

Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse

Rapport 2012 - 06

Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse

Utarbeidet for IMDi

Forord

IMDi har vært oppdragsgiver for prosjektet. Proba samfunnsanalyse ble tildelt prosjektet etter en anbudskonkurranse.

Audun Gleinsvik har vært prosjektleder. Han har blant annet sammenstilt de samfunnsøkonomiske effektene og litteraturstudien. Synne Klingenberg har gjort regresjonsanalysen og en del av intervjuene. Trude Thorbjørnsrud har laget intervjuopplegget og gjort de øvrige intervjuene. Lars-Erik Becken har vært kvalitetssikrer.

Vi takker arrangørene som har funnet fram til tidligere deltakere som vi har intervjuet samt SSB som lot oss låne deres individdata. Videre takker vi referansegruppen for innspill underveis.

Oslo, juni 2012 Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Om Ny sjanse.....	5
1.2 Bakgrunn for arbeidsrettede tiltak for personer med innvandringsbakgrunn.....	5
1.3 Målet med analysen	7
1.4 Metode og data	7
2 BESKRIVELSE AV NY SJANSE	10
2.1 Målgrupper og antall deltakere.....	10
3 KOSTNADENE.....	14
3.1 Aktiviteter og faser	14
3.2 Aktører og ressursbruk	15
3.2.1 IMDi	15
3.2.2 Arrangørene	15
3.2.3 Deltakerne.....	16
3.2.4 Arbeidsgiverne.....	16
3.2.5 Andre	16
3.3 Betydning av størrelse, fase og varighet.....	17
3.4 Case	18
3.5 Husleie	19
3.6 Deltakerlønn	20
3.7 Forutsetning om varighet av deltagelsen	21
3.8 Konklusjon på kostnadsanalysen.....	22
4 NYTTEN.....	24
4.1 Sysselsetting	24
4.1.1 Anslag basert på gjennomsnitt for ulike grupper.....	25
4.1.2 Regresjonsanalyse	28
4.1.3 Korreksjon for lønnstilskudd	30
4.2 Familiens yrkesdeltagelse og mestring.....	31
4.3 Utdanning	32
4.4 Livskvalitet, helse og kriminalitet	33
4.5 Virkning for nærmiljøet.....	34
4.6 Metoder for tallfesting av andre virkninger.....	35
5 SAMMENSTILLING	37
5.1 Tallfestede effekter	37
5.2 Andre sannsynlige virkninger.....	39
5.3 Samlet vurdering.....	40
REFERANSER	41
VEDLEGG 1 – VALG AV REGRESJONSMODELL.....	42
VEDLEGG 2: HOVEDPUNKTER FRA INTERVJUENE OM DELTAKERNES	
ERFARINGER MED NY SJANSE.....	46
5.3.1 Kvinnelige deltakers erfaringer	46
5.3.2 Erfaringer fra Ny sjanse – mannlige deltakere	50
5.3.3 Virkninger for ungdommene som har deltatt i Ny sjanse.....	51
5.3.4 Hva har vi lært fra intervjuene?	52

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Ny sjanse framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om man ikke tar hensyn til andre nytteeffekter enn økt sysselsetting for deltakerne. Trolig har tiltaket også nytteeffekter gjennom økt deltagelse i utdanning, gjennom økt mestring på ulike arenaer og gjennom økt yrkesdeltagelse og bedre integrering for øvrig for barna til deltakerne.

Det er betydelig usikkerhet om styrken av og varigheten av effektene på sysselsetting, men ikke i en slik grad at det er tvil om at programmet bidrar positivt til samfunnsøkonomien.

Programmet er en forsøksordning rettet mot å få personer med innvandringsbakgrunn som står i fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet over i arbeid eller utdanning.

Bakgrunn

Ny sjanse er en forsøksordning som ble etablert i 2005. Ny sjanse er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen. Programmet er et kvalifiseringsprogram for innvandrere mellom 18 og 55 år uten fast tilknytning til arbeidslivet. Innenfor denne ganske brede målgruppen, har det vært definert snevrere grupper.

IMDi forvalter ordningen på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Det er kommuner og bydeler som arrangerer de enkelte prosjektene. Arrangørene søker IMDi om midler for ett år av gangen.

Problemstilling metode

Prosjektet er en samfunnsøkonomiske analyse av Ny sjanse. Det er virkningene for yrkesaktivitet, deltagelse i utdanning, m.v. som analyseres, ikke læreeffekten av forsøksordningen. I prinsippet skal alle virkninger av Ny sjanse inkluderes, men rammene for prosjektet gir begrensede muligheter til å lage selvstendige analyser av mange mulige viktige effekter.

Analysene er i hovedsak basert på

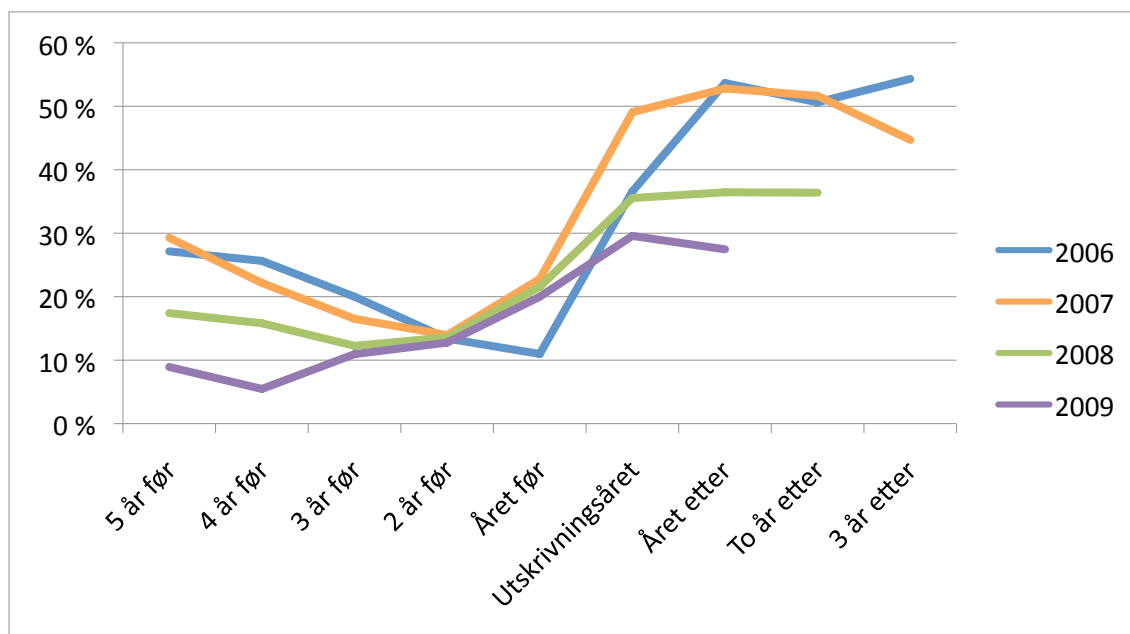
- registerdata for deltakerne, herunder deres yrkesaktivitet før og etter Ny sjanse
- arrangørenes rapportering om utgifter og om deltakerne
- eksempelstudier av kostnader for arrangørene
- intervjuer med deltakere
- litteraturstudie

Konklusjoner og tilrådinger

Ny sjanse framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne konklusjonen er basert på beregnede kostnader i gjennomføringen av prosjektene og nytte i form av økt yrkesaktivitet blant deltakerne. I tillegg mener vi både intervjuene med deltakerne og forskning om virkning av yrkesaktivitet og språkkunnskaper hos personer med innvandringsbakgrunn tilsier at det er en del nyttevirksomheter som vi ikke finner grunnlag for å tallfeste.

Det er usikkerhet omkring virkningene av Ny sjanse. Viktigst er usikkerheten om virkningene for deltakernes yrkesaktivitet. Vi har registerdata som blant annet viser deltakernes yrkesaktivitet en del år før deltagelsen i Ny sjanse og 1-3 år etter deltagelsen. Vi har ikke data for noen kontrollgruppe. Dette medfører at beregningene er usikre når det gjelder virkningene på kort og særlig lang sikt. Vi mener likevel at usikkerheten ikke er tilstrekkelig til å så tvil om hovedkonklusjonen om at Ny sjanse gir et positivt samfunnsøkonomisk bidrag.

Figur 1: Andel av deltakerne i ulike årskull i Ny sjanse som hadde registrert lønnsinntekt. Ordnet etter hvilket år de avsluttet Ny sjanse



Kilde: Registerdata fra SSB

Våre registerdata omfatter kun målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere. De senere årene er deltagelsen i denne målgruppen blitt redusert, mens ungdom og hjemmeværende kvinner som ikke mottar sosialhjelp er kommet inn som nye målgrupper. Rapportene fra arrangørene tyder på at andelen av deltakerne som går over til arbeid eller utdanning er like høy blant de tidligere hjemmeværende kvinnene som blant langtids sosialhjelpsmottakere. Dette tyder på at nytteeffekten knyttet til sysselsetting er minst like sterk for de hjemmeværende kvinnene som for sosialhjelpsmottakerne. Andelen ungdom som går til jobb eller utdanning etter Ny sjanse er enda høyere enn for de andre målgruppene, men vi mener likevel at konklusjonen om nytteeffekten er mest usikker for denne gruppen. Årsaken er at for ungdommene er det mer usikkert enn for de andre hvordan deres karrierer ville blitt uten Ny sjanse. For voksne vet vi fra forskning at lavinntekt, bruk av sosialhjelp og manglende yrkesdeltagelse er livsmønstre som har en tendens til å vedvare.

Figur 1 tyder på at det er store forskjeller i yrkesaktiviteten mellom ulike årskull i Ny sjanse. Vi mener at dette for en stor del kan tilskrives forskjeller i arbeidsmarkedssituasjonen i de aktuelle årene. Men man ser at i de fleste årene faller yrkesdeltagelsen fram mot deltagelsen i Ny sjanse, men at den stiger mens de går på Ny sjanse eller årene etter, noe som klart tyder på at Ny sjanse bidrar til økt yrkesaktivitet.

Det er store forskjeller mellom de enkelte prosjektene i Ny sjanse når det gjelder blant annet deltakernes bakgrunn, prosjektenes størrelse og prosjektopplegg. Disse forskjellene kan kanskje forklare en del av forskjellene utgiftsnivå i prosjektene, men nøkkeltall for utgiftene spriker såpass mye mellom prosjektene at vi tror at det også må være store forskjeller i rapporteringspraksis av utgifter og i når en deltaker skrives inn og ut av tiltaket. Man ser en tendens til at utgiftene per deltakermåned er høye det første driftsåret og til at det er stordriftsfordeler opp til en viss størrelse på prosjektene.

Spriket mellom nøkkeltall for de ulike prosjektene har gjort at vi ikke har lagt hovedvekten på disse nøkkeltallene ved fastsettelse av forutsetninger om kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen. I stedet har vi hovedsakelig basert beregningene på fem eksempelstudier. Sammen med fem arrangører laget vi budsjetter for fiktive Ny sjanse-prosjekter. I disse budsjettene inkluderte vi kostnader som dekkes av andre budsjetter i de aktuelle kommuner/bydeler.

Varighet av den enkeltes deltagelse er viktig for kostnadene. Lengden på deltagelsen varierer mye både mellom individer og arrangører. Vi har forutsatt at deltakerne er i Ny sjanse i 12 måneder. I

perioden 2005-2011 var gjennomsnittlig lengde på deltagelsen 10,6 måneder. Uten en ekstraordinær overføring av deltakere til et lignende program i regi av NAV – Kvalifiseringsprogrammet – ville deltagelsen i Ny sjanse blitt lengre.

Med en varighet på 12 måneder, kan arrangørens kostnader anslås til 88-150 tusen kroner per deltaker. Anslaget inkluderer kommunenes kostnader uavhengig av om de reflekteres i regnskapene for prosjektene.

En del av arbeidsgiverne som ansetter tidligere deltakerne i Ny sjanse vil trolig få lønnstilskudd det første året. Vi har anslått at slik støtte vil utgjøre om lag kr. 5 500 per deltaker.

IMDi bruker om lag 2,2 millioner kroner per år for å forvalte ordningen. Dette tilsvarer 819 kroner per deltakermåned i 2011.

Tidskostnadene for deltakerne skal i prinsippet medregnes i kostnadene. Kostnadene skal reflektere verdien for deltakerne og samfunnet av de aktivitetene som forsakes for at deltakerne skal kunne delta på Ny sjanse. Vi har satt denne kostnaden til null. Dette reflekterer at deltakerne står i fare for å falle ut av arbeidslivet og at intervjuene med deltakerne ikke tyder på at deltagelsen medfører noen vesentlig forsakelse, men snarere øker livskvaliteten allerede mens de er på tiltaket.

De registerdata vi har brukt til å anslå sysselsettingseffekter omfatter kun målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere. Vi har brukt anslagene for effektene på årsinntekten også for de andre målgruppene. Arrangørene rapporterer en rekke data om de enkelte deltakerne. Vi har brukt informasjon om gjennomsnittsalderen for de ulike gruppene til å anslå samlet inntektseffekt over livsløpet. Beregningene bygger på en forutsetning om personene arbeider til de blir 65 år.

Tabell 1: Samfunnsøkonomisk overskudd av Ny sjanse, neddiskonterte verdier, 2011-priser, avrundet til nærmeste ti tusen.

	Lav lønnsomhet	Hovedalternativ	Høy lønnsomhet
Sosialhjelpsmottakere	490 000	724 000	950 000
Hjemmeværende kvinner	512 000	752 000	986 000
Ungdom	620 000	891 000	1 156 000
Antall års sysselsettingseffekt for å nå "break even"	5,9	3,8	2,7

Tabell 1 viser resultatet av beregningene av samfunnsøkonomiske virkninger av Ny sjanse for ulike målgrupper og for ulike forutsetninger om arrangørens kostnader og effekter på sysselsettingen. Beregningene er basert på intervaller for både kostnader og sysselsettingseffekt. I alle alternativer er beregnede nytteeffekter langt høyere enn kostnadene. Vi har forutsatt at effekten på sysselsettingen vil holde seg helt til deltakeren nå 66 år, men har også beregnet hvor langvarig effekten må være for at det samfunnsøkonomiske regnskapet skal gå i balanse. I alternativet "lav lønnsomhet" (basert på forutsetninger om både høye kostnader og svak sysselsettingseffekt) må syseleffekten være i 5,9 år.

Vi mener det er grunn til å tro at Ny sjanse har en del effekter utover de vi har tallfestet. Alle disse andre effektene er positive. Disse effektene er:

1. Forskning tyder på at etterkommere etter innvandrere har lavere yrkesdeltagelse enn personer uten innvandringsbakgrunn, men at denne forskjellen forsvinner hvis man kontrollerer for foreldrenes yrkesdeltagelse. Dette tilsier at Ny sjanse kan gi økt yrkesdeltagelse for deltakernes barn. Vi har laget et regneeksempel for hvor viktig denne effekten kan være i en samfunnsøkonomisk analyse, og finner at den kan være betydelig. Regneeksempelen gir en nytteeffekt via barnas yrkesdeltagelse på 277 tusen kroner, dvs. 2-3 ganger kostnadene for deltagelse i Ny sjanse.

2. Ny sjanse gir deltakerne bedre norskkunnskaper og kunnskaper om norsk samfunn og kultur. Dette bidrar sannsynligvis til at deltakerne styrkes i sin rolle som oppdragere for sine barn, at deres trivsel øker og de blir mer aktive i samfunnslivet generelt. Dette har en verdi, men vi har ikke grunnlag for å tallfeste denne. Intervjuene tyder klart på at Ny sjanse har slike virkninger, og da særlig for hjemmeværende kvinner.
3. Både en del forskning på innvandrere og forskning på bruk av ulike velferdsytelser tyder på at yrkesdeltagelse og bruk av velferdsytelser ”smitter” gjennom nettverk (familie, venner, naboer). Trolig vil Ny sjanse kunne bidra til økt yrkesdeltagelse og redusert bruk av velferdsordninger i deltakernes nettverk. Vi ser ikke grunnlag for å tallfeste en slik effekt.
4. En del av deltakerne går over til andre tiltak eller til utdanning etter Ny sjanse. Dette vil over tid bidra til at disse personene i gjennomsnitt vil få høyere yrkesdeltagelse og mer deltagende på andre samfunnsområder enn hvis de ikke hadde deltatt på Ny sjanse. Vi har ikke informasjon om effekten på deltagelse i utdanning og andre arbeidsmarkedstiltak. I våre anslag for effekter inngår kun yrkesaktivitet og vi får dermed ikke med oss effekter via annen aktivitet, bortsett fra for de som gikk videre over til arbeid allerede innenfor den tidsperioden vi har data for (t.o.m. 2009). Intervjuene tyder på at ungdom gjerne går til utdanning etter Ny sjanse.

1 Innledning

Ny sjanse er en forsøksordning for utprøving av tiltak rettet mot å få yrkespassive og arbeidsledige med innvandringsbakgrunn over i arbeid eller utdanning. Ordningen prøves ut i utvalgte kommuner og bydeler.

Ny sjanse omfatter innvandrere med lang botid i Norge og som er uten fast tilknytning til arbeidslivet. Personer som tidligere har vært tatt opp til introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven, kan ikke delta i Ny sjanse.

IMDi utlyste en anbudskonkurranse om å evaluere programmet, og Proba ble tildelt kontrakten.

I dette kapitlet vil vi beskrive Ny sjanse, presentere en begrunnelse for tiltaket og presentere mandatet for evalueringen og metodene som er brukt.

1.1 Om Ny sjanse

Målet med Ny sjanse er å prøve ut ulike metoder i kvalifisering av langtidsledige innvandrere til arbeid eller utdanning.

Ny sjanse ble startet i 2005. Det har over tid vært satset på ulike målgrupper. I perioden 2005-08 ble det satset på personer som hadde mottatt sosialhjelp over en lengre periode. Fra 2009 kom ungdom med innvandringsbakgrunn inn som ny målgruppe. Desstuten startet man satsing på hjemmевærende kvinner som ikke mottar sosialhjelp.

Ny sjanse gjennomføres som frittstående prosjekter av ulike arrangører i kommuner og bydeler. Arrangørene søker om støtte fra IMDi gjennom Ny sjanse. Nesten alle prosjektene inneholder en periode med avklaring av deltakernes forventninger og behov, opplæring/kurs og arbeidspraksis. Innholdet i og omfanget av opplæringsdelen varierer sterkt, men ofte gis det opplæring om norsk arbeidsliv (roller, regler, m.v.), om norsk kultur og samfunnsliv samt helse. Deltakere som kan lite norsk, får også ofte språkopplæring.

Det er imidlertid store forskjeller mellom de enkelte prosjektene, men IMDi har fastlagt enkelte rammer for innholdet og gjennomføringen. Elementene som må inngå i et Ny sjanseprogram, er:

- fulltidsprogram
- individuell plan
- én kontaktperson
- fraværsreglement som i arbeidslivet
- tett individuell oppfølging.
- ikke mer enn 15 deltakere per veileder

Forskjellene mellom prosjektene består blant annet i:

- antall deltakere
- målgruppe
- gruppevis versus individuelt inntak
- vektlegging av kurs, undervisning versus praksis
- tidspunktet for når deltakerne kommer ut i praksis

I kapittel 2 er det en beskrivelse av Ny sjanse, herunder målgrupper, antall deltakere, varighet av deltagelse, m.v.

1.2 Bakgrunn for arbeidsrettede tiltak for personer med innvandringsbakgrunn

Andelen som er sysselsatt er lavere både blant bosatte innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre enn blant personer uten innvandringsbakgrunn. Mye av dette kan forklares av

forskjeller i utdanningsnivå. Dessuten avhenger forskjellene av landbakgrunn, alder, kjønn og sivilstatus. Olsen (2011) inneholder en beskrivelse av hovedtrekkene i sysselsettingsandeler for ulike grupper. Analysen omfatter innvandrere med bakgrunn fra såkalte ikke-vestlige land.

Bl.a. dokumenteres følgende hovedtrekk for aldersgruppen 16-34 år:

- Andelen sysselsatte er høyest for dem uten innvandringsbakgrunn og lavest for innvandrere. Norskfødte med innvandringsbakgrunn kommer i en mellomstilling. Dette bildet gjelder selv om man kontrollerer for forskjeller i utdanning, kjønn og sivilstatus.
- Forskjellene er større for kvinner enn for menn, og øker med alderen.
- Forskjellene er særlig store for kvinner med barn.

Arbeidsmarkedsstatistikk fra SSB viser dessuten at sysselsettingsandelen for dem med innvandringsbakgrunn er mer følsom for konjunkturforhold enn den er for dem uten slik bakgrunn (jf.Figur 4-4) og at arbeidsledigheten blant innvandrere er om lag 2,5 ganger så høy som blant befolkningen for øvrig.

Tallene for norskfødte med innvandringsbakgrunn må tolkes med forsiktighet, bl.a. fordi gruppen er liten og fordi sammensetningen fordelt på landbakgrunn er svært ulike for ulike aldersgrupper.

Hvis man fordeler innvandrerne etter deres landbakgrunn, ser man meget store forskjeller. Innvandrere fra Vest-Europa og Nord-Amerika har nesten samme sysselsettingsandel som personer uten innvandringsbakgrunn, mens bl.a. somaliere og irakere har lave sysselsettingsandeler.

I drøftingen av levekårsutfordringer i NOU 2011:14¹ pekes det på at det er en relativt høy andel lavinntektshusholdninger blant familier med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn og at det er særlig bekymringsfullt at dette er en langvarig situasjon for mange av disse. Videre pekes det på at lavinntekt har en tendens til å "gå i arv" ved at barn i lavinntektsfamilier oftere faller ut av utdanningssystemet og blir stående utenfor en del andre arenaer. Utvalget peker dermed på sysselsetting som en nøkkel til integrering. Videre peker de på innvandrerbefolkningens norskkunnskaper og utdanning som viktige for å øke deres sysselsetting. Under overskriften "Mål og strategier" på side 105 i rapporten heter det bl.a.:

Inkluderingsutvalget legger til grunn at det er behov for et levekårsloft for den delen av innvandrerbefolkningen som er dårligst stilt, for å forhindre at de mest utsatte gruppene blir en varig underklasse.

Hovedstrategien vil være å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom arbeid, utdanning, kvalifisering, deltakelse mv., som omtales i de påfølgende temakapitlene. Det innebærer et godt utdanningssystem som er tilgjengelig for alle, tilrettelegging for kvalifisering og deltakelse på arbeidsmarkedet, og økt deltakelse på sivilsamfunnets arenaer.

Inkluderingsutvalget tilrår en helhetlig og tidlig innsats for å forebygge vedvarende lavinntekt og for å unngå at det skapes sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer. Utvalget anbefaler særlig å styrke mulighetene til sosial mobilitet for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Flere innvandrere, og særlig innvandrerkvinner og landgrupper med lav sysselsetting, må komme i fast og varig arbeid.

Ny sjanse må sies å være godt tilpasset utvalgets beskrivelse av utfordringer og anbefalinger av satsingsområder.

¹ Rapporten inneholder for øvrig også en samfunnsøkonomisk analyse av kvalifiseringstiltak for innvandrere, herunder for hjemmевærende kvinner basert på data fra et par Ny sjanseprosjekter. Analysene er ikke basert på faktiske data og beregninger av kostnader og effekter av Ny sjanse, og vi gjengir derfor ikke disse analysene. Med de forutsetningene som er brukt i disse analysene framstår ikke Ny sjanse som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

1.3 Målet med analysen

Målet med prosjektet er å analysere de samfunnsøkonomiske virkningene av Ny sjanse. Alle positive og negative virkninger skal inngå i analysen. Virkningene skal anslås separat for de tre målgruppene:

- Langtids sosialhjelpsmottakere
- Ungdom
- Hjemmeværende kvinner som ikke mottar sosialhjelp

Ny sjanse er en forsøksordning. Kunnskapsutvikling er ett av målene med tiltaket. Denne analysen omfatter likevel ikke en verdsetting av læringseffekten.

1.4 Metode og data

Prosjektet har i hovedsak vært basert på følgende metoder og data:

1. Analyse av registerdata fra SSB
2. Regnskapsrapporter og rapportering om deltakerne fra arrangørene
3. Intervjuer/case-studier knyttet til kostnadene ved gjennomføring av Ny sjanse
4. Kvalitative intervjuer med deltakere
5. Litteraturstudier

Analyse av registerdata

SSB har gjennomført en analyse av virkningene av Ny sjanse for sysselsetting og personinntekt for deltakerne (jf. Ekeland (2012)). Data dekker alle deltakere på Ny sjanse fra oppstarten i 2005 t.o.m. oktober 2009. For disse deltakerne inneholder datasettet informasjon om bl.a. yrkesaktivitet og personinntekt så langt bakover som det finnes data. I tillegg er det data om bl.a. alder, kjønn, landbakgrunn og hvilke yrker deltakerne eventuelt har gått til etter Ny sjanse. Dataene omfatter bare deltakere på Ny sjanse og gir dermed ikke mulighet for å etablere noen kontrollgruppe.

Vi har fått en anonymisert kopi av deler av SSBs datasett. Dette har gitt oss mulighet for å prøve ut andre analysemetoder enn det SSB selv har brukt. SSBs og våre analyser er omtalt i avsnitt 4.1. Datamaterialet er sammensatt ved at man har hentet ut data så langt tilbake som mulig for de personene som avsluttet Ny sjanse i perioden 2005-2009. Data for deltakernes inntekt går tilbake til 1995. Mange av deltakerne er kommet til Norge etter 1995.

Det er 872 personer det er innhentet data for. Datamaterialet fra SSB går i realiteten tilbake til 1983, men vi har i hovedsak brukt data for lønnsinntekter, og disse starter i 1995. Figur 1-1 viser at mange av deltakerne er kommet til Norge ganske sent.

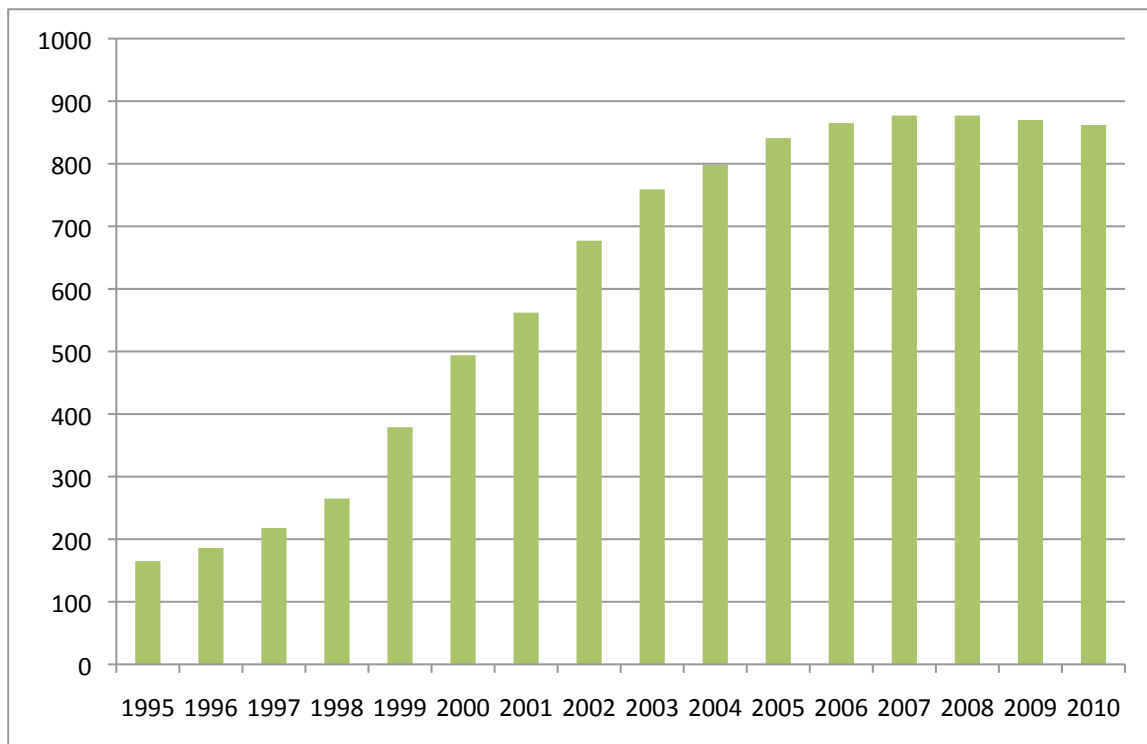
Rapporter fra arrangørene

Arrangørene av det enkelte prosjekt innenfor Ny sjanse skal i løpet av februar året etter levere en regnskapsrapport for året før. Videre leverer arrangørene en anonymisert rapport om den enkelte deltaker. Deltakerrapporten inneholder bl.a. bakgrunnsdata (alder, kjønn, landbakgrunn, yrkeserfaring og utdanning fra Norge og evt. hjemland), hvordan og når deltakeren ble rekruttert, om deltakeren har sluttet, i så fall når og hvorfor, og hva deltakeren har gått til (for eksempel arbeid, utdanning, arbeidsledighet, m.v.).

Vi har kombinert regnskapsrapportene og deltakerrapportene for å analysere kostnadene i Ny sjanse-prosjektene. Dette er gjengitt i avsnitt 3.3.

Deltakerrapportene er mer oppdatert enn SSBs registerdata når det gjelder om deltakerne kommer i arbeid etter Ny sjanse. Dessuten gir rapportene data om hvilken målgruppe deltakerne tilhører. På den andre siden gir ikke rapportene informasjon om hvor mye tidligere deltakere evt. arbeider, hvor mye tjener og om de fortsatt er yrkesaktive etter noen måneder og år etter at de har avsluttet tiltaket. Data fra deltakerrapportene er omtalt flere steder i rapporten.

Figur 1-1: Deltakerne i Ny sjanse 2005-09. Antall som var i Norge på ulike tidspunkter.



Kilde: SSB

I sammenstillingen av den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 4 og 5 har vi basert tallfestingen av effektene på de data vi har fått fra SSB. Disse inneholder ikke deltagelse i utdanning. Vi får dermed ikke med oss effekten av Ny sjanse på deltagelse i utdanning i tallfestingen. Grunnen til at vi ikke har laget et anslag basert på arrangørenes rapportering er dels at vi ikke har informasjon om hvor sterk fortreningsseffekt Ny sjanse har på utdanning (hvor mange ville tatt utdanning hvis de ikke hadde deltatt i Ny sjanse) og at vi ikke vet noe om videre utdanning gir seg utslag i økt yrkesdeltagelse og inntekt på sikt.

Case-studier for kostnadsberegning

Vi har kontaktet fem arrangører og bedt dem redegjøre for hvilke ressurser de ville brukt til et tenkt Ny sjanseprosjekt. Arrangørene basert sine anslag på prosjekter de faktisk har gjennomført eller har søkt om midler til. Poenget med å bruke denne metoden er at den er egnet til å sikre at alle kostnader tas med i betraktning. I regnskapsrapportene er det ofte ikke tatt hensyn til ressurser som deles med andre (for eksempel husleie i kommunale bygg eller bruk av kommunale velferdstjenester til enkelte deltakere i kortere perioder). Videre kan vi skille ut oppstartsaktiviteter og –prosesser og dermed få rendyrket kostnadene ved løpende drift med stabil kapasitet.

Kvalitative intervjuer med deltakere

I intervjuundersøkelsen intervjuet vi både mannlige og kvinnelige voksne deltakere og ungdommer. Alle vi intervjuet hadde deltatt i Ny sjanse 2010- 2011.

Vi intervjuet totalt 11 kvinner som hadde deltatt i Ny sjanse. Vi hadde to gruppeintervjuer med henholdsvis fire og fem deltakere, og to individuelle intervjuer. Et av gruppeintervjuene var med kvinner fra Pakistan, det andre var med kvinner med ulik nasjonal bakgrunn. Vi hadde individuelle intervjuer med tre menn samt individuelle intervjuer med seks ungdommer (hvorav 2 kvinner).

Ved utvelgelsen av intervjuobjekter, la vi ikke vekt på representativitet, men snarere på å sikre en viss bredde i form av ulike målgrupper og landbakgrunn. Det begrensede antallet og usikkerhet om representativitet innebærer at vi har brukt intervjuene primært for å kontrollere at det ikke er viktige effekter vi har oversett i analysen.

Hovedpunktene i intervjuene er gjengitt i vedlegg 2. I tillegg refereres det til en del av punktene i den løpende teksten.

Litteraturstudie

Også litteraturstudien er primært brukt for å kaste lys over andre virkninger enn yrkesaktivitet. Vi har særlig sett etter studier som kan sannsynliggjøre ringvirkninger av bedre språkferdigheter og økt yrkesaktivitet og hos personer med innvandringsbakgrunn. Det er i hovedsak analyser som studerer årsakssammenhenger som er relevante for oss. Funnene i litteraturstudien er primært omtalt i kapittel 4.

2 Beskrivelse av Ny sjanse

I dette kapitlet vil vi beskrive omfanget av Ny sjanse. Videre vil vi vise noe av bredden i form av variasjoner i størrelse, varighet, m.v. i de ulike prosjektene.

2.1 Målgrupper og antall deltakere

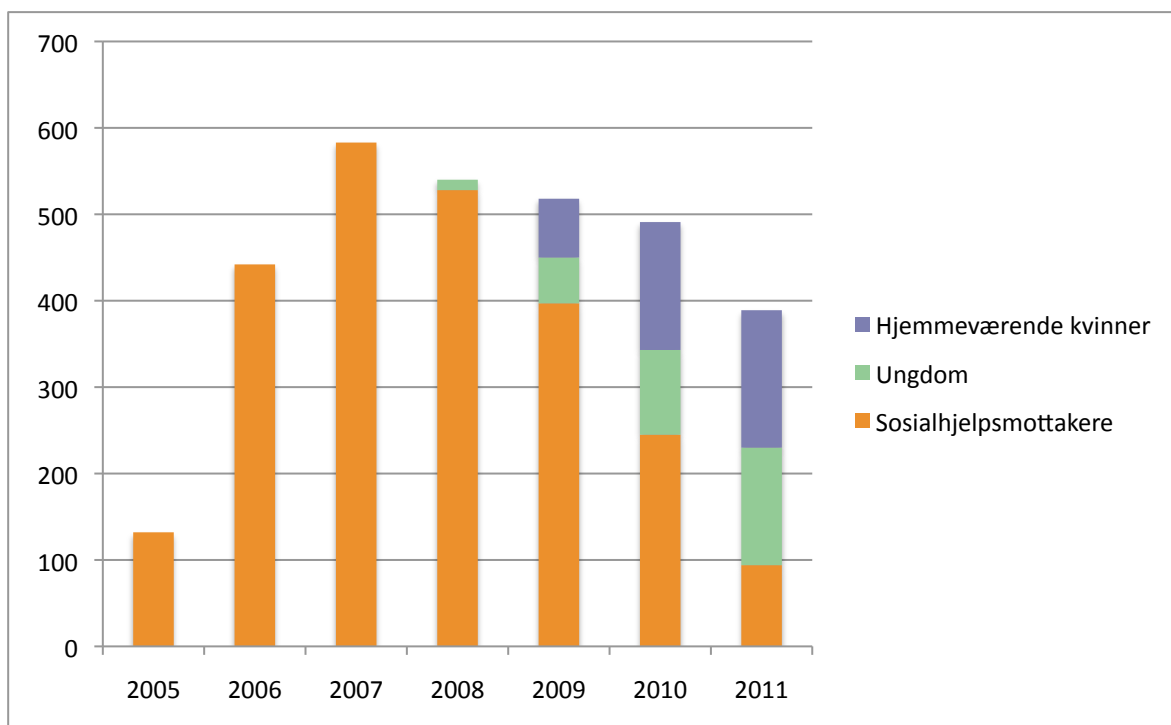
Ved oppstarten av Ny sjanse-programmet i 2005, var målgruppen langtidsmottakere av sosialhjelp. I 2009 ble ungdom og hjemmeværende kvinner definert som de viktigste målgruppene, og kun allerede igangsatte prosjekter med målgruppe sosialhjelpsmottakere ble videreført. Endring i målgruppe hadde sammenheng med oppstart av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som ble startet i november 2007 i regi av NAV.

KVP har sterke likhetstrekk med Ny sjanse. KVP er ikke rettet spesielt mot personer med innvandringsbakgrunn, men disse utgjør en stor andel av deltakerne. Personer som har innvandringsbakgrunn og som er langtids mottakere av sosialhjelp skal få tilbud gjennom KVP.

Ny sjanseprosjekter med målgruppe sosialhjelpsmottakere ble derfor faset ut i løpet av 2011. I tillegg ble mange deltakere på Ny sjanse overført til KVP.

Figur 2-1 viser utvikling i antall deltakere i Ny sjanse fordelt på målgrupper. Selv om målgruppen ble endret fra 2009, ble ikke alle prosjekter rettet mot langtids sosialhjelpsmottakere avsluttet. Man har heller ikke stoppet inntaket til løpende prosjekter rettet mot denne målgruppen.

Figur 2-1: Antall deltakere i Ny sjanse 2005-2011 fordelt på målgrupper

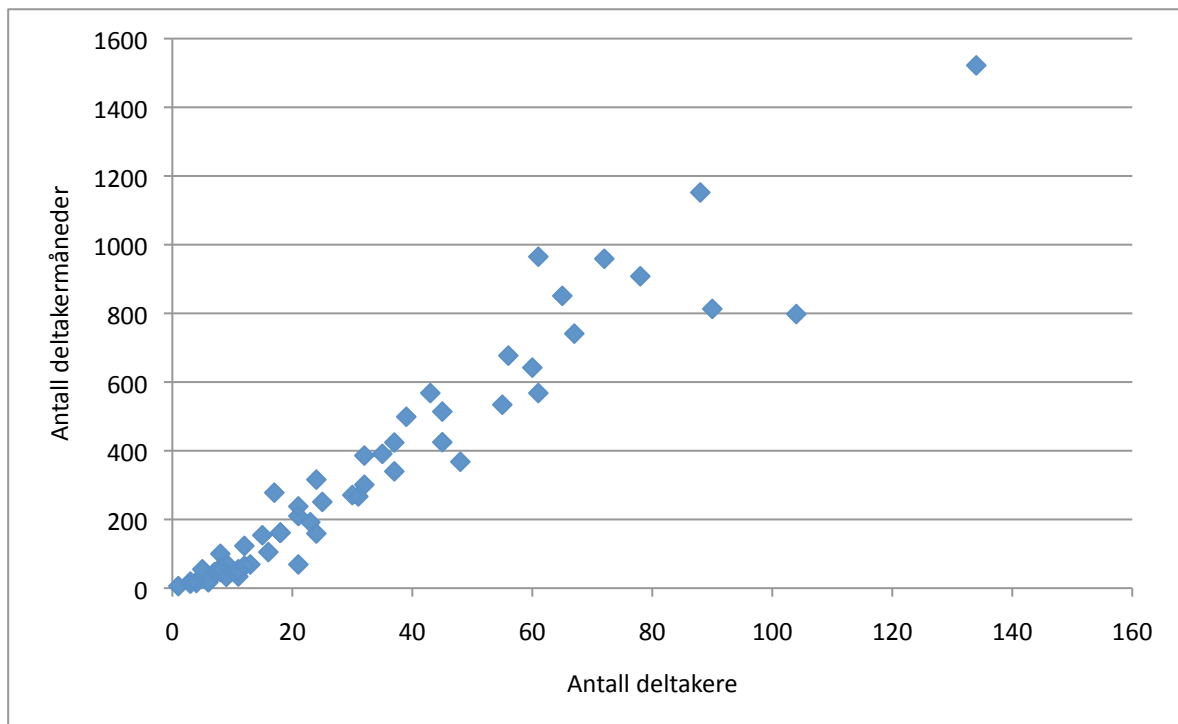


Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

I årene 2008-10 ble henholdsvis 133, 148 og 78 deltakere overført fra Ny sjanse til KVP. Dette innebar en forsert avgang fra Ny sjanse, men om dette kan brukes som en forklaring til nedgangen i antall deltakere totalt sett, er tvilsomt. Kanskje er antall deltakere heller styrt av kapasiteten hos arrangørene enn av tilgang på deltakere.

Det er store forskjeller både i størrelsen og varighet av prosjektene. I Figur 2-2 er dette illustrert ved antall deltakere og deltakermåneder i det enkelte prosjekt.

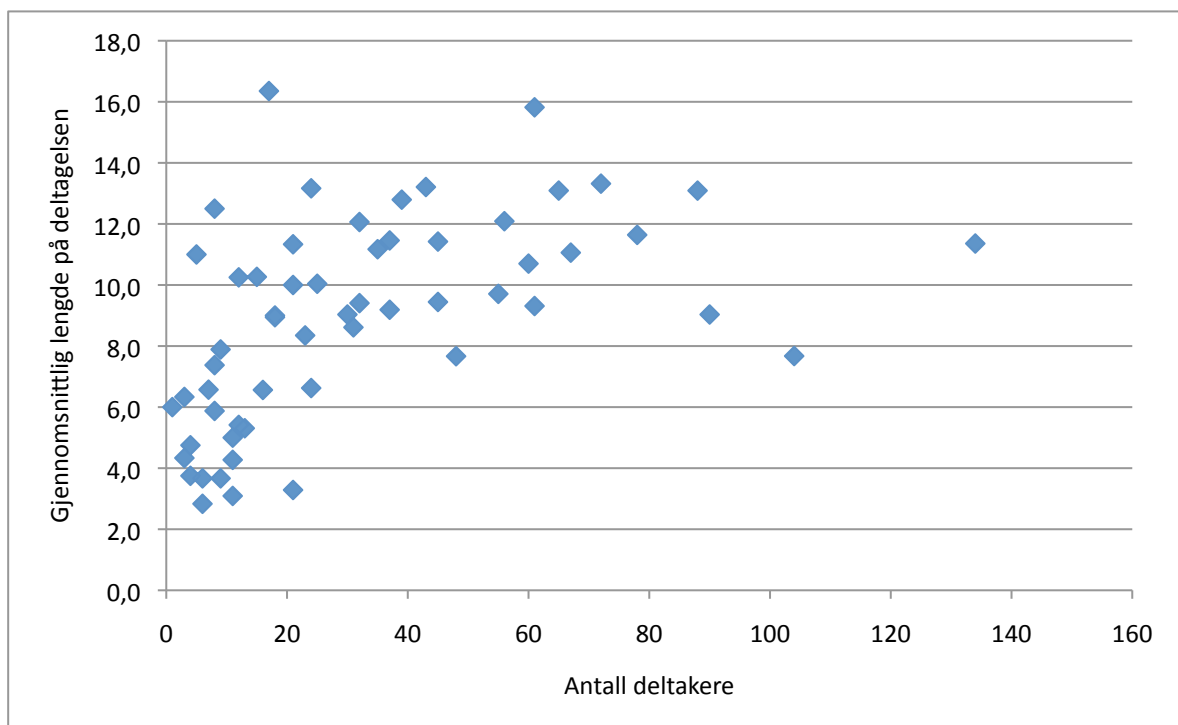
Figur 2-2: Antall deltakere og deltakermåneder i de ulike prosjektene



Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

Det minste prosjektet hadde bare én deltager og varte i 3 måneder. I alt 14 prosjekter har hatt mindre enn 10 deltagere. Det største prosjektet har vart i 6 år med 134 deltagere med til sammen 1 522 måneders deltagelse. Målt ved antall deltagere i ett år, hadde det største prosjektet 71 deltagere.

Figur 2-3: Antall deltakere og gjennomsnittlig antall måneders deltagelse i de ulike prosjektene.



Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

Det er stor variasjon i gjennomsnittlig lengde på deltagelsen i det enkelte prosjekt. Variasjonen i lengden på deltagelsen skyldes både forskjeller mellom individene og mellom prosjektene. Enkelte deltagere kommer raskt ut i arbeid, andre bryter av prosjektet tidlig av andre grunner, mens andre

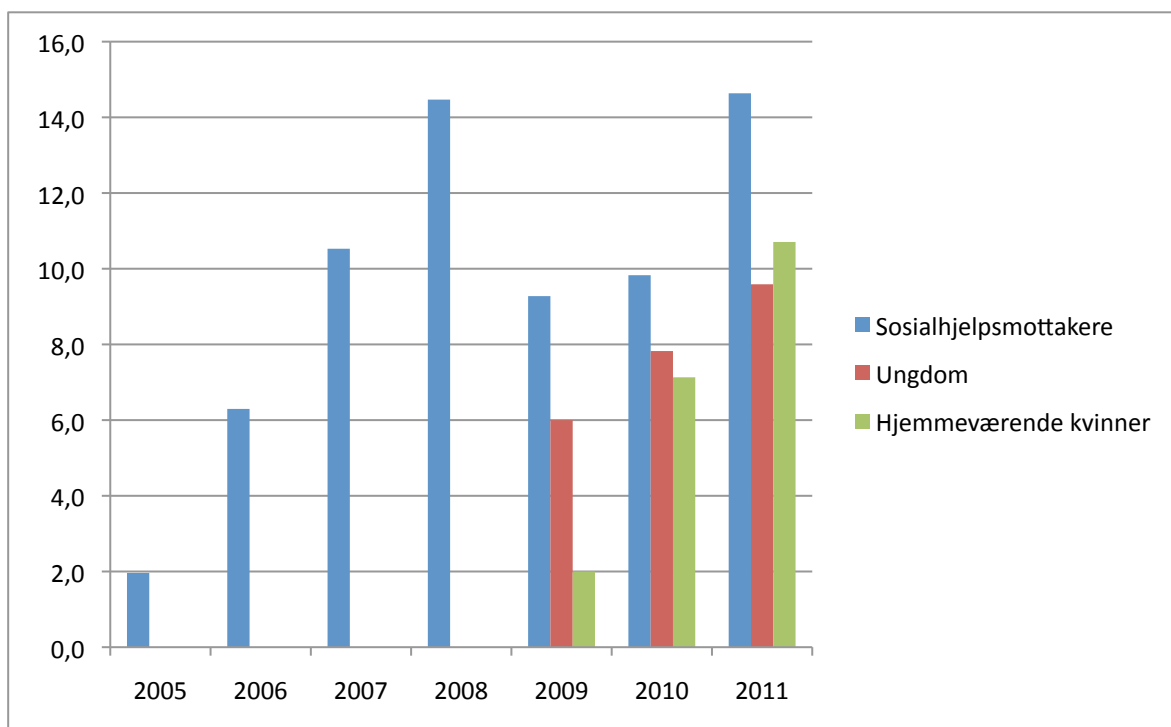
fortsetter lenge i prosjektet. Forskjellene mellom prosjektene er illustrert i Figur 2-3. Man ser at alle prosjekter med mindre enn 6 måneders gjennomsnittlig deltagelse har hatt om lag 20 eller færre deltakere. Når disse prosjektene ikke har tatt inn flere deltakere, skyldes det trolig at de fleste av disse prosjektene ikke har lyktes med å skape resultater eller de er blitt avsluttet av ekstraordinære grunner, for eksempel i tilknytning til etablering av KVP.

Gjennomsnittlig lengde på deltagelsen varierer også mellom de relativt store prosjektene, for eksempel de med 50 eller flere deltakere. Innenfor disse prosjektene varierer gjennomsnittlig varighet mellom ca. 8 og 16 måneder. Disse forskjellene kan trolig delvis forklares ved forskjeller i deltakergruppens sammensetning, dels prosjektopplegget og dels i arrangørens rapporteringspraksis når det gjelder lengde på deltagelsen.

Mens enkelte av prosjektene har valgt deltakere med relativt ensartet bakgrunn (for eksempel et prosjekt i Fredrikstad med bare menn med bakgrunn fra Somalia), har andre prosjekter ganske heterogene deltagergrupper, både når det gjelder kjønn, alder, utdanningsbakgrunn, botid i Norge, arbeidserfaring, m.v. Mulighetene for å lage relativt ensartede grupper er størst i kommuner og bydeler med mange innvandrere. Sammensetningen av deltakergruppen kan ha stor betydning for lengde på deltagelsen. For eksempel vil deltakernes utdanning, arbeidserfaring og norskkunnskaper ha stor betydning for hvor lang tid det tar før de kan få en ordinær stilling.

Figur 2-4 viser at det over tid er store forskjeller i hvor lenge ulike årganger (målt ved året de gikk ut av Ny sjanse) har deltatt i Ny sjanse. I oppbyggingsårene 2005-06 preges trolig gjennomsnittstallene av deltakere som sluttet raskt enten fordi de enkelt har fått jobb eller fordi de ikke trivdes eller fungerte i prosjektet. Tilsvarende ser man i oppbyggingsårene for de andre målgruppene i 2009 og til dels 2010.

*Figur 2-4: Gjennomsnittlig lengde på deltagelse fordelt på det året deltakerne forlot Ny sjanse.
Fordelt på målgrupper*



Kilde: IMDI, arrangørens rapporter

Fra et prosjekt² Proba gjorde for IMDi i 2011, kjenner vi også til at arrangørene har ulike prosjektopplegg. For eksempel er det store forskjeller i hvor tidlig deltagerne begynner med praksis

² Prosjektet gjaldt analyser og datasammenstillinger som underlag for IMDis egne analyser og rapportering. Probas arbeid er ikke publisert.

på en ordinær arbeidsplass. Noe av dette bestemmes av deltakernes bakgrunn, og da særlig arbeidserfaring og norskkunnskaper, men vi oppfatter at det også er store forskjeller mellom arrangørenes syn på hvor raskt man bør tilby deltakerne praksis på en ordinær arbeidsplass.

Ettersom målet med Ny sjanse er å prøve ut ulike metoder, kan man se forskjellene som en styrke. For vårt formål hadde det vært en fordel med mindre forskjeller mellom del ulike prosjektene; da ville kanskje virkningene av tiltaket kunne anslås mer presist.

I avsnitt 3.1 skisserer vi faser som den typiske deltaker går gjennom i Ny sjanse. De fleste avslutter med arbeidspraksis og/eller en deltidsstilling på ordinære vilkår. Arrangørene følger gjerne opp deltakerne også etter at de har begynt å jobbe deltid. Man kan da få en gradvis utfasing av deltagelsen, noe som gjør det vanskelig å definere hvor lenge den enkelte er i programmet. Dette gjør at rapporteringspraksis kan ha virkning på den registrerte lengden på deltagelsen.

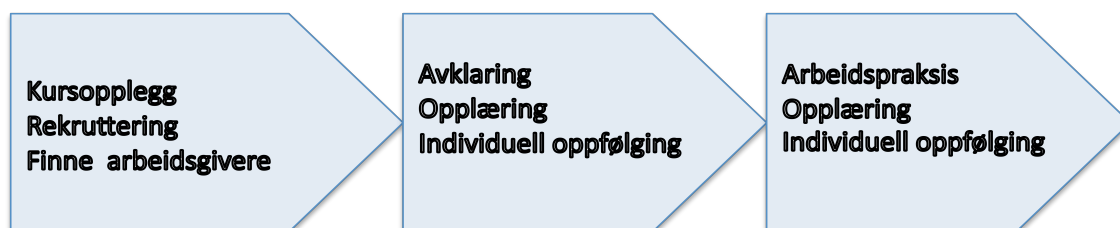
3 Kostnadene

3.1 Aktiviteter og faser

Det er en del fellestrekk mellom de ulike prosjektene i Ny sjanse, men det er også viktige forskjeller. Figur 3-1 viser typiske faser i nye prosjekter. Figuren illustrerer ikke alle kostnadene. Bl.a. er aktiviteter i IMDi, felleskostnadene i kommunene samt deltakernes tidskostnader ikke illustrert.

I den første fasen må arrangøren lage et prosjektopplegg og rekruttere deltakere. I løpet av de to første fasene må arrangøren også identifisere arbeidsgivere som ønsker å tilby praksisplasser. Flere av arrangørene har pekt på at når man starter med et helt nytt opplegg og en ny målgruppe, kan det være ressurskrevende å rekruttere deltakere. Når man først har rekruttert ett kull, vil andre i samme målgruppe få kjennskap til opplegget, og rekruttering av nest kull vil være langt enklere, gitt at det finnes andre kandidater i området. Ofte vil én arbeidsgiver over tid kunne tilby flere praksisplasser. Både etablering av et kursopplegg, rekruttering (gjennom nettverk) og etablering av praksisplasser vil derfor alle ha et visst preg av investering; Når man har gjort det én gang, blir det enklere neste gang.

Figur 3-1: Fasene i prosjekt for et kull Ny sjanse deltakere



I enkelte av prosjektene har man fylt opp plassene etter hvert som deltakere har sluttet. I disse prosjektene vil etter hvert deltakerne i prosjektet være i ulike faser basert på individuelle opplegg og prosjektet som helhet vil ikke lenger ha markerte faser. Men også i disse prosjektene vil man starte med å lage kursopplegg og rekruttere deltakere, slik figuren illustrerer. De to siste fasene i figuren passer fremdeles godt som beskrivelse på faser som den enkelte deltaker går gjennom.

Problemet med å fylle opp plassene etter hvert, er at det er en naturlig progresjon i de fleste prosjektoppleggene, og at man må interagere med deltakerne enkeltvis hvis deltakerne ikke er i samme fase. Fordelen med å fylle opp plassene etter hvert, er blant annet at man da kan utnytte kapasiteten bedre, at det er enklere å lage individuelt tilpassede løp og at deltakerne kan komme inn på tiltaket når det passer deres situasjon istedenfor å vente til arrangøren er klar for å ta inn et helt kull.

Vi har inntrykk av at det er store forskjeller i hvor store ressurser arrangørene bruker på for eksempel undervisning i grupper og individuell oppfølging.

Kostnadsstrukturen innebærer at det som hovedregel vil være mest kostnadseffektivt å:

- gjenta et opplegg for et nytt kull
- ha store kull

Det er ikke klart hva som er mest effektivt (best måloppnåelse per krone) av gruppevis eller løpende individuelt opptak.

3.2 Aktører og ressursbruk

De aktørene som har vesentlige roller i gjennomføringen av Ny sjanse er:

- IMDi
- Arrangørene
- Deltakerne
- Arbeidsgivere hvor deltakerne har arbeidspraksis

Nedenfor vil vi vise hvordan vi har beregnet kostnadene hos de ulike aktørene og drøfte feilkilder.

3.2.1 IMDi

IMDi administrerer Ny sjanse. Dette inkluderer bl.a. å utforming av retningslinjer, informasjon om programmet, behandling av søknader, oppfølging av arrangørene og rapportering til BLD. Vi har fått et kostnadsanslag fra IMDi. De opplyser at det brukes om lag 2,5 årsverk blant dem som har Ny sjanse som hovedoppgave. Inkludert sosiale utgifter, overhead, m.v., tilsvarer disse årsverkene om lag 2 millioner kroner i kostnad. I tillegg er det enkelte andre som er involvert i regnskapsføring og rapportering. Dessuten påløper enkelte andre kostnader (reise, samlinger for arrangører, m.v.). IMDi opplyser at i sum kan deres kostnader anslås til 2,2 millioner kroner.

Vi har delt IMDi kostnader på antall deltakermåneder i 2011. Dette gir 819 kroner per deltakermåned.

3.2.2 Arrangørene

Arrangørene er ansatte i kommuner. Det er arrangørene som gjennomfører de enkelte prosjektene. Typisk består Ny sjanse-prosjektene av innledende del med blanding av opplæring om norsk arbeidsliv og samfunn og en avklaring av deltakernes kapasitet, forventninger og preferanser. Videre vil mange av prosjektene omfatte norskundervisning. Det er imidlertid store forskjeller mellom prosjektene. Forskjellene skyldes dels deltakernes utgangspunkt og dels forskjeller i arrangørenes vurdering av hva som er hensiktsmessig ressursbruk.

Eksempler på forskjeller i behov er at mens enkelte av deltakerne har sterkt behov for norskopplæring, har de som er født i Norge og mange andre ikke et slikt behov. Eksempler på forskjeller i prosjektopplegg er om norskopplæring gis i grupper uten tilknytning til arbeidspraksis eller individuelt knyttet til arbeidspraksis. Det er også betydelige forskjeller mellom arrangører i hvor ensidig de fokuserer på arbeidsrettede tiltak. Enkelte arrangører legger også vekt på utvikling av kunnskap om det norske samfunn, norsk barneoppdragelse, generell norskkunnskap, m.v. Det er også forskjeller i om arrangørene sikter mot å utvikle en tilhørighet til deltakergruppen.

I tillegg til aktivitetene overfor deltakerne, bruker arrangørene ressurser på å rekruttere deltakere og arbeidsgivere som kan tilby arbeidspraksis for deltakerne.

En nærliggende kilde til informasjon om kostnadene er regnskap fra arrangørene. Regelen er at IMDi skal motta regnskap fra alle prosjekter hvert år. Dessverre mangler en del regnskap for perioden³. I tillegg kommer at regnskapene ofte ikke reflekterer alle ressursene som brukes i prosjektene. For eksempel innholder svært få av regnskapene utgifter til husleie. De ansatte i Ny sjanse trenger en kontorplass, og kursene/samlingene krever lokaler. Vi har derfor valgt å estimere en husleieutgift hos arrangørene som ikke har rapportert husleie.

I tillegg vil det kunne være enkelte andre ”skjulte” kostnader. Vi kjenner bl.a. til at enkelte deltakere på Ny sjanse har deltatt i aktiviteter - typisk kurs - som har vært gjennomført for andre målgrupper, for eksempel kvalifiseringsprogrammet i regi av NAV. Ingen av de arrangørene vi har snakket med i forbindelse med dette eller et tidligere prosjekt vi har gjort for IMDi har inkludert kostnader de selv ikke dekker i sine regnskaper. Vi omtaler disse kostnadene i avsnitt 3.2.5.

³ På grunn av omlegging av IMDis arkivsystem har det ikke vært mulig for IMDi å oppdrive samtlige regnskapsrapporter tilbake i tid.

I avsnitt 3.3 viser vi at det er svært store forskjeller i regnskapsmessige utgifter per deltaker hos ulike arrangører. Forskjellene er så store at vi har valgt å bruke case-studier som viktigste kilde til informasjon om arrangørenes kostnader.

3.2.3 Deltakerne

Deltakernes kostnader består i all hovedsak av bruk av tid. I en samfunnsøkonomisk analyse skal man inkludere tidskostnadene for aktørene. Man verdsetter gjerne tiden ved å tenke seg hva aktøren alternativt kunne ha brukt tiden på. Verdien av den alternative aktiviteten brukes til å beregne tidskostnaden.

Ny sjanse er ment for yrkespassive⁴. Med dette menes at de verken skal ha inntektsgivende arbeid, være i utdanning eller være aktiv arbeidssøker. Det virker da rimelig å forutsette at for disse deltakerne ville alternativ aktivitet vært fritid eller arbeid i hjemmet. I avsnitt 3.6 drøfter vi verdsetting av deltakernes tid i Ny sjanse.

3.2.4 Arbeidsgiverne

Arbeidsgiverne tilbyr deltakerne opplæring og veiledning, mot at deltakerne faktisk utfører arbeid. Deltakerne på Ny sjanse får ikke lønn fra arbeidsgiveren og arbeidsgiverne får ikke betalt for å tilby praksisplass.

Både omfanget av ressursene som arbeidsgiverne bruker på deltakerne og av det arbeidet deltakerne utfører, varierer trolig betydelig mellom deltakere, prosjekter og arbeidsgivere (jf. Djuve, A. B. (2007): "Vi får jo to ekstra hender", Fafo-rapport 2007/06).

Kunnskapsgrunnlaget for å anslå verdien av deltakernes bidrag til produksjonen og kostnaden ved arbeidsgivernes oppfølging er svakt. Vi har ikke innhentet informasjon fra arbeidsgiverne. Vi har imidlertid spurt arrangørene om deres inntrykk av verdien av deltakernes arbeid, målt opp mot antatt ressursbruk hos arbeidsgiverne. Ingen av dem vi snakket med oppfatter det slik at arbeidsgiverne tilbyr praksisplasser ut fra en idealisme. Ved praksis på ordinær arbeidsplass vil derfor normalt verdien av deltakernes produksjon normalt minst dekke arbeidsgiverens kostnader til opplæring og annen oppfølging av deltakerne.

3.2.5 Andre

Ny sjanse-prosjektene arrangeres av kommuner eller bydeler. Både målet og aktivitetene i prosjektene har mye til felles både med kommunenes integreringstiltak for innvandrere og med enkelte av NAVs arbeidsmarkedstiltak. I enkelte, men ikke alle, kommuner er det lagt opp til samarbeid mellom disse tiltakene og aktørene. Samarbeid kan også innebære at Ny sjanse kan trekke på ressurser i andre instanser. For eksempel samarbeider enkelte Ny sjanse-prosjekter med sosialkontoret om å ordne deltakernes økonomiske forhold og med helsefaglig personale som trekkes inn som lærere og rådgivere. Videre kan Ny sjanse i enkelte kommuner sende deltakerne på kurs etablert for andre målgrupper. Denne ressursbruken skal gjenspeiles i kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen, men vi har ikke detaljert informasjon om disse forholdene. Arrangørene har ofte ikke systematisert informasjon om dette.

I case-studiene har vi spurt arrangørene om bruk av andre ressurser i kommunen. I tillegg til husleie og generell administrasjon (lønn, regnskap, ledelse, m.v.), er det bruk av andre aktørers kurs, og da særlig norsk kurs, som er mest vanlig. Vi har anslått kostnadene ved deltagelse på andre aktørers kurs ved å bruke gjennomsnittskostnad per måned for kommunenes opplæring av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap. Kostnadsanslagene er hentet fra Agenda Kaupang (2011). I rapporten er kostnadene i 2009 anslått til om lag kr. 60 000 per deltaker per år. Kostnaden per deltakertime er om lag kr. 100. Kostnadene varierer sterkt mellom kommunene. Dette kan for

⁴ Det vil imidlertid kunne være deltakere som aktivt leter etter arbeid og er registrert som arbeidsledige. Disse deltakerne er formelt sett aktive, selv om de ikke har rett til arbeidsledighetstrygd.

en stor del forklares ved forskjeller i antall undervisningstimer per år per deltaker og antall deltakere per lærer.

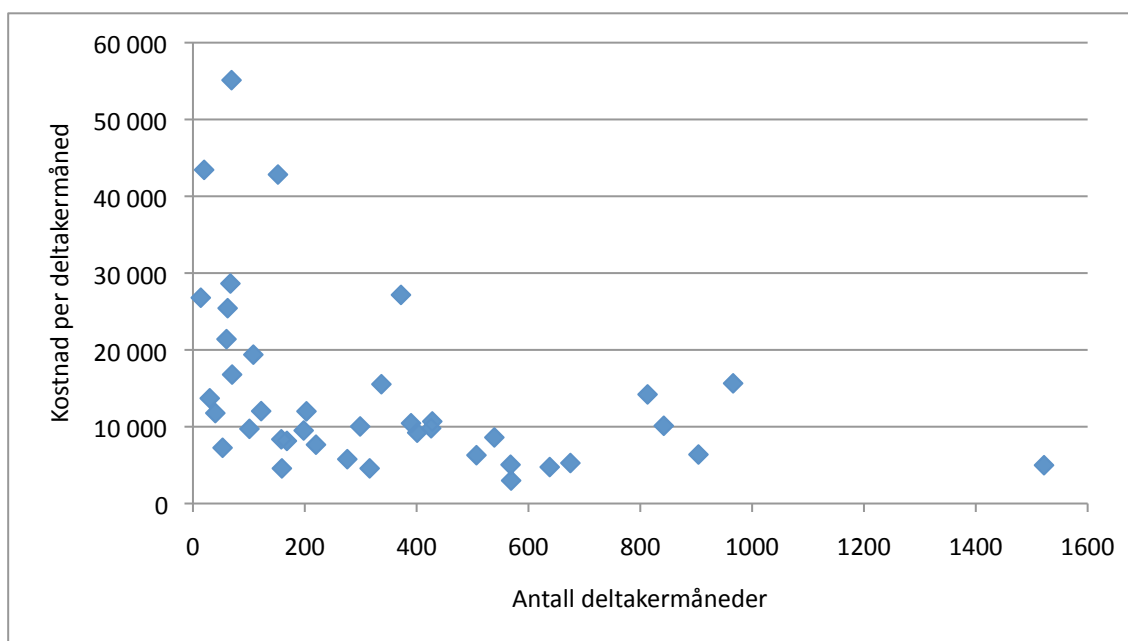
3.3 Betydning av størrelse, fase og varighet

Mange forhold tilsier at store og langvarige prosjekter vil ha lavere "enhetskostnader" enn kortvarige prosjekter med få deltakere. Bl.a. vil følgende forhold kunne bidra til dette:

- Det er engangskostnader knyttet til oppstart av prosjektene (utarbeidelse av opplegg og administrative rutiner, rekruttering av ansatte, m.v.). Enkelte av disse kostnadene er uavhengige av hvor stort prosjektet er.
- Etablering av nettverk av arbeidsgivere som tilbyr praksisplasser samt "markedsføring" av prosjektet for å rekruttere deltakere innebærer kostnader som delvis har preg av engangskostnader og som neppe er proporsjonale med prosjektenes størrelse.

Figur 3-3 viser en ganske klar tendens til at utgiftene per deltakermåned synker med prosjektenes størrelse og lengde. Av hensyn til det grafiske inntrykket har vi utelatt et prosjekt med 12 deltakermåneder og kr. 120 000 i utgift per deltakermåned.

Figur 3-2: Utgift per deltakermåned. Utenom husleie og deltakerlønn.

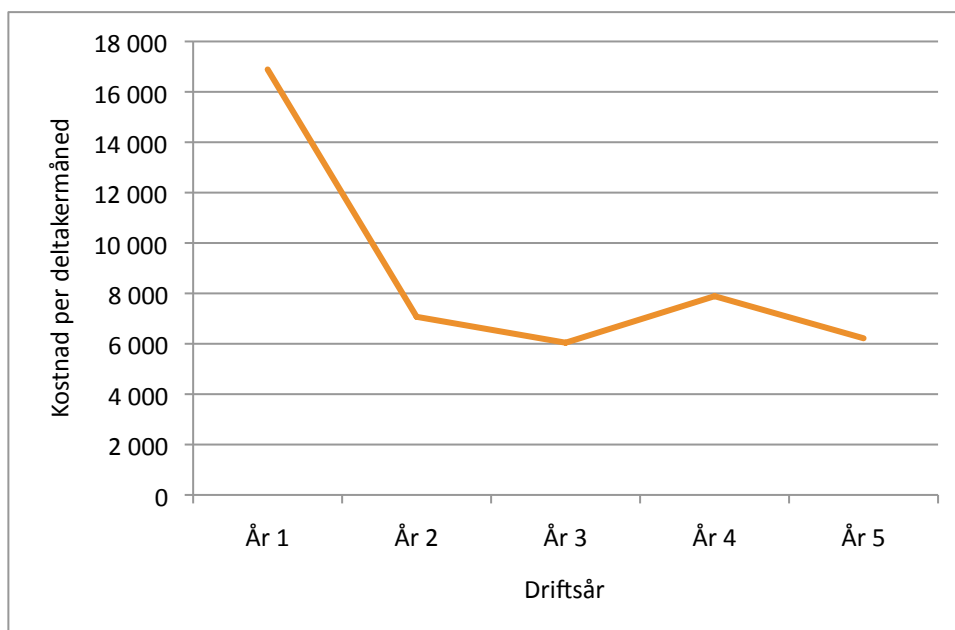


Kilde: IMDI, arrangørens rapporter

Med ett unntak, har alle prosjektene med utgifter per deltakermåned på over kr. 20 000 under 200 deltakermåneder. Selv om det er en klar tendens til at det er lettere å få ned enhetskostnadene i store prosjekter, ser man også at enkelte svært små prosjekter har kostnad per deltakermåned på under kr. 10 000. Dessuten forsvinner tendensen til stordriftsfordeler omtrent når man passerer om lag 400 deltakermåneder i prosjektet. En slik størrelse kan man for eksempel oppnå ved et 3 års prosjekt med 1 veileder, 12 deltakere per år og 12 måneders gjennomsnittlig deltagelse.

Som nevnt vil kostnaden per deltakermåned bli høye det første året. Hvis arrangøren tar inn deltakerne i større grupper, vil kostnaden per deltakermåned også kunne bli høye mot slutten av periode. Grunnen er at mot slutten vil mange av deltakerne ha sluttet, uten at arrangøren nødvendigvis kan bygge ned oppfølgingskapasiteten i samme takt. Figur 3-3 viser hvordan kostnadene per deltakermåned varierer over prosjektenes levetid.

Figur 3-3: Utgift per deltakermåned fordelt på hvor lenge prosjektet har vart. Median



Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

I vårt materiale ser man en økning i utgiftsnivået fra år 3 til år 4. Det er imidlertid kun syv prosjekter som har vart i mer enn tre år, og det høye utgiftsnivået kan trolig forklares med tilfeldige utslag, i form av at flere prosjekter med lave kostnader er blitt avsluttet etter det tredje driftsåret. Kun to prosjekter har hatt 5 driftsår.

Figuren tyder på at i flertallet av prosjektene stabiliserer kostnadene per deltakermåned seg allerede fra og med det andre driftsåret.

Tabell 3.1: Høyeste og lavest tall for utgifter per deltakermåned fordelt på hvor lenge prosjektet har vart.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Minimum	1 900	1 874	1 188	4 590	5 263
Maksimum	173 930	97 626	32 090	65 385	7 174

Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

Figur 3-2 og Figur 3-3 viser at deler av forskjellene mellom kostnadsnivåene i prosjektene kan forklares med hvilken fase prosjektene er i og antall deltakere og deltakermåneder. Figur 3-2 og Tabell 4.1 viser imidlertid at det er såpass store gjenstående forskjeller mellom prosjektenes utgifter per deltakermåned at vi mener regnskapstallene framstår som lite troverdige. Vi har snakket med flere av arrangørene i forbindelse med dette prosjektet og et prosjekt vi gjorde for IMDi 2011⁵. Med unntak av de prosjektene som er blitt raskt avbrutt og de som har hatt problemer med å rekruttere deltakere, tyder intervjuene på at kostnadsforskjellene mellom prosjektene må være langt mindre enn det nøkkeltall basert på regnskapstallene og deltakerrapportene indikerer.

3.4 Case

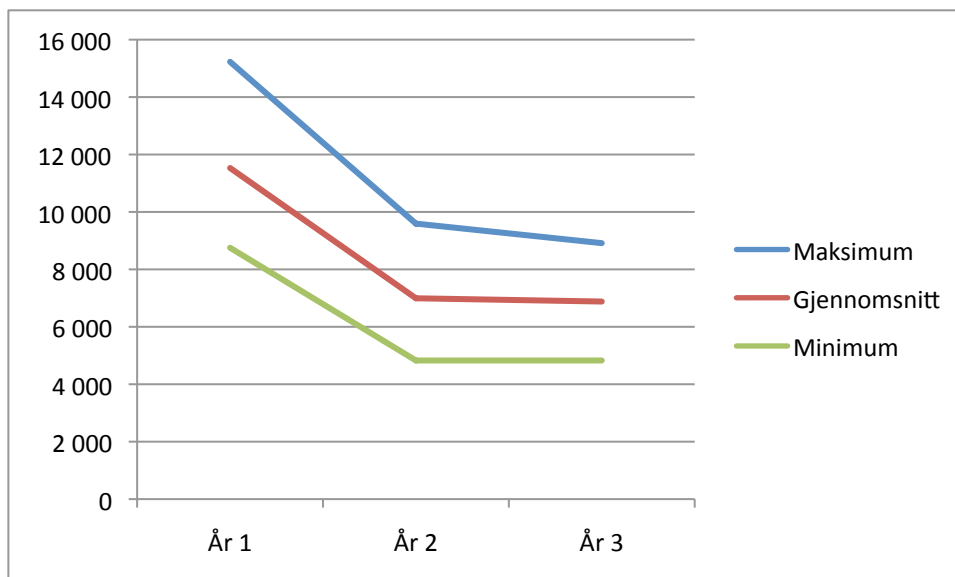
Som et supplement til regnskapsanalysen har vi kontaktet 5 arrangører og i samarbeid med dem laget budsjett for prosjekter de er i gang med eller har søkt om midler til. Vi har forutsatt at prosjektene startes opp ved begynnelsen av et år og varer i tre år. I beregningene har vi ikke laget noen utfasing av prosjektene. Slik vi har satt opp budsjettene er ikke siste år (år 3) realistisk som et

⁵ Som nevnt i fotnote 2, omfattet prosjektet analyser og datasammenstillinger som underlag for IMDis egne analyser og rapportering. Probas arbeid er ikke publisert.

avslutningsår i et prosjekt med kontrollert/planlagt utfasing, men snarere realistisk for ett år i et langvarig prosjekt.

Eksempelstudiene gir et relativt entydig bilde; kostnadene per deltakermåned kan forventes å bli mellom 8 og 15 tusen kroner første driftsår og mellom 5 og 9 tusen årene etter (jf. Figur 3-4). Hvis man legger til grunn en varighet på tre år for prosjektet, vil forventet kostnad per deltakermåned ligge i intervallet kr. 6 150 – 11 250 og med kr. 8 500 som forventningsverdi.

Figur 3-4: Beregnet kostnad per deltakermåned utenom husleie og deltakerlønn. Kroner per deltakermåned.



Kilde: Proba

3.5 Husleie

Nesten ingen av arrangørene har rapportert utgifter til husleie. Husleien kan også være innbakt i utgifter til kontordrift, eller lignende i tallene fra andre arrangører, men de fleste regnskapene tyder klart på at husleie ikke er beregnet.

Det ville vært ressurskrevende å lage et godt anslag på husleiekostnadene. Dette skyldes mangel på husleiekostnader i prosjektrengskapene og at dette i sin tur trolig reflekterer at de aktuelle kommunene ikke har laget noe estimat på disse kostnadene. Vi mener at husleie utgjør en lav andel av samlede kostnader, og vi har derfor ikke prioritert å lage et godt estimat på denne kostnadskomponenten.

Bergen er den eneste arrangøren som har spesifisert denne posten over tid. Vi har valgt å ta utgangspunkt i tallene derfra. Det er betydelig usikkerhet om Bergen kan regnes som representativ. For det første er husleienivået vanligvis høyest i store byer. For det andre har vi ikke studert om Bergens bruk av lokaler kan antas å være representativ for Ny sjanse-prosjekter.

Tabell 3.2: Ny sjanse i Bergen – husleiekostnad per deltaker og deltakermåned. Kroner. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	Gjennomsnitt alle år
Husleie per deltaker	2 320	7 552	4 043	1 638	3 888
Husleie per deltakermåned	399	1 046	686	313	611

Kilde: Ny sjanse Bergen

Sammenlignet med andre kostnader knyttet til Ny sjanse, er husleiekostnadene moderate. I Bergen tilsvarte husleie 611 kroner per deltakermåned. Dette har vi brukt som husleiekostnad for alle prosjektene.

3.6 Deltakerlønn

I prosjektene rettet mot sosialhjelpsavhengige mottar deltakerne en kvalifiseringsstønad på to ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Dette er omdisponerte sosialhjelpsmidler og dekkes av kommunen. Hjemmeværende kvinner som starter på Ny sjanse mottar en motivasjonslønn tilsvarende 1G, som dekkes av prosjektmidlene fra IMDi. G har økt fra ca. kr. 72 000 i 2009 til ca. kr. 78 000 i 2011. Personer under 25 år mottar 2/3 stønad, og det er opp til hver enkelt kommune om de vil utbetale 2 G til ungdom. Deltakerlønnen skal avkortes mot arbeidsinntekt og skal stanses ved fravær.

I samfunnsøkonomiske analyser er det bruk av realressurser (arbeidskraft, produksjonsutstyr, varer og tjenester) som utgjør kostnadene. Betalinger og overføring av midler er ikke i seg selv realressurser, men ofte brukes betalinger, herunder lønn, som anslag på verdien av ressursene.

Det er uklart om deltagelse i Ny sjanse medfører andre kostnader for deltakerne. Det avgjørende er verdien av den tid deltakerne bruker på Ny sjanse. Denne verdien skal reflektere både deltakernes egen og det øvrige samfunnets nytte av de aktiviteter deltakerne alternativt ville deltatt i. Ville de arbeidet? Ville de tatt utdanning? Ville de utført barnepass eller annet husarbeid som andre må gjøre fordi deltakeren er i Ny sjanse? Ville de drevet med fritidssysler som de oppfatter som givende? Hvis deltakerne har attraktive og/eller nyttige alternative sysler, skal det beregnes en tidskostnad, og deltakerlønnen kan brukes som et anslag på offeret den enkelte gjør mens de deltar på Ny sjanse.

Man kan imidlertid også tenke seg at deltagelsen på Ny sjanse ikke fortrenger noen sysler som er attraktive for deltakerne eller nyttige for andre og at deltagelsen i seg selv oppfattes som mer givende enn alternative sysler. I sistnevnte tilfelle er det ikke riktig å beregne noen tidskostnad knyttet til deltagelsen, og deltakerlønnen bør holdes utenfor kostnadsberegningen.

Hvis man tar med deltakerlønn for de hjemmeværende kvinnene, må man ta stilling til hvilke forutsetninger om tidskostnadene man skal gjøre for deltakere fra de andre målgruppene. Det at disse ikke får lønn finansiert av tilskuddet fra IMDi, kan ikke i seg selv bety at tidskostnaden knyttet til deres deltagelse er lavere enn for de hjemmeværende kvinnene.

Tabell 3.3: Nøkkeltall for deltakerlønn i prosjekter for hjemmeværende kvinner

	2009	2010	2011
Deltakerlønn per måned, gjennomsnitt	14 090	6 822	6 399
Deltakerlønn per måned, median	11 256	6 794	6 683
1/12 av G	6 001	6 227	6 502

Kilde: IMDi, arrangørenes rapporter

For 2009 ligger utbetalt deltakerlønn om lag dobbelt så høyt som antall deltakermåneder og 1/12 av G skulle tilsi. Dette tyder på at starttidspunkt for deltagelsen i arrangørenes rapportering ikke reflekterer tidspunktet for avtalt oppstart.

Vi mener intervjuene helt entydig taler for at deltakerne finner Ny sjanse givende i seg selv og at det ville vært feil å beregne en tidskostnad for deltakerne. Snarere tyder intervjuene på at det ville vært riktig å legge inn en nytteeffekt som skulle gjenspeile at deltakerne oppfatter Ny sjanse som givende selv om deltagelse ikke leder til arbeid eller utdanning.

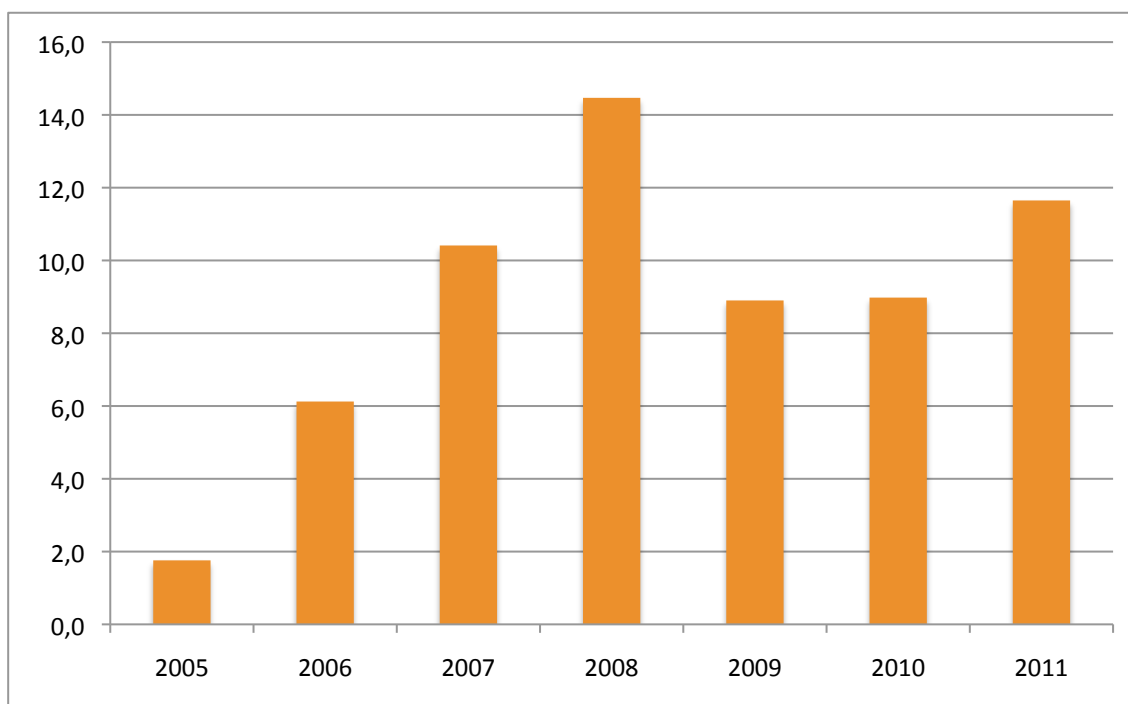
3.7 Forutsetning om varighet av deltagelsen

De deltakerne som avsluttet Ny sjanse i 2005-2011 hadde i gjennomsnitt vært i programmet 10,6 måneder. Figur 3-5 viser at det har vært sterk variasjon over tid. Denne variasjonen skyldes ikke nødvendigvis at prosjektoppleggene, frafall eller overgang til arbeid eller utdanning har endret seg over tid. To andre forhold er viktige for å forklare tidsutviklingen:

1. Rett etter oppstart vil selvsagt alle som forlater prosjektene ha vært der kort tid. Dette preger særlig 2005-tallene, men den samme mekanismen bidrar til lave gjennomsnittlig lengde på deltagelsen mens programmet er under opptrapping. Det vil derfor normalt være slik at det er en negativ samvariasjon mellom antall deltakere og lengden på deltagelsen til de som forlater programmet; Sterk vekst i antall deltakere gir kort gjennomsnittlig deltagelse blant de som slutter, mens i perioder med nedgang i antall deltakere vil de som avslutter i gjennomsnitt ha hatt lang deltagelse. Reduksjonen i antall deltakere i Ny sjanse i 2011 har trolig bidratt til å løfte gjennomsnittlig lengde på deltagelsen til de som avsluttet dette året.

I årene 2008 og -09 skjedde det en betydelig overføring av deltakere fra Ny sjanse til KVP. Dette ga en ”kunstig” reduksjon i lengden på deltagelsen i Ny sjanse disse årene.

Figur 3-5: Gjennomsnittlig lengde på deltagelsen fordelt på året deltakerne avsluttet Ny sjanse.
Måneder



Kilde: IMDI, arrangørenes rapporter

Mandatet for evalueringen sier at vi skal gjøre beregninger separat for hver av de tre målgruppene i Ny sjanse. Figur 2-4 viste hvordan oppstart av nye prosjekter påvirker gjennomsnittlig lengde på deltagelsen. Figuren tyder ikke på at det er store forskjeller mellom målgruppene i gjennomsnittlig varighet.

Ser man på Ny sjanse for hele perioden 2005-2011, vil tallene for gjennomsnittlig varighet av deltagelse være litt påvirket av oppstartseffekten og av forsert utskrivning som følge av overføring til KVP. Derfor har vi forutsatt at gjennomsnittlig varighet er 12 måneder og ikke 10,6, som er den faktiske gjennomsnittlige varigheten for alle som har sluttet så langt.

3.8 Konklusjon på kostnadsanalysen

Nøkkeltall basert på regnskapsdata og arrangørens deltakerrapportering tyder på at følgende forhold er viktig for kostnadene per deltakermåned:

- Antall deltakere
- Prosjektets varighet

Selv om vi kontrollerer for disse forholdene, er det såpass sterk variasjon mellom kostnadsnivået i ulike prosjekter at variasjonen neppe kan reflektere bare forskjeller i faktisk ressursbruk. For prosjekter med en viss varighet og størrelse (for eksempel 12 plasser over tre år), tyder tallene på at kostnadene per deltakermåned normalt vil kunne ligge i underkant av kr. 10 000 pluss husleie og evt. deltakerlønn. Varigheten av prosjektene er avgjørende for kostnadsnivået. Fra og med andre driftsår, vil kostnadene ligge rundt kr. 8 000 per deltakermåned.

Ny sjanse er en forsøksordning. Ved fordeling av midlene har det vært lagt lite vekt på kostnadseffektivitet hos arrangørene. Videre har det vært gitt midler til enkelte ”alternative opplegg”. Dette kan ha bidratt til at gjennomsnittlig enhetskostnader er blitt høyere enn det man ville hatt ved ”ordinær drift”. Ikke minst ville man trolig kunnet redusert antall prosjekter som avsluttes etter kort tid.

Case-studiene tyder på at arrangørens kostnader per deltakermåned for et prosjekt med tre års varighet vil ligge i intervallet kr. 6 150 – 11 250 og med kr. 8 500 som forventningsverdi. Sammenligner man med medianverdier for de prosjektene vi har regnskapstall for, gir case-studiene vesentlig lavere kostnader første driftsår, men noe høyere kostnader de senere årene enn regnskapstallene tyder på.

Alle case-studiene er basert på forutsetninger om at det ikke oppstår spesielle uforutsette problemer. Eksempelene er basert på at prosjektene har god framdrift, at rekruttering av ansatte og deltakere går greit, at deltakerne gjennomfører opplegget, m.v. Forskjellen mellom kostnadsnivåene første driftsår i case-studiene og de faktiske prosjektene, kan kanskje i hovedsak tilskrives at man i realiteten vil oppleve ulike gjennomføringsproblemer i oppstarten av mange av prosjektene.

Grunnen til at case-studiene gir noe høyere kostnader enn de faktiske prosjektene i andre og tredje driftsår kan kanskje tilskrives at i case-studiene skal i prinsippet alle kostnader være med, herunder bruk av ressurser som dekkes over andre budsjetter i kommunen.

Ut fra drøftingen over, mener vi at case-studiene best representerer ressursbruken i Ny sjanse, men at man bør ta høyde for at en viss andel av prosjektene vil avsluttes etter ett år med høye kostnader per deltakermåned. Ut fra de prosjektrengskapene vi har, kan dette antas å gjelde 10 prosent av prosjektene. Vi regner med at de kortvarige prosjektene vil ha en kostnad per deltakermåned på kr. 30 000. Fordelt på alle prosjektene, tilsvarer dette et tillegg til forventet kostnad på ca. kr. 1 850 første driftsår.

Vi vil basere beregning på det intervallet vi har for kostnad per deltakermåned fra case-studiene (jf. Figur 3-4), men med et tillegg på kr. 1 850 første driftsår.

Anslagene vil baseres på at deltakerne er 12 måneder i Ny sjanse.

I tillegg til arrangørens kostnader i henhold til case-studiene, kommer arrangørens husleie og administrasjonskostnader i IMDi. Disse kostnadene er beregnet til henholdsvis 611 og 819 kroner per deltakermåned.

Finansieringen av offentlig virksomhet innebærer i seg selv en kostnad. I Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser anbefales det at man beregner en skattekostnad tilsvarende 20 prosent av de utgiftene som dekkes over offentlige budsjetter. Vi har fulgt denne anbefalingen. I prosjektene for hjemmeværende kvinner utbetales det deltakerlønn, noe som innebærer økte offentlige utgifter. Uansett om man inkluderer deltakerlønnen som et anslag på tidskostnaden for disse deltakerne (jf. drøfting av dette i avsnitt 3.6), skal det beregnes en skattekostnad på denne utgiften.

Regresjonsanalysen som brukes til å beregne virkning av Ny sjanse for sysselsetting og inntekt (jf. avsnitt 4.1.2) tyder på at hvis deltakerne ikke hadde deltatt på Ny sjanse, ville de i samme periode hatt høyere arbeidsinntekt. Reduksjonen i arbeidsinntekt tilsvarer om lag 616 kroner per deltakermåned. Vi har lagt inn dette som en del av kostnadene knyttet til Ny sjanse, og har laget et intervall ved å legge til/trekke fra ett standardavvik på forventningsverdien. Det er ikke beregnet skattekostnad på innlåsningsseffekten.

Tabell 3.4 oppsummerer forutsetningene i kostnadsberegningene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er beregnet til mellom 113 og 186 tusen kroner per deltaker. I sammenstillingen av samfunnsøkonomiske virkninger i avsnitt 5.1 har vi brukt det høyeste kostnadsanslaget i "Lav lønnsomhet" og det laveste kostnadsanslaget i "Høy lønnsomhet".

Tabell 3.4: Forutsetninger brukt i beregning av kostnader per deltaker i Ny sjanse. Kroner

	Lav kostnad	Hovedalternativ	Høy kostnad
Arrangørenes kostnader per deltakermåned (utenom husleie og deltakerlønn)	6 753	9 085	11 862
Husleie per deltakermåned	611	611	611
Administrasjon i IMDI per deltakermåned	819	819	819
Innlåsningseffekt per deltakermåned	276	616	956
Antall måneders deltagelse	12	12	12
Lønnstilskudd (per år)	5 500	5 500	5 500
Totalt (inkl. 20% skattekostnad)	112 642	146 221	186 214

4 Nytten

4.1 Sysselsetting

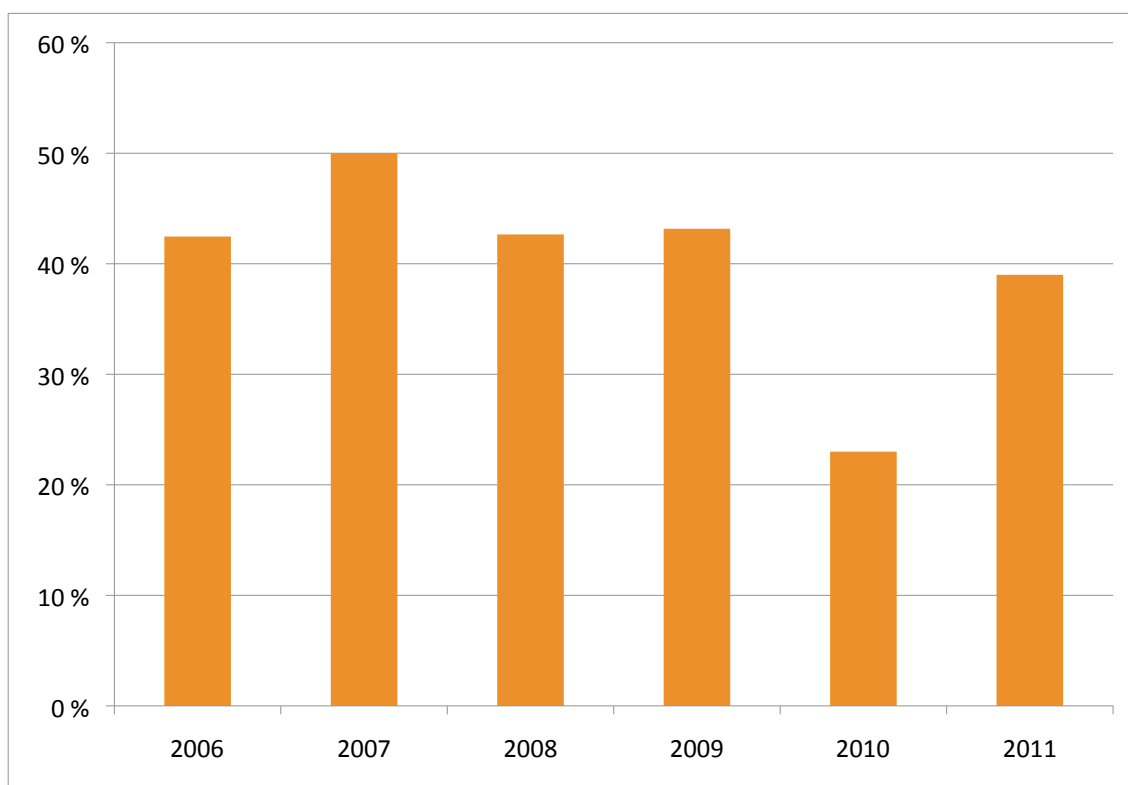
Ny sjanse sikter mot at deltakerne skal gå over til arbeid eller utdanning. Vi har hovedsakelig brukt to kilder til informasjon om overgang til arbeid/utdanning:

1. Registerdata fra SSB
2. Arrangørenes rapportering om deltakerne

SSBs data inneholder utvalgte registerdata for alle deltagerne i Ny sjanse fra 1993 eller fra de kom til landet og inntil desember 2010. I tillegg til bakgrunnsdata, er det registrert arbeidsinntekt og arbeidstid. SSBs undersøkelse inneholder ikke data om utdanningsaktiviteter. Vi har beregnet effektene av Ny sjanse på deltagerne sysselsetting ved å sammenligne deres yrkesaktivitet før og etter Ny sjanse.

Arrangørene rapporterer hvert år en del informasjon om den enkelte deltaker i prosjektene. I tillegg til bl.a. bakgrunnsdata om deltakerne og start- og sluttdato for deltagelse, oppgir arrangørene hvorfor deltagerne har sluttet og hva deres viktigste aktivitet er etter at de har sluttet. Figur 4-1 viser hvor stor andel av de som avsluttet Ny sjanse i ulike år som gikk til arbeid eller utdanning. Andelen som gikk til utdanning varierte mellom 4 og 8 prosent.

Figur 4-1: Andel som gikk til arbeid eller utdanning ved avslutning av Ny sjanse.



Kilde: IMDi, arrangørenes rapporter

Arrangørenes rapporter inneholder ikke informasjon om deltakernes yrkesaktivitet før Ny sjanse og heller ikke informasjon om *hvor mye* deltakerne arbeidet etter Ny sjanse. Dette gjør at rapportene ikke er egnet til å anslå effekten av Ny sjanse på yrkesaktiviteten og dermed på den samfunnsøkonomiske nytten av Ny sjanse.

Mye av den sterke variasjonen i andelen til jobb/utdanning i Figur 4-1 kan tilskrives utviklingen i arbeidsmarkedet. I tillegg har trolig sammensetningen av deltakergruppen i Ny sjanse hatt en virkning. I 2009 begynte man som kjent å trappe ned langtids mottakere av sosialhjelp som

målgruppe og man startet samtidig opp tiltak for ungdom og hjemmeværende kvinner. Endringen av målgruppe kan også ha påvirket overgangen til arbeid/utdanning.

4.1.1 Anslag basert på gjennomsnitt for ulike grupper

På oppdrag fra IMDi, har SSB sammenstilt en del data for personer som deltok på Ny sjanse fra begynnelsen av og fram til oktober 2009. Bare langtids sosialhjelpsmottakere er med i undersøkelsen. SSB fikk kun personnummer og start- og sluttdato for deltagelsen; ikke andre data som arrangørene har registrert. SSB hentet så inn data om bl.a. arbeidstid, lønnsinntekt, yrke og næring for de sysselsatte, utdanningsnivå, m.v. SSBs analyse er dokumentert i Ekeland (2012).

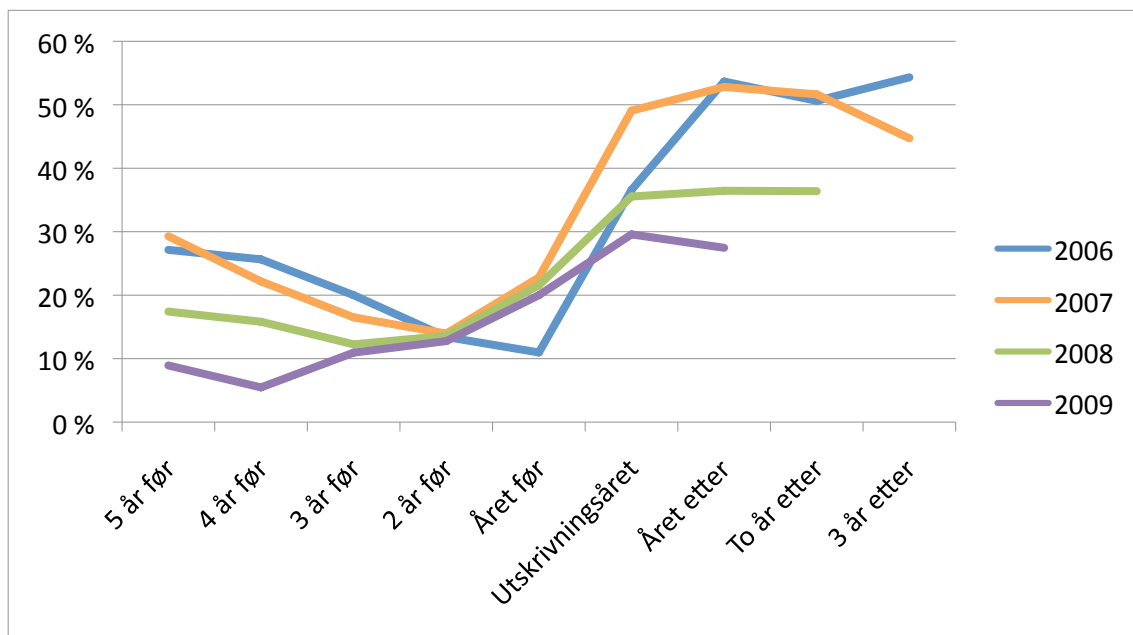
SSB har sammenstilt tallene og beregnet nøkkeltall som for eksempel gjennomsnittlig inntekt, andel med registrert arbeidsinntekt og arbeidstid, m.v. for deltakerne. Disse nøkkeltallene er beregnet for ulike årganger (dvs. hvilke år deltakerne har startet eller sluttet på Ny sjanse). Datamaterialet vi har fått fra SSB inneholder ikke informasjon om deltagelse i utdanning.

Vi vil her dels presentere noen nøkkeltall om lag slik de presenteres i notatet fra SSB og deretter vise resultater av regresjonsanalyser på det samme datamaterialet.

Figur 4-2 viser andel av deltakerne i ulike årskull som hadde lønnsinntekt. Data omfatter kun 2006-08. Grunnen til at vi har utelatt 2005 er at det var svært få avsluttet Ny sjanse dette året, og at disse kan antas å være dominert enten av deltakere det var enkelt å få i arbeid og deltakere som ikke kunne/ville fullføre prosjektet.

Det ser ut til å være et stabilt mønster; andelen av deltakerne som har arbeidsinntekt faller fram til 1-2 år før deltagelsen i Ny sjanse og øker sterkt i det året de går ut.

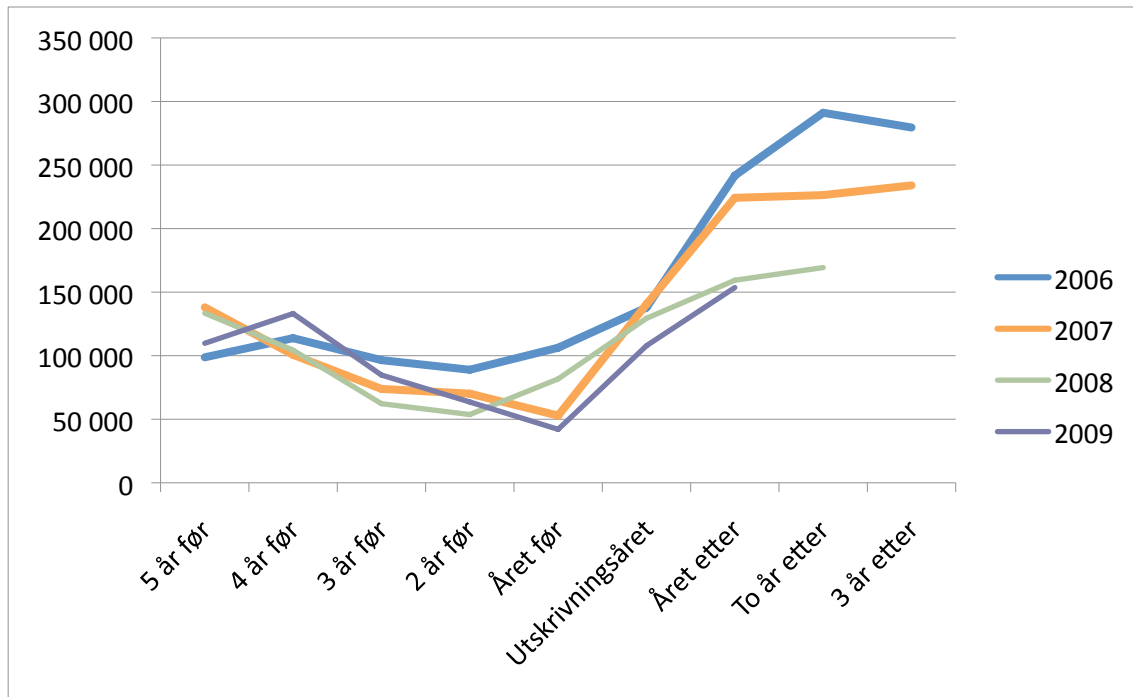
Figur 4-2: Andel av deltakerne i ulike årskull i Ny sjanse som hadde registrert lønnsinntekt. Ordnet etter hvilket år de avsluttet Ny sjanse



Kilde: Ekeland (2012)

Vi har laget en tilsvarende sammenstilling for gjennomsnittlig inntekt for deltakerne. Sammenstillingen omfatter bare de deltakerne som hadde registrert lønnsinntekt. Vi har justert inntektene ved hjelp årsveksten i lønnskostnader per timeverk i nasjonalregnskapet slik at inntektstallene skal være direkte sammenlignbart med lønnsnivået i 2011.

Figur 4-3: Gjennomsnittlig lønnsinntekt for deltakerne før og etter deltagelse i Ny sjanse. 2011-lønnskroner



Kilde: Ekeland (2012), bearbeidet av Proba

Mønsteret for inntektsnivået er omtrent det samme som for andelen som har lønnsinntekt; inntektsnivået faller fram mot deltagelsen i Ny sjanse, men øker allerede enten året før de går ut av Ny sjanse eller det året de går ut fra tiltaket. Inntektsnivået øker så sterkt årene etter, før inntekten flater ut etter to år. Inntektsøkningen var vesentlig lavere for de som gikk ut i 2008 enn de som gikk ut årene før. Dette kan være et resultat av at de som gikk ut i 2008 ikke fikk samme hjelp fra konjunktursituasjonen. 2008 var preget av den internasjonale finanskrisen. I tillegg kan overføring av deltakere til KVP har redusert arbeidsinntektene etter avsluttet Ny sjanse-deltagelse for deltakerne som sluttet i årene 2008-2009.

Man kan bruke tallene for andelen i jobb og inntektsnivået for disse til å anslå effekten av Ny sjanse. For å lage anslaget, må man bl.a. gjøre forutsetninger om hvilke år som skal brukes til å definere "før" og "etter". Figur 4-2 og Figur 4-3 tyder på at yrkesaktiviteten blant deltakerne faller de siste årene før de starter på tiltaket. Dette tyder på at Ny sjanse fanger opp en del som er på vei ut av arbeidsmarkedet, men det er også mulig at utsiktene til å delta på Ny sjanse i seg selv kan redusere yrkesaktiviteten eller at mangel på yrkesaktivitet ville vært midlertidig. Man kan derfor ikke regne de aller siste årene før prosjektstart som representative for hvilken yrkesaktivitet man kan forvente av disse personene på sikt. For å redusere risikoen for å overdrive effekten av Ny sjanse, har vi valgt å bruke nivået på lønnsinntekten og yrkesaktiviteten 1-5 før Ny sjanse som uttrykk for "før". Figurene tyder også på at nivået på lønnsinntekten og yrkesaktiviteten fortsetter å stige også fra det første til det andre året etter at de har gått ut av Ny sjanse. Vi har valgt å bruke år 1-2 år etter Ny sjanse som "etter". Anslaget for effekter ved denne metoden er gjengitt i Tabell 4.1.

Tabell 4.1: Anslag for effekt av Ny sjanse ved gjennomsnittstall. Inntektstall er omregnet til 2011-lønnskroner

	Siste 5 år før	1-2 år etter	Endring
Andel med inntekt	17 %	44 %	27 %
Gjennomsnittsinntekt for dem med inntekt	90 220	193 343	103 123
Hele gruppens gjennomsnittsinntekt	15 366	85 854	70 487

Regnet i 2011-kroner, kan effekten av Ny sjanse på inntekten til en gjennomsnittlig deltaker anslås til nær 70 500 kroner. Effekten av økt andel som har arbeidsinntekt har større betydning enn effekt av økt inntektsnivå for dem som har arbeidsinntekt.

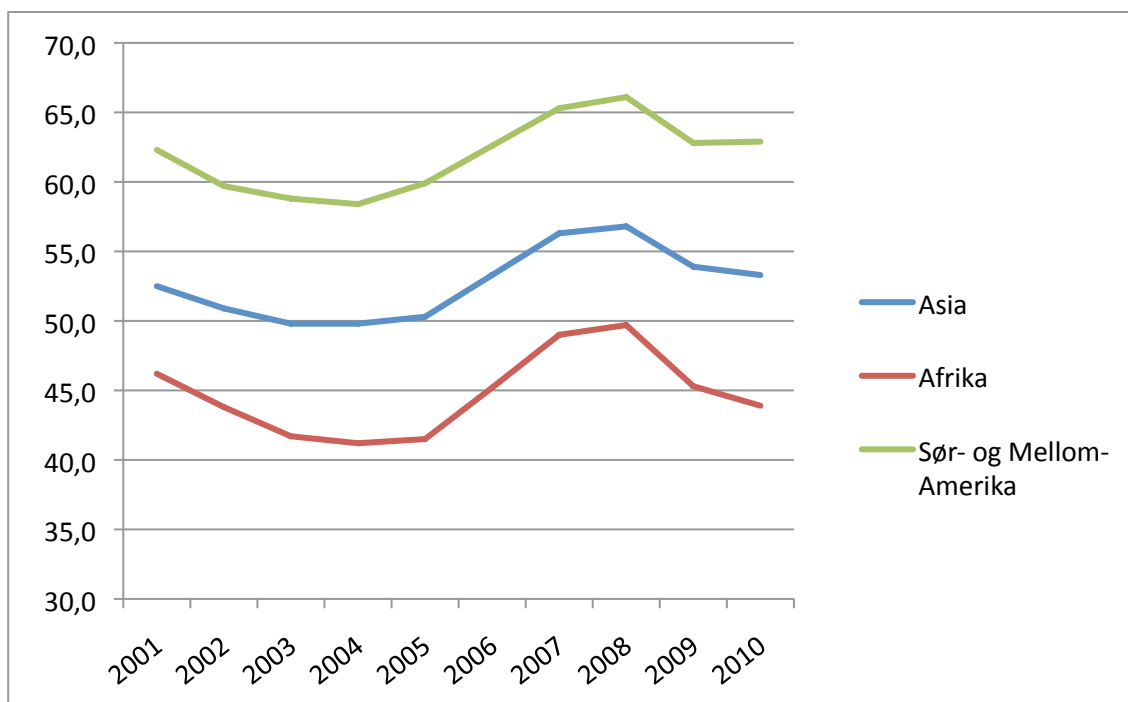
Den beregnede effekten varierer sterkt mellom de tre avslutningsårene 2006-2008. Vi kan ikke anslå effekten for 2009 fordi vi ikke har inntektstall for 2011.

Tabell 4.2: Beregnet effekt av Ny sjanse for ulike avslutningsår. 2011-lønnskroner

Avslutningsår	Anslått effekt på deltakernes inntekt
2006	119 308
2007	99 410
2008	45 801

Inntekten etter Ny sjanse er beregnet for to år. Også for de som gikk ut av Ny sjanse i 2007, er deres inntekt etter tiltaket preget av finanskrisen. De som gikk ut av Ny sjanse i 2006 kom ut til et arbeidsmarked preget av høy etterspørsel etter arbeidskraft. Dette illustreres i Figur 4-4. Figuren viser at andelen sysselsatte blant innvandrere falt fram til 2004-05, steg i årene 2006-08, men falt i 2009 og -10. Dette taler for at blant de som gikk ut av Ny sjanse i 2006 ville andelen sysselsatte og inntektsnivået for de sysselsatte økt i perioden 1-2 år etter selv om de ikke hadde vært innom tiltaket. De som gikk ut i 2007, hadde ikke samme hjelp fra den generelle arbeidsmarkedssituasjonen, mens de som gikk ut i 2008 møtte et arbeidsmarked som var vanskeligere 1-2 år etter enn da de startet på tiltaket. Dette forklarer ganske sikkert noe av den tidsutviklingen som er beskrevet i Tabell 4.2.

Figur 4-4: Andel sysselsatte blant innvandrere. Innvandrere fra utvalgte regioner. 2001-10. I prosent av bosatte.



Kilde: SSB. Arbeidsmarkedsstatistikk

Metoden over har flere svakheter. Ett problem er at ikke alle de senere deltakerne i Ny sjanse har vært i Norge i alle årene som ligger til grunn for anslagene i Tabell 4.1. Årsgjennomsnittene kan dermed være påvirket av endringer i sammensetning av gruppen. Et annet problem er at metoden er dårlig egnet til korrigere for konjunkturer og andre forhold som på en systematisk måte påvirker gruppens yrkesaktivitet og inntekt.

4.1.2 Regresjonsanalyse

En annen metode for å anslå effekten av Ny sjanse ved hjelp av registerdataene er regresjonsanalyse. Fordelen ved å benytte regresjonsanalyse er at det gir mulighet for å ”kontrollere for” andre faktorer som påvirker lønnsnivået, slik at effekten av Ny sjanse blir mer rendyrket. I vedlegget er det diskutert ulike spesifikasjoner av regresjonsmodeller. Vi har her valgt å fremstille resultatene av en regresjonsmodell med såkalt ”random effects”.

Hovedproblemet med denne typen effektanalyser er at man ikke vet hvordan det ville gått med deltakerne hvis de ikke hadde deltatt på Ny sjanse. Ofte bruker man en kontrollgruppe – dvs. en sammenligningsgruppe som ikke har deltatt i tiltaket – for å anslå hvordan det ville gått med deltakerne hvis de ikke hadde deltatt. Vi har ikke data for en gruppe som er tilstrekkelig like deltakerne på Ny sjanse til at gruppen kan regnes som en kontrollgruppe. Imidlertid er det i alle år vi har data for være noen personer som verken har påbegynt eller fullført Ny sjanse, noen som deltar i Ny sjanse og noen som har fullført. Regresjonsanalysene er egnet til å utnytte den informasjonen som ligger i tidsforløpet mellom deltagelse på Ny sjanse og inntektsutviklingen. Videre fanger analysene opp at hver deltaker er forskjellig på en måte som påvirker vedkommendes inntektsnivå og at inntektsnivået for gruppen som helhet endres over tid, også av andre grunner enn at deltakerne blir eldre og at de deltar i og avslutter Ny sjanse. Vi mener derfor at analysen er egnet til å anslå effekten av Ny sjanse for disse deltakerne. Hvis vi hadde hatt en kontrollgruppe, ville dette kunnet bidra til å gjøre anslagene mer robuste. Hvis fordelingen til henholdsvis Ny sjanse og kontrollgruppen hadde skjedd ved tilfeldig trekning, ville ytterligere usikkerhet blitt fjernet.

Inntektsdataene i materialet starter i 1995, og vi har derfor ikke tatt med data for årene før. Det gjenstår 9 965 observasjoner fordelt på 892 personer. Tabell 4.3 viser hvilke variable som er brukt i

regresjonsanalysen og oppsummerer resultatene. En mer detaljert framstilling av den samme regresjonen samt av noen alternative modeller er gjengitt i vedlegg 1.

Tabell 4.3: Variable brukt i regresjonene samt resultater i form av beregnede koeffisienter. 2011-kroner

Variabel	Kommentar	Resultat RE
Om de har fullført Ny sjanse	"Fullført" betyr at har vært, men ikke lenger er registrert som deltaker	46 983
Antall måneder de deltar på Ny sjanse det aktuelle året	Kan fange opp "innlåsningseffekter", dvs. eventuell reduksjon i ordinær yrkesaktivitet mens de er på Ny sjanse	-616 (Tilsvarende – 7 392 per år)
Hvilket år det gjelder	Kan fange opp betydningen av både lønnsvekst og konjunkturforhold	Se Figur 4-5
Personens alder	Normalt øker inntekt med alder inntil man når ca. 40 år.	1 126
Kvadratet av persons alder	Annengradsleddet vil kunne fange opp at lønnsnivået når en topp og kanskje faller etter en viss alder	-15
Personens kjønn		16 613 for menn
Landbakgrunn (Somalia, Irak, ..)		Se vedleggstabell 3
Personens utdanningsnivå (godkjent i Norge)	4 nivåer	Se vedleggstabell 4

Alle koeffisientene har de forventede fortegn. Bortsett fra koeffisientene som skal fange opp betydningen av alder, er alle koeffisientene signifikant forskjellig fra null (med 99 prosent sannsynlighet).

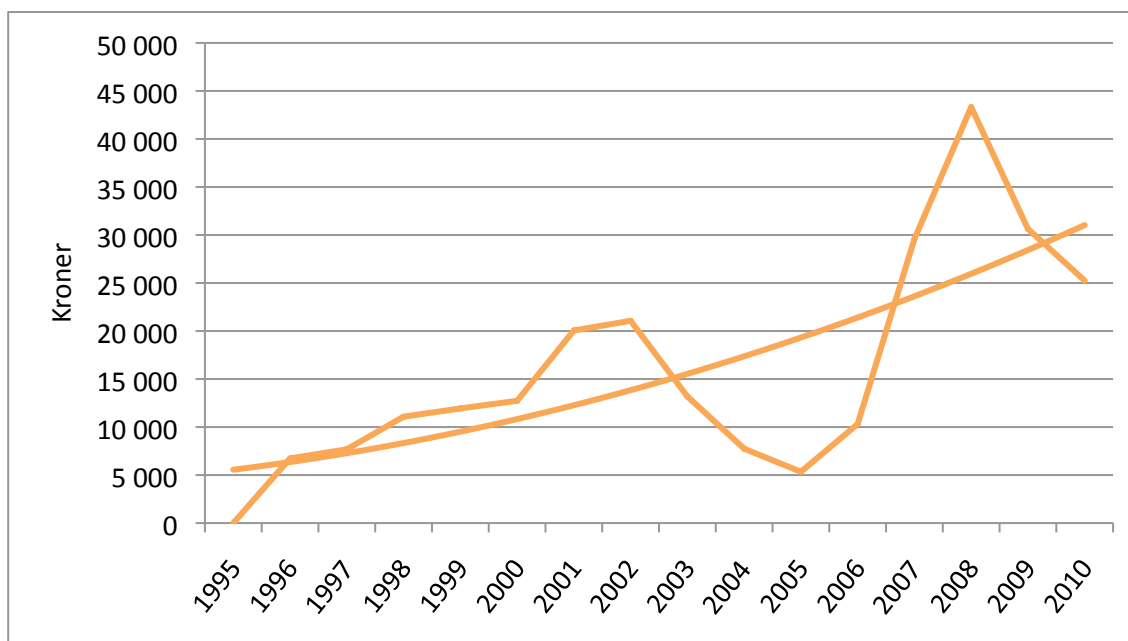
RE-modellen gir en estimert virkning av Ny sjanse på årsinntekten på kr. 46 983. Dette er det anslaget vi vil bruke som hovedalternativ for virkningene i Ny sjanse. Referanseåret er 2010, og effekten kan derfor sies å være beregnet i 2010-kroner. Samtidig tilsier beregningene at mens deltakerne er på Ny sjanse, reduseres deres arbeidsinntekter tilsvarende kr. 7 392 per år.

Også bosettingsår inngår i regresjonen. Bosettingsår har, noe overraskende, tilsynelatende ingen signifikant effekt på deltakernes inntektsnivå.

I regresjonsmodellene har vi lagt inn dummy-variable for alle år utenom referanseåret 2010. Disse variablene vil fange opp endringer i deltakernes gjennomsnittlige årsinntekt som ikke kan tilskrives endringer i de andre variablene vi har inkludert. Ettersom vi også har med alder som variabel, skal dummy-ene tolkes som uttrykk for inflasjon og konjunkturforhold og eventuelle andre forhold som vi ikke har tatt hensyn til og som påvirker gjennomsnittsinntekten for denne gruppen. De beregnede årseffektene er gjengitt i Figur 4-5.

I hovedsak er det samsvar mellom inntrykket man får fra henholdsvis Figur 4-4 og Figur 4-5; sysselsettingen blant personer med innvandringsbakgrunn er sterkt påvirket av konjunkturforhold. I regresjonen framstår 2005 som et bunnpunkt, mens 2004 var bunnpunktet i sysselsettingsandelene. Det er ikke overraskende at det er visse avvik; deltakerne i Ny sjanse utgjør ikke et representativt utvalg av innvandrere. Derfor er det ikke å forvente at deres inntekter og sysselsetting utvikler seg helt i takt med de store innvandringsgruppene.

Figur 4-5: Beregnede årseffekter i regresjonen (RE) samt trendlinje. Effekt på lønnsinntekt. Kroner.



Kilde: Egne beregninger

RE-modellen gir også estimater på effekten av ulike konstante egenskaper ved individene for vedkommendes inntektsnivå. Slike egenskaper er kjønn og landbakgrunn. I vårt materiale er også utdanningsnivå konstant. I gjennomsnitt har mennene i vårt datamateriale kr. 16 613 høyere inntekt enn kvinnene. Vi har brukt bakgrunn fra Somalia som referanse. De øvrige alternativene vi har definert og forskjellen i gjennomsnittsinntekt fra "Somalia" er gjengitt i Vedleggstabell 3. Ved beregningen av betydningen av landbakgrunn er det kontrollert for forskjeller i alder, kjønn og (norsk) utdanning.

På grunn av at våre data i beste fall omfatter kun noen få år etter at deltakerne har gått ut av Ny sjanse, er de dårlig egnet til å anslå varigheten av effekten på sysselsettingen. Andres forskning på endringer i arbeidsmarkedsstatus for personer med innvandringsbakgrunn tyder på at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har lavere sannsynlighet for å komme fra yrkesmessig passivitet og til arbeid, og høyere sannsynlighet for å gå tilbake til passivitet enn det majoritetsbefolkningen har. Vi viser her til Nerland (2008) samt til omtalen av problemene med "vedvarende lavinntekt" i NOU 2011:14. Nerland viser for eksempel at blant de som var i aldersgruppen 30-32 år og uten arbeidsinntekt i 2002, var det i majoritetsbefolkningen 70 prosent som var i arbeid i 2006, mens bare 37 prosent av innvandrerne fra Afrika.

Vi vil forøvrig også vise til at Figur 4-2 og Figur 4-3 tyder på at deltakerne som gikk ut fra Ny sjanse i 2006 og -07 i hovedsak opprettholdt sin sysselsettingsandel og gjennomsnittsinntekt gjennom nedgangskonjunkturen i 2009-10.

Vi anser varigheten av sysselsettingseffekten som den viktigste usikkerheten i våre anslag for tallfestede virkninger av Ny sjanse, og har derfor laget sensitivitetsanalyser knyttet til varighet av virkningen (jf. 5.1).

4.1.3 Korreksjon for lønnstilskudd

Trolig betales det lønnstilskudd til enkelte av arbeidsgiverne som ansetter tidligere deltakere på Ny sjanse. Vi har ikke data for utbetalt lønnstilskudd, men har laget et anslag ved hjelp av data fra Kvalifiseringsprogrammet.

Det finnes to typer lønnstilskudd – tidsbegrenset og tidsubegrenset. Tidsbegrenset lønnstilskudd er det mest vanlige. Det kan betales i maksimalt ett år. Tilskuddet kan utgjøre maksimalt 50 prosent

av lønnsutgiftene. Tidsubegrenset lønnstilskudd kan gis ved ansettelse av personer med varig nedsatt arbeidsevne. Dette er neppe særlig mye brukt blant deltakerne fra Ny sjanse.

I en del av årene har arrangørene rapportert om deltakerne har gått til arbeid med lønnstilskudd. Av de 403 deltakerne som denne rapporteringen omfatter, var det 15 deltakere (eller om lag 4 prosent) som det ble betalt lønnstilskudd for. Vi har også fått data fra NAV om bruk av lønnstilskudd for deltakere som har gått ut av KVP. Statistikken viser at av de som gikk ut fra KVP i 2011, gikk 28 prosent over til ordinært arbeid uten tilskudd, 5 prosent til arbeid med tidsbegrenset tilskudd og 0,5 prosent til arbeid med tidsubegrenset tilskudd. Blant dem som gikk ut i arbeid etter KVP var det dermed 15 prosent som det ble betalt lønnstilskudd for. Hvis disse i gjennomsnitt hadde samme lønnsinntekt som de andre som kom ut i arbeid og det ble brukt maksimal støtteandel og varighet i alle sakene, tilsvarte lønnstilskuddet 7,5 prosent av inntektsnivået for de sysselsatte det første året. Antar man at dette også gjelder for deltakerne som har fullført Ny sjanse, gir dette et gjennomsnittlig lønnstilskudd på kr. 13 600 for de som kom ut i arbeid og kr. 5 500 per deltaker, når man regner med alle. Dette skal legges inn som en del av kostnadene ved Ny sjanse, evt. trekkes fra anslaget for nytte det første året etter at deltakerne har avsluttet tiltaket.

4.2 Familiens yrkesdeltagelse og mestrings

Det finnes en del forskning om virkninger av hvordan innvandreres yrkesdeltagelse, språkferdigheter, m.v. påvirker deres barn. Hovedkonklusjonen i denne forskningen er at foreldrenes ferdigheter og deltagelse har klare effekter for deres barns yrkesdeltagelse.

Van Ours (2002) er en analyse av yrkesaktivitet blant annengenerasjons innvandrere i Nederland. Annengenerasjons innvandrere har lavere yrkesaktivitet enn ungdom uten innvandringsbakgrunn. Mye av forskjellen kan forklares med forskjeller i utdanning. Selv etter å ha kontrollert individenes yrkesdeltagelse og lønnsnivå for alder, kjønn og utdanning, har etterkommere etter innvandrere lavere yrkesdeltagelse enn dem uten innvandrerbakgrunn. Men gitt at man har jobb, finner de at lønn og andre kjennetegn ved stillingene er uavhengig av innvandringsbakgrunn. De finner dessuten at hvis man kontrollerer for foreldrenes yrkesdeltagelse, forsvinner mesteparten av forskjellen mellom dem med innvandrerbakgrunn og de andre. Betydningen av dette funnet har vi forsøkt å beregne nedenfor.

Blau et.al. (2008) viser også at foreldrenes utdanning og yrkesaktivitet har betydning for annen generasjons innvandrere. De analyserer data fra USA. Annen generasjons innvandrere tilpasser seg mer likt den øvrige befolkningen enn det deres foreldre gjorde, men forskjellen mellom annen generasjon og den øvrige befolkningen er preget av hvor forskjellige deres foreldre var fra gjennomsnittsbefolkningen. Kvinners barnetall og yrkesaktivitet er sterkest preget av morens tilpasninger på samme områder, men kvinnes utdanningsnivå er mest påvirket av farens utdanning.

Herault & Kalb (2009) finner tilsvarende resultater for sysselsetting og utdanning blant første- og annengenerasjons innvandrere i Australia; Effektene på sysselsetting går hovedsakelig fra mor til datter og fra far til sønn. Effektene på sysselsetting går både via effekter på barnas utdanning og direkte på yrkesaktivitet når man kontrollerer for barnas utdanningsnivå.

Det finnes også en rekke studier av hvordan innvandrerforeldres beherskelse av vertslandets språk påvirker barnas språkutvikling. Det er en klar sammenheng mellom foreldrenes og barnas språkferdigheter (jf. for eksempel Blau (2008) og Casey (2007)).

Virkning på barnas sysselsetting

På bakgrunn av forskningen over kan man lage enkelte regneeksempler for betydningen av Ny sjanse for yrkesaktiviteten blant etterkommerne etter deltakerne. Olsen (2009) inneholder en rekke sammenstillinger av data om yrkes- og utdanningsaktivitet blant unge med innvandringsbakgrunn. Gruppene med innvandringsbakgrunn omfatter ikke personer med bakgrunn fra EU og Nord-Amerika. Data viser følgende andelen "aktive" (yrkesaktiv og/eller i utdanning) i aldersgruppen 30-34 år i 4. kvartal 2009:

Tabell 4.4: Andel aktive (i arbeid og/eller utdanning) i aldersgruppen 30-34 år som andel av bosatte. 4. kvartal 2009

Innvandringsstatus	Andel aktive	Differanse fra personer uten innvandringsbakgrunn
Innvandrere	63,8 %	24,0 %
Norskfødt av innvandrereforeldre	74,7 %	13,1 %
Personer uten innvandringsbakgrunn	87,8 %	- -

Kilde: Olsen (2009)

I avsnitt 4.1.1 viste vi at før Ny sjanse var det 10-20 prosent av deltakerne som var yrkesaktive. Etter tiltaket hadde andelen økt til 30-40 prosent. Sammenligner man disse tallene med Tabell 4.4: Andel aktive (i arbeid og/eller utdanning) i aldersgruppen 30-34 år som andel av bosatte. 4. kvartal 2009, ser man at deltakerne ikke er representative for innvandringsbefolkningen generelt.

Det er få norskfødte av innvandrereforeldre fra Asia og Afrika i Norge. De fleste av disse er unge. Vi har derfor ikke godt grunnlag for å si noe om yrkesdeltagelsen til denne delen av befolkningen når de blir middelaldrende og eldre. Dette øker usikkerheten om hvor sterk virkning foreldrenes yrkesdeltagelse vil ha.

Forskningen vi refererte til over, tilsier at også etterkommerne etter deltakerne ville fått betydelig lavere yrkesaktivitet enn gjennomsnittet for etterkommere etter innvandrere. Forskningen indikerer også at Ny sjanse vil bidra til å heve yrkesaktiviteten blant deltakernes barn, men vi har ikke grunnlag for å anslå hvor sterk denne effekten vil bli. Vi vil her illustrere hvor viktig denne effekten kan tenkes å være.

Ny sjanse løfter yrkesaktiviteten blant deltagerne med om lag 20 prosentpoeng. Dette utgjør noe mer enn differansen i yrkesaktiviteten mellom en gjennomsnittelig innvandrer og en gjennomsnittsnordmann. Kombinerer man dette med funnet hos van Ours, virker det ikke urimelig å anta at Ny sjanse kan bidra til å løfte yrkesaktiviteten blant deltakernes barn med rundt 12-13 prosentpoeng, tilsvarende differansen i yrkesdeltagelsen mellom gjennomsnittsbefolkningen og norskfødte av innvandrereforeldre. Man kan videre anta at hver innvandrer har om lag 2,4 barn i gjennomsnitt⁶. Videre kan man anta at barna blir yrkesaktive om 20 år⁷. Hvis de som blir yrkesaktive arbeider fulltid og oppnår en inntekt på kr. 370 000 i gjennomsnitt (justert for reallønnsvekst), får vi at nytteeffekten av Ny sjanse på yrkesaktiviteten til deltakernes barn blir vel kr. 554 000 over en 10-årsperiode.

Fordi flere av forutsetningene i regneeksempelet over er svært usikre, har valgt å ikke inkludere noe tallfestet anslag for effekten på etterkommernes yrkesaktivitet. Regneeksempelet indikerer at effekten kan bli betydelig.

4.3 Utdanning

Hvis en utdanning gir en "normal" avkastning, vil deltagelse i utdanning gi om lag den samme samfunnsøkonomiske lønnsomheten som å arbeide. Det finnes en rekke beregninger av lønnsomheten ved å ta utdanning i Norge. Bhuller et. al. (2011) konkluderer med at utdanning i Norge gir lav avkastning. Analysen er basert på individuelle inntektsdata og reflekterer ikke nødvendigvis nytten for samfunnet. Bosworth & Collins (2003) peker på sprikende funn i makroøkonomiske beregninger av den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning og

⁶ I følge artikkel av Lars Østby, seniorforsker ved Statistisk sentralbyrå, i Morgenbladet 25. August 2011, får hver innvandrerinne om lag 2,4 barn i gjennomsnitt. Tallet gjelder kvinner fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS, tilsvarende den tidligere gruppering "ikke-vestlige land"

⁷ I gjennomsnitt er deltakerne på Ny sjanse 35 år gamle.

mangelen på samsvar mellom mikro- og makrobaserte studier. De konkluderer likevel med at utdanning er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Selv om det er usikkert hvordan utdanning skal verdsettes, er vårt hovedproblem likevel mangel på data. De individdata vi har fått fra SSB inneholder ikke informasjon om deltagelse i utdanning. Deltakerrapportene fra arrangørene tyder på at 4-8 prosent av deltakerne som utskrives fra Ny sjanse går til utdanning. Andelen varierer fra år til år. Ekeland (2012) tyder på at nær 10 prosent av deltakerne i Ny sjanse er i utdanning, men rapporten er ikke egnet til å anslå effekt i form av endring i deltagelse i utdanning.

Intervjuene vi gjorde med deltakere, indikerte at mange ungdommer som deltar i Ny sjanse ikke har fullført videregående skole, men at Ny sjanse, og da kanskje særlig arbeidspraksisen, stimulerer dem til å ta mer utdanning.

Vi har laget en beregning forutsatt at

- deltagelse i utdanning er like nyttig som yrkesaktivitet
- innlåsningseffekten er like sterk for utdanning som for arbeid
- brukt arrangørenes rapportering av overgang til utdanning som et anslag på effekt

Med disse forutsetningene, ville nytten i form av økt deltagelse i utdanning blitt om lag 100-180 tusen kroner. Den siste av de tre forutsetningene innebærer ganske sikkert en overvurdering av effekten av Ny sjanse.

Vi mener at forutsetningene bak disse beregningene er såpass usikre at vi holder virkning på utdanning utenfor tallfesting av samfunnsøkonomiske virkninger av Ny sjanse.

4.4 Livskvalitet, helse og kriminalitet

De som får arbeid som følge av Ny sjanse vil få økt sine forbruksmuligheter. Dette vil ofte gi økt livskvalitet. Verdien av økte forbruksmuligheter er reflektert i verdien av økt sysselsetting.

Når en person blir yrkesaktiv, vil dette medføre en rekke andre endringer i livssituasjonen for vedkommende og kanskje også vedkommendes familie. Verdsettingen av disse endringene må baseres på de aktuelle personenes egne vurderinger. I utgangspunktet kan endringene være både positive og negative.

Henriksen (2010) viser en klar sammenhengen mellom innvandreres sysselsetting på den ene siden og norskkunnskaper og om man har norske venner på den andre. Videre vises det også en sammenheng mellom yrkesaktivitet og fravær av følelsen av ensomhet og ulike former for psykisk ubehag (nervøsitet, håpløshet, bekymring, m.v.). Undersøkelsen er ikke egnet til å identifisere årsakssammenhenger, og den gir derfor ikke grunnlag for å hevde at økt yrkesaktivitet gir økt livskvalitet på disse områdene. Årsakssammenhengen kan være motsatt, dvs. at man lettere får jobb hvis man er tilfreds og har godt nettverk. Intuitivt virker det rimelig å anta at årsakssammenhengene går begge veier.

Selv om vi ikke kjenner til studier som søker å påvise en årsakssammenheng mellom innvandreres yrkesaktivitet og livskvalitet (utover det som følger av høyere inntekt), mener vi det er grunn til å tro at det er en slik sammenheng. Både mangel på studier som kan vise styrken i disse effektene og metodiske problemer knyttet til å tallfeste verdien av slike livskvaliteter gjør at vi ikke har inkludert disse i tallfestede nyttevirksomheter.

Personer med innvandringsbakgrunn har i gjennomsnitt svakere helse enn den øvrige befolkningen. Noe av dette skyldes trolig kunnskap. I en del av Ny sjanse-prosjektene legges det betydelig vekt på opplæring om helse, herunder om helsekonsekvenser av kosthold og livsstil. I enkelte prosjekter er det også lagt inn fysiske trening. Nerland (2008) og andre viser at innvandrere er overrepresentert blant brukere av helserelaterte velferdsytelser. Hvis Ny sjanse lykkes med å få deltakerne til å forebygge helseplager hos seg og eventuelt sin familie, vil dette kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske bidrag både i form av trivsel/livskvalitet, mindre bruk av helsetjenester og økt yrkesdeltagelse for deltakerne og deres familier.

Intervjuene vi har gjort med deltakerne tyder klart på at Ny sjanse gir økt livskvalitet, selv for dem som ikke kommer i jobb. Arbeidspraksis oppfattes som svært positivt. Dette er knyttet til at deltakerne lærer noe og blir integrert i fellesskapet av ansatte. For de som kommer i arbeid, gir dette økt selvfølelse. De som får forbedret norskkunnskapene sine bli også mer integrert på ulike arenaer og får styrket samhandling med barna, barnehagen og skolen.

Så vidt vi kjenner til, er det kun ett av Ny sjanse-prosjektene som er særlig rettet mot personer som har vært dømt for kriminelle handlinger. Innvandrere og norskfødte med to innvandrereforeldre er overrepresentert i kriminalstatistikken. Yrkesaktivitet reduserer trolig kriminalitet. Unge er overrepresentert blant kriminelle. Trolig er det derfor ungdomsprosjektene som har størst virkning på kriminalitet. Vi har ikke grunnlag for å anslå omfanget av virkningen. Redusert kriminalitet gir samfunnsøkonomiske gevinster i form av reduserte kostnader til rettspleie og redusert frykt og bruk av sikringstiltak blant dem som ville blitt rammet av forbrytelser.

Vi mener at det er overveiende sannsynlig Ny sjanse bidrar til redusert kriminalitet, særlig ved å få ungdom som ellers ikke ville deltatt verken i arbeid eller utdanning over i aktivitet med tilhørende mulighet for egen inntekt. Intervjuene vi har gjennomført, støtter opp under denne konklusjonen, men antall intervjuer som omhandlet dette temaet var svært lavt.

4.5 Virkning for nærmiljøet

Det har vært en del offentlig debatt og forskning omkring fordeler og ulemper ved tendensene til etnisk segregering ved at minoritetsgrupper ofte har et mer konsentrert bosettingsmønster enn majoritetsbefolkningen. I denne debatten og forskningen har ett spørsmål vært om det er en form for "smitteeffekt" i ulike levekårskomponenter. Er det for eksempel slik at et individs sannsynlighet for å bli sysselsatt påvirkes av sysselsettingsandelen i nærmiljøet, også utover virkningen av at de konkurrerer på samme arbeidsmarked? Man kan tenke seg en "smitteeffekt" for eksempel gjennom ulike grader av aksept for å ha lav inntekt, for å være yrkespassiv, m.v. eller gjennom at nettverk er viktig for å få jobb og det derfor er viktig å kjenne mange som er sysselsatt.

Det finnes mange studier av om bosted i eller utenfor "innvandrerbymråder" har betydning for innvandreres sjanser på arbeidsmarkedet og levekår forøvrig. Aalandslid (2009) finner at når man kontrollerer for landbakgrunn og andre kjennetegn ved individuelle innvandrere, har de som bor i bydeler i Oslo med høy innvandringsandel like gode levekår som dem som bor i bydeler med lav innvandringsandel. Dette tyder på at det ikke finnes noen smitteeffekt.

Musterd (2008) konkluderer med at innvandrere til Sverige som bor i områder hvor samme innvandringsgruppe er konsentrert tjener betydelig mindre enn andre med samme innvandringsbakgrunn. I deres gjennomgang av litteraturen på området, konkluderer de med at både teoretiske og empiriske analyser viser sprikende konklusjoner på det samme spørsmålet.

Undersøkelsen til Musterd og de fleste andre analyser av sammenhengen mellom befolkningssammensetningen der et individ bor og vedkommendes arbeidsmarkedsstatus må tolkes med varsomhet. Man kan ikke nødvendigvis tolke en slik sammenheng som én bestemt årsakssammenheng. For eksempel kan en samvariasjon mellom yrkesdeltagelsen i nærmiljøet og den enkeltes arbeidsmarkedsstatus (kontrollert for alder, kjønn, utdanning, m.v.) enten forklares med at nærmiljøet påvirker den enkeltes arbeidsmarkedsstatus og at de som får jobb velger å flytte til områder med høy yrkesdeltagelse.

Galster (2008) forsøker å rendyrke effekten av nærmiljøet ved å studere utelukkende personer som ikke har flyttet i løpet av observasjonsperioden. De studerer effekten av inntektsfordelingen i ulike bydeler i de tre største svenske byene på individenes arbeidsmarkedsstatus. De finner en moderat positiv effekt av å bo i områder med få lavinntektshusholdninger på sannsynligheten for å få jobb. Studien har ikke fokus på innvandringsstatus.

I følge Bergström (2010) finnes det ingen holdbare analyser av effekten av naboskapets etniske eller sosioøkonomiske sammensetning på individenes arbeidsmarkedstilknytning. Alle eksisterende studier, også Galster (2008) har – ifølge Bergström – metodiske svakheter som gjør at man ikke kan tolke samvariasjonen som indikasjoner på årsakssammenhenger. Med den datatilgangen man har i Norge, mener vi det er mulig å lage holdbare analyser av disse problemstillingene.

En alternativ strategi for å analysere årsakssammenhengen kan være å se på om flytting til/fra etnisk konsentrerte områder påvirker ulike individers arbeidsmarkedsstatus. Ett problem med denne strategien kan være at endring av arbeidsmarkedsstatus kan være årsak til flytting, og ikke omvendt. Ved å studere tidsforløpene (hva kommer først, jobb eller flytting?), kan man sannsynliggjøre hvilken retning kausaliteten går. Hvis man finner at det er en smitteeffekt, kan dette tyde på at økt sysselsetting ved hjelp av Ny sjanse, vil kunne ha positive ringvirkninger gjennom deltakere som bor i områder med høy konsentrasjon av innvandrere.

Man kan også i teorien analysere denne typen smitteeffekt mer direkte. Hvis man har gjennomført Ny sjanse overfor en betydelig andel av en innvandringsgruppe (kategorisert for eksempel ved landbakgrunn) i et avgrenset geografisk område, kan man sammenligne sysselsettingsutvikling for resten av denne innvandringsgruppen i området med sysselsettingsutviklingen den øvrige befolkningen i området. Det er mulig at det finnes Ny sjanse-prosjekter som kunne brukes til en slik analyse. Kanskje kan det store prosjektet overfor somaliske menn i Fredrikstad være mest aktuelt.

Etter vår mening, er det ikke et forskningsmessig grunnlag for å si om det er en smitteeffekt fra innvandreres integrering i arbeidslivet, kunnskaper om vertslandet og dets språk, m.v. til andre utenfor deres egen familie. Det er interessant at et aktuelt norsk forskningsarbeid (jf. Markussen og Røed, 2012) finner at det ser ut til å være en smitteeffekt i bruk av ulike velferdsordninger (herunder sykepenges, arbeidsavklaringspenges, uføretrygd, arbeidsledighetsstrygd og sosialhjelp) gjennom familie, venner og naboskap, men at smitteeffekten ikke ser ut til å krysse etniske skillelinjer. Denne forskningen ser på ulike ordninger som gir inntektssikring for dem som ikke har arbeidsinntekt.

I intervjuene med deltakerne, stilte vi ikke direkte spørsmål om smitteeffekt, men enkelte av intervjuene ga likevel en viss støtte for at den enes yrkesaktivitet kunne påvirke andres, bla. gjennom at barna deres var opptatt av hva som var "vanlig" og at foreldrene skulle være "vanlige".

Vi mener at selv om forskning ikke gir entydig støtte til at det er en smitteeffekt knyttet til yrkesaktivitet, mener vi det er overveiende sannsynlig at det er en slik effekt, men det er ikke grunnlag for å tallfeste den.

4.6 Metoder for tallfesting av andre virkninger

I oppdragsbeskrivelsen har IMDi spesifisert at de ønsker en drøfting av metoder for å beregne de virkningene som ikke tallfestes i prosjektet.

Familiens, barnas og andre nærstående yrkesaktivitet

I avsnitt 4.2 vises det til utenlandsk forskning hvor det er tallfestet ringvirkninger av én persons yrkesaktivitet til yrkesaktivitet hos vedkommendes barn. De samme metodene kan brukes for å beregne yrkesaktivitet hos andre nærstående. Slike beregninger må baseres på tidsserier for store populasjoner, data som viser slektskap mellom individene samt bakgrunnsdata som vi vet er korrelert med yrkesaktivitet (kjønn, alder, bosted, utdanning, innvandringsbakgrunn, etc.). Man kan så se om økt/reduert yrkesaktivitet hos én person påvirker yrkesaktiviteten hos nærstående i samme eller påfølgende perioder, kontrollert for de nærståendes bakgrunn og endringer i yrkesaktivitet hos sammenlignbare individer i befolkningen for øvrig. Det er også mulig å gjøre disse beregningene spesielt for deltakere i Ny sjanse.

Utdanning

Beregning på effekter via utdanning krever dels at man beregner effekt på utdanningsaktivitet og dels at man beregner effekten av utdanningsaktiviteten på nytte i form av trivsel, mestring, bidrag til produksjonen, m.v.

Man kan bruke tidsserier med individdata for beregne om sannsynligheten for delta i utdanning og for å fullføre ulike utdanningsnivåer påvirkes av Ny sjanse. Det vil være en klar fordel å ha data også for sammenligningsgrupper - personer med tilsvarende bakgrunn og som ikke har deltatt på

Ny sjanse, for eksempel fordi de bor på steder hvor det ikke finnes noe Ny sjanse prosjekt. Det vil være en fordel om man har relativt lange tidsserier.

Det er sterk korrelasjon mellom utdanning og en rekke forhold som er relevant i en samfunnsøkonomisk analyse, herunder yrkesaktivitet, lønnsnivå, helse, m.m. Det er ikke alltid klart hvilken vei årsakssammenhengene går. For å beregne det samfunnsøkonomiske bidraget av Ny sjanse via deltagerens utdanningsaktivitet etter deltagelsen, bør man ha data som viser hvordan det går med deltakerne etter at de avslutter utdanningen. Bl.a. vil virkning for yrkesaktivitet, lønnsnivå og helse være av interesse. Eventuelle nytteeffekter slår ut i de sistnevnte variablene; utdanningsaktiviteten i seg selv medfører hovedsakelig kostnader.

Helse og kriminalitet

Det finnes ikke data for helsetilstanden til hele den norske befolkningen. Identiteten til dem som behandles på sykehus registreres. Det samme gjør identiteten til dem som får visse sykdommer (kreft, visse infeksjonssykdommer, m.v.), men disse sykdommene utgjør bare en liten del av sykdomstilfellene hos befolkningen.

Gjennom spørreundersøkelser/intervjuer kan man kartlegge helsetilstanden til deltakerne på Ny sjanse og om denne har endret seg fra før deltagelsen. Videre kan man spørre dem om deltagelsens betydning (direkte eller indirekte) for helsen. Det vil imidlertid bli vanskelig å identifisere en relevant kontrollgruppe som man kan spørre om det samme.

En intervjuundersøkelse om helse kan også inneholde spørsmål om trivsel/livskvalitet for øvrig.

Strafferegisteret inneholder data om identiteten til dem som dømmes for kriminalitet. I teorien vil det være mulig å se på hyppigheten av kriminalitet blant deltagerne i Ny sjanse før og etter deltagelsen, og man vil kunne sammenligne hyppigheten med en kontrollgruppe av personer med tilsvarende bakgrunn. Vi er imidlertid usikre å om man vil få tillatelse til å bruke registeret på denne måten. I tillegg kommer at hyppigheten av kriminalitet trolig vil være såpass lav at man med antall deltakere i Ny sjanse så langt, trolig ikke vil kunne anslå statistisk signifikante effekter.

Andre effekter på nærmiljøet

Beregning av effekter på yrkesaktivitet i nærmiljøet er omtalt over. Her omtaler vi metoder for å beregne andre effekter.

Viktige effekter kan være knyttet til deltakernes rolle som oppdragere, herunder til kontakten med skole og barnehage, til forholdet mellom dem og naboer og offentlige myndigheter. Disse forholdene dekkes ikke av registeropplysninger. Data om disse forholdene må derfor innhentes ved spørreundersøkelser/intervjuer overfor deltagerne. Kvaliteten på data vil trolig bli best hvis man innhenter data både før og en stund etter deltagelsen. Det vil trolig være vanskelig å identifisere en egnet sammenligningsgruppe, og man må derfor basere seg kun på endringen før/etter Ny sjanse blant deltagerne.

5 Sammenstilling

5.1 Tallfestede effekter

Vi mener det er grunnlag for tallfesting av følgende virkninger av Ny sjanse:

- Kostnader i gjennomføring av prosjektene
- Forvaltningskostnader i IMDi
- Innlåningskostnader mens deltakerne er i Ny sjanse
- Lønnstilskudd for enkelte av de som kommer i arbeid
- Skattekostnad på utgiftene

De viktigste forutsetningene vi har brukt er gjengitt i Tabell 5.1.

Tabell 5.1: Forutsetninger i beregning av samfunnsøkonomiske virkninger

	Lav lønnsomhet	Hovedalternativ	Høy lønnsomhet
Kostnad per deltaker, inkl. skattekostnad ⁸	186 214	146 221	112 642
Økt arbeidsinntekt per år	36 315	47 000	57 650

Forutsetningene om økt arbeidsinntekt og innlåningseffekt tilsvarer anslaget basert på regresjonen +/- et standardavvik.

Videre har vi brukt en kalkulasjonsrente (for neddiskontering) på 6 prosent per år. I Finansdepartementet (2005) anbefales normalt en kalkulasjonsrente på 4 prosent for offentlige tiltak, men hvis nytten av tiltaket samvarierer med utviklingen i økonomien for øvrig, anbefales det en kalkulasjonsrente på 6 prosent. Virkningene av Ny sjanse samvarierer sterkt med veksten i økonomien. Dette ser man ved at den beregnede effekten av tiltaket er klart sterkest når sysselsettingen for øvrig vokser sterkt.

Vi har lagt til grunn en reallønnsvekst på 1,6 prosent per år. Dette er i samsvar med framskrivning av økonomien i "Perspektivmeldingen" - St.meld. nr. 9 (2008-2009).

Vi har basert beregningene på en forutsetning om at effekten av Ny sjanse er varig og at de som kommer i jobb, arbeider til og med det året de fyller 65 år. Varigheten er høyst usikker, og vi har derfor også beregnet hvor langvarig sysselsettingseffekten må være for at Ny sjanse skal bli lønnsomt. På grunn av neddiskonteringen, har moderate endringer i forutsetningen om varigheten liten betydning for den samlede effekten.

Arrangørenes rapportering av hva deltakerne går til etter Ny sjanse tyder på at det er stor variasjon i måloppnåelse mellom målgruppene i Ny sjanse. I 2011 gikk 52 prosent av ungdommene som avsluttet Ny sjanse til arbeid eller utdanning. Tilsvarende tall for hjemmевærende kvinner og sosialhjelpsmottakerne var henholdsvis 37 prosent og 27 prosent. Vi har ikke brukt disse tallene i effektberegningene. Ett problem med de rapporterte tallene er at de ikke inneholder informasjon om hva deltakerne gjorde før Ny sjanse.

Alderen på deltakerne er viktig, fordi dette bestemmer hvor langvarig virkningen av Ny sjanse blir. Hittil i Ny sjanse har gjennomsnittsalderen ved oppstart av deltagelsen vært 21 år for ungdom, 34 år for hjemmевærende kvinner og 36 år for langtids sosialhjelpsmottakere. Vi har brukt disse gjennomsnittene i beregningene.

⁸ Også deltakerlønn, men ikke innlåningseffekt, inngår i grunnlaget for beregning av skattekostnad

Tabell 5.2: Tallfestede samfunnsøkonomiske virkninger av Ny sjanse. Kronebeløp er neddiskonterte verdier, 2011-priser, avrundet til nærmeste tusen kroner.

	Lav lønnsomhet	Hovedalternativ	Høy lønnsomhet
Nytte			
- Sosialhjelps-mottakere	676 000	870 000	1 063 000
- Hjemmeværende kvinner	698 000	898 000	1 099 000
- Ungdom	806 000	1 037 000	1 269 000
Kostnader	186 000	146 000	113 000
Samfunnsøkonomisk overskudd			
- Sosialhjelps-mottakere	490 000	724 000	950 000
- Hjemmeværende kvinner	512 000	752 000	986 000
- Ungdom	620 000	891 000	1 156 000
Nytte per kostnad			
- Sosialhjelps-mottakere	3,6	6,0	9,4
- Hjemmeværende kvinner	3,8	6,2	9,7
- Ungdom	4,3	7,1	11,2
Antall år med økt sysselsetting for å dekke kostnadene	5,9	3,8	2,7

I avsnitt 3.6 konkluderte med at det ikke virker rimelig å beregne en tidskostnad for deltakerne mens de er på Ny sjanse. Hvis man likevel legger til en grunn en tidskostnad for hjemmeværende kvinner tilsvarende deres deltakerlønn, vil lønnsomheten for denne målgruppen reduseres med om lag 80 000 sammenlignet med tallene i tabellen.

Bergningene tyder på at Ny sjanse er et meget lønnsomt tiltak. Vi anslår at man kan forvente en netto gevinst på kr. 752 000, regnet i nåverdi, for en ny hjemmeværende kvinne som starter på programmet. For hver krone man bruker på Ny sjanse, kan man forvente å få mellom seks og syv kroner tilbake i form av økt produksjon i økonomien. Mange av deltakerne vil gå fra å leve av sosialhjelp til å leve av egen inntekt og betale skatt. Tallene i avsnitt 4.1.1 tyder på at før Ny sjanse hadde 17 prosent av deltakerne arbeidsinntekt, men disse hadde i gjennomsnitt en inntekt på bare om lag kr. 90 000, noe som ikke vil være tilstrekkelig til å være selvforsørgende. Etter Ny sjanse vil 44 prosent ha arbeidsinntekt, og disse vil i gjennomsnitt ha en inntekt på kr. 190 000, som kanskje vil kunne være tilstrekkelig til å leve av. Av disse inntektene vil det betales arbeidsgiveravgift og noe inntektsskatt, samtidig som sosialhjelpsutgiftene reduseres.

Selv om man velger de mest pessimistiske forutsetningene (svak sysselsettingseffekt og høye kostnader) gir Ny sjanse et betydelig positivt bidrag til samfunnsøkonomien. Tiltaket har under disse forutsetningene "betalt seg" før det er gått 6 år fra deltakeren gikk ut fra Ny sjanse.

Forutsetter man i stedet høy lønnsomhet (sterk sysselsettingseffekt og lave kostnader) blir netto bidrag til samfunnsøkonomien om lag dobbelt så stort som under de mest pessimistiske forutsetningene.

5.2 Andre sannsynlige virkninger

Vi mener at Ny sjanse trolig har en del effekter vi ikke finner grunnlag for å tallfeste. Alle disse effektene er positive:

1. Økt livskvalitet utover inntektsvirkningene
2. Deltakerne fungerer bedre på andre arenaer enn arbeidslivet, herunder som oppdragere av barn
3. Økt yrkesaktivitet blant deltakernes barn
4. Økt yrkesdeltagelse i de nettverk deltakerne inngår i (familie, venner, naboer)
5. Økt deltagelse i utdanning og derigjennom økt bidrag til produksjonen på sikt

De løse anslagene vi har laget for betydningen av punktene 3 og 4 indikerer at disse hver for seg kan være i samme størrelsesorden som kostnadene til Ny sjanse. I "Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser" fra Direktoratet for Økonomistyring anbefales det at man bruker den såkalte pluss-minusmetoden for å vurdere virkninger som man ikke klarer å tallfeste. Metoden innebærer at man setter en tallkarakter på virkningens betydning ("verdi") og omfang ("styrke") og oppsummerer karakterene. De sannsynlige virkningene vi har identifisert i punktene 1-5 over, har man for en stor del anerkjente metoder for å verdsette, men vi mangler et forskningsmessig grunnlag for å anslå styrken i virkningene. Usikkerhet om styrken taler for å sette et intervall for virkningene. Våre vurderinger av omfang og betydning er oppsummert i Tabell 5.3.

Tabell 5.3: Andre virkninger - begrunnelse for vurdering av omfang og betydning

	Omfang	Betydning
Livskvalitet	Vi vet lite om flertallet av deltakerne oppfatter at Ny sjanse har påvirket deres livskvalitet	De fleste vi intervjuet, satte stor pris på endringer som Ny sjanse hadde medført.
Deltagelse og mestring, andre arenaer	Vi vet ikke om flertallet av deltakerne opplever økt deltagelse og mestring, men flere av de vi intervjuet rapporterte om slike virkninger	Antar at oppdragerrollen kan bli særlig påvirket, men vi vet lite om hvordan denne endres og betydningen av dette
Barnas yrkesaktivitet	Det finnes noe, men likevel lite forskning om dette. Resultatene er ikke direkte anvendbare på norske forhold.	Barnas yrkesaktivitet ligger en del år fram i tid, men har ellers samme betydning som foreldrenes.
Økt yrkesdeltagelse i nærmiljøet	Forskningen på området er ikke entydig.	Samme som økt deltagelse hos deltakerne selv.
Økt deltagelse i utdanning	Se drøfting i avsnitt 4.3	Tilsvarende som økt yrkesaktivitet

Ut fra disse vurderingene, har vi satt et intervall for omfang og konsekvens. Intervallet er satt på en skala hvor ---- utgjør maksimal negativ virkning og ++++ maksimal positiv virkning. Ved sammenveining av omfang og betydning, har vi rundet av nedover ved fastsettelse av "Lav virkning" og rundet av oppover ved "Høy virkning". Virkningene er oppsummert i Tabell 5.4.

Tabell 5.4: Andre virkninger – vurdering ved pluss-minusmetoden

	Omfang		Betydning		Samlet virkning	
	Lav	Høy	Lav	Høy	Lav	Høy
Livskvalitet	+	+++	+++	+++	++	+++
Deltagelse og mestrings, andre arenaer	0	+++	+	+++	0	+++
Barnas yrkesaktivitet	+	++	+++	+++	++	+++
Økt yrkesdeltagelse i nærmiljøet	0	+	+++	+++	0	++
Økt deltagelse i utdanning	+	++	+++	+++	++	+++

5.3 Samlet vurdering

Ny sjanse framstår som svært lønnsomt. De tallfestede nyttevirkinger er 3,6-11,2 ganger så store som kostnadene. I tillegg kommer at det sannsynligvis finnes en del andre nytteeffekter som ikke er tallfestet.

Etter vår mening, er det liten usikkerhet knyttet til kostnadene. Det eneste som eventuelt kan røkke ved hovedkonklusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, må være usikkerhet om styrken i og varigheten av virkningene for sysselsetting. Mangel på kontrollgruppe ved beregningene er en metodisk svakhet. Dessuten har vi ikke data som viser langsiktige virkninger for deltakernes sysselsetting. Langtidsvirkningene kan bare sannsynliggjøres gjennom forskning som indikerer at de fleste som faller ut av arbeidsmarkedet over en lang periode, forblir utenfor arbeidsmarkedet.

På tross av mangel på kontrollgruppe og data for langtidsvirkninger, mener vi at det er liten tvil om at Ny sjanse er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Referanser

- Agenda Kaupang (2011): "*Norsktilskuddet – en økonomisk tidsstudie*". Rapport 6644
- Bergström, L. & M. van Ham (2010): "Understanding Neighbourhood Effects: Selection Bias and Residential Mobility", IZA Discussion Paper No. 5193
- Bhuller, M, M. Mogstad & K. G. Salvanes (2011): "*Life-cycle bias and the returns to schooling in current and lifetime earnings*", Discussion Papers 666 - SSB
- Blau, F. et.al. (2008): "*The Transmission of Women's Fertility, Human Capital and Work Orientation across Immigrant Generations*", IZA Discussion Paper No. 3732
- Bosworth, B. & S. Collins (2003): "*The Empirics of Growth: An Update*", Brookings Papers on Economic Activity, 2003, 2, pp. 113-206
- Casey, T. & . Dustmann (2007): "*Intergenerational Transmission of Language Capital and Economic Outcomes*", IZA Discussion Paper No. 3074
- Clark, K. & S. Drinkwater (2002): "*Enclaves, neighbourhood effects and employment outcomes; Ethnic minorities in England and Wales*", Journal of Population Economics (2002) 15: 5-29
- Direktoratet for Økonomistyring (2010): "*Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*"
- Ekeland, A. (2012): "*Ny sjanse – varige resultater*", notat, SSB
- Finansdepartementet (2005): "*Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*", Rundskriv R-109/2005
- Galster, G., Andersson, R., Musterd, S. & Kauppinen, T. M. (2008): "*Does neighborhood income mix affect earnings of adults? New evidence from Sweden*", Journal of Urban Economics 63 pp. 858–870.
- Henriksen, K. (2010): "*Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*", Rapporter 6/2010, SSB
- Hérault, N. & G. Kalb (2009): "*Intergenerational Correlation of Labour Market Outcomes*", Melbourne Institute Working Paper No. 14/09
- Markussen, S. & K. Røed (2012): "*Social Insurance Networks*", IZA Discussion paper no 6446
- Musterd, S. et.al. (2008): "Are immigrants' earnings influenced by the characteristics of their neighbours?", Environment and Planning, volume 40, pages 785-805
- Nerland, S. M. (2008): "*Ikke-vestlige innvandreres forhold til arbeidsmarkedet, utdanning og velferdsordninger i ulike livsfaser*", SSB-rapport 2008/26
- Olsen, B. (2011): "*Unge med innvandringsbakgrunn i arbeid og utdanning 2009*", Rapporter 29/2011, SSB
- van Ours, J & J. Veenman (2002): "*From Parent to Child: Early Labor Market Experiences of Second-Generation Immigrants in the Netherlands*", IZA Discussion Paper No. 649
- Aalandslid, V. (2009): "*Innvandreres demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*", Rapporter 2009/22, SSB

Vedlegg 1 – Valg av regresjonsmodell

Vi har spesifisert ulike modeller for å finne sammenhengen mellom deltakelse i Ny sjanse og lønn. I alle modellene er det inkludert en rekke forklaringsvariabler, som antall måneder med deltakelse i Ny sjanse og alder. Disse blir beskrevet i tabellen under.

Vedleggstabell 1: Forklaringsvariabler i analysen

Variabler	Forklaring
Fullført Ny sjanse	Lik 1 hvis deltatt i Ny sjanse, ellers 0
Antall måneder i Ny sjanse	Antall måneder en person har deltatt i Ny sjanse i løpet av et år
Mann	Lik 0 hvis kvinne, 1 hvis mann
Alder	
Alder ²	Alder*alder
Innvandringsår	Det året innvandreren er registrert bosatt
Landbakgrunn	
Irak	Lik 1 hvis personen er fra Irak, 0 hvis personen er fra Somalia
Øvrige Afrika	Lik 1 hvis personen er fra øvrige Afrika, 0 hvis personen er fra Somalia
Øvrige Asia	Lik 1 hvis personen er fra øvrige Asia, 0 hvis personen er fra Somalia
Restgruppe	Lik 1 hvis personen er i restgruppa, 0 hvis personen er fra Somalia
Tidligere skolegang	
Noe skole	Lik 1 hvis personen har noe skole, 0 hvis personen ikke har noe skolegang eller hvis skolegangen er ukjent
Grunnskole og/eller videregående	Lik 1 hvis personen har grunnskole og/eller videregående, 0 hvis personen ikke har noe skolegang eller hvis skolegangen er ukjent
Høyere utdanning	lik 1 hvis personen har universitets- eller høyskoleutdanning, 0 hvis personen ikke har noe skolegang eller hvis skolegangen er ukjent

Vedleggstabell 1 viser estimatene av forklaringsvariablene på gjennomsnittlig lønn. Det er gjort fire forskjellige spesifikasjoner i de fire kolonnene med resultater. Koeffisientene som er markert med (*) er signifikant forskjellig fra null. Dersom koeffisientene er markert med tre stjerner er vi 99% sikre på at den estimerte verdien avviker lite fra den sanne verdien og at den estimerte verdien er forskjellig fra null. Dersom koeffisientene er markert med to stjerner er vi 95% sikre på at dette er tilfellet. En stjerne betyr at vi er 90% sikre.

De to første kolonnene viser resultatene av vanlig (OLS) regresjon. Denne spesifikasjonen tar ikke hensyn til at vi har paneldata, slik at dataene blir behandlet som tverrsnitt. Det er kontrollert for en rekke forklaringsvariabler, men i den første modellen er det ikke kontrollert for årstall. Som følge av dette spriker resultatene mye i kolonne 1 og 2: I den første regresjonen har de som har deltatt på Ny sjanse en økning i lønnen på 65 431, sammenliknet med de som ikke har deltatt ennå, mens denne økningen er på 55 095 i den andre regresjonen. Dette tyder på at ”makrovariabler” som svinger fra år til år, slik som arbeidsledigheten, har stor innvirkning på

betydningen av Ny sjanse. Det er derfor viktig å kontrollere for årstall for i større grad å kunne isolere effekten av tiltaket.

Modellen i tredje kolonne er spesifisert som en regresjonsmodell med "random effects" (RE), mens den fjerde modellen er spesifisert som en regresjonsmodell med faste effekter (FE). Disse modellene tar hensyn til at vi har paneldata. Fordelen med den siste modellen er at den kontrollerer for alle individuelle kjennetegn ved en person som er konstant over tid – også de vi *ikke* har informasjon om. En slik ukjent variabel kan for eksempel være sosioøkonomisk bakgrunn fra opprinnelseslandet. En av ulempene er, sammenliknet med regresjon med RE, at man ikke får se effekten av alle bakgrunnsvariabler som vi *har* informasjon om, slik som kjønn, landbakgrunn og tidligere skolegang. Dette skyldes at disse variablene ikke endres over tid.

Estimatene i kolonne 3 viser at en person som har deltatt i Ny sjanse i gjennomsnitt har 46 982 kroner mer i lønn enn en person som ennå ikke har deltatt. I kolonne 4 viser estimatene at det å delta i Ny sjanse i gjennomsnitt gir 41 600 kroner mer i lønn etter at en person har deltatt i Ny sjanse, sammenliknet med før. I begge regresjonene er det kontrollert for årstall.

Hvilken modell gir det beste anslaget av virkningen av Ny sjanse på lønn? Dersom vi tror at virkningen av Ny sjanse er avhengig av individuelle kjennetegn som vi ikke har informasjon om, vil en modell med faste effekter gi et mer riktig resultat enn hvis effekten av Ny sjanse ikke er avhengig av slike kjennetegn. Ettersom datamaterialet består av personer som alle har hatt en svak tilknytning til arbeidsmarkedet (alle er langtidsmottakere av sosialhjelp), har vi imidlertid liten grunn til å anta at det er store forskjeller i individuelle kjennetegn mellom deltakerne som påvirker virkningen av Ny sjanse på lønn⁹. Vi foretrekker derfor resultatene med RE i dette tilfellet fordi vi da også får se effekten av bakgrunnsvariabler som ikke endres over tid (slik som kjønn, landbakgrunn etc), og fordi metoden utnytter datamaterialet godt. Vi anser også koeffisientene i kolonne 1 og 2 som mindre troverdige fordi disse spesifikasjonene ikke tar hensyn til paneldatastrukturen i datamaterialet¹⁰.

Det er viktig å påpeke at analysen måler effekten av Ny sjanse for de som har vært i ordningen. Resultatet måler derfor effekten for en gjennomsnittlig *deltaker* i Ny sjanse, og kan dermed ikke generaliseres til å gjelde en gjennomsnittlig person i befolkningen.

⁹ Resultatet av Hausman-test viser at null-hypotesen om at koeffisientene i de to modellene er like ikke kan forkastes.

¹⁰ Resultat av LM-test viser at null-hypotesen om at det ikke er noen paneldata-effekt kan forkastes.

Vedleggstabell 2: Effekten på lønn

	1 (OLS)	2 (OLS)	3 (RE)	4 (FE)
Fullført Ny sjanse	65430.76***	55094.6***	46982.72***	41600.37***
Antall måneder i Ny sjanse	614.913***	-488.57*	-615.99***	-750.71***
Mann	16865.66***	16816.29***	16612.74***	
Alder	1682.71***	1550.54**	1126.05	2470.51
Alder^2	-22.32*	-21.49**	-14.60	-4.93
Innvandringsår	-489.98***	-643.60***	-540.99	
Irak	12325.83***	12864.33***	14264.52***	
Øvrige Afrika	16119.67***	16217.13***	15594.88***	
Øvrige Asia	14845.9***	15270.59***	16695.95***	
Restgruppe	25203.35***	25711.57***	25529.53***	
Noe skolegang	10003.25***	10008.99***	10998.37 ***	
Grunnskole/vgs	13024.24***	13433.92***	14597.69***	
Høyere utdanning	20773.65***	21101.34***	22208.11***	
Konstant	938946.4	1234280	1035426	-58422.82
Kontroll for individuelle kjennetegn?	Nei	Nei	Nei	Ja
Kontroll for årstall?	Nei	Ja	Ja	Ja
Antall observasjoner	9695	9695	9695	9695

Om betydning av personkjennetegn for deltakernes inntekt

Vedleggstabell 3: Betydningen av landbakgrunn for deltakernes inntektsnivå

Landbakgrunn	Antall i utvalget	Gjennomsnittsinntekt, (avvik fra landbakgrunn lik Somalia)
Somalia	236	-
Irak	179	+14 265
Afrika for øvrig	108	+15 595
Asia for øvrig	273	+16 696
Andre land	66	+25 530

70 prosent av de mannlige og 85 prosent av de kvinnelige deltakerne i Ny sjanse har ”utdanning ukjent”. Dette betyr i praksis at ingen utdanning er godkjent i Norge. Manglende data om utdanning i hjemlandet er trolig en viktig forklaring til at utdanningsvariabelen i regresjonene stort sett ikke blir statistisk signifikant.

Vedleggstabell 4: Deltakernes utdanningsnivå og betydning av utdanningsnivå for deltakernes inntektsnivå (i kr.)

Høyeste fullførte utdanning	Antall deltakere	Effekt på inntekt (avvik fra ”utdanning ukjent”)
Utdanning ukjent	334	
Noe utdanning	351	+10 998
Grunn- eller videregående skole	122	+14 598
Høyere utdanning	55	+22 208

Vedleggstabell 4 viser at 20 prosent av deltakerne har fullført grunnskole eller høyere utdanning i Norge, mens 80 prosent ikke har godkjent norsk utdanning tilsvarende grunnskole eller høyere. 39 prosent har ukjent utdanning. Utdanning har signifikant effekt på inntektsnivået til deltakerne, og jo lenger utdanning, desto høyere inntekt. Blant deltakerne på Ny sjanse, har likevel det å fullføre prosjektet klart større effekt på inntekten enn det å ha fullført utdanning. Men dette funnet kan ikke generaliseres til hele befolkningen med innvandringsbakgrunn. De fleste innvandrere med høyere utdanning kommer i arbeid uten Ny sjanse, og utdanning har generelt stor og positiv betydning for sannsynligheten for å komme i arbeid og for inntektsnivået for dem som kommer i arbeid. Dette gjenspeiles ikke våre data, fordi våre data kun omfatter personer som står i fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet på varig basis.

Vedlegg 2: Hovedpunkter fra intervjuene om deltakernes erfaringer med Ny sjanse

I intervjuundersøkelsen intervjuet vi både mannlige og kvinnelige voksne deltakere og ungdommer. Alle vi intervjuet hadde deltatt i Ny sjanse 2010- 2011.

Intervjuene kom i stand ved at vi henvendte oss til noen arrangører og ba dem invitere en del deltakere som hadde avsluttet Ny sjanse i 2010-2011 til intervju. Vi la vekt på å få en bredde i målgruppe og landbakgrunn, men ikke på å finne et representativt utvalg. Både utvalgsmetoden og frafallet gir trolig en skjevhet i utvalget. De arrangørene vi henvendte oss til hadde trolig bedre resultater enn gjennomsnittet for Ny sjanse. Dessuten var trolig en tendens til at tidligere deltakere som hadde lyktes og/eller var sterkt motiverte var mest villige til å stille til intervju.

Vi intervjuet totalt 11 kvinner som hadde deltatt i Ny sjanse. Vi hadde to gruppeintervjuer med henholdsvis fire og fem deltakere, og to individuelle intervjuer. Et av gruppeintervjuene var med kvinner fra Pakistan, et gruppeintervju var med kvinner med ulik nasjonal bakgrunn. Vi hadde individuelle intervjuer med tre menn og individuelle intervjuer med seks ungdommer.

Ungdommene hadde stort sett vokst opp i Norge, mens de voksne hadde kommet til Norge i voksen alder. Mens både kvinnes og ungdommens erfaringer med Ny sjanse var svært positive, var ikke det samme tilfelle for de mennene vi intervjuet. Vi intervjuet svært få menn, og det viste seg at de vi intervjuet hadde et vanskeligere utgangspunkt enn de fleste kvinnene. Ettersom bakgrunn og erfaringer er så ulike for de ulike deltakergruppene, beskriver vi hvilken betydning Ny sjanse har hatt for dem hver for seg. De fleste av kvinnene vi intervjuet hadde tidligere mottatt sosialhjelp. Vi har i fremstillingen ikke skilt mellom erfaringer hos de kvinnene som har vært i husholdninger som har mottatt sosialhjelp, og de som har vært hjemmeværende uten rett til sosialhjelp.

5.3.1 Kvinnelige deltakers erfaringer

Bakgrunn

Kvinnene vi intervjuet hadde bakgrunn fra Pakistan, Afghanistan, Irak, fra Sri Lanka, fra Iran og Ghana. Det varierte ganske mye hvor lenge de hadde bodd i Norge før de startet, fra tre til 17 år. De fleste av kvinnene var i slutten av tyveårene eller i tredveårene. Bortsett fra en, hadde alle kvinnene barn. En var skilt, de andre var gifte. De fleste kvinnene vi intervjuet hadde mottatt sosialhjelp før de startet i Ny sjanse. De fleste hadde deltatt i noe norskundervisning tidligere, men mange hadde vært relativt svake i norsk da de startet i Ny sjanse. Norskopplæringen hadde ofte blitt avbrutt som følge av graviditeter og barnefødsler. Svært mange av dem vi intervjuet hadde ektefeller som hadde bodd lenge i Norge, flere var delvis vokst opp eller født her. Dette gjaldt blant annet alle kvinnene med bakgrunn fra Pakistan. To av kvinnene vi intervjuet hadde ikke gått på skole i hjemlandet og kunne ikke lese og skrive da de kom til Norge. Hvor mye utdanning de øvrige hadde varierte litt, de fleste hadde grunnskole. Tre av dem vi snakket med hadde en yrkesutdanning fra hjemlandet.

De fleste kvinnene vi intervjuet hadde startet i praksis med en gang de begynte i Ny sjanse. Noen hadde i starten språkpraksis. Et par hadde i starten deltatt i felles undervisning i bydelen et par dager i uken. Undervisningen var i norsk, samfunnsfag og arbeidsliv. Flertallet av kvinnene vi intervjuet kjente ikke betegnelsen Ny sjanse, i de intervjuene snakket vi om hvilken betydning arbeidspraksis og å komme i arbeid hadde hatt for dem. Enkelte hadde vært i språkpraksis før de startet i Ny sjanse, men for de fleste markerte starten på praksis et tydelig skille i tilværelsen. De fleste hadde vært på en eller to praksisplasser i regi av Ny sjanse, noen hadde også startet på kurs i regi av NAV (eks barnehagekurs).

For alle kvinnene vi intervjuet hadde praksisplassen(e) ført til noe jobb. Det vil si at de minst hadde hatt vikariat ved sykdom eller i ferie. Hvor mye jobb de hadde hatt varierte mye. På

intervjutidspunktet var en uten noen form for arbeid eller praksis, en gikk på kurs og en var hjemme med baby. De øvrige hadde noe arbeid. Et par av kvinnene hadde fast jobb i dag. En hadde et ett års vikariat og en gikk på midlertidige kontrakter. De øvrige var vikarer ved behov, to hadde relativt lange vikariater i 50 pst og tok andre vikariater i tillegg. Noen av kvinnene hadde flere arbeidsgivere (barnehager) som kontaktet dem ved behov, slik at de totalt hadde ganske mye jobb.

Erfaringer med arbeid og praksis

De kvinnene vi snakket med var veldig fornøyde med å ha fått hjelp til å komme i praksis og å ha fått den oppfølgingen de hadde fått gjennom Ny Sjanse. De opplevde at veilederne hadde tatt utgangspunkt i hva slags bakgrunn de hadde fra hjemlandet og anbefalt kurs eller praksisplass. Flere forteller at de var veldig nervøse før første dag i praksis, men at det hadde blitt mye bedre enn de hadde trodd. Mange forteller at de har fått god respons på praksisplassen, kollegene har vært fornøyde med dem og det har gitt dem selvtillit.

Det beste med praksisplass at de andre er så fornøyd. De ser at jeg er engasjert. Kollegaen min sier jeg er plassert der av gud. Praksis gjør at vi bygger opp referanser til å søke fast jobb.

Enkelte har solskinnshistorier med hensyn til jobb. En av deltakerne har for eksempel fått jobb som kantineleder til tross for at hun ikke har noe skolegang fra hjemlandet, og leser og skriver dårlig. Hun fortalte:

Da jeg kom til Norge ville jeg jobbe. I Ny sjanse sa de at det var trappeteg til å få jobb. De sa jeg måtte ha praksis først. Før skjønte jeg ikke hvor jeg skulle gå for å få arbeid, de viste meg veien. Det åpnet dører for meg. Lærte meg mye mer norsk og lærte om norsk arbeidsliv. Jeg fikk praksis i kantine. Sjefen min ville ha meg med en gang fordi hun syntes jeg var flink. Fordi jeg var lite syk, selv om jeg hadde 4 barn. Jeg har ikke gått på skole i hjemlandet og kan lite matte og lese. Her må jeg bestille ting og gjøre kasseoppgjøret. Mange ganger sa jeg til sjefen min at jeg ikke ville være leder, men sjefen min sa jeg var flink nok. Hun sa det kom til å gå bra.

De fleste har bare positive erfaringer fra å være i praksis, men flere av dem vi snakket med var litt frustrerte fordi det var vanskelig å få en stabil og varig jobb. Det er vanskelig å få fast jobb og det er vanskelig å få vikariater som varer over tid:

Praksis, man lærer mye. Men etter tre, fire år og fortsatt ikke jobb, bare litt vikar, det er vanskelig. Mange damer vil jobbe, men hvis man bare får praksis det er ikke bra, det er bedre med en maksgrense på praksis. Noen blir utslitt av å aldri få jobb.

En av informantene hadde opplevd at hun ble utnyttet på praksisplassen. Hun ble blant annet satt til å lære opp sommervikarer som fikk ordinær lønn mens hun selv fortsatt bare var i praksis. Flere andre kjenner også til tilfeller hvor de mener arbeidsgiver ønsker å spare penger og derfor bare vil ha folk i praksis.

Praksisen og de vikariatene de har hatt har gitt kvinnene vi intervjuet mer lyst til å jobbe. Mange er veldig motiverte og gir uttrykk for at de syns det er gøy å jobbe. Jobben har ført til at de trives bedre i Norge, de lærer ting, de har blitt bedre i norsk, de har blitt kjent med andre, det er hyggelig og de har fått større nettverk og bedre økonomi. Mange sier at inntekt er det viktigste, men understreker at det også er bra for dem personlig. Flere sier at de har lyst på mer utdanning. En av dem vi intervjuet var i gang med å utdanne seg til helse- og sosialarbeider. Andre ønsker seg mer utdanning i framtiden. Enkelte uttrykker at det er lettere å jobbe i Norge enn i hjemlandet, det er regelverk og kvinner blir ikke trakassert på jobb.

Mange har blitt godt kjent med kollegaer og sier de prøver å snakke med kollegene i pausene. De jobber ofte sammen med både norske og andre med minoritetsbakgrunn. Enkelte treffer også kollegaene på fritiden. Både gjennom å få kolleger på arbeidsplassen og fordi de har blitt bedre i norsk har mange av kvinnene utvidet nettverket sitt. En forteller for eksempel at hun nå kan sitte ved lekeplassen utenfor huset sitt og snakke med mødrene til nabobarna. Det kunne hun ikke før fordi hun ikke snakket noe særlig norsk.

På spørsmål om hva de ville gjort hvis de ikke hadde deltatt i Ny sjanse (kommet i praksis) svarer de fleste at de ville vært hjemme. Ingen sier de har startet bare for å få penger.

Ny sjanse og endringer i økonomi

Alle kvinnene vi intervjuet har opplevd at de får bedre økonomi når de jobber. De har erfart at i Norge er det en fordel å ha to inntekter. Flere snakker også om at det er annerledes å tjene egne penger, de kan bestemme mer selv og kan bruke mer penger. De fleste av dem vi intervjuet hadde hatt egen konto tidligere som blant annet var til barnetrygd, og de hadde lært seg å betale på nett.

Jeg får litt mer penger nå. Veldig bra å få egne penger. Jeg kan reise med meg og barna. Vi kan dra på svømming. Jeg sparer litt, også har jeg lån i banken. Vi kjøpte hus for tre år siden da jeg fikk meg jobb. Før leide vi. Vi var 6 stk med ett soverom.

Bedret økonomi er en viktig motivasjonsfaktor, men nesten like viktig er det for mange at fast lønnsinntekt gir dem mulighet til å få lån i banken til å kjøpe hus eller leilighet. Noen av de vi snakket med har fått lån og har kjøpt, andre sier at banken ikke vil gi dem lån før de har fast jobb. Flere forteller at de har søkt om lån flere ganger. Flere av kvinnene bor eller har bodd sammen med svigerfamilien, og flytting i egen bolig avhenger av at de får banklån. Alle kvinnene vi snakket med vil gjerne bo uavhengig av svigerfamilien.

Enkelte av kvinnene var også opptatt av at de ikke ønsket å motta sosialhjelp. Det var uheldig at Norge skulle bruke penger på dem på den måten.

Norskferdigheter

Alle kvinnene vi snakket med syns de har lært mye norsk av å være i praksis. Flere trekker fram at de hadde lært å lese og forstå norsk på kurs tidligere, men i praksisen lærte de å snakke. Flere startet med å ha praksis i barnehage, og de gir særlig uttrykk for at de har lært mye fordi de måtte snakke med barna.

Jeg hadde gått på kurs for å kunne lese og skrive, jeg kunne forstå. Men jeg var redd og kunne ikke snakke. Men når jeg begynte i jobb og måtte snakke med barn og foreldre hver dag (praksis i barnehage), det hjelper veldig. Barna retter på oss når vi sier noe feil, det er kjempebra. Jeg måtte snakke med foreldre om hvordan dagen var gått.

Bedrede norskkunnskaper har hatt svært mye å si for kvinnes trivsel og muligheter til å være selvstendige. Svært mange av de vi intervjuet sier at ettersom de ikke kunne så mye norsk før, satt de mye inne. De følte seg utrygge hvis de for eksempel skulle ut og måtte finne frem på egen hånd.

Før ny sjanse satt jeg bare hjemme. Visste ingenting. Nå snakker jeg norsk på jobb. Nå snakker jeg med kunder og alt. Før var jeg blind. Nå reiser jeg alene overalt. Før når jeg skulle ta bussen, snakket jeg med noen i telefonen hele tiden for å være sikker på at jeg gikk av på riktig sted.

Hvis jeg skulle reise, planla jeg på trafikanten kvelden i forveien, sånn at jeg visste nøyaktig hva jeg skulle ta. Men nå kan vi jo alt. Etter praksis. Det var det som satte det i gang.

De kvinnene vi intervjuet framhever at ettersom de har blitt flinkere i norsk så er det mye som går mye lettere. For eksempel kan de snakke med venner av barna som er på besøk, de kan snakke med personalet når de leverer og henter i barnehagen og de kan delta på foreldremøter uten problemer. Mens de før var avhengig av at mannen var med hvis barna skulle til lege eller lignende, kan de nå gjøre det på egen hånd. Flere sier de føler seg tryggere når de for eksempel kan spørre hva barna har gjort i barnehagen den dagen. Det er dessuten en avlastning for ektemannen at de kan gjøre mer på egen hånd.

Før var det masse jobb til ham. Nå jeg klarer nesten alt, han er veldig fornøyd og jeg syns det fint å kunne dele ansvar.

Trivsel og selvstendighet

Det er gjennomgående for kvinnene at de trives mye bedre nå enn de gjorde før de startet i Ny sjanse. Dette har både med at de mestrer å leve i det norske samfunnet bedre, og at de trives mye mer med å være i arbeid enn å være hjemme. Mange sier at de ikke hadde det bra når de "bare satt hjemme". De følte seg ofte ensomme og isolert. Flere nevner at det har blitt forskjell på dagene etter at de startet i jobb, lørdager og søndager er blitt spesielle dager som de ser fram til, mens før var alt likt. Flere sier at de blir syke og energiløse av bare å være hjemme.

Hvis ikke Ny sjanse, ville bare sittet hjemme. Hjemme er det bare hjemmearbeid pluss tv. Jeg kan ikke bare være hjemme, blir syk i hodet av det. Jeg kjenner ikke så mange her. Jeg blir ikke sliten, jeg får mer energi når jeg kommer hjem fra jobb.

Jeg trives mye mer nå. Å bare sitte hjemme og vaske, man blir syk og sliten. Det er bedre å være ute. Det er ikke bra å være hjemme, best å jobbe.

To av kvinnene forteller om livet sitt før og nå:

Jeg hadde det ikke så bra i Norge til å begynne med, jeg kunne ikke språket. Da jeg kom til Norge jeg satt mye inne og gråt, jeg ble gravid og gjorde så godt jeg kunne hos svigerfamilien, men jeg fikk ikke forståelse. Jeg savnet moren min og familien. Mannen min er veldig snill, men han er forsiktig med å si fra. Tålmodig. Etter at jeg kom i jobb og praksis skjønner jeg mer norsk og kan snakke med flere personer. Vi har flyttet. Mye bedre nå når vi kan bo alene. Nå er det bra.

Det er stor forskjell – alt var rart for meg i 2002 (da hun kom) nå er alt normalt – men jeg er ikke helt inne, men jeg prøver – det er veldig viktig – hvis jeg bor her må jeg leve i dette samfunnet. De første seks årene i Norge tenkte jeg på ingenting annet enn på å passe på barna og på huset. Så kom jeg i praksis. Nå tenker mye mer og planlegger. Jeg alltid klar i tilfelle jeg må jobbe. Det er bedre å jobbe, hvis jeg er hele dagen hjemme så jeg går og pusser på alt mulig. Hvis jeg er på jobb så vet jeg at jeg skal gjøre det og det. Jeg tar vikariater i tre forskjellige barnehager, jeg har sekken alltid klar om kvelden i tilfelle de ringer.

Flere ser at å ha vært i jobb gir dem mer selvtillit, de har mer tro på seg selv og blir sterke på mange måter. For enkelte av kvinnene har erfaringer som gjør at det å være i jobb og bli god i norsk har hatt særlig stor betydning. En forteller at hun har skilt seg fra mannen sin. Ettersom hun ble selvstendig kunne hun gjøre dette. En annen forteller følgende:

Mannen min kjøpte hus, men i to år betalte han ikke på lånet. Han tjente penger, men brukte de på andre ting. Han har dårlige vaner. Jeg forsto ikke norsk og skjønte ingenting. Så ble huset tvangssolgt. Da sa mannen min unnskyld. Nå skal jeg jobbe for å få betalt lånet. Jeg visste ikke veien, hvordan man kan gå ut og jobbe. Nå har jeg lært masse ting fra praksis og fra kurs. Jeg kan ikke forklare, men jeg er blitt veldig sterk inni meg. Jeg skal vise mannen min at jeg kan passe barna mine og meg selv, at jeg ikke sitter hjemme og venter på ham. Han jobber, men bruker mye penger ute. Hvis jeg ikke hadde fått praksis, jeg vet ikke hva som hadde skjedd, da kanskje jeg var i hjemlandet nå, eller på sosialen.

Konsekvenser i hjemmet

De fleste kvinnene gir uttrykk for at mennene er glade for at de jobber. De synes de er flinke, og synes at det er en fordel at de blir mer selvstendige og at de tjener penger.

De fleste kvinnene har vært hjemme med barn før de startet i Ny sjanse og hadde ansvar for barna og for husarbeidet. Da de begynte i praksis fikk det følger for arbeidsdelingen i hjemmet, men hvor omfattende endringene ble, varierer svært mye. Noen av kvinnene forteller at når de er i jobb gjør mennene halvparten av alt arbeidet i hjemmet, andre sier at mannen hjelper til, han kan for eksempel lage mat, ta ansvar for barna sånn at hun kan gjøre husarbeid eller ansvar for å hente i barnehage. En del av kvinnene gjør stort sett fortsatt alt hjemmearbeidet.

Mannen min hjelper hjemme og henter barn 50 pst, vi gjør alt helt delt.

Menn vil ikke gjøre husarbeid. Men etter at jeg begynte å jobbe er han (mannen) blitt litt flink, han kan varme opp mat som jeg har laget kvelden i forveien og hente. Jeg har to jenter, jeg gjør nesten alt med barna.

Jeg gjør alt. Jeg lager mat hver kveld til dagen etter. Jeg finner frem klær og vasker. Man kommer inn i en rutine etter hvert. Jeg blir ikke sliten. Vi sitter ikke nede når vi kommer hjem. Jeg vil ikke at det skal ha en belastning på familien at jeg jobber.

Noen av kvinnene har svigerfamilie i nærheten, og ofte hjelper svigermor eller en svigerinne litt med barna. Det kan virke som om mennene i større grad tar ansvar for arbeid i hjemmet når de ikke har storfamilien i nærheten. Enkelte av kvinnene sier også at mennene hjelper mer til etter at de flyttet fra svigerfamilien. Det var vanskeligere for mannen å gjøre husarbeid hvis foreldrene hans så det.

Betydning for barna

Mange av damene vi intervjuet forteller at barna er stolte av dem siden de jobber, og flere sier også at de tror det er bra for barna at mor jobber. Det er bra for barna hvis begge er engasjert, de lærer av det. Når mødrene jobber bidrar fører det også til at de kan mer om utdanning og kan hjelpe barna mer. Ettersom kvinnene forstår norsk bedre er det lettere å følge med på hva barna lærer på skolen, og følge opp at de gjør lekser. Enkelte nevner at det er bra for barna så lenge de ikke blir for slitne, det kan føre til at de ikke har overskudd til barna når de kommer hjem.

Barna er stolte, de sa mange ganger til kusinene sine at mamma jobber og nå jobber mødrene deres også.

Eldste datteren min gjør sånn (løfter tommelen) og sier bra mamma at du jobber, og bra at du snakker bedre norsk.

Kvinnene tror at barna deres syns det er fint at de jobber (eller er i praksis) fordi det er vanlig blant de andre barna, det er normalt. Flere sier at barna ville spurt hvorfor, hvis de ikke hadde vært i jobb. Barna vil ofte at de gjør det som er vanlig i norske familier. Flere sier at de har begynt å lage norsk mat hjemme fordi barna vil ha det. Enkelte av kvinnene som bruker skaut sier at barna sier de er finere uten og syns at de skal ta det av. Mange opplever at barna helst vil snakke norsk. De snakker til barna på morsmålet, men barna svarer på norsk. Når mødrene er blitt bedre i norsk kan de bruke begge språkene til barna.

Det er grunn til å tro at det er lettere for kvinnene å forstå barnas forventninger og forholde seg til dem når de selv skjønner mer av norsk språk og samfunn.

Når det gjelder verdier for eksempel knyttet til kjønnsroller, opplever ikke kvinnene at de har endret syn. De sier at det er store forskjeller, men at de ikke syns det er noe problem. De er blitt vant til det. Samtidig kan det virke som det har skjedd en bevisstgjøring som ofte bidrar til endringer i hvordan de forholder seg til barna. Flere sier for eksempel at ettersom barna bor i Norge, må de få velge mer selv og de forteller at de lærer guttene å rydde og vaske rommet sitt, og at de aksepterer når døtrene ikke vil at noe skal være annerledes for dem enn for broren.

Hvis jeg sier til datteren min du kan ikke gjøre sånn som broren din fordi du er jente, eller hvis jeg for eksempel sier at hun må rydde på kjøkkenet fordi hun er jente. Hun forstår ikke det. Det er greit.

Sønnen min må vaske på rommet sitt, han bruker klut og spray. Han skal lære at det tar tid. Det er ikke noe mamma bare gjør.

5.3.2 Erfaringer fra Ny sjanse – mannlige deltakere

Vi intervjuet få menn, men de mennene vi intervjuet illustrerte hvorfor det ikke alltid er lett å komme i arbeid. Blant de vi intervjuet var det bare en som hadde fått jobb. De andre to var i praksis på intervjutidspunktet og hadde ikke hatt noen form for lønnet arbeid etter at de hadde startet i Ny sjanse. To av de tre mennene vi intervjuet opplevde at Ny sjanse hadde hatt liten betydning for dem.

Mennene var fra Afghanistan, Irak og Pakistan, i alderen 45 til 60 år. To av deltakerne var analfabeter og hadde svake norskkunnskaper. En av disse deltakerne hadde vært i Norge i 21 år uten noen gang å ha vært i jobb. Da han fikk et tilbud gjennom Ny sjanse var det første gang han var i arbeidspraksis. Den to andre deltakerne hadde vært i praksis før Ny sjanse. Vedkommende er nå i jobb. Den tredje vi intervjuet hadde bodd i Norge i 25 år, snakket godt norsk og hadde tidligere hatt mange ulike jobber. Men på grunn av helseproblemer hadde han lite tro på at han ville få en ny jobb.

To av deltakerne hadde altså ulike helseproblemer som kunne gjøre det utfordrende å jobbe. I Ny sjanse hadde de fått veiledning om kosthold og mosjon. Deltakerne hadde hatt flere praksisperioder, blant annet innenfor rengjøring og renovasjon og i kantinedrift. De tre deltakerne var fornøyd at de hadde fått et tilbud gjennom Ny sjanse, fordi de syntes det var nyttig å ha noe å drive med hver dag, fremfor å sitte hjemme.

Den ene deltakeren hadde fått jobb etter å ha vært i praksis på arbeidsplassen. Denne deltakeren var svært fornøyd med livssituasjonen, og hadde blant annet kjøpt seg hus. Deltakeren mente også at det gikk greit å jobbe til tross for helseplager, og at han trivdes bedre i Norge nå enn før deltakelsen i Ny sjanse. Den ene av de to andre som hadde helseplager hadde liten tro på at han kunne mestre en ordinær jobb. Han hadde gode norskkunnskaper, hadde tidligere tatt grunnskoleeksamen i Norge, mye arbeidserfaring og kjente godt til norske samfunnsforhold. For ham hadde ikke deltakelsen i Ny sjanse hatt annen betydning enn at han fikk tilbud om en praksisplass han likte. Han presiserte imidlertid at Ny sjanse var veldig bra og at de gjorde alt for å få deltakerne i praksis, men de kunne jo ikke trylle fram en jobb til ham. Han fortalte også at hans kone hadde fått fast jobb etter å ha startet i Ny sjanse. Den tredje deltakeren synes ikke han hadde lært noe særlig av å være i Ny sjanse, han hadde vært på en praksisplass sammen med andre minoritetsspråklige, hvor han ikke snakket noe særlig, og synes ikke norskferdighetene hans var særlig endret. Etter tre år med ulike praksisplasser var han frustrert over at han ikke hadde fått noen jobb, selv om han synes det var bedre å være i praksis enn bare å være hjemme. Denne deltakeren var nå 60 år. Han var veldig motivert for å få jobb, men det er grunn til å anta at både manglende lese- og skriveferdigheter og alder gjorde det vanskelig.

Mennene svarer at dersom de ikke hadde deltatt i Ny sjanse ville de vært hjemme og søkt jobber, vært i praksis i regi av NAV eller bare vært hjemme.

5.3.3 Virkninger for ungdommene som har deltatt i Ny sjanse

Deltakerne var 20-22 år gamle, og nesten alle hadde droppet ut av videregående i forkant av Ny sjanse. Omtrent halvparten hadde noe tidligere arbeidserfaring fra deltidsjobber.

Ungdommene hadde bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan, men de fleste hadde bodd i Norge i mange år og snakket godt norsk. En av deltakerne hadde imidlertid kommet som enslig flyktning i løpet av de siste årene. Vi intervjuet fire gutter og to jenter, de fleste enslige, men en av deltakerne hadde ektefelle og barn. Alle de seks ungdommene gikk til videregående skole eller jobb etter Ny sjanse.

Alle ungdommene hadde deltatt i gruppemøter med andre deltakere i Ny sjanse, der de fikk opplæring i å skrive cv og søke jobb, og veiledning om jobb og utdanning. Etter en tid i gruppa gikk deltakerne ut i praksis. Noen deltok også på AMO-kurs og annen kortvarig opplæring. Alle deltakerne vi intervjuet fortalte at det var nyttig å få prøvd seg i arbeidslivet, og bli kjent med nye fagfelt og potensielle arbeidsgivere. Eksempler på praksisplasser var sykehjem, matvarebutikk og kafé.

Det var også sosiale aktiviteter som en del av Ny sjanse. Deltakerne forteller at de blant annet dro på kino, fisketur og jobbmesse. De sosiale aktivitetene omtales som hyggelige og viktig for å få venner. De fleste ungdommene som deltok på de samme prosjektene kjente hverandre imidlertid fra før.

Etter endt praksis kom de fleste ungdommene tilbake til Ny sjanse, der de fikk videre veiledning og hjelp til å søke jobb eller skole. Fire av de seks ungdommene gikk tilbake til videregående opplæring, hovedsakelig til yrkesfaglig studieretning. Ungdommene fortalte at de ved å delta på Ny sjanse hadde forstått at det var viktig å fullføre videregående opplæring for at de i fremtiden skulle få et yrke de kunne tenke seg og fordi det var vanskelig å få fast jobb i hjemkommunen uten å ha fullført videregående. Arbeidspraksis og veiledning hadde dannet grunnlag for yrkesvalg og valg av studieretning. Eksempler på yrkesvalg er helsefagarbeider, markedsfører og servitør. Ungdommene som gikk tilbake til videregående var fornøyd med valget, og fortalte at de var mer motiverte for å fullføre enn det de hadde vært før Ny sjanse.

De to ungdommene som gikk ut i arbeid var også fornøyd med situasjonen. Begge hadde hatt stort utbytte av praksisplass, og for en av deltakerne som hadde kort botid i Norge, var opplegget i Ny sjanse spesielt nyttig for å lære norsk. Denne deltakeren hadde ingen skolegang fra hjemlandet, og hadde derfor vansker med å følge den obligatoriske norskundervisningen. Deltakeren fortalte at han hadde gått rundt to år på norskkurs uten å lære seg norsk, men etter å ha begynt i Ny sjanse hadde han lært seg norsk i løpet av tre måneder. Deltakeren hadde fått fast jobb der han hadde vært i praksis, og hadde fått et stort nettverk av arbeidsgivere som etterhvert førte til at han fikk drømmejobben, som han selv beskrev det.

Etter tre måneder hadde jeg lært så mye og hadde jobb og alt. Hun i Ny sjanse viste meg alt og jeg lærte norsk.

Felles for alle ungdommene vi intervjuet var at de alle hadde fått et bedre liv etter at de deltok i Ny sjanse, sammenliknet med før. Deltakerne fortalte at de hadde fått bedre selvtillit og selvfølelse som følge av støtte og veiledning, og en opplevelse av mestring i arbeidslivet. Oppfølging fra veileder har ifølge deltakerne vært svært nyttig, også etter at Ny sjanse var avsluttet. Flere av deltakerne forteller at de har holdt kontakten med de ansatte i Ny sjanse, og stikker innom når de har tid, eller ringer og forteller hvordan det går.

Fikk hjelp til alt. De minnet meg på alt – om frister på å søke, kurs, jobb. De ringte og hørte hvordan det gikk med meg. Selv om jeg er ferdig så ringer de meg og spør.

Flere av ungdommene som gikk tilbake til skolebenken har mindre penger enn tidligere, ettersom de ikke lenger har rett til bostøtte og kvalifiseringsstønad fra NAV. Dette har ført til at fire av ungdommene som tidligere bodde hjemmefra, har flyttet hjem til foreldrene igjen. Ungdommene beskriver denne situasjonen som ”helt grei”.

Deltakerne ble også spurt om hva de ville gjort dersom de ikke hadde deltatt i Ny sjanse. Noen svarte at de ville søkt ulike jobber, men de trodde ikke de ville hatt hell ettersom de ikke hadde relevant arbeidserfaring og kurs i å skrive søknad og cv. En av deltakerne fortalte at han ville vært kriminell dersom han ikke hadde kommet inn på Ny sjanse og hatt et fast sted å gå til hver dag.

Det generelle inntrykket fra intervjuene med ungdommene er at Ny sjanse har hatt stor innvirkning i deres liv, og ingen av deltakerne mente at de deltok ”bare for å få penger”.

Flere av deltakerne har anbefalt Ny sjanse til venner og familiemedlemmer som har droppet ut av videregående, og fortalte at det hadde vært svært nyttig for disse også.

En av deltakerne vektla at Ny sjanse ikke passer for alle. Han fortalte at det å bygge opp motivasjon hadde en sentral plass i gruppearbeidet, noe som ikke er spesielt nyttig og relevant for de som har en klar tanke og plan for fremtiden.

Andre deltakere forteller om en annen potensiell utfordring:

Noen ville ikke slutte i Ny sjanse fordi det er så koselig.

5.3.4 Hva har vi lært fra intervjuene?

Vi mener at intervjuene viser at Ny sjanse kan forandre livene til enkelte av deltakerne. Mange av de som ellers ikke ville kommet i jobb, finner arbeid, erfaringer fra arbeidspraksis og vikariater gir deltakerne økt motivasjon til å få fast arbeid, mange blir mye bedre til å snakke

norsk og mange som har vært relativt isolert hjemme, kommer seg ut. Ny sjanse ser også ut til å ha inspirert ungdom med avbrutt utdanning til å gå tilbake til skolen, mange som har vært umotiverte for jobb og utdanning, blir motivert.

Selv deltakere som er oppkallingsvikarer, trolig på de laveste lønnsnivåene og med lav stillingsandel, ser på muligheten for å arbeide som et stort framskritt. Yrkesaktiviteten gir mange økt stolthet og selvtillit og gjør at de deltar på nye arenaer. Blant annet oppgir flere at kontakten med barnas skole og barnehage er forbedret. Ikke minst er dette en følge av at deltakerne opplever at norskferdighetene deres er blitt forbedret.

Intervjuene tyder også på at selv ikke sterkt motiverte deltakere alltid vil lykkes med å komme over i jobb eller utdanning, men at også blant disse vil enkelte se på deltagelsen i Ny sjanse som givende.