvalifisering.

Når det gjelder oppslutningen blant kommunene, må det påpekes at kommunene selv må sørge for at deltakerne får et tredje år i introduksjonsprogram. Kommunene må dessuten selv finansiere halvparten av deltakerstønaden det fjerde kvalifiseringsåret. Ordningen hadde lave søkertall det første året. Funnene tyder på at ordningen til en viss grad har økt kommuners vilje til å tilby et tredje år i introduksjonsprogram til deltakere med behov for det. Samtidig er det også tegn til at en del kommuner synes investeringen, både det å tilby et tredje år og det å finansiere halve stønaden det fjerde året, blir for høy.

Den viktigste endringen i styring av ordningen, er flyttingen over i en ny ordning i 2019. Prinsipielt sett mener vi at det å samle utprøving av ulike tiltak overfor nyankomne innenfor én og samme ordning, er et godt trekk. Vi ser likevel indikasjoner på at endringene fører til frustrasjoner hos kommunene, særlig tatt i betraktning at det kreves betydelige investeringer fra kommunenes side. Som en konsekvens av flyttingen, ble dessuten en del av søknadene fra eksisterende prosjekter avslått, fordi de statlige myndighetene da var opptatt av store prosjekter med nasjonal verdi. I tillegg ble føringen om å prioritere formell opplæring, ikke videreført i 2019. Endringene skaper uforutsigbarhet for kommunene.

De foreslåtte endringene til ny integreringslov peker mot mer differensiert varighet på introduksjonsprogrammene, inkludert muligheten til å gi lange løp. Tilskuddet har i den sammenheng gitt flere kommuner nyttig kunnskap om utforming av lange kvalifiseringsløp, og det er liten tvil om at deltakende kommuner vurderer kvalifiseringen som svært betydningsfull for deltakerne. Deltakerne vi har intervjuet, har også trukket fram betydningen av å få inntektssikring under utdanning og kvalifisering. Samtidig kan erfaringene med delordningen, både når det gjelder deltakergruppas forutsetninger, hvilke resultater som oppnås og kommunenes varierende investeringsvilje, gi nyttig styringsinformasjon til nasjonale integreringsmyndigheter.

Jobbsjansen som helhet

Fordi de tre delordningene retter seg mot ulike grupper, forvaltningsnivåer og har ulike målsettinger, har vi evaluert de tre delordningene hver for seg. Vi mener at de resultatene som er oppnådd innenfor hver ordning, spesielt del A og del B, er gode. Dermed bidrar ordningen til å nå målet om økt

deltakelse i arbeid eller utdanning for målgruppene. Evalueringen gir også klare indikasjoner på at tilskuddene har skapt merverdi som ikke ville vært realisert uten tilskuddene.

Når det gjelder utformingen og forvaltningen av Jobbsjansen sett under ett, som en tredelt ordning med én felles innramming, har vi flere innvendinger. Hensikten med å organisere flere virkemidler under samme overbygning, kan være å skape sammenheng mellom disse eller å utløse gevinster som en ellers ikke ville fått. Videre kan det handle om synergieffekter eller økt kostnadseffektivitet.

I den grad vi kan snakke om sammenheng og fellestrekk mellom delordningene i Jobbsjansen, må det være at hovedmålet er å stimulere tilskuddsmottakerne til å tilby godt tilpasset opplæring og kvalifisering med tett oppfølging – og det til en bestemt målgruppe i innvandrerbefolkningen. Videre har tilskuddsmottakerne i alle tre delordningene måtte forplikte seg til å jobbe systematisk, samarbeide bredt, sørge for å prøve ut nye metoder og bidra til kunnskapsutvikling.

Det er særlig plasseringen av del B det er vanskelig å se relevansen av, innenfor Jobbsjansen. Ordningen retter seg mot en annen type tilskuddsmottaker, og prosjektene foregår i all hovedsak innenfor en annen setting – skoler – enn det prosjektene i del A og C gjør. Vi er også spørrende til om metodikken som over tid har kjennetegnet tilnærmingen innenfor Jobbsjansen, har hatt noen overføringsverdi til del B.

Videre er vi tvilende til at det å organisere de tre delordningene i én ordning, har skapt synergier av særlig betydning, lokalt eller nasjonalt. Det er dessuten lite som tyder på at sammensetningen av delordningene har gitt reduserte administrative kostnader for IMDi eller tilskuddsmottakerne. Det kan godt tenkes at utviklingen innenfor hver delordning, og IMDis forvaltning av dem, hadde vært forholdsvis lik også som tre separate ordninger.

Våre funn tyder derimot på at endringene som er gjort, med dreiningen av målgrupper i del A og del C sin korte levetid innenfor Jobbsjansen, kan svekke interessen for å søke på tilskuddene. Endringene gjør at det blir mer risikofylt for kommunene å endre praksis i tråd med myndighetenes signaler om hva de bør satse på i sitt kvalifiseringsarbeid.

Fra 2020 vil Jobbsjansen bestå av del A, som med sin støtte til kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner, representere kontinuiteten i Jobbsjansen. Det som er hovedbekymringen i forvaltningen av del A, er at det har vært en nedgang i antall deltakere og prosjekter de siste årene. Noen mulige forklaringer på dette, er at Jobbsjansen ikke er godt nok kjent, eller at den ikke oppleves relevant for mange kommuner. Redusert interesse kan også være et resultat av de mange endringene i ordningen de siste årene, både når det gjelder størrelse på bevilgningen, målgrupper og innretning av ordningen. Denne utviklingen bør snus. Dersom fallet i engasjementet for del A er midlertidig, kan det tenkes at de erfaringene og lærdommene som er gjort med å dele Jobbsjansen i tre deler, kan veie opp for at del A har tapt fart og terreng. Vi mener likevel at det bør sikres god sammenheng mellom de mer tradisjonelle Jobbsjanse-prosjektene og eventuelle nye målgrupper, formål og tilskuddsmottakere, dersom Jobbsjansen igjen utvides eller endres. Det vil i større grad kunne realisere synergier og gevinster gjennom en felles innramming.

Videre bør man i forvaltningen av del A framover vurdere justeringer som både sikrer kontinuitet og fornyelse blant tilskuddsmottakerne. De siste årene har det vært begrenset fornyelse blant kommuner som får støtte gjennom del A. Så lenge de deltakende kommunene bidrar til å kvalifisere mange i

målgruppa, og så lenge de bidrar til nyskaping og spredning av kunnskap, er ikke det problematisk. Vi mener imidlertid det vil være en fordel om man, gjennom justeringer i forvaltningen, skaper mer forutsigbarhet for de mer eller mindre permanente prosjektene. Parallelt bør man vurdere å gradvis øke kravene til egenfinansiering for disse kommunene. Kontinuiteten bør imidlertid ikke være til hinder for at også noen nye kommuner innlemmes i ordningen.

Anbefalinger

På bakgrunn av evalueringens funn og vurderinger, har vi utarbeidet noen anbefalinger for det videre arbeidet med ordningene.

Når det gjelder videre forskning, anbefaler vi:

- ◆ Det bør forskes på hvordan det går med deltakerne i årene etter avsluttet program, inkludert hvor sterke og omfattende bånd deltakerne har knyttet til arbeidslivet.
- ◆ Vi vil anbefale å initiere forskning som ser på resultater for Jobbsjansen del A og introduksjonsprogrammet i sammenheng. Det vil være av spesiell interesse å undersøke om resultatforskjellene er knyttet til at det er ulike deltakergrupper i de to ordningene, eller om ulikhet i arbeidsmåter også påvirker.
- ◆ Det bør undersøkes i bredden hvordan deltakerne oppfatter programmet.
- ◆ Man bør forske på gjennomføringen av videregående opplæring blant tidligere deltakere i kombinasjonstilbud, Jobbsjansen del B.

Når det gjelder den videre forvaltningen av ordningen, anbefaler vi:

- ◆ Kommuner som har fått tilskudd til prosjekter for hjemmeværende kvinner over mange år, bør gradvis få mer forutsigbarhet for videreføring. Parallelt bør det vurderes om de bør få krav om å ta noe mer av kostnadene ved prosjektet selv.
- ◆ Del A bør også gjøres attraktiv for nye kommuner å søke på, slik at en når målgruppa over hele landet. Det vil også legge til rette for utviklingsarbeid på integreringsområdet i flere kommuner.
- ◆ Dersom bevilgningen til del A beholdes som i dag eller økes, bør IMDi sørge for at flere deltakere omfattes av satsingen.
- ◆ IMDi bør arbeide mer målrettet for å spre kunnskap og erfaringer fra Jobbsjansens del A til andre tjenester og ordninger. IMDi bør også bidra til mer systematikk i prosjektkommunens kunnskapsdeling innad i kommunene.
- ◆ Dersom man på ny vurderer å innlemme nye virkemidler eller målgrupper i Jobbsjansen, bør man sikre god sammenheng mellom de eksisterende og eventuelle nye målgrupper, formål og tilskuddsmottakere. Det vil i større grad kunne realisere synergier og gevinster gjennom en felles innramming.

I videreutvikling av kombinasjonstilbudene, anbefaler vi at:

- ◆ Samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner om kombinasjonstilbud bør videreføres og styrkes.
- ◆ Man bør videreutvikle arbeidet med å differensiere opplæringen til deltakernes ulike behov.
- ◆ Man bør fortsatt legge vekt på utenomfaglig oppfølging av deltakerne, gjennom et bredt og tverrfaglig samarbeid med ulike kommunale tjenester og på tvers av forvaltningsnivåer.

Summary

In the period 2017-2019, ideas2evidence has conducted a process evaluation of the *Job Opportunity Programme* (Jobbsjansen), on behalf of the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). The evaluation has resulted in a total of five reports. This report constitutes the final report of the process evaluation, and it compiles the main findings from previous reports and presents new findings and analyses.

The *Job Opportunity* is a qualification programme and a grant scheme that aims to increase participation and employment among various groups of immigrants. Counties and municipalities can apply to IMDi for funding for such programmes. The overall purpose of the evaluation has been to assess how the *Job Opportunity Programme* functions as a qualification programme and grant scheme, as a mean to transition immigrants into work or education.

The programme was established in 2005, and the purpose was to test the methods and principles of *the Introduction Programme* for immigrants who had lived in Norway for several years. Throughout the 15 years the programme has existed, both target groups and design have varied. However, women with a weak attachment to the labour market has been a priority throughout the period. In 2017, the *Job Opportunity Programme* was divided into three different schemes, of which two sub-schemes focused on two entirely new target groups. The triple division represented the biggest change in the scheme so far, and it is this new outline that has been the subject of our process evaluation. Moreover, it has been a priority to document key features in the implementation of the *Job Opportunity Programme*, such as the key characteristics of the participants as well as the measures and working methods applied in the projects.

The following analyses are based on quantitative data on participants in the programme in 2017 and 2018, two questionnaires among the projects, qualitative in-depth studies of six of the projects, interviews with central authorities and desk-studies of project and grant documents. The main findings of the evaluation and our assessments are presented below.

Part A – Grants for qualification projects for stay-at-home immigrant women

Under *Job Opportunity's* part A, municipalities can apply for grants to offer qualification programmes for stay-at home immigrant women. The target group is women who are in need of qualification, who are not receiving supplementary public benefits, nor attending any form of language or labour market training. More than NOK 200 million has been granted to such projects in 43 different municipalities in the period 2017-2019.

For a number of years, the Part A-scheme has delivered very positive results in terms of direct transition to work and education, and has met the profit targets every year since 2012. In 2017 and 2018, the goal attainment was at 71 and 70 per cent respectively, with a performance requirement at 60 and 65 per cent. Examinations conducted by *The Office of the Auditor General in Norway* (Riksrevisjonen) also indicate that the proportion of employed participants is increasing in the following years after completing the program and that many participants maintain the connection

with the labour market over time. In other words, there is little doubt that the A-scheme contributes to increased employment for the target group. However, we find that the scheme in 2017 and 2018 qualified participants for part-time jobs to a greater extent than previous years.

The evaluation shows that the participants in Part A improve their Norwegian skills, and increase their knowledge about the society and work life in Norway. In addition, our findings suggest that participation in the scheme leads to an increased feeling of empowerment among some of the participants.

We have studied various factors that may contribute to explain the positive results of the Part A-scheme. One of the factors are individual characteristics of the participants that increase the likelihood of employment or education after completing the programme. A relatively high proportion of the participants, 30 per cent, have higher education – a factor that has a positive impact on the goal attainment. The proportion of participants receiving social welfare benefits has also decreased over time. We find that it is more challenging for this latter group to achieve the desired results. Moreover, the participant group increasingly consist of people who are reunited with Norwegian or Nordic citizens, which implies that some can be assumed to have relatively strong connections to the Norwegian society. Furthermore, the evaluation shows that the projects place great emphasis on motivation in the recruiting process. At the same time, the projects also place great emphasis on the participants' need for close follow-up.

Despite the fact that some of the participants are fairly well positioned for success with the programme, our findings indicate that the participants have a variety of different needs for assistance to make the transition to employment. We find that the projects evidently emphasize a holistic approach in the qualification work, which means that the participants' individual needs are taken into account when it comes to choosing the measures, and offering guidance and follow-up. The participants receive a wide range of measures throughout the programme period. Furthermore, certain types of measures are especially widespread: 3 out of 4 participate in on-the-job training at a regular workplace. Other work-oriented measures are also widely used. In addition, community orienting measures and Norwegian language training are central programme components for many participants. We have also examined the relationship between the various measures and the goal achievements, but the analyses provide few indications that the projects should turn their use of measures in one way or the other.

The evaluation documents that both the programme content and the follow-up of participants are characterized by a high degree of individual customization. 3 out of 4 participants have a programme content that is completely unique to them. Although the individual programme content is customized, the analyses reveals patterns regarding the combinations of measures. While some of the "measure compositions" are either highly work or education-oriented, others have a broader range.

The outcome for the participants also depends on the quality of the measure and the follow-up. Over all, the participants receive close and individualized follow-up and guidance. It is reasonable to believe that the low number of participants per project supervisor, an average of approx. 15 individuals, provides an advantageous starting point for close follow-up. The work is based on principles founded in social work, such as a holistic view of the individual, emphasis on user involvement and the importance of conversation. The supervisors are concerned with establishing a trust-based relationship with the participant, where over time the participant's needs and opportunities can be

revealed. The counselling methodology is based on a resource perspective, where the goal of the process is for the participants to be able to help themselves.

One of the characteristics of the supervisor's methods, is that that they work thoroughly to provide on-the-job training in ordinary workplaces, especially suitable for each participant. Furthermore, emphasis is placed on preparing and following up both the employer and the participant during the period of on-the-job training. It is common for the projects to offer a wide range of different types of Norwegian language training measures, and they use a variety of suppliers to provide the training. Overall, the wide range of language measures offered, provides the participants with a variety of approaches to learn Norwegian, which seems to yield at positive outcome.

Most of the *Job Opportunity* Part A-scheme projects are organized in *The Norwegian Labour and Welfare Administration* (NAV), but municipal refugee services and adult education centers are also responsible for *Job Opportunities* projects. The projects put a great deal of emphasis on, and see the value of, at wide collaboration with different services. But employers are highlighted as equally important. This is probably related to the schemes comprehensive use of on-the-job training. In order to achieve a successful collaboration with different parties, the projects emphasize the importance of availability, a common understanding of the purpose of the work and of clarifying the different parties' responsibility and tasks. Furthermore, the evaluation shows that there is a great deal of knowledge sharing at a local level, but that there are variations regarding the degree of systematization of this work. The analyses underlines that there is a potential for other services and schemes to make use of the experiences gained within the *Job Opportunity Programme*. We also argue that IMDi can work more purposefully to facilitate such knowledge sharing.

The project work is thus characterized by a broad use of measures, a high degree of work-orientation, close and comprehensive follow-up and individual customization. Our findings suggest that this is all made possible because the *Job Opportunity Programme* provides a good framework for making quality a priority in the adaption of measures and in the follow-up of participants. In fact, the scheme is allocated more and more funds - which has not opened up for additional participants. This means that's the projects receive more and more grants per participant, which provides conditions for achieving positive results. We argue that more applications or more participants should be provided if the scheme's funding limit is maintained or increased.

Overall, there is little doubt that Part A is a successful scheme, providing the desired results. The funded qualification programmes work well for the target group, and help to increase employment and other connections to the Norwegian society for a group of immigrants that otherwise receives little or no public assistance.

Part B – Extended primary education for immigrant youth

Under *Job Opportunity's* Part B, the county municipalities can apply for grants to offer extended primary education for immigrant youth. The aim of the scheme is to contribute to increase upper secondary graduation rates. The target group are youth who are eligible for enrolment in upper secondary education, but who needs additional training in order to complete upper secondary education. The grant was established shortly after the *Education Act* (opplæringsloven) was amended to allow for such additional training. The background for both the amendment and the establishment of the above-mentioned grant is the fact that immigrant youth have a lower graduation rate in upper

secondary education than average. Recently arrived immigrant youth in particular, may not have the necessary academic or linguistic prerequisites to attend regular upper secondary education.

In the period 2017-2019, a total of NOK 131 million has been granted to projects under Part B. All county municipalities have received funding during the period. IMDi's performance requirement has been related to expansion, and their target for 2019 has been to double the number of participants in the project compared to 2017. Our analyses show that this goal was met by a good margin: the number of participants in the target group has increased from 481 in 2017 to 1201 in 2019.

Furthermore, the evaluation indicates that one is also on the way to achieving the overall goal of increasing graduation rates for the target group. 93 per cent of the participants in the Part B-scheme have started upper secondary education after completion. The analyses also indicate that the participants have benefited from the training, both in terms of academic, linguistic and social skills.

The grant has contributed to the establishment and running of 76 "combination projects" (kombinasjonstilbud), about which the counties have collaborated with 90 municipalities. The evaluation shows that several county municipalities have used the grant to increase the participants' access to services throughout the county. A significant proportion of the established projects, over 40 per cent, had fewer than 15 participants during the school year 2018/19.

A prerequisite for receiving grants, is that the county municipalities collaborates with relevant municipalities on the projects. Furthermore, efforts should be made make sure the training takes place at a high school. The evaluation shows that in a majority of project, teachers from both the county municipality and the municipality conducts the training – and that the two parties have a close collaboration. The county authorities' cooperation with the municipalities has also contributed to enroll young participants who are eligible for enrolment in primary education for adults. This group account for 45 per cent of the participants on a national level. In other words, the Part B-scheme has evolved to become a programme to young people in need of primary education, regardless of legal rights.

The municipalities' professional and financial contributions to the projects are undoubtedly very important for the development and running of the combination projects. In several places, the collaboration between the county municipalities and municipalities works well, but is also requires a lot of resources. Especially during the first two years of the evaluation, the county authorities have reported that the division of responsibilities between the administrative levels pose a challenge. In addition, the municipalities have different ability and willingness to contribute to the projects which leads to a variety of co-financing models between the projects - also within the counties themselves. However, the county municipalities argue that they have gained useful experience during the grant period, and that they have gained the competence necessary to both continue and establish new municipal collaborations on such combination projects.

The analyses show that, in addition to education in primary education, virtually all of the projects offer internship in upper secondary education. Other programme characteristics involves an emphasis on Norwegian language training, a greater density of teachers compared to ordinary classes and that the participants receive close follow-up, beyond the school-related activities. The teacher density is, among other factors, due to the large academic and linguistic span among the participants which

requires a great deal of differentiation of the training to different levels. Such differentiation seems to be easier to obtain in projects with a higher number of participants.

Because of the fact that many of the participants in the projects under the Part B-scheme are newly arrived and in a vulnerable situation, both regarding to their health and social factors, they are offered close follow-up beyond the classroom. The schools offer a comprehensive range of counseling on social, pedagogical and health issues, as well as social activities such as community trips that the participants can attend. Furthermore, the schools are committed to a well-functioning school-home collaboration and to ensure that the participants take part of the social life at the schools.

What stands out as major challenges is the large span when it comes to the participants academic and linguistic level and the need for follow-up outside of school. We argue that it will be advantageous to work systematically across authority levels and services with these issues in the future.

Although some county municipalities have established combination programmes without grants, there is little doubt that the grants have had a major impact on the large-scale development of combination projects. We also find that the grants have had a great impact on the quality of the training, the possibilities of working systematically, and the close collaboration between the authority levels. In the future however, we suggest that the county municipalities and the national integration and education authorities monitor the correspondence between the need for combination projects - and their availability. With the ongoing regional reform, the counties will receive several relevant tools which probably will be useful in the further work with both quality and dimensioning of the projects.

Our overall assessment is that the Part B-scheme providing extended primary education for immigrant youth has been successful. The aim of increasing the number of participants has been achieved, and the grant has helped - not only county municipalities, but also many municipalities and schools - to gain experience in establishing and running high quality combination projects. So far, there are also positive, albeit it is too early to conclude, that the projects provide participants with the professional and social skills necessary to complete upper secondary education.

Part C – Extended qualification programmes for former introduction programme participants

Under the Part C-scheme, the municipalities can apply for grants to offer extended qualification programmes for up to one year. The target group is participants who have completed three years of the *Introduction Programme*, but who are in need of additional qualification. The main goal of the scheme is to strengthen the opportunities of newly arrived immigrants to participate in the labour market and in society at large. The scheme was established based on the experience that some participants needed more time to obtain the necessary qualification than what was possible within the three-year framework of the *Introduction Programme*. The establishment of the scheme must also be seen in the light of the fact that there has been an increased emphasis on formal qualifications for newly arrived immigrants. While the Part C-scheme was part of the *Job Opportunity Programme* in 2017 and 2018, it became part of the scheme *Grants for Municipal Integration Measures* (Tilskudd til kommunale integreringstiltak) in 2019. This reorganization of the scheme entailed changes in the aim of the programme and allocation criteria. As part of our process evaluation we have followed the projects throughout the whole period, from 2017 to 2019.

During the period 2017 to 2019, NOK 49 million has been allocated to the above-mentioned projects in 24 municipalities. The performance requirement of the Part C-scheme has been for 75 per cent of the participants to be employed or in education after completing the programme. So far, 60 per cent of the participants have made the goal of a direct transition to work or education after completion, and the performance requirement is thus not met.

The analyses confirm that the Part C-scheme has succeeded in reaching a target group with little or no educational background and limited Norwegian language skills. As many as 37 per cent of the participants have no or very limited education, and 44 per cent were at language level A1 (basic level) or lower after just completing a three-year *Introduction Programme*. At the same time, we know that some municipalities have recruited participants with a comprehensive need for qualification, while others have recruited participants with a higher probability of goal attainment.

The projects state that the content of the programme is built on the qualification already made within the *Introduction Programme*. At the same time, some of the projects highlight the importance of changing the direction of the qualification, based on the fact that the previous three-year programme has not led the participants to the desired goal. As they transition to the *Job Opportunity Programme*, the participants usually get a new supervisor. In many cases, they also do a re-mapping of their skills etc. The latter is justified by, among other things, the fact that the projects want to make sure that the participant is in the right track in their qualification process. Also, remapping is important for establishing a trusting relationship between the participant and the supervisor.

Furthermore, the evaluation shows that the participants are largely offered formal education in combination with Norwegian language training, community-oriented measures – and last but not least on-the-job training in a regular workplace. In fact, on-the-job training are the most commonly used measure in the Part C-scheme.

Although there are significant differences between the target groups and the participants' prerequisites in Part C and A, we find many similarities in the implementation of these two sub-schemes. First, when it comes to the use of measures; on-the-job training (for both language and work training) are widely used in both schemes. Second, we find similarities when it comes to the methods and approaches used in the projects. Both sub-schemes devote extensive resources on individual customization as well as comprehensive follow-up of participants. Finally, we find that the projects in both Part A and C-schemes are characterized by broad collaborations, involving many different parties and authority levels.

In the overall assessment of Part C, there are several factors that cause uncertainty as to whether the scheme can be said to be successful or not. First, there seems to be a poor match between the performance requirements and the results that are produced. The second is that the scheme has not received the expected response among municipalities. Third, the management of the scheme has changed several times during a short period of time.

We argue that the results of the scheme are relatively positive compared to the results of the *Introduction Programme*, especially considering the low qualification level of the participants. Also, the expectations set by the national authorities are high - perhaps too high - in terms of what is possible to achieve in one year for those participants in the *Introduction Programme* who are most in need of qualification.

When it comes to the response among the municipalities, the evaluation underlines that the municipalities themselves have to ensure that the participants receive a third year in the *Introduction programme*. Furthermore, the municipalities themselves must finance half of the participant's benefit in the fourth year of qualification. The first year, the scheme had a low number of applicants. The findings indicate the scheme to some extent have increased the municipalities' willingness to offer a third year of the *Introduction Programme* to participants in need of additional qualification. At the same time, there are indications that some municipalities think that the costs of both offering a third year and financing half of the benefit the fourth year, are too high.

The most important change in the management of the Part C-scheme is the above-mentioned reorganization to a new grant scheme in 2019. In principle, we argue that gathering trials of different measures towards newly arrived immigrants within *one* grant scheme is a good decision. However, our findings indicate that the alterations lead to frustrations among the municipalities, especially considering that considerable investments are required from them. As a consequence of the reorganization, some of the applications from existing projects were also rejected because the state authorities were then concerned with large projects of national interest. In addition, the previous guidance on making formal education a priority was not continued in 2019. Overall, the changes made the work and planning more unpredictable for the municipalities.

The proposed amendments to the new *Integration Act* point to a more differentiated duration of the *Introduction Programme*, including the opportunity to provide long runs. In this regard, the grant has provided several municipalities with useful knowledge about the establishment and running of extended qualification programmes, and there is little doubt that the municipalities involved consider the qualification to be of great value for the participants. The participants we interviewed also highlighted the importance of having a secure income while they are attending the programme. The experience from Part C can provide useful management information to the national integration authorities, both in terms of the participant group's prerequisites, the results achieved, and the municipalities' varying willingness to invest.

The Job Opportunity Programme as an overall programme

Because the three sub-schemes have different target groups, administration levels and objectives, we have evaluated the three sub-schemes separately. We believe that the results achieved within each sub-scheme, especially Part A and B, are positive. Thus, the programme is a useful measure to achieve the objective of increased participation in work or education for the target groups. The evaluation also provides strong indications that the grants have created added value that would not have been realized had it not been for the subsidies.

When it comes to the overall organizing and running of the *Job Opportunity* as a whole, as a programme with three different sub-schemes with a common framework, we have several inputs. The purpose of organizing several measures under one superstructure may be to create a connection between different measures, or to trigger gains that one would not otherwise have attained. Another argument for organizing it this way, is about creating synergy effects or increased cost efficiency.

To the extent that we can talk about a consistency and commonalities between the sub-schemes, it must be the overall goal to stimulate the beneficiaries to offer well-adapted training and qualification with close follow-up of a specific target group in the immigrant population. Furthermore, the grantees

in all three sub-schemes have had to commit themselves to work systematically, collaborate widely, try out new methods and contribute to knowledge development.

It is particularly difficult to see the relevance of the organization of Part B in the Programme. This scheme targets a different type of grant recipient. By mainly being conducted in schools, projects under Part B are conducted in a different setting than the ones under Part A and C. We also question whether the methodology that over time has characterized the approach within the *Job Opportunity Programme* has had transfer value to the Part B-scheme.

Furthermore, we have doubts that the organization of the three sub-schemes into one programme has created synergies of particular value, locally or nationally. There is also little evidence that the assembling of the sub-schemes has resulted in reduced administrative costs for IMDi or the beneficiaries. It is conceivable that developments within each sub-scheme, and IMDi's management of them, would have been relatively similar if had they had been three separate schemes.

However, our findings suggest that the change of target groups in initiative A and the short duration of the Part C-scheme within the *Job Opportunity Programme*, may have weakened the interest to apply for grants. The changes pose a greater risk for the municipalities to change their practices in line with the national authorities' signals about what they should focus on in their qualification work.

From 2020, the *Job Opportunity Programme* will consist of Part A, which - with its support for qualification projects for stay-at-home immigrant women, represents the continuity of the programme. The main concern in the management for Part A is that there has been a decline in the number of participants and projects in recent years. Some possible explanations for the decline may be that municipalities have little knowledge of the scheme, or that many municipalities do not perceive it as relevant. Reduced interest may also be a result of the many changes in the scheme in recent years, both in terms of the amount of funding, target groups and the organization of the scheme. This negative trend should be reversed. If the drop in the interest for Part A-scheme is temporary, it is conceivable that the experiences and lessons learned in dividing the *Job Opportunity Programme* into three sub-schemes can offset the fact that Part A has lost momentum and terrain. However, in case of any future changes or extensions we argue that a consistency between the more traditional *Job Opportunity* projects and any new target groups, purposes and grants should be ensured. In that way synergies and cost benefits may be realized to a greater extent.

Furthermore, in the administration of Part A, adjustments should be considered to ensure both continuity and renewal among the beneficiaries. In recent years, there has been limited renewal among municipalities receiving support through Part A. As long as the participating municipalities contribute to qualifying a large number of participants in the target group, and contribute to innovation and dissemination of knowledge, we do not consider this as problematic. However, we believe it will be an advantage if more predictability is created through adjustments in the administration for the more or less permanent projects. Parallel to this, consideration should be given to gradually increase the level of self-financing requirements for the municipalities in question. However, continuity should not prevent the inclusion of new municipalities in the scheme.

Recommendations

Based on the evaluation's findings and assessments, we propose some recommendations for future management of the *Job Opportunity Programme*.

When it comes to further research, we have the following recommendations:

- ◆ Conduct research of the participation levels in the labour market in the years following the completion of the Programme, including the strength and extensiveness of the participants' connection to the labour market.
- ◆ We would recommend initiating research that study results for Part A and the *Introduction Programme* in relations to each other. It will be of particular interest to investigate whether the differences in results are related to the fact that the two schemes have different participant groups, or whether differences in working methods also affect the result.
- ◆ The participants perception of the programme should be examined in broad terms.
- ◆ Research should be carried out on the completion of upper secondary education among former participants in combination projects, the Part B-scheme.

With regard to the further administration of the scheme, we recommend:

- ◆ Municipalities that have received grants for projects for stay-at-home immigrant women over several years should gradually gain more predictability for continuation of the programmes. Also, it should be considered whether these municipalities gradually should be required to take more of the cost of the project themselves.
- ◆ Part A should also be made attractive for new municipalities to apply for, so that one reaches the target group across the country. This may also facilitate improvements in the integration area in more municipalities.
- ◆ If the overall allocation for Part A is either maintained as it is today, or increased, IMDi should ensure that a greater number of participants are included in the scheme.
- ◆ IMDi should work more purposefully to disseminate knowledge and experiences from Part A to other services and schemes. IMDi should also contribute to a more systematic knowledge sharing between the participating municipalities.
- ◆ By any consideration of incorporating new measures or target groups in the *Job Opportunity Programme*, consistency between the existing and any new target groups, purposes and beneficiaries must be ensured. That will to a greater extent ensure synergies and benefits.

In the further development of the combination projects, we recommend:

- ◆ Collaboration between municipalities and county municipalities on combination projects should be continued and strengthened.
- ◆ One should improve the work being done to differentiate the training to the different skills levels and needs of the participants.
- ◆ Furthermore, follow-up of participants outside of school should be emphasized through a broad and interdisciplinary collaboration with various municipal services, as well as across administrative levels.

Kapittel 1 – Bakgrunn

Dette er sluttrapporten i en treårig følgeevaluering av Jobbsjansen. Det overordnede formålet med evalueringen er å vurdere i hvilken grad Jobbsjansen er en egnet ordning for å få innvandrere i arbeid og utdanning.

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av Jobbsjansen. Vi redegjør for vårt evalueringsoppdrag samt hvilke metoder og datakilder vi har benyttet i oppdraget.

1.1. Jobbsjansen

Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning som har som mål å øke sysselsettingen blant innvandrere. Tilskuddsordningen reguleres gjennom rundskriv og har vært en søkbar ordning for kommuner siden 2005, den gang under tilnavnet «Ny sjanse». Ordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Som vi vil komme tilbake til, har Jobbsjansen hatt ulike målgrupper gjennom årene. Kort oppsummert har ordningen vært rettet mot innvandrere som ikke er omfattet av andre ordninger, og det har vært en særlig satsing på kvinner som står langt fra arbeidslivet.

Programmene skulle fra opprinnelsen bygge på metodikken og prinsippene fra introduksjonsprogrammet. Det vil si at programmene skulle være helårig og på fulltid, og kvalifiseringen skulle ta 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. Metodeutprøving og kunnskapsutvikling har dessuten hele tiden vært en viktig del av ordningen.

Fra og med 2017 ble ordningen tredelt:

- ◆ Del A: Kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner,
- ◆ Del B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, og
- ◆ Del C: Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram.

Med denne tredelingen, fikk vi en vesentlig kursendring av ordningen. Kursendringen innebar nye målgrupper, nye formål og nye virkemidler. Mens del A og C rettet seg mot kommuner, var fylkeskommunene for første gang aktuelle tilskuddsmottakerne gjennom del B. Del A var en videreføring av formål og innholdselementer fra tidligere år, men representerte en spissing av

målgruppa. Gjennom del C kunne kommunene søke om å tilby deltakere i introduksjonsprogrammet et fjerde år med kvalifisering, innenfor rammene av Jobbsjansen. Del B ga på sin side fylkeskommunene mulighet til å søke om tilskudd til å tilby mer grunnskoleopplæring til innvandrerdødsdom som hadde rett til videregående opplæring. Ordningen skulle bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring, og fylkeskommunene måtte inngå samarbeid med kommunene. I 2019 ble det bevilget totalt 170 mill. kroner til de tre formålene; hhv. 80,3 mill. kr til del A og 70 mill. kr til del B. Det ble tildelt 20 mill. kr til ordningen med lange kvalifiseringsløp.

Det var i forbindelse med denne tredelingen av ordningen at følgeevalueringen ble igangsatt, og vi skulle legge særlig vekt på de nye delordningene. Siden den gang har ordningen igjen blitt justert. Del C¹ ble flyttet til tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak* i 2019, hvor den utgjør ett av fem temaområder. I forbindelse med regionreformen, ble det vedtatt at Jobbsjansen del B skulle overføres til fylkeskommunene fra 2020 (KMD, 2018). Fra og med 2020 vil dermed Jobbsjansen være målrettet mot én målgruppe, nemlig hjemmeverende innvandrerkvinner (dagens del A). Disse endringene innebærer også noen endringer for følgeevalueringen, blant annet på den måten at vi i denne rapporten har vektlagt alle tre delordningene – og ikke særlig de to nye.

1.2 Evalueringsoppdraget

Vårt evalueringsoppdrag for IMDi har vært tredelt:

1. en kunnskapsoppsummering som sammenfatter erfaringer og resultater fra Jobbsjansen i perioden 2005-2016,
2. resultatrapporteringer fra prosjektene for 2017 og 2018, og
3. en følgeevaluering av Jobbsjansen i perioden 2017-2019

Denne rapporten er som sagt sluttrapporten i følgeevalueringen, men vi vil trekke veksler på evalueringens samlede datagrunnlag for å besvare evalueringens spørsmål. Samlet sett skal evalueringen gi svar på i hvilken grad Jobbsjansen, som et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning, er egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning. I tillegg er det et sentralt formål med evalueringen å vurdere hvordan ordningen fungerer sett i forhold til regjeringens integreringspolitiske mål og de konkrete mål som er satt for Jobbsjansen, samt hvordan ordningen fungerer sammenlignet med tidligere innretning og målgrupper.

Det har vært en prioritet å dokumentere sentrale trekk ved implementeringen av Jobbsjansen, slik som kjennetegn ved deltakere samt tiltakene og arbeidsmåtene i bruk i prosjektene. Bakgrunnen for dette er blant annet at Brochmann II-utvalget pekte på at det er behov for mer kunnskap om hvilke kvalifiseringsmodeller som virker for hvilke målgrupper, og at kommunene har behov for bistand i utforming av innhold i sitt arbeid med kvalifiseringsordninger (NOU 2017: 2). De første to årene av evalueringen vektla vi særlig den nye innretningen av Jobbsjansen fra 2017. Vi har også gitt innspill til justeringer og forbedringer av ordningen underveis i evalueringsperioden. Følgende temaer har vært sentrale i følgeevalueringen:

- ◆ *Etablering*
- ◆ *Innhold og metodikk*

¹ For enkelhets skyld vil vi videre i rapporten omtale ordningen som del C selv om vi ev. refererer til datainnsamling ol. fra 2019.

- ◆ *Organisering, samordning og samarbeid*
- ◆ *Kunnskaps- og metodeutvikling*
- ◆ *Forvaltning av tilskuddsordningen*

Ettersom de tre delordningene er ulike, har de ulike temaene blitt vektet noe ulikt. Enkelte temaer, som etablering, er tatt grundig for seg i enkeltrapporter, men er ikke et gjennomgående tema i alle faser.

Totalt sett er det hittil publisert følgende rapporter som del av oppdraget:

- ◆ *Flere i arbeid med Jobbsjansen. En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016* (Lerfaldet, Wold og Høgestøl, 2017)
- ◆ *Jobbsjansen 2017 og 2018. Analyse av individrapporteringer* (Høgestøl, Skutlaberg og Bråstein, 2019)
- ◆ *En ny kurs for Jobbsjansen. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019. Første delrapport* (Lerfaldet, Skutlaberg og Høgestøl, 2017)
- ◆ *Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019. Andre delrapport* (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

I boksene under presenterer vi hovedfunn fra de to delrapportene i følgeevalueringen.

Hovedfunn i første delrapport av følgeevalueringen

Den første delrapporten i følgeevalueringen ga en kortfattet status for profilen til og implementeringen av nye prosjekter i 2017; året da Jobbsjansen ble tredelt og da nye målgrupper og innretninger gjorde sitt inntog. Delrapporten skulle danne grunnlag for å målrette IMDi's innsats overfor tilskuddsmottakerne i 2018. I den sammenheng ble det undersøkt hvilke utfordringer prosjektene hadde i gjennomføringen, samt hvilket behov de hadde for oppfølging fra IMDi. Både prosjekter innen del B og C hadde utfordringer med å rekruttere deltakere, og særlig del C hadde få prosjekter og deltakere dette året.

Omleggingen av ordningen førte også til færre prosjekter og færre deltakere i del A; kvalifisering for hjemmевærende kvinner. I tillegg hadde noen prosjekter innen del C utfordringer med å finne egnede praksisplasser, å legge til rette for brukermedvirkning og å avdekke deltakernes helseutfordring og arbeidsevne. B-prosjekter meldte om at det var krevende å få til tilstrekkelig differensiering til deltakernes ulike kompetansenivå. Videre viste første delrapport at prosjektene stort sett var fornøyde med oppfølgingen de fikk fra IMDi, og at tilrettelegging for møteplasser og erfaringsutveksling var viktig.

(Lerfaldet et al., 2017b)

Hovedfunn andre delrapport i følgeevalueringen

I andre delrapport konkluderte vi med at Jobbsjansen så ut til å være svært viktig for å styrke deltakernes videre muligheter i opplæring eller i arbeidslivet, i tråd med ordningens formål. Kommunene ville mest sannsynlig ikke målrettet arbeidet sitt på samme måte uten tilskuddsordningen, og særlig i del A og del C var tilskuddet avgjørende for at tilbudet eksisterte. Det ble imidlertid påpekt at den stadige endringen av målgrupper og innretning av Jobbsjansen har vært uheldig – fordi det kan ta tid å finne de gode grepene for nye målgrupper, og fordi de stadige endringene på sikt kan minke kommunenes interesse for ordningen.

Et sentralt funn om del B var at deltakergruppa hadde stort behov for tilpasning, og derfor ble det lagt mye ressurser inn i kombinasjonstilbudene. Tilbudet innebar høy grad av individuell tilpasning, tett oppfølging av deltakerne, utvidet tilbud om rådgivning og høyere lærertetthet enn i det ordinære tilbudet. Prosjektene meddelte at de største utfordringene var knyttet til differensiering, oppfølging av deltakere utenom det skolefaglige og det å lykkes med integrering av deltakerne i skolemiljøet.

Når det kommer til del C, viste undersøkelsen at det var store variasjoner i hvordan prosjektene ble innrettet. Det gjaldt blant annet hva slags type deltakere prosjektene rettet seg mot, og hva slags programinnhold de la vekt på. Det har med andre ord vært et stort handlingsrom innenfor delordningen, og dette handlingsrommet ble omfavnet av kommunene. Et fellestrekk for prosjektene var at de ved inntak vektla deltakernes motivasjon og behov for tett oppfølging. Videre fant vi at ordningen hadde fått større omfang; et tegn på at den har truffet et behov hos kommunene og blant introduksjonsdeltakerne.

Videre viste delrapport 2 at deltakerne innen del A ofte fikk et tilbud bestående av en kombinasjon av ordinære tiltak og tiltak utviklet i prosjektet, samt praksis i en ekstern virksomhet hvor de fikk tett oppfølging. Funnene tydet også på at det både var faglig og tidsmessig krevende å jobbe med noen av kjerneelementene i Jobbsjansen. Blant annet brukte prosjektene mye tid på å finne praksisplasser som var tilpasset deltakernes behov. Ellers var det et sentralt funn at det varierte blant casekommunene i del A og C hvorvidt deltakerne fikk et likt eller et bedre tilbud enn liknende målgrupper i rettighetsbaserte kvalifiseringsprogrammer. At støtten er tidsbegrenset og midlertidig, ga både fordeler og ulemper.

Deltakerne vi intervjuet mente de hadde et godt utbytte av å delta i Jobbsjansen. Deltakerne i del B ga uttrykk for at det ga dem mulighet til å forbedre norskerdighetene og fagkunnskapene samt at de ble mer forberedt på videregående skolegang. Deltakerne i del C uttrykte at de var fornøyde med programmet og at de var motiverte for å delta, gjennomføre utdanning og skaffe seg arbeid. Deltakerne fortalte også at de hadde godt utbytte av praksis. Deltakerne i del A framhevet at de særlig fikk utbytte av arbeidsrettet norskopplæring, praktisk erfaring fra en norsk arbeidsplass og tett oppfølging både faglig og på andre området i livet. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

1.3 Datakilder og metoder

Vi vil i det følgende beskrive datakildene og metodene for hver av oppdragets ulike deler.

Kunnskapsoppsummeringen (Lerfaldet et al., 2017a) baserer seg på dokumentstudier av styringsdokumenter, prosjektdokumenter samt tidligere rapporter og forskning om ordningen. I tillegg intervjuet vi sentrale myndigheter med tilknytning til ordningen. For å få mer informasjon om resultater, deltakersammensetning og nasjonale makro-økonomiske utviklingstrekk, ble et bredt sett av kvantitative data blitt samlet inn fra offentlige registre og fra individrapporteringene om Jobbsjansen.

Individrapporteringen (Høgestøl et al., 2019) bygger i hovedsak på datamateriale samlet inn gjennom individ- og prosjektrapporteringer fra Jobbsjanse-prosjektene i del A og C i 2017 og 2018. Gjennom individrapporteringene har Jobbsjanse-prosjektene fylt ut et rapporteringsskjema for hver deltaker som var en del av ordningen i 2017 og/eller 2018. Det ble rapportert både på deltakere som per 31.12.2018 hadde fullført sin deltakelse og dem som ikke hadde fullført programmet på dette tidspunktet. Gjennom skjemaet samler man informasjon om deltaker-kjennetegn, om tiltak i programmet, avslutningsårsaker og resultater. De tre sistnevnte delene av skjemaet fylles kun ut dersom deltakeren avsluttet Jobbsjansen i løpet av 2017 eller 2018. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av spørreundersøkelses-softwaren Confirmit. Noen prosjekter har ikke rapportert overhode for 2017-kohorten, mens andre prosjekter har rapportert mangelfullt. Vi anser konsekvensen av dette som begrenset overordnet sett, men det er samtidig viktig å påpeke at tallene som presenteres i denne rapporten for 2017 ikke er fullt ut dekkende for hva som var den faktiske situasjonen dette året.

For i større grad å kunne tilrettelegge for framtidig forskning på ordningen, er det, gjennom individrapporteringen, samlet inn personidentifikator for deltakerne fra og med 2017-kohorten.

Følgeevalueringen er designet for å kunne vurdere hvordan implementeringen av forsøkene utvikler seg over tid, samtidig som den fanger opp lokale variasjoner. Vi har dermed lagt vekt på variasjon både i tid og rom, og har et faseinndelt design med delvis gjentakende datainnsamlingsaktiviteter.

Følgeevalueringen baserer seg på både dybde- og bredde-data:

- ◆ casestudier i seks enheter, hvorav fire kommuner og to fylker – i to omganger
- ◆ intervjuer med ytterligere to prosjekter
- ◆ spørreundersøkelse blant prosjektlederne – i to omganger
- ◆ intervjuer med sentrale myndigheter – i to omganger
- ◆ individdata
- ◆ dokumentstudier

Casestudier

For å få dybdekunnskap om hvordan prosjektene gjennomføres i praksis, hvordan de utvikler seg, hva som fungerer godt og hvor de største utfordringene ligger, har vi gjennomført casebesøk. Vi gjennomførte to casebesøk innenfor hver av delordningene i februar-mars 2018. Caseutvelgelsen er

basert på variasjon i prosjektenes innretning. Videre har vi regional spredning, og har besøkt prosjekter i IMDis regioner Nord, Indre Øst, Øst, Vest og Sør.

I tillegg la vi vekt på følgende da vi valgte case innenfor de tre ordningene:

Del A: Av kunnskapsoppsummeringen gikk det fram at det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan Jobbsjanse-prosjektene arbeider med kunnskapsoverføring til andre tjenester i kommunene. (Lerfaldet m. fl. 2017b) Vi forsøkte derfor å velge prosjektkommuner som kan vise til erfaring med dette. Det var imidlertid vanskelig å identifisere slike case, og vi har også opplevd at flere av de som var gode på dette, skulle avslutte prosjektet.

Del B: Innen del B er *fylke* valgt som caseenhet. Vi la vekt på at minst ett casested/fylke skulle representere et distriktsperspektiv, ettersom dette ble pekt på som en utfordring i intervjuene med IMDis regioner. I tillegg ville vi inkludere minst ett case med ulike målgrupper, dvs. prosjekter som inkluderer både såkalte kommunale og fylkeskommunale deltakere, og minst ett case som hadde samarbeid med flere kommuner.

Del C: Vi ville at minst ett av casestedene hadde erfaring med både del A og C. Dette ville gi en mulighet til å undersøke samarbeid og kunnskapsoverføring mellom de to ordningene i samme kommune. Det viste seg vanskelig å få til, men det er dekket i ett case hvor prosjektet i ordning A var i ferd med å avslutte, men hvor det startet opp igjen i løpet av evalueringsperioden. Vi valgte dessuten at minst ett casested i hovedsak burde ha tilbud om utdanningsløp, ettersom rundskrivet la opp til et slikt fokus. Flere prosjekter i del C har få deltakere, og vi bestemte at minst ett prosjekt burde ha en del deltakere.

Ved hvert casested gjennomførte vi semistrukturerte intervjuer med ulike aktørgrupper. Intervjuene ble gjennomført som enkeltintervjuer eller i gruppe, tilpasset den lokale konteksten:

- ◆ Del A og C: prosjektleder og prosjektmedarbeidere, to-tre deltakere og samarbeidsaktører som arbeidsgivere, introduksjonsprogram og NAV.
- ◆ Del B: prosjektleder i fylkesadministrasjonen, ansatte ved de involverte videregående skolene (lærere, rådgivere, avdelingsledere mv.), rektor ved voksenopplæring, ansatte i kommuneadministrasjonen og tre deltakere.

Det ble ikke benyttet tolk under deltakerintervjuene, da vi ble forespeilet at deltakerne hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne gjennomføre intervjuet uten tolk. Vi ser imidlertid at noen deltakere kunne ha vært tjent med å ha tolk til stede.

Vi har i tillegg gjennomført oppfølgende telefonintervjuer med casekommunene i del A og C samt supplert dette med ytterligere én kommune for hver av disse delordningene. Vi intervjuet da to informantgrupper: i) prosjektledere og ii) enten avdelingsledere eller representanter fra kommuneadministrasjonen. Vi intervjuet disse særskilt om temaene kunnskapsoverføring og regulering, og intervjuene ble gjennomført i september-oktober 2018.

I casestudien i 2018 la vi vekt på kommunenes og fylkeskommunenes innretning og gjennomføring av prosjektene – i tråd med vår tidligere beskrivelse av undersøkelsestemaer og problemstillinger. Funn fra casestudien ble dessuten benyttet til å identifisere problemstillinger og å utarbeide presise spørsmålsformuleringer til bruk i spørreundersøkelsene.

Våren 2019 gjennomførte vi oppfølgende telefonintervjuer med prosjektlederne i sju prosjekter, hvorav seks av dem var med i den opprinnelige casestudien og den ene var blant dem vi gjorde supplerende telefonintervjuer med. Intervjuene handlet særlig om hvilken utvikling prosjektene hadde hatt – relatert til de ulike undersøkelsestemaene.

Bruk av sitater

Vi har i rapporten brukt sitater for å belyse og dokumentere viktige funn. Sitatene er gjengitt mest mulig ordrett, men noen steder har det vært nødvendig å legge til ett eller flere ord for at sitatet skal gi mening for leseren. Dette er bare gjort i tilfeller der det er liten tvil om tolkningen. Slike tillegg er markert med hakeparentes: [] Andre steder er deler av sitatet utelatt fordi det ikke er relevant for sammenhengen sitatet er brukt i, og dette er markert med hakeparentes på følgende måte: [...].

Spørreundersøkelse

Høsten 2018 og høsten 2019 gjennomførte vi en internettbasert breddekartlegging for å få et mer komplett bilde av hvordan den praktiske implementeringen av prosjektene varierer, og for å kunne si noe mer generelt om hvordan ordningen fungerer. Vi har i tillegg innhentet vurderinger av IMDis forvaltning av Jobbsjansen og hvilke resultater prosjektene mener ordningen bidrar til.

Undersøkelsen av del A og C ble sendt til alle som var prosjektledere i Jobbsjansen på tidspunktet for undersøkelsen. Den ble gjennomført som én undersøkelse, men noen av spørsmålene var forskjellige. Dette gjelder for eksempel spørsmål om bruk av praksis om tiltak, som kun gikk til prosjekter i del A. For del B ble det gjennomført egne undersøkelser, og det var fylkesadministrasjonen som var mottakere av denne.

Antallet prosjekter som har svart, vil variere noe fra spørsmål til spørsmål, enten fordi spørsmålet ikke er gått til alle eller fordi det ikke er blitt besvart.

Totalt sett fikk vi følgende svarprosent:

- ◆ Del B: 15 av 16 fylker som mottok midler i 2018 (tilsvarende 93,7 prosent), og 17 av 17 fylker i 2019. Begge årene har noen fylker kun besvart deler av undersøkelsen.
- ◆ Del A: 29 av 30 prosjekter i 2018 (96,7 prosent) og 23 av 31 prosjekter (74,1 pst.) i 2019.
- ◆ Del C: 20 av 21 prosjekter (95,2 prosent) i 2018 og 9 av 13 prosjekter (69,2 pst.) i 2019.

Vi gjør oppmerksom på at ettersom undersøkelsene har få enheter (lav N), benytter vi i hovedsak antall og ikke prosent (pst.) når vi omtaler funn fra disse.

Deskstudier

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter med relevans for ordningen og den bredere konteksten, som meldinger til Stortinget, tildelingsbrev, rundskriv, veileder om forvaltning av tilskuddsordninger mv. Vi har også gått gjennom en rekke prosjektdokumenter, som søknader, tilskudds- og statusrapporter samt at vi har gjort studier av IMDis tilskudds- og avslagsbrev og tilskuddsprotokoller for flere år.

Individdata del B

Vi har i 2019 også samlet inn individdata for del B. Dette er gjennomført for første gang for denne delordningen. Det er fylkene og lærestedene som har fylt ut informasjonen om deltakerne i opplæringen. Rapporteringen ble gjennomført i tidsrommet september-november 2019, og omfatter alle deltakerne fra og med oppstarten i 2017 til og med oktober 2019. Deltakerne ble gitt anledning til å avstå fra å bli rapportert på. Antallet deltakere som benyttet seg av denne muligheten var svært lavt.

Ved siden av personidentifikator (fødselsnummer, DUF-nummer, fiktivt fødselsnummer) har følgende informasjon blitt samlet inn:

- ◆ Målgruppe
- ◆ Fylkestilhørighet
- ◆ Lærested
- ◆ Bostedskommune
- ◆ Oppstartsår- og måned
- ◆ Kjønn
- ◆ Alder
- ◆ Opprinnelsesland
- ◆ Hvorvidt deltakeren har avsluttet sin deltakelse eller ikke
 - Hvis avsluttet
 - Avslutningsår- og måned
 - Årsak til avslutning

Undersøkelsen ble gjennomført på samme måte som i del A og C, ved hjelp av et rapporteringsskjema per deltaker, gjennom spørreundersøkelses-softwaren Confirmit. Rapporteringsskjemaet er imidlertid langt mindre omfattende enn for del A og C. Valget om å gjennomføre en mer begrenset rapportering på del B, er delvis knyttet til måten denne delordningen er organisert på: ansvaret for deltakerne i Jobbsjansen del B er delt på flere aktører (fylkeskommune, lærested og kommune), noe som kompliserer datainnsamlingsprosessen for det enkelte prosjekt. Data om deltakere i Jobbsjansen del B vil på sikt også bli tilgjengelig gjennom andre registre. I tillegg har det vært et mål med så liten rapporteringsbyrde som mulig.

Regresjonsanalyser

Vi har gjennomført regresjonsanalyser på individdata for del A. Regresjonsanalyser ble ikke gjort for del C, fordi antallet deltakere som rakk å avslutte Jobbsjansen i 2017 eller 2018, var for lavt til at analysene kunne gjennomføres. For deltakerne på del B var omfanget av innsamlede forklaringsvariabler såpass lavt at regresjonsbaserte analyser ikke ville vært like relevant.

Formålet med analysene har vært å kunne si med større sikkerhet hva som påvirker måloppnåelsen i positiv eller negativ retning. Analysen er gjennomført som en logistisk regresjon, som er vanlig praksis når man har en avhengig variabel som er dikotom, noe som vil si at den består av *to verdier*, i vårt tilfelle *måloppnåelse* eller *ikke måloppnåelse*. En multivariat regresjonsmodell knytter en avhengig variabel, i dette tilfellet måloppnåelse, til mange forklaringsvariabler på én gang. Det gir mulighet til å identifisere effekten av én enkelt variabel, samtidig som påvirkningen fra de andre variablene holdes

konstant. Dette setter oss i stand til å isolere de enkelte forklaringene, og tolke effektene uavhengig av hverandre. (Midtbø, 2007)

Analysen tar form av å gå fra en *spesiell til generell modell*². Dette innebærer at man begynner med en fullspesifisert modell hvor forklaringsvariablene testes opp mot avhengig variabel. Eventuelle signifikante resultater beholdes. Trinnvis blir nye variabler inkludert, mens ikke-signifikante resultater blir tatt ut av modellen. Hovedårsaken til å velge denne framgangsmåten, er at ikke-signifikante effekter vil kunne ha en effekt på de øvrige variablene i analysen. Man kan dermed stå i fare for å feiltolke effektene av forklaringsvariablene. I den avsluttende modellen har vi beholdt variabler som er signifikante på minst 10%-nivå i en tohalet t-test. I denne rapporten vil vi ikke presentere de stegvise modellene som leder fram mot endelig modell, men vi gjennomgår hvilke forklaringsfaktorer som ikke ser ut til å ha en signifikant påvirkning på måloppnåelse.

Sammenkobling av individdata og prosjektdata

I regresjonsmodellen for del A har vi benyttet oss av tre variabeltyper: individkjennetegn (kjønn, alder, utdanningsnivå osv.), tiltaksbruk (altså hvilke tiltak de enkelte deltakerne har fått i Jobbsjansen) samt prosjektrelaterte variabler (hvordan de enkelte prosjektene er organisert og hva prosjektene vektlegger i gjennomføringen av Jobbsjansen). De to førstnevnte variabeltypene er hentet fra individrapporteringen, mens variabler på prosjektnivå er hentet fra prosjektsurveyen som ble gjennomført høsten 2018.

Utvikling av tiltakspakkeanalyser

I denne rapporten presenterer vi et sett at «tiltakspakkeanalyser», som gjennom hierarkisk klyngeanalyse har plassert deltakere på del A inn i ulike tiltakspakker. Antallet tiltak, deltakere og mulige tiltakskombinasjoner er svært høyt innenfor Jobbsjansen. Metodikken vi har brukt, grupperer derfor sammen deltakere som har fått kombinasjoner av tiltak som ligner på hverandre, men uten nødvendigvis å være helt like. Disse tiltakspakkene gir dermed en overordnet beskrivelse av hvordan deltakernes programløp kan sies å ha vært innrettet. Som for regresjonsanalysene, presenterer vi i denne rapporten kun tall for del A, grunnet lavt antall avsluttede deltakere innenfor del C i 2017 og 2018.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 presenterer kjennetegn ved deltakerne i de tre ulike delordningene.

I kapittel 3 tar vi for oss bruken av tiltak innenfor del A og C. Den første delen av kapittelet vektlegger særlig bruk av arbeidspraksis og norskopplæring, mens den andre delen av kapittelet ser på hvordan tiltak kombineres med hverandre.

I kapittel 4 beskriver vi hvilke arbeidsmåter og metoder som kjennetegner Jobbsjansens del A og C.

² Spesifikk til generelle modeller står i kontrast til den såkalte LSE-metoden, som innebærer at man går fra generell til spesielle modeller. For mer om disse to fremgangsmåtene, se Hoover, K. D. og S. J. Perez (1999, 167-191).

Kapittel 5 ser vi også på del A og C samlet når vi beskriver hvordan kommunene har organisert prosjektene, hvordan de samarbeider på tvers av tjenester og hvordan de arbeider med å overføre kunnskap på tvers.

I kapittel 6 presenterer vi funn om del B.

Kapittel 7 tar for seg resultatene og måloppnåelsen for alle tre delordningene. I tillegg presenterer vi funn om hva som bidrar til måloppnåelse for del A, og vi ser på annen nytteverdi som ordningen kan ha for deltakerne.

Kapittel 8 handler om IMDIs forvaltning av ordningen, og her har vi et blikk på alle tre delordningene.

Til slutt i kapittel 9 oppsummerer og diskuterer vi funnene for å si noe om hvordan ordningen fungerer for å kvalifisere innvandrere til arbeid og utdanning.

Kapittel 2 – Hva kjennetegner deltakerne?

I dette kapittelet vil vi tegne et bilde av hvem Jobbsjansen er ment å nå ut til og hva som kjennetegner deltakerne i de ulike delordningene. Dette danner et bakteppe for beskrivelsene og analysene i de videre kapitlene, som fordyper seg mer i enkelttemaer om ordningen. Beskrivelsene i dette kapittelet baserer seg dels på nye data og analyser som ikke tidligere er publisert, men inneholder også en syntetisering av tidligere utgitt data.

I kapittelet viser vi at del A nesten utelukkende består av kvinner, mens det er et flertall av menn i del C. Det er noe større andel yngre deltakere i del C enn del A. Et stort flertall av deltakerne i del C kommer fra et utvalg enkeltland i Afrika, mens landbakgrunnen til deltakerne i del A er mer variert. Del A har en nokså høy andel deltakere med høyere utdanning, mens det generelle utdanningsnivået innenfor del C er svært lavt. Del B er en mannsdominert ordning, og flertallet av deltakerne kommer fra Syria, Afghanistan, Eritrea og Somalia. Det er omtrent like mange deltakere med rett til videregående opplæring som deltakere med rett til grunnskole for voksne i tilbudene.

2.1 Jobbsjansens målgrupper gjennom årene

Vi ser først på hvem som er omfattet av Jobbsjansens ulike delordninger og hvordan målgruppene har endret seg over tid.

Jobbsjansen ble satt i gang i 2005 som en del av tiltaksplanen mot fattigdom, den gangen under navnet Ny sjanse. Det ble da 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. (Rundskriv IMDi 2005).

Siden den gang har det vært mindre og større endringer i målgruppa. I perioden 2005-2009 omfattet målgruppa innvandrere med lang botid i Norge, uavhengig av oppholdsgrunnlag, som hadde vært

avhengig av sosialhjelp over lenger tid³, og som var uten fast tilknytning til arbeidslivet⁴. Kvinner var prioritert. Målgruppa ble 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 prioriteres (Rundskriv IMDi 2005-2009). I 2010 ble det gitt føringer om at sosialhjelpsmottakere ikke skulle tas inn som nye deltakere, fordi disse deltakerne heller skulle få tilbud om kvalifiseringsprogrammet (KVP) i NAV. Denne dreining bort fra sosialhjelpsmottakere fortsatte de nærmeste årene, og fra 2012 var føringen at prosjekter med langtidsledige innvandrere på sosialhjelp ikke skulle videreføres i det hele tatt. (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. Samtidig med utfasingen av sosialhjelpsmottakere ble det gitt føringer om en annen vesentlig endring i Jobbsjansens målgruppe: hjemmевærende innvandrerkvinner *som ikke var avhengige av sosialhjelp* skulle prioriteres⁵ fra 2010. Denne satsingen på hjemmевærende innvandrerkvinner har siden fortsatt fram til i dag.

Fra 2013 ble ordningen innført som en permanent ordning, og den fikk da navnet Jobbsjansen. Målgruppa i perioden 2013 til 2016 var innvandrere i alderen 18 til 55 år, uten tilknytning til arbeidslivet, og med behov for grunnleggende kvalifisering. I samme periode var hjemmевærende kvinner fortsatt en prioritert gruppe, i tillegg til kvinner som var mottaker av overgangsstønning, og fra 2015 også familieegjenforente kvinner. (Rundskriv IMDi 2013-2016) Oppsummert var det to forholdsvis konstante føringer for målgruppa i Jobbsjansen fram til 2017: man ønsket å nå innvandrere som ikke ble fanget opp av andre ordninger og kvinnelige deltakere var prioriterte.

Til tross for at sosialhjelpsmottakere i utgangspunktet ikke var i målgruppa fra 2010, var det i hele perioden fram til 2016 en betydelig andel deltakere som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde. Eksempelvis var 18 pst. av deltakerne i 2016 sosialhjelpsmottakere før inntak til Jobbsjansen. Årsaken til at sosialhjelpsmottakere likevel har utgjort en betydelig andel, skyldes trolig både ulike tolkninger av rundskrivene, samt prosjektenes vurdering av lokale hensyn. (Lerfaldet et. al 2017)

I 2017 ble ordningen for første gang tredelt, og med den kom både nye mål og målgrupper til. Ordningen rettet seg dette året mot tre målgrupper: hjemmевærende innvandrerkvinner (del A), innvandrerungdom med behov for mer grunnskoleopplæring (del B) og deltakere i introduksjonsprogram med behov for forlenget kvalifiseringsløp (del C).

Fra 2017 representerer del A en videreføring av Jobbsjansen slik den har vært innrettet i årene før dette, men med en mer avgrenset målgruppe. Myndighetene hadde, gjennom Integreringsmeldingen, i forkant av dette, signalisert at sosialhjelpsmottakere og ungdom burde få andre tilbud enn Jobbsjansen (Meld.St. nr. 30 (2015-2016)). Dermed ble ungdomsprosjektene faset ut, og del A ble mer målrettet mot hjemmевærende innvandrerkvinner som målgruppe. Som vi vil komme tilbake til, har andelen sosialhjelpsmottakere sunket betraktelig fra 2017. Ellers var del A både en videreføring av formål og innholdselementer.

Del C rettet seg mot en helt ny målgruppe. Mens Jobbsjansen fram til da var rettet mot innvandrere som *ikke* var dekket av andre ordninger og som ofte hadde bodd lenge i landet, rettet del C seg mot

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Kvinner som ble forsørget, og der hovedforsørger heller ikke var mottaker av sosialhjelp.

nyankomne flyktninger og innvandrere som deltok eller nylig *hadde deltatt* i introduksjonsprogram. Slik sett representerte del C en vesentlig kursendring for Jobbsjansen. Bakgrunnen for endringen var blant annet at en del deltakere i introduksjonsprogrammet hadde behov for lengre kvalifisering enn introduksjonsloven la opp til. (Meld. St. nr. 30 (2015-2016)) Del C kan tilbys først etter at deltakere har fullført et tredje år i introduksjonsprogram. Ifølge rundskrivene for 2017 og 2018 ville del C være særlig relevant for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Blant annet vil dette gjelde deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av programmet, og som derfor ha behov for lengre løp for å fullføre skolegangen de har startet på.

Mens det er kommuner som kan søke om midler til del A og C, er det fylkeskommunene som er tilskuddsmottakere i del B. Fylkeskommunene skal imidlertid ha forpliktende samarbeid med kommuner. Del B retter seg mot innvandrerungdom i alderen 16-24 år som har behov for mer grunnskoleopplæring for å gjennomføre videregående opplæring. Tilskuddene skal i sin helhet benyttes til tilbud overfor ungdom som har rett til videregående opplæring. Men som vi har pekt på tidligere i evalueringen, og som vi vil komme tilbake til videre i rapporten, blir også ungdom uten slik rett inkludert i de såkalte kombinasjonstilbudene. Ordningen skal bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring.

I 2019 ble del C innlemmet i tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*, som *Område 1* av fem temaområder. Innenfor Jobbsjansens rammer har derfor delordningen bare hatt en levetid på to år. Når det gjelder del B, vil fylkene overta ansvaret fra og med 2020. Fra og med 2020 vil altså Jobbsjansen igjen konsentrere seg mer målrettet mot én målgruppe, nemlig hjemmевærende innvandrerkvinner.

2.2 Hva kjennetegner deltakerne?

I denne delen presenterer vi data om sentrale kjennetegn ved deltakerne, som alder, kjønn og opprinnelsesland. Vi ser på varigheten av deltakelsen, og for del A og C ser vi også nærmere på utdanningsnivået til deltakerne ved inntak. Vi presenterer dataene for del A og C samlet, ettersom dette er kommunale ordninger med en del fellestrekk. Stort sett vil disse dataene referere til 2017 og 2018 samlet, ellers vil dette kommenteres særskilt. Deretter presenteres del B. Dataene baserer seg på individdata som de ansatte i prosjektene innrapporterer for hver enkelt deltaker.

Deltakerne i del A og C

Del A har vesentlig flere deltakere enn del C, totalt og hvert av årene, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1: Antall deltakere del A og C 2017-2019

Antall deltakere per år	2017	2018	2019*
Deltakere i del A	1040	974	689
Deltakere i del C	115*	233	248

*Basert på statusrapporter fra prosjektene.

Mens 97,5 prosent av deltakerne i 2017/18 i del A var kvinner, var majoriteten av deltakerne i del C menn (55,7 prosent). Totalt sett for begge delordninger, var kvinneandelen noe høyere i 2017 (94 pst.) enn i 2018 (88,5 pst.), og dette skyldes veksten i ordning C mellom 2017 og 2018.

Aldersmessig er det en viss forskjell mellom del A og C. Del C har en høyere andel yngre deltakere. I del A er det aldersgruppa mellom 30 og 44 år som utgjør tyngden, med to tredjedeler av deltakerne.

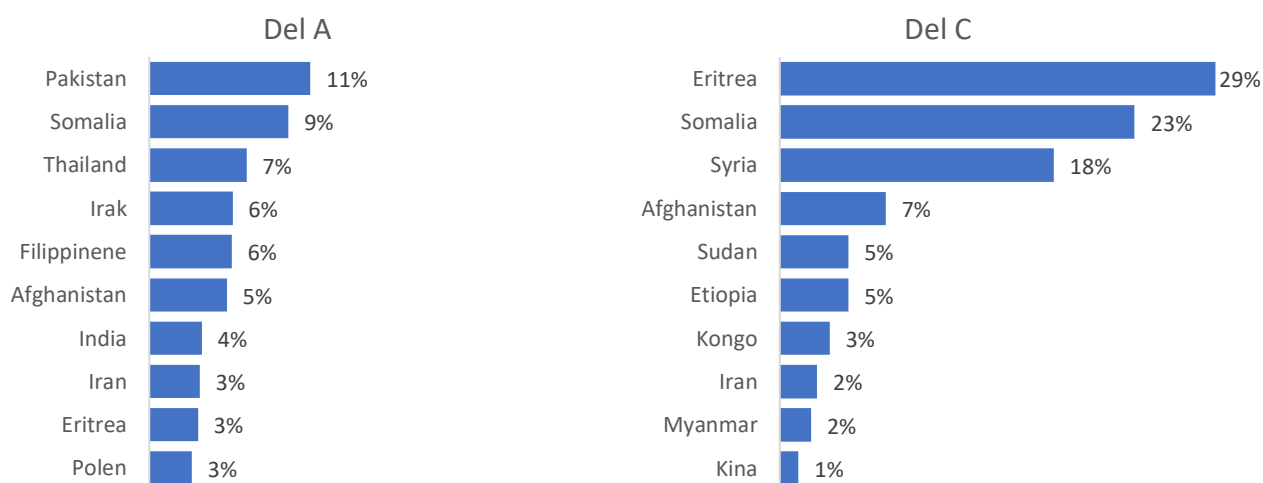
Tabell 2.2: Deltakernes alder, gruppert. Del A og C, 2017 og 2018

	Del A	Del C	Totalt
18-24 år	4 %	11 %	5 %
25-29 år	11 %	18 %	12 %
30-34 år	21 %	25 %	22 %
35-39 år	25 %	14 %	24 %
40-44 år	20 %	11 %	19 %
45-49 år	10 %	9 %	10 %
50 år eller eldre	8 %	13 %	9 %
N	1492	244	1736

Deltakerne er også godt voksne når de kommer til landet: 29 år i gjennomsnitt i delordningene sett under ett. Den gjennomsnittlige botiden i Norge er ca. 9 år for deltakere i del A og 5,5 år i del C. Ettersom del A opprinnelig har vært rettet mot målgrupper med lang botid, mens del C retter seg mot nyankomne innvandrere, er det ikke overraskende at det er forskjeller i den gjennomsnittlige botiden.

Når det gjelder deltakernes landbakgrunn, er det totalt 104 forskjellige land representert i ordningen i 2017/2018, og under ser vi de ti vanligste landbakgrunnene for hver av delordningene.

Figur 2.1: Deltakernes landbakgrunn (kun de 10 vanligste presentert)



Del C domineres av enkeltland, mens dette er mer variert i del A. Mens de ti vanligste landbakgrunnene i del A utgjør 56 prosent av deltakerne, omfatter de *tre* vanligste landbakgrunnene innenfor del C (Eritrea, Somalia og Syria) 70 prosent av deltakerne. Den klare majoriteten av deltakere

i del C er fra Afrika (66 prosent). Innenfor del A er det Asia som dominerer, med 45 prosent, men det er også en god del deltakere fra Afrika (23 prosent).

Det er også klare kjønnsforskjeller knyttet til hvilken verdensdel deltakerne kommer fra. Sett under ett for begge delordninger, er 66,5 prosent av mennene fra Afrika, mot kun 25 prosent av kvinnene. Asia er den viktigste verdensdelen blant kvinnene, med 43 prosent, mot kun 7,5 prosent av mennene.

Videre er det slik at mens deltakerne i del C har flukt-bakgrunn, er en økende andel i del A familiegjennforente med norsk/nordisk statsborger. 43 pst. av kvinnene i del A i 2017/18 er familiegjennforente med norsk/nordisk statsborger, mot 8 pst. av deltakerne i 2016. Andelen er særlig høy for kvinnene med bakgrunn fra Asia, for eksempel er 80 pst. av kvinnene fra Filippinene og Thailand i denne kategorien.

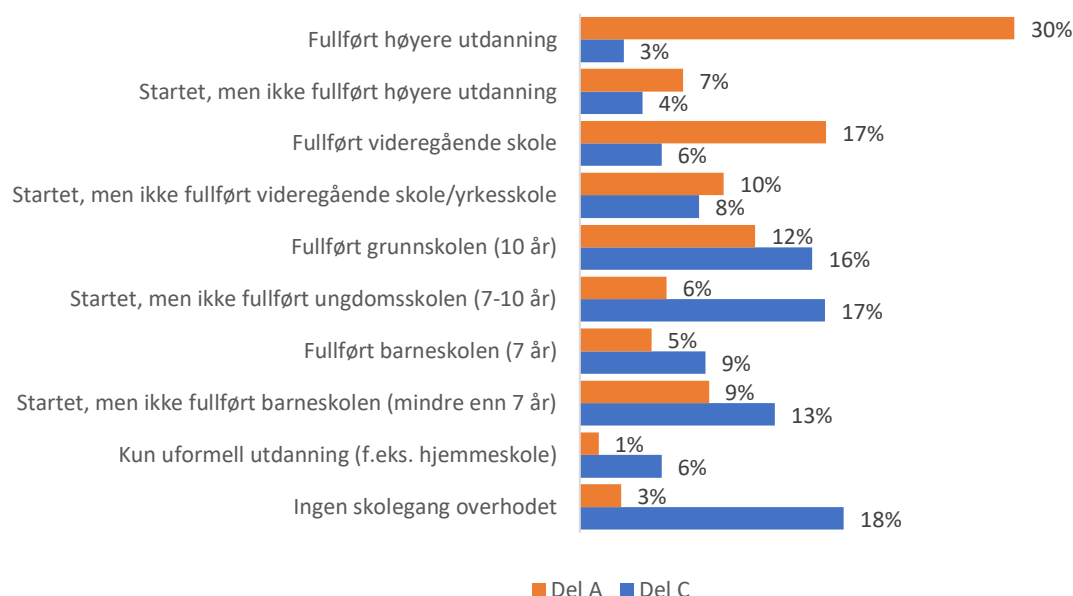
Informasjonen om bakgrunnen til deltakerne, gjør det med andre ord tydelig at det er nokså ulike deltakergrupper i de to delordningene.

Tabell 2.3: Hovedinntektskilden til livsopphold for deltakerne før oppstart i Jobbsjansen

	Del A	Del C	Totalt
Forsørget av familie/andre	74,5 %	0,4 %	64,1 %
Introduksjonsstønad	0,4 %	75,0 %	10,9 %
Sosialhjelp	7,2 %	14,3 %	8,2 %
Overgangsstønad	9,0 %	0,4 %	7,8 %
Annen	2,9 %	4,5 %	3,1 %
Tiltakspenger	2,0 %	3,3 %	2,2 %
Arbeid/selvforsørget	1,8 %	0,8 %	1,7 %
Andre offentlige stønader	1,2 %	0,0 %	1,0 %
Vet ikke	1,0 %	1,2 %	1,0 %
N	1 492	244	1 736

Når det gjelder hovedinntektskilden til deltakerne forut for Jobbsjansen, så ble 74,5 pst. av deltakerne i del A forsørget av familien/andre, mens 75 pst. av deltakerne i del C hadde introduksjonsstønad som hovedinntekt, jf. tabell 2.3. 7,2 pst. av deltakerne i del A hadde sosialhjelp som hovedinntekt, mot 14,3 pst. i del C. Andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde i del A, har dermed sunket mye sammenlignet med tidligere år.

Figur 2.2: Deltakernes utdanningsnivået før oppstart i Jobbsjansen (N=1704, A=1473, C=231)



Det generelle utdanningsnivået innenfor ordning C er svært lavt, jf. figur 2.2.⁶ 18 prosent har ingen skolegang, ytterligere 6 prosent har kun uformell utdanning, mens 13 prosent har startet, men ikke fullført barneskolen. Dette utgjør 37 prosent av deltakerne. Til sammenligning er det 37 prosent av deltakerne på ordning A som har begynt på, eller fullført høyere utdanning. I del A er det kun 4 prosent som ikke har noen skolegang overhode eller kun har uformell utdanning. Tallene viser altså at det er store forskjeller i kvalifiseringsbehovene mellom deltakerne i del A og C. Vi merker oss også at nokså mange av deltakerne i del A har høyere utdanning, samtidig som de står utenfor det norske arbeidslivet. Sammenlignet med 2016 har det generelle utdanningsnivået innenfor Jobbsjansen økt, spesielt i andelen deltakere som har fullført høyere utdanning. I 2016 utgjorde denne gruppa 18 prosent av deltakerne, mens tilsvarende andel i 2017/18 er 26 prosent. Sistnevnte tall er enda høyere hvis vi kun ser på deltakerne i del A, her er det 30 prosent som har fullført høyere utdanning.

Videre har deltakere med opprinnelse fra afrikanske land i liten grad startet eller fullført høyere utdanning: kun 11 prosent mot for eksempel 38 prosent for deltakere fra Asia. Spesielt lavt utdanningsnivå har deltakere med opprinnelse fra Somalia og Eritrea, med henholdsvis kun 1,6 og 2,6 prosent som har startet eller fullført høyere utdanning. Sammenlignet med 2016 har avstanden mellom utdanningsnivået til afrikanske og øvrige deltakere, blitt større.

Hva gjelder varigheten av programdeltakelsen, var gjennomsnittlig tid for dem som avsluttet i 2017/2018, 16,7 måneder i del A og 10 måneder i del C. Mens del C kun kan vare i ett år, så er det mulighet for varighet i inntil to år i del A. I del A er det også mulig å få inntil ett ekstra år om nødvendig. Tidsrammene for del A er i tråd med retningslinjene for introduksjonsprogrammet, som del A er modellert etter.

⁶ Merk følgende: For 2 prosent av deltakerne visste man ikke utdanningsnivået de hadde. Disse er holdt utenfor denne analysen. Videre: Høyere utdanning er her definert som universitet eller høyskole, og fullført videregående skole = har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Deltakerne i del B

I løpet av de tre årene med tilskudd gjennom Jobbsjansen del B, har over 3000 ungdommer deltatt i et kombinasjonstilbud. Del B har det høyeste antallet deltakere av Jobbsjansens delordninger både hvert av årene, og totalt sett i vår evalueringsperiode.

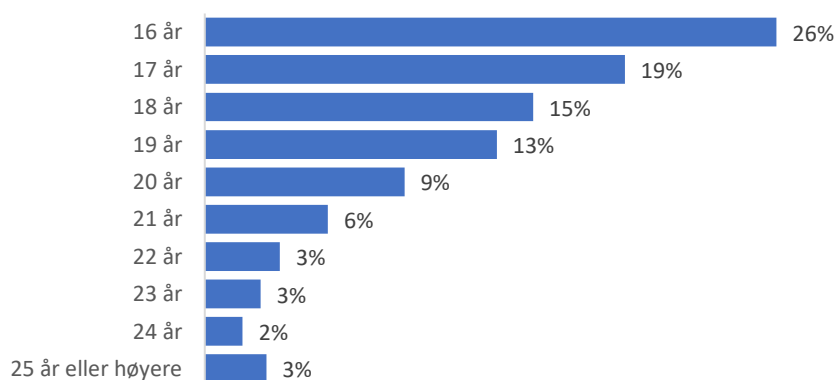
Noe over halvparten av deltakerne har rett til videregående opplæring, mens de andre utgjøres av deltakere som har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Tabellen under viser antall nye deltakere per år, fordelt på de ulike målgruppene.

Tabell 2.4: Antall nye deltakere i Jobbsjansen 2016-2019 – fordelt på målgruppe og år. Del B

	2016 ⁷	2017	2018	2019	Totalt
Person som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd, det vil si at man har rett til videregående opplæring for ungdom (jf. opplæringsloven §3-1)	89	392	463	657	1601
Person under 24 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd (kommunale deltakere)	87	332	452	508	1379
Annet ⁸	3	6	23	23	55
Totalt	179	730	938	1 188	3035

Vi ser at antallet nye deltakere har økt for hvert år siden oppstarten i 2017. Dette året startet 730 deltakere i et kombinasjonstilbud, et tall som økte til 1 188 i 2019.

Figur 2.3: Deltakernes alder ved oppstart (andel)



En fjerdedel av deltakerne var 16 år da de startet i kombinasjonstilbudet, en femtedel var 17 år, mens henholdsvis 15 prosent og 13 prosent var 19 år ved oppstart. Nesten 25 prosent var mellom 20 og 24

⁷ Et lite mindretall av deltakerne står oppført med 2016 som oppstartsår, på tross av at Jobbsjansen del B startet i 2017. Dette er deltakere som var en del av et eksisterende tilbud som mottok tilskudd fra og med 2017.

⁸ Kategorien «annet» refererer til tilfeller der rapportøren var usikker på hvilken målgruppe de passet inn under. De aller fleste forklarte at disse deltakerne var over 24 år, men var tatt inn etter særavtale/hadde rett på grunnskoleopplæring/voksenrett e.l.

år. Det er med andre ord en betydelig andel av deltakerne som var i 20-årene. 3 prosent var over 25 år ved oppstart; dette er deltakere som har blitt tatt inn etter særavtale eller lignende.

Vi har også sett nærmere på kjønnsfordelingen i elevgruppa, jf. tabellen under.

Tabell 2.5: Antall deltakere i Jobbsjansens del B 2017-2019 – fordelt på målgruppe og kjønn

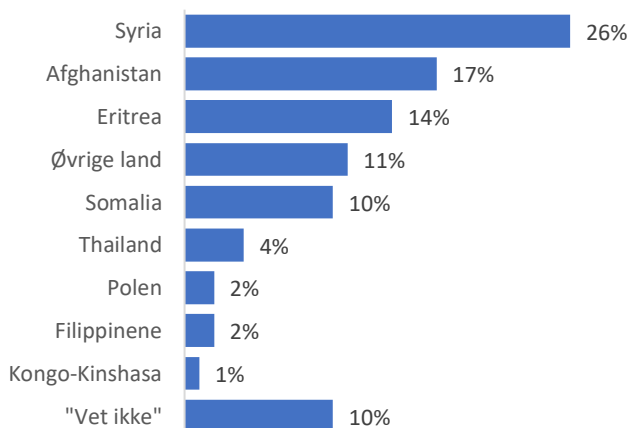
	Kvinne	Mann
Person som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd, det vil si at man har rett til videregående opplæring for ungdom (jf. opplæringsloven §3-1)	36 %	64 %
Person under 24 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd (kommunal deltaker)	30 %	70 %
Annet	53 %	47 %
Totalt	34 %	66 %

Jobbsjansen del B er en mannsdominert ordning. To tredjedeler av deltakerne er menn, og blant deltakerne uten rett til videregående opplæring, er hele 70 prosent menn. Andelen kvinner har økt det siste året, fra 30 prosent i 2016-2018, til 40 prosent i 2019. Mens menn utgjorde 70 prosent av deltakerne som startet hvert år i perioden mellom 2016-2018, var fordelingen mellom kvinner og menn henholdsvis 40 og 60 prosent i 2019.

Videre har vi funnet at den gjennomsnittlige deltaker i Jobbsjansen del B er en del av ordningen i 11,7 måneder. 92 prosent starter sin deltakelse i august, og 94 prosent avslutter sin deltakelse i juni.

Når det gjelder deltakernes opprinnelsesland, utgjør fire land 67 pst. av deltakerne: Syria, Afghanistan, Eritrea og Somalia.

Figur 2.4: Andel deltakere i Jobbsjansens del B 2017-2019 - fordelt på opprinnelsesland (N=3035)



2.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist at målgruppene for Jobbsjansen har endret seg nokså mye gjennom årene. I en tidlig fase var det særlig deltakerne med lang botid og som hadde vært langtids sosialhjelpsmottakere, som ble prioritert. Kvinner har i hele perioden vært en prioritert målgruppe, og fra 2010 har man rettet seg særlig mot hjemmевærende innvandrerkvinner. Fra da av har også målgruppa dreid mer og mer bort fra sosialhjelpsmottakere til grupper som *ikke* er omfattet av andre ordninger. I 2017 fikk man et skifte i ordningen, der del A representerte en videreføring av satsingen på hjemmевærende kvinner, del B rettet seg mot innvandrerungdom med rett til videregående opplæring og del C ga tilbud om et fjerde år med kvalifisering til tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet. Fra 2019 er del C flyttet over i en annen tilskuddsordning, og fra 2020 vil del B være overført til fylkenes ansvarsområde.

Del B har hatt flest deltakere i perioden 2017-2019, og del C har hatt det laveste antallet deltakere. Antallet deltakere i del A har sunket en del fra 2016. Når det gjelder kjennetegn ved deltakerne, har deltakerne i del C jevnt over lavere utdanningsnivå enn i del A, de er noe yngre enn i del A og flertallet utgjøres av menn. Mens deltakerne i del A kommer fra mange ulike land, men hvor Pakistan er den vanligste landbakgrunnen, kommer flertallet av deltakerne i del C fra Eritrea, Somalia og Syria. Del A og del C har med andre ord nokså forskjellige deltakergrupper. En økende andel av deltakerne i del A er familiegjenforent med norske/nordiske borgere.

Del B har et klart flertall av mannlige deltakere, og flertallet kommer fra Syria, Afghanistan, Eritrea og Somalia. Det er en liten overvekt at deltakere som har rett til videregående opplæring innenfor ordningen. Hovedvekten av de resterende deltakerne som deltar i tilbudene, er omfattet av rett til grunnskole for voksne.

Kapittel 3 – Programinnhold del A og C

Jobbsjansen del A og C er kvalifiseringsprogrammer på fulltid. Denne tiden skal fylles med meningsfullt og reelt kvalifiserende innhold for deltakerne. I dette kapittelet ser vi nærmere på hva som kjennetegner programinnholdet i Jobbsjansens del A og C. Hva er de vanligste tiltakene, hvordan utformes de og hvordan kombineres tiltakene med hverandre? Dette skal gi mer kunnskap om hva som har betydning for kvalitet og resultatoppnåelse innenfor Jobbsjansen. Kunnskapen kan dessuten sees som et innspill i en mer generell debatt om hvordan man kan oppnå bedre resultater innenfor kvalifiseringsarbeid overfor innvandrere. Denne debatten er særlig sentrert om behovet for mer målrettet tiltaksbruk.

En hovedtrend for tiltaksbruken i del A over tid, er at deltakerne får programmer med et stort innslag av arbeidsrettede tiltak. Især er arbeidspraksis i ordinær virksomhet utbredt, og tidligere analyser har vist at dette tiltaket hadde positiv påvirkning på måloppnåelsen. En annen hovedtrend er at deltakerne i del A tilbys et bredt sett av ulike type tiltak, inkludert norskopplæring og samfunnsorienterende tilbud. Når det gjelder del C, har denne ordningen virket kortere, og evalueringens datagrunnlag om tiltaksbruk og måloppnåelse er foreløpig mindre omfattende enn for del A. Evalueringen tyder likevel på at formell, grunnleggende opplæring er mye brukt, sammen med arbeidspraksis og norskopplæring. Et kjennetegn på tvers av ordningene, er at programinnholdet tilrettelegges individuelt.

I kapittelet går vi også mer i dybden på hva som kjennetegner noen av disse mest brukte tiltakene i Jobbsjansen: arbeidspraksis og norskopplæring. Det er nemlig ikke kun hvilke tiltak som er i bruk, men hvordan disse utformes og gjennomføres, som kan ha noe å si for de resultatene man skaper i Jobbsjansen. For eksempel er det godt kjent at kvaliteten på praksis er avgjørende for at deltakeren skal ha utbytte av et slik tiltak.

Når det gjelder norskopplæring, finner vi at prosjektene ofte har en bred tiltaksvifte av ulike norsksktilbud. Prosjektene tar i bruk ulike tilbydere til slik opplæring, som gir gode muligheter for

individuelle tilpasninger av programløpet. Prosjektene vektlegger dessuten kompetent og tett oppfølging både i klasseromsundervisning og i språkpraksis.

Fram til nå har vi hatt lite kunnskap om hvordan ulike tiltak kombineres for den enkelte. Vi har derfor utforsket hvilke tiltakskombinasjoner som er i bruk innenfor Jobbsjansens del A. Analysene viser at deltakernes programmer er individuelt tilpasset, men også at det særlig er fem sett av tiltakskombinasjoner som er vanlige. Mens enkelte av disse har en klar retning, enten mot å være sterkt arbeids- eller skolerettet, er andre bredere anlagt. Videre finner vi at bruken av de ulike tiltakspakkene varierer mye mellom prosjektene.

3.1 Hvilke tiltak brukes mest?

Vi har tidligere i evalueringen påpekt at prosjektene har et stort handlingsrom i å forme kvalifiseringen, både i del A og C. Det gjelder også innholdselementene. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Men noen føringer har blitt gitt, og for del A sitt vedkommende, la IMDi tidlig føringer om at prosjektene skulle gi deltakerne kvalifisering før og på arbeidspraksis. Denne arbeidsrettede sentreringen har vedvart over tid, selv om det har variert noe hvilke arbeidsrettede elementer IMDi har vektlagt.

De siste års rundskriv for del A angir at Jobbsjanse-prosjektene skal formes etter modell av introduksjonsprogrammet og ha særlig fokus på *tidlig utplassering på ordinær arbeidsplass med tett oppfølging*. Sistnevnte kan sies å tilhøre «place-train»-tilnærmingen⁹, som har blitt mer utbredt i kvalifiseringsarbeid de siste årene. Videre heter det at prosjektene skal vurdere å tilby utdanningsrettede løp med grunnskole, elementer av yrkesrettet fagopplæring eller øvrig videregående opplæring. (IMDi, 2019a, 2018a)

I og med at del C fra 2019 er flyttet fra Jobbsjansen og over til en større ordning, der det gis tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak, er rundskrivet noe mindre spesifikt enn i 2018. I 2017 og 2018 gikk det imidlertid fram av rundskrivene at målgruppa var deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn. Ordningen var særlig aktuell for dem som i løpet av introduksjonsprogrammet hadde startet i grunnskole eller i videregående opplæring, slik at de kunne fullføre opplæringsløpet. Videre het det at «i særlige tilfeller kan det også være aktuelt for kommunen å forlenge deltakeres arbeidsrettede kvalifiseringsløp.» (IMDi 2018c, 2017c, s. 1) Det er også en forutsetning i del C at tilbudet om forlenget programtid skal være forankret i deltakerens individuelle plan og utgjøre et sammenhengende kvalifiseringsløp i opptil fire år.

Mens del A først og fremst har vært styrt mot arbeidsrettet innhold, har altså del C vært mest rettet mot opplæring. Som vi vil vise i det følgende, har prosjektene i stor grad vært tro mot disse føringene.

Gjennom individrapporteringer får vi blant annet informasjon om hvilke tiltak den enkelte har deltatt på i løpet av sin tid i Jobbsjansen. I dette kapittelet bruker vi individrapporteringene til å si noe om

⁹ Tilnærmingen handler kort sagt om tidlig utplassering hos arbeidsgiver, framfor først å skulle trene opp ferdigheter. Se neste kapittel for en mer utfyllende forklaring.

tiltaksbruk, tiltakskombinasjoner, hvem som får de ulike tiltakskombinasjonene og hvilke resultater de gir.¹⁰

Tabell 3.1 viser gjennomsnittlig antall tiltak i bruk innenfor de ulike type kategoriene av tiltak som prosjektene rapporterer på. Merk at mens data fra del A baserer seg på hele 916 deltakere, er det foreløpig forholdsvis få deltakere som er utskrevet i del C, kun 83 personer samlet i 2017 og 2018. Tiltakskategoriene er samfunnsorienterende tiltak, arbeidsrettede tiltak, norsk-/språkopplæringstiltak, grunnleggende opplæring og helsefremmende tiltak.

Tabell 3.1: Gjennomsnittlig antall tiltak per tilskuddstype, fordelt på ordning

	Samfunns-orienterende	Arbeidsrettede tiltak	Språkopplæring	Grunnleggende opplæring	Helse-fremmende	Tiltak totalt	N
Del A	2,71	1,73	1,71	0,72	0,80	7,68	916
Del C	1,59	1,49	1,36	0,72	0,67	5,84	83

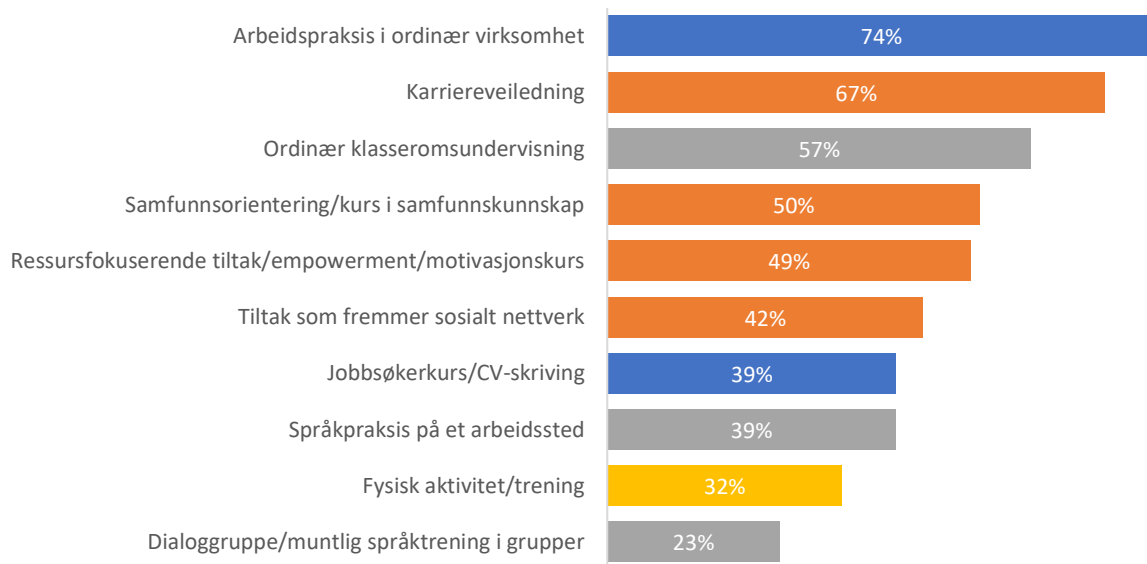
Det framgår av tabellen at deltakere i del A i gjennomsnitt får 7,7 tiltak i løpet av sitt Jobbsjanseprogram, mens deltakere i del C i snitt får 5,8 tiltak. I begge delordninger får deltakerne flest samfunnsorienterende tiltak, men deltakerne i del A får betydelig flere enn deltakere i del C. Derne er det arbeidsrettede tiltak og språkopplæringstiltak deltakerne får flest av. Overordnet sett er det altså vanlig at deltakerne får nokså mange tiltak i løpet av programperioden, og gjennomsnittlig deltar deltakerne i del A på flere tiltak enn deltakerne i del C. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, kan bruken av mange ulike tiltakstyper sies å henge sammen med den helhetlige tilnærmingen som karakteriserer Jobbsjansen. Prosjektene jobber helhetlig ved blant annet å tilby tiltak rettet mot ulike aspekter av deltakernes liv.

Figur 3.1 og 3.2 under viser hvilke tiltak som ble mest brukt blant deltakere som avsluttet i 2017 og 2018 i hhv. del A og C. De ulike tiltakene har fargeanvisninger som viser hvilken kategori av tiltakstype de tilhører¹¹.

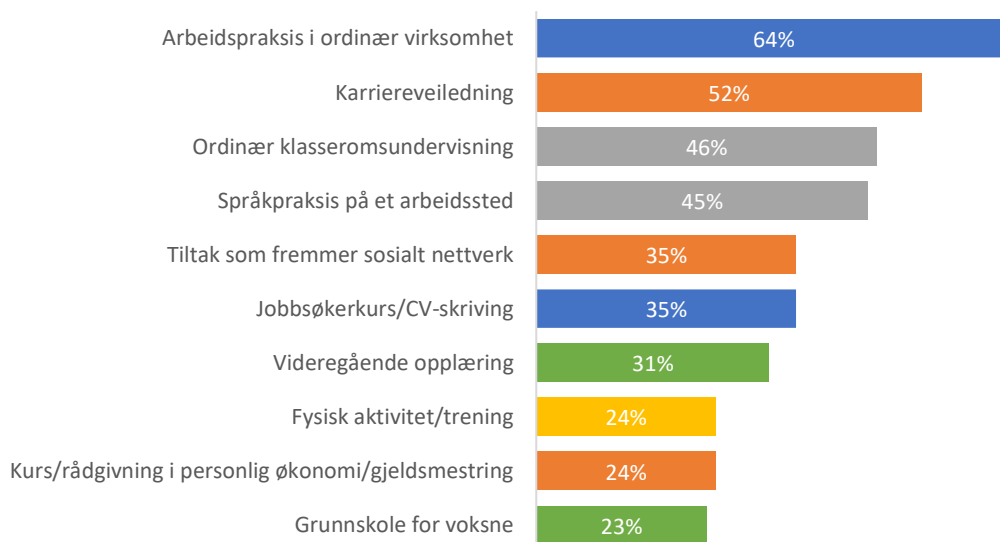
¹⁰ Datamaterialet består av individrapporteringer om deltakere som ble skrevet ut fra del A og C i 2017 og 2018.

¹¹ Blå farge er arbeidsrettede tiltak, oransje farge samfunnsorienterende tiltak, grå farge handler om norskopplæringstiltak, gult om helsefremmende og til sist er grønt opplæringstiltak.

Figur 3.1: De ti mest brukte tiltakene i del A (N=916)



Figur 3.2: De ti mest brukte tiltakene i del C (N=83)



Vi ser at arbeidspraksis i ordinær virksomhet, karriereveiledning og ordinær klasseromsundervisning var de tre tiltakene som ble mest brukt i begge delordningene. Vi legger imidlertid merke til at en høyere andel av deltakerne i del A, sammenlignet med del C, får disse tiltakene.

Klasseromsundervisningen handler her om norskopplæring, og vi ser at også språkpraksis er en del i bruk, særlig i del C. Én annen tydelig forskjell mellom ordningene, er at videregående opplæring og grunnskole er inne blant de ti mest brukte tiltakene i del C, men ikke i del A. Del C er med andre ord en mer opplæringsrettet ordning – i tråd med føringene som ble gitt de to første årene av ordningens levetid. I del A får dessuten omtrent halvparten av deltakerne samfunns- og ressursorienterende tiltak.

Når vi ser gjennomsnittlig antall tiltak per tilskuddstype i sammenheng med de mest brukte tiltakene, framgår det at selv om det eksempelvis er vanlig at deltakerne får *flere* ulike type samfunnstiltak, er det en høyere andel deltakere som faktisk har arbeidspraksis i ordinær virksomhet i programmet sitt.

Det betyr at man bygger programløpet rundt arbeidspraksis, som er et tidkrevende tiltak, for både deltakere og prosjekter. I tillegg spes det på med mer kortvarige samfunnsorienterende tiltak.

3.2 Hvordan arbeidsrettes programmene?

Arbeidsrettede tiltak og norskopplæring er ansett som gode og nødvendige tiltak i kvalifisering av innvandrere, men det er lite sikker kunnskap om hvordan disse tiltakene bør innrettes for å bidra til at deltakerne er kvalifiserte for arbeid eller ordinær utdanning. I introduksjonsprogrammet, en ordning som Jobbsjansen ofte sammenlignes med, er det dessuten store variasjoner mellom kommuner når det gjelder innretningen på tiltakene når de brukes i introduksjonsprogrammet.

I evalueringen har vi gjennom flere ulike kilder undersøkt *hvordan* prosjektene jobber for å arbeidsrette programmet, og dette omtales både i kunnskapsoppsummeringen, i delrapport 2 og i individrapporteringen. Samlet sett viser evalueringen at den arbeidsrettede linja gjenspeiler seg i den høye bruken av arbeidsrettede tiltak, og ved at det ofte gis flere ulike typer arbeidsrettede tiltak. Vi ser det i måten prosjektene innretter arbeidet sitt på, der grundige forberedelser, individuelle tilpasninger samt tett oppfølging av både deltakere og arbeidsgivere under praksisopphold, tilsier at de prioriterer kvalitetsaspektet i det arbeidsrettede kvalifiseringsarbeidet.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant prosjektene i del A i 2018, undersøkte vi nærmere hvordan prosjektene innretter praksis¹² og hvordan de erfarte at det fungerte. Sentrale funn var at:

- ◆ Svært mange prosjekter tilbyr ekstern praksis (79 prosent), eller en kombinasjon av intern og ekstern praksis (21 prosent)
- ◆ Flertallet av deltakerne har en fast kontaktperson/veileder/fadder hos arbeidsgiver på praksisplassen (97 prosent)
- ◆ Flertallet av deltakerne følges jevnlig/rutinemessig opp av medarbeidere i Jobbsjansen (100 prosent)
- ◆ Flertallet av prosjektene fant praksisplasser på individuell basis etter deltakernes behov (69 prosent), og noen benyttet seg av individuelle plasser kombinert med faste avtaler med arbeidsgivere (28 prosent)

Alle disse forholdene er i tråd med det som regnes som god kvalitet i arbeidspraksis (Nordhagen, Dahle og Skutlaberg, 2015), og prosjektene erfarte at deltakerne hadde svært godt utbytte av praksisen. Deltakerne vi intervjuet bekreftet dette, jf. boksen under.

¹² I spørreundersøkelsen ble det i disse spørsmålene ikke skilt på arbeids- og språkpraksis.

Deltakernes vurderinger av praksis

Deltakere vi har intervjuet, har jevnt over fortalt at praksisen gjennom Jobbsjansen har vært svært betydningsfull. Også deltakere som har vært i opplæringsløp gjennom del C, har deltatt i praksis i arbeidslivet ved siden av skolegangen. Én av C-deltakerne vi intervjuet hadde praksis i stedet for skole i en periode for å forbedre sine muntlige ferdigheter. Sistnevnte opplevde at progresjonen stagnerte på skolen, og at hun hadde behov for å praktisere norskferdighetene.

Flere informanter trakk fram at praksisen har bidratt til bedre norskferdigheter og til konkrete kunnskaper om yrker. Det var også flere som fortalte at de fikk større nettverk av og mer kontakt med norskspråklige, og at praksisen ga mulighet til å knytte nødvendige kontakter for å kunne komme i lønnet arbeid. For én deltaker resulterte praksisplassen i lønnede ekstravakter der.

Deltakerne uttrykte også at praksisen ga mer kjennskap til det norske arbeidslivet og samfunnet, og det var tydelig at flere hadde plukket opp både formelle og uformelle normer. For én av deltakerne hadde praksisen betydning for valg av utdanningsretning. Denne deltakeren fikk prøve seg i praksis med yrket hun ønsket å utdanne seg til, men på grunn av helseplager som oppstod i yrkesutøvelsen, byttet hun utdanningsretning.

Både prosjektene og deltakerne selv viste altså til at praksisen særlig bidro til å gi deltakerne kjennskap til hvordan norsk arbeidsliv fungerer og økt kompetanse om et konkret yrke, men at det også i stor grad bidro til å forbedre de norskspråklige ferdighetene til deltakerne. Lignende former for utbytte av praksis; utvikling av yrkesfaglig kompetanse, språkferdigheter og kunnskap om normer i norsk arbeidsliv, er også påpekt i andre studier av kvalifisering blant innvandrere. (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017 og Eide, Homme, Karlsen og Lundberg, 2016). Men det er også kjent at bruk av praksisplass i kvalifiseringsarbeidet, ikke alltid gir ønsket utbytte. En undersøkelse av introduksjonsdeltakernes erfaringer, viste for eksempel at deltakerne hadde litt ulike erfaringer med bruk av praksis (Lillevik og Tyldum, 2018). Djuve og Tronstad (2011) peker på at bruk av praksisplasser i NAVs arbeid overfor innvandrere kan få karakter av tvungent gratisarbeid, særlig dersom deltakerne og arbeidsgiverne ikke får tilstrekkelig oppfølging fra NAV. Sistnevnte problemstilling har ikke pekt seg ut i vårt datamateriale.

Kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen (Lerfaldet et al., 2017a) viser at grundig kartlegging og forventningsavklaring er en forutsetning for at praksisoppholdene skal være vellykket. Vi har undersøkt dette aspektet, og i neste kapittel konkluderer vi med at prosjektene jevnt over kan sies å foreta grundige kartlegginger. Til sammenligning framhevet NAV-ansatte i en undersøkelse om NAVs oppfølgingsarbeid overfor innvandrere i praksis, at etaten hadde størst forbedringspotensial mht. grundig kartlegging og tett oppfølging. (Djuve og Tronstad, 2011)

Intervjuer vi har gjennomført, gir også eksempler på hvordan en individuelt tilrettelagt arbeidspraksis starter forut for selve praksisoppholdet. Som vi skal se gjennom beskrivelsene av arbeidet i ett av caseprosjektene i boksen under, kan hele praksisen ses som en stegvis prosess hvor det er rom for justeringer underveis - i tråd med den enkeltes behov. Beskrivelsen illustrerer også hvordan

prosjektene tar i bruk flere ulike virkemidler samt tilpasser dem individuelt og i tråd med utviklingen hos den enkelte deltaker.

Tilrettelegging av arbeidspraksis i et C-prosjekt

Ett av prosjektene forteller at for noen av deltakerne, er «jobbsmak» et nyttig virkemiddel. Det innebærer at deltakeren besøker og tilbringer litt tid på flere ulike arbeidsplasser, og at deltaker og veileder så sammen reflekterer rundt de ulike besøkene og arbeidsplassene. Hva likte deltaker, og hva vil kreves av henne/han på en slik praksisplass? Andre deltakere kan få i oppdrag å selv kontakte potensielle arbeidsgivere, dels for å prøve seg på å søke arbeid mer selvstendig, og dels for at deltakeren selv skal ta eierskap om sin egen praksistid og selv etablere en relasjon til arbeidsgiver. Noen av deltakerne kan ha behov for fysisk trening for å mestre en fysisk krevende jobbsituasjon, og får da tilbud om treningsveiledning som en del av programmet sitt for å få «jobbkondis».

Den første fasen på praksisplassen er en slags forventningsavklaring, både for deltaker og arbeidsgiver. Deltaker vil etter hvert kjenne på om arbeidsoppgavene og bransjen er noe hun/han opplever mestring og glede i. Deltakeren vil erfare hva hun/han eventuelt må jobbe videre med for å kunne ha sjanse til å få en slik jobb, og om arbeidet er noe vedkommende kan tenke seg å fortsette med.

Arbeidsgiveren vil gjøre sine vurderinger av hvordan praksisen forløper, og om kandidaten kan ha en framtid på denne eller en tilsvarende arbeidsplass. Dette vil prosjektet ha tett kontakt med arbeidsgiver om. Dersom praksisoppholdet fungerer godt for begge parter, blir fokuset å sikre mengdetrening og eventuelt mer variasjon og progresjon i oppgaver. En del av deltakerne i dette prosjektet hadde kommet ganske langt i progresjonen, og hadde fem dager i uken med arbeidspraksis på intervjutidspunktet. Men den første fasen av arbeidspraksisen kan også avdekke forhold som må endres på. Prosjektlederen fortalte: «Vi snakket med en arbeidsgiver i går, der vi var på rett spor, trodde vi. Men arbeidsgiver fortalte at deltaker møter ikke opp til rett tid, og blir da uaktuell for senere jobb der. Da må vi ta inn deltaker igjen, og starte opp en samtale om hvorfor han ikke møter opp.»

Jobbsjanseprosjektene er svært opptatt av at samarbeidet med arbeidsgiverne er helt avgjørende for at arbeidspraksisen skal gi gode resultater, og prosjektene bruker mye tid og krefter på å etablere og pleie kontakten med dem. I delrapport 2 viste vi at flertallet av prosjektene oppfattet det som enkelt å finne tilstrekkelig antall praksisplasser, mens 1 av 4 oppfattet det som vanskelig. Det framstod som noe mer utfordrende å finne praksisplasser som *passer* deltakernes behov. Casestudien viser at dette kan handle om vansker med å finne praksisplasser i riktig bransje, særlig dersom det stilles særskilte språklige eller faglige krav for å få innpass. Det er også et klart inntrykk at skal arbeidspraksisen fungere og ha noe for seg, *må* prosjektet både sørge for at arbeidsgiver har tillit til dem som prosjektmedarbeidere, og tilrettelegge for at deltaker og arbeidsgiver får en god relasjon. En av prosjektlederne i et C-prosjekt sier det slik:

Vi må bygge relasjon med arbeidsgiver på samme måte som med deltaker, det er det viktigste; pleie arbeidsgiver. Vi vil bli kjent med arbeidsgiver for å finne ut hvilke behov de har. (...) Arbeidsgiver blir jo veldig involvert, så vi må skape et eierskap for arbeidsgiver. De må ville ønske å hjelpe deltaker. Vi må være ærlig med arbeidsgiver om hvilke utfordringer som ligger her [hos deltakeren].

Som vi omtaler i kapittel 4, har mange prosjekter latt seg inspirere av tilnærmingen innen Supported Employment, som anfører at man bør tilby så tett oppfølging av arbeidsgivere som den enkelte arbeidsgiver ønsker og har behov for.

Arbeidsgiveres erfaringer

I caseundersøkelsen har vi intervjuet tre arbeidsgivere i tre ulike kommuner for å få deres erfaringer med å samarbeide med Jobbsjansen. Alle disse arbeidsgiverne, hadde erfaring med å ta imot forskjellige type praksisdeltakere, så som lærlinger eller kandidater på ulike tiltak i NAV. Det betyr også at de hadde et sammenligningsgrunnlag, og alle meldte at det varierte hvor positive opplevelser de hadde med slike praksisopphold. Arbeidsgiverne vi intervjuet uttrykte imidlertid at de hadde hatt positive erfaringer med Jobbsjanse-deltakere.

Den positive erfaringen med Jobbsjanse-deltakerne var også tydelig gjennom at alle disse deltakerne, hadde blitt tilbudt enten jobb eller lærlingplass etter at praksisperioden var over. Dette samsvarer også med noe av arbeidsgivernes motivasjon for å ta imot deltakere i praksis, som dels var å ha mulighet til å benytte det som en rekrutteringskanal. Den ene arbeidsgiveren fortalte for eksempel at det var vanskelig å få tak i arbeidskraft til virksomheten, og at de hadde varierende erfaring med ordinære arbeidssøkere. Gjennom å bruke praksisdeltakere, fikk de mulighet til å gi opplæring og deretter se an hvordan den enkelte passer inn i bedriften; en form for utprøving av kandidatens egnethet. Samtidig vektla flere av arbeidsgiverne at de ønsket å bidra i integreringsarbeidet, og at dette ble opplevd som meningsfullt. Flere av arbeidsgiverne mente at det var en berikelse for arbeidsmiljøet å ta inn praksisdeltakere med ulik bakgrunn. Én sier det slik:

[...] men det [å ha praksisdeltakere] har gitt meg personlig mer og mer. Vi har fått inn folk som vi har blitt så glad i, som har gitt oss så mye, det har hevet oss på mange måter; det har gitt meg noe personlig og det har gitt noe til vår bedriftskultur. Det har vært verdt det å stå i det. Vi er litt stolte av det. At vi gjør en liten jobb for samfunnet eller for integreringen, kan du kanskje si.

Mens tidligere studier av praksis i arbeidslivet, har vist til at noen arbeidsgivere er motivert av muligheten for billig arbeidskraft, sporet vi ikke denne holdningen blant de få vi intervjuet. Men studiene har også pekt på at arbeidsgivere motiveres av muligheten for å teste ut mulige nye ansatte eller for å ta et samfunnsansvar, slik vi har avdekket gjennom våre intervjuer. (Djuve et al., 2017 og Nicolaisen, 2017) Nicolaisen (2017) viser dessuten til at arbeidsgivere som er motivert til å ta imot praksisdeltakere på grunn av rekruttering eller samfunnsansvar, vil gå inn i relasjonen med deltakeren på en annen måte enn hvis motivet er å skaffe billig midlertidig arbeidskraft.

Samtidig som praksisoppholdet for Jobbsjanse-deltakerne hadde ført til jobb eller lignende blant de arbeidsgiverne vi intervjuet, kom det også fram at det ikke må ligge en slik forventning til grunn for oppholdet. Arbeidsgiverne mente at det var viktig med forventningsavklaring overfor deltakeren i forkant av praksisoppholdet, og at Jobbsjanse-medarbeiderne må stå for dette. Hva er

praksisoppholdet ment å føre til - er det en språkpraksis/arbeidspraksis eller skal oppholdet gi deltakeren en reell mulighet til fast jobb? Det kom også fram at deltakerne må informeres godt på forhånd om norske arbeidsforhold.

Intervjuene tydeliggjorde også at Jobbsjanse-ansatte fulgte opp deltakerne tett underveis i praksisen, og til dels tettere enn hva arbeidsgiverne ellers var vant til. Ellers tilpasset prosjektene oppfølgingen av arbeidsgiveren til dennes behov. Det var viktig med tett oppfølging i starten, og én arbeidsgiver trakk fram at det var avgjørende at prosjektansatte var tilgjengelig på kort varsel dersom det skulle oppstå behov for kontakt. Basert på intervjuer blant deltakere og ansatte i Jobbsjansen og deres samarbeidende arbeidsgivere, kan det se ut til at Jobbsjansen tilbyr tettere oppfølging i praksis enn i det ordinære hjelpeapparatet. Tidligere studier har vist til at høyt arbeidspress i NAV, gjør det vanskelig å tilby tilstrekkelig kvalitet i oppfølgingen av minoritetsspråklige deltakere i praksis. (Djuve og Tronstad, 2011, Sandbæk og Djuve, 2012) Dette temaet utdypes i kapittel 5.

Når det gjaldt økonomiske virkemidler, ble det tatt i bruk både lønnstilskudd og lærlingelønn. Arbeidsgiverne vurderte betydningen av dem noe ulikt. Mens lønnstilskuddet var avgjørende for at én arbeidsgiver tok inn kandidaten, anså en annen dette mer som en bonus. Den tredje arbeidsgiveren var opptatt av at deltakeren måtte være sikret livsopphold også etter deltakelsen i Jobbsjansen, dersom hun skulle fortsette som lærling hos dem.

Det varierte hvor stort behov det var for tilrettelegging på arbeidsplassen for praksisdeltakerne. I noen tilfeller gjorde arbeidsgiverne en del tilpasninger, men det var ikke alltid slik. På den ene arbeidsplassen var derimot arbeidsgiver opptatt av at de måtte gi praksisdeltakeren egnede oppgaver, og ikke belaste deltakeren for mye. Det var også noen som nevnte at de tilpasset språket når de snakket med praksisdeltakeren, mens andre ikke gjorde dette. Arbeidsgiverne følger opp deltakerne, men det kan se ut til å variere hvordan dette gjøres. På det ene praksisstedet fikk deltakerne en egen veileder, mens det på et annet praksissted var kollegaene som ga opplæring og oppfølging.

Intervjuene ga også innblikk i hva som har betydning for om Jobbsjanse-deltakerne anses som aktuelle for en videre jobb på arbeidsplassen. Arbeidsgiverne la særlig vekt på at deltakerne må være motiverte, positive og ha en stå-på-vilje. Den ene arbeidsgiveren fortalte for eksempel at Jobbsjanse-deltakeren som var hos dem, sannsynligvis ikke ville fått jobb gjennom en intervjusituasjon på grunn av for dårlige norskferdigheter. Ved at hun fikk prøve seg i praksis, erfarte de imidlertid at andre egenskaper veide opp for norskferdighetene, og dessuten at ferdighetene ble bedre i løpet av oppholdet. Arbeidsgiveren sier:

Det er en ung jente, hun er ca. 25 år, og har to barn. Hun er litt dårlig i norsk, men har en fantastisk jobbmoral. Dette er kanskje litt ukorrekt å si, men [når det gjelder] mange damer med innvandrerbakgrunn, så legger vi merke til når de er godt integrert. Vi merket at hun var det, hun har f.eks. en mann som kunne trå til med barna, sånn at hun kunne jobbe lengre dager og kvelder ved behov. Og det vil øke sjansene for folk, når vi føler at vi får full fleksibilitet i den andre enden. Og hun har evnen til å lære seg ganske kompliserte ting. Ja hun var dyktig, kjempedyktig. Hun [...] kommer til å få nye forfremmelser og mer lønnsøkning etter hvert, og fortsette hos oss.

Eksempelet illustrerer på den ene siden av at praksisperioden kan gi deltakeren en mulighet til å vise seg fram, slik at de kan få fram at de er ansettbare selv om det skorter på norskferdighetene. Det å få denne muligheten kan altså resultere i at flere får lærlingeplass og/eller jobb. Sitatet illustrerer også at deltakerens fleksibilitet og nettverk, var av betydning.

Når det gjelder deltakernes utbytte, mente arbeidsgiverne at deltakerne har fått praktisert norsk og har fått bedre språkferdigheter av å være i praksis. Arbeidsgiverne trakk også fram at deltakerne får et jobbrelatert nettverk samt venner og bekjente. Dette kan gi deltakerne en fot innenfor arbeidsmarkedet, i tillegg til at de får venner som de kan møte utenom arbeidstida. Deltakerne vil også få økt kompetanse, og enkelte arbeidsgivere framhevet betydningen av at deltakerens får brukt sin fagbakgrunn.

Det at Jobbsjanse-deltakerne gjennom praksis har fått jobb, kan tyde på at prosjektene har vært opptatt av å finne praksisplasser som kan gi noe mer varig til deltakerne. Denne antakelsen samsvarer med funn fra vår surveyundersøkelse, hvor prosjektlederne oppga at de vektla behovet for arbeidskraft lokalt/regionalt ved innretningen av programmet. Å finne arbeidsgivere som ønsker å rekruttere nye medarbeidere, framheves av Sandbæk og Djuve (2012) som det viktigste grepet for god bruk av praksis overfor innvandrere.

Oppsummert viser evalueringen at arbeidsrettingen i Jobbsjansen både handler om at det store flertallet får arbeidspraksis, og at prosjektene prioriterer tid og krefter på å finne riktig praksisplass, forberede deltakerne og å følge opp både deltakerne og arbeidsgiverne. Det er interessant at bruken av arbeidspraksis er så høy i Jobbsjansen, og særlig at det er en så høy bruk av arbeidspraksis i del A som retter seg mot kvinner som står et stykke unna arbeidsmarkedet. Det synes å være utfordrende for mange kommuner å jobbe like arbeidsrettet i introduksjonsprogrammene. I en brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet, vises det til at deltakere med et lavt språknivå ikke har fått prøve seg i praksis. (Lillevik og Tyldum, 2018) Det nevnes to grunner: enten at veileder/lærer ikke anser dem som språklig klare for praksis, eller at det er vanskelig å skaffe praksisplasser til dem. På den andre siden vet vi at Jobbsjanse-prosjektene rekrutterer deltakere selv, og at motivasjon er ett av kriteriene som vektlegges. Vi kan anta at deltakerne vet at arbeidspraksis utgjør et viktig element i programmet, og at en del deltakere dermed går inn i kvalifiseringen med forventninger og motivasjon for praksis – slik det ikke nødvendigvis er for deltakere i introduksjonsordningen.

3.3 Hva kjennetegner norskopplæringen i Jobbsjansen?

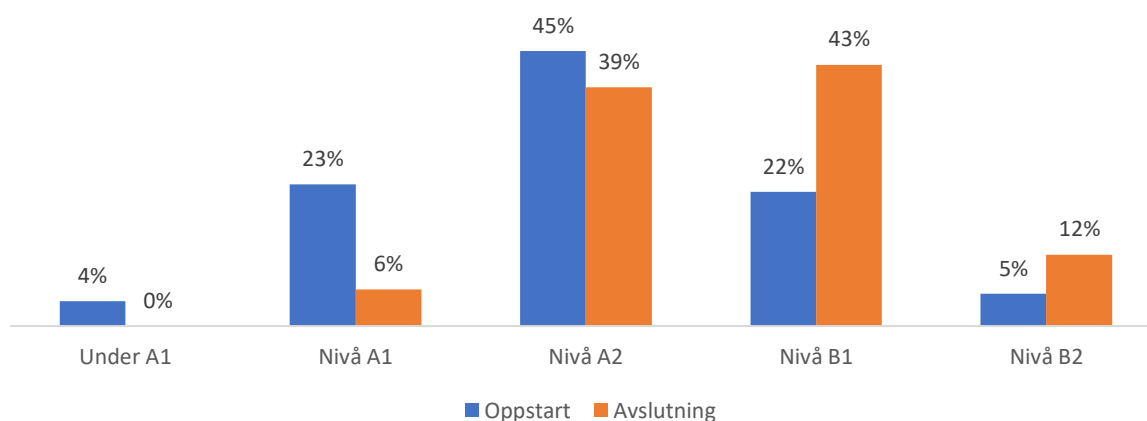
Vi har tidligere i kapittelet sett at ulike former for norskopplæring er populære tiltak i Jobbsjansen, både i del A og C. I dette delkapittelet redegjør vi nærmere for bruken og utformingen av disse tiltakene.

Jobbsjansedeltakerne forbedrer norskferdighetene sine

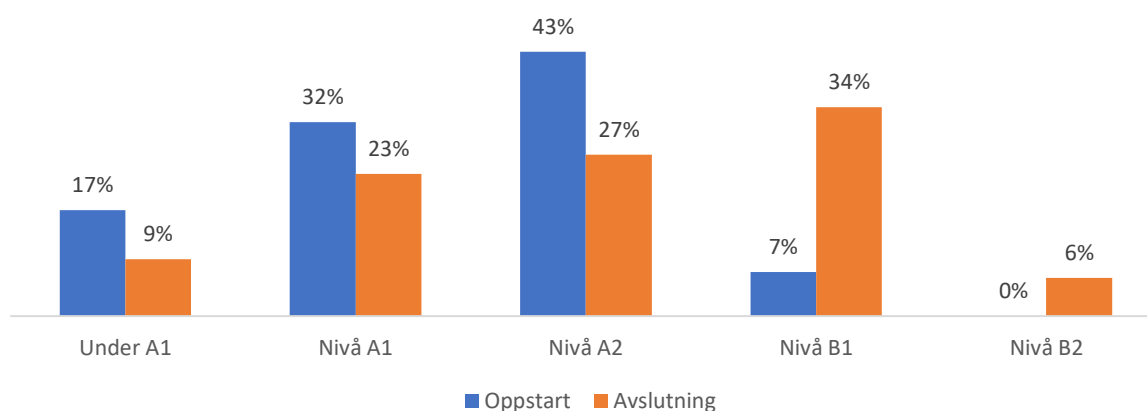
Svært mange Jobbsjansedeltakere, både i del A og C, har gått i norskopplæring *før* de startet i Jobbsjansen. 3 av 4 A-prosjekter og alle C-prosjektene oppgir at det gjelder flesteparten av deres deltakere og trolig alle når det gjelder del C. Deltakerne har med andre ord et visst grunnlag ved oppstart, men mange har et forholdsvis lavt språknivå sammenlignet med det som etterspørres på arbeidsmarkedet. Figurene under viser hvilket nivå deltakerne hadde ved hhv. oppstart og ved

avslutning i Jobbsjansen, fordelt på hver delordning.¹³

Figur 3.3: Norsk nivå ved oppstart og ved avslutningen av Jobbsjansen del A (N=853/835)



Figur 3.4: Norsk nivå ved oppstart og ved avslutningen av Jobbsjansen Del C (N=69/64)



For det første ser vi, ved å sammenligne figurene for del A og C, at deltakergruppa i C-prosjektene samlet sett hadde lavere norskerferdigheter enn deltakerne i del A da de startet i Jobbsjansen. Mens 27 pst. av A-deltakerne da var på språknivå A1 eller lavere, gjaldt tilsvarende andel 49 pst. for del C. I del A var det også en stor spredning i deltakernes språknivå ved oppstart.

For det andre ser vi at det norskspråklige nivået blant deltakerne er betydelig høyere ved avslutningen av program, sammenlignet med oppstart. Resultatene viser at deltakere i begge delordninger jevnt over har forbedret språknivået sitt gjennom tiden i Jobbsjansen. Det kan tyde på at man lykkes ganske godt med å tilby tiltak som gir et språklig utbytte på det nivået deltakeren er.

¹³ Tallene er basert på deltakere som avsluttet Jobbsjansen i 2017 eller 2018, og der det er registrert data om norsknivået både ved oppstart og ved avslutning av Jobbsjansen. Informasjonen om den enkeltes norsknivå baserer seg på to kilder. For deltakere som har gjennomført norsksprøve, bruker vi dette. Resultatene fra de ulike delprøvene er slått sammen til én verdi. I tilfeller hvor to ulike nivåer kunne ha blitt brukt, har resultater på skriftlig framstilling vært retningsgivende. For deltakere som ikke har gjennomført norsksprøve, har vi brukt rapportørens vurderinger. Nivåangivelsene følger det felles europeiske rammeverket for språk. Deltakere på A-nivået klassifiseres som basisbrukere av språket, mens B-nivået indikerer mer selvstendige brukere. (Udir, 2011)

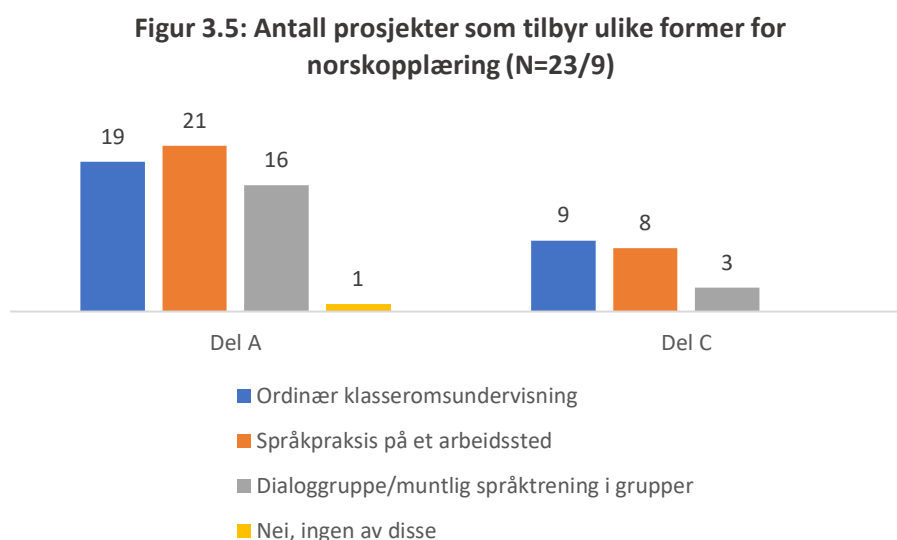
Gitt at det er begrenset kunnskap om hva som virker i norskopplæring for voksne innvandrere, er det interessant med mer kunnskap om hvordan norskopplæring og språktrening tilbys i Jobbsjansen. Hvordan utformes og organiseres opplæringen, og hva er det som gjør at deltakerne i Jobbsjansen i stor grad forbedrer sine norskspråklige ferdigheter?

Bruk av ulike typer norskopplæring og språktrening

Figur 3.1 og 3.2 viste at de mest brukte norskopplæringstiltak overfor deltakerne i 2017 og 2018, var ordinær klasseromsundervisning, språkpraksis og dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper. Vi har funnet at:

- ♦ ordinær klasseromsundervisning var benyttet av 57 pst. i del A og 46 pst. i del C;
- ♦ språkpraksis på et arbeidssted var benyttet av 39 pst. i del A og 45 pst. i del ordning C; og at
- ♦ dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper var benyttet av hhv. 23 pst. i del A og 22 pst. i del C¹⁴.

I spørreundersøkelsen undersøkte vi hvor utbredt det var blant prosjektene å tilby disse tre tiltakstypene. Figur 3.5 viser svarfordelingen for hver av delordningene.

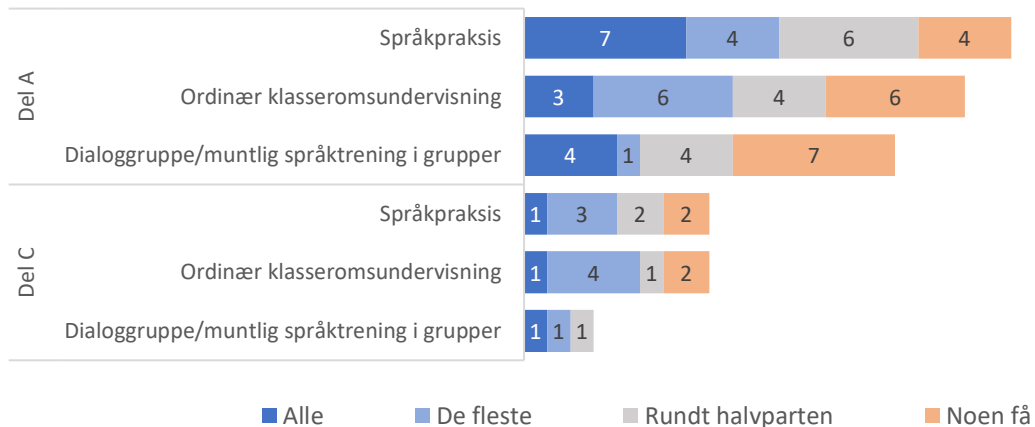


Som det framgår, tilbyr nesten alle prosjektene i begge delordninger både klasseromsundervisning og språkpraksis. Men mens et flertall av A-prosjektene også tilbyr dialoggrupper, er det en langt mindre utbredt tiltaksgruppe blant C-prosjektene.

Videre spurte vi prosjektene om hvor mange av deltakerne som får hvert av disse tre mest brukte tilbudene om norskopplæring og språktrening.

¹⁴ Bruk av dialoggruppe er ikke blant de ti mest brukte tiltakene i del C, men det er det ellefte mest brukte tiltaket, og individrapporteringen viser at 22 pst. deltok på tiltaket.

Figur 3.6: Hvor mange deltakere i hvert prosjekt som tilbys de ulike norskopplæringstiltakene (N=21/8)



Figur 3.6 viser at i begge delordningene deler prosjektene seg i to like stor grupper når det gjelder om språkpraksis og norskopplæring er tiltak som tilbys alle/de fleste deltakere, eller om de bare tilbys en del av deltakerne. Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper framstår som et tiltak som brukes mer selektivt.

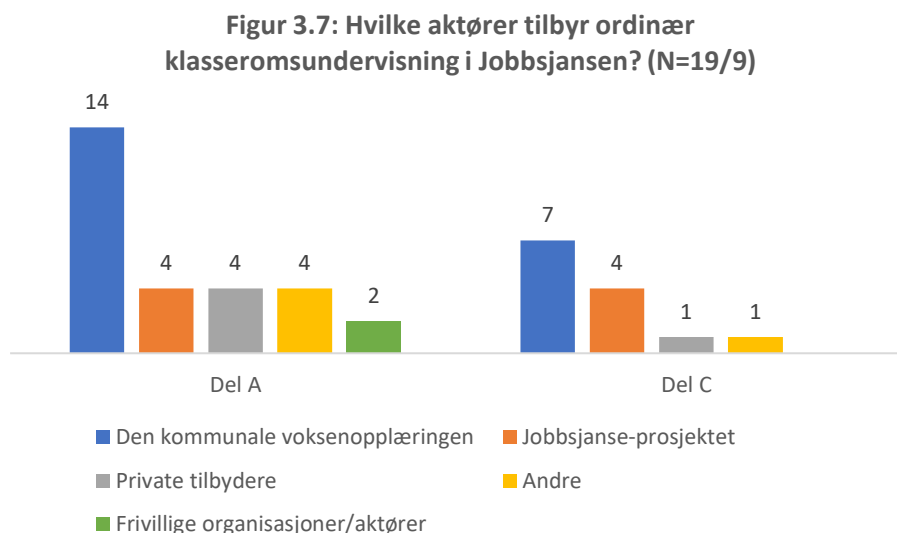
Hvem tilbyr norskopplæringen, og hvordan fungerer det?

I delrapport 2 viste vi at svært mange Jobbsjanseprosjekter både i del A og C utvikler tiltak som ofte enten er et spesialtilpasset utdanningstilbud, eller ulike varianter av språkopplæring – gjerne arbeidsrettet norskopplæring. Prosjektene oppga at de utviklet egne tiltak fordi 1) ordinære tiltak ikke er tilstrekkelig tilpasset deltakernes behov, 2) fordi prosjektene ønsket å prøve ut nye tiltak og metoder, og 3) fordi (en del av) deltakerne ikke har rett til eksisterende ordinære tiltak. Vi fant også at prosjektene samarbeider bredt med en rekke ulike aktører, og at mye av samarbeidet handler om tiltak. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2019, har vi undersøkt hvem det er som tilbyr norskopplæring til deltakerne i Jobbsjansen. Benyttes det ordinære tilbudet som kommunen ellers er pålagt å tilby innvandrere med rett etter introduksjonsloven, eller velger prosjektene andre løsninger? Prosjektene står helt fritt i valg av leverandører og tiltak, og vi har derfor spurt om prosjektenes begrunnelser for å benytte de tilbudene de gjør. Ville noen av prosjektene velge bort tilgjengelige leverandører, f.eks. kommunale tilbud, fordi de ikke er tilstrekkelig tilpasset eller arbeidsrettet? Videre har vi undersøkt om egenutviklede språktiltak fungerer som et supplement, eller som et alternativ, til de tilbudene som allerede finnes i kommunene (for å oppfylle kommunenes plikter etter introduksjonsloven).

Ordinær klasseromsundervisning

Figur 3.7 viser hvem som tilbyr ordinær klasseromsundervisning i norskopplæringen innen Jobbsjansen. Merk at respondentene kunne oppgi flere svar, og at flere har benyttet seg av denne muligheten.



Et stort flertall av prosjektene i begge delordninger benytter seg av den kommunale voksenopplæringen når deltakerne har klasseromsundervisning. Det er verdt å nevne at et par av prosjektene som oppgir at de bruker private tilbydere, utdyper at dette er private leverandører som kommunene kjøper tjenester av for å dekke sine plikter til å gi norskopplæring iht. introduksjonsloven.

Blant C-prosjektene, er det nesten utelukkende Jobbsjanseprosjektet selv som er alternativet eller supplementet til å benytte kommunens tilbud. Utdypende kommentarer viser at noen av disse tilbudene foregår i tett samarbeid med tilbyder av det lovpålagte og ordinære tilbudet i kommunen.

Blant A-prosjektene er det mer variasjon på leverandørsiden, og, basert på de utdypende kommentarene, kan vi slå fast at utover den kommunale voksenopplæringen, brukes både Jobbsjanseprosjektet selv, private leverandører, NAV og fylkeskommunale tilbud.

Funn fra spørreundersøkelsen og casestudien viser dessuten at noen prosjekter tar i bruk flere ulike varianter av klasseromsundervisning og tilpasser bruken av dem til deltakernes behov. Dette gjelder i begge delordninger. Eksempelvis viser caseundersøkelsen at prosjekter benytter det lovpålagte tilbudet til deltakere med rettigheter til det, mens de øvrige deltakerne får andre klasseromsbaserte norskopplæringstiltak. Andre prosjekter bruker primært det lovpålagte tilbudet ved å kjøpe opplæring til deltakere som ikke har rettigheter.

Bredden av norsktilbud i et A-prosjekt

Strategien i ett av prosjektene som har svært god tilgang på ulike typer norskopplæringstiltak, var å benytte bredden i tilbudet til å tilpasse til den enkelte deltakers behov og ønsker. Tiltaksviften bestod for det første av formelle, læreplanstyrte opplæringstilbud som norskopplæring og grunnskoleopplæring i regi av den kommunale voksenopplæringen. Det var imidlertid kun deltakere med rett til (og ønske om) denne formelle opplæringen som fikk den.

Prosjektleder mente tilbudet ved den kommunale voksenopplæringen hadde høy kvalitet, god pedagogdekning og at deltakerne fikk et greit utbytte. Grunnen til at de likevel ikke kjøpte denne opplæringen til deltakere som ikke (lenger) hadde rettigheter, var at det ble dyrt. Opplæringen ble heller ikke oppfattet som så arbeidsrettet som det en del av deltakerne har behov for. Dessuten finnes det en rekke andre muligheter i denne kommunen. Disse andre tilbudene var ikke læreplanstyrt, men mer rettet mot behovene til en bestemt målgruppe. De ble tilbudt av NAV eller andre kommunale enheter som selv hadde tatt initiativ til og finansierte disse tilbudene. Tilbudene var ikke forbeholdt verken Jobbsjanse-prosjektet eller andre målgrupper, og bestod av arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) med norskopplæring, egne kurs i regi av en norsklærer ansatt av NAV, arbeidsrettet norskopplæring i regi av en privat tilbyder i NAVs lokaler, samt et gratis kommunalt tilbud utenfor VO-systemet som i utgangspunktet retter seg mot hjemmевærende kvinner med små barn.

Klasseromsundervisning som ikke er en del av det lovpålagte tilbudet

Basert på informasjon fra de åpne kommentarene i spørreundersøkelsen, kan vi si noe om hva som betegner de tilbyderne som ikke er en del av den kommunale voksenopplæringen. Det gir et bedre grunnlag for å forstå de analysene og betraktningene vi gjør i den videre drøftingen.

Klasseromsundervisning i regi av Jobbsjanse-prosjektet: Innretningen på denne opplæringen framstår som ganske ulik på tvers av prosjekter. Respondentene gir eksempler på at tilbudet er et samarbeid med den kommunale voksenopplæringen, f.eks. ved at prosjektet delfinansierer lærerressurser slik at Jobbsjansedeltakerne får egne undervisningsgrupper eller ekstra tett oppfølging i det ordinære tilbudet. Det kan også dreie seg om integrerte tilbud med klasseromsundervisning og praksis i regi av Jobbsjanseprosjektet alene, eller klasseromsbasert undervisning på praksisplassen.

Private tilbydere: Denne kategorien omfatter både bruk av private leverandører som kommunene kjøper tjenester av for å dekke sine plikter til å gi norskopplæring iht. introduksjonsloven, og andre aktører som Jobbsjansen selv kjøper tjenester av.

«Andre»: Prosjekter som oppgir at opplæringen tilbys av «andre», sikter i de fleste tilfeller til NAV. Det spesifiseres at opplæringen da enten tilbys av lærere som er ansatt i eller kjøpes inn av NAV, eller at norskopplæring tilbys som del av et AMO-kurs som deltakeren får. Et par prosjekter nevner at klasseromsundervisningen gis av karrieresentre eller videregående skoler, og gjennom vår kjennskap

til flere enkeltprosjekter, tror vi det handler om at noen Jobbsjansedeltakere får sin norskopplæring som en del av et videregående løp (gjelder både i A- og i C-prosjekter). Ett av prosjektene tilbyr f.eks. ekstra, fagtilpasset norskopplæring i egne grupper for Jobbsjansedeltakerne, som et supplement til den ordinære fagopplæringen de deltar i. Norskopplæringen tar særlig for seg opplæring i spesifikke fagbegreper, og støtter dermed den fagspesifikke opplæringen.

Frivillige organisasjoner/aktører: Ett av A-prosjektene forteller at kommunen samarbeider med Caritas som tilbyr norskværksted med leksehjelp og litt gruppeundervisning fire dager i uken på det kommunale voksenopplæringsssenteret.

De prosjektene som oppga at de benyttet andre tilbydere enn den kommunale voksenopplæringen, ble spurt om begrunnelsen for å benytte disse tilbyderne, og om hvordan denne opplæringen skiller seg fra kommunens ordinære og lovpålagte tilbud. Én sentral begrunnelse som oppgis, er at opplæringen i større grad kan tilpasses og målrettes deltakernes behov. Dessuten er det lettere å tilpasse tidspunkter og oppfølging til deltakere som er i praksis. Flere av A-prosjektene oppga dessuten at en del deltakere ikke har rett på gratis opplæring, og at prosjektet da like gjerne kan finansiere opplæringen selv.

Når det gjelder forskjellen på det ordinære, lovpålagte tilbudet og annen klasseromsundervisning som tilbys, forteller flere prosjekter at den norskopplæring de kjøper eller tilbyr selv foregår i mindre grupper. Videre sies det at det fokuseres på muntlige ferdigheter og at opplæringen er mer individuelt tilpasset ved at deltakerne får tettere oppfølging. Videre mener prosjektene at slike opplegg er mer praksisnære og arbeidsrettede enn det den ordinære lovpålagte opplæringen er, f.eks. ved at det er norsklærer som følger opp deltakere i praksis. Flere gir også uttrykk for at kvaliteten på denne norskopplæringen er bedre enn i det ordinære tilbudet, og flere av A-prosjektene mener, interessant nok, at de alternative klasseromstilbudene har mer kvalifiserte lærere enn det tilbydere av de ordinære lovfestede tilbudene har. Ett av prosjektene beskriver fordelene med å benytte et eget klasseromsundervisningstilbud slik:

Den ordinære klasseromsbaserte norskopplæringen går over flere dager og gjør det således mer utfordrende med et praksisløp ved siden av. I egen gruppe får vi spisset opplæringen mer for hver enkelt deltaker og vi får mindre grupper. Deltakerne har et svært godt samhold og hjelper hverandre, noe som også fører til raskere progresjon. Egen gruppe har færre timer i klasserommet hver uke, men gir mer intens opplæring for hver enkelt elev med strengere krav. Norsklærer har også øremerkede timer til å følge opp og ha norskopplæring ute på arbeidsplassen. Kvaliteten blir betydelig høyere og progresjonen går raskere, men kostnadene blir så klart også høyere da prosjektet betaler lønn for læreren.

Oppsummert kan vi slå fast at det er svært vanlig blant Jobbsjanseprosjektene å bruke det kommunale norskopplæringstilbudet til deltakere i Jobbsjansen. Det er imidlertid ulikt om prosjektene prioriterer å kjøpe opplæring i det kommunale tilbudet til deltakere som ikke har rett til slik opplæring, eller om prosjektene da bruker andre alternativer. Vi kan anta at den høye bruken av kommunal norskopplæring dels kan begrunnes med at det oppleves som et godt tilbud, og dels med at en del deltakere kan få gratis opplæring der. Vi har imidlertid også fått en del synspunkter på at den ordinære norskopplæringen i kommunene ikke oppfattes som tilstrekkelig tilpasset deltakernes behov. Bedre mulighet for tilpasning både til deltakernes mål og behov, er én viktig begrunnelse blant

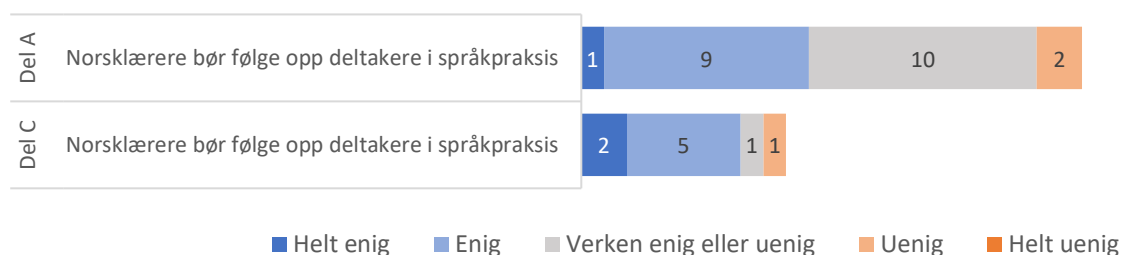
prosjekter som velger å stå for klasseromsundervisningen selv. Flere av casekommunene trakk også fram at det kommunalt finansierte tilbudet er for lite arbeidsrettet, f.eks. ved at språkpraksis ikke benyttes som metode eller at det er vanskelig å koordinere timeplanen for deltakere som skal ha både ordinær norskopplæring og arbeidspraksis i regi av Jobbsjansen.

Språkpraksis

Arbeidsrettet norskopplæring har, ifølge Kompetanse Norge, til hensikt å knytte deltakeren nærmere arbeidslivet på flere måter, først og fremst ved å styrke og øke arbeidslivsrelevansen i den enkeltes norskerferdigheter ved at deltaker er i et autentisk miljø. Språkpraksis er én av metodene. Språkpraksis innebærer at deltakeren oppholder seg på en ordinær arbeidsplass i en avgrenset periode for å lære seg og trene på språket som brukes i arbeidslivet. Språkpraksis kan imidlertid også bidra til at deltaker tilegner seg andre ferdigheter og kunnskaper som øker vedkommendes kvalifikasjoner for arbeidslivet. Kompetanse Norge anbefaler sterkt at deltakerens norsklærer følger opp deltaker på praksisplassen, for å sikre framdriften i norskopplæringen. Hvor tett oppfølging den enkelte har behov for, kan variere. Mens de som har de svakeste norskerferdighetene kan ha et større behov for hjelp til å koble språktreningen på praksisplassen med den klasseromsbaserte undervisningen, kan deltakere med mer skolegang ha behov for veiledning for å sikre god språklig progresjon knyttet til arbeidsplassen.¹⁵ (Kompetanse Norge)

For å undersøke kvaliteten på språkpraksis som tilbys i jobbsjansen, spurte vi prosjektene om hvorvidt deltakerne får norskspråklig veiledning og opplæring mens de er i praksis. Resultatene viser at prosjektene i begge delordninger, med noen få unntak, gir språklig veiledning og opplæring til deltakerne mens de er i praksis. Videre ba vi prosjektene ta stilling til om de mener det bør være norsklærere som følger opp deltakerne i språkpraksis, slik Kompetanse Norge anbefaler.

Figur 3.8: Ta stilling til hvor enig du er i følgende påstander om kompetansen til de som underviser Jobbsjanse-deltakere i norsk (N=22/9)



Det framgår av figuren over, at mens de aller fleste C-prosjektene er enige i det er norsklærere som bør følge opp i språkpraksis, er dette mindre entydig blant A-prosjektene. Jobbsjanseprosjektene er med andre ord nøye med å følge opp deltakerne i praksis, og gi dem språklig veiledning der. I del A mener om lag halvparten av prosjektene at det ikke nødvendigvis må være norsklærer som gjør dette. I casekommunene var det i en del tilfeller andre enn norsklærer som følger opp deltakere i praksis. I et

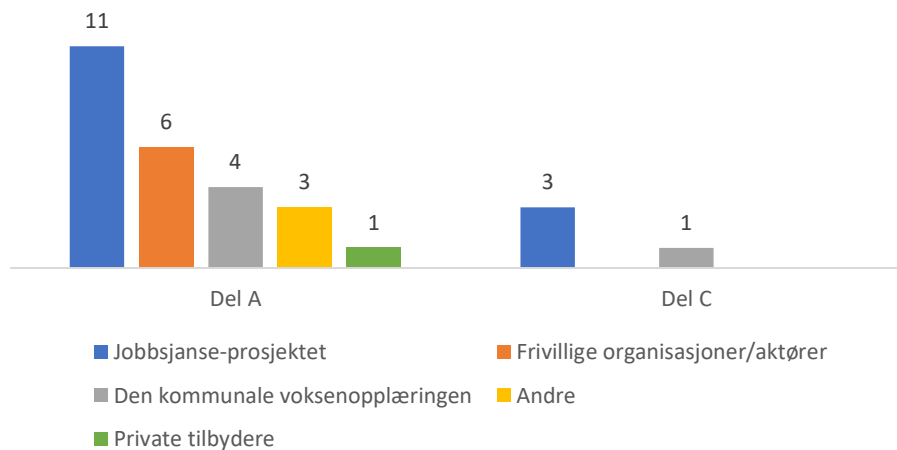
¹⁵ Se f.eks. <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/regelverk/Introduksjonsprogram-for-flyktninger/> og <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/arbeidsrettet-opplaring/#ob=16858,16856>

caseprosjekt hadde for eksempel ikke tilbyderer av den lovpålagte norskopplæringen ressurser til å følge opp deltakerne i språkpraksis, og derfor gjorde prosjektansatte dette selv. Dette kan nok være et tegn på at et godt pedagogisk språkpraksisopplegg er forholdsvis ressurskrevende. A-prosjektene trenger altså ikke nødvendigvis være uenige i at det er norsklærere som bør følge opp i språkpraksis, men av ulike årsaker blir det prosjektansatte som står for slik oppfølging i en del tilfeller.

Dialoggrupper/muntlig språktrening

Som presentert tidligere i kapittelet, tilbyr 16 av 23 A-prosjekter og 3 av 9 C-prosjekter dialoggrupper eller andre former for muntlig norskspråklig trening til deltakerne. Det varierer om disse prosjektene tilbyr tiltaket til alle/de fleste av deltakerne, eller bare til noen få. Figur 3.9 viser hvem som tilbyr denne typen tiltak.

Figur 3.9: Hvilke aktører tilbyr dialoggrupper i Jobbsjansen? (N=16/3)



Prosjektene har kunnet oppgi flere svar på dette spørsmålet, og vi ser en del prosjekter har krysset av for flere typer tilbydere. Det betyr at noen prosjekter har flere ulike tilbydere av dette tiltaket i sin tiltaksvifte. Figur 3.9 viser at Jobbsjanseprosjektene i stor grad selv tilbyr slike dialoggrupper/språktrening. Her ser vi imidlertid ganske stor forskjell mellom de to delordningene: mens samtlige C-prosjekter som har tiltaket (tre av tre), tilbyr det selv, er det fem av 16 A-prosjekter som har tiltaket og som ikke drifter det selv.

Ser vi nærmere på hvem som tilbyr disse tiltakene utover prosjektene selv og den kommunale voksenopplæringen, nevnes Røde Kors og Norske kvinners sanitetsforening, i tillegg til at en del initiativer synes å gå gjennom offentlige kontaktpunkter så som bibliotek, seniorsenter og frivilligsentral. Legger vi til de aktørene som i figur 4.5 kategoriseres som «andre», kan vi føye til arbeidsgivere og fylkeskommunen.

Når det kommer til hvilke typer deltakere som får disse tiltakene, varierer dette mye mellom prosjektene. Beskrivelsen av dialoggruppene i de tre C-prosjektene som har dette tiltaket, tyder på at det er tett knyttet til det faget eller praksisplassen den enkelte har, fordi fokuset er på samtaler og eventuelt veiledning knyttet til praksis, karriereveiledning eller bransjenorsk. I A-prosjektene synes formålet å være mer variert. Noen grupper synes å konsentrere seg om norskopplæring og samfunnsfag, mens andre har et mer arbeidsrettet fokus. Fokuset på bransjenorsk synes spesielt stort

innenfor enkelte A-prosjekter. En annen interessant variasjon, er hvem tiltaket er myntet på. Vi gjengir noen eksempler som illustrerer variasjonene både i innretning og målgruppe for gruppene, jf. boksen under.

Målgrupper for og innretning på dialoggrupper/muntlig språktrening

«Målgruppen er deltakere med god progresjon i norsk, og ofte god utdannelse. Mange snakker ofte lite norsk ved oppstart i gruppen, men lærer fort.» (A-prosjekt)

«Kollokviegruppe organisert under utdanning mot fagbrev.» (A-prosjekt)

«Det diskuteres ulike case i inndeling i små grupper og [deltakerne] presenterer dette i hele gruppen. Det er både skrivetrening [og] lesing, men i all hovedsak mye muntlig. Alle deltakerne får tilbud, de fleste ligger på A2/B1 muntlig. Tema kan være likestilling, politikk, aktuelle samfunnsdebatter, familieliv/planlegging, økonomi.» (A-prosjekt)

«Vi har en gruppe deltakere som har svake norskerdigheter både muntlig og skriftlig (under A2 nivå) med lite skolegang fra hjemlandet. Der er det ofte svært utfordrende å få nivået på skriftlig norsk særlig høyt. Men mange profitterer på muntlig trening. Vi har en gruppe med 5 deltakere som har muntlig språktrening 2 dager per uke og som er i praksis sammen i Rådhusets kantine 2 dager per uke. Norskopplæringen er da nært knyttet opp mot det praktiske arbeidet som de gjør på Rådhuskantina. Vi har svært god erfaring med denne opplæringen og personer som ikke har hatt et funksjonelt norsk-språk ved oppstart i Jobbsjansen kommer i lønnet, ordinært arbeid.» (A-prosjekt)

«Den muntlige språktreningen i gruppe har bestått av to uttalekurs forbeholdt en gruppe deltagere i Jobbsjansen som har hatt utfordringer med norsk uttale. Gruppen har bestått av totalt fire personer og gikk over to omganger vinteren 2018/2019.» (C-prosjekt)

Eksempelene viser at prosjektene bruker tiltaket både for deltakere med ulike forutsetninger og ferdigheter. I tillegg får både deltakere i et fagopplæringsløp og i et mer arbeidsrettet løp tilbudet. Begrunnelsene viser at alle gruppene profitterer på mengdetrening i muntlig språkbruk. Brukerundersøkelser blant deltakere i norskopplæring peker nettopp på at deltakerne etterlyser flere muligheter til å praktisere norsk, særlig fordi de har få muligheter for å snakke norsk utenom kvalifiseringen. (Lillevik og Tyldum, 2018, Rambøll, 2011)

Kompetanse blant underviserne i norsk

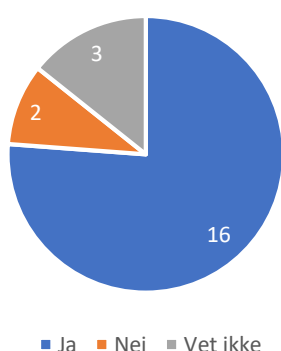
Det er liten tvil om at lærerens kompetanse har betydning for kvaliteten på norskopplæringen, og at det er behov for å øke kompetansen blant lærere i norskopplæring for voksne. En undersøkelse i regi av Vox (nå Kompetanse Norge) fra 2015, anslo for eksempel at nesten halvparten av lærere som gir norskopplæring til voksne innvandrere, har ikke formell kompetanse i norsk som andrespråk (Berg, 2015). Evalueringen av introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2017:31) fant at høy formell kompetanse blant lærerne som gir norskopplæring, gir deltakerne bedre læringsutbytte. Regjeringen satser nå blant annet på økt etter- og videreutdanning for lærere og ledere i voksenopplæringen, og i

forslaget til ny integreringslov stilles det høyere kompetansekrav til lærere som underviser i norsk for innvandrere. (KD, 2019a)

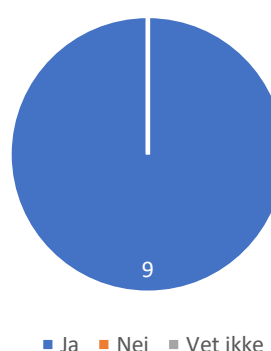
I spørreundersøkelsen som vi har gjennomført blant prosjektene i løpet av følgeevalueringen, har vi spurt om kompetansen blant de som gir Jobbsjansedeltakerne norskundervisning. Vi har også spurt prosjektleder om betydningen av kompetanse blant disse medarbeiderne.

Figur 3.10 og 3.11 viser at i 3 av 4 A-prosjekter, og i alle C-prosjektene, har flertallet av de som underviser Jobbsjansedeltakerne i norsk, lærerutdanning.

Figur 3.10: Har flertallet av de som underviser Jobbsjansedeltakere i norsk lærerutdanning? Del A (N=21)

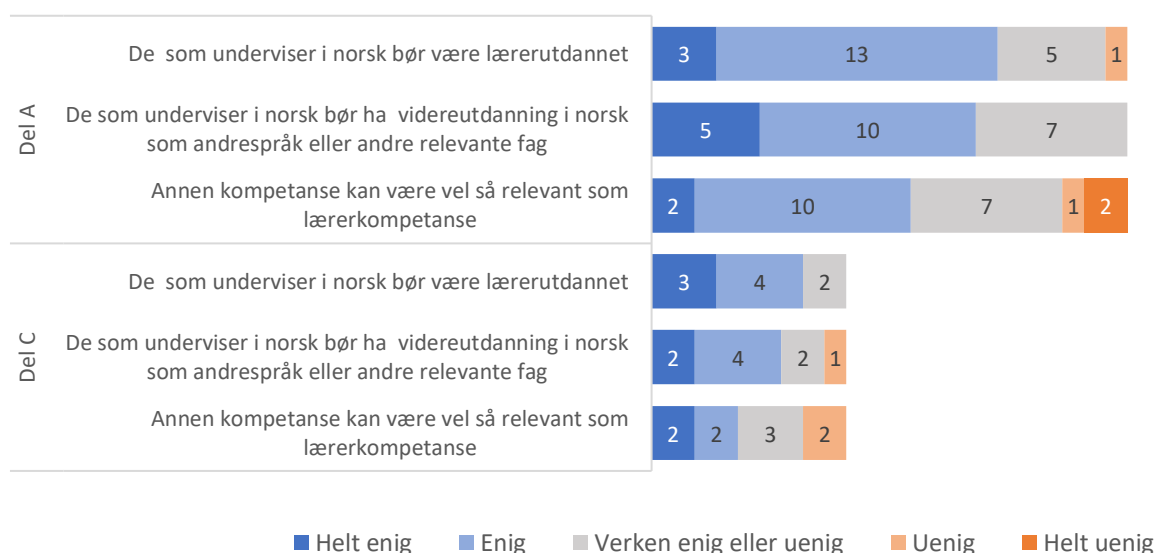


Figur 3.11: Har flertallet av de som underviser Jobbsjansedeltakere i norsk lærerutdanning? Del C (N=9)



Videre ble prosjektene bedt om å vurdere noen påstander om kompetansen til de som underviser Jobbsjansedeltakerne. Resultatene presenteres i figur 3.12.

Figur 3.12: Ta stilling til hvor enig du er i følgende påstander om kompetansen til de som underviser Jobbsjansedeltakere i norsk (N=22/9)



Samlet sett er hovedtendensen at flertallet av prosjektledere, på tvers av de to delordningene, er enige i at de som underviser Jobbsjansedeltakere bør være lærerutdannete og ha videreutdanning i

norsk som andrespråk (eller andre relevante fag). Svært få er uenige i dette. Likevel mener relativt mange, særlig i del A, at annen kompetanse kan være vel så relevant som lærerkompetanse.

Oppsummert viser evalueringen at Jobbsjanseprosjektene tar i bruk en rekke ulike tiltak og tilbud for å øke deltakernes norskspråklige ferdigheter, og at hver deltaker stort sett deltar i flere tiltak – og dermed får flere innganger til det å lære det norske språket. Bredde i tiltaksvifta av norskopplæringstilbud, er ifølge en undersøkelse av Djuve et al. (2017), assosiert med at en høyere andel består norskprøven.

Mens klasseromsundervisning og språkpraksis brukes mye i begge delordninger i Jobbsjansen, brukes dialoggrupper mer i del A enn C. Disse er ulikt innrettet både hva gjelder målgruppe og tema, men hensikten synes å være den samme: øke deltakernes ferdigheter og norskspråklig forståelse gjennom mengdetrening og å snakke om ulike temaer som det er relevant å kunne samtale om. Prosjektene bruker i forholdsvis stor grad de kommunale tilbudene om klasseromsundervisning, men en del prosjekter supplerer disse med egne tiltak eller tilbud i regi av private eller frivillige aktører. De som velger å bruke tilbud i regi av andre enn den kommunale voksenopplæringen, begrunner det dels med at det gjør det lettere å koordinere opplæringen med praksis, og dels med at de ønsker tettere oppfølging, mer tilpasning eller mer arbeidsrettet norsk enn det de mener deltakerne får i det ordinære tilbudet. Språkpraksis er et av de mest brukte tiltakene, og prosjektene følger i stor grad de faglige rådene om at deltakeren får veiledning og oppfølging i praksisen. Blant C-prosjektene og om lag halvparten av A-prosjektene, er det enighet om at det er norsklærer som bør følge opp i språkpraksis.

3.4 Tiltakskombinasjoner i del A

Helt siden oppstarten av Jobbsjansen i 2005, har det blitt samlet inn data på individnivå om deltakerne i ordningen. Disse dataene har blant annet gitt oversikt over hvilke tiltak deltakerne har mottatt i programperioden. Analysene av dataene har stort sett vært deskriptive og forholdt seg til et begrenset sett av bakgrunnsvariabler, for eksempel *hvem* som får ulike tiltak.

Et mål for denne rapporten er å gå et skritt videre i forståelsen av tiltaksbruk, og da særlig med henblikk på å gi kunnskap om hvordan ulike tiltak kombineres for den enkelte. For å undersøke dette, har vi benyttet datamining-algoritmer¹⁶ som identifiserer mønstre i tiltaksbruken. Analysene baserer seg på individdata for del A i 2017 og 2018.¹⁷

Et sentralt funn fra dette arbeidet er at **76 pst. av deltakerne får en kombinasjon av tiltak som er unik for dem**. Det vil si at tre fjerdedeler av deltakerne har en sammensetning av tiltak som *ingen* andre deltakere har. Datamaterialet for del A bekrefter med andre ord at kravet om individuell tilpasning av programinnholdet, i høy grad etterleves.

Algoritmen vi har benyttet grupperer sammen deltakere som har fått kombinasjoner av tiltak som ligner på hverandre, men uten nødvendigvis å være helt like. På denne måten har vi identifisert fem arketyper av tiltakskombinasjoner - eller «tiltakspakker». Det er viktig å påpeke at disse tiltakspakkene er en algoritmisk konstruksjon. Det vi har funnet er underliggende tendenser i datamaterialet, men det trenger ikke å bety at prosjektene selv setter sammen tiltak bevisst ut fra den kategoriseringen vi her operer med.

Fem utbredte tiltakspakker

Vi har navngitt de fem tiltakspakkene på følgende måte, ut fra hva som kjennetegner sammensetningen av tiltak:

- ◆ Bredt anlagt tiltakspakke
- ◆ Samfunn og livsmestring
- ◆ Språk- og arbeidsrettet tiltakspakke
- ◆ Sterkt arbeidsrettet tiltakspakke
- ◆ Skolerettet tiltakspakke

Vi har også inkludert en restkategori i analysene, ettersom en del deltakerne havner i denne kategorien¹⁸. I det følgende vil vi beskrive nærmere hvordan de ulike tiltakspakkene er bygget opp, og deltakersammensetningen innenfor dem.

Figur 3.13 illustrerer innholdet i de forskjellige tiltakspakkene. Den vertikale aksen lister opp alle enkelttiltakene, gruppert etter tiltakstyper: arbeidsrettede tiltak, helsefremmende tiltak, språktiltak,

¹⁶ Hierarkisk klustering

¹⁷ På grunn av det lave antallet utskrevne deltakere i del C, så var det ikke metodisk forsvarlig å inkludere del C i disse analysene. For del B finnes ikke tilsvarende data.

¹⁸ Denne kategorien består både av deltakere som ikke har noen tydelig profil på tiltaksporteføljen sin, og deltakere med en tydelig profil, men hvor antallet deltakere er såpass lavt at det ikke gir mening å presentere tiltakspakkene deres separat.

samfunnsorienterende tiltak og opplæringstiltak. Hver kolonne utgjør en tiltakspakke, og under hver tiltakspakke står det «N=[tall]». Dette refererer til antallet deltakere som er innplassert i denne tiltakspakken. Hver enkelt celle viser hvor stor andel av deltakere innenfor hver tiltakspakke som har deltatt i det enkelte tiltaket. Jo mørkere farge i cellen, jo mer utbredt er tiltaket for denne gruppa av deltakere.

Figur 3.13: Tiltakspakkemodell

Yrkesrettet kurs i regi av kommune	18 %	2 %	4 %	1 %	2 %	2 %
Oppfølgingstiltak	6 %	1 %	2 %	0 %	0 %	5 %
Mentor/fadder på arbeidsplassen	32 %	9 %	2 %	23 %	0 %	1 %
Jobbsøkerkurs/CV-skriving	80 %	16 %	82 %	31 %	72 %	24 %
Deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt	12 %	8 %	10 %	3 %	7 %	14 %
Arbeidspraksis i skjernet virksomhet	3 %	4 %	5 %	2 %	12 %	6 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	77 %	79 %	91 %	100 %	16 %	38 %
Arbeidsmarkedsopplæring	19 %	13 %	13 %	6 %	5 %	26 %
Stressmestring	56 %	6 %	6 %	3 %	5 %	2 %
Samarbeid med fastlege	19 %	6 %	11 %	3 %	2 %	7 %
Oppfølging og behandling av større helseproblemer i regi av helsevesenet	13 %	1 %	6 %	2 %	0 %	6 %
Kostholdsveiledning	62 %	35 %	4 %	2 %	2 %	1 %
Fysisk aktivitet/trening	83 %	58 %	27 %	6 %	21 %	4 %
Suggestopedi	23 %	13 %	2 %	0 %	0 %	3 %
Språkpraksis på et arbeidssted	51 %	27 %	94 %	41 %	2 %	22 %
Ordinær klasseromsundervisning	73 %	61 %	91 %	48 %	98 %	31 %
Norskopplæring via nett/ fjernundervisning	28 %	2 %	2 %	14 %	5 %	8 %
Norsk i grunnskoleopplæring for voksne	4 %	3 %	5 %	1 %	70 %	15 %
Dialoggruppe/muntlig språktrening i grupper	64 %	29 %	39 %	6 %	5 %	8 %
Ambulerende lærer på praksisplass	21 %	13 %	1 %	3 %	2 %	1 %
Alfabetiseringsmodul	1 %	0 %	1 %	0 %	2 %	0 %
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	65 %	86 %	82 %	11 %	5 %	21 %
Samfunnsorientering/kurs i samfunnskunnskap	90 %	82 %	94 %	18 %	23 %	24 %
Ressursfokuserende tiltak/empowerment/motivasjonskurs	75 %	97 %	22 %	27 %	37 %	29 %
Kurs/rådgivning i personlig økonomi/gjeldsmestring	32 %	16 %	18 %	5 %	8 %	7 %
Kultur - film/musikk/teater/maling	82 %	3 %	11 %	1 %	2 %	1 %
Karriereveiledning	93 %	73 %	67 %	61 %	93 %	45 %
Familieveiledning/andre tiltak knyttet til barn og familie	37 %	9 %	20 %	3 %	2 %	16 %
Boliganskaffelse gjennom ansatte i Ny sjanse/Jobbsjansen	8 %	1 %	6 %	0 %	0 %	2 %
Barnehageplass fremskaffet på grunn av deltakelse i Ny sjanse/Jobbsjansen	4 %	3 %	7 %	4 %	0 %	5 %
Opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev etter realkompetansevurdering	20 %	2 %	11 %	4 %	0 %	3 %
Norskopplæring kombinert med yrkesfagopplæring	10 %	4 %	12 %	8 %	21 %	6 %
Innføringsklasse videregående skole	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	2 %
IKT-opplæring	25 %	10 %	30 %	11 %	14 %	15 %
Grunnskole for voksne	6 %	3 %	4 %	6 %	91 %	18 %
Enkeltfag videregående skole	2 %	4 %	1 %	4 %	0 %	3 %
	Bredt anlagt (n = 144)	Samfunn og livsmestring (n = 180)	Språk og arbeidsrettet (n = 82)	Sterkt arbeidsrettet (n = 262)	Skolerettet (n = 43)	Restkategori (n = 205)

Tiltakspakken «Bredt anlagt» (venstre kolonne) kjennetegnes først og fremst av at deltakerne i denne gruppa har mottatt *mange* tiltak innenfor mange *ulike tiltaksområder*. I bunn ligger allikevel et fokus på arbeidsretting. For eksempel er det 77 prosent i denne gruppa som har fått arbeidspraksis i ordinær virksomhet, 80 prosent som har mottatt Jobbsøkerkurs/CV-skriving og 93 prosent får

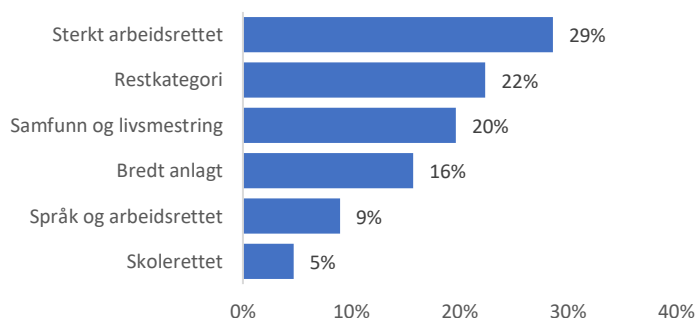
karriereveiledning. Mange har også fått en eller annen form for norskopplæring/språktrening. Det er dessuten svært vanlig å tilby samfunnsorienterende og helsefremmende tiltak innenfor denne tiltakspakken. Denne tiltakspakken ser med andre ord ut til å reflektere den helhetlige tilnærmingen som vi, senere i rapporten, refererer til som helt sentral innenfor Jobbsjansen. Tilnærmingen handler om at deltakerne ofte har mange ulike hjelpebehov, og at veilederne i Jobbsjansen tar hensyn til dette mangfoldet av behov når de tilpasser programinnhold og oppfølging til deltakeren.

Tiltakspakken «Samfunn og livsmestring» er på mange måter ganske lik tiltakspakken «Bredt anlagt», men skiller seg fra den ved at så å si alle deltakerne i denne pakken får ressursorienterte tiltak og sosiale/samfunnstiltak. Dessuten er antallet tiltak som ble benyttet av de fleste deltakerne, lavere enn innenfor tiltakspakken «Bredt anlagt». Også innenfor denne tiltakspakken er arbeidspraksis, ordinær klasseromsundervisning og karriereveiledning mye i bruk. Helsefremmende tiltak er imidlertid mindre vanlig enn i «Bredt anlagt» tiltakspakke.

To tiltakspakker som også er interessante å se i sammenheng, er dem vi har kalt «Språk- og arbeidsrettet» og «Sterkt arbeidsrettet». Disse har til felles at den klare majoriteten av deltakerne innenfor de to tiltakspakkene har mottatt arbeidspraksis i ordinær virksomhet, henholdsvis 91 prosent og 100 prosent. Skillet mellom tiltakspakkene går på at språkopplæring og samfunnsorienterende kurs er langt vanligere for deltakere innenfor pakken «språk- og arbeidsrettet». For deltakere med et sterkt arbeidsrettet programløp, er dessuten tiltaksomfanget svært lavt; ved siden av arbeidspraksis i ordinær virksomhet, er det kun tiltaket «karriereveiledning» som har blitt brukt av mer enn halvparten av deltakerne. Tidligere i kapittelet beskrev vi hvordan Jobbsjansen over flere år har vært en ordning preget av sterk arbeidsretting, men at mange deltakere også har behov for norskopplæring.

Dette spissede fokuset har den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken til felles med den «Skolerettede» tiltakspakken. Men den skolerettede pakken skiller seg ut fra alle de øvrige ved en klar vektlegging av skolerettede tiltak. Svært få i denne gruppa har hatt arbeidspraksis, men 98 prosent har hatt ordinær klasseromsundervisning, 91 prosent har hatt grunnskole for voksne og 70 prosent har hatt norsk i grunnskoleopplæring for voksne. Pakken gjenspeiler med andre ord at et lite utvalg av A-deltakerne mottar grunnleggende opplæring. Vi er gjennom casestudien vår kjent med at enkelte prosjekter for eksempel satser særskilt på fagopplæring.

Figur 3.14: Andel deltakere i de ulike tiltakspakkene (N=916)



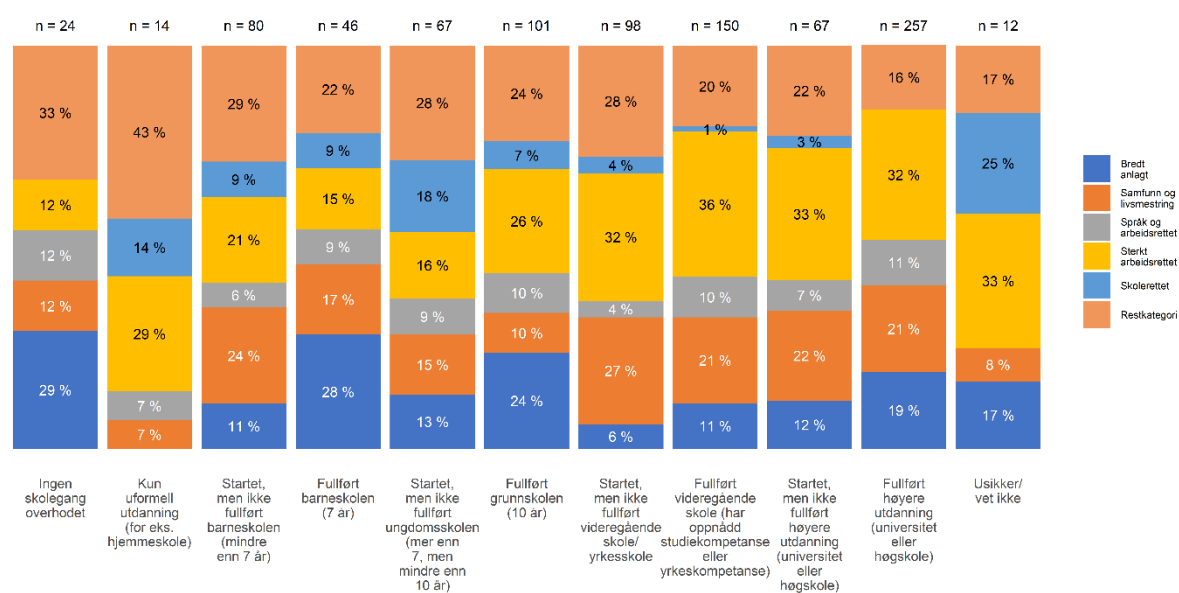
Når det gjelder fordelingen av antall deltakere mellom de ulike tiltakspakkene, ser vi at flest deltakere (29 prosent) befinner seg i den «sterkt arbeidsrettede» pakken. 22 prosent er plassert i «restkategorien», og nesten like mange (20 prosent) er i «samfunn og livsmestring». Den minst brukte tiltakspakken er den skolerettede, med 5 prosent av deltakerne i Jobbsjansen.

Vi vil senere i rapporten se at bruken av ulike tiltakspakker varierer med hvilken etat prosjektene er forankret i, men går nå nærmere inn på sammenhengen mellom tiltakspakker og individkjennetegn hos deltakerne. Etter dette vil vi undersøke enkeltprosjekters ulike tiltaksprofiler.

Hva kjennetegner deltakerne i de ulike tiltakspakkene?

Når vi ser på dataene om tiltakspakkene i sammenheng med bakgrunnskjennetegn ved deltakerne, finner vi en del generelle tendenser¹⁹. Eksempelvis ser vi at det er vanligere å gi deltakere som kom inn i Jobbsjansen med høy utdanning, tiltakspakken «sterkt arbeidsrettet». Dette gir mening, ettersom man kan anta at deltakere med høy utdanning i hovedsak trenger arbeidstrening i en norsk kontekst framfor for eksempel opplærings-/utdanningstiltak. Samtidig er denne tiltakspakken også vanligere hos deltakere som har «startet, men ikke fullført barneskolen», enn den er for deltakere som har «startet, men ikke fullført ungdomsskolen». Med andre ord kan man ikke si at høyere utdanning «automatisk» fører til mer arbeidsretting, selv om det er noen tendenser i den retningen.

Figur 3.15: Tiltakspakker fordelt på deltakernes utdanningsnivå



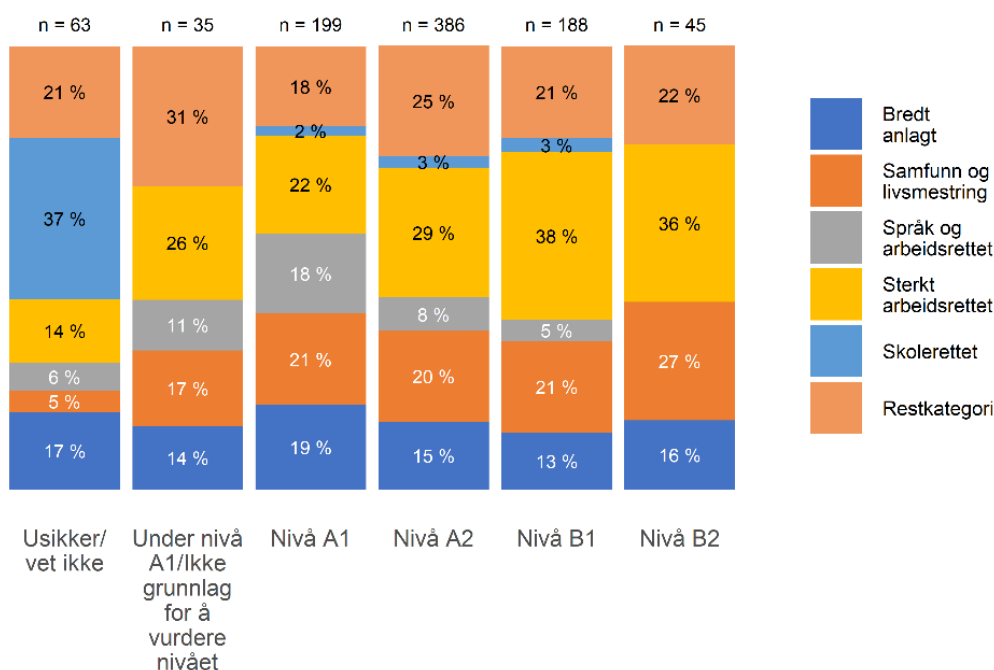
Vi ser også at deltakernes utdanningsnivå påvirker bruken av den skolerettede tiltakspakken. Jo høyere utdanningsnivå deltakerne har, jo mindre sannsynlig er det at de mottar en skolerettet tiltakspakke. Det ser med andre ord ut til at den kompetansen deltakerne kommer inn i Jobbsjansen med, tas hensyn til i utformingen av programinnholdet. Har deltakerne en del utdanning fra før, så satses det heller på andre type tiltak enn skolerettede tiltak.

Et annet interessant poeng, er at det er forholdsvis vanlig for deltakere med høyt utdanningsnivå å tilhøre tiltakspakkene: «Bredt anlagt» eller «Samfunn og livsmestring». Muligens er dette en indikasjon på at når en deltaker, på tross av høyt utdanningsnivå, har behov for å delta i en ordning som Jobbsjansen, så kan det være bakenforliggende behov for livsmestring og samfunnskompetanse

¹⁹ Sammenhengene er stort sett ikke «lineære». Linearitet innebærer at sammenhengen mellom to variabler er symmetrisk. Dersom økning i utdanningsnivå for eksempel hadde ført til en jevn og forutsigbar økning i andelen som får en spesifikk tiltakspakke, kunne vi ha sagt at sammenhengen var lineær.

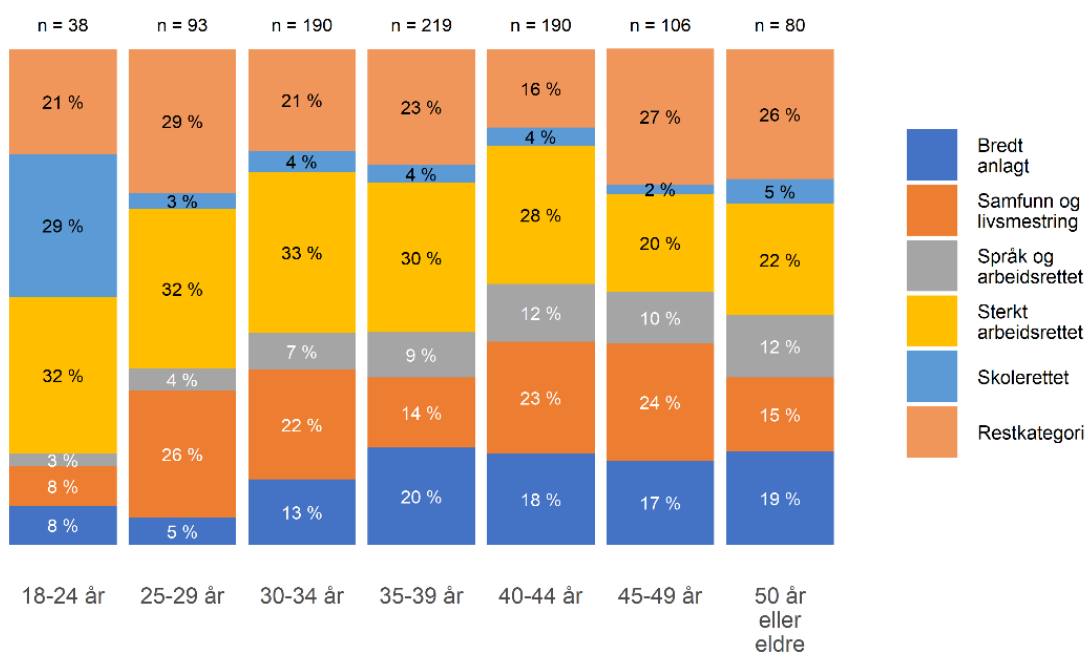
som trengs for at de skal kunne komme seg ut i ordinær jobb. Data fra spørreundersøkelse og case tilsier i alle fall at prosjektene mener en del deltakere trenger å få erfaring fra en norsk arbeidslivskontekst, informasjon om kulturelle koder og om muligheter i det norske samfunnet. I tillegg finner vi at prosjektene jobber svært dedikert med ulike ressursorienterte metoder, som har til hensikt at deltakerne skal finne fram til og bygge videre på egne ressurser. Slike ressursorienterte tiltak er vanlig i begge disse tiltakspakkene.

Figur 3.16: Tiltakspakker fordelt på deltakernes norsknivå



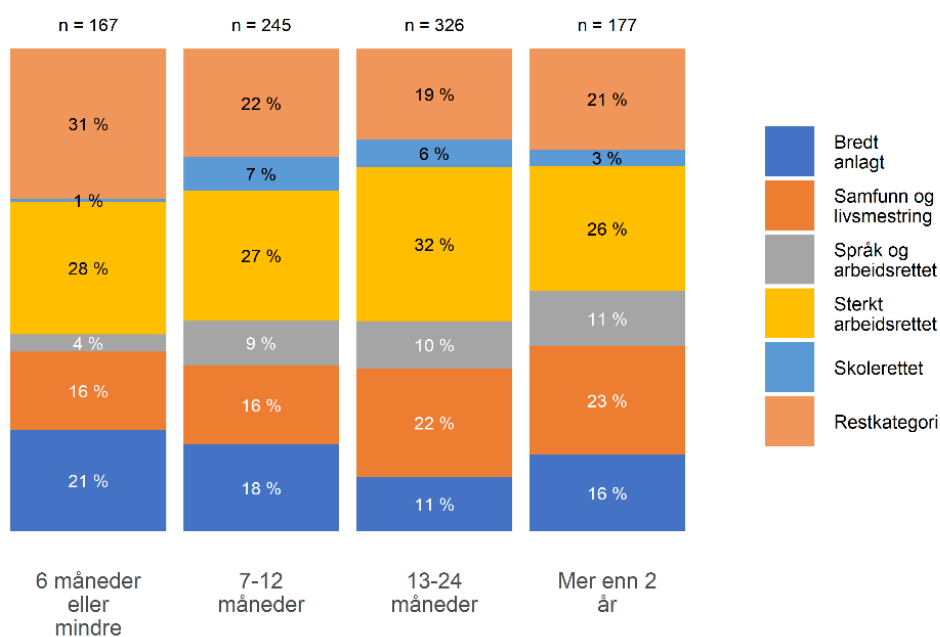
Når bruken av tiltakspakker sammenholdes med deltakernes norsknivå ved oppstart av Jobbsjansen, er det tydelig at mange av deltakerne i skolerettet tiltakspakke befinner seg i den uspesifiserte norsknivåkategorien «usikker/vet ikke». Utover dette er det en tendens til at høyere norsknivå øker sannsynlighet for å få en sterk arbeidsrettet tiltakspakke. I likhet med mønstrene vi finner for utdanningsnivå, ser vi at forholdsvis store andeler av deltakerne med høyt norsknivå ved oppstart har blitt plassert inn i tiltakspakkene «Bredt anlagt» eller «Samfunn og livsmestring».

Figur 3.17: Tiltakspakker fordelt på deltakernes alder



Alder gir forholdsvis store utslag på inndelingen i tiltakspakker. Unge er i langt større grad enn andre innplassert i den skolerettede tiltakspakken. Å satse på utdanning i kvalifiseringsløp for unge, er ikke en ukjent strategi. Vi ser også at de eldre deltakere, spesielt dem fra 45 år og oppover, i mindre grad er plassert i den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken.

Figur 3.18: Tiltakspakker fordelt på deltakernes varighet i program



Når tiltakspakkene sees i sammenheng med varigheten på programmet, er forskjellene små. Det er imidlertid interessant at deltakere med kort programtid oftere enn andre får tiltakspakker med en noe

«løsere» profil («bredt anlagt» og «restkategori»). Det er spesielt lave andeler blant deltakere med kort programtid som får skolerettet tiltakspakke. Man kan spørre seg om denne tendensen skyldes at prosjektene og/eller deltakerne vurderer at man ikke «får tid» til å gjennomføre skole innenfor programtiden, eller om prosjektene fra oppstart av bortprioriterer slike tiltak fordi de ikke anses som gunstige for deltakerne.

Oppsummert ser vi at sammensetningen av tiltakene som brukes overfor hver enkelt deltaker, tilsier at mange deltakere kan kategoriseres innenfor særlig fem ulike type tiltakspakker: bredt anlagt tiltakspakke, samfunn og livsmestring, språk- og arbeidsrettet tiltakspakke, sterkt arbeidsrettet tiltakspakke og en skolerettet tiltakspakke. Den sterkt arbeidsrettet tiltakspakken er vanligst, og også de andre pakkene inneholder en rekke arbeidsrettede tiltak – i kombinasjon med en del andre tiltakstyper. Når det kommer til kjennetegn ved deltakerne, er det en tendens til at deltakere som kom inn i Jobbsjansen med høyt utdanningsnivå og gode norskferdigheter, i større grad enn andre deltakere får et sterkt arbeidsrettet program. Deltakere med lavt utdanningsnivå og svake norskferdigheter har høyere grad av tilknytning til den «bredt anlagte» tiltakspakken, eller restkategorien. Som vi var inne på kan dette tolkes som et uttrykk for mindre målrettet tiltaksbruk, men det kan også bety at deltakere med dårlige forutsetninger for måloppnåelse gis et helhetlig og individuelt programløp. I kapittel 7, hvor måloppnåelsen i Jobbsjansen diskuteres nærmere, vil vise at de ulike tiltakspakkene stort sett oppnår sammenlignbare resultater. Dette kan antyde at tiltaksbruken er godt tilpasset de enkelte deltakers forutsetninger, og totalt sett får 3 av 4 deltakere helt unike tiltaksløp.

Sannsynlighet for at deltakere tilhører spesifikke tiltakspakker

Ved siden av de bivariate sammenhengene som har blitt presentert til nå i kapittelet, har det også blitt gjennomført et sett av logistiske regresjoner, med mål om å forklare hvilken type deltakere som mottar de ulike tiltakspakkene. Generelt sett finner vi få statistisk signifikante sammenhenger. Dette har nok sammenheng med at det tross alt er ganske stor variasjon mellom deltakerne innenfor hver enkelt tiltakspakke.

I tabellen på neste side trekker vi fram de faktorene som gir signifikante forklaringer på innplassering i de ulike tiltakspakkene. Tabellen viser altså hvilke variabler som påvirker sannsynligheten for at en deltaker mottar en spesifikk tiltakspakke. Når det i tabellen for tiltakspakken «bredt anlagt» er listet opp f.eks. «nedsatt arbeidsevne» som en variabel med positiv sammenheng, innebærer dette at deltakere med nedsatt arbeidsevne har større sannsynlighet for å få en «bredt anlagt» tiltakspakke enn deltakere som ikke har nedsatte arbeidsevner. Når «bakgrunn fra Afrika» er listet opp som en variabel med negativ sammenheng, innebærer dette at deltakere fra Afrika har mindre sannsynlighet for å få en «bredt anlagt» tiltakspakke sammenlignet med deltakere fra andre verdensdeler.

Tabell 3.2: Signifikante funn for sannsynligheten for å tilhøre ulike tiltakspakker²⁰

Tiltakspakke	Signifikante funn med positiv sammenheng	Signifikante funn med negativ sammenheng
Bredt anlagt	1) Nedsatt arbeidsevne (< 1%-nivå) 2) Barn under 18 år (1%-nivå) 3) Erfaring med arbeid fra Norge (1%-nivå)	1) Bakgrunn fra Afrika (5%-nivå) 2) Alene om omsorgsansvar (5%-nivå)
Samfunn og livsmestring		1) Høyt fravær (1%-nivå) 2) Erfaring med arbeid fra hjemland (1%-nivå)
Språk og arbeidsrettet	1) Omsorgsansvar med partner (5%-nivå) 2) Bakgrunn fra Afrika (5%-nivå) 3) Bakgrunn fra Europa (5%-nivå)	1) Erfaring med arbeid fra hjemland (5%-nivå)
Sterkt arbeidsrettet		
Skolerettet		1) Omsorgsansvar med partner (< 1%-nivå) 2) Alene om omsorgsansvar (1%-nivå) 3) Bakgrunn fra Europa (<1%-nivå) 4) Bakgrunn fra Midtøsten (<1%-nivå) 5) Språknivå: kan ikke norsk (<1%-nivå) 6) Økt utdanningsnivå (<1%-nivå)

Den skolerettede tiltakspakken og den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken, er interessante fordi de er fokusert omkring noen særskilte tiltak. Vi finner imidlertid ikke noen individkjennetegn som har en signifikant *positiv* betydning for sannsynligheten for å få en skolerettet tiltakspakke. Vi ser imidlertid tydelig hva som *ikke* fører til stort skolefokus: deltakere med svært lavt norskspråklig nivå gis ikke en slik tiltakspakke, og vi antar at det skyldes at utdanningstiltakene krever et visst norskspråklig nivå skal man få utbytte av dem. Vi ser også at høyere utdanningsnivå har en negativ sammenheng med skoleretting. Som vi var inne på over, tyder det på at de som har høy utdanning fra før, ikke sluses over i videre utdanningsløp.

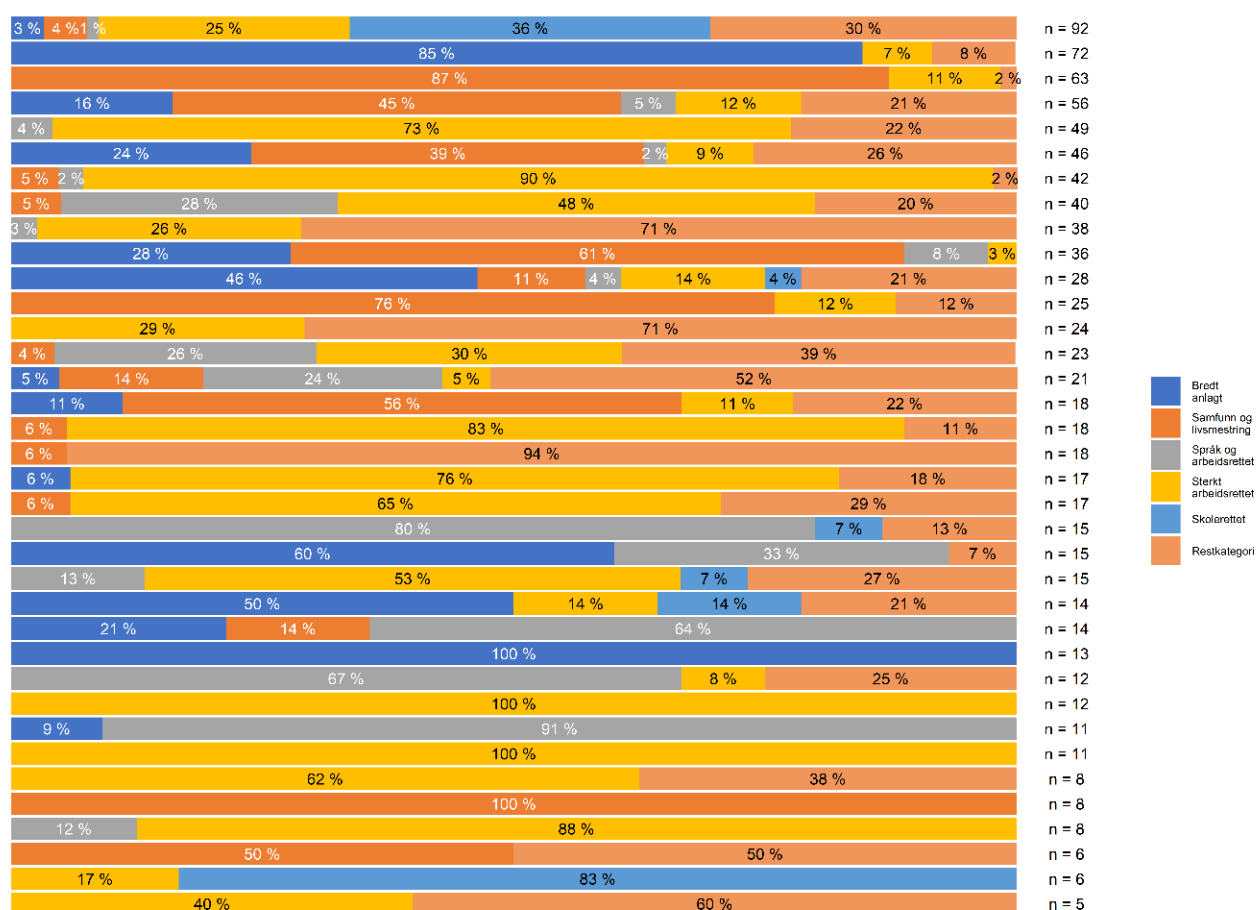
Vi vil også trekke fram at nedsatt arbeidsevne ser ut til å ha betydning for sannsynligheten for å få en bredt anlagt tiltakspakke. Vi har tidligere nevnt at denne tiltakspakken har en sentral helsekomponent, som gjør at den skiller seg fra de øvrige tiltakspakkene. Muligens kan noe av forklaringen på dette funnet ligge her.

Bruken av tiltakspakker på prosjektnivå

Den foregående diskusjonen har vist at individkjennetegn synes å ha en viss påvirkningskraft på hvilke tiltakspakker de ulike deltakerne kan klassifiseres innenfor. I figur 3.19 ser vi nærmere på hvordan deltakernes tilhørighet i tiltakspakker, varierer mellom de enkelte jobbsjanseprosjektene. Prosjektene er sortert etter størrelse, deres navn er ikke inkludert i figuren.

²⁰ Når vi i denne tabellen skriver f.eks. (1%-nivå) er dette relatert til signifikansnivået på de ulike variablene

Figur 3.19: Tiltakspakker fordelt på prosjektnivå



Noen tendenser er åpenbare: i enkelte prosjekter er en klar majoritet av (og i noen tilfeller alle) deltakerne, tilknyttet bestemte tiltakspakker. I halvparten av prosjektene finner vi at over 70 prosent av deltakerne er tilknyttet én tiltakspakke. Spesifikke arbeidsmåter synes altså å være dominerende i enkelte prosjekter. Det er også en tendens til at jo større prosjektene er (med tanke på antall deltakere), jo mer allsidig er bruken av ulike tiltakspakker. Dette kan bety at det er enklere å få til individuell tilpasning i større prosjekter, enten fordi man har mer personalressurser, eller fordi man har bedre tilgang på ulike typer tiltak. Men det er også eksempler på store prosjekter som i hovedsak tilbyr en enkelt tiltakspakke, og små prosjekter med mye variasjon.

Selv om vi tidligere har trukket fram at den individuelle tilpasningen i Jobbsjansen er høy, er det altså åpenbart at noen prosjekter har en foretrukket arbeidsmåte som danner grunnlaget for hvilket programinnhold deltakerne får. Samtidig er det viktig å poengtere at dette ikke i seg selv er et brudd på prinsippet om individuell tilpasning. Det er åpenbare muligheter for tilpasning innenfor rammene av en tiltakspakke. Vi har for eksempel sett nærmere på prosjektene hvor mer enn 70 prosent av deltakerne var klassifisert innenfor én tiltakspakke. Deltakerne i disse prosjektene mottok i gjennomsnitt 6,6 tiltak hver. Dette er lavere enn hos de øvrige prosjektene (8,4 tiltak i snitt), men viser samtidig at selv om én tiltakspakke dominerer innenfor prosjektet, betyr ikke dette at et fåtall tiltak dominerer innenfor tiltakspakken.

Senere i rapporten vil vi vise en regresjonsmodell, hvor vi forsøker å forklare hvilke faktorer som har en signifikant påvirkning på sannsynligheten for måloppnåelse. Tiltakspakker har ingen signifikant påvirkningskraft på måloppnåelse.

3.5 Oppsummering og drøfting

Vi har sett at prosjektene overholder føringene som er gitt for programinnholdet i delordningene. Begge delordninger er arbeidsrettet, og det er høyt innslag av opplæring i del C. Prosjektene tar dessuten i bruk en bred tiltaksvifte, også innenfor hver kategori av tiltak. Det betyr for eksempel at det ikke kun er arbeidspraksis i ordinær virksomhet som tilbys innenfor den arbeidsrettede tiltakskategorien.

Også norskopplæringstiltak er svært vanlig i Jobbsjansen, og vi finner at prosjektene tar i bruk en bred vifte av slike tilbud og at de spiller på forskjellige typer tilbydere av norskopplæring. Det gir deltakerne flere innganger til det å lære det norske språket, og vi ser at deltakerne forbedrer de norskspråklige ferdighetene gjennom Jobbsjansen. Prosjektene tar i stor grad i bruk ordinære tjenestetilbud som alt finnes i kommunene. Samtidig er det tydelig at en del prosjekter enten i tillegg til slike tilbud, eller istedenfor, finner andre løsninger. Dette kan skyldes mangel på tilgang til det lovpålagte norskopplæringstilbudet eller at prosjektene vil tilby mer tilpasning enn det de opplever er mulig innenfor det ordinære tilbudet. Prosjektene ser også ut til å være opptatt av at de som skal undervise deltakerne i norsk, har formell og relevant kompetanse.

Videre har vi, gjennom å konstruere et sett med arketypiske tiltakspakker, sett på hva slags tiltakskombinasjoner deltakerne i del A får, og hvordan bruken varierer med både individuelle kjennetegn og på tvers av prosjekter. Et sentralt poeng er at det på tvers av de ulike tiltakspakkene er et tydelig fokus på arbeidspraksis, med unntak av den skolerettede tiltakspakken. Dette ligger i bunn for de fleste deltakeres programløp. Det som varierer, er hvilke typer tiltak som bygges rundt arbeidspraksisen. For noen deltakere, og i noen prosjekter, anlegges det åpenbart et bredt perspektiv – hvor mange og ulike type tiltak brukes. I andre tilfeller kombineres arbeidspraksisen med norskopplæringstiltak eller med samfunnsorienteringstiltak. Selv om arbeidspraksis ligger i bunn for de fleste deltakerne, finner vi stor grad av individuell tilpasning. 76 pst. av A-deltakerne får en kombinasjon av tiltak som er unik for dem. Samtidig finner vi at enkelte prosjekter åpenbart har en foretrukket arbeidsform, og for halvparten av prosjektene er mer enn 70 prosent av deltakerne tilknyttet én spesifikk tiltakspakke. Det er en tendens til at mer spissede programløp er vanligere i mindre prosjekter.

Den høye bruken av arbeidspraksis i ordinær virksomhet, gjelder begge delordninger: 74 pst. i del A og 64 pst. i del C. Dette står i kontrast til introduksjonsordningen, der 20 prosent av deltakerne hadde arbeidspraksis som del av programmet i 2018. Enda lavere er bruken av arbeidspraksis for kvinner i introduksjonsprogrammet. (SSB, 2019) Hva er dette et tegn på? På den ene siden kan det kanskje være knyttet til hvor lenge deltakerne har vært i landet. Deltakerne i Jobbsjansen har jevnt over vært lengre i landet enn deltakerne i introduksjonsprogrammet. Evalueringen av introduksjonsprogrammet, viser blant annet at lærerne vurderer at en del av deltakerne har for lave ferdigheter til å delta i praksis. (Djuve et al., 2017) En annen mulig forklaring er tilgangen på praksisarenaer. Mens Djuve et al. (2017) fant at kommunene oppfattet det som krevende å få til praksisopphold, framstår ikke det som en like stor utfordring for Jobbsjanse-prosjektene. Som vi vil komme tilbake til senere i rapporten,

uttrykker Jobbsjanse-medarbeiderne at arbeidsgivere er blant prosjektets viktigste samarbeidspartnere og de legger svært mye vekt på å tilpasse seg arbeidsgiveres behov i samarbeidet med dem.

Samtidig er det ikke bare *hvilke* tiltak som er i bruk, som er avgjørende, men også hvordan disse *tilpasses*. Vi har vist at prosjektene legger opp svært individuelle løp for deltakerne, og dette gjelder også bruken av praksisplasser. Så å si alle prosjektene finner praksisplasser på individuell basis etter deltakernes behov, i tillegg til at noen prosjekter har faste avtaler med arbeidsgivere. En studie av NAVs bruk av arbeidspraksis og opplæring på vanlige arbeidsplasser innen helse- og omsorgssektoren for flyktninger og innvandrere, viser at slike tiltak er nyttige. Samtidig finner de at gruppa har behov for en differensiert tiltaksvifte hva gjelder typer av arbeidspraksis, typer av arbeidsoppgaver og vanskelighetsgraden på oppgavene. (Eide et al., 2016) Kanskje er det nettopp erfaring med å tilby slike differensierte arbeidspraksis-løp Jobbsjanse-prosjektene over tid har lyktes med? I neste kapittel drøfter vi hvordan arbeidsmetodene i Jobbsjansen nettopp tar utgangspunkt i deltakernes behov, og at det legges til rette for tett oppfølging av deltakerne – også i praksis. Muligheten til å prioritere en slik tett oppfølging, ser ikke ut til å være gjengs for annet kvalifiseringsarbeid. (Djuve et al., 2017; Spjelkavik, 2016; Kavli, Hagelund og Bråten, 2007; Skutlaberg, Drangslang og Høgestøl, 2014).

Kapittel 4 – Metoder og arbeidsmåter i kvalifiseringsarbeidet

Dette kapittelet handler om hva som kjennetegner de metodene og arbeidsmåtene prosjektene tar i bruk innenfor Jobbsjansens deler A og C. Denne kunnskapen skal gi en større forståelse av hvordan prosjektene og de ansatte former ordningen og bidrar til dens resultater. Sammen med informasjon om hvilke tiltak deltakerne deltar på, hvordan tiltakene er innrettet samt hvordan prosjektene samarbeider med andre aktører, kan kunnskapen være med å forklare betydningen av den kommunale innsatsen innenfor en ordning som har oppnådd gode resultater over flere år.

Vi finner at en helhetlig tilnærming til deltakerne fortsatt er helt sentralt i arbeidet innenfor Jobbsjansen. Tilnærmingen innebærer at deltakerens mangfoldige behov blir tatt hensyn til både når det gjelder programinnhold og oppfølging. Tett oppfølging er et av kjerneelementene i arbeidet, og vi finner at det påvirker måloppnåelsen positivt når prosjekter legger vekt på deltakernes behov for tett oppfølging ved inntak til programmet.

Ellers kan vi slå fast at kartlegging av deltakerne tillegges stor vekt, og at det tas i bruk mange ulike verktøy i arbeidet. Kartleggingsprosessene kjennetegnes av å være langvarige, brede og grundige. Videre finner vi at kartleggingen er et første ledd i å etablere en tillitsbasert relasjon mellom veileder og deltaker; et aspekt veilederne jobber mye med. I veiledningsarbeidet legger medarbeiderne et ressursperspektiv til grunn, og prosjektene spiller heller på bredden av ulike metoder enn å rendyrke enkeltmetoder.

Videre viser våre funn at forholdene ligger godt til rette for å ivareta brukermedvirkning innenfor Jobbsjansen; medarbeiderne har tid til å ivareta det samt tilstrekkelig med tilgang på tiltak til å kunne tilby et individuelt program. I tillegg er medarbeiderne svært opptatt av at deltakerne skal ha et eieforhold til sitt program, og at endringen som Jobbsjansen skal bidra til også beror på deltakernes egeninnsats.

4.1 Hvilke metoder snakker vi om?

I etableringsfasen av Jobbsjansen²¹ var metodeutprøving et sentralt formål med ordningen. Den gangen handlet det om å prøve ut grunnelementer fra introduksjonsprogrammet overfor andre målgrupper. Vektleggingen av metodeutvikling og -utprøving har vedvart, og myndighetene har i perioder avsatt egne midler til metodeutvikling innen Jobbsjansen. Det har gjennom rundskriv blitt lagt føringer for utprøving av spesifikke metoder, og det har variert noe hvilke metoder dette har dreid seg om – og overfor hvilke målgrupper. De siste årene har kunnskapsutvikling blitt stilt som et delmål innenfor del A og C. Mer spesifikt har føringen for del A de siste årene dreid seg om tidlig utplassering av deltakere på ordinær arbeidsplass - med tett oppfølging.

Vi har i evalueringsarbeidet valgt å skille mellom tiltak og innholdselementer på den ene siden og metoder og arbeidsmåter²² på den andre. I praksis vil tiltak og metoder være nært knyttet sammen. For eksempel er praksis i ordinær virksomhet et mye benyttet tiltak, mens *oppfølgingen* av deltakerne i praksis kan omtales som et av metodeelementene knyttet til dette tiltaket. Hvilke metoder snakker vi så om i denne sammenhengen? I dette kapitlet går vi i dybden på det vi har identifisert som noen av de viktigste metodene innenfor ordningen: tett oppfølging, kartlegging, veiledning og brukermedvirkning. Først går vi imidlertid nærmere inn på den helhetlige tilnærmingen innen Jobbsjansen, som vi på mange måter kan si er førende for hvordan prosjektene arbeider med disse ulike metodene.

4.2 Helhetlig tilnærming

Både tidligere studier av Jobbsjansen og vår evaluering viser at en helhetlig tilnærming til deltakerne har vært kjennetegnende for arbeidet innenfor Jobbsjansen. Denne tilnærmingen har handlet om å tilpasse programmet til deltakernes mangfoldige behov og til deres familie- og livssituasjon. Disse forholdene har man tatt hensyn til når det gjelder både tiltak, veiledning og oppfølging. (Lerfaldet et al., 2017) For eksempel innebærer tilnærmingen at deltakerne ofte får mange tiltak i løpet av programperioden og at de gjerne får flere ulike tiltakstyper. Selv om ordningen har høyt innslag av arbeidsrettede tiltak, ser vi eksempelvis at også samfunnskurs og helsefremmende tiltak er utbredt. En slik bred inngang til kvalifiseringen, involverer også mange ulike aktører og setter høye krav til koordinering av ulike tjenester, som vi kommer tilbake til i neste kapittel. Tilnærmingen reflekterer prosjektansattes syn på, og relasjon til, deltakerne, og har sin forankring i en sosialfaglig tradisjon, som utdypes i boksen under. Selv om medarbeiderne i Jobbsjansen har ulik faglig bakgrunn og er ansatt i ulike etater, viser våre funn at de arbeider etter grunnleggende sosialfaglige prinsipper, som vi vil anskueliggjøre i dette kapitlet.

²¹ Den gangen under navnet *Ny sjanse*

²² 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. I rapporten har vi valgt å ikke skille strengt mellom begrepene.

Sosialt arbeid

Hensikten med sosialt arbeid er «å hjelpe mennesker med å løse sine sosiale problemer». (Levin, 2004: 10) Ordinært sett er det vanskeligstilte grupper sosialarbeidere jobber med, og målet er å få til en endring av brukerens situasjon.

Ifølge Fellesorganisasjonens yrkesetiske grunnlagsdokument (2005) er sentrale verdier innen faget i dag menneskelivets ukrenkelighet, respekt for enkeltindividet, brukermedvirkning, helhetssyn på mennesker, likeverd, ikke-diskriminering, tillit, åpenhet, redelighet, omsorg, nestekjærlighet, likhet for loven, rettferdighet og solidaritet.

Sosialt arbeid har et grunnleggende relasjonelt perspektiv. Arbeidet befatter seg, ifølge Levin (2004), med spenningsfeltet mellom individ og samfunn, som ofte er omtalt som å se «personen i situasjonen» eller «individet i dets kontekst».

Mennesket, brukeren, forstås som noe sosialt og man arbeider med dets ulike relasjoner, i tillegg til at sosialarbeideren utøver sitt arbeid gjennom sin relasjon til brukeren. Relasjonen blir altså både et tolkningsredskap og et handlingsredskap for sosialarbeideren, slik Levin uttrykker det.

Endringen som man søker å oppnå, skjer gjennom «hjelp til selvhjelp». Det er brukerens egne ressurser man skal finne fram til, men sosialarbeideren tar i bruk sin relasjon til brukeren for å skape endring. I dette arbeidet må sosialarbeideren foreta en analyse av brukerens situasjon og vurdere for eksempel behovet for tiltak. En del av denne prosessen kalles ofte «å starte der klienten er»; man må sette seg inn i den andres sted, få tak på hva utfordringene skyldes og ta inn alle betydningsfulle forhold. Hvilke deler av konteksten man må ta tak i, vil, slik vi forstår Levin, måtte tilpasses den enkelte brukers behov og tilstand. Levin trekker fram et eksempel på hva det vil si «å starte der klienten er»: en sosialarbeider forsøker å hjelpe en svært frustrert mann. Gjennom å ta utgangspunkt i det brukeren var opptatt av, og ikke det sosialarbeideren ville oppnå med kontakten, kom det fram at frustrasjonen var knyttet til at han ikke evnet å betale for sofaen de satt i hjemme hos han. For å komme videre i arbeidet med denne brukeren, måtte det problemet først ryddes av banen – ellers ville ikke sosialarbeideren kunne lykkes med å skape noen utvikling for øvrig. Ofte er det den nære konteksten man jobber med som sosialarbeider, og gjennom å ta den enkeltes situasjon på alvor, skapes et grunnlag for videre samarbeid – også om andre forhold. Sosialt arbeid kan altså sies å ha en svært helhetlig tilnærming.

Det relasjonelle perspektivet setter høye krav til sosialarbeiderens etiske dømmekraft. I en relasjon mellom bruker og sosialarbeider er det også ulik makt; sosialarbeideren har mer makt – noe som understreker betydningen av sosialarbeiderens dømmekraft.

Det finnes ulike retninger innen sosialfaglig arbeid, og rollen kan utøves på ulike vis.

Fossestøl et.al (2016) tar utgangspunkt i en definisjon av sosialt arbeid basert på hvordan sosialarbeidere på NAV-kontorer forstår sin rolle. Som vi skal vise videre i kapittelet, er denne forståelsen av rollen svært overlappende med måten Jobbsjanse-veilederne beskriver sitt arbeid på. Fossestøl viser til at sosialarbeiderne framhever omsorgen for de svakeste, samtalens betydning, åpenhet for det usagte, en utforsking av hva folk trenger hjelp til, betydning av tett oppfølging og av brukermedvirkning. (Levin, 2004)

Alle våre casekommuner har en helhetlig tilnærming til arbeidet med deltakerne. For disse prosjektene handler det blant annet om betydningen av å se hele mennesket, dets familie- og bosituasjon, å kartlegge nettverk og øvrige forhold som er av betydning for deltakeren. Begrunnelsene som prosjektene gir for å arbeide så bredt, er dels knyttet til behovet for å etablere en nær relasjon til deltakeren, og dels at det er behov for å jobbe med de ulike livsområdene for at deltakeren skal kunne konsentrere seg om kvalifiseringen. Dette er altså helt i tråd med slik Levin (2004) definerer sosialt arbeid; man benytter relasjonen som handlingsredskap, og man tar inn alle forhold av betydning for den enkelte for å kunne skape endring på sikt.

Flere tidligere studier har vist til at et familieperspektiv ofte har vært en forutsetning for deltakelse, og for Jobbsjanse-prosjektenes suksess. For eksempel har ektefeller blitt innlemmet i beslutningen om å delta, og man har samarbeidet med skole og barnehage. (Ohls. et al., 2009, IMDi, 2012, Lerfaldet et al., 2017) På dette punktet finner vi noe ulike innfallsvinkler blant våre caseprosjekter. Mens noen prosjekter setter klare grenser for når slike forhold trekkes inn, bringer et par av de andre casekommunene bevisst familieperspektivet inn i oppfølgingen av deltakerne, for eksempel mht. spørsmål om kjønnslikestilling og barneoppdragelse. Et A-prosjekt beskriver for eksempel at de trekker inn ektefellen til de kvinnelige deltakerne i kartleggingsperioden. Prosjektet formidler da hva prosjektet betyr for kvinnen, og at deltakelsen vil påvirke hele familien. Gjennom dette ønsker de å sikre at kvinnene får støtte til deltakelsen hjemmefra. En ansatt sier:

«[Vi] ser stor forskjell på de som har en mann om sier «wow, får du så mye, [så] bra prosjekt» og de som ikke får slik støtte.»

4.3 Kartlegging av deltakerne

Tidligere forskning har vist at Jobbsjanse-prosjektene vektlegger kartlegging av deltakerne for å tilrettelegge kvalifiseringen, for å avdekke deltakernes motivasjon og avklare forventninger til deltakelsen. Det er imidlertid få studier som har dokumentert systematisk hvordan prosjektene jobber med ulike verktøy i kartleggingen. Gjennom denne evalueringen har vi undersøkt hvordan prosjektene gjennomfører kartlegging, hvilken funksjon kartleggingen har, hvilke verktøy de tar i bruk og hva de vektlegger i kartleggingssituasjonen.

Kartlegging i del C

For å tilrettelegge et individuelt tilpasset program, må deltakerne som er aktuelle for Jobbsjansen kartlegges. I C-prosjektene, som handler om forlenget kvalifiseringsløp for tidligere introduksjonsdeltakere, skal deltakerne ideelt sett få en sømløs overgang fra introduksjonsprogram til Jobbsjansen. Vi har derfor undersøkt om Jobbsjanse-prosjektene innen del C faktisk kartla deltakerne når de kom over til Jobbsjansen, eller om prosjektene baserte seg på at deltakerne var tilstrekkelig kartlagt innenfor introduksjonsprogrammet. Informasjonen fra spørreundersøkelsen tyder på at det er vanlig å kartlegge deltakerne på nytt innenfor Jobbsjansen: 8 av 9 prosjektledere i del C som besvarte spørreundersøkelsen i 2019, oppga at de kartlegger deltakerne i prosjektet.

En av forklaringene på at det er nødvendig med en ny kartlegging, er for det første at deltakerne alt har deltatt i tre år i kvalifisering – og at det dermed kan være behov for å ta en ny vurdering av

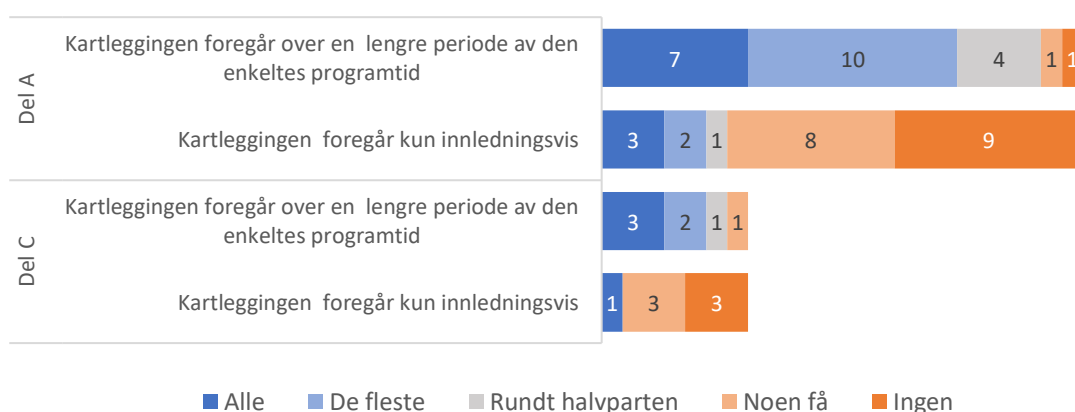
retningen på kvalifiseringen. Ved et av casestedene våre var prosjektlederen opptatt av behovet for å «nullstille» deltakerne i denne overgangen mellom ordninger. Behovet ble knyttet til at deltakerne så langt ikke hadde lyktes innenfor et treårig kvalifiseringsløp, og at de ofte manglet motivasjon og eierskap til eget kvalifiseringsløp.

For det andre hender det at deltakere får opphold i kvalifiseringen mens de venter på inntak til Jobbsjansen, som vi pekte på i delrapport 2 (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018), og som bekreftes også i år. I tillegg er det vanlig at deltakerne får ny kontaktperson i Jobbsjansen; i spørreundersøkelsen i 2018 oppga 12 av 20 prosjektledere i del C dette. Både opphold i kvalifiseringen og skifte av veiledere mellom ordningene, kan føre til behov for ny kartlegging innenfor Jobbsjansen. I den sammenheng kan det være nødvendig å kartlegge på nytt som et første ledd i å etablere en relasjon mellom veileder og deltaker. Som vi så tidligere i kapittelet, anses slik relasjonsbygging som en sentral del av det sosiale arbeidet som skal foregå innenfor Jobbsjansen. Det er denne relasjonen som endrings- og tiltaksarbeidet skal springe ut fra. (Levin, 2004) Våre funn tyder på at selv om kartleggingen gjøres på nytt innenfor Jobbsjansen, så tar prosjektene i bruk kunnskapen og dokumentasjonen som allerede foreligger om deltakeren. I et slikt perspektiv kan altså en ny kartleggingsrunde anses som fornuftig.

Langvarig, grundig og helhetlig kartlegging

Prosjektlederne i del A og de som oppga at de kartla deltakerne i del C, ble gjennom spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til en del påstander om hvordan prosjektene kartlegger deltakerne, jf. figur 3.1. Kartlegging av potensielle deltakere er gjerne et viktig premiss før eller ved inntak til et kvalifiseringsløp, og vi har blant annet tatt sikte på å avdekke om kartleggingen avgrenses til den innledende fasen av programmet.

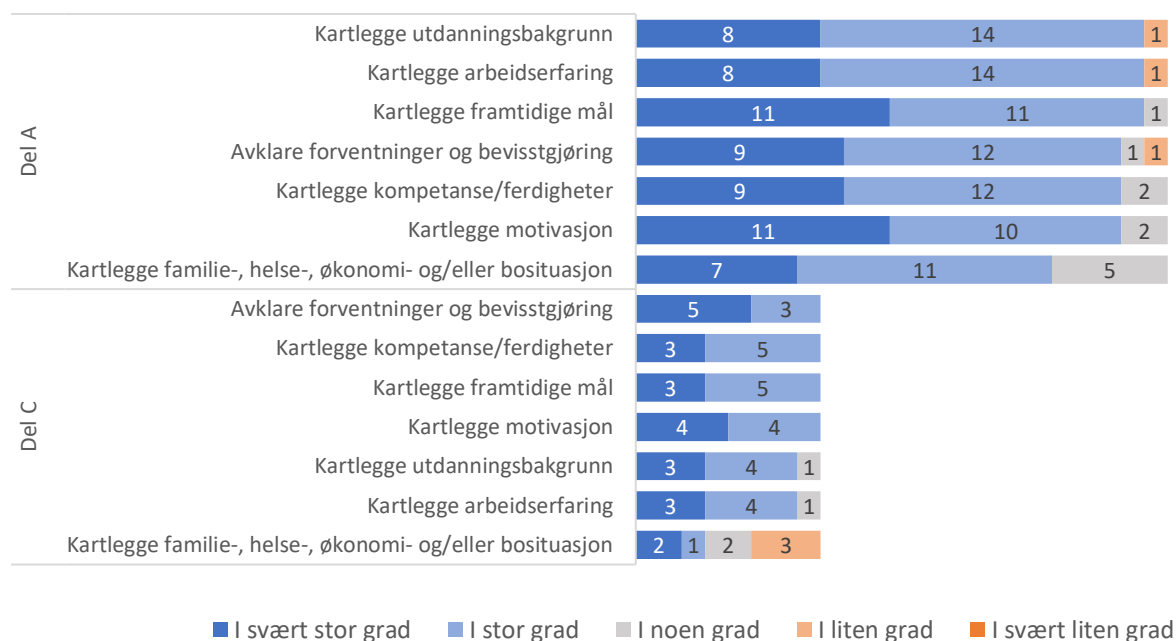
Figur 3.1: Varighet - hvor mange av deltakerne stemmer følgende påstander om kartlegging for? (N=23/7)



Den generelle tendensen er at de fleste prosjektene bruker tid på kartleggingen, og at det ikke kun er en aktivitet som foregår innledningsvis. Noen prosjekter skiller seg imidlertid ut ved å legge vekt på kartlegging kun i en innledende fase for alle eller flertallet av deltakerne. Dette gjelder 5 av 23 A-prosjekter og ett C-prosjekt.

Videre har vi gjennom spørreundersøkelsen bedt prosjektlederne oppgi hvilke faktorer de vektlegger i kartleggingen av deltakerne, jf. figur 3.2.

Figur 3.2: I hvilken grad vektlegges følgende faktorer i kartleggingen av deltakerne? (N=22/8)



Svarene tyder på at prosjektene foretar en bred kartlegging, hvor mange ulike forhold tillegges stor vekt – i tråd med den helhetlige tilnærmingen i ordningen. De aller fleste av prosjektene legger i stor grad vekt på både å kartlegge ferdigheter, tidligere erfaring fra utdanning og arbeid, den enkeltes mål og motivasjon samt å avklare forventninger til deltakelsen. Flertallet av C-prosjektene (5 av 8) legger kun i liten eller noen grad vekt på å kartlegge forhold som familie-, helse-, økonomi- og/eller bosituasjon. Her skiller de seg altså noe fra A-prosjektene, selv om også dette aspektet er det som også innen del A framstår som minst viktig av de forhåndsdefinerte alternativene.

Intervjuene med prosjektene tyder på at de legger svært stor vekt på å avklare motivasjonen for å delta i Jobbsjansen, og for å skaffe seg en jobb når de kartlegger aktuelle deltakere. Prosjektene trekker fram at motivasjon er nødvendig for å skape endring av nåværende tilværelse, for å skape progresjon i kvalifiseringen og for å kunne nå målet om arbeid eller utdanning. Et poeng som trekkes fram i den sammenheng, er at det må være *eget ønske* å delta i en slik kvalifisering – at det ikke må være begrunnet i press fra andre eller ønske om å skaffe seg finansiering av livsopphold. En ansatt i et A-prosjekt sier følgende om betydningen av motivasjon:

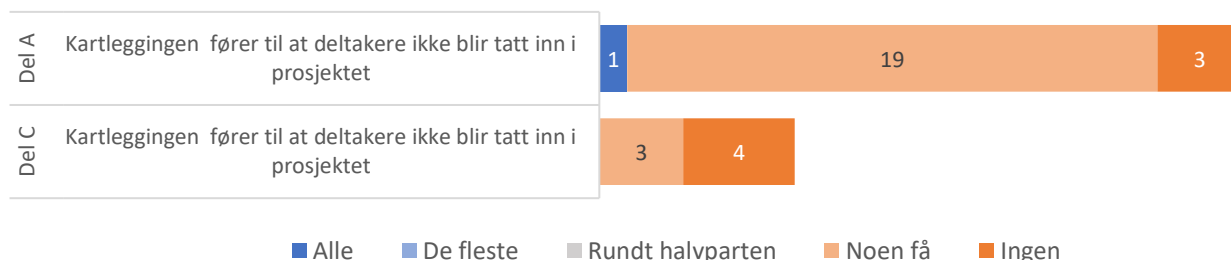
De må ville eller ønske en forandring, ellers er det ikke så mye vits.

Et annet A-prosjekt gir begrunnelser for å vektlegge motivasjonen hos deltakerne som tyder på at det er et viktig premiss for den relasjonelle metodikken som ligger til grunn for arbeidet innen prosjektet. Uten motivasjon på plass, blir det vanskelig å «jobbe sammen», oppgir en ansatt i dette prosjektet. I det hele tatt er det et fellestrekk ved prosjektene at kartleggingen også handler om å etablere en tillitsbasert relasjon mellom veileder og deltaker – illustrert gjennom følgende sitat fra en prosjektleder:

[I] kartleggingen – da bygger man relasjon og tillit, det er avgjørende når vi skal jobbe sammen videre.

Tidligere forskning har tydet på at kartleggingen kan være viktig for selekteringen av hvilke deltakere som tas inn i prosjektet. (Lerfaldet et al., 2017) For eksempel har det blitt trukket fram at deltakere med lav motivasjon eller store helseutfordringer, ikke tilbys deltakelse i Jobbsjansen, men sluses over til andre tjenester. Gjennom spørreundersøkelsen ba vi prosjektene ta stilling til om det var utbredt at kartleggingen fører til at deltakere ikke blir tatt inn i prosjektet.

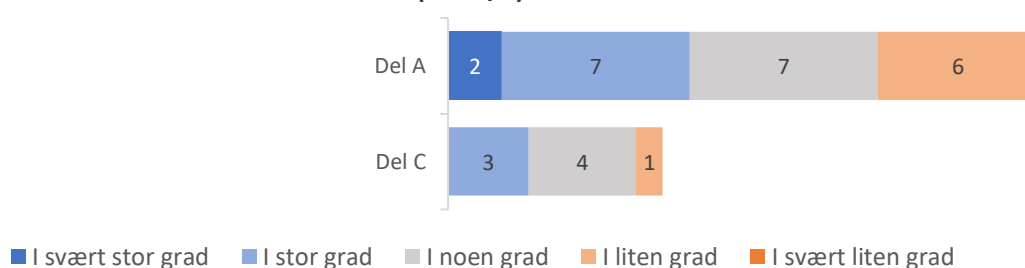
Figur 4.3: Seleksjon av deltakere - hvor mange av deltakerne stemmer følgende påstander om kartlegging for? (N=23/7)



Svarene tyder på at kartleggingen svært sjelden fører til at deltakerne ikke tas inn i prosjektet. Dette kan imidlertid henge sammen med at det allerede før kartleggingen er foretatt en vurdering av hvem som kan være aktuelle deltakere, og at det er i den prosessen utslingen foregår. Vårt inntrykk er at i de fleste tilfellene der det kommer fram uventet informasjon om deltakerne i kartleggingen, for eksempel om deltakernes helse- eller familiesituasjon, så er det forhold som man tilpasser programmet til snarere enn å sluse deltakerne ut av prosjektet.

Flere studier har tidligere pekt på at prosjektene legger vekt på *grundig* kartlegging, og vi har gjennom spørreundersøkelsen stilt spørsmål ved om kartleggingen av deltakerne i Jobbsjansen er grundigere enn for andre lignende målgrupper eller innenfor lignende ordninger.

Figur 4.4: I hvilken grad vil du si at kartleggingen av deltakerne i Jobbsjansen er grundigere enn for andre lignende målgrupper eller innenfor lignende ordninger (N=22/8)



Svarene gjengitt i figuren over tyder på at det varierer en del mellom prosjektene om kartleggingen er grundigere enn ellers, men flertallet av prosjektene viser til at kartleggingen er grundigere. Generelt beskriver prosjektene at det ofte tar tid for deltakerne å finne ut hva de vil, og at de trenger bistand for å finne fram til hvilke ressurser de har og hvilke muligheter som finnes for dem i Norge. Caseprosjektene framhever også stort sett at det er bedre rammer i Jobbsjansen for å bruke tid på kartleggingsprosessene enn i en del andre ordninger. Et av A-prosjektene vi har intervjuet, var riktignok opptatt av at den grundige kartleggingen ikke kjennetegnet Jobbsjansen spesielt. For eksempel lignet arbeidsmåtene på det som gjøres innenfor introduksjonsprogrammet. De to ulike

ordningene tilhører samme enhet i denne kommunen, og prosjektet var svært opptatt av kunnskapsoverføring mellom ordningene.

I boksen under beskriver vi hvordan et A-prosjekt jobber med kartlegging av deltakerne. Beskrivelsen illustrerer flere sentrale, gjennomgående funn fra vårt casemateriale; kartleggingen foregår over tid, det jobbes grundig og prosjektet kartlegger ut fra en helhetlig tilnærming, med vekt på både mål for kvalifiseringen og den enkeltes helse- og familiesituasjonen. Videre framgår det at den formelle kartleggingen er starten på en lang utviklingsprosess for deltakeren, og at kartleggingen kan sees på som et første steg i de ansattes veiledning overfor deltakerne.

Kartlegging i et A-prosjekt

Dette prosjektet ligger i NAV, hvor også introduksjonsprogrammet er organisert.

De ansatte beskriver at de har jobbet med å forbedre og videreutvikle kartleggingsverktøy i prosjektet, og at de har latt seg inspirere både av andre Jobbsjanse-prosjekter og av den årlige individrapporteringen når det gjelder hvilke områder som skal kartlegges. Når aktuelle deltakere vurderes for inntak, bes deltakerne først om å skrive en tekst om hvorfor de vil delta. Deretter gjennomfører to av veilederne en samtale med deltakeren. I samtalen bruker veilederne et kartleggingsskjema, og de er opptatt av å avdekke bakgrunn, utdanning, yrkeserfaring, interesser og hva deltakerne vil jobbe med. Veilederne beskriver at de også kartlegger kulturelle forhold, helse og familiesituasjon, med tanke på behov for tilpasning. Veilederne fordeler ansvaret i samtalen slik at en veileder stiller spørsmål og én noterer. I etterkant av samtalene, bearbeider veilederne informasjonen i fellesskap. Det avklares om veilederne har felles forståelse av hva som kom ut av samtalen, hva som er deltakers ønsker, motivasjon osv. I tillegg vurderer de i fellesskap om Jobbsjansen er et aktuelt tiltak for vedkommende. Veilederne framhever selv at det å være to veiledere i kartleggingsprosessen har vært et suksesskriterium.

Resultatene av kartleggingen overføres til aktivitetsplan i Modia, og de ansatte opplyser at deltakeren er med i utarbeidelsen av aktivitetsplanen fordi det er viktig at deltakerne eier sin egen plan. Prosjektet har erstattet den tidligere individuelle planen med aktivitetsplan i Modia.

De ansatte beskriver at kartleggingen også foregår over noe tid utover den innledende samtalen. Veilederne i dette prosjektet forteller at formålet med kartleggingen er å bli kjent med deltakeren. Videre forteller de at deltakerne kan lite om hvilke muligheter som finnes, og beskriver at det å bruke tid i kartleggingen åpner opp horisonten og valgmulighetene for deltakerne. Ved å bruke tid, opplever prosjektet at deltakere etter hvert tør å ytre mer av egne ønsker. For eksempel hadde prosjektet en deltaker som hadde fått praksis i en butikk. Etter en uformell prat med veilederen, kom det imidlertid fram at det hun egentlig ønsket seg var helserettet utdanning. En ansatt reflekterer slik om dette eksempelet: «Noen ganger er det utfordrende å komme fram til hva deltakeren egentlig ønsker, selv om vi forsøker så godt vi kan å kartlegge dette.» Denne deltakeren fikk etter hvert begynne med helseutdanning.

Veilederne oppgir at de bruker mer tid enn de andre som jobber i NAV på kartleggingsprosessen; at de går dypere inn i forhold. De trekker også inn andre parter i kartleggingen, for eksempel sendes noen deltakere til karriereveiledere.

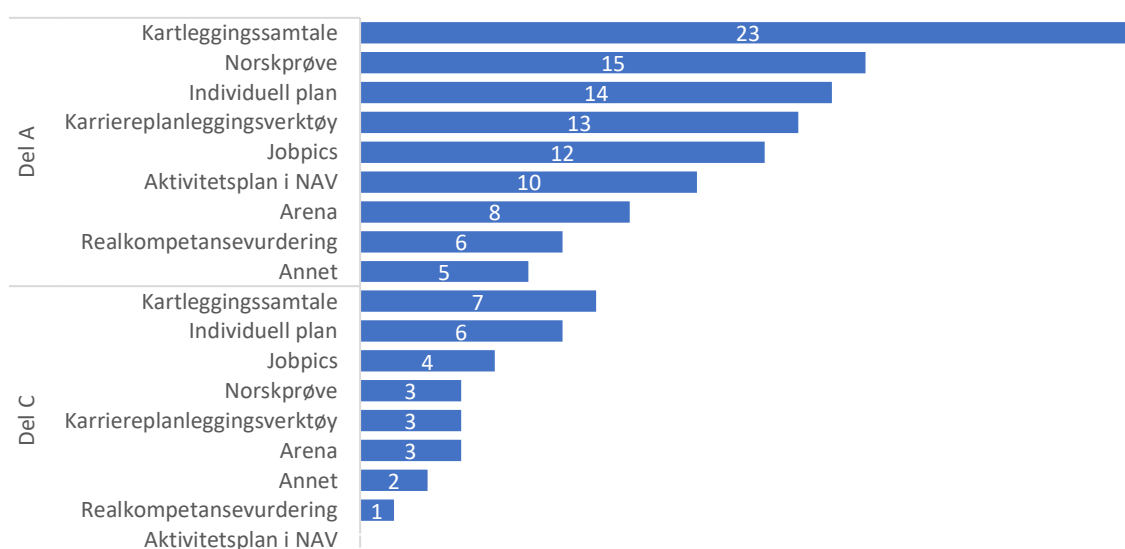
I beskrivelsen av sosialt arbeid innledningsvis i kapittelet, så vi at sosialarbeiderens utgangspunkt for å få til endring, er å se personen man skal hjelpe i en vid kontekst. Man må analysere den enkeltes situasjon ved å sette seg inn i den andre sted, og forsøke å forstå den enkeltes handlingsmåter. Ved at brukeren opplever å bli sett og forstått, kan man få «kontaktmessig innpass», i Levins (2004) termer. Dette er ikke noe som gjøres gjennom ett forsøk, ifølge Levin. Hun uttrykker snarere at man ser en

handlingsiver hos sosialarbeidere, men at det ofte er grunnlag for å gjøre en mer grundig analyse. Dersom analysen er grundig, hevder hun, vil også den påkrevde handlingen være nærliggende. Sagt på en annen måte, så vil en grundig kartlegging lettere føre til at man iverksetter de rette tiltak. Den grundige kartleggingen vi hittil har beskrevet at Jobbsjanse-prosjektene bedriver, er altså helt i tråd med godt sosialfaglig arbeid. Det er rimelig å anta at slike arbeidsmåter legger et godt grunnlag for å kunne tilby et individuelt tilpasset program for den enkelte deltaker.

Mange kartleggingsverktøy i bruk

Vi har sett nærmere på hvilke kartleggingsverktøy eller -metoder prosjektene bruker for å kartlegge deltakerne (jf. figur 4.5). På dette spørsmålet har prosjektene kunnet oppgi flere svar.

Figur 4.5: Kartleggingsverktøy eller -metoder i bruk i prosjektene (N=23/8)

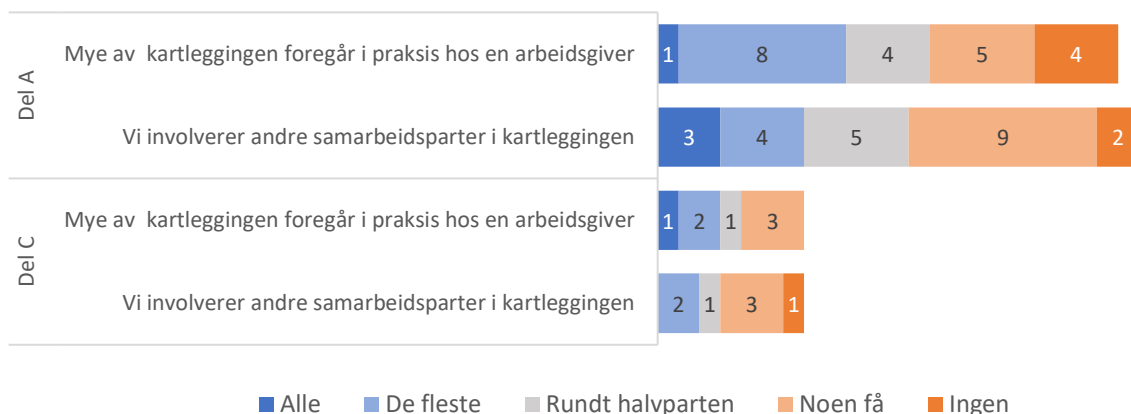


Figuren viser tydelig at det er vanlig å bruke flere ulike typer verktøy. Alle A-prosjektene gjennomfører samtaler, det samme gjør 7 av 8 C-prosjekter. I C-prosjektene er individuell plan et nesten like utbredt verktøy (6 av 8) som samtaler. Etter som dette er et lovpålagt virkemiddel for introduksjonsdeltakere, er det naturlig at det bygges videre på dette innenfor Jobbsjansen. Også innen del A er individuell plan utbredt, sammen med norskprøver, karriereplan og Jobpics²³.

I Kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen (Lerfaldet et al., 2017) pekte vi på at flere prosjekter viste til positive erfaringer med å samarbeide med arbeidsgivere om kartlegging, og at en del av kartleggingen foregår i praksis hos arbeidsgivere. Vi har derfor undersøkt dette temaet blant 2019-prosjektene.

²³ Jobpics er et bildebasert karriereveiledningsverktøy for utforskning av interesser og yrker, og eies av bransjeforeningen Arbeid & Inkludering i NHO Service og Handel.
<https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/jobpics/hva-er-jobpics/>

Figur 4.6: Samarbeid - hvor mange av deltakerne stemmer følgende påstander om kartlegging for? (N=23/7)



11 av 23 A-prosjekter svarer at det er et fåtall eller ingen av deltakere man samarbeider med andre aktører om, mens det i andre prosjekter gjelder de fleste eller alle (7 av 23), jf. figur 4.6. Også blant C-prosjektene varierer svarene mye. Svarene tyder med andre ord på at noen prosjekter arbeider systematisk med å trekke andre aktører inn i kartleggingen, mens andre prosjekter gjør dette kun for enkelt deltakere. Det ser også ut til å variere relativt mye om praksis hos en arbeidsgiver brukes som en arena for kartlegging av deltakere.

4.4 Tett oppfølging

I beskrivelsene våre om sosialt arbeid, så vi at tett oppfølging var et sentralt element. Det har også tidligere blitt påpekt at tett oppfølging kjennetegner Jobbsjanse-prosjektene. Studier har vist til at prosjekter mener metoden har vært avgjørende for resultatene, selv om det kan være ulikt hva man legger i dette begrepet. Med utgangspunkt i hvordan veilederne i Jobbsjansen utøver sin rolle, handler tett oppfølging om:

- ◆ antallet deltakere som den enkelte medarbeider følger opp,
- ◆ medarbeiderens tilgjengelighet, og
- ◆ hvor nær relasjon den ansatte og deltakeren har, og om hvilke elementer som bringes inn i denne relasjonen. (Lerfaldet et al., 2017)

For å starte med det første, så er det påpekt i flere studier og rapporter om Jobbsjansen at tett oppfølging i betydningen *få deltakere å følge opp per ansatt* har vært et av suksesskriteriene innenfor ordningen. (Se for eksempel Frøyland og Neumann (2012) og Hansen og Ohls (2011).) De siste årene har medarbeiderne gjennomsnittlig fulgt opp ca. 15 deltakere hver, jf. tabellen under.

Tabell 4.1: Totalt antall årsverk i Jobbsjansen

	Antall årsverk	Antall deltakere per årsverk
2014	101	15,6
2015	105	16,3
2016	120	14,8
2017*	59	14,5
2018*	63	14,6

*Basert på A-prosjekter. Noen få prosjekter har ikke oppgitt årsverk, og er ikke tatt med i beregningene.

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). Flere av våre informanter er også ganske tydelige på at man har rom for tettere oppfølging enn generelt i NAV og/eller introduksjonsprogrammet, også i tilfeller der prosjektene selv er lagt til NAV. Prosjektene forklarer at veilederne følger opp færre personer per medarbeider innen Jobbsjansen enn ellers. Eksempelvis viser et A-prosjekt i NAV til at mens de fordeler ca. 30 deltakere på 1,5 stillinger i prosjektet, følger andre NAV-veiledere opp anslagsvis 50-60 brukere dersom det er snakk om unge brukere, og flere dersom det er snakk om voksne brukere. Et annet C-prosjekt, som ligger i NAV, opplyser at andre NAV-veiledere har dobbelt så mange å følge opp som dem selv.

Det er rimelig å tro at det lave antallet deltakere per medarbeider, gir et godt utgangspunkt for tett oppfølging av deltakerne. Gjennom en regresjonsanalyse har vi sett på om antallet deltakere per årsverk i A-prosjekter, har betydning for overgangen til arbeid eller utdanning. Dette framstår ikke som signifikant for måloppnåelsen. Nå skal det riktignok sies at variasjonene på dette punktet ikke er særlig store mellom prosjektene innenfor Jobbsjansen, og det hadde kanskje vært mer å hente på å sammenligne dette mellom ulike integreringsordninger for å kunne si noe sikrere om betydningen av den tette oppfølgingen.

Videre har vi gjennom regresjon undersøkt hvordan forhold ved rekrutteringen av deltakere påvirker måloppnåelsen innen Jobbsjansens del A. Analysene viser at det har positiv påvirkning på sannsynligheten for måloppnåelse at prosjekter oppgir å legge vekt på deltakernes behov for tett oppfølging når de avgjør hvilke deltakere man tar inn på programmet. Prosjektlederne oppga i spørreundersøkelsen i 2018 i hvilken grad de vektla deltakernes motivasjon, helse, norskferdigheter, behovet for tett oppfølging og sannsynligheten for måloppnåelse, i vurderingen av hvilke deltakere som skulle tas inn i prosjektet. Kun behovet for tett oppfølging, hadde signifikant positiv effekt på måloppnåelse. Det er utfordrende å tolke resultatene, men en mulig tolkning er at prosjekter som er opptatt av deltakernes oppfølgingsbehov ved inntak også tilbyr slik tett oppfølging gjennom programmet.

Andre beskrivelser fra casekommunene av hva den tette oppfølgingen går ut på, er at deltakerne har en fast kontaktperson og at veilederne er lett tilgjengelige for deltakerne. For eksempel beskriver et A-prosjekt at deltakerne har telefonnummer til alle de ansatte, og flere oppgir at deltakerne kan oppsøke veilederne uten avtale. Flere gir også beskrivelser som kan kategoriseres som *proaktiv* oppfølging, hvor medarbeiderne selv oppsøker deltakere for eksempel i kritiske faser for å sjekke hvordan det går. For eksempel beskrev et prosjekt at de har oversikt over om og når deltakere skal opp til eksamen, og at det da er viktig at medarbeiderne tar kontakt med deltakerne. Man kan si at den tette oppfølgingen som casekommunene beskriver, med høy grad av tilgjengelighet og tett kontakt med en fast medarbeider, blir en del av det sosialfaglige prosjektet til medarbeiderne. Medarbeiderne legger vekt på å skape tillit; å etablere en relasjon til deltakerne der de skal føle seg sett og forstått. Kanskje kan man si at de forsøker å legge opp til en viss jevnbyrdighet i relasjonen til deltakerne, og at hjelpeperspektivet blir mer framtrædende enn kontrollperspektivet. Til sammenligning kan man si at denne oppfølgingen skiller seg fra det mer ordinære oppfølgingsarbeidet i NAV. Brukerne der må gjerne henvende seg til et felles publikumsmottak, der de må ha en forhåndsavtale med veiledere ved møter, og ved at man ikke får tilgang til telefonnummer til disse. Sistnevnte form for kontakt med hjelpeapparatet kan oppfattes som å ha sterkere innslag av styring, og kan muligens være mer avstandsskapende enn tillitsskapende. Enkelte studier har vist at

organiseringen i NAV legger til rette for en praksis basert på byråkratiske prosedyrer i større grad enn prinsippene innen sosialt arbeid (Skjefstad, 2013), og at det er en fare for at målstyringen i NAV kan være et hinder for tett nok oppfølging (Spjelkavik, 2016).

Noen av våre casekommuner er samtidig opptatt av å sette grenser for hva oppfølgingen skal gripe inn i. To av prosjektene, ett A- og ett C-prosjekt, beskriver begge at de går inn i utfordringer som økonomi, bolig, familieforhold osv *kun* dersom det oppstår utfordringer som må løses der. Jevnt over forsøker de å holde disse forholdene utenfor oppfølgingen. A-prosjektet uttrykker likevel at det er opptatt av å kommunisere overfor deltakerne at de må ta opp vanskelige forhold dersom det oppstår. Men de ønsker å unngå at kontakten mellom dem og deltakerne skal være problemfokuserende fordi det kan bli altoppslukende. De «[...] fokuserer på å se muligheter.», slik en ansatt uttrykker det. Å sysselsette deltakerne gjennom tiltak i et fulltidsprogram bidrar til å holde bekymringene borte, opplever de ansatte. Det nevnte C-prosjektet som er opptatt av å sette grenser for å hva de ansatte skal gå inn i, begrunner dette med at deltakerne må ansvarliggjøres. Prosjektlederen oppfatter at deltakerne har blitt noe passivisert gjennom tre år på introduksjonsprogrammet, og ønsker en ny innfallsvinkel hvor jobb – ikke utfordringer – er i fokus. Det er altså noe ulikt mellom våre casekommuner hvilke elementer medarbeiderne ønsker å trekke inn oppfølgingen, og dette kan henge sammen med hvilke prinsipper for veiledning prosjektene jobber etter – som vi vil utdype videre i kapittelet.

Under følger en beskrivelse fra en casekommune hvor veilederen har en svært bred tilnærming til hvilke elementer som bringes inn i oppfølgingen av deltakerne.

Tett oppfølging i et C-prosjekt

Veilederen vi intervjuet i dette prosjektet beskriver at hvor tett oppfølging det gis, varierer ut fra deltakernes behov. Videre beskriver veilederen at dersom deltakerne er i en vanskelig livssituasjon, er det behov for tett kontakt. Det kan da være snakk om å møtes tre ganger i uka til en samtale, i andre tilfeller en gang ukentlig. Videre beskriver hun at deltakerne kan ringe når som helst, at de gjerne går på turer sammen i helgene osv. På spørsmål fra intervjuer om hvilke forhold som følges opp, svarer veilederen: «Ja, det er jo «livet». Hva skal jeg si? Noen har barn som ikke bor i Norge, de bor med besteforeldre, noen av dem har gått gjennom tøffe samlivsbrudd, [det] krever at man er tett på.»

Om betydningen av en slik tett oppfølging svarer veilederen:

«Den tettere oppfølgingen er veldig avgjørende, det å ha mulighet til å være tett på når de trenger det – at vi kan se på løsninger fra en annen vinkel – det handler om å sette ord på ting. Mange kommer fra kulturer der det ikke er vanlig å sette ord på følelser; det er så sårbart. I en samtale kan vi se på ting på nye måter, de kan ringe når som helst – gåtur i helgene, ringer på ettermiddag Handler om hele mennesket ... jeg kan sette som krav om at de skal bestå ditt og datt, men hvis det er ting i hjemmet eller hos dem selv, så er det utålig viktig med samtale. [Å] ikke føle seg alene, er utrolig viktig.»

Veilederen oppgir til oss at hun mener det er viktig å ta tak i de vanskelige temaene, og å få til raske endringer dersom det er behov for det. Samtidig er veilederen opptatt av å finne fram til deltakernes ressurser og hun er orientert mot målet om at deltakerne skal komme i arbeid, og at prosjektet skal bidra til å skaffe deltakerne kompetanse som er etterspurt av arbeidsmarkedet.

Veilederen i prosjektet som er beskrevet i boksen over, ser ut til å legge sterkt vekt på omsorgsaspektet ved sosialt arbeid, men også «å starte der klienten er», slik Levin (2004) uttrykker det: man er opptatt av å rydde opp på ulike områder i livet for å skape ro omkring kvalifiseringen. Dette har tidligere blitt omtalt som arenarydding. (Lerfaldet et al., 2017) Veilederne i alle de beskrevne caseprosjektene over, legger et ressursorientert perspektiv til grunn. De ser derimot ut til å ha ulik oppfatning av om veilederne, på veien til målet, skal initiere samtaler om vanskelige livsforhold for å bearbeide dem eller om de på den andre siden i all hovedsak skal fokusere på det deltakerne kan få til. Sistnevnte holdning kan sies å ha sterk forankring i tankegangen bak Løsningsfokustert tilnærming (LØFT), der det gis mer oppmerksomhet om løsninger enn å forstå problemene (se boks i del 4.5). I det følgende kommer vi nærmere inn på ulike veiledningsformer i bruk.

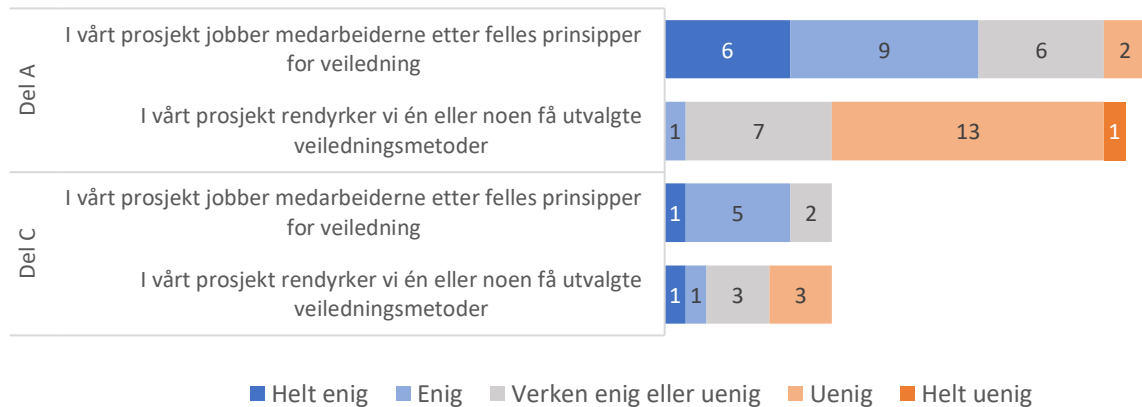
4.5 Veiledningsmetoder

Kunnskapsoppsummeringen pekte på at veiledning av deltakerne i Jobbsjansen kan sees på som en sentral og integrert del av den helhetlige tilnærmingen som prosjektene har. (Lerfaldet et. al 2017) Det er ingen entydig og felles forståelse av hva det vil si å bedrive veiledning overfor brukere av ulike tjenester, og på mange måter kan man si at begrepene *oppfølging* og *veiledning* er nokså overlappende. I denne sammenhengen bruker vi begrepet veiledning til å omtale målrettede samtaler mellom medarbeiderne i Jobbsjansen og deltakerne, enten individuelt eller i grupper. Valg av samtaleteknikker har gjerne sitt utspring i et menneskesyn eller en faglig tradisjon, og veiledningen kan derfor sies å romme mer enn bare de faktiske samtalene. Tidligere studier har vist at innslag av ressurs- endrings- og løsningsorienterte veiledningsmetoder har vært utbredt innen Jobbsjansen. Vi skal nå se på funn fra denne evalueringen om hva som kjennetegner Jobbsjanse-prosjektenes arbeid med veiledning.

Felles prinsipper for veiledning, snarere enn rendyrkede metoder

Til tross for inspirasjon fra, og bruk av, elementer fra ressursorienterte veiledningsmetoder, har det tidligere blitt påpekt at Jobbsjanse-prosjektene i liten grad har gjennomført en konsistent metodisk tilnærming i sitt arbeid. Vi har derfor undersøkt dette aspektet gjennom spørreundersøkelsen. Vi ba prosjektene ta stilling til hvor enige de var i beskrivelser av hvordan prosjektet jobber med veiledning, jf. figur 4.7.

Figur 4.7: Ta stilling til hvor enig du er i følgende beskrivelser om hvordan ditt prosjekt jobber med veiledning (N=23/8)



Overordnet sett ser flertallet av prosjektene ut til å arbeide etter noen felles prinsipper for veiledning. Dette er langt mer utbredt enn at prosjektene rendyrker én eller noen få utvalgte veiledningsmetoder. Vi tolker det slik at det i flertallet av prosjekter er skapt en enighet om rammer for hvordan veiledningen skal utføres, men at det ikke er lagt føringer for noen få bestemte metoder som prosjektet jobber systematisk med.

Utbredte veiledningsmetoder

Prosjektene har gjennom åpne svar i spørreundersøkelsen utdypet hva slags veiledningsmetoder de tar i bruk, og hva disse går ut på. Generelt ser prosjektene ut til å ha god oversikt over ulike tilgjengelige verktøy, som de tar i bruk og tilpasser ulike deltakere. Et sentralt fellestrekk fra disse beskrivelsene, er at prosjektene legger et ressursperspektiv til grunn for veiledningen.

Av veiledningsverktøy eller -metoder som går igjen i flere av prosjektene, er Motiverende intervju (MI) veiledningsmetoden som oftest trekkes fram - på tvers av Jobbsjansens delordninger. I tillegg nevner en rekke prosjekter at de tar i bruk LØFT og/eller Supported Employment. For en utdyping av disse metodene, se boksene på de påfølgende sidene.

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 samtalerne og arbeidet med endring.²⁴ 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)

Teksten er hentet fra kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen (Lerfaldet et al., 2017)

IMDi har finansiert forskningsbasert utprøving av SE i utvalgte Jobbsjanseprosjekter, og innenfor denne rammen prøves SE ut som en konsistent metode (se beskrivelse i boks under).

²⁴ (Bart og Näsholm 2007 i Frøyland og Neumann 2012:40)

Supported Employment

Supported Employment (SE) er en metodisk tilnærming utviklet for å hjelpe vanskeligstilte mennesker å få arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet (IPS Norge, 2015). Tradisjonelle arbeidsrehabiliteringstiltak, både i Norge og internasjonalt, har i hovedsak vært basert på en train-place tankegang, hvor personer mottar arbeidstrening og opplæring i skjermede arbeidssituasjoner eller gjennom praksisarbeid før en oppsøker ordinært lønnet arbeid. Tanken bak denne metoden er at bestemte ferdigheter må på plass før en person kan gå inn i og mestre et vanlig arbeidsløp. Supported Employment (SE) bygger derimot på place-train-prinsippet, som innebærer at bistand til å finne arbeid skal foregå uten foregående trening eller opplæring. Det innebærer tidlig utplassering på en arbeidsplass og det fokuseres på ordinært lønnet arbeid. Denne tilnærmingen står i motsetning til tradisjonelle tiltak, ved at den bryter med vanlige antakelser om at personer med alvorlige diagnoser eller utfordrende livssituasjoner ikke kan, bør eller ønsker å arbeide på det åpne arbeidsmarkedet.

European Union of Supported Employment (EUSE) har vært sentral i å definere og videreutvikle metoden i Europa (EUSE, 2010). SE-bistand ytes i fem trinn, som kort oppsummert består av følgende elementer:

- ◆ Innledende kontakt og å etablere samarbeidsavtale med bruker
 - ◆ Yrkeskartlegging og karriereplanlegging
 - ◆ Finne en passende jobb
- ◆ Samarbeid med arbeidsgiver for å utvikle og vedlikeholde jobber
 - ◆ Opplæring og trening på og/eller utenom arbeidsplassen

Personene som yter den direkte bistanden overfor brukerne i SE kalles jobbspesialister. Når en deltaker blir med i tiltaket, får han eller hun tildelt en jobbspesialist som gir individuell og tett oppfølging. Den evidensbaserte metoden innenfor SE kalles Individuell jobbstøtte (IPS). SE har de siste årene blitt prøvd ut overfor nye grupper, for eksempel i NAV, og prøves nå også ut overfor innvandrere som målgruppe.

IMDi har for eksempel finansiert implementeringen av kunnskapsbasert praksis i SE i fire utvalgte Jobbsjanseprosjekter. I prosjektet har forskere bistått praksisfeltet med utprøving og implementering av SE for målgruppa. (Maximova-Mentzoni, Spjelkavik, Frøyland, Schafft og Egeland, 2019)

Elementer av SE-metodikken tas imidlertid i bruk i prosjekter også utenom den igangsatte utprøvingen, og flere av våre casekommuner viser kjennskap til metoden og/eller tar elementer fra den i bruk. Et par av disse kommunene har imidlertid også innvendinger til SE. Et C-prosjekt viser til at de kjenner til metoden fordi den er i bruk i en lokal arbeidsmarkedsbedrift og NAV, om enn ikke i en stringent versjon. Prosjektlederen oppfatter at metoden som er i bruk der ikke blir individuelt nok tilpasset, at oppfølgingen ikke er langvarig nok og at NAV har høye språkkrav til deltakere som skal få

oppfølging av jobbspesialister. I en annen casekommune er manualbasert IPS i bruk i NAV, hvor dette A-prosjektet er organisert. De ansatte er godt kjent med metoden og mener de har jobbet etter flere av dens prinsipper også før metoden ble introdusert. Å følge metoden gjennomgående innenfor Jobbsjansen oppfattes derimot ikke som hensiktsmessig, og de oppfatter at det ville blitt for rigid og for ensidig orientert om jobbforhold. Ettersom Jobbsjanse-deltakerne ofte har behov for bistand på andre livsområder, og her nevner prosjektet boliganskaffelse, vil ikke dette omfattes av jobbspesialistens bistand – slik de ansatte oppfatter det.

Bruken av individuelle planer som et verktøy i veiledningen, ser ut til å være betydelig – ifølge åpne svar i spørreundersøkelsen. Ellers viser flere prosjekter til at Jobpics, veilednings-plattformen²⁵ i Nav og Handlings- og refleksjonsmodellen²⁶ er i bruk. Videre er det flere prosjekter som aktivt benytter karriereveiledning, og det virker således til å være et stort fokus på den enkeltes planer og mål for deltakelse i utdannings- og arbeidslivet.

Ellers er det betegnende for våre funn, både fra intervjuer og åpne svar i spørreundersøkelsen, at det er to sentrale elementer som veilederne jevnt over vektlegger i sitt arbeid med deltakerne. Det ene knytter seg til bevisstgjøring av både deltakernes muligheter og ønsker, som vi også var inne på under kartleggingstemaet. Prosjektene beskriver at de legger vekt på at deltakerne skal bli klar over egne ressurser og at deltakerne skal «eie» sin egen prosess. En ansatt sier det slik:

Mange har dårlig selvtillit på at de er gode på noe, og kartlegging gjør dem mer bevisste på det.

På spørsmål om hvordan prosjektet bedømmer motivasjon til deltakerne, uttrykker en prosjektansatt noe av det samme:

[Vi] bruker mye tid på å finne ut hva de ønsker. Finne ut hvor de er i livet, [om] de ønsker å satse eller ikke. Disse avgjørelsen tar vi sammen med dem, de må selv være med på det. Vi sier at det er krevende opplegg, det er ganske høye krav. Det berører mye.

Det andre elementet veilederne vektlegger handler om realitetsorientering om hva som er mulig å få til innenfor rammene av programmet og i det norske samfunnet som sådan. Dette siste kan kanskje sies å være del av en bevisstgjøringsprosess av hvilke begrensninger som finnes. Ett av A-prosjektene har for eksempel en utforskende holdning til deltakernes liv, og er opptatt av å tydeliggjøre for deltakerne at ulike deler av livet vil være med å påvirke hvorvidt de vil klare å konsentrere seg om kvalifiseringen. Det handler altså om en bevisstgjøring av deltakerne. Slike bevisstgjøringsprosesser ser også ut til å være et grunnleggende premiss i prosjektenes arbeid fordi deltakerne, ifølge de ansatte, ofte ikke selv er klar over egne utfordringer eller styrker. Å sammen dykke ned i ulike områder av deltakernes liv, kan dermed åpne opp for nye innsikter om deltakernes utviklingsmuligheter - for begge parter.

Holdningene som Jobbsjanse-veilederne har, kan sies å være påvirket av retningen som ofte kalles empowerment eller myndiggjøring, som har blitt en mye anvendt retning innen sosialt arbeid de siste

²⁵ Veiledningsplattformen er en samling av de mest relevante samtaleteknikkene NAV-veiledere skal bruke i veiledning av brukere. Det er en opplæringspakke, et oppslagsverk og praktisk verktøy til bruk for veilederne i NAV.

²⁶ Veiledningsmodellen ble utviklet av Gunnar Handal og Per Lauvås og rettet seg opprinnelige mot lærerstudenter. Det legges stor vekt på formelle veiledningssamtaler og refleksjon over handling og/eller plan for handling.

15-20 årene. (Levin, 2004) Vi har også tidligere i rapporten sett at det er høy bruk av ulike ressursorienterte tiltak for deltakerne. Retningen er godt forankret i klassisk sosialfaglig arbeid; det handler om å få, eller selv ta, mer makt, å bli aktør i eget liv – eller sagt på en annen måte: hjelp til selvhjelp. (Levin, 2004)

Gruppeveiledning

Et annet interessant fellestrekk på tvers av ordning A og C, er at et flertall av prosjektene benytter gruppeveiledning i tillegg til individuelle samtaler. 15 av 23 A-prosjekter og 5 av 8 C-prosjekter oppgir i spørreundersøkelsen at de tilbyr gruppebasert veiledning til deltakerne.

På åpent spørsmål i undersøkelsen om hva den gruppebaserte veiledningen går ut på, ser vi at dette rettes mot svært varierte temaer, som jobbsøking, karriereveiledning og arbeidslivkunnskap. Som en del av dette er det flere prosjekter som tar opp forventninger i arbeidslivet knyttet til formelle og uformelle normer og verdier. Videre er temaer knyttet til den personlige sfæren et gjentakende fokus for gruppebasert veiledning. Herunder nevnes blant annet samtaleemner om økonomi, familie, helse og stressmestring. I tillegg er den gruppebaserte veiledningen en arena hvor deltakerne kan dele erfaringer med hverandre.

Videre stilte vi spørsmål i spørreundersøkelsen om hva som er den viktigste betydningen av slik gruppebasert veiledning. Den mest framtrædende betydningen ser ut til å være at deltakerne får en arena hvor de kan utveksle erfaringer, motivere hverandre, diskutere aktuelle problemstillinger og slik lære av hverandre. Dette kan altså bidra i kvalifiseringsarbeidet. Et C-prosjekt forteller at de har gode erfaringer med å invitere inn tidligere Jobbsjanse-deltakere for å fortelle om sine opplevelser og at de slik sett fungerer som rollemodeller. Det sosiale fellesskapet trekkes også fram som sentralt av flere prosjekter, og noen av prosjektene forteller at deltakerne har benyttet seg av nettverket utenfor Jobbsjansen også. Gjennom samtalene kan deltakerne bli mer bevisst egne ressurser, helse, familiesituasjon. Det er flere av prosjektene som peker på at denne formen for veiledning gir deltakerne mulighet til å bli mer selvstendige, selvhjulpne og integrert i det norske samfunnet. Slik beskriver et A-prosjekt betydningen:

Det å jobbe med et tema i en gruppe gjør at deltakerne får diskutert seg imellom. Dette har ofte en bedre effekt enn at vi kommer med rådgivning som "eksperter". Deltakerne identifiserer seg i større grad med hverandre enn de gjør med de som jobber i Jobbsjansen. Det å være en del av en gruppe er noe av det vi mener er mest effektivt med det å være deltaker i Jobbsjansen.

Veilederrollens betydning

Vi ser det som en generell tendens både ut fra spørreundersøkelsen og casematerialet at Jobbsjanse-prosjektene i stor grad har et pragmatisk forhold til bruken av bestemte veiledningsmetoder. De spiller på sin helhetlige erfaring opparbeidet gjennom både utdanning og arbeid, og tar i bruk elementer av metoder som de finner hensiktsmessig. Det betyr både at bruken av metodene tilpasses individuelt til den enkelte deltaker, den enkelte veiledningssituasjon og mellom veilederne innad i et prosjekt.

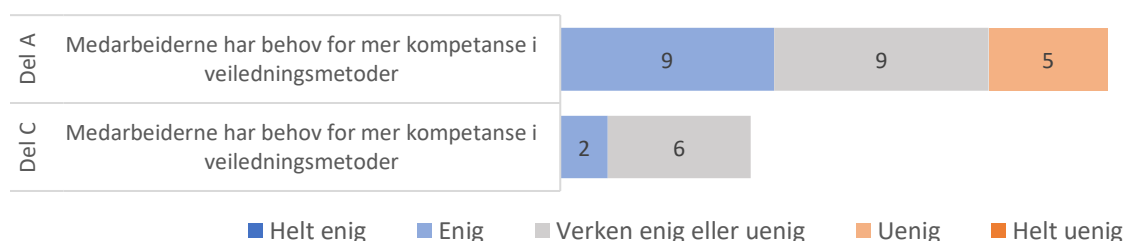
Kunnskapstyper innen sosialt arbeid

Levin (2004) henviser til Johannesens (1999) definisjon av ulike aspekter av kunnskap som sosialarbeideren tar i bruk i utøvelsen av sin rolle. Det er for det første den mer teori- og faktabaserte *påstandskunnskapen* om hva som er godt sosialfaglig arbeid. Videre er det *fortrolighetskunnskap*, som er en form for kunnskap som forutsetter forståelse av «den andre», hvor en tar i bruk empati og egen erfaring. Ens oppfatninger av påstandskunnskaper kommer så å si fram i fortrolighetskunnskapen. Den siste formen for kunnskap er *ferdighetskunnskap*, som er en type kunnskap man får gjennom erfaring i utøvelse av sitt arbeid, og som handler om å vite hvordan man skal gjøre ting. De to siste formene for kunnskap er mer erfaringsbaserte og uttalte kunnskapsformer.

Påstandskunnskapen blir ofte en rettesnor for sosialarbeideren, men er ikke nok til å gjøre en god jobb. Vurderinger av «personen i situasjonen» og hva som må gjøres, er noe sosialarbeideren bare vet. Kunnskapen om verdier sitter i kroppen, og integreres i erfaringskunnskapen. (Levin 2004)

Med utgangspunkt i Levins (2004) beskrivelser av ulike kunnskapstyper innen sosialt arbeid (se boks over), kan vi si at veilederne i Jobbsjansen er eksempler på utøvelse av de ulike kunnskapstypene. Veilederne kjenner til de ulike metodene (kunnskap om de ulike ressursorienterte metodene) og tar i bruk deler av dem som er relevante ut fra deres forståelse av den enkeltes behov (fortrolighetskunnskap), for så å gjennomføre veiledningen på den måten deres erfaring tilsier er best (ferdighetskunnskapen). En slik utøvelse av rollen til veilederne, tilsier at det er ustrakt grad av skjønnsutøvelse overfor deltakerne, og at veilederens kompetanse og utøvelse av rollen blir et viktig premiss innen Jobbsjansen. Vi ba derfor prosjektlederene ta stilling til om medarbeiderne har behov for mer kompetanse i veiledningsmetoder.

Figur 4.8: Ta stilling til hvor enig du er i følgende beskrivelser om hvordan ditt prosjekt jobber med veiledning (N=23/8)



Svarene, jf. figur 4.8, tyder på at dette varierer en del mellom prosjektene. Det er like mange A-prosjekter som mener medarbeiderne har behov for mer kompetanse, som de som verken er enig eller uenig i dette. Seks C-prosjekter svarer verken er enig eller uenig i dette, som kan tyde på at de er noe usikre eller synes det er vanskelig å ta stilling til påstanden. Tatt i betraktning hvilken betydning veilederens utøvelse av sin rolle har å si for deltakerne, kan bruken av ulike metoder - både innenfor kartlegging, oppfølging og veiledning - være et område IMDi bør vektlegge på erfaringsamlinger og kompetanseheving for Jobbsjansen-veilederne.

4.6 Gode rammer for brukermedvirkning

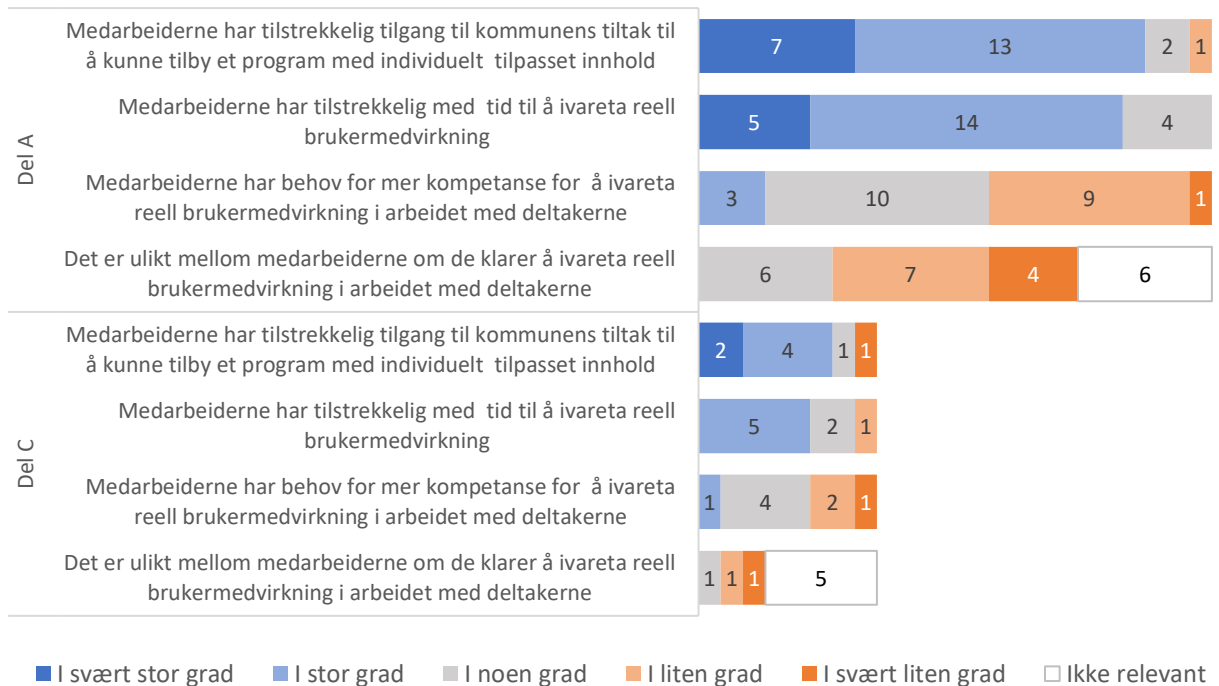
Som innen alt kvalifiseringsarbeid, er individuell tilpasning av programmet et viktig premiss innen både del A og C av Jobbsjansen. Å skulle ivareta individuell tilpasning forutsetter innsikt i deltakernes behov. Over tid har det blitt økt oppmerksomhet om at offentlige tjenester må ha et tydelig brukerperspektiv (Difi, 2010). Difi (2010) viser til at dette handler om vektlegging av

- ◆ *brukerretting*, det vil si at «brukernes behov får betydning for utformingen av innholdet i tjenestene og omfanget av tjenestetilbudet», og
- ◆ *brukermedvirkning*; at «brukerne skal være med på utformingen av tjenestene, enten enkeltvis eller ved at brukergruppen er representert i fora som har innflytelse på hvordan tjenestene blir utformet og prioritert».

Innenfor Jobbsjansen tolker vi det som at både brukerretting og brukermedvirkning er et mål. Så langt i evalueringen har vi funnet at prosjektlederne i stor grad mener at deltakerne ønsker å medvirke, men også at en del prosjekter opplever det som utfordrende at deltakerne ikke er vant til å reflektere over eller ytre egne behov. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Andre utfordringer i arbeidet med brukermedvirkning er at deltakerne kan ha svært ulike behov og at de trenger hjelp på mange områder i livet. Prosjektene har også vist til at det er et kompetansegap mellom deltakernes kvalifikasjoner og krav som stilles på arbeidsmarkedet. Mange prosjekter oppfatter at ikke alle deltakere har realistiske ønsker eller mål. På den annen side pekte delrapporten på at et stort flertall av prosjektene vurderer at de deltakerne som *ønsker* å medvirke, har reell innflytelse på hvilke tiltak som skal inngå i programmet. Delrapporten konkluderte imidlertid med at arbeidet med å sikre brukermedvirkning er tids- og ressurskrevende å få til, og at veilederne må balansere behovet for å hjelpe og ansvarliggjøre deltakerne i kvalifiseringsprosessen. Det er tydelig at veiledernes utøvelse av sin rolle, men også samspillet mellom veileder og deltaker, er avgjørende for at medvirkningen skal være reell. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018))

Basert på funnene i delrapporten har vi gjennom årets spørreundersøkelse bedt prosjektlederne ta stilling til om medarbeiderne har tilstrekkelig med tid til å ivareta brukermedvirkning – som ble pekt på som en utfordring i fjor. Vi har også bedt prosjektlederne vurdere om de har tilstrekkelig tilgang på relevante tiltak for å kunne tilby et individuelt tilpasset program. Ettersom medvirkningsmulighetene er sterkt knyttet til veilederens rolle, har vi også sett nærmere på om det ser ut til å være ulikt hvor godt de ivaretar brukermedvirkning og behovet for økt kompetanse på området, jf. figur 4.9.

Figur 4.9: Ta stilling til i hvilken grad følgende påstander om brukermedvirkning stemmer for deres prosjekt (N=23/8)



Hovedtendensen er at prosjektlederne opplever at medarbeiderne *har* tilstrekkelig tid og kompetanse til å ivareta reell brukermedvirkning, og at de har tilstrekkelig tilgang på kommunens tiltak til å kunne tilby et program med individuelt tilpasset innhold. Samtidig uttrykkes det fra en del av prosjektene at det er behov for mer kompetanse, og blant A-prosjektene er det en del som erkjenner at det er ulikt mellom medarbeiderne om de greier å ivareta reell brukermedvirkning.

Evalueringen av introduksjonsprogrammet viste til at dersom kommuner la vekt på reell medvirkning, hadde det signifikant positiv effekt på måloppnåelsen blant menn. (Djuve et al., 2017) Vi har undersøkt hvorvidt noe lignende stemmer innen del A av Jobbsjansen. Vi har tatt utgangspunkt i spørsmål fra spørreundersøkelsen i 2018 der prosjektlederne vurderer hvor lett eller utfordrende det er å tilpasse programinnholdet til den enkelte deltaker, samt anslag fra prosjektlederne over hvor stor andel av deltakerne som ønsker å delta i utarbeiding/revidering av den individuelle planen. Hypotesen som ligger til grunn, er at prosjekter som vurderer det som utfordrende å ivareta brukermedvirkning i mindre grad oppnår målet om å få deltakerne over i arbeid eller utdanning. Videre er hypotesen at dersom prosjektene vurderer å ha en stor andel deltakere som ønsker å delta i å utforme sine IPer, vil det ha positivt utslag på måloppnåelse. Vi finner ikke støtte for disse hypotesene i våre regresjonsanalyser (se også kapittel 7). En viktig forskjell fra introduksjonsprogrammet, er riktignok av deltakerne i Jobbsjansens del A nesten utelukkende er kvinner – som man ikke fant signifikant positiv effekt for i evalueringen av introduksjonsprogrammet. (Djuve et al., 2017) Det skal også nevnes at svarene fra spørreundersøkelsen tydet på prosjektene jevnt over vektla brukermedvirkning, og det kan derfor være for lite variasjon på disse spørsmålene til at regresjonen fanger opp et eventuelt utslag på måloppnåelsen.

Vår evaluering tyder på at forholdene ligger godt til rette for å ivareta brukermedvirkning innenfor Jobbsjansen: prosjektene har stort sett deltakere som ønsker innflytelse og medarbeiderne tid til å ivareta det samt tilstrekkelig med tilgang på tiltak til å tilby et individuelt program. Som vi har vist tidligere i kapittelet, tyder mye på at veilederne jobber svært tett på og helhetlig med deltakerne. De jobber etter ressursorienterte metoder og legger krefter i å etablere en relasjon til deltakerne basert på tillit. De få deltakerne vi har intervjuet, så ut til å være involvert i sentrale beslutninger om sitt program, selv om noen funn også tydet på at beslutningene lå hos veilederne. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig med data i vår evaluering til å si at deltakerne jevnt over opplever at deres behov for å påvirke blir tilstrekkelig ivaretatt, ei heller finner vi noen direkte utslag på graden av brukermedvirkning på måloppnåelsen.

4.7 Oppsummering og drøfting

Det vi har vist i dette kapittelet er at veilederne i Jobbsjansen, og måten de arbeider på overfor deltakerne, i stor grad er med på å forme ordningen. Våre funn peker også i retning av at dette arbeidet har stor betydning for hva man oppnår i ordningen.

Veilederne jobber ut fra en helhetlig tilnærming til deltakerne og ut fra sosialfaglige verdier og prinsipper. Helt fra starten av legger veilederne ned mye krefter i å etablere en tillitsbasert relasjon med deltakerne, som legger grunnlaget for endringsarbeidet som veileder og deltaker sammen skal stå for videre i programmet. Veilederne kartlegger bredt, grundig og utforskende. De tar hensyn til at det på den ene siden er en modningsprosess for deltakeren å finne fram til hva som er ens målsettinger og muligheter, og at veilederen på den andre siden selv må bruke tid for å få en forståelse av det samme.

Dette utforskningsarbeidet kan oppleves som ekstra krevende ut fra et kulturelt perspektiv. For veilederne kan det være vanskeligere å skulle sette seg inn i deltakerens sted når man ikke deler de kulturelle kodene (Levin, 2004), mens det for deltakeren kan ta mer tid å forstå sine egne muligheter i en noe ukjent kontekst. På den måten kan man kanskje si at en slik utviklingsprosess kan være ganske dyptgripende og kan sees på som del av deltakernes identitetsdannelse. Deltakerne kan sies å skulle reposisjonere seg i det norske samfunnet, de skal se på seg selv med nye øyne og skal i samspill med omverdenen finne seg en ny plass i det norske samfunnet.

Det kan virke som Jobbsjansen nettopp gir medarbeiderne tilstrekkelig med rom for den tette individuelle oppfølgingen og ressursorienterte veiledningen av deltakerne som kreves av et slikt utviklingsprosjekt. En slik arbeidsmåte kan tenkes å stå i kontrast til de mulighetene som ordinært sett finnes i det offentlige tjenestetilbudet på kvalifiseringsområdet. Våre funn tyder på at veiledere i en del andre ordninger følger opp langt flere brukere, og studier har funnet hold i at vektlegging av byråkratiske prosedyrer og kontroll til tider tillegges mer vekt i hjelpeapparatet enn hjelpeaspektet. (Skjefstad, 2013) Det er også tidligere pekt på at en del sosialarbeidere finner det vanskelig å forene arbeidslinja som mål med det å drive sosialfaglig godt arbeid. (Fossestøl et al., 2016) Disse beskrivelsene står i kontrast til arbeidet innenfor Jobbsjansen – en ordning som fører mange innvandrere over i arbeid eller utdanning.

Kapittel 5 – Forankring, samarbeid og kunnskapsdeling

Dette kapittelet handler om Jobbsjanse-prosjektenes forankring, samarbeidsrelasjoner og arbeid med kunnskapsdeling innenfor del A og C. Nærmere bestemt ser vi på i hvilken etat kommunene forankrer arbeidet, og hvilken rolle denne forankringen eventuelt spiller. Vi tar for oss hvilke aktører prosjektene samarbeider med, hvordan samordningen mellom ulike aktører fungerer og hvilke muligheter og utfordringer samarbeidet gir. Kunnskapsdeling er også et sentralt tema; ser Jobbsjanse-prosjektene ut til å spille noen rolle for kommunenes helhetlige arbeid med integrering? Til slutt i kapittelet ser vi på hvordan prosjektene deler kunnskap med hverandre.

Vi finner at NAV, voksenopplæringen og den kommunale flyktningetjenesten fortsatt er tre av de viktigste aktørene i Jobbsjansen, både som prosjekteiere og samarbeidspartnere for hverandre. Flertallet av prosjektene i begge delordninger er forankret i NAV. Hvilken etat prosjektet er forankret i, har noe å si for tiltaksbruken. NAV-prosjekter tilbyr først og fremst mange ulike varianter av tiltakspakker, der en sterkt arbeidsrettet er den vanligste blant dem. Et flertall av deltakerne i voksenopplærings-prosjekter får en bredt anlagt tiltakspakke, mens et stort flertall av deltakerne i flyktningetjenesten får en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke. Videre finner vi at etatstilhørigheten har noe å si for måloppnåelsen; deltakere i prosjekter organisert i den kommunale flyktningetjenesten, har høyere sannsynlighet for måloppnåelse enn andre.

Videre peker vi på at prosjektene har et bredt og hyppig samarbeid med andre aktører, og at de selv trekker fram samarbeid som et av de fremste suksesskriteriene for resultatene i Jobbsjansen. Prosjektene samarbeider med andre både om rekruttering, tiltak, finansiering av livsopphold for deltakerne og oppfølging av deltakerne. Prosjektene framhever at man må arbeide for en god og tett dialog for å få til et godt samarbeid med andre aktører. Videre legger prosjektene vekt på rutiner og avtaler, jevnlig kontakt, klar rollefordeling og felles mål som viktige forutsetninger for godt samarbeid. Funn fra 2019 tyder på at forholdene ligger godt til rette for, og at det foregår, mye læring og deling mellom prosjekt og øvrige etater i kommunene. Prosjektene vurderer dessuten at Jobbsjansen i økende grad bidrar til å forbedre kvaliteten i kommunens integreringsarbeid. Det er imidlertid behov for mer systematikk i kommunens arbeid med å trekke lærdom ut fra prosjektarbeidet. Vi finner også at det er potensiale for mer samarbeid mellom prosjektene.

5.1 Organisatorisk forankring

Det er opp til kommunene som får innvilget Jobbsjanse-tilskudd å velge i hvilken etat de vil organisere Jobbsjanse-prosjektet. Jobbsjanseprosjektene er stort sett forankret i tre forskjellige etater: NAV, voksenopplæringen (VO) eller den kommunale flyktninge-/innvandrertjenesten (FT). I perioden fram mot 2016 ble flere og flere prosjekter organisert i NAV, jf. tabellen under. Etter dette ser vi en nedgang i andelen NAV-prosjekter, men det er fortsatt et flertall av prosjektene som er forankret der.

Tabell 5.1: Prosjekter organisert i NAV

	Antall prosjekter organisert i NAV	Andel prosjekter organisert i NAV
2014	28	52 %
2015	34	61 %
2016	35	66 %
2017*	20	57 %
2018*	18	60 %

**I 2017 og 2018 har vi kun inkludert A-prosjekter, ettersom det er de som er sammenlignbare med prosjekter i årene før dette.*

Vi har også bedt prosjekter som har besvart våre spørreundersøkelser om å oppgi hvilken etat som har ansvaret for Jobbsjansen. Dette er altså ikke basert på en fulltelling av prosjektene, som i tabellen over. Figuren under viser etatsforankringen i 2019, for del A, del C og totalt.

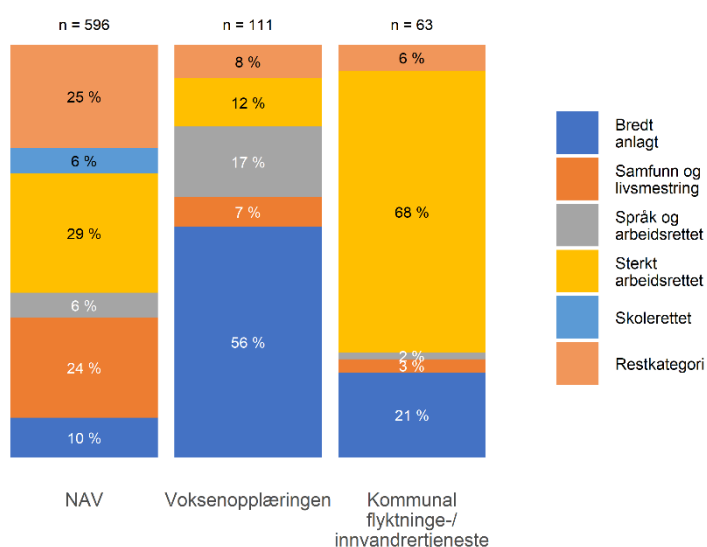


Som vi ser ligger flertallet av disse prosjektene i NAV, både totalt (63 pst.) og innenfor hver av delordningene: del A (61 pst.) og C (67 pst.). Andelen NAV-ledede prosjekter er faktisk høyere i del C enn del A i 2019, mens det i fjor var omvendt. I del C er det ingen av respondentene i 2019 som har forankring i den kommunale flyktningetjenesten.

Ulik tiltaksbruk i ulike etater

Den organisatoriske forankringen er interessant i den grad ulik forankring fører til ulik tilgang på tiltak, kompetanse og ressurser – og i siste innsats resultater. I kapittel 3 så vi nærmere på bruken av tiltakspakker for ulike grupper av deltakere i del A, og vi skal nå se dette opp mot hvilken etat som har ansvaret for Jobbsjansen. Dataene tyder på at det er en del forskjeller i bruken av tiltak mellom etatene.

Figur 5.2: Tiltakspakker fordelt på jobbsjansprosjektenes etatstilhørighet



Vi ser at den kommunale flyktningetjenesten har vel så stor tilgang på arbeidsrettete tiltak som NAV; hele 68 pst. av deltakerne her får en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke. Dette gjelder til sammenligning kun 12 prosent av deltakere med tilhørighet til prosjekter forankret i voksenopplæringen. I prosjekter lagt til voksenopplæringen, er det den bredt anlagte tiltakspakken som dominerer; 56 pst. av deltakerne tilbys denne. Denne tiltakspakken kjennetegnes av at deltakerne tilbys mange og svært varierte tiltak. Man kunne forvente at prosjekter i VO var opptatt av tiltak som etaten ordinært sett selv tilbyr, som norskopplæring, grunnskole- og eller videregående opplæring for voksne. Noe overraskende får ingen deltakere i VO-prosjekter en skolerettet pakke, og kun 17 pst. får en «språk- og arbeidsrettet» tiltakspakke.

Når det gjelder NAV, ser vi en forholdsvis jevn fordeling mellom bruken av ulike tiltakspakker: 29 pst. får en sterkt arbeidsrettet pakke, 24 pst. får tiltakspakken som vektlegger samfunns- og livsmestringstiltak. Det er også klart vanligere for deltakere tilknyttet NAV enn de andre to etatene å bli plassert i den uspesifiserte tiltakspakken «restkategori», hvor vi ikke har klart å finne noen klar profil på bruken av tiltak. 25 pst. av NAV-deltakerne kan plasseres i denne kategorien, mot hhv. 8 pst. i VO og 6 pst. i FT. Den høye bruken av «restkategorien» kan tolkes både positivt og negativt. Den negative fortolkningen er at mange deltakere får en tiltakssammensetning som er lite spesifikk og uten en overordnet plan. Samtidig kan det tolkes positivt ved at dette kan indikere høy grad av individuell tilpasning for hver enkelt deltaker. I tillegg er tiltakspakken «Samfunn og livsmestring» klart mer utbredt for NAVs Jobbsjansedeltakere.

Oppsummert er altså hovedtendensen at

- ◆ deltakere i NAV-prosjekter tilbyr først og fremst mange ulike varianter av tiltakspakker, der en sterkt arbeidsrettet er den vanligste blant dem,
- ◆ et flertall av deltakere i VO får en bredt anlagt tiltakspakke,
- ◆ et stort flertall av deltakerne i flyktningetjenesten får en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke.

Sammenheng mellom forankring, tiltaksbruk og måloppnåelse?

Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, har vi også sett på sammenhengen mellom de ulike tiltakspakkene og måloppnåelse. Overordnet sett er måloppnåelsen nokså jevnt fordelt mellom de ulike tiltakspakkene. 77 prosent av deltakerne tilknyttet en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke oppnådde jobb eller utdanning²⁷, og dette er tiltakspakken som gir høyest måloppnåelse. Men det er også slik at det er strukturelle forskjeller mellom deltakerne som tilbys de ulike pakkene, og forskjellene i måloppnåelse kan derfor også tilskrives ulike kjennetegn ved deltakerne som tilbys dem. For eksempel kom deltakerne i den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken generelt sett inn i Jobbsjansen med høyere utdannings- og språknivå enn gjennomsnittet av deltakerne. Vi kan dermed ikke si at en arbeidsrettet tiltakspakke i seg selv nødvendigvis fører til måloppnåelse innenfor ordningen.

Gjennom en multivariat regresjonsanalyse har vi sett nærmere på tiltaksbruk og prosjektkjennetegn, herunder hvor prosjektet er forankret. Tidligere rapporter har også konkludert med at det er ikke hvor prosjektene er forankret som har betydning for måloppnåelsen, men hvordan prosjektene organiserer arbeidet. (Skutlaberg, Drangslund og Høgestøl 2014) Årets analyser viser imidlertid at *deltakere som har vært tilknyttet prosjekt som er organisert i den kommunale flyktninge-/innvandrertjenesten, har økt sannsynlighet for måloppnåelse*. Da har man også kontrollert for ulikheter ved deltakerne. Det betyr at Jobbsjans-prosjektene organisert i flyktningetjenestene arbeider på en svært fornuftig måte, uten at vi gjennom denne evalueringen har sett særskilt på hvordan prosjekter organisert i flyktningetjenesten jobber.

5.2 Prosjektenes samarbeidsrelasjoner

Både beskrivelsene i denne rapporten og tidligere studier av Jobbsjansen, viser betydningen av samarbeid for arbeidet i Jobbsjansen. Det følger også av rundskriv for ordningen, at IMDi forventer at prosjektene skal etablere forpliktende og systematisk samarbeid med relevante aktører. Samarbeidsaktørene har viktige roller både for å rekruttere deltakere, for å identifisere deltakernes hjelpebehov, for å velge de rette tiltakene og for å fylle programmet med kvalifiserende og meningsfullt innhold. Samarbeidsaktører trekkes inn i oppfølgings- og veiledningsarbeidet, og i en del tilfeller bidrar samarbeidsaktører i saker som handler om helse, familie, økonomi eller bolig.

Man kan også si at det å vektlegge samarbeid med andre aktører, er i tråd med en sosialfaglig tilnærming – som vi har slått fast at arbeidet i Jobbsjansen har sin forankring i, jf. forrige kapittel. Sosialarbeidere, som ansatte i Jobbsjansen kan sies å være, arbeider med personen i en kontekst, og man skal hjelpe brukeren med interageringen med samfunnet. For å få til dette, må det betydningsfulle i brukerens omgivelser også tas med i betraktning når man skal skape en endring i brukerens situasjon. (Levin, 2004) Endringen kan ofte være i form av tiltak og, som vi har sett tidligere i rapporten, vil det for Jobbsjansens del kunne være både kvalifiserende tiltak og andre type tilbud. Her kommer den helhetlige tilnærmingen i Jobbsjansen inn; i den grad det er andre aktører som har ansvar for det som vil være betydningsfulle forhold for brukeren – så vil de måtte involveres.

I spørreundersøkelsen ba vi prosjektlederne peke på de tre viktigste suksesskriteriene for å oppnå gode resultater i Jobbsjansprosjektet. En gjennomgående tilbakemelding fra prosjektene var nettopp at samarbeid var svært viktig. Ulike aspekter av samarbeid ble trukket fram, men kjernen i

²⁷ Startet videregående opplæring eller høyere utdanning

tilbakemeldingene var at det i seg selv er helt nødvendig med samarbeid med ulike parter for å lykkes. Jobbsjansen er altså ikke et foretak som deltakere og prosjektansatte kan få til alene – det kreves mange aktører på banen.

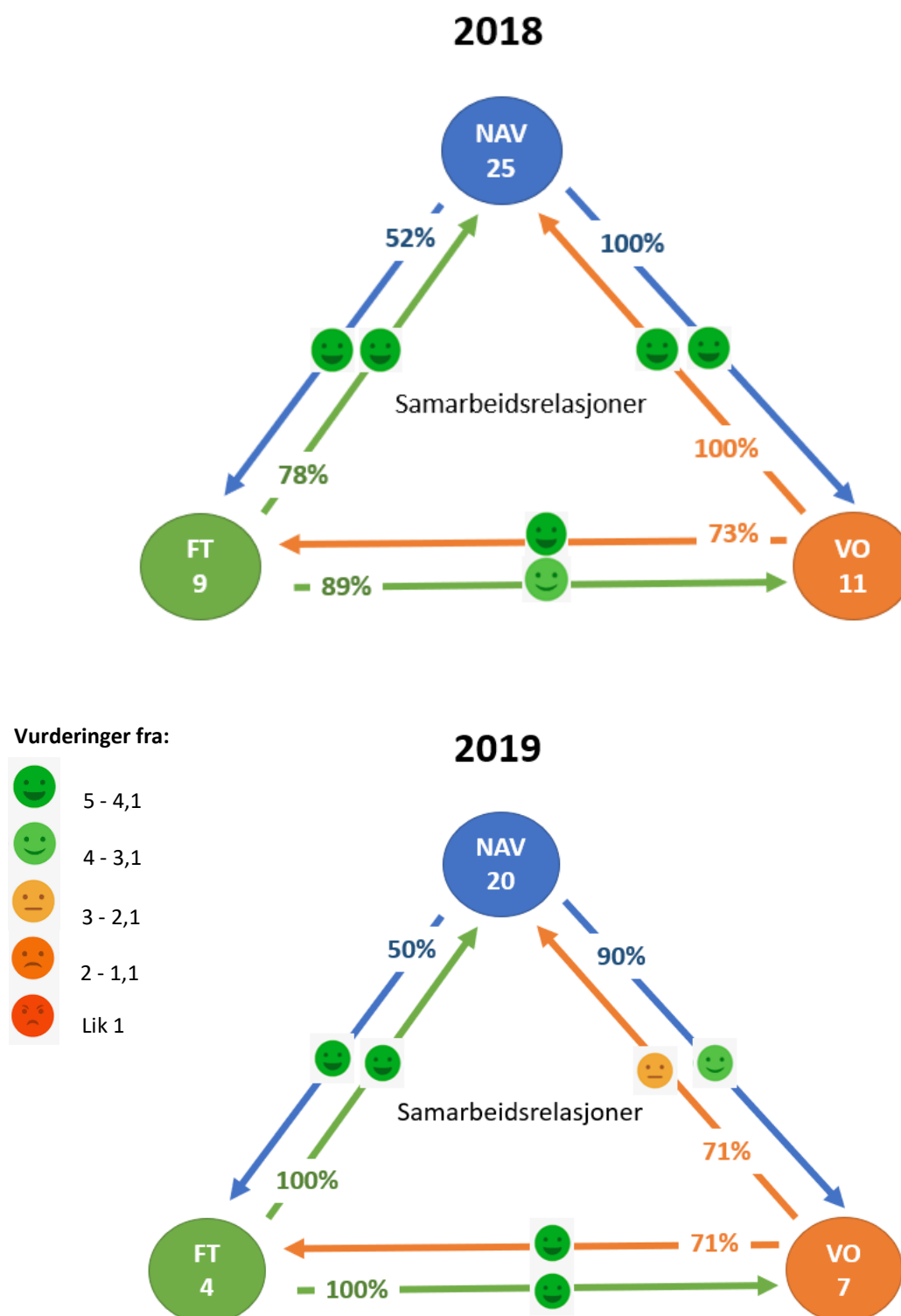
Vi skal nå se nærmere på hvor utbredt samarbeidet er mellom de mest sentrale etatene, NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten - og hvordan samarbeidet fungerer. Deretter beskriver vi samarbeidet med arbeidsgivere, fylkeskommunen og frivillige organisasjoner, før vi kommer inn på oppgavefordeling og forutsetninger for gode samarbeidsrelasjoner.

Samarbeid mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten

For å framstille data om samarbeidet mellom NAV, voksenopplæringen og den kommunale flyktningetjenesten, har vi utarbeidet to figurer. Figurene viser graden av samhandling mellom disse partene og hvor fornøyde de er med samarbeidet i hhv. 2018 og 2019. Figurene tar utgangspunkt i hvilken etat prosjektene er forankret i. Eksempelvis er antall prosjekter forankret i NAV illustrert med blå sirkler. Pilene ut fra hver sirkel viser hvor stor andel av prosjektene organisert i denne etaten som samarbeider med de andre etatene. Smilefjesene²⁸ illustrerer hvor godt fornøyd de ulike prosjektene er med samarbeidspartene. I dette delkapittelet framstiller vi data for del A og C samlet fordi det da er mange nok prosjekter til å bryte dataene ned på andre parametere, som for eksempel etatsforankring.

²⁸ Utrekningene er basert på gjennomsnitt av vurderinger på en fempunkts-skala der 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært godt», og hvor svar mellom 4,1 og 5 er kategorisert som stort og mørkegrønt smilefjes, vurderinger mellom 4-3,1 som lysegrønne smilefjes osv.

Figur 5.3: Samarbeid mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten 2018 og 2019



Den øverste figuren viser at alle de 25 NAV-prosjektene i 2018 samarbeidet med voksenopplæringen (VO) – synlig gjennom pila i retning VO. 52 pst. av NAV-prosjektene samarbeidet med flyktningetjenesten (FT). Tilsvarende samarbeidet alle VO-prosjektene med NAV dette året, og 73 pst. samarbeidet med FT. De ni prosjektene i FT samarbeidet i nokså høy grad med NAV og VO, hhv. 78 pst.

og 89 pst. Videre ser vi av smilefjesene at det er stor grad av tilfredshet²⁹ med samarbeidet. Vi ser at FT sin vurdering av nytten av samarbeidet med VO, er noe mindre positivt enn de andre relasjonene.

Sammenlignet med tilsvarende data for 2019, ser vi at det har blitt mindre samarbeid i to relasjoner og at samarbeidet har økt i to andre relasjoner. NAV-prosjekter samarbeider i noe mindre grad med FT i 2019 og det er en lavere andel VO-prosjekter som samarbeider med NAV. 100 pst. av prosjektene i flyktningetjenesten oppgir i 2019 at de samarbeider med NAV og VO, som er en økning i ft. 2018. Det er imidlertid få prosjekter det er snakk om, og en liten endring i antall prosjekter kunne gitt store endringer i andelene her. Ellers legger vi merke til at det er noe mindre tilfredshet i samarbeidet mellom enkelte parter. Voksenopplæringens vurdering av samarbeidet med NAV har nå fått et oransje smilefjes, som tilsier at samarbeidet verken fungerer utpreget godt eller dårlig, og NAV er noe mindre positive til VO enn i 2018.

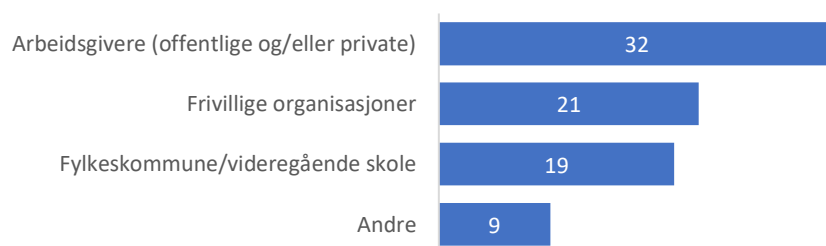
Det optimale når man sammenligner på tvers av år, ville være om man kunne observere økt samarbeid og at samarbeidet fungerte bedre med tiden. På basis av våre data finner vi ingen slike generelle tendenser. Men at samarbeid mellom de tre partene er svært utbredt, og at det stort sett fungerer bra, kan vi slå fast.

Samarbeid med øvrige aktører

Vi har også sett på prosjektenes samarbeid med andre aktører, og konsentrerer oss her om arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og fylkeskommunen. Vi har for øvrig bedt prosjektene oppgi alle parter de samarbeider med, og registrerer jevnt over at det samarbeides svært bredt.

Figuren under viser hvilke øvrige aktører som prosjektene, gjennom spørreundersøkelsen i 2019, oppga at de samarbeider med.

Figur 5.4: Hvilke aktører samarbeider prosjektet med? Øvrige samarbeidsaktører (N=32)



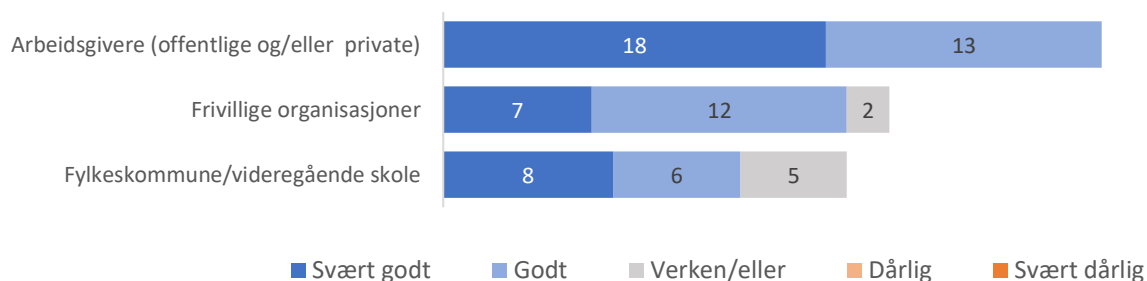
Figuren viser at alle respondentene oppgir å samarbeide med arbeidsgivere. Funnet er i tråd med den sterke arbeidsrettingen og den høye bruken av praksis i ordinær virksomhet som kjennetegner Jobbsjansen. Det er også ganske mange prosjekter som samarbeider med frivillige organisasjoner. Når vi har undersøkt tallene nærmere, ser vi en forskjell mellom del A og C. Som i 2018, er det langt vanligere at A-prosjekter samarbeider med frivillige organisasjoner, hhv. 74 pst. mot 44 pst. Gjennom spørreundersøkelsen i 2018, kom det fram at prosjektene i størst grad samarbeidet med frivillige organisasjoner om tiltak. (Lerfaldet og Skutlaberg 2018) Omtrent en like stor andel prosjekter oppgir å samarbeide med fylkeskommunen og videregående skoler i 2019 som i 2018. Videre viser våre

²⁹ I 2018 baserer det seg på et spørsmål i surveyen om *nytte av samarbeidet*, mens spørsmålet i 2019 var hvordan samarbeidet *fungerer*.

analyser at det var størst andel av C-prosjekter som samarbeidet med fylkeskommunen og videregående skoler i 2019, 67 pst. mot 57 pst. av A-prosjektene. Det stemmer godt overens med at del C har vært mer opplæringsrettet enn del A, og at deltakerne i del A jevnt over har noe høyere utdanningsnivå enn deltakere i del C (Høgestøl et al., 2019).

Vi har også bedt prosjektene om å vurdere hvordan samarbeidet med de ulike aktørene fungerer, jf. figur 5.5.

Figur 5.5: Hvordan fungerer samarbeidet med disse partene. Øvrige samarbeidsaktører (N=31)



I år som i fjor er hovedbildet at et stort flertall vurderer at samarbeidet med alle disse aktørene fungerer godt eller svært godt. Det er i vurderingen av samarbeidet med fylkeskommunene/videregående skoler at svarene varierer mest. Det er fem A-prosjekter som vurderer at samarbeidet med fylkeskommunene verken fungerer godt eller dårlig. Det er vanskelig å si om disse fem prosjektene samarbeider lite med fylkeskommunene eller om de ikke har så gode erfaringer med samarbeidet. Å få til gode samarbeid med fylkeskommuner er imidlertid sentralt sett i lys av opplæring på videregående nivå er stadig mer avgjørende for å få et stabilt fotfeste i arbeidslivet, og slik sett er det kanskje denne samarbeidsrelasjonen IMDi i særlig grad bør ha interesse av å følge opp videre.

Til slutt ser vi av figuren at det er samarbeidet med arbeidsgivere som prosjektene oppgir at de i størst grad er svært godt fornøyd med. Vi pekte tidligere i kapittelet på at samarbeid ble trukket fram av prosjektlederne som et suksesskriterium for å oppnå gode resultater. Blant de mange prosjektene som trakk fram dette, var en stor andel av dem særlig opptatt av et godt samarbeid med arbeidsgivere. Betydningen av godt samarbeid med arbeidsgivere for å lykkes med arbeidsrettet kvalifisering innen Jobbsjansen, er også trukket fram i tidligere rapporter. (Rambøll 2014, Høgestøl og Skutlaberg 2017) Samarbeidet er viktig for å skaffe praksisplasser, for å tilby praksisopphold med god kvalitet og fordi de er potensielle arbeidsgivere for deltakere underveis eller etter avsluttet program.

I kapittel 3 har vi gitt noen eksempler på hvordan prosjektene og arbeidsgivere samarbeider med utgangspunkt i arbeidsgivernes erfaringer med å ha deltakere på praksisopphold. Eksemplene er basert på intervjuer med tre arbeidsgivere i tre forskjellige casekommuner. Som vi påpekte der, tar arbeidsgiverne imot praksisdeltakere både fordi det er en *rekrutteringskanal* og fordi de ønsker å *bidra i integreringsarbeidet*. Disse arbeidsgiverne har også alle erfaring med å ta imot ulike type praksisdeltakere, og ikke kun fra Jobbsjansen. Arbeidsgiverne trakk fram at det er viktig å forberede deltakerne godt på hensikten med praksisoppholdet og at deltakeren på forhånd får noe kjennskap til hvordan det norske arbeidslivet fungerer.

Når det gjelder kontakten med prosjektet, framhevet alle arbeidsgiverne vi intervjuet at det viktigste for dem er at prosjektleder er *tilgjengelig* hvis det skulle være noe. De hadde altså ikke behov for å ha hyppige møter med prosjektmedarbeidere, men det var viktig med lav terskelen for å ta kontakt, spesielt i starten av praksisperioden. Videre beskriver arbeidsgiverne at prosjektlederne har *fulgt opp deltakerne tett*, og at det er avgjørende for eksempel dersom det skulle oppstå krevende situasjoner utenfor arbeid som deltakeren trenger støtte til. To av de tre intervjuede arbeidsgiverne, sier at Jobbsjansen følger opp deltakerne tettere enn de ellers er vant med for andre type kandidater i praksis. Disse premisene for å få til en god dialog med arbeidsgivere, er også kjent fra tidligere forskning om bruk av praksis i oppfølgingsarbeid. Nicolaisen (2017) viser til at det er vesentlig for vellykket arbeidsinkludering, at arbeidsgiverne får den oppfølgingen de trenger fra NAV, når de trenger det. Studien viser til tilgjengelighet, rask respons og faste kontaktpunkter, som viktige aspekter. Nicolaisen finner imidlertid at NAVs evne til å tilby dette, avhenger av organisatoriske ressurser ved det enkelte NAV-kontor. Studier om bruk av praksis for innvandrere, har vist at å få tid til tett nok oppfølging av deltakerne i praksis, er en stor utfordring for NAV. (Sandbæk og Djuve, 2012, Djuve og Tronstad, 2011)

Oppgavefordeling og grad av formalisering

Gjennom fjorårets spørreundersøkelse undersøkte vi hva de ulike aktørene samarbeidet om, og i hvor stor grad samarbeidet var formalisert. Vi konsentrerer oss her om de tre viktigste prosjektaktørene NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten. Merk at det både totalt sett og særlig fordelt på hvilken etat prosjektene er forankret i, er snakk om få prosjekter per kategori. Det gjør det metodisk sett problematisk å gi klare konklusjoner basert på disse analysene. Resultatene fra i fjor tyder på at:

- ◆ NAV er en viktig samarbeidspart for Jobbsjansesprosjekter som er forankret utenfor NAV, særlig om rekruttering og livsopphold for deltakere. En del samarbeider også med NAV om tiltak og praksis.
- ◆ Jobbsjanse-prosjekter i NAV og flyktningetjenesten, samarbeider med voksenopplæringen om tiltak, sannsynligvis grunnskoleopplæring og norskopplæring.
- ◆ Prosjektene i NAV og voksenopplæringen sitt samarbeid med flyktningetjenesten, er både brede og institusjonaliserte. Det vanligste er å samarbeide om rekruttering, mens det er litt mindre vanlig å samarbeide om tiltak og praksis.
- ◆ Det varierer en del hvor formalisert samarbeidet er. Resultatene *antyder* at formalisering og institusjonalisering er viktigst for prosjekter forankret i voksenopplæringen. Samarbeidet er ellers preget av regelmessighet, men det er også en del innslag av sporadisk kontakt.

(Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

Forutsetninger for godt samarbeid

Måten prosjektenes samarbeid med andre aktører organiseres og fungerer på, er svært avhengig av både det enkelte prosjekt og den enkelte deltaker. Som vi har sett tidligere i rapporten, tilbys 3 av 4 deltakere et helt individuelt og skreddersydd tiltaksløp, og samarbeidet må tilpasses tilsvarende. Prosjektene benytter både eksisterende tiltak og de skreddersyr tiltak for deltakerne, og det er svært utbredt å bruke arbeidslivet som trenings- og kvalifiseringsarena.

Med så høy grad av individuell tilpasning, kan man i det hele tatt snakke om noen fellestrekk for hvordan samarbeidet i Jobbsjansen bør legges opp? Årets spørreundersøkelse blant prosjektlederne tyder på at det er noen fellestrekk. Prosjektlederne ble bedt om å beskrive hva som er viktige forutsetninger for å få til godt samarbeid med ulike aktører om Jobbsjansen. Det er ingen tydelige forskjeller i svarene mellom del A og C, og innspillene presenteres derfor samlet for begge delordninger. En tydelig tilbakemelding fra prosjektene er at det er viktig med

- ◆ en tett og god dialog med sentrale samarbeidsaktører.

De som utdyper hva de legger i dette, trekker blant annet fram det relasjonelle aspektet ved samarbeidet. Andre viser til at dialogen må være preget av god og tydelig kommunikasjon, og at denne dialogen må starte tidlig. Det nevnes også at det må ligge et ønske om å samarbeide i bunn, og ett prosjekt trekker fram at det er viktig å gi anerkjennende tilbakemeldinger.

Utover at relasjonene til de man samarbeider med er avgjørende, har vi identifisert fire ulike type forutsetninger for godt samarbeid som mange prosjekter peker på:

- ◆ formalisering av samarbeidet,
- ◆ jevnlig kontakt,
- ◆ rolleavklaring, og
- ◆ felles mål.

Det første punktet handler altså om betydningen av å ha rutiner og/eller samarbeids- og intensjonsavtaler som regulerer samarbeidet. En annen utdyping av dette punktet, handler om at samarbeidspartners deltakelse i faste fora i prosjektet gir forankring av arbeidet. Punkt to på listen over, dreier seg om at en del prosjekter trekker helt spesifikt fram at man må ha hyppig kontakt og jevnlig møter samt at man må være tilgjengelig for samarbeidspartene. Når det gjelder det tredje punktet om rolleavklaring, så forklares dette med at det må være tydelig hvilke krav og forventninger som stilles til partene, hvilke oppgaver hver aktør har og hvordan samarbeidet skal foregå. Videre peker en del prosjekter på at det å ha felles mål å arbeide mot; en felles forståelse av utfordringene, mulighetsrommet og hvordan man skal nå målene, er av avgjørende betydning. Andre interessante innspill som trekkes fram av enkelte prosjekter, er at det er viktig å ha god kjennskap til hverandres kompetanse og ansvarsområder og at man må ha tid til å prioritere samarbeid. En kommentar fra et A-prosjekt er beskrivende for at tiden man har til rådighet er dyrebare, og at man prioriterer samarbeid man ser direkte utbytte av:

Dersom det krever mye administrasjon, er det vanskelig for oss å få til et godt samarbeid. Vi er få medarbeidere som må bruke tiden vår på oppfølging av deltakerne. Vi har i liten grad tid til å jobbe med å få i stand samarbeidsprosjekter som vi ikke ser en umiddelbar nytte av. Det å samarbeide med arbeidsgiverne oppleves som svært nyttig da dette er direkte knyttet opp mot resultatene vi ønsker å oppnå. De oppleves derfor som vår aller viktigste samarbeidspartner.

5.3 Kunnskapsdeling innad i kommunene

De statlige myndighetene forventer at kommunene, gjennom Jobbsjansen, opparbeider seg erfaringer som kommer flere enn de prosjektansatte til gode. Arbeidet med Jobbsjansen skal sees i sammenheng med andre integreringsinnsatser og skal påvirke øvrig integreringsarbeid i kommunen. Videre har det over tid blitt stilt krav til prosjektene om at de skal ha en plan for videreføring av metoder og tiltak i den ordinære virksomheten etter prosjektets slutt. Innenfor tilskuddsordningen *Tilskudd til kommunale integreringstiltak*, hvor del C/Lengre kvalifiseringsløp (år 4) nå er lagt, er ambisjonene høynet ved at det sies eksplisitt at arbeidet skal bidra til kunnskaps- og metodeutvikling av *nasjonal* interesse.

Kunnskapsoppsummeringen pekte på at det har vært få studier som har tatt for seg dette temaet, og at det dermed er lite kunnskap om i hvor stor grad denne formen for kunnskapsdeling faktisk foregår og i tilfelle hvordan. I oppsummeringen viste vi til at det antagelig foregår mye kunnskapsdeling pga. det brede samarbeidet mellom ulike aktører, men at kommunenes praksis var lite dokumentert. Våre informanter mente det var grunnlag for mer erfaringsutveksling mellom Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet som ordninger, og at IMDi kunne ta en tydeligere rolle mht. å formidle god praksis. Vi anbefalte derfor bedre dokumentasjon av erfaringsutvekslingen og kunnskapsdelingen fra nettverkssamlingene. (Lerfaldet et al., 2017)

I 2018 undersøkte vi om forholdene lå til rette for kunnskapsdeling på tvers i kommunen ved å avdekke om det er interesse for Jobbsjansen lokalt. Svarene tydet på at potensialet for at Jobbsjansen skal ha betydning for øvrig integreringsarbeid, var tilstede i en del kommuner. Vi har gjennom regresjonsanalyser også sett nærmere på om grad av interesse for Jobbsjansen lokalt har noe å si for måloppnåelsen, men finner at det ikke gir signifikant effekt.

Våre kvalitative undersøkelser i 2018 tydet på at det var behov for god lederforankring og noe sterkere strukturer for samarbeid når kunnskapsdeling skal foregår på *tvers* av etatsgrenser. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Basert på funnet om at det er noe enklere med kunnskapsdeling mellom ordningene når ansvaret ligger i samme etat, har vi gjennom spørreundersøkelsen i 2019 undersøkt om det ofte er samsvar mellom hvilken etat som hhv. Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet er forankret i.

Tabell 5.2: Ansvarlig etat for hhv. Jobbsjansen og introduksjonsprogram

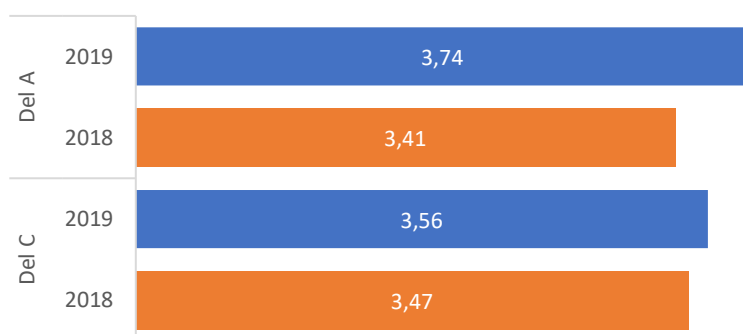
Ansvarlig etat for Jobbsjansen	Ansvarlig etat for introduksjonsprogrammet			
	NAV	VO	FT	Totalt
NAV	14	1	5	20
VO	0	2	5	7
FT	0	0	4	4
Annen etat	0	0	1	1

Tabellen viser at blant de 20 prosjektene som ligger i NAV, er det i 70 pst. av tilfellene også NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. I 25 pst. av tilfellene der NAV har ansvaret for Jobbsjansen, ligger introduksjonsprogrammet i den kommunale flyktningetjenesten og i 5 pst. av

tilfellene i VO. Jobbsjanse-prosjektene i NAV er altså stort sett organisert i samme enhet som introduksjonsprogrammet. I de tilfellene der Jobbsjanse-prosjektene ligger i den kommunale flyktningetjenesten, har også denne etaten ansvar for introduksjonsprogrammet. Blant prosjektene i VO, er det vanligst at introduksjonsprogrammet ligger i den kommunale flyktningetjenesten (5 av 7 prosjekter), mens to av VO-prosjektene også har ansvar for introduksjonsprogrammet. Alle prosjektene sett under ett innebærer det at Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet var lagt til samme enhet i 63 pst. av tilfellene.

Samtidig fant vi i 2018 at det varierte mye om prosjektene vurderte at Jobbsjansen hadde forbedret kommunens integreringsarbeid. Sistnevnte tema har vi fulgt opp gjennom årets spørreundersøkelse, og vi har sammenlignet svarene på tvers av 2018 og 2019, jf. figur 5.6.

Figur 5.6: I hvilken grad har prosjektet forbedret kvaliteten på kommunens integreringsarbeid? (gj.snitt på skala fra 1 til 5 der 1 = I svært liten grad og 5 = I svært stor grad) (N=29-23/9-19)



Svarene gir en viss indikasjon på at kommunene er mer positive i år til at Jobbsjansen har bidratt til bedre kvalitet i kommunenes integreringsarbeid, særlig innen del A. Vi har i spørreundersøkelsen bedt prosjektene om å utdype på hvilken måte dette har skjedd. Samlet sett tyder svarene fra prosjektene på at Jobbsjansen fører til:

- ◆ bedre samarbeidsrelasjoner mellom relevante parter
- ◆ økt kompetanse blant medarbeidere i kommunene
- ◆ konkrete endringer i kommunenes virkemiddelapparat

For å starte med det siste punktet, fortelles det for eksempel om at nye tiltak og metoder har blitt benyttet eller utviklet. Et prosjekt beskriver for eksempel:

«[...] Jobbsjansen har også bidratt i opprettelsen av to ulike kurs som bl.a. er åpent for deltagere i Jobbsjansen. Det ene kurset er et arbeidstrettet norskkurs for kvinner med lave norskferdigheter, lite skolegang og sakte progresjon i norsk. Det andre kurset er et yrkesrettet kurs mot barne- og ungdomsarbeider. [...]»

Utdraget over fra et prosjekts beskrivelse av Jobbsjansens påvirkning på det kommunale arbeidet, viser at ordningen har betydning for kommunens tilbud også til andre grupper. Andre prosjekter nevner også dette, og det vises for eksempel til etablering av nye fagteam, et eget kvalifiseringssenter og at nye metoder er tatt inn i kvalifiseringsarbeidet i NAV. Andre eksempler er at man har skaffet praksisplasser eller opprettet tiltak som også introduksjonsprogrammets deltakere kan benytte. I

delrapport 2 viste vi dessuten til at et C-prosjekt som var lagt til NAV hadde påvirket synet på og bruken av utdanning som virkemiddel i NAV i positiv retning. Lederen mente prosjektet hadde gitt bedre forståelse for personer med fluktbakgrunn og for at utdanning kan være et bra virkemiddel for dem. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

Beskrivelsene av de positive ringvirkningene av Jobbsjansen gjelder i størst grad A-prosjektene, ut i fra de svarene som er gitt i spørreundersøkelsen. C-prosjektene viser i mindre grad til konkrete endringer som følge av prosjektet, noe som ikke er uventet ut fra at ordningen har en mye kortere levetid. Samtidig preges også svarene fra disse prosjektene av at Jobbsjansen nettopp er en mulighet for å *videreføre* arbeidet som er påbegynt innenfor introduksjonsprogrammet for deltakere med behov for det, og at det dermed ikke er nyskapende i samme grad som del A.

Når det gjelder innspillene om at Jobbsjansen bidrar til mer kompetanse i tjenestene, gjelder dette i større grad for begge delordningene. Prosjektene viser til at det gir mer kompetanse om målgruppa, om integreringsarbeid og om utviklings- og metodearbeid. De viser til mer kunnskap om aktuelle tiltak, for eksempel skriver et C-prosjekt:

[...] Vi har fått god kjennskap til og kunnskap om de ulike alternativene for kvalifisering i videregående skole. Dette i tillegg til samarbeid med fagopplæringskontor og lokalt opplæringskontor, har sikret kvaliteten av deltakernes kvalifiseringsløp. [...]

I mange tilfeller kan den økte kompetansen relateres til den høye graden av samarbeid som prosjektene beskriver at de har med andre aktører; gjennom samarbeidet deler de kompetanse med etater om virkemidler og målgruppas behov. Videre handler en del av samarbeidsbeskrivelsene, særlig blant A-prosjektene, om at Jobbsjansen har bidratt til et bredt samarbeid som man kan bygge videre på også i andre sammenhenger og overfor andre målgrupper. Eksempelvis skriver et A-prosjekt:

[...] Samarbeidet om prosjektet har styrket samarbeidet mellom fylkeskommunen, kommunen og NAV - et samarbeid vi har brukt videre i annet arbeid. Prosjektet har hjulpet oss til å prioritere arbeidet med å endre strukturer og rutiner i ordinært integreringsarbeid. [...]

En del prosjekter er dessuten opptatt av Jobbsjansens positive bidrag til å bevisstgjøre arbeidsgivere; at de gjennom praksisopphold og ansettelser ser verdien av og ressursene som bor i målgruppa. Dette mener prosjektene er et resultat av det tette samarbeidet mellom Jobbsjansen og arbeidsgivere.

På den annen side har vi også tidligere vist til prosjekter som sliter med å få gehør for betydningen av arbeidet i Jobbsjansen i andre etater og især i kommuneledelsen, og at dette gjør det vanskelig å spre erfaringer videre. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) I slike tilfeller blir kompetansen mer prosjektintern, slik vi ser av beskrivelsen fra et A-prosjekt:

Prosjektet har ført til bedre kompetanse på integrering og jobb med målgruppen mht. språkopplæring, muligheter etc. i egen enhet, men har ikke greid å overføre erfaringer til andre enheter i kommunen slik som voksenopplæring og flyktning-avdelingen i den grad vi har ønsket på grunn av manglende samhandling.

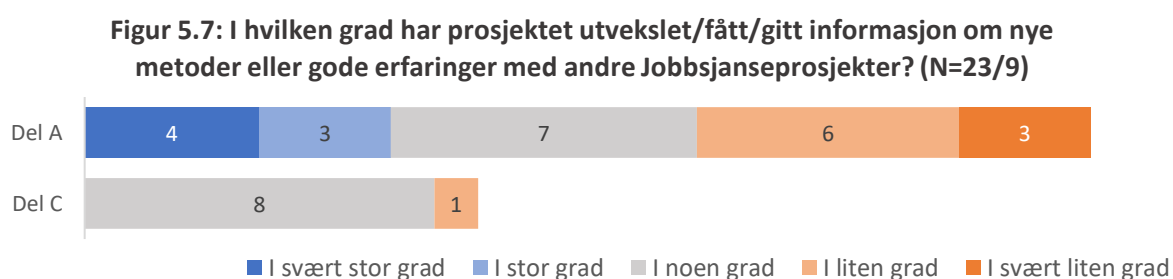
Årets funn nyanserer altså tidligere beskrivelser av kunnskapsdeling mellom ulike etater i kommunene som har Jobbsjansen-prosjekter. Vi har funnet at det foregår en del kunnskapsdeling, selv om

systematikken i det varierer noe. IMDi stiller gjennom rundskriv krav om «En konkret plan for videreføring av metoder og tiltak fra prosjektet i den ordinære virksomheten etter prosjektets slutt» (IMDi 2019a), men det er behov for å bevisstgjøre kommunene på hva slags kunnskap det er nyttig å dele og hvordan slik kunnskapsdeling kan foregå. En god måte å gjøre dette på er å vise fram prosjekter som har lyktes med å overføre kunnskap og praksis til ordinære tjenester – slik vi pekte på i delrapport 2. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

5.4 Kunnskapsdeling mellom prosjektene

Som beskrevet i kapittel 3, har metode- og kunnskapsutvikling vært en sentral del av hensikten med Jobbsjansen. I dette ligger det også en forventning om at prosjektene skal lære av hverandre og bygge videre på andre prosjekters erfaringer. IMDi har vært sentral i å legge til rette for slik kunnskapsdeling blant annet ved å arrangere både regionale og nasjonale erfaringssamlinger for prosjektene, og ved å bevilge midler til prosjektene som er øremerket deltakelse på slike samlinger.

Kunnskapsoppsummeringen pekte på at det var få studier som har tatt for seg kunnskapsdeling mellom prosjekter på noen systematisk måte. Derfor har vi i årets spørreundersøkelse kartlagt om prosjektene deler kunnskap med andre Jobbsjanse-prosjekter, på hvilke måter dette har foregått og vi har bedt dem om å ta stilling til hva slags former for kunnskapsdeling med andre prosjekter som ville være nyttig.

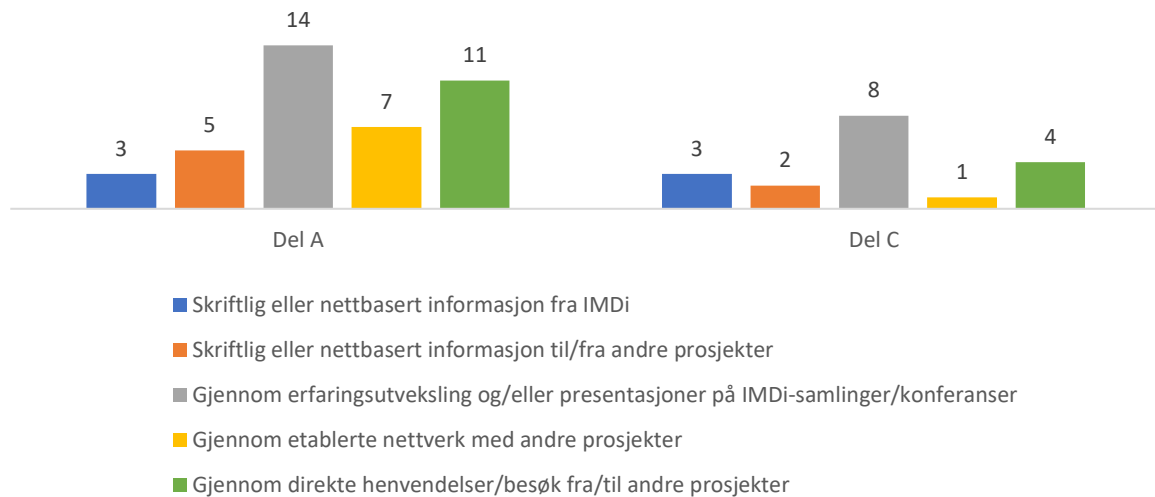


I korte trekk viser figuren over at slik kunnskapsdeling prosjektene imellom bare i noen grad har skjedd. Tendensen er tydeligst innenfor del C, der alle de ni som besvarte spørsmålet enten har svart i noen grad (åtte stykk) eller i liten grad (et stykk) på spørsmålet. Ettersom del C er en relativt nyopprettet ordning, er kanskje ikke resultatet uventet. Det kan ta noe tid å opparbeide seg kunnskap som det er verdt å dele, og man kan ha nok med å etablere prosjektet og få det i god drift, om man ikke også skal vektlegge deling av kunnskap. På en annen side dukker det i startfasen av prosjekter ofte opp mange spørsmål som det kan være verdifullt å diskutere i større fellesskap.

Mer betenkelig er det kanskje at kun 7 av 23 A-prosjekter i stor eller svært stor grad har delt kunnskap med andre prosjekter. Ni prosjekter oppgir at dette i svært liten eller liten grad har foregått. Fra våre caseundersøkelser vet vi at dette foregår i noen prosjekter, men som vi vil komme tilbake til under, ser en del prosjekter ut til å ha behov for støtte i dette arbeidet.

Kunnskapsoppsummeringen viste til at IMDis nettverkssamlinger hadde vært det viktigste virkemiddelet for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling mellom prosjektene i perioden før 2017. Spørreundersøkelsen i 2019 bekrefter at den aller vanligste formen for kunnskapsdeling er det som har foregått på IMDi-samlinger/konferanser, jf. figuren på neste side. Dette gjelder både del A og C. Merk at samme prosjekt har kunnet oppgi flere svar.

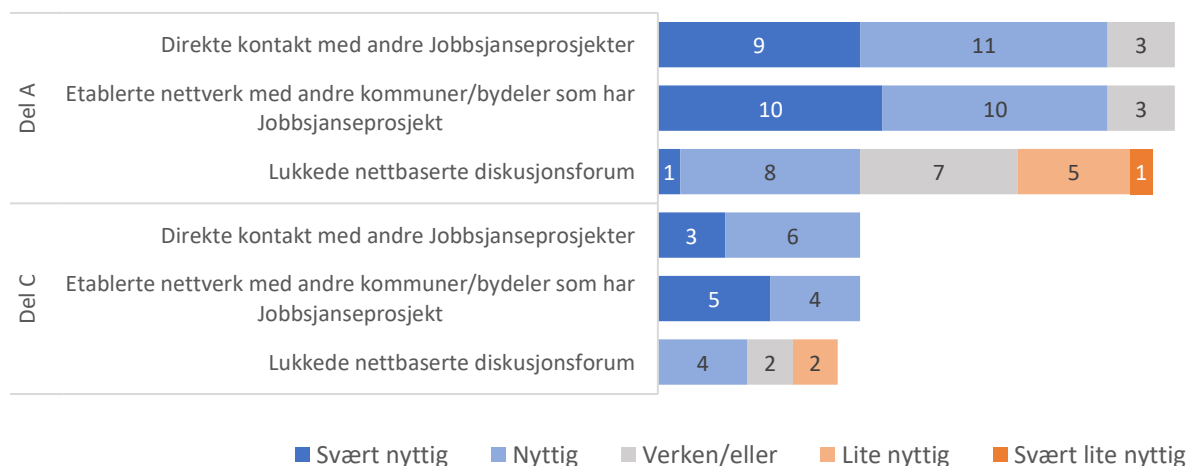
Figur 5.8: På hvilke måter har dere utvekslet/fått/gitt informasjon om gode erfaringer/nye metoder utviklet av Jobbsjanseprosjekter?» (N=14/8)



Videre ser vi av figuren over at direkte henvendelser og besøk til eller fra andre prosjekter er ganske vanlig – i begge delordninger. I del A er også etablerte nettverk mellom prosjektene nokså utbredt; sju av 14 A-prosjekter svarer at de har tatt i bruk en slik form for kunnskapsdeling. Tidligere rapporter har vist til at Jobbsjanse-prosjekter mener slike nettverk kan være svært nyttige (Proba 2015 og 2016), men kunnskapsoppsummeringen tydet på at etableringen og driften av slike nettverk var avhengig lokale drivkrefter.

Når vi har bedt prosjektene vurdere hvilke former for erfaringsutveksling som ville være mest nyttig for dem, så mener et stort flertall av prosjektene, både i del A og C, at det ville være svært nyttig eller nyttig med direkte kontakt med andre Jobbsjanseprosjekter og å delta i etablerte nettverk med andre kommuner/bydeler. Oppslutningen om lukkede nettbaserte diskusjonsfora, varierer mer, som vi ser av figuren under.

Figur 5.9: Hvilke former for informasjons- og erfaringsdeling vil være mest nyttig for ditt prosjekt? Kontakt og nettverk (N=23/9)



Utdypende kommentarer i spørreundersøkelsen og intervjuer med prosjekter, tyder på at prosjektene ønsker mer tilrettelegging fra IMDi for kontakt prosjektene imellom. Dels er prosjekter som etterlyser slik tilrettelegging, opptatt av å opprette kontakt og nettverk *lokalt og/eller regionalt*, dels er de opptatt av å bli koblet sammen med prosjekter som *jobber på lignende måter* som dem selv. Ett prosjekt trekker fram at store kommuner har behov for utveksling med hverandre. Noen er veldig tydelige på at det å sitte sammen i grupper med andre prosjekter er nyttig fordi det muliggjør *konkret utveksling* om hvordan man jobber med ulike temaer. Få har foreslått andre former for utveksling på et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen om dette. Av de som uttaler seg, nevner én prosjektleder i et A-prosjekt erfaringsdeling med andre aktører enn Jobbsjanse-prosjekter som jobber med arbeid og integrering, mens et annet A-prosjekt viser til gode erfaringer med hospitering og studieturer til utlandet for å lære av arbeid overfor lignende målgrupper.

Vi registrerer altså at det etterlyses mer systematikk i IMDis arbeid med å legge til rette for mer erfaringsutveksling prosjekter i mellom. Dette kan skje ved at prosjekter kobles sammen på nettverkssamlinger, men også utenom disse samlingene vil prosjektene kunne ha nytte av slike fora. Til syvende og sist blir det et ressurs spørsmål for IMDi om det er rom for å legge mer til rette for læring mellom prosjektene. I kunnskapsoppsummeringen pekte vi på at IMDi bør sikre bedre dokumentasjon av erfaringsutvekslingen og kunnskapsdelingen som skjer på nettverkssamlinger.

5.5 Oppsummering og drøfting

Oppsummert har vi vist at prosjektene legger stor vekt på samarbeid, og at de ser verdien av samarbeid med ulike parter. Prosjektene har også gjort seg noen erfaringer med hva som skal til for å få samarbeidet med de ulike partene til å fungere. Prosjektene trekker fram at de må være på tilbudssida overfor samarbeidsaktørene – både når det gjelder tilgjengelighet og det å ta ansvar for å få til en god dialog. Det må skapes felles forståelse slik at man drar i samme retning, og det bør være avklarte ansvars- og oppgaveforhold. En del trekker også fram betydningen av avtaler og rutiner. Arbeidsgivere ser ut til å være en av de viktigste samarbeidsaktørene for prosjektene, som nok henger sammen med den høye bruken av arbeidspraksis innenfor ordningen.

De fleste prosjektene er organisert i NAV, men flyktningetjenesten og voksenopplæringen har også ansvar for Jobbsjanse-prosjekter. Det er hyppig samarbeid mellom disse partene. En del prosjekter samarbeider også med frivillige organisasjoner og fylkeskommunen. Stort sett oppfatter prosjektene at samarbeidet med de andre partene fungerer godt.

Vi har funnet at prosjektenes organisatoriske forankring har noe å si for tiltaksbruken. Det er flyktningetjenesten som i størst grad tilbyr en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke. Voksenopplæringen bruker en bredt anlagt tiltakspakke hyppigst, men NAV tilbyr mange ulike varianter av tiltakspakker. Vi har også avdekket at deltakere som deltar i prosjekter organisert i flyktningetjenesten, har høyere sannsynlighet for måloppnåelse. Undersøkelsen har ikke kunne påvise hva som er årsaken til dette, men samlet sett tyder kunnskapen på at de ulike tjenestene arbeider på noe ulike måter. Enten har de ulik tilgang på tiltak, eller de kan ha ulik tilnærming til arbeidet.

Ellers har vi påvist at det er den samme etaten som har ansvar for både Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet i et flertall av prosjektene. Det skulle legge forholdene godt til rette for læring på tvers, som de statlige myndighetene har vært opptatt av. Vi har vist at det skjer mye kunnskapsdeling på lokalt nivå. Denne kunnskapsdelingen bidrar til bedre samarbeid og økt

kompetanse, som kommunene kan ha nytte av i sitt helhetlige integreringsarbeid. Vi har også sett flere eksempler på at Jobbsjanse-erfaringene fører til konkrete endringer i virkemiddelapparatet. Men det er varierende hvor systematisk prosjektene jobber med dette. Når kommuneledelsen ikke er opptatt av at dette skal skje, har prosjektene en vanskeligere jobb. Sett i lys av at kunnskapsdeling er et av formålene med ordningen, er dette et område med rom for videreutvikling.

Til slutt i kapitlet har vi sett at det er potensiale for mer erfaringsutveksling mellom prosjektene, og her etterspør prosjektene mer tilrettelegging fra IMDi. Dette er kanskje særlig viktig i del C, som er en fersk ordning, men hvor erfaringene om utprøving av lange kvalifiseringsløp kan bli viktig for politikikutviklingen framover.

Det er godt dokumentert at samordning og samarbeid mellom ulike tjenester og aktører på kvalifiserings- og opplæringsområdet, kan by på en del utfordringer. Samtidig er det svært viktig at slikt samarbeid fungerer, for at den enkelte skal få helhetlige og tilpassede tilbud. I kunnskapsoppsummeringen om Jobbsjansen, pekte vi på at det var behov for mer kunnskap om hvordan samarbeidet mellom de ulike partene innen denne ordningen, fungerte. Vi pekte også på at prosjektenes samarbeid med NAV ikke så ut til å fungere optimalt, men basert på et noe utdatert datagrunnlag. Våre undersøkelser bidrar nå til flere svar. Overordnet sett har Jobbsjanse-prosjektene lyktes med å etablere og drifte samarbeidet med sentrale aktører til deltakernes beste. Prosjektene samarbeider bredt og tett, og deltakerne tilbys helhetlige og tilpassede løp som fører mange over i arbeid.

Kapittel 6 – Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom

Fylkeskommunene kan søke om midler til å etablere og videreutvikle tilbud om mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom gjennom Jobbsjansen del B. Målgruppa for ordningen er innvandrerungdom med rett til videregående opplæring, men med behov for mer grunnskoleopplæring. I dette kapittelet redegjør vi for hva tilskuddet brukes til. Vi ser på omfanget av, innholdet i og organiseringen av opplæringstilbudene samt hva som kan sies å være betydningen av tilskuddet. Hva slags aktiviteter deltakerne går over til etter tilbudet, presenteres i kapittel 7, og en beskrivelse av kjennetegn ved deltakerne er gitt i kapittel 2.

Et sentralt funn er at det har vært en betydelig økning i antallet kombinasjonstilbud og involverte kommuner, i løpet av de tre årene som tilskuddet har eksistert. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom fylkene, både når det gjelder antall tilbud og omfanget av kommunesamarbeid. Det er dessuten store forskjeller i størrelsen på tilbudene ved lærestedene. Mange tilbud er forholdsvis små, og mindre enn IMDis anbefaling om at tilbudene bør ha minimum 15 deltakere.

Tilbudene er innrettet for å øke deltakernes forutsetninger, både faglig og sosialt. Sentrale kjennetegn ved tilbudene er høyere lærertetthet enn i ordinær opplæring, differensiert opplæring, et bredt rådgivningstilbud og tiltak for å styrke sosialt samhold og integrering i skolemiljøet. Tilskuddsmidlene har gjort det mulig å legge inn mer ressurser i tilbudene enn det som ville vært mulig uten tilskudd, og det har bidratt til økt kompetanse blant lærerne og metodeutvikling i grunnopplæringen.

Samarbeidet mellom fylkeskommunene og kommunene har generelt blitt tettere gjennom årene med Jobbsjansen, men fremdeles oppleves ansvarsdeling mellom disse partene som en av de største utfordringene. Funnene tyder på at tilskuddet likevel har bidratt til bedre samarbeid og økt kunnskap om og forståelse av hverandres ansvarsområder.

6.1 Innretningen på Jobbsjansen del B

Fra og med 2017 har fylkeskommunene kunnet søke tilskudd fra IMDi gjennom Jobbsjansen del B, til etablering og videreutvikling av mer grunnskoleopplæring for innvandrerungdom i alderen 16-24 år. Målet er å bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring. Målgruppa er minoritetsspråklig ungdom som har rett til videregående opplæring, men som har behov for mer grunnskoleopplæring for å ha utbytte av den videregående opplæringen. Det er en forutsetning at midlene går til tilbud som omfattes av oppl. § 4A-1 andre ledd om mer grunnskoleopplæring for ungdom med rett til videregående opplæring, men som har behov for grunnskoleopplæring. Vilåårene for å få støtte, slik IMDi (2019b) rundskriv definerer dem, er

- ◆ at fylkeskommuner som etablerer et slikt tilbud må ha et konkret samarbeid om dette med aktuelle kommuner;
- ◆ at tilbudet kan bestå av ett til to år ekstra med grunnskole for målgruppa;
- ◆ at et prosjekt som det søkes tilskudd til bør ha minimum 15 deltakere;
- ◆ at det tilstrebes at opplæringen foregår i et læringsmiljø med jevnaldrende på en videregående skole.

Fylkeskommunene har anledning til å bruke tilskuddet på dekning av lærerressurser, undervisningsmateriell, metodeutvikling, drift av tilbudet og eventuelt prosjektmedarbeidere.

Begrepsbruk i rapporten

I evalueringen har vi valgt å bruke begrepet «kombinasjonstilbud» om tilbudene det gis støtte til. Begrunnelsen er at tilbudene representerer en samkjøring av to opplæringsnivåer og fordrer nært samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Videre bruker vi begrepet *deltaker* når vi omtaler ungdom som går i kombinasjonstilbudene, i tråd med Utdanningsdirektoratets veileder om lovendringen. (Udir, 2016)

Bakgrunn

Etableringen av Jobbsjansen del B må ses i sammenheng med den tverrpolitiske målsettingen om å øke gjennomføring i videregående opplæring, og at minoritetsspråklig ungdom er én av gruppene med høy risiko for frafall. En del av disse deltakerne, særlig de med kort botid i Norge, har ikke det faglige grunnlaget som er nødvendig for å få utbytte av den ordinære videregående opplæringen de har rett på. Mange av disse har også svake språklige forutsetninger. En endring i opplæringsloven i juni 2016, ga fylkeskommuner og kommuner anledning til å gi mer grunnskoleopplæring til deltakere med rett til videregående opplæring.³⁰ Formålet med lovendringen var å øke gjennomføring i videregående opplæring, ved å styrke grunnskolekompetansen til deltakerne. (KD, 2016, s. 31ff) Tilskudd til mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom gjennom Jobbsjansen del B, ble innført kort tid etter lovendringen, fra og med 2017. Noe av hensikten var å stimulere til at fylkeskommunene faktisk benyttet muligheten som lovendringen åpnet for.

En annen gruppe som bør nevnes, er ungdom som kommer til Norge når de er over opplæringspliktig alder uten grunnskolekompetanse. Disse har rett på grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1, og det er kommunene som har ansvar for å gi denne. Ofte gis opplæringen ved et kommunalt

³⁰ Det ble lagt til et nytt andre ledd i § 4A-1: Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til videregående opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.

voksenopplæringssenter, sammen med andre voksne som får grunnskoleopplæring og/eller norskopplæring.

6.2 Organisering og samarbeid

Det er fylkeskommunene som kan søke om tilskudd gjennom Jobbsjansen del B, men rundskrivet stiller som vilkår at de samarbeider med kommuner om tilbudene. Tabell 6.1 gir en fylkesvis oversikt over antall kombinasjonstilbud og formelle kommunesamarbeid om tilbudene som driftes med tilskudd i 2018 og 2019.³¹

Tabell 6.1: Antall skoler og kommuner som inngår i fylkeskommunenes Jobbsjanse-tilbud

Fylke	Antall skoler med tilbud med støtte fra IMDi			Antall formelle samarbeid med kommuner om kombinasjonstilbud med støtte fra IMDi			Kommunesamarbeid per tilbud	
	2018	2019	Økning	2018	2019	Økning	2018	2019
Akershus	3	3	0	3	3	0	1,0	1,0
Buskerud	1	4	3	1	4	3	1,0	1,0
Finnmark	2	2	0	-	2	-	-	1,0
Hedmark	1	4	3	6	9	3	6,0	2,3
Hordaland	0	1	1	0	1	1	0,0	1,0
Møre og Romsdal	2	3	1	2	3	1	1,0	1,0
Nordland	7	9	2	3	3	0	0,4	0,3
Oppland	3	5	2	5	10	5	1,7	2,0
Oslo	2	2	0	1	1	0	0,5	0,5
Rogaland	1	3	2	1	4	3	1,0	1,3
Sogn og Fjordane	8	7	-1	25	23	-2	3,1	3,3
Telemark	5	7	2	6	7	1	1,2	1,0
Troms	3	6	3	3	3	0	1,0	0,5
Trøndelag	6	7	1	3	4	1	0,5	0,6
Vest Agder	4	5	1	1	6	5	0,3	1,2
Vestfold	2	4	2	2	3	1	1,0	0,8
Østfold	4	4	0	4	4	0	1,0	1,0
Totalt	54	76	22	66	90	22		

³¹ Merk at Finnmark har mottatt tilskudd i hele perioden 2017-2019, men har kun besvart undersøkelsen i 2019. Finnmark hadde to tilbud med støtte fra Jobbsjansen i 2018, og vi har derfor justert tallet vi brukte i forrige delrapport til 54.

Antallet skoler med kombinasjonstilbud har økt med 22, fra 54 i 2018 til 76 i 2019. Antallet formelle kommunesamarbeid har økt fra 66 i 2018 til 90 i 2019.³² Vi tar for oss omfanget av tilbudet i den påfølgende teksten, mens omfanget av kommunesamarbeid følges senere i kapittelet.

I følgeevalueringens andre delrapport antydte vi at fylkeskommunene valgte ulike strategier for utviklingen av kombinasjonstilbud. Det kan handle om utbyggingen av tilbud, og hvordan det samarbeides med kommuner om tilbudene. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Tabell 6.1 viser at det fremdeles er variasjoner mellom fylkeskommunene i antall skoler med kombinasjonstilbud som har støtte fra Jobbsjansen. De aller fleste fylkene økte antallet tilbud fra 2018 til 2019, men økningen er ulikt fordelt. Noen fylker har få og like mange tilbud både i 2018 og i 2019, så som Oslo, Akershus og Finnmark. Andre startet forsiktig med noen få tilbud i 2018, men har økt antallet tilbud betydelig i 2019. Eksempler på dette er Buskerud, Vestfold og Rogaland. Atter andre, og da gjerne fylker med forholdsvis spredt befolkning, har hatt mange tilbud begge år, så som Trøndelag, Nordland, Telemark, Sogn og Fjordane og Troms.

Det ser også ut til at den brede utbyggingen av kombinasjonstilbud, har ført til etablering av mange forholdsvis små tilbud. I rundskrivet heter det at et prosjekt som det søkes tilskudd til, bør ha minimum 15 deltakere. Vi oppfatter at føringen sikter til tilbudet ved den enkelte skole, og ikke i fylkeskommunens prosjekt som sådan. Derfor har vi undersøkt antall deltakere i tilbudene skoleåret 2018-2019, i intervaller på 15 deltakere. Tabell 6.2 gir en oversikt.³³

Tabell 6.2: Antall deltakere per kombinasjonstilbud. Antall deltakere = 1226.

Antall deltakere	Antall tilbud	Andel tilbud
0-14	24	42,9 %
15-29	16	28,6 %
30-44	10	17,9 %
45-59	3	5,4 %
60+	3	5,4 %
Totalt	56	100,0 %

Tabell 6.2 viser at flertallet av tilbudene har 15 deltakere eller flere, men samtidig at over 40 pst. ser ut til å være mindre tilbud. Det er trolig en konsekvens av at å gjøre kombinasjonstilbud tilgjengelig i nærheten av der ungdom i målgruppa bor, betyr at en del av tilbudene blir små. Ulik geografi, framkommelighet og bosettingsmønster, påvirker nok hvor stort behov det er for å bygge ut tilbud. Prinsipielt sett kan noen av fylkeskommunene stå overfor et valg mellom å etablere små tilbud i flere regioner, eller å bygge større tilbud ved noen strategisk utvalgte læresteder. Her kan det potensielt være flere motstridende hensyn: å sikre tilgang til kombinasjonstilbud for målgruppa uavhengig av bosted i fylket versus å sikre et stort nok deltakergrunnlag til å kunne nivåddifferensiere undervisningen ved å dele deltakerne i flere grupper. Store tilbud på utvalgte steder, vil også handle om å drive mest mulig kostnadseffektivt. Det er rimelig å tro at tilgang på tilskuddsmidler har gjort det enklere å finne løsninger som imøteser flere av disse hensynene på en rimelig god måte.

³² Merk at vi mangler svar fra Finnmark fylkeskommune i 2018, så tallet er antakelig litt høyere enn 66 dette året.

³³ Tabellen baserer seg på de fylkesvise innrapporteringene om deltakere i hver enkelt tilbud, der vi så har tatt et uttrekk på deltakere som gikk i tilbudet mellom august 2018 og juni 2019. Vi må ta forbehold om unøyaktigheter i fylkenes innrapporteringer; for enkelte skoler er det f.eks. bare innrapportert én elev. Vi mener likevel at vår framstilling med gruppeintervaller på 15 deltakere gir et forholdsvis presist bilde av tilbudenes størrelse.

Variasjoner i innretningen på kommunesamarbeidet

I Jobbsjansen har ett av vilkårene for å få tilskudd, vært at fylkeskommunen har et konkret samarbeid med kommuner om de tilbudene som etableres. Det henger sammen med at kommunene er en helt sentral aktør med både kompetanse og ansvar for relevante tjenestetilbud innen opplærings- og integreringsfeltet. Kommunene har ansvaret for grunnskoleopplæring både for barn og voksne, språkopplæring for voksne innvandrere og sosialfaglig oppfølging for mange ulike grupper. Videre bosetter og gir kommuner tjenester til enslige mindreårige flyktninger, som er en aktuell målgruppe for kombinasjonstilbud. Alle disse ansvarsområdene gjør at kommunene besitter svært mye kompetanse, og har mange ressurser som kan være nyttige for kombinasjonstilbudene. Gjennom casestudiene har vi sett at aktørene både på fylkesnivå og kommunenivå, men også i tilbudet, er svært opptatt av verdien av samarbeidet mellom forvaltningsnivåene.

Når det gjelder omfanget av kommunesamarbeid, framgår det av tabell 6.1 (tidligere i kapittelet) at de fleste fylkeskommunene samarbeider med tre eller fire kommuner i 2019. Det gjelder også fylker som får støtte til flere enn tre til fire tilbud. Det er i hovedsak fem fylker som står for veksten i antall kommunesamarbeider det siste året: Oppland og Vest Agder har fem nye kommunesamarbeider hver, mens Hedmark, Buskerud og Rogaland har inngått tre nye kommunesamarbeider hver.

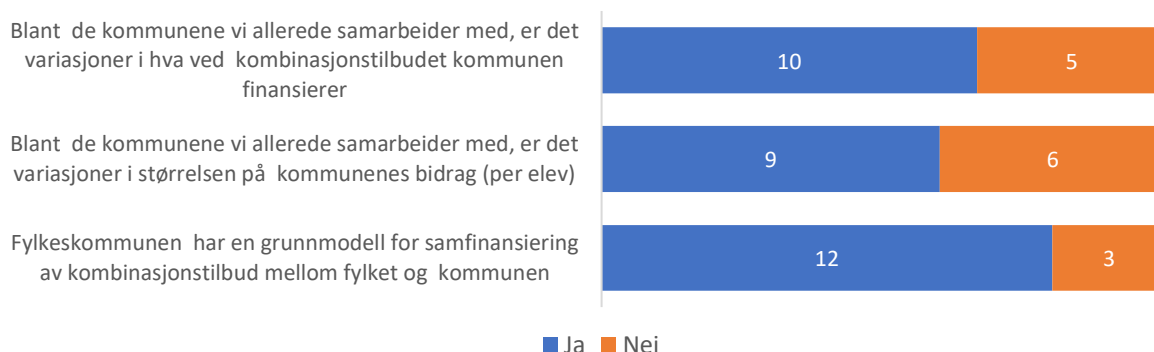
Videre framgår det av tabellen, at det finnes eksempler på fylker som har både flere og færre kommunesamarbeid enn de har tilbud. Nordland, Trøndelag og Troms skiller seg ut med flere tilbud enn kommunesamarbeider, mens Sogn og Fjordane samarbeider med nesten alle kommunene i fylket om de hele sju kombinasjonstilbudene i fylket. Disse forskjellene har trolig ulike forklaringer i de ulike fylkene. I det ene fylket vi har gjort caseundersøkelser i, er det færre kommunesamarbeid enn tilbud. Det skyldes at flere av de videregående skolene som har kombinasjonstilbud, allerede tilbød grunnskoleopplæring for voksne på oppdrag fra kommuner i nærområdet. Det betyr at fylkeskommunen allerede besitter den faglige kompetansen for å gi grunnskoleopplæring til voksne. Kommunens rolle i kombinasjonstilbudet blir dermed en annen enn i de tilbudene der kommunene bidrar med lærerkrefter. Andre forklaringer, som nevnes av flere fylker i spørreundersøkelsen, er at noen kommuner ganske enkelt ikke er interessert i å bidra i kombinasjonstilbudene. En tredje forklaring kan være at det etableres kombinasjonsklasser ved flere skoler i de største bykommunene.

Finansiering

Ett viktig tema i samarbeidene mellom fylkeskommuner og kommuner, gjelder finansiering. En studie av tilrettelagte tilbud til minoritetsungdom fra 2018, viste at det fantes ulike varianter i fordelingen av finansiering av tilbudene mellom fylkeskommuner og kommuner per juni 2018. (Rambøll, 2018) De tre mest brukte modellene var stykkprisfinansiering, en 50-50-fordeling av kostnader ut ifra en totalpris og en oppgavebasert fordeling av kostnader. Samtidig fant Rambøll (2018) at flere fylkeskommuner brukte flere av disse modellene for samarbeid med ulike kommuner i fylket.

Vår spørreundersøkelse, gjennomført høsten 2019, viser de samme hovedtrekkene. Figur 6.1 viser at det store flertallet av fylkeskommunene har en grunnmodell for samfinansiering med kommunene. Samtidig oppgir to av tre fylkeskommuner at det er variasjoner mellom tilbudene i hva kommunen finansierer, og hvor stort bidrag kommunene betaler per deltaker.

Figur 6.1: Kommunenes rolle i finansiering av kombinasjonstilbud(ene)
(N=15)



Gjennom åpne kommentarer formidler fylkeskommunene flere forklaringer på at kommunenes finansielle bidrag varierer. Én av årsakene er at det gjøres tilpasninger til kommunenes lokale kontekster. I andre tilfeller handler variasjonen om at kommunene har ulik innstilling til det å bidra finansielt. Ett fylke oppgir f.eks. at kommunene ikke gir noen økonomisk støtte, men bidrar med faglig kompetanse. Vi gjengir også et par av de andre fylkeskommunenes kommentarer under.

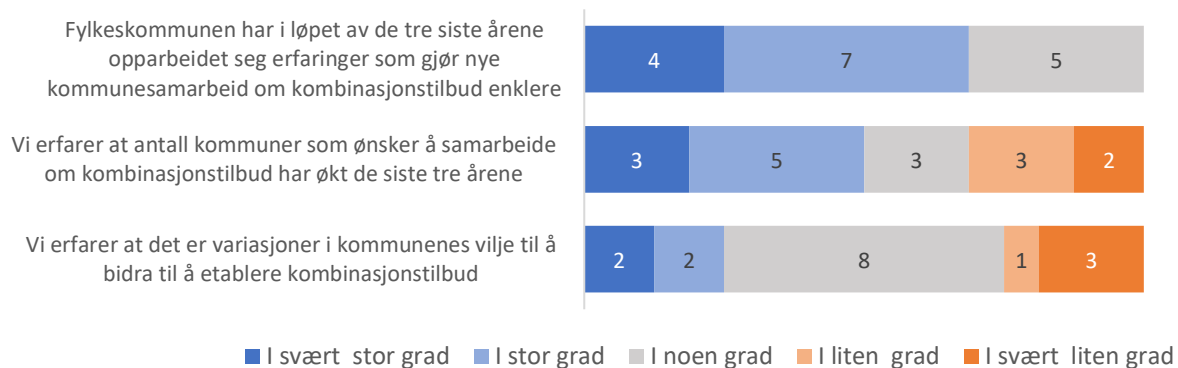
Fylkeskommunen betaler i utgangspunktet en elevsats + at skolene får en klasseressurs (dvs. en sum pr klasse). Noen kommuner betaler en sum pr elev, andre kommuner går inn med en fast sum. Kanskje det hadde vært enklere hvis alt var finansiert fra ett nivå, da slapp man å bruke tid og krefter på å krangle om "småbeløp". Kan bli kritisk hvis flere elever slutter, og en av instansene dermed trekker ut de ressursene som skal følge opplæringa til det antallet elever som slutter.

[Fylkeskommunen] har en felles grunnmodell som gjelder alle kommunene i samarbeidet og en avtale som er nesten lik for alle. Det som varierer er hvor mange undervisningstimer kommunen og fylkeskommunen bidrar med. Fylkeskommunen måtte akseptere et større bidrag i noen kommuner som fikk betydelig reduksjon i budsjettene. Vi er i ferd med å harmonisere avtalene og vil fra 2020-2021 være i nærheten av en 50/50-delning i antall undervisningstimer levert av grunnskolelærere og videregående lærere. Fylkeskommunen holder skolelokaler, PCer og gir en del andre tilbud. Midler fra IMDI er en forutsetning for at fylkeskommunen kan bidra så mye. Uten disse midlene vil sannsynligvis kombiklassene blitt nedlagt som følge av innstramming av budsjettene til videregående opplæring generelt. Når det blir spørsmål om prioritering, blir det ofte snakk om hva som er lovpålagt.

Begge kommentarene illustrerer at det tar tid og energi å bli enig om en finansieringsmodell med den enkelte kommune, og at både kommunenes vilje og betalingsevne påvirker utfallet. Samtidig levnes det liten tvil om at det er tilskuddet som gjør fylkene i stand til å ta noen ekstra kostnader får å få samarbeidet på plass med den nødvendige kvaliteten, f.eks. PCer, ekstraressurs og andre tilbud.

Selv om kommunenes vilje til å bidra, varierer, mener fylkeskommunene i all hovedsak at samarbeidet har blitt bedre i løpet av de siste tre årene. Det gjenspeiles i spørreundersøkelsene både fra 2018 og 2019. I figur 6.2 presenterer vi fylkeskommunenes svar fra 2019 på spørsmål om erfaringer med kommunesamarbeidene.

Figur 6.2: Prosjektenes erfaringer med kommunesamarbeid (N=16)



Resultatene viser for det første at et flertall av fylkene mener at de i løpet av de tre siste årene har opparbeidet seg erfaringer som gjør det enklere å inngå nye kommunesamarbeider. Samtidig tyder funnene på at kommunenes vilje og ønske om å samarbeide om kombinasjonstilbud varierte.

Gjennom intervjuer og åpne kommentarer i spørreundersøkelsen er det særlig to typer hindre fylkeskommunene melder tilbake om, når det gjelder å lykkes med å etablere kommunesamarbeid.

- ◆ At enkelte kommuner bare er interessert i å overholde egne forpliktelser om å gi grunnskoleopplæring til sent ankomne ungdommer, det vil si gi grunnskoleopplæring ut 10.trinn. Når fylkeskommunen inviterer til et samarbeid om å etablere et kombinasjonstilbud til de samme ungdommene, som da har rett til videregående opplæring uten å ha tilstrekkelig faglig grunnlag for det, er ikke kommunen interessert i å bidra.
- ◆ At grunnlaget er for tynt til å etablere et kombinasjonstilbud uten at ungdom med rett til grunnskoleopplæring innlemmes, men at kommunen heller ønsker å gi disse opplæring i den kommunale voksenopplæringen.

Oppsummert viser evalueringen at når det gjelder omfang av kombinasjonstilbud med støtte fra Jobbsjansen, har det i løpet av 2017-2019 blitt etablert 76 tilbud. Antallet har økt med 22 fra 2018 til 2019, mens antallet samarbeidskommuner har økt med 24 mellom de to årene. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mange tilbud fylkene søker støtte til gjennom Jobbsjansen. Funnene tyder dessuten på at mange tilbud har forholdsvis få deltakere.

Videre viser funnene at det er omfattende samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner om kombinasjonstilbud, og at det er jobbet systematisk for å etablere samarbeidene. Det skyldes ikke minst at fylkeskommuner og kommuner ser verdien av hverandres kompetanse og ressurser, og ønsker sterkt å bidra til utvikling av gode kombinasjonstilbud for ungdommer i sine nærområder. Selv om de fleste fylker har utviklet en grunnmodell for å fordele kostnadene ved tilbudene mellom kommuner og fylkeskommuner, har de ulike avtaler med forskjellige kommuner. Det forklares med variasjoner i kommunenes vilje og evne til å bidra, og variasjoner i antall deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne. Flere fylker påpeker at tilskuddet gjør det lettere å finne fram til løsninger i mange tilfeller likevel.

Mange fylker erfarer dessuten at det varierer hvorvidt nye kommuner er villige til å samarbeide om kombinasjonstilbud. Det handler dels om manglende interesse for å bidra til at deltakere med rett til videregående opplæring kan få et godt tilbud, selv når det er snakk om ungdommens hjemkommune. En annen utfordring, sett fra fylkeskommunenes ståsted, er at etableringen av kombinasjonstilbud en del steder avhenger av at kommunen lar deltakere med rett til grunnskoleopplæring delta, og finansierer disse. Det ønsker ikke alltid kommunene.

6.3 Lærere og deltakere fra begge forvaltningsnivåer

Det er deltakere med rett til videregående opplæring som er målgruppa for Jobbsjansen del B, og tilbudet skal gis i et samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Gjennom hele evalueringen har vi vært opptatt av å undersøke i hvilken grad det er kommunale eller fylkeskommunale lærere som underviser i tilbudene, og om det er deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne i kombinasjonstilbudene. Dette er tema som henger tett sammen med samarbeidet med kommunene.

Når det gjelder bruk av lærerressurser i tilbudene, så det i første tilskuddsår, 2017, ut til at oppgavefordelingen mellom fylkeskommunale og kommunale lærere var i tråd med hver parts tradisjonelle ansvarsområde. Det vil si at kommunen stilte med lærere i grunnskolefag, mens fylkeskommunale lærere stod for innslagene i videregående opplæring. Fylkeskommunen stilte i tillegg de videregående skolene til disposisjon som arena. (Lerfaldet et al., 2017b) I 2018 fant vi at lærere fra begge forvaltningsnivåer underviste i 35 av 47 tilbud, tilsvarende 74 pst. av tilbudene. Fordeling av undervisningsfag ble for det første påvirket av hvem som tradisjonelt har ansvar for å undervise i de fagene man tilbyr, og for det andre av hva deltakerne har rett til (videregående opplæring eller grunnskole for voksne). Samtidig så vi at arbeidsdelingen ikke alltid fulgte disse skillelinjene strengt. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

Tabell 6.3 viser hvilke lærere som underviser i tilbudene i 2019.

Tabell 6.3: Hvilke lærere som underviser i kombinasjonstilbudene. N=17

	Andel (pst.)	Antall tilbud ³⁴
Det underviser lærere fra kommune og fylkeskommune i tilbudet	75	51
Det underviser kun lærere fra fylkeskommunen	25	17
Det underviser kun lærere fra kommunene	0	0
Totalt	100	68

I 2019 underviser lærere fra begge forvaltningsnivåer i 75 pst. av tilbudene. I resten av tilbudene er det kun lærere fra fylkeskommunene som underviser. Andelen tilbud med lærerressurser fra begge forvaltningsnivåer, er med andre ord på samme nivå som i 2018, selv om antallet tilbud har økt.

I 2019 underviser lærere fra begge forvaltningsnivåer i 71 pst. av tilbudene. I resten av tilbudene er det kun lærere fra fylkeskommunene som underviser. Andelen tilbud med lærerressurser fra begge forvaltningsnivåer, er med andre ord på samme nivå som i 2018, selv om antallet tilbud har økt.

³⁴ Merk at én fylkeskommune ikke har svart for alle sine skoler, og at Oslo er holdt utenfor. Derfor er antall tilbud, siste kolonne i tabellen, lavere enn antall kombinasjonstilbud i 2019.

Nesten halvparten av deltakerne har rett til grunnskole for voksne

Når det gjelder hvem som deltar i tilbudet, viste vi i kapittel 2 at to av tre er gutter og menn i alderen 16-20 år. Gjennom begge de to foregående delrapportene i følgeevalueringen, har vi rapportert at mange av tilbudene tar inn både ungdommer med rett til videregående opplæring og ungdommer med rett til grunnskoleopplæring. I 2019 gjelder det de aller fleste tilbudene, og på nasjonalt nivå er de to målgruppene nesten like store. Tabell 6.4 framstiller resultater fra individrapporteringen for del B, der vi har skilt mellom deltakere med rett til videregående opplæring og deltakere med rett til grunnskole for voksne.³⁵

Tabell 6.4: Antall deltakere i Jobbsjansen del B 2017-2019 fordelt på målgruppe

	Antall	Andel
Person som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd, det vil si at man har rett til videregående opplæring for ungdom (jf. opplæringsloven §3-1)	1 601	53 %
Person under 24 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd (kommunal deltaker)	1 379	45 %
Annet	55	2 %
Totalt	3 035	100 %

Et lite flertall, 53 pst., er deltakere som har rett til videregående opplæring. Deltakere som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, utgjør hele 45 pst.

Vi har også kartlagt hvor mange av tilbudene som gir tilbud til begge de to deltakergruppene. Tabell 6.5 gir en fylkesvis oversikt.

Tabell 6.5: Fylkesvis oversikt over andel skoler som gir tilbud til deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne

Fylke	Antall skoler med kombinasjonstilbud med økonomisk tilskudd fra IMDi i 2019	Antall skoler med deltakere med rett til grunnskoleopplæring i målgruppa for kombinasjonstilbudet	Andel skoler med tilbud til begge målgrupper
Telemark fylkeskommune	7	7	100 %
Sogn og Fjordane fylkeskommune	7	7	100 %
Vest Agder fylkeskommune	5	5	100 %
Hedmark fylkeskommune	4	4	100 %
Buskerud fylkeskommune	4	4	100 %
Østfold fylkeskommune	4	4	100 %
Akershus fylkeskommune	3	3	100 %

³⁵ Det ble i tillegg gitt muligheten for å svare «annet» på deltakere som ikke passet inn i de to rettighetskategoriene. De aller fleste som benyttet seg av denne muligheten svarte videre at disse deltakerne var over 24 år, men var tatt inn etter særavtale/hadde rett på grunnskoleopplæring/Voksenrett e.l. Et fåtall deltakere ble plassert i annet-kategorien fordi rapportøren var usikker på hvilken målgruppe de tilhørte.

Oslo kommune	2	2	100 %
Finnmark fylkeskommune	2	2	100 %
Hordaland fylkeskommune	1	1	100 %
Oppland fylkeskommune	5	4	80 %
Trøndelag fylkeskommune	7	5	71 %
Troms fylkeskommune	6	4	67 %
Vestfold fylkeskommune	4	2	50 %
Rogaland fylkeskommune	3	1	33 %
Nordland fylkeskommune	9	3	33 %
Møre og Romsdal fylkeskommune	3	0	0 %
Totalt	76	54	71 %

71 pst. av tilbudene har deltakere fra begge grupper. I hele 10 av de 18 fylkeskommunene tar alle kombinasjonstilbudene inn deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne. I 2018 gjaldt det seks fylkeskommuner. I 2018 var det også tre fylker som oppga at ingen av deres kombinasjonstilbud tok inn deltakere med rett til grunnskoleopplæring. I 2019 er det bare ett fylke som ikke tar inn denne gruppa, og begrunnelsen skal være at aktuelle kommuner heller ønsker å gi disse deltakerne et tilbud i kommunen.

I forrige delrapport pekte vi på tre ulike type begrunnelser for at mange skoler inkluderer kommunale deltakere i målgruppa, basert på spørreundersøkelsen og casebesøkene vi gjorde dette året. Den ene begrunnelsen handler om at ungdommer som har rett til grunnskole for voksne også har behov for å gå i *aldersadekvate tilbud*, altså med ungdom på samme alder. Her trekkes det også fram at det er integreringsfremmende for ungdommene å gå på skole sammen med norskspråklige ungdommer.

Den andre begrunnelsen vi fant, var at *behovet for opplæring* bør være bestemmende for hvilke deltakere som gis et tilbud, framfor hvilke bestemmelser i opplæringsloven de har rettigheter etter. Ett fylke kommenterte dette slik i spørreundersøkelsen i 2018:

«I eit gjennomføringsperspektiv er det ikkje relevant kvar elevane har sine rettigheitar, men kva behov dei har for å vere rusta til å fullføre vidaregåande opplæring.»

Mens de to første begrunnelsene tar utgangspunkt i deltakernes behov, er den tredje av mer økonomisk art. Den handler om at en vid målgruppe gir et *større deltakergrunnlag* for å opprettholde tilbudet og for å få til et effektivt tilbud. Dette kan være særlig viktig i fylker med få deltakere i målgruppa. Flere nevner også at et større deltakergrunnlag gir bedre muligheter for pedagogisk tilpasning og differensiering. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

Rekruttering og inntakskriterier

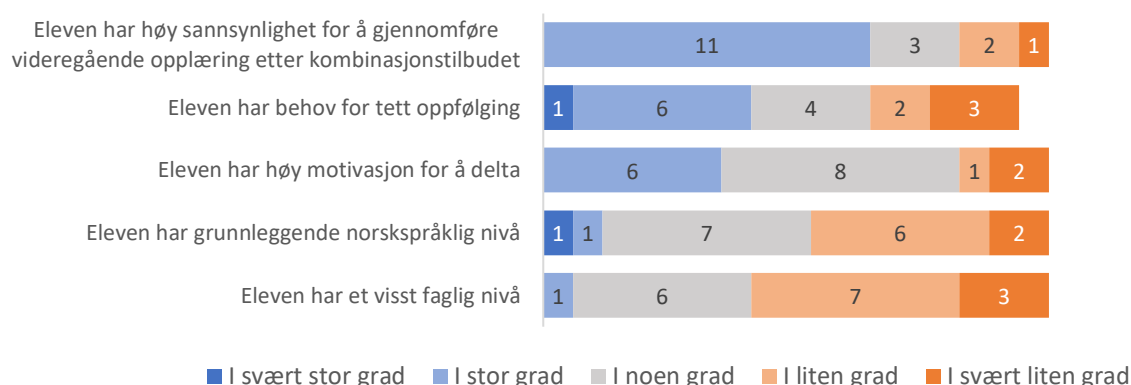
I følgeevalueringen har vi også vært opptatt av rekruttering til tilbudene, og om det opereres med inntakskriterier til tilbudene. Siden kombinasjonstilbud ikke er et rettighetsbasert tilbud, står fylkeskommunene nokså fritt til å definere hvem som får tilbudet, og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for inntak til kombinasjonstilbudet.

I første delrapport viste vi til at fire-fem fylker hadde utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall deltakere til tilbudene, mens andre hadde ventelister. Det var flere begrunnelser for at noen fylker og tilbud strevde med rekrutteringen, for eksempel nedgang i antall flyktninger som bosettes, at deltakerne bosettes for spredt i fylket og at man har problemer med å kommunisere nytten av tilbudet. (Lerfaldet m. fl. 2017a) Dette er fremdeles gjenkjennelige problemstillinger noen steder.

I 2018 tydet undersøkelsene på at rekruttering bare var en problemstilling noen steder. I andre delrapport framhevet vi imidlertid at én av problemstillingene med rekruttering, er at ikke alle i målgruppa ønsker å bruke ekstra tid på grunnskoleopplæring. Når de formelt sett har rett til å gå i det ordinære videregående tilbudet, kan det oppleves stigmatiserende å ikke skulle gå i det ordinære tilbudet slik de aller fleste andre gjør. Lignende erfaringer hadde man også gjennom forsøk på området. (Udir, 2016) Vi viste også til at ett av casefylkene så det som verdifullt å prioritere god informasjon om tilbudet til elever i ungdomsskolene og foreldrene deres samt skoler og rådgivertjenester i kommunene. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

I undersøkelsene i 2019 har vi gått i dybden på hva som vektlegges ved inntak til tilbudene. Tidligere i følgeevalueringen, så vi at en del fylker ga tilbud til deltakere under en viss aldersgrense. Hensikten var at deltakerne i kombinasjonstilbudet skulle være jevnaldrende med de andre elevene i videregående opplæring. Videre fant vi antydninger i enkelte fylker, til at elevens faglige og norskspråklige nivå var med i vurderingen ved inntak til kombinasjonstilbud (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018). Dette fulgte vi opp i undersøkelsene i 2019. Figur 6.3 viser hva fylkeskommunene svarer på hva som vektlegges ved inntak til kombinasjonsklassene.

Figur 6.3: I hvilken grad vektlegges følgende faktorer i vurderingen av hvilke elever som skal tas inn i kombinasjonsklassen(e)? (N=17)



Resultatene viser at ved inntak av deltakere til tilbudene, vektlegges sannsynligheten for å gjennomføre videregående opplæring mest. På de andre faktorene er det mer variasjon i fylkenes svar. Rundt 1 av 3 fylker vektlegger behov for tett oppfølging og motivasjon i stor grad, mens andre fylker er lite opptatt av disse faktorene. Rundt halvparten oppgir at de ikke vektlegger at eleven har grunnleggende norskspråklig nivå eller et visst faglig nivå.

Siden vi var særlig interessert i å finne ut om noen tilbud lar være å ta inn de faglig eller språklig svakeste deltakerne, ba vi de fylkene som oppga at de vektla norskspråklig og faglig nivå ved inntak, om å utdype dette. Vi ba om å få vite hvilket nivå de anså som nødvendig for å delta, og hvorfor de vektlegger disse forholdene ved inntak.³⁶ Blant de ni fylkene som oppga at de vektlegger norskspråklig nivå, var det ikke alle som svarte med et konkret nivå. Men tre stykker mente at nivået bør ligge på A2, og ytterligere tre antydte

³⁶ Spørsmålet ble stilt til respondenter som oppga at de vektla et visst faglig nivå eller norskspråklig nivå i «noen», «stor» eller «svært stor grad».

at deltakerne i alle fall bør være på nivå A1³⁷. Én nyanserer ved å si at de ikke opererer med noe absolutt krav, og at det viktigste er at eleven kan nyttiggjøre seg av opplæringen. Likevel må det sies at for en del deltakere kan det ta tid å nå disse språklige nivåene, og at veien fram mot oppstart i ordinær videregående opplæring blir lang.

Flere respondenter utdypet i teksten hvordan deres fylke resonnerer rundt disse spørsmålene. Når det gjelder begrunnelser for å kreve et grunnleggende norskspråklig nivå, handler det om at det er vanskelig for deltakerne å få læringsutbytte uten å ha grunnleggende muntlige og skriftlige ferdigheter i norsk. Ett av fylkene uttrykker det slik:

Elevene bør være på et norskspråklig nivå slik at de kan uttrykke seg om fag og forstå faglig innhold og kunne lytte til lærer. Elevene bør kunne skrive i så stor grad at de har utbytte av undervisningen og notater. Elevene bør i tidlig fase få studietimer med TFO-lærer [tospråklig faglærer] for å komme i gang med faglighet. Etterhvert MÅ de være mer selvstendige for å bygge videre på strategiene og kunne gå i ordinær videregående. Norskspråklig nivå har også med elevens hverdagssituasjon å gjøre, fordi man lærer ikke norsk i et kaos og virvar, men i trygge omgivelser. Miljøressurser inn mot elevgruppa er nødvendig for å ivareta denne kontakten med elevens hverdag og livsmestring mens lærer skal være den faglige trygge personen. Uten dette stopper all progresjon.

Vi oppfatter at denne og andre kommentarer, legger vekt på at deltakeren ikke vil få noe læringsutbytte uten et grunnleggende norskspråklig nivå. Vi vet ikke hvilket tilbud fylkeskommunene gir dem som eventuelt vurderes å ha et for lavt språknivå.

Videre viser evalueringen at fylkeskommunene har forholdsvis ulike strategier og vurderinger når det gjelder krav til faglig nivå ved inntak. En fylkeskommune oppgir at det er avgivende skole eller voksenopplæringssenter, som vurderer om eleven har behov for mer grunnskoleopplæring. Fylkeskommunen blander seg altså ikke inn i vurderinger av deltakernes faglige nivåer.

En annen fylkeskommune skriver at de vektlegger kartleggingsresultat om faglig nivå i engelsk og naturfag samt språkferdigheter, men da for å innplassere deltakerne i riktig klasse. Det dreier seg om et tilbud som har ulike klasser for grunnskoleopplæring i ett, to eller tre år. Deltakere med svake faglige og/eller svake norskferdigheter avvises dermed ikke i tilbudet, men blir snarere plassert i en klasse tilpasset deltakere med svake forutsetninger.

Ett tredje fylke uttrykker at deltakere med svake faglige og/eller norskspråklige forutsetninger fører til at fylket er ekstra opptatt av å få ungdommen inn i tilbudet³⁸:

Det er ikke anledning til å stille språkkrav for inntak verken til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Når det er sagt, så bør elevene ha ferdigheter muntlig/skriftlig på A1 - nivå. Men ingen blir avvist for at de har for lavt språknivå, tvert om! (...) Ingen med lave faglige ferdigheter avvises, det er tvert om slik at lave ferdigheter gjør av vi styrker vår veiledning av eleven om å delta i opplegget. Så selv om en har gode språkferdigheter, så kan

³⁷ Angivelsene viser til språknivåer i det felles europeiske rammeverket for språk. (Udir, 2011) Deltakere på nivå A1 og A2 er basisbrukere av språk, og A1 er på et lavere nivå enn A2.

³⁸ Sitatet kombinerer respondentens kommentar til spørsmål om norskspråklige ferdigheter og faglige ferdigheter.

det være at en kommer med i prosjektet fordi vedkommende har lave ferdigheter i engelsk, matte, eller andre fag.

Funnene viser altså at faglig og språklig nivå vektlegges ved inntak til kombinasjonstilbudet i forholdsvis mange fylkeskommuner. Eksempelene illustrerer likevel ulike perspektiver på om de aller svakeste deltakerne bør tas inn i kombinasjonstilbudene. Mens noen fylkeskommuner vurderer at de aller svakeste vil ha så lite læringsutbytte av å delta, at det ikke er forsvarlig å ta dem inn, mener andre at det ikke finnes noe annet og bedre tilbud til disse. Derfor er det særlig viktig å sørge for at de aller svakeste takker ja, framfor å begynne i ordinære videregående opplæring eller å ikke gå i opplæring. I hvilken grad noen fylkeskommuner har andre tilbud til de aller svakeste, vet vi ikke.

Oppsummert viser evalueringen at et stort flertall av kombinasjonstilbudene bruker lærere fra både kommuner og fylkeskommuner i undervisningen, og de gir tilbud både til deltakere med rett til videregående opplæring og til deltakere med rett til grunnskole for voksne. Dersom fylkeskommunene hadde fulgt målgruppa for Jobbsjansen strengt, hadde trolig antallet deltakere vært nesten blitt halvert sammenlignet med hva det er i 2019. Sannsynligvis ville det også vært etablert langt færre tilbud – og kanskje hadde en del av de som har rett til videregående opplæring, måttet flytte til en annen del av fylket for å få kombinasjonstilbud.

Rekruttering til tilbudene framstår ikke som en av de viktigste utfordringene på nasjonalt nivå lenger, som kanskje kan forklares med at mange fylkeskommuner nå har utviklet rutiner og informasjonsmateriell for rekruttering. Vi kan imidlertid ikke slå fast at rekruttering ikke er utfordrende noen steder, og vi vet at redusert bosetting påvirker grunnlaget for å videreføre tilbudene.

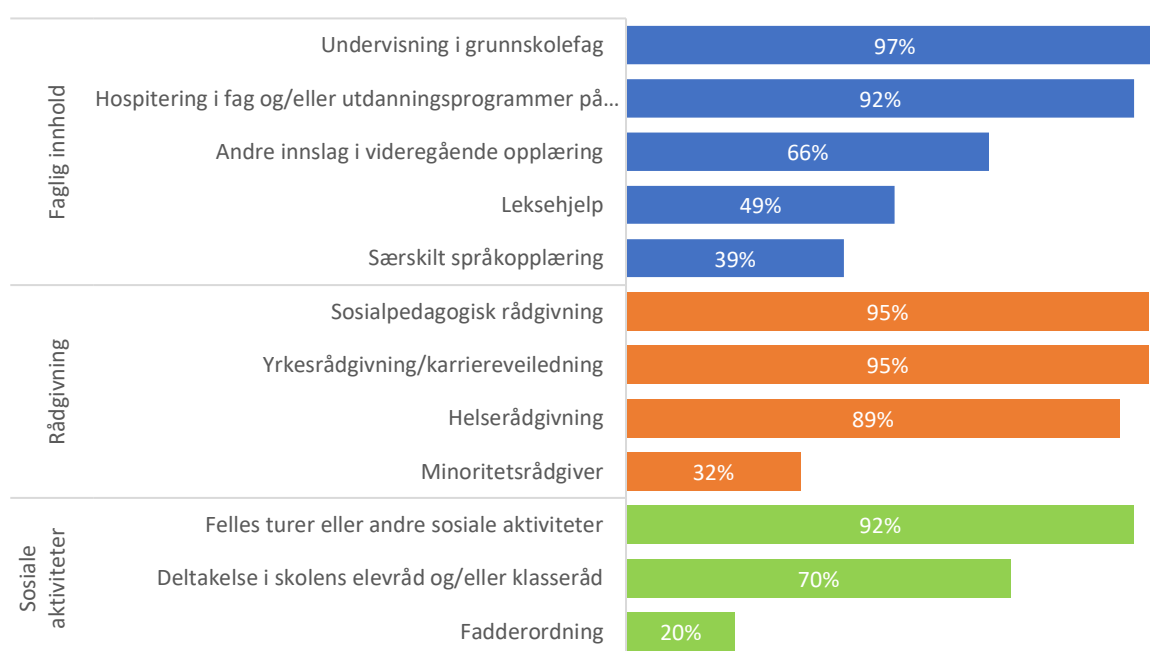
Når det gjelder inntak til tilbudene, er det sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring som vektlegges mest. Forholdsvis få fylker oppgir at det legges vekt på faglige og norskspråklige ferdigheter, og flere av dem som faktisk vektlegger det, gjør det for å plassere deltakerne på riktig nivå. Samtidig synliggjør undersøkelsen at det er ulike perspektiver på hvorvidt kombinasjonsklassen er et egnet tilbud for de sterkeste og de svakeste deltakerne i målgruppa. Et synspunkt er at det er vanskelig å gi deltakerne med de aller svakeste språklige og faglige ferdighetene et tilstrekkelig godt læringsutbytte, mens andre målbærer en holdning om at for de aller svakeste, er det nettopp kombinasjonstilbudet som er det beste alternativet.

6.4 Innhold

Rundskrivet gir noen få føringer og anbefalinger til hvordan opplæringen bør innrettes, men i hovedsak velger fylkeskommunene selv hvordan kombinasjonstilbudene skal organiseres og gjennomføres. Denne friheten må i stor grad ses i lys av at kombinasjonstilbud er et nytt type tilbud, der det kan være behov for å prøve ut ulike måter å gi tilbudet på - innenfor ulike kontekster. Som i de andre delordningene i Jobbsjansen, er kunnskapsutvikling dessuten et mål i denne ordningen, og det kan også være en begrunnelse for at det gis forholdsvis få føringer til hvordan tilbudene skal se ut.

Først i denne delen, vil vi presentere hva som er de mest utbredte innholdselementene i kombinasjonstilbudene. Figur 6.4 gir en oversikt over hvor stor andel av tilbudene som har de ulike innholdstypene vi i evalueringen har spurt etter.

Figur 6.4: Innhold i tilbudene



Oppsummert ser vi at over 90 pst. av tilbudene tilbyr

- ♦ undervisning i grunnskolefag
- ♦ hospitering
- ♦ et bredt rådgivningstilbud
- ♦ felles turer og andre sosiale aktiviteter

Figuren viser at det også er en forholdsvis høy andel som tilbyr mulighet for andre innslag i videregående opplæring. Mange legger til rette for at deltakere fra kombinasjonstilbudet deltar i skolens elevråd og/eller oppretter klasseråd. Ellers ser vi at det er store variasjoner i hvorvidt det gis leksehjelp eller særsilt språkopplæring. Ytterligere analyser viser at innad i fylkene, er det slik at enten alle eller ingen av tilbudene tilbyr særsilt språkopplæring. Det kan tyde på at hvorvidt kombinasjonstilbudene gis til deltakere med vedtak om særsilt språkopplæring, er noe som avgjøres på fylkeskommunalt nivå.

I en rapport basert på undersøkelser blant deltakere, lærere og skoleledere i kombinasjonstilbud i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold i 2018, ser man nærmere på hospitering i disse fylkene. Fjæstad (2018) viser til at det bør utvikles rutiner for hospitering både på ulike utdanningsprogram og i arbeidslivet, og peker på store forskjeller mellom skolene i hvilken grad deltakerne får mulighet til å hospitere. I 2019 har vi undersøkt tilbudet om hospitering på nasjonalt nivå nærmere. Som det framgikk av figur 6.4, tilbyr 92 pst. av tilbudene hospitering. Det betyr likevel ikke at det er et tilbud som gis til alle deltakere i kombinasjonstilbudet. Tabell 6.6 viser at i ti av fylkene får «alle» eller «de fleste» deltakerne mulighet til å hospitere, mens i de øvrige fylkene tilbys hospitering kun til en mindre andel av deltakergruppa.

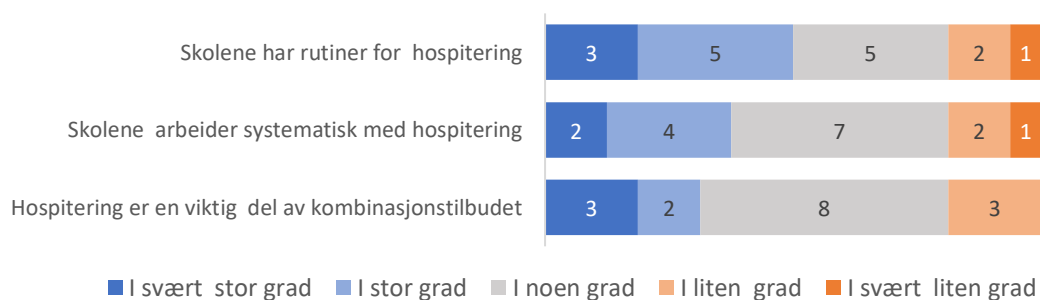
Tabell 6.6: Ved skolene i ditt fylke som tilbyr hospitering, omtrent hvor mange av deltakerne der vil du anslå at får hospitere i fag og/eller utdanningsprogrammer på videregående opplæringsnivå mens de deltar i kombinasjonsklassen?

Andel deltakere i tilbudet som gis tilbud om hospitering i fag og/eller utdanningsprogrammer	Antall skoler
Alle	4
De fleste	6
Rundt halvparten	3
Noen få	4
Totalt	17

Fjæstads (2018) undersøkelse trekker fram logistikken rundt hospitering, som en av de viktigste barrierene. Lærere og skoleledere viser til at tiden som brukes til hospitering, kan gå ut over tiden til grunnskoleopplæring i andre fag. Blant skolene som likevel prioriterte hospitering, var begrunnelsene at det var populært blant deltakerne, og at det bidro til å realitetsorientere dem om hvilken fagretning de kunne satse på videre. Det kom til syne ved at en del deltakere ombestemte seg i forhold til framtidig karrierevalg etter å ha hospitert, og helt spesifikt ble det trukket fram at mange valgte bort studiespesialisering etter hospiteringen.

På bakgrunn av Fjæstads (2018) anbefaling om utvikling av mer rutiner for hospitering, har vi i vår undersøkelse spurt fylkene hvor systematisk skolenes arbeid med hospitering faktisk er. Figur 6.5 viser at halvparten av fylkene oppgir at skolene har rutiner for hospitering, men færre mener at skolene arbeider systematisk med dette. Det er også variasjoner i hvorvidt hospitering vurderes som en viktig del av kombinasjonstilbudet.

Figur 6.5: Skolenes arbeid med hospitering (N=16)



En av prosjektlederne vi har intervjuet, fortalte at et av prosjektets råd til nye skoler som skal etablere kombinasjonstilbud, var å parallellegge kombinasjonsklassens timeplan med vg1, nettopp for å tilrettelegge for hospitering og innslag av videregående opplæring for deltakerne. Samtidig medga prosjektlederen at det er lettere å få til i et kombinasjonstilbud med få deltakere enn i de større tilbudene. Det kan altså være flere barrierer for å få til hospitering for deltakerne i kombinasjonstilbudene.

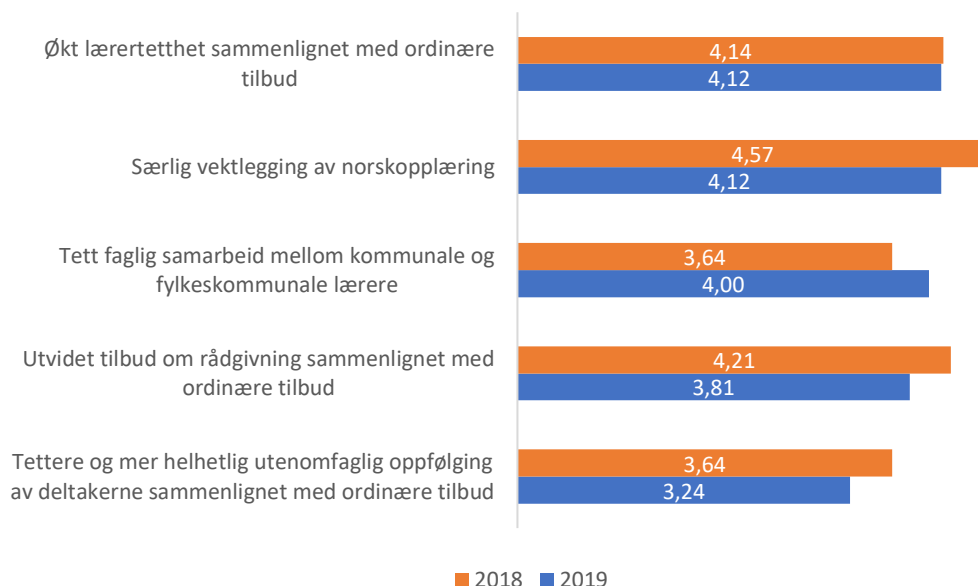
Oppsummert viser evalueringen av de største likhetene mellom kombinasjonstilbudene er at de i tillegg til opplæring i grunnskolefag tilbyr hospitering, et bredt veiledningstilbud, og sosiale tiltak. Det varierer imidlertid om hospitering er noe som tilbys alle eller bare en andel av deltakerne. Det framgår dessuten at selv om hospitering tilbys i nesten alle tilbudene, viser det seg at det ikke nødvendigvis betyr at alle deltakere i kombinasjonstilbudet får hospitere.

6.5 Organisering og arbeidsmåter

Videre skal vi se på hva som kjennetegner kombinasjonstilbudene som har fått støtte gjennom Jobbsjansen, og vi går litt mer i dybden på hvordan tilbudene jobber med differensiering, med integrering av tilbudet i den videregående skolen, og hvordan skole-hjem-samarbeidet fungerer.

I evalueringen har vi i 2018 og 2019 spurt prosjektlederne om hva som kjennetegner tilbudene i deres fylke, og figur 6.6 framstiller resultatene.

Figur 6.6: I hvilken grad vil du si at følgende elementer kjennetegner kombinasjonstilbudet/ene i ditt fylke? (Gj.snitt fra 1 til 5 hvor 1=I svært liten grad og 5=I svært stor grad) (N=14/17)



Figur 6.6 viser at alle de fem forhåndsdefinerte faktorene vi har bedt fylkeskommunene om å ta stilling til, er sentrale kjennetegn ved kombinasjonstilbudene. Det er noen mindre endringer i svargivingen mellom de to årene, men ingen av disse representerer dramatiske endringer. Dermed kan vi si at de tilbudene som har fått støtte gjennom Jobbsjansen, kjennetegnes av en rekke forhold som indikerer at det satses på kvalitet: høy lærertetthet, særlig vektlegging av norskopplæring, tett faglig samarbeid mellom lærere fra kommuner og fylkeskommuner, et utvidet tilbud om rådgivning og tettere utenomfaglig oppfølging.

Det er imidlertid verdt å merke seg at utenomfaglig oppfølging, er det kjennetegnet som i minst grad nevnes i 2019, og det er nedgang sammenlignet med året før. Vi tar opp igjen dette poenget videre i kapittelet.

Nivådifferensiering

Gjennom følgeevalueringen har vi, som flere andre undersøkelser om kombinasjonstilbud, funnet at stor spredning i deltakernes faglige og språklige opplæringsbehov, er én av de største utfordringene ved kombinasjonstilbud. I modellen som ble utviklet ved et av forsøksstedene, Thor Heyerdahl vgs., ble opplæringen organisert slik at én gruppe jobbet med grunnleggende ferdigheter og én gruppe jobbet med kompetansemål tilhørende ungdomstrinnet. Et annet sentralt poeng var å parallellegge timeplanen, slik at deltakerne kunne delta på ulike nivåer i de forskjellige fagene – f.eks. på et høyere nivå i matematikk enn i norsk. (Fjæstad, 2018)

Som vi har presentert tidligere i kapittelet, er det stor forskjell på antall deltakere i kombinasjonstilbudene som får støtte fra Jobbsjansen. 1 av 4 har færre enn 20 deltakere, og over halvparten har færre enn 10 deltakere. Større tilbud gir mulighet for å dele deltakerne inn i grupper etter nivå, som gjør det enklere å tilpasse opplæringen til deltakernes ulike nivå i forskjellige fag. Ved å parallellegge timeplanen for de ulike gruppene, kan deltakerne følge ett nivå i f.eks. norskopplæringen og et annet i naturfag. I mindre grupper må nivådifferensiering i større grad gjøres innad i gruppa. Det kan være krevende for lærer, men det kan også være frustrerende for deltakerne dersom de føler at deler av undervisningen går for raskt – eller for sakte – for dem. De faglig sterke kan også føle at de må hjelpe de svakere deltakerne. En av fordelene med tilbud med få deltakere, kan derimot være at det er enklere å få til hospitering for alle, fordi det er færre deltakere å koordinere hospiteringen for.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte i 2019, ba vi fylkene om å utdype hvilke strategier skolene tar i bruk for å tilpasse opplæringen til deltakernes ulike nivå. En strategi som tas i bruk uavhengig av om tilbudet har mange eller få deltakere, er å ha flere lærere eller miljøarbeidere i samme klasse. Det framheves at tilgang på en tospråklig lærer er en særlig viktig ressurs. Det kan se ut til at noen skoler må prioritere hvilke fag det er aktuelt å bruke slike ekstra ressurser til, og da vektlegges fag der det viser seg at deltakerne er særlig svake. Ellers nevner flere at de tilpasser ved å tilby opplæring i to år.

Miljøarbeid og skole-hjem-samarbeid

Det er ikke bare norsk- og grunnskoleopplæring som er viktig i kombinasjonstilbudene. Det legges også vekt på andre tiltak for å styrke deltakernes forutsetninger for livsmestring, og å bli integrert i det norske samfunnet. Vi har allerede vist at så å si alle kombinasjonstilbudene gir deltakerne et bredt rådgivningstilbud og sosiale tiltak. Videre skal vi presentere hva tilbudene gjør for å legge til rett for at deltakerne blir integrert i skolemiljøet ved de videregående skolene, og hvordan de jobber med skole-hjem-samarbeid.

Integrering i skolemiljøet

I rundskrivet gis det føringer på at tilbudet bør gis i et læringsmiljø med jevnaldrende, det vil si på en videregående skole. Vi er ikke kjent med at noen av tilbudene med støtte fra Jobbsjansen ikke er lagt til en videregående skole.³⁹ Det er flere begrunnelser for å lokalisere tilbudene ved en videregående skole. Det

³⁹ Deltakernes lærested framgår f.eks. av individrapporteringen, og her oppgis alle lærestedet å være videregående skoler.

viktigste er kanskje at man regner med at det er motiverende å gå sammen med jevnaldrende, og bli kontinuerlig eksponert for hva den ordinære videregående opplæringen består av. Det kan gi motivasjon og grunnlag for å treffe realistiske avgjørelser om senere utdanningsvalg. Videre kan det gi et faglig utbytte dersom deltakerne får mulighet til å hospitere eller følge noe av opplæringen i den ordinære videregående opplæringen.

I spørreundersøkelsen i 2019 spurte vi særskilt om hvilke initiativer som har vært vellykket for å integrere deltakerne i skolemiljøet. Flere av prosjektene uttrykker at klassens plassering på skolen har betydning, ved at de får klasserom i nærheten av de andre elevene. Som den ene respondenten uttrykte det: «Elevene skal (...) ikke være en spesiell gruppe som skal holdes for seg selv». Videre er det flere prosjekter som forteller om at de arrangerer felles sosiale aktiviteter for alle elevene på skolen, deriblant egne jentekvelder, matkaféer, konserter, trafikkopplæring, skolefrokoster, språkdager og fellesturer. I noen prosjekter har også deltakerne fra kombinasjonstilbudet felles kroppsøving med elever i den ordinære videregående opplæringen. Initiativet begrunnes med at idrettsaktiviteter ser ut til å skape god kontakt mellom elevene. Som vi kommer tilbake til, framhevet deltakere vi har intervjuet, betydningen av å gå på en skole med jevnaldrende og å være del av et norskspråklig miljø.

Skole-hjem-samarbeid

Gjennom forsøk på området har man erfart at god kontakt med foresatte er en forutsetning for å lykkes med tilbudene. (Udir, 2016) Vi har derfor undersøkt hvordan det samarbeides med deltakernes foreldre og foresatte. For de av deltakerne som har kommet til Norge som enslige mindreårige flyktninger, er det barnevern, NAV, mottak og/eller andre kontaktpersoner i det offentlige, skolene har kontakt med.

Svarene vitner om at det er ganske forskjellige tiltak skolene tar i bruk i skole-hjem-samarbeidet. Flere forteller at de har foreldremøter i starten av skoleåret, med tolk. Noen har også foreldremøter for elever på 10.trinn, også da med tolk, for å gi kunnskap om tilbudet og hvorfor det er viktig. Andre eksempler er brosjyrer på ulike språk som deltakerne skal gi til foreldrene for å gi dem informasjon om kombinasjonstilbudet og skolegangen.

Ett trekk som går igjen i kommentarene, er en erkjennelse av at skole-hjem-samarbeid er svært viktig, og at skolene eller fylket enten har satset på dette eller ønsker å satse mer. Samtidig tyder kommentarene på at dette er noe den enkelte skole finner ut av, og at tilbudene i samme fylke derfor kan ha ulike tiltak og erfaringer. Arbeidet framstår også som både tidsmessig og faglig krevende, og det er utfordrende å ha tilstrekkelig tid og ressurser til skole-hjem-arbeidet.

Dette varierer mellom skolene våre, og det varierer med elevenes alder og om det "finnes" foresatte der. Ofte er vi i dialog med barnevern og andre offentlige hjelpere som kommunal bolig for mindreårige. Ofte er samarbeid vanskelig grunnet behov for tolk. Noen ungdommer ønsker ikke at skolene skal ha mye kontakt med hjemmet grunnet sosial kontroll. Noen foreldre pusher på for at barna skal bli fort ferdige og komme ut i jobb, de må kanskje overbevises for hvorfor sønnen skal bruke flere år på vgs enn "nødvendig". Dette er sprikende erfaringer, vi har ikke et felles fokus på hvordan vi forholder oss til foresatte for gruppa.

Sitatet over viser at det gjerne er den enkelte skole som prøver ut hva som fungerer, noe som går igjen i flere av de andre kommentarene. Det pekes også på helt konkrete forhold som viser kompleksiteten i

arbeidet; språkutfordringer, foreldres forventninger og sosial kontroll. Andre prosjektledere trekker fram andre utfordringer:

Skolene jobber hardt for å få foresatte med på laget, men det er ikke alltid så lett. Det er en del ulike oppfatninger av hvilken rolle foresatte skal ha når eleven er over 16 år. Ikke alt fungerer like godt. Min oppfatning er at skolene ønsker tett samarbeid, men mange av elevene er over 18 år (myndige), og da er ikke nødvendigvis foresatte like tett på. Hvem sitt ansvar er det å få en elev på skolen? Kan en forvente at de som jobber i institusjon/har ansvar for bofellesskap, skal tvinge elevene på skolen?

Som denne respondenten trekker fram, er nærvær og fravær, et av temaene i skole-hjem-arbeidet. Sitatet illustrerer dessuten at temaet kan være like krevende, uavhengig av om det er foreldre eller barnevernet/mottak de forholder seg til.

Det er også verdt å merke seg at flere kommentarer tyder på at kontakten med verger og barnevern som har omsorgsansvar for de ungdommene som ikke har foreldre i Norge, fungerer varierende. En prosjektleder skriver:

OK samarbeid med foreldre, mer utfordrende med elever som har verger eller ansatte i omsorgsinstitusjoner som foresatte. Disse får ikke den oppfølgingen de trenger i ft. for eksempel søknad til Lånekassen, kjøp av skole-PC etc.

Oppsummert kan vi si at de største tilbudene organiserer opplæringen i nivåddifferensierte grupper, og gir deltakerne mulighet til å delta på ulike nivåer i forskjellige fag. I mindre tilbud må nivåddifferensieringen foregå innenfor den samme gruppa. En strategi for å håndtere de store nivåforskjellene, både i større og mindre tilbud, er å sette inn flere ressurser, og tospråklig lærer anses som svært verdifullt. Videre tyder følgeevalueringen på at skole-hjem-samarbeid i kombinasjonstilbudene er viktig, men samtidig komplekst. En del av temaene som kommer opp i skole-hjem-samarbeidet, illustrerer at målgruppa for kombinasjonstilbudene trenger tett oppfølging. Oppfølgingsbehovene gjelder både det faglige, men også sosialt og på andre områder i livet. Vi ser tegn til at både skoler og fylkeskommuner må jobbe mer med dette området, og vil tro man kan ha noe å hente på å diskutere problemstillingen på tvers av skoler og fylker.

6.6 Tilbudets betydning for deltakerne

I undersøkelsene vi gjorde i 2018, var vi opptatt av å finne ut hvilken betydning tilbudet har for deltakerne. Gjennom spørreundersøkelsen blant prosjektlederne og intervjuer med skoleledere, lærere og deltakere, fant vi indikasjoner på at tilbudet har en rekke positive effekter for deltakerne. Det var liten tvil om at fylkene mente at tilbudet forbereder deltakerne til videregående opplæring, både faglig og ved at de tar mer informerte valg om retning på opplæringen, og at deltakerne i stor eller svært stor grad blir mer integrert i et norskspråklig miljø.

I intervjuene med deltakere, var ett av fellestrekkene at deltakerne opplever å få et godt faglig utbytte av kombinasjonsklassen. De mente tilbudet ga mulighet til å forbedre norskferdigheter, men de satte også pris på at kombinasjonsklassen tilbyr noe mer enn norskopplæring. Det å tilegne seg fagkunnskaper og lære seg norske faguttrykk ble trukket fram, men de fortalte også om at de blir mer forberedte på videregående skolegang og at de har mer innsikt i fagretninger i videregående opplæring.

Et flertall av deltakerne vi har intervjuet, hadde deltatt i norskopplæring ved kommunale voksenopplæringssentre før de startet i kombinasjonsklassen. Enkelte trakk fram at det var mer motiverende og relevant å gå på en videregående skole, for

«[...] i voksenopplæring, vi er nesten ikke med verden.»

Det å gå i kombinasjonsklassen føles annerledes:

«[...] Jeg føler jeg er i en virkelig klasse, har eksamen, og mange prøver. Jeg blir ikke overrasket neste år, for jeg har blitt godt forberedt.»

Samtidig erfarte deltakerne at det kan være vanskelig å få venner blant de norske elevene, men at det likevel kan være lærerikt å være en del av et norsk skolemiljø. De fortalte at de ulike deltakergruppene bringes sammen gjennom både sosiale og faglige aktiviteter, og at de kan observere og plukke opp uformelle koder om sosial omgangsform og lignende. Deltakerintervjuene bekreftet langt på vei at plasseringen på en videregående skole bidrar til sosial integrering, men at det skal mer til for å bli kjent med elever utenfor kombinasjonsklassen. På den annen side beskrev flere at de har gode venner i sin egen klasse, og at de trives godt med klassekamerater. Det gir en trygghet i seg selv, og behov for trygge sosiale rammer ser ut til å være gjeldende for de fleste deltakerne vi intervjuet. Deltakerne er i sårbar alder, de er nye i landet og det er mye ukjent for dem. I tillegg har en del, ifølge ansatte i prosjektene, vonde erfaringer med seg fra hjemlandet. Noen er i Norge uten foreldre. Det var særlig én deltaker vi intervjuet som hadde et bevisst forhold til betydningen av å bli mer trygg og selvstendig gjennom den oppfølgingen og undervisningen hun fikk. Om å delta i kombinasjonsklassen sier hun:

«Det er fantastisk, fordi det gjør meg selvstendig og selvsikker.»

Samtidig virker det som om de trygge rammene også påvirker evnen til å tilegne seg faglig stoff for noen av de vi intervjuet; at kombinasjonsklassen er tilrettelagt tempoet og behovet som deltakerne trenger for å føle seg trygge faglig sett. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

6.7 Tilskuddets betydning

Det er liten tvil om at flere fylkeskommuner og kommuner ville ha etablert kombinasjonstilbud helt uavhengig av støtte fra Jobbsjansen. Lovendringen som i 2016 ga fylkeskommuner og kommuner anledning til å gi mer grunnskoleopplæring til deltakere med rett til videregående opplæring, førte til at flere fylker raskt iverksatte planer for å etablere kombinasjonstilbud. Det gjaldt blant annet begge casefylkene vi har besøkt, og spørreundersøkelser og tilskuddsdokumenter viser at det også gjelder mange av de andre fylkene. Fire fylker har meldt inn i evalueringen at de har kombinasjonstilbud som ikke finansieres gjennom Jobbsjansen, både i 2018 og i 2019. Dessuten kan det godt tenkes at Aust Agder, som ikke har hatt tilskudd fra Jobbsjansen i 2018 og 2019, drifter kombinasjonstilbud uten tilskudd. Hva har da egentlig vært betydningen av støtten gjennom Jobbsjansen?

Vi mener at evalueringen viser at tilskuddet har hatt stor betydning for at det er etablert *så mange* kombinasjonstilbud i løpet av de tre siste årene. Dessuten er fylkeskommunene tydelige på at tilskuddet har vært avgjørende for at både skoler, fylkeskommuner og kommuner har lagt ned *mye tid og ressurser* i å videreutvikle tilbudene.

Et eksempel er at ett av fylkene har oppgitt både i 2018 og i 2019, at de ikke hadde igangsatt noe kombinasjonstilbud uten tilskudd:

[...] fylkeskommune har ikke økonomi til å drifte denne type tilbud uten tilskudd fra IMDi. Underskuddet er det faktisk skolene våre som tar.

I sin kommentar om tilskuddets betydning, peker respondenten på at det er skolene som må ta eventuelle underskudd. Det er en forholdsvis utbredt praksis at fylkeskommunene tildeler den enkelte skole et budsjett basert på en fordelingsnøkkel, som blant annet baserer seg på deltakertall, tilbudsstruktur og flere andre forhold. Den enkelte skoleleder har ofte myndighet til å fordele midlene internt ved skolen, og i en del fylker har skolene også mulighet til å sette av en viss andel av budsjettet til senere investeringer. (Ryssevik et al., 2016) Dermed er det i utgangspunktet lite attraktivt for den enkelte skole å bruke mye penger på et kombinasjonstilbud, med mindre de får ekstra penger øremerket dette formålet.

Videre viser evalueringen at flere av fylkene som ville etablert kombinasjonstilbud uansett, likevel har benyttet tilskuddsmidler til å utvikle tilbudene. I 2018 oppga 7 av 14 fylker at tilbudet ville eksistert på færre skoler uten tilskudd, og 5 mente de hadde tatt inn færre deltakere. I 2019 forklarer ett av fylkene betydningen av tilskuddet slik:

Det første tilskuddet gikk til videreutvikling av et eksisterende tilbud på en skole. De nye tilskuddene bidrar til å sette i gang flere kombinasjonstilbud i fylket, samt videreutvikling av eksisterende. Dette har vært helt avgjørende for igangsetting.

Omfanget av tilbud innad i det enkelte fylke, hadde altså vært langt mindre enn det er i dag, uten tilskuddet. Det bekreftes gjennom en rekke kommentarer i spørreskjemaene, og av begge fylkene vi har fulgt gjennom casestudien. Prosjektlederen i det ene casefylket sa det slik:

Tilskuddet har vært veldig avgjørende for etablering av nye tilbud. Vi måtte hatt en litt annen prosess uten tilskuddet. Det er vanskelig så tidlig i prosjektet, før man har resultater, å legitimere for politikere og andre at dette må satses på. Neste år er det mye lettere å vise fylkespolitikere at det er viktig og ikke kan tas bort. (...) De [minoritetsspråklige ungdommene] er en gruppe som [det] er lett å nedprioritere, og har blitt det lenge. Så det trengs. Tilskuddet fra IMDi er viktig. (Prosjektleder)

Noe av verdien av tilskuddet, kan dermed være at det er utviklet tilstrekkelige erfaringer til at bevilgende myndighet i fylkeskommunene, ser verdien av tilbudet. Videre at en del av kostnadene ved utprøving er statlig finansiert.

Videre viser følgeevalueringen at tilskuddet har betydd at skolene har hatt godt med ressurser til å prøve ut og utvikle tilbudene, slik skolene mener er best. Ett av fylkene uttrykker det på denne måten i spørreundersøkelsen:

Skolene våre er opptatt av at tilskuddet gir dem mulighet til å sette i gang tiltak de ellers ikke ville hatt penger til. Dette er tiltak som gir elevene større mulighet til lære, få den kompetansen de trenger for senere å kunne fullføre vgo.

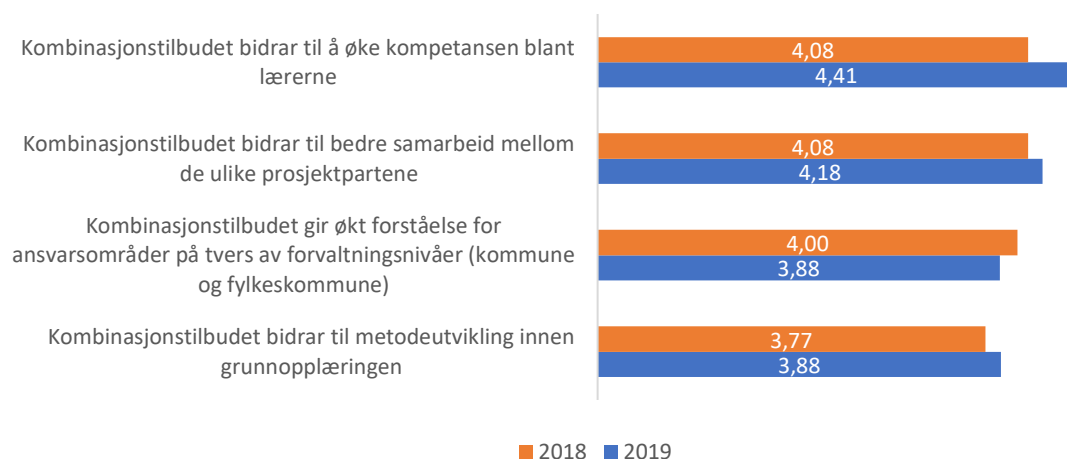
Denne respondenten antyder også det som kom fram i ett av sitatene over, nemlig at det er skolene som avgjør hvilke tiltak som igangsettes. Kampen om ressursene innad i skolene kan være hard, og øremerkete tilskudd til kombinasjonstilbud gir dem som jobber dedikert med tilbudet, mulighet til å prioritere kvalitet i større grad enn ellers.

Systematisk arbeid på fylkesnivå

Vi vil også trekke fram betydningen av at det er jobbet med tilbud på fylkesnivå, og ikke utelukkende på skolenivå. Gjennom følgeevalueringen har vi sett at de fleste fylkene har satt av dedikerte personalressurser i fylkeskommunens administrasjon til koordinering og ledelse av kombinasjonstilbudene. Rundskrivet fastslår at det er mulig å bruke tilskuddsmidler på dette. I 2018 fant vi at seks av 14 fylker hadde etablert styringsgrupper på fylkesnivå, der enten alle eller noen av tilbudene var representert. Disse fylkesvise prosjektene spiller en viktig rolle i det systematiske arbeidet hos skoleeierne, ved at de tar seg av koordinering, administrasjon og praktisk og faglig tilrettelegging av tilbudene. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

I spørreundersøkelsen har vi begge år spurt fylkene om hvilke resultater de mener at tilskuddet har ført til på systemnivå. Resultatene presenteres i figur 6.7.

Figur 6.7: I hvor stor grad er du enig i følgende påstander om hvilke resultater kombinasjonstilbudet fører til på systemnivå? (Gj.snitt fra 1 til 5 hvor 1=I svært liten grad og 5=I svært stor grad) (N=13/17)



Fylkene mener at tilskuddet i stor grad gir resultater, både når det gjelder økt kompetanse blant lærerne, bedre samarbeid, økt forståelse av ansvarsområder på tvers av forvaltningsnivåer og metodeutvikling. Betydningen vurderes å være litt høyere i 2019 enn i 2018, med ett unntak, men generelt oppleves betydningen av tilskuddet på systemnivå å være høy.

Caseundersøkelsene viser hvordan arbeidet på det fylkeskommunale nivået har betydning for utvikling av tilbudene, og at prosjektlederene kan være viktige pådrivere for at skolene prioriterer kombinasjonstilbudene. I begge caseprosjektene har man valgt å styrke de administrative ressursene ytterligere på den enkelte skole. Det skal sikre at det er tilgjengelige ressurser rundt deltakergruppa til å kunne justere og tilrettelegge tilbudet underveis, ettersom uventede behov kan oppstå. Det har også vært viktig der det i stor grad er lærere fra kommunen som gir opplæring i tilbudene, slik at disse har en leder å forholde seg til, som kan gi informasjon og opplæring om systemer og rutiner i den videregående skolen. Prosjektlederen erfarer at «det tar tid å få jobba disse lærerne inn i videregående» for «det er mye som skjer på skolene for tiden, de skal gjøre mye i forhold til fagfornyelse, regionreform og alt mulig».

I begge fylkene vi besøkte i casestudien, ble det også lagt vekt på erfaringsutveksling mellom skolene. I det ene fylket har en strategi vært å prioritere midler til læremateriell for å redusere vanskelige diskusjoner om

hvem som skal betale for lærebøker og PCer for hhv. fylkeskommunens og kommunenes deltakere. Prosjektleder har også lagt til rette for fagdager og sosialt samvær for lærere både fra kommunene og fylkene, på tvers av tilbudene i fylket. Hun holder også månedlige nettbaserte møter på tvers av skolene i fylket. Både nettbaserte møter og fagdager, skal stimulere til gode samarbeid og forankring av tilbudet på tvers av forvaltningsnivåene. De oppleves viktige for å sørge for erfaringsutveksling mellom nye og mer erfarne skoler, og å sørge for at alle får med seg spørsmål og avklaringer. Vi vet også at prosjektene har kontakt på tvers av fylker, og tilbudene besøker andre skoler i andre fylker for å lære og diskutere ulike måter å jobbe på.

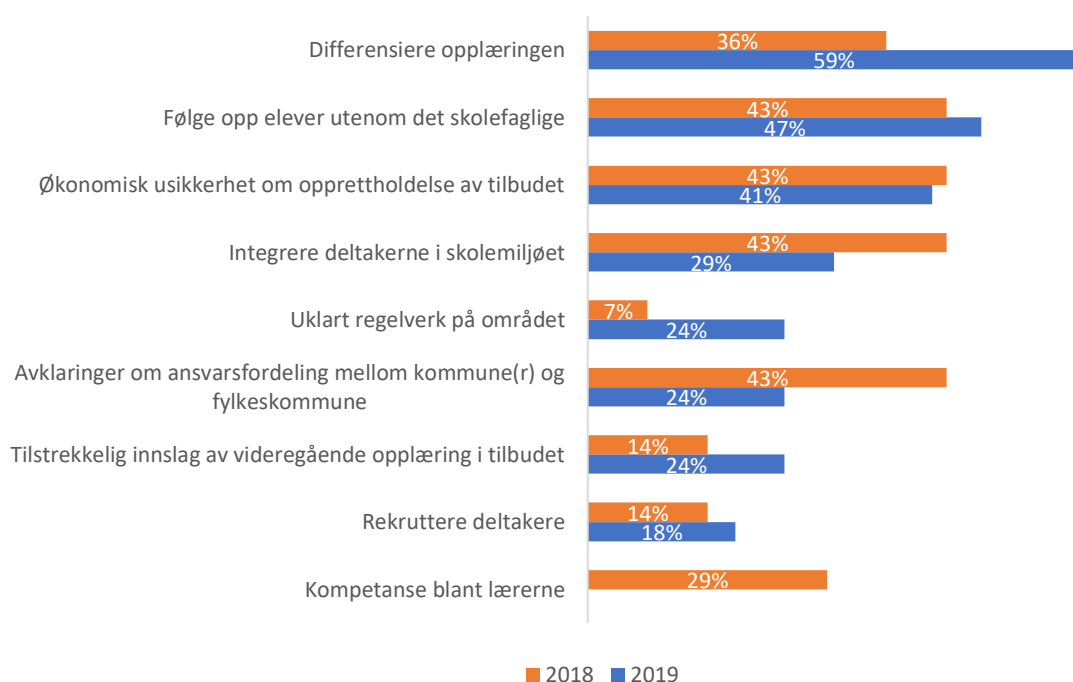
Oppsummert tyder evalueringen på at tilskuddet har hatt stor betydning for at det i dag finnes svært mange kombinasjonstilbud i så å si alle fylker. Dessuten har tilskuddet gitt fylker og skoler handlingsrom til å jobbe systematisk med å utvikle modeller for kombinasjonstilbud, til å prioritere kommunesamarbeid og erfaringsutveksling på tvers av skoler, kommuner og fylker. Tilskuddet har trolig også styrket samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner, og det har blant annet resultert i økt kunnskap om hverandres tilbud og tilnærminger, og det har gjort kvaliteten og utbyttet av samarbeidene godt mange steder. Prosjektlederne synes å spille en viktig rolle for koordinering, sørge for forankring og legge til rette for gode samarbeidsrelasjoner mellom fylkeskommunene og kommunene.

6.8 Utfordringer

Jobbsjansen del B avsluttes i 2019, og fra og med 2020 er det opp til fylkeskommunene selv å videreføre og videreutvikle kombinasjonstilbudene. Til slutt i dette kapittelet skal vi presentere hvilke utfordringer som framstår som de viktigste i det videre arbeidet, samt potensialet for en videre utbygging av tilbudet.

Prosjektlederne har i spørreundersøkelsen i 2018 og 2019, blitt bedt om å oppgi de tre største utfordringene ved arbeidet på basis av en liste med mulige utfordringer. Svarene for begge år framstilles i figur 6.8. For å kunne sammenligne på tvers av år, oppgir vi prosentandeler, men vi gjør oppmerksom på at antallet respondenter er lavt.

Figur 6.8: De største utfordringene med kombinasjonstilbudene (N=14/17)



Som vi ser, har det skjedd noen endringer i fylkenes opplevelser av hva som er mest utfordrende mellom disse to årene. I 2018 var det særlig fem utfordringer som var utbredte. To av disse handler om organisatoriske aspekter, nærmere bestemt avklaringer om ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommunen og økonomisk usikkerhet om opprettholdelse av tilbudet. De tre andre utfordringene er knyttet til selve tilbudet til deltakerne, både faglig og utenomfaglig.

I 2019 er det litt færre utfordringer som utpeker seg som viktige på tvers av fylkene. De to forholdene som flest oppgir, handler om organisering av tilbudet: differensiering av opplæringen og å følge opp deltakerne utenom det skolefaglige. Den økonomiske usikkerheten om opprettholdelse av tilbudet, trekkes fram som den tredje viktigste utfordringen i 2019.

En tolkning av endringene fra 2018 til 2019, kan være at fylkeskommunene i 2018 var midt i prosessen med å drifte kombinasjonstilbud, og at de opplevde så mange ulike utfordringer at det var vanskelig å identifisere bare tre. Dermed har mange ulike forhold blitt trukket fram, og ulike fylker har vektlagt ulike typer utfordringer. I 2019 er det sannsynlig at skoler, kommuner og fylkeskommuner har fått mer erfaring, de har løst en del oppstartsproblemer, og flere strukturer har falt på plass. Da er det de mer faglige problemstillingene som får oppmerksomhet.

Fremdeles udekkede behov?

Et annet spørsmål på veien videre er om behovet for utbygging av kombinasjonstilbud er dekket med de tilbudene som nå finnes, eller om det fremdeles er udekkete behov.

I spørreundersøkelsen høsten 2019, bekrefter tolv fylker at de kjenner til ungdom i fylket som hadde hatt bruk for et kombinasjonstilbud, men som ikke får det. Når de blir bedt om å utdype dette, peker mange av respondentene på en eller flere av de samme faktorene:

- ◆ Ungdommene med opplæringsbehov, bor spredt ut over hele fylket og har lang reisevei til nærmeste skole med kombinasjonstilbud.
- ◆ Deltakergrunnet ved en del skoler, der det er deltakere med behov, er likevel for spinkelt til at det er økonomisk mulig å opprette et kombinasjonstilbud.
- ◆ For få kommuner inngår i spleiselaget og lar ikke ungdommer som har rett til grunnskoleopplæring delta. Dermed er det heller ikke økonomisk eller deltakermessig grunnlag for å opprette flere kombinasjonstilbud i disse tilfellene – uten annen tilførsel av midler.

I tillegg peker enkelte fylkeskommuner på andre forklaringer, som at deltakere velger å ikke søke selv om de har behov, eller ikke når søknadsfristen, eller at det er for dårlig kapasitet til å dekke behovet i enkelte tilbud.

Oppsummert ser det ut til at skoler og fylkeskommuner bør satse videre på å utvikle gode måter å differensiere opplæringen på. Det bør arbeides både med hvordan fylkene på egenhånd, og sammen med kommunale tjenester, kan gi nødvendig og tilstrekkelig utenomfaglig oppfølging til deltakere i tilbudene. Videre bør man framover vurdere nærmere hvordan man skal kunne gi tilbud til ungdommer som bor på steder hvor det i dag er for lavt deltakergrunnlag for å opprette kombinasjonstilbud.

6.9 Oppsummering og drøfting

I dette kapitlet har vi vist at Jobbsjansen har bidratt til å drifte hele 76 kombinasjonstilbud i 17 av landets 18 fylker, i samarbeid med 90 kommuner. Tilbudene kjennetegnes av høy lærertetthet, og det legges vekt på å tilby norskopplæring, utvidet tilbud om rådgivning og utenomfaglig oppfølging. De vanligste innholdselementene utenom grunnskoleopplæring, er mulighet for hospitering i videregående opplæring, ulike typer rådgivning og felles turer eller andre sosiale tiltak.

I et stort flertall av tilbudene, underviser det både lærere fra fylkeskommunen og kommunen, og det gis tilbud til deltakere både med og uten rett til videregående opplæring. Tilbudene med støtte gjennom Jobbsjansen kan derfor i stor grad sies å være *et tilbud til ungdom med behov for grunnskoleopplæring, uavhengig av rettigheter*.

Evalueringen viser tydelig at uten tilskuddet, ville ikke så mange kombinasjonstilbud blitt etablert. Samtidig er det klart at kommunenes bidrag også har vært svært avgjørende for utbyggingen av tilbud. Uten deltakere med rett til grunnskoleopplæring, ville tilbudet omfattet langt færre ungdommer. Det er også grunn til å spørre om tilbudet hadde vært like tilgjengelig som i dag, uten at fylkeskommuner og kommuner hadde hatt en åpen tilnærming til deltakelse fra ungdom med rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Foruten tilskuddets bidrag til oppbygging av tilbud, har tilskuddet blitt brukt på tiltak og oppfølging som sikrer *kvalitet* i tilbudene. Fylkene melder også om at tilskuddet har bidratt til økt kompetanse og metodeutvikling samt bedre samarbeid og økt forståelse mellom kommuner og fylkeskommuner. Enkelte fylker har fortalt at de nå har opprettet de tilbudene – med den kvaliteten – som de mener det er behov for. Dessuten har mange fylkeskommuner etablert strukturer for koordinering på fylkesnivå, og dette ser ut til å ha vært et svært godt grep for å sikre kontakt mellom tilbudene. Det bidrar til at utfordringer løftes ut av den dagligdagse konteksten som de gjerne oppstår i.

Mens noen fylker nå har opprettet de kombinasjonstilbudene de p.t. mener det er behov for, er andre fylker av den oppfatning at det er behov og potensial for flere tilbud. Selv om det har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom fylkene og kommunene, erfarer flere fylker at en del kommuner har begrenset vilje og interesse i å bidra. Det kan forpurre muligheten for å etablere flere tilbud, med mindre fylkeskommunene får, eller selv prioriterer, de midlene som er nødvendig for å etablere flere tilbud.

Vi mener at de tre årene med tilskudd synliggjør betydningen av tilbudene. Erfaringene gir både administrative og politiske beslutningstakere i fylkeskommuner og kommuner, et godt beslutningsgrunnlag når det gjelder videreføring av tilbudene. Partene har fått erfaringer med hvilke økonomiske og faglige ressurser det er nødvendig å sette inn i tilbudene framover. Det kan tenkes at kommuner sitter på noen av nøklene til å besvare disse spørsmålene.

Jobbsjansen del B avsluttes i 2019, og fylkeskommunene har selv ansvaret for å drive kombinasjonstilbudene videre. Det ser ut til at mange fylker har løst de oppstartsproblemene de slet med i 2017 og 2018, og at de neste utfordringene å gå løs på, er knyttet til innhold og arbeidsmåter i tilbudene.

De to viktigste utfordringene i 2019 handlet om differensiering, og å gi et tilstrekkelig godt tilbud om utenomfaglig oppfølging. Det siste kan handle både om fraværsoppfølging og skole-hjem-samarbeid, og om hvordan opplæringen kan tilrettelegges for deltakere med helseproblemer. Et annet mulig område å jobbe videre med, er å utforske nytteverdien av hospitering mer systematisk, og hvordan små og større tilbud kan tilrettelegges for god hospitering for alle som kan ha nytte av det.

I videre arbeid med disse og andre faglige problemstillinger knyttet til opplæring og oppfølging av deltakerne, tror vi det vil være mye å hente på å samle erfaringer om tiltak og tilnærminger på tvers av tilbud både innad og mellom fylker. Vi tror også at kommuner kan ha nyttig kunnskap og kompetanse om disse problemstillingene. Det vil trolig være klokt å flytte diskusjoner om tilnærming og ansvarsdeling knyttet til praktisk og sosial oppfølging, fravær, helse m.m., bort fra de konkrete enkeltsakene og over i mer overordnede samtaler. På den måten kan skoler og andre tjenester bli kjent med hverandres forståelser og tilnærminger, og sammen diskutere løsninger.

Den tredje viktigste utfordringen for fylkene i 2019, var økonomisk usikkerhet om opprettholdelse av tilbudet. Fylkene ser ut til å ha hatt ulike strategier eller forutsetninger for utbygging av kombinasjonstilbud gjennom de tre årene med Jobbsjansetilsudd. Utviklingen i tilbud og kommunesamarbeid varierer langs to dimensjoner. For det første ser vi en variasjon i hvorvidt fylkeskommunene prioriterer å spre kombinasjonstilbud til flere regioner i fylket, eller om de bare fortsetter å drifte noen – trolig større tilbud. Det kan være et valg mellom tilgang i flest mulig regioner av fylket på den ene siden, eller tilbud som er store nok til at nivådifferensiering i grupper er mulig på den andre siden. Det er typiske distriktsfylker som har hatt flest tilbud gjennom flere år, men stadig flere fylkeskommuner har valgt å spre tilbudet i 2019. Det betyr nødvendigvis at flere i målgruppa får et tilbud nær sitt bosted, men trolig også at mange tilbud blir små. For det andre varierer det hvorvidt fylkeskommunene har samarbeid med kommuner for alle sine tilbud, og i så fall om de samarbeider med én eller flere kommuner om disse tilbudene. Det kan tenkes at variasjonene ikke bare skyldes fylkeskommunens strategier, men rett og slett kommunenes vilje til å samarbeide om tilbud.

Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022 slår fast at fylkeskommunene skal gis et utvidet og mer helhetlig ansvar for unge fra 16 til 24 år. Formålet er å gi alle deltakere som har svak grunnskolekompetanse en mer reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring. Det kan bety at fylkeskommunene etter hvert vil få ansvar for den gruppa av ungdommer som i dag er kommunenes ansvar. Det skal imidlertid utredes nærmere hvordan fylkeskommunen kan få et slikt utvidet ansvar. På tidspunktet for avslutning av evaluering av Jobbsjansen, er det ikke klart når denne utredningen vil foreligge. I den forbindelse gjentar vi vår anbefaling fra forrige delrapport, om at man sikrer fortsatt involvering av kommunene.

Et annet interessant aspekt ved det økte ansvaret som fylkeskommunene får gjennom regionreformen, er at fylkene vil få flere oppgaver på integreringsområdet, nærmere bestemt regional kompetanseutvikling og bosetting av flyktninger. Kanskje kan fylkeskommunene se områdene i sammenheng og i større grad sikre at ungdom i den aktuelle aldersgruppa bosettes i nærheten av skoler med gode kombinasjonstilbud.

Kapittel 7 – Hva slags resultater oppnår man og hva påvirker resultatene?

I dette kapittelet presenterer vi resultatene som skapes gjennom ordningen, det vil si at vi ser på hva slags aktivitet deltakerne går over til etter programslutt. Resultatene for hver delordning sees opp imot målene som er satt for ordningen. I siste del av kapittelet går vi nærmere inn på hva som ser ut til å påvirke måloppnåelsen innenfor del A, kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner. Vi har gjennomført regresjonsanalyser, og analysene er begrenset til del A fordi det er denne delordningen vi har tilstrekkelige data om. Vi ser på hvilke kjennetegn ved individene, tiltakene og prosjektene som ser ut til å bidra til måloppnåelse.

I Jobbsjansens del A har man de siste årene hatt god måloppnåelse og man har nådd resultatkravene knyttet til overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. 2018 var intet unntak; dette året gikk totalt 70 pst. av deltakerne direkte over til arbeid eller utdanning. I del C gikk en noe lavere andel direkte over til arbeid eller utdanning, 60 pst., og dermed når man foreløpig ikke resultatkravene for ordningen. Når det gjelder del B, har man oppnådd resultatkravet om å doble antall etablerte plasser mellom 2017 og 2018, og 93 pst. av deltakerne hadde startet i videregående opplæring etter avsluttet kombinasjonstilbud.

Analysene av hva som påvirker måloppnåelsen i del A viser at det har signifikant negativ effekt på måloppnåelsen å ha opprinnelse fra Afrika, nedsatt arbeidsevne og høyt fravær. Høyere utdanningsnivå, samt erfaring med arbeid fra hjemlandet har på sin side en positiv effekt. Vi ser også at deltakere som har vært tilknyttet prosjekter som er organisert i den kommunale flyktninge-/innvandrertjenesten, har økt sannsynlighet for måloppnåelse. Det påvirker også sannsynligheten for måloppnåelse i positiv retning dersom prosjekter oppgir å legge vekt på deltakernes behov for tett oppfølging ved inntak. På tiltakssiden er deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt og opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning, assosiert med

økt sannsynlighet for måloppnåelse. Vi finner imidlertid ingen klare indikasjoner på at bestemte tiltakskombinasjoner gir bedre måloppnåelse.

Til slutt i kapittelet, gjengir vi funn om hva slags nytteverdi Jobbsjansen kan sies å ha utover de målbare resultatene. Både våre undersøkelser og tidligere studier tyder på at deltakelsen bidrar til bedre norskferdigheter og bedre innsikt i og økt deltakelse i det norske samfunnet. Videre er det sterke indikasjoner på at mange deltakere får erfaringer og ferdigheter som bidrar til livsmestring.

7.1 Resultater og måloppnåelse

Vi vil nå gå nærmere inn på hva slags aktivitet deltakerne går over til etter å ha deltatt i Jobbsjansen, og vi er særlig opptatt av hvor høy måloppnåelsen er innenfor de ulike ordningene. Hva som defineres som måloppnåelse, varierer noe mellom ordningene, som vi vil komme tilbake til. Framstillingen baserer seg på individdata for 2017 og 2018, for del A og C, men vi oppsummerer også noe data fra tidligere år. For del B gjelder rapporteringen alle år fra oppstarten og fram til og med første halvår 2019.

Resultater del A og del C

Overordnet sett er formålet med både del A og C å øke sysselsettingen og deltakelsen i utdanning blant målgruppene.

Formålet med tilskuddet til del A framgår av IMDi rundskriv for 2019: «Hovedmålet med denne ordningen er å øke sysselsettingen blant hjemmeværende innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet og som har behov for grunnleggende kvalifisering.». Av resultatkravene knyttet til ordningen framgår det at *både* arbeidsdeltakelse og deltakelse i utdanning på videregående opplærings nivå eller på høyskole/universitet etter avsluttet program, anses å være måloppnåelse. I 2018 var resultatkravet for del A 65 pst. overgang til arbeid eller utdanning, mens det for 2019 har blitt høynet til 70 pst.⁴⁰

I 2018 var målet for del C formulert slik: «Hovedmålet med denne delordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet gjennom forlenget kvalifiseringsløp med ett ekstra år (år 4), etter deltakelse i et treårig Introduksjonsprogram.» I 2019 inngår del C, som nevnt, som ett av fem områder i ordningen *Tilskudd til kommunale integreringstiltak*, der «Formålet med ordningen er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid med sikte på å få målgruppa ut i arbeid eller utdanning.»⁴¹ I 2018 var resultatkravet for del C 75 prosents måloppnåelse.

Tallene under baserer seg på deltakere som avsluttet sin deltakelse i 2018. Dette året var det totalt 470 deltakere som ble skrevet ut av Jobbsjansen. Majoriteten av disse var tilknyttet ordning A, som vi ser av tabellen på neste side.

⁴⁰ Tidelingsbrevet til IMDi

⁴¹IMDi: Rundskriv 7/2019

Tabell 7.1: Hovedårsak til utskrivning fra Jobbsjansen i 2018 del A og del C⁴²

	Del A	Del C	Totalt
Lønnet arbeid, også dersom flyttet til en jobb	59 %	32 %	55 %
Utdanning (vgs)	9 %	28 %	12 %
Utdanning (høyere utdanning)	2 %	0 %	2 %
Grunnskole for voksne	3 %	4 %	3 %
Overført til videre utprøving eller andre tiltak	8 %	1 %	7 %
Avbrutt/drop-out	17 %	8 %	16 %
Fullført program uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak	2 %	26 %	6 %
N	398	72	470

Det er store forskjeller i hva slags aktivitet deltakerne i de to delordningene går over til. Det er klart vanligere å gå over til lønnet arbeid for deltakere på ordning A (59 prosent) enn for deltakere på ordning C (32 prosent). Ordning C-deltakerne har på sin side høyere overgang til videregående opplæring. 28 prosent av dem begynte på videregående, mot 9 prosent av deltakerne på ordning A. Som beskrevet i individrapporten for 2017/2018, har imidlertid del C sterkere innslag av opplæringstiltak enn del A (Høgestøl et al., 2019), og som vi så tidligere i rapporten, har deltakergruppa i C jevnt over lavere utdanningsnivå enn deltakerne i del A. Det kan være med på å forklare hvorfor flere deltakere i del A går til lønnet arbeid, og færre går til utdanning.

En annen stor forskjell mellom ordningene, er at det er høyere andel som avbryter programmet i del A. Videre ser vi at over en fjerdedel av del C-deltakerne, mot kun 2 pst. av del A-deltakerne, har fullført programmet uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak. Vi kan ikke fullt ut dokumentere hva denne forskjellen skyldes, men kjennetegn ved deltakergruppa i del C tilsier at de står svakere stilt mtp. å lykkes på det norske arbeidsmarkedet enn gruppa i del A. Kanskje kan den høye andelen som har fullført uten noen videre registrerte aktiviteter etter programslutt, tyde på at mange deltakere i denne ordningen trenger lengre tid enn det ene ekstra året som de har fått gjennom del C.

For de totalt 516 deltakerne som ved utskrivning fra programmet i 2017 eller 2018 gikk over til lønnet arbeid, ble det registrert hva slags type arbeid det var snakk om. Det vanligste var overgang til midlertidig, ordinært deltidsarbeid (ca. 1 av 4). En femtedel av deltakerne hadde henholdsvis overgang til fast, ordinært heltidsarbeid eller midlertidig, ordinært heltidsarbeid, mens 15 prosent hadde arbeid i en fast, ordinær deltidsstilling. 45 prosent av deltakerne har arbeid på heltid (over 29 timer per uke), mens 55 prosent arbeidet under 29 timer per uke. Andelen med heltidsarbeid har variert noe over årene, men fra 2015 har det vært en forflytning mot mindre arbeidstid og en mer usikker arbeidssituasjon. (Høgestøl et al., 2019 s.55ff)

Sammenlagt var måloppnåelsen i 2018 på 70 prosent for ordning A, og 60 prosent for ordning C. Da har vi inkludert overgang til lønnet arbeid og utdanning på videregående nivå eller høyere utdanning,

⁴² Merk: 7 personer ble utfaset fra Jobbsjansen i løpet av 2018. Denne gruppa er holdt utenfor i prosentueringen av avslutningsårsaker

som er slik man fram til nå har beregnet måloppnåelse innenfor ordningen. Overgangen til grunnskole er holdt utenfor. Sammenlignet med resultatkravene for ordningene dette året (65 pst.), oppnår man kravet og vel så det for del A, mens man er 15 prosentpoeng unna å nå målet om 75 pst. for del C.

Tabellen under viser at det har vært en økende måloppnåelse i del A over tid, fram mot 2018 da vi ser en liten nedgang på 1 prosentpoeng. Ser vi enda lengre tilbake i tid, er utviklingen svært positiv. Eksempelvis var måloppnåelsen i 2006 på 41 pst., i 2010 42 pst. og i 2012 52 pst. Kjennetegn ved deltakergruppa har imidlertid endret seg i denne perioden, og som vi vil komme tilbake til, kan en del av den positive utviklingen forklares med disse endringene. Like fullt kan vi si at man har nådd målene for del A selv med stadig høyere ambisjoner, jf. resultatkravene i tabellen under.

Tabell 7.2: Måloppnåelsen i Jobbsjansen del A, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019**
Overgang til arbeid		41 %	49 %	52 %	57 %	59 %	
Overgang til utdanning		14 %	15 %	16 %	14 %	11 %	
Måloppnåelse totalt	60 %	55 %	64 %	68 %	71 %	70 %	
Resultatkrav	45 %	55 %	60 %	60 %	60 %	65 %	70 %

**Her er kun deltakere i del A inkludert ettersom det er denne målgruppa som er mest sammenlignbar med målgruppa for Jobbsjansen før ordningen ble tredelt i 2017.*

***Resultater for dette året er ikke hentet inn eller publisert så langt, men kolonnen er inkludert for å vise resultatkravet som er satt.*

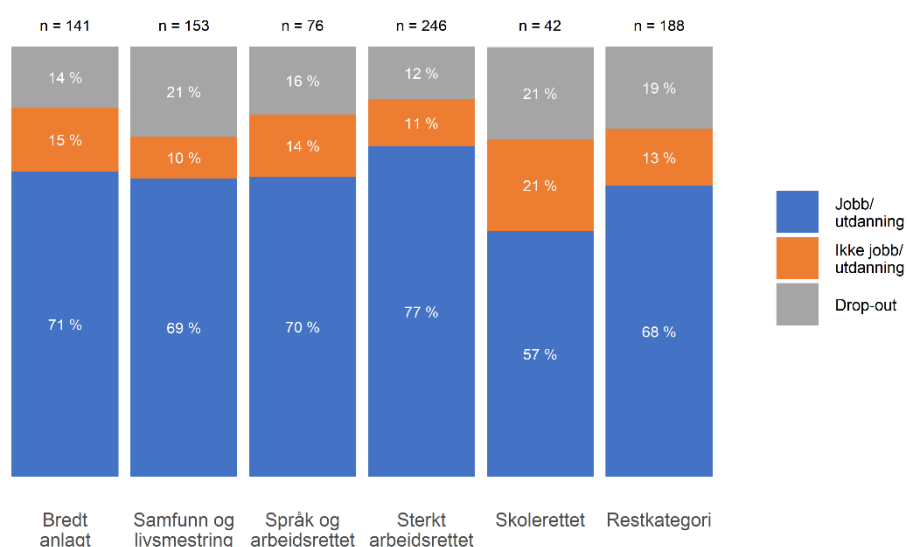
Riksrevisjonen publiserte i november 2019 en rapport om myndighetens arbeidskvalifiseringstiltak for flyktninger og innvandrere (Riksrevisjonen, 2019). I denne rapporten ble data fra lignings- og Aa-registrene koblet til et utvalg av deltakere i Jobbsjansen mellom 2013-17. Riksrevisjonen finner at det er godt samsvar mellom andelen deltakere som er innrapportert med «arbeid» som sluttårsak i individrapporteringene, og andelen som kan klassifiseres som «i arbeid» gjennom registerdata.

Riksrevisjonens rapport viser videre at andelen sysselsatte øker over tid etter deltakelse i Jobbsjansen. Mens sysselsettingsgraden ett år etter avsluttet program, er 53 prosent (for perioden 2013-2017), stiger den til 65 prosent fire år etter avsluttet program. Rapporten viser videre at litt over 90 prosent av deltakerne som gikk ut av Jobbsjansen med jobb i 2013-14, fortsatt er i arbeidslivet tre til fire år senere. Det ser med andre ord ut som om deltakerne som kvalifiseres til arbeid gjennom Jobbsjansen, i hvert fall på kort sikt (inntil fire år), klarer å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet.

Del A: tiltakspakker og måloppnåelse

I kapittel 3 viste vi hvordan kombinasjoner av tiltak i Jobbsjansens del A, kan struktureres gjennom et sett av «tiltakspakker». Vi så hvordan bruken av disse pakkene varierte med individuelle kjennetegn hos deltakerne og mellom ulike prosjekter. I avslutningen av dette kapittelet vil vi se at tiltakspakker ikke har en selvstendig signifikant påvirkningskraft på måloppnåelsen i Jobbsjansen. Det er allikevel interessant å se på om måloppnåelsen varierer mellom de ulike tiltakspakkene.

Figur 7.1: Måloppnåelse for hver enkelt tiltakspakke



Stort sett er måloppnåelsen forholdsvis jevnt fordelt mellom de ulike tiltakspakkene, men vi merker oss at 77 prosent av deltakerne tilknyttet en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke oppnådde jobb eller utdanning⁴³, mot kun 57 prosent av deltakerne på skolerettet tiltakspakke. Når det gjelder den skolerettede tiltakspakken er det imidlertid viktig å påpeke at ytterligere 14 prosent i denne gruppa startet på grunnskole for voksne etter avsluttet jobbsjansedeltakelse. Dette er ikke regnet som måloppnåelse i Jobbsjansen, men må allikevel regnes som et positivt resultat for denne målgruppa. Tar man høyde for overgangen til grunnskole også, er forskjellen mellom deltakerne på skolerettet tiltakspakke og de øvrige tiltakspakkene (med et lite unntak for den sterkt arbeidsrettede) helt marginal.

I tillegg vil vi nevne at det er strukturelle forskjeller i deltakersammensetning mellom de ulike tiltakspakkene. Vi har allerede vist at deltakerne på den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken generelt sett kom inn i Jobbsjansen med høyere utdannings- og språknivå enn gjennomsnittet av deltakerne. Vi kan med andre ord ikke si at det å være en del av en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke i seg selv nødvendigvis fører til måloppnåelse innenfor ordningen. Dette bekreftes også av regresjonsanalysen vi kommer tilbake til i slutten av kapittelet. Den generelle måloppnåelsen i Jobbsjansen er høy, og det kan se ut som om overgang til arbeid eller utdanning kan oppnås gjennom flere ulike former for programløp. Det er også viktig å påpeke at mange typer tiltak, da spesielt arbeidspraksis, går igjen på tvers av de ulike tiltakspakkene (ref. kap. 3).

⁴³ Startet videregående opplæring eller høyere utdanning

Resultater del B

Vil vi nå se på resultatene for del B, som innebærer at innvandrerungdom får tilbud om mer grunnskoleopplæring. Dataene i delkapittelet er basert på alle deltakere som har deltatt i del B siden oppstarten i 2017.

Det overordnede målet for Jobbsjansen del B er ifølge rundskrivet å bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring for målgruppa. Videre sies det at «Ordningen skal bidra til at ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag eller som har språklige utfordringer, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.». (IMDi, 2018b)

Det løpende resultatkravet for Jobbsjansen del B er forskjellig fra ordning A og C; IMDi måles på en økning i *antallet* innvandrerungdom som har gjennomført ekstra år med grunnskoleopplæring. Av tildelingsbrevet til IMDi for 2018 framgår det at resultatkravet er en økning i antall etablerte plasser for målgruppa sammenlignet med 2017 (JD, 2017). Kravet for 2019 er at antall etablerte plasser for målgruppa dobles fra 2017 (KD, 2019: 11). Tabellen under viser antallet deltakere i kombinasjonstilbudet hvert år mellom 2017 og 2019.

Tabell 7.3: Antall deltakere i Jobbsjansens del B 2017-2019 – fordelt på målgruppe og år

	2017	2018	2019
Person som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1 andre ledd, det vil si at man har rett til videregående opplæring for ungdom (jf. opplæringsloven §3-1)	481	841	1 201
Person under 24 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd (kommunale deltakere)	419	804	1016
Annet	9	29	48
Totalt	909	1 674	2 265

Ordningen har hatt en jevn og solid vekst, fra 909 deltakere i 2017 til 2265 i 2019. Deltakergruppa som er direkte støttet av IMDi-midler, deltakere omfattet av rett til videregående opplæring, nesten fordoblet seg mellom 2017 og 2018, og hadde videre en vekst på nesten 50 prosent mellom 2018 og 2019. Dette innebærer at resultatkravet om en fordobling av antall plasser mellom 2017 og 2019 har blitt overoppfyllt.

Den overordnede måloppnåelsen for del B er noe mer utfordrende å rapportere på, ettersom målet om bedre gjennomføring er et langsiktig mål. Det gjør at løpende individ- og/eller prosjektrapporteringer i seg selv ikke er en velegnet kilde for å kunne vurdere hvorvidt dette overordnede målet oppnås. Spørsmålet om gjennomføring av videregående opplæring går også utover denne følgeevalueringens rammer.

Ved å ta utgangspunkt i andelen deltakere som har avsluttet tilbudet og som starter i videregående opplæring, får vi i alle fall oversikt over om deltakerne deltar i aktivitet som kan sies å være

meningsfull opp imot det overordnede målet. Slik sett anser vi deltakelse i videregående opplæring som en *indikasjon* på framtidig måloppnåelse⁴⁴.

Tabellen under tar utgangspunkt i data om deltakerne som har avsluttet sin deltakelse i kombinasjonstilbudet, som totalt sett utgjør 1631 personer i løpet av rapporteringsperioden 2017-2019. Tabellen består av to kolonner. I kolonnen til venstre er prosentandelen kalkulert med utgangspunkt i alle de avsluttede deltakerne. I kolonnen til høyre har vi holdt deltakerne klassifisert med «ukjent» hovedaktivitet utenfor beregningen.

Tabell 7.4: Deltakernes hovedaktivitet etter avsluttet deltakelse del B – med og uten andel «ukjent»

	Andel (inkl. "ukjent")	Andel (ekskl. "ukjent")
Videregående opplæring; yrkesfaglig utdanningsprogram	68,7 %	78,8 %
Videregående opplæring; studieforbereende utdanningsprogram	12,6 %	14,5 %
Innføringstilbud i videregående opplæring	0,8 %	0,9 %
Grunnskoleopplæring for voksne i kommunal voksenopplæring	0,6 %	0,7 %
Lønnet arbeid, også dersom flyttet til en jobb	0,4 %	0,5 %
Oppfølging/tiltak/utprøving i NAV	0,1 %	0,1 %
Fullført kombinasjonstilbud uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak	0,2 %	0,2 %
Avbrutt/drop-out	1,3 %	1,5 %
Annet	0,7 %	0,8 %
Flyttet (av egen vilje, fordi asylmottaket ble lagt ned, eller fordi eleven ble utvist fra landet/ikke fikk opphold	1,7 %	2,0 %
Ukjent	12,8 %	
Antall deltakere	1 631	1423

Tabellen viser at de aller fleste starter med videregående opplæring etter avsluttet deltakelse i kombinasjonstilbudet. Hvis vi tar utgangspunkt i kolonnen hvor «ukjent» hovedaktivitet er holdt utenfor, har totalt 93 pst. av deltakerne startet på yrkesfaglig- eller studieforbereende utdanningsprogram. Det er langt vanligere med yrkesfaglig utdanningsprogram enn med studieforbereende.

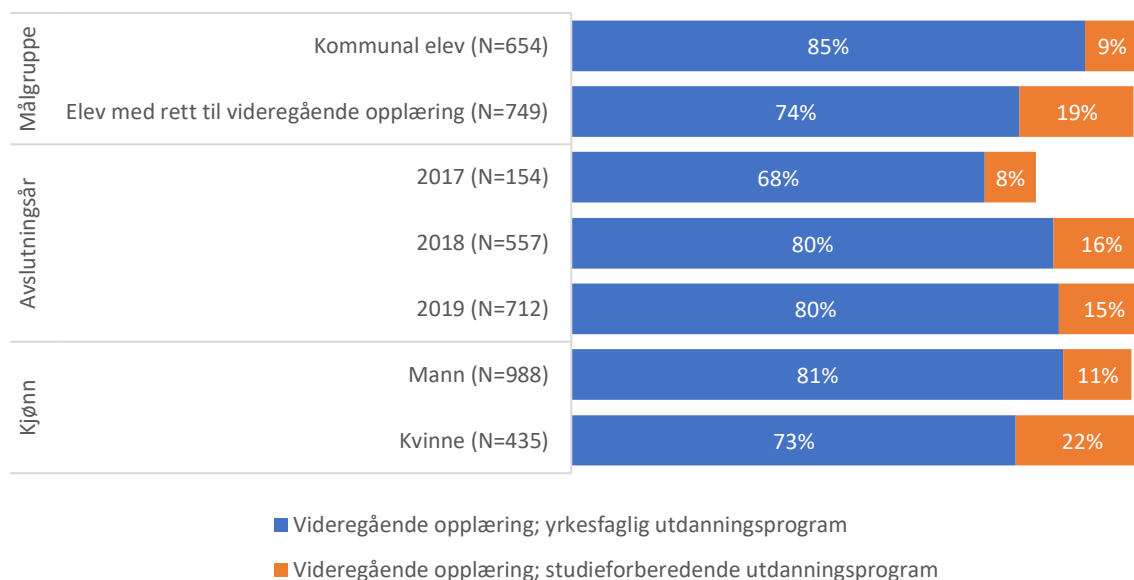
I tillegg er det nesten én prosent som starter med innføringstilbud i videregående opplæring. Et positivt resultat, er at andelen som avbryter deltakelsen (drop-outs) er svært lavt; dette gjelder kun

⁴⁴ Man kunne tatt utgangspunkt i andre variabler for å få en indikasjon på måloppnåelsen, så som forbedring av standpunktkarakterer, om man tar/fullfører grunnskoleeksamen, opptak til ønsket programområde, gjennomføring av vg1 mv. Valget om å se hen til overgang til videregående opplæring, er tatt i samråd med IMDi.

1,5 prosent av deltakerne i tidsperioden, jf. høyre kolonne i tabellen. I tillegg er det to prosent av deltakerne som avbryter deltakelsen fordi de må flytte. I noen tilfeller gjelder dette deltakere som av fri vilje flytter tilbake til hjemlandet sitt, men de fleste flytter til et annet sted i Norge fordi det lokale asylmottaket ble lagt ned, eller de flytter ut av landet fordi de ikke har fått oppholdstillatelse.

Under ser vi nærmere på deltakernes deltakelse i videregående opplæring.

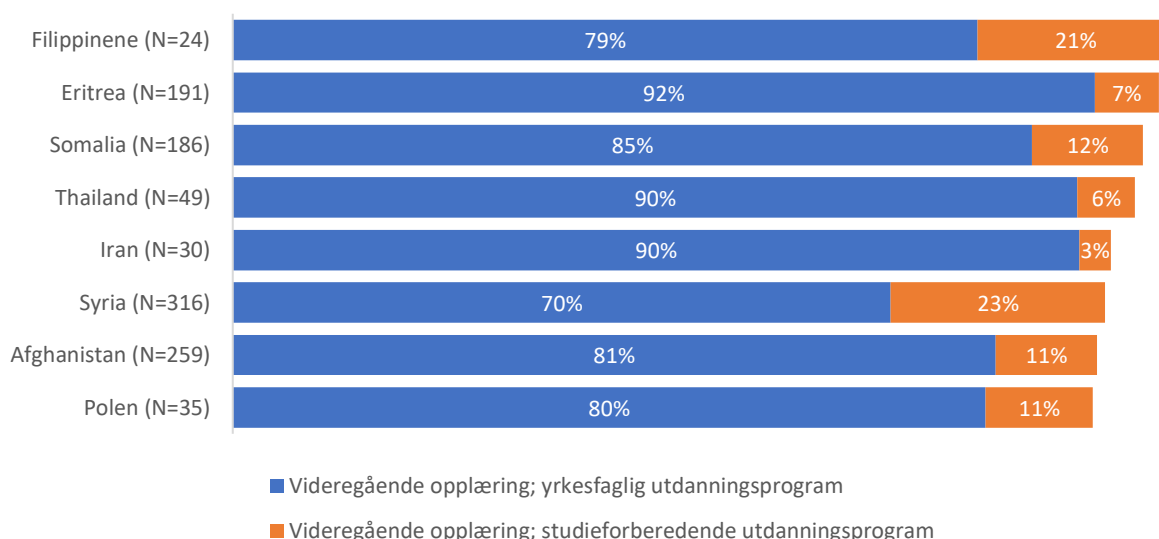
Figur 7.2: Andel deltakere med videregående opplæring som hovedaktivitet etter avsluttet deltakelse, del B – fordelt på målgruppe, kjønn og avslutningsår. Avslutningskategori «ukjent» holdt utenfor



Figuren viser at de ulike målgruppene har omtrent like høy deltakelse i videregående opplæring, men at en noe høyere andel av deltakere med rett til videregående opplæring har valgt studieforberedende utdanningsprogram. På tvers av år, så var det i 2017 at den laveste andelen gikk over i videregående opplæring, men dette var også etableringsåret for Jobbsjansen del B. Når det gjelder kjønn, ser vi at en noe høyere andel blant kvinnene deltar i videregående opplæring, og det er noe vanligere for kvinner enn menn å velge studieforberedende utdanningsprogram.

Figuren på neste side viser andelen i videregående opplæring fordelt på deltakernes opprinnelsesland.

Figur 7.3: Andel deltakere med videregående opplæring som hovedaktivitet etter avsluttet deltakelse, del B – fordelt på deltakernes opprinnelsesland. Kun opprinnelsesland med mer enn 20 avsluttede deltakere inkludert



Høyest deltakelse har deltakere fra Filippinene, men merk at det er få registrerte avsluttede deltakere med opprinnelse herfra. Et påfallende trekk i figuren over, er at det varierer en del hvor vanlig det er å velge studieforberedende utdanningsprogram mellom deltakere fra ulike opprinnelsesland. Det er langt vanligere blant syrere og filippinere enn blant de andre deltakerne.

7.2 Hva påvirker måloppnåelsen i del A?

I rapporten som ble utarbeidet om individrapporteringen for del A og C på Jobbsjansen 2017/18 (Høgestøl et.al, 2019), gjennomgås forholdet mellom ulike kjennetegn ved deltakerne, deres bruk av tiltak og måloppnåelsen grundig. Disse analysene er imidlertid bivariate. Det vil si at man ser på sammenhengen mellom måloppnåelse og enkeltvariabler, uten å kontrollere for andre faktorer.

I denne delen presenterer vi en overordnet regresjonsbasert forklaringsmodell, hvor vi forsøker å vise hvilke faktorer som påvirker måloppnåelse i Jobbsjansen mest. Disse analysene gjelder kun del A. Årsaken til denne avgrensningen er for det første at det er så få avsluttede deltakere i del C at det ikke var forsvarlig metodisk å gjennomføre slike analyser av denne delordningen. I tillegg er rapporteringen for B-prosjektene av langt mer begrenset karakter, slik at analysemulighetene er færre. Dataene i del B ble dessuten innhentet etter at disse analysene ble gjennomført.

En multivariat regresjonsmodell knytter en avhengig variabel, i dette tilfellet måloppnåelse, til mange forklaringsvariabler på én gang. Fordelen med en slik analyseteknikk er at man kan identifisere effekten av én enkelt variabel, samtidig som påvirkningen fra de andre variablene holdes konstant. Dette setter oss i stand til å isolere de enkelte forklaringene, og tolke effektene uavhengig av hverandre. (Midtbø, 2007)

I utarbeidelsen av regresjonsmodellen har vi inkludert tre forskjellige variabeltyper:

i) *individkjennetegn*; faktorer som utdanningsnivå, alder, opprinnelsesland, norsknivå osv.

ii) *tiltaksbruk*; knyttet til hvilke tiltak hver enkelt deltaker har mottatt, og

iii) *prosjektkjennetegn*; omhandler forhold ved de enkelte prosjektene deltakerne har vært tilknyttet, inkludert variabler som etatsforankring, størrelse osv.⁴⁵

Variablene som er inkludert i den endelige modellen, og som dermed har signifikant positiv eller negativ effekt på måloppnåelsen, er listet opp under:

- ◆ *Opprinnelse fra afrikansk land* – deltakeren er opprinnelig fra Afrika
- ◆ *Utdanningsnivå* – deltakerens utdanningsnivå
- ◆ *Nedsatt arbeidsevne* – deltakeren har nedsatt arbeidsevne før programstart
- ◆ *Fravær* – Rapportert fravær i programdeltakelsen
- ◆ *Arbeid hjemland* – deltakeren hadde arbeid i hjemlandet før programstart
- ◆ *Ansvar for Jobbsjansen* - kommunal flyktninge-/innvandrertjeneste – prosjektets etatsforankring
- ◆ *Prosjekt: seleksjon av deltakere: behov for tett oppfølging* – vektlegging av deltakerens behov for tett oppfølging i vurdering av hvilke deltakere som skal tas inn i prosjektet. Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad).
- ◆ *Tiltak: deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt* – deltakeren benyttet seg av tiltaket
- ◆ *Tiltak: opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev etter realkompetansevurdering* – deltakeren benyttet seg av tiltaket
- ◆ *Tiltak: stressmestring* – deltakeren benyttet seg av tiltaket
- ◆ *Tiltak: samfunnsorientering/kurs i samfunnskunnskap* – deltakeren benyttet seg av tiltaket

Vi vil utdype de ulike punktene, men tar først en titt på regresjonsmodellen, se tabell 2. Fargekodingen i modellen refererer til de tre ulike variabeltypene som er en del av modellen: individkjennetegn, forhold ved prosjekt, og tiltaksbruk.

⁴⁵ De to første variabeltypene er hentet fra individrapporteringen på deltakernivå for 2017/18, mens variablene knyttet til prosjektkjennetegn er hentet fra a) en prosjektsurvey vi gjennomførte i 2018 som del av følgeevalueringen av Jobbsjansen og b) prosjektenes tilskuddsrapporter for 2017 til IMDi.

Tabell 7.5: Sannsynlighet for å komme i jobb/utdanning, odds ratio. Logistisk regresjon.

Avhengig variabel: Måloppnåelse

	Odds-ratio	Std.feil	Konfidens-intervall
Individkjennetegn: Opprinnelse fra afrikansk land	0.48*	0.24	0.29 - 0.75
Individkjennetegn: Utdanningsnivå	1.17**	0.05	1.06 - 1.28
Individkjennetegn: Nedsatt arbeidsevne	0.28**	0.38	0.13 - 0.58
Individkjennetegn: Fravær	0.50***	0.16	0.36 - 0.68
Individkjennetegn: Arbeid hjemland	1.10+	0.05	0.99 - 1.20
Prosjekt: Ansvar for Jobbsjansen: Kommunal flyktninge-/innvandrertjeneste	4.63*	0.60	1.42 - 15.0
Prosjekt: Seleksjon av deltakere: Behov for tett oppfølging	1.55+	0.23	0.98 - 2.43
Tiltak: Deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt	5.53**	0.51	2.04 - 14.9
Tiltak: Opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning eller skaffe seg fag- eller svennebrev etter realkompetansevurdering	4.90*	0.57	1.61 - 14.8
Tiltak: Stressmestring	0.42*	0.38	0.19 - 0.88
Tiltak: Samfunnsorientering/kurs i samfunnskunnskap	0.63*	0.22	0.40 - 0.96
Tiltak: Kultur - film/musikk/teater/maling	2.80*	0.49	1.06 - 7.38

N = 580

Justert $R^2 = 0.227$

+p<0.1, *p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. Kluster-robuste standardfeil på prosjektnivå

Modellen presenterer oddsratio for utfall, signifikans, standardfeil og konfidensintervall.

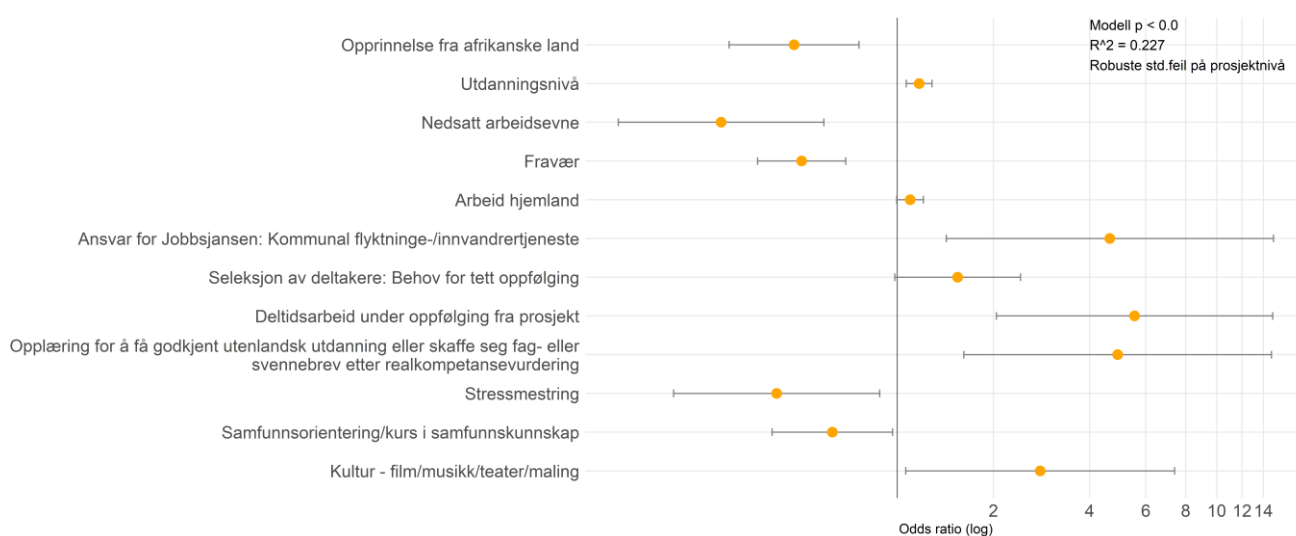
Odds ratio forteller oss hvor mye større (eller mindre) sannsynligheten er for at et bestemt utfall skal inntreffe, enn for at det ikke skal inntreffe. En ratio på over 1 innebærer en større sannsynlighet for at utfallet (måloppnåelse) inntreffer enn at det ikke inntreffer, mens en ratio under 1 indikerer mindre sannsynlighet for at måloppnåelse inntreffer. Dersom sannsynligheten for de to utfallene (måloppnåelse eller ikke måloppnåelse) er lik, er oddsen lik 1. (Skog, 2005)

Et eksempel: Når vi ser at deltakere med bakgrunn fra Afrika har en oddsratio på 0,48 – så innebærer det at sjansen for å oppnå jobb eller utdanning er halvparten så stor som den er for deltakere som ikke er fra Afrika.

Signifikante forklaringsfaktorer

At en variabel er «signifikant» innebærer at man med rimelig sikkerhet kan si at de sammenhengene man observerer er reelle, og ikke tilfeldige. (Midtbø, 2007) Vi kommer i den etterfølgende diskusjonen til å konsentrere oss om hvorvidt en faktor framstår med en signifikant negativ eller positiv påvirkning på måloppnåelse, og ikke odds-ratioen spesifikt. En grafisk framstilling av regresjonsmodellen er presentert under. I midten av figuren finner vi en stiplet linje, denne markerer punktet hvor variablenes påvirkning er nøytral. Variabler med negativ påvirkning har sine oransje prikker til venstre for den stiplede linjen, mens variabler med positiv påvirkning har sine oransje prikker til høyre for den stiplede linjen. Ut fra de oransje prikkene løper noen hele linjer med haker i enden. Dette indikerer sikkerhetsmarginene til de enkelte variablene. Ettersom ingen av disse sikkerhetsmargin-linjene bryter den stiplede linjen, innebærer det at sammenhengene er signifikant negative eller positive.

Figur 7.4: Grafisk framstilling av regresjonsmodell - del A



Blant individkjennetegnene ser vi at det å ha bakgrunn fra et afrikansk land er assosiert med lavere sannsynlighet for måloppnåelse. Individrapporten for 2017/2018 viste at deltakere med opprinnelse fra Afrika hadde klart lavere måloppnåelse enn deltakere fra andre verdensdeler (Høgestøl et al., 2019), og regresjonsmodellen viser altså at denne tendensen opprettholdes selv når man kontrollerer for andre faktorer. Det er samtidig viktig å påpeke at deltakere med bakgrunn fra Afrika ikke er en ensartet gruppe. Eksempelvis har deltakere med bakgrunn fra Marokko en måloppnåelse på snittet for Jobbsjansen del A. Deltakere fra ulike land i denne verdensdelen kommer også inn på programmet med svært ulike forutsetninger. Vi finner at 18 prosent av deltakerne med bakgrunn fra Eritrea, kom inn i Jobbsjansen med et norskspråklig B-nivå, mot over 40 prosent blant deltakere fra Sudan, Kenya og Uganda.

Fravær og nedsatt arbeidsevne har også en negativ effekt på måloppnåelse. Avslutningsvis i dette kapittelet kommenterer vi at det er manglende konsistens i regresjonsanalysene over tid. Disse to faktorene er et unntak fra det; de framsto som signifikant negative for måloppnåelse også i individrapporteringen for 2016 (Høgestøl og Skutlaberg, 2017).

Høyere utdanningsnivå, samt erfaring med arbeid fra hjemlandet, har på sin side en positiv påvirkning på måloppnåelsen. Utdanningsbakgrunn og tidligere arbeidserfaring, er noe deltakerne har opparbeidet seg uavhengig av Jobbsjansen. Dette er en indikasjon på at ordningen ikke fullt ut klarer å utjevne de forutsetningene deltakerne kommer inn i Jobbsjansen med.

To av forklaringsvariablene på prosjektnivå, er signifikante. Vi ser for det første at deltakere som har vært tilknyttet prosjekter som er organisert i den kommunale flyktninge-/innvandrertjenesten, har økt sannsynlighet for måloppnåelse. Analysene viser også at det har positiv påvirkning på sannsynligheten for måloppnåelse at prosjekter oppgir å legge vekt på deltakernes behov for tett oppfølging når de avgjør hvilke deltakere man tar inn på programmet. Det er utfordrende å tolke dette resultatet, men en mulig tolkning er at prosjekter som er opptatt av deltakernes oppfølgingsbehov ved inntak også tilbyr slik tett oppfølging gjennom programmet.

På tiltakssiden er det fem variabler som oppnår signifikans. Stressmestring og samfunnsorienteringskurs er assosiert med mindre sannsynlighet for måloppnåelse, mens kulturtiltak,

deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt⁴⁶, og opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning er assosiert med økt sannsynlighet for måloppnåelse. De to sistnevnte tiltakene er forholdsvis lite utbredt blant deltakerne i Jobbsjansen (henholdsvis 9 og 6 prosent av deltakerne i 2017/18 mottok disse tiltakene, (Høgestøl et al., 2019), og brukes nok i spesielle situasjoner hvor deltakerne enten er svært nær ordinær deltakelse i arbeidslivet (deltidsarbeid), eller har foregående kompetanse hvor hjelp til godkjenning er det «lille» som trengs for overgang til arbeid eller videre utdanning. Sånn sett er nok disse tiltakene lite skalerbare, men det er interessant at de framstår med såpass sterk påvirkningskraft selv når man kontrollerer for øvrige individkjennetegn.

Sammenlignet med tilsvarende undersøkelse i 2016, er det noen forklaringsfaktorer som går igjen. Nedsatt arbeidsevne og høyt fravær har, som i 2016, en sterkt signifikant og negativ påvirkning på sannsynligheten for å oppnå måloppnåelse. Utdanningsnivå og arbeidserfaring har, som i 2016, en signifikant positiv påvirkning på sannsynligheten for å oppnå måloppnåelse.

Faktorer som ikke lenger oppnår signifikans sammenlignet med 2016, er alder (negativ påvirkning) og norskferdigheter (positiv påvirkning) hva gjelder kjennetegn ved individene. Dette kan muligens ha sammenheng med endringer i ordningen. I 2016 var fortsatt ungdommer en sentral del av Jobbsjansen. Disse er ikke lenger en målgruppe for Jobbsjansen del A, noe som kan forklare alder-variabelens manglende signifikans i årets modell.

Hva med forklaringsfaktorer uten signifikans?

I våre analyser har vi inkludert en rekke ulike forklaringsvariabler som grunnet manglende signifikant påvirkning, ikke framgår av regresjonsmodellen presentert over. Vi har for det første testet alle de ulike tiltakene innenfor Jobbsjansen. Kanskje spesielt interessant er det at tiltaket «arbeidspraksis i ordinær virksomhet» ikke framstår som signifikant i årets modell. I regresjonsmodellen presentert i 2016-undersøkelsen for Jobbsjansen var dette det eneste signifikante tiltaket – og det hadde i tillegg sterk forklaringskraft.

Vi er usikre på hva som er årsaken til at dette ikke lenger er en signifikant forklaring på måloppnåelse. Det kan selvsagt skyldes at tiltaket i seg selv ikke lenger er et effektfullt tiltak for å oppnå jobb eller utdanning. Det kan imidlertid også skyldes at den posisjonen dette tiltaket nå har i Jobbsjansen, gjør det vanskeligere å oppnå signifikans. Den klare majoriteten av deltakerne får nemlig dette tiltaket, og andelen har økt siden 2016. Jobbsjansen har også en høy måloppnåelsesgrad. Kombinasjonen av disse to faktorene kan gjøre det vanskelig å isolere «effekten» av dette tiltaket i forklaringsmodellen.

Tidligere i rapporten presenterte vi bruken av tiltakspakker i Jobbsjansen. Vi har testet disse i regresjonsmodellen, men ingen av dem framsto som signifikant.

Også når det gjelder individkjennetegn, har vi gått bredt ut. Det er verdt å merke seg at ingen andre opprinnelsesvariabler enn Afrika har signifikans. Dette betyr med andre ord at det å være fra Europa, Midtøsten, Asia osv. ikke har betydning på sjansen for å oppnå måloppnåelse. I motsetning til 2016 har, som allerede nevnt, norsknivå heller ingen signifikant effekt. Deltakernes erfaring med

⁴⁶ Tiltaket var ikke et valgbart tiltaksalternativ i 2016-undersøkelsen.

inntekstgivende arbeid fra Norge, familiesituasjon (inkl. sivilstatus, antall barn og omsorgsansvar) og botid har heller ingen signifikant påvirkningskraft på måloppnåelse - dette i likhet med 2016-undersøkelsen.

På prosjektnivå har en rekke ulike forklaringsvariabler blitt testet ut. Vi har sett om prosjektenes størrelse (antall ansatte og antall deltakere), samt antallet deltakere per årsverk i prosjektet, har betydning. Ingen av disse faktorene framsto med signifikans. Vi har også sett nærmere på om interesse for Jobbsjansen, gjennom lokal interesse, lokal påvirkning og antall samarbeidspartnere har betydning – noe det ikke har. Måten de enkelte prosjektene arbeider med praksis på, samt prosjektenes holdning til behovstilpasning og grad av brukermedvirkning, oppnår heller ikke signifikante resultater. Vi har tidligere kommentert at prosjektenes vektlegging av oppfølgingsbehov har en signifikant påvirkning på måloppnåelse, men graden av vektlegging på faktorer som deltakernes motivasjon, helsesituasjon, og prosjektenes vurderinger av deltakernes sannsynlighet for å oppnå måloppnåelse, er *ikke* signifikant.

Regresjonsmodellenes forklaringskraft

Det er verdt å merke seg at den samlede forklaringskraften til modellen (representert gjennom justert R^2), er noe lav.⁴⁷ Dette innebærer at vår modell er langt unna å kunne fange opp hele forklaringen på hva som skaper måloppnåelse i Jobbsjansen. Det har blitt gjennomført regresjonsbaserte analyser for alle de fire individrapportene som har blitt publisert for årskullene 2014-2018, og vi merker oss at det over tid har vært svært mye variasjon i hvilke faktorer som framstår med signifikant påvirkningskraft. Dette kan skyldes reelle endringer i hva som skaper resultater, enten i seg selv, eller fordi ordningen har gjennomgått store endringer i deltakersammensetning i denne tidsperioden. Det er ikke gitt at det som så ut til å gi resultater i 2014, når deltakermassen blant annet hadde flere menn, flere unge og flere sosialhjelpsmottakere, er det samme som skaper måloppnåelse i 2018.

Forklaringen kan imidlertid også være knyttet til ulike metodologiske teknikker, eller endringer i forklaringsmodellen. I 2016-rapporten påpekte vi blant annet at «fravær» ikke var inkludert i analysene for 2015 – og at den sterke forklaringskraften til denne variabelen trolig bidro til å «skyve ut» andre forklaringsvariabler som hadde framstått med signifikant effekt tidligere.

Vi tror også at noe av forklaringen ligger i den avhengige variabelen – altså måloppnåelse i Jobbsjansen. Dette er et forholdsvis grovt mål på «suksess» i programmet. Dersom man oppnår arbeid ved avsluttet deltakelse regnes det som måloppnåelse – samtidig er det klart at det er en forskjell på en deltaker som får en stilling som tilkallingsvikar, og en deltaker som oppnår fulltidsjobb etter Jobbsjansen. Kombinasjonen av stadig høyere måloppnåelse for ordningen generelt – samt den store individuelle tilpasningen i tiltaksbruk (som vi vil komme tilbake til i senere kapitler), gjør det også vanskeligere å identifisere signifikante forklaringsfaktorer, spesielt på tiltakssiden. Kort oppsummert er man i en situasjon med lite variasjon i avhengig variabel, men stor grad av variasjon i forklaringsvariablene.

Uavhengig av hvor forklaringen på både variasjonen i variablers forklaringskraft og den lave *samlede* forklaringskraften til modellen ligger, er begge faktorene et åpenbart problem for

⁴⁷ Forklart varians er et uttrykk for hvor mye av den totale variansen i den avhengige variabelen (måloppnåelse), som kan tilskrives variasjonen i verdi på de uavhengige variablene. Man skal generelt være forsiktig med å bruke R^2 som et isolert mål på forklaringskraft, men det er allikevel et interessant poeng at den forklarte variansen er såpass lav.

regresjonsmodellenes nytteverdi. Denne utfordringen er spesielt stor dersom man ønsker å bruke disse analysene til å gi føringer på tiltaksbruk i ordningen. Kan man si til prosjektene at de må prioritere spesifikke tiltak fordi de ser ut til å skape måloppnåelse – når man i neste runde med analyser ikke lenger kan finne effekt av det samme tiltaket?

Vi tror at en løsning på denne utfordringen er å utnytte mulighetene for langsiktig forskning. Det er nå lagt til rette for dette ved at ideas2evidence på oppdrag for IMDi har samlet inn fødselsnummer for deltakerne i alle delordninger i 2017- og 2018. Gjennom å på sikt koble på mer spesifikke registerdata om arbeidsmarkedstilknytning, kan man få et mer spesifisert mål på suksessen til Jobbsjansen, som tar høyde for variasjonene i arbeidsmarkedstilknytning som man vet finnes for denne målgruppa.

7.3 Annen nytteverdi

Både tidligere studier og våre undersøkelser, tyder på at deltakelsen i Jobbsjansen kan ha stor verdi for deltakerne, også utover målbare resultater om sysselsetting eller deltakelse i utdanning. (Proba, 2012, Augustin, 2013, Lurfaldet et al., 2017a m.fl.)

Vi har i rapporten allerede vist til at deltakerne forbedrer sine norskferdigheter gjennom Jobbsjansens del A og C. Det kan i sin tur gjøre det lettere å delta på ulike arenaer i det norske samfunnet, i tillegg til at slike ferdigheter selvfølgelig er viktig for mulighetene på jobbmarkedet. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser vi har gjennomført, har det også kommet fram at prosjektene mener Jobbsjansen særlig bidrar til høyere livskvalitet for deltakerne og gir dem bedre selvtillit. Et stort flertall av prosjektene mener dessuten at ordningen bidrar til å gi deltakerne mer kunnskap om arbeidslivet og det norske samfunnet. Hvilket utbytte den enkelte får, er selvsagt noe deltakerne selv er bedre i stand til å vurdere enn Jobbsjanse-medarbeiderne. Intervjuer vi har gjennomført med et utvalg deltakere, peker imidlertid på mange av de samme aspektene som prosjektmedarbeiderne gjør, jf. boksen under. Vi vil imidlertid understreke at intervjuene vi har gjennomført, ikke gir grunnlag for å trekke generelle slutninger om deltakernes oppfatninger.

Deltakernes erfaringer

Gjennom de ti deltakerintervjuene vi har gjort med deltakere i del A og C, kommer det fram at deltakerne er positivt innstilte til programmet. Deltakerne framstår som motiverte for å delta og for å skaffe seg nødvendige kvalifikasjoner som kan gi dem arbeid.

I intervjuene med deltakerne i del A, var det særlig tre forhold de trakk fram som betydningsfulle ved Jobbsjansen. For det første var det muligheten til enten å få formell utdanning, eller nødvendig faglig og språklig påfyll for å imøtekomme de kravene som stilles til arbeidstakere i Norge. Det andre var muligheten til å få praktisk erfaring fra norsk arbeidsliv gjennom praksis, og at det gir mulighet til å knytte nødvendige kontakter for å kunne komme inn i lønnet arbeid. Det tredje forholdet som trekkes fram, er den veiledningen og støtten deltakerne får av de ansatte. Det gjør at deltakerne kan lage realistiske framtidsplaner, jobbe seg gjennom faglige utfordringer og vanskeligheter på andre områder i livet.

Deltakere i del C er klar over at ikke alle har fått mulighet til å delta i et forlenget kvalifiseringsløp, slik de selv har. De uttrykker takknemlighet for denne muligheten, og vi ser tegn til at prosjektene har understreket overfor deltakerne at dette er en unik sjanse for dem. Deltakerne peker dessuten på betydningen av å få inntektssikring under utdanning og kvalifisering. Det gir deltakerne ro til å konsentrere seg om kvalifiseringen.

Både deltakerne i del A og C understreker at de har fått godt utbytte av å delta i praksis. Som påpekt i kapittel 3, opplever deltakerne at det bidrar til bedre norskferdigheter og til konkrete kunnskap om yrker. Videre framhever deltakerne at praksis har utvidet nettverket deres, og gitt mer kjennskap til det norske arbeidslivet og samfunnet, herunder formelle og uformelle koder. Noen deltakere gir også beskrivelser som tyder på at praksisen gjør dem tryggere på seg selv og hva de kan, og at det er godt å få brukt seg selv gjennom å gjøre nyttige arbeidsoppgaver.

Deltakerintervjuene illustrerer også at veilederne i Jobbsjansen spiller en viktig rolle for deltakerne. Det varierer hvor tett oppfølging de får, men jevnt over uttrykker deltakerne at veilederne er tilgjengelige og hjelpsomme.

Når det gjelder del B, er det et fellestrekkene fra de seks intervjuene vi gjennomførte med deltakerne der, at de opplever å ha et godt faglig utbytte av deltakelsen i kombinasjonsklassen. Det gir mulighet til å forbedre norskferdighetene, samtidig som flere trekker fram at de setter pris på at de får økt sine faglige ferdigheter og kunnskaper også utover det norskspråklige. Det er også et fellestrekk fra intervjuene at deltakerne føler seg bedre orientert om og forberedt på deltakelse i videregående opplæring. Dessuten framhever flere deltakere at det er viktig og motiverende å gå på en skole med jevnaldrende – og da især jevnaldrende norskspråklige. Det var imidlertid ikke så lett å bli kjent med norskspråklige deltakere. Intervjuene tyder på at deltakerne fikk god voksenstøtte og oppfølging gjennom deltakelsen. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

Både våre og andre studier tyder også på at en del deltakere blir styrket i rollen som foreldre gjennom Jobbsjansen. På den ene siden kan man si at deltakerne, som yrkesaktive i det norske samfunnet, blir viktige rollemodeller for sine barn. Proba (2012) trekker for eksempel fram at ordningen sannsynligvis har positiv effekt på økt yrkesaktivitet blant deltakernes barn og i de nettverk deltakerne inngår i. Samtidig kan Jobbsjansen bidra til å styrke deltakerne i deres rolle som foreldre ved at deltakerne får bedre forståelse for det samfunnet og de systemene som de og barna deres er en del av. Som vi har vist i rapporten, er samfunnsorienterende kurs svært utbredt. I tillegg trekkes det fram at bedre norskferdigheter gjør oppfølgingen av barn i skole og barnehage, lettere.

Informantene mener videre at å styrke kvinnene både som foreldre og som yrkesaktive, bidrar til økt likestilling. 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.

Den helhetlige tilnærmingen, som innebærer å «rydde opp» på mange områder i livet, som personlig økonomi, helse og familiesituasjon, må kunne sies å være en svært viktig nytteverdi av ordningen. Det samme kan sies om den tette oppfølgingen og ressursorienterte veiledningen, som vi i denne rapporten har vist at kjennetegner arbeidet innen Jobbsjansen. Veilederne i Jobbsjansen jobber sammen med deltakerne om å utforske og sette ord på hva deltakeren kan og får til; at deltakerne skal finne fram til ressursene i seg selv innenfor en norsk kontekst. Dette hjelp-til-selvhjelpsarbeidet kan, som vi har vist til i denne rapporten, anses å være en nokså dyptgripende endringsprosess. Nettopp dette bidraget, at den enkelte får tro på seg selv, opplever mestring og motiveres til å få til livsendringer, må anses å være et svært viktig bidrag på individnivå. Uten at vi har undersøkt det, er det rimelig å tro at denne formen for utbytte, også er positivt på et mer generelt nivå for integreringen i det norske samfunnet.

I tillegg framhever både deltakere og ansatte at Jobbsjansen utvider deltakernes nettverk, og noen viser til at deltakerne får økt sosial kompetanse. Jobbsjansen kan bidra til å gi et fellesskap med «likesinnede» under deltakelsen, og noen møtes også utenom kvalifiseringen. I tillegg får deltakerne gjennom praksis og andre tiltak gjerne et videre kontaktnett i det norske samfunnet. Noen prosjektmedarbeidere viser blant annet til at enkelte deltakere har vært relativt isolert hjemme, men at de nå har kommet seg ut.

Totalt sett indikerer tidligere studier samt spørreundersøkelser og intervjuer gjennomført som del av denne evalueringen, at Jobbsjansen har stor positiv innvirkning på deltakernes situasjon og at ordningen bidrar til økt samfunnsdeltakelse. Vi tenker imidlertid at det kan være behov for å gå bredere ut blant deltakerne for å undersøke hvordan de oppfatter programmet enn det vi har hatt mulighet til innenfor rammene av denne evalueringen.

7.4 Oppsummering og drøfting

Overordnet finner vi at Jobbsjansen del A, hvert år siden 2012, har oppfylt resultatmålet som er satt for delordningen, på tross av at resultatkravet har økt underveis. IMDis mål om dobling i antall etablerte plasser mellom 2017 og 2019 for Jobbsjansen del B, overoppfylles. Den klare majoriteten av deltakere i del B starter dessuten med videregående opplæring etter avsluttet deltakelse. Del C har et ambisiøst resultatkrav på 75 prosents overgang til lønnet arbeid eller utdanning⁴⁸, og våre tall viser at

⁴⁸ Gjelder videregående nivå eller høyere utdanning

man har en vei å gå. Med en måloppnåelse på 60 prosent i 2018, er man 15 prosentpoeng unna å nå dette målet.

For å forklare hva som driver og hemmer måloppnåelse i Jobbsjansen, har vi gjennomført en multivariat regresjonsanalyse for deltakere i del A. Et bredt sett av forklaringsvariabler, knyttet til individkjennetegn ved deltakerne, tiltaksbruk og kjennetegn ved prosjektene som deltakerne har vært tilknyttet, ble inkludert i analysene. Modellen viser at deltakere med nedsatt arbeidsevne og høyt fravær har klart mindre sannsynlighet for å oppnå måloppnåelse. Det å ha bakgrunn fra et afrikansk land er også assosiert med lavere måloppnåelse, selv når man kontrollerer for andre faktorer. Høyere utdanningsnivå og erfaring med arbeid fra hjemlandet, har på sin side en positiv påvirkning på måloppnåelsen. Vi peker i dette kapittelet på at disse sistnevnte faktorene, er former for kompetanse som deltakerne har i det de trår inn i Jobbsjansen. Styrken på variablene kan indikere at ordningen ikke fullt ut klarer å utjevne forutsetningene deltakerne har fra før.

På prosjektnivå finner vi blant annet at deltakere tilknyttet prosjekter som er organisert i kommunal flyktninge-/innvandrertjeneste, har økt sannsynlighet for måloppnåelse. Vi har, gjennom analysene våre, ikke klart å identifisere klare årsaker til dette resultatet. Antallet deltakere som er knyttet til disse prosjektene, er også lavt. Før man kan gi eventuelle anbefalinger om organisatorisk forankring, bør man kunne se samme resultater i senere individrapporteringer.

På tiltakssiden finner vi at deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt og opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning, er assosiert med økt sannsynlighet for måloppnåelse. Dette er forholdsvis lite brukte tiltak, og de retter seg primært mot deltakere med gode forutsetninger fra før av. De er med andre ord lite skalerbare. Signifikansen vi finner av disse tiltakene, viser imidlertid at de kan være gode verktøy for å kvalifisere deltakere som ikke er så langt unna å oppnå tilknytning til arbeidslivet.

I tidligere individrapporteringer har «arbeidspraksis i ordinær virksomhet» vært et tiltak med signifikant og positiv effekt på sannsynligheten for måloppnåelse. Dette er ikke tilfellet for årets analyser. Dette kan ha sammenheng med tiltakets popularitet; den klare majoriteten av deltakerne i del A får nå dette tiltaket. Sammen med den generelt høye måloppnåelsen i Jobbsjansens del A, kan dette gjøre det vanskelig å isolere en eventuell effekt av tiltaket i forklaringsmodellen. Dette poenget trekker vi også fram i en generell diskusjon av bruken av regresjonsanalyser innen Jobbsjansen. Slike analyser har blitt gjort siden 2014, og vi merker oss at det for hvert år har vært mye variasjon i hvilke faktorer som framstår med signifikant påvirkningskraft. Dette gjør det naturlig nok utfordrende å bruke resultatene fra regresjonsmodellene til å gi klare råd til prosjektene om hvilke faktorer som skaper resultater. Vi mener at løsningen på dette er å utnytte mulighetene for langsiktig forskning som nå er etablert, gjennom at det er samlet inn fødselsnummer for deltakerne i Jobbsjansen 2017 og 2018.

Vi finner dessuten at Jobbsjansen del A og C, bidrar til å forbedre norskferdighetene til deltakerne. Prosjekter og deltakere mener at deltakerne får økt kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv gjennom å delta. Våre funn tyder også på at deltakelsen fører til økt livsmestring blant en del av deltakerne. Både prosjektene og deltakerne i del B som vi har intervjuet, indikerer dessuten at deltakerne i kombinasjonsklasser får både faglig og sosialt utbytte av deltakelsen.

Kapittel 8 – Jobbsjansen som tilskuddsordning

Følgeevaluering av Jobbsjansen ble igangsatt i forbindelse med at ordningen ble tredelt, noe som representerte en betydelig endring i innretningen av tilskuddsordningen. Ett av formålene med evalueringen har vært å vurdere hvordan utformingen og forvaltningen av den nye innretningen har fungert. Det er tema for dette kapittelet.

Vi tar først for oss hvordan bevilgningen til Jobbsjansen som helhet, og fordelingen mellom delordningene, har utviklet seg i perioden 2017-2019. Deretter går vi nærmere inn på utviklingen av den enkelte delordning. En overordnet tendens er at det har vært økende interesse for å få midler gjennom del B og C, men at del C likevel har vært mye mindre enn de to andre delordningene. Kommunenes engasjement for del A har falt i løpet av perioden, og ordningen kjennetegnes av stor kontinuitet og forholdsvis begrenset fornyelse de siste tre årene.

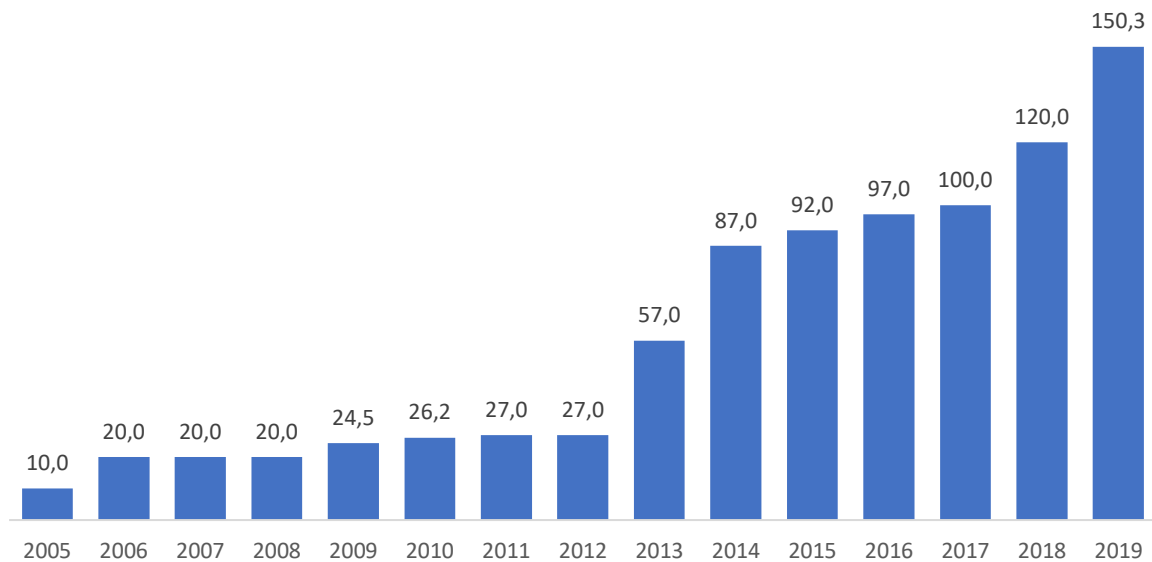
I kapittelet presenterer vi også funn som tyder på at deltakerstønad vurderes å være av stor betydning for deltakerne, og i enda større grad i del C enn i del A.

Vi tar også for oss prosjektenes tilbakemeldinger om ordningen. Funnene viser at det er mye ved Jobbsjansen som fungerer godt for prosjektene, på tvers av delordningene. Prosjektene er opptatt av å ha tett kontakt både med IMDi og med andre prosjekter. Prosjektene ønsker seg imidlertid større forutsigbarhet når det gjelder økonomiske forhold, særlig om hvorvidt prosjektene videreføres fra år til år og hvor mye de kan regne med å få i tilskudd.

8.1 Omfang og treffsikkerhet

Dersom vi tar utgangspunkt i at ordningen startet med etablering av prøveordningen Ny Sjanse i 2005, er Jobbsjansen en kvalifiserings- og tilskuddsordning som i 2019 er inne i sitt femtende år. Ordningen har økt kraftig i omfang over årene, både når det gjelder samlet tilskuddspott og antall deltakere. Figur 8.1 viser utviklingen i bevilgningen til Ny Sjanse/Jobbsjansen siden 2005.

Figur 8.1: Bevilging til Ny Sjanse/Jobbsjansen 2005-2019. Mill.kr.



De første åtte årene lå den årlige bevilgningen mellom 10 til 30 millioner kroner. De mest markante økningene fant sted da ordningen ble permanent i 2013 og året etter, 2014, og igjen i løpet av de to siste årene, 2018 og 2019. Tredelingen av Jobbsjansen i 2017, førte derimot ikke til noen stor endring i totalbevilgningen.

Tabell 8.1 gir en oversikt over bevilgningen til hver delordning i 2017, og hvordan den endelige tildelingen ble dette året.⁴⁹ Det som i tabellen omtales som Jobbsjansen del D, er midler som ble avsatt til utfasing av de såkalte ungdomsprosjektene. Denne målgruppa skulle ikke lenger omfattes av Jobbsjansen etter 2016, men det ble satt av noe midler slik at kommuner som allerede hadde deltakere i denne målgruppa, skulle få midler til å avslutte disse.

Tabell 8.1: Bevilgning, endelig fordeling og antall prosjekter i Jobbsjansen i 2017

	Del A	Del B	Del C	Del D	Totalt
Bevilget sum (mill. kroner)	35,0	26,3	29,0	8,8	99,1
Omsøkt beløp (mill. kroner)	97,7	43,0	18,3	1,1	160,1
Antall søknader	42	23	14	4	83
Tildelt beløp (mill. kroner)	57,2	26,3	10,8	1,1	95,4
Andel av totalt tildelt beløp til Jobbsjansen (pst.)	60,0	27,6	11,3	1,2	100,0
Antall prosjekter	36	19	12	4	71

Ser vi på den bevilgete summen for hver av de tre delordningene, er det mindre enn 10 millioner som skiller dem. Delordningene var altså tenkt som forholdsvis like store. Når det gjelder nivået på bevilgningen til del A, utgjorde den en betydelig reduksjon sammenlignet med det som ble bevilget til Jobbsjansen totalt i 2016 (jf. figur 8.1). Det må for det første forstås som et grep for å gi plass for de nye delordningene. Samtidig var det bare 59 pst. av deltakerne i 2016 som tilhørte målgruppa for del

⁴⁹ Merk at en andel av bevilgningen på 100 millioner kroner ble avsatt til evaluering og metodedokumentasjon, slik at både bevilget og tildelt sum er noe lavere enn 100 millioner kroner.

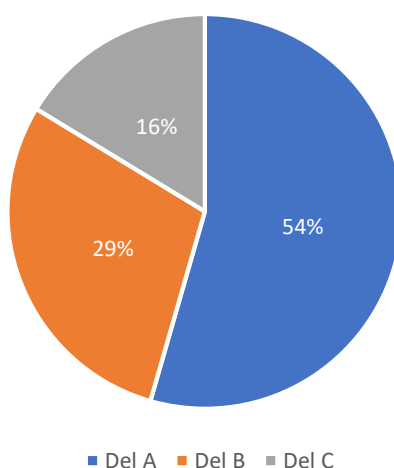
A, det vil si hjemmевærende kvinner, familieгjenforente med norsk/nordisk statsborger og mottakere av overgangsstønad. Resten av deltakerne i 2016, var målgrupper som det fra og med 2017 ikke lenger skulle gis støtte til i Jobbsjansen, hovedsakelig ungdom og sosialhjelpsmottakere. Dermed var det også rimelig å planlegge for en noe lavere bevilgning til del A, når det samtidig skulle gis plass til to nye delordninger, som det var knyttet forventninger til og ambisjoner for.

Noen av forutsetningene for å lykkes med å dele ut 25-30 millioner kroner i de to nye delordningene, kan sies å være at ordningene ble gjort godt kjent blant potensielle søkere. Videre måtte mange synes ordningene var attraktive, og de som faktisk søkte, måtte ha utviklet gode nok prosjektplaner til at IMDi mente de kunne innvilge støtte. Ettersom del B og C oppsto dels som et svar på behov fra sektoren, skulle en tro at delordningene ville generere en del søknader. Omsøkt beløp tyder imidlertid på at mens det var stor interesse for B, var ikke mange kommuner klare til å søke om midler fra del C, i alle fall ikke i 2017. Det var også stor interesse for prosjektstøtte fra del A, men 42 søknader var likevel litt lavere enn de 53 prosjektene som ble støttet i 2016.

Behandlingen av søknader førte til at over 22 millioner kroner ble omdisponert fra del C og D, til del A. Det ble til slutt tildelt over 57 millioner kroner i del A i 2017, og i underkant av 11 millioner kroner til del C. Samlet gikk 60 pst. av midlene som ble tildelt i 2017 til prosjekter i del A, 19 pst. gikk til prosjekter i del B, mens 12 pst. ble tildelt prosjekter i del C.

I 2018 økte bevilgningen til Jobbsjansen med 20 millioner kroner (jf. figur 8.1). Figur 8.2 viser hvordan midlene ble fordelt mellom de tre delordningene dette året.

Figur 8.2: Fordelingen av midler mellom de tre delordningene i Jobbsjansen i 2018 (totalt 119 mill. kr)



Sammenligner vi andelen tildelte midler mellom 2017 og 2018, ser vi at både del B og del C fikk en større andel av bevilgningen i 2018 enn året før. Mens del B økte sin andel med 10 prosentpoeng, økte del C kun med 4 prosentpoeng. Andelen midler av totalbevilgningen ble litt redusert for del A, men som det framgår av tabell 8.3 (under) økte likevel tildelingssummen fra 2017 til 2018.

I 2019 ble bevilgningen til Jobbsjansen økt med ytterligere 30 millioner kroner. Midlene skulle imidlertid kun fordeles mellom del A og B, siden støtten til lengre kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram fra 2019 ble tildelt gjennom en annen ordning, *Tilskudd til utvikling av*

kommunale integreringstiltak. Det ble for øvrig tildelt 20,0 millioner kroner til lengre kvalifiseringsløp i denne ordningen. Av de 150 millioner kronene som ble bevilget til Jobbsjansen i 2019, ble 80 millioner tildelt kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende kvinner i kommunene, mens 70 millioner kroner ble gitt til kombinasjonstilbud i fylkeskommunene. Del A fikk dermed 53 pst. av bevilgningen, mens del B ble gitt 47 pst.

Oppsummert viser redegjørelsen at del A har vært den dominerende delordningen når vi ser på bevilgningene til Jobbsjansen i perioden 2017-2019, med mellom 50 og 60 pst. av den årlige bevilgningen. Del B har utgjort en stadig større del av Jobbsjansen, og fikk nær halvparten av den rekordstore bevilgningen til Jobbsjansen i 2019. Del C, som bare var en del av Jobbsjansen i to år, fikk aldri den posisjonen i Jobbsjansen som ambisjonene i forkant tilsa.

Videre redegjør vi for utviklingen av den enkelte delordning i Jobbsjansen i perioden 2017-2019.

Del A – Kvalifisering for hjemmeværende innvandrerkvinner

Jobbsjansen del A, er den delordningen som i størst grad viderefører Jobbsjansen slik den har vært før ordningen ble utvidet med nye delordninger i 2017. Målgruppa er likevel mer rendyrket enn tidligere. I flere år før 2017 ga IMDi signaler om at hjemmeværende kvinner som ikke var avhengig av sosialhjelp, skulle prioriteres i Jobbsjansen, men fra og med 2017 var det enda tydeligere at sosialhjelpsmottakere ikke lenger var i målgruppa for ordningen. I 2017-2019 er det hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke er avhengig av sosialhjelp, som er hovedmålgruppe, men innvandrerkvinner med overgangsstønad kan også delta. Kvinner som er gjenforent med norsk eller nordisk statsborger har vært én gruppe man har ønsket å nå, og som vist i kapittel 2, har de vært en økende gruppe i del A de siste årene.

Gjennom del A har man i løpet av tre-årsperioden 2017-2019, delt ut totalt 202,3 millioner kroner til prosjekter i kommunene. Det utgjør 55 pst. av den totale bevilgningen til Jobbsjansen i perioden. Tabell 8.2 presenterer nøkkeltall for delordningen fra og med 2016. Vi har valgt å ta med tall fra det siste året før Jobbsjansen ble tredelt, fordi det er delordning A «gamle Jobbsjansen» lignet mest på. Som vi har redegjort for tidligere, var imidlertid rundt én tredjedel av målgruppa i prosjektene i 2016, ikke i målgruppa for del A fra og med 2017.

Tabell 8.2: Tildelte midler, antall prosjekter og antall deltakere. Del A

År	Søknader	Tildelte midler i mill. kr	Antall prosjekter	Antall deltakere	Antall deltakere per prosjekt (gjennomsnitt)	Tildelte midler per deltaker (kr)
2016	60	94,0	55	1777*		52 898
2017	42	57,2	36	1040	28,9	55 000
2018	33	64,8	30	974	32,5	66 529
2019	32	80,3	31	689**	***	***

Hentet fra Høgestøl og Skutlaberg 2017 **Basert på statusrapporter fra prosjektene per 1. september * Ikke beregnet siden antall deltakere er per 1.september, og dermed ikke endelig for 2019.*

Dersom vi sammenligner del A med Jobbsjansen i 2016, kan vi si at de store endringene i innretningen på Jobbsjansen i 2017, førte til et betydelig fall i tildelte midler til denne typen prosjekter. Som vi har redegjort for, var den opprinnelige bevilgningen til del A på bare 35 millioner kroner i 2017, og altså betydelig lavere enn den summen som faktisk ble tildelt dette året.

Videre viser tabell 8.2 at selv om bevilgningen økte i 2018 og 2019 sammenlignet med 2017, har antallet søknader falt. Det kom 18 færre søknader i 2017 sammenlignet med 2016, som vil si at antallet søknader falt med nesten én tredjedel. Omfanget av søknader sank ytterligere i 2018 og 2019.

Gjennom evalueringen har både kommuner og IMDi gitt noen forslag til forklaringer på utviklingen. Det vi har fått tilbakemeldinger fra kommuner om, er at de skulle ønske de kunne fortsette å ta inn sosialhjelpsmottakere i Jobbsjansen. Enkelte har begrunnet avslutning av sitt Jobbsjanseprosjekt med denne endringen i målgruppe. Vi har også fått eksempler på at IMDi har gitt signaler til enkelte prosjekter om at de ville ha små sjanser for å få innvilget støtte det kommende året, basert på tidlige anslag til bevilgning. Dermed kan kommunene ha blitt usikre på om det var verdt å søke midler. Antall søknader sank i hvert fall mellom 2017 og 2018. Disse forholdene kan bidra til å forklare reduksjonen i antall søknader til del A de siste årene.

Antall deltakere og prosjekter sank også mellom 2017 og 2018, og ut ifra statusrapportene per 1. september 2019 ser det ut til en ytterligere tilbakegang i 2019. Det er forholdsvis få søknader som har blitt avslått de fire siste årene, og økningen i tildelte prosjektmidler har altså ikke resultert i mer aktivitet. Prosjektene har i snitt blitt noe større, og tildelte midler per deltaker, har økt. Rundskrivene forutsetter at prosjektene bidrar med egenfinansiering fra den enkelte prosjektkommune (IMDi, 2019a; IMDi, 2018a; IMDi 2017a). Vi har gjennom evalueringen pekt på at andelen egenfinansiering som prosjektene oppgir i søknadene sine, varierer mye mellom prosjektene. Det er høyst usikkert om tallene som oppgis, er sammenlignbare. Dermed er det usikkert hva totalkostnaden per deltaker i del A i 2017-2019 reelt sett er, men for staten har det blitt et dyrere program per deltaker. Økningen kan bety at staten tar en større del av kostnaden ved kvalifiseringsprogrammet enn tidligere. Alternativt har både stat og kommune betalt mer for å kvalifisere målgruppa de siste årene enn tidligere. Som det framgår av kapittel 7, har også resultatene i del A blitt stadig bedre, samtidig som kapittel 2 viser at deler av målgruppa har forholdsvis gode forutsetninger. En del har høyt utdanningsnivå og tilknytning til landet gjennom lang botid, eller ved å være gjenforent med en norsk eller nordisk statsborger.

Høy kontinuitet blant prosjektkommunene

Det er 43 forskjellige kommuner som har fått tilskudd gjennom del A i perioden 2017-2019. Tabell 8.3 viser hvor mange av disse årene hver av kommunene har hatt støtte.

Tabell 8.3: Antall prosjekter/kommuner som har fått støtte gjennom Jobbsjansen del A i perioden 2017-2019

Antall år med tilskudd gjennom Jobbsjansen del A	Antall kommuner	Andel av alle kommuner med støtte 2017-2019
1 år	11	26 %
2 år	9	21 %
3 år	23	53 %
Totalt	43	100 %

De fleste kommunene med støtte i tre-årsperioden, 54 pst., har fått tilskudd alle de tre årene. Samtidig finner vi noen nye prosjektkommuner både i 2018 og 2019, som ikke har hatt støtte gjennom Jobbsjansen tidligere.⁵⁰ Videre finner vi at en del kommuner som har hatt støtte i årene før 2016, gikk ut av ordningen etter 2017, uten å ha kommet tilbake.

Selv om noen langvarige prosjekter gikk ut i 2017, og noen nye prosjekter har kommet til, er det likevel en sterk tendens til at prosjektene i del A har lang fartstid i Jobbsjansen. I følgeevalueringens første delrapport, fant vi at det var de største prosjektene som ble videreført fra 2016 til 2017, det vil si prosjekter med størst budsjett og flest ansatte i 2016. (Lerfaldet et al., 2017) Det tyder på at disse prosjektene skrev de beste søknadene i 2017, og ble vurdert som de mest egnede i IMDis søknadsbehandling dette året. Prosjektene ble likevel mindre fra 2016 til 2017, både i budsjetter og antall deltakere. Det kan være en følge av at en del av deltakergruppene i disse prosjektene i 2016 ikke var i målgruppa for del A fra og med 2017.

I tabell 8.4 har vi tatt utgangspunkt i de samme 43 kommunene som i tabell 8.3, det vil si kommunene som har fått støtte i del A i perioden 2017-2019. Men i tabell 8.4 framstiller vi hvor mange år disse prosjektene totalt sett har fått tilskudd gjennom Jobbsjansen i perioden 2010-2019.

⁵⁰ Det vil si i perioden 2010-2019.

Tabell 8.4: Antall prosjekter/kommuner som har fått støtte gjennom Jobbsjansen del A i perioden 2010-2019. Kun prosjekter som har støtte minst ett av årene i 2017-2019.

Antall år med tilskudd gjennom Jobbsjansen del A	Antall prosjekter	Andel
1 år	5	12 %
2 år	3	7 %
3 år	0	0 %
4 år	1	2 %
5 år	10	23 %
6 år	4	9 %
7 år	8	19 %
8 år	1	2 %
9 år	2	5 %
10 år	9	21 %
Totalt	43	100 %

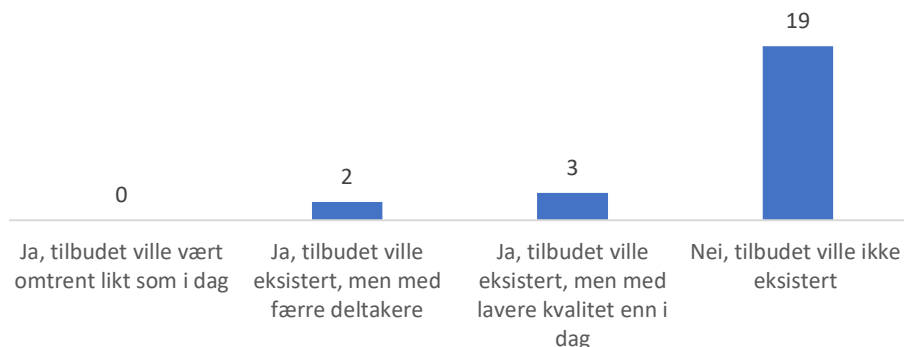
Om lag halvparten av kommunene har fått støtte gjennom Jobbsjansen i seks år eller mer. 1 av 5 har hatt støtte alle disse ti årene. Det gjelder Bergen, Trondheim, seks bydeler i Oslo samt Skedsmo og Lørenskog. Vi finner også at en del kommuner har gått litt ut og inn av Jobbsjansen i løpet av disse ti årene.

Overordnet sett, betyr dette at en del kommuner har forholdsvis permanente Jobbsjanseprosjekter rettet mot hjemmевærende kvinner. Det ser ut til at når kommuner først etablerer et Jobbsjanseprosjekt, så er sjansen for at de driftes videre i flere år, ganske stor. Det er også slik at noen kommuner har prosjekter i noen år, som så avvikles, men som etter noen års pause etablerer et nytt prosjekt. Samlet sett ser det ut til at støtten som gis gjennom del A i stor grad treffer kommuner som har hatt støtte gjennom flere år, og at det er forholdsvis få helt nye kommuner som får støtte.

Få tilbud uten tilskuddet

Når så mange kommuner drifter mer eller mindre permanente prosjekter, kunne man sett for seg at de ville kunne drive dem også på egenhånd. I evalueringen har prosjektene både i 2018 og 2019 uttrykt at dette ikke er særlig realistisk. Figur 8.3, som framstiller svar fra spørreundersøkelsen i 2019, viser at bare noen få prosjekter sier at kommunen ville hatt et kvalifiserende tilbud til hjemmевærende kvinner uten Jobbsjansetilskuddet. Disse mener også at de hadde hatt færre deltakere, eller at kvaliteten hadde vært lavere. Det tyder på at de få kommunene som kan tenke seg å gi et kvalifiserende tilbud til hjemmевærende kvinner, ikke ville nådd like mange eller gitt like gode rammer for arbeidet. Konsekvensen ville blitt at det enten ble færre deltakere eller mindre individuell tilrettelegging og oppfølging. Informantene våre forteller at kommunene uten tilskudd bare prioriterer de gruppene de er pliktige til å sørge for. Frafallet av en del kommuner da sosialhjelpsmottakere ikke lenger kunne tas inn i prosjekter i del A, er også en indikasjon på dette.

Figur 8.3: Om tilbudet ville vært gjennomført uten tilskudd, del A



Vi mener det er positivt at kommuner ønsker å drive Jobbsjanse-prosjekter rettet mot hjemmeværende kvinner over mange år. Mange av de kommunene som har vært lengst i Jobbsjansen, er store kommuner med mange deltakere og gode resultater. Det bidrar i stor grad til å nå hovedmålet med ordningen; å øke sysselsettingen i målgruppa. Vår vurdering er at det er et viktigere argument enn at deres deltakelse i ordningen må begrenses etter et visst antall år.

Samtidig tror vi det er viktig at nye kommuner har mulighet til å få prosjektmidler. For det første er ikke målgruppa i del A nødvendigvis først og framst konsentrert bare om de store kommunene. Blant personer som er gjenforent med norsk eller nordisk statsborger, eller som har ankommet som arbeidsinnvandrere, ser man ofte et annet bosettingsmønster enn for andre innvandrergupper. (Søholt, Tronstad og Bjørnsen, 2014) For det andre er kunnskapsutvikling et delmål i ordningen. Vi oppfatter at hensikten er at det som utvikles i prosjektet, enten det er tiltak, arbeidsmåter, samarbeidsmodeller eller annet, ønskes spredd både innad i prosjektkommunen og til andre kommuner. Ved å åpne for at flere kommuner mottar midler, vil også flere kommuner kunne ta del i denne kunnskapsutviklingen.

Vi tror derfor at IMDi bør ha oppmerksomhet på årsakene til at ikke flere kommuner søker støtte. Er ikke ordningen godt nok kjent, eller framstår den ikke som relevant eller attraktiv?

Del C – Lengre kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

Del C, som er en ordning for støtte til forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram, ble etablert i 2017. Ordningen retter seg i prinsippet mot alle kommuner som har introduksjonsprogram. Vilåret for å få tilskudd, er at kommunen har tilbudt et tredje år i introduksjonsprogrammet, og at de har deltakere som enten har fullført eller er i ferd med å fullføre disse tre årene. I tillegg skal kandidatene ha behov for ett år ekstra med grunnleggende kvalifisering.

Ordningen lå to år i Jobbsjansen, før den i 2019 ble flyttet til en annen ordning som gir tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak; *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. I den nye ordningen gis det støtte til fem særlig prioriterte satsninger i arbeidet overfor nyankomne innvandrere. Støtte til forlengete kvalifiseringsløp, er den delen det er satt av mest midler til.

Det som er videreført fra rundskrivene for del C fra 2017 og 2018, er målgruppe, kravet om at kommunene selv må finansiere halvparten av deltakernes stønader samt noen av de administrative

kravene til søknad og rapportering. Formålet er noe annerledes formulert enn tidligere, og det er felles for alle de fem satsningsområdene i ordningen. Hensikten med støtten innenfor rammen av den nye ordningen, er fremdeles å få tidligere deltakere i introduksjonsprogram ut i arbeid og utdanning. Målet om utprøving og kunnskapsutvikling er imidlertid mer vektlagt enn da støtten ble forvaltet gjennom Jobbsjansen. Metoder og tiltak som utvikles i prosjektene, skal f.eks. ha «nasjonal interesse», og det uttrykkes mye tydeligere i den nye ordningen at det stilles strenge kvalitetskrav til prosjektsøknadene. Det er tilsynelatende en mer styrt kunnskapsutvikling, med høy konkurranse om midler, enn det del C fram til 2019, var preget av.

Del C har vært den minste av ordningene i Jobbsjansen i perioden 2017-2019, både mht. tildeling, prosjekter og deltakere. Totalt har det blitt tildelt 49,4 millioner kroner i prosjektstøtte disse tre årene (jf. tabell 8.5).

Tabell 8.5: Tildelte midler, antall prosjekter og antall deltakere. Del C

År	Søknader	Tildelte midler i mill.kr	Antall prosjekter	Antall deltakere	Antall deltakere per prosjekt (gjennomsnitt)	Tildelte midler per deltaker (kr)
2017	14	10,0	12	115*	9,6	86 957
2018	29	19,4	21	233	11,1	83 262
2019	28	20,0	13	248**	***	***

Basert på statusrapporter fra prosjektene per 1. september 2017 **Basert på statusrapporter fra prosjektene per 1.september 2019 *Ikke beregnet siden data vi har om antall deltakere, er per 1.september, og dermed ikke endelig for 2019.*

Ordningen fikk en sped start i 2017. Kun tolv prosjekter fikk støtte dette året, og av disse hadde sju færre enn ti deltakere. Noe av årsaken til at IMDi mottok forholdsvis få søknader det første året, handlet om at ordningen var i en oppstartsfase. Mange kommuner tilbød ikke et tredje år i introduksjonsprogrammet, eller hadde ikke deltakere som var klare for å starte et fjerde år.

Interessen for ordningen har likevel økt i løpet av perioden. I 2018 ble bevilgningen og antall søknader doblet, og antall prosjekter økte. I 2018 ble prosjektene også litt større, blant annet fordi IMDi i hovedsak unnløt å innvilge søknader om prosjekter med færre enn fem deltakere. Antall søknader lå på samme nivå i 2019 som i 2018, og bevilgningen var på samme nivå begge år. Det tyder på at kommunenes kjennskap til, og interesse for ordningen, økte betraktelig i løpet av tre-årsperioden.

Den økte interessen ble likevel ikke besvart med flere innvilgelser. I tråd med rundskrivet for den nye ordningen som del C er flyttet til, prioriterte IMDi store prosjekter i 2019. Kun 13 av søknadene ble innvilget, mot 21 året før. Én konsekvens, var at enkelte kommuner som hadde hatt støtte gjennom del C i 2017 og 2018, og som hadde fortsatt prosjektet sitt i håp om å få innvilget støtte også i 2019, fikk avslag.

Vi har intervjuet én av kommune som fikk avslag etter å ha hatt tilskudd til C-prosjekt året før. Informanten virket ikke å være klar over at forutsetningene for tilskuddet hadde endret seg, og vedkommende var skuffet over at prosjektet ikke hadde fått støtte. Kommunen hadde raskt måtte finne en annen løsning for de deltakerne som allerede var tatt inn som Jobbsjansedeltakere, men også

de som var planlagt inn i prosjektet i 2019. De hadde landet på en løsning der kommunen selv sørget for livsopphold for disse ut 2019, slik at de slapp å avslutte midt i sitt formelle kvalifiseringsløp, men at oppfølgingen de ville fått gjennom Jobbsjansen falt bort. Hvorvidt kommunen ville gi livsopphold til deltakere som i utgangspunktet trengte å fortsette kvalifisering i 2020, var imidlertid uavklart på intervju tidspunktet.

Sammenlignet med andre kommuner vi har vært i kontakt med gjennom evalueringen, har vi inntrykk av at kommuneledelsen i denne kommunen fulgte kvalifiserings- og integreringsarbeidet tett og at prosjektet hadde sterk støtte. Kommunen greide raskt å finne en løsning på situasjonen slik at avslaget på Jobbsjanse-søknaden fikk begrensede ulemper for deltakerne, i alle fall på kort sikt. Det er ikke gitt at alle kommuner ville funnet en like gunstig løsning. Videre ga kommunens representant uttrykk for at de var både oppgitt og skuffet over de stadige endringene i Jobbsjansen, og at dette var andre gang på kort tid deres kommune hadde avsluttet et Jobbsjanse-prosjekt på grunn av endringene i ordningen.

Mange kortvarige prosjekter

Det er til sammen 24 kommuner som har mottatt støtte gjennom del C i årene 2017-2019. Tabell 8.6 viser hvor mange kommuner som har fått støtte gjennom del C i ett, to og tre av disse årene.

Tabell 8.6: Antall år hver kommune har fått tilskudd gjennom del C, 2017-2019

Antall år med tilskudd gjennom Jobbsjansen del C	Antall kommuner
1 år	9
2 år	12
3 år	3

Hovedtendensen er at kommunene har hatt støtte i ett eller to år, og kun tre prosjekter har fått støtte alle de tre årene. Av de ni kommunene som har hatt støtte i ett år, er det nesten jevnt fordelt hvilket av de tre årene de har hatt støtte. To hadde støtte i 2017, fire i 2018, og tre i 2019. Det betyr at det har vært nye prosjektkommuner hvert eneste år, men som også har forlatt ordningen etter ett år med prosjekt. Blant de tolv prosjektene som har hatt støtte i to av de tre årene, hadde fem av dem støtte i 2017 og 2018, mens sju fikk støtte i 2018 og 2019.

Halvparten av kommunene som har fått støtte gjennom del C, har også fått støtte gjennom del A i løpet av perioden. Det betyr at en del kommuner har hatt både A og C-prosjekt i løpet av tre-årsperioden, i en del tilfeller også samme år. Likevel treffer del C også en god del kommuner som ikke har støtte fra del A. Videre har vi merket oss at med unntak av én bydel i Oslo, er det ingen av de fem største byene i Norge som har hatt støtte gjennom del C i tre-årsperioden. Derimot finner vi en del andre store og mellomstore kommuner.

Stor investering for kommunene

I evalueringen har det kommet tydelig fram at kommunene selv opplever del C som en betydelig investering, ettersom de selv som et minimum må finansiere halvparten av deltakerstønaden (det vil si 1G). Evalueringen gir noen eksempler på at kommunenes administrative og politiske ledelse legger

ulike perspektiver til grunn når det gjelder å vurdere om en investering i lengre kvalifiseringsløp, lønner seg.

Kommunene har ulike perspektiver på å tilby tredje år

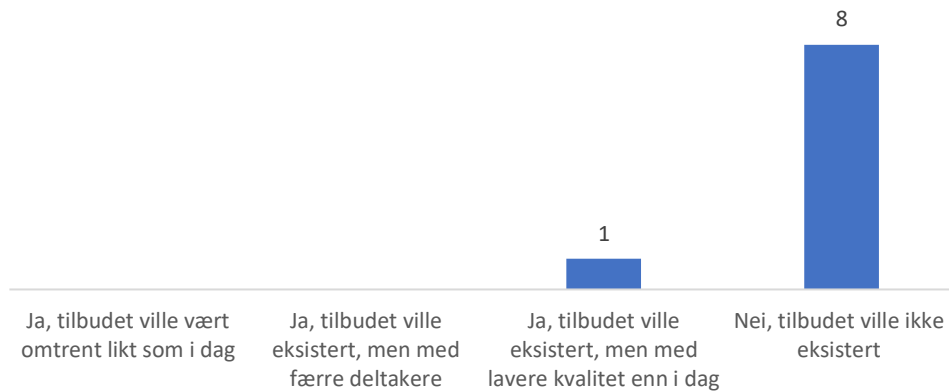
Én av kommunene med C-prosjekt valgte å utvikle muligheten for at introduksjonsdeltakere kunne forlenge programtiden til et tredje år. Dermed avsluttet kommunen også Jobbsjanseprosjektet. Kommunen hadde i utgangspunktet valgt å prioritere deltakere som skulle bruke det tredje og fjerde året i introduksjonsprogrammet på å fullføre en videregående opplæring, og som derfor med høy sannsynlighet ville skape de resultatene man ønsket. Likevel anså kommuneledelsen lange kvalifiseringsløp som for kostbart, sett opp imot hvilke andre målgrupper og prioriteringer kommunens midler kunne brukes på. Kommuneledelsen ønsket heller å jobbe mer målrettet med å få til overgang til arbeid og utdanning innenfor rammen av et toårig program.

I én av de andre kommunene med C-prosjekt, hadde kommunens ledelse lagt vekt på en annen alternativkostnad enn det kommunen beskrevet over hadde gjort. Beregninger av kostnadene ved å tilby lengre kvalifiseringsløp, ble vurdert opp imot hvilke kostnader deltakerne eventuelt ville utgjøre på sosialbudsjettet i årene etter avsluttet introduksjonsprogram. Det førte til at ledelsen ønsket å satse mer på formell kvalifisering i introduksjonsprogrammet. Det innebar å tilby et tredje år i programmet, og ved hjelp av støtte fra Jobbsjansen del C og egen finansiering, sørge for at tidligere deltakere også fikk mulighet til å fortsette kvalifiseringen i ett til to år til etter avsluttet introduksjonsprogram.

Vi har i evalueringen ikke undersøkt systematisk hvordan kommuneledere med beslutningsmyndighet over finansiering av kvalifiseringsinnsatser, vurderer Jobbsjansen. Eksempelene i boksen viser imidlertid at kommunene kan ha svært ulike tilnærminger når de skal vurdere varigheten av introduksjonsprogrammet.

I evalueringen har vi spurt prosjektene om tilskuddet påvirker beslutningen om å tilby lange kvalifiseringsløp. De ni prosjektene som har svart på spørreundersøkelsen, fordeler seg på to kategorier; 4 av 9 svarte at prosjektet *i stor grad* har økt kommunens vilje til å utvide varigheten i programmet, mens 5 av 9 oppgir at det *i noen grad* har økt kommunens vilje. Videre mente 8 av 9 prosjekter i 2019 at kommunen ikke ville gitt det tilbudet deltakerne får gjennom Jobbsjansen del C, uten tilskudd (jf. figur 8.4).

Figur 8.4: Om tilbudet ville vært gjennomført uten tilskudd, del C



Det har med andre ord vært noe interesse blant kommuner for å søke støtte til å prøve ut lengre kvalifiseringsløp for introduksjonsdeltakere. Samtidig tyder evalueringen på at uten støtte, er det få kommuner som prioriterer å investere i lengre kvalifiseringsløp.

Samlet sett tyder evalueringen på at del C i varierende grad har lyktes med å være en relevant og attraktiv ordning for kommunene. Den har lyktes med å nå ut til en del kommuner med store introduksjonsprogram i løpet av tre-årsperioden, om enn ikke de aller største kommunene. En del kommuner har likevel ikke ønsket å videreføre prosjektet mer enn ett år. Noe av dette kan skyldes at ordningen krever både planlegging og investeringsvilje blant kommunene. Evalueringen gir eksempler på at kommunenes prioriteringer om dette kan variere. Vi mener likevel det er grunn til å spørre om de stadige endringene i ordningen skaper tilstrekkelig forutsigbarhet for at kommunene skal endre praksis, f.eks. når det gjelder å innvilge et tredje år i introduksjonsprogrammet.

Del B – Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom

Tilskudd til mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, Jobbsjansen del B, ble opprettet i 2017. Det er fylkeskommunene som kan søke om støtte til prosjekter for å etablere og drifte tilbud om mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom. Hensikten er å styrke deltakernes forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.

Det er flere kontekstuelle forhold som kan forklare opprettelsen av en tilskuddsordning for mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, og plasseringen av den i Jobbsjansen. For det første ble tilskuddet opprettet kort tid etter en endring i opplæringsloven i 2016, som ga anledning til å etablere slike tilbud. Muligheten til å gi slik opplæring var etterspurt i sektoren, og i Vestfold og Telemark hadde grunnskoleopplæring i videregående skole blitt prøvd ut med positive erfaringer. (Udir, 2016) Da lovendringen kom, gikk flere fylkeskommuner og kommuner i gang med å etablere slike tilbud, før det ble mulig å søke om tilskudd til tilbudene.

Opprettelsen av del B kan også ses i sammenheng med de prioriteringene som har styrt reformarbeidet av integreringspolitikken under inneværende regjering. Behovet for å sikre at nyankomne innvandrere, og særlig de unge, får en mer varig tilknytning til arbeidsmarkedet, har ført til en økt satsing på formell kvalifisering. (KD, 2016a og 2018) Denne prioriteringen reflekteres også i andre deler av Jobbsjansen. Ungdom ble faset ut som en målgruppe i Jobbsjansen før 2017, fordi man

ønsket å peile dem inn i formell utdanning. Del C ble opprettet nettopp for å gi kommunene mulighet til å gi nyankomne innvandrere nok tid til å fullføre grunnleggende formell opplæring.

Det er også verdt å trekke fram de økte asylankomstene i 2015, som førte til økt bosetting i kommunene i 2016 og 2017, blant annet av enslige mindreårige asylsøkere. Det økte behovet for adekvat opplæring, blant annet til ungdom med varierende skolebakgrunn. Ansvar for å forvalte tilskuddet ble lagt til IMDi, som blant annet har ansvar for bosetting og for å støtte kommunene i arbeidet med introduksjonsprogram og andre integreringsinnsatser. Utdanningsdirektoratet, som blant annet forvalter opplæringsloven, og som er den statlige myndigheten skoleeierne forholder seg mest til, har bistått IMDi med råd og veiledning ved behov.

I perioden 2017-2019 har IMDi delt ut totalt 131 millioner kroner i tilskudd til fylkeskommunene for at de skal gi tilbud om mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom. I løpet av årene 2017-2019 har samtlige fylkeskommuner mottatt midler i ett eller flere år. Hvert av årene har ett eller to fylker enten ikke søkt, takket nei, eller fått avslag på sin søknad om midler (jf. kapittel 6). Fra og med 2020, vil ansvaret overflyttes til fylkeskommunene, og i forslag til statsbudsjett er det bevilget 95 mill. kroner til formålet (Prop. 1 S (2019-2020)).

I tabell 8.6 framstiller vi nøkkeltall om ordningen.

Tabell 8.6: Tildelte midler, antall prosjekter og antall deltakere. Del B

År	Søknader	Tildelte midler i mill.kr	Antall prosjekter	Antall skoler	Antall deltakere med rett til videregående opplæring (totalt antall deltakere i tilbudet)	Tildelte midler per deltaker med rett til videregående opplæring (kr)
2017	23	26,3	19		481 (909)	54 678
2018	24	34,8	22	52	841 (1674)	41 379
2019	18	70,0	18	76	1201 (2265)*	**

* Dette baserer seg på innrapporterte tall per oktober 2019, og antallet deltakere i 2019 kan fremdeles øke **Ikke beregnet siden data vi har om antall deltakere er per oktober 2019, og dermed ikke endelig for 2019

Det framgår tydelig av tabellen at omfanget av tildelte midler har økt betydelig i løpet av de tre årene, og den statlige økningen fortsetter i 2020. Det har vært en økning i antall deltakere i målgruppa for hvert år, og det viser at økningen i midler omsettes i flere deltakerplasser.

Vi har i en tidligere rapport i følgeevalueringen, pekt på at både fylkeskommunene og kommunene har stilt med mye egenfinansiering til tilbudene. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Det tyder på at tilskuddet har utløst mer midler til formålet. Hvorvidt nivået har vært høyere enn det som fylkeskommunene ville ha brukt på denne typen tilbud uten tilskudd, er vanskelig å fastslå. Tilbakemeldingene fra prosjektlederne tyder imidlertid på at investeringene har blitt høyere med tilskuddet. Som redegjort for i kapittel 6, har tilskuddet for eksempel ført til opprettelsen av svært mange tilbud, også i områder der det trolig ellers ikke ville blitt etablert noe kombinasjonstilbud. Det har ført til at flere kommuner bidrar i tilbudene, både med lærerressurser og på andre måter.

Vi har i tabell 8.6 også synliggjort hvor mange deltakere som går i tilbudene totalt sett. Som vi har redegjort for i andre kapitler, utgjør deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne 45 pst. av dem som har deltatt i tilbudet på nasjonalt nivå. Disse har like høy overgang til videregående opplæring som deltakere med rett til videregående opplæring. Deres deltakelse har dessuten ført til opprettelsen av flere tilbud. Vi oppfatter at det ikke har vært noen intensjon om å nå denne gruppa med ordningen, men de resultatene som oppnås ved å innlemme dem i tilbudene, har utvilsomt høy relevans for hovedmålet med ordningen – å øke gjennomføring i videregående opplæring.

Delordningen har dermed hatt svært god treffsikkerhet, både blant potensielle tilskuddsmottakere og i målgruppa. Tilskuddet har også skapt en betydelig merverdi. For det første fordi man når grupper som strengt tatt er utenfor målgruppa, men som likevel er relevante for å nå ordningens overordnede mål. For det andre har denne gruppas deltakelse bidratt til flere tilbud, som har gjort at også flere i ordningens faktiske målgruppe, har fått et tilbud nær hjemstedet sitt. I løpet av perioden 2017-2019 har alle fylkene mottatt tilskudd minst ett av årene, og med unntak av Aust-Agder og Hordaland, har samtlige fylker fått støtte alle tre år. Aust-Agder hadde kun støtte i 2017, mens Hordaland kun har hatt støtte i 2019.⁵¹

8.2 Deltakerstønad

Rundskrivet slår fast at deltakere i del A og C skal ha stønad. I del A er minimumssatsen på 1G, og kommunene kan bruke tilskuddsmidler til å dekke dette. Deltakere som mottar overgangsstønad, vil få denne stønaden, og ikke både overgangsstønad og Jobbsjansstønad. Kommunene står imidlertid fritt til å øke stønaden for deltakere i del A, om de ser behov for det. I del C er minimumssatsen for stønad 2G, og her kan tilskuddsmidlene kun dekke 1G. Resten må kommunen dekke som del av sin egenfinansiering i prosjektet. Vilklårene for utbetaling og beregning av stønaden, er at det gjøres etter modell av introduksjonsordningen, og rundskrivet henviser til introduksjonslovens § 9. Det enkleste og mest logiske for prosjektene, er dermed å gjøre Jobbsjansen til et fulltidsprogram, slik introduksjonsprogrammet er, selv om det ikke framgår som en direkte føring i rundskrivene.

Stønaden må i begge delordninger ses på som et insentiv for deltakelse på individnivå, men konteksten er ellers ulik. Målgruppa i del A er hjemmeværende kvinner som ikke har sosialhjelp eller andre stønader for å dekke eget livsopphold. Kvinner med overgangsstønad kan tas inn i prosjektet. Forventningen er dermed at disse kvinnene har dekket livsopphold før de begynner i Jobbsjansen. Det stemmer godt overens med resultatene fra individrapporteringen for 2017 og 2018, som viser at 74,5 pst. var forsørget av familie eller andre ved inntak. Ytterligere 9,0 pst. hadde overgangsstønad. Vi må dermed ta som utgangspunkt at disse deltakerne allerede har dekket grunnleggende utgifter til livsopphold når de starter i programmet. Samtidig har en del av deltakerne barn, og det er rimelig å tro at en del av dem dermed må betale for barnehage, SFO eller annen barnepass. Dermed kan vi tenke oss at for noen bidrar stønaden til å dekke utgifter de pådrar seg ved å ikke selv kunne passe egne barn. For andre vil det i større grad være en motivasjon og en stimulans for å komme i gang med en målrettet – og til dels krevende – kvalifisering på fulltid.

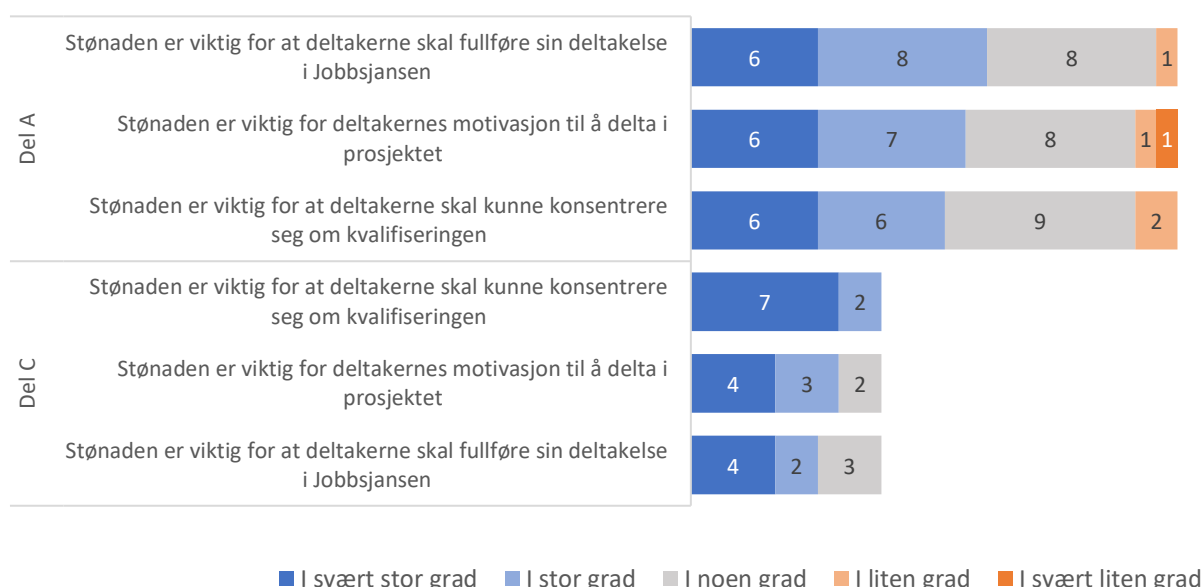
⁵¹ Aust-Agder fikk tilskudd til ett tilbud i 2017, men fikk avslag på søknad om å videreføre tilbudet i 2018. Fylket søkte ikke om tilskudd i 2019. Hordaland fikk innvilget tilskudd i 2017, men trakk deretter søknaden. I 2018 søkte ikke Hordaland.

I evalueringen oppga 20 av de 23 A-prosjektene i 2019, at de gir deltakerne 1 G i stønad, det vil si det stønadsnivået de er forpliktet til å gi gjennom Jobbsjansen. De øvrige prosjektene oppgir at de gir deltakerne hhv. 1,5 G og 2 G, og den siste gir stønad tilsvarende fullt studielån/stipend. Flere av prosjektene vi har vært i kontakt med, har oppgitt at de ikke har inntrykk av at stønadsnivået er for lavt, men at de heller ikke har vært så opptatt av å vurdere stønadsnivået.

I del C kommer deltakerne mer eller mindre rett fra tre år i det kommunale introduksjonsprogrammet, der de har rett på 2G til livsopphold. Stønad i Jobbsjansen blir dermed en videreføring av det stønadsnivået deltakerne har hatt gjennom tre år. Individrapporteringen viser at 75,0 pst. hadde introduksjonsstønad som hovedinntektskilde før oppstart i programmet, mens 14,3 pst. hadde sosialhjelp. Kun 0,8 pst. hadde arbeid eller var selvforsørget. Hensikten med Jobbsjansestønaden i del C, er dermed å sikre livsopphold og å bidra til kontinuitet og forutsigbarhet i kvalifiseringen.

Figur 8.5 presenterer prosjektenes svarfordeling på et vurderingsspmå om betydningen av deltakerstønaden i hhv. del A og C.

Figur 8.5: Prosjektenes vurdering av stønadens betydning (N=23/9)



Resultatene viser at i begge delordninger uttrykker flertallet av prosjektene at stønaden er viktig for motivasjon, for å kunne konsentrere seg om prosjektdeltakelsen og for at deltakerne skal fullføre programmet. Likevel er stønadens betydning klart viktigere i del C enn i del A, særlig for at deltakerne skal kunne konsentrere seg om kvalifiseringen. Det henger nok sammen med at disse deltakerne ellers ikke ville hatt livsopphold, og måtte ha supplert deltakelsen med arbeid eller andre stønader.

Stønad var et tema som vi også kom inn på i noen av deltakerintervjuene. Blant deltakerne i del C, ga flere uttrykk for at det er ønskelig å ha en meningsfull aktivitet der de får lønn, enn å være en passiv mottaker av stønader. En av deltakerne, som var i arbeidstrening ved et sykehjem, sa:

Jobbsjansen er bra. Jeg har en venninne som ikke fikk muligheten, hun sover bare hjemme. Hun sa «det er bra, du våkner tidlig og går på jobb!» NAV betaler

hvis jeg ikke hadde vært her, men av og til sender de ikke pengene i tide, det er problemer med å være leietaker. Nå kan jeg betale egen leie.

Det er tydelig at denne deltakeren er klar over at hun også ville fått økonomisk hjelp av NAV uten å delta i Jobbsjansen, slik venninnen gjør. Men det å ha en jobb å gå til er noe hun verdsetter, og som også venninnen kunne ønske seg. Deltakeren synes det er tilfredsstillende å vite at hun selv kan betale husleien slik hun skal; det betyr noe for henne.

En annen deltaker framhevet også dette med at stønaden gir mulighet til å betale egne utgifter:

Når jeg fikk mulighet til Jobbsjansen, jeg ville ta den. Jeg ville ikke ville være avhengig av NAV eller noen andre. Jeg vil ha ansvar for meg selv.

En tredje deltaker, som i en periode hadde levd på flyktningstipend og supplerende sosialhjelp, uttrykte det slik:

Tilbudet [Jobbsjansen] er veldig viktig for å slippe å tenke på husleie og mat osv.

Blant kvinnene vi intervjuet i A-prosjektene, vektla flere at stønaden ga dem noe mer handlingsfrihet i hverdagen. Én sparte penger slik at hun kunne ta førerkort, en annen fortalte at familien deres gjerne brukte bidraget til rekreasjon. Én tredje la vekt mer vekt på at stønaden gjorde henne mer selvstendig. Hun sa

...at man får lønn, det kan hjelpe veldig, du må ikke få hjelp av mannen hele tida.

Et fellestrekk i deltakerintervjuene på tvers av delordningene, er altså at stønaden har betydning for selvstendighet. Selv om noen av dem vet at de ville fått økonomisk hjelp dersom de ikke deltok i Jobbsjansen, gjør det noe med selvfølelsen å vite at de selv har tjent de pengene de skal betale med. Dessuten gir det dem noe mulighet til å prioritere selv. Samtidig er det helt påtakelig at nesten samtlige deltakere vi har intervjuet i del C, trekker fram husleie når det er snakk om stønad, og det er tydelig at det er en viktig utgiftspost som stønaden bidrar til å finansiere for dem.

Selv om det er få deltakere vi har snakket med, ble inntrykket som prosjektene ga, bekreftet. Det gjelder både påstanden om at stønaden er viktigere for deltakere i del C enn i del A, og at for deltakere i del A er det snarere en positiv motivasjon enn et avgjørende virkemiddel for deltakelse.

8.3 Tilskuddsmottakernes tilbakemeldinger

Videre skal vi se på tilskuddsmottakernes tilbakemeldinger om ordningen. Overordnet er det ganske mye som fungerer godt ved utforming og forvaltning av Jobbsjansen for prosjektene.

I andre delrapport av følgeevalueringen anbefalte vi å tydeliggjøre og forenkle rundskrivene, blant annet ved å redusere antallet vurderingskriterier og gi mer informasjon om beregningsregler ved utmåling av tilskuddsbeløp. Vi har også uttrykt gjennom hele evalueringen at utformingen av kravet om egenfinansiering, og forvaltningen av dette kravet, er uklare. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018; Lerfaldet et al., 2017a)

Kontakten med IMDi, er viktig. I 2018 hadde nesten 2 av 3 prosjekter i del B, behov for veiledning i forbindelse med søking om tilskudd.⁵² Vi oppfatter at den høye etterspørselen etter veiledning i del B dels handler om at fylkeskommunene har mindre ansvar på integreringsområdet enn kommunene, og derfor har stor nytte av fagdirektoratets veiledning. Noen gir uttrykk for at de har hatt utbytte av kurs om tvangsekteskap og sosial kontroll, og at det å samarbeide med integreringsmyndighetene har gitt større innsikt i flere tilnærminger, tjenester og tiltak rettet mot integreringsfaglige problemstillinger. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018) Samtidig melder en del fylkeskommuner at IMDi er langt tettere på som tilskuddsforvalter, og at de krever mer detaljert rapportering enn de er vant til. Det gjør fylkeskommunenes administrasjon av tilskuddet i overkant arbeidsomt.

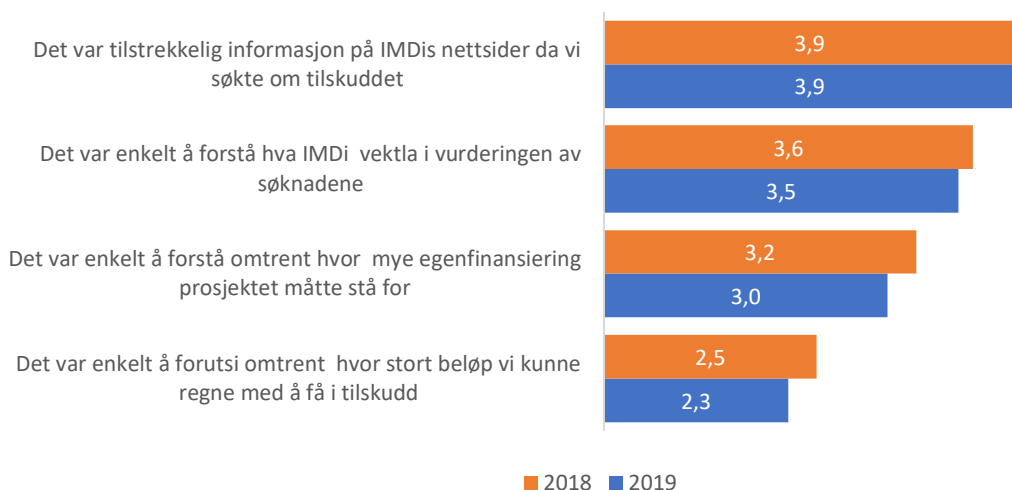
Blant A og C-prosjektene, rapporterer rundt en tredjedel at de hadde behov for veiledning i søknadsfasen, både i 2018 og 2019. Det er også et ønske om at IMDi skal være mer tilgjengelig underveis i prosjektperioden, f.eks. i form av faste, jevnlige statusmøter eller at det er mulighet for å ta kontakt for faglig veiledning ved behov. Noen ønsker dessuten at IMDi gir tilbud om opplæring, og konkrete behov som meldes inn er kompetanse i veiledning, norsk som andrespråk, kartlegging, og forslag til innhold i prosjektene. Det har i tre-årsperioden også vært et unisont ønske i alle de tre delordningene om flere nettverkssamlinger, både nasjonalt og regionalt. Som omtalt i kapittel 5, opplever kommunene å ha stort utbytte av disse samlingene. Også i del B melder fylkeskommunene om at erfaringsdeling på tvers av fylkene er verdifullt, og det finnes flere nettverk som fylkene selv har etablert.

Det er også slik at de fleste prosjektene gjennom hele evalueringen har uttrykt at omfanget av rapporteringskrav stort sett er rimelig, selv om enkelte B-prosjekter mener at det forventes mye og detaljert informasjon. Det har også kommet kritikk av de elektroniske systemene som brukes til søknad og rapportering. IMDi har skiftet system for tilskuddsforvaltning ilt. evalueringsperioden. Det nye systemet synes å fungere bedre, men også her melder noen prosjekter om oppstartsproblemer.

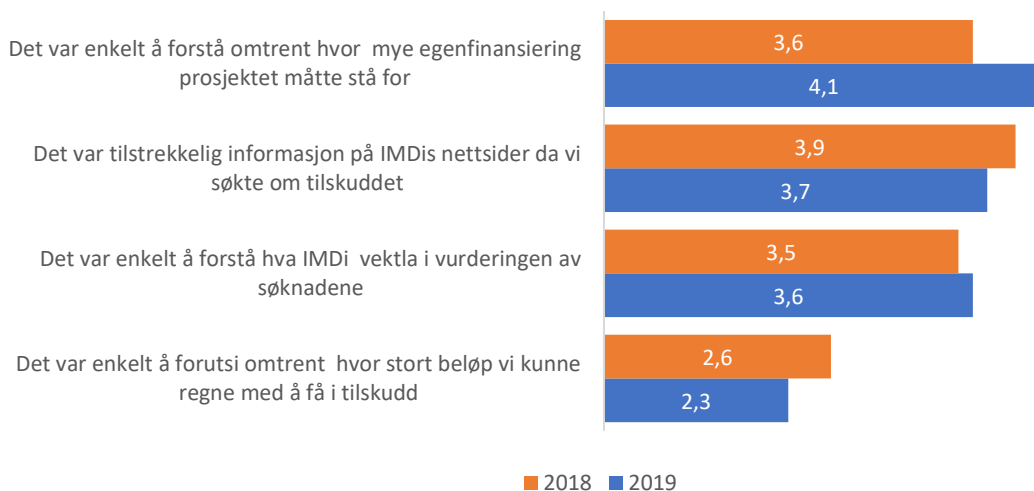
Det prosjektene samlet sett synes er mest problematisk, handler om lav forutsigbarhet i finansieringen av prosjektene. Figur 8.6 og 8.7 presenterer utviklingen i hhv. A- og C-prosjektenes svar på spørsmål om søknadsprosessen i 2018 og i 2019.

⁵² Merk at vi i 2019 i liten grad har spurt B-prosjektene om forvaltningsmessige forhold, ettersom IMDi ikke skal følge ordningen etter dette året. Funnene om del B baserer seg i stor grad på delrapport 2 samt intervjuer gjennomført i 2019.

Figur 8.6: Påstander om søknadsprosessen. Gj.snitt av vurderinger der 1= Helt uenig, 5=Helt enig. Ordning A (N=29/23)



Figur 8.7: Påstander om søknadsprosessen. Gj.snitt av vurderinger der 1= Helt uenig, 5=Helt enig. Ordning C (N=20/9)



Figurene viser at prosjektene både i del A og del C generelt er tilfredse med selve søknadsprosessen, men at det er uklart for dem hvilket beløp de kan regne med å få tildelt fra år til år. Uforutsigbarhet rundt tildelingsbeløp har også vært kommentert i intervjuer. «Det eneste vi vet, er at vi får mindre enn det vi har søkt om», har én av prosjektlederne sagt.

Den tydeligste forskjellen mellom del C og A, er at prosjektene i del C i mye større grad enn i del A, opplever at det er enkelt å forstå hvor mye egenfinansiering prosjektet må stå for. Det henger sammen med at det tydelig framgår av rundskrivene for C-prosjekter, at kommunene selv må finansiere halve deltakerstønaden.

Blant B-prosjektene, er det også uklarhet rundt egenfinansiering og uforutsigbarhet rundt videreføring og tildelingsbeløp, som blir trukket fram som de største utfordringene.

På tvers av delordninger, er økt økonomisk forutsigbarhet det forholdet som hyppigst trekkes fram i åpne kommentarer i spørreundersøkelsene, og noe informantene vi har intervjuet har vært opptatt av. Det prosjektene er mest opptatt av, er hvor mange år de kan regne med å få tilskudd. Enkelte etterlyser hva som skal til for at de kan få lovnad om flerårig prosjektstøtte. Enkelte kommenterer at svaret på søknaden om støtte kommer sent, det vil si etter flere måneder inn i det budsjettåret midlene faktisk skal brukes. Usikkerhet rundt hvorvidt prosjektet får penger i det hele tatt, og få holdepunkter for hvor stort beløpet blir, gjør det vanskelig å planlegge driften. Som påpekt i evalueringens delrapport 2 (Lerfaldet et al., 2018), mener vi fortsatt at de statlige myndighetene bør framskynde prosessen med å utlyse tilskudd og behandle søknader.

I løpet av evalueringen har vi fått en del innspill på fordeler og ulemper med å regulere kvalifiseringsprogrammer som søknadsbaserte tilskuddsordninger, med årlige søknadsprosesser og tildelinger. I 2018 gikk vi i dybden på denne problemstillingen, og følgeevalueringens andre delrapport redegjør grundig for dette. Prosjektene som ble intervjuet om dette temaet i 2018, trakk fram at de jobber mer målrettet og kreativt i et prosjekt enn i ordinær drift fordi de må produsere resultater raskt for å ha sjanse til å få videre finansiering. En annen fordel med prosjektfinansiering er at de i et mindre regulert program har færre krav å forholde seg til, og det gir flere muligheter til å «tenke utenfor boksen». I noen kommuner har Jobbsjanse-prosjektene dessuten mer ressurser, og de kan dermed gi tettere oppfølging og har større mulighet til å velge de beste tiltakene, enn det man har i ordinære programmer, som f.eks. introduksjonsprogrammet. Denne friheten er attraktiv og kan bidra til at prosjektene tiltrekker seg kompetente og engasjerte medarbeidere. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

På den andre siden fører prosjektfinansierte programmer til uforutsigbarhet om hvor lenge prosjektet skal vare. Spørsmålet om hvorvidt kommuner og fylkeskommuner har finansiering til å drive Jobbsjanse-prosjektet fra ett år til det neste, kan få flere negative konsekvenser for deltakerne. For det første kan det påvirke viljen til å rekruttere nye deltakere – og dermed prosjektenes evne til å rekruttere tilstrekkelig antall deltakere inn i prosjektet før budsjettåret er omme. Enkelte hevder også at de skriver deltakere ut tidligere enn ønskelig, dersom de er i tvil om prosjektet videreføres. Dessuten påvirker den økonomiske uforutsigbarheten evnen til å beholde ansatte i prosjektet. Noen kommuner velger imidlertid å bruke fast ansatte til prosjektarbeid, og rekrutterer heller vikarer til andre faste oppgaver. (Lerfaldet og Skutlaberg, 2018)

IMDi kan nok bli tydeligere på noen forhold i sin forvaltning. I forrige delrapport kommenterte vi at praksisen med å gi viktig informasjon kun muntlig i søknadskonferanser, f.eks. om at høy egenfinansiering vektlegges i vurdering av søknadene, eller hvilke beregningsregler de legger til grunn i søknadsbehandlingen, er uheldig. Informasjon som skal nå potensielle søkere, bør gis skriftlig i rundskrivene.

8.4 Oppsummering og drøfting

Jobbsjansen har i perioden 2017 – 2019 tildelt 370 millioner kroner til kommuner og fylkeskommuner. Det var forholdsvis små forskjeller i bevilgningene til hver av de tre delordningene i 2017. Få søknader til del C, og mange til del A, førte imidlertid til betydelige omdisponeringer mellom disse to delordningene. Gjennom tre-årsperioden har del A fått mellom 50 og 60 pst. av den totale bevilgningen til Jobbsjansen, mens andelen som har gått til del B har økt fra 20 til nesten 50 pst. Del C

har hatt en liten andel av totalbevilgningen i de to årene delordningen lå i Jobbsjansen, og veksten mellom de to årene var også beskjeden.

Innen **Del A** har man bevilget 202 millioner kroner i tre-årsperioden, og delordningen har dermed hatt den største bevilgningen totalt. Den årlige bevilgningen i del A, var likevel lavere enn i 2016. Sammenlignet med årene før tredelingen av Jobbsjansen, ble søknadsmengden til del A redusert, og antall prosjekter og deltakere sank. Dessuten har prosjektene blitt mindre, og det statlige tilskuddet per deltaker har økt. Samtidig har resultatene vært svært gode. Nedgangen i antall søknader og interesse blant kommunene, kan skyldes flere forhold, og det har ikke vært mulig i evalueringen å foreta en helhetlig analyse av dette. Det vi vet, er at endringer i målgruppa og redusert bevilgning, har påvirket noen av kommunenes interesse for å søke midler.

Del C er den minste delordningen i Jobbsjansen. I perioden 2017-2019 har det blitt bevilget 49,4 millioner kroner til prosjekter i 24 kommuner. Interessen for ordningen har økt gjennom perioden, dels blant kommuner som også har støtte gjennom del A - og dels blant andre kommuner. De fleste prosjektene har fått støtte i to av de tre årene, men det er også flere prosjekter som har kommet inn og gått ut av ordningen samme år.

Kommunene som har C-prosjekt i 2019, mener at støtten i noen eller stor grad har bidratt til at kommunen innvilger et tredje år til deltakere i introduksjonsprogrammet. Det tyder på at ordningen til en viss grad har lyktes med å øke kommunenes vilje til å gi lengre kvalifiseringsløp.

I 2019 har ordningen tatt en litt annen kurs, som del av en ny ordning, der midlene er fordelt på betydelig færre prosjekter enn i 2018. Slik vi oppfatter det, stilles det høyere ambisjoner for hva prosjektene skal bidra med til nasjonal kunnskapsutvikling om lengre kvalifiseringsløp, enn i de tidligere årene. Vi mener at plasseringen av del C, prinsipielt sett er god. Der er satsingen del av en ordning der ulike tilnærminger til kvalifisering av nyankomne innvandrere er samlet, og der målet er å framskaffe sikrere og mer overførbart kunnskap. Samtidig ser vi noen uheldige sider ved slike raske endringer, særlig innenfor en forholdsvis ny ordning som av en del kommuner vurderes som forholdsvis dyr. For de kommunene som har latt seg motivere til å tilby et tredje år fordi de kan søke tilskudd til det fjerde året for deltakere som trenger det, kan de raske endringene påvirke kommunenes tillit og vilje til å endre praksis i tråd med nye signaler på feltet i framtiden.

I **del B** har det blitt bevilget 131 millioner kroner i tre-årsperioden, og alle fylkene har vært i ordningen. Det er svært positivt for den videre utviklingen av kombinasjonstilbud, at de fleste fylkene har brukt tilskuddet til å etablere nye tilbud, jobbe med å utvikle kvaliteten i tilbudene og til å utvikle gode samarbeidsrelasjoner med kommunene om tilbudene.

Evalueringen viser at det er mye ved Jobbsjansens utforming og forvaltning som fungerer godt for prosjektene. Det gjelder på tvers av delordningene. Det framkommer at prosjektene har et stort behov for kontakt og faglig samarbeid både med IMDi og med hverandre. De ønsker seg også mer kontakt enn i dag. Den største utfordringen er den uforutsigbarheten kommunene opplever knyttet til hvorvidt støtten videreføres fra år til år, og å planlegge driften når de ikke vet hva de anslagsvis kan regne med å få i støtte.

Uforutsigbarheten skyldes dels at det ikke gis tydelige signaler om de økonomiske prinsippene i ordningen, så som at søknader med høy egenfinansiering prioriteres, mulighet for videreføring av

midler og beregningsregler. Men det skyldes også at Jobbsjansen er en ordning med forholdsvis høy politisk oppmerksomhet, og at den dermed kan være ekstra utsatt for endringer i politiske prioriteringer.

Kapittel 9 – Oppsummering og drøfting

Jobbsjansen er en søknadsbasert tilskuddsordning som har som mål å føre innvandrere over i arbeid eller utdanning. IMDi forvalter ordningen, og kommuner og fylkeskommuner kan søke om tilskudd til kvalifiseringsarbeid og opplæring for målgruppene. I evalueringsperioden for denne rapporten, har ordningen vært tredelt

- ◆ del A: kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner,
- ◆ del B: mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, og
- ◆ del C: forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram.

Delordningene retter seg mot det som kan sies å være sentrale utfordringer på integreringsområdet: sysselsettingsgraden blant innvandrerkvinner, gjennomføring i videregående opplæring og varierende resultater i integreringsarbeidet overfor nyankomne flyktninger. I tillegg kan ordningen sees på som en del av regjeringens arbeid mot fattigdom og utenforskap, og for likestilling mellom kjønnene.

Denne evalueringen skal svare på hvordan Jobbsjansen fungerer som kvalifiseringsprogram og tilskuddsordning for å få innvandrere over i arbeid eller utdanning. Når man målsettingene og integreringspolitiske mål gjennom ordningen? Og forvaltes ordningen på en effektiv måte?

Høy måloppnåelse i kvalifiseringsprosjektene for hjemmевærende innvandrerkvinner i del A

Innenfor del A har man nådd myndighetenes resultatkrav for ordningen siden 2012, og ordningen har kunnet skilte med stadig bedre resultater. I 2015 gikk 64 pst. av de avsluttede deltakerne direkte over i arbeid eller utdanning, i 2016 gjaldt det 68 pst., mens det i 2017 og 2018 var hhv. 71 og 70 pst. som gikk til arbeid eller utdanning. Riksrevisjonen (2019) finner også at andelen sysselsatte deltakere øker i årene etter avslutning, og at de som kom ut i jobb ved avslutning stort sett ser ut til å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet over tid.

Som påpekt tidligere i evalueringen, vurderer også prosjektansatte og deltakerne selv, at deltakelsen har stor betydning utover økt deltakelse i arbeid og utdanning. Det som i særlig grad trekkes fram, er at deltakerne får mer kunnskap om det norske samfunnet, mer kunnskap om arbeidslivet og at

deltakelsen fører til økt livsmestring blant en del av deltakerne. Hva kan så forklare de gode resultatene?

En deltakergruppe med nokså gode forutsetninger

Vi mener de gode resultatene henger sammen med flere faktorer. For det første ser det ut til at deltakergruppa har endret seg en del over de siste årene. Selv om det allerede i 2010 kom føringer om at man ikke skulle rette seg mot sosialhjelpsmottakere, utgjorde de i 2016 fortsatt en betydelig andel (18 pst.) av deltakerne. Først fra 2017 kan vi si at ordningen virkelig rendyrker én målgruppe: hjemmевærende innvandrerkvinner som *ikke* er omfattet av andre ordninger. Denne utviklingen har nok påvirket resultatene positivt, ettersom sosialhjelpsmottakere, både innen denne og andre ordninger, er vanskeligere å oppnå gode resultater for. I tillegg ser vi at en nokså høy andel av deltakerne har høy utdanning, og andelen har økt. Både for 2016 og 2017/18 har man funnet at utdanningsnivå øker sannsynligheten for måloppnåelse.

Vi har videre funnet at det er mindre sannsynlig med måloppnåelse dersom deltakerne i del A har opprinnelse fra et afrikansk land, og også andelen med slik opprinnelse, har sunket. Kvinnene i del A har i økende grad opprinnelse fra Asia, og majoriteten av disse er familiegjennforent med norsk/nordisk statsborger. Mens 43 pst. av kvinnene (i både del C og A) var familiegjennforente med norsk/nordisk statsborger 2017/18, gjaldt det kun 8 pst. av deltakerne i 2016. Det betyr også at en stadig større del av deltakergruppa kan antas å ha relativt sterke tilknytninger til det norske samfunnet.

Arbeidsrettet og skreddersydd programinnhold

Selv om kjennetegn ved deltakerne påvirker måloppnåelsen, og deltakergruppa altså kan anses å være lettere å få ut i arbeid enn i tidligere år, ligger langt fra hele forklaringen på Jobbsjansens gode resultater her. Vi mener både våre funn og tidligere rapporter tyder på at måten prosjektene former programmene på, er med på å bidra til gode resultater. Når det gjelder innholdet i programmene, ser vi for eksempel at Jobbsjanse-deltakerne har et høyt innslag av arbeidsrettede tiltak. 74 pst. av deltakerne i del A, som jo er kvinner, deltar eksempelvis i arbeidspraksis i ordinær virksomhet i løpet av sin programperiode. Til sammenligning gjelder dette 16 pst. av de kvinnelige deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2018 (SSB, 2019). Tidligere studier har vist at dette tiltaket gir god uttelling for Jobbsjanse-deltakerne, mens vi i år finner at kun tiltakene *deltidsarbeid under oppfølging fra prosjekt og opplæring for å få godkjent utenlandsk utdanning*, øker sannsynlighet for måloppnåelse.

Vi setter i denne rapporten imidlertid spørsmålstegn ved om analysene som har blitt gjennomført for å avdekke denne typen forhold, faktisk er i stand til å fange opp det som gir utslag. Det har vært store endringer i hvilke faktorer som har påvirkningskraft på måloppnåelsen fra den ene undersøkelsen til den neste. Dette kan selvsagt være knyttet til reelle endringer i både deltakergruppa og tiltaksbruken. Samtidig gjør kombinasjonen av stadig høyere måloppnåelse for ordningen og den store individuelle tilpasningen i tiltaksbruk, det vanskeligere å identifisere signifikante forklaringsfaktorer, spesielt på tiltakssiden. Like fullt er disse tre nevnte tiltakene, arbeidspraksis, deltidsarbeid og opplæring for godkjenning av utdanning, alle *arbeidsnære* tiltak. Våre undersøkelser blant prosjektene bekrefter at prosjektene er svært orientert mot arbeidsmarkedet, mot de lokale arbeidsgiverne og mot å gi deltakerne erfaring fra reelle arbeidssituasjoner.

Selv om Jobbsjansen del A er svært arbeidsrettet, er det også et kjennetegn ved delordningen at deltakerne tilbys mange ulike tiltak i løpet av programmet og at sammensetningen av disse tiltakene skreddersys den enkelte. Vi har funnet at 3 av 4 deltakere får en kombinasjon av tiltak som er helt unik for dem. Samtidig finner vi at noen grupper av deltakere har fått kombinasjoner av tiltak som ligner på hverandre, og vi har identifisert fem sett av tiltakskombinasjoner som er vanlige. Mens enkelte av tiltakspakkene har en klar retning enten mot å være sterkt arbeids- eller skolerett, er andre bredere anlagt. Det er flest deltakere i den sterkt arbeidsrettede tiltakspakken. Bruken av tiltakspakkene varierer en del mellom prosjektene. I enkelte prosjekter er en klar majoritet av deltakerne tilknyttet spesifikke tiltakspakker, og det ser ut til at større prosjekter har mer bredde i tilbudet sitt. Det er med andre ord ulikt mellom prosjektene i hvor stor grad de evner å tilrettelegge individuelt, og noen har tydelig en foretrukket arbeidsform. Likevel er det slik at selv om én tiltakspakke dominerer innenfor en del prosjekter, tar prosjektene i bruk flere ulike tiltak *innenfor* denne tiltakskategorien.

Analysen viser også at deltakernes utdanningsbakgrunn og alder til en viss grad henger sammen med hvilken tiltakspakke det er sannsynlig at de får. Vi finner imidlertid ingen klare tegn til at bestemte tiltakspakker gir bedre resultater enn andre. Det vi imidlertid finner, er at bruken av tiltakspakker varierer mye ut fra hvilken etat prosjektene er organisert i. Prosjekter i den kommunale flyktningetjenesten tilbyr en sterkt arbeidsrettet tiltakspakke til et stort flertall av sine deltakere, mens NAV-prosjekter først og fremst tilbyr mange ulike varianter av tiltakspakker. Et flertall av deltakere i voksenopplærings-prosjekter får en bredt anlagt tiltakspakke. Våre analyser viser også at deltakere som tilhører prosjekter organisert i flyktningetjenesten, har større sannsynlighet for måloppnåelse. Dette baserer seg imidlertid på et lite antall prosjekter. Samlet sett tyder det likevel kanskje på at de ulike tjenestene og prosjektene har ulike tradisjoner eller vektlegger ulike forhold når de tilpasser programmene til deltakerne.

Relasjonelt arbeid

En annen sentral forklaring på de gode resultatene i Jobbsjansen, kan rett og slett være at arbeidet i Jobbsjansen kan karakteriseres som kvalitativt godt sosialt arbeid. Veilederne i Jobbsjansen, og måten de arbeider på overfor deltakerne, er i stor grad med på å forme ordningen. Våre funn peker i retning av at dette arbeidet har stor betydning for hva man oppnår i ordningen. Dette er forhold som det er vanskeligere å dokumentere betydningen av, men vi har for eksempel funnet at det påvirker måloppnåelsen positivt når prosjekter legger vekt på deltakernes behov for tett oppfølging ved inntak til programmet. Gjennom tett oppfølging av og en helhetlig tilnærming til deltakerne, legger veilederne grunnen for en tillitsbasert relasjon - som det videre endringsarbeidet springer ut fra. Tilnærmingen innebærer at deltakerens mangfoldige behov blir tatt hensyn til både når det gjelder programinnhold og oppfølging. Videre baseres veiledningsarbeidet på et ressursperspektiv, der man sammen med deltakeren utforsker hva som er ens mål og muligheter. Målet er at deltakeren skal bli i stand til å hjelpe seg selv, og det viktigste redskapet i denne prosessen er relasjonen mellom veilederen og deltakeren. Relasjonen bygges opp over tid, ved at man er tett på og tar inn alle forhold av betydning for deltakeren. Gradvis åpner denne tilnærmingen for erkjennelser både om ens utfordringer og muligheter, som sees som viktige steg på veien mot et mer stabilt fotfeste i det norske arbeids- og samfunnslivet.

Våre funn viser at forholdene ligger godt til rette for å ivareta brukermedvirkning innenfor Jobbsjansen; medarbeiderne vurderer at de har tid til å ivareta et slikt arbeid samt tilstrekkelig med

tilgang på tiltak til å kunne tilby et individuelt program. Vi antyder at det innen det ordinære hjelpeapparatet ikke alltid er anledning til denne måten å drive sosialt arbeid på, for eksempel ved at veiledere i en del andre ordninger følger opp langt flere brukere, at arbeidslinja i noen tilfeller oppleves å stå i veien for slikt arbeid og at kontroll tillegges mer vekt enn hjelpeaspektet. For som vi skal komme tilbake til, har Jobbsjanse-prosjektene ganske romslige rammer, slik at de ansatte kan jobbe så dedikert med deltakerne som de mener det er behov for.

Tett og bredt samarbeid

Videre viser følgeevalueringen at prosjektene trekker fram samarbeid som et av de fremste suksesskriteriene for resultatene i Jobbsjansen, og prosjektene har både et bredt og jevnlig samarbeid med andre aktører. Samarbeidspartnerne har viktige roller både for å rekruttere deltakere, for å identifisere deltakernes hjelpebehov, for å velge de rette tiltakene og for å fylle programmet med kvalifiserende og meningsfullt innhold. Man kan også si at det å vektlegge samarbeid med andre aktører, er i tråd med sosialfaglig prinsipper om å involvere det betydningsfulle i brukerens omgivelser når man skal skape en endring i brukerens situasjon. (Levin 2004) I den grad det er andre aktører som har ansvar for det som vil være betydningsfulle forhold for brukeren – så vil de måtte involveres. Prosjektene anser tett dialog, rutiner og avtaler, jevnlig kontakt, klar rollefordeling og felles mål som viktige forutsetninger for godt samarbeid.

Erfarne prosjekter og stort handlingsrom

Et annet viktig poeng, er at et flertall av kommunene med Jobbsjanse-prosjekter, har fått tilskudd til å drive prosjektene over mange år. Det tilsier at de ansatte får erfaring med hva som virker i kvalifiseringsarbeidet overfor denne målgruppa. I tillegg har prosjektene hatt et stort handlingsrom gjennom Jobbsjansen, og metode- og kunnskapsutvikling har vært en del av målsettingen hele veien. Et stort flertall av prosjektene utvikler egne tiltak for å tilpasse innholdet til deltakernes behov og for å prøve ut nye aktiviteter. Det varierer hvordan prosjektene jobber med metodeutvikling, men vi har funnet eksempler på prosjekter som jobber svært målrettet med å prøve ut nye elementer i programmene, evaluere dem og forkaste det som ikke fungerer.

Man skal heller ikke undervurdere at det å jobbe prosjektrettet som sådan bidrar positivt. Mange prosjekter har trukket fram at midlertidigheten gjør at de jobber mer målrettet, blant annet fordi de vil oppnå gode resultater slik at IMDi viderefører støtten. Videre har prosjekter trukket fram at prosjektarbeidet har skapt et engasjement for å skulle lykkes, både på egne og deltakernes vegne.

Myndighetene legger opp til at Jobbsjansen skal gi læring, ikke bare innad i prosjektet og til aktører de samarbeider med, men at arbeidet også skal bidra til utvikling av kommunenes helhetlige integreringsarbeid. Funn fra 2019 tyder på at forholdene ligger godt til rette for - og at det foregår - mye læring og deling mellom prosjekt og øvrige etater i kommunene. Prosjektene vurderer at Jobbsjansen i økende grad bidrar til å forbedre kvaliteten i kommunens integreringsarbeid. Det er imidlertid svært varierende hvor systematisk arbeidet med kunnskapsdeling foregår, og prosjektene ser ut til å være prisgitt engasjerte ledere i kommuneledelsen for å få det til.

Treffer tilskuddsordningen godt?

Vår evaluering viser alt i alt at Jobbsjansen del A fungerer godt for å få den tiltenkte målgruppa i arbeid. Man når målene for ordningene og vel så det. Ved at man øker sysselsettingen blant en gruppe som står utenfor arbeidslivet, og til dels også det norske samfunnslivet, kan ordningen sies å bidra til hovedmålet for integreringspolitikken – nemlig at flere innvandrere er i arbeid og deltar i samfunnslivet. Vi kan imidlertid ikke fastslå hvor *varig* denne deltakelsen er, selv om Riksrevisjonens undersøkelser blant et utvalg av deltakere, viser at mange deltakere opprettholder sysselsettingen over tid. Det er likevel behov for forskning på hvordan det går med deltakerne i årene etter avsluttet program, og som en del av dette bør man også se nærmere på hvor sterke og omfattende bånd deltakeren har knyttet til arbeidslivet. Våre analyser viser nemlig at det har vært en økende andel av de sysselsatte deltakerne som har fått deltidsarbeid og midlertidig ansettelse de siste årene.

Når man skal vurdere betydningen av en tilskuddsordning, må man imidlertid også stille seg andre spørsmål. Kunne målene vært nådd på andre og mer effektive måter? Treffer ordningen dem den skal og bør treffe?

Vi vet ikke med sikkerhet hvordan det ville gått med målgruppa uten innsatsen. Det vi imidlertid vet, er at vi snakker om en gruppe med liten tilgang til alternative ordninger, og vi vet at et stort flertall av kommunene selv oppgir at de uten tilskudd ikke ville gitt noe tilbud til hjemmевærende kvinner. Dermed kan vi si at de primære virkningene av et tilskudd synes å være oppnådd: tilskuddsmottakerne tilføres ressurser som de ikke ville ha disponert uten tilskuddet, og de igangsetter aktiviteter som ellers ikke ville ha blitt skapt og som er relevante for å nå formålet ved tilskuddsordningen.

Når det gjelder spørsmålet om ordningen treffer dem den skal, så viser vår evaluering at den i økende grad treffer den tiltenkte målgruppa, nemlig hjemmевærende kvinner, og at færre sosialhjelpsmottakere enn tidligere inkluderes. Det innebærer også at del A retter seg mot en deltakergruppe med ganske gode forutsetninger, som vi har diskutert over. Funnene våre tyder riktignok på at gruppa *har* behov for den type innsats som gis. Tall fra SSB viser også på at det *er en* stor gruppe innvandrerkvinner i Norge som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Spørsmålet om ordningen treffer den den skal, handler også om tilskuddsmottakerne. Vi har i rapporten vist at mange av de samme kommunene og bydelene søker, og får, Jobbsjansje-midler år etter år. De siste årene har også nokså få nye kommuner søkt. Med det som utgangspunkt, kan man spørre seg om ordningen treffer bredt nok. Videreføring av de godt etablerte prosjektene, bidrar til å kvalifisere mange i målgruppa og til å spre kunnskap både internt og til andre kommuner. Samtidig er det et spørsmål om ordningen kan utformes slik at disse mer eller mindre permanente prosjektene, får noe mer forutsigbarhet når det gjelder hvorvidt støtten videreføres, på hvilket nivå, og om de kan få en raskere saksbehandling av sine søknader.

Dersom flere kommuner lykkes med å drifte gode prosjekter, og søker om støtte år etter år, vil enda flere prosjekter kunne få et permanent preg. Da blir det vanskeligere for nye kommuner å slippe inn i ordningen, med mindre bevilgningen også økes. En løsning kan kanskje være at de mest erfarne kommunene gradvis får mer forutsigbarhet når det gjelder videreføring, samtidig som de får krav om å ta noe mer av kostnadene ved prosjektet selv. Det vil kunne øke forankring både av prosjektet og av prosjektets funksjon som en måte drive kunnskapsutvikling på, som andre tjenester i kommunen også kan ha bruk for. Videre bør Jobbsjansen del A gjøres attraktiv for nye kommuner å søke på, slik at en

når målgruppa over hele landet og legger til rette for utviklingsarbeid på integreringsområdet i mange kommuner.

Det er noe uklart hva som er myndighetenes forventninger til hvor dyptgripende endringer Jobbsjansen er forventet å gi lokalt. Av rundskrivet framgår det at kommunene i søknaden skal vise til «En konkret plan for videreføring av metoder og tiltak fra prosjektet i den ordinære virksomheten etter prosjektets slutt.». Kan man si å ha innfridd forventningene dersom kommunen overfører måten å jobbe på til andre målgrupper, eller oppretter nye tiltak på bakgrunn av erfaringene, slik vi har sett eksempler på gjennom undersøkelsen? Eller ligger det en forventning fra myndighetenes side om at kommuner som har fått tilskudd noen år, skal fortsette å arbeide med hjemmевærende innvandrerkvinner uten tilskudd, for eksempel fordi kommunene ser lønnsomheten i dette? Dersom sistnevnte er tilfelle, kan man stille seg kritisk til at IMDi deler ut midler til de samme kommunene over så mange år som de gjør. På den annen side, uttrykker kommunene at de uten tilskudd har få insentiver til å jobbe med en målgruppe de ikke er pålagt noe ansvar for. Slik sett kan man kanskje si at staten, ut fra et samfunnsperspektiv, har interesse av å stimulere kommunene til å rette innsats mot en gruppe som står litt på siden av samfunnet.

Et annet vesentlig perspektiv, er at politikerne har tildelt stadig mer midler til ordningen - uten at man har fått tilsvarende økning i antall prosjekter eller deltakere. Økningen er altså ikke omsatt i nye plasser. Det innebærer at prosjektene får stadig mer tilskudd per deltaker. I en slik situasjon ville det også være underlig om man ikke oppnår gode resultater. Vår anbefaling vil i så måte være at dersom bevilgningen skal beholdes som i dag eller økes, så bør man sørge for at flere kommuner søker eller i det minste at flere deltakere omfattes av satsingen.

Oppsummert fungerer ordningen godt og den skaper gode resultater, resultater som mest sannsynlig ikke ville skjedd i like stor grad uten tilskuddene. Ordningen omtales som en permanent ordning, og vi finner klare indikasjoner på at kommunene oppfatter det som krevende å søke år etter år.

Midlertidigheten gir også en risiko for at kommunene mister kompetente medarbeidere. Søkerne er også usikre på IMDis krav til egenfinansiering, og det oppleves frustrerende å ikke få innvilget omsøkt beløp. En slik tilskuddsutforming har dessuten en kostnadsside for IMDi, som hvert år må behandle søknadene. På den annen side har vi funnet støtte for at IMDis praksis om å stille krav om gode resultater for å få tilskudd videre, har en motiverende virkning på kommunene. Vi kan også si at både prosjektene og deltakerne framstår som svært motiverte – og nok bidrar til de gode resultatene.

Kunnskapsdeling

I den videre forvaltningen av ordningen, ser vi et annet utviklingsområde. Det handler om ordningens delmål om kunnskapsutvikling. Vi mener for det første at det er potensiale for mer systematikk i kunnskapsdelingen innad i kommunene som har Jobbsjanse-prosjekt. For det andre bør det arbeides mer systematisk med kunnskapsspredning til andre kommuner og til andre ordninger. IMDi bør ha en rolle på begge områdene. Det varierer mye om prosjektkommunene har en bevisst strategi for erfaringsutveksling og om kommuneledelsen etterspør og legger til rette for slikt arbeid. I kraft av sin pådriver- og veiledningsrolle overfor kommunene, bør derfor IMDi underlette dette arbeidet. Selv om prosjektene har godt utbytte av nettverkssamlinger som IMDi arrangerer for prosjektansatte, kan ikke det ses som et virkemiddel for å sikre forankring i kommuneledelsen.

Vi har tidligere i evalueringen pekt på at våre informanter etterlyser mer oppmerksomhet om å formidle gode arbeidsmåter fra prosjektene, både til andre prosjektkommuner, internt i IMDi og til introduksjonsprogrammet. Det er grunn til å tro at andre tjenester og ordninger har noe å lære av erfaringene man har gjort seg innenfor Jobbsjansen. Dette gjelder blant annet erfaringer med tett oppfølging av kvinner med sammensatte behov. Man kan for eksempel se for seg at det ville være nyttig med erfaringsutveksling om Jobbsjansen som virkemiddel mellom de statlige integreringsmyndighetene og arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV har en sentral rolle på integreringsområdet, etaten har ansvar for mange lignende grupper som deltakerne i Jobbsjansen og har egne tilskuddsordninger til prosjektarbeid. Som vi har sett i rapporten, sogner et flertall av prosjektene til NAV, og NAV er en viktig rekrutteringskanal og samarbeidspart for prosjektene som er organisert i andre etater. Vi finner imidlertid at det er helt tilfeldig om Jobbsjansen er en del av den øvrige dialogen som disse partene har på statlig nivå. Vi mener at spredning av kunnskap om Jobbsjansen må systematiseres og stimuleres på en annen måte enn i dag.

Positive resultater tross skiftende føringer for lange kvalifiseringsløp i del C

Gjennom del C har man over to år prøvd ut fleksibiliteten i introduksjonsprogrammet innenfor rammene av en annen ordning, nemlig Jobbsjansen. I delordningen gis tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, som har fullført et treårig program, mulighet for et fjerde kvalifiseringsår. I 2019 ble del C innlemmet i ordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. Der utgjør delordningen ett av fem temaområder, som alle tar sikte på utprøving av metoder og modeller for nyankomne som omfattes av introduksjonsloven. Hvordan har utprøvingen fungert så langt?

Når ikke helt resultatkravet

Våre tall viser at 60 pst. av deltakerne som avsluttet ordningen i perioden 2017-2018, kom over i arbeid eller utdanning. Med det resultatet, når man ikke myndighetenes resultatkrav, som var 75 prosents måloppnåelse for 2018. Resultatkravet er riktignok ambisiøst, og 5 prosentpoeng høyere enn for introduksjonsprogrammet. Til sammenligning oppnår Jobbsjansen bedre resultater enn introduksjonsprogrammet, når man ser på tall for *direkte* overgang til arbeid og utdanning. For introduksjonsprogrammets del var dette på 55 pst. i 2018. Måloppnåelsen for Jobbsjansen er mer på høyde med tallene for måloppnåelsen *ett år etter* avsluttet introduksjonsprogram, som var på 62 pst. for 2016-kullet. (SSB, 2019)

Selv om man ikke har oppnådd resultatkravet, mener vi resultatene kan anses som positive – i det som er en ganske fersk ordning. Vi har dessuten funn som viser at deltakerne i del C har nokså store kvalifiseringsbehov. For eksempel er det generelle utdanningsnivået svært lavt; til sammen har 37 prosent av deltakerne ingen eller svært lav utdanning.⁵³ Utdanningsnivået er dermed vesentlig lavere enn blant deltakerne i del A. Når det gjelder norskferdighetene ved inntak til Jobbsjansen, var 44 pst. av C-deltakerne på språknivå A1 (nybegynnernivå) eller lavere – til tross for et treårig introduksjonsprogram rett forut for Jobbsjansen.

⁵³ Her er «ingen», «kun uformell utdanning» eller «startet, men ikke fullført barneskolen» inkludert.

Videre var det over en fjerdedel av deltakerne som fullførte Jobbsjansens del C uten å gå til arbeid, utdanning eller videre utprøving/tiltak. Til sammenligning gjaldt det 2 pst. i del A. Kanskje kan den høye andelen som har fullført uten noen videre registrerte aktiviteter, tyde på at mange deltakere i denne ordningen trenger lengre tid enn det ene ekstra året som de har fått gjennom del C. Våre kvalitative studier viser at noen kommuner bevisst har tatt inn deltakerne med de største kvalifiseringsbehovene, mens andre har rekruttert deltakere med høy sannsynlighet for å lykkes.

Kommunene har altså valgt noe ulike strategier når det gjelder rekruttering av deltakere, og vi har tidligere pekt på at det er et stort handlingsrom innen ordningen. Dette handlingsrommet har også ført til at kommunene har valgt ulike strategier i innretningen av arbeidet. Mens noen kommuner i stor grad viderefører for eksempel tiltakselementene og beholder samme veileder som i introduksjonsprogrammet, velger andre å se Jobbsjansen som en anledning til å revurdere retningen på kvalifiseringen.

Undersøkelsene våre viser også at prosjektene i del C har lagt stor vekt på føringene i rundskrivene for 2017 og 2018, om at delordningen var særlig aktuell for dem som hadde lite skolegang og/eller hadde startet i opplæring. Programmene *har* nemlig et stort innslag av formell opplæring, og i langt høyere grad enn hva gjelder del A. Men det er også svært utbredt å kombinere slik opplæring med arbeidspraksis og norskopplæring. I forbindelse med at del C er innlemmet i en annen tilskuddordning, er imidlertid føringen om opplæringsrettet fokus, tatt bort.

Skiftende kurs

Fra et styringsperspektiv kan vi kanskje si at del C har hatt en litt vaklende start. Myndighetene har ønsket å stimulere kommunene til å tilby både et tredje og et fjerde år med kvalifisering for introduksjonsdeltakere. Gjennom rundskrivene de to første årene, har man kommunisert at personer med lavt utdanningsnivå er særlig aktuelle. Mens ordningen vekket lite interesse det første året, så det imidlertid ut som at kommunene fikk øynene opp for ordningen i 2018. Kommunene som fikk innvilget tilskudd, meldte også om at kvalifiseringen var av stor verdi for deltakerne og at tilskuddet var avgjørende for tilbudet. I 2019 endret imidlertid myndighetene kursen. For det første fikk ordningen tilhørighet i en ny tilskuddsordning. Dessuten ble en del søknader avslått, fordi de statlige myndighetene var opptatt av store prosjekter med nasjonal verdi innenfor rammene av den nye tilskuddsordningen. I tillegg ble føringen om å prioritere formell opplæring ikke videreført i 2019. Muligens kan de skiftende føringene for ordningen, redusere interessen blant søkerne framover.

De foreslåtte endringene til ny integreringslov peker mot mer differensiert varighet på introduksjonsprogrammene, inkludert muligheten til å gi lange løp. Det er imidlertid ikke avsatt ekstra økonomiske midler til dette formålet. Funn fra vår evaluering tyder på at kommunenes investeringsvilje er varierende på dette området. Mens noen kommuner ser lange introduksjonsløp som langsiktige investeringer, har andre ment at kravene man har stilt til egenfinansiering innen Jobbsjansens del C, har vært for store.

Kan metodikken overføres?

Jobbsjansen har, som tidligere nevnt, et delmål om kunnskapsutvikling, og vi har påpekt at andre tjenester og endringer nok har noe å lære av erfaringene fra Jobbsjansen. Dette er kanskje spesielt relevant med tanke på introduksjonsprogrammet. Jobbsjansen bygger på introduksjonsprogrammet,

men har i lengre tid oppnådd bedre resultater. Når vi ser på erfaringene fra del A og del C, blir det imidlertid tydelig at de gode resultatene til Jobbsjansen delvis har sammenheng med hvem som deltar i ordningen. Del A oppnår svært gode måloppnåelsestall, men da med i utgangspunkt i en deltakergruppe som i gjennomsnitt kommer inn i ordningen med forholdsvis høy utdanning og gode språkferdigheter. Resultatene til del C er riktignok bedre enn hva man tradisjonelt har oppnådd i introduksjonsprogrammet, men forskjellen er ikke slående. Spørsmålet blir da om introduksjonsprogrammet har noe å lære, eller om resultatene til Jobbsjansen først og fremst kan knyttes til en mer ressurssterk deltakergruppe.

Vi antar at deltakerne i del C har dårligere forutsetninger enn snittet i introduksjonsprogrammet, ettersom de etter gjennomførte tre år fortsatt har behov for kvalifisering. Både utdannings- og språknivået er dessuten lavt. Et interessant poeng når det gjelder introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen del C, er den kjønnsespesifikke måloppnåelsen, selv om det er basert på få avsluttede deltakere i del C. Mens 62 prosent av menn som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2018, oppnådde måloppnåelse, gjaldt dette kun 40 prosent av kvinner. Innenfor del C oppnådde menn en måloppnåelse på 68 prosent, 6 prosentpoeng høyere enn i introduksjonsprogrammet. Kvinnene hadde på sin side en måloppnåelse på 51 prosent, 11 prosentpoeng høyere enn i introduksjonsprogrammet. Selv om begge kjønn ser ut til å ha utbytte av deltakelsen i Jobbsjansen del C, kan det synes som om metodikken i Jobbsjansen spesielt bidrar til å heve kvinners resultat.

I forbindelse med individrapporteringen for 2017/18, ble det for første gang samlet inn personidentifikatorer på deltakerne i Jobbsjansen. Dette muliggjør langsiktig forskning på Jobbsjansen, hvor registerdata på deltakernes arbeidsmarkedstilknytning og gjennomføringsgrad i utdanning, vil kunne kobles til f.eks. tiltaksbruk og avslutningsårsak i Jobbsjansen. Det vil dermed være mulig å følge den langsiktige måloppnåelsen til Jobbsjansen, slik SSB gjør for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Gitt den nye muligheten for registerbasert forskning, vil vi også anbefale IMDi å etablere forskningsprosjekter som ser Jobbsjansen og introduksjonsprogrammets resultater i sammenheng. Det vil være av spesiell interesse å se om individuelle kjennetegn ved deltakerne påvirker den langsiktige måloppnåelsen ulikt i de to ordningene. Vi har i denne rapporten vist at Jobbsjansen ser ut til å produsere både høyere og likere måloppnåelse for kvinner og menn enn hva introduksjonsprogrammet klarer. Men er dette knyttet til forskjeller i deltakergruppa i de to ordningene, eller er det forskjellige arbeidsmåter som gir disse resultatene?

Grunnskoleopplæring til innvandrerungdom i del B

Formålet med å tilby mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har rett til videregående opplæring, er å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Det er for tidlig å si hvorvidt dette målet nås. Det vi vet så langt, er at 93 pst.⁵⁴ av dem som har avsluttet kombinasjonstilbudet, har begynt i ordinær videregående opplæring. De fleste, 78,8 pst., går til et yrkesfaglig utdanningsprogram. Det er altså en svært høy andel som går over til videregående opplæring, og det må kunne sies å være positivt med tanke på framtidig måloppnåelse.

⁵⁴ Tallet inkluderer ikke «ukjent» hovedaktivitet etter avsluttet opplæring. Tallet inkludert denne kategorien er 81 pst.

IMDis resultatkrav for 2019, er at antall etablerte plasser dobles fra 2017. Antall deltakere omfattet av rett til videregående opplæring, har økt fra 481 i 2017 til 1201 i 2019. Det innebærer at resultatkravet om en fordobling er innfridd.

Det er sannsynlig at deltakergruppa ville vært i opplæring også uten tilskuddet. SSB (2017) viser for eksempel til at 87 pst. av ungdom med innvandrerbakgrunn som avsluttet grunnskolen i 2016, begynte i videregående opplæring samme høst. Spørsmålet er da om *denne formen* for opplæring, kombinasjonstilbud, bidrar til å styrke deltakernes forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring på sikt. Det er for tidlig å påvise dette, men vi har en rekke funn som tyder på at det er tilfellet.

Mange i målgruppa er i en sårbar sosial og familiær situasjon, og det er store faglige og norskspråklige nivåforskjeller i gruppa. Det gir behov for store tilpasninger av og høy ressursinnsats i tilbudet. Både prosjektene og deltakerne mener tilbudet gjør dem mer forberedte på videregående opplæring, faglig og sosialt. Deltakerne tar mer informerte valg om videre utdanning, og de har stort utbytte av å være i et norskspråklig miljø med jevnaldrende. Videre finner vi at kombinasjonstilbudene jevnt over har høy lærertetthet, det legges vekt på å tilby norskopplæring, rådgivning og gi mulighet for hospitering i den ordinære opplæringen. I tillegg tilbyr en del ekstra tett oppfølging sammenlignet med ordinære tilbud, og det legges til rette for aktiviteter på tvers av deltakergrupper for å bidra til integrering i skolemiljøet. En kunnskapsoppsummering om effekter av tiltak mot frafall i videregående opplæring, peker blant annet på at det må etableres sterke og tillitsskapende relasjoner mellom deltakerne og trygge voksenpersoner (Lillejord et al., 2019). Mange fylkeskommuner framhever at et av tilskuddets mest avgjørende betydninger, nettopp er at det gir lærestedene nok ressurser til å prioritere *kvalitet* i tilbudet. De ressursene som er lagt inn i kombinasjonstilbudet, må også kunne anses å bidra til kvaliteten på opplæringen og tilbudet, som igjen kan antas å bidra til deltakernes utbytte.

Resultatene viser også at tilbudene har lyktes med å holde på de aller fleste deltakerne mens de deltar i kombinasjonstilbud. Frafallet fra kombinasjonstilbudene er lavt, på bare 1,5 pst. Deltakerne deltar i kombinasjonstilbudet i 11,7 måneder i snitt, og de aller fleste går altså deretter over til den ordinære opplæringen. Dette er tidlige, men positive resultater. Hvorvidt deltakerne fortsetter i videregående opplæring, med lavt fravær og godt læringsutbytte, vil undersøkelser i kommende år måtte svare på. Spørsmålet om hvorvidt de gjennomfører videregående opplæring, må undersøkes lenger fram i tid. Evalueringen har lagt til rette for at deltakerne kan følges i de kommende årene, slik at man etter hvert kan vurdere måloppnåelse i ordningen.

Tilbudene og tilskuddet ser også ut til å bidra til resultater på systemnivå. Et stort flertall av fylkene mener tilskuddet bidrar til mer kompetanse blant lærerne og til metodeutvikling innen grunnopplæringen. Tilskuddet gir også fylkene anledning til å prioritere erfaringsutveksling og samarbeid på tvers av lærestedene; en aktivitet som er særlig viktig i etablering av nye tilbud. Samarbeidet mellom fylkeskommunene og kommunene har også økt i omfang, og det fungerer stadig bedre. Blant annet mener flertallet av fylkene at partene har fått økt forståelse for hverandres ansvarsområder. Men det meldes også om noen utfordringer i samarbeidet. Enkelte fylker erfarer at ikke alle kommuner er interessert i et samarbeid, og det foregår fortsatt diskusjoner mellom de to forvaltningsnivåene om ansvarsfordelingen i tilbudene.

For å kunne si noe tilskuddets betydning, må man også vurdere om aktivitetene det igangsetter ville blitt gjennomført også uten tilskudd. Evalueringen viser at det finnes tilbud som ikke mottar tilskudd,

at en del tilbud var opprettet før man fikk tilskudd og at fylkene og kommunene selv bidrar med mye egenfinansiering. Vi oppfatter at hensikten med tilskuddet i dette henseendet, var å utløse opprettelse av flere og bedre tilbud. Tilskuddet har bidratt til drift av mer enn 76 tilbud i nesten samtlige fylker de siste tre årene, og de har som nevnt lagt inn mye ressurser og satset på kvalitet i tilbudene. Vi finner det sannsynlig at denne utbyggingen ikke ville vært like omfattende uten tilskudd. Utbredelsen av tilbud har medført at flere i målgruppa, har fått et tilbud. Det viser at tilskuddet har vært treffsikkert overfor målgruppa. Fylkenes tilbakemeldinger tyder på at det er ønskelig å bygge ut flere tilbud i noen fylker, forutsatt at kommunene bidrar. Andre fylker har greid å bygge ut de tilbudene de mener er nødvendige i løpet av perioden med tilskudd.

Merverdi?

Allerede i en tidlig fase av evalueringen, ble det klart at mange tilbud inkluderte unge deltakere med rett til grunnskoleopplæring for voksne. Dette er deltakere uten rett til videregående opplæring, men med tilsvarende opplæringsbehov og med tilsvarende behov for et aldersadekvat miljø – ifølge våre informanter. Denne rapporten viser at 70 pst. av skolene med Jobbsjanse-tilskudd, gir tilbud til begge de to nevnte målgruppene. Gruppa med rett til videregående opplæring, utgjør et lite flertall av deltakerne.

Det er med andre ord langt flere enn deltakerne i målgruppa som går i kombinasjonstilbudene. Hvordan skal man vurdere det? Ett perspektiv er at tilskuddet har hatt en utilsiktet virkning, ettersom myndighetene har lagt opp til at tilskuddet i sin helhet skal gå til tilbud rettet mot ungdom som har rett til videregående opplæring. En måte å se dette på, er at utformingen av tilskuddsordningen ikke har vært optimal, i form av hvilken målgruppe man har rettet seg mot. Kanskje har man ikke hatt tilstrekkelig innsikt i tilskuddsmottakers reaksjonsmønster og tilpasninger? Sektoren ser i alle fall ut til å mene at tilbudet bør gjelde flere enn det per i dag gis tilskudd for. En slik utilsiktet virkning kan imidlertid være positiv, fordi den bidrar til det overordnede formålet med tilskuddet: å øke gjennomføring i videregående opplæring blant innvandrerungdom med behov for mer grunnskoleopplæring. Vår evaluering viser at det nettopp er en slik virkning tilskuddet har hatt, og at de tilpasningene som har skjedd, kan sies å styrke verdien av tilskuddet.

Oppsummert finner vi at tilskuddet har bidratt positivt både til utbredelse av og kvaliteten på kombinasjonstilbudene. Videre mener vi tilskuddet har bidratt til at fylkeskommunene – men også kommunene - har et bedre utgangspunkt for å videreutvikle tilbudet slik at det blir et godt tiltak for å øke gjennomføringsgraden blant innvandrerungdom. De har utviklet mer kunnskap og erfaringer med hva som virker i denne typen tilbud, og de vet mer hvilket ressursnivå som er nødvendig å sette inn i tilbudene. Det er også etablert en rekke fruktbare samarbeidskonstellasjoner med kommuner, der man har fått økt kjennskap til hverandre og konkrete erfaringer med hva som må på plass for å gi et godt tilbud til ungdommene.

Veien videre

Det er flere faglige og organisatoriske problemstillinger som skolene og fylkeskommunene må jobbe videre med. En av dem handler om å finne fram til måter å differensiere opplæringen på, slik at alle deltakere kan få et godt læringsutbytte uavhengig av faglig utgangspunkt. Det gjelder kanskje særlig i de mindre tilbudene. Et annet utviklingsområde knytter seg til deltakernes behov for utenomfaglig

oppfølging. Selv om tilbudene jobber med dette området, er arbeidet komplekst og tidkrevende. Vi tror at et systematisk og tverrfaglig samarbeid mellom tilbud både innad og på tvers av fylker, vil være nyttig. Dessuten tror vi at det vil være fruktbart å trekke inn flere kommunale tjenester i dette arbeidet, fordi de ulike tjenestene har ulik kompetanse. Videre vil det kunne ansvarliggjøre de ulike tjenestene rundt deltakergruppa. Fylkeskommunene vil fra 2020 overta ansvaret for drift og etablering av eventuelle nye kombinasjonstilbud.

Fylkeskommunene har også meldt inn at økonomisk usikkerhet rundt videreføring av tilbudene, er en viktig utfordring. Redusert bosetting de siste årene, utgjør én risiko for opprettholdelse av tilbud. Hvorvidt bosettingen fortsetter på et lavt nivå i årene som kommer, gjenstår å se. Det blir uansett viktig for statlige myndigheter å følge med på at behov for kombinasjonstilbud og tilgangen på dem, korresponderer. Ettersom fylkeskommunene vil få ansvar for regional bosetting av flyktninger samt regional kompetansepolitikk, er de gitt styringsverktøy som kan være aktuelle å se i sammenheng med utviklingen av kombinasjonstilbud i årene som kommer.

De tre delordningene

Jobbsjansen har gjennom hele sin levetid vært en ordning i stadig endring når det gjelder målgrupper. Endringene har vært særlig markante de siste fem årene. Ungdom og sosialhjelpsmottakere har blitt endelig definert ut som målgrupper i de tradisjonelle Jobbsjanse-prosjektene, og fra 2017 har nye målgrupper og delordninger kommet inn i ordningen.

De tre delordningene er forholdsvis ulike, og har hatt ulike mål og målsettinger. Del B retter seg mot et annet forvaltningsnivå enn de to andre delordningene, og omhandler et område IMDi tradisjonelt har hatt lite ansvar for. Dessuten er tilbudet som støttes i utgangspunktet lite arbeidsrettet, mens arbeidsretting er ett av kjerneelementene i del A og C. Både del B og del C retter seg mot målgrupper som tilskuddsmottakerne egentlig allerede har ansvar for, i motsetning til del A.

I den grad vi kan snakke om fellestrekk mellom delordningene, må det være at hovedmålet har vært å gi godt tilpasset kvalifiseringsprogram med tett oppfølging til en bestemt målgruppe. Videre har tilskuddsmottakerne i alle tre delordningene måtte forplikte seg til å jobbe systematisk, sørge for å prøve ut nye metoder og bidra til kunnskapsutvikling.

Hensikten med å organisere flere virkemidler under samme overbygning, kan være å skape sammenheng mellom dem, som kan utløse gevinster eller gi besparelser. Vi er imidlertid i tvil om hvorvidt sammensetningen av delordninger har medført synergier eller redusert administrative kostnader for IMDi eller tilskuddsmottakerne. Det er, etter vår vurdering, mer sannsynlig at de mange endringene, har gjort ordningen uforutsigbar for tilskuddssøkere og -mottakere. Det kan svekke interessen for å søke på tilskuddene, ettersom det blir mer risikofylt for kommunene å endre praksis i tråd med myndighetenes signaler om hva de bør satse på i sitt kvalifiseringsarbeid.

Fra 2020 vil Jobbsjansen bestå av del A, som med sin støtte til kvalifiseringsprosjekter for innvandrerkvinner, også representerer kontinuiteten i Jobbsjansen. Som påpekt tidligere i kapittel, bør man framover konsentrere seg om å øke interessen for ordningen og å sikre at flere deltakere omfattes av satsningen dersom bevilgningen opprettholdes eller økes. Dersom man på et senere tidspunkt vurderer endringer eller utvidelser av Jobbsjansen, bør man sikre god sammenheng mellom de mer tradisjonelle Jobbsjanse-prosjektene og eventuelle nye målgrupper, formål og

tilskuddsmottakere. Det vil i større grad kunne realisere synergier og gevinster gjennom en felles innramming.

Anbefalinger

På bakgrunn av evalueringens funn og vurderinger, har vi utarbeidet noen anbefalinger for det videre arbeidet med ordningene.

Når det gjelder videre forskning, anbefaler vi:

- ◆ Det bør forskes på hvordan det går med deltakerne i årene etter avsluttet program, inkludert hvor sterke og omfattende bånd deltakerne har knyttet til arbeidslivet.
- ◆ Vi vil anbefale å initiere forskning som ser på resultater for Jobbsjansen del A og introduksjonsprogrammet i sammenheng. Det vil være av spesiell interesse å undersøke om resultatforskjellene er knyttet til at det er ulike deltakergrupper i de to ordningene, eller om ulikhet i arbeidsmåter også påvirker.
- ◆ Det bør undersøkes i bredden hvordan deltakerne oppfatter programmet.
- ◆ Man bør forske på gjennomføringen av videregående opplæring blant tidligere deltakere i kombinasjonstilbud, Jobbsjansen del B.

Når det gjelder den videre forvaltningen av ordningen, anbefaler vi:

- ◆ Kommuner som har fått tilskudd til prosjekter for hjemmeværende kvinner over mange år, bør gradvis få mer forutsigbarhet for videreføring. Parallelt bør det vurderes om de bør få krav om å ta noe mer av kostnadene ved prosjektet selv.
- ◆ Del A bør også gjøres attraktiv for nye kommuner å søke på, slik at en når målgruppa over hele landet. Det vil også legge til rette for utviklingsarbeid på integreringsområdet i flere kommuner.
- ◆ Dersom bevilgningen til del A beholdes som i dag eller økes, bør IMDi sørge for at flere deltakere omfattes av satsingen.
- ◆ IMDi bør arbeide mer målrettet for å spre kunnskap og erfaringer fra Jobbsjansens del A til andre tjenester og ordninger. IMDi bør også bidra til mer systematikk i prosjektkommunens kunnskapsdeling innad i kommunene.
- ◆ Dersom man på ny vurderer å innlemme nye virkemidler eller målgrupper i Jobbsjansen, bør man sikre god sammenheng mellom de eksisterende og eventuelle nye målgrupper, formål og tilskuddsmottakere. Det vil i større grad kunne realisere synergier og gevinster gjennom en felles innramming.

I videreutvikling av kombinasjonstilbudene, anbefaler vi at:

- ◆ Samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner om kombinasjonstilbud bør videreføres og styrkes.
- ◆ Man bør videreutvikle arbeidet med å differensiere opplæringen til deltakernes ulike behov.
- ◆ Man bør fortsatt legge vekt på utenomfaglig oppfølging av deltakerne, gjennom et bredt og tverrfaglig samarbeid med ulike kommunale tjenester og på tvers av forvaltningsnivåer.

Litteratur

- Arbeid og inkludering (udatert). Jobpics: Et visuelt verktøy for studie- og karrierevalg. Hentet 13.desember 2019, fra <https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/jobpics/jobpics-et-visuelt-verktoy-for-studie--og-karrierevalg>
- 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.
- Berg, L. (2015). *Voksenlæreres kompetanse og kompetansebehov*. (Vox, 2015). Hentet fra https://www.kompetansenorge.no/contentassets/d52b7a3aa82843abae9145e63bafcad6/voksenlarernes_kompetanse_og_kompetansebehov.pdf
- Difi (2010). *Brukerretting og brukermedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010*. (Difi-rapport 2010:12). Oslo: Difi.
- Djuve, A. B, og Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. (Fafo-rapport 2011:07.) Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. og Bråten B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Oslo: Fafo.
- Eide, H. M. K., Homme, A.D., Karlsen, M.A. og Lundberg, K. (2016). *Integrering i praksis: Helse- og omsorgssektoren som opplærings- og kvalifiseringsarena for flyktninger og innvandrere*. (Rapport 10:2016). Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- European Union of Supported Employment (EUSE) (2010). *Verktøykasse*. Hentet 13.desember, 2019 fra <http://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010-Norwegian.pdf>
- Fellesorganisasjonen (2015). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1548957631/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Fjæstad, D. (2018). *Veien fra hindringer til handlinger. En rapport om kombinasjonsklassene i Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold*. Upublisert manuskript. Oslo: OsloMet.
- Fossestøl, K., Breit, E. og Borg, E. (2016). *Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? Søkelys på arbeidslivet 01-02/2016* (volum 33)
- 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
- Hansen, H.C. og Ohls, C. (2011). Samspill skaper Ny sjanse – erfaringer fra et kvalifiseringstiltak. *Fontene Forskning*, 2011 (1), 46-57.
- Hoover, K. D. og Perez, S. J. (1999). Data mining reconsidered: encompassing and the general-to-specific approach to specification search. *Econometrics Journal*, 1999 (2),167-191.

Høgestøl, A. og Skutlaberg, L.S. (2017). *Jobbsjansen 2016: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. (ideas2evidence-rapport 01:2017) Hentet fra <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/jobbsjansen-2016/>

Høgestøl, A., Skutlaberg, L. S. og Bråstein, M. R. (2019). *Jobbsjansen 2017 og 2010. Analyse av individrapporteringer*. (ideas2evidence-rapport 05:2019). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Jobbsjansen-2017-og-2018-analyse-av-individrapporteringer.pdf>

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

IMDi (2017c). *Tilskotsordning for Jobbsjansen 2017. Del C: Tilskot til kommunar for å forlenge kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram – år 4*. Rundskriv 06/2017.

IMDi (2018a). *Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del A. Del A: Tilskudd til kommuner for kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner*. Rundskriv 04/2018.

IMDi (2018b). *Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del B. Del B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom*. Rundskriv 05/2018.

IMDi (2018c). *Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del C. Del C: Tilskudd til kommuner for å forlenge kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram - år 4*. Rundskriv 06/2018.

IMDi (2019a). *Tilskudd til Jobbsjansen del A. Tilskudd til kommuner for kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner*. Rundskriv 08/2010.

IMDi (2019b). *Tilskudd til Jobbsjansen 2019, del B (Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom)*. Rundskriv 09/2019.

IMDi (2019c). *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. Rundskriv 07/2019.

IPS Norge. <http://ips-norge.no/om%20ips.html>

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Tildelingsbrev 2017. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/tildelingsbrev-2017-imdi.pdf>

Kavli, H., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. (Fafo-rapport 2007:34). Oslo: Fafo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Oppgaver til nye regioner*. (Meld. St. 6 (2018-2019)). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kompetanse Norge (2004). Hentet 13. desember 2019, fra <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/regelverk/Introduksjonsprogram-for-flyktninger/>

Kompetanse Norge (2016). Hentet 13.desember 2019, fra <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/arbeidsrettet-opplaring/#ob=16858,16856>

Kunnskapsdepartementet (2016a). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring.* (Meld. St. 16 (2015-2016)). Oslo: 2016.

Kunnskapsdepartementet (2016b). *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)* (Prop. 72 L (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-l-20152016/id2480153/>

Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2019a). Høringsnotat. Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Hentet 13.desember fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2019b). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). (Prop. 1 S 2019–2020). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/c9cdea46cdcb4279823e1587dd7fcfe0/nn-no/pdfs/prp201920200001_kdddpdfs.pdf

Lerfaldet, H. og Skutlaberg, L.S. (2018). *Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019. Andre delrapport.* (ideas2evidence-rapport 09:2018). Bergen: ideas2evidence.

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

Lerfaldet, H., Wold, L. og Høgestøl, A. (2017a). *Flere i arbeid med Jobbsjansen – En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016. Andre delrapport.* (ideas2evidence-rapport 07:2017). Bergen: ideas2evidence.

Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid?* (4.utgave) Oslo: Universitetsforlaget

Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., Manger, T., Kirkebøen, L. J., Sandsør, A. M. J. (2015). *Frafall i videregående opplæring en systematisk kunnskapsoversikt.* Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.

Lillevik, R. og Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering.* (Fafo-rapport 2018:35). Oslo: Fafo.

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.

- MiA (2010). *Metodeutprøving Ny Sjanse for IMDi 2010*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/bdb108bc12e24ec9be069ec2331d6b07/metodeutprovin-g-ny-sjanse-handbok.pdf>
- Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nicolaisen, H. (2017). Inkludering og unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd* 2017:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nordhagen, I., Dahle, M. og Skutlaberg, L.S. (2015). *Gode grep i kvalifiseringsløp*. (ideas2evidence-rapport 06:2015). Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/relatert-informasjon/gode-grep-i-kvalifiseringslop>
- Ohls C., Rugkåsa M., Malmberg-Heimonen I. og 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.) Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Opplæringsloven. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Proba samfunnsanalyse (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. (Proba-rapport nr 2012-07). Oslo: Proba samfunnsanalyse
- Proba samfunnsanalyse (2015). *Jobbsjansen 2014: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. Hentet fra https://www.imdi.no/contentassets/3ea21d2731a94627b9adce5cf57664f7/jobbsjansen_2014.pdf
- Proba samfunnsanalyse (2016). *Jobbsjansen 2015: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/83c01c69c52e499fba1ddfa415101366/jobbsjansen-2015-analyse-av-individ--og-prosjektrapportering.pdf>
- Rambøll (2011). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/d33d42dada194cff9629706364ca7e93/brugerundersokelse-i-norskopplaeringen>
- Rambøll (2014). *Jobbsjansen - Erfaringer med gode kvalifiseringsløp*. Utarbeidet på oppdrag for IMDi.
- Rambøll. (2018). *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/sprakoppling-til-minoritetsungdom.pdf>
- Riksrevisjonen (2019). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid. (Dokument 3:4 (2019–2020)). Hentet fra www.riksrevisjonen.no
- Ryssevik, J., Skutlaberg, L. S., Haugland, A. I., Nordhagen, I., Werler T. C. og Brekkhus, Å. B. (2016). *Godt nok eller best mulig? Hovedrapport fra kartlegging av utstyrssituasjonen i videregående skole*. (Ideas2evidence rapport 6/2016). Bergen: ideas2evidence.

- Sandbæk, M. L. og Djuve, A.B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* (Fafo-rapport 2012:27). Oslo: Fafo.
- Skjefstad, N. S. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV?. *Fontene Forskning* 1/13, s. 76-88. Hentet fra <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Skog, O. J. (2005). *Å forklare sosiale fenomener*. Oslo, Gyldendal.
- Skutlaberg, L.S, Drangslund, K.A. og Høgestøl, A. (2014). *Evalueringsprogrammet i storbyene*. (ideas2evidence-rapport 09:2014). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>
- Spjelkavik, Ø. (2016). Arbeidsrettet brukeroppfølgning. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV? (Arbeidsforskningsinstituttet, FoU-resultat 2016:03). Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/relatert-informasjon/arbeidsrettet-brukeroppfolging.place-then-train-i-kvalifiseringsprogrammet-i-nav>
- SSB (2017, 26.juni). Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>
- SSB (2019, 20.juni). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Hentet 13.desember 2019, fra <https://www.ssb.no/introinnv>
- SSØ (2007). Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>
- Søholt, S.; Tronstad, K. T. & Bjørnsen, H. M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. (NIBR-rapport 2014:25). Hentet fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2014-25.pdf>
- Tatiana, M., Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., Schafft, A. og Egeland, C. (2019). *To år med metodeutprøving og metodeutvikling i åtte forsøksprosjekter*. (AFI-rapport 02-2019). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet/OsloMet
- Udir (2011). *Det felles europeiske rammeverket for språk*. Hentet fra <https://www.hf.uio.no/studier/utland/planlegging/tabell-rammeverk-spraak.pdf>
- Udir (2016). *Mer grunnskoleopplæring til ungdom - veileder*. Hentet 13.desember 2019 fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Minoritetsspraklige/mer-grunnskoleopplaring-til-ungdom---veileder>



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap