

Verdifull sjanse, omskiftelig kurs

Følgerevaluering av Jobbsjansen 2017-2019

Andre delrapport

Hilde Lurfaldet og Linn Synnøve Skutlaberg



IDEAS2EVIDENCE

ideas2evidence-rapport 09:2018



Verdifull sjanse, omskiftelig kurs

Følgerevaluering av Jobbsjansen 2017-2019

Andre delrapport

ideas2evidence-rapport 09:2018

Utarbeidet av Hilde Lerfaldet og Linn Synnøve Skutlaberg på oppdrag fra
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

ideas2evidence 09:2018

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

ISBN (elektronisk): 978-82-93181-69-9, (trykt): 978-82-93181-70-5

Forord

Dette er den andre av tre rapporter i følgeevalueringen av Jobbsjansen som ideas2evidence gjennomfører for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi forvalter Jobbsjansen, som er et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning for å få innvandrere i arbeid.

Følgeevalueringen ble igangsatt i forbindelse med at Jobbsjansen ble lagt om i 2017. IMDi har, på vegne av Kunnskapsdepartementet, ønsket å få en vurdering av utformingen, implementeringen og resultatene av den nye innretningen.

Oppdraget som ideas2evidence utfører består av tre deler:

- Å oppsummere kunnskap om Jobbsjansen i perioden 2005-2016. Rapporten ble publisert desember 2017.
- Individ- og prosjektrapportering for 2017 og 2018. Rapport publiseres i 2019.
- Å følgeevaluere den nye innretningen av Jobbsjansen i perioden 2017-2019. Første delrapport ble publisert i desember 2017, mens sluttrapporten vil foreligge innen utgangen av 2019.

Samlet sett skal de ulike delene av evalueringen gi svar på i hvilken grad tilskuddsordningen er en egnet ordning for å få innvandrere i arbeid og utdanning. ideas2evidence skal gi innspill til justeringer og forbedringer av ordningen underveis i evalueringsperioden.

Denne delrapporten gir en foreløpig vurdering av hvordan delordningene fungerer som kvalifiseringsprogram for sine målgrupper, og hvordan IMDis forvaltning av ordningen fungerer. Rapporten baserer seg på casestudier i fire kommuner og to fylker, intervjuer med ytterligere to kommuner, spørreundersøkelser blant alle prosjektlederne i Jobbsjansen og dokumentstudier.

Vi vil rette en stor takk til alle som har hjulpet til med koordinering av intervjuer i kommuner og fylkeskommuner som vi har besøkt, og til alle medarbeidere, elever og deltakere som har latt seg intervjuer. Videre takker vi alle prosjektene som har besvart spørreundersøkelsen. Til slutt vil vi takke IMDi for å ha lagt til rette for gjennomføringen ved å bidra med prosjektdokumenter, kontaktopplysninger og annet.

Rapporten er utarbeidet av Hilde Lerfaldet og Linn Synnøve Skutlaberg. Lisa Knatterud Wold, Asle Høgestøl og Inger C. Nordhagen har deltatt i datainnsamling, og Hannah Jones har bidratt til ferdigstilling av rapporten. Mari Rage Bråstein har bistått i hele prosessen, og har vært til uvurderlig hjelp med stort og smått i slutfasen. Jostein Ryssevik har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, desember 2018

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 - Bakgrunn	7
1.1. Jobbsjansen	7
1.2. Evalueringsoppdraget	9
1.3. Datakilder og metoder	10
1.4. Rapportens oppbygging	13
1.5. Hovedfunn og anbefalinger	13
Kapittel 2 - Mer grunnskole-opplæring til innvandrerungdom	17
2.1. Kort om ordningen – bakgrunn og føringer	17
2.2. Målgrupper og rekruttering	18
2.3. Organisering og samarbeid	22
2.4. Innhold og arbeidsmetoder	27
2.5. Hva har vært de største utfordringene?	33
2.6. Betydningen av tilbudet og tilskuddet	34
2.7. Oppsummering og drøfting	38
Kapittel 3 - Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram	40
3.1. Kort om ordningen – bakgrunn og føringer	40
3.2. Målgrupper og rekruttering	41
3.3. Innhold og arbeidsmetoder	44
3.4. Betydningen av tilbudet og tilskuddet	50
3.5. Oppsummering og drøfting	53
Kapittel 4 - Kvalifisering for hjemmевærende innvandrerkvinner	55
4.1. Kort om ordningen - bakgrunn og føringer	55
4.2. Målgrupper og rekruttering	56
4.3. Innhold og arbeidsmetoder	59
4.4. Betydningen av tilbudet og tilskuddet	68
4.5. Oppsummering og drøfting	70
Kapittel 5 - Organisering, samarbeid og kunnskapsdeling	73
5.1. Organisering og samarbeid i Jobbsjansen del C og A	73
5.2. Jobbsjansens betydning for kommunenes øvrige kvalifiseringsarbeid	81
Kapittel 6 - Regulering av Jobbsjansen	91
Del 1: Forvaltning av tilskuddsordningen	91

Del 2: Regulering av Jobbsjansen	103
Kapittel 7 - Overordnet diskusjon	111
7.1 Mer grunnskole til innvandrerungdom	111
7.2 Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram.....	114
7.3 Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner.....	116
7.4 Samarbeid og kunnskapsdeling.....	118
7.5 Forvaltning av Jobbsjansen	119
7.6 De tre ordningene i Jobbsjansen.....	119
Litteratur	121
Vedlegg – Prosjekter innen Jobbsjansen ordning A, B og C - 2018	123
Ordning A: Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner.....	123
Ordning B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom.....	124
Ordning C: Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram.....	126

Kapittel 1 - Bakgrunn

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

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av Jobbsjansen. Vi redegjør for vårt evalueringsoppdrag, og bruk av metoder og datakilder. Til slutt i kapittelet presenterer vi hovedfunn i en punktvis liste.

1.1. Jobbsjansen

Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning som har som mål å øke sysselsettingen blant innvandrere. Tilskuddsordningen reguleres gjennom rundskriv og er en søkbar ordning for kommuner, og fra 2017, også for fylkeskommuner. Ordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen «Ny sjanse», som ble etablert i 2005 og som var en del av regjeringens fattigdomspolitik. I 2013 ble ordningen gjort permanent, og den fikk tilnavnet Jobbsjansen. Kvalifiseringsordningen skulle bygge på metodikken og prinsippene fra introduksjonsprogrammet, det vil si helårig og fulltids kvalifisering med utgangspunkt i en individuell plan tilpasset deltakerens behov. Innholdselementene skulle være norskopplæring og tiltak som kunne forberede til videre opplæring eller arbeid, og deltakerne skulle motta stønad. Kommunene har med det som utgangspunkt likevel i alle år hatt et stort handlingsrom for lokale tilpasninger av programinnhold og metodikk.

De første årene var ordningen rettet mot innvandrere som var langtidsledige sosialhjelpsmottakere. Kvinner skulle vies særlig oppmerksomhet, og det har kjennetegnet ordningen gjennom hele dens historie. Som vist i kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen, har målgruppene endret seg noe gjennom årene, for eksempel ved at myndighetene i perioder har vektlagt ungdom eller personer med bakgrunn fra utvalgte grupper av land. Fra 2010 skulle sosialhjelpsmottakere sluses ut av ordningen og hjemmевærende kvinner som *ikke* mottar sosialhjelp, ble en stadig mer prioritert gruppe. (Lerfaldet m. fl. 2017b)

Jobbsjansen har blitt en stadig større ordning, både i antall deltakere og økonomiske rammer. Mens det i oppstartsåret 2005 ble bevilget 10 mill. kroner, ble det i forbindelse med etableringen av Jobbsjansen som permanent ordning i 2013, satt av 57 mill. kroner til formålet. I 2018 ble det bevilget

120 mill. kroner, mens regjeringen har foreslått å bevilge 150,3 mill. kroner til Jobbsjansen i forslaget til statsbudsjett for 2019. (KD, Prop. 1 S (2018-2019))

I 2017 ble Jobbsjansen gjenstand for en vesentlig kursendring. Ordningen ble da tredelt:

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

Del A er en videreføring av formål og innholdselementer, men representerer en spissing av målgruppa. Del B og C er en omlegging mot nye målgrupper og målsettinger. Del B av Jobbsjansen går ut på at fylkeskommuner, i samarbeid med kommuner, kan søke om tilskudd til å tilby mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har rett til videregående opplæring. Ordningen skal bidra til økt gjennomføring i videregående opplæring. I del C kan kommunene søke om å tilby deltakere i introduksjonsprogrammet et fjerde år med kvalifisering, innenfor rammene av Jobbsjansen.

Regjeringen har foreslått ytterligere endringer av ordningen fra 2019 ved at del C er foreslått flyttet til den tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*¹ som ett av fem temaområder. Det er også foreslått å styrke del B med 35 mill. kroner i 2019 med den hensikt å etablere tilbud i hele landet. (KD, Prop. 1 S (2018-2019)) Det går dessuten fram av regjeringens nye integreringsstrategi at departementet skal utrede hvordan fylkeskommunene kan få et utvidet ansvar for å forsterke opplæringen for unge mellom 16-24 år, inkludert ungdom med kort botid. (KD 2018²) Del A er foreslått styrket med 15,3 mill. kroner fra samme år. (KD, Prop. 1 S (2018-2019))

HOVEDFUNNENE I KUNNSKAPSOPPSUMMERINGEN AV JOBBSJANSEN

Kunnskapsoppsummeringen tar for seg foreliggende forskning om Jobbsjansen i perioden 2005-2016. Det konkluderes med at Jobbsjansen oppfyller målene som er satt for arbeidsdeltakelse, og ordningen oppfyller således en av regjeringens viktigste integreringspolitiske målsettinger. Fra og med 2012 har det vært over 60 prosent som har gått over til utdanning eller arbeid etter programmet.

Før dette varierte resultatene av Jobbsjansen en del. Forfatterne peker på ulike faktorer som kan ha hatt innvirkning på Jobbsjansens resultater, og fremhever blant annet variasjoner i deltakersammensetning, utvikling i norsk økonomi og den lokale prosjektinnsatsen.

Hele 70 prosent av deltakerne i Jobbsjansen hadde i tidsperioden 2005-2016 hatt en eller annen form for arbeidspraksis. Det ble sett på som et svært positivt funn fordi ordinær arbeidspraksis øker sannsynligheten for å få deltakerne over i jobb eller utdanning etter avsluttet program. Videre viser kunnskapsoppsummeringen at en helhetlig tilnærming overfor deltakerne er en avgjørende faktor for å få gode resultater. Tett oppfølging, grundige kartlegginger og løsningsfokustert veiledning står dessuten sentralt i ordningen.

¹ Tilskuddsordningen har fram til nå hatt navnet *Kommunale utviklingsmidler*.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf> Lastet ned 27.11.18

Rapporten peker på at det mangler kunnskap om blant annet samarbeid med eksterne aktører, hvordan brukerne opplever Jobbsjansen og hvordan kunnskapsoverføring mellom tjenester og ordninger finner sted. Forfatterne oppfordrer også IMDi til å etablere et system som gjør det mulig å følge deltakerne også etter avsluttet program for å si noe om deltakernes langsiktige arbeidslivstilknytning. (Lerfaldet m. fl. 2017b)

1.2 Evalueringsoppdraget

Vårt evalueringsoppdrag for IMDi er tredelt:

1. en kunnskapsoppsummering som sammenfatter erfaringer og resultater fra Jobbsjansen i perioden 2005-2016 (Lerfaldet m. fl. 2017b),
2. resultatrapporteringer fra prosjektene for 2017 og 2018, som vil publiseres i 2019, og
3. en følgeevaluering av Jobbsjansen i perioden 2017-2019

De ulike delene av denne evalueringen skal samlet sett gi svar på i hvilken grad Jobbsjansen, som et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning, er egnet for å få innvandrere i arbeid og utdanning. I tillegg er det et sentralt formål med evalueringen å vurdere hvordan ordningen fungerer sett i forhold til regjeringens integreringspolitiske mål og de konkrete mål som er satt for Jobbsjansen, samt hvordan ordningen fungerer sammenlignet med tidligere innretning og målgrupper.

Følgeevalueringen vektlegger utformingen, implementeringen og resultatene av *den nye innretningen* av Jobbsjansen fra 2017. Vi skal også gi innspill til justeringer og forbedringer av ordningen underveis i evalueringsperioden. Den første delrapporten i følgeevalueringen ga en oversikt over profilen til og implementering av prosjektene i 2017, og la vekt på beskrivelsen av de nye delordningene, B og C. (Lerfaldet m. fl. 2017a) I denne andre delrapporten av følgeevalueringen, presenterer vi beskrivelser og vurderinger av implementeringen. Følgende temaer blir vektlagt:

- ◆ Etablering
- ◆ Innhold og metodikk
- ◆ Organisering, samordning og samarbeid
- ◆ Kunnskaps- og metodeutvikling
- ◆ Forvaltning av tilskuddsordningen

Fordi de tre delordningene er ulike, vil det variere noe hva som er viktig å undersøke innenfor hver delordning. De ulike temaene er dermed vektet noe ulikt. To av delordningene, B og C, har nye målgrupper og en annen innretning enn Jobbsjansen tidligere har hatt. For disse ordningene har vi derfor lagt vekt på å beskrive hvordan tiltakene er blitt *etablert*. Sentrale spørsmål innenfor temaet er hvordan deltakerne rekrutteres og hvilke erfaringer man har med rekrutteringsarbeidet. I tillegg har vi sett nærmere på hvilke utfordringer prosjektene har i oppstartsfasen.

Innen temaet *innhold og metodikk* ser vi på hvilke tiltak som iverksettes i prosjektene, og hvordan disse er innrettet og utviklet. I del A har vi i år valgt å se særlig på bruk av praksis som tiltak. Vi ser dessuten nærmere på ulike arbeidsmåter, grad av individuell tilpasning og brukermedvirkning.

Videre ser vi på i hvilken etat prosjektene er *organisert* og hvilken oppgavefordeling som er lagt til grunn. Vi tar for oss *samarbeid* mellom de involverte partene i prosjektet, og hvilke muligheter og utfordringer dette gir.

Vi undersøker også i hvilken grad og hvordan prosjektene tilrettelegger for *kunnskapsutvikling* mellom ulike etater og tjenester i kommunen, og hvilke hindringer og suksesser prosjektene har når det gjelder å overføre kompetanse til øvrig kommunalt integreringsarbeid.

Dessuten ser vi nærmere på hvilken betydning det å delta i Jobbsjansen har for deltakerne samt hva som er prosjektenes vurdering av tilskuddets betydning for arbeidet.

Når det gjelder *forvaltning* av tilskuddsordningen, vurderer vi tildelingskriterienes utforming og hva som kjennetegner tildeling av tilskudd i 2018. Vi undersøker hvordan tilskuddsforvaltningen oppfattes av tilskuddsmottakerne, og hvordan forvaltningen påvirker prosjektenes innretning. Vi har dessuten sett på fordeler og ulemper ved å *regulere* ordningen gjennom rundskriv og som et søkbart tilskudd. Formålet med denne delen er i denne omgang å gi en vurdering av effektiviseringspotensial i forvaltningspraksisen.

Avgrensinger

Rapporten skal gi et *foreløpig svar* på hvordan ordningen ser ut til å virke for å kvalifisere innvandrere til arbeid og utdanning. Våren 2019 vil det også foreligge rapporteringer på individnivå. Disse vil gi oss kunnskap om hva slags resultater delordningene har gitt for 2017- og 2018-kullene av deltakere. Individrapporteringen vil gi oss fyldig informasjon om kjennetegn ved deltakerne, hva slags tiltak de har deltatt på og hvilke aktiviteter de sluses over til etter programdeltakelse. Først i sluttrapporten vil vi kunne vurdere disse ulike datagrunnlagene i sammenheng, og gi en samlet vurdering av hvordan prosjektene fungerer og hva som har betydning for kvalitet og resultatoppnåelse. Ikke minst vil sluttrapporten fokusere på om og hvordan den nye innretningen av Jobbsjansen kan sies å være et relevant virkemiddel for å kvalifisere innvandrere til arbeid og utdanning.

1.3 Datakilder og metoder

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

Denne delrapporten baserer seg på både dybde- og bredde data:

- ◆ casestudier i seks enheter, hvorav fire kommuner og to fylker
- ◆ intervjuer med ytterligere to prosjekter
- ◆ en spørreundersøkelse blant prosjektlederne
- ◆ dokumentstudier

Rapporten bygger dessuten videre på kunnskap og data fra kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen (Lerfaldet m. fl. 2017b) og fra første delrapport i følgeevalueringen (Lerfaldet m. fl. 2017a).

Casestudier

For å få dybdekunnskap om hvordan prosjektene gjennomføres i praksis, hvordan de utvikler seg, hva som fungerer godt og hvor de største utfordringene ligger, har vi gjennomført casebesøk. Vi har gjennomført to casebesøk innenfor hver av delordningene i denne fasen. Caseutvelgelsen er basert på variasjon i prosjektenes innretning. Videre har vi regional spredning, og har besøkt prosjekter i IMDis regioner Nord, Indre Øst, Øst, Vest og Sør.

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

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

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

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

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

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

Casebesøkene ble gjennomført i februar-mars 2018. Det ble ikke benyttet tolk under deltakerintervjuene, da vi ble forespeilet at deltakerne hadde tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne gjennomføre intervjuet uten tolk. Vi ser imidlertid at noen deltakere kunne ha vært tjent med å ha tolk tilstede.

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

Casestudien i 2018 har lagt vekt på kommunenes og fylkeskommunenes innretning og gjennomføring av prosjektene – i tråd med vår tidligere beskrivelse av undersøkelsestemaer og problemstillinger. Funn fra casestudien har dessuten blitt benyttet til å identifisere problemstillinger og å utarbeide presise spørsmålsformuleringer til bruk i spørreundersøkelsen. I casestudien i 2019 vil vi følge de samme prosjektene videre og se særlig på hvilken utvikling prosjektene har hatt – relatert til de ulike undersøkelsestemaene.

Bruk av sitater

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

Spørreundersøkelse

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

Undersøkelsen av del A og C ble sendt ut til alle prosjektledere i Jobbsjansen i 2018. Den ble gjennomført som én undersøkelse, men noen av spørsmålene var forskjellige. Dette gjelder for eksempel spørsmål om bruk av praksis om tiltak, som kun gikk til prosjekter i del A. For del B ble det gjennomført en egen undersøkelse, og det var fylkesadministrasjonen som var mottakere av denne.

Antallet prosjekter som har svart vil variere noe fra spørsmål til spørsmål, enten fordi spørsmålet ikke er gått til alle eller fordi det ikke er blitt besvart. I forkant av utsending ble undersøkelsen pilotert hos ett prosjekt i hver delordning. Totalt sett har 15 av 16 fylker avgitt svar om del B (tilsvarende 93,7 prosent), men det ene fylket har kun besvart deler av undersøkelsen. 29 av 30 prosjekter (96,7 prosent) har besvart del A og 20 av 21 prosjekter (95,2 prosent) del C. Vi gjør oppmerksom på at ettersom undersøkelsene har få enheter (lav N), benytter vi i all hovedsak antall og ikke prosent når vi omtaler funn fra disse.

Undersøkelsen vil gjennomføres på nytt i 2019, med noen justeringer, for å se hvordan den praktiske implementeringen og prosjektenes vurderinger endres gjennom evalueringsperioden.

Deskstudier

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

1.4 Rapportens oppbygging

Vi vil i de neste tre kapitlene beskrive og drøfte de tre delordningene hver for seg. Ettersom følgeevalueringen har et særskilt søkelys på de nye delordningene, presenteres de først. I kapittel 2 tar vi for oss del B: *Mer grunnskole til innvandrerungdom*, mens kapittel 3 handler om del C: *Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram*. Deretter følger kapittel 4 med en redegjørelse av del A: *Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner*.

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

Kapittel 6 handler om IMDis forvaltning av ordningen, og her har vi et blikk på alle tre delordningene. Vi ser dessuten på hvordan det fungerer å regulere Jobbsjansen som en søkbar tilskuddsordning.

Til slutt i kapittel 7 oppsummerer og diskuterer vi funnene for å si noe om hvordan ordningen ser ut til å virke for å kvalifisere innvandrere til arbeid og utdanning.

1.5 Hovedfunn og anbefalinger

Her presenterer vi rapportens hovedfunn, vurderinger og anbefalinger i form av oppsummerende kulepunkter:

- ◆ Per september 2018 deltok totalt 1981 deltakere i Jobbsjansen, hvorav 1222 i Jobbsjansens del B, 131 i del C og 628 i del A. Det er en økning fra 1735 deltakere i september 2017.
- ◆ Både deltakere og prosjekter viser til svært positive effekter av deltakelse. Med det forbehold at vi enda ikke vet om deltakerne kommer over i arbeid eller utdanning etter deltakelse, tyder våre undersøkelser på at innsatsen er svært viktig for å styrke deltakernes videre muligheter i opplæring eller i arbeidslivet, i tråd med ordningens formål.
- ◆ Tilskuddet er viktig, på noe ulike måter, innenfor hver av delordningene. Kommunene ville mest sannsynlig ikke målrettet sitt arbeid mot hjemmевærende kvinner som målgruppe uten tilskudd (del A). Når det gjelder forlenget kvalifiseringsløp for introduksjonsdeltakere, ville trolig enkeltindivider fått noe bistand til å fullføre opplæring. Bistanden ville imidlertid vært mer tilfeldig og gitt en svakere inntektssikring (del C). Når det gjelder mer grunnskole til innvandrerungdom, er tilskuddets viktigste funksjon at det stimulerer skoleeierne til å gi et tilbud av høy kvalitet (del B). Men det bidrar også til å bygge opp tilbud.
- ◆ Selv om hver delordning fungerer godt, virker sammensetningen av dem noe vilkårlig. De stadige endringene av målgrupper og innretning av Jobbsjansen, skaper uforutsigbarhet og kan etter hvert minke interessen for ordningen.
- ◆ Bevilgningen økte i alle delordningene fra 2017 til 2018, som førte til at antall søknader økte kraftig i del B og C. Fylkeskommuner og kommuner stilte dessuten samlet sett med mer egenfinansiering enn de fikk i tilskudd fra staten, som viser at det er økt interesse blant fylkeskommuner og kommuner for ordningene.

- ◆ Til tross for økt bevilgning til del A i 2018, sank antallet søknader og deltakere, som førte til at prosjektene samlet sett fikk mer midler per deltaker enn tidligere.
- ◆ Samlet sett er det svært store variasjoner i hva kommunene stiller med av egenfinansiering, både i del C og A, og hvor stort beløp de har fått tildelt per deltaker.
- ◆ Mens størrelsen på tildelingene i del B har vært styrt av objektive beregningsregler, er det større innslag av skjønn i utmåling av tilskuddsbeløp i del C og A.
- ◆ **Vi anbefaler** at IMDi reviderer rundskrivene for å gi søkerne enkel og tilstrekkelig informasjon om hva de bør vektlegge i søknadene.
- ◆ **Vi anbefaler** at IMDi ser på mulighetene for tidligere utlysning av tilskuddsmidlene og raskere svar på søknadene.
- ◆ **Vi anbefaler** IMDi å gi mer informasjon i rundskrivene om hvordan tilskuddsbeløpene beregnes.

Del B - Mer grunnskole til innvandrerungdom

- ◆ Vi vurderer at del B treffer et behov. Det er opprettet kombinasjonsklasser i mange fylker, kommuner og ved mange skoler. Men det er potensial for å utvide tilbudet.
- ◆ Kunnskapen vi har til nå tilsier at kombinasjonsklassene gir elevene bedre forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring, i tråd med målet for ordningen.
- ◆ Kombinasjonsklassene er et ressurskrevende tilbud; det tilbys et bredt faglig innhold, tett oppfølging og høy grad av individuell tilpasning. Det gis utvidet tilbud om rådgivning og det er økt lærertetthet sammenlignet med ordinære tilbud.
- ◆ Mange fylker har en bredere målgruppe enn del B skulle tilsj, ved at de inkluderer unge elever med rett til grunnskole for voksne. Vi mener det kan gi kostnadseffektive tilbud, og er positive til at flere innvandrerungdommer får nytte godt av tilbudet.
- ◆ Tilskuddet i del B er særlig viktig for kvaliteten på kombinasjonstilbudet, og for at det settes av ressurser til ledelse og erfaringsutveksling.
- ◆ Vi ser del B som en fornuftig satsing; tilskuddet er viktig for å bygge opp tilbudet rundt omkring i landet og for å gi et tilbud av god kvalitet.
- ◆ For å øke gjennomføringen i videregående opplæring, skal myndighetene nå utrede å gi fylkeskommunene et utvidet ansvar for opplæringstilbud til alle unge. **Vi anbefaler** at man i den sammenheng vurderer både innretningen på og finansieringen av kombinasjonsklassene i tilknytning til andre tilbud.
- ◆ Fylkeskommunene og kommunene samarbeider i dag tett om å drifte og utvikle kombinasjonsklassene, som bidrar til kompetanseoverføring og økt forståelse på tvers av forvaltningsnivåene. **Vi anbefaler** at man sikrer kommunene involvering når man konsentrerer opplæringsansvaret til fylkeskommunene.
- ◆ Det er frivillig for skoleeierne å opprette kombinasjonsklasser, og de kan avgrense målgruppa. Det innebærer at om du får et tilbud, avhenger av hvor du bor, og det er en risiko for at de svakeste ikke får et tilbud. **Vi anbefaler** at utredningen som myndighetene skal gjøre, ser nærmere på disse problemstillingene.

Del C - Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

- ◆ Prosjektene peker på svært positive effekter for deltakerne. Høyere livskvalitet og mer kunnskap om det norske arbeidslivet og samfunnet, blir særlig trukket fram. Betydningen av inntektssikring under opplæring, framheves også.
- ◆ Det er stor variasjon i hvordan prosjektene innrettes, både mht. hvilken type deltakere som rekrutteres og hva slags programinnhold det legges vekt på. I lys av at kommunene har svært ulike forutsetninger for kvalifiseringsarbeidet, er det fornuftig at kommunene gis et stort handlingsrom til utprøving av ulike framgangsmåter i lange kvalifiseringsløp.
- ◆ Alle prosjektene prioriterer opplæring, i tråd med myndighetenes føringer. Men det er ulikt hvor stor vekt de legger på føringen; mange tilbyr også arbeidsrettede aktiviteter.
- ◆ Det er stor kontinuitet i innholdet fra introduksjonsprogrammet til Jobbsjansen, men overgangen er en kritisk fase for prosjektene.
- ◆ Når det gjelder deltakere, satser noen kommuner på personer med store kvalifiseringsbehov, mens andre rekrutterer dem med stor sannsynlighet for å lykkes.
- ◆ Kvalifiseringstilbudet ville trolig ikke eksistert uten tilskudd. Noen deltakere ville fått bistand fra offentlige myndigheter til å fortsette videre opplæring, men tilbudet ville vært mer usikkert og tilfeldig.
- ◆ Vi mener regjeringens forslag om å innlemme del C i *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*, kan gi mer helhet i kommunenes arbeid med ordningene i introduksjonsloven.
- ◆ **Vi anbefaler** IMDi å fortsette å måle resultatene av forlengede kvalifiseringsløp innenfor den nye tilskuddsordningen. Dersom målinger viser gode resultater, bør det legges grunnlag for mer permanente endringer i introduksjonsprogrammet. Sannsynligvis vil det gi mer effektiv bruk av ressursene.
- ◆ **Vi anbefaler** dessuten at IMDi vurderer øremerking av midler til del C innenfor *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak* for å sikre videre utprøving av lange kvalifiseringsløp.

Del A - Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner

- ◆ Vi vurderer at del A er et vellykket kvalifiseringsprogram for hjemmевærende innvandrerkvinner. Arbeidet er faglig og tidsmessig krevende, men den hjelpen deltakerne får, ser ut til å ha stor betydning. Prosjektene trekker særlig fram at deltakerne får mer kunnskap om det norske samfunnet, mer kunnskap om arbeidslivet og bedre selvtillit.
- ◆ Det viktigste i prosjektenes inntak av deltakere, er motivasjon og at den enkelte har et behov for kvalifisering og tett oppfølging.
- ◆ Det er vanlig å ta i bruk en kombinasjon av ordinære tiltak og tiltak utviklet i prosjektet. Det utvikles egne tiltak fordi de ordinære tiltakene ikke er tilstrekkelig tilpasset deltakernes behov og fordi prosjektene ønsker å drive utviklingsarbeid.
- ◆ Praksis benyttes mye som tiltak, og prosjektene legger ned mye arbeid i å skaffe både *nok* praksisplasser og i at disse skal være *tilpasset* deltakernes behov.
- ◆ Det er felles for både del A og C at prosjektene er opptatt av brukermedvirkning, og deltakerne ser ut til å ha reell innflytelse på programmet. Samtidig er det både

utfordrende og arbeidskrevende å ivareta brukermedvirkning. Deltakerne er prisgitt sine veiledere for at reell medvirkning skal være mulig.

- ◆ Tilskuddet har stor betydning for at kommuner jobber med denne målgruppa; de aller fleste prosjektlederne mener at det ikke ville vært et tilbud til hjemmeværende kvinner uten tilskuddet.
- ◆ Bevilgningen foreslås styrket i 2019. I den sammenheng [anbefaler vi](#) at IMDi oppfordrer flere kommuner til å søke om midler, og gir god veiledning for å sikre høy kvalitet på søknadene. Videre [anbefaler vi](#) at IMDi fortsatt stiller høye krav til kvalitet i søknadsbehandlingen og sørger for at kravene til egenfinansiering og lederforankring ikke reduseres ved tildeling av midler.

Organisering, samarbeid og kunnskapsutvikling i del A og C

- ◆ De fleste kommuner har lagt ansvaret for del A og C til NAV. Et fellestrekk for alle prosjekter er at de samarbeider bredt, og at de i stor grad opplever samarbeidet som nyttig. Samarbeidet er lite formalisert.
- ◆ Det er enklere å legge til rette for både formell og uformell kunnskapsutveksling der prosjekter er organisert under samme leder som introduksjonsprogrammet eller andre relevante ordninger, enn om kunnskapsutvekslingen skal foregå mer tverretattlig.
- ◆ Det er varierende interesse for kunnskapen som opparbeides i Jobbsjanseprosjektet blant andre offentlige instanser og i kommunenes ledelse. Hvorvidt kommuneledelsen har kunnskap om Jobbsjansen, ser ut til å henge sammen med hvor tett de følger de ordinære tjenestene på integreringsfeltet.
- ◆ Det er stor variasjon i om prosjektene påvirker øvrig kommunalt arbeid. Det finnes eksempler på at Jobbsjansen brukes strategisk i kommuners integreringsarbeid.
- ◆ Mellomledere og enhetsledere er viktige for å skape strukturer og en kultur for læring og kunnskapsdeling. God forankring av Jobbsjansen hos samarbeidspartene og i kommunens ledelse, øker betydningen av tilskuddet lokalt. [Vi anbefaler](#) både IMDi og prosjektledere om å ha oppmerksomhet på sterk lederforankring i det videre arbeidet.

Kapittel 2 - Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom

I dette kapittelet ser vi nærmere på Jobbsjansen del B Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom, hvor fylkeskommunene kan søke om tilskudd til å tilby mer grunnskole til innvandrerungdom som har rett på videregående opplæring. Slike tilbud omtales gjerne som kombinasjonsklasser.

I kapittelet ser vi på hvordan prosjektene er implementert og hva som kjennetegner innretningen på prosjektene. Beskrivelsene og drøftingene har som mål å vise hvordan Jobbsjansen ser ut til å virke som kvalifiseringsprogram for målgruppa basert på den kunnskapen vi har til nå. Nærmere bestemt ser vi på om prosjektene treffer den intenderte målgruppa og hvordan det jobbes med rekruttering av elever. Vi ser på hvordan prosjektene styres og organiseres samt hva slags innholdselementer og metodiske tilnærminger som benyttes. I tillegg tar vi for oss hva tilbudet betyr for elevene samt hva tilskuddet betyr for prosjektene. Først beskriver vi imidlertid bakgrunnen for at del B ble opprettet og hvilke føringer som ligger til grunn.

2.1 Kort om ordningen – bakgrunn og føringer

Noe av bakgrunnen for ordningen var en endring i opplæringsloven³ i juni 2016 som åpnet for at fylkeskommuner og kommuner kunne tilby mer grunnskoleopplæring til personer selv om de hadde fått rett til videregående opplæring. Slik opplæring er særlig aktuell for innvandrerungdom som har kort botid i Norge, og som dermed har fått kort tid på seg til å opparbeide tilstrekkelige språklige eller faglige forutsetninger for å starte eller fullføre videregående opplæring.⁴ Minoritetsspråklig ungdom

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

⁴ Vanligvis er det slik at elever får utstedt vitnemål fra grunnskolen og at opplæringen blir regnet som fullført selv om eleven kun har deltatt i kort tid. Elevene risikerer altså at man ikke har fått all den opplæringen man har behov for for å gjennomføre videregående opplæring, for eksempel i form av svake karakterer eller manglende grunnlag for vurdering i fag. I slike tilfeller hadde elevene tidligere ikke rett til mer grunnskoleopplæring.

har høy risiko for frafall i videregående opplæring, og formålet med lovendringen var dermed å øke gjennomføringen ved å styrke grunnskolekompetansen til elevene. (Prop. 72 L (2015–2016))

Både lovendringen og gode erfaringer fra forsøk med kombinasjonsklasser, for eksempel i Larvik (den såkalte Thor Heyerdahl-modellen) og forberedende kurs i Telemark fylkeskommune, var noe av bakgrunnen for at Jobbsjansens del B ble innført i 2017. Lovendringen ble nemlig ikke fulgt av økte økonomiske rammer for fylkeskommuner og kommuner⁵, og det er frivillig å opprette slike tilbud. Jobbsjansen skal dermed stimulere til at slik opplæring gjennomføres.

Del B retter seg mot innvandrerungdom i alderen 16-24 år, og skal ifølge rundskrivet:

«[...] bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring. Ordningen skal bidra til at ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag eller som har språklige utfordringer, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.»

Det er et delmål at ordningen skal bidra til kunnskapsutvikling. Det er fylkeskommunene som kan søke om tilskudd, men de skal ha forpliktende samarbeid med kommunen(e). Opplæringen kan vare i inntil ett skoleår, og i inntil to år i særskilte tilfeller. Prosjektmidlene kan brukes til å etablere og videreutvikle opplæringstilbud. Mer konkret kan tilskuddet brukes til lærerressurser, undervisningsmateriell og prosjektmedarbeidere. Tilskuddsmottakeren velger selv hvordan opplæringen organiseres og gjennomføres innenfor rammen av opplæringsloven. IMDi legger til grunn at fylkeskommuner og kommuner bidrar med egenfinansiering. Prosjektet bør ifølge IMDi ha minimum 15 deltakere. (IMDi 2018b)

Det ble i 2018 bevilget 35 mill. kroner til del B, og 22 prosjekter i 16 fylker fikk innvilget støtte dette året. I forslag til statsbudsjett for 2019 er det foreslått å doble bevilgningen slik at det kan etableres tilbud i hele landet. I tillegg vil regjeringen utrede om fylkeskommunene skal få et utvidet ansvar for å forsterke opplæringen for unge mellom 16-24 år, inkludert ungdom med kort botid. (KD 2018¹) Kombinasjonsklassene føyer seg nemlig inn i en forening av en rekke ulike tilpassede opplæringstilbud til unge innvandrere, som for eksempel innføringstilbud i grunnskolen eller videregående opplæring, eller såkalte «0.år» i videregående opplæring utenfor dagens tilbudsstruktur. Et stort flertall av fylkeskommuner og kommuner som fikk støtte gjennom Jobbsjansen del B i 2017, har erfaring med slike typer tilbud. (Lerfaldet m. fl. 2017a) Det som skiller kombinasjonsklassen fra disse tilbudene, er først og fremst samkjøringen av de to opplæringsnivåene: dvs. at det gis opplæring i grunnskolefag på en videregående skole. Det inngår også ofte innslag av videregående opplæring i tilbudet. Det er altså ikke et tilbud som er avgrenset til ett av disse opplæringsnivåene og -systemene, og det fordrer nært samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. En annen viktig forutsetning ved tilbudet om mer grunnskoleopplæring, er at elevene ikke bruker av retten til videregående opplæring mens de deltar.

2.2 Målgrupper og rekruttering

Tilskuddet skal, ifølge IMDis rundskriv, i sin helhet brukes på tilbud til elever som har rett til videregående opplæring. I bunn skal det også ligge en vurdering fra skoleeier om at fullføring av

⁵ Vi gjør oppmerksom på at kommuner og fylkeskommuner gjennom en annen ordning kan søke om statlig tilskudd for å gi grunnskoleopplæring eller videregående opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge, se <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/opplaring-til-barn-og-unge-som-soker-opphold-i-norge/> Lastet ned 28.11.18

videregående opplæring er mulig gjennom mer grunnskoleopplæring. Tilbudet bør, ifølge Udirs veileder om kombinasjonsklasser, være rettet mot de særskilte utfordringene som gjelder for ungdommene i målgruppa, sosialt og faglig. Hvordan gruppeinndeling avgjøres, er opp til fylkeskommuner og kommuner. (Udir 2016) Dermed har prosjektene mulighet til å avgrense tilbudet til enkelte grupper. Vi skal nå se nærmere på hvilke målgrupper som inkluderes og rekrutteres i fylkene. Om man gjennom tilskuddet treffer den intenderte målgruppa, har betydning for om tilskuddsordningen når de målene som er satt.

Kombinasjonsklassene treffer en bred målgruppe

Som den første delrapporten i følgeevalueringen viste, var det mange prosjekter i 2017 som hadde en videre målgruppe for opplæringstilbudet enn IMDi rundskriv legger opp til. (Lerfaldet m.fl. 2017a) Våre funn fra 2018 bekrefter at mange fortsatt inkluderer unge med rettigheter til grunnskole for voksne i tilbudene. Dette er en gruppe som kan ha tilsvarende opplæringsbehov, men som faller innunder kommunalt ansvar. I all hovedsak gjelder dette ungdommer over 16 år som har deltatt i noe grunnskole i utlandet, men ikke tilstrekkelig til at opplæringen regnes som fullverdig i Norge. Dette medfører at personene ikke har rett til videregående skole selv om de er ungdom over grunnskolealder (16 år eller eldre). Normalt sett får denne gruppa grunnskoleopplæring etter opplæringslovens § 4A-1 første ledd sammen med voksne ved den kommunale voksenopplæringen.

Spørreundersøkelsen viser at 38 av 52 videregående skoler (73 prosent) som har kombinasjonstilbud med økonomisk tilskudd fra IMDi, inkluderer kommunale elever⁶ i målgruppa. Det er noen variasjoner innad i fylkene; i ca. halvparten av fylkene retter alle skolene i fylket seg mot begge målgruppene. I et par fylker er det et mindretall av skolene som inkluderer kommunale elever. Det er kun tre fylker som ikke inkluderer kommunale elever i tilbudet. Samlet sett kan vi si at et klart flertall av skolene har en vid målgruppe. Men i tillegg tyder variasjonene mellom fylker og innad i fylker på at det foretas lokale tilpasninger.

Vi har også stilt spørsmål til fylkene om sammensetningen av elevgruppa, jf. figur 2.1. Figuren viser at selv om mange skoler har en vid målgruppe, så oppgir flertallet av fylkene i spørreundersøkelsen, 9 av 15 fylker, at elever med rett til videregående opplæring utgjør flertallet av elevene.

Figur 2.1: Sammensetningen av deltakergruppa i kombinasjonstilbudene i fylket som får tilskudd fra IMDi (N=15)



Vi har gjennom spørreundersøkelsen og casebesøkene identifisert tre ulike type begrunnelser for at mange skoler inkluderer kommunale elever i målgruppa. Den ene begrunnelsen handler om at ungdommer som har rett til grunnskole for voksne også har behov for å gå i *aldersadekvate tilbud*,

⁶ Det ble i spørreundersøkelsen presisert at vi med «kommunale elever» siktet til personer under 24 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1 første ledd.

altså med elever på samme alder. Her trekkes det også fram at det er integreringsfremmende for ungdommene å gå på skole sammen med norskspråklige ungdommer.

Den andre begrunnelsen er at *behovet for opplæring* skal være bestemmende for hvilke elever som gis et tilbud, framfor hvilke bestemmelser i opplæringsloven de har rettigheter etter. Et fylke sier det slik i spørreundersøkelsen:

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

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

Ett av de tre fylkene som *ikke* inkluderer kommunale elever, gir uttrykk for en viss misnøye med at mange skoler inkluderer kommunale elever i tilbudet. Fylket har selv lagt en streng tolkning av IMDis rundskriv til grunn, og oppfatter at det ikke er åpnet for en så vid målgruppe. De skriver: «Prosjektet vårt kunne med en vid definisjon rommet i det minste dobbelt så mange deltakere.»

Andre type kriterier

Gjennom åpne svar i spørreundersøkelsen har vi undersøkt om skolene opererer med andre type kriterier for inntak utover de rettighetene elevene måtte ha etter opplæringsloven. Fem av fylkene oppgir at de i hovedsak retter seg mot den yngre delen av målgruppa; ungdom opp mot 20 eller 21 år. Flere av fylkene oppgir imidlertid at det gjøres unntak fra den øvre aldersgrensa de har satt. Det ene fylket vi besøkte hadde øvre aldersgrense på 21 år, fordi de mente det var stor forskjell på behovene en 16-åring versus de en 24-åring har. De forteller imidlertid også at de bruker skjønn og gjør unntak fra hovedregelen hvis behovene skulle tilsi det, for eksempel for å unngå at unge voksne blir værende alene igjen blant eldre deltakere på den kommunale voksenopplæringen.

Et par fylker gir forklaringer som tyder på at det faglige nivået til elevene tillegges vekt. Ett fylke beskriver for eksempel at skoler som har et godt rekrutteringsgrunnlag forsøker å rekruttere elever som ligger på det samme faglige nivået, slik at det blir enklere å tilpasse undervisningen. Ved mindre skoler er det vesentligste å få inn tilstrekkelig med elever til å fylle klasser, ifølge fylket. Et annet fylke oppgir også at det varierer mellom kommunene hvilke kriterier som vektlegges, men at forskjeller i det faglige nivået blant elevene brukes til å fastslå om de skal ha ettårig eller toårig tilbud. I det ene fylket vi besøkte, var det en viss utsiling av elever basert på faglig nivå. Ifølge den kommunale voksenopplæringen i fylket, måtte elevene som ble rekruttert derfra ha minimum fire års tidligere skolegang for å være aktuelle. I tillegg vurderte de elevenes motivasjon. Prosjektleder i fylket oppga at man prioriterte elever med kort botid, men at man også så hen til skolebakgrunn. Likevel oppga både lærere i tilbudet og prosjektleder i fylket at det var elever i tilbudet som ikke kunne skrive og lese. Om disse elevene var rekruttert via fylket, og ikke den kommunale voksenopplæringen, vet vi ikke.

Ettersom vi ikke har spurt direkte i spørreundersøkelsen om det legges et visst faglig nivå til grunn for deltakelse, er det vanskelig å vite hvor utbredt det er å legge vekt på dette aspektet. Man kan imidlertid tenke seg at dersom skoler og fylker har ulik terskel for hvilket faglig nivå elevene skal ha

ved inntak, vil det få konsekvenser både for hvem som faktisk får et tilbud og for resultatene ved skolene.

Rekruttering

I første delrapport viste vi til at fire-fem fylker hadde utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall elever til tilbudene. Begrunnelsene var flere, for eksempel nedgang i antall flyktninger som bosettes, at elevene bosettes for spredt i fylket og at man har problemer med å kommunisere nytten av tilbudet. (Lerfaldet m. fl. 2017a) Vi fant imidlertid at det allerede det første tilskuddsåret også var prosjekter med ventelister til tilbudet.

Spørreundersøkelsen og statusrapporter for 2018 tyder på at det ikke er mange fylker som opplever rekruttering som en stor utfordring dette året. Kun 2 av 14 fylker som har besvart spørsmålet om hva som har vært de største utfordringene med kombinasjonstilbudet så langt, har pekt ut rekruttering av elever som en av de tre største utfordringene.

I det ene fylket vi har besøkt, var imidlertid rekruttering en utfordring både i 2017 og 2018. Utfordringen handlet for det første om at man må *prioritere* informasjonsarbeid om tilbudet overfor aktuelle parter, som elever, foreldre, skoler, rådgivertjenester mv. Dette er nok særlig viktig i en tidlig fase, og ved den ene skolen i fylket melder man om en betydelig økning i søkertallet i 2018. En annen forklaring er at tilbudet ikke oppleves som attraktivt for potensielle elever og deres foreldre. Prosjektleder i casefylket sier dette:

«Folk har ikke lyst til å gå der, det er kun de som blir overbevist om at de bør gå der [som gjør det].»

Sitatet viser at man må argumentere godt for at elevene skal velge å delta i tilbudet, og lignende erfaringer hadde man også i Larvik i forbindelse med forsøk på området. (Udir 2016) I tillegg var det usikkert om man ville ha økonomi til å videreføre tilbudet i fylket vi besøkte, særlig ved det mindre lærestedet. Det gjorde det vanskelig å jobbe systematisk med rekruttering. Utfordringen blir altså ekstra prekær når man som utgangspunkt har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig med elever, samtidig som man nødig vil rekruttere elever dersom man ikke vet om man får videreført tilbudet. Selv om rekruttering ikke ser ut til å være en utfordring for flertallet av fylkene, viser altså casestudien at det kan ha svært uheldige konsekvenser for noen.

Den andre skolen i dette fylket opplevde imidlertid en stor økning i søkingen til tilbudet fra 2017 til 2018. I tillegg til at et aktivt rekrutteringsarbeid kan ha ført til økning, var det også mulig å søke tilbudet gjennom Vigo⁷ ved denne skolen. Informantene mente at det bidro til at tilbudet opplevdes mer likeverdige. Utfordringer med at tilbud ikke er søkbart gjennom Vigo, ble også tatt opp i tilskuddets første leveår. (Lerfaldet m. fl. 2017a)

Oppsummert har vi sett at et flertall av kombinasjonsklassene retter seg mot en bred målgruppe, det vil si at de også inkluderer deltakere med rett til grunnskole for voksne, såkalte kommunale elever. Kommunale elever blir inkludert fordi de vurderes til både å ha lignende behov for opplæring og behov for å gå på skole med jevnaldrende norskspråklig ungdom. Det hevdes også at et større elevgrunnlag gir bedre grunnlag for en effektiv og differensiert opplæring. Selv om mange skoler har

⁷ Vigo er et nettsted for søkning til videregående opplæring, og som eies og driftes av fylkeskommunene og Oslo kommune.

en vid målgruppe, er det flest elever med rett til videregående opplæring i kombinasjonsklassene, ifølge et flertall av fylkene. Ved rekruttering av elever, legger en del også vekt på alder, og vi ser tendenser til at elevenes faglige nivå spiller en rolle. Selv om rekruttering av tilstrekkelig elever jevnt over ikke ser ut til å være en stor utfordring, kan lavt rekrutteringsgrunnlag ha svært uheldige konsekvenser for dem det gjelder.

2.3 Organisering og samarbeid

I denne rapporten konsentrerer vi oss om det som kan sies å være hovedaktørene i kombinasjonstilbudet; fylkeskommunene og kommunene. Vi ser nærmere på hva som er fylkesadministrasjonens rolle og hvordan prosjektene er forankret. Deretter ser vi på bruken av lærere i kombinasjonsklassene og hvilken forvaltningsmessig tilhørighet de har, før vi går nærmere inn på andre forhold ved ansvarsfordelingen mellom fylkene og kommunene. Aller først presenterer vi noen sentrale tall som sier noe om ordningens omfang.

Omfang

Som nevnt i punkt 2.1 er det fylkeskommunene som kan søke om tilskudd, men de skal ha forpliktende samarbeid med en eller flere kommuner. Det ble i 2018 igangsatt 22 prosjekter i 16 fylker, hvorav tre fylker hadde flere separate prosjekter. Det er nokså varierende størrelse på prosjektene, både i betydningen økonomisk ramme og antall elever. Det største prosjektet søkte om støtte til tilbud med over 200 elever, mens de minste prosjektene søkte støtte til tilbud med 15 elever. Se kapittel 6 for mer detaljer om variasjonene i tilskuddsstørrelse mv.

I alt er det 52 videregående skoler som har kombinasjonstilbud med økonomisk tilskudd fra IMDi⁸, jf. tabell 2.1. Fylkene som har besvart spørreundersøkelsen, har formelt samarbeid med 66 kommuner om kombinasjonstilbud som får støtte gjennom IMDi, jf. tabell 2.2. Tilbudene spenner med andre ord ganske bredt. Det er imidlertid svært varierende hvor mange kommuner og videregående skoler som inkluderes i prosjektet i hvert fylke. Tabell 2.1 viser antallet skoler som er en del av prosjektet - fordelt på antall fylker. Vi ser at de fleste fylkene har tre eller færre skoler involvert, det gjelder ni fylker. Men det er også en del fylker som samarbeider med nokså mange skoler; fire fylker samarbeider med fem eller flere videregående skoler.

Tabell 2.1 Antall skoler per fylke med kombinasjonsklasser

Antall skoler per fylke med kombinasjonsklasser	Antall fylker
1	3
2	3
3	3
4	2
5	1

⁸ Merk at ett fylke ikke har besvart undersøkelsen, og at tallet dermed ikke utgjør hele populasjonen.

	6	1
	7	1
	8	1
<i>Total</i>	<i>52</i>	<i>15</i>

Når det gjelder formelt samarbeid med kommuner om kombinasjonstilbudene, viser tabell 2.2 at flertallet at fylkene samarbeider med et fåtall kommuner. Ett fylke skiller seg klart ut med et svært bredt kommunalt samarbeid. Her er vi kjent med at alle kommunene i fylket opprinnelig ble invitert med i samarbeidet. Årets undersøkelse bekrefter med andre ord det vi påviste i følgeevalueringens første rapport, nemlig at fylkene har valgt ulike strategier for å prøve ut opplæringen. Mens noen går bredt ut og involverer opp mot alle kommuner i fylket, velger andre fylker å starte i det små. (Lerfaldet m. fl. 2017a)

Tabell 2.2 Antall involverte kommuner per fylke

Antall involverte kommuner	Antall fylker
1	4
2	2
3	4
4	1
5	1
6	2
25	1
<i>Total</i>	<i>66 15</i>

Selv om tilbudene med tilskudd fra IMDi totalt sett involverer mange skoler og kommuner, så viser tallene over at flertallet av fylker konsentrerer tilbudet sitt omkring få skoler og et lite utvalg kommuner. Det kan tyde på at det er potensial for å utvide tilbudene.

Vi skal nå se nærmere på rollene til hhv. fylkene og kommunene og hvordan de samarbeider om kombinasjonstilbudene.

Fylkesadministrasjonens rolle

Fylkeskommunen er den søknadsberettigede i del B og har dessuten en sentral rolle i kombinasjonstilbudene som ansvarlige aktør for videregående opplæring. Vår undersøkelse viser i tillegg at fylkesadministrasjonen jevnt over har en sentral rolle i koordineringen og styringen av de ulike tilbudene i fylket. Videre har vi funnet at fylkesadministrasjonen har mange av de samme oppgavene på tvers av fylkene, men at prosjektene velger å organisere seg på ulike måter.

I følge spørreundersøkelsen har 13 av 14 fylker som besvarte spørsmålet, satt av dedikerte personalressurser i fylkeskommunen til koordinering og ledelse av kombinasjonstilbudene. Figur 2.2 under viser hva slags oppgaver som inngår i en slik koordinering og ledelse.

Figur 2.2: Fylkeadministrasjonens oppgaver i prosjektet (N=13)



Figuren viser at fylkeskommunene har et bredt sett av oppgaver som koordinator for kombinasjonstilbudene.

Informasjonen fra spørreundersøkelsen stemmer godt overens med funn fra case. Prosjektlederne i fylkene hadde et vidt ansvar, som igangsettere, koordinatore og rådgivere for de involverte partene. I begge casefylkene trakk informantene fram at prosjektlederens rolle var viktig for å holde fokus på de overordnede spørsmålene, målsettingene og de felles utfordringene. Begge prosjektlederne var dessuten godt informert om selve kombinasjonsklassene. I ett av casefylkene beskrev prosjektleder at hun var tett på skolens arbeid. For eksempel hadde hun kontortid på den videregående skolen ukentlig og deltok i alle typer møter tilknyttet opplæringen. I følge prosjektlederen var denne tette kontakten et suksesskriterium. Det ga innsikt i hvordan lærerne jobber og hva slags utfordringer som dukker opp. Prosjektlederen i det andre casefylket beskrev at møter for å utveksle erfaringer mellom de involverte partene ikke ville finne sted uten en slik koordinerende prosjektleder. Samtidig ble disse møtene vurdert som viktige for å avklare utfordringer i arbeidet – særlig for lærerne og på tvers av de to skolene i fylket.

Når det gjelder organisasjonsform, oppgir seks av 14 fylker at de har etablert en styringsgruppe for kombinasjonstilbudet på fylkesnivå. Av de som oppga å ha en styringsgruppe, svarte tre at alle kombinasjonstilbud var representert og to svarte at noen av dem var representert.

I ett av casefylkene så prosjektet ut til å være godt forankret både i fylkeskommunen som sådan og politisk i kommunen, og det ble samarbeidet med flere relevante kommunale etater. Prosjektet var forankret i fylkets strategier og avtaler med ulike samarbeidsparter. Dette opplevdes som betydningsfullt for fylkesadministrasjonen fordi det ga et felles grunnlag for samarbeidet og at man var enige om prioriteringer. Det ga også mulighet for å se ulike innsatser i en sammenheng, for eksempel ved at man samarbeidet om fagsamlinger framfor å arrangere hver sine. Flere informanter i fylket pekte på at forankring på overordnet nivå både i fylkeskommune og kommune vil være viktig for å sikre et bærekraftig tilbud på sikt. Derfor jobbet flere parter med en sak til kommunestyret for å sikre et mer langsiktig tilbud.

Bruk av lærere i opplæringstilbudene

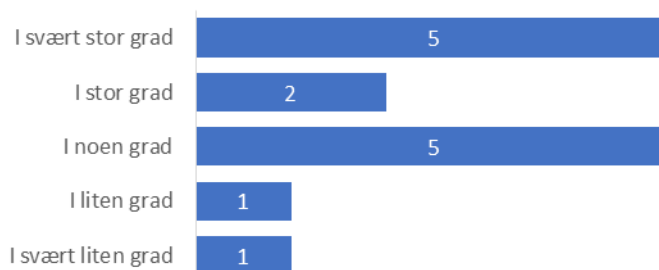
Lærerressursene er naturlig nok en av de sentrale innsatsfaktorene. I første tilskuddsår så det ut til at oppgavefordelingen mellom fylkeskommunale og kommunale lærere var i tråd med hver parts tradisjonelle ansvarsområde. Det vil si at kommunen stilte med lærere i grunnskolefag, mens fylkeskommunale lærere stod for innslagene i videregående opplæring. Fylkeskommunen stilte i tillegg de videregående skolene til disposisjon som arena. Denne arbeidsdelingen så også ut til å reflektere den økonomiske fordelingen mellom partene, ved at lærerne representerte store deler av egenfinansieringen. Men vi fant også eksempler på annen type arbeidsfordeling, og tilskuddet ble også brukt til å dekke lærerressurser. (Lerfaldet m. fl. 2017a)

Årets undersøkelser viser at lærere fra begge forvaltningsnivåer underviser i et flertall av tilbudene, men at det også varierer en del hvilke lærergrupper som står for undervisningen. Fordelingen påvirkes for det første av hvem som tradisjonelt har ansvar for å undervise i de fagene man tilbyr, og for det andre av hvor de deltakende elevene har sine rettigheter (kommune eller fylkeskommune). Samtidig ser det ut til at arbeidsdelingen ikke alltid følger disse skillelinjene strengt.

Det mest vanlige er at det underviser lærere *både* fra kommunen og videregående opplæring. Dette gjelder ved 35 av 47 skoler, tilsvarende 74 prosent.⁹ I følge spørreundersøkelsen underviser det *kun* lærere fra videregående opplæring i 15 kombinasjonstilbud, mens det bare er ett tilbud i ett fylke hvor det kun underviser kommunalt ansatte lærere. I tre fylker er det noe ulike løsninger for dette mellom skolene innad i fylket; her er det altså lokale variasjoner når det gjelder hvem som underviser.

Vi har i spørreundersøkelsen bedt fylkene oppgi i hvilken grad tett faglig samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale lærere kjennetegner tilbudene i fylket. Omtrent halvparten av fylkene mener de ulike lærergruppene samarbeider tett, jf. figur 2.3. Tallene tyder også på at det varierer en del mellom fylkene (og antagelig også mellom skolene der det er flere skoler involvert) hvor tett lærerne samarbeider.

Figur 2.3: Tett faglig samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale lærere (N=14)



Også ved skolene i casefylkene var det ulikt *hvor tett* lærerne samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene og hvordan de hadde fordelt oppgavene. Vi konsentrerer oss her om casefylket som var kjennetegnet av svært nært samarbeid. Her underviste det både lærere fra den videregående skolen og fra grunnskolen for voksne. I følge prosjektlederen var det flest lærere fra fylkeskommunen involvert i tilbudet fordi det var flest fylkeskommunale elever i kombinasjonsklassen. Her fulgte altså lærerressursene målgruppene for tilbudene. Begge lærergruppene var lokalisert sammen på den

⁹ Her er det to respondenter som ikke har besvart spørsmålet.

videregående skolen, de jobbet tett sammen og lærerne gjorde et poeng ut av at de i det daglige ikke reflekterte over lærernes forvaltningsmessige tilhørighet. Både lærerne og prosjektleder ga uttrykk for at lærerne fra de ulike forvaltningsnivåene hadde gjensidig utbytte av hverandres kompetanse, og understrekte at det faglige fellesskapet mellom lærerne var viktig.

Et annet grep som var valgt i dette fylket, var at *mange av lærerne* fra den videregående skolen var involvert i prosjektet. Det innebærer dessuten at disse lærerne også underviste i andre *ordinære* klasser på skolen. Prosjektleder mener at det bidro til kunnskapsutvikling om undervisning av minoritetsspråklige som kom hele skolen til gode. De kommunale lærerne som underviste i tilbudet, fikk på sin side en bedre forståelse av nivået i videregående opplæring, ifølge prosjektleder. En svakhet ved denne modellen slik det var organisert her, var imidlertid at det i liten grad var lagt til rette for kunnskapsoverføring tilbake til den kommunale voksenopplæringen som sådan.

Ansvarsfordeling

Til tross for at det er mye samarbeid mellom lærere på tvers av forvaltningsnivåer, har fordelingen av ansvar og oppgaver mellom de involverte partene, vært en av de store utfordringene ved kombinasjonstilbudene så langt. Vår tolkning er at utfordringene er en følge av at to ulike forvaltningsnivåer samarbeider langt tettere om opplæringstilbudet enn normalt. I spørreundersøkelsen oppgir seks fylker at avklaringer om ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommune er blant de tre største utfordringene. Avklaringer om utgiftsfordeling mellom kommuner og fylkeskommune, ble ikke oppfattet som et like stort problem¹⁰.

Casematerialet tyder på at en del avgjørende ansvarsforhold er avklart i en tidlig fase, for eksempel hvilke parter som har ansvar for undervisningen og hvem som finansierer hva. Underveis dukker det likevel opp spørsmål som det er behov for å avklare. Etter vår forståelse dreide utfordringene seg for det første om at det rett og slett var usikkerhet om hvem som faktisk hadde ansvaret for de ulike oppgavene. Dette kan knyttes til at tilbudet til en viss grad opphever de tradisjonelle ansvarsområdene mellom forvaltningsnivåene. Eksempler på spørsmål som måtte avklares underveis, er hvem som hadde ansvar for å avvikle eksamen, hvilke elever som skulle rådes til å gå opp til eksamen, vurderingspraksis eller hvem som skulle følge opp elevene i vanskelige livssituasjoner utenom skolen, for eksempel når det gjaldt saker om sosial kontroll.

For det andre handlet avklaringsbehovene om at den kommunale voksenopplæringen og de videregående skolene har kompetanse på ulike områder, og at man gjennom samarbeidet oppdaget mer av hverandres styrker og så behov for å ta i bruk hverandres kompetanse. I et av casefylkene var det for eksempel ønske om tettere samarbeid mellom den videregående skolen og voksenopplæringen, fordi de ønsket kompetanse derfra. Prosjektlederen sa dette om voksenopplæringen:

«De har en kjempekompetanse som vi er sultne på. Både i forhold til vurderingspraksis, lånekassen, alle sånne ting som ligger rundt tilbudet og i tilbudet.»

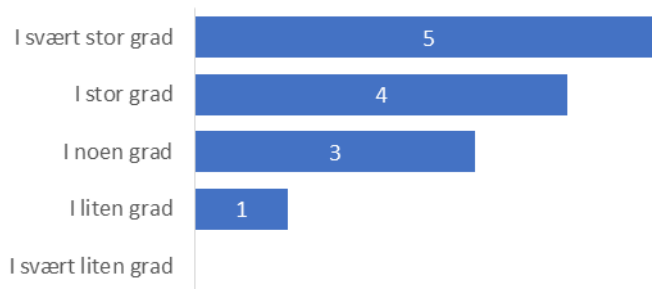
En viktig del av prosjektarbeidet i casefylkene var dermed å forsøke å klare opp i problemstillingene og fordele ansvar for oppgaver som dukket opp underveis. Vi oppfatter at casefylkene var inne i en fase i

¹⁰ To fylker har oppgitt dette som en av de tre største utfordringene.

prosjektet der man fortsatt gikk opp grenseganger mellom partene. Prosjektene drev altså fortsatt med utprøving og utvikling av tilbudet.

Selv om spørsmål om ansvarsfordeling er en utfordring, viser spørreundersøkelsen også at samarbeidet om kombinasjonsklassene bidrar til økt forståelse og bedre samarbeid mellom partene. Til sammen oppga ni fylker, tilsvarende 69 prosent, at kombinasjonstilbudet i «stor» eller i «svært stor grad» gir økt forståelse for ansvarsområder på tvers av forvaltningsnivåer, jf. figur 2.4.

Figur 2.4: Om kombinasjonstilbudet gir økt forståelse for ansvarsområder på tvers av forvaltningsnivåer (N=13)



2.4 Innhold og arbeidsmetoder

Utover rundskrivets føringer om at prosjektmidlene kan brukes til å etablere og videreutvikle opplæringstilbud, står tilskuddsmottakerne ganske fritt i hvordan de velger å organisere og gjennomføre opplæringen innenfor rammen av opplæringsloven. Tilbudet faller inn under reglene for opplæring spesielt organisert for voksne, dvs. inn under opplæringslovens kapittel 4A, som blant annet gir skoleeier mer frihet i organiseringen enn innen ordinær grunnskoleopplæring.

Vi har undersøkt nærmere hva kombinasjonstilbudene består av, og hva som kjennetegner tilbudene metodisk. Vi konsentrerer oss om tre ulike sider av tilbudene: hva slags skolefaglig innhold de har, innslag av rådgivning og annen oppfølging, og hva slags sosiale aktiviteter som arrangeres.

Tilbudenes faglige profil

Prosjektene er etter opplæringsloven forpliktet til å undervise i de fagene som deltakeren trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne. Dette er norsk, engelsk og matematikk, i tillegg til to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og kristendom, religion, livssyn og etikk. Deltakerne kan ha rett til særskilt språkopplæring (Udir 2016).

Vi har i spørreundersøkelsen spurt om hvor mange av kombinasjonstilbudene per fylke som gir undervisning i grunnskolefag. Ikke overraskende er det et stort flertall: det oppgis at 47 av 50¹¹ skoler har et slik tilbud. Det framgår av dataene at tre tilbud ikke tilbyr grunnskolefag, og disse er alle lokalisert i samme fylke. Disse tre tilbudene bygger på et fagtilbud i videregående opplæring, ifølge fylkesadministrasjonen i fylket.

¹¹ En respondent som representerer to tilbud har ikke besvart spørsmålet. Det totale antallet skoler i vårt utvalg er totalt 52. Videre i teksten om innhold i tilbudene forholder vi oss imidlertid til det totale antallet skoler som det er gitt svar for på disse spørsmålene, det vil si 50 skoler.

For 42 av 50 skoler oppgis det at det tilbys hospitering i fag på videregående opplæringsnivå. 30 skoler har *andre innslag av videregående opplæring*. I åtte fylker er det skoler som både tilbyr hospitering og har andre innslag av videregående opplæring. Vi har spurt hva slags «andre innslag» av videregående opplæring som tilbys, og eksempler som nevnes er:

- ◆ deltakelse i vg1-grupper i enkelte fag
- ◆ prøve seg på vgo-pensum
- ◆ faglige prosjekter på tvers av opplæringsnivåene
- ◆ kroppsøving
- ◆ yrkesfaglig fordypning eller Utdanningsvalg
- ◆ besøk av elever fra ulike utdanningsprogrammer
- ◆ bedriftsbesøk
- ◆ informasjon om kravene og undervisningen i videregående opplæring

Det er også tydelig at prosjektene legger stor vekt på norskopplæringen som en del av tilbudet. Fylkene oppgir at 33 skoler tilbyr særskilt språkopplæring. Dessuten oppgir ni fylker at man i svært stor grad vektlegger norskopplæringen i tilbudet, og fire svarer i stor grad. Et sitat fra et lærerintervju fra case illustrerer både behovet for språktilpasning og faglig differensiering for øvrig:

«[...] det er et språkopplæringstilbud også, særlig for de svakeste. Det høyeste nivået er mer rettet på eksamen og fagkunnskap. Det er en balansegang. Det er en kjempe stor spredning – noen har god utdanning fra hjemlandet, andre har ett år på koranskole. Både faglige og språklige utfordringer. Det er stor spredning.»

Tabell 2.3 viser antall skoler i hvert fylke som har ulike typer faglige innslag. En del svar viser at skolene i et fylke jevnt over har det samme tilbudet. Dette kan tyde på sterk styring og koordinering på tvers av fylket. I andre fylker varierer det mer hvor mange skoler som har de ulike type innholdselementene. Det kan tyde på at man legger vekt på lokale tilpasninger av tilbudene.

Tabell 2.3: Antall skoler per fylke fordelt på ulike innholdselementer

	Antall skoler totalt	Undervisning i grunnskolefag	Hospitering i fag på videregående	Andre innslag i videregående	Leksehjelp	Særskilt språkopplæring
Akershus fylkeskommune	3	3	2	0	0	0
Buskerud fylkeskommune	1	1	1		1	1
Hedmark fylkeskommune	1	1	1		1	1
Møre og Romsdal fylkeskommune	2	2	2	2		2
Nordland fylkeskommune	7	7	7	7	0	0
Oppland fylkeskommune	3	3	3	1		

Rogaland fylkeskommune	1	1	1	1	1	1
Sogn og Fjordane fylkeskommune	8	8	8	6	5	8
Telemark Fylkeskommune	5	5	5		2	5
Troms fylkeskommune	3	3	2	3	0	3
Trøndelag fylkeskommune	6	6	0	6	3	6
Vest Agder Fylkeskommune	4	1	4	4	0	4
Vestfold fylkeskommune	2	2	2			2
Østfold fylkeskommune	4	4	4			
Totalt	50 ¹²	47	42	30	13	33

Oppsummert kan vi si at ved siden av grunnskoleundervisning, så legges det stor vekt på ulike typer innslag av videregående opplæring i tilbudet. Dette samsvarer godt med beskrivelsene i punkt 2.5, der det framgår at kun to av fylkene oppgir at det å tilby tilstrekkelig innslag av videregående opplæring i tilbudet, er blant de største utfordringene. I tillegg legges det stor vekt på norskopplæring i nesten alle fylkene.

Rådgivning og utenomfaglig oppfølging

I første delrapport fra følgeevalueringen, framgikk det at rådgivning og oppfølging av deltakerne var sentrale elementer av kombinasjonstilbudet. (Lerfaldet m. fl. 2017a) Årets undersøkelser bekrefter at dette er prioriterte områder og at det legges ned mye ressurser i slikt arbeid.

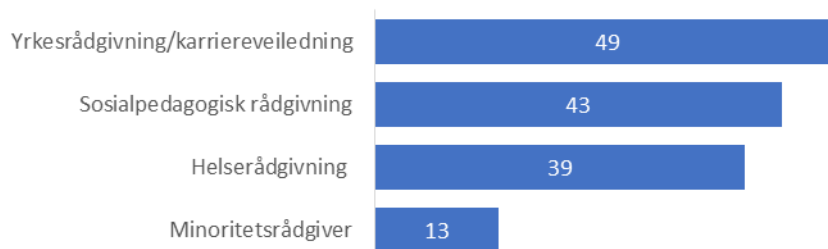
Tilbud om rådgivning er et element i ordinær grunnskole for voksne. Hensikten er å kartlegge hvilket opplærings- og tilpasningsbehov deltakeren har, og retten til slik rådgivning inntreffer når det er fastslått at deltakeren har rett til grunnskole for voksne. Innen opplæringen for barn og unge har elever mer utvidede rettigheter til rådgivning: de har rett på nødvendig rådgivning om utdanning, yrkesvalg og sosiale spørsmål. Sosialpedagogisk rådgivning skal bidra til at eleven finner seg til rette på skolen, og kan rettes mot sosiale, emosjonelle og personlige utfordringer som kan påvirke opplæringen. Utdannings- og yrkesrådgivning innebærer kort fortalt rådgivning om valg av utdanning, yrker og arbeidsmarked.

Alle fylkene har tilbud om rådgivning. Vi har sett på hva slags rådgivning det er snakk om, jf. figur 2.5. Nesten alle skolene, 49 skoler, har tilbud om yrkesrådgivning eller karriereveiledning. Et noe lavere

¹² Oslo har ikke besvart spørsmålet. De er representert med to skoler, og det totale antallet skoler for de som har besvart undersøkelsen ser dermed 52.

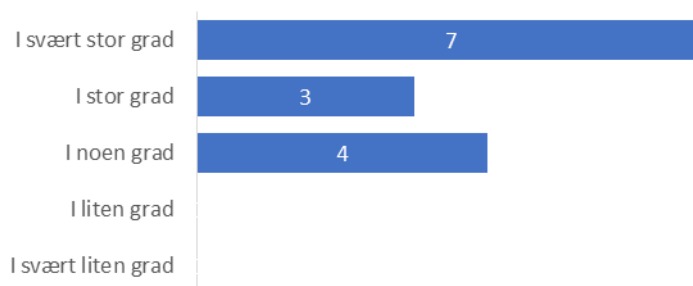
antall, 43 skoler, har sosialpedagogisk rådgivning, og 39 har helserådgivning. Det er mindre vanlig med minoritetsrådgivere.

Figur 2.5: Antall skoler med ulike type rådgivningstilbud



Vi har sett nærmere på om tilbudet om rådgivning er mer omfattende i kombinasjonsklassene enn i ordinære tilbud. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at dette er tilfellet for flertallet, jf. figur 2.6. Hele sju fylker har svart at tilbudet om rådgivning i svært stor grad er utvidet sammenlignet med ordinære tilbud.

Figur 2.6: Utvidet tilbud om rådgivning sammenlignet med ordinære tilbud (N=14)



Når det gjelder annen type oppfølging, har informanter fra våre to casefylker gitt uttrykk for at skolens ansatte bruker mye tid på å følge opp elevene i kombinasjonsklassen også utenom det faglige. Det fortelles om mange utfordringer i livssituasjonene til elevene som lærerne og andre blir nødt til å ta tak i. Dette utenomfaglige kan handle om alt fra å lære opp elevene i «spilleregler» på skolen, til å foreslå fritidsaktiviteter og følge opp enslige mindreårige. Det kan også være å bistå eller videreformidle kontakt med det offentlige hjelpeapparatet i svært vanskelige situasjoner for elevene, for eksempel problemer i hjemmet. En lærer svarer dette om hvordan de jobber med å følge opp elevene:

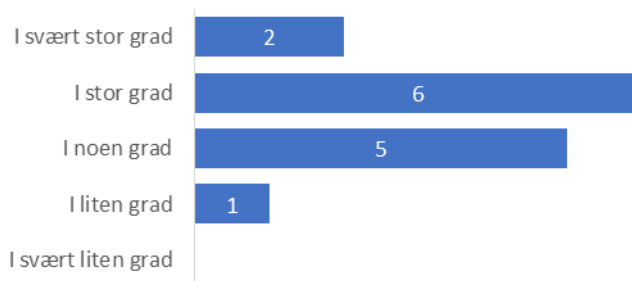
«Det er alt mulig. Vi gjør veldig mye. Kanskje mye på de enslige mindreårige. De må vi være tett på: Hvordan takler vi mørketiden, hva skal jeg velge videre, mye på snakking med dem. Mye på å lytte. Spørre. Begynne på en dialog, [det er] en sånn dialogprosess. Være tett på. Vi er flinke til å bruke hverandre. Vet ikke, det er en blanding av psykolog og mor...»

Det ser ut til å være en lav terskel for kontakt mellom elevene på den ene siden og lærerne og rådgiverne på den andre, og de ansatte virker svært engasjerte i elevene og i tilbudet. På mange måter kan vi si at lærerne strekker seg langt i oppfølgingen av elevene. Det skyldes nok også at de opplever at elevene har behov som de ikke kan avvise, for eksempel fordi de er tilgjengelige, fordi de kan

tilpasse kommunikasjonen til elevenes språklige nivå eller fordi behovene er akutte. Men som vi var inne på i punkt 2.3, blir det i slike situasjoner også fort et spørsmål om hvilke parter som bør ha ansvar for å følge opp de ulike spørsmålene. I ett fylke forteller for eksempel prosjektleder at man ønsker voksenopplæringen og flyktningetjenesten mer involvert fordi kontaktlærerne blir overarbeidet.

Fylkene fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om i hvilken grad det kjennetegner tilbudet at man har tettere og mer helhetlig utenomfaglig oppfølging av deltakerne sammenlignet med ordinære tilbud, jf. figur 2.7. Svarene tyder på at den tette oppfølgingen vi fant i casefylkene også gjelder et flertall av tilbudene, men det varierer noe mellom tilbud og fylker hvorvidt det preger tilbudet. På spørsmål om hva som er blant de største utfordringene, rangerer seks fylker det å følge opp elever utenom det skolefaglige som en av de tre største utfordringene.

Figur 2.7: Tettere og mer helhetlig utenomfaglig oppfølging av deltakerne sammenlignet med ordinære tilbud (N=14)



Selv om det er en viss variasjon mellom tilbudene, tegner det seg med andre ord et klart bilde av at kombinasjonstilbud krever mye oppfølging av elevene, både når det gjelder rådgivertjenester og annen type oppfølging. Mange fylker ser også ut til å strekke seg langt i hva de tilbyr elevene på dette området.

Integrering i skolemiljøet

Som vi var inne på i første delrapport, legger skolene også vekt på å forberede elevene sosialt på det å delta i videregående opplæring. (Lerfaldet m. fl. 2017a) En av strategiene for å oppnå dette er å lokalisere tilbudene ved videregående skoler. Da som nå, la skolene i tillegg stor vekt på sosiale aktiviteter for å tilrettelegge for interaksjon mellom kombinasjonsklassen og øvrige elever, samtidig som en del oppfatter dette som utfordrende å få til.

Et stort flertall av skolene, 45 stk., arrangerer felles turer eller andre sosiale aktiviteter som en del av kombinasjonstilbudet. Ved 39 skoler legges det dessuten til rette for deltakelse i elevråd eller det er klasseråd. 15 skoler har fadderordning for kombinasjonsklassen(e).

Gjennom både case og spørreundersøkelse kommer det fram at noen skoler er opptatt av at elevene i kombinasjonsklassen skal delta i aktiviteter på lik linje med andre, at de skal ha lik status, like goder og like forpliktelser. Det innebærer for eksempel at elevene skal delta på alt av fellesaktiviteter som er på skolen. En skole nevner for eksempel innsamlingsaksjoner, ski- og aktivetsdager, skolefotografering og bruk av skolebiblioteket. I tillegg så vi gjennom casestudien at man er opptatt av hvor i skolebygget kombinasjonsklassen tildeles klasserom fordi dette har noe å si for muligheten for å integreres med de

øvrige elevene. Dette vitner om en bevisst holdning til hvordan elevene i kombinasjonsklassen skal inkluderes i skolemiljøet. En lærer forteller om den videregående skolen som arena:

«Det med lokalisering er bra, de kjenner jo mange elever på vg1, de er sammen i spisepausen osv., de utveksler erfaringer og faglige diskusjoner. Det er motiverende at de er her. De er i en fellesgang. Det er jo nettopp det at de føler seg på en videregående skole.»

Informanter fra begge casefylkene gjorde det imidlertid klart at selv om man legger godt til rette for interaksjon mellom elevgruppene, så krever sosial integrering dedikert innsats. En av prosjektlederne sier:

«Det er ikke sånn at du kan ta en gruppe elever og putte dem i videregående skole, så er de integrert.»

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at erfaringene fra casene gjelder for fylkene generelt. Seks fylker mener det å *integrere deltakerne i skolemiljøet* er blant de tre største utfordringene. Det blir dermed også et spørsmål om hvor mye ressurser man skal legge ned i denne delen av kombinasjonstilbudet, og hvor mye man skal sette sosialiseringen inn i et system. Det kommer for eksempel fram argumenter fra begge casefylkene om at omgangen mellom elever også bør skje naturlig og ikke være påtvunget av de voksne. I tillegg trekkes det fram at elevene får gode venner innad i kombinasjonsklassene og at det kan være vel så viktig som å få norskspråklige venner. Elevene vil likevel være en del av det samme skolemiljøet og lære hvordan det er å gå på norsk videregående skole, som vi kommer tilbake til i punkt 2.6.

Metodiske grep

Vi har allerede beskrevet flere trekk ved tilbudene som sier noe om prosjektenes metodiske tilnærming. For eksempel når det gjelder hvordan skolene jobber med å følge opp elevene og hvordan de legger til rette for sosial integrering med andre elever. Vi ser her nærmere på noen andre metodiske grep i tilbudene, og da særlig graden av individuell tilpasning av tilbudene gjennom tilbudets varighet og nivådifferensiering.

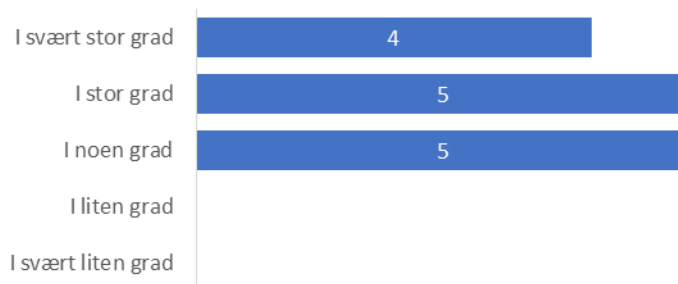
Ved de fleste skolene er det mulig å delta i kombinasjonsklassen i inntil to år. Dette gjelder 50 av skolene¹³. Så å si alle tilbudene legger til rette for en varighet på enten ett eller to skoleår. Prosjektene tilpasser med andre ord varigheten til elevens behov. Vi har også sett på hvor mange skoler som tilpasser opplæringens varighet ved at enkeltelever kan delta kortere eller lengre enn hele skoleår. Fylkene oppgir at dette gjelder for 27 skoler, dvs. i overkant av halvparten av skolene i vårt utvalg. Nærmere analyser av dataene tyder på det i all hovedsak er en fellesstrategi for hele fylket i tilfellene der det er mulig å tilpasse varigheten individuelt.

Dette er et tegn på høy grad av individuell tilpasning, og et flertall av fylkene mener også at deltakerne får et individuelt tilpasset tilbud. Til sammen oppgir 9 av 14 fylker at deltakerne i stor eller svært stor grad får individuelt tilpasset opplæring gjennom kombinasjonstilbudet, jf. figur 2.8. Som vi vil komme

¹³ To av skolene er det ikke oppgitt noe svar for på dette spørsmålet. Ut i fra svarene ser det ut til at bare én skole kun har tilbud på inntil ett år.

inn på senere i kapittelet, forteller elever vi har intervjuet at opplæringen for eksempel i stor grad tilpasses deres språknivå.

Figur 2.8: Deltakerne får individuelt tilpasset opplæring gjennom kombinasjonstilbudet (N=14)



Samtidig oppfatter en del det som utfordrende å differensiere undervisningen tilstrekkelig til deltakernes behov. Fem fylker synes at det å differensiere opplæringen er blant de største tre utfordringene. Differensiering av opplæring til minoritetsspråklig elever som har svært ulik kompetanse- og språkbakgrunn kan være en utfordring i seg selv. I tillegg kan det være utfordrende å få til når man har få elever, fordi deltakerne da ofte må delta i samme undervisningsgruppe på tvers av faglig nivå. Det kan også kreve mye lærerstøtte. Vi har undersøkt om *økt lærertetthet* er et metodisk grep som kjennetegner tilbudene. Elleve fylker svarer at tilbudet i svært stor eller stor grad har økt lærertetthet sammenlignet med ordinære tilbud. Tre fylker svarer i noen grad.

2.5 Hva har vært de største utfordringene?

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål til fylkene om hva som så langt har vært de største utfordringene med kombinasjonstilbudene sett under ett. Ut fra de utfordringene vi har identifisert, har vi bedt fylkene om å markere de tre som oppleves som størst. Det er særlig fem utfordringer som er utbredte, jf. figur 2.9. To av disse handler om organisatoriske aspekter, nærmere bestemt avklaringer om ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommunen og økonomisk usikkerhet om opprettholdelse av tilbudet. De tre andre utfordringene er knyttet til selve tilbudet til elevene, både faglig og utenomfaglig. Kompetansen blant lærerne trekkes også fram av fire fylker.

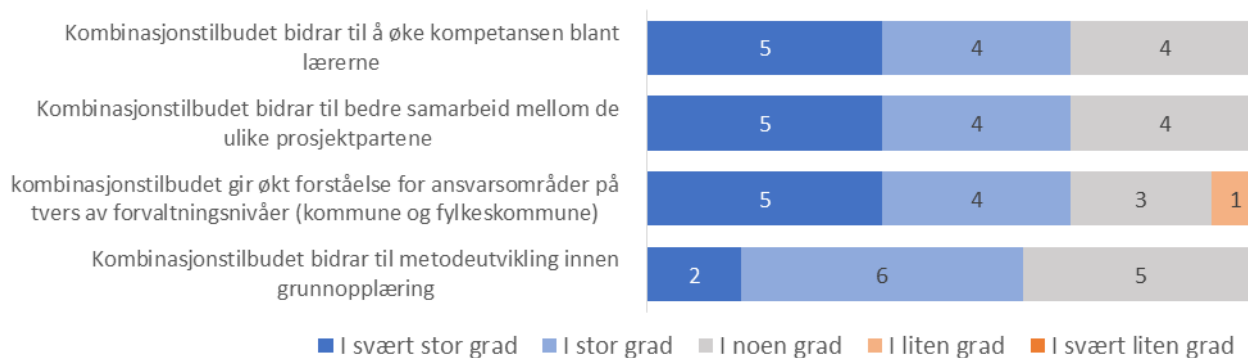
Figur 2.9: De største utfordringene med kombinasjonstilbudet så langt (N=14)



2.6 Betydningen av tilbudet og tilskuddet

Tidligere i kapittelet har vi gjengitt funn fra spørreundersøkelsen om hva kombinasjonstilbudet bidrar til på systemnivå, altså blant de ansvarlige partene. I figur 2.10 gjentar vi en del av disse funnene, slik at man kan se fylkenes vurderinger samlet på tvers av temaer. Deretter konsentrerer vi oss om betydningen av tilbudet for deltakerne, sett fra både prosjektets og deltakernes perspektiv. Til slutt ser vi på hva fylkene mener om hvilken betydning tilskuddet har for kombinasjonstilbudet.

Figur 2.10: Resultater på systemnivå (N=13)



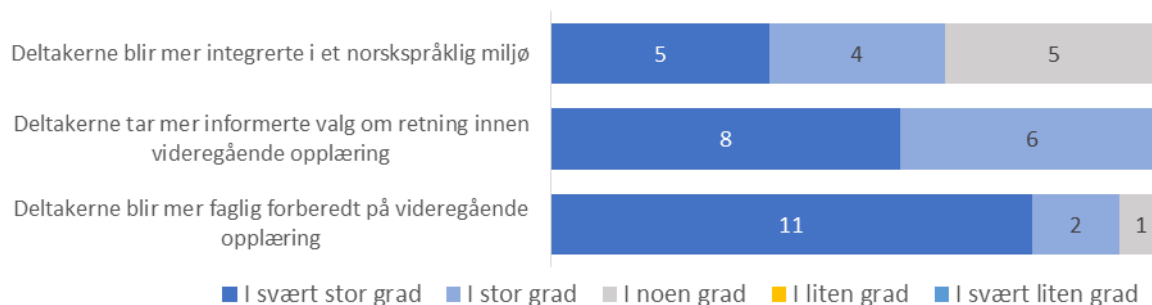
Det er tydelig at fylkene mener tilbudet bidrar til kunnskapsutvikling, i form av økt forståelse for partenes ansvarsområder, men også til utvikling av metoder innen grunnopplæring. I tillegg vurderes det at tilbudet bidrar til å øke kompetansen til lærerne, og til å bedre samarbeidet mellom partene.

Betydningen av tilbudet for deltakerne

Målet med kombinasjonsklasser er å styrke elevenes forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Dette er et mål som ligger fram i tid og som er utenfor tidsrammene for denne evalueringen. Gjennom individrapporteringen som publiseres i 2019, vil vi forhåpentlig få informasjon om deltakernes aktiviteter rett i etterkant av kombinasjonsklassene. Som et innspill til denne rapporten har vi i tillegg bedt fylkene vurdere betydningen av kombinasjonstilbudet for deltakerne på kort sikt. Det betyr at de vurderingene vi presenter her, ikke baserer seg på objektiv informasjon om resultater, men på fylkenes subjektive inntrykk. Vi har også intervjuet elever om deres opplevelser.

Spørreundersøkelsen og casestudien viser at fylkene vurderer at tilbudet har en rekke positive effekter for deltakerne. Det er liten tvil om at fylkene mener at tilbudet forbereder deltakerne til videregående opplæring, både faglig og ved at de tar mer informerte valg om retning på opplæringen, jf. figur 2.11. Det er dessuten ni av 14 fylker som mener deltakerne i stor eller svært stor grad blir mer integrert i et norskspråklig miljø.

Figur 2.11: Resultater for deltakerne på kort sikt (N=13)



Deltakernes erfaringer

Det er et fellestrekk på tvers av intervjuene at deltakerne gir uttrykk for at de får et godt faglig utbytte av kombinasjonsklassen. Det gir mulighet til å forbedre norskferdigheter, fagkunnskaper og lære seg norske faguttrykk. Det fortelles også om at de er mer forberedte på videregående skolegang og at de har mer innsikt i fagretninger i videregående opplæring.

Et flertall av deltakerne vi har intervjuet, har deltatt i noe norskopplæring ved kommunale voksenopplæringssentre før de startet i kombinasjonsklassen. Et sentralt funn fra deltakerintervjuene er at deltakerne setter pris på at kombinasjonsklassen tilbyr noe *mer enn* norskopplæring. Vi tolker det dithen at det å delta i ulike fag med ulike faglærere, så å si på lik linje med andre ungdommer, er forbundet med høyere status enn det å delta i norskopplæring. Vi antar at det kan påvirke motivasjonen positivt. Det er også positivt at opplæring gis på en ordinær videregående skole med vanlige elever. Deltakerne blir en del av det ordinære opplæringssystemet, og ikke for seg selv sammen med andre innvandrere. For eksempel forteller en deltaker at det ikke var gunstig at ingen deltakere på voksenopplæringen kunne norsk. En annen sier:

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

I kombinasjonsklassen føles dette annerledes:

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

Om å være tilstede på den videregående skolen sier hun:

«Vi møter andre personer, har de samme hverdagene, vi har lunsjpauser. Jeg er på skolen. Det er litt kjedelig, tror jeg, når personen bare går på voksenopplæring.»

Sitatet over illustrerer også et annet sentralt funn, nemlig at elevene vurderer den videregående skolen som en viktig arena. Flere informanter nevner eksplisitt at det bidrar til integrering. En gutt sier:

«Det er viktig, [det] blir bedre kommunikasjon mellom utlendinger og norske. Kan integrere seg bedre. Kan se på jenter, snakke med jenter.»

Andre forteller at det er vanskelig å få venner blant de norske elevene, men de gir likevel uttrykk for at det er lærerikt å være en del av et norsk skolemiljø, der de kan observere og plukke opp uformelle koder om sosial omgangsform og lignende. I tillegg forteller de at de ulike elevgruppene bringes sammen gjennom både sosiale og faglige aktiviteter. Deltakerintervjuene bekrefter langt på vei det vi tidligere har beskrevet, nemlig at plasseringen på en videregående skole bidrar til sosial integrering, samtidig som det skal mer til å bli kjent med elever utenfor kombinasjonsklassen. På den annen side beskriver flere at de har gode venner i sin egen klasse, og at de trives godt med klassekamerater. Det gir en trygghet i seg selv, og kan slik sett sies å være et godt utgangspunkt for å bli bedre kjent med øvrige skoleelever senere i opplæringsløpet.

Behov for trygge sosiale rammer ser ut til å være gjeldende for de fleste elevene vi intervjuet. Dette samsvarer også godt med tidligere presenterte funn om at de ansatte legger ned mye tid i rådgivning og å følge opp elevene utenom fag. Elevene er i sårbar alder, de er nye i landet og det er mye ukjent for dem. I tillegg har en del, ifølge ansatte i prosjektene, vonde erfaringer med seg fra hjemlandet. Noen er i Norge uten foreldre. Det var særlig én deltaker vi intervjuet som hadde et bevisst forhold til betydningen av å bli mer trygg og selvstendig gjennom den oppfølgingen og undervisningen hun fikk. Om å delta i kombinasjonsklassen sier hun:

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

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

Om tilbudet ville eksistert uten tilskudd

Vi har bedt prosjektlederne vurdere om kombinasjonsklassene ville eksistert uten tilskudd gjennom Jobbsjansen del B, og i tilfelle på hvilken måte. Vi gjør oppmerksom på at respondentene har kunnet oppgi flere svar. Figur 2.12 viser at 11 av 14 fylker mener tilbudet ville eksistert, men med lavere kvalitet enn i dag. Kun ett fylke svarer at det ikke ville vært noe tilbud.

Figur 2.12: Om tilbudet ville eksistert uten Jobbsjanse-tilskudd (N=14)



På tilsvarende spørsmål til prosjektledere i de andre delordningene i Jobbsjansen, svarer ni av ti at tilbudet ikke ville eksistert. Tilskudd til prosjekter innen del B handler i mindre grad enn de andre delordningene om å gi et tilbud som ellers ikke ville eksistert. Snarere handler det om å bidra til en kvalitetsutvikling av tilbudet, for eksempel gjennom bedre differensiering og oppfølging. Det bidrar til prioritering av og oppmerksomhet om tilbudet. Færre elever ville nok vært innlemmet uten ordningen, og ved noen skoler hadde det ikke vært et tilbud. Gjennom åpne svar i spørreundersøkelsen kommer det også fram at tilskuddet har vært betydningsfullt for mange fylker for å komme i gang med kombinasjonstilbudet.

Videre har vi spurt om det er kombinasjonstilbud i fylkene som ikke mottar tilskudd gjennom Jobbsjansen. Fire fylker svarer at det finnes slike tilbud i deres fylke. De resterende fylkene, 11 av 15, har altså ikke tilbud uten tilskudd, noe som understreker betydningen av tilskuddet. Men både det at kombinasjonsklasser allerede var etablert noen steder før tilskuddet ble innført, og at fire fylker oppgir at det fins skoler uten støtte, viser at tilskuddet ikke trenger å være altavgjørende.

Casestudien viser at tilskuddet er avgjørende for at man har *prosjektledelse* rundt tilbudene. Det var enighet blant informantene i våre to casefylker om at denne funksjonen er viktig for å avklare problemstillinger, løfte fokus og bidra til erfaringsutveksling. Vi vurderer også funksjonen som viktig for å bidra til koordinering av skolene innad i fylkene. En slik koordinering kan være med på å gjøre ordningen mer effektiv enn ellers, fordi man kan lære av andres erfaringer. Slik sett vil en prosjektleder-funksjon være særlig viktig i den fasen prosjektene er inne i nå, det vil si når skoler fortsetter å sette i gang kombinasjonsklasser.

En av prosjektlederne sa dette på spørsmål om tilskuddets betydning:

«Uten et tilskudd hadde vi ikke hatt en prosjektledelse og heller ikke ekstra midler til lærere og andre ting. Det betyr veldig mye; bidrar til et bedre tilbud og en god start. For de videregående skolene, så trenger du hjelp til nye lærerplaner osv. Skolene har ikke mye midler så det å ha midler utenfor gir sånne muligheter til å kunne oppdatere seg på lov og regelverk, samarbeid, delta på samlinger, ekstra tilbud til elevene. Det er helt fantastisk!»

Informanter fra casestudien trakk også fram at tilskuddet muliggjør differensiering av tilbudet. Det ene fylket fortalte at tilskuddet gjorde at de innlemmet en vid målgruppe, som ga dem flere elever og dermed økt mulighet til differensiering. Informantene fortalte også at tilskuddet ga mulighet for erfaringsutveksling og kompetanseheving, som vi har vært inne på tidligere. Dette gjelder både innad i

fylket og med andre fylker. For eksempel ble kurs som IMDi arrangerer, trukket fram i et lærerintervju. Kurs om tvangsekteskap og sosial kontroll ble nevnt som eksempel. En lærer sa om tilskuddet:

«[Tilskuddet er] viktig for at man skal fortsette å bruke den muligheten vi har fått gjennom IMDi-kursene. Der har vi fått mye innsikt mht. andre instanser, tjenesteveier, hvordan håndtere disse situasjonene. Spesifikt på disse sosiale forholdene. Vi har brukt masse tid på faglig kursing, men det er lett å ta det faglige, men så glemme det sosiale. Der har IMDi vært flink til å gi gode kurs som jeg tror jeg har blitt en bedre lærer av.»

2.7 Oppsummering og drøfting

Det er opprettet mange kombinasjonstilbud gjennom Jobbsjansen del B, men det er varierende hvor mange skoler og kommuner som inkluderes i prosjektet i hvert fylke. Noen går bredt ut og involverer svært mange parter, mens flertallet av fylker konsentrerer tilbudet omkring få skoler og kommuner. Det tilsier at det er potensiale for å utvide tilbudet. Det legges det også til rette for gjennom regjeringens forslag om å doble bevilgningen til ordningen i 2019.

Prosjekter og elever er unisont enige om at tilbudet bidrar til å forberede deltakerne faglig til videregående opplæring. Videre vurderer prosjektene at deltakerne tar mer informerte valg om utdanningsretning og at de blir mer integrerte i et norskspråklig miljø. Elevene opplever at tilbudet forbedrer språkferdighetene, og vi ser at elevene gis trygge sosiale rammer for opplæring, som kan virke positivt inn på fagtilegnelsen.

Et sentralt funn i vår undersøkelse er at elevgruppa har store behov for tilpasning, og derfor legges det mye ressurser inn i kombinasjonstilbudene. Elevene gis et bredt faglig tilbud, som i tillegg til undervisning i grunnskolefag betoner innslag av videregående opplæring og norskspråklig støtte. Tilbudet kjennetegnes av høy grad av individuell tilpasning, tett oppfølging av elevene og deres livssituasjon samt sosiale aktiviteter som legger til rette for integrering i skolemiljøet. Det gis et utvidet tilbud om rådgivning og det er økt lærertetthet sammenlignet med ordinære tilbud. Samtidig opplever prosjektene at både differensiering, oppfølging av elever utenom det skolefaglige og det å lykkes med integrering av deltakerne i skolemiljøet, er blant de største utfordringene.

Tilbudet er også ressurskrevende fordi fylkeskommunen og kommunene samarbeider langt tettere enn ellers om å drifte og utvikle opplæringstilbudet. Ved et flertall av skolene underviser for eksempel *både* lærere fra kommunen og videregående skoler. Selv om slikt samarbeid er både ressurskrevende og utfordrende, tyder våre funn på at kombinasjonstilbudet bidrar til bedre forståelse på tvers av forvaltningsnivåene. Vi ser også tegn til at det tette samarbeidet bidrar til et bedre tilbud fordi man får tatt i bruk kompetanse fra begge forvaltningsnivåer. Det er imidlertid naturlig at prosjektene støter på mange problemstillinger som krever avklaringer om fordeling av ansvar i en fase der de fortsatt bruker tid på å etablere og utvikle tilbud.

Vi ser prosjektledernes rolle som svært viktig i denne fasen, der kombinasjonsklasser etableres som et nytt type opplæringstilbud. De fylkesvise prosjektlederne har en viktig rolle som igangsettere, koordinatore og rådgivere, og tilskuddet er avgjørende for at det settes av ressurser til slik

prosjektledelse. Vi vurderer denne funksjonen som viktig for at det skal foregå systematisk erfaringsutveksling på tvers av tilbud i fylket, noe som kan gi mer effektive tilbud og tilbud av bedre kvalitet.

Vi finner at tilskuddets viktigste funksjon nettopp er å bidra til bedre kvalitet på kombinasjonstilbudet. I tillegg kan tilskuddet ha betydning for antallet elever som inkluderes og antallet skoler som velger å tilby kombinasjonsklasser. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra prosjektene og elevene samt alle ressursene som legges inn i å gi et tilbud av god kvalitet, er det vår vurdering at kombinasjonsklassene etter all sannsynlighet gir elevene bedre forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring.

Vi har også sett at et stort flertall av fylker og skoler rekrutterer en bred målgruppe til kombinasjonstilbudet, det vil si både ungdommer med rett til videregående opplæring og ungdommer med rett til grunnskolen for voksne. Fylkene inkluderer kommunale elever i tilbudet fordi de mener at de to ulike elevgruppene både har like opplæringsbehov og behov for å være i et norskspråklig miljø med ungdommer på egen alder. Å gi et felles tilbud til de to gruppene gjør dessuten elevgrunnlaget større, som både kan være avgjørende for tilbudets eksistens og for kvaliteten på tilbudet.

Det kan hevdes at rundskrivet for del B ikke åpner for å bruke tilskuddet på de kommunale elevene. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 6, er det riktignok høy grad av egenfinansiering av tilbudet, og det kan være at tilbudet til kommunale elever i hovedsak finansieres med disse midlene. Inkludering av denne målgruppa i tilbudet kunne vært et problem dersom det fortrenget hovedmålgruppa. Våre informanter begrunner det imidlertid med det motsatte, at det gir tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag for å etablere og opprettholde tilbud – til begge målgrupper. Slik sett kan det tenkes at en slik vid målgruppe bidrar til at tilbudet blir mer kostnadseffektivt. Vi mener det er positivt at flere innvandreringdommer får nytte godt av kombinasjonsklassene. Det er helt i tråd med intensjonen med del B.

Vi oppfatter det som langt mer problematisk dersom måten tilbudet reguleres på og åpningen for lokale avgrensinger av målgruppa, fører til ulik tilgang til tilbudet, som vi går dypere inn i kapittel 7.

Kapittel 3 - Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

I dette kapittelet ser vi på hvordan prosjektene i del C Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram (år fire) er implementert og hva som kjennetegner innretningen på prosjektene. Del C ble innført i 2017, og innebærer at kommuner kan prøve ut lengre kvalifiseringsløp for introduksjonsdeltakere innenfor rammen av Jobbsjansen.

Vi ser nærmere på hvordan prosjektene jobber med rekruttering av deltakere, hva slags innholdselementer og hvilke arbeidsmetoder de vektlegger. I tillegg tar vi for oss hvilken betydning tilbudet har for deltakerne og prosjektenes vurderinger av tilskuddet. Beskrivelsene og drøftingene er et bidrag til en foreløpig vurdering av hvordan Jobbsjansen del C ser ut til å fungere som kvalifiseringsprogram for målgruppa.

Beskrivelser av hvilken etat prosjektene er organisert i, hvordan de samarbeider og jobber med kunnskapsoverføring, presenteres samlet for del C og A i kapittel 6.

3.1 Kort om ordningen – bakgrunn og føringer

Hovedmålet og målgruppa for del C er ifølge rundskrivet:

«[...] å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet gjennom forlenget kvalifiseringsløp med ett ekstra år (år 4), etter deltakelse i et treårig Introduksjonsprogram.»

Del C retter seg med andre ord mot en annen målgruppe enn det som har vært Jobbsjansens målgrupper fram til 2017. Mens Jobbsjansen fram til da var rettet mot innvandrere som *ikke* var dekket av andre ordninger og som ofte hadde bodd lenge i landet, retter del C seg mot *nyankomne* flyktninger og innvandrere som deltar eller nylig *har deltatt* i introduksjonsprogram. Slik sett representerer del C en vesentlig kursendring for Jobbsjansen.

Bakgrunnen for endringen var blant annet at en del deltakere i introduksjonsprogrammet hadde behov for lengre kvalifisering enn introduksjonsloven la opp til. Introduksjonsprogrammet kan vare i inntil to år, og gir mulighet til forlengelse til inntil tre år hvis det styrker den enkeltes mulighet for måloppnåelse. Det har vært opp til kommunene å tilby dette tredje året, og myndighetene mener at kommunene i for liten grad har benyttet seg av denne muligheten. (Meld. St. nr. 30 (2015-2016)) Del C kan tilbys først etter at deltakere har fullført et tredje år i introduksjonsprogram. Man kan dermed si at ordningen også er et virkemiddel for å få flere kommuner til å tilby et fullt tredje år i introduksjonsprogrammet. Myndighetene bruker med andre ord handlingsrommet innenfor Jobbsjansen til å prøve ut forbedringer av et annet kvalifiseringstiltak.

Selv om målgruppa representerer en dreining, er det imidlertid en del likheter mellom hvilke krav IMDi stiller til innholdselementene og metodene til hhv. C- og A-prosjekter. For eksempel gjelder dette at deltakere skal tilbys individuelt tilpassede programmer og tiltak som gir best mulig resultater i kvalifisering og formidling til arbeid og utdanning. Rundskrivet legger også opp til at prosjektene i både A og C skal ha forpliktende samarbeid med en rekke ulike aktører, som ulike offentlige etater, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner.

Tilbudet til deltakeren i del C kan vare i inntil ett år. Det kan søkes om midler til prosjektstillinger og til dekning av inntil 1 G per deltaker per år. Kommunene forplikter seg til å utbetale en stønad til programdeltakere tilsvarende 2 G per år¹⁴, som er tilsvarende nivå som i introduksjonsprogrammet. Det kan gis støtte til flerårige prosjekter. (IMDi 2018c)

Del C hadde et nokså lite nedslagsfelt det første tilskuddsåret, men interessen for ordningen økte i 2018. Fra 2017 til 2018 var det en dobling i omsøkte midler, og tildelingen økte fra 10.8 mill. kroner til 19.8 mill. kroner. Antallet prosjekter økte fra 11 til 20, mens antallet deltakere økte svakt fra ca. 115 deltakere til ca. 131 deltakere per september hvert av disse årene.

Kort tid etter at ordningen ble innført, har regjeringen foreslått å overføre del C til tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*¹⁵ fra 2019. (KD, Prop. 1 S (2018-2019))

3.2 Målgrupper og rekruttering

Vi skal nå se nærmere på hvilken type introduksjonsdeltakere kommunene anser som aktuelle for Jobbsjansen, og hvordan de jobber med å rekruttere dem.

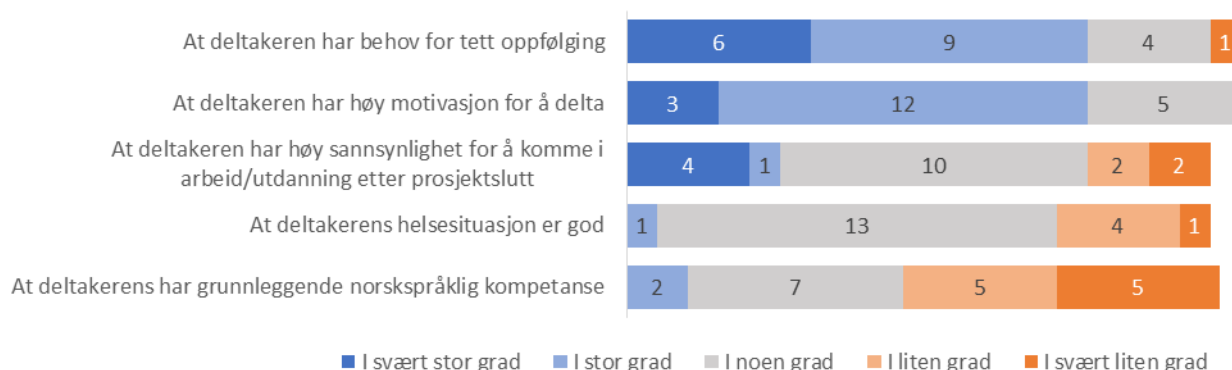
Ifølge rundskrivet er del C særlig relevant for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, og for deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av programmet og som derfor har behov for lengre løp for å fullføre skolegangen de har startet på. Man kan altså si at ordningen har et særskilt fokus på *opplæring*. Dette vil selvsagt påvirke hvilke introduksjonsdeltakere som rekrutteres. Hvilke *andre* faktorer spiller så inn på utvelgelsen av deltakere?

Spørreundersøkelsen viser at blant en rekke forhåndsdefinerte faktorer, legger prosjektene størst vekt på at deltakeren har behov for *tett oppfølging* og *høy motivasjon* for å delta, jf. figur 3.1.

¹⁴ Deltakere under 25 år skal motta 2/3 stønad.

¹⁵ Ordningen har hittil blitt omtalt som *Kommunale utviklingsmidler* (KUM)

Figur 3.1: Faktorer som vektlegges i vurderingen av hvilke deltakere som skal tas inn i prosjektet (N=19/20)



Videre ser vi av figuren over at en del prosjekter legger vekt på at deltakeren har *høy sannsynlighet for å komme i arbeid eller utdanning etter prosjektslutt*, men dataene viser også at det er stor spredning i hva prosjektene svarer på dette. Sett i sammenheng med casestudien, ser det ut til at prosjektene har valgt ulike strategier for hvilken type deltakere de rekrutterer. Mens noen ser ut til å legge mest vekt på *deltakere med store kvalifiseringsbehov* ved inntak, legger andre vekt på *deltakere med høy sannsynlighet for å lykkes* – og dermed prosjektets behov for å produsere høy måloppnåelse.

De to kommunene vi har besøkt er representanter for de to ulike strategiene. I den ene kommunen var deltakerens motivasjon og ønske om måloppnåelse svært viktige faktorer i rekrutteringen. Her ble det foretatt en nøye utvelgelse av deltakere fordi kommuneledelsen anså del C som en relativt dyr ordning ettersom kommunen selv må dekke 1 G i stønad per deltaker. Det var dermed avgjørende for prosjektet at deltakerne var motiverte og at det var stor sannsynlighet for at deltakerne fullførte opplæringen. I 2018 deltok etter det vi forstod, alle deltakerne i videregående opplæring. Man signaliserte også til deltakerne at deltakelsen var forpliktende. Prosjektkostnadene var også en av årsakene til at dette prosjektet valgte å rekruttere få deltakere.

Den andre casekommunen la derimot vekt på at ordningen var en mulighet for deltakere med lite utdanning og store kvalifiseringsbehov, og grunnskole var et mye brukt tiltak. Denne kommunen fortalte også at det var mange deltakere som fikk mulighet til å delta i introduksjonsprogrammet i tre år, og de hadde derfor mange aktuelle kandidater for Jobbsjansen del C. Flere informanter var også opptatt av at mange i målgruppa ville trenge enda lengre løp enn fire år. Som vi vil komme tilbake til senere i kapittelet, anså kommunen at investeringer i slike lange kvalifiseringsløp ville være lønnsomt på sikt. Prosjektansvarlig her sa:

«Mange trenger tid i både i intro og jobbsjansen del C og oppfølging etterpå, det blir for dyrt for samfunnet om de ikke får bruke den tiden de trenger. Det gjelder en stor andel av deltakerne at de ikke rekker å bli ferdig. Skal de gå på sosialhjelp i 40 år etterpå? Det blir veldig dyrt.»

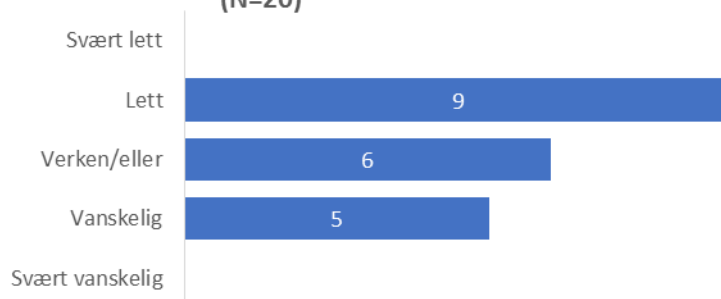
De ulike rekrutteringsstrategiene i disse to kommunene henger altså nært sammen hvor langsiktig perspektiv kommunene har på kvalifiseringsarbeidet, der den førstnevnte kommunen er mest opptatt av Jobbsjansen gir store utgifter på kort sikt, mens den andre er oppfattet av at investeringer på kort sikt kan gi besparelser på lengre sikt.

Samlet sett anser altså prosjektene at det er særlig aktuelt å rekruttere deltakerne med behov for tett oppfølging og høy motivasjon for å delta. Vi har dessuten sett at mens noen prosjekter rekrutterer deltakere med høy sannsynlighet for å lykkes, legger andre vekt på deltakere med store kvalifiseringsbehov. Prosjektene kan altså rette seg inn mot nokså ulike deltakergrupper, som det kan sies å være en åpning for i rundskrivet.

Når det gjelder antallet deltakere, var det i 2017 både få prosjekter og et lavt antall deltakere i prosjektene. Fire av fem prosjekter hadde da færre enn 15 deltakere, og rett under halvparten av prosjektene hadde fem eller færre deltakere. Vi har sett nærmere på hvordan rekrutteringen av deltakere i 2018 foregikk, og om det fortsatt var noen utfordringer i dette arbeidet.

Spørreundersøkelsen viser at prosjektene har ulike erfaringer med rekrutteringsarbeidet. Nesten halvparten oppgir at det har vært lett, mens en fjerdedel mener det har vært vanskelig, jf. figur 3.2.

Figur 3.2: Hvor lett eller vanskelig har det vært å rekruttere deltakere?
(N=20)



På spørsmål om hva som er grunnen til at det har vært vanskelig å rekruttere deltakere, skriver et prosjekt:

«Fordi det har tatt lang tid fra man søkte til man fikk midler, dette gjør at enkelte som ble planlagt inn i prosjektet har begynt i andre tiltak siden det var uklart om vi fikk Jobbsjansen.»

Også andre prosjekter, inkludert den ene casekommunen, viser til at deltakere som egentlig var tenkt inn i prosjektet, i mellomtiden har fått seg jobb eller har kommet i en annen livssituasjon (blitt gravid, endret målsetting, vært for syk).

I tillegg til at søknadsprosessen byr på utfordringer for rekrutteringen, gjør også innretningen på del C rekrutteringsprosessen utfordrende for noen prosjekter. Det er en føring i rundskrivet at overgangen mellom introduksjonsprogrammet skal skje direkte og være et sammenhengende kvalifiseringsløp for den enkelte etter fullført tredje år i introduksjonsprogrammet. Det er altså snakk om *kjeding av tiltak*. En slik kjeding av tiltak forutsetter et nært samarbeid mellom ansatte i de to programmene.

Medarbeiderne må ha god oversikt over hvem som er aktuelle kandidater, på hvilke tidspunkter de er ferdige i introduksjonsprogrammet og hvilke tiltak de skal over til.

Våre funn bekrefter at det samarbeides nært i denne fasen; i nesten alle prosjektene (16 av 20) samarbeider medarbeidere i introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen om hvilke deltakere som skal få tilbud om å delta i Jobbsjansen. Casestudiene viser imidlertid at det kan være vanskelig å få til overgangen på en smidig måte, og det forekom at deltakere fikk opphold i kvalifiseringen.

I den ene casekommunen var ansvaret for de to programmene lagt til ulike enheter. Her hadde man jobbet mye med å utvikle grundige rutiner for å få til en bedre overføring av deltakere enn man lyktes med i oppstarten. Det ble også lagt vekt på raske avklaringer. I den andre casekommunen var ansvaret for introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen lagt til samme etat. Til tross for at man «mistet» en del deltakere i starten, oppga imidlertid dette sistnevnte prosjektet at interessen for ordningen hadde økt, og at de etter hvert stadig fikk henvendelser fra programveiledere i introduksjonsprogrammet om aktuelle deltakere. Her kan det altså virke som at økende kjennskap til ordningen påvirket rekrutteringen positivt, og antagelig har samorganiseringen bidratt til kjennskapen.

Oppsummert mener et flertall av prosjektene at det har vært lett å rekruttere nok deltakere. Vi oppfatter likevel at overføringen av deltakere er et sårbart område i del C. Dette er særlig prekært fordi det skal rekrutteres fra en annen ordning uten opphold i kvalifiseringen. Informasjonsflyten og samarbeidet mellom de ansvarlige for disse ordningene blir dermed avgjørende for å få til dette, og antagelig særlig viktig å prioritere der ansvaret er lagt til ulike etater. Overgangsfasen er særlig utfordrende for nyoppstartede prosjekter. Det er fordi man skal ha aktuelle deltakere klare, samtidig som det tar tid før kommunene får svar på tildeling av midler. I mellomtiden er det risiko for å miste kandidater. På den annen side peker også funn i retning av at rekruttering av deltakere er et typisk etableringsproblem, og at «poolen» av aktuelle kandidater vil kunne øke som et resultat av mer kjennskap til prosjektet og etablerte rutiner for rekruttering.

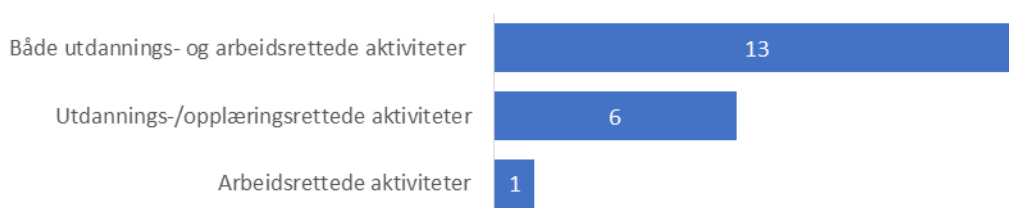
3.3 Innhold og arbeidsmetoder

Som vi har vært inne på, legger rundskrivet opp til et særskilt fokus på opplæring, og kun i særlige tilfeller er det aktuelt med arbeidsrettede kvalifiseringsløp. Det sies også eksplisitt at kvalifiseringen skal tilpasses det lokale og regionale behovet for arbeidskraft. Videre legges det opp til at tilbudet skal være et ledd i et sammenhengende kvalifiseringsløp. Sistnevnte må tolkes som at prosjektene skal bygge videre på tiltak og innhold som deltakerne har hatt i introduksjonsprogrammet. Hva er det så prosjektene vektlegger?

Både opplæring og arbeidsrettede aktiviteter

Våre undersøkelser viser at prosjektene forholder seg til føringen i rundskrivet om å tilby opplæringsaktiviteter til deltakerne. Som figuren under viser, vektlegger flertallet av prosjektene både opplæring og arbeidsrettede aktiviteter og omtrent hvert tredje prosjekt bruker kun opplæringsaktiviteter.

Figur 3.3: Hva slags type kvalifisering vektlegger prosjektet? (N=20)



Man kan imidlertid si at det er en overraskende høy andel som tilbyr arbeidsrettede aktiviteter i tillegg til opplæring, sett i lys av føringen om at dette kun er aktuelt i særlige tilfeller. På den annen side vet vi

lite om vektingen mellom arbeidsrettede og utdanningsrettede tiltak. Dersom arbeidsaktiviteter brukes til å støtte opp om opplæring, eller som et supplement til det, anser vi det som positivt. I en av casekommunene var det for eksempel slik at de fleste deltakerne deltok i utdanning, og da fortrinnsvis grunnskole for voksne. Samtidig arbeidet prosjektet for at deltakerne skulle få noe arbeidserfaring parallelt, for eksempel i form av sommer- eller deltidsjobb. Men kommunen nevnte også eksempler på deltakere som hadde blitt skolelei eller ikke var helt klare for skolegang, og som derfor i en periode hadde praksis som del av Jobbsjansen. Den andre casekommunen la en langt strengere tolkning av rundskrivets føringer til grunn, og her var det kun deltakere i videregående opplæring som var aktuelle for Jobbsjansen.

Individrapporteringer for 2017 og 2018 vil gi mer informasjon om hvilke typer tiltak deltakerne faktisk deltar på. Vi vil da kunne gi et tydeligere svar på om prosjektene samlet sett prioriterer opplæring framfor arbeidsrettede løp i tråd med dagens føringer.

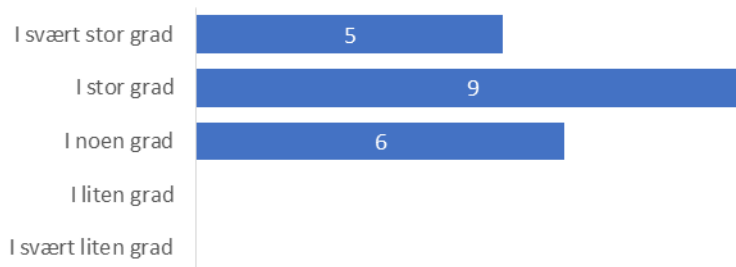
Det ser ut til å være en viss sammenheng mellom etatsorganisering og prosjektenes innholdsprofil. Prosjektene i voksenopplæringen og kommunal flyktningetjeneste legger noe mer vekt på utdanningsaktiviteter enn prosjekter i NAV. I del C er i underkant av halvparten av prosjektene organisert i NAV, mens de øvrige er jevnt fordelt mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten. Det er imidlertid så få prosjekter per etat at det er vanskelig å si om dette er et generelt mønster. Begge caseprosjektene vi besøkte i del C var organisert i NAV, og som vi har sett over, har de ulik vektlegging av utdanning vs. arbeidsaktiviteter. På spørsmål om hvordan forankringen i NAV påvirker tiltakene, sa imidlertid prosjektansvarlig i casekommunen som både tilbyr opplærings- og arbeidsaktiviteter:

«Arbeidsfokuset hos oss er nok sterkere, selv om deltakerne går i skole, så er vi opptatt av at de skal bygge cv, vi jobber og pusher for at de skal få seg sommerjobb akkurat som andre brukere, og det fokuset tror jeg har mye å si.»

Intervjuene med dette prosjektet tyder på at sektortilhørigheten spiller en rolle i utformingen av programmet, og at de er preget av arbeidssektorens mål om *raskest* mulig overgang til arbeid.

Funnene viser også at prosjektene i stor grad bygger videre på tiltak som ble igangsatt mens deltakerne gikk i det ordinære introduksjonsprogrammet, jf. figur 3.4.

Figur 3.4: Om programinnholdet i Jobbsjansen bygger videre på igangsatte tiltak i introduksjonsprogrammet (N=20)



Til sammen oppgir 14 av 20 prosjekter at tilbudet i svært stor eller stor grad bygger videre på tiltak fra introduksjonsprogrammet. Våre to casekommuner la i liket med flertallet av prosjektene opp til kontinuitet i programinnholdet. I kommunen med en streng utdanningsprofil, fortsatte deltakerne i

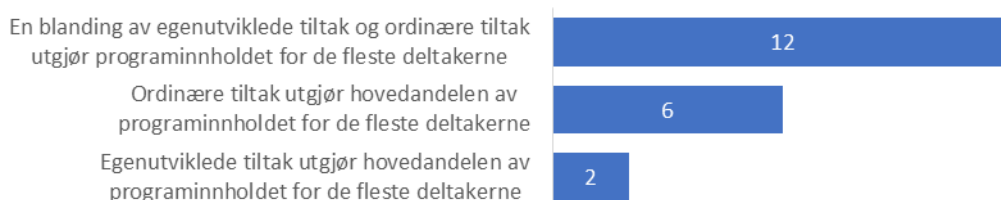
påbegynte utdanningsløp. I den andre kommunen videreførte man tiltakene for de fleste av deltakerne, ifølge prosjektmedarbeiderne. Det viktigste for denne kommunen var imidlertid å tilpasse innholdet individuelt, og det var viktig å ta høyde for deltakernes motivasjon når tiltakene ble valgt ut.

Mye egenutviklede tiltak

Kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen (Lerfaldet m. fl. 2017b) viste at Jobbsjanseprosjektene stadig oftere etablerer egne tiltak for deltakerne. Over halvparten av deltakerne har mottatt egenutviklede tiltak i perioden 2013-2016. Vi har derfor sett nærmere på om dette også gjelder for C-prosjektene, og hva som i tilfelle er årsaken til at man utvikler egne tiltak.

Spørreundersøkelsen viser at det er vanlig å utvikle egne tiltak også i del C, som er noe overraskende ettersom innholdet i stor grad bygger på tiltak som ble igangsatt i introduksjonsprogrammet, slik vi så over.

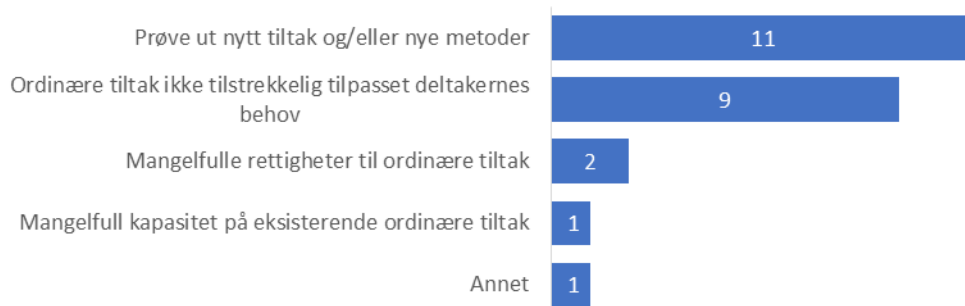
Figur 3.5: Bruk av ordinære og egenutviklede tiltak (N=20)



Selv om det er vanlig at prosjektene utvikler egne tiltak, viser figur 3.5 at flertallet kombinerer dette med ordinære tiltak som allerede eksisterer lokalt. Omtrent en tredjedel av prosjektene benytter i hovedsak eksisterende tiltak som programinnhold.

Figur 3.6 viser hvilke begrunnelser prosjektene oppgir for å utvikle egne tiltak.

Figur 3.6: Begrunnelser for å utvikle egne tiltak (N=14)



De viktigste begrunnelsene for å utvikle egne tiltak er at prosjektet ønsker å utvikle nye metoder el.lign. og at ordinære tiltak ikke er tilpasset deltakernes behov.

Når vi har bedt prosjektene om å beskrive *hva slags* type egenutviklede tiltak prosjektet tilbyr, peker det seg ut to hovedkategorier av tilbud. Omtrent halvparten som svarte på dette, har en eller annen form for spesialtilpasset utdanningsinnhold. Eksempelvis nevnes leksehjelp, utvikling av lærlingplassordninger og yrkesfagopplæring med ekstra norskundervisning. Den andre

hovedkategorien er ulike varianter av språkopplæring. Her trekkes arbeidsrettet norskopplæring fram av flere.

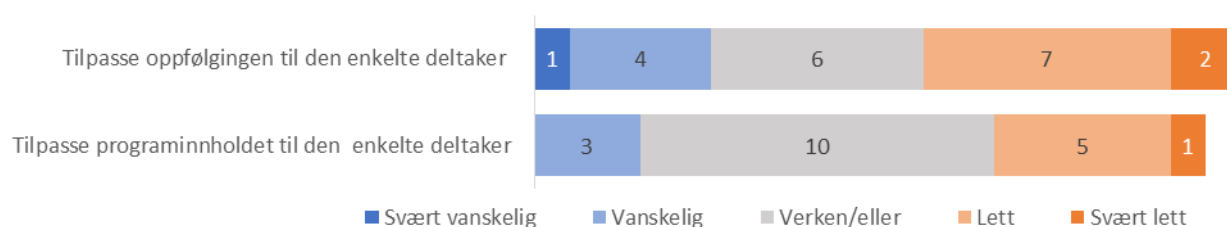
Samlet sett kan vi si at den flittige bruken av egenutviklede tiltak og begrunnelsene som gis for det, tyder på at det drives mye utviklingsrettet arbeid i del C. Funnene viser også at prosjektene spiller på tiltak som allerede finnes, men at de ser behov for å tilpasse disse tiltakene bedre til deltakernes behov.

Individuell tilpasning

Ifølge føringer fra IMDi skal prosjektene arbeide systematisk med utvikling av *individuell tilpasset* programinnhold. Tett oppfølging av deltakere har normalt vært et av kjerneelementene i Jobbsjansen, og trekkes fram som et suksesskriterium for å lykkes med Jobbsjansen. (Lerfaldet m. fl. 2017b) Erfaringene med introduksjonsprogrammet, som Jobbsjansen del C er en videreføring av, viser at det er utfordrende for kommunene å tilpasse programmene tilstrekkelig. (Djuve og Kavli 2015)

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvor lett eller utfordrende prosjektene mener det er å tilpasse innhold og oppfølging til individuelle behov. Prosjektene svarer nokså variert på dette, men en hovedtendens er at prosjektlederne ikke anser det som spesielt utfordrende å tilpasse programmet til den enkelte deltaker, jf. figur 3.7. En noe større andel syns det er lettere å tilpasse *oppfølgingen* til individuelle behov enn det er å tilpasse *programinnholdet*. Denne ulikheten kan skyldes at prosjektet i større grad har kontroll over den oppfølgingen de velger å gi deltakerne, mens programinnholdet er knyttet til tilgjengeligheten på relevante tiltak, som medarbeiderne kan sies å ha mindre kontroll over.

Figur 3.7: Hvor lett eller utfordrende er det å tilpasse programmet til behovene til den enkelte deltaker? (N=19/20)



Prosjekter som oppfatter at tilpasset oppfølging er vanskelig, begrunner dette stort sett med deltakernes behov. De har omfattende oppfølgingsbehov, for eksempel nevnes helseutfordringer, omsorgsoppgaver, lavt språknivå og lave kvalifikasjoner.

Det er ulikt hvor tett casekommunene følger opp deltakerne. Den ene kommunen beskriver at «det er noe å følge opp hele tiden», og nevner økonomi, fritidsaktiviteter og hjelp i kontakt med offentlige tjenester som eksempler. Videre uttrykker prosjektmedarbeidere i kommunen at de også har et familieperspektiv på oppfølgingen, og de mener det er viktig å gi deltakerne trygghet og tett oppfølging så lenge som mulig. Denne kommunen har med andre ord en type helhetlig tilnærming som også har kjennetegnet Jobbsjansen fram til 2017. (Lerfaldet m. fl. 2017b) Dette er kommunen som har rekruttert deltakere med store kvalifiseringsbehov. Medarbeiderne sier at det er mindre oppfølging av deltakere som er i skole. Den andre casekommunen legger noe mindre vekt på individuell oppfølging. Dette kan skyldes at alle deres deltakere er i opplæring. Som vi har vært inne på, hadde denne kommunen rekruttert det de selv omtaler som «ressurssterke» deltakere. Slik sett

viser casestudien at prioriteringen av tett oppfølging som arbeidsmetode, er nært knyttet til hva slags type deltakere som rekrutteres.

Prosjektenes evne til å tilpasse individuelt kan også sies å være en form for brukermedvirkning; temaet utdypes under.

Brukermedvirkning

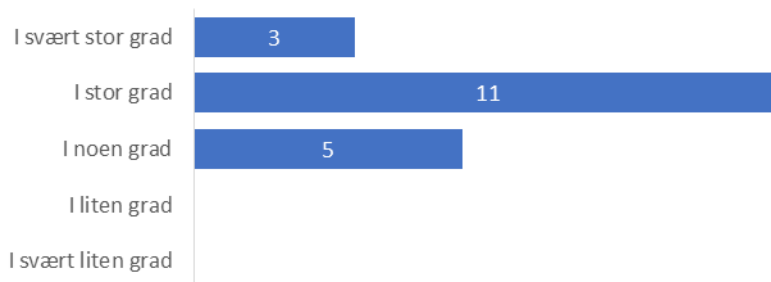
Som kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen påpekte, legger kjerneelementene i Jobbsjansen, som helhetlig tilnærming, tett oppfølging og ressursfokusert veiledning, til rette for at deltakeren skal få medvirke i sitt eget program. Hansen og Ohls (2011) viser til at samspillet mellom medarbeiderne og deltakerne i Jobbsjansen er det viktigste elementet for at medvirkningen skal være reell. Også andre studier peker på at veilederen har en avgjørende rolle når det gjelder å gi deltakerne mulighet til å være med på å forme sine programmer. (Lillevik og Tyldum 2018)

For at medarbeiderne skal kunne legge til rette for medvirkning, må deltakeren få veiledning om hvilken rolle den enkelte har mulighet til, eller forventes, å spille. I tillegg må deltakeren ha et ønske om å medvirke. Vi har undersøkt hvordan brukermedvirkning ivaretas i Jobbsjansen ved å be prosjektlederne vurdere både om deltakerne ønsker innflytelse på innhold og individuell plan, og hvorvidt de får gjennomslag for dette. Til grunn ligger altså en forståelse av at innflytelsen må være reell, og at det ikke er tilstrekkelig å bli hørt. Djuve m.fl. (2017) viste til at kommuner med en slik strategi, oppnådde bedre resultater i introduksjonsprogram enn andre. Vi har også sett nærmere på hva som er utfordrende for prosjektene i arbeidet med brukermedvirkning. Vi har gjennom intervjuer med deltakerne også forsøkt å komme nærmere hvordan de selv føler at egne ønsker er ivaretatt.

Våre funn viser at prosjektene mener deltakerne har et stort ønske om medvirkning. Til sammen oppgir omtrent fire av fem prosjektledere at alle eller de fleste deltakere ønsker å delta i utarbeiding/revidering av den *individuelle planen*. En omtrent tilsvarende andel prosjekter oppgir at alle eller de fleste deltakerne ønsker å ha innflytelse på *aktiviteter/tiltak* som skal inngå i programmet.

Videre oppgir prosjektene stort sett at deltakere som ønsker å ha innflytelse, har reell innflytelse på hvilke tiltak som skal inngå i programmet, jf. figur 3.8. Vi vil imidlertid understreke at man ikke kan konkludere med at det er høy grad av brukermedvirkning ut ifra prosjektets vurderinger av egen innsats. Ettersom medvirkningen skjer i det relasjonelle, er det vanskelig å konkludere på hvordan det utspiller seg i praksis. Intervjuer med noen deltakere kaster imidlertid mer lys over temaet, se punkt 3.5.

Figur 3.8: Grad av reell innflytelse på hvilke tiltak som skal inngå i programmet blant deltakere som ønsker innflytelse (N=19)



I den ene casekommunen var medarbeiderne bevisste på at deltakerne bør få påvirke kvalifiseringen, og de var opptatt av individuell tilpasning og å gi deltakerne valgmuligheter. Ved valg av praksis mente prosjektet at det viktigste var hva deltakerne ønsket å jobbe med. Et konkret eksempel på tilpasning handlet om en deltaker som var skolelei, og som derfor fikk en arbeidstreningsplass i stedet. Etter hvert endret deltakerens preferanser seg og dermed også tilpasningen, ifølge prosjektmedarbeidere:

«Men hun er bestemt, nå vil hun jobbe kun tre dager, de andre dagene vil hun gå på skolen og lære seg norsk. Da tilpasser vi programmet.»

Sitatet tyder på at deltakere som vet hva de vil, får gjennomslag. Vi fant også at det er en balansegang mellom det å hjelpe og veilede deltakerne i en retning på den ene siden og å la deltakeren ta ansvar selv på den andre siden. Medarbeiderne framholdt at det er viktig at deltakerne skjønner at de må klare seg selv, og at de eksempelvis kun kan ringe medarbeidere til visse tidspunkter. En medarbeider sier:

«Det er kjekt med Jobbsjansen at vi får være mer kreative for hvordan vi skal følge de opp. Vi kan utforske ressurser og muligheter de [deltakerne] har selv, så kan de velge selv hva de vil bruke.»

Vi har stilt åpne spørsmål i spørreundersøkelsen om hva som er de største utfordringene i arbeidet med brukermedvirkning. Svarene varierer en del, men noen typer forklaringer går igjen. En utfordring handler om at ikke alle deltakere ønsker å medvirke eller er vant til å reflektere over hva som er egne ønsker og behov i opplæringssituasjoner. En annen type utfordring som flere prosjekter viser til, er at mangelfull forståelse for det norske samfunnet, og for eksempel norske utdanningsinstitusjoner, gjør det utfordrende for deltakerne å forstå tiltakene, mulighetene og begrensningene. Ellers nevnes språk og kommunikasjon som en utfordring, og et par prosjekter viser til at deltakerne kan ha urealistiske forventninger. Disse utfordringene kan sies å bekrefte at deltakernes kontaktperson er avgjørende for å sikre brukermedvirkning.

Deltakerne vi har intervjuet så ut til å være involvert i beslutninger omkring sitt program, i større eller mindre grad. De fortalte også at de mottar veiledning og råd, men det kom også fram fortellinger som tyder på at beslutninger ligger hos medarbeiderne: «[...] hun sier hva jeg bør gjøre [...]». Det var også eksempler på at deltakerne først fikk gjennom sin vilje etter at de hadde oppfylt krav fra kommunen. For eksempel var det en deltaker som ønsket praksis innen et yrke, men som først måtte gå i en annen type praksis for å vise at hun kunne tilstrekkelig norsk til å få innvilget ønsket. Det var imidlertid deltakeren selv som ønsket å ha praksis, og hun virket å ha fått gjennomslag for ønsket om å kombinere praksis med skole.

Generelt virket også deltakerne å være bevisste på egne mål og muligheter – og sin egen rolle for å nå målene. Den ene av dem hadde for eksempel selv ordnet seg praksisplass via en bekjent, og han hadde også valgt en annen utdanningsretning underveis fordi han mente det vil være en raskere vei ut i arbeidslivet. En av deltakerne vi intervjuet svarte følgende på spørsmål om hva hun selv er med på å bestemme i programmet:

«Jeg har valgt fag selv [...] Man kan ikke lære noe som er påtvunget.»

Deltakerne vi intervjuet virket å være godt orientert om utdanningssystemet og egne muligheter i det.

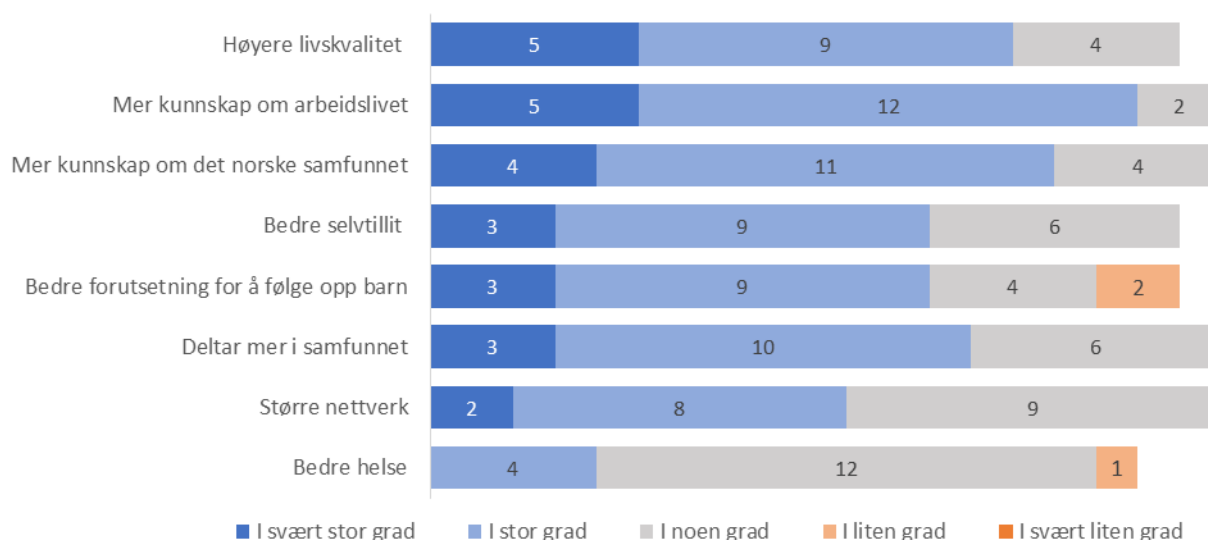
3.4 Betydningen av tilbudet og tilskuddet

Målet for del C er å styrke forutsetningene til den enkelte for å delta i yrkes- og samfunnslivet. Den kommende individrapporteringen vil gi mer svar på hva slags aktivitet deltakerne har direkte etter avsluttet program, og man kan da si noe mer om hva slags resultater Jobbsjansen fører til. Tidligere studier av Jobbsjansen har imidlertid pekt på at ordningen har nytteverdi både for den enkelte og for samfunnet - også utover økt arbeidsdeltakelse. Vi skal nå se på hva slags betydning del C har for deltakerne – sett fra både medarbeidere og deltakers synsvinkel. Til slutt tar vi for oss hva slags betydning prosjektene mener tilskuddet har for at det eksisterer et tilbud til tidligere introduksjonsdeltakere. Vurderinger av tilskuddene blir også tatt for seg nærmere i kapittel 6.

Betydningen av tilbudet for deltakerne

Vi har spurt prosjektlederne i 2018 om hva slags nytteverdi de mener at Jobbsjansen har for deltakerne sett under ett, jf. figuren 3.9.

Figur 3.9: Jobbsjansens nytteverdi for deltakerne (N=17/19)



Prosjektlederne mener at Jobbsjansen har mange positive effekter for deltakerne. De peker særlig på at Jobbsjansen bidrar til høyere livskvalitet for deltakerne, og det er et stort flertall som mener ordningen bidrar til mer kunnskap om arbeidslivet og det norske samfunnet.

Både åpne svar i spørreundersøkelsen og casestudien tyder dessuten på at det oppfattes som svært positivt at del C gir deltakerne mulighet for inntektssikring under utdanning og kvalifisering. Dette anses som viktig fordi utdanningsløp kan være langvarige, og at det dermed kan være vanskelig både å prioritere og å gjennomføre uten denne formen for inntektssikring. Det kommer også fram argumenter om at tilbudet er viktig fordi det er mangelfulle løsninger for inntektssikring for voksne i grunnskole og videregående opplæring, noe som er en dokumentert utfordring.¹⁶ En respondent skriver følgende om betydningen for deltakerne:

¹⁶ Se for eksempel NOU 2010: 7 og Meld. St. 16 (2015-2016)

«En økonomisk sikkerhet mens de fortsetter utdanning/fagopplæring, slik at de kan konsentrere seg om skolen og ikke må bruke masse energi på deltidsjobb for å få endene til å møtes.»

Dette sammenfaller med forklaringen fra en av deltakerne vi intervjuet, som fortalte at tilbudet er veldig viktig for å «slippe å tenke på husleie og mat osv». Både deltakere og ansatte vi har intervjuet mener deltakere i del C har vært heldige som har fått denne muligheten, og deltakerne uttrykker takknemlighet. Antagelig er deltakerne klar over at ikke alle får samme mulighet, og vi ser også tegn til at prosjektene har understreket overfor deltakerne at dette er en unik sjanse for dem.

Det er også flere prosjektledere som beskriver at oppfølgingen de får dette året er «det lille ekstra» som kan bidra til at deltakerne lykkes i kvalifiseringen. Denne oppfølgingen handler mye om å ivareta deltakerne og bygge opp troen på at de kan klare seg selv videre. Slik uttrykte prosjektmedarbeidere i to ulike kommuner hva del C bidrar til for deltakerne:

«[Deltakerne er] lært opp til at de kan ta styring selv, de kan navigere tilbud og muligheter. De tar valgene selv, det sporet de ønsker. Vi står der og heier på dem og roper hurra når de får det til.»

«[Prosjektet gir] nødvendig oppfølging, oppmuntring og støtte. Opplevelsen av å være (delvis) selvforsørgende, og å være i et kvalifiserende løp med mål om arbeid. [Det er] viktig for dem med familie at foresatte er i et kvalifiseringsløp.»

En annen kommune beskriver at de som velges ut til å delta, er introduksjonsdeltakere med behov for ytterligere tiltak for å komme i arbeid. Ordningen blir for dem et alternativ til en passiv tilværelse, og det kan forhindre ufrivillige pauser i kvalifiseringen. Et par prosjekter mener det er for tidlig å si noe om hvilken betydning del C har for både deltakere og kommunen.

Deltakernes erfaringer

Deltakerne uttrykker at de både får utbytte av deltakelsen og at de er fornøyde med programmet og medarbeiderne. Det er tydelig at de er motiverte for å delta, og for å gjennomføre utdanning og skaffe seg arbeid. Innrammingen av dette fjerde kvalifiseringsåret innenfor Jobbsjansen som ordning, har mindre å si for deltakerne. De har merket lite til overgangen fra introduksjonsprogrammet. De vet imidlertid at ikke alle får en mulighet for et fjerde år, som nok påvirker motivasjonen positivt. Hvilke oppfatninger de har av Jobbsjansen, er tett knyttet til de enkelte tiltakene som de deltar på. Dersom tiltakene oppleves som bra, er deltakerne fornøyde. Dersom de har innspill om forbedringer, så handler det om de konkrete aktivitetene, for eksempel om hvordan lærerne underviser i timene.

Alle deltakere vi intervjuet, forteller at de har veldig godt utbytte av praksis. Mens tre av deltakerne, enten tidligere eller på intervjudtidspunktet, har kombinert praksisen med skolegang, har den fjerde, etter eget ønske, praksis i stedet for skole en periode for å forbedre sine muntlige ferdigheter. Sistnevnte opplevde at progresjonen stagnerte på skolen, og at hun hadde behov for å praktisere norskferdighetene.

Flere informanter trekker fram at praksis bidrar til bedre norskferdigheter og til konkrete kunnskaper om yrket. For én deltaker har praksisplassen resultert i lønnede ekstravakter på praksisplassen, mens en tredje forteller om utvidet nettverk med nordmenn. Det ga også mer kjennskap til det norske

arbeidslivet og samfunnet, og for én av deltakerne hadde det betydning for valg av utdanningsretning. Denne deltakeren fikk prøve seg i praksis med yrket hun ønsket å utdanne seg til, men på grunn av helseplager som oppstod i yrkesutøvelsen, byttet hun utdanningsretning. Hun opplevde det som nyttig å være en del av en norsk arbeidsplass, og følte hun ble godt tatt vare på av arbeidsgiver og Jobbsjansen underveis. Det er dessuten tydelig at flere har plukket opp både formelle og uformelle normer om det norske samfunns- og arbeidslivet.

Sitatutdrag om utbyttet av praksis:

*Jeg har lært om å komme presis, å spørre hvis du ikke forstår, ikke bare tro.
Taushetsplikt: å bare snakke med lederen om det jeg eventuelt ser. (Deltaker 1)*

*Jeg har lært hvordan jeg kan løse problemer med minst risiko for andre, hvordan
jeg skal forklare dersom jeg blir forsinket, og hvordan jeg skal behandle kunden.
(Deltaker 2)*

*Jeg hadde lyst å integreres med det norske folk. Jeg hadde mål om å integreres
og jeg fikk masse erfaring og kjenner masse folk. Mange snille folk. For også å
snakke bedre norsk. (Deltaker 3)*

*Jeg trives med praksis, er veldig fornøyd. [...] Stell er det beste med å jobbe der.
Å være i kontakt med pasienter. Er i lag med dem, hjelper de å spise, snakker
med dem. Jeg snakker og forteller om mitt land og sånn. Jeg trives med dem.
(Deltaker 4)*

Videre merker vi oss at det varierer hvor tett oppfølging de opplever å få, og vi er usikre på om variasjonen handler om tilpasning til deltakerbehov eller om kapasitetsutfordringer i Jobbsjansen. Mens den ene deltakeren vi intervjuet hadde fått besøk på praksisplassen flere ganger og hadde jevnlig samtaler med veilederen, forteller andre deltakere at man har kontakt kun hvis det oppstår utfordringer. Flere av dem hadde ikke fått besøk på praksisplassen. En deltaker sier om sin kontaktperson: «...jeg vet at hun har mye å gjøre».

Når det gjelder betydningen av tilbudet for kommunen og de involverte prosjektpartene, se kapittel 5.

Om tilbudet ville eksistert uten tilskudd

Vi har bedt prosjektlederne vurdere om tilbudet ville eksistert uten tilskudd, og i tilfelle på hvilken måte. Svarene viser at prosjektlederne vurderer tilskuddet som svært avgjørende for at tilbudet i det hele tatt eksisterer: 17 av 20 oppgir at tilbudet ellers ikke ville eksistert.

På et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen om hva slags tilbud deltakerne ville fått dersom kommunen ikke fikk tilskudd gjennom Jobbsjansen, oppgir mange at deltakerne ville blitt fulgt opp av NAV, og levd på sosialhjelp og eller søkt flyktningstipend under utdanning. Flere mener deltakere ikke

ville fått noe særskilt oppfølging dersom de fortsatte i utdanning, men at noen kanskje hadde prøvd seg på utdanning likevel – med større risiko enn nå for å mislykkes.

Funn fra case bekrefter at tilbudet til deltakerne etter det tredje året i introduksjonsprogrammet ville vært noe usikkert og tilfeldig dersom kommunene ikke hadde fått tilskudd. De ulike løsningene som kunne vært aktuelle, oppfattes alle som mindre optimale. Prosjektansvarlig i den ene kommunen sier for eksempel at noen unge deltakere ville kunne få støtte gjennom sosialtjenesteloven. Andre ville kunne få tiltaksmidler i NAV, men ingen vil være sikret slike tilbud. Det medgis at utdanning ikke prioriteres i NAV. Om deltakere i grunnskoleløp sier den prosjektansvarlige at de «[...] ville bli tatt ut av skolen med beskjed om å finne seg en jobb, og det ville de ikke klart.» Videre vises det til at støtte gjennom Lånekassen ikke er nok for en familie.

Prosjektleder i denne kommunen sier følgende på spørsmål om hva som ville vært tilbudet uten tilskudd:

■ *«Det hadde vært håpløst. De hadde risikert å bli kasteballer i systemet. [...]»*

Prosjektlederen fortsetter med at det hadde fått store negative konsekvenser for deltakerne, og at det hadde vært en psykisk belastende situasjon. Mens dette prosjektet ser ut til å være godt forankret i kommuneledelsen, har den andre casekommunen slitt med å få ledelsen til å se nytten av prosjektet. Ledelsen i sistnevnte kommune har oppfattet prosjektet som kostbart, og har også strammet inn på bruken av det tredje året i introduksjonsprogrammet. Dermed har man ikke lenger noe grunnlag for å søke om å forlenge C-prosjektet. Etter det vi forstår, erstattes ikke prosjektet med noe annet tilbud.

Den andre casekommunen representerer et helt annet perspektiv. Både prosjektansvarlig og prosjektlederen beskriver at selv om prosjektet er en stor kostnad, er dette effektiv bruk av kommunens ressurser. Informantene i kommunen er imidlertid unisont enige om at dette ekstra året ikke vil være tilstrekkelig for mange av dem til å fullføre utdanning. De mener derfor at deltakerne burde få mulighet til å delta i flere år gjennom ordningen.

Det er et mål med del C at erfaringene skal bidra til å gjøre rammene for introduksjonsprogrammet mer fleksible for kommunene, og at ordningen skal bidra til kunnskapsutvikling. Dette kan tolkes slik at hvis lange løp gir gode erfaringer, kan det legge grunnlag for slike muligheter også innen introduksjonsprogrammet. Et flertall av prosjektlederne (12 av 19) mener at Jobbsjansen i stor eller svært stor grad øker kommunens vilje til å utvide varigheten på introduksjonsprogrammet. Det generelle bildet er altså at mange mener del C påvirker fleksibiliteten i introduksjonsprogrammet positivt. Kunnskapsoverføring blir tatt for seg grundigere i kapittel 5.

3.5 Oppsummering og drøfting

Vi har sett at det er stor variasjon i hvordan prosjektene innrettes innenfor del C. Det gjelder for eksempel hva slags type deltakere prosjektene retter seg mot og hva slags programinnhold de legger vekt på. Satt på spissen er det noen som «topper laget», mens andre tar inn de deltakerne som har størst kvalifiseringsbehov. Det er imidlertid et fellestrekk at prosjektene legger vekt på at deltakere skal ha behov for tett oppfølging og at de er høyt motiverte for å delta. Vi har sett eksempler på at forskjellene i disse rekrutteringsstrategiene kan ha sammenheng med hvor langsiktig perspektiv kommuneledelsen har på kvalifiseringsarbeidet. Det påvirker igjen synet på egenfinansieringen som del C forutsetter, og mens kommuner med langsiktig perspektiv ser dette som en lønnsom investering,

ser andre det hovedsakelig som en stor kostnad. Når det gjelder programinnholdet prioriterer så å si alle prosjektene opplæring, i tråd med føringene fra myndighetene. Men det er ulikt hvor stor vekt kommunene legger på denne føringen. Mens noen forholder seg bokstavtro til opplæring, tar andre prosjekter også i bruk arbeidsrettede aktiviteter.

Etter vårt skjønn er det slik at rundskrivet åpner for disse lokale variasjonene når det gjelder avgrensingen av deltakere og profilen på programinnholdet. Det er med andre ord et stort handlingsrom innenfor delordningen, og dette handlingsrommet omfavnes av kommunene. I lys av at kommunene har så ulike deltakergrupper og forutsetninger for kvalifiseringsarbeidet, anser vi det som fornuftig med et slikt handlingsrom. Det gir anledning til å få prøvd ut ulike framgangsmåter i slike lange kvalifiseringsløp, noe som kan være fornuftig all den tid man har lite erfaringer på området.

Vi ser det også som positivt at kommunene legger vekt på kontinuitet i kvalifiseringen i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen. Det kan imidlertid være utfordrende å få til en sømløs overgang, og det er derfor viktig å utvikle rutiner, sikre god informasjonsflyt og å samarbeide tett om denne overgangen. Deltakerne ser også ut til å ha reell innflytelse på programmet, selv om det kan være utfordrende å ivareta brukermedvirkning. Våre undersøkelser bekrefter at deltakerne i stor grad er prisgitt sine veiledere for at slik medvirkning skal være mulig.

Videre finner vi at kommunene har fått økt interesse for ordningen og at den har fått større omfang, som er et tegn på at den treffer et behov hos kommunene og blant introduksjonsdeltakere. Allerede kort tid etter at ordningen ble innført, peker prosjektene på svært positive effekter av deltakelsen. Høyere livskvalitet og mer kunnskap om det norske arbeidslivet og samfunnet, blir særlig trukket fram. Våre funn tyder dessuten på at kvalifiseringstilbudet ikke ville eksistert uten tilskudd. Noen introduksjonsdeltakere ville antagelig fått bistand av offentlige myndigheter til å fortsette videre løp, men tilbudet ville vært mer usikkert og tilfeldig. Samtidig er det for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke resultater ordningen har skapt, og om innsatsen fører til høyere deltakelse i utdannings- og arbeidslivet. Dersom målingene viser gode resultater av del C, er det imidlertid grunn til å vurdere mer varige endringer av varigheten på introduksjonsprogrammet. Sannsynligvis vil det gi mer effektiv bruk av ressursene, enn å sluse deltakere over i Jobbsjansen. Som vi har vært inne på har imidlertid myndighetene foreslått å fortsette utprøvingen av et fjerde år innenfor en annen tilskuddsordning, og vi diskuterer dette forslaget nærmere i sluttkapittelet.

Kapittel 4 - Kvalifisering for hjemmевærende innvandrerkvinner

Jobbsjansen del A er i all hovedsak en videreføring av Jobbsjansen slik den har vært før den ble utvidet med nye delordninger med nye målgrupper fra og med 2017. I dette kapittelet redegjør vi for funn om Jobbsjanseprosjektene i del A, Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner. Hensikten er å gi et innblikk i hvordan del A fungerer som et kvalifiseringsprogram for denne gruppa. I datainnsamlingen har vi vært særlig opptatt av å få mer detaljert innblikk i hvordan prosjektene organiserer arbeidspraksis, og hvordan de jobber med å tilby individuelt tilrettelagt programmer.

4.1 Kort om ordningen - bakgrunn og føringer

Jobbsjansen del A er en videreføring av Jobbsjansen slik den har vært før ordningen ble utvidet med nye delordninger rettet mot nye målgrupper fra og med 2017. I flere år før 2017 har IMDi gitt signaler om at hjemmевærende kvinner som ikke er avhengig av sosialhjelp skal prioriteres i Jobbsjansen, men i en del prosjekter har likevel ungdommer, menn og sosialhjelpsmottakere utgjort en del av deltakergruppa. (Lerfaldet m. fl. 2017b)

Da den nye innretningen av Jobbsjansen trådte i kraft i 2017, ble målgruppedefinisjonen derfor ytterligere tydeliggjort i rundskrivene. I rundskrivet for 2018 heter det:

«Hovedmålgruppen er hjemmевærende innvandrerkvinner i alderen 18-55 år som ikke er avhengige av sosialhjelp, som ikke har tilknytning til arbeidslivet eller ordinær utdanning, og som har behov for grunnleggende kvalifisering.» (IMDi 2018a)

Utover denne målgruppa, åpner rundskrivet opp for at hjemmевærende innvandrerkvinner med *overgangsstønad som hovedinntektskilde* kan delta i Jobbsjansen, og at personer i målgruppa som tidligere har gått i introduksjonsprogram kan delta så sant det er minst to år siden de fullførte eller mistet retten til introduksjonsprogram.

Vi kan altså si at del A retter seg mot innvandrerkvinner som ikke har en offentlig ytelse som hovedinntektskilde, med unntak av enslige forsørgere som har en tidsbegrenset offentlig ytelse. En viktig hensikt er å unngå at Jobbsjansen skal bli et alternativ for innvandrerkvinner som ellers kunne kommet seg i jobb enten ved hjelp av andre tilbud og ytelser som de likevel har rett eller tilgang til, eller som må kunne forventes å greie det på egenhånd. Det betyr også at Jobbsjansen retter seg mot en sårbar gruppe som møter mange barrierer på sin vei mot arbeidsmarkedet, og som man derfor i utgangspunktet kan forvente trenger mye hjelp og støtte for å ha noen sjanse for å lykkes.

IMDi stiller i rundskrivet noen krav til kommunene om Jobbsjansens innretning og arbeidsmåter:

«Jobbsjansen del A skal gjennom individuelt tilpasset program gi styrkede kvalifikasjoner for varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet. Programmet skal ha et særskilt fokus på tidlig utplassering av deltakere på ordinær arbeidsplass med tett oppfølging.»

I tillegg til disse kravene, gir IMDi en rekke føringer til hvordan prosjektene bør innrettes, i form av vurderingskriterier som IMDi anvender når de vurderer hvilke søknader som skal få tildelt midler. Det gir selvsagt kommunene sterke insentiver til å følge opp så mange av føringene som mulig, for å øke sjansen for at deres prosjektsøknad blir vurdert som god nok i konkurransen med andre søknader. De føringene som framgår av vurderingskriteriene (og som ikke allerede framkommer av kravene vi har nevnt over) er:

- ◆ Prosjektene skal ved behov vurdere å tilby voksne deltakere utdanningsrettede løp med grunnskole eller elementer av yrkesrettet fagopplæring eller øvrig videregående opplæring
- ◆ Kvalifiseringen skal tilpasses mot behovet for arbeidskraft i det lokale og regionale arbeidsmarkedet
- ◆ Det forutsettes at tiltak og stønader i regi av NAV benyttes både ved gjennomføring av programmet når det er hensiktsmessig, og når deltakerne kan formidles til ordinært arbeid (IMDi 2018a)

I resten av kapittelet redegjør vi for hvordan prosjektene er innrettet og jobber, og hvilke erfaringer prosjektene har gjort seg med programelementene og målgruppa. Til slutt diskuterer vi funnene opp imot de kravene og føringene IMDi gir om del A.

4.2 Målgrupper og rekruttering

Rekruttering er et sentralt tema innen del A etter justeringene i Jobbsjansen fra 2017. Jobbsjansens ungdomsprosjekter ble faset ut ila. 2017, og det ble ytterligere tydeliggjort at prosjektene ikke hadde anledning til å rekruttere kvinner som hadde sosialhjelp som sin hovedinntektskilde. Tidligere utredninger har pekt på at det er mer ressurskrevende å komme i kontakt med deltakere som ikke mottar sosialhjelp eller andre offentlige ytelser generelt, og hjemmевærende kvinner spesielt, fordi disse ikke nødvendigvis er i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. (Lerfaldet m. fl. 2017b) Ville de øvrige endringene i Jobbsjansen, og spissingen av målgruppa i del A, medføre rekrutteringsutfordringer for prosjektene?

I spørreundersøkelsen har vi spurt hvordan prosjektene rekrutterer deltakere (jfr. figur 4.1). Merk at prosjektlederne kunne oppgi flere svar.

Figur 4.1: På hvilken måte rekrutteres deltakerne til prosjektet? (N=29)



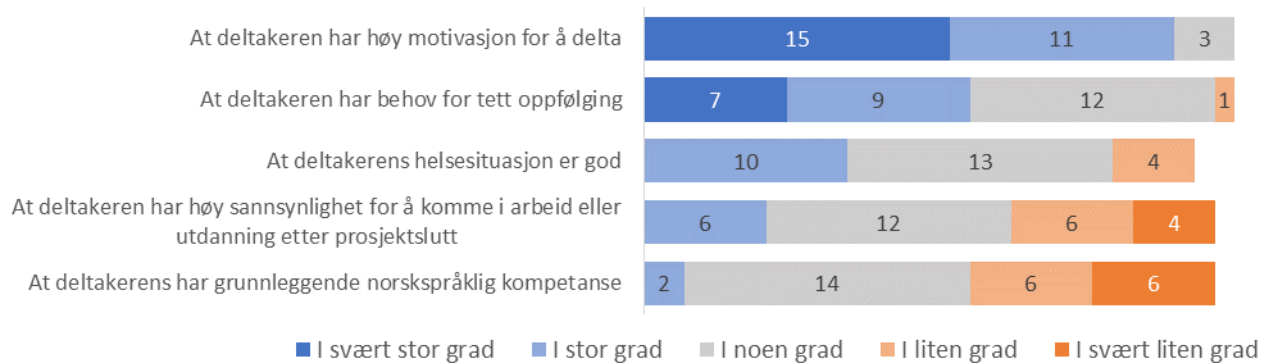
Som det framgår av figuren, rekrutterer alle prosjektene fra NAV. Bare halvparten rekrutterer via voksenopplæringen, og en fjerdedel fra kommunal flyktning- eller innvandrertjeneste. Videre er det interessant at 23 av 29 prosjekter oppgir at potensielle deltakere oppsøker prosjektet selv. Både fra casekommuner og fra noen av de åpne kommentarene i spørreundersøkelsen vet vi at det er stor etterspørsel etter tilbudet, både fra potensielle deltakere eller ektemennene deres. Flere prosjekter oppgir at de opererer med ventelister. For prosjektenes del betyr det at de ikke trenger å bruke like mye ressurser på å rekruttere mange nok deltakere, og at de kan gi tilbud til de kvinnene som har høy motivasjon – og eventuelt best forutsetninger. Likevel vet vi at mange prosjekter fortsetter å informere bredt om Jobbsjansen og – som det framgår av figur 4.1 – drive oppsøkende virksomhet. I de åpne kommentarene i vår spørreundersøkelse beskriver mange hvordan de jobber oppsøkende. Det berettes om at prosjektene har rekruttert deltakere fra f.eks. lavterskel familiehjelsarbeid, helsestasjoner, servicetorg, bibliotek og barnehager og ved at deltakere forteller om tilbudet til sine kontakter. Resultatene fra spørreundersøkelsen vist i figur 4.1 viser likevel at oppsøkende virksomhet bare benyttes av halvparten av prosjektene.

Siden prosjektlederne kunne oppgi flere rekrutteringsstrategier på spørsmålet i figur 4.1, ble de videre spurt om noen av strategiene var viktigere enn andre. To av tre prosjekter (19 av 27) oppga at strategiene var like viktige. Av de åtte siste prosjektlederne, mente sju at å rekruttere fra NAV var viktigst.

NAV framstår altså som en svært viktig rekrutteringskanal. Dette kan virke underlig gitt at hovedmålgruppa er hjemmeværende kvinner som ikke har andre offentlige ytelser som hovedinntekt. Men i begge casekommunene fortalte de at mange av deltakerne i deres prosjekter er kvinner som NAV har noe kjennskap til fra før.

I tillegg til å komme i kontakt med personer i målgruppa, må prosjektene vurdere hvem som skal få tilbud om å delta i Jobbsjansen. I spørreundersøkelsen ble det spurt om hva som blir vektlagt i inntak av deltakere (jfr. figur 4.2).

Figur 4.2: I hvilken grad vektlegges følgende faktorer i vurderingen av hvilke deltakere som skal tas inn i prosjektet? (N=28-29)



Resultatene viser at det prosjektene legger mest vekt på, er at deltakerne har høy motivasjon for å delta. Videre framgår det av resultatene at deltakernes behov for tett oppfølging vektlegges høyt. Figuren viser videre at deltakernes helsesituasjon vurderes i de aller fleste prosjekter, men en liten andel oppgir at det i liten grad legges vekt på.

De to faktorene som i minst grad blir vektlagt ved inntak av deltakere, er om de har høy sannsynlighet for å komme i jobb etter endt program og om de har grunnleggende norskspråklig kompetanse. Majoriteten oppgir at disse forholdene vektlegges i noen grad, men en betydelig andel prosjekter oppgir at de i liten eller svært liten grad vektlegger norskspråklig kompetanse og sjansen for at deltakeren lykkes med å få arbeid eller videre utdanning etter Jobbsjansen. Det kan bety at i noen prosjekter «toppes laget» ved å sette inn støtet mot deltakere som de tror kan lykkes, men i de fleste prosjektene er en slik logikk mindre framtrædende.

Mange prosjektledere, 16 stykker, har utdypet svarene sine i en åpen kommentar. En faktor som flere trekker fram, dog på litt forskjellige måter, er at prosjektet vurderer hvorvidt det er realistisk at deltakerne kan delta i et *fulltidsprogram*. Det henger i stor grad sammen med familiesituasjonen. Har eventuelle barn plass i barnehage eller SFO? Kan ansvar for husarbeid deles mellom de voksne i familien? Får deltakeren støtte fra partneren sin? En annen faktor som trekkes fram er at de prioriterer kvinnene som har mest behov for bistand. Konkrete eksempler er kvinner som har en vanskelig sosioøkonomisk situasjon, som ikke er i kontakt med NAV eller som har fått avslag på annen bistand fra NAV. En av prosjektlederne skriver:

«Vi velger særlig ut de kvinnene som ellers ikke har fått hjelp fra NAV, som f.eks. har fått avslag på kurs eller statlige tiltak eller praksisplass, og ikke har fått noen oppfølging/telefon/samtale utover en melding i Modia via en statlig veileder. I tillegg har vi kommet i kontakt med hjemmевærende kvinner gjennom at mannen har kontaktet NAV og lurt på tiltak og tips for ektefellen. Vi har da tatt kontakt og kalt inn begge ektefellene samt møtt kvinnen alene for å kartlegge situasjonen og behovene.»

Som det framkommer av figur 4.2, var det stor spredning i hvorvidt helse og norskferdigheter ble vektlagt. En kommentar som er interessant i så måte, er denne:

«Vi jobber etter SE-metodikk hvor eneste kriteriet er at de ønsker å komme i arbeid. I realiteten må de være litt motivert og kunne ha samtale med veileder på norsk uten tolk. Ved inntak blir de spurt om helseutfordringer som påvirker arbeidsforhold. Det har ikke blitt gitt avslag på bakgrunn av svarene. Det viser seg at helseutfordringer er større enn antatt. Noen avsluttes på grunn av dette.»

Denne prosjektlederen peker på at til tross for at de jobber etter Supported Employment (SE)-metodikk, og ikke ønsker å operere med andre krav enn ønsket om å komme i arbeid, så må de i praksis stille noen krav til språk. De erfarer også at de ikke greier å tilrettelegge for deltakernes helseutfordringer. Hvorvidt det skyldes at helseutfordringene ikke er tilstrekkelig kartlagt eller at kravet til tilrettelegging har blitt for stort, vet vi ikke. Poenget er at selv for prosjekter som i utgangspunktet har et prinsipp om å stille få krav til deltakerens forutsetninger, så oppleves det som nødvendig å gjøre en eller annen form for vurdering utover ønsket om jobb/motivasjon.

Oppsummert tyder funnene vi har presentert så langt, på at prosjekter som har fått tilskudd i 2018 rekrutterer gjennom flere kanaler, og at NAV er en sentral samarbeidspart. Mange prosjekter driver oppøkende virksomhet, men kanskje ikke så mange som man skulle tro ut ifra tidligere omtale av Jobbsjansen. Funnene viser tydelig at det viktigste i inntak av deltakere, er motivasjon og den enkeltes behov for et program som Jobbsjansen. I prosjektenes helhetsvurderinger av potensielle deltakere spiller også forutsetningene deres knyttet til helse, språk og andre forhold inn.

4.3 Innhold og arbeidsmetoder

Prosjektene har stor frihet til å velge hvilket innhold og arbeidsmetoder de ønsker å bruke overfor målgruppa, men programmet skal være individuelt tilpasset og deltaker skal tidlig bli utplassert på arbeidsplass hvor de skal få tett oppfølging.

Bruk av tiltak i prosjektene

I kunnskapsoppsummeringen om Jobbsjansen 2005-2016 (Lerfaldet m. fl. 2017b) kom det fram at tiltakene i Jobbsjansen grovt sett består av arbeidsrettede tiltak, samfunnsorienterende tilbud, helsefremmende tiltak, språkopplæring/-trening og opplæring og utdanning. Individrapporteringer for 2017 og 2018¹⁷ vil gi mer informasjon om hvilke typer tiltak deltakerne i del A deltar på, men fra første delrapport i følgeevalueringen (Lerfaldet m. fl. 2017a) vet vi at i 2016 var følgende tiltak mye brukt (basert på resultater for deltakere som ble utskrevet 2016):

- ◆ arbeidspraksis i ordinær virksomhet (for 71 prosent)
- ◆ egne språkopplæringstiltak i regi av Jobbsjansen (for 64 prosent)
- ◆ samfunnskunnskapsorientering/kurs (for 60 prosent)
- ◆ tiltak som fremmer sosialt nettverk (for 56 prosent)
- ◆ ressursfokuserende tiltak (54 prosent)
- ◆ ordinær klasseromsundervisning (50 prosent)

Gjennom søknader og prosjektbeskrivelser ser vi likevel at prosjektene er ganske ulikt innrettet, noe som kan tyde på at kommunene utnytter handlingsrommet som finnes i Jobbsjansen både til å tilpasse

¹⁷ Disse publiseres i 2019.

tilbudet til den enkelte og til lokale rammebetingelser. De to caseprosjektene vi har besøkt gir en god illustrasjon av det store handlingsrommet innenfor Jobbsjansen. Casene viser at ordningen kan brukes på svært ulike måter, og samtidig gi svært gode resultater for målgruppene.

Det ene caseprosjektet tilbød primært egenutviklede tiltak til deltakerne, bestående av tilpasset yrkesfaglig opplæring og hjelp til å starte egne bedrifter. Opplæringen ble gitt ved det kommunale voksenopplæringssenteret i kommunen, som i en årrekke har gitt yrkesfaglig opplæring til voksne i tett samarbeid med det regionale karrieresenteret. Opplæringen ble kombinert med praksis som er tilpasset det yrkesfaget som deltakeren følger. Deltakere som var i utdanningsløpet, fikk også hjelp til å skaffe seg en læreplass etter fullført opplæring i skole. Det innebar at kommunen betalte lærlingelønn for den enkelte, og at deltaker ble fulgt opp av prosjektet i minst ett av årene i lære – det vil si etter at deltakeren er skrevet ut av Jobbsjansen.

«De merker fort at i Norge så blir de ensomme utenfor arbeid. De finner ut at de fleste er i jobb. Det er et utdanningssamfunn. Det er hovedveien for å få et sosialt liv også. «Kan jeg ikke begynne i praksis og få jobb der?» sier noen. Da må jeg si at dette er et utdanningssamfunn; det er mange års innsats som skal til, og det er høye krav: 2+2 år + fagprøve. Jeg bruker mye tid på å samtale om at det ikke finnes en kort vei. Det er vanskelig å forstå. De trenger tid til det. Det er viktig å ikke sette for lave mål. Det blir feil å ha for lave mål: norsk + praksis. Det er ikke slik det virker. Bruker mye tid på å samtale på det. Mange av dem har barn, og det handler også om å være en rollemodell. Når du klarer å være en del av samfunnet, så påvirker det barna dine også.» (Prosjektleder)

Dette prosjektet tok også inn enkelte deltakere som enten ikke ønsket, eller som ikke hadde forutsetninger, for å følge et videregående fag- og yrkesløp. Gjennom kartleggingsfasen ble det imidlertid avdekket arbeidserfaring som veileder i samråd med disse deltakerne besluttet å bygge videre på. Løsningen ble å bistå dem med å etablere sin egen bedrift, blant annet ved at deltaker fikk tilbud om etablererkurs samt bistand og veiledning fra Jobbsjansen.

Det andre caseprosjektet i del A, som vi presenterer under, kombinerte i større grad ordinære tiltak som fantes i kommunen fra før med tiltak som ble utviklet med prosjektmidlene fra Jobbsjansen. Store deler av deltakernes programtid ble fylt med tiltak som NAV-kontoret likevel har tilgang på, som yrkesrettet norskopplæring og yrkesrettede tiltak i samarbeid med bedrifter/praksis. Andre ordinære tiltak som benyttes, er det kommunale grunnskoletilbudet for voksne og AMO-kurs.

Jobbsjansen og andre midlertidige prosjekter i denne kommunen har de siste årene vært brukt aktivt og bevisst som en arena for kontinuerlig metodeutvikling. Vellykkede metoder eller arbeidsmåter ble implementert som ordinære tiltak i avdelingens tiltaksportefølje, mens det som ikke fungerte ble forkastet. Det betyr at de egenutviklede tiltakene i dette prosjektet varierte fra år til år. Noe av det som ble prøvd ut i 2018 var såkalt «jobbsnekring». Grunntanken var at det ikke bare må være arbeidssøkere som må tilpasse seg kravene i arbeidslivet, men at arbeidslivet også kan tilpasse stillinger og arbeidsoppgaver til arbeidssøkere. Det var to initiativer som ble prøvd ut. Det ene var at medarbeidere i Jobbsjansen gikk i dialog med potensielle arbeidsgivere om å skreddersy stillingsbeskrivelser og arbeidsoppgaver som passet til konkrete deltakers ressurser. Det andre var at NAV-kontoret selv opprettet fem midlertidige stillinger i tjue prosent, som kunne gis blant annet til deltakere i Jobbsjansen. Arbeidsoppgavene var oppgaver som NAV-kontoret uansett skulle gjøre, f.eks.

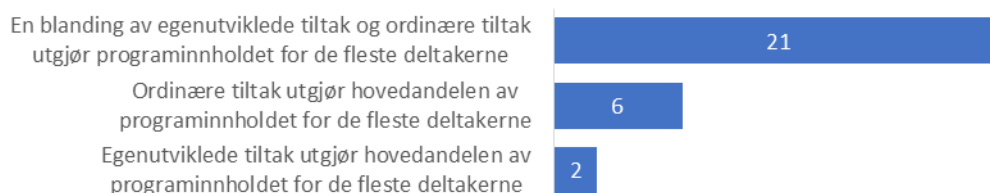
yte praktisk bistand til familier som har vedtak om det. Forskjellen var at oppgavene ble gjennomført av Jobbsjansedeltakere i stedet for av andre ordinært ansatte. For deltakeren betydde en slik deltidsstilling ved NAV-kontoret at de fikk erfaring med lønnet deltidsarbeid i ett år, ved siden av annet programinnhold i Jobbsjansen, og at de slik kunne få en reell referanse.

Det er mange forskjeller mellom de to prosjektene, blant annet at det første er primært opplæringsrettet mens det andre er arbeidsrettet. Det kan blant annet skyldes hvordan det lokale arbeidsmarkedet i de to kommunene ser ut, og at den første kommunen hadde særlig gode forutsetninger for å gi deltakere tilbud om videregående opplæring.

En annen forskjell, er at metodeutviklingen var mye tydeligere i den andre kommunen enn i den første. Mange av de metodene som har blitt utviklet gjennom Jobbsjansen, tas i bruk av ordinære tjenester i denne kommunen. Det vil være noe kommunen sitter igjen med dersom de ikke får videreført tilskuddet. Det mer utdanningsrettede prosjektet er betydelig dyrere, og denne kommunen bidrar med høy egenfinansiering. Hvorvidt det vil være mulig å videreføre dette tilbudet uten tilskudd, eller uten at NAV i større grad enn i dag får mulighet til å gi ordinær utdanning med livsoppholdsstøtte til sine brukere, er vi mer i tvil om.

Metodeutvikling har vært et sentralt mål i Jobbsjansen, og fra tidligere utredninger vet vi at mange prosjekter utvikler egne tiltak. Samtidig er det, som nevnt, en føring at eksisterende tiltak skal brukes der det er hensiktsmessig. I spørreundersøkelsen undersøkte vi dette nærmere. Figur 4.3 gir en oversikt over prosjektledernes svar på bruken av ordinære og egenutviklede tiltak.

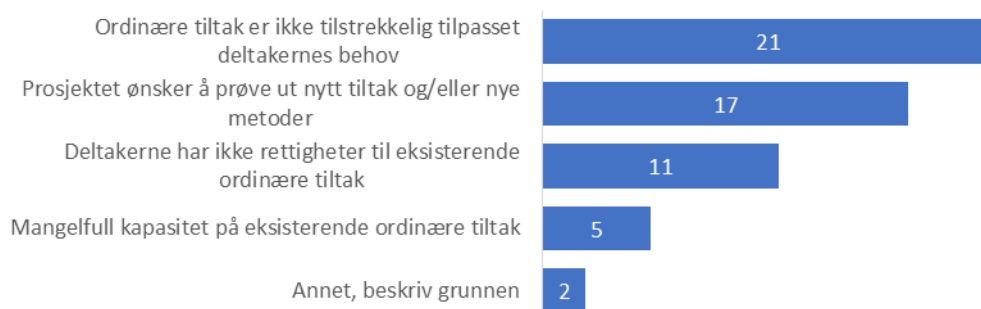
Figur 4.3: Bruk av ordinære og egenutviklede tiltak (N=29)



Et stort flertall oppgir at de fleste deltakerne får en kombinasjon av egenutviklede tiltak og ordinære tiltak. Et fåtall prosjekter, seks stykker, benytter mest ordinære tiltak. Fire av disse ligger i NAV.

De prosjektene som utvikler egne tiltak, ble bedt om å oppgi begrunnelsen for at de gjør dette (jfr. figur 4.4):

Figur 4.4: Begrunnelser for å utvikle egne tiltak (N=23)



Nesten alle prosjekter som har utviklet egne tiltak, oppgir at én av årsakene er at ordinære tiltak ikke er tilstrekkelig tilpasset deltakernes behov. En annen viktig begrunnelse er at prosjektene ønsker å prøve ut nye tiltak og/eller metoder. I tillegg tyder resultatene på at deltakerne i en del kommuner ikke har rett på ordinære tiltak, eller at det er mangelfull kapasitet i eksisterende ordinære tiltak.

Funnene vi her har presentert bidrar til å belyse behovet for Jobbsjansen. Nesten alle prosjektlederne mener at målgruppa ikke hadde fått den nødvendige hjelpen om de utelukkende hadde fått tilbud om de ordinære tiltakene som finnes. Nesten halvparten mener at en del av deltakerne heller ikke hadde hatt rett til de ordinære tiltakene, og noen prosjektledere mener at det ikke er kapasitet i de ordinære tiltakene som eventuelt ville være aktuelle. Det framstår derfor som nødvendig å utvikle egne tiltak tilpasset målgruppa, om det skal være sjanse for at deltakerne skal få en varig tilknytning til arbeidslivet og derigjennom bli økonomisk selvhjulpne.

Mange likheter i innretning av praksis

Arbeidspraksis er et mye brukt tiltak i arbeidsrettet kvalifisering av ulike grupper. Effektstudier av arbeidspraksis viser imidlertid ikke noen entydige positive resultater av å tilby arbeidspraksis.¹⁸ Det kan skyldes variasjoner i hvordan rekruttering av praksisplass foregår, hvordan deltaker og arbeidsgiver forberedes, hvilken forpliktelse arbeidsgiver opplever og hvilken oppfølging deltaker og arbeidsgiver får. I individrapporteringen for Jobbsjansen 2016 (Høgestøl og Skutlaberg 2017) framsto imidlertid arbeidspraksis i ordinær virksomhet som det eneste tiltaket med signifikant positiv effekt på sannsynligheten for måloppnåelse.

Rundskrivet for Jobbsjansen er tydelig på at det i Jobbsjansen skal være et særskilt fokus på *tidlig* utplassering av deltakere, *på ordinær arbeidsplass*, og med *tett* oppfølging. Vi oppfatter at disse føringene handler om å sikre best mulig kvalitet på praksisoppholdet. Både kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen, og tidligere rapporter basert på prosjektenes individrapportering i «gamle Jobbsjansen», viser at prosjektene har fulgt opp føringen med tidlig utplassering. Arbeidspraksis har vært et av de mest brukte tiltakene i Jobbsjansen.

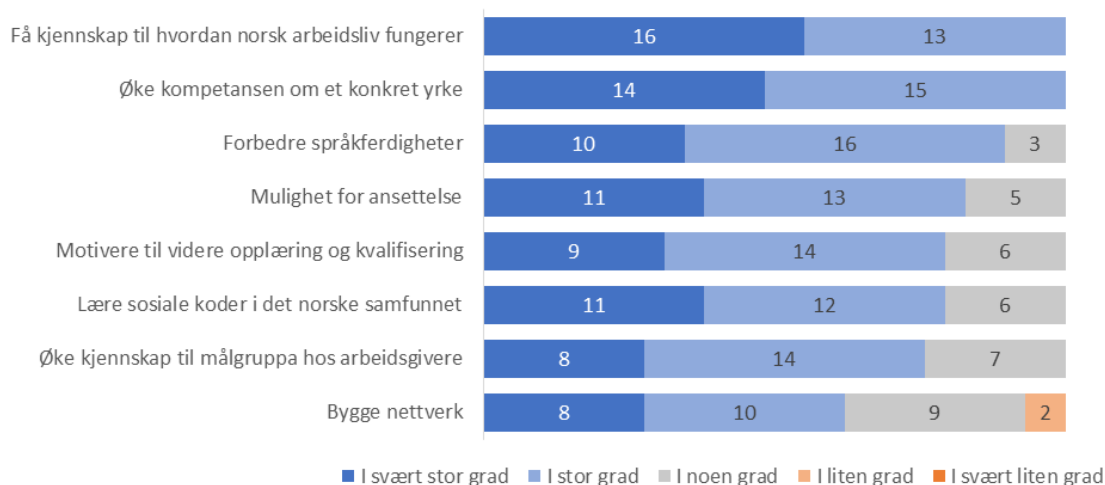
Det er imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan prosjektene har innrettet tilbudet om arbeidspraksis. Vi har derfor valgt å undersøke hvordan prosjektene organiserer praksis. Et sentralt funn er at det er mange likheter mellom prosjektene i hvordan de skaffer og innretter praksis for deltakeren. Det som er likt ved prosjektenes praksisarbeid, er:

- ◆ at det tilbys ekstern praksis (79 prosent), eller en kombinasjon av intern og ekstern praksis (21 prosent)
- ◆ at flertallet av deltakerne har en fast kontaktperson/veileder/fadder hos arbeidsgiver på praksisplassen (97 prosent)
- ◆ at flertallet av deltakerne følges jevnlig/rutinemessig opp av medarbeidere i Jobbsjansen (100 prosent)

Figur 4.5 presenterer hvordan prosjektlederne vurderer deltakernes utbytte av praksis.

¹⁸ Se f.eks. Hardøy og Zhang (2013) og Nordhagen m.fl. (2015).

Figur 4.5: Deltakerne sett under ett, i hvilken grad mener du praksis bidrar til følgende? (N=29)



Som det framgår av figuren, viser resultatene at prosjektlederne opplever at praksis bidrar til alle de ulike typene utbytte vi har spurt etter. I følge prosjektlederne, er kjennskap til hvordan det norske arbeidslivet fungerer noe av det viktigste deltakerne får ut av praksisen. Flertallet av prosjektlederne mener at praksis gir deltakerne hvert av disse utbyttene i stor eller i svært stor grad. Til sist bemerker vi særskilt at flertallet av prosjektlederne mener at den praksisen Jobbsjansen tilbyr, i høy grad bidrar til å øke arbeidsgiveres kjennskap til målgruppa.

Resultatene tyder med andre ord på at den praksisen som tilbys gjennom Jobbsjansen, har mange likhetstrekk på tvers av kommunene/prosjektene, og at prosjektlederne i stor grad er samstemte om at praksisen gir deltakere et solid utbytte.

En av deltakerne vi har intervjuet fortalte at hun lærte mye forskjellig gjennom praksisen:

«Jeg lærer om hvordan arbeidslivet er, jeg lærer om meg selv, hva jeg kan gjøre, og jeg lærer om for eksempel god helse.»

En annen deltaker uttrykte at det er vanskelig å få kontinuitet i det hun lærer når praksisen bare er én dag i uka:

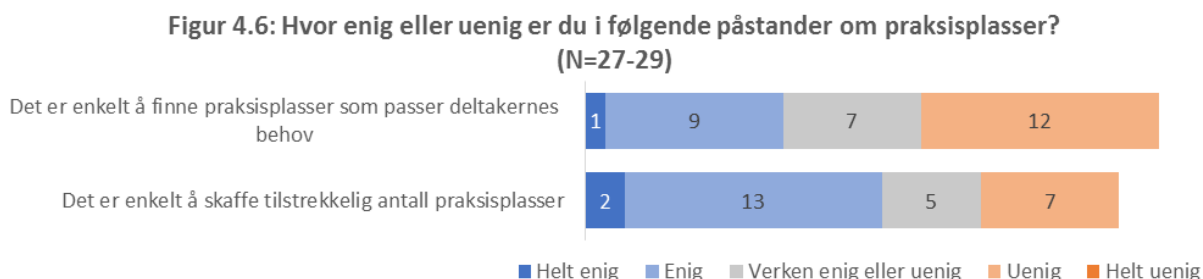
«Det er vanskelig å ha bare én dag i uken i praksis. Det er vanskelig å komme i gang, og vanskelig å lære alt. Det kommer nye typer varer, og er mye å lære hele tiden. Det kommer nye varer når det er påske, og når det er jul. (Får du noe hjelp?) Ja, jeg får hjelp. Nå er det en ny sjef. Han er veldig flink, og han spurte meg med en gang hva jeg vil lære og hva jeg vil oppnå. Jeg kan være ærlig med ham.»

Sitatet illustrerer på den ene siden at selv om praksis er et mye brukt tiltak i Jobbsjansen, så kan det være krevende for deltakerne. Da kan hjelp, målbevisste og hyggelige ansatte på praksisplassen som vil deltakerne vel, være viktig.

I kunnskapsoppsummeringen om Jobbsjansen for perioden 2005–2016 (Lerfaldet m. fl. 2017b) kom det fram at mange prosjekter strever med å finne praksisplasser, og at tidligere prosjekter anbefaler å

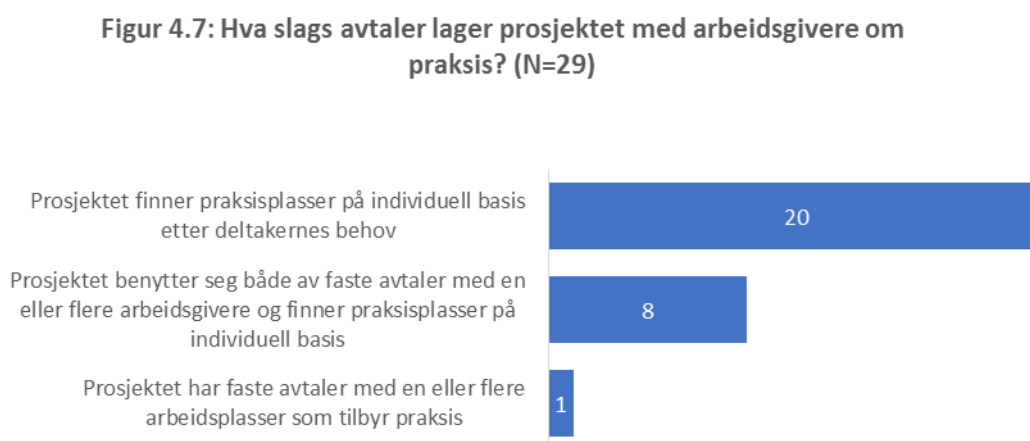
prioritere å utvikle og pleie et eget nettverk av arbeidsgivere for å ha god tilgang til praksisplasser. I spørreundersøkelsen har vi fulgt opp disse temaene.

Figur 4.6 presenterer prosjektledernes svar på hvorvidt det er enkelt å finne tilstrekkelig antall praksisplasser, og hvorvidt det er enkelt å finne plasser som passer deltakernes behov.



Resultatene viser at majoriteten av prosjektlederne mener at det er enkelt å skaffe et tilstrekkelig antall praksisplasser, mens det er mer varierte erfaringer med å finne praksisplasser som passer deltakernes behov.

Videre spurte vi prosjektlederne om de benytter seg av faste avtaler med arbeidsgivere eller om de skaffer den enkelte deltaker praksisplass på individuell basis, jf. figur 4.7.



Resultatene viser at de fleste prosjektene finner praksisplasser på individuell basis, og det indikerer at mange prosjekter ikke har det nettverket som erfarne prosjekter tidligere har anbefalt (jf. Lerfaldet m. fl. 2017b). I underkant av en tredjedel oppgir at de har slike faste avtaler med arbeidsgivere, men med unntak av ett prosjekt, rekrutterer de både gjennom de faste avtalene og på individuell basis.

Ett av de prosjektene som både benytter seg av faste avtaler og finner praksisplasser på individuell basis, er et av caseprosjektene/-kommunene vi har besøkt. Prosjektet tilbyr fag- og yrkesopplæring kombinert med praksis. Siden praksisen tilpasses den enkeltes utdanningsprogram, kan man tenke seg at det er enklere å inngå faste avtaler med utvalgte arbeidsgivere som kan benyttes for mange deltakere.

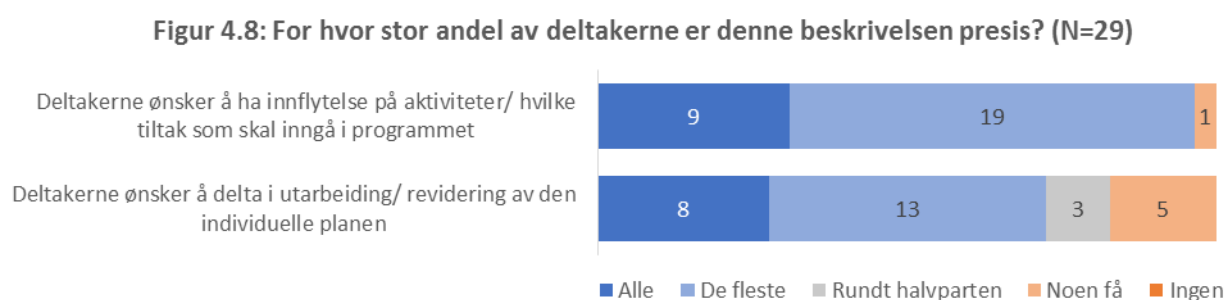
Oppsummert viser resultatene at det er mange likheter mellom prosjektene i hvordan de skaffer og innretter praksis for deltakerne. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5, er det større variasjoner i hvor formalisert praksissamarbeidet er.

Ressurskrevende, men nødvendig med individuelt tilpassede programmer

Et av kjerneelementene i Jobbsjansen er at tilbudet skal være individuelt tilpasset den enkelte deltaker, og deltakerne skal i størst mulig grad medvirke i eget tilbud. Individuell plan er et mye brukt virkemiddel for brukermedvirkning, og er rettighetsfestet for en del mottakere av offentlige tjenester. Deltakere i introduksjonsprogrammet har for eksempel rett til individuell plan etter introduksjonsloven, både i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og i introduksjonsprogrammet som helhet. I rundskrivet for Jobbsjansen del C står det at «[e]t tilbud om forlenget programtid etter denne ordningen skal være forankret i deltakerens individuelle plan, [...]». Individuell plan er ikke eksplisitt nevnt i rundskriv for del A, men ettersom programmet skal være individuelt tilpasset og er modellert etter introduksjonsprogrammet, kan vi anta at det er et mye brukt verktøy også her.¹⁹

Vi ser på bruken av individuell plan i Jobbsjansen med utgangspunkt i slik den brukes i introduksjonsprogrammet. I introduksjonsprogrammet skal den individuelle planen utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov, den skal bygge videre på tiltak vedkommende har gjennomført tidligere og basere seg på en vurdering av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg av. Det sentrale i denne sammenheng, er at planen skal utarbeides i samråd med deltaker, og den skal jevnlig tas opp til ny vurdering.

Figur 4.8 presenterer resultatene for spørsmål om hvor mange av deltakerne som ønsker å ha innflytelse på sin individuelle plan, og på aktiviteter og tiltak i programmet.

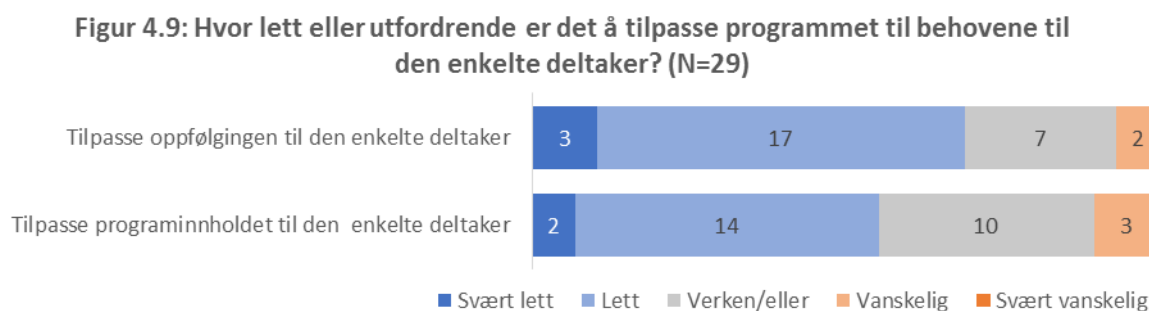


Et stort flertall av prosjektlederne mener at alle, eller de fleste deltakere, ønsker å delta i å utarbeide eller revidere *den individuelle planen* sin. Her er det likevel en betydelig andel prosjektledere som mener at det ikke gjelder alle; tre prosjektledere mener at det gjelder rundt halvparten av sine deltakere, mens fem oppgir at bare noen få av deres deltakere ønsker innflytelse i den individuelle planen.

¹⁹ Personer med behov for langvarige og koordinerte tjeneste etter helse- og omsorgsloven eller sosialtjenesteloven har også rett til individuell plan.

Videre viser figuren at så og si alle prosjektlederne oppgir at *alle* eller *de fleste* deltakerne ønsker å påvirke hvilke *aktiviteter og tiltak* de skal ha i sitt program. Nesten en tredjedel av prosjektene mener at dette er noe *alle* deltakere ønsker.

Videre har vi spurt prosjektlederne om hvor lett eller vanskelig det er å tilpasse innhold og oppfølging individuelt. Figur 4.9 presenterer resultatene.



Over halvparten av prosjektlederne har svart at det er lett eller svært lett å tilpasse både oppfølging og programinnhold til den enkelte deltaker. Flest mener at det er lett eller svært lett å tilpasse *oppfølgingen* individuelt.

I åpne kommentarer fra de som syns det er vanskelig å tilpasse individuelt, er det pekt på tre forhold: at det ofte er manglende samsvar mellom deltakernes ressurser og behovene i arbeidsmarkedet; at det er krevende for prosjektene å forholde seg til deltakernes ulike behov; og at deltakerne trenger hjelp på flere områder i livet for å kunne lykkes. En av dem skriver:

«Alle deltakerne har ulike behov, og under kartlegging kommer flere sider fram. God relasjonsbygging, tett oppfølging og gode relasjoner med arbeidsgivere gir resultat, men er ingen quick fix!»

Selv om veilederen er åpen for og motiverer deltaker til å medvirke i utarbeiding av individuell plan, herunder hvilke tiltak programmet skal bestå av, betyr ikke det at alle deltakerne forstår hva de kan medvirke til og hvordan—eller om de ønsker det – i alle fall ikke i starten. I flere av de åpne kommentarene om brukermedvirkning i spørreundersøkelsen kommer det fram at språklige og kulturelle barrierer kan gjøre det vanskelig for en del deltakere å få fram hva deltakeren personlig ønsker. En av prosjektlederne skriver:

«Mange kommer fra en kultur og familiebakgrunn hvor de blir fortalt hva de skal gjøre, dette føres også over i jobbønske/tid. Noen må sjekke med familien. [Vi] bruker mye tid på kartlegging og deres jobbønske slik at det blir deres jobbønske som kommer fram. Det tar tid å bygge en likeverdig relasjon. Oppfølging over lang tid er med på å gjøre dette [mulig]. Vårt prosjekt er kun for kvinner, og medarbeider er også kvinne.»

Selv om flere nevner dette som en utfordring i arbeidet, viser altså spørreundersøkelsen at prosjektlederne i all hovedsak opplever at de fleste deltakerne ønsker innflytelse.

I de åpne kommentarer fortalte flere prosjektledere mer om hvordan de jobber med brukermedvirkning. Vi gjengir noen av de mest interessante eksemplene:

«I forhold til innhold i program, har deltakerne en referansegruppe som består av representanter fra både introduksjonsordningen og Jobbsjansen. Referansegruppen har jevnlig møter på egenhånd og med Flyktningetjenesten. Dette gir høy brukermedvirkning og stort eierskap til innhold og utforming av eget program.»

Et tydelig trekk ved mange av kommentarene, er at mange av de ansatte både ønsker og gjør mye for å legge til rette for brukermedvirkning, men at de opplever at det tar tid og at det varierer hvor godt de lykkes med å gi hver enkelt deltaker medvirkningsmulighet. Mange prosjektledere peker på at deltakere kan ha konkrete ønsker som ikke anses som realistiske av veileder.

«Brukere har ofte ønsker om jobber/yrker som krever høyere språkkompetanse enn det de har, noe som gjør det lite realistisk at de skal få den jobben de ønsker uten å heve sitt språknivå mye i løpet av Jobbsjansen. For noen krever det mye selvstendig arbeid og gode læringsstrategier, noe de ofte mangler. Vi jobber derfor for å få dem til å innse at de må sikte seg inn mot et annet yrke enn deres opprinnelige ønske, og heller legge en langsiktig plan for å nå sitt mål.»

Gjennom denne kommentaren kommer det ikke fram hvorvidt deltakerens ønske er fundert i faktisk formell kompetanse eller arbeidserfaring, men det nevnes i andre åpne kommentarer. En prosjektleder skriver:

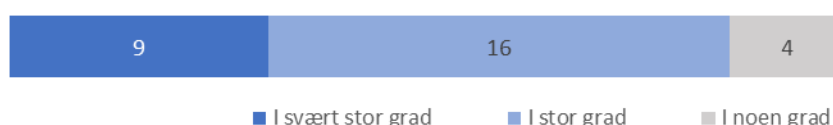
«Deltakeren vet best selv, men er også i behov av tilbakemeldinger fra veileder og bevisstgjøring av sine egne ressurser og hvordan dette kan brukes i samfunnet og arbeidslivet. Jeg kan vise til et eksempel; En godt voksen syrisk kvinne med kun noen års skolebakgrunn fra en landsby i Syria ønsker å bli sykepleier og viser til at hun har satt sprøyter i mange år. Ifølge (...) norsklærer og rektor er hun på omtrent 3.klasse nivå i en norsk grunnskole og vil ha 10-15 år før hun kan jobbe inn [på et sykepleierstudium].»

I dette tilfellet hadde ikke deltaker formell kompetanse knyttet til yrket hun kunne tenke seg, men prosjektlederne erfarer også at deltakernes medbrakte kompetanse ikke alltid er til hjelp:

«Det er ikke en selvfølge at en spesifikk utdanning fra hjemlandet gir muligheter til jobb når en bor på "landet". Og motsatt, en person som har store lese- og skrivevansker, vil ha begrensede muligheter på kort sikt.»

Til tross for at det er utfordrende å legge til rette for brukermedvirkning for en målgruppe som står langt fra arbeidsmarkedet, mener prosjektlederne at deltakere som ønsker å ha innflytelse på aktiviteter og tiltak i programmet, faktisk har reell innflytelse. Det framgår av figur 4.10.

Figur 4.10: I hvor stor grad vil du si at deltakerne har reell innflytelse på hvilke tiltak som skal inngå i programmet?(N=29)



Det store flertallet mener at deltakerne i stor eller svært stor grad har reell innflytelse på tiltakene i programmet. Nesten en tredjedel mener deltakerne i *svært stor grad* har reell innflytelse.

En av prosjektlederne kommenterte at det varierer hvor mye innflytelse deltakerne får, alt etter hvor realistisk veilederen mener at deltakers ønsker er.

«Vi tar hensyn til deltakeres ønske og evne for å legge til rette og dekke den enkeltes behov. Samtidig jobber vi med realistiske planer og matcher med dagens arbeidsmarked. [I] enkelte tilfeller jobber vi med full brukermedvirkning; andre ganger grader av innflytelse.»

Oppsummert viser resultatene at det er en tid- og ressurskrevende prosess å legge til rette for brukermedvirkning for målgruppa i del A. Det skyldes flere faktorer, så som språk, hvor uavhengig og vant deltakeren er til å ta beslutninger om eget liv, og at det ofte er forskjell på hva deltakeren i utgangspunktet ønsker og har sett for seg - og hva som er realistisk. Samtidig tyder funnene på at mange prosjekter jobber samvittighetsfullt med dette, men at de ulike utfordringene resulterer i at det varierer i hvor stor grad den enkelte deltaker får eller kan medvirke i eget program. Funnene tyder på at deltakernes veiledere er helt avgjørende for at deltaker selv skal kunne medvirke i eget program, og for hvilke ambisjoner deltaker tør å ha på egne vegne.

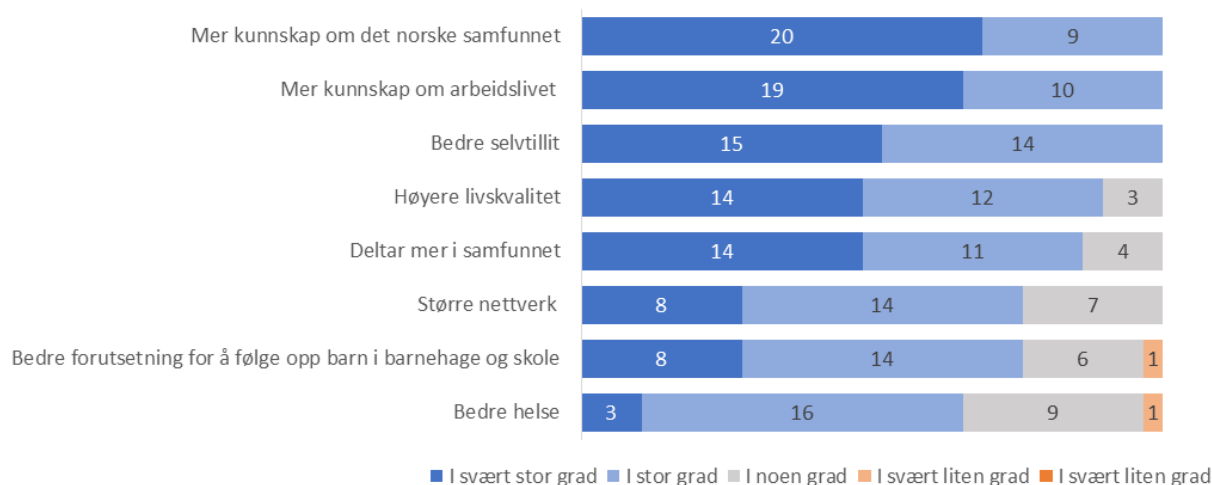
4.4 Betydningen av tilbudet og tilskuddet

Til slutt i dette kapittelet skal vi gjengi funn om hvilken betydning tilskuddet har for tilbudets eksistens, og hva tilbudet betyr for deltakerne.

I spørreundersøkelsen oppgir 27 av 29 av prosjektlederne at tilbudet ikke ville vært gjennomført uten tilskudd. Dette har blitt bekreftet av informanter fra casene; uten tilskudd ville ikke kommunene hatt noe eget tilbud til hjemmевærende kvinner.

Tidligere har vi redegjort for at prosjektledere og deltakere selv mener deltakerne har stort utbytte av arbeidspraksis. Her skal vi ta for oss funn om hvilken betydning prosjektet og tilbudet til den enkelte som sådan har. Figur 4.11 presenterer funn fra spørreundersøkelsen blant prosjektledere.

Figur 4.11: I hvilken grad mener du prosjektet bidrar til følgende nytteverdi for deltakerne sett under ett? (N=29)



Som det framgår av figur 4.11 har flertallet av prosjektlederne oppgitt at prosjektet bidrar til alle de utbyttene vi har spurt etter, i stor eller svært stor grad. Prosjektlederne mener den viktigste betydningen av Jobbsjansen for deltakerne, er at de får mer kunnskap om det norske samfunnet, mer kunnskap om arbeidslivet og bedre selvtilit. Svært mange mener også at deltakerne i stor eller svært stor grad har fått høyere livskvalitet, og deltar mer i samfunnet.

De seks deltakerne i del A som vi intervjuet, var alle sterkt motiverte, men hadde ganske ulik utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Noen hadde høyere utdanning fra hjemlandet, men trengte bedre språkferdigheter, et større nettverk i arbeidslivet og økt kunnskap om formelle og uformelle regler i arbeidslivet. Krav til norsksprøve, ble trukket fram som en barriere av flere informanter.

«Jeg fikk tilbud om vikariat i barnehagen, men det var krav om norsksprøve 3, og det hadde jeg ikke da.»

Deltakeren bak dette sitatet fortalte at selv om hun ikke fikk jobb i barnehagen på grunn av kravet om norsksprøve, var de såpass fornøyd med henne at hun fikk fortsette i praksis i to måneder utover den avtalte tiden. I praksis lærte hun mye om arbeidsmiljø, planlegging av aktivitetene med barna og det kollegiale felleskapet. Hun var også fornøyd med oppfølgingen fra Jobbsjansen. Der fikk hun høre om et barnehageassistentkurs som hun ønsket å delta på for å få mer kompetanse og lære mer om formelle regler. Hun gikk også på norskkurs på kveldstid, for å få tid til norskopplæring i tillegg til det yrkesrettede kurset.

En annen fortalte at språket var en hindring for å ta den utdannelsen hun ønsket, men at hun i samråd med veileder hadde lagt en plan:

«Først ville jeg bli sykepleier. Jeg pratet med læreren om at det er vanskelig for meg å ta sykepleie på grunn av språket, og at jeg derfor kan ta hjelpepleier først, og deretter sykepleier.»

Disse eksemplene tyder på at en av de rollene medarbeidere i Jobbsjansen kan spille, er å veilede forholdsvis ressurssterke kvinner om hvordan de kan komme forbi noen av de krav og barrierer de møter i arbeidslivet. Antakeligvis vil det å holde pågangsmotet oppe i møte med ulike utfordringer, også være av betydning.

Andre deltakere vi intervjuet, gikk i grunnskole eller i språkopplæring allerede før de begynte i Jobbsjansen. For dem betydde Jobbsjansen at de fikk tettere oppfølging for å greie opplæringen, og at de fikk mulighet til å kombinere opplæring med praksis og eventuelt deltidsjobb, slik at de også fikk et nettverk og kjennskap til arbeidslivet. Dette var mest framtrædende i det ene A-prosjektet vi besøkte. Der hadde alle deltakerne vi intervjuet vært i arbeid eller opplæring i kommunen før de begynte i Jobbsjansen. Gjennom å delta i prosjektet fikk de hjelp til å ta en videregående fag- og yrkesopplæring, og var svært tilfredse med denne muligheten. En av deltakerne sa:

«Hvis ikke jeg hadde gått i Jobbsjansen, ville jeg ha gått på skolen og fortsette med det, og fått jobb. Men når jeg er med i Jobbsjansen, er det noen som sitter ved siden av deg. De hjelper deg mye, og jeg får betaling. Jeg er veldig heldig.»

Denne deltakeren mente at hun hadde hatt et annet tilbud også uten Jobbsjansen, men forskjellen er at «noen sitter ved siden av deg» og «hjelper deg mye». Hun fortalte også at hun hadde fått individuell faglig hjelp av en av de ansatte i Jobbsjansen, etter å ha strøket i et fag det første året. Slik oppfølging kunne hun neppe ha fått uten den tette oppfølgingen som tilbys i Jobbsjansen. De to andre deltakerne trakk også fram den tette oppfølgingen som verdifull:

«[Navn på ansatt] har vært en coach for meg, og snakket med meg når jeg hadde det vanskelig. Hun slapp meg ikke før jeg kom gjennom det som var vanskelig. Jeg får god hjelp fra Jobbsjansen.»

«Jeg prater mye med [navn på ansatt]. Vi snakker om skolen og om praksisplass. Før jul hadde jeg litt problemer med skolen fordi jeg hadde fått en ny lærer. Hun snakket fort, og [hun] snakket dialekt. Jeg snakket med [den ansatte i prosjektet], og hun hjalp meg, og jeg fikk ny lærer. Nå går det bedre.»

Deltakerne vi har intervjuet framstod alle som motiverte og målrettede kvinner med gode forutsetninger for å lykkes som framtidige arbeidstakere. Gjennom intervjuene var det særlig tre forhold de trakk fram som betydningsfullt ved Jobbsjansen. For det første var det muligheten til enten å få formelle utdanning, eller nødvendig faglig og språklig påfyll for å imøtekomme de kravene som stilles til arbeidstakere i Norge. Det andre var muligheten til å få praktisk erfaring fra norsk arbeidsliv gjennom praksis, og at det gir mulighet til å knytte nødvendige kontakter for å kunne komme inn i lønnet arbeid. Det tredje er den veiledningen og støtten de får av de ansatte, som gjør at de kan lage realistiske framtidsplaner og jobbe seg gjennom faglige utfordringer – og kanskje vanskeligheter på andre områder i livet.

4.5 Oppsummering og drøfting

Til slutt i dette kapittelet vil vi oppsummere og drøfte de viktigste funnene om hva som kjennetegner prosjektene i Jobbsjansen del A, og hvordan de er implementert.

Rekrutterer deltakere med store behov

Evalueringen viser at A-prosjektene rekrutterer gjennom flere kanaler, og NAV er en viktig rekrutteringskanal på tvers av prosjekter. I inntak av deltakere vurderes flere forhold ved deltakerne

og deres situasjon. Motivasjon og den enkeltes behov for det Jobbsjansen kan tilby, vektlegges mest. De fleste prosjekter legger lite vekt på deltakernes norskspråklige kompetanse, eller hvorvidt kandidatene har gode forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning etter endt program. Vi mener disse funnene viser at prosjektene tar formålet med programmet på alvor; de har prioritert kvinner som ellers ikke ville fått et tilbud og som ikke nødvendigvis har de beste forutsetningene for å lykkes.

Det vanligste er at deltakerne får en kombinasjon av ordinære tiltak og tiltak utviklet i prosjektet, samt praksis i en ekstern virksomhet hvor de får tett oppfølging. Prosjektene oppgir at de legger til rette for betydelig medvirkning. De erfarer at mange deltakere ønsker innflytelse på eget program, og mener at de som ønsker å medvirke, generelt også har stor innflytelse.

I de deltakerintervjuene vi har gjennomført, var det særlig tre typer utbytter som ble framhevet som viktige av deltakerne selv: å få arbeidsrettet norskopplæring; å få praktisk erfaring fra en norsk arbeidsplass og dermed også mulighet til å knytte kontakter i det lokale arbeidsmarkedet; og å få tett oppfølging både faglig og på andre områder i livet.

Faglig og nitidig arbeid

Funnene tyder på at det er både faglig og tidsmessig krevende å jobbe med noen av kjerneelementene i Jobbsjansen. Prosjektene bruker mye tid på å finne praksisplasser som er *tilpasset* deltakernes behov, men også å finne *nok* praksisplasser i det hele tatt.

Det framgår også at det å legge til rette for reell brukermedvirkning er krevende. Arbeidet består blant annet i å realitetsorientere deltakere om hvilke krav som stilles i utdanningssystemet og hvilke muligheter de har på det norske arbeidsmarkedet. Det kan være en lang og tung prosess for deltakeren å erkjenne hvilke muligheter man har, og i den prosessen vil en del av dem trenge veiledere som både kan motivere og gi støtte. Vårt inntrykk er at mange medarbeidere strekker seg langt for å gi deltakerne best mulig sjanse til å lykkes.

God balanse mellom frihet og krav i ordningen

Evalueringen tyder på at balansen mellom frihet og styring i del A synes å være god. Denne konklusjonen baserer vi på to funn: For det første at prosjektene i stor utstrekning følger kravene og føringene som gis. Prosjektene i del A har svært ulik innretning, og mange uttrykker at de setter stor pris på den friheten de har i Jobbsjansen. De kan være kreative, og de kan tilpasse tiltak og arbeidsmåter til egne deltakeres behov og til lokale forutsetninger. Likevel ser vi at de programelementene som kan tilbakeføres til krav og føringer i rundskrivet, er forholdsvis like på tvers av prosjekter. Svært mange prosjekter utvikler egne tiltak og arbeidsmåter, og deltakerne får tidlig praksis i ekstern virksomhet med tett oppfølging fra både Jobbsjansen og fra arbeidsgiver.

Det andre funnet som gjør at vi mener balansen mellom frihet og styring er god, er at det blant prosjektene er stor oppslutning om de forholdene som styres. For eksempel mener prosjektene at deltakerne har stort utbytte av praksis og at tett oppfølging i praksis er viktig. Et annet eksempel er at selv om det er tidkrevende og faglig vanskelig å legge til rette for reell brukermedvirkning, så er det stor oppslutning om verdien av å involvere deltakerne så mye som mulig.

Programmet fungerer godt, og tilskuddet er avgjørende

Vår foreløpige vurdering er at Jobbsjansen del A er et vellykket kvalifiseringsprogram for hjemmевærende innvandrerkvinner. Funnene tyder på at prosjektene tar formålet med Jobbsjansen på alvor. De velger ut kandidater som har store behov, men som er motiverte. De følger krav og føringer fra IMDi om innholdsmessige elementer og bruk av arbeidsmetoder.

Arbeidet framstår som både faglig og tidsmessig krevende. Samtidig tyder funnene på at den hjelpen deltakerne får, har stor betydning. De aller fleste prosjektlederne mener at det ikke ville vært et tilbud til hjemmевærende kvinner uten tilskuddet, og nesten alle prosjektlederne mener at målgruppa ikke hadde fått den nødvendige hjelpen om de utelukkende hadde fått ordinære tiltak.

Kapittel 5 - Organisering, samarbeid og kunnskapsdeling

I dette kapitlet tar vi for oss flere temaer knyttet til organisering, samarbeid og kunnskapsdeling i Jobbsjansprosjektene i del C og A. Kapitlet er todelt, og vi presenterer funn om hvor prosjektene er organisatorisk forankret og hva som kjennetegner prosjektenes samarbeid i kapitlets første del.

I andre del tar vi for oss problemstillinger knyttet til kunnskapsutvikling. Kunnskapsutvikling er et delmål i alle delordningene i Jobbsjansen. I kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen 2005 -2016 (Lerfaldet m. fl. 2017b) ble det etterlyst mer systematisk kunnskap om hvordan kunnskapsdeling foregår, herunder kunnskapsutveksling mellom Jobbsjansen og andre relevante kommunale tjenester. Vi presenterer funn om interesse for og betydningen av Jobbsjansen i kommunene, og vi presenterer en analyse av hvordan man kan legge til rette for god kunnskapsutvikling lokalt.

5.1 Organisering og samarbeid i Jobbsjansen del C og A

Kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen 2005 -2016 (Lerfaldet m. fl. 2017b) viste at stadig flere Jobbsjansprosjekter var organisert i NAV fram mot 2016. De NAV-ledede prosjektene benyttet i større grad AMO-kurs, oppfølgingstiltak i regi av NAV, arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tiltak i regi av frivillige organisasjoner, enn andre prosjekter. Videre slo kunnskapsoppsummeringen fast at lite tydet på at organisatorisk forankring hadde betydning for prosjektenes resultater (dvs. deltakernes overgang til arbeid og utdanning).

Et annet funn i kunnskapsoppsummeringen var at prosjektene, uavhengig av organisatorisk forankring, samarbeider mye med andre aktører om programinnhold og rekruttering. Det ble påpekt at selv om det finnes beskrivelser av hvordan enkeltprosjekter samarbeider, finnes det lite overordnet og oppdatert kunnskap om hvordan prosjektene samarbeider lokalt.

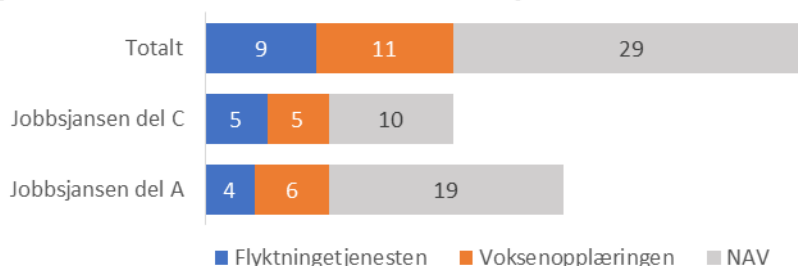
For å få mer kunnskap om disse forholdene etter at Jobbsjansen ble delt i tre delordninger, har vi stilt prosjektlederne en del spørsmål om organisering og samarbeid i spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2018. Temaene ble også undersøkt i casestudien. I dette kapitlet presenterer vi

funnene om C- og A-prosjekter samlet, mens funn om organisering og samarbeid for B-prosjektene omtales i kapittel 2.

Vi ser på funn fra C- og A-prosjekter samlet fordi det er kommuner som implementerer prosjektene i begge disse ordningene. Selv om ordningene retter seg mot ulike målgrupper, så er mange av tiltakene og arbeidsmåtene like. I tillegg gir den samlede framstillingen mulighet til å undersøke svarene i spørreundersøkelsen ut i fra organisatorisk forankring, fordi det mange nok prosjekter til at dette lar seg forsvare metodisk.

Figur 5.1 framstiller hvor Jobbsjanseprojektene i del C og A i 2018 er organisert, både innenfor hver delordning og samlet.

Figur 5.1: Hvilken etat har ansvaret for Jobbsjansen?



Figuren viser at flest Jobbsjanseprojekter er organisert i NAV, både samlet sett og i hver av delordningene. Antallet (og andelen) NAV-ledede prosjekter er betydelig høyere i del A enn i del C. I 2018 var 65 prosent av A-prosjektene forankret i NAV. Kunnskapsoppsummeringen viste at i perioden 2014 – 2016 økte andelen Jobbsjanseprojekter forankret i NAV årlig, fra 52 prosent i 2014 til 66 prosent i 2016. Det var altså omtrent like stor andel A-prosjekter som var organisert i NAV 2018 som i 2016. Ellers er omtrent like mange prosjekter i hver av de to delordningene organisert i voksenopplæringen og flyktningetjenesten²⁰.

Prosjekter i NAV

Videre skal vi ta for oss hva som kjennetegner det samarbeidet som NAV-ledede prosjekter har med de to andre aktørene. Tabell 5.1 og 5.2 viser hva disse 29 prosjektene samarbeider med hhv. voksenopplæringen og flyktningetjenesten om, hvor formalisert samarbeidet er og hvor nyttig de NAV-ledede prosjektene mener det er å samarbeide med de to andre aktørene.

²⁰ Med «flyktningetjeneste» mener vi den tjenesten som følger opp bosatte flyktninger i kommunen, når denne tjenesten ligger utenfor NAV.

Tabell 5.1: NAV-prosjektenes samarbeid med voksenopplæring (antall)

NAV-prosjektenes samarbeid med voksenopplæring (VO)					Totalt
Samarbeider med VO		Samarbeider ikke med VO			
25		4			29
Samarbeider med voksenopplæringen om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
19	5	0	4	4	25
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
8		10		19	25
Grad av nytte av samarbeid med voksenopplæring					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
0	0	2	10	13	25

Resultatene i tabell 5.1 viser for det første at et stort flertall av de NAV-ledede Jobbsjanseprosjektene samarbeider med voksenopplæringen om tiltak, og at samarbeidet oppleves som nyttig eller svært nyttig. Likevel er samarbeidet som oftest verken formalisert eller kjennetegnet av regelmessige møter. Kontakten er snarere knyttet til enkeltsaker eller i tilfeller når det oppstår utfordringer.

I de tre caseprosjektene som var organisert i NAV, varierte det hvor viktig samarbeidet med voksenopplæringen var. Det varierte om Jobbsjansen benyttet voksenopplæringen til tilbud om både grunnskoleopplæring og språkopplæring, og hvor mange av deltakerne som eventuelt fikk grunnskoleopplæring i sitt program.

Kort oppsummert samarbeidet caseprosjektene som lå i NAV slik med voksenopplæringen:

- ♦ A-prosjekt: Samarbeid om enkelte deltakere som fikk grunnskoletilbud i regi av kommunal voksenopplæring. Tilbud om språkopplæring kun gjennom AMO-kurs eller i regi av en privat aktør. Sistnevnte samarbeidet NAV-kontoret allerede med.
- ♦ C-prosjekt: Grunnskoleopplæring er et kjerneelement i mange deltakers program, og Jobbsjansens samarbeid med den kommunale voksenopplæringen er formalisert og institusjonalisert gjennom faste møter.
- ♦ C-prosjekt: Deltakere rekruttert til Jobbsjansen primært for å fullføre videregående opplæring. I denne kommunen er det en privat aktør, et kommunalt eid foretak, som står for all opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Grunnskoleopplæring for voksne tilbys i regi av et kommunalt voksenopplæringssenter. Sistnevnte tilbud er ikke aktuelt for deltakere i Jobbsjanse-prosjektet.

Casene illustrerer at innretningen på tilbudet påvirker om og hvordan man samarbeider med voksenopplæring, og i tilfelle i hvor stor grad. I tilfeller der det ikke foregår mye samarbeid, vil det antagelig også være mindre behov for å formalisere samarbeidet.

Tabell 5.2 viser at omtrent halvparten av de NAV-ledede prosjektene samarbeider med flyktningetjenesten.

Tabell 5.2: NAV-prosjektenes samarbeid med flyktningetjeneste (antall)

NAV-prosjektenes samarbeid med flyktningetjeneste (FT)					Totalt
Samarbeider med FT		Samarbeider ikke med FT			
13		16			29
Samarbeider med flyktningetjenesten om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
6	9	4	8	3	13
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
6		10		5	13
Grad av nytte av samarbeid med flyktningetjenesten					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
0	0	0	4	9	13

Videre viser tabell 5.2 at når de NAV-ledede Jobbsjanseprosjektene først har et samarbeid med flyktningetjenesten, så er det både bredt og tett, og det oppleves som nyttig. De fleste samarbeider om praksis og rekruttering, og en god del samarbeider med flyktningetjenestene om tiltak. Rundt en tredjedel av NAV-ledede prosjekter samarbeider, kanskje noe overraskende, med flyktningetjenesten om livsopphold for deltakerne.

Prosjekter i voksenopplæringen

Elleve av de 49 Jobbsjanseprosjektene i del C og A er forankret i et voksenopplæringscenter, og tabell 5.3 presenterer resultater fra spørreundersøkelsen om hva som kjennetegner disse prosjektenes samarbeid med NAV.

Tabell 5.3: Voksenopplæringsprosjektenes samarbeid med NAV (antall)

VO-prosjektenes samarbeid med NAV					Totalt
Samarbeider med NAV		Samarbeider ikke med NAV			
11		0			11
Samarbeider med NAV om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
5	4	6	6	1	11
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
7		6		8	11
Grad av nytte av samarbeid med NAV					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
0	0	0	3	8	11

Tabell 5.3 viser at alle prosjektene i voksenopplæringen oppgir å samarbeide med NAV. Analysene viser at det vanligste å samarbeide med NAV om, er rekruttering, livsopphold, og/eller tiltak. Halvparten av prosjektene har oppgitt minst ett av disse alternativene. Det finnes også eksempler på prosjekter i voksenopplæringen som samarbeider med NAV om praksis, men det gjelder færre, og kan tyde på at voksenopplæringen samarbeider med andre om praksis eller at de koordinerer det selv.

Flertallet har formalisert samarbeidet med NAV i en samarbeidsavtale og deltar i regelmessige møter. I tillegg har mange oppgitt at de også møter NAV mer sporadisk om enkeltsaker eller når det oppstår utfordringer. NAV er med andre ord en sentral samarbeidspart for Jobbsjansprosjektene som er organisert i voksenopplæringen.

Tabell 5.4 viser at åtte av de elleve prosjektene organisert i voksenopplæringen samarbeider med flyktningetjenesten.

Tabell 5.4: Voksenopplæringsprosjektenes samarbeid med flyktningetjeneste (antall)

VO-prosjektenes samarbeid med flyktningetjeneste (FT)					Totalt
Samarbeider med FT		Samarbeider ikke med FT			
8		3			11
Samarbeider med FT om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
4	1	1	6	0	8
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
4		6		3	8
Grad av nytte av samarbeid med FT					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
0	0	0	1	7	8

Av de åtte prosjektene som samarbeider med flyktningetjenesten, oppgir seks at det gjelder rekruttering, mens fire samarbeider om tiltak. Det er også et flertall av prosjektene i voksenopplæringen som møter flyktningetjenesten til regelmessige møter, og halvparten har en samarbeidsavtale.

Bare ett av caseprosjektene, et A-prosjekt, er organisert i voksenopplæringen. I denne kommunen lå flyktningetjenesten/ansvaret for oppfølging av flyktninger i NAV, så NAV er prosjektets sentrale samarbeidspart innad i kommunen. Informantene i denne kommunen forteller om mye kontakt mellom Jobbsjansen og NAV. Kontakt som opprinnelig dreide seg om konkrete oppgaver, som rekruttering og samarbeid om kvinner på overgangsstønad, førte etter hvert til flere faglige diskusjoner. Prosjektleder fortalte at hun delte sine erfaringer om metoder som tett oppfølging og relasjonsbygging med veiledere hos NAV. De snakket om hvordan Jobbsjansen jobber med å skaffe og inngå lærlingekontrakter og hvorfor de er opptatt av å tilby formell utdanning i kvalifiseringsarbeid av voksne. Et annet interessant poeng er at mens samarbeidet så langt var institusjonalisert ved at Jobbsjansen hadde en fast kontaktperson i NAV, vurderte styringsgruppa for Jobbsjansen å finne mer regelmessige samarbeidsstrukturer.

Prosjekter i flyktningetjenesten

Bare ni av de totalt 49 Jobbsjansprosjektene i del C og A er forankret i en flyktningetjeneste som ligger utenfor NAV. Vi vet at noen av Jobbsjansprosjektene som oppgir at de er organisert i NAV, ligger i den avdelingen som har ansvar for kommunens flyktningarbeid og introduksjonsprogram. Det kan bety at samarbeidet mellom Jobbsjansprosjektet og f.eks. introduksjonsprogrammet er mer omfattende enn det disse resultatene viser.

Tabell 5.5 framstiller resultater om samarbeid med voksenopplæring, blant de ni prosjektene som er organisert i den kommunale flyktningetjenesten.

Tabell 5.5: Flyktningetjenestens samarbeid med voksenopplæring (antall)

Prosjektene i flyktningetjenestens samarbeid med VO					Totalt
Samarbeider med VO		Samarbeider ikke med VO			
8		1			9
Samarbeider med om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
5	2	0	3	1	8
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
3		4		3	8
Grad av nytte av samarbeid med					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
1	0	0	4	3	8

Resultatene viser at åtte av de ni prosjektene samarbeider med voksenopplæringen.

Det vanligste å samarbeide med voksenopplæringen om, er tiltak - trolig opplæringstiltak. Enkelte samarbeider om rekruttering eller praksis. Halvparten deltar i regelmessige møter, men bare et mindretall har formalisert samarbeidet i en avtale. Nesten alle prosjektene mener samarbeidet med voksenopplæringen er nyttig eller svært nyttig.

Tabell 5.6 viser at sju av de ni prosjektene i flyktningetjenesten samarbeider med NAV.

Tabell 5.6: Flyktningetjenestens samarbeid med NAV (antall)

Prosjektene i flyktningetjenestens samarbeid med NAV					Totalt
Samarbeider med NAV		Samarbeider ikke med NAV			
7		1			8
Samarbeider med NAV om					
Tiltak	Praksis	Livsopphold	Rekruttering	Annet	
1	2	2	3	3	7
Kjennetegn ved samarbeid					
Formalisert i avtale		Regelmessige møter		Sporadisk kontakt	
3		2		5	7
Grad av nytte av samarbeid med					
Svært lite nyttig	Lite nyttig	Verken/eller	Nyttig	Svært nyttig	
0	0	0	3	4	7

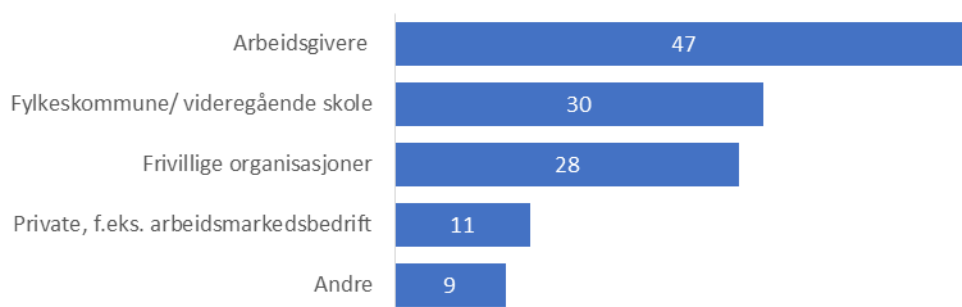
Det er rekruttering som er meste utbredt å samarbeide med NAV om, blant prosjektene forankret i flyktningetjenesten. Samlet sett er det likevel ikke noen tydelige mønstre i hvordan disse syv prosjektene samarbeider med NAV. Men det vanligste er at kontakten er sporadisk og ikke formalisert i noen samarbeidsavtale. Alle prosjektene mener samarbeidet med NAV er nyttig eller svært nyttig.

På samme måte som Jobbsjanseprosjektene i voksenopplæringen, samarbeider nesten alle prosjektene i flyktningetjenesten med både voksenopplæringen og NAV. Innholdet i samarbeidet er imidlertid mindre omfattende, mindre regelmessig og i lavere grad formalisert.

Prosjektenes samarbeid med arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og fylkeskommuner

Vi ser her på funnene om prosjektenes samarbeid med andre type aktører: arbeidsgivere, frivillige organisasjoner og fylkeskommuner/videregående skoler. Figur 5.2 presenterer hvem Jobbsjanseprosjektene oppgir å samarbeide med utenom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten.

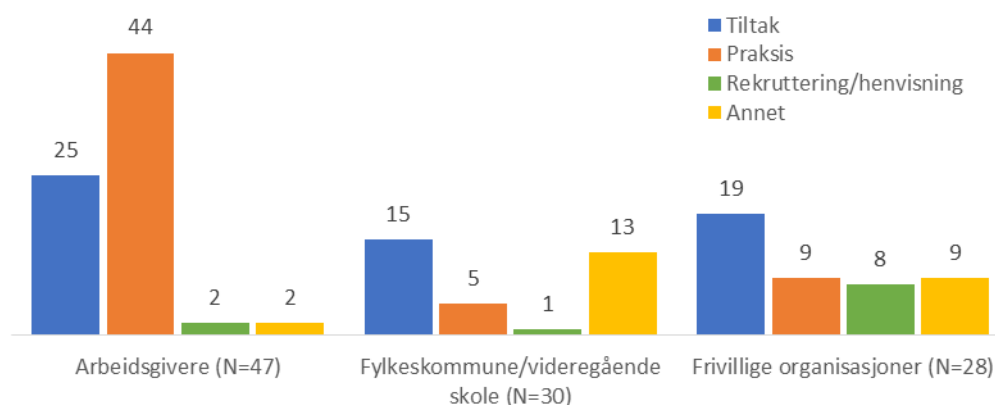
Figur 5.2: Hvilke aktører samarbeider prosjektet med?



Det framgår at så og si alle prosjektene samarbeider med arbeidsgivere, og at nesten to av tre samarbeider med fylkeskommuner/videregående skoler og med frivillige organisasjoner. Ytterligere analyser viser at forskjellene mellom C- og A-prosjekter er små, med unntak av samarbeid med frivillige organisasjoner. Det er det dobbelt så mange A-prosjekter som C-prosjekter som oppgir at de har slikt samarbeid.

Figur 5.3 presenterer hva Jobbsjanseprosjektene samarbeider med disse eksterne aktørene om.

Figur 5.3: Hva samarbeides det om?

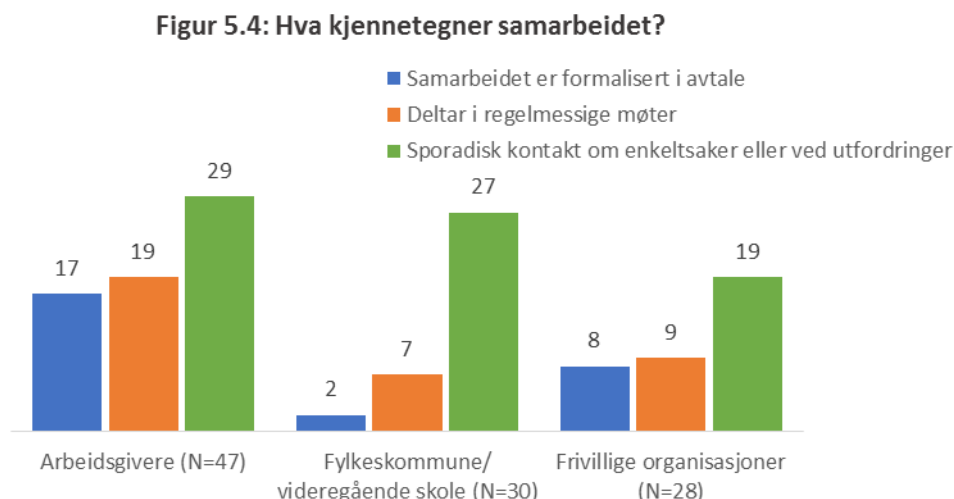


Overordnet sett viser figuren at det er vanligst for prosjektene å samarbeide med disse aktørene om praksis og (andre) tiltak i programmet. Nesten alle samarbeider med arbeidsgivere om praksis, og

halvparten også om (andre) tiltak. Prosjektenes samarbeid med fylkeskommuner/videregående skoler og frivillige organisasjoner er mer variert, men samarbeid om tiltak er vanligst.

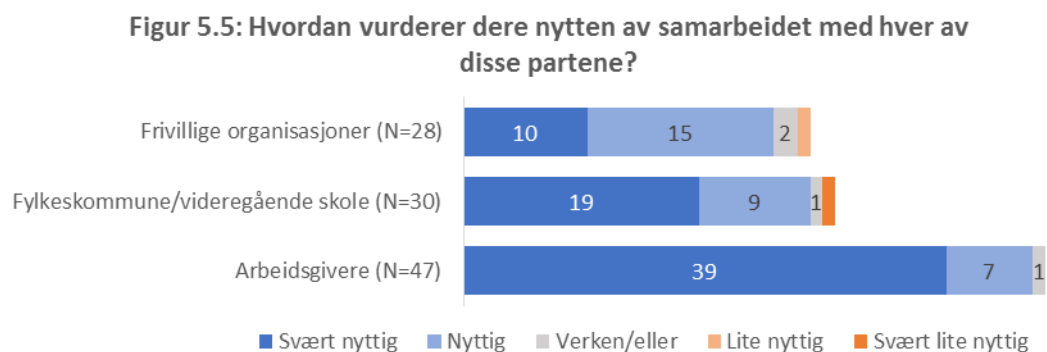
Vi vil særlig peke på at prosjektenes samarbeid med frivillige organisasjoner er variert. Om lag en tredjedel oppgir at frivillige organisasjoner bidrar med å rekruttere deltakere.

Figur 5.4 viser hvor formalisert og institusjonalisert prosjektene samarbeider med aktørene.



Prosjektenes samarbeid med de eksterne aktørene er lite formalisert, i de fleste prosjektene. Det gjelder særlig samarbeidet med fylkeskommuner/videregående skoler. Når vi sammenligner prosjektenes samarbeid med arbeidsgivere og frivillige organisasjoner, har en litt høyere andel formalisert og regelmessig samarbeid med arbeidsgivere enn med frivillige organisasjoner. Resultatene viser likevel at samarbeid med alle disse tre typene samarbeidsparter kjennetegnes av sporadisk kontakt om enkeltsaker eller ved utfordringer, i de fleste kommunene.

Figur 5.5 presenterer resultatene for hvor nyttig prosjektene mener samarbeidet med disse partene er.



Figuren viser at så å si alle prosjekter opplever samarbeidet med samtlige av partene som nyttig. Samarbeidet med arbeidsgivere står i en særstilling ved at over 80 prosent av prosjektene betegner samarbeidet som svært nyttig, men også samarbeidet med fylkeskommuner/videregående skoler får særdeles gode skussmål.

Oppsummering: Hva er likt og ulikt på tvers prosjektene?

Funnene vi har presentert gir et overblikk over prosjektenes organisering og lokale samarbeid, med utgangspunkt i hvilken etat de er forankret i. Majoriteten av prosjektene er forankret i NAV, og prosjektene opplever i svært stor utstrekning at det er nyttig med samarbeid. I og med at det totalt sett er få prosjekter, og særlig få organisert utenfor NAV, er det metodisk sett problematisk å sammenligne og konkludere på basis av hvor prosjektene er forankret. Resultatene tyder likevel på at:

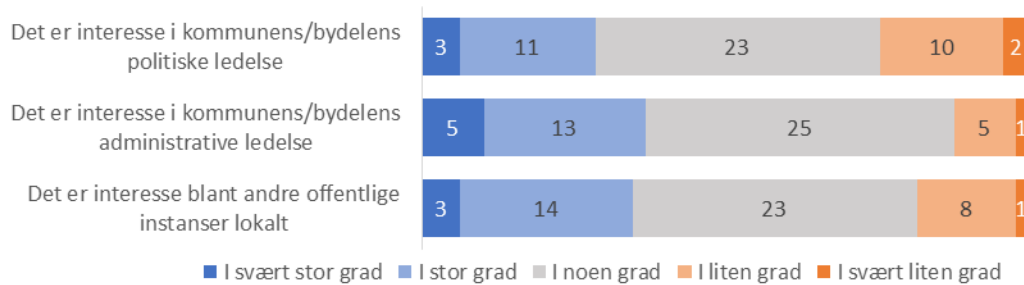
- ◆ Majoriteten av prosjektene formaliserer ikke samarbeidet sitt, og samarbeidet er mer sporadisk enn regelmessig.
- ◆ NAV er en viktig samarbeidspart for Jobbsjansprosjekter som er forankret utenfor NAV, særlig om rekruttering og livsopphold for deltakere. En del samarbeider også med NAV om tiltak og praksis, men dette er noe mindre vanlig.
- ◆ For Jobbsjansprosjekter i NAV og flyktningetjenesten, er voksenopplæringen en viktig samarbeidspart når det gjelder tiltak, sannsynligvis grunnskoleopplæring og språkopplæring. Samtidig vet vi fra casekommunene at noen prosjekter samarbeider med andre aktører enn voksenopplæringen om språkopplæring.
- ◆ Halvparten av prosjektene i NAV og voksenopplæringen samarbeider med flyktningetjenesten, og disse prosjektene er både brede og institusjonaliserte. Det vanligste er å samarbeide om rekruttering, mens det er litt mindre vanlig å samarbeide om tiltak og praksis.
- ◆ Resultatene *antyder* at formalisering og institusjonalisering er viktigst for prosjekter forankret i voksenopplæringen.

5.2 Jobbsjansens betydning for kommunenes øvrige kvalifiseringsarbeid

Et sentralt siktemål med Jobbsjansen er å bidra til metode- og kunnskapsutvikling. I både del C og del A er kunnskapsutvikling formulert som et delmål, jf. rundskrivene for ordningene. Hensikten er at gode erfaringer og resultater i Jobbsjansen skal øke kvaliteten på kommunenes øvrige arbeid, men erfaringene skal også «formidles til andre kommuner og offentlige myndigheter med sektoransvar på integreringsfeltet».

Vi starter med å presentere noen resultater fra spørreundersøkelsen. Et første spørsmål er om det er interesse for Jobbsjansen lokalt, som gjør det enklere å dele de erfaringene og eventuelt de metoder og arbeidsmåter som er utviklet. Figur 5.6 viser hvordan prosjektlederne opplever interessen for arbeidet med og resultatene av Jobbsjansprosjektene lokalt.

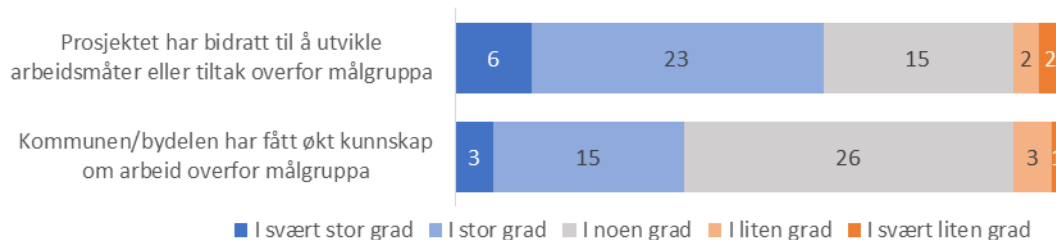
Figur 5.6: I hvilken grad stemmer påstandene under om grad av interesse for prosjektet lokalt? (N=49)



Majoriteten av prosjektlederne opplever at det er *noen grad* av interesse for Jobbsjansen. Det framgår likevel at rundt en tredjedel mener det er stor eller svært stor interesse blant andre offentlige instanser og i den administrative ledelsen. Den politiske ledelsen framstår som minst interessert av de tre aktørgruppene vi har spurt om. Potensialet for at Jobbsjansen skal ha en betydning for annet integreringsarbeid synes med andre ord å være til stede i en del kommuner. Sannsynligvis må prosjektene legge inn en innsats for å gjøre erfaringene fra Jobbsjansen relevant og interessant for andre enn de som jobber i prosjektet, men potensialet synes å være til stede i mange kommuner. Slik sett kan man se det som et positivt resultat, tatt i betraktning at Jobbsjansen er et begrenset prosjekt i de aller fleste kommuner.

Videre ba vi prosjektlederne ta stilling til hvilken betydning Jobbsjansen har for *kommunenes øvrige arbeid*, det vil si arbeidet *utenom* Jobbsjanseprosjektet. Prosjektlederne ble bedt om å ta stilling til fire påstander; to påstander som handler om kommunenes øvrige arbeid med *Jobbsjansens* målgrupper, og to påstander som handler om kommunenes arbeid med *lignende målgrupper* og om *kommunenes integreringsarbeid mer generelt*. Figur 5.7 presenterer resultatene for de to første påstandene.

Figur 5.7: Utover erfaringer som prosjektet har gjort seg, ta stilling til i hvilken grad prosjektet har påvirket kommunenes øvrige arbeid med Jobbsjansens målgrupper? (N=48)

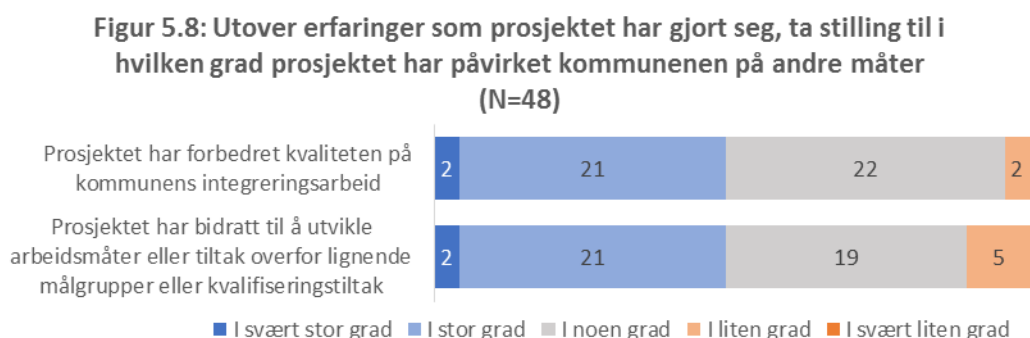


Figuren viser at resultatene er ulike for de to påstandene. Et flertall av prosjektlederne mener Jobbsjansen *i stor eller svært stor grad* har bidratt til å utvikle arbeidsmåter og tiltak overfor Jobbsjansens målgrupper. Det er færre som mener prosjektet har gitt kommunen som sådan mer kunnskap om arbeid overfor målgruppa; flertallet mener at prosjektet bare *i noen grad* har bidratt til dette.

Ytterligere analyser viser at prosjektledere for A-prosjektene i betydelig større grad mener at prosjektenes arbeid har betydning for kommunenes kunnskap om og arbeid med deres målgruppe

enn det C-prosjektene gjør. Det er ikke så overraskende. Del C er en ny ordning, og kommunene har jobbet med målgruppa i del C, deltakere i introduksjonsprogrammet, i en årrekke.

Figur 5.8 presenterer prosjektledernes svar om *betydningen* av Jobbsjansen for lignende målgrupper og for kommunens integreringsarbeid generelt.



Resultatene viser at på de to påstandene er det omtrent like mange som har svart «i svært stor eller stor grad» og «i noen grad». Det tyder på at graden av kunnskapsdeling innad i kommunene varierer.

Ytterligere analyser viser igjen at A-prosjektene vurderes å ha større betydning enn C-prosjektene når det gjelder den første påstanden, om prosjektets betydning for lignende målgrupper. Det nesten ingen forskjeller mellom A- og C-prosjektene i svarene på den andre påstanden, om Jobbsjansens betydning for kvaliteten på kommunens integreringsarbeid.

Oppsummert viser funnene at det varierer om det er interesse for Jobbsjansen i andre etater og i kommuneledelsen. Det varierer også hvilken betydning prosjektet har for kommunenes øvrige arbeid, slik prosjektlederne erfarer det. Resultatene tyder på at det er høyere interesse for og betydning av A-prosjektene enn C-prosjektene. Det kan være flere grunner til det; A-prosjektene jobber med målgrupper som i liten grad er på kommunens radar, mens C-prosjektene er forholdsvis nye og retter seg mot en målgruppe som har fått tett oppfølging og fulltidstilbud i flere år før de deltar i Jobbsjanseprosjektet. Dessuten har mange kommuner hatt A-prosjekter i flere år enn C-prosjekter, og det er sannsynlig at man ikke helt ser betydningen av et prosjekt før det har gått noe tid.

Resultatene tyder på at det er potensial i kommunene for å få mer ut av Jobbsjansen enn i dag. I resten av kapittelet presenterer vi en analyse av hva som kjennetegner kommuner der det er mye interesse for Jobbsjansen, og der det er mye kunnskapsdeling på tvers.

Hva skal til for å tilrettelegge for kunnskapsutvikling?

Kunnskapsoppsummeringen om Jobbsjansen i perioden 2005-2016 viste til at det foregår mye uformell interaksjon mellom medarbeidere i de enkelte prosjektene, men at det er begrenset med systematisk dokumentasjon om hvilken kunnskap som utvikles og hvordan det foregår. Det gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt og i hvilken grad ordningens delmål om kunnskapsutvikling nås, og hva som eventuelt er sentrale forutsetninger for at prosjektene skal jobbe systematisk og produsere varig kunnskap til nytte for kommunens videre kvalifiseringsarbeid. Slik informasjon vil være nyttig både for IMDi som forvalter og som kompetansesenter på integreringsfeltet. Men det vil også kunne være

nyttig for kommunene selv, både i planlegging, implementering og eventuell videreføring uten statlige midler.

Gjennom casematerialet har vi fått et mer detaljert innblikk i hvordan Jobbsjanseprosjektene påvirker kommunenes arbeid, både med delordningenes respektive målgrupper og inn mot andre målgrupper og ordninger. Gjennom intervjuer med ledere i kommunen, har vi fått indikasjoner på hvilken kunnskap som er delt og hvilken rolle enhetsledere og kommuneledelse spiller.

Materialet viser at det er betydelige forskjeller i hvordan prosjektene jobber med metode- og kunnskapsutvikling. Det synes å henge sammen med organisering og lokale rammebetingelser. Der Jobbsjansen er samorganisert med andre relevante tjenester, kan kunnskapsdelingen foregå mer uformelt ved at medarbeidere i samme avdeling, men som jobber med ulike målgrupper, utveksler erfaringer. I tillegg kan det legges opp til regelmessige faglige drøftinger på tvers av tjenester i avdelingen. I andre kommuner består noe av metode- og kunnskapsutviklingen i at flere tjenester samarbeider på nye måter.

Andre forhold som varierer, er hvilken betydning kultur og ledelsesforankring har for kunnskapsutvikling. Ut ifra caseeksemplene, synes det som at kunnskaps- og metodeutvikling får større betydning for øvrig arbeid i kommuner der ledelsen er tett på som sparringspartner og i å etterspørre resultater. Kulturelle faktorer i den tjenesten som eier Jobbsjansen, synes også å påvirke.

Kultur og struktur for utforskning og læring

I det følgende beskriver vi funn fra tre caseprosjekter. I hver av casebeskrivelsene presenterer vi kort organiseringen og de lokale samarbeidsstrukturene samt prosjektenes lederforankring. Et sentralt poeng er å vise at prosjektenes ledelsesforankring varierer, og at det kan være med på å forklare hvor gode rammebetingelser prosjektene har. Et annet poeng er å vise at organisering påvirker hvilke strukturer som er nødvendige for å legge godt til rette for kunnskapsutveksling og kunnskapsutvikling. Videre peker flere informanter på betydningen av kultur i lærings- og utviklingsarbeid.

KOMMUNE 1

I kommune 1 er NAV, kommunens flyktningetjeneste og kommunens voksenopplæring tre separate enheter, og det er flyktningetjenesten som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Jobbsjanseprosjektet, et C-prosjekt, er lagt til en avdeling i NAV-kontoret som jobber med brukere med behov for tett oppfølging. Avdelingen har ansvar for flere tjenester rettet mot minoritetsspråklige, og driver flere andre prosjekter. Kunnskapsdeling innad i avdelingen foregår både i fellesmøter og mer uformelle diskusjoner. Fordi medarbeidere som jobber med ulike tjenester møter liknende faglige problemstillinger, blir slik utveksling relevant.

Medarbeidere i Jobbsjansen samarbeider tett med flyktningetjenesten om overføring av deltakere, og med voksenopplæringen om et utdanningsrettet tilbud til Jobbsjansedeltakerne. Samarbeidet mellom de tre etatene har utviklet seg til å bli særlig tett de siste årene. De har formelle samarbeidsavtaler med hverandre og regelmessige møter, men de ligger også geografisk svært nær hverandre.

Informantene trakk fram flere faktorer som hadde påvirket graden av og kvaliteten på samarbeidet mellom dem. For det første pekte de på at kommunen ble hardt rammet av nedgangskonjunkturen fra 2014 og utover (den såkalte «oljekrisen»), som førte til økt arbeidsledighet generelt og for personer med lave formelle kvalifikasjoner spesielt. Dette førte til at alle som jobbet med arbeid og kvalifisering måtte tenke nytt om mål og innhold i kvalifiseringsarbeidet. En av informantene beskrev det slik:

«De som ble feiret som en suksess av intro for noen år siden, de stod nå på døra til NAV fordi de ikke fikk jobb uten formelle kvalifikasjoner. De kom seg ikke inn i jobb uten utdanning. Det var en ny tenking for oss i NAV, som er vant til å tenke «arbeid først». Så det å komme inn i en situasjon som snudde alt opp-ned på et halvt år... Før fikk de jobb uavhengig av om de hadde gode språkferdigheter, og med lite eller ingen formell kompetanse. Til nå, hvor de ikke får jobb i det hele tatt. Sånn sett passet Jobbsjansen del C godt inn.»

Da krisen inntraff, begynte imidlertid de ulike enhetene å tenke på løsninger hver for seg. Men tjenestene er organisert under samme kommunaldirektør, og faglig rådgiver i direktørens stab har fulgt opp enhetene ved å diskutere utfordringer og løsninger på feltet. Det har bidratt til en felles forståelse på tvers av etatsgrenser og ledelsesnivåer. Helt konkrete grep fra kommuneledelsens side, har vært planarbeid knyttet til inkludering og integrering, å identifisere tilskuddsmidler for å iverksette relevante utviklingsprosjekter, å oppmuntre til å utnytte handlingsrommet, og tett oppfølging av resultater.

Flere av informantene trakk også fram betydningen av kulturen i kommuneorganisasjonen. Prosjektansvarlig for Jobbsjansen fortalte om hvordan hun opplever å bli møtt av kommuneledelsen:

«Levekårssjefen, og rådgiveren som følger oss tettest, de er opptatt av læring og kunnskapsoverføring. (...) De stiller kritiske spørsmål; [rådgiveren] har mange teorier og spørsmål om hvordan vi jobber. Det er ikke alltid like gøy å få disse spørsmålene, men det viser at de er opptatt og engasjerte. Vi har også kvartalsvise møter med leder i NAV [fylkesleddet] og [levkårssjefen], der de stiller spørsmål og er interessert i det vi gjør. Det kommer ikke bestillinger fra dem, og det skal det heller ikke gjøre. Det er vi som skal fortelle hvordan ting går. De skal bestille ledere som ønsker utvikling, og så skal vi fortelle dem hvordan det går. Det er naivt å tro at de skal følge mer med på detaljene, og det er heller ikke noe vi ønsker at de skal.»

Kommune 1 er et eksempel på en kommune der kunnskaps- og metodeutviklingen har oppstått gjennom et stadig tettere og bedre samarbeid mellom NAV, flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Siden de har et C-prosjekt, må de samarbeide en del om overføring av deltakere. Det finnes en rekke eksempler der samarbeid mellom NAV, flyktningetjenesten og voksenopplæringen ikke fungerer optimalt, blant annet fordi de har ulike syn på utfordringer og hvordan de bør løses. Våre intervjuer i kommune 1 viste at samarbeidet også der var krevende i starten, men at det fungerte bedre etterhvert. De pekte selv på at det er et tett, jevnlig og formalisert samarbeid med felles forankring i kommuneledelsen. Det gjorde det lettere å gi og ta, og å diskutere vanskelige spørsmål i fellesskap. Gevinstene av dette samarbeidet er for det første en bredere tiltaksvifte. For det andre får

de mer samordnet innsats fordi de drøfter hyppig på tvers, og på den måten får en felles forståelse av utfordringsbildet for minoritetsspråklige på det lokale arbeidsmarkedet. Jobbsjansen har dessuten gjort det enklere for både kommunen og NAV å satse på ordinær utdanning i kvalifisering i kommune 1.

Et annet poeng fra kommune 1 er at metode- og kunnskapsutviklingen foregår på flere nivåer. Noe foregår internt i den avdelingen der Jobbsjansen er forankret, blant annet ved at leder for avdelingen sørger for å ta opp felles faglige problemstillinger i møter og ved å oppfordre medarbeidere til å diskutere på tvers. Men det foregår også mye kunnskapsutveksling – og sikkert kunnskapsutvikling – i samarbeidet mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten som er ansvarlig for hhv. Jobbsjansen, opplæring og introduksjonsprogrammet.

Vi mener også at kulturen og ledelsesforankringen i dette eksempelet skiller seg fra noen av de andre casekommunene. Valget om at NAV skal prøve ut formell utdanning for noen av sine brukere har tydelig forankring i NAVs ledergruppe, og i kommunens administrative ledelse. Jobbsjansen del C gjør dette mulig. Videre framgår det tydelig at kommuneledelsen, gjennom en faglig rådgiver, er tett på både NAV og de andre samarbeidspartene. Hun deltar aktivt i å diskutere de problemstillinger og løsninger.

Det neste eksempelet vi skal presentere, har noen likehetstrekk med kommune 1, men også en del forskjeller.

Kommune 2

I kommune 2 er Jobbsjanseprosjektet del A lagt til den avdelingen i NAV som har ansvar for introduksjonsprogrammet og enkelte andre brukergrupper. I tillegg er det startet opp en prosess der også ansvaret for kvalifiseringsprogrammet skal legges til avdelingen, slik at fagkunnskapen om kvalifiseringsinnsatser for liknende målgrupper ses på tvers.

Jobbsjansen og andre eksternt finansierte prosjekter brukes helt bevisst som en måte å prøve ut nye metoder og arbeidsmåter på. Slik skal den kunnskap og de erfaringer som gjøres, kunne tas i bruk for alle relevante målgrupper i avdelingen. Avdelingen samarbeider med andre kommunale tjenester, og deltar aktivt i lokale satsinger og utviklingsarbeid. Mye av det som utvikles i Jobbsjansen er likevel mest relevant for de tjenestene som allerede ligger i avdelingen. Dermed blir interne møter, kultur i avdelingen og interne fagutviklingsprosesser de mest sentrale strukturene for å sikre god kunnskapsflyt.

To av de sentrale informantene i Jobbsjanseprosjektet var opptatt av hvilken ledelse og kultur de skaper i avdelingen.

«Vi har greid å ta med oss det viktige i en vekst, at vi har ansvaret. Vi kan ikke dytte det ned noe annet sted. Hver enkelt programrådgiver og medarbeider har ansvaret for sine deltakere, og vi kan ikke skylde på struktur. Alle har et ansvar, hver dag, for at brukerne får et utbytte. Og vi har et felles ansvar for brukerne. Vi har prøvd å bestrebe oss på at det ikke blir en konkurranse; det hjelper ikke at mine resultater er kjempegode hvis ikke dine er det også. Vi har et ansvar for å sørge for at når noen er i morspermisjon, så inneholder det et tilbud om fortsatt norskopplæring. Så er

det også sånn at avdelingen som sådan får gode resultater, og vi får også mye positiv oppmerksomhet rundt det. Og da får vi lyst å levere mer av det samme, det driver oss.» (Prosjektleder)

Samtidig opplevde disse lederne, i en avdeling på NAV, at de selv ble ledet på en god måte. De trakk særlig fram egen leder ved NAV-kontoret som den sentrale støttespilleren deres.

«Hun [NAV-leder] gir oss mye myndighet til å bruke det slik vi mener er best, og hun er nok typen til å... altså, jeg tror nok hun ville tatt tilbake myndighet om vi ikke gjorde noe som skapte resultater. Så det er hele tiden trøkk på oss for å levere. Men hun lar oss prøve ut ting, lar oss få prøve ut gode idéer.» (Prosjektleder)

På spørsmål om hvilken rolle kommuneledelsen spiller, mente de prosjektansvarlige at NAV ses på som et viktig verktøy for å redusere fattigdom i kommunen, og for å bedre levekårene. Videre mente de at kommuneledelsen hadde tiltro til de faglige vurderingene NAV gjør.

«Politikerne ser det, de er lydhøre overfor oss og de behovene og løsningene vi skisserer. Men det er ikke de som sier hvor vi skal. De ønsker at vi skal iverksette prosesser, at vi er som redskaper for å få folk ut av fattigdom, få folk ut i utdanning.» (Prosjektansvarlig)

I caseundersøkelsen fikk vi også belyst temaet fra perspektivet til kommunaldirektøren i kommunen. Ett av poengene hennes, var at NAV i denne kommunen var gitt mye frihet. Hun mente at friheten ble forvaltet på en god måte, så lenge aktiviteten bidro til å nå overordnede mål knyttet til fattigdomsreduksjon og bedre levekår i et familieperspektiv.

«Det skal ikke bli sånn at vi [kommunen] skal drive tiltak for folk flest, men de [som jobber på NAV-kontoret] ser hvilke grupper som faller ut av «for folk flest»-tiltakene. Da må de inn og skreddersy litt. De så f.eks. at barn av polske familier, og vi har mange av dem, de detter ut av leksehjelpsprosjektene som skole og oppvekst driver for alle. Så har ikke mitt NAV-kontor et særlig ønske om å drive med leksehjelp. Men når de [barna] ikke lykkes i det tilbudet som skal treffe alle, så setter de [ansatte på NAV-kontoret] seg ned og lager et lite prosjekt for å få til et skreddersydd tilbud. Det er et håp om at det tilbudet kan slippes etter hvert, og [at NAVs leksehjelpstilbud] legges over i det ordinære igjen.»

Det kommunaldirektøren peker på her, er hvordan NAV har anlagt et familieperspektiv som betyr at de i en del tilfeller prioriterer målgrupper og tilbud som ligger utenfor deres kjerneoppgaver. På spørsmål om hun som øverste leder bidro til en sterk kultur, svarte hun: «Jeg kunne ha stoppet det, for å si det sånn. Men jeg heier på at de jobber på den måten. De gjorde det før jeg kom hit [til kommunen].»

Ett av poengene som illustreres i eksempelet med kommune 2, er at mellomlederne som har det daglige ansvaret for både Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet, opplever at arbeidet er godt forankret på flere ledelsesnivåer over dem. Det innebærer at de gis både ansvar for og tillit til å løse

oppgavene ut ifra sine faglige vurderinger, så lenge det gir resultater og de holder seg innenfor de juridiske og økonomiske rammene de har.

Videre kommer det fram at NAV-kontoret driver en del aktiviteter som ligger utenfor kjerneoppgavene til et NAV-kontor. Det er sannsynlig at en del av aktivitetene ville ha blitt stoppet i andre kommuner. Intervjuet med kommunaldirektøren viser at hun er opptatt av at NAV konsentrerer seg om å nå de viktigste *målene*, selv på utradisjonelle måter. Hun er også villig til å be NAV endre praksis om de går for langt utover sitt mandat, men ser ikke behovet for det. Hun er opptatt av å la NAV få frihet til å jobbe slik de mener er best, så lenge de også viser gode resultater. Hun uttrykker også at hun er imponert over måten de jobber på, og hva de får til. Videre er hun klar på at den utviklingsrettede kulturen ved NAV-kontoret ikke kommer fra kommuneledelsen, men fra NAV-kontoret selv.

Sammenligner vi kommune 1 og 2, så er den viktigste likheten at de har kommunalledere som er godt kjent med hvordan tjenestene jobber, som er tett på når det gjelder å etterspørre resultater, men som også gir tillit under ansvar.

Det er også verdt å merke seg at de organisatoriske forskjellene påvirker hvordan det jobbes med kunnskapsutvikling. Som vi har påpekt, krever organiseringen av arbeidet i kommune 1 samarbeid mellom tjenester. Når det tverretatlige samarbeidet fungerer godt, er det rimelig å anta at det også medfører kunnskapsutveksling – og kunnskapsutvikling. I kommune 2 lå de mest aktuelle tjenestene å diskutere faglige spørsmål med, allerede i samme avdeling. Dette gjorde det mye mindre krevende å legge til rette for faglige diskusjoner på tvers; antakelig vil en del uformelle samtaler på tvers finne sted uavhengig av hva lederen oppfordrer til. I kommune 2 brukte de også Jobbsjansen mye mer som hele avdelingens utviklingsforum, der det som ble utviklet skulle implementeres bredt i avdelingen. Med et «enklere» organisatorisk oppsett enn i kommune 1, er det en interessant måte å bruke Jobbsjansen på – men det er ikke gitt at det vil være en god måte å drive metodeutvikling på under andre rammebetingelser.

Dårligere vilkår for læring uten etterspørsel fra ledelsen?

I de to caseprosjektene vi har presentert så langt, synes det som om det er et godt samspill mellom strukturer, kultur og ledelse, selv om andre kontekstuelle betingelser er ganske ulike. I den neste presentasjonen trekker vi fram ett case der den overordnede forankringen i kommuneledelsen synes langt svakere enn i kommune 1 og 2. I denne kommunen er det sannsynligvis potensial for mer kunnskapsutveksling på tvers.

Kommune 3

Kommune 3 har to Jobbsjanseprosjekter, ett i A- og ett i C-ordningen. Begge er forankret i voksenopplæringen, mens introduksjonsprogrammet er lagt til en kommunal flyktningeenhet. Både Jobbsjanseprosjektene og flyktningeenheten samarbeider tett med NAV, og mener at samhandlingen med NAV har blitt mye bedre etter at NAV samlet sin kompetanse og tiltak i et eget integreringsteam.

Det er etablert flere faste samarbeidsstrukturer mellom Jobbsjanseprosjektene og representanter fra flyktningetjenesten og NAV, for å sikre et godt samarbeid. En styringsgruppe tar for seg overordnede spørsmål knyttet til økonomi og mulighet

for videreføring i ordinær drift. En prosjektgruppe diskuterer faglige problemstillinger på et lavere nivå, gjerne knyttet til enkelte deltakere.

En informant fra introduksjonsprogrammet, som altså ikke jobber i Jobbsjansen, mener prosjektet har bidratt positivt til kunnskapsutviklingen, men det er også noen barrierer for dette arbeidet.

«De [som jobber i Jobbsjansen] har sikkert metoder der som vi kunne brukt, men det har vi ikke vært flink nok til. Så skal det sies at de siste årene har vært heftige, med mye bosetting og oppbygging av tjenesten. Men jeg tror vi kan hente noe med måten å jobbe på, men da må vi tilbake til færre deltakere.» (Informant i flyktningetjenesten)

Informanten peker på to barrierer her; tid og at Jobbsjansen synes å ha langt bedre ressurstilgang i sitt arbeid enn det flyktningetjenesten opplever at de har i introduksjonsprogrammet. Det siste utdypes videre:

«Den største forskjellen på ordinær intro og Jobbsjansen, er at deltakere i Jobbsjansen får enda tettere oppfølging. Jeg tror de har ansatt en veileder også, i tillegg til prosjektleder, og de har langt færre deltakere per veileder enn det vi har i intro. Det er den største forskjellen. Det og økonomien. Det er jo opp til den enkelte kommune, men her i [kommunenavn] så har Jobbsjansen større økonomisk frihet til å iverksette tiltak knyttet til den individuelle planen [enn det vi har i intro]. Vi har ikke organisert det sånn økonomisk i intro, det er lite rom for individuell tilpasning. Vi har prøvd å få det på budsjettet, men det ser mørkt ut. Så de største forskjellene er nok at de er tettere på, og økonomien. (Intervjuer: Hvilken konsekvens har det?) Hvis en deltaker må ha et sveisekurs, eller truckførerkurs, så er det økonomisk rom for å kjøpe det eksternt i Jobbsjansen. I intro har vi ikke det. Da må vi via NAV, men for å få det hos NAV, så må de ha en arbeidskontrakt i andre enden. Så det er større frihet i budsjettet i JS [sammenlignet med intro].» (Informant i flyktningetjenesten)

Det som uttrykkes av denne informanten, er at det er trange økonomiske rammer for det ordinære integreringsarbeidet i kommunen. Videre pekes det på i flere intervjuer, på tvers av tjenestene som intervjues, at det er begrenset kunnskap og interesse i kommuneledelsen for integreringsarbeidet:

«Nei, de [kommuneledelsen] er ikke opptatt av dette. Vi har heller ikke fått noen føringer; ikke for læring på tvers, og ikke for overføring til ordinær drift.» (Prosjektleder i Jobbsjansen)

En annen informant med tjenestelederansvar, sier:

«Jeg tror ikke de [kommuneledelsen] ser helt forskjellen på alt vi driver med. Det er min jobb å skille det ene fra det andre. (...) Noen ganger blir man litt fortvilet, men jeg forstår det også. Feltet er lite og begrenset, men det er mye økonomi involvert – både inntekter og utgifter i forhold til sosialutgifter. Da blir jeg litt fortvilet noen ganger i møter, at de ikke skjønner hva de snakker om.»

Et viktig poeng fra kommune 3 er at kunnskapsutvikling og -deling er avhengig av tid og overskudd til å ta de faglige diskusjonene som bringer arbeidet videre. Et annet forhold var at når de økonomiske

rammebetingelsene for Jobbsjansen og den ordinære tjenesten var ulike, opplevdes de arbeidsmåtene og tiltakene som Jobbsjansen benyttet å være mindre relevante å overføre.

Et annet åpenbart poeng som illustreres i eksempelet med kommune 3, er at det utgjør en kontrast til kommune 1 og 2 når det gjelder forankring i kommuneledelsen - av både prosjektet og integreringsarbeidet mer generelt. Noe av det som kjennetegnet ledelsen i kommune 1 og 2 var dialog mellom kommuneledelsen og tjenestene, oppfølging av resultater og samtidig frihet under ansvar. I kommune 3 framstår dialogen mellom kommuneledelsen og tjenestene mye mer distansert.

Kommune 3 er ikke det eneste eksempelet fra vår casestudie der tjenester opplevde kommuneledelsen som noe frakoblet integreringsarbeidet. Vi tror det kan gjelde ganske mange kommuner både med og uten Jobbsjanseprosjekter. Resultatene vi presenterte i figur 5.6 tidligere i kapittelet, er en indikasjon på det. En av lederinformantene i en av de andre casekommunene sa:

«De [kommuneledelsen] er opptatt av at vi lykkes med de som blir bosatt, [at de får] overgang til arbeid. Men kommunesektoren er ikke så vant til resultatrapportering. Overfor rådmannen og det sjiktet er det en muntlig overlevering av resultater, og økonomirapportering selvsagt, men det er ikke samme tradisjon som i staten. Men det er også litt etter hva politikerne etterspør. Her er det fokus på ungdom de siste årene; den yngste delen av befolkningen. Da blir det mindre fokus på andre grupper, i alle fall her. Det kommer litt an på utfordringene. Det har [likevel] vært mer fokus på flyktninger de siste årene.»

Oppsummert har vi sett at den lokale organiseringen av integreringsarbeidet påvirker hvilke typer samarbeidsstrukturer det er nødvendig å etablere for å legge til rette for kunnskapsdeling. Det er trolig enklere å få til faglige diskusjoner når prosjektet ligger i en enhet der andre medarbeidere har direkte nytte og utbytte av det som gjøres i Jobbsjansen. Når kunnskapsdelingen foregår på tvers av etatsgrenser, er det nok behov for noe sterkere strukturer i samarbeidet samt felles oppmerksomhet fra lederne om at faglig samarbeid skal prioriteres.

For det andre har vi pekt på betydningen av lederforankring, ikke bare i egen tjenesteledelse, men også i kommuneledelsen. Ett fellestrekk for de kommunene vi har besøkt der ledelsen har vært tett på, er at kommuneledelsen har fulgt opp tjenestene jevnlig når det gjelder resultater. Videre har ledelsen også gått i dialog om utfordringer og løsninger, men lyttet til tjenestenes egne vurderinger. Et annet trekk er at tillit og frihet under ansvar synes å kjennetegne kulturen i disse kommunene. Det som kjennetegner de andre kommunene, er at ledelsen synes å kjenne mindre til tjenestenes arbeid, og de er mindre opptatt av å følge opp og diskutere resultater med tjenestene. Vi oppfatter at det er et savn fra tjenestene selv.

Kapittel 6 - Regulering av Jobbsjansen

Jobbsjansen er regulert som en søknadsbasert tilskuddsordning med årlige bevilgninger. I dette kapitlet tar vi for oss temaer knyttet til Jobbsjansens utforming og forvaltning.

Kapitlet er delt i to. I den første delen tar vi utgangspunkt i rundskriv, tildelinger og prosjektledernes opplevelse av søknadsprosessen og IMDis oppfølging i 2018. I den andre delen belyser vi en rekke problemstillinger knyttet til at Jobbsjansens del C og A styres som en søkbar tilskuddsordning, mens andre liknende programmer er rettighetsfestet og forpliktende for kommunene. Hva er fordeler og ulemper med disse to ulike måtene å regulere kvalifiseringsprogrammer på?

Del 1: Forvaltning av tilskuddsordningen

I den første delen av dette kapitlet tar vi for oss tildelingene av Jobbsjansetilskuddene i 2017 og 2018. Vi starter med å presentere og analysere tildelingskriteriene, før vi gjengir funn fra spørreundersøkelsen blant prosjektlederne om hvordan de opplevde søknads- og tildelingsprosessen i 2018. Til slutt i denne delen presenterer vi vår analyse av tildelingene av tilskudd i 2018, og gir en oppsummering av alle funnene i denne delen av kapitlet samlet sett.

Beskrivelse og analyse av tildelingskriterier

Tildelingskriterier i statlige tilskuddsordninger har tre formål (DFØ 2017)²¹:

- ◆ Å gi grunnlag for å avgrense hvem som er potensielle tilskuddsmottakere/-søkere (inngangskriterier)
- ◆ Å gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til
- ◆ Å gi holdepunkter for hvordan tilskudd til den enkelte mottaker skal fastsettes (beregningsregler)

²¹ DFØ (2017).

Det er departementets regelverk for Jobbsjansen som setter rammene for utforming av rundskriv for ordningen. Rundskrivene for Jobbsjansen for 2017 og 2018 har noe ulik utforming, og vi har i analysen avgrenset oss til rundskrivene for 2018. Rundskrivene for alle tre delordningene inneholder informasjon om tildelingskriterier. Informasjonen er delt i bestemmelser om inngangskriterier og vurderingskriterier, og det gis informasjon om at det kan gis støtte til flerårige prosjekter under forbehold om bevilgning fra Stortinget. I denne seksjonen av rundskrivet gis det for delordning B og C dessuten informasjon om hvilke utgifter som kan søkes dekket av tilskuddet, jf. kulepunkt nummer to over. I rundskrivet for delordning A står det ikke noe om hvilke utgifter som kan dekkes, men i et av vurderingskriteriene står det hva tilskuddet *ikke* kan benyttes til.²²

I tillegg gis det i eget punkt i rundskrivet informasjon om krav til søknadens innhold og form i rundskrivets del om oppfølging og kontroll.

Inngangskriterier: Inngangskriteriet i del B slår fast at det er fylkeskommuner som kan søke midler. Under dette punktet i rundskrivet listes opp noen andre krav til søknaden, f.eks. at prosjektet må ha minimum 15 deltakere, at fylkeskommunene skal ha samarbeid med aktuelle kommuner, og at tilskudd i sin helhet skal brukes til tilbud som omfattes av opplæringslovens § 4A-1 andre ledd om mer grunnskoleopplæring for ungdom som har behov for det.

I rundskrivene for del C og A slår inngangskriteriene fast at det er kommuner som kan søke støtte. I del C kreves det at søkerkommuner har aktuelle personer i målgruppa. I delordning A avgrenser inngangskriteriene *hvilke* kommuner som kan søke; det er kun kommuner med færre enn 750 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre per 1.1.2017. Det utgjorde 164 kommuner.²³

I alle de tre rundskrivene åpnes det for at søkerne kan inngå interkommunale/inter-fylkeskommunale samarbeider om prosjektsøknader.

Vurderingskriterier: Gjennom vurderingskriteriene gir IMDi informasjon om hvilke aspekter ved søknadene som blir vurdert i søknadsbehandlingen. I del B er det bare to vurderingskriterier i rundskrivet fra 2018. Det ene handler om at søkeren *skal* synliggjøre hvordan det skal arbeides systematisk for god resultatoppnåelse, og det andre slår fast at søkeren *bør* etablere forpliktende og systematiske samarbeid med relevante kommunale, fylkeskommunale og statlige sektormyndigheter.

I rundskrivene for del C og A listes det opp hhv. ni og ti vurderingskriterier. Det gis ingen informasjon om man må oppfylle alle kriteriene, hvorvidt kriteriene vektas, eller om alle teller like mye. Flere av vurderingskriteriene har forholdsvis lange formuleringer, og med flere krav innbakt i samme kriterium. Det brukes utelukkende verb som «skal», «må», «bør» samt begreper som «det forutsettes» og «det forventes». Vurderingskriteriene er nesten like, eller helt like, på tvers av de to ordningene, men listes opp i noe ulik rekkefølge.

Oppfølging og kontroll: Under overskriften «oppfølging og kontroll» framgår det krav til søknadens innhold og form samt rapporteringskrav og andre krav. Det listes opp mange og noe ulike krav i alle de tre rundskrivene, men det vi vil trekke fram her, er kravene som sier noe om hvordan tilskuddsbeløpet

²² Følgeevalueringen ser særskilt på de nye delordningene, del B og C, og derfor presenteres funn om disse to ordningene gjennomgående først. Dette gjelder hele rapporten.

²³ SSB statistikkbanken. «Innvandrer og norskfødte med innvandrerforeldre». Sist oppdatert 19.06.2018.

beregnes, jf. punkt tre i listen på de foregående sidene. I alle delordningene skal søkerne gi informasjon om:

- ♦ antall deltakere/elever i prosjektet
- ♦ en kvantifisering av søkerens egenfinansiering, herunder bruk av faste stillingsressurser, i kronebeløp
- ♦ andre finansieringskilder, herunder annen offentlig finansiering

Informasjon om antall deltakere brukes blant annet til å fastsette størrelsen på tildelingen til den enkelte søker.

Det forutsettes egenfinansiering, herunder bruk av faste stillingsressurser, i alle tre delordningene. I kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen i perioden 2005-2016 (Lerfaldet m.fl. 2017b) kom det fram at lav egenfinansiering kan føre til at søknaden ikke prioriteres i konkurransen med andre søknader, mens høy egenfinansiering vektet positivt i beslutningen om hvilke prosjekter som skal få midler. Opplysninger om egenfinansiering kan med andre ord være utslagsgivende for om søkerne får midler eller ikke.

Det siste punktet som søkerne skal oppgi, om andre finansieringskilder, henger sammen med at Jobbsjansetilskuddet skal utløse aktiviteter som ellers ikke ville blitt finansiert.

Vurderinger: Inngangskriteriene er etter vår oppfatning så enkle og lettfattelige at det ikke bør være særlig tvil om hvem som har mulighet til å søke på ordningen. Det styrker ordningens treffsikkerhet.

Vurderingskriteriene gir for så vidt klar informasjon om hva som *kan* bli vurdert i prosjektsøknadene. Etter vår vurdering er det imidlertid flere svakheter ved denne delen av rundskrivet, dersom meningen er å gi søkerne informasjon om hva de bør vurdere å vektlegge for å skrive en mest mulig konkurransedyktig søknad. For delordning C og A er det svært mange kriterier å forholde seg til. Her er rundskrivet for del B forbilledlig. Det er dessuten vanskeligere enn nødvendig å oppdage at vurderingskriteriene er så og si like på tvers av rundskrivene for del C og A.

Vi mener videre at bruken av «skal», «må» og «det forutsettes» i vurderingskriteriene er uheldig, fordi begrepene gir signal om at det er snakk om minimumskrav og ikke at det er forhold som vurderes. Med så mange krav uten informasjon om hvorvidt de vektet, og i så fall hvordan, er det også vanskelig for søkerne å forstå hvordan de kan øke sjansene sine for å nå gjennom i konkurransen om midler.

Vi tror også det ville være nyttig for søkerne med mer informasjon om hvordan tilskuddsbeløpene beregnes. I kunnskapsoppsummeringen, og i data vi har samlet inn fra prosjektkommuner til inneværende delrapport, kommer det fram at prosjektene synes det er vanskelig å forutse hvor mye de kan regne med å få i tilskudd. Det kan bety at prosjektplaner må revideres etter tildeling, som kan medføre økt administrasjon både for kommunene og IMDi. Fra IMDi har vi fått opplyst noen grunnleggende prinsipper for hvordan tilskuddsbeløp til den enkelte søker beregnes. Etter det vi forstår, opplyses det muntlig om dette på søkerkonferanser m.v., men det finnes ikke skriftlig informasjon om det. Med tydeligere informasjon om hvordan IMDi beregner søknadsbeløpene, blir det enklere for søkerne å lage realistiske budsjetter i planlegging av prosjektene sine, og mindre arbeid både for IMDi og kommunene.

Videre mener vi det kunne framgått tydeligere at graden av egenfinansiering er ett av flere momenter som vurderes, dersom det faktisk er noe som vektlegges når søknadene ses opp imot hverandre. Informasjon om prinsipper for IMDi's beregning av tilskuddssum og informasjon om at egenfinansiering vektlegges, kunne eksempelvis vært samlet under en egen del i rundskrivet om *utmåling av tilskudd*.

Oppsummert er vår vurdering at rundskrivene bør forbedres for å gjøre det så enkelt og effektivt som mulig å søke om tilskudd. For det første bør det foretas en gjennomgang av hvordan informasjon om tildelingskriterier kan presenteres. All informasjon som har betydning for utforming av tilskuddssøknaden bør være tilgjengelig skriftlig. Vi anbefaler å vurdere om noe av teksten under dagens overskrift «tildelingskriterier» bør flyttes til delen om «oppfølging og kontroll», og omvendt. Sentrale spørsmål i den sammenheng er: Hva er minimumskrav, og på hvilke områder står søkerne friere til å utvikle planer som er tilpasset behovene og rammebetingelsene i sin lokale kontekst? Hvilke aspekter ved prosjektplanene vil IMDi særlig vurdere, både for å avgjøre hvilke søkere som får tildelt midler og hvor store beløp de får tildelt? Dersom egenfinansiering i realiteten er et forhold som vektlegges i vurdering av hvilke prosjektsøknader som skal innvilges, bør det i det minste framgå av beskrivelsen av tildelingskriterier.

For det andre kan rundskrivene med fordel forenkles. Kan forhold som i liten grad vektlegges tas ut? I rundskrivene for del C og A bør det være lett å se når kravene er like og når de er ulike, på tvers av de to ordningene. Grunnen er at begge retter seg mot kommuner, og det er rimelig å tro at noen av de samme personene i kommunene vil være med å søke om tilskudd i begge ordninger. Det kan enkelt løses ved å liste de av kriteriene som er like, eller nesten like, i samme rekkefølge i de to rundskrivene.

Tildelingene i 2017 og 2018

Tabell 6.1 presenterer tildelingene for hver av delordningene i 2017 og 2018 samt hva som er foreslått i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019²⁴. Som det framgår, har del A vært betydelig større enn del B og C i 2017 og 2018. I 2019 foreslås en dobling av bevilgningen til del B, og en økning av del A. Hvis forslagene vedtas, vil de økonomiske rammene for disse to ordningene være likere i 2019 enn i foregående år. Del C foreslås innlemmet i tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*²⁵, som ett av fem områder kommuner kan søke om støtte til. Den samlede bevilgningen for denne tilskuddsordningen er foreslått å være 52,3 millioner kroner.

²⁴ Prop. 1 S (2018-2019).

²⁵ Tidligere *Kommunale utviklingsmidler*

Tabell 6.1: Økonomiske rammer for delordningene 2017-2019. Kroner.

	2017	2018	2019
Delordning B	26 250 000	34 750 000	70 000 000
Delordning C	10 821 000	19 750 000	Foreslått lagt inn i ny post kalt « <i>Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak</i> », med total bevilgning på 52,3 millioner.
Delordning A	57 209 050	64 750 000	80 300 000

Tabell 6.2 presenteres nøkkelinformasjon om forvaltningen og tildelingene i alle de tre delordningene i 2017 og 2018.

Tabell 6.2: Oversikt over søknadsbeløp og tildelinger i Jobbsjansen for 2017 og 2018*

Del		Totalt søknadsbeløp (kroner)	Tildelte midler (kroner)	Egen-finansiering (kroner)	Antall prosjekter	Antall deltakere som tilskuddet er tildelt for	Antall deltakere per 1.sept.
B	2017	43 094 080	26 250 000	50 089 340	20	953	870
	2018	53 764 583	34 750 000	74 100 070	22	1431	1222
	Endring	10 670 503	8 500 000	24 010 730	2	478	352
C	2017	18 335 937	10 071 000	8 241 767	11	117	115
	2018	36 277 023	19 350 000	23 704 243	20	234	131
	Endring	17 941 086	9 279 000	15 462 476	9	117	16
A	2017	90 710 812	57 209 050	22 902 669	36	753	735 ²⁶
	2018	78 680 202	64 750 000	23 397 605	30	867	628
	Endring	-12 030 610	7 540 950	494 936	-6	117	-107

* Merk at tallene gjelder prosjekter som var i drift i hhv 2017 og 2018, med unntak av kolonnen «Søknadsbeløp totalt».

Den overordnede tendensen er at del B og C på den ene siden, og del A på den andre siden, utvikler seg i ulik retning. I del B og C øker antall søknader, samlet søknadsbeløp og søkernes samlede egenfinansiering. Egenfinansieringen i delordning B har økt betydelig mer enn selve søknadsbeløpet.

I del A har både antall søknader og samlet søknadsbeløp sunket. Nedgangen kan henge sammen med at bevilgningen til Jobbsjansen del A i regjeringens *budsjettforslag* var redusert fra 2017 til 2018, og at IMDi derfor ga signaler til en del kommuner om at de burde satse på utfasing av sitt prosjekt. I budsjettforliket høsten 2017 ble rammene for Jobbsjansen imidlertid økt, slik at midlene til del A for

²⁶ Tallet er hentet fra tilskuddsprotokollen for 2017, og ikke fra statusrapporter per 1.september, som tallene for B og C i samme kolonne er.

2018 totalt sett økte med om lag 7,5 millioner kroner, tilsvarende 13 prosent. Samlet sett ble en høyere bevilgning fordelt på færre prosjekter og på færre deltakere i 2018 sammenlignet med 2017.

I de neste avsnittene presenterer vi mer detaljerte analyser av IMDi tilskuddsprotokoll for 2018 for hver av de tre delordningene.

Jobbsjansen del B

For **Jobbsjansen del B** økte bevilgningen fra 26,3 mill. kroner i 2017 til 34,8 mill. kroner i 2018.

I 2017 søkte alle daværende 19 fylkeskommuner om midler, for til sammen 43,1 millioner kroner. Gjennom søknadene stilte de med over 50 millioner kroner i egenfinansiering. Ett av fylkene, Hordaland, trakk imidlertid søknaden sin, og søkte heller ikke i 2018. Ett annet fylke, Nord-Trøndelag, søkte om og fikk midler til to separate prosjekter. Flere andre fylker organiserte sine prosjekter som ett felles fylkeskommunalt prosjekt, etter oppfordring fra IMDi. I 2017 ble det derfor igangsatt 20 prosjekter med tilskuddsmidler fra IMDi i 18 fylker, og disse prosjektene ga per 1.september 2017 tilbud til 870 elever.

I 2018 mottok IMDi 25 søknader fra alle de daværende 18 fylkene²⁷. Dette året sendte tre av fylkene flere søknader. Det samlede søknadsbeløpet var på 53,8 mill. kroner, og fylkeskommunene stilte med 74,1 mill. kroner i egenfinansiering. Søknadsbeløpet og andelen egenfinansiering økte dermed betydelig sammenlignet med 2017, og i særlig grad egenfinansieringen.

IMDi behandling av søknadene førte til at Aust Agder fikk avslag, mens en annen søknad ikke ble realitetsbehandlet.²⁸ 23 prosjekter ble tildelt midler, og av disse takket 22 prosjekter ja.²⁹ Det betyr at det i 2018 var 22 prosjekter i 16 av de nåværende 18 fylkene. Ett av prosjektene er et samarbeidsprosjekt mellom Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold som vektlegger erfaringsutveksling, og som derfor ikke er et tilbud til elever.

Som nevnt står det ingenting i rundskrivene, heller ikke for ordning B, om beregningsregler. I tilskuddsprotokollen vi har fått tilgang til fra IMDi, oppsummeres imidlertid følgende beregningsregler:

- ◆ grunnstøtte til prosjektene på kr 500.000,- med et lavere påslag for søknad to og tre i de fylkeskommunene som har sendt flere søknader.³⁰
- ◆ støtte per elevmåned på kr 2050,-
- ◆ ingen fylkeskommuner innvilges mer enn 3 mill. kroner

Våre analyser av de faktiske tildelingene tyder på at disse beregningsreglene er fulgt. Videre viser vår gjennomgang at det er store variasjoner i prosjektenes søknadsbeløp og i fylkeskommunenes egenfinansiering. For eksempel varierer søknadsbeløpene fra 400 000 til 6,4 mill. kroner.³¹ Fem fylkeskommuner søkte om mer enn 3,0 millioner kroner, som altså var det taket IMDi satte på tildeling

²⁷ Merk at Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag slo seg sammen i 2018, og at det nå er 18 fylker og ikke 19 som i 2017.

²⁸ IMDi Vest mottok prosjektsøknad fra én av de videregående skolene i Hordaland, men denne ble avslått siden det er fylkeskommuner og ikke skolene selv som kan søke om midler.

²⁹ Én av tre søknader fra Oppland ble trukket rett etter tildeling, fordi de fikk tildelt et betydelig mindre beløp enn det ble søkt om.

³⁰ Det omtalte samarbeidsprosjektet mellom Akershus, Oslo, Buskerud og Østfold fikk innvilget en lavere grunnstøtte.

³¹ Merk at vi her har slått sammen prosjektsøknader fra samme fylke (gjelder Oppland, Trøndelag og Møre og Romsdal), og vi har utelatt samarbeidsprosjektet mellom Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold som ikke er et tilbud til elever.

per fylkeskommune. Andelen egenfinansiering som fylkeskommunene søker med, varierer fra 13 prosent av søknadsbeløpet til over 500 prosent av søknadsbeløpet. Fem fylkeskommuner søkte om mer midler enn de selv stilte med i egenfinansiering.

Samlet sett har omfanget av B-prosjekter og elever som får tilbud, økt betydelig fra 2017 til 2018. Samtidig er det to fylker som ikke har B-prosjekter i det hele tatt. IMDi tildelinger er basert på tydelige beregningsregler, men disse var trolig ikke kjent blant søkerne. Det kan bidra til å forklare de store variasjonene i fylkeskommunenes søknadsbeløp, og hvor stor andel av tilbudene de på søknadstidspunktet har planlagt å finansiere selv.

Jobbsjansen del C

I Jobbsjansen del C var det i 2017 satt av 29 mill. kroner. Det samlede søknadsbeløpet var imidlertid på kun 18,3 mill. kroner, og etter behandling av søknadene valgte IMDi å tildele totalt 10,8 mill. kroner (Lerfaldet m.fl. 2017a). Midlene gikk til 11 prosjekter, som hadde søkt om tilskudd for å gi tilbud til totalt 117 deltakere.

I 2018 søkte 29 kommuner om 36,3 mill. kroner i del C. Det vil si at omsøkt beløp doblet seg sammenlignet med 2017, samtidig som kommunenes egenfinansiering økte enda mer. IMDi tildelte 19,4 mill. kroner til 20 prosjekter som siktet seg inn mot 234 deltakere. Fem søknader ble avslått.

Det framgår av de dokumentene vi har fått tilgang til, at IMDi har ønsket å unngå å støtte nye prosjekter med færre enn seks deltakere. Flere av søknadene er avslått på dette grunnlaget, mens det finnes ett par eksempler på nye prosjekter som likevel ble innvilget med fem og seks deltakere. Vi kjenner ikke til detaljene rundt begrunnelsene, men dokumentene vi har gått gjennom kan tyde på at det i skjønnsutøvelsen ble lagt vekt på særlig gode prosjektsøknader og et ønske om å få etablert C-prosjekter i flere fylker og regioner.

Ytterligere analyser av tilskuddsprotokollen viser at det er betydelige variasjoner i hvor stor andel av omsøkt beløp kommunene bidrar med som egenfinansiering. Hvorvidt kommunene har beregnet og oppgitt egenfinansiering på samme måte, er imidlertid usikkert. Det er også store variasjoner i tilskuddsbeløp som tildeles per deltaker. Ut ifra de korte begrunnelsene som framgår av dokumentene vi har fått tilgang til, er det uklart hva som er begrunnelsen for disse forskjellene.

Samlet sett viser analysene at omfanget av C-prosjekter har doblet seg fra 2017 til 2018, og at kommunene bidrar med mer egenfinansiering enn de midlene staten bidrar med. Viljen til å igangsette C-prosjekter, og til å finansiere et fjerde år i introduksjonsprogrammet, er med andre ord økende.

Jobbsjansen del A

I del A økte tildelte midler fra 57,2 mill. kroner i 2017 til 64,8 mill. kroner i 2018.

Kommunene søkte om 90,7 mill. kroner i 2017, og 78,7 mill. kroner i 2018. Antall prosjekter som fikk tildelt midler, sank fra 36 til 30. Det ble tildelt midler for å gi tilbud til 867 deltakere, det vil si til 117 færre deltakere enn året før. Reduksjonen kan skyldes at IMDi, basert på at bevilgningen var redusert i *forslaget* til statsbudsjett for 2018, rådet en del kommuner til å fase ut prosjektene sine. Da

statsbudsjettet ble vedtatt, var imidlertid bevilgningen økt. De gjennomsnittlige midlene per prosjekt og per deltaker, økte dermed betraktelig i 2018.

Kunnskapsoppsummeringen av Jobbsjansen 2005-2016 (Lerfaldet m.fl. 2017b) trakk fram faktorer som IMDi har vektlagt i vurdering av søknader de siste årene. Solide prosjekter med gode resultater, og prosjekter som driver metodeutvikling, ble prioritert. Dessuten ble forankring hos kommuneledelsen og samarbeidsparter, samt størrelsen på kommunenes egenfinansiering, vektlagt. Det er med andre ord flere ulike aspekter ved søknadene som blir vurdert og prioritert.

Analysen av tilskuddsprotokollen for del A viser at det også innen denne delordningen er store variasjoner i prosjektenes egenfinansiering per deltaker, og i tildelte midler.

Oppsummert kan vi si at aktiviteten i del A har gått ned fra 2017 til 2018, og at prosjektene har hatt mer midler til rådighet per deltaker i inneværende år enn tidligere. Videre finner vi at balansen mellom statlige og kommunale midler i det enkelte prosjekt framstår svært ulik, og den omtalte økningen i midler per deltaker er skjevt fordelt mellom prosjektene. Vi tar sikte på å se nærmere på årsakene til disse variasjonene videre i evalueringen.

Oppsummering på tvers av Jobbsjansens delordninger

Overordnet sett er det en betydelig aktivitetsøkning i del B og C fra 2017 til 2018, mens aktiviteten i del A er redusert. Aktivitetsøkningen i del B og C skyldes dels økt statlig bevilgning, men i stor grad også at fylkeskommuner og kommuner har økt sin egenfinansiering betydelig. Det kan tyde på at søkerne i del B og C har egeninteresse av å etablere prosjekter for å gi hhv. mer grunnskole til innvandrerungdom og et fjerde år til deltakere i introduksjonsprogrammet.

Reduksjonen i del A kan henge sammen med at flere prosjekter ble forespeilet å måtte avslutte aktiviteten som følge av at den økonomiske rammen i forslag til statsbudsjett, var redusert fra året før. Da budsjettet ble vedtatt, hadde imidlertid rammen økt sammenlignet med 2017. Det ble da langt mer midler til rådighet per deltaker i del A i 2018 enn det var i 2017.

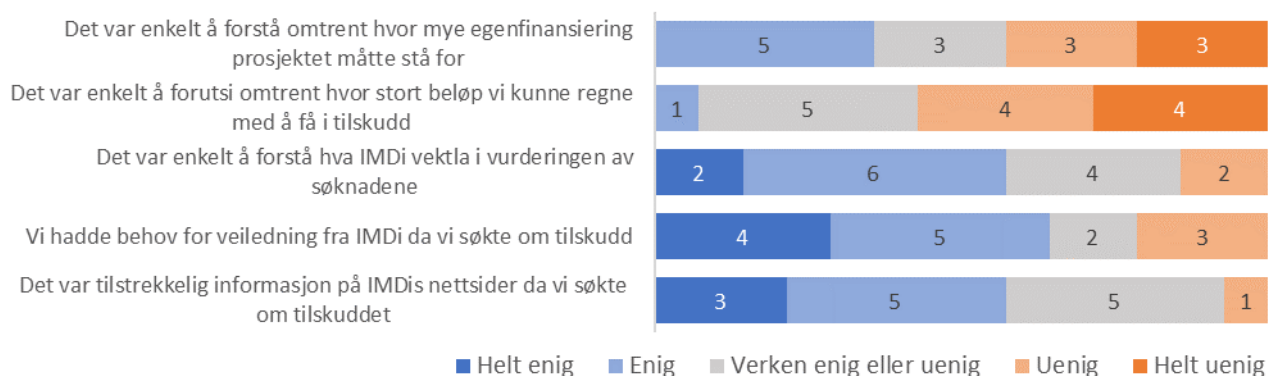
Analysene av tildelingsprotokollen for hver av delordningene, viser betydelige variasjoner i hvilket beløp det er søkt om, hvor mye søkerne bidrar med i egenfinansiering og hvor store beløp de får tildelt. Vi finner ingen tydelige mønstre som tilsier at høy egenfinansiering medfører høyt tildelingsbeløp fra IMDi.

Hvordan opplever prosjektlederne søknads- og tildelingsprosessen?

Når vi nå har redegjort for våre vurderinger av tildelingskriteriene og de variasjonene som kjennetegner tildelingene av midlene i Jobbsjansen, vil vi gå videre til å presentere hvordan prosjektlederne i de tre delordningene har svart på konkrete spørsmål om søknadsprosessen. Resultatene presenteres i figurene under.

Del B: Figur 6.1 presenterer svar fra prosjektledere i delordning B.

Figur 6.1: Del B: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om søknadsprosessen? (N=14)

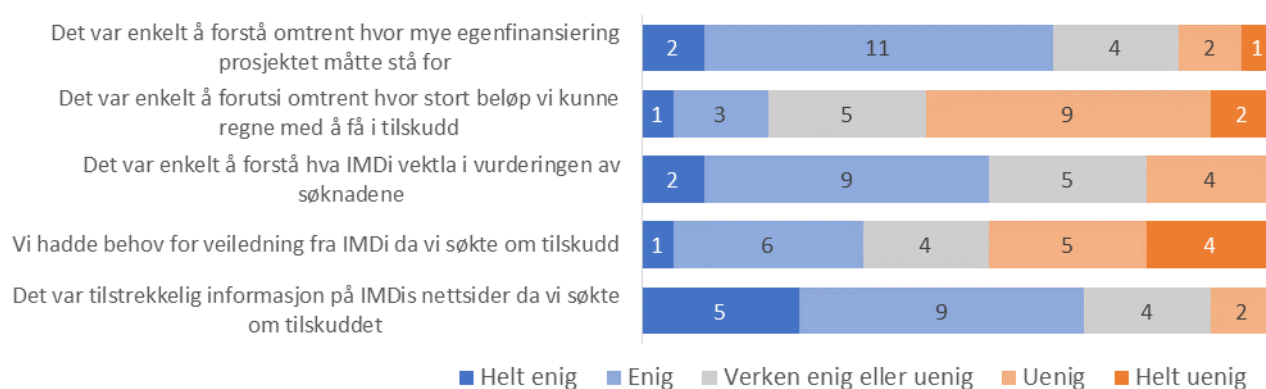


Et hovedtrekk ved resultatene er variasjonene i hva prosjektlederne har svart. Majoriteten opplever at det har vært tilstrekkelig informasjon om tilskuddsordningen på IMDis nettsider, og at det er enkelt forstå hva IMDi har vektlagt i vurdering av søknaden. Samtidig er det forholdsvis mange som har svart annerledes, og et stort flertall hadde behov for veiledning da de søkte om tilskudd.

Når det gjelder informasjon om de økonomiske sidene, er tendensen motsatt. Majoriteten synes ikke det var enkelt å forutsi hvor stort beløp de kunne regne med å få i tilskudd mens det er omtrent like mange som er enig og uenige i at det var enkelt å forstå hvor mye egenfinansiering prosjektet selv måtte stå for.

Del C: Figur 6.2 presenterer vi hva prosjektlederne for C-prosjektene svarte på utvalgte spørsmål om søknadsprosessen.

Figur 6.2: Del C: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om søknadsprosessen? (N=20)

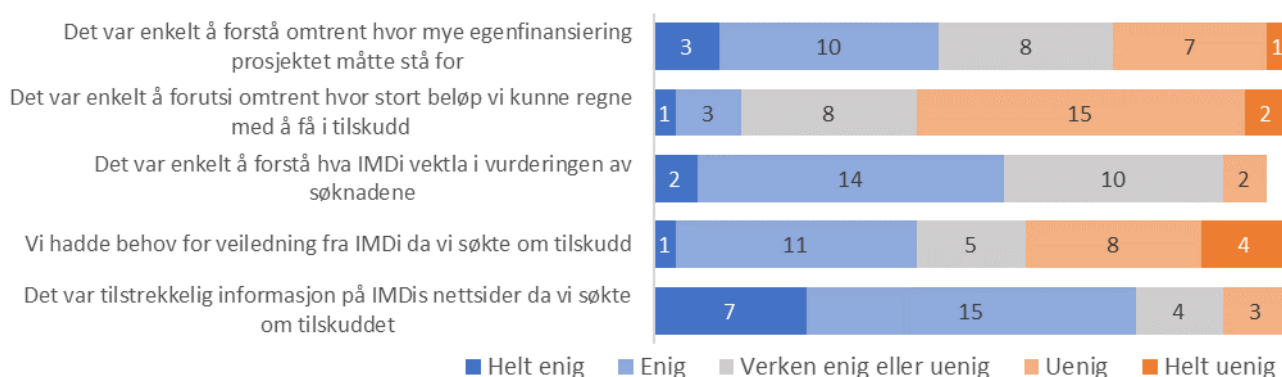


Resultatene viser at majoriteten av prosjektlederne mener at informasjonen som ble gitt på IMDis hjemmesider var tilstrekkelig, og hadde ikke behov for veiledning da de søkte om tilskudd. Samtidig er det stor variasjon i hva prosjektlederne svarte på spørsmålet om behov for veiledning; 7 av 20 hadde et slikt behov.

Videre mener flertallet av prosjektlederne for del C at det var enkelt å forstå hva som ble vektlagt i søknaden og å forstå omtrent hvor mye egenfinansiering de selv måtte stå for. Derimot tyder resultatene på at det var stor usikkerhet rundt hvor mye prosjektene kunne regne med å få i tilskudd.

Del A: Figur 6.3 viser svarene for prosjektledere i del A.

Figur 6.3: Del A: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om søknadsprosessen? (N=28/29)



Resultatene for del A er at et stort flertall mener informasjonen på IMDis nettsider var tilstrekkelig i søknadsfasen, og syns det er lett å forstå hva som vektlegges i vurdering av søknadene. Videre er det også i denne delordningen, som i del C, stor variasjon i hvorvidt det er behov for veiledning i søknadsprosessen. I del A er det like mange som er enige som uenige i at de trengte veiledning.

Majoriteten forstår omtrent hvor mye egenfinansiering de må stå for, men her er det også et betydelig antall som syns det er uklart. Det er dessuten et flertall som ikke syns det er enkelt å forutsi hvor stort beløp de kan regne med å få i tilskudd.

IMDis oppfølging og kontroll av prosjektene

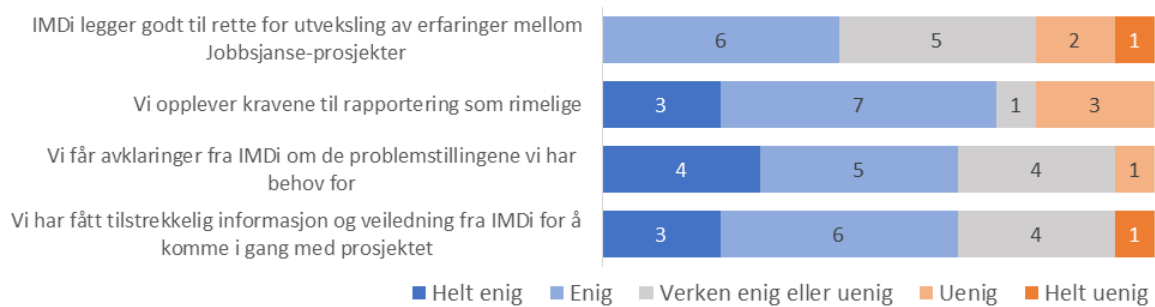
Statlige tilskuddsordninger skal i tråd med reglement for økonomistyring i staten, ha regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildelingen. For tilskuddsmottakere fungerer disse som *betingelser* for tildeling og vilkår for utbetaling av tilskudd, og vil som oftest være forhold de må opplyse om i søknad eller i senere rapportering. Oppfølgings- og kontrollelementene inngår i tilskuddsregelverket, men også det enkelte vedtaket om tilskudd kan inneholde vilkår knyttet til oppfølging og kontroll. Disse forholdene vil inngå som rapporteringskrav til tilskuddsmottakerne.

Utover disse mer tekniske begrunnelsene for oppfølging og kontroll, vil dialog og samarbeid mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottakere kunne bidra til bedre måloppnåelse av ordningens formål. I Jobbsjansen er dette perspektivet vektlagt. I alle delordningenes rundskriv finnes det bestemmelser om at fylkeskommuner og kommuner som får tilskudd, skal delta i formidling av erfaringer og resultater overfor andre aktører på integreringsfeltet, og bidra i evaluering av ordningen. I rundskrivet for del A heter det dessuten at bidrag til kunnskapsutvikling skal skje i samarbeid mellom IMDi og kommunene, og at kunnskapen skal ha overføringsverdi.

Videre skal vi vise hvordan prosjektledere i Jobbsjansen 2018 har svart på påstander om IMDis oppfølging og krav til rapportering.

Del B: Figur 6.4 presenterer resultater fra prosjektledere i del B.

Figur 6.4: Del B: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om prosessen etter at dere fikk innvilget tilskudd? (N=14)

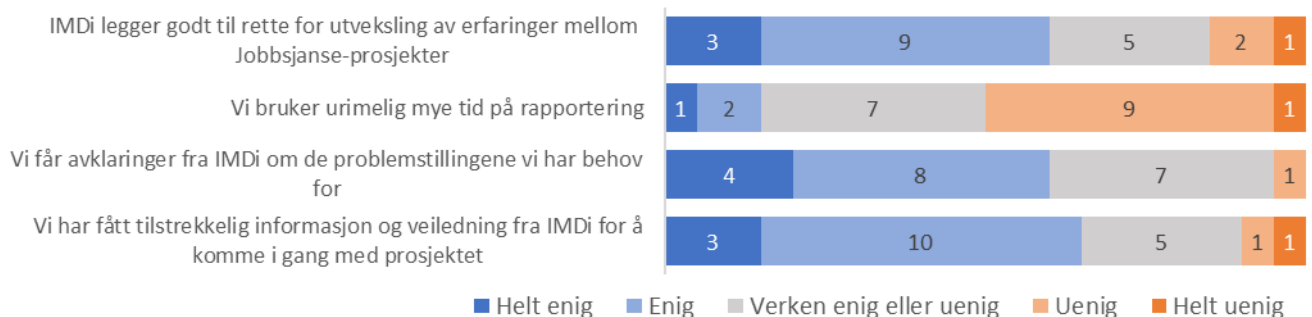


Flertallet av prosjektlederne opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon, veiledning og avklaringer om prosjektet fra IMDi. Det store flertallet opplever også rapporteringskravene som rimelige.

Når det gjelder IMDis arbeid med å legge til rette for utveksling av erfaringer, er færre enige i det. Det er et markant lavere resultat enn på de andre spørsmålene om IMDis oppfølging, og tyder på at det kan være et forbedringspotensial her. Det er mulig det henger sammen med at spørreundersøkelsen ble gjennomført på et tidspunkt da det var lenge siden det hadde vært noen nasjonal samling i del B, men det kan også tenkes at prosjektlederne synes det er for lite med én felles samling per år.

Del C: Figur 6.5 presenterer resultater fra prosjektledere i del C.

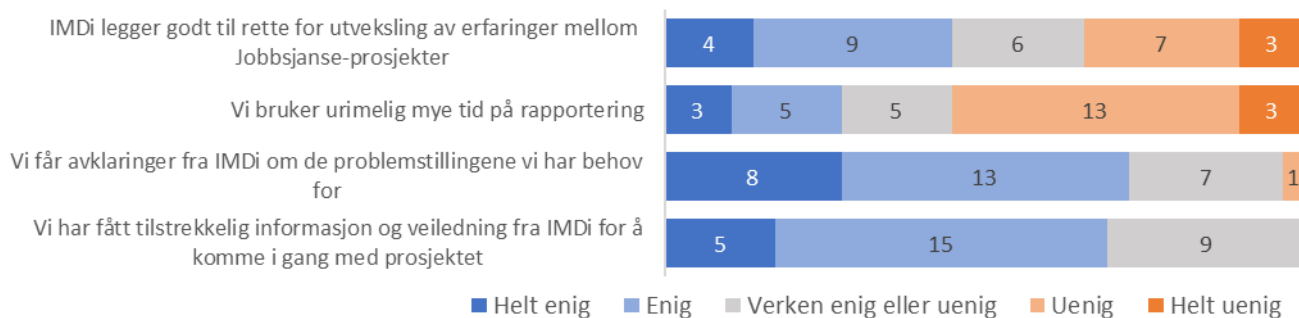
Figur 6.5: Del C: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om prosessen etter at dere fikk innvilget tilskudd? (N=20)



Hovedtrekket i resultatene for del C er at prosjektlederne stort sett er fornøyde med IMDis oppfølging. Flertallet er enige i å ha fått tilstrekkelig informasjon og veiledning for å komme i gang med prosjektet, og mener de har fått de avklaringer de har hatt behov for. De fleste mener også at IMDi legger godt til rette for utveksling av erfaringer mellom prosjektene, og de er mer fornøyde enn prosjektlederne i del B. Prosjektlederne synes heller ikke at rapporteringen tar urimelig mye tid. Til tross for at flertallet er enig i påstandene, er det verdt å merke seg at en betydelig andel har brukt kategorien «verken enig eller uenig», og det kan tyde på at det er rom for å forbedre oppfølging av en del prosjekter.

Del A: Figur 6.6. presenterer resultater fra prosjektledere i del A.

Figur 6.6: Del A: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om prosessen etter at dere fikk innvilget tilskudd? (N=29)



Resultatene for del A viser at et stort flertall av prosjektlederne er fornøyde med IMDis informasjon, veiledning og avklaringer, og flesteparten synes heller ikke omfanget av rapportering er problematisk. Det er imidlertid noe mindre tilslutning til at IMDi legger godt til rette for erfaringsutveksling mellom prosjektene.

Oppsummering om forvaltningen av Jobbsjansen

Overordnet sett har vi pekt på at det er økende interesse og oppslutning om del B og C. Det synliggjøres gjennom at fylkeskommuner og kommuner bidrar med store beløp i egenfinansiering. Samtidig har antall søknader og deltakere i del A blitt redusert. Høyere bevilgning fra 2017 til 2018 kombinert med færre søknader og deltakere, medfører at midler per deltaker totalt sett har økt betydelig.

Funnene våre tyder på at informasjonen IMDi gir til søkerne kan bli bedre. Det gjelder særlig de økonomiske aspektene, for eksempel hvordan IMDi beregner tilskuddsbeløp. Funnet gjelder på tvers av ordningene, men det særlig innen ordning B at mer informasjon etterlyses. Prosjektlederne i del B hadde for eksempel behov for veiledning i søknadsprosessen, og nesten ingen syntes det var lett å forstå hva IMDi la vekt på i søknadsbehandlingen. Videre antyder funnene at det hadde vært nyttig med mer erfaringsutveksling i del B, men mange prosjektledere er også tilfredse med det IMDi gjør for å tilrettelegge for kunnskapsdeling på tvers av prosjekter.

En skulle tro at de samme utfordringene rundt mangelfull informasjon også gjaldt for ordning C, siden den ble etablert samtidig med ordning B. Prosjektlederne er likevel mer fornøyde med informasjonen de får enn i del B, og har mindre behov for veiledning. Vi tror det kan være flere årsaker til det. For det første kjenner kommunene IMDi mye bedre enn det fylkeskommunene gjør, og de samhandler allerede med IMDi om introduksjonsprogrammet, som del C er tett knyttet til. Mange kommuner har også erfaring med prosjekter i del A. Videre er signalene om *størrelsen på egenfinansieringen* tydeligere i rundskrivet for C enn for de to andre ordningene, ettersom det er spesifisert at kommunene kan søke om dekning av prosjektleder/-programrådgiverstilling og dekning av deltakerstønad inntil 1G (av 2G).

I ordning A er det minst behov for mer informasjon og veiledning, men heller ikke her synes prosjektlederne det er lett å forstå hvor mye de kan regne med å få tildelt. Vi merker oss også at selv om mange av prosjektene har fått tilskudd gjennom flere år, oppgir mange at de fremdeles har behov for veiledning i søknadsprosessen.

Prosjektlederne i alle delordningene er fornøyde med den hjelpen de får fra IMDi underveis i prosjektet, men det er en svak antydning til at mer, og ikke mindre, erfaringsutveksling på tvers av prosjekter ville være nyttig. Når det gjelder rapportering, er det særlig i del A at prosjektledere synes de bruker i overkant mye ressurser på rapportering.

Forbedringspotensialet ligger primært i å forbedre rundskrivene, mens prosjektlederne er tilfredse med den oppfølgingen IMDi gir.

Del 2: Regulering av Jobbsjansen

I den første delen av dette kapitlet har vi vist flere sider av hvordan IMDi og søkerne av tilskuddet forholder seg til hvordan Jobbsjansen er utformet og forvaltet som tilskuddsordning. Mens kommuner må søke årlig for å igangsette kvalifiseringsprogrammer i Jobbsjansen, er en rekke andre sammenlignbare ordninger i stor grad lovregulert. Disse finansieres gjennom faste overføringer fra staten. Det gjelder for eksempel introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet.

Hvilken betydning har det at staten benytter en søkbar tilskuddsordning for å stimulere kommunene til å jobbe med Jobbsjansens målgrupper, som trolig ellers ikke ville fått et særskilt tilbud? Hvilke fordeler og ulemper har det? Påvirker denne formen for regulering hvordan arbeidet organiseres eller prosjektenes valg av innholdselementer og metoder? Styres disse kvalifiseringsprogrammene annerledes internt i den enkelte kommune enn det lovpålagte ordninger for liknende målgrupper gjør? Disse spørsmålene skal vi konsentrere oss om i denne andre halvdel av kapitlet. Vi tar kun for oss del C og A, som kommunene kan søke på, fordi det er kommunene som også tilbyr introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet.

Liknende kvalifiseringsprogrammer – ulike reguleringsregimer

For å diskutere disse spørsmålene, er det mest nærliggende å sammenligne Jobbsjansen med kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsprogrammet. Det er både forskjeller og likheter mellom målgrupper og innretningen på disse tre programmene, men utgangspunktet vårt er at likhetene er tilstrekkelige til å gi et meningsfullt utgangspunkt for en diskusjon om forskjeller i reguleringsregimene. Vi ser først på de viktigste forskjellene og likhetene mellom Kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen:

Målgruppene for de tre programmene er ulike, men en fellesnevner er at de retter seg mot personer utenfor arbeidsstyrken som enten mangler tilgang til, eller som strever med å få utbytte av, ordinære utdannings- og kvalifiseringstilbud. Målgruppene trenger med andre ord særskilte tilpasninger, og det er en sentral begrunnelse for at det er utviklet egne kvalifiseringsprogrammer rettet mot dem. Både Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet er bygd på introduksjonsprogrammet som modell, og det bringer oss videre til den neste likheten mellom de tre programmene: De skal være arbeidsrettede og individuelt tilpassede med tett oppfølging av hver deltaker. En tredje likhet mellom programmene er at programmene er på fulltid, og at deltakerne derfor får stønad mens de er i programmet for å kunne dekke alle de løpende utgiftene deltakeren måtte ha til et nøkternt forbruk.³²

³² Jf rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere; nr G-01/2016

Det sentrale i vår diskusjon er imidlertid at de tre kvalifiseringsprogrammene er ulikt regulert. I intervjuene med kommuner var det stort sett introduksjonsprogrammet informantene kjente til og kunne sammenligne med, og vi vektlegger derfor det i vår videre presentasjon.

- ◆ Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er lovfestet i Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Kommuner får tilskudd fra staten per person som omfattes av ordningen gjennom det såkalte integreringstilskuddet.
- ◆ Jobbsjansens del C og A er søkbare tilskuddsordninger med årlig tildelinger. Kommuner som faller inn under inngangskriteriene, kan årlig søke om prosjektstøtte for inntil tre år. IMDi innvilger kun støtte for ett år av gangen. IMDi kan signalisere at videreføring av støtte vil prioriteres for ytterligere ett eller to år, men årlig tildeling avhenger av bevilgningene i statsbudsjettet. I tillegg er det vanskelig for kommunene å forutse hvor stort årlig beløp de kan regne med å få.

Både introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet er rettighetsfestet for de personene som lovene omfatter, og det er den enkelte kommune som personene er bosatt i, som er forpliktet til å innfri rettighetene. Slike lov- og forskriftsreguleringer kan betegnes som et hardt styringsvirkemiddel. Kommunene kan ikke velge vekk forpliktelsene. På den andre siden står kommunen forholdsvis fritt når det gjelder hvor mye midler som settes av til disse ordningene, og til å innrette ordningene slik de ønsker, så lenge regelverkets bestemmelser og intensjon overholdes. Vi vet at det er store forskjeller i kommunenes innretning av, og utgifter til introduksjonsprogrammet, og at kommunene har svært varierende måloppnåelse.³³ Det kan tyde på at kommunene ikke bare innretter programmene sine ulikt, men at de også prioriterer midlene forskjellig. Staten har flere virkemidler for å bedre dette, hvorav kommunens plikt til å føre interkontroll og det statlige tilsynet med at kommunen følger regelverket, er blant de mest sentrale. I tillegg kan det gjøres endringer i lov- og regelverk, og tilskuddet kan justeres for å treffe bedre.

Staten tar også i bruk mykere virkemidler, som å gi veiledning, kursing og faglige råd. Formålet er å påvirke kommunenes måte å arbeide på – og eventuelt til å omprioritere ressursene sine.

Søkbare tilskuddsordninger kan betegnes som mykere virkemiddel enn lovreguleringer, fordi det er frivillig for kommunene å søke om tilskuddsmidler, og dermed frivillig å underkaste seg de vilkårene som stilles for å få tilskudd. Samtidig er jo selve hensikten med en tilskuddsordning at staten ønsker å få mottakerne/kommunene til å gjøre noe de ellers ikke ville ha prioritert. I en godt utformet og forvaltet tilskuddsordning, er det derfor en god balanse mellom insentiver, føringer og krav. Ordningen skal for det første tiltrekke seg søkere, og for det andre stimulere og styre søkerne til å ta de riktige grepene og bruke midlene på de aktivitetene som enklest og mest effektivt realiserer målene med ordningen.

Fordeler med midlertidighet

De tilskuddsfinansierte aktivitetene gjennom Jobbsjansen er midlertidige, med mindre kommunen velger å videreføre aktivitetene etter at tilskuddet faller bort. Våre informanter ser både fordeler og ulemper med midlertidigheten.

³³ Djuve, Kavli, Sterri og Bråten (2017).

For det første har svært mange av informantene poengtert at de jobber mer fokusert og målrettet i et prosjekt enn i ordinær drift. Som det neste sitatet viser, er én av driverne for å jobbe fokusert og målrettet, at det er en risiko for at støtten ikke videreføres:

«Det å drive det som et prosjekt, da man er «på». Man må evaluere og vise til resultater hele veien. Vi sender statusrapport og årsrapport og individrapporter... Vi må vise til kontinuitet og helst framgang hele veien. (...) [Forventningene] kommer primært fra IMDi. Man skal ha høy måloppnåelse, og vi ser jo at andre Jobbsjanseprojekter blir lagt ned.»

Betydningen av å jobbe prosjektbasert ble også trukket fram i kunnskapsoppsummeringen. (Lerfaldet m.fl. 2017b) Informanten trekker fram at IMDis tette oppfølging av prosjektene har betydning for arbeidet. Andre drivere som blir trukket fram, er at medarbeiderne får et større eierskapsforhold til midlene og resultatene når arbeidet organiseres om et prosjekt. I flere av kommunene fortelles det om engasjerte medarbeidere som strekker seg lengre enn ellers for å imøtekomme deltakernes behov.

Et annet poeng som trekkes fram, er at metode- og tjenesteutvikling i større grad prioriteres i midlertidige og eksternt finansierte prosjekter enn i ordinær drift. I én av casekommunene var det særlig framtreddende at midlertidige prosjektmidler, og i særlig grad Jobbsjansen, helt bevisst ble brukt til å prøve ut arbeidsmåter, metoder og konsepter som skulle implementeres i ordinær drift og overfor flere målgrupper. Tilbudet deltakerne i dette A-prosjektet fikk, var nesten helt likt som det deltakerne i introduksjonsprogrammet fikk, både når det gjaldt typen tiltak og oppfølging. I denne kommunen mente informantene at metodeutvikling var vanskelig å få tid til innenfor ordinære budsjetter og tjenester, fordi det er mer detaljerte krav og faglige føringer som skal følges i lovpålagte, rettighetsbaserte tjenester. For denne kommunen var derfor én av de to viktigste gevinstene av tilskuddet at de fikk litt ekstra kapasitet til å drive strategisk metodeutvikling og innovasjon, som de i mindre grad ville ha prioritert i ordinær drift. Den andre gevinsten var at de kunne gi et tilbud til en målgruppe de ellers ikke ville ha prioritert.

Vi fant imidlertid et annet interessant perspektiv i en annen casekommunen som har både A- og C-prosjekt. Betydningen av begge disse Jobbsjanseprojektene var, ifølge en sentral informant, at kommunen kan tilby deltakerne *et mer omfattende tilbud* enn de ellers gjør. Han sa:

«Jeg tenker at hver gang det er en utlysning [i Jobbsjansen] eller andre SE-prosjekter [som vi kan søke på], så er det en mulighet til å få til ting vi allerede vet fungerer. Tett oppfølging og mål, det har effekt. Så da vi satte i gang Jobbsjansen del A, og del C nå, så jobber vi jo på denne måten som vi vet fungerer, og vi tror jo at vi skal greie å oppnå resultater.»

Det interessante i dette sitatet er at informanten gir uttrykk for at det er like viktig å ha nok ressurser til å gjøre det de allerede vet virker, enn å utvikle nye tilnærminger. Det er et helt annet perspektiv enn i den førstnevnte kommunen.

I en tredje kommune, der NAV har ansvar for et C-prosjekt, ble det trukket fram at prosjektet har ført til at NAV tenker annerledes om utdanning enn tidligere:

«Det har hjulpet oss til å se skole som et tiltak, og det er vi ikke vant til, eller har hjemmel for, i NAV. (...) [Uten tilskuddet] hadde de [tidligere

introduksjonsdeltakere] vært på sosialhjelp og med et regelverk som sier at det ikke er lov å bruke skolegang. Vi hadde ikke vært der vi er nå, uten Jobbsjansen, og vi er bekymret for hva som skjer uten en fast ordning. Så er det vanskelig å måle effekten, for først må de bli ferdig med skolen og deretter komme i jobb – det vet vi ikke før om fem år. Vi har en egen veileder i NAV som jobber med de som går på skole, så på en måte har vi begynt med et 5. år.»

I flere andre kommuner pekes det på at NAV i liten grad er villig til, eller har rom for, å tilby sine brukere tilbud om ordinær utdanning. Det at NAV likevel gjennom et prosjekt kan prøve ut dette virkemiddelet, utgjør dermed en mulighet de etter all sannsynlighet ellers ikke ville ha prioritert. I kommunen det vises til i dette siste eksempelet, har de bevisst økt bruken av ordinær utdanning, og bedt fylkesmannen om en vurdering av om dette er noe de har anledning til innenfor lovverket.

De tre eksemplene illustrerer flere poenger. For det første ser vi at hvorvidt tilskuddsmidler gjør at deltakerne får et bedre tilbud enn deltakere i ordinære tjenester gjør, varierer. For det andre, illustrerer et av eksemplene at prosjektmidler betyr at tjenestene kan jobbe med utvalgte grupper slik de fra et faglig perspektiv *ønsker* å gjøre også i ordinære tjenester, men som de ikke får til innenfor budsjettene sine. For det tredje kan tilskuddsmidler gjøre at ordinære tiltak blir brukt i nye settinger – som at NAV gjør seg flere erfaringer med å bruke ordinær utdanning som et tiltak.

Ulemper ved midlertidighet

På samme tid som informantene var opptatt av de mange fordelene ved prosjektbasert virksomhet, blir også midlertidigheten trukket fram som noe av det mest negative. Ulempene handler først og fremst om uforutsigbarhet; om hvorvidt de får støtte, hvorvidt de får tildelt det beløpet de har budsjettet og planlagt for, og i hvor mange år de kan regne med å få støtte. Flere informanter forteller at de opplever at tildelingen nesten alltid er lavere enn det de har søkt om. Det medfører merarbeid ved at de må endre prosjektplanene etter tildeling – og i noen tilfeller trekkes rett og slett søknaden. En av informantene med flerårig støtte fra IMDi, fortalte følgende:

«Vi har et veldig kostbart prosjekt, og vi har tenkt på [budsjettet for] hva vi må ha for å kunne drive det. I fjor fikk vi mye mindre enn det vi søkte om, og det var... altså, hadde jeg hatt en annen leder, så hadde vi droppet prosjektet. Det [å drive Jobbsjanseprosjekter] krever at man har en solid økonomi. Det er litt uforutsigbart, og vi måtte kutte på antall deltakere. Vi er avhengig av å få det vi trenger.»

I prosjektet som denne informanten jobber i, bidrar kommunen med en forholdsvis høy egenandel til prosjektet. Sitatet illustrerer at prosjektenes eksistens er sårbare, og at lederforankring er avgjørende.

Et annet forhold som ble trukket fram i både intervjuer og spørreundersøkelse, er at tidspunktet for tildeling er utfordrende både for kommunens planlegging og implementering av prosjektet. I sitatet over, framgår det at da kommunen fikk tildelt et lavere beløp enn kommunen hadde søkt om, stod prosjektet i fare. De løste det imidlertid ved å kutte i antall deltakere. Forhåpentligvis gjaldt det deltakere som ennå ikke var rekruttert inn i prosjektet, men det generelle poenget er likevel at denne typen uforutsigbarhet kan medføre at prosjektene tar uhensiktsmessige valg. I én av casekommunene begynner de å utfase deltakere i november, fordi de ikke vet om de får videreført prosjektmidler før tidligst i mars året etter.

Uforutsigbarheten påvirker også rekruttering av ansatte. I flere kommuner er det vanlig å utlyse en eller flere midlertidige prosjektstillinger for å bemanne prosjektet, men flere erfarer at prosjektmedarbeiderne ikke ønsker å jobbe i midlertidige og usikre stillinger, over lengre tid. Det kan føre til at kommunen mister engasjerte og flinke medarbeidere – og noe av den kunnskapen prosjektet har produsert. I ett av prosjektene fortalte prosjektleder at hun har halvårslige kontrakter med kommunen, og i dette prosjektet har det vært flere prosjektledere i løpet av de årene de har fått tilskuddsmidler. En av casekommunene hadde imidlertid løst dette problemet ved å gi prosjektstillinger til medarbeidere som er fast ansatt i andre programmer i kommunen, f.eks. introduksjonsprogrammet, og heller fylle stillingene i ordinære tjenester med midlertidig ansatte. På den måten kunne kommunen beholde kompetansen, og redusere risikoen dersom de ikke lenger skulle få tildelt midler. Det har også blitt påpekt at prosjektarbeid kan gjøre kommunen til en attraktiv arbeidsplass for nye medarbeidere. Poenget her er at i et arbeidsgiver- og tjenesteperspektiv finnes det både positive og utfordrende sider ved det å ha midlertidige prosjekter, men at det finnes organisatoriske grep som øker gevinstene og reduserer problemene.

Oppsummert kan vi slå fast at den midlertidigheten som følger av tilskudsfinansieringen, har både positive og negative følger for formålet med Jobbsjansen. Mer fokusert og målrettet arbeid, der det prøves ut nye metoder og arbeidsmetoder, er goder som får høyere prioritet i prosjektbasert og midlertidig arbeid enn i ordinære tjenester. På motsatt side er det utfordrende for kommunene å ikke kunne drive prosjektet for mer enn et år om gangen, og det er lite effektivt for kommunene å revidere prosjektplaner og budsjetter dersom de ikke får tildelt det beløpet prosjektplanene bygger på. For kommuner som allerede har et Jobbsjanse-prosjekt, kan uforutsigbarheten og risikoen med at kommunene må nedskalere prosjektet eller selv bidra med større egenandel enn planlagt, redusere lyst til å søke i det hele tatt. Det går ikke nødvendigvis ut over målgruppene, men som beskrevet finnes det eksempler på at deltakere skrives ut av programmet tidligere enn ønskelig fordi kommunen er usikker på om de statlige midlene videreføres. Vi har ikke forutsetninger for å vurdere hvorvidt disse praksisene er utbredte.

Kommuner kan velge bort Jobbsjansen

Dagens regulering av Jobbsjansen gir kommunene mulighet til å prioritere en målgruppe, eller metode- og tjenesteutvikling, som de ellers ikke ville gjort. Men det betyr også at noen kommuner helt bevisst lar være å søke om Jobbsjansemidler, fordi de har andre prioriteringer. Det fører til at Jobbsjansens målgrupper i disse kommunene ikke får det tilbudet de kunne fått i en annen kommune eller dersom ordningene var lovpålagte og finansiert på andre måter.

Blant våre caseprosjekter fant vi flere eksempler som illustrerer hvordan kommuner velger bort Jobbsjansen.

I én av casekommunene førte nedgangskonjunktoren i 2014-15 («oljekrisen») til at mange flere søkte om sosialhjelp. Blant disse er det en del med innvandrerbakgrunn. En av informantene vurderte at mange av dem ville ha behov for tettere oppfølging enn det de har rett til innenfor NAVs ordinære system, og kommunen så seg derfor nødt til å se på muligheter for å prioritere særlige innsatser overfor disse. Da det etterhvert ble tydeliggjort at sosialhjelpsmottakere ikke lenger kunne være målgruppe for Jobbsjansen del A, var det enighet om både fra NAV og kommuneledelsens side at de skulle avslutte sitt A-prosjektet, og heller søke støtte fra andre tilskuddsmidler der de *kunne* jobbe med sosialhjelpsmottakere. En av informantene beskriver situasjonen slik:

«Jeg kan si litt om Jobbsjansen del A først. Det var det første prosjektet der vi hadde fokus på flerkulturelle, og gjennom prosjektet utviklet vi en forståelse for at det er et eget fagfelt. Vi stilte noen spørsmål om det bare er språk som er barrieren for at de strever med å komme i jobb og med andre ting i hverdagen, eller om det er andre ting også. Vi kjørte en runde på det. (...) Men IMDi sa nei til å inkludere sosialhjelpsmottakere i JS, og det ble helt håpløst – det var de som trengte hjelp fra oss. Vi var en av kommunene som ble hardest rammet av oljekrisen, og hadde mange på sosialhjelp. Vi kunne ikke da gå og lete etter andre brukere når vi hadde så mange med sosialhjelp som trengte oss. Så det var helt uaktuelt for oss å fortsette.» (Prosjektleder)

For denne kommunen medførte endringen med at det ikke lenger var anledning til å innlemme sosialhjelpsmottakere i prosjektet, at kommunen valgte å la være å søke om midler i del A fra og med 2017. For dem var det viktigere å finne en løsning for de mange brukere, også minoritetsspråklige, som etter nedgangskonjunkturen ble avhengig av sosialhjelp, enn å jobbe med hjemmeværende kvinner som ikke levde på sosialhjelp. Kommunen valgte i stedet å søke midler i en annen statlig ordning, der de får mulighet til å jobbe med den gruppen de mener det er mest behov for å jobbe med.

Et annet eksempel på en tilsvarende problemstilling, er fra en annen casekommunen som har hatt C-prosjekt. Kommunen har valgt å avslutte C-prosjektet i 2018. Kommuneledelsen ønsker å redusere antallet deltakere som tar et tredje år i introduksjonsprogrammet, og satse mer på at deltakerne kommer i arbeid etter to år. Dermed blir det for få deltakere som eventuelt får et tredje år – og kommunen har ikke grunnlag for å få støtte til det fjerde året gjennom Jobbsjansen del C. Slik denne kommunen oppfatter Jobbsjansen del C, er balansen mellom krav til egenfinansiering og størrelsen på tilskuddet for dårlig til at kommunen prioriterer de utgiftene de selv må ta på seg.

Prosjekter brukes for å forankre integreringsarbeidet internt

Et av spørsmålene vi har undersøkt er om ledere – enten det er enhetsledere eller kommuneledere – er mer eller mindre opptatt av resultater og måloppnåelse i prosjekter enn i lovregulerte ordninger. Tendensen i våre casekommuner er at der kommuneledelsen generelt følger resultatutviklingen på integrerings- og sosialfeltet tett, inkluderes oppfølging av Jobbsjansen i dialogen. I kommuner der det er mindre dialog om resultater mellom tjenester og kommuneledelsen generelt, er det ikke noe mer interesse for Jobbsjansen enn ordinære tjenester.

Vi fant imidlertid flere eksempler på at tjenestene bruker Jobbsjanseprosjektet, eller andre eksternt finansierte prosjekter som KUM, som en måte å synliggjøre integreringsarbeidet overfor egen ledelse på. Gode prosjektresultater ble med andre ord brukt som et virkemiddel for å sikre, eller øke, forankringen av feltet hos lederne. I kommuner der integreringsfeltet har en forholdsvis god lederforankring var det en måte å holde trykket mot ledelsen oppe på. For prosjekter med mindre ledelsesforankring, kan denne strategien være enda viktigere. Det følgende sitatet beskriver godt hvordan én av informantene våre, en enhetsleder, brukte midlertidige prosjekter for å få lokalpolitikere til å prioritere videre satsning innenfor kommunens egne budsjetter:

«Da kan jeg jo si at vi har faktisk videreført noe fra andre prosjekter. Vi har hatt KUM-midler noen år, og brukte det på å gjennomføre en helsefagklasse. De [deltakerne] er lærlinger nå i år, men prosjektet er avsluttet. Erfaringene fra det

prosjektet, det dro vi videre med: [å forsøke å etablere] en byggfagklasse. Da laget vi en politisk sak på det, og satte opp budsjett med hva det ville koste, som bygde på samme lesten som den klassen som ble etablert med KUM-midlene. Og det fikk vi! Det synes de [politikerne] var en kjempegod investering, eller bruk av integreringsmidlene, da. Så da implementerte vi det. Det er sånn man må jobbe, i alle fall hvis jeg skal ha noe mer midler. (...) Det er ikke tilfeldig at vi gikk for byggfag, for vi har snakket med opplæringskontoret og fylkeskommunen og NAV, om hva er det behov for. Så det var ikke tilfeldig. (...) De må ha fagbrev for å få varig jobb. Da har vi dratt erfaringene [fra KUM-prosjektet] videre, og KUM-midler brukes ikke inn i byggfagklassen.»

Selv om eksempelet gjaldt KUM- og ikke Jobbsjansemidler, er poenget det samme; strategisk bruk prosjekterfaringer kan sammen med et grundig forarbeid bidra til økt oppmerksomhet – og mer midler – til nødvendige innsatser i det lokale integrerings- og kvalifiseringsarbeidet. Eksempelet illustrerer også at der interessen – og kanskje også lederforankringen av arbeidet, er svak, kan tjenestene spille en rolle for å øke oppmerksomheten om integreringsarbeidet.

Oppsummering

I denne andre delen av kapittelet har vi tatt for oss ulike synspunkter på, og konsekvenser av, at kommunene stimuleres til å tilby kvalifiseringsprogrammer for enkelte målgrupper gjennom en søkbar tilskuddsordning. Et sentralt funn er at blant casekommunene våre, varierer det hvorvidt deltakere i Jobbsjansen får et likt eller et bedre tilbud enn liknende målgrupper i rettighetsbaserte kvalifiseringsprogrammer.

Et annet interessant funn er knyttet til hvilke muligheter og begrensninger som ligger i det at støtten er *tidsbegrenset* og *midlertidig*. Det vi fant, var at det har både fordeler og ulemper. For det første stimulerer midlertidigheten kommunene til å gjøre noe de ellers ikke ville ha prioritert, men det varierer hva det er. Vi har funnet eksempler på kommuner der det utvikles eller prøves ut noe nytt, kommuner der det prioriteres å jobbe tettere med målgrupper som ellers ikke ville fått et slikt tilbud (uten at metodikken i seg selv representerer noe nytt), og kommuner der NAV tar i bruk ordinær utdanning overfor målgrupper de vanligvis ikke tilbyr dette.

Videre trekker mange fram at midlertidigheten gjør at de jobber mer målrettet. Det skyldes flere forhold, men en av driverne er vissheten om at prosjektet kanskje ikke videreføres uten gode resultater. Informantene våre fortalte at det ikke var egen kommuneledelse som var opptatt av å sikre videreføring, men IMDi og dem selv. Av de mer positive drivkreftene, ble det pekt på at egne prosjektmidler og færre detaljerte krav til tilbudet, stimulerer til kreativitet, engasjement og et ønske om å lykkes både på deltakernes og egne vegne.

Midlertidigheten medfører imidlertid også økt usikkerhet, primært om prosjektet videreføres med den rammen kommunen mener er nødvendig. Mens noen mener dette gjør det vanskelig å rekruttere og beholde kompetanse, har andre kommuner valgt å bruke faste ansatte i prosjektstillingene og midlertidig ansatte i de ordinære tjenestene. Kommunene kan altså selv minske noe av konsekvensene ved usikkerheten.

Usikkerheten knyttet til midlertidighet forsterkes av at det tar lang tid å få svar på tilskuddssøknaden, og flere tar opp at de sjelden vet hvor stor tildeling de får – utover at de alltid får mindre enn de søker om. Denne usikkerheten kunne vært redusert med kjente beregningsregler for tildeling av midler, og raskere svar på søknaden. Her er det med andre ord IMDi som kan bidra til å redusere konsekvensene av usikkerheten. Funnene tyder med andre ord på at fordelene kan forsterkes og ulempene dempes.

Bevissthet om hvilke fordeler og ulemper kommunene opplever ved tilskuddsordningen, er viktig for å sikre fortsatt ønske fra kommunene om å søke tilskudd. Likevel følger det av at Jobbsjansen er en tilskuddsordning som kommuner kan *velge* å søke på, at de også kan velge å prioritere andre målgrupper og andre tilskuddsmidler. Som vi viste i første del av kapitlet, har omfanget av søknader gått ned i del A, og blant våre casekommuner har vi funnet flere eksempler på at kommuner har valgt bort å søke midler både i del A og i del C. Det handlet om at kommunene ønsket å prioritere innsatsen sin overfor andre målgrupper, særlig sosialhjelpsmottakere, framfor å buke energi på målgrupper de ikke har et lovpålagt ansvar for. IMDi og departementet må hele tiden sørge for at innretningen og forvaltningen av ordningene er attraktive nok til at mange kommuner tar seg tid til å søke, selv om de risikerer å ikke få tilslag eller det beløpet de søker om.

Som vi pekte på i kapittel 5, er det variasjoner i hvor interessert kommuneledelsen er i integreringsfeltet generelt og i Jobbsjansen spesielt. I dette kapitlet har vi trukket fram betydningen av kommunens ledelse for å sikre egenfinansiering. I den sammenheng er det interessant at i noen av casekommunene våre ble vellykkete prosjekter brukt for å øke ledelsens kunnskap om behovene på integreringsfeltet, og hva man får til når man bruker ressurser på riktig måte. Dette gjaldt kommuner der informantene var opptatt av at de ikke fikk tilstrekkelige midler til introduksjonsprogrammet, og der oppgaver på integreringsfeltet konkurrerte om midler med andre viktige oppgaver i kommunene. Hvorvidt dette er en strategi flere enhetsledere bør benytte, er vanskelig å vurdere.

Kapittel 7 - Overordnet diskusjon

I dette kapittelet oppsummerer vi de viktigste funnene om hver av Jobbsjansens delordninger. Basert på den kunnskapen vi har til nå, gir vi våre vurderinger av hvordan delordningene hver for seg og samlet ser ut til å fungere som kvalifiseringsprogram for målgruppene. I forlengelsen av dette diskuterer vi hvordan Jobbsjansen fungerer som tilskuddsordning, og hvordan IMDis forvaltning påvirker prosjektene. Diskusjonen settes også i sammenheng med de foreslåtte endringene av Jobbsjansen.

7.1 Mer grunnskole til innvandrerungdom

Høyt frafall i videregående opplæring er en stor samfunnsutfordring for Norge, selv om man nå ser noen tegn til at gjennomføringsgraden øker. Frafallet er særlig stort blant innvandrerungdom. Kombinasjonsklassene som Del B bidrar til å etablere og videreutvikle, er et av flere tilbud som skal bidra til å bedre situasjonen.

Et tilbud i vekst som treffer bredt

Evalueringen tyder på at del B treffer et behov hos skoleeierne. Tilskuddet har ført til opprettelse av kombinasjonsklasser ved mange skoler i svært mange fylker, og i samarbeid med en rekke kommuner. Den store økningen i fylkeskommunenes egenfinansiering fra 2017 til 2018 viser at skoleeierne har vilje til å investere i tilbudet.

Et flertall av fylkene konsentrerer sitt tilbud ved et fåtall skoler og kommuner. Det tyder på at det er potensial for å utvide tilbudet. Vi vil tro at den foreslåtte økningen i bevilgning til del B i statsbudsjettet for 2019 vil føre til at det opprettes flere tilbud rundt om i landet.

Tilbudet gis til flere enn målgruppa for ordningen

Del B ser ut til å treffe et behov hos flere ungdommer enn de som faller innenfor ordningens målgruppe. De fleste deltakende skolene inkluderer elever som aldersmessig er i målgruppa for ordningen og som mangler grunnskolekompetanse, men ikke har rett til videregående opplæring. Disse elevene faller inn under kommunenes ansvarsområde. Begrunnelsene for å gi tilbudet til en så bred målgruppe, er at begge gruppene har like opplæringsbehov og utbytte av å være i et

norskspråklig miljø med ungdommer på egen alder. Det gir dessuten et større elevgrunnlag, som både kan øke kvaliteten på tilbudet og det enkelte tilbuds berettigelse.

I dag gis elever i aldersgruppen 16-24 år uten rett til videregående opplæring et grunnskoletilbud ved kommunale voksenopplæringssentre. At en del av disse nå innlemmes i kombinasjonstilbudene, tyder på at kommunene mener det er et godt tilbud – og kanskje et bedre tilbud enn de selv kan gi. Det kan videre tenkes at innlemming av de kommunale elevene gjør tilbudene mer kostnadseffektive. Det er med andre ord en rekke fordeler ved å innlemme flere elever i tilbudene, og dersom det faktisk fører til at flere gjennomfører videregående opplæring, er det positivt i et samfunnsperspektiv. Det vil også være helt i tråd med intensjonen med Jobbsjansen del B.

Våre data gir ikke svar på hvordan tilbudet til elever uten rett til videregående opplæring finansieres. Den fylkeskommunale og kommunale egenfinansieringen i prosjektene er imidlertid nokså høy. Dersom disse elevene i hovedsak finansieres gjennom kommunenes egenandel, vurderer vi en slik samfinansiering som fornuftig. Kommunal egenandel kan blant annet bidra til en sterkere forpliktelse til tilbudet fra involverte kommuner.

Vi ser imidlertid noen utfordringer ved måten opplæringen reguleres på i dag, fordi det kan føre til ulik tilgang til tilbudet. At det i dag er frivillig å opprette tilbud, innebærer at ikke alle med behov nødvendigvis får et tilbud. I tillegg har skoleeierne mulighet til å foreta lokale avgrensinger av målgruppa. Det innebærer en risiko for at skolene rekrutterer elever de vil lykkes med, og at elever med store behov står uten tilbud.

Elevene får styrkede forutsetninger for videregående opplæring

Foreløpig har vi ikke kunnskap om hvilke resultater kombinasjonsklassene fører til. På kort sikt vil vi få kunnskap om hvor mange som gjennomfører kombinasjonsklassene, og hvilke veier elevene tar etter dette. Det er imidlertid først flere år fram i tid vi kan se om elevene har gjennomført videregående opplæring.

Den kunnskapen vi har til nå, tyder på at kombinasjonsklassene gir elevene bedre forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring. For det første, mener prosjektene at elevene blir bedre forberedt på videregående opplæring, både faglig og sosialt. Dette blir også bekreftet av de få elevene vi har intervjuet. De tar mer informerte valg om retning på opplæringen, og de har stort utbytte av å være i skolemiljøet med jevnaldrende. For det andre bidrar de ressursene som legges inn i tilbudet, til høyere kvalitet. Elevene får et bredt faglig tilbud, med utvidet rådgivning og økt lærertetthet sammenlignet med ordinære tilbud. Tilbudet kjennetegnes også av høy grad av individuell tilpasning, tett oppfølging av elevene og deres livssituasjon samt sosiale aktiviteter som legger til rette for integrering i skolemiljøet. Dette vitner om at lærestedene strekker seg langt for å målrette tilbudet til deltakernes behov.

Tett samarbeid, men hyppige behov for avklaringer

Kombinasjonsklassene er ressurskrevende, blant annet fordi fylkeskommunen og kommunene samarbeider langt tettere enn ellers om å drifte og utvikle tilbudet. Det er nettopp denne samkjøringen av de to opplæringssystemene som skiller kombinasjonsklassene fra andre tilrettelagte tilbud. Ved et flertall av skolene underviser for eksempel *både* lærere fra kommunen og videregående skoler. Undersøkelsene våre viser at det ikke er noen helt opplagt måte å fordele ansvaret mellom

partene på; vi finner mange varianter av oppgavefordeling. Dessuten ser vi at det oppstår mange situasjoner og spørsmål underveis som krever avklaring av ansvar mellom de ulike partene.

Vår vurdering er at prosjektene fortsatt er inne i en etableringsfase der det er behov for å gå opp grensene. Selv om avklaringene tar tid og kan oppleves som krevende, tyder våre funn på at kombinasjonstilbudet bidrar til bedre forståelse på tvers av forvaltningsnivåene, og til et bedre samarbeid mellom partene. Vi ser også tegn til at det tette samarbeidet bidrar til et bedre tilbud fordi man får tatt i bruk kompetanse fra begge forvaltningsnivåer.

Vi ser de fylkesvise prosjektledernes rolle som svært viktig i denne fasen. De bidrar til å avklare problemstillinger, koordinere innsatsen og rette oppmerksomheten om framdrift. Vi ser funksjonen som avgjørende for å sikre erfaringsutveksling mellom involverte kommuner og skoler. Ettersom Jobbsjansen del B blir utvidet fra 2019, vil prosjektlederfunksjonen være viktig for å sikre læring mellom de etablerte kombinasjonsklassene og de nye.

Tilskuddets bidrag

Mye tyder altså på at kombinasjonsklassene er et godt tilbud. Men kunne resultatene vært nådd uten tilskuddet gjennom Jobbsjansen? Hva har vært tilskuddets viktigste bidrag?

Tilskuddet er for det første avgjørende for at det settes av ressurser til prosjektledelse, koordinering og erfaringsutveksling. For det andre påvirker tilskuddet kvaliteten på kombinasjonstilbudet positivt. Tilskuddet gir anledning til å bruke betydelige ressurser på et tilbud til forholdsvis få elever. Spørsmålet er om en slik innsats er samfunnsøkonomisk lønnsom. Før vi har data om resultater og måloppnåelse, er det vanskelig å vurdere dette. Vi vet imidlertid at sannsynligheten for å komme i arbeid er langt større dersom man gjennomfører videregående opplæring - i et arbeidsmarked som blir mer og mer spesialisert. Vi vet også at innvandrere er overrepresentert blant personer med lav utdanning. Når mangelfull gjennomføring av videregående opplæring blant unge innvandrere er en av de store utfordringene på integreringsfeltet, vil vi hevde at del B er en fornuftig satsing og at de ressursene som legges inn kan vise seg nødvendige for å skape resultater.

Prosjektene vurderer også at tilskuddet fører til at flere skoler tilbyr, og flere elever får, kombinasjonstilbud. Samtidig finnes det kombinasjonsklasser ved skoler som ikke mottar tilskudd, og det gis også andre typer tilrettelagte opplæringstilbud til minoritetsspråklige som kan forbedre gjennomføringen av videregående opplæring.

Tilskuddet er imidlertid en god måte å stimulere fylkeskommunene og kommunene til å ta i bruk muligheten som lovendringen i opplæringsloven har åpnet for.³⁴ Det er viktig at det gjøres erfaringer med slike tilbud, at det etableres samarbeidsrelasjoner og bygges opp en erfaringsbase, som man vil kunne dra nytte av seinere ved en eventuell utvidelse. Videre drift av kombinasjonsklassene vil også kunne bli mer kostnadseffektivt når erfaringer er bygd opp og flere ansvarsavklaringer gjort.

Ordningens videre liv

Tilskuddet er altså viktig for å bygge opp tilbudet rundt omkring i landet. Vi er imidlertid tvilende til at denne formen for tilskuddsforvaltning kan være en varig løsning. Ett poeng er at forvaltningen er lagt

³⁴ Fra 2016 åpnet opplæringsloven for at fylkeskommuner og kommuner kunne gi mer grunnskole til personer med rett til videregående opplæring.

til IMDi. Tatt i betraktning at det er Udir som har sektoransvaret for opplæringen, er dette en noe uvanlig ansvars plassering. Ordningen retter seg imidlertid mot en stor integreringsutfordring, og vi finner også fordeler ved at ansvaret er lagt til IMDi. For eksempel har IMDi bidratt til å kurse prosjektmedarbeidere i integreringsfaglige problemstillinger som det er mindre sannsynlig at Udir ville prioritert, som kurs om sosial kontroll. Vi har også sett at skolene jobber mye med problemstillinger utenom det faglige. Ansvarsplasseringen hos IMDi krever imidlertid god samordning mellom direktoratene.

I regjeringens integreringsstrategi er det foreslått at fylkeskommunene fra 2020 skal få et utvidet ansvar for å forbedre opplæringen for alle unge i alderen 16 til 24 år som ikke har tilstrekkelige forutsetninger til å gjennomføre videregående opplæring. Dette gjelder også unge med kort botid, og det skal utredes lovendringer for å tydeliggjøre opplæringsansvaret for denne gruppa. (KD 2018³⁵)

Med tanke på at fylkeskommunen er utpekt som den sentrale opplæringsaktøren for denne gruppa, gir evalueringen gode holdepunkter for hvordan kombinasjonstilbudet bør utvikles. For det første bør man sørge for at kommunene fortsatt har insentiver til å ta et delansvar for tilbudet. Kommuner og fylkeskommuner har ulik kompetanse, og man bør sikre ansvarliggjøring og involvering også av kommunene. Vi har funnet at den kompetansen kommunene har på grunnskoleopplæring og utenomfaglig oppfølging, er viktig i kombinasjonstilbudene.

I utredning som skal gjennomføres i forbindelse med at fylkeskommunene skal få et helhetlig opplæringsansvar for unge voksne, bør man dessuten se de ordinære og de tilrettelagte opplæringstilbudene i sammenheng. Man bør også vurdere reguleringen og finansieringen av kombinasjonsklassene nærmere, med særlig blick på om elever med behov for slik opplæring risikerer å stå uten et tilbud.

7.2 Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

Gjennom del C prøves det ut forbedringer av introduksjonsprogrammet innenfor rammen av Jobbsjansen. Hvordan fungerer det å bruke Jobbsjansen til å kvalifisere introduksjonsdeltakere? Og hvilke konsekvenser har denne formen for tilskudd?

Økende interesse for en ordning med stort handlingsrom

Vi finner at kommunene har fått økt interesse for ordningen og at ordningen har fått større omfang. Den store økningen i egenfinansieringen tyder på at dette er en ordning kommunene har fått øynene opp for, og som det er et behov for blant introduksjonsdeltakere.

Kommunene bruker ordningen på ulike måter, og det er en del variasjon på tvers av prosjektene i både programinnhold og hvilke deltakere som rekrutteres. Mens noen prosjekter benytter finansieringen til å styrke mulighetene for deltakere med størst kvalifiseringsbehov, skyver andre prosjekter fram «de ressurssterke» som det er sannsynlig at de vil oppnå gode resultater med. Det er imidlertid et fellestrekk at prosjektene legger vekt på at deltakere skal ha behov for tett oppfølging og at de er høyt motiverte for å delta. Prosjektene oppfatter ikke at rekruttering er et stort problem, men

³⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

vi har pekt på at overgangen mellom introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen er en kritisk fase for prosjektene. Prosjektene melder at man mister en del potensielle kandidater i denne fasen. Dette tilsier at IMDi bør gjøre nye prosjekter oppmerksomme på sårbarheten i overgangen mellom ordningene, og at det er viktig å etablere godt samarbeid, god informasjonsflyt og rutiner for denne overgangen.

Når det gjelder programinnholdet, prioriterer så å si alle prosjektene opplæring, i tråd med føringene fra myndighetene. Men det er ulikt hvor stor vekt kommunene legger på denne føringen, og overraskende mange tilbyr arbeidsrettede aktiviteter i tillegg til opplæring. Dersom arbeidsaktiviteter brukes til å støtte opp om opplæring og er basert på individuelle behov, er det positivt med slike kombinasjonsløp. Deltakerne melder også om stort utbytte av praksis. Det er dessuten mye bruk av egenutviklede tiltak, i tillegg til at prosjektene tar i bruk tiltak som allerede finnes. Prosjektene ser imidlertid behov for å tilpasse de ordinære tiltakene bedre til deltakernes behov. Slik sett kan vi si at det foregår mye tjenesteutvikling i del C. Funnene viser dessuten at prosjektene i stor grad bygger videre på tiltak som ble igangsatt mens deltakerne gikk i det ordinære introduksjonsprogrammet. Dette kan være positivt for å få til sammenhengende kvalifiseringsløp.

Vi tolker myndighetenes føringer slik at de åpner for lokale variasjoner i valg av deltakere og profilen på programinnholdet. Det er med andre ord et stort handlingsrom innenfor delordningen, og dette handlingsrommet benytter kommunene seg av. I lys av at kommunene har så ulike deltakergrupper og forutsetninger for kvalifiseringsarbeidet, anser vi det som fornuftig med et slikt handlingsrom. Det gir anledning til å få prøvd ut ulike framgangsmåter i slike lange kvalifiseringsløp.

Videre har vi funnet at prosjektlederne mener de er i stand til å tilpasse programmet til den enkelte deltakers behov. Deltakere som ønsker å ha innflytelse, har reell innflytelse på hvilke tiltak som skal inngå i programmet, ifølge prosjektene. Vi ser imidlertid at deltakerne i stor grad er prisgitt sin kontaktperson for at brukermedvirkning skal være mulig, slik også tidligere forskning peker på.

Tilskuddets bidrag

Allerede kort tid etter at ordningen ble innført, peker prosjektene på svært positive effekter av deltakelsen. Høyere livskvalitet blir særlig trukket fram, og et stort flertall av prosjektene mener ordningen bidrar til å gi deltakerne mer kunnskap om arbeidslivet og det norske samfunnet.

Våre funn tyder dessuten på tilskuddet er avgjørende for at det finnes et kvalifiseringstilbud til denne gruppa. Det oppfattes som svært positivt at del C gir deltakerne mulighet for inntektssikring under utdanning og kvalifisering. Kommunene formidler at tilbudet til deltakerne ellers ville vært mer usikkert og tilfeldig. Noen deltakere ville kanskje ha prøvd seg på opplæring på egenhånd, men behovet for tett oppfølging fra tjenesteapparatet indikerer at de ville ha hatt større risiko for å mislykkes.

Prosjektene mener også at del C øker kommunens vilje til å utvide varigheten på introduksjonsprogrammet. Det kan dermed bety at ordningen kan skape mer varige endringer. Vi har imidlertid også sett eksempler på at det er ulikt hvor langsiktig perspektiv kommunene, og da særlig kommuneledelsen, har på kvalifiseringsarbeidet. Mens kommuner med et langsiktig perspektiv ser dette som en lønnsom investering, ser andre det hovedsakelig som en kostnad. Dette påvirker viljen til å bidra med egenfinansieringen som del C forutsetter.

Kort tid etter at del C ble innført, er den allerede foreslått innlemmet i en annen tilskuddsordning, *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*³⁶. Formålet med, og målgruppene for denne ordningen, er delvis overlappende med Jobbsjansen del C. Ordningen skal øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid, særlig for personer som er omfattet av introduksjonsloven. Slik sett framstår omrokkeringen av del C som fornuftig. Det kan gi større mulighet for at kommunene ser bruken av det fjerde året i introduksjonsprogrammet mer i sammenheng med andre utviklingstiltak for nyankomne i kommunen.

Vi vil imidlertid påpeke at myndighetene bør fortsette å måle resultatene av forlengede kvalifiseringsløp. Dersom målinger viser økt overgang til arbeid og utdanning som et resultat av innsatsen, bør det legges grunnlag for mer permanente endringer i introduksjonsprogrammet og regelverket som sådan. I den nye tilskuddsordningen blir *et fjerde år i introduksjonsprogrammet* ett av fem satsningsområder. Man risikerer dermed at oppmerksomheten om akkurat denne delen av ordningen, blir mindre. En måte å unngå dette på, vil være å øremerke midler til det som nå er Jobbsjansen del C innenfor denne tilskuddsordningen.

Vi vil likevel bemerke at de hyppige endringene av Jobbsjansen, før man i det hele tatt har kunnskap om hvilke resultater en delordning skaper, kan være uheldig. Dette kommer vi tilbake til senere i kapittelet.

7.3 Kvalifiseringsprosjekter for hjemmевærende innvandrerkvinner

Jobbsjansen del A skal stimulere kommunene til å iverksette kvalifiseringsprogrammer for hjemmевærende innvandrerkvinner som ikke har tilknytning til ordinær utdanning eller til arbeidslivet. Innsatsen rettes med andre ord mot en gruppe som ikke er i arbeidsstyrken, som ikke har særskilte rettigheter til bistand og som normalt ikke prioriteres av kommunene.

Man når målgruppa

I perioden etter at Jobbsjansen ble mer konsentrert om hjemmевærende kvinner som målgruppe, ble det pekt på at det kunne være vanskelig å nå ut til denne gruppa. Våre undersøkelser tyder på at prosjektene har etablert rekrutteringsstrategier som fungerer overfor gruppa. De tar i bruk flere ulike rekrutteringskanaler, men NAV framstår som en særlig viktig aktør. Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at denne gruppa er helt på siden av samfunnet, i alle fall ikke alle i gruppa. NAV ser snarere ut til både å være i kontakt med mange av dem, og de lykkes med å sluse dem inn i Jobbsjansen. Dessuten er Jobbsjansen såpass attraktivt at mange deltakere selv oppsøker prosjektet. Når prosjektene rekrutterer, gjør de vurderinger av kandidatens helhetlige behov for kvalifisering og oppfølging. De legger også mye vekt på deltakernes motivasjon for å komme i arbeid eller utdanning.

³⁶ Ordningen har fram til nå hatt navnet *Kommunale utviklingsmidler*.

Kvalifiseringen har stor betydning

Prosjektlederne vurderer at Jobbsjansen har stor betydning for deltakerne, og legger mest vekt på at de får mer kunnskap om det norske samfunnet, mer kunnskap om arbeidslivet og bedre selvtillit – ikke ulikt prosjektledernes vurdering av ordning C. Deltakerne vi intervjuet trakk særlig fram betydningen av å delta i arbeidsrettet norskopplæring og å få praktisk erfaring fra en norsk arbeidsplass. Det ga mulighet til å knytte kontakter i det lokale arbeidsmarkedet, som opplevdes som viktig. Deltakerne pekte også på at den tette oppfølgingen de fikk, både faglig og på andre områder i livet, var avgjørende for å lykkes.

Prosjektene former programmet på en god måte

Funnene våre tyder på at det er variasjoner i hvordan det enkelte prosjekt innrettes, men det er også mange likheter på tvers. Det vanligste er at deltakerne får en kombinasjon av ordinære tiltak og tiltak utviklet i prosjektet. Prosjektene utvikler egne tiltak fordi de ordinære tiltakene ikke er tilstrekkelig tilpasset disse deltakerne. En annen viktig begrunnelse for å utvikle tiltak, er at prosjektene ønsker å drive med utvikling – som er en viktig hensikt med ordningen. En annen likhet er at alle prosjekter tilbyr deltakerne ekstern praksis, og sørger for at deltakerne følges tett opp når de er i praksis. Prosjektene former med andre ord programmene sine i tråd med myndighetenes føringer, og på linje med det som tidligere har skapt gode resultater i Jobbsjansen. Det vil si bruk av tidlig utplassering i praksis i eksterne virksomheter, bruk av ordinære tiltak der det er mulig, tett oppfølging av deltakerne og høy grad av metodeutvikling.

Arbeidet framstår imidlertid som både faglig og tidsmessig krevende. De største utfordringene for prosjektene er å finne *nok* praksisplasser, å finne praksisplasser som er *tilpasset* deltakernes behov og å legge til rette for medvirkning som hjelper deltakerne å nå målene sine. Når det gjelder medvirkning, oppfordres deltakerne til å sette seg mål og påvirke programinnholdet. Prosjektene bruker mye tid på å realitetsorientere og veilede deltakere om hvilke krav som stilles og muligheter i det norske samfunnet. Vårt inntrykk er at medarbeiderne strekker seg langt for å gi deltakerne best mulig sjanse til å lykkes.

Tilskuddets bidrag

Samlet sett er vår foreløpige vurdering at Jobbsjansen del A er et vellykket kvalifiseringsprogram for hjemmевærende kvinner. Funnene tyder på at den hjelpen deltakerne får, har stor betydning. Prosjektene legger seg nært opptil myndighetenes føringer og det tidligere erfaring tilsier at fungerer overfor målgruppa. Samtidig uttrykker prosjektene at de gis rom til utviklingsrettet arbeid. Det tyder på at det er en god balanse mellom frihet og krav slik ordningen er utformet i dag. Legger man prosjektenes vurderinger til grunn, ville det ikke vært noe tilbud til denne gruppa uten tilskuddet. Deltakerne ville heller ikke fått den nødvendige hjelpen om de utelukkende hadde fått ordinære tiltak, ifølge våre informanter. Vi vurderer på denne bakgrunn ordningen som avgjørende for at man når ut til hjemmевærende innvandrerkvinner.

Ordningens videre liv

Vi ser imidlertid noen utfordringer for del A på veien videre. Til tross for økt bevilgning i 2018, sank antallet søknader og deltakere i del A betydelig fra 2017 til 2018. En forklaring kan være at IMDi og kommunene agerte på signalet om redusert bevilgning i forslaget til statsbudsjett, mens bevilgningen

til slutt endte med en betydelig økning i det vedtatte budsjettet for 2018. Bevilgning er ytterligere økt for 2019. Skal det være forsvarlig å tildele kommunene et så høyt beløp, bør både antall søknader og antall deltakere økes betraktelig sammenlignet med 2018. Samtidig bør man opprettholder krav til tilskuddsmottakerne om å sikre god lederforankring i kommunene. Som vi vil utdype under, ser slik forankring ut til å ha stor betydning for prosjektene, blant annet for at kunnskapsdeling skal skje. Høy egenfinansiering kan sies å være et tegn på lederforankring, og vi mener derfor at IMDi bør videreføre prioriteringen av egenfinansiering i tildelingsprosessen.

7.4 Samarbeid og kunnskapsdeling

Da Jobbsjansen først ble etablert, skulle man utvikle måter å jobbe på overfor en ny type målgruppe. Det er fortsatt et mål at Jobbsjansen-prosjektene skal bidra til metodeutvikling og til læring på tvers av både etats- og kommunegrenser. IMDi har særlig interesse for om gode erfaringer fra Jobbsjansen kan ha verdi for andre integreringstiltak.

Vi finner at prosjektene i del A og C har et bredt samarbeid og at de oppfatter samarbeidskonstellasjonene som nyttige. Det skulle tilsi at det er et godt grunnlag for erfaringsutveksling innad i kommunene. Evalueringen tyder imidlertid på at det er varierende interesse for Jobbsjansens arbeid og resultater blant andre kommunale etater og i administrativ og politisk ledelse. A-prosjektene melder om noe mer interesse for deres arbeid enn C-prosjekter. Dette henger trolig sammen med at kommunene i liten grad jobber med hjemmевærende innvandrerkvinner utenom Jobbsjansen, og dermed har behov for kunnskapen som produseres. I tillegg er C-prosjektene så nyoppstartede at det foreløpig kan være vanskelig å trekke konklusjoner om hva andre kan lære av dem.

Om det er etterspørsel etter kunnskap fra Jobbsjansen, vil selvsagt kunne påvirke hvor mye krefter prosjektene legger i å dele sine erfaringer. Casestudien viser at både lederforankring og virksomhetens kultur har stor betydning for om arbeid med metodeutvikling og kunnskapsoverføring prioriteres. I caseprosjekter hvor den kommunale ledelsen hadde et engasjement for Jobbsjansen, var det et resultat av at de allerede var opptatt av det lokale integreringsarbeidet. En annen fellesnevner for kommunene med god lederforankring, var at noen fra kommuneledelsen jevnlig følger opp resultater og diskuterer hvilke utfordringer tjenestene står i. Vi kan anta at det gir ledelsen god oversikt og mulighet for å bruke kunnskapen fra Jobbsjansen i utviklingen av andre ordninger. Et annet fellestrekk var at kommuneledelsen ga medarbeiderne stor frihet til å drive utviklingsorientert arbeid, og de hadde etablert en felles retning for arbeidet i alle deler av virksomheten – fra medarbeider til toppleder. Slik sett spilte også virksomhetenes etablerte kultur positivt inn både for utvikling av Jobbsjansen og potensielt andre deler av kommunenes integreringsarbeid. Vi fant at både mellomledere og enhetsledere hadde en viktig rolle i å skape de nødvendige strukturer og en kultur for læring og kunnskapsdeling.

IMDi er opptatt av at arbeidet med Jobbsjansen forankres i kommunens ledelse. Vår undersøkelse tyder på at det er svært fornuftig å etterspørre en slik forankring, fordi det kan stimulere til mer strategisk bruk og dermed økt betydning av Jobbsjansen i det øvrige integreringsarbeidet.

7.5 Forvaltning av Jobbsjansen

Bevilgningen til alle delordninger i Jobbsjansen økte fra 2017 til 2018. Evalueringen viser at dette ga god uttelling i del B og C, ved at antall søknader økte kraftig fra 2017 til 2018. Fylkeskommuner og kommuner bidro dessuten med mer egenfinansiering enn det de får i tilskudd fra staten. Dette viser at det er økt interesse blant fylkeskommuner og kommuner for del B og del C, og at ordningene treffer et behov.

Den økte bevilgningen til del A kastet ikke av seg på samme måte i 2018. Fra 2017 til 2018 gikk antallet søknader og deltakere ned, som førte til at prosjektene samlet sett fikk mer midler per deltaker enn i årene før. Vi kan ikke si noe sikkert om hvorfor omfanget av prosjekter er redusert. En årsak kan være at både IMDi og kommunene kan ha forventet en reduksjon i bevilgningen, basert på foreslått statsbudsjett. Dermed ble det mer midler å fordele på færre prosjekter, da det etter hvert ble klart at budsjettforliket førte til en økning i bevilgningen. Vi vet også at enkelte kommuner lot være å søke fordi det ikke lenger var anledning til å rekruttere personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde.

I alle delordninger var det store variasjoner i hva kommuner og fylkeskommuner stiller med av egenfinansiering. Vi tar sikte på å se nærmere på årsakene til disse variasjonene videre i evalueringen.

Analysene viser at tildelingene i del B har vært styrt av definerte tildelingskriterier i 2018, mens det er vanskeligere å forstå hvordan tilskuddsbeløp til prosjekter i del C og A er beregnet. I disse to delordningene er det betydelige variasjoner i tildelte midler per deltaker. Vi finner det sannsynlig at IMDi i stor utstrekning bruker skjønn i behandlingen av søknader om C- og A-prosjekter. Vår vurdering er at det i utgangspunktet ikke er problematisk at tildelingene delvis baseres på skjønnsvurderinger, men det har noen ulemper. For det første kan det være vanskelig for kommunene å forstå hva de kan få støtte til, og dermed hvordan de bør planlegge prosjektet og sette opp et prosjektbudsjett. For det andre er det vanskelig å ettergå hvorvidt skjønnsutøvelsen er i tråd med intensjonen med tilskuddsordningen, og særlig dersom skjønnsvurderingene ikke er dokumentert.

7.6 De tre ordningene i Jobbsjansen

Samlet sett finner vi at Jobbsjansen med sine tre delordninger treffer et behov hos kommuner og fylkeskommuner – og blant deltakergruppene som programmene retter seg mot. Både deltakere og prosjekter viser til svært positive effekter av deltakelse. Med det forbehold at vi enda ikke vet hvor mange av deltakerne som kommer over i arbeid eller utdanning etter deltakelse i Jobbsjansen, tyder våre undersøkelser på at innsatsen er svært viktig for å styrke deltakernes videre muligheter i opplæring og arbeidsliv. I det henseende ser ordningene ut til å fungere som kvalifiseringsprogrammer for målgruppene.

Tilskuddet ser dessuten ut til å være viktig innenfor alle delordningene, men på noe ulike måter. Kommunene ville mest sannsynlig ikke målrettet sitt arbeid mot hjemmевærende innvandrerkvinner som målgruppe uten tilskudd. Når det gjelder forlenget kvalifiseringsløp for introduksjonsdeltakere, ville trolig enkeltindivider fått noe bistand til å fullføre opplæring. Bistanden ville imidlertid vært mer tilfeldig og gitt en svakere inntektssikring, som nevnt over. Når det gjelder tilbudet om mer grunnskole

til innvandrerungdom, er tilskuddets viktigste funksjon at det stimulerer skoleeierne til å gi et tilbud av høy kvalitet. Men det bidrar også til å bygge opp tilbud.

En ordning med omskiftelig kurs

Det er stor politisk interesse for Jobbsjansen, noe som blant annet de stadige endringene av ordningen vitner om. Gjennom ordningen kan midler og innsats snus raskt mot de gruppene politikerne anser som viktige. Men som vi pekte på i kunnskapsoppsummeringen, vil vi understreke at disse hyppige dreiningene av ordningen også har noen slagsider. Det er for det første en ulempe for prosjektene som normalt bruker noe tid på å produsere gode resultater. Endringene er også ressurskrevende for IMDi, fordi det skaper større behov for oppfølging av søkere og prosjekter. En annen konsekvens av de mange kursendringene, er at det kan svekke interessen for ordningen. Vi finner at det er stor usikkerhet blant tilskuddsmottakerne både om det enkelte prosjekt blir videreført og om delordningene som sådan bli det. Dette skaper varierende vilje til å bidra med høy egenfinansiering. Det vil være mindre attraktivt for kommuner å investere i prosjekter med svært kort tidshorisont, blant annet fordi det koster tid og penger å rekruttere medarbeidere med rett kompetanse. At delordningene er så forskjellige, kan også bidra til en utvanning av ordningen, det vil si at det blir mer uklart hva som er målet med tilskuddene.

Dersom regjeringens forslag til statsbudsjettet vedtas, vil én av delordningene, del C, allerede fra 2019 bli innlemmet i en annen tilskuddsordning, *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak*. De andre to delordningene videreføres dette året, og med økte rammer. De økte rammene er i seg selv et signal på fortsatt satsning på disse delordningene. Fra 2020 er det imidlertid foreslått at ansvaret for kombinasjonsklasser overtas av fylkeskommunene, og at tilbudet skal sees i sammenheng med øvrige innsatser overfor unge i opplæring. Dermed blir Jobbsjansen slanket igjen. Begge delordningene som er foreslått tatt ut av Jobbsjansen, ser ut til å være kvalifiseringsprogrammer med svært positive effekter, særlig del B som treffer såpass mange ungdommer. Til tross for dette, kan slanking av Jobbsjansen være positivt. Det vil gi en mer rendyrket ordning når det gjelder målgruppe, målsetting og innsatsfaktorer. Kanskje kan man si at ordningen «finner tilbake til seg selv».

Litteratur

- DFØ (2017): *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* Rapport 5/2017.
- Djuve, A.B, Kavli, H.C., Sterri, E.B. og Bråten B. (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31
- Djuve, A.B og Kavli, H.C. (2015): *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* Fafo-rapport 2015:26
- Finansdepartementet (2008): *Veileder. Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten.* Utgitt av Finansdepartementet.
- Hansen, H.C. og Ohls, C. (2011): *Samspill skaper Ny sjanse – erfaringer fra et kvalifiseringstiltak.* Fontene Forskning 01/2011.
- Hardøy, I. og Zhang, T. (2010): *"Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?"* Søkelys på arbeidslivet 26, no. 4: 343-363.
- Høgestøl, A. og Skutlaberg, L.S. (2017): *Jobbsjansen 2016: Analyse av individ- og prosjektrapportering.* ideas2evidence-rapport 01:2017
- Introduksjonsloven (2003): *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.* (LOV-2003-07-04-80). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80> lastet ned 19.12.18
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Meld. St. 30 (2015–2016): Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* nr G-01/2016. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf> lastet ned 30.11.2018
- Kunnskapsdepartementet (2018): *Integrering gjennom kunnskap, Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf> lastet ned: 30.11.2018
- Kunnskapsdepartementet (2018): Prop. 1S (2018-2019)
- Kunnskapsdepartementet (2016): *Meld. St. 16 (2015-2016): Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*
- Kunnskapsdepartementet (2016): *Prop. 72 L (2015–2016) Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*

Kunnskapsdepartementet (2010): *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. NOU 2010:7.

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

Lerfaldet, H., Wold, L., og Høgestøl, A. (2017b): *Flere i arbeid med Jobbsjansen – En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016*. Andre delrapport. ideas2evidence-rapport 07:2017

Lillevik, R. og Tyldum, G. (2018): *En mulighet for kvalifisering – brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2018:35

Nordhagen, I., Dahle, M. og Skutlaberg, L.S. (2015): *Gode grep i kvalifiseringsløp*. ideas2evidence-rapport 06:2015

Opplæringsloven (1998): *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61> lastet ned 30.11.2018

Rundskriv (2018a): IMDi 04/2018, Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del A.

Rundskriv (2018b): IMDi 05/2018, Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del B.

Rundskriv (2018c): IMDi 06/2018, Tilskuddsordning for Jobbsjansen for 2018, del C

SSB statistikkbanken. *Innvandrer og norskfødte med innvanderforeldre*. Sist oppdatert 19.06.2018

Udir (2018): *Opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge*. Hentet fra: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/opplaring-til-barn-og-unge-som-soker-opphold-i-norge/> lastet ned 28.11.2018

Udir (2016): *Mer grunnskoleopplæring til ungdom*. Veileder.

Vedlegg – Prosjekter innen Jobbsjansen ordning A, B og C - 2018

Ordning A: Kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner

Prosjekttittel	Kommune
IMDi Øst	
Kvinner i Lørenskog	Lørenskog kommune
Jobbsjansen	Sarpsborg kommune
Jobbsjansen Bjerke	Oslo kommune Bydel Bjerke
Jobbsjansen	Oslo kommune Bydel Søndre Nordstrand
Jobbsjansen Bydel Grünerløkka	Oslo kommune Bydel Grünerløkka
Jobbsjansen Bydel Grorud	Oslo kommune Bydel Grorud
Jobbsjansen Stovner	Oslo kommune Bydel Stovner
Jobbsjansen Oslo Vest	Oslo kommune Bydel Nordre Aker
Kvalifisering av innvandrerkvinner gjennom Jobbsjansen i bydel Sagene 2018	Oslo kommune Bydel Sagene
«Kvinner kan!» Jobbsjansen bydel Nordstrand	Oslo kommune Bydel Nordstrand
Jobbsjansen i Moss kommune for tidligere introdeltakere	Moss kommune
Jobbsjansen Asker	Asker kommune
Jobbsjansen 2017. Utfasingsperiode av kvinneprosjektet	Sandefjord kommune
Jobbsjansen hjemmeværende kvinner Skedsmo	Skedsmo kommune
Arbeidskvalifiserende opplæring for innvandrerkvinner	Bærum kommune
IMDi Indre Øst	
«Globus» Jobbsjansen for innvandrerkvinner på Gjøvik	Gjøvik kommune

IMDi Midt	
Jobbsjansen for innvandrerkvinner	Trondheim kommune
Jobbsjansen for innvandrerkvinner	Steinkjer kommune
Jobbsjansen Kristiansund og Averøy	Kristiansund/Averøy kommune
«Jobbsjansen med Arbeidsruta»	Ulstein kommune
Jobbsjansen 2018	Molde kommune
Jobbsjansen Del A	Ålesund kommune
IMDi Sør	
Jobbsjansen - Kristiansand	Kristiansand kommune
Jobbsjansen Vennesla	Vennesla kommune
Jobbsjansen Flekkefjord	Flekkefjord kommune
Jobbsjansen Lyngdal	Lyngdal kommune
Utdanningsreisen videre	Notodden kommune
IMDi Vest	
Jobbsjansen Bergen	Bergen kommune
Jobbsjansen-Bømlo kommune	Bømlo kommune
IMDi Nord	
Jobbsjansen	Hadsel kommune

Ordning B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom

Prosjekttittel	Fylkeskommune
IMDi Øst	
Jobbsjansen B i Akershus	Akershus
«Mer grunnskoleopplæring til ungdom – veien til fullført og bestått VGO»	Oslo

Etablering og gjennomføring av kombinasjonsklasser i Østfold	Østfold
«Sammen om grunnskoleopplæring/utvidet grunnskoleopplæring»	Vestfold
Sammen gir vi mer – mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom	Buskerud
IMDi Indre Øst	
Kombinasjonsklasser Oppland, lærested Lillehammer og Dokka videregående skoler	Oppland
Mer grunnskuleopplæring for innvandrerungdom ved Valdres videregående skule	Oppland
Jobbsjansen 2018 – Del B «mer grunnskoleopplæring for innvandrerungdom»	Hedmark
IMDi Midt	
Intro for unge i Ytre Namdal – veien inn i videregående skole	Trøndelag
Språkklassen 1IMA og 1IMB	Trøndelag
Godt videre	Trøndelag
Jobbsjansen del B	Møre og Romsdal
Språkklassen	Møre og Romsdal
Jobbsjansen del B	Møre og Romsdal
IMDi Sør	
Kombinasjonsklasser i Telemark	Telemark
	Vest-Agder
IMDi Vest	
Kombinasjonsklasser i Rogaland fylkeskommune	Rogaland
Grunnskule for minoritetsspråkleg ungdom	Sogn og Fjordane
IMDi Nord	
Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom – kombinasjonsklasser i Finnmark	Finnmark
Kombiklasser	Nordland
Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom i Troms	Troms

Ordning C: Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

Prosjekttittel	Kommune
IMDi Øst	
«4 året»	Sandefjord kommune
Jobbsjansen del C – Asker	Asker kommune
Jobbsjansen delordning	Færder kommune
Jobbsjansen i Moss kommune intro 4.år	Moss kommune
Jobbsjansen Ullensaker	Ullensaker kommune
IMDi Indre Øst	
Jobbsjansen	Gjøvik
IMDi Midt	
Jobbsjansen delordning: C	Molde
Jobbsjansen intro, Steinkjer	Steinkjer kommune
Jobbsjansen	Stjørdal kommune
Jobbsjansen Del C	Ålesund kommune
IMDi Sør	
Bedre muligheter for alle	Birkenes
Ny start med jobbsjansen i Kvinesdal	Kvinesdal
Utvidet introduksjonsprogram	Mandal
Jobbsjansen	Vennesla
IMDi Vest	
Jobbsjansen ordning: C	Odda
Jobbsjansen	Sandnes
Vaksenrett og tilpassa kvalifiseringsløp mot fagbrev	Bømlo
Sterkere integrering gjennom en mer målrettet kvalifisering.	Karmøy

Jobbsjansen intro	Strand
Jobbsjansen C	Fjell



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap