

# Evaluering av arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere i Kristiansand kommune

Sluttrapport fra Oxford Research

## Knowledge for a better society

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og Belgia (Brussel).

## Oxford Research AS

Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)  
[www.oxford.no](http://www.oxford.no)

## Oppdragsgiver

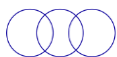
Kristiansand Kommune v/NAV

## Prosjektperiode

Mars 2021 – Mai 2023

## Team

Morten Grønås-Werring (Prosjektleder)  
Silje Hjelmeland (Ass. prosjektleder)  
Kristian Rostoft Boysen



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

## Forord

Kristiansand kommune har tatt grep for å motvirke langvarig utenforskap og økonomisk marginalisering. Det er en krevende oppgave å lykkes med. Vi vil berømme kommunens politikere for viljen til å teste ut nye tilnærminger og samtidig prioritere ressurser til at utprøvingen også fører til læring og kunnskapsutvikling som kan komme andre til gode. Gjennom denne følgeevalueringen er vi kommet tett på de kommunale arbeidsmarkedsbedriftene og deltakerne i de ulike prosjektene. Deres erfaringer, refleksjoner og vurderinger har gitt et rikt innblikk i barrierene mange møter på arbeidsmarkedet og hva slags hjelp som trengs for å forsere dem.

Vi vil gjerne rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervju, både deltakerne i prosjektene og representanter fra tiltaksarrangørene og NAV. Tilretteleggingen fra tiltaksarrangørenes side har vært helt avgjørende for at vi har vært i stand til å samle inn et tilstrekkelig datagrunnlag til å vurdere tiltakene. Vi vil også takke for den omfattende jobben som er gjort med uttrekk og bearbeiding av registerdata fra Kristiansand kommune.

Følgeevalueringen er gjennomført på oppdrag for Kristiansand kommune. Arild Vangstad har vært kontaktperson fra oppdragsgivers side. Prosjektet har vært ledet av Morten Grønås-Werring og Silje Hjelmeland har vært assisterende prosjektleder. I en tidligere fase ble prosjektet ledet av Kristian R. Boysen. Iselin Bøge Rom og Sunniva Weschke har bidratt med datainnsamling.

Vi håper rapporten kommer til nytte i det videre arbeidet med å få flere i arbeid.

Kristiansand 30. mai 2023



Morten Grønås-Werring  
Prosjektleder

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn .....	1
<b>2. Metode og evalueringsdesign</b> .....	<b>2</b>
2.1 Intervjuer .....	3
2.2 Registerdata .....	3
2.3 Vurderingskriterier .....	4
<b>3. Tiltakenes innretning</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Erfaringer med tiltakene</b> .....	<b>6</b>
4.1 Bygg- og vedlikeholdsprosjektet .....	7
4.2 KSV-prosjektet .....	11
4.3 Skolematprosjektet (KSI) .....	16
<b>5. Resultater og måloppnåelse</b> .....	<b>19</b>
5.1 Forskjeller mellom gruppene .....	19
5.2 Typiske forløp .....	21
5.3 Diskusjon av resultater .....	32
<b>6. Samlede vurderinger</b> .....	<b>33</b>
6.1 Anbefalinger for videre politikkutvikling .....	36
<b>7. Litteratur</b> .....	<b>39</b>

# 1. Innledning

Oxford Research har gjennomført en følgeevaluering av tre arbeidsmarkedstiltak som ble iverksatt i regi av Kristiansand kommune ved NAV: (1) Bygg og vedlikeholdsprosjektet, (2) KSV-prosjektet og (3) Skolematprosjektet. Formålet med oppdraget har vært å avdekke og dokumentere virkningene av tiltakene. Oppdraget er gjennomført med begrensede midler og bygger primært på kvalitative studier av tiltakene, supplert med en enkel registerdataanalyse.

Vi har tidligere utarbeidet et notat som utgjør en midtveisrapportering, og som først og fremst har gitt indikasjoner på hva som fungerer godt og hva som eventuelt kan justeres for å forbedre tiltakene. I denne sluttrapporten suppleres det kvalitative datamaterialet fra midtveisrapporteringen med erfaringer og tilbakemeldinger fra ansvarlige for prosjektet, arbeidsledere og veiledere hos tiltaksarrangørene. I tillegg har vi fått utlevert registerdata fra Kristiansand kommune/NAV om populasjonen av sosialhjelpsmottakere i kommunen, som vi har benyttet for å gjøre en forenklet sammenligning av deltakere i tiltakene med øvrige sosialhjelpsmottakere i kommunen. I løpet av prosjektperioden besluttet bystyret å ikke bevilge flere midler til tiltaksarrangøren, KSI, slik at skolematprosjektet ble avsluttet tidligere enn planlagt. Dette har hatt innvirkning på våre muligheter til å evaluere resultatene fra tiltaket.

På bakgrunn av det innsamlede datamaterialet og analysene av dette, vurderer vi at tiltakene i det vesentligste har truffet målgruppens behov og kan vise til en tilstrekkelig god måloppnåelse til å rettferdiggjøre den betydelige ressursinnsatsen. Vi vurderer det også som sannsynlig at deltakerne som går ut i jobb gjennom tiltakene får en *varig* tilknytning til arbeidslivet, dog med en viss variasjon på tvers av tiltak når det gjelder nivået på oppnådd kvalifisering. Vi peker samtidig på noen utfordringer med at noen av tiltakene ikke passer for alle, grenseflatene mot det øvrige offentlige tjenestetilbudet rettet mot målgruppen og språkbarrierer. På bakgrunn av evalueringens funn og vurderinger fremmer vi anbefalinger om en fortsatt satsning på tett veiledning og oppfølging, kvalifisering innenfor et bredere spekter av yrker og økt innsats knyttet til språkopplæring.

## 1.1 Bakgrunn

Koronapandemien har understreket betydningen av å ha en jobb å gå til og viktigheten av å oppleve sosial tilhørighet og fellesskap (Meld. St. 32 (2020 –2021), s. 7). Deltakelse i arbeidslivet er også viktig med tanke på å delta på andre sosiale arenaer. Oppgaveutvalget for flere i arbeid (2020) viser til at Norge har en høy andel av befolkningen i arbeidsfør alder som står utenfor arbeidslivet, sammenlignet med andre OECD-land. Kristiansand har også flere utenfor arbeidslivet enn landssnittet og sammenlignbare storbyer. Statistikk

om utenforskap viser at Kristiansand har en svært høy og voksende andel unge uføre og sosialhjelpsmottakere, en høy andel som mottar arbeidsavklaringspenger samt relativt store kjønnsforskjeller når det gjelder helserelaterte ytelser med høy overvekt av kvinner (Kristiansand kommune, 2020).

Etter en omfattende kartlegging av hvem som står utenfor arbeidslivet og hvorfor, ble det identifisert et hull i NAVs portefølje når det gjelder langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Formannskapet besluttet derfor 8. september 2018 å be om en sak der det vurderes å lage arbeidsplasser, etter VTA-modellen for sosialhjelpsmottakere og eventuelt andre stønadsmottakere i Kristiansand kommune (Kristiansand kommune, 2018).

Formannskapet ba administrasjonen tenke utradisjonelt og på tvers av tradisjonelle strukturer i dette arbeidet, og også inkludere lokalt næringsliv. Beslutningen ble truffet etter at helse- og sosialstyret og formannskapet ble presentert «Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017». Analysen viste at det var en nedgang i antall sosialhjelpsutbetalinger og -klienter i perioden 2014 – 2016, men en vekst fra 2016 til 2017. Tall fra KOSTRA viser at 4,05 prosent av befolkningen mellom 20 – 66 år mottok sosialhjelp i Kristiansand kommune i 2019, mot 3,90 i resten av landet (Skattum & Stangenes, 2018). Etter kommunesammenslåingen, har imidlertid andelen ligget på 3,63-3,86 prosent, som utgjør mellom 0,32 prosentpoeng og 0,1 prosentpoeng under landet som helhet.

Ifølge sosialhjelpsanalysen er det størst vekst innen utbetalinger for personer over 30 år. De fleste nye sosialhjelpsmottakere har fått sosialhjelp tidligere, og for medianen var det 15 måneder siden siste utbetaling. Rundt halvparten av utbetalingene gikk til husstander med barn som primært består av innvanderhusholdninger og bosatte flyktninger. På bakgrunn av denne ståstedsanalysen ble det utformet tre tiltak med mål om å få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid. Innholdet består av et tilbud om kvalifisering, med en bred tilnærming til den enkelte deltager, inklusive arbeidsrettet oppfølging og/eller tilrettelagt arbeid. For noen vil deltakelsen bidra til avklaringer for videre prosess mot arbeid, herunder utdanning/sertifisering, imens det for andre vil resultere i ordinært lønnet arbeid. Involverte tiltaksbedrifter er alle heleide av kommunen, og tiltakene representerer et nytt virkeområde i bedriftenes portefølje.

## 2. Metode og evalueringsdesign

Oppdraget er gjennomført som en følgeevaluering der vi har innhentet erfaringer fra deltakere og tiltaksbedrifter underveis i prosjektperioden. Følgeevalueringen har et flermethodisk forskningsdesign der både kvalitative og kvantitative metoder er anvendt. I det følgende presenteres datakildene og vurderingskriteriene som ligger til grunn for evalueringen.

## 2.1 Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med prosjektansvarlige for tiltakene, veiledere/arbeidsledere, deltakere og NAV-ansatte på flere tidspunkt. Intervjuer med deltakere fra KSV-prosjektet ble gjennomført med deres respektive veiledere i samme rom, for å lette kommunikasjonen. Det er relevant å bemerke at dynamikken i målgruppen har gjort at vi ikke nødvendigvis har fanget opp de samme deltakerne ved innledende intervjuer og intervjuer gjennomført våren 2022.

### **Innledende intervjuer**

I perioden april til juni 2021 har vi gjennomført innledende intervjuer med ansvarlige for prosjektet ved alle de tre tiltakene og intervjuer med totalt 18 deltakere – seks deltakere per tiltak. I tillegg har vi intervjuet tre NAV-saksbehandlere.

Formålet med intervjuene var å innhente aktørenes forventninger og behov samt tidlige erfaringer med tiltakene.

### **Intervjuer 2022**

Våren 2022 gjennomførte vi intervjuer med ansatte i tiltaksbedriftene, samt intervjuer med deltakere i prosjektet – åtte deltakere ved Skolematprosjektet, ni deltakere ved Bygg- og vedlikeholdsprosjektet og fire deltakere ved KSV-prosjektet.

Formålet med intervjuene var å få innsikt i deltakernes foreløpige erfaringer, behov og utfordringsbilde, hvordan de ulike tiltaksarrangørene arbeider og hvilke vurderinger som ligger bak rekrutteringen av deltakere i de ulike tiltakene.

### **Intervjuer 2023**

Våren 2023 gjennomførte vi et avsluttende gruppeintervju med prosjektleder og arbeidsledere ved Bygg- og vedlikeholdsprosjektet, samt gruppeintervju med veiledere hos tiltaksarrangørene ved KSV-prosjektet. På dette tidspunktet var Skolematprosjektet avsluttet (mer om avviklingen under kap. 4.3)

Formålet med intervjuene var å få bedre innblikk i resultater og måloppnåelse. Herunder inngår også mulige brukereffekter og lærdommer fra tiltakene.

## 2.2 Registerdata

Registerdataene vi har mottatt fra Kristiansand kommune/NAV inneholder informasjon om hvorvidt en person har mottatt sosialhjelp eller ikke i en gitt måned. De er basert på uttrekk fra NAV Kristiansand sine kommunale administrative systemer, og er bearbeidet og kvalitetssikret av en analyserådgiver i kommunen. Dataene inneholder imidlertid ikke informasjon om status i forkant og etterkant av sosialhjelpsmottak. Vi vet altså ikke om

vedkommende var i arbeid, utdanning eller NAV-tiltak og om han eller hun mottok lønn, studiestøtte eller ytelser før eller etter perioden med sosialhjelp.

Tidlig i prosjektperioden har vi bedt tiltaksarrangørene om å holde oversikt over deltakerne og notere ned bakgrunnsinformasjon om kjønn, alder og innvandringsstatus. I KSV-prosjektet har vi i tillegg bedt om at informasjon om foreldrestatus (antall barn) ble inkludert. I februar 2023 fikk vi tilsendt anonymiserte Excel-filer med disse oversiktene fra tiltaksarrangørene. Skolematprosjektet hadde på dette tidspunktet slettet all informasjon om deltakerne i henhold til databehandleravtale med NAV. Videre inneholder datamaterialet vi mottok fra tiltaksarrangørene informasjon om hva deltakeren gikk over til idet deltakelsen ble avsluttet. Vi har imidlertid ikke systematisk informasjon om deltakerens status over tid. Derfor kan vi ikke vite om deltakeren forble i ordinært arbeid, eksternt læreløp eller utdanning i månedene etter at deltakelsen ble avsluttet.

## 2.3 Vurderingskriterier

For å vurdere arbeidsmarkedstiltakene benytter vi oss av OECD DACs evalueringskriterier: relevans, koherens, effektivitet, kostnadseffektivitet, virkning og bærekraft.

- **Relevans:** Er tiltakene godt tilpasset behovene til brukerne eller relevante politiske målsetninger?
- **Måloppnåelse/Virkninger:** Oppnås de målsetninger som er satt for tiltaket? Hva har skjedd som følge av tiltakene, både positivt og negativt?
- **Kostnadseffektivitet:** Gir tiltakene mye igjen for pengene?
- **Koherens:** Hvor godt er tiltakene tilpasset omgivelsene? Hvilke koordinerings- og samhandlingsutfordringer oppstår overfor andre offentlige instanser?
- **Bærekraft:** Er det grunn til å tro at resultatene av tiltakene vil vare over tid, også etter at støtten er avsluttet?

## 3. Tiltakenes innretning

Felles for de tre arbeidsmarkedstiltakene er at de retter seg mot personer som står langt fra arbeidslivet. Målgruppen er personer som mottar sosialhjelp eller står i fare for å bli sosialhjelpsmottakere, og rekrutteringen til tiltakene foregår gjennom NAV. Målet med tiltakene er å hjelpe deltakerne inn i ordinært arbeid eller utdanning, og virkemiddelet er bruk av kommunens heleide arbeidsmarkedsbedrifter. Arbeidsmarkedsbedriftene har primært erfaring med skjermet virksomhet, og kan betegnes som attførings- og vekstbedrifter for personer med behov for omfattende tilrettelegging. Ved å opprette disse plassene, benyttes deres eksisterende verktøy som opplæring, inkludering og tilrettelegging på en ny gruppe: (langtids-)mottakere av sosialhjelp.



Tiltakene består i varierende grad av følgende komponenter:

- Kartlegging av deltakerens behov, evner, kvalifikasjoner og motivasjon (avklaring)
- Opplæring i nytt yrke (kvalifisering/arbeidsutprøving/opplæring)
- Gradvis tilpassing til ordinært arbeid (tilpassing, arbeidstrening)

Den første komponenten handler om å identifisere deltakernes ønsker og behov. Tiltakene hviler på en antakelse om at deltakernes ønsker og motivasjon er avgjørende for å sikre varig ordinært arbeid. Gjennom tett oppfølging i tiltaksperioden er hensikten at deltakerne vil kunne klare å komme i ordinært arbeid eller utdanning. Etter at deltakerne har gjennomført et tiltak skal det være klart for deltakerne hva som skal skje videre. Den andre aktiviteten er opplæring i et nytt yrke/fag. Deltakerne skal tilegne seg nye kunnskaper som skal benyttes i arbeidet i bedriften og bedre sjansene for inntredelse i arbeid etter at tiltaket er gjennomført. Denne komponenten er mest framtrødende i to av tiltakene hvor deltakerne deltar i opplæring på en arbeidsplass. Den tredje komponenten handler om å introdusere deltakere for ordinært arbeid gradvis, med hensyn til sosiale normer og forventninger i det ordinære arbeidslivet.

Skolematprosjektet og Bygg- og vedlikeholdsprosjektet er tiltak hvor deltakerne møter opp og utfører arbeid, som i en ordinær virksomhet, men med tett oppfølging. I tillegg utfører de arbeid som kommer kommunen til gode, gjennom rehabilitering av gammel bygningsmasse og skolemat til ungdomsskoleelever. I KSV-prosjektet får deltakerne bistand til å komme i jobb, med høy grad av individuell skreddersøm. Videre er målgruppen for de tre tiltakene noe ulikt definert. Deltakere i Skolematprosjektet ser ut til å ha mer variert bakgrunn enn det som er tilfelle i de to andre tiltakene. I KSV-prosjektet er det forsøkt at halvparten av deltakerne representerer lavinntektshusholdninger med barn. Ifølge veiledere ved tiltaket skal unge voksne, kvinner og personer med barn være særlig prioritert. Mål og resultater for de tre tiltakene er også noe ulikt definert. Her skiller KSV-prosjektet seg ut ved at utdanning ikke fremheves som en målsetting på lik linje med ordinært arbeid i bakgrunnsdokumentene (KSI et al., 2019). Dette ble imidlertid endret utover i prosjektperioden (se kap. 4.2). Oversikt over målgruppe, involverte parter, bransje samt mål og resultater fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1: Oversikt over målgruppe, parter, bransje og mål og resultater for hvert tiltak

Tiltak	Bygg- og vedlikeholdsprosjektet	KSV-prosjektet	Skolematprosjektet
<b>Målgruppe</b>	Langtidsmottakere av sosialhjelp med behov for sysselsetting og kompetanseheving innen fagområdet bygg og vedlikehold og med behov for bistand for å	Personer med nedsatt arbeidsevne, språkutfordringer og sammensatte bistands-behov, som har særlig usikre yrkesmessige	Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

	bli økonomisk selvhjulpne.	forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på ordinært arbeid. Halvparten av deltakerne skal representere lavinntekts-husholdninger med barn.	
<b>Parter</b>	NAV, Eiendom og Parkvesenet.	NAV, VIA Partner, Songvaar, Kjøkken Service Industrier AS (KSI)	NAV, Kjøkken Service Industrier AS (KSI)
<b>Bransje</b>	Rehabilitering av bygg	Ulike bransjer: Treemballasje, kantineservice, båtbygging og storkjøkken	Storkjøkken
<b>Mål og resultater</b>	Jobb, utdanning, lærekontrakt e.l. er et hovedmål. Det forventes utviklingsresultater for den enkelte i form av økt sosial og faglig kompetanse.	Tiltaket skal bidra til å prøve ut deltakernes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. <sup>1</sup>	Få arbeidserfaring som styrker deltakernes muligheter til å få jobb eller begynne på fagbrev/skole.

## 4. Erfaringer med tiltakene

I dette kapittelet presenteres sentrale funn som fremkommer i intervjuer med deltakere, representanter hos tiltaksarrangørene og NAV-saksbehandlere. Først presenteres empiri fra Bygg- og vedlikeholdsprosjektet (4.1), deretter tar vi for oss KSV-prosjektet (4.2) før vi til slutt presenterer funn knyttet til Skolematprosjektet (4.3). Etersom sistnevnte ikke ble forlenget etter 30. juni 2022 er datainnsamlingen mer begrenset. Av samme grunn er presentasjonen av empiri for dette tiltaket noe avkortet.

<sup>1</sup> Underveis i prosjektperioden ble målsettingen justert til at «Tiltaket skal bidra til å få deltakerne nærmere arbeid, utdanning eller aktivitet som på sikt kan føre til arbeid».

## 4.1 Bygg- og vedlikeholdsprosjektet

Prosjektet er en oppskalering av den tidligere tømmergruppa i regi av NAV, Parkvesenet og Kristiansand eiendom. Formålet med Bygg- og vedlikeholdsprosjektet er å forberede deltakerne til å ta fagbrev og/eller arbeide i en ordinær bedrift gjennom at de tilegner seg faglig basiskunnskap og sosiale ferdigheter samtidig som de får tett oppfølging fra prosjektansvarlig og arbeidsledere.

### 4.1.1 Kjennetegn ved deltakerne

Målgruppen for prosjektet er unge under 30 år som mottar sosialhjelp eller står i fare for å havne på sosialhjelp. Det hender likevel at det tas inn eldre deltakere, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Vi har fått beskjed om at hvis det er venteliste kan vi prioritere dem som er under 30 år. Vi har hatt personer over 60 år i prosjektet. Dersom det er plass tar vi inn dem som har lyst til å delta. Når det er venteliste prioriterer vi dem som er i målgruppen.*

- Prosjektleder

---

På tidspunkt for datainnsamling med deltakere var den yngste 19 år og den eldste 53 år. Tiltaket har blant annet til hensikt å fange opp dem som faller utenfor skolesystemet. Flere har tidligere vært elever ved utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk på videregående skole, men har droppet ut eller stått uten lærlingplass. Det varierer også mellom deltakerne hvor lenge de har deltatt i prosjektet.

De fleste kommer inn i prosjektet fra sosialhjelp. Noen deltakere virker usikre på hvilke andre tjenester de har mottatt eller mottar fra NAV. Dette må ses i sammenheng med at flere deltakere har vært lenge i NAV-systemet. Deltakerne kan søke om tiltakspenger fra NAV etter noen ukers deltakelse i prosjektet. Flere har tidligere fått sosialstønad, og noen mottar også supplerende sosialstønad. I tillegg oppgir enkelte deltakere at de får bostøtte. Flere deltar i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og får derfor kvalifiseringsstønad. Blant deltakerne finner vi også personer som har vært i KVP tidligere eller som har et ønske om å delta i KVP. I intervju med prosjektleder og arbeidsledere pekes det på at tiltakspenger tidligere var attraktivt for deltakerne. En endring i NAV-systemet medførte imidlertid en reduksjon i tiltakspengene. Det innebærer at satsen er noe høyere enn for sosialstønad, men at forskjellen ikke er like stor som før. I intervjuene trekkes det frem at endringen har vært uheldig for deltakerne både med hensyn til nedgang i inntekt, men også for motivasjonen på arbeidsplassen.

Det er ingen krav om forkunnskaper innen fagfeltet for å få plass i tiltaket. Prosjektleder og arbeidsledere ønsker imidlertid motiverte deltakere. I intervjuene trekkes det frem at en av de mest arbeidsomme og motiverte deltakerne har vært over 50 år. Vedkommende

gikk raskt ut i arbeid. Det fremkommer også eksempler på deltakere som ikke har vært motiverte til å delta. Erfaringer med deltakere som eksempelvis er over 60 år har vært at de kun deltar i prosjektet fordi de er pålagt å være i aktivitet. Noen deltakere møter kun opp få ganger. Dette kan forklares med at deltakere får en «pause» fra NAV når de deltar i prosjektet, noe som kan gjøre tiltaket attraktivt selv om deltaker ikke er motivert. De fleste deltakerne oppgir imidlertid i intervju at de har et mål om å ta fagbrev som tømrer. Noen går på skole ved siden av for å forbedre karakterer fra videregående skole. Videre er flertallet av deltakerne fremmedspråklige. Følgelig beskrives språk som den største utfordringen for å komme i ordinært arbeid. Noen har rusproblemer og psykiske utfordringer, og trenger å venne seg til rammene i arbeidslivet.

### 4.1.2 Vurdering og rekruttering til tiltaket

Ifølge prosjektleder og arbeidsledere ser andelen aktive deltakere ut til å være omtrent mellom 12-15 til enhver tid. Prosjektets måloppnåelse er basert på resultater, herunder overgang til arbeid, noe som ifølge prosjektleder og arbeidsledere gjør at de først og fremst velger å ta inn deltakere som har potensiale for å komme i arbeid. I starten av prosjektet var de imidlertid mindre streng på inntaksvilkår. På bakgrunn av lav tilsøking måtte de også prioritere dem som var over 30 år. Dette må også sees i sammenheng med koronapandemien. I avsluttende intervjuer forteller prosjektleder og arbeidsledere at de i dag opererer med venteliste. Økt tilsøking er også et resultat av grep for å bli mer synlige utad og dermed tiltrekke seg aktuelle deltakere. Herunder har det å gjøre prosjektet godt kjent for NAV vært viktig. Etter hvert som flere deltakere har kommet ut i arbeid har særlig NAV-veilederne vært flinke til å informere sine brukere om prosjektet. Noen deltakere har også kommet inn gjennom Jobbhuset.

Før en deltaker begynner i prosjektet gjennomføres et møte med NAV-saksbehandler, arbeidsleder og deltaker. Agenda for møtet er orientering om kravene for deltakelse i tiltaket, og hva som kan tilbys deltakeren. Deretter forteller deltakeren om sine ønsker og behov. Deltakerne skriver oftest tre- og seks-måneders kontrakter, og det gjennomføres evalueringssamtaler underveis.

I avsluttende intervjuer forteller prosjektleder og arbeidsledere at usikkerhet knyttet til videreføring av prosjektet medfører at de ikke kan ta inn personer som er vurdert til å ha en lang vei å gå for å komme i arbeid. På den ene siden kan deltakere gjennom prosjektet få et godt grunnlag for videre arbeid og/eller utdanning, men dersom de ikke lykkes med å få plass i en bedrift er risikoen stor for at de havner tilbake på sosialhjelp. Utfordringen har blitt særlig framtrødende etter at prosjektet har gått inn i det siste året av opprinnelig tiltenkt varighet.

### 4.1.3 Innhold i tiltaket og oppfølging av deltakere

Arbeidshverdagen i tiltaket består i hovedsak av tømrer- og snekkerarbeid med tett veiledning og oppfølging fra prosjektleder og arbeidsledere. Høsten 2022 ble det også

etablert en fagretning innen muring. Dermed ble det tilsatt en murer som fungerer som arbeidsleder på området.

Arbeidsmengden i prosjektet varierer ut ifra den enkelte deltakers behov og livssituasjon. Deltakerne forteller at tiltaket har gitt dem en inngang til arbeidslivet, og at de har fått god støtte og oppfølging fra arbeidslederne. Arbeidsmiljøet beskrives svært positivt, og deltakerne opplever å bli sett, hørt og få hensyntatt sine ønsker og behov. Deltakerne har videre opplevd det positivt å komme inn i rutiner og gjøre oppgaver som gir dem økt mestringfølelse. Dette gjelder særlig dem som har stått utenfor arbeidslivet over lengre tid. Tilliten og den gode oppfølgingen fra arbeidslederne trekkes frem som verdifull. Samtidig opplever deltakerne å bli godt rustet til å ta fagbrev som tømmer.<sup>2</sup> Deltakere med språkutfordringer forteller at de opplever prosjektet som en viktig arena for å lære språk. I tillegg trekkes det frem som positivt at de får lære mer om det norske arbeidslivet.

For å hjelpe deltakerne i arbeid eller utdanning har prosjektleder og arbeidsledere tett kontakt med opplæringskontoret og markedsavdelingen i NAV. Gjennom samarbeid med opplæringskontoret har prosjektet fått på plass kurs for deltakere og arbeidsledere blant annet innenfor stillasbygging. Det innebærer at flere av deltakerne er godkjente stillasbyggere, som i seg selv kan styrke dem på det ordinære arbeidsmarkedet. Dette samarbeidet kom på plass etter at prosjektet ble godkjent opplæringsbedrift. I tillegg forsøker prosjektleder og arbeidsledere å knytte samarbeid med bedrifter på det ordinære arbeidsmarkedet for å hjelpe flere i jobb eller lærlingplass. Prosjektleder og arbeidsledere opplever at denne arbeidsformen, som består av tilpasset opplæring i rammer, regelverk og metoder for deretter å utføre oppgavene i praksis, gir godt læringsutbytte for deltakerne.

Arbeidslederne har lang erfaring fra bygg- og anleggsbransjen, og er dermed i stand til å vurdere når deltakere er klare å ta arbeid i ordinært arbeidsliv eller gå opp til fagprøven. De vurderer også om deltakeren er i stand til å fungere på en arbeidsplass ved å møte opp, kunne delta sosialt og ha nådd et tilfredsstillende språklig nivå. Flexibiliteten i tiltakets varighet fremheves som gunstig, og de er påpasselige med å ikke sende deltakerne ut i jobb før de er klare. De har opplevd at bedrifter som har ansatt deltakere har kommet tilbake og spurt etter flere. Når deltakerne har nådd et godt nok ferdighetsnivå og er blitt «selvgående», har det vært relativt enkelt å finne en lærlingplass eller fast jobb. Ifølge prosjektleder og arbeidsledere handler dette delvis om stort behov for arbeidskraft i denne bransjen.

Særlig verdifullt for tiltaket er det at prosjektet er godkjent lærebedrift sammen med Kristiansand Eiendom, som innebærer at deltakelse kan ende med fagbrev. I avsluttende intervjuer med prosjektleder og arbeidsledere fremkommer det at noen deltakere har tatt fagbrev, samt at det er planlagt at flere skal opp til fagprøven høsten 2023. Deltakere som

---

<sup>2</sup> Vi har ikke innhentet erfaringer fra deltakere som har arbeidet innenfor muring ettersom fagretningen ble etablert etter siste datainnsamlingsrunde med deltakere i prosjektet.

har vært nær å gå opp til fagprøven har underveis fungert som veileder for andre deltakere på byggeprosjektene med god støtte fra arbeidsledere.

Deltakere som har vært lengst i prosjektet opplever at prosjektet har blitt bedre over tid. Det begrunnes med at arbeidslederne har tatt tak i rutiner, fastsetter dato for fagbrev, kontakter opplæringskontoret og gir deltakerne støtte i spørsmål som angår NAV. Samtidig påpeker enkelte deltakere at arbeidslederne gjerne kunne deltatt mer i utførelsen av arbeidsoppgavene, heller enn å stå på «sidelinjen» og forklare hvordan oppgavene skal gjøres. Ved oppstart av tiltaket var det tre arbeidsledere i prosjektet, men ved første og andre datainnsamlingsrunde med deltakere var antall arbeidsledere redusert til to. I intervjuer med deltakere ble dette trukket frem som uheldig. Det begrunnes med at de i mindre grad enn før kunne jobbe på andre byggeprosjekter. I avsluttende intervjuer har det blitt tilsatt to nye arbeidsledere. Ifølge prosjektleder har usikkerhet knyttet til eventuell videreføring av prosjektet gjort både planlegging og rekruttering av arbeidsledere krevende.

Prosjektleder og arbeidsledere påpeker at det faglige innholdet kun utgjør én del av oppfølgingen deltakerne får i prosjektet. Like viktig er oppfølging som gir deltakerne kunnskap om norsk arbeidskultur og livet utenom jobb. Når det gjelder sistnevnte, er arbeidslederne imidlertid mer påpasselig med å veilede på området. Det begrunnes med at dette ligger utenfor deres kompetanse og ansvarsområde. Deltakere er som regel i prosjektet på fulltid, og derfor tilbringer de mye tid med arbeidslederne. I intervjuene trekkes det frem at deltakerne ofte føler seg tryggere på arbeidsleder enn kontaktperson i NAV. Derfor henvender de seg gjerne til arbeidslederne når de har behov for hjelp til for eksempel bosituasjon, å betale regninger eller lignende, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Vi har sendt en del deltakere videre for å få ekstern hjelp. NAV-veileder møter dem gjerne en halvtime i måneden. NAV blir aldri kjent med dem, men det blir vi. De åpner seg fort mer til oss enn til andre i NAV. Da kan vi finne ut av hva de sliter med og sende dem dit de trenger for å få hjelp.*

- Arbeidsleder

---

Det må imidlertid påpekes at prosjektleder og arbeidsledere er tilsatt i NAV. I intervjuer med prosjektleder og arbeidsledere trekkes det frem at de er tydelige overfor deltakere om egen rolle. Deltakere har derfor forståelse for at økonomiske forhold tas opp med NAV-veileder, mens prosjektleder og arbeidsledere har ansvar for oppfølgingen i prosjektet.

Det varierer hvor fornøyde deltakerne er med bistanden og oppfølgingen de har fått fra NAV oppgjennom. De fleste oppgir at de er fornøyde med sin saksbehandler på datainnsamlingstidspunktet. Flertallet av deltakerne har imidlertid hatt flere ulike saksbehandlere. Ofte har deltakerne måttet bytte saksbehandler når de har fått en ny tjeneste fra NAV. Dette oppleves som uheldig, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Jeg har byttet veileder syv-åtte ganger de siste årene. Jeg mistet min veileder da jeg begynte i KVP. Jeg sliter økonomisk, men får bare et nummer til kommunen, men mottar ikke svar.*

- Deltaker

---

Som sitatet illustrerer, er økonomi en utfordring for flere av deltakerne. Dette trekkes også frem som en viktig motivasjon for å ta fagbrev og komme i arbeid. Likevel opplyser noen av deltakerne at de på grunn av den økonomiske situasjonen søker jobber ved siden av deltakelse i prosjektet. Noen av deltakerne påpeker at de gjerne skulle hatt en stønad som varer ut hele prosjektperioden: «*At man får en sikker stønad slik at man ikke må stresse og bruke tid på å søke midler. I stedet burde man kunne fokusere på prosjektet. Kvalifiseringsstønad og andre stønader varer ikke lenge nok til å fullføre fagbrevet*» (Deltaker).

## 4.2 KSV-prosjektet

KSV-prosjektet er et samarbeid mellom vekstbedriftene KSI (Kjøkkenservice Industrier AS), Songvaar (Songvaar Vekst AS) og Via Partner AS (derav forkortelsen KSV) og tiltaket heter Tilrettelagt arbeid for sosialhjelpsmottakere (TAS).

I avsluttende intervju med veiledere ansatt hos tiltaksarrangørene i februar 2023, ble det trukket fram at det har skjedd en endring i målene for prosjektet. Målsettingen for tiltaket var opprinnelig å bidra til å prøve ut deltakernes arbeidsevne og styrke deres muligheter for å få ordinært arbeid. På bakgrunn av at prosjektet fikk inn flere deltakere utenfor den opprinnelige målgruppen for tiltaket (mer om det under 4.2.2), ble målsettingen justert til å bidra til å få deltakerne nærmere arbeid, utdanning eller aktivitet som på sikt kan føre til arbeid.

### 4.2.1 Kjennetegn ved deltakerne

Tiltaket retter seg mot langtidsmottakere av sosialhjelp som har gjennomført introduksjonsprogrammet. Hovedvekten skal være på husholdninger med barn eller yngre voksne, for å motvirke sosial arv med tanke på utenforskap og arbeidsledighet. For at det skal være realistisk å innfri forventningene med hensyn til resultater, skal det være vurdert at kandidatene som søkes inn har en reell arbeidsevne.

Typiske kjennetegn ved deltakerne er at de har svake ferdigheter i norsk/engelsk, at de har forsørgeransvar, og/eller mangler formell kompetanse. Noen har også helseutfordringer. Deltakerne har oftest vært i Norge i fem til åtte år før de deltar på tiltaket. Flere har arbeidserfaring eller utdanning fra hjemlandet, men vi finner også



eksempler på deltakere som ikke har skolegang. Noen er analfabeter. I intervjuer med veiledere hos tiltaksarrangørene trekkes manglende språkkunnskaper frem som den kanskje største utfordringen for å komme over i arbeid eller utdanning. Blant deltakerne er det flere eldre menn og kvinner som også har svært begrensede digitale ferdigheter.

Flere deltakere beskriver at de har en presset økonomi som også skaper begrensninger i familiesituasjonen. De har for eksempel lite mulighet til å kjøpe utstyr og leker til barna, og de har ikke penger til å reise på ferie. Flere av deltakerne har mange barn og en ektefelle som enten mottar uføretrygd eller studiestipend. På den måten står de i ustabile og sårbare økonomiske situasjoner, som skaper bekymringer og mindre overskudd til innsats i jobbsøkingen og språkopplæringen. Om en deltaker skulle komme i en posisjon hvor de tjener penger, innebærer dette, ifølge veiledere hos tiltaksarrangørene, at sosialstøtten avkortes. Én veileder fra en av tiltaksarrangørene forteller at det i slike tilfeller kan bli «kluss i systemet» som gjør at deltakeren kan ende opp med å miste sosialstøtten og stå uten inntekt. Det medfører ekstraarbeid for veilederne, som må ta kontakt med NAV-veilederne, slik at deltakerne får det de har krav på. Veilederne forteller at den økonomiske bekymringen tar mye oppmerksomhet og virker demotiverende på deltakerne.

Av enkelte deltakere blir helseutfordringer trukket fram som en hindring. Dette henger sammen med at flere av jobbene som krever lite språkkunnskaper og formell kompetanse til gjengjeld ofte innebærer fysisk arbeid, som for eksempel arbeid på lager, butikkarbeid og renhold. I tilfeller hvor deltakere har helseutfordringer gjennomfører veilederne gjerne samarbeidsmøte med deltakernes fastlege blant annet for å få bistand til å kartlegge hvilke arbeidsoppgaver deltaker er i stand til å utføre.

#### **4.2.2 Vurdering og rekruttering til tiltaket**

Det er NAV lokalt som rekrutterer deltakere til tiltaket. Samarbeidet med NAV beskrives som svært godt, spesielt etter at koordinator ble ansatt og man har fått på plass kontinuitet og rutiner for innsøking og dialog (Sangesland, 2023). I intervjuer gjennomført med veiledere hos tiltaksarrangørene trekkes det imidlertid frem at det underveis i prosjektet har vært usikkerhet rundt kriteriene for innsøking og hvilke kandidater som skal få tilbud om å delta. Veilederne opplever at det ikke har vært tilstrekkelig kontroll med hvilke personer NAV søker inn i tiltaket. Informantene har derfor uttalt en bekymring for at de kanskje jobber med personer som ikke egentlig sorterer inn under målgruppen som Kristiansand kommune vil hjelpe i prosjektet. Dette gir risiko for at tiltaksarrangørene stilles i et dårlig lys, hvis det er tas inn deltakere som har mer begrenset arbeidsevne enn forutsatt. Det kan også føre til at kommunen bruker ressurser på andre enn dem man i utgangspunktet hadde som målsetting å prioritere.



I intervju ble det trukket fram at to personer som nylig hadde kommet inn i tiltaket kun skulle være der i kort tid. Informantene opplever derfor at tiltaket blir en «ventestasjon» før deltakere skal over i noe annet, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Jeg synes det er litt dumt at man ikke benyttet tiltaket for å få folk ut i jobb. Flere av deltakerne vet vi at aldri kommer i jobb. De opptar mye plass. Jeg skulle heller ønske at vi fikk inn flere som er arbeidsdyktige sånn at vi kan få de ut i jobb.*

- Veileder

---

Enkelte veiledere peker på at tiltaket utover i prosjektperioden har tatt inn deltakere som står lengre unna arbeidsmarkedet, både med tanke på grunnleggende ferdigheter, samt at flere nærmer seg pensjonsalder. Derfor oppleves det som en lettelse at målene for tiltaket er justert ned i tråd med realitetene.

I perioder har det vært lav innsøking til tiltaket, som innebærer at prosjektet ikke har hatt for vane å operere med venteliste. I den forbindelse har veilederne hos tiltaksarrangørene også deltatt i møter for å presentere prosjektet for NAV samt hengt opp plakater på NAV-kontoret. Veilederne påpeker at det ofte er de samme NAV-veilederne som rekrutterer til tiltaket. I tillegg har KSV-prosjektet reklamert for prosjektet hos hjelpeorganisasjoner og andre relevante aktører for å rekruttere deltakere. Dette har bidratt til at har klart å fylle de ni tiltaksplassene som skal være tilgjengelige i prosjektet (Sangesland, 2023).

Ved oppstarten av tiltaket arrangeres det først møter mellom den aktuelle veilederen og NAV, både med og uten deltakeren. I møtet hvor også deltaker er til stede gjennomføres kartlegging og karriereveiledning med mål om å finne ut hva deltakeren har av kunnskap og kompetanse samt ønsker. Én veileder i en av arbeidsmarkedsbedriftene beskrev oppstarten slik:

---

*Vi går ordentlig gjennom CV-en deres, og ringer gjerne saksbehandler fra tidligere og referansene deres. Så finner man ut hva drømmene og ønskene deres er, samt muligheter, og søker derfra. Nesten alle vi har fått inn ønsker å jobbe med renhold, men så viser det seg at de sier det fordi de tenker at det er enkelt å få jobb. Vi fikk inn én person som var spesialpedagog fra hjemlandet og hadde jobbet i over 20 år. Han sa at han ville jobbe med renhold eller bli bussjåfør, men han ville jo egentlig jobbe med folk.*

- Veileder

---

Som det fremgår av sitatet ovenfor, kan fastlåste bilder av hvilke muligheter som finnes, som mulig stammer fra introduksjonsprogrammet, virke begrensende på ambisjonsnivået hos deltakerne. Et vesentlig poeng er derfor at en individuell kartlegging og tett samarbeid om muligheter og ønsker virker positivt på deltakerne.

### 4.2.3 Innhold i tiltaket og oppfølging av deltakere

I intervjuene fremkommer det at noen av deltakerne raskt tas inn hos tiltaksarrangørene for å vurdere hvilke kunnskaper de har og hvilken bistand de har behov for. Dermed utgjør tiltaksarrangørene en verdifull arena for å teste ut deltakerne før de søkes over i ekstern praksis, utdanning eller arbeid. Hos tiltaksarrangørene jobber deltakerne ofte sammen med VTA-deltakere. Ifølge veilederne er det for flere deltakere lavere terskel for å snakke norsk i møte med VTA-deltakere. På denne måten bygger de opp selvtillit både når det gjelder språk og utførelse av arbeidsoppgaver. I tillegg blir de utfordret på å møte opp til avtalt tidspunkt. Hos Viapartner har de imidlertid gjort det litt annerledes. Her jobber veileder ofte mer utadrettet for å finne relevante praksisplasser i en tidlig fase, for eksempel hos frivillige organisasjoner. Det hender imidlertid også at Viapartner tilbyr arbeidstrening internt.

Den tette kontakten og oppfølgingen er et viktig element i tiltaket, og dette er også noe flere av deltakerne beskriver som svært positivt. I forlengelse av dette poengteres det av flere deltakere at det er frustrerende å bli sendt ut i gjentakende praksisplasser som oppleves uhensiktsmessige og formålsløse. Flere har opplevd å være i praksisplasser som forteller følgende i intervju:

---

*Det er viktig med lønn. Jeg liker ikke praksisplasser. Jeg er kanskje bedre til jobben enn en kollega som får lønn, og jeg får bare praksis. Dette programmet gjorde at jeg fikk lønn. Jeg får motivasjon, jeg sørger for å møte til tiden og jobben er viktig for meg.*

- Deltaker

---

Som sitatet viser, opplever deltakeren det som urettferdig å ikke få betalt for arbeidet de gjør, tross at de legger en god innsats i det. Lønn er åpenbart en viktig motivasjonsfaktor og kan i tillegg være en kilde til stolthet og selvaktelse.

I dette tiltaket jobber veilederne ofte utadrettet i den forstand at de leter etter relevante praksisplasser og/eller arbeidsplasser for deltakerne. Dette gjør de gjennom å oppsøke virksomheter sammen med deltakerne. Deltakernes ønsker og behov er førende, når det kommer til hvilke virksomheter som oppsøkes. I tillegg kan veilederne bistå med søknadsskriving og lette kommunikasjonen i møte med potensielle arbeidsgivere. Ifølge enkelte veiledere hender det at de ikke sender deltakerne ut i arbeid selv om de får tilbud om praksisplass. Det begrunnes med at sannsynligheten for frafall øker dersom deltaker ikke er tilstrekkelig motivert.

Behovet for formell kompetanse beskrives av både deltakere og veiledere som svært viktig, og flere av deltakerne har et ønske om å kunne ta et fagbrev for å kunne stille sterkere i arbeidsmarkedet. Enkelte har lang arbeidserfaring eller høyere utdanning fra

hjemlandet, men mangler dokumentasjon på dette, hvilket gjør at norske arbeidsgivere velger dem bort i ansettelsesprosessen. Manglende formell og dokumentert kompetanse er en stor hindring for deltakere som ønsker å bruke sine erfaringer på arbeidsmarkedet, men som blir møtt med omfattende krav til dokumentasjon. En deltaker som er i deltidsjobb beskriver sin frustrasjon over å ha flere års erfaring med renhold og mange gode tilbakemeldinger på arbeidet, men at han fortsatt ikke kan få en fast fulltidsstilling før han har tatt fagbrevet.

Manglende norskkunnskaper blir fremhevet som problematisk av både deltakere og veiledere. Deltakerne opplever at det er vanskelig å få en jobb uten tilstrekkelige norskkunnskaper. Vi blant annet eksempler på deltakere som har vært i en praksisplass, hvor de får tilbakemelding om at språket er for dårlig til å få videre jobb. Før pandemien ble det arrangert norskkurs tre ganger i uken, men restriksjoner tilknyttet arrangementer og sammenkomster umuliggjorde dette i store deler av prosjektperioden. I avsluttende intervjuer med veilederne trekkes det frem at språkopplæring nå ha blitt mer tilgjengelig, og KSV-prosjektet bruker NetPed sitt verktøy «Veilederen Basis» for å indikere språknivået. Resultater fra testene viser imidlertid at flertallet av deltakerne snakker norsk på nybegynnernivå. Derfor er språkopplæring, kombinert med utførelse av arbeidsoppgaver, fremhevet som viktig for å få deltakere nærmere jobb eller utdanning.

Noen av deltakerne deltar i frivillige aktiviteter for å øke språknivået, og har fått hjelp fra KSV-prosjektet til å finne frem til disse aktivitetene. Etter introduksjonsprogrammet og den obligatoriske språkopplæringen oppgir en av deltakerne å ha vært hjemme med barna i flere år, og dermed glemt mye av språket. Gjennom KSV-prosjektet har deltakeren trent opp språket igjen, og har samtidig lært norsk bedre gjennom arbeidstrening. Veilederne poengterer blant annet viktigheten av å se på strukturen og rekkefølgen av språk og annet innhold i tiltaket:

---

*Jeg mener man må se på rekkefølgen av tiltakene. Språket må komme først, og så må man tenke ut et forløp som gir mening.*

- Veileder

---

I tillegg kommer det frem i intervjuene at både praktiske og økonomiske hensyn, for eksempel om deltaker har førerkort og bil eller om vedkommende har økonomiske utfordringer, er en stor faktor i hvor fleksibel deltakerne kan være i hverdagen. Blant annet bruker noen av deltakerne mye tid på å ta offentlig transport, enten for å hente barn i SFO eller for å komme til og fra jobb. Dette kan skape utfordringer med å møte presist på jobb. Familiesituasjonen og hverdagsutfordringer blir på den måten en vesentlig faktor i hvilke typer arbeid deltakeren kan søke, og om de kan søke fulltidsstillinger. For de

kvinnelige deltakerne er dette ofte et større problem, da de ofte forventes å ta hoveddelen av arbeidsbyrden i hjemmet.

I avsluttende intervjuer med veilederne pekes det på at det er ulikt mellom deltakerne i hvilken grad de får dekket reisekostnader i form av busskort for å møte opp i praksis eller jobb. Forskjellene kan ifølge veilederne skyldes ulik praksis mellom NAV-veilederne og at deltakerne mottar ulike tjenester fra NAV.

I tillegg må det trekkes frem at veilederne også støtter deltakerne i spørsmål om forhold utover det som dreier seg om innhold og oppfølging i tiltaket. Den tette oppfølgingen gjør at deltakerne får et godt forhold til veilederne og føler seg trygg på sin veileder. Dette har vært positivt også med hensyn til grenseflater mot andre offentlige tjenester og familiens samlede behov. For eksempel ved at veilederne, som kjenner deltakers utfordringer og behov, kan sette dem i kontakt med riktig instans slik at de får den hjelpen de har behov for. En stor del av oppfølgingen er ikke bare å bistå med å finne arbeid, men like mye å hjelpe med å legge til rette for at det skal bli lettere for deltakere å konsentrere seg om å komme i jobb og stå i den over tid. Ofte har deltakerne sammensatte utfordringer, som krever tverrfaglig innsats for å komme nærmere jobb eller utdanning.

### 4.3 Skolematprosjektet (KSI)

I skolematprosjektet har deltakerne arbeidet med å tilberede, pakke inn og kjøre ut matpakker til elever på 10. trinn ved Grim skole, og deretter samle inn emballasje. Målet med tiltaket var å gi deltakerne arbeidserfaring, styrke deres samarbeidsevner samt å øke deres kompetanse innenfor matfaget. Dette skulle gi økte muligheter for å få jobb eller ta fagbrev. Som nevnt i innledningen, falt finansieringen bort før den planlagte prosjektperioden var over. På bakgrunn av budsjettvedtaket av 15. desember 2021, ble prosjektet besluttet avsluttet fra og med 30. juni 2022. I Fædrelandsvennens (2021) medieoppslag om saken begrunnes avgjørelsen fra Kristiansand Høyres side på følgende måte:

---

*«Begrunnelsen for å gjøre denne endringen er at skolematprosjektet når ett trinn, på en skole. Vi vet det er et stort behov i skolen for fornyelse av læremidler. For Høyre er læring i skolen viktig og vi har ansvar for at våre elever settes i stand til å gjennomføre videregående.»*

---

Vi ser altså at skolematprosjektet ble innrammet som et hovedsakelig skolepolitisk tiltak, og at man ville prioritere andre virkemidler for å lykkes med en bedre gjennomføringsandel i videregående opplæring. Presentasjonen av involverte aktørers erfaringer med tiltaket er derfor avkortet til to datainnsamlingstidspunkter og

evalueringen har ikke mottatt tilsvarende tallmateriale over kjennetegn ved deltakerne, varighet på deres deltakelse og hvilke resultater som er oppnådd.

### 4.3.1 Kjennetegn ved deltakerne

Vi finner stor variasjon mellom deltakerne i tiltaket, med hensyn til bakgrunn og livssituasjon. En deltaker kom inn i tiltaket på grunn av en livskrise, men har en lang yrkeskarriere bak seg. En annen deltaker kom inn i Skolematprosjektet fordi vedkommende ikke fikk jobb etter fullført bachelorgrad. To av deltakerne hadde droppet ut av videregående opplæring og hadde dermed problemer med å komme inn i ordinært arbeid. En tidligere deltaker hadde allerede fått ordinært arbeid på tidspunktet for første datainnsamling med deltakere.

Flertallet av deltakerne hadde innvandrerbakgrunn hvorav noen med flyktningbakgrunn. Felles for deltakerne er at de har hatt vanskeligheter med å komme i ordinært arbeid på grunn av manglende norskkunnskaper og/eller formell kompetanse. Flere av deltakerne med innvandrerbakgrunn har bodd i Norge i mange år uten å få et godt fotfeste eller lære tilstrekkelig godt norsk til å komme i ordinært arbeid. To av deltakerne har bodd i Norge i over 20 år, og manglende norskkunnskaper er fortsatt en primær barriere for å komme inn på arbeidsmarkedet. Felles for disse deltakerne er at de har utført omsorgsarbeid hjemme med egne barn siden ankomsten til Norge, og derfor ikke har hatt mulighet for å få trent språk på en arbeidsplass.

### 4.3.2 Vurdering og rekruttering til tiltaket

NAV har hatt ansvaret for å rekruttere aktuelle kandidater til tiltaket. I perioder med lav innsøking til tiltaket, har arbeidsledere/prosjektleder ved KSI sendt eposter til NAV-veiledere for å oppfordre NAV til å sende deltakere til tiltaket.

Før oppstart har det blitt gjennomført et møte mellom NAV-saksbehandler, den aktuelle deltakeren og arbeidsleder/prosjektleder hos KSI. Agenda for møtet har vært orientering om krav og forventninger til deltakere i tiltaket, samt hva deltakelse vil innebære for deltakeren. Videre har fokus vært på deltakernes ønsker og behov, og ønskede resultater som følge av deltakelsen. I møtet har man ofte avtalt tidspunkt for et nytt møte mot slutten av kontraktsperioden, om lag 2-3 måneder etter oppstart av tiltaket. Formålet har her vært å oppsummere hvordan deltakelsen i tiltaket har fungert, og hva som blir veien videre for deltakerne. For noen deltakere har det vært behov for å fornye kontakten, mens andre har gått over i jobb eller annen arbeidstrening, eller utdanning. Arbeidsleder forteller i intervju at møtene med NAV har fungert som en arena hvor både deltaker og arbeidsleder/prosjektleder har hatt mulighet til å stille spørsmål og diskutere behov.

Arbeidskontraktene har som oftest hatt en varighet på tre måneder. I intervju med prosjektleder pekes det på at noen av deltakerne har hatt tiltaket som en «mellomstasjon» mens de venter på å komme inn på skole, norskundervisning eller jobb..

Arbeidsledere/prosjektleder har imidlertid ikke hatt i sitt mandat å finne nye arbeidsplasser som kan ivareta deltakerne etter fullført deltakelse. Det trekkes dermed frem som en bekymring at deltakere blir en «kasteball» mellom tiltaket og NAV.

I intervjuer med arbeidsledere/prosjektleder fremkommer det at få deltakere har falt fra underveis. Samtidig forklares årsaker til frafall i hovedsak med feilinn søking fra NAV, i den forstand at deltakeren ikke har blitt kartlagt godt nok når det gjelder særlig interesser og motivasjon. Den tidlige kartleggingen i tiltaket trekkes imidlertid frem som viktig for å få deltakerne over i jobb eller utdanning, som treffer den enkeltes ønsker og behov.

### 4.3.3 Innhold i tiltaket og oppfølging av deltakere

Deltakerne forteller at Skolematprosjektet har vært til stor nytte for å trene språk, og at det også har vært positivt å ha en arbeidsplass hvor man føler at man gjør noe som er meningsfullt. Det sosiale miljøet hvor man kommer i kontakt med andre i samme situasjon er noe flere deltakere poengterer som viktig både for motivasjonen for å komme i arbeid og for den mentale helsen generelt. Deltakerne opplever å få god hjelp og oppfølging, og føler seg sett og ivaretatt, både som ansatte og enkeltmennesker. Verdien av tiltaket ligger for dem i å ha et sted å møte opp, være sosiale og ha noe å bruke dagene på. I tillegg trekkes det frem som verdifullt at tiltaket forhåpentligvis hjelper dem på veien ut av sosialhjelp og over i ordinært arbeid. Det blir også trukket frem av flere deltakere at arbeidsoppgavene i seg selv er meningsgivende i form av å lage mat til barna. Dette gir motivasjon i arbeidet. I intervjuer både med arbeidsledere og deltakere trekkes det frem at det er stor grad av fleksibilitet med hensyn til hvor ofte og hvor mye deltaker vil jobbe. I prosjektet skal det være et større rom for å prøve og feile enn på en ordinær arbeidsplass.

Enkelte av deltakerne har gitt uttrykk for at de stiller seg noe uforstående til hvorfor NAV-veilederen deres har søkt dem inn i tiltaket, og at tiltaket ikke passer for dem. De forteller at NAV-veileder ga dem et svært begrenset sett med valgmuligheter eller kun foreslo dette prosjektet. Særlig én av informantene opplever at tiltaket er lite relevant og beskriver kontakten med sin NAV-veileder som dårlig:

---

*Jeg har noen jobbintervjuer fremover, så ser jeg etter stillinger hvor jeg kan bruke utdannelsen min, men det blir vanskelig. Jeg føler kanskje ikke helt at jeg passer inn. Det er jo koselig her, men det gir ikke meg så mye. Jeg har sagt til NAV at det er ikke her jeg burde være. Det er flinke mennesker og et bra sted, men det er kanskje ikke helt for meg [...] Saksbehandleren min har svart meg veldig tregt på ting og har vært vanskelig å kommunisere med. Jeg har sagt at jeg kan ta hva som helst av jobb. Jeg synes heller ikke mine erfaringer er tatt i betraktning og jeg føler meg litt oversett.*

- Deltaker

Beskrivelser av dårlig samarbeid internt i NAV går igjen hos flere av informantene, og de trekker frem at det er slitsomt og frustrerende med hyppige skift av NAV-veiledere, eller mange misforståelse og manglende informasjon om hva planen er for jobbsøking, praksis eller prosjektdeltakelse.

Manglende plan for hva som skal skje etter tiltaket er gjennomført blir også poengtert av arbeidslederne, som forteller om deltakere som ikke vet hva de skal videre etter endt tiltaksperiode. Noen av deltakerne beskriver at arbeidslederne ikke har kapasitet eller i sin arbeidsbeskrivelse at de skal hjelpe deltakerne videre i jobb. Arbeidslederne knytter dette til at det mangler en avklaring av hva deltakerne ønsker og forventer, og hva som gir mening på sikt.

En stor utfordring for flere av deltakerne er økonomisk usikkerhet. Dette påvirker deltakerne negativt både i form av bekymringer, men også konkret i forhold til å kunne betale for transport, mat, husleie med mere. Enkelte deltakere forteller at de ikke har kunnet betale husleie på grunn av feil hos NAV, og at de bruker mye energi på å håndtere sin økonomiske situasjon. En bedre økonomi er også en motivasjonsfaktor for å komme i jobb, og flere forteller at de håper prosjektet kan bidra til å gi dem en mer stabil økonomisk situasjon.

## 5. Resultater og måloppnåelse

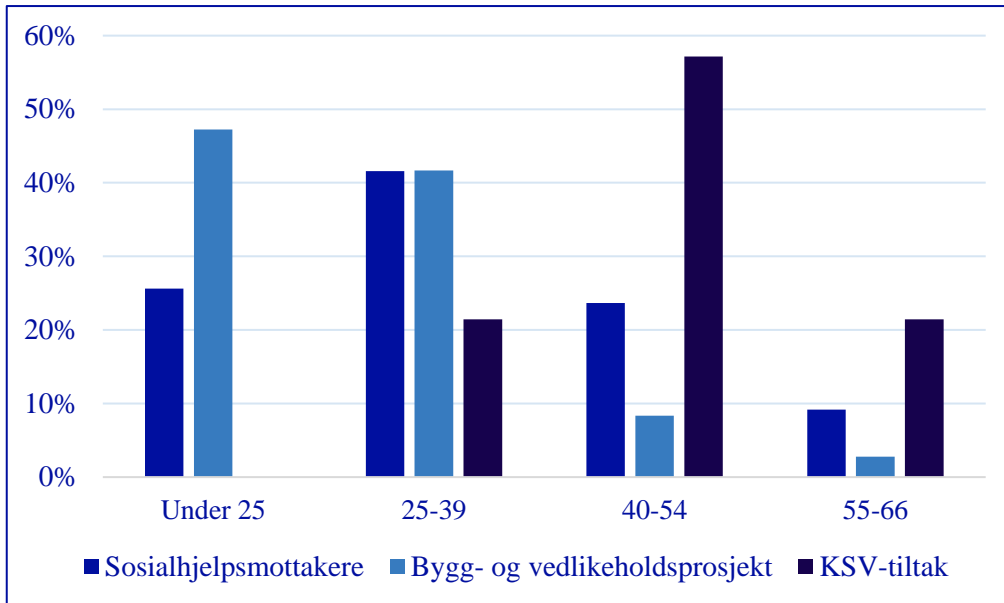
For å undersøke og vurdere resultatene fra de ulike arbeidsmarkedstiltakene som er testet ut, vil vi sammenligne tiltaksdeltakerne med hva som har skjedd med andre sosialhjelpsmottakere innenfor samme periode som tiltakene hadde pågått da vi fikk tilsendt oversiktene fra tiltaksarrangørene, dvs. august 2020 til februar 2023. Først beskriver vi kjennetegn ved deltakerne i de ulike arbeidsmarkedstiltakene opp mot den større populasjonen av sosialhjelpsmottakere, og deretter benytter vi *sekvensanalyse* (se Gabadinho et al., 2011) for å beskrive og sammenligne typiske forløp. Til sist viser vi hvordan deltakerne i de forskjellige tiltakene har klart seg, i lys av hvordan deltakergruppene er sammensatt med hensyn til ulike bakgrunnsvariabler med betydning for varighet av sosialhjelmottak.

### 5.1 Forskjeller mellom gruppene

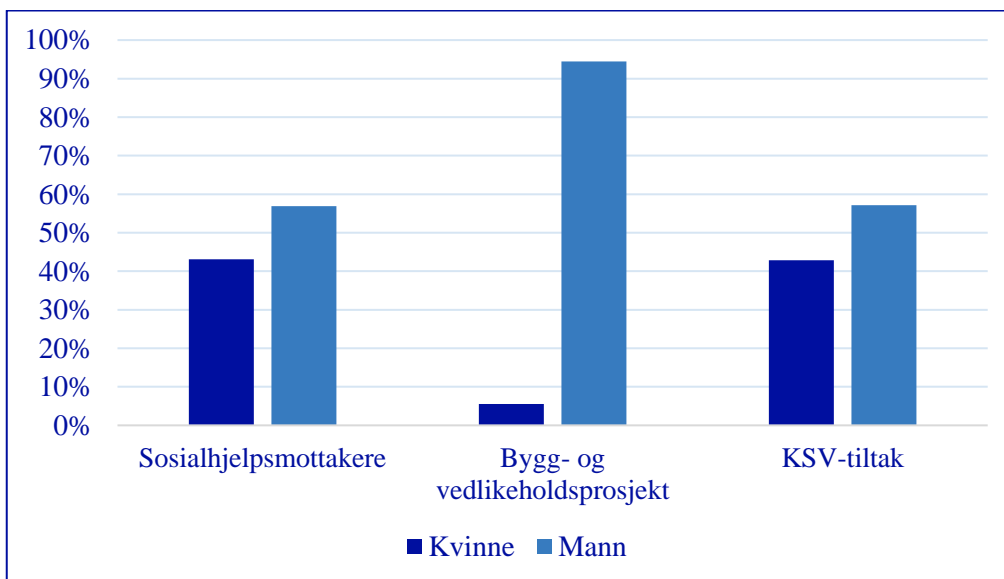
Deltakerne i arbeidsmarkedstiltakene skiller seg betydelig ut fra den større populasjonen av sosialhjelpsmottakere. Som det framgår av figur 1-4, er de fleste deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet yngre enn resten av populasjonen, et stort flertall er menn og færre har innvandrerbakgrunn. Når det gjelder KSV-tiltaket, er samtlige innvandrere,

betydelig eldre enn resten av populasjonen og langt flere har barn. Som vi skal se i kap. 5.2.1, har bakgrunnsvariablene statistisk forklaringskraft med tanke på å beregne hvor mye av perioden en person forventes å motta sosialhjelp. Det er derfor viktig å ta hensyn til sammensetningen av deltakere når vi skal vurdere måloppnåelsen til tiltakene.

Figur 1: Aldersfordeling

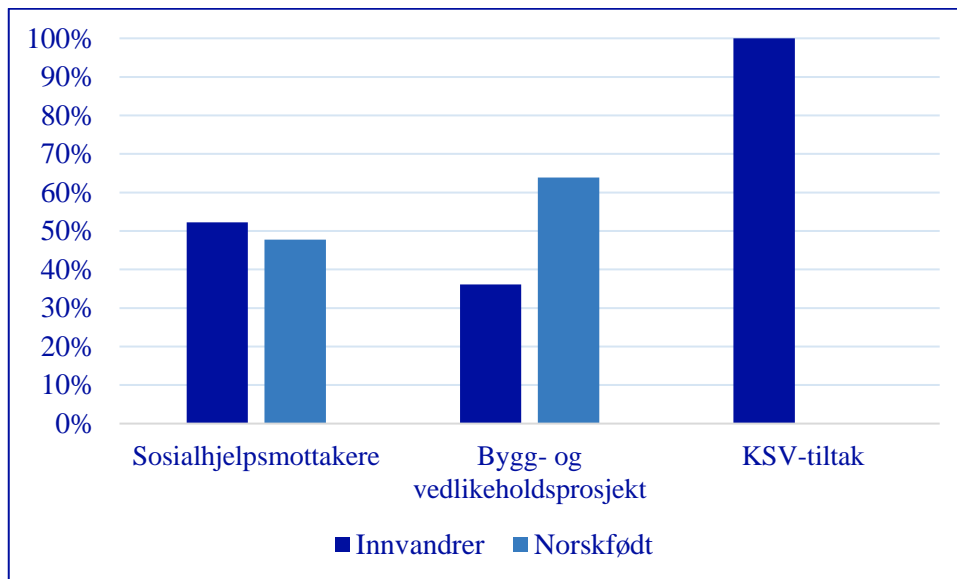


Figur 2: Kjønnsfordeling

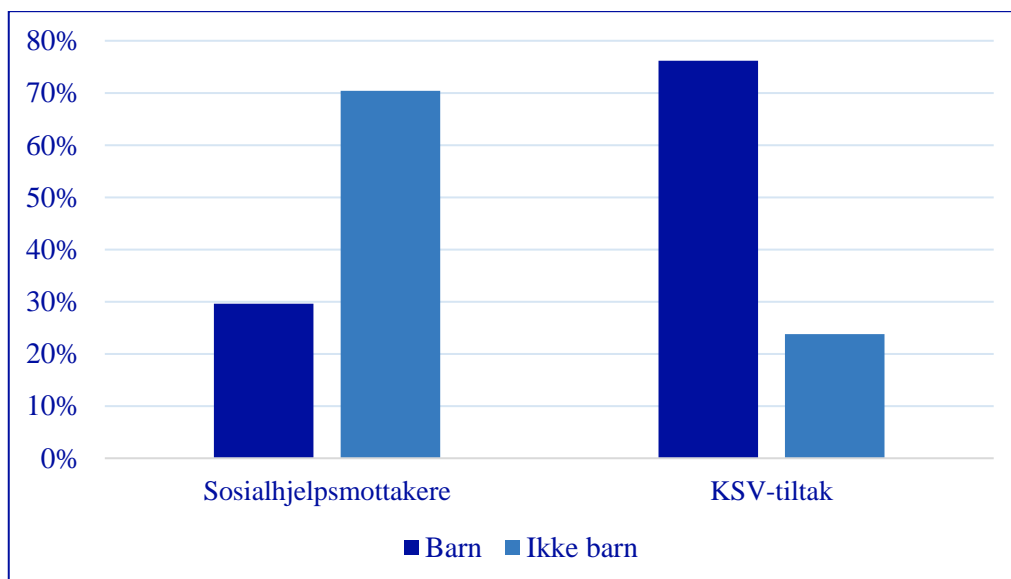




Figur 3: Fordeling på innvandringsbakgrunn



Figur 4: Fordeling på foreldrestatus



## 5.2 Typiske forløp

For å analysere hvordan personene i de forskjellige utvalgene våre beveger seg mellom tilstander over tid, har vi benyttet sekvensanalyse.<sup>3</sup> Dette er en metode som ivaretar et

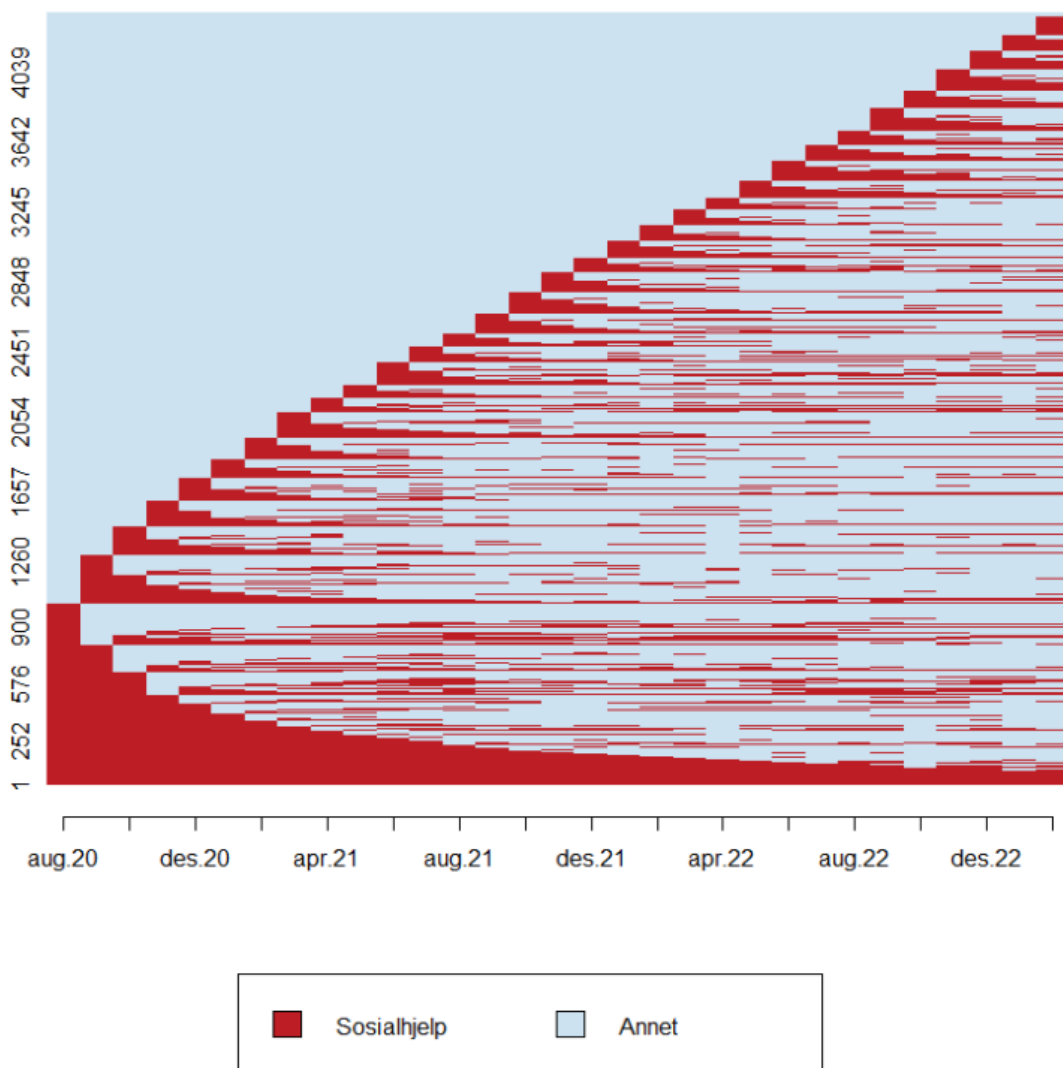
<sup>3</sup> Analysene er gjennomført med programvaren R og benytter pakken TraMineR. For mer informasjon se: <http://traminer.unige.ch/index.shtml>

helhetlig perspektiv, siden enheten i sekvensanalyse ikke er enkeltoverganger, men hele sekvensen av tilstander og overganger. Sekvensanalyser er derfor godt egnet til å analysere ulike personers vei gjennom trygdesystem, arbeidsmarkedstiltak og arbeidsliv (Nossen et al., 2021). Vi bruker begrepene «sekvens» og «forløp» om hverandre.

### 5.2.1 Sosialhjelpsmottakere

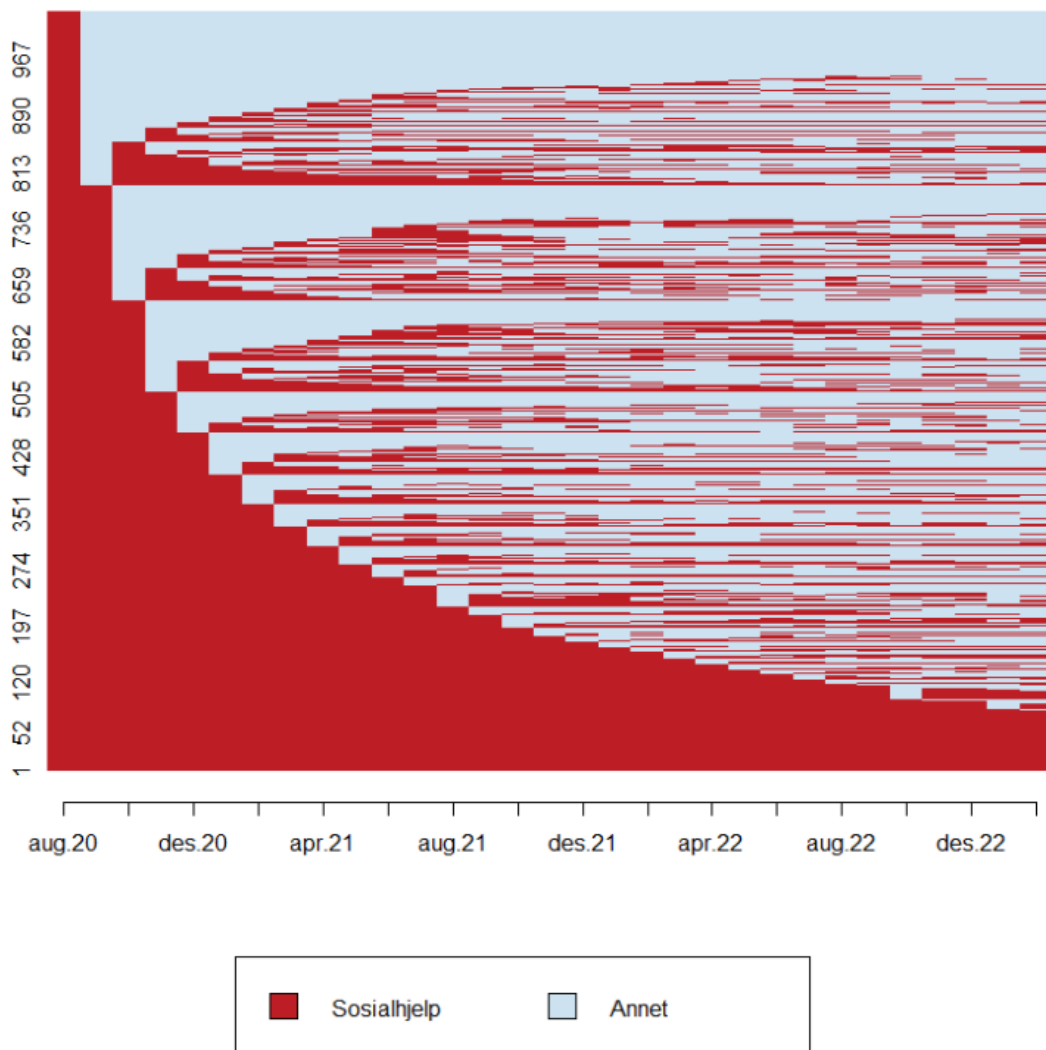
Neste figur viser fordelingen av forløp for hele populasjonen av sosialhjelpsmottakere i perioden august 2020 til februar 2023. Hver horisontale linje i figuren representerer én person som er observert over tid, og fargekodene viser hvilke perioder han eller hun mottok sosialhjelp og ikke. Personene er sortert i en bestemt rekkefølge, ut fra når de startet å motta sosialhjelp og hvor lang tid som går før de endrer status.

Figur 5: Forløp for alle personer som mottok sosialhjelp i Kristiansand kommune i perioden august 2020 til februar 2023 (N = 4377)



Som vi ser, er det mange som kommer til ved hvert månedsskifte og det er mange som forsvinner ut relativt fort. En del kommer også tilbake igjen, gjerne gjentatte ganger. Siden det er mange som forsvinner inn og ut av ordningen, er det derfor mer opplysende å ta utgangspunkt i én «kohort» og følge disse over tid. Da blir det lettere å se hvordan det har gått med disse over tid, og hvor mange som blir værende på sosialhjelp i forhold til hvor mange som forsvinner ut. Neste figur viser forløpene til dem som kom inn i sosialhjelpsregisteret i august 2020:

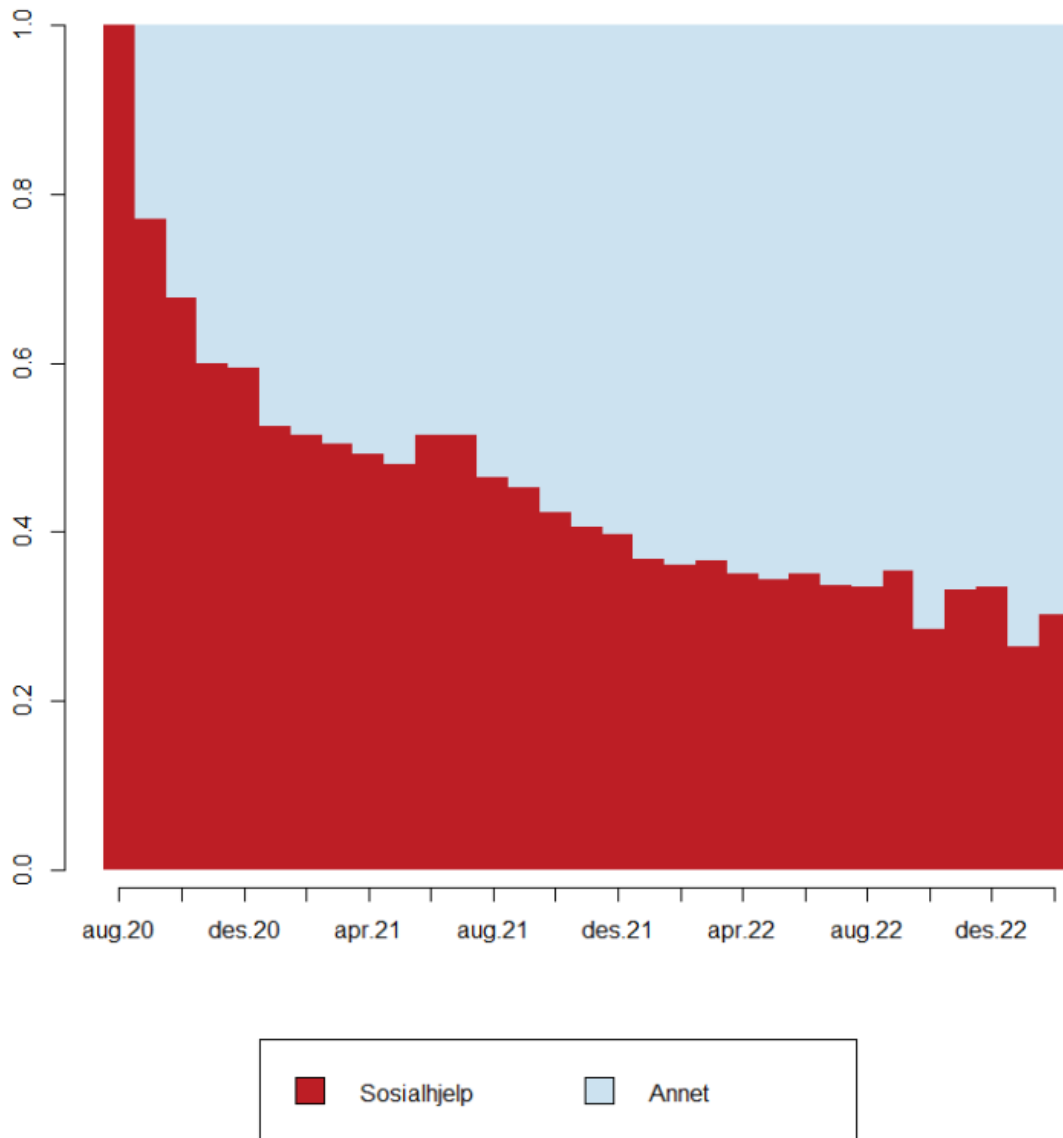
Figur 6: Forløp for kohorten som startet en periode med mottak av sosialhjelp i Kristiansand kommune i august 2020, fulgt fram til februar 2023 (N = 1031)



Innholdet i denne figuren det samme som vi ser i bunnen av den forrige (den er kuttet ved rad 1031). I stedet for å se på hver enkeltsekvens, skal vi nå se på fordelingen av de to ulike tilstandene på gruppenivå over tid. På Y-aksen kan man altså lese av andelen som er

i den ene eller andre tilstanden etter hvert som vi beveger oss gjennom observasjonsperioden.

Figur 7: Andel som mottok sosialhjelp over tid blant kohorten som startet i august 2020



Av alle som startet med å motta sosialhjelp i august 2020, var det ca. 30 prosent som mottok sosialhjelp i februar 2023, og av disse hadde 10 prosent mottatt sosialhjelp sammenhengende, imens resten hadde vært ute av ordningen i én eller flere perioder.

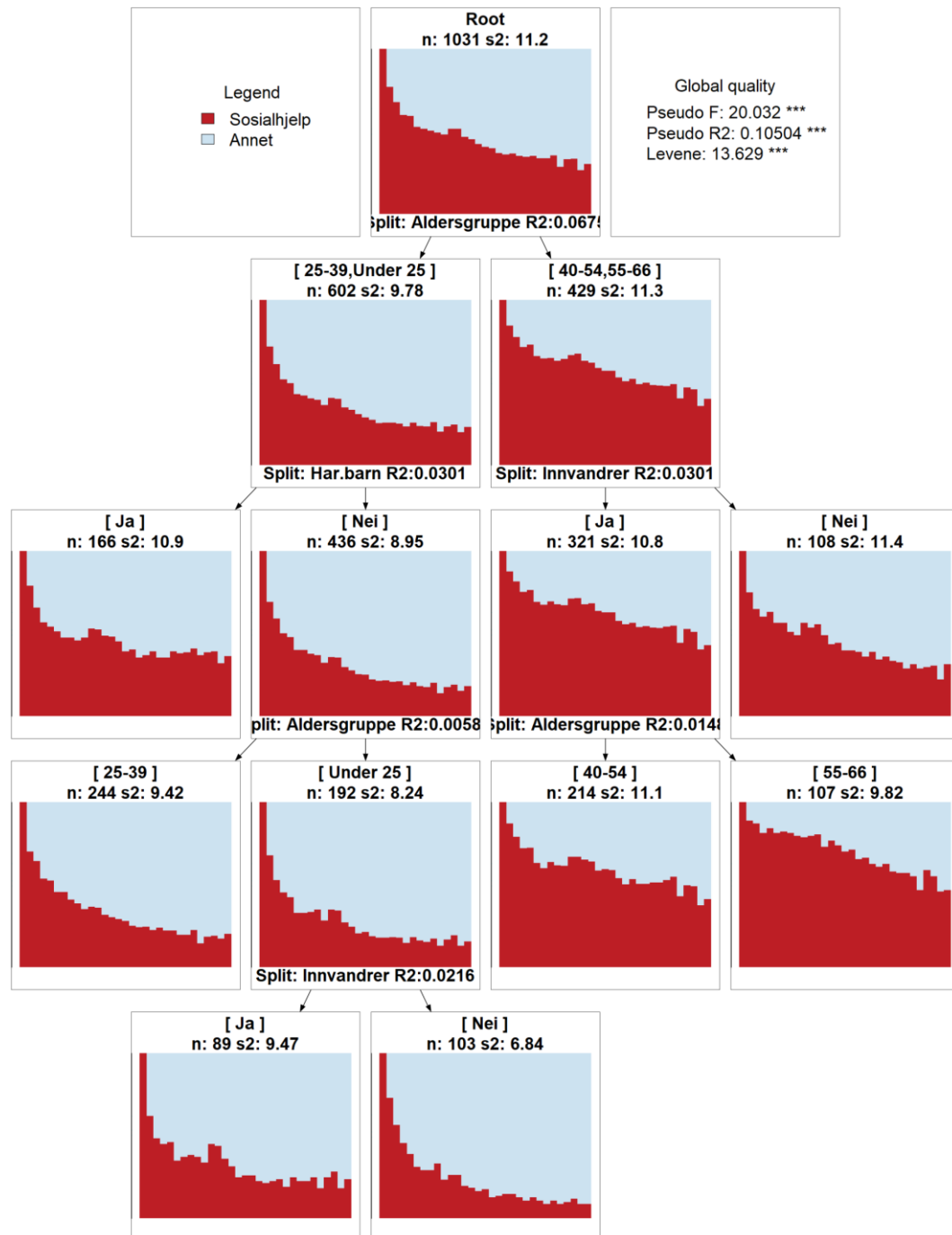
Spørsmålet er videre hvordan kjennetegn ved personene henger sammen med omfang av sosialhjelpsmottak. For å undersøke dette, har vi framstilt et «regresjonstre» i Figur 8 (se Studer et al., 2011). Gruppen av sosialhjelpsmottakere splittes inn i undergrupper med mest mulig forskjellige forløp, basert på de ulike bakgrunnsvariablene vi har inkludert (jf.

4.1.1). Ved hvert veiskille ser vi hvilken andel av variasjonen som kan forklares (Pseudo  $R^2$ ) ved å dele (under-)gruppen i to, basert på en forklaringsvariabel. Øverst, ved siden av regresjonstreets «rot» er statistiske mål for modellens forklaringskraft som helhet, som viser at det er lav sannsynlighet for at resultatene er oppstått tilfeldig.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Målene viser at resultatene er statistisk signifikante på godt under 1 prosentnivået. For mer informasjon om hvordan de statistiske målene er beregnet, se: (Studer et al., 2011)

Figur 8: Regresjonstre for mottak av sosialhjelp mot alder, foreldrestatus og innvandrerbakgrunn (N = 1031)



Analysen viser at kjønn ikke har noen statistisk signifikant påvirkning på omfang av sosialhjelpsmottak. Alder er variabelen som forklarer mest av variasjonen i forløp mellom ulike individer, og om vi sammenligner personer under 40 år (N = 602) og over 40 år (N = 429), viser de ulike fordelingene at andelen yngre som mottok sosialhjelp over tid er lavere, sammenlignet med de eldre. For den eldre aldersgruppen har innvandrere (N =

321) også vesentlig mer mottak av sosialhjelp enn norskfødte (N = 108). Den siste oppdelingen som har forklaringskraft i denne delen av regresjonstreet, er å splitte innvandrerne i alderskategorien 40-54 år og 55-66 år. Gruppen som mottok mest sosialhjelp i perioden er altså seniorer med innvandrerbakgrunn (N = 107). Ser vi på den yngre halvdel av den første oppsplittingen, dvs. personer under 40, har det størst betydning om vedkommende har barn eller ikke, der personer med barn (N = 166) hadde flere måneder med mottak av sosialhjelp enn dem uten barn (N = 436). Neste oppsplitting basert på alder har liten forklaringskraft, men blant personer under 25 år har innvandrere (N = 89) flere måneder med mottak av sosialhjelp enn ikke-innvandrere (N = 103). De mest ulike forløpene finner vi altså dersom vi sammenligner (A) barnløse, ikke-innvandrere under 25 år med (B) innvandrere som er 55 år eller eldre:

Status februar 2023	(A) Norskfødte personer under 25 år uten barn	(B) Personer 55 år eller eldre med innvandrerbakgrunn
Sosialhjelp	8,7 % (N = 9)	46,7 % (N = 50)
Ikke sosialhjelp	91,3 % (N = 94)	53,3 % (N = 57)

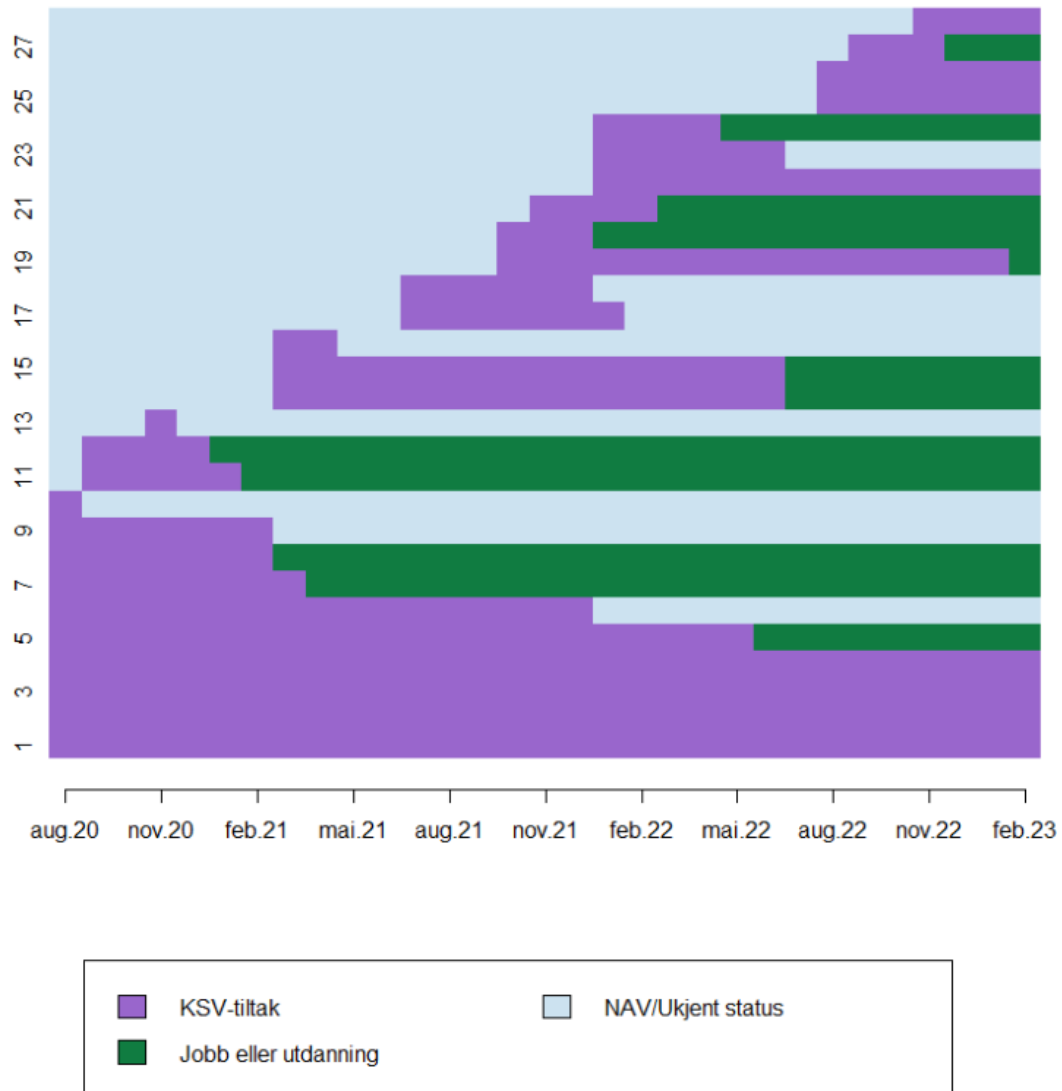
## 5.2.2 Arbeidsmarkedstiltakene

I det videre skal vi konsentrere oss om arbeidsmarkedstiltakene og vise tilsvarende oversikter over forløpene til deltakerne. Disse datasettene inneholder tre ulike statuser som deltakeren kan ha i løpet av en måned: (1) Deltakelse i tiltaket, (2) Jobb eller utdanning og (3) Motta ytelse fra NAV eller ukjent status. Vi må her nok en gang påpeke at vi ikke har systematiske data om hvordan det har gått med deltakerne etter at de deltok i prosjektet. Av hensyn til klarhet og leservennlighet har vi utformet figurene med en antagelse om at deltakeren, etter å ha avsluttet deltakelsen, fortsetter i jobb/utdanning eller med å motta ytelse fra NAV/ukjent status i resten av observasjonsperioden.

I neste figur ser vi hvordan det har gått med de 28 deltakerne i KSV-prosjektet. Det er verdt å merke seg at det er stor forskjell med hensyn til hvor lenge deltakerne har vært med på tiltaket: Noen av deltakerne har vært med i hele observasjonsperioden.<sup>5</sup> Vi ser også at mange deltakere har gått forholdsvis raskt over i jobb eller utdanning, men at en del også har avsluttet deltakelsen raskt, uten å gå over i jobb eller utdanning. En del har også brukt noe tid i tiltaket (over et år) før de har gått over i arbeid eller utdanning, eller hatt andre utfall. Av de mer detaljerte opplysningene vi har fått tilsendt fra tiltaksarrangøren, framgår det at noen av dem som ikke endte i jobb eller utdanning har gått over i andre tiltak, andre har flyttet og noen har vi ikke opplysninger om.

<sup>5</sup> Av disse oppgir riktignok tiltaksarrangøren at to av dem har hatt lønnet arbeid i løpet perioden, uten at det er presisert hvilke måneder dette gjelder.

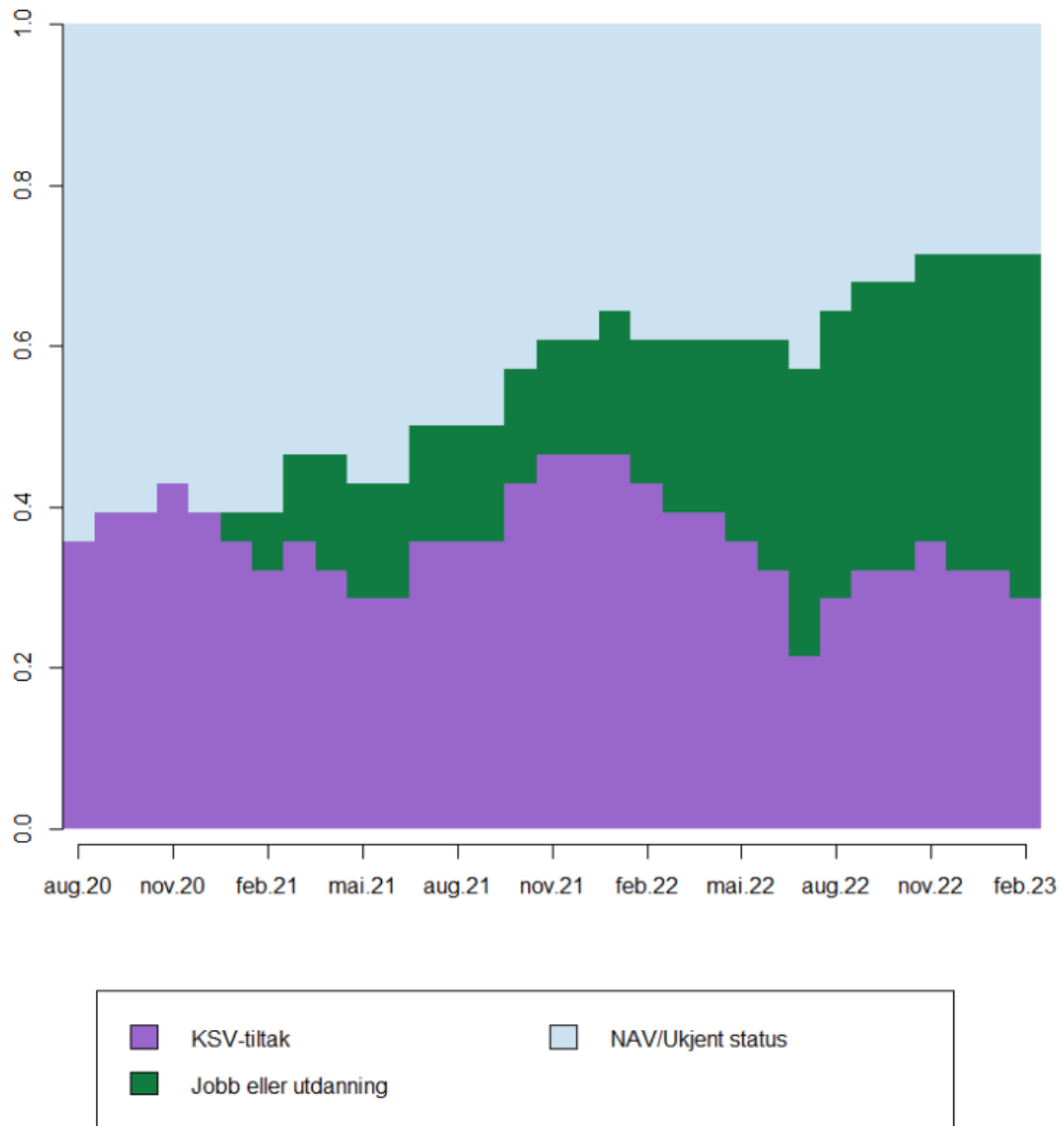
Figur 9: Forløp for deltakerne i KSV-prosjektet fra august 2020 til februar 2023 (N = 28)



Neste figur viser fordelingen av statuser blant deltakerne over tid. Vi ser at ved observasjonsperiodens slutt, var det flest som hadde gått over i jobb eller utdanning, imens like mange fortsatt var i tiltaket eller hadde avsluttet tiltaket av andre årsaker. Disse resultatene er også framstilt i tabellform under figuren på neste side.



Figur 10: Andel som deltok i KSV-prosjektet, gikk over i jobb eller utdanning og deltok i andre NAV-tiltak eller hadde ukjent status (N = 28)

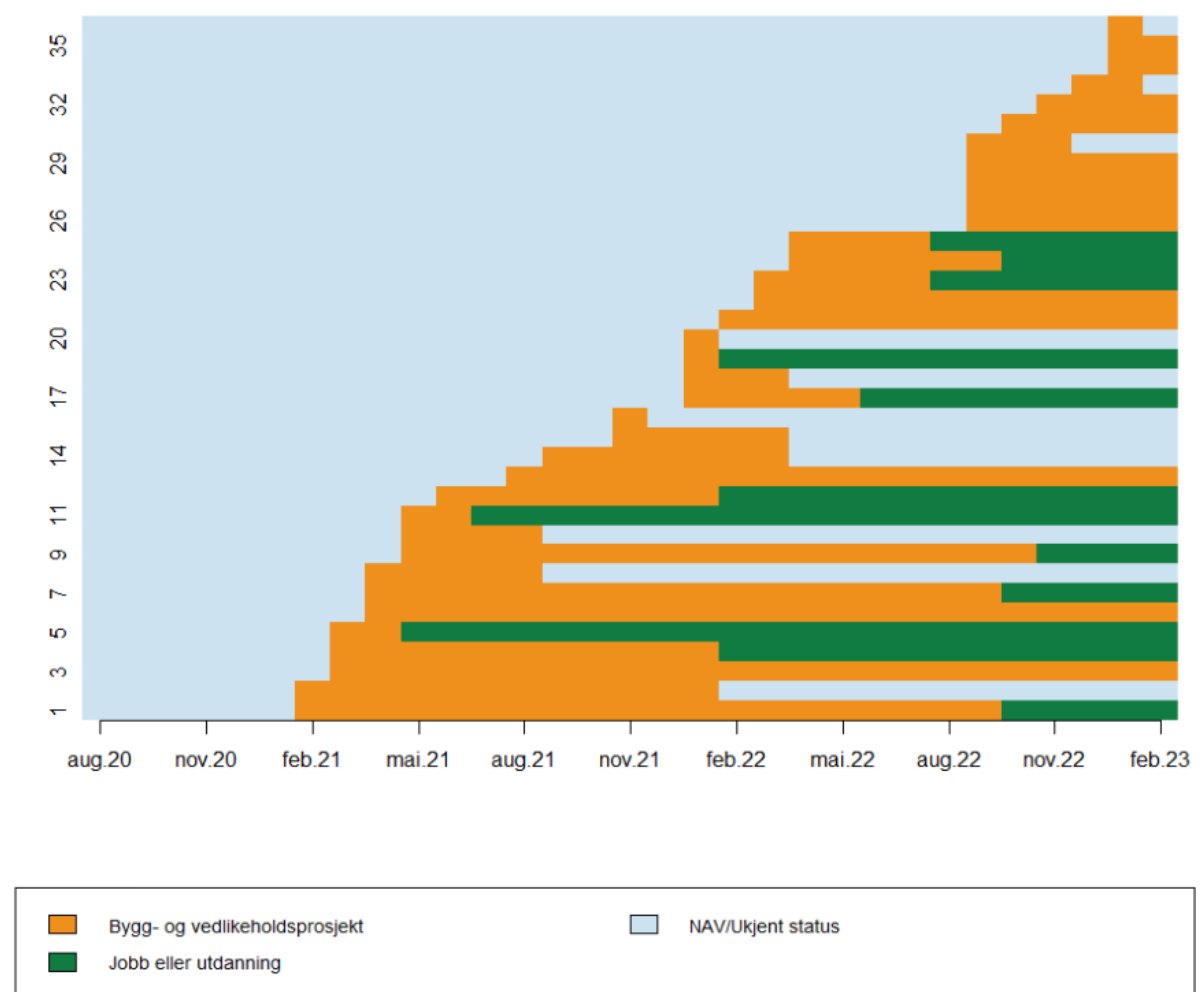


Status februar 2023	Deltakere i KSV-prosjektet
NAV/Ukjent status	28,6 % (N = 8)
Jobb eller utdanning <sup>6</sup>	42,8 % (N = 12)
KSV-TAS-tiltak	28,6 % (N = 8)

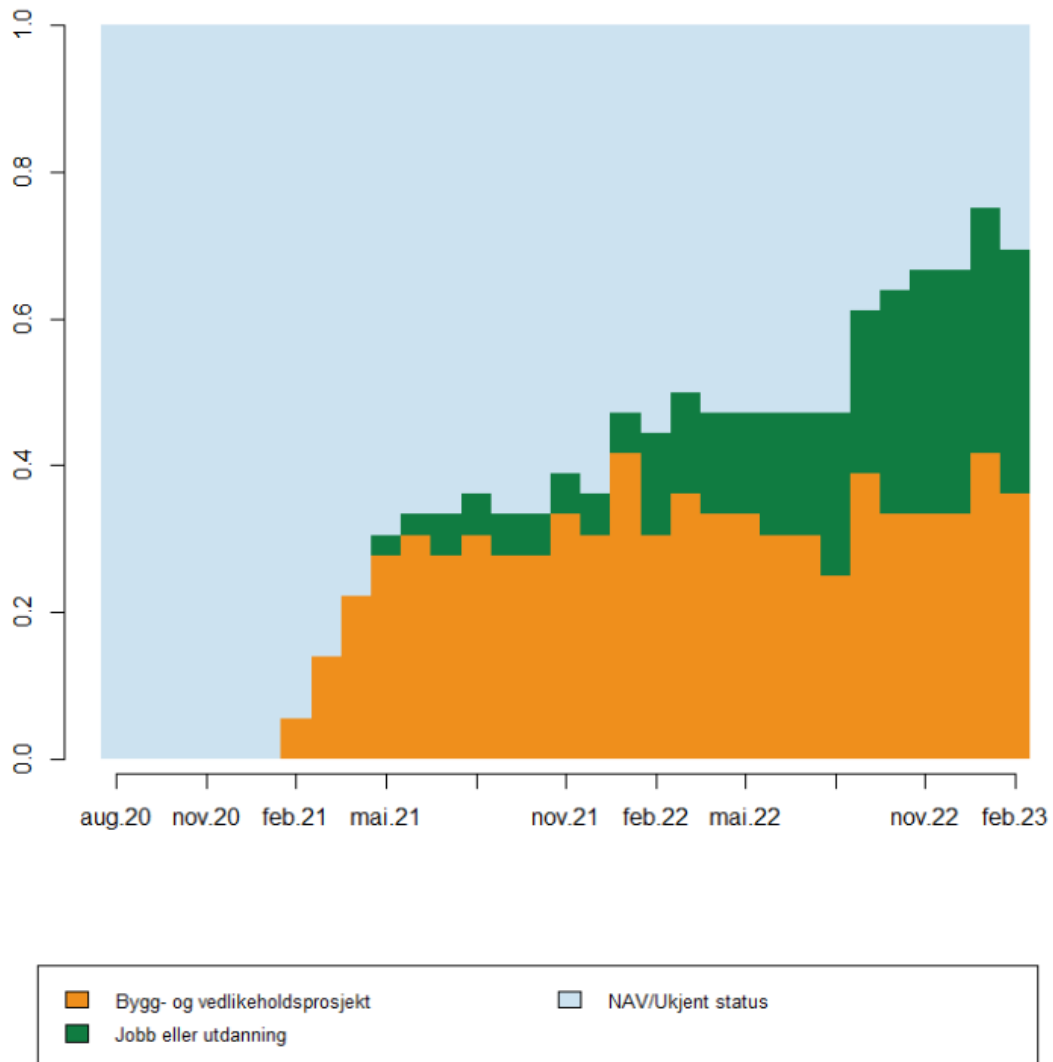
<sup>6</sup> Tiltaksarrangøren oppgir at 9 av disse ble avsluttet mot arbeid, 2 mot utdanning og 1 mot arbeid i kombinasjon med utdanning.

Neste figur viser forløpene til deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet. Vi ser at dette prosjektet kom i gang noen måneder senere enn KSV-prosjektet, og dermed er det verdt å merke seg at observasjonsperioden i realiteten er kortere for dette tiltaket. Også her er det en viss variasjon med hensyn til hvor lenge personer deltar i tiltaket. Det framgår av figuren at mange av dem som gikk over i jobb eller utdanning eller avsluttet deltakelsen av andre årsaker, har vært kort inne i tiltaket, sammenlignet med KSV. En del av deltakerne har imidlertid også vært med lenge.

Figur 11: Forløp for deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet fra august 2020 til februar 2023 (N = 36)



Neste figur viser fordelingen av statuser blant deltakerne over tid. Vi ser at ved observasjonsperiodens slutt, var det flest som fortsatt var med i tiltaket, noe færre som var i jobb eller utdanning og færrest som hadde avsluttet tiltaket av andre årsaker. I og med at Bygg- og vedlikeholdsprosjektet gjennom perioden er blitt godkjent som lærlingebedrift, må flere av dem som deltar i tiltaket regnes for å være under utdanning.



Status februar 2023	Deltakere i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet
NAV/UKjent status	30,5 % (N = 11)
Jobb eller utdanning <sup>7</sup>	33,3 % (N = 12)
Bygg- og vedlikeholdsprosjektet	36,1 % (N = 13)

<sup>7</sup> Av disse ble 7 avsluttet mot ordinært lønnet arbeid, 4 mot eksternt læreløp og 1 mot utdanning.

## 5.3 Diskusjon av resultater

Dataene våre tillater ikke en direkte sammenligning mellom tiltakene og den øvrige populasjonen av sosialhjelpsmottakere. Vi kan ikke sammenligne «suksessraten» i tiltakene med en tilsvarende for sosialhjelpsmottakere, siden vi ikke vet om personer som mottok sosialhjelp gikk ut i jobb eller utdanning da de sluttet å motta sosialhjelp. Det er også usikkerhet med hensyn til hvor ulike deltakerne i tiltakene er, sammenlignet med den større populasjonen av sosialhjelpsmottakere. Selv om vi kan lage «kontrollgrupper», dvs. undergrupper med lik fordeling på bakgrunnsvariablene vi har informasjon om, vet vi ikke noe om tidligere trygde- og arbeidshistorikk, formelle kvalifikasjoner og grunnleggende ferdigheter (lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter), helsesituasjon, samt eventuelle rusproblemer, deltakelse i kriminalitet eller andre sosiale utfordringer. På gruppenivå kan det være vesentlige forskjellige på ett eller flere av disse områdene. Dermed kan det være at deltakerne ville hatt en høyere eller lavere sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning enn kontrollgruppen i fravær av tiltaket.

Blant innvandrere som startet mottak av sosialhjelp i august 2020, og hadde tilsvarende aldersfordeling som deltakerne i KSV-prosjektet<sup>8</sup>, var det **60,7 prosent** som ikke lengre mottok sosialhjelp i februar 2023. Sammenligner vi dette tallet med status samme måned for KSV- deltakere, var det blant deltakerne **71,4 prosent** som enten var i jobb eller utdanning eller fortsatt var i tiltaket. Blant personer som startet mottak av sosialhjelp i august 2022 med lik aldersfordeling som deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet, var det **78,1 prosent** som ikke lengre mottok sosialhjelp i februar 2023. Ser vi på deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet, var det **69,4 prosent** som var i jobb, utdanning eller fortsatt deltok i prosjektet. En slik direkte sammenligning gir liten verdi med hensyn til å vurdere tiltakenes effekt. Dette fordi sosialhjelpsanalysen viste at omkring to tredjedeler av personer som startet en periode med mottak av sosialhjelp hadde mottatt sosialhjelp tidligere (Skattum & Stangenes, 2018), og at tidligere forskning har vist at det blant langtidsmottakere av sosialhjelp kun var 26 prosent som i hovedsak var i arbeid gjennom perioden 2000-2013 i 14 kommuner. På bakgrunn av dette, vurderer vi at arbeidsmarkedstiltakene som kommunen har iverksatt ser ut til å ha ført flere inn i en varig arbeidsmarkedstilknytning enn det som ville vært tilfellet i fravær av tiltakene.

Det sammenligningen imidlertid viser er at, selv om KSV-prosjektet og Bygg- og vedlikeholdsprosjektet tilsynelatende har en ganske lik resultatoppnåelse, har KSV-prosjektet arbeidet med deltakere som er mer krevende å hjelpe ut av sosialhjelp. Dermed kan man vurdere det som at KSV-tiltaket har oppnådd mer imponerende resultater. På den annen side får deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet kvalifisering som faglært

---

<sup>8</sup> For å konstruere kontrollgruppen er det trukket et tilfeldig utvalg blant innvandrere i kohorten som startet mottak av sosialhjelp i august 2014 som speiler aldersfordelingen til KSV-prosjektet. En tilsvarende metode er brukt for å matche aldersfordelingen blant deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet.

yrkesutøver, innenfor en næring med et udekket bemanningsbehov. NAVs bedriftsundersøkelse for 2023 viser at tømrere er blant enkeltyrkene det er størst mangel på, og mangelen på kvalifisert personell innen bygg og anlegg er estimert til 11 500 personer på landsbasis (Myklathun, 2023). Vi kan derfor anta at deltakerne i Bygg- og vedlikeholdsprosjektet vil kunne få en bedre og mer varig tilknytning til arbeidslivet, med tanke på at formell kompetanse og kvalifikasjoner i økende grad blir viktige for å klare seg godt på arbeidsmarkedet (NOU 2019: 7, 2019).

Utover de positive virkningene knyttet til muligheter for sosial deltakelse, bedre levekår og myndiggjøring, innebærer resultatene også reduksjoner i offentlige utgifter. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre en fullstendig og systematisk vurdering av samfunnsøkonomisk kostnad/nytte, men vi vil likevel gi et omriss av tiltakenes kostnadseffektivitet: Kristiansand kommune hadde omtrent 132 millioner kr i samlede utgifter til sosialhjelp i 2020 (SSB, 2023a), fordelt på 2 523 sosialhjelpstilfeller (SSB, 2023c). Stønadsatsen var 6 450 kr for enslige, 10 800 kr for samboere/ektepar og med tillegg fra 2 850 kr til 4 520 kr for hvert barn, avhengig av barnets alder (SSB, 2023b). Hvert stønadstilfelle kostet i gjennomsnitt 52 527 kr. Dersom vi forutsetter at omkring halvparten av deltakerne i arbeidsmarkedstiltakene har tre barn (ett i hver alderskategori) og er gift, og at den andre halvparten er enslige og barnløse, vil gjennomsnittlig stønadsutbetaling være 13 800 kr per måned per deltaker. For hver måned de 24 deltakerne som er kommet ut i jobb eller utdanning ikke lengre mottar sosialhjelp, sparer kommunen 331 000 kr i rene overføringer. I tillegg har deltakerne som er gått over i ordinært, lønnet arbeid blitt netto bidragsyttere til offentlige budsjetter, gjennom betaling av skatter og avgifter. Mange av deltakerne som fortsatt deltar i tiltakene, kan også ende opp i jobb eller utdanning, noe som vil kunne øke de månedlige innsparingene/skatteinntektene ytterligere. Men om vi tar utgangspunkt i at de samlede midlene som ble satt av til arbeidsmarkedstiltakene for en fireårsperiode var 30 millioner kr, og at disse ble fordelt likt mellom tiltakene, er det gjort en investering på 20 millioner kroner for KSV-prosjektet og Bygg- og vedlikeholdsprosjektet. For at *hele* denne investeringen skal være tjent inn igjen, kun basert på utgiftsreduksjon til sosialhjelpsutbetalinger, skal disse 24 deltakerne ha vært i arbeid eller utdanning i fem år, dersom vi antar at de ellers ville mottatt sosialhjelp.<sup>9</sup>

## 6. Samlede vurderinger

Utgangspunktet for arbeidsmarkedstiltakene og evalueringen er at Kristiansand kommunes folkevalgte har testet ut mulighetsrommet som ligger i å bruke kommunens organisasjon og økonomiske ressurser til å motvirke et komplekst og sammensatt samfunnsproblem – langvarig utenforskap som følge av svake kvalifikasjoner og/eller

---

<sup>9</sup> 20 000 000 kr / 331 000 kr/mnd = 60 mnd/12 mnd/år = 5 år

lavt ferdighetsnivå i norsk og konsekvenser av å leve eller vokse opp i vedvarende lavinntekt. Erfaringene, vurderingene og refleksjonene vi har innhentet gjennom evalueringen synliggjør at det er en oppgave som krever tålmodighet, høy grad av tilpasning til den enkeltes behov og tilstrekkelig med tid til hver enkelt deltaker for personene som er ansatt i veiledroller.

Barrierer særlig knyttet til språk, helse og manglende formell kompetanse gjør det vanskelig for mange av deltakerne å komme i ordinært arbeid eller utdanning. Vi finner noe variasjon mellom deltakere i tiltakene med hensyn til ovennevnte barrierer. Den mest fremtredende av disse er språk, og denne er gjennomgående for deltakere i de tre tiltakene. Etter introduksjonsprogrammet og den obligatoriske språkopplæringen, har flere av deltakerne ikke praktisert norsk som følge av mangel på arbeid eller utdanning. Svake norskkunnskaper gjør dem mindre attraktive på arbeidsmarkedet, og de oppfyller gjerne heller ikke nødvendige krav til å ta utdanning. Flere deltakere mangler formell kompetanse, eller dokumentasjon på dette. Bygg- og vedlikeholdsprosjektet har en relativt ung alderssammensetning. I de to andre tiltakene er alderssammensetningen mer variert. Det ser ut til at de eldste deltakerne har svakere norskkunnskaper samt at de gjerne har større helseutfordringer. Særlig sistnevnte fremstår som en utfordring fordi jobber som krever lite norskkunnskaper til gjengjeld ofte innebærer fysisk tungt arbeid som for eksempel tømmer- og murerarbeid, arbeid på lager, i butikk eller renhold. Helseutfordringer kan derfor virke innsnevrende på deltakernes muligheter for å utføre arbeidsoppgaver.

Vår overordnede vurdering er at tiltakene har vært **relevante** for å gjøre noe med disse barrierene og at de svarer på de fleste deltakernes behov. Imidlertid mener vi at det er en noe uklar sammenheng mellom den overordnede målsettingen om å hjelpe *langvarige sosialhjelpsmottakere* inn på arbeidsmarkedet, i forhold til de faktiske målgruppene for prosjektene – som også inkluderer personer som «står i fare for» å havne på sosialhjelp. Det sier seg selv at førstnevnte gruppe er mer krevende å hjelpe inn i varig arbeid enn sistnevnte. Det behøver ikke være noe problem å ha en mer romslig målgruppe, men det bør være samsvar mellom målgruppen slik den er definert i tiltakene og i kommunens satsning.

Vi finner samtidig at ikke alle deltakerne ser ut til å ha like godt utbytte av tiltakene. Dette er blant annet knyttet til manglende motivasjon, manglende oppmøte eller at sosiale- og helsemessige utfordringer blir for store til at de kan nyttiggjøre seg av tiltaket. Videre ser det ut til at det er en viss variasjon mellom tiltakene med hensyn til i hvilken grad de har truffet deltakernes behov og ønsker – og dette gjelder særlig tiltakene der arbeidstrening er bærende elementer. Bygg- og vedlikeholdsprosjektet fremstår særlig relevant for deltakerne som blir værende i tiltaket, men en del deltakere har etter kort tid funnet ut at tømmeryrket ikke er for dem. Vi mener ikke dette er noe negativt med tiltaket, men det viser at det er behov for arbeidsmarkedstiltak etter lignende modell innenfor et

bredere spekter av yrker. Funn fra intervjuene viser at tiltaket til gjengjeld treffer dem som har interesse og forutsetninger for denne typen arbeid svært godt, og tilnærmet samtlige deltakere vi snakket med har et mål om å ta fagbrev og jobbe som tømrer.

Skolematprosjektet syntes å være noe mindre relevant for dem som deltok. Relativt få deltakere hadde et mål om å jobbe innenfor restaurant- og matfaget, og for dem som eventuelt hadde hatt en slik interesse, ville deltakelse i tiltaket føre til liten progresjon fram mot et fagbrev, sammenlignet med bygg- og vedlikeholdsprosjektet. Likevel opplevde deltakerne at de fikk god arbeidstrening samtidig som de forbedret ferdighetsnivået sitt i norsk. Vi stiller oss derfor undrende til at prosjektets finansiering falt bort før evalueringen ble ferdigstilt. KSV-prosjektet skiller seg fra de to andre ved at tiltaksarrangørene i mindre grad disponerer arbeidsplasser internt. Det synes å være et sterkt fokus på å finne relevant arbeid eksternt og veilederne fungerer dermed mer som kompetansekartlegger, bindeledd ut mot potensielle arbeidsgivere, praktisk tilrettelegger og motivator. Veilederne er opptatt av at deltakerne ikke skal være i praksis som med liten sannsynlighet fører til ansettelse. Deltakernes ønsker ser ut til å være styrende for hvilke arbeidsplasser som oppsøkes.

Deltakerne er i all hovedsak fornøyde med deltakelse i arbeidsmarkedstiltakene. En positiv faktor i alle tiltakene virker å være den tette oppfølgingen, som kan hjelpe deltakerne å få styrket sin selvfølelse og trygghet – som er heldige **virksomheter** av tiltaket. Samtidig får deltakerne nødvendig hjelp og veiledning, tilpasset den enkeltes ønsker og behov. I både Skolematprosjektet og Bygg- og vedlikeholdsprosjektet har deltakerne fått trening i å arbeide ved en tilnærmet ordinær arbeidsplass, noe som sikrer både opplæring i et nytt fag og gradvis tilpassing til ordinært arbeid. Resultatene viser også at mange deltakere har gått over i ordinært arbeid eller utdanning. Til tross for begrensningene i analysen, vurderer vi at **måloppnåelsen** – hvor mange som er i jobb eller utdanning som sannsynligvis ikke ville vært det uten å ha deltatt i tiltakene – er mer enn høy nok for å rettferdiggjøre ressursinnsatsen. Vi vurderer derfor at bruk av kommunens arbeidsmarkedsbedrifter for å hjelpe personer som står et stykke unna arbeidslivet og mottar sosialhjelp er **kostnadseffektivt**. Imidlertid er ikke datagrunnlaget vårt tilstrekkelig solid til å vurdere graden av kostnadseffektivitet noe nærmere.

Samtidig finner vi at det er utfordringer med grenseflatene til andre offentlige innsatser rettet mot målgruppen(e), og at det derfor er krevende å oppnå god **koherens** med omkringliggende tjenestetilbud. Vi finner eksempler på at hyppige skift av NAV-saksbehandler skaper forvirring, misforståelse og manglende oppfølging for deltakerne. Ifølge prosjektansvarlige og veiledere hos tiltaksarrangører er dialogen med NAV tidvis utfordrende både for dem og for deltakerne. Det er NAV som rekrutterer deltakere til tiltakene, og det trekkes frem en bekymring om hvorvidt personer søkes inn i tiltak hvor de ikke passer inn. Det er et uttalt ønske om klarere kriterier i rekrutteringen av deltakere. Dersom tiltaket jobber med personer som ikke egentlig er i målgruppen medfører dette en

risiko for at deltakere ender opp i et tiltak som ikke er riktig for dem, som igjen kan føre til frafall fra arbeidslivet.

Vår vurdering er at arbeidsmarkedstiltakene framstår som **bærekraftige**. For deltakerne som kommer i ordinært lønnet arbeid eller utdanning gjennom tiltakene representerer det for mange en viktig milepæl på veien mot et trygt og stabilt fotfeste i arbeidslivet, og et yrkesliv som varer til de ikke lengre er i arbeidsfør alder. Å være *innenfor* arbeidslivet øker sjansene til å *forbli* i arbeidslivet. Særlig deltakerne som opparbeider seg formelle kvalifikasjoner, i form av sertifiseringer, fagbrev eller studiepoeng og grader, oppnår resultater gjennom tiltaket som kan forventes å vare over tid. Den grundige kartleggingen av jobbønsker tidlig i inntaksperioden har også sannsynligvis betydning for at deltakeren finner et arbeid som de kan trives i lenge. Samtidig er arbeidsledere og veiledere hos tiltaksarrangørene opptatt av usikkerheten knyttet til videreføring og eventuelle justeringer av tiltakene. Rekruttering av arbeidsleder beskrives som utfordrende som følge av usikkerhetsmomentene. For at deltakerne skal få nødvendig opplæring og oppfølging, må arbeidsledere og veiledere hos tiltaksarrangørene ha tilstrekkelig kapasitet til å gi oppfølging i tråd med tiltakenes intensjoner.

## 6.1 Anbefalinger for videre politikutvikling

Selv om hver deltaker har unike livshistorier, personlige egenskaper og ønsker for framtiden, er det også tydelige fellestrekk med hensyn til behov. Disse har tiltakene i stor grad vært egnede for å møte, om enn fra litt forskjellige innfallsvinkler. Funnene viser at mange deltakere har sammensatte utfordringer som svekker deres generelle muligheter for å komme i arbeid. Målgruppen har utfordringer knyttet til mangelfulle norskferdigheter, økonomiske problemer, mangel på formell kompetanse, helseutfordringer og sosiale utfordringer. En del opplever frustrasjon i møte med NAV, og da særlig som følge av å ha blitt «kastet rundt i systemet» over tid. I tillegg til dette har praktiske forhold som tilgang til transportmuligheter, samarbeid med skole og barnehage samt kontakt med helsevesenet stor betydning for hvordan deltakere og deres familie håndterer hverdagen.

### 6.1.1 Målgruppen trenger veiledning fra noen som har tid

Vi mener at en viktig suksessfaktor har vært den tette oppfølgingen deltakerne har fått over tid, og mulighetene veiledere/arbeidsledere har fått til å bli ordentlig kjent med deltakerne, har vært avgjørende for å gi relevant bistand til hver enkelt. Veilederne og arbeidslederne i tiltakene har jobbet under helt andre forutsetninger enn NAV-veiledere som i prinsippet skal fylle mye av den samme funksjonen – de har enten tilbrakt mye tid «skulder ved skulder» med deltakerne og utviklet personlige relasjoner gjennom å gi veiledning i å utføre praktiske arbeidsoppgaver eller i møter, språkopplæring og ute på arbeidsplasser under praksisopphold. Ofte får deltakerne hjelp til spørsmål om for



eksempel økonomi, bolig og helse – og til å navigere i et offentlig tjenestetilbud som de har store problemer med å finne fram i på egenhånd. Det er opplagt at denne metoden er arbeidsintensiv og legger beslag på mange flere årsverk per bruker enn det som er vanlig i NAV. Samtidig vet vi at alternativkostnadene – ved å utbetale sosialstønad, produksjonstapet for samfunnet som følge av ikke-realiserede arbeidstimer og tapte skatteinntekter, samt de menneskelige omkostningene av vedvarende utenforskap – er svært høye. Investeringen ser derfor ut til å være lønnsom. Evalueringen underbygger at om man oppnå ønskede resultater for denne målgruppen, må man bruke vesentlige ressurser på veiledning og oppfølging.

### 6.1.2 Kvalifisering i et bredere spekter av yrker

Selv om vi vurderer at Bygg- og vedlikeholdsprosjektet tilbyr kvalifisering av høy kvalitet, som vil gi muligheter for varig, lønnet arbeid, er det ikke alle personer i målgruppen for arbeidsmarkedstiltakene som er aktuelle for dette tiltaket. Bygningsarbeid passer ikke for alle, ettersom det krever god fysikk og robusthet å jobbe innen- og utendørs i ubekvemme arbeidsstillinger, oppe på tak og i stillas med tungt arbeid i all slags vær. Bygg- og vedlikeholdsprosjektet har i løpet av prosjektperioden utvidet tilbudet til å dekke andre fagretninger enn tømrere, men disse er tett forbundet med og komplementære med hensyn til å løse arbeidsoppgavene som inngår i oppdragene til prosjektet. For å utnytte potensialet som ligger i denne modellen, anbefaler vi å sette i gang flere arbeidsmarkedstiltak innenfor helt andre fagretninger, med praktisk opplæring som er tilpasset personer i målgruppen. Disse bør ikke organiseres innenfor rammene av Bygg- og vedlikeholdsprosjektet, men opprettes som egne tiltak – gjerne innenfor den større satsningen «Flere i arbeid». Ikke bare kommunale arbeidsmarkedsbedrifter, men også andre kommunale arbeidsplasser, som er godkjente- eller kan oppnå godkjenning som lærebedrift, kan være aktuelle kvalifiseringsarenaer for målgruppen. Det er nærliggende å se for seg at man i første omgang kunne tatt utgangspunkt i kvalifisering av helsefagarbeidere, som det både er stor etterspørsel etter (Myklathun, 2023) og hvor det stort sett også er kommunalt eierskap. I den forbindelse burde man ta stilling til om det vil være mest hensiktsmessig å utvide eksisterende satsninger (som «Ternevigprosjektet») til å dekke langvarige sosialhjelpsmottakere, eller om man burde opprette helt nye prosjekter.

### 6.1.3 Økt innsats knyttet til språkopplæring

Mange deltakere har utfordringer knyttet til mangelfulle norskerferdigheter. Språkopplæringen de har fått gjennom introduksjonsprogrammet har ikke resultert i at de har oppnådd et tilstrekkelig ferdighetsnivå i norsk, eller det har gått for lang tid der de ikke har praktisert språket i tilstrekkelig omfang til å holde nivået ved like. Språk fremstår altså som en betydelig barriere for å komme i arbeid, men også for å kunne oppnå tilstrekkelig utbytte av tiltakene. Imens den tidligere introduksjonsloven begrenset

retten/plikten til norskopplæring til et visst antall timer og år, stiller integreringsloven krav om at vedkommende skal nå et bestemt mål i norsk. Dette kommer nye grupper med innvandrere til gode, men det ser ut til at mange til nå ikke har hatt rett på eller blitt tilbudt tilstrekkelig språkopplæring. Fullføringsreformen og nye ordninger som bygger på erfaringer fra modulforsøkene (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2023) vil sannsynligvis kunne fungere som en ramme rundt språkopplæring for målgruppen. Vi mener likevel også at man bør se på muligheten for å bruke kommunenes arbeidsmarkedsbedrifter som en språkopplæringsarena, eventuelt i kombinasjon med deltakelse på språkkurs og språkkafeer i frivillighetens regi.

## 7. Litteratur

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Fullføringsreformen*. hkdir.no. <https://hkdir.no/fullfoeringsreformen>

Gabardin, A., Ritschard, G., Müller, N. S., & Studer, M. (2011). Analyzing and Visualizing State Sequences in R with TraMineR. *Journal of Statistical Software*, 40, 1–37. <https://doi.org/10.18637/jss.v040.i04>

Kosalka, A. (2021, desember 13). Går ut over de svakeste. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/Jx32a8/dette-gaar-dessverre-utover-de-svakeste>

Kristiansand kommune. (2018). *Møteinnkalling til arbeidsutvalg nye Kristiansand*. <https://sogneutvalg.kristiansand.kommune.no/utvalg/Arbeidsutvalg%20Nye%20Kristiansand/11.12.2018/Komplett%20innkalling%20Arbeidsutvalg%20Nye%20Kristiansand%2011.12.18.pdf>

Kristiansand kommune. (2020). *Oppgaveutvalget for flere i arbeid: Rapport om organisering, prosess og anbefalinger*. <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/606cbef2839849adb34e2ea6d141126a/oppgaveutvalget-for-flere-i-arbeid---rapport-21.-april-2020.pdf>

Meld. St. 32 (2020 –2021). (2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1f2d9ff9a64db2967817b0b337702c/no/pdfs/stm202020210032000dddpdfs.pdf>

Myklathun, K. H. (2023). *NAV's BEDRIFTSUNDERSØKING 2023: Redusert mangel på arbeidskraft* (NAV-rapport 2023: 5). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/bedriftsundersokelsen-2023-fortsatt-stor-mangel-pa-arbeidskraft>

Nossen, J. P., Gjerde, A., Kalstø, Å. M., & Lorentzen, T. (2021). Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. *Arbeid og velferd*, 1–2021. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.1-2021/Kort-vei-fra-tiltak-til-jobb-copy.-Løpebaner-for-arbeidssøkere-som-deltar-i-tiltak>

NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring—Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>

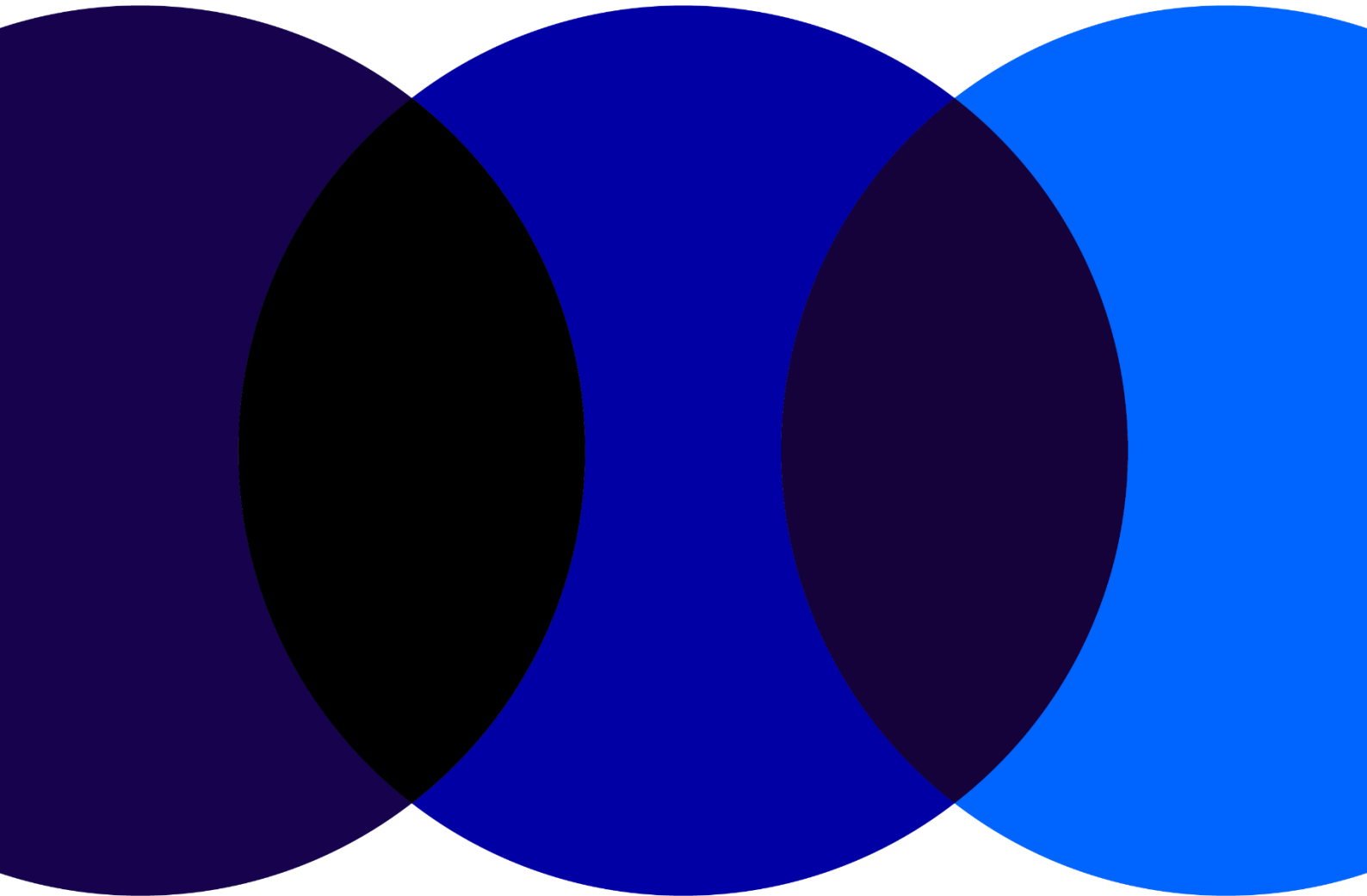
Skattum, H., & Stangenes, A. (2018). *Sosialhjelpsanalysen 2018: Økonomisk sosialhjelp i Kristiansand kommune 2014-2017—Overordnet utvikling og saksgjennomgang*. Kristiansand kommune.

SSB. (2023a). *Tabell 05074: Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp, etter stønadens art (K) (avslutta serie) 1997—2020*. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/system/>

SSB. (2023b). *Tabell 12131: Stønadssatser for sosialhjelp og vedtakstidspunkt (K) 2015—2022*. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/system/>

SSB. (2023c). *Tabell 12210: Utvalgte nøkkeltall for sosialtjenesten (K) 2015—2022*. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/system/>

Studer, M., Ritschard, G., Gabadinho, A., & Müller, N. S. (2011). Discrepancy Analysis of State Sequences. *Sociological Methods & Research*, 40(3), 471–510. <https://doi.org/10.1177/0049124111415372>



# OXFORD RESEARCH

**Denmark**

Oxford Research A/S  
Vesterbrogade 149, Bld. 12  
3<sup>rd</sup> floor, 1620 Copenhagen V  
office@oxfordresearch.dk

**Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
post@oxford.no

**Sweden**

Oxford Research AB  
Norlandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
office@oxfordresearch.se

**Finland**

Oxford Research Oy  
Eteläinen Hesperiankatu 18  
LH 2, 00100 Helsinki  
office@oxfordresearch.fi

**Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Kr.Valdemara 23-37, k.2  
LV-1010, Riga  
info@oxfordresearch.lv

**Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
office@oxfordresearch.eu