

Rapport 1:2025

Jobbsjansen per capita

Følgeevaluering av utprøving av alternativ
finansieringsmodell for Jobbsjansen



Inger C. Nordhagen

Eivind Hageberg

Tom E. Markussen

Øystein Granheim

Linn Synnøve Skutlaberg

Sofie Kristine Kirkeby

Inger C. Nordhagen, Eivind Hageberg, Tom E. Markussen, Øystein Granheim, Linn Synnøve Skutlaberg og Sofie Kirkeby

Jobbsjansen per capita

FØLGEEVALUERING AV UTPRØVING AV ALTERNATIV FINANSIERINGSMODELL FOR
JOBBSJANSEN

Ideas2evidence rapport 1/2025



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2025

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, januar 2025

ISBN: 978-82-8441-059-3

Forord

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har Ideas2evidence og Agenda Kaupang gjennomført en følgeevaluering av en pilotering av ny finansieringsmodell for Jobbsjansen, såkalt per capita finansiering. Målet med å teste en ny modell har vært å øke forutsigbarheten i ordningen for kommunene, og samtidig redusere de administrative kostnadene tilknyttet tilskudsarbeidet.

Piloteringen gjennomføres i fem kommuner i årene 2022 – 2025, mens følgeevalueringen har blitt gjennomført fra oppstart av piloteringen til og med 2024. Ettersom oppdraget har vært en følgeevaluering, har vi gitt tilbakemeldinger til oppdragsgiver underveis i piloteringsperioden i form av to delleveranser. Funnene fra disse leveransene har ført til at IMDi har gjort justeringer i utformingen og forvaltningen av ordningen underveis, for å legge bedre til rette for å nå målene med utprøvingen.

I vurderingen av fordeler og ulemper med ulike finansieringsmodeller har vi fått innspill fra både pilotkommunene, gjennom et dialogseminar, og fra referansegruppen i prosjektet.

Datainnsamling, analyser og rapportering er gjennomført i tett samarbeid mellom Agenda Kaupang og ideas2evidence, der sistnevnte har hatt ansvar for prosjektledelse. Kapittel 1, 2 og 3 er skrevet av ideas2evidence, mens kapittel 4 er skrevet av Agenda Kaupang.

I tillegg til forfatterne av rapporten har også Eva Kristoffersen og Hilde Lerfaldet bidratt inn i prosjektarbeidet.

Vi vil gjerne takke prosjektlederne i pilotkommunene for alle bidrag til kunnskapsgrunnlaget for rapporten, gjennom registrering av kostnader, intervjuer, dialogseminar med mer. Vi ønsker også å rette en takk til referansegruppen som har bidratt med gode innspill til vurderingene av finansieringsmodeller. Sist, men ikke minst, vil vi takke IMDi for tett og godt samarbeid om evalueringen.

Bergen/Oslo

Januar, 2025

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag..... | 9 |
| Summary | 13 |
| Kapittel 1: Bakgrunn og metoder | 17 |
| 1.1 Hvilke problemer skulle per capita-modellen løse? | 17 |
| 1.2 Innretningen på piloteringen | 18 |
| 1.3 Evalueringsoppdraget | 19 |
| 1.4 Datakilder og metoder | 19 |
| 1.5 Rapportens oppbygging | 25 |
| Kapittel 2: Utforming og forvaltning | 26 |
| 2.1 Utformingen av de to finansieringsordningene | 26 |
| 2.2 Forutsigbarhet i per capita-ordningen | 29 |
| 2.3 Gir den piloterte per capita-ordningen administrative gevinster?..... | 32 |
| 2.4 Vurdering av satsene..... | 36 |
| 2.5 En mer attraktiv ordning? | 37 |
| 2.6 IMDis forvaltning av per capita-ordningen..... | 38 |
| 2.7 Oppsummering | 42 |
| 3. Kommunenes implementering av piloten..... | 44 |
| 3.1 Jobbsjansen i pilotkommunene | 44 |
| 3.2 Konsekvenser av per capita for forvaltning av og innretning på Jobbsjansen lokalt | 48 |
| 3.3 Konsekvenser for deltakernes resultater | 57 |
| 3.4 Oppsummering..... | 61 |
| 4. Alternative finansieringsmodeller | 62 |
| Innledning | 62 |
| 4.1 Problemanalyse og mål med eventuelle tiltak | 63 |
| 4.2 Tre mulige modeller | 64 |
| 4.3 Vurdering av de to alternative modellene opp mot den ordinære modellen | 73 |
| 4.4 Drøftinger og anbefaling av modell..... | 81 |
| 4.5 Hvilke forutsetninger bør være til stede for en vellykket gjennomføring av en deltakermåned-basert modell? | 85 |

| | |
|---|-----------|
| 4.6 Konkrete endringer som kreves i regelverket for å innføre deltakermånedmodellen | 86 |
| 4.7 Oppsummering | 91 |
| Litteratur | 92 |
| Vedlegg..... | 95 |

Sammendrag

Det har lenge vært et politisk mål at flere kvinner med innvandrerbakgrunn skal bli aktive deltakere på arbeidsmarkedet. Et kvalifiseringstiltak som har lyktes godt med å hjelpe kvinner fra denne gruppen over i utdanning eller arbeid, er IMDi's tilskuddsordning Jobbsjansen. Kommunene kan årlig søke IMDi om midler til å drifte kvalifiseringsprogram for «hjemmeværende innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet, og som har behov for kvalifisering for å komme i jobb eller ordinær utdanning» (IMDi, 2024). Ordningen har over flere år hatt gode resultater.

For å undersøke muligheten til å gjøre ordningen mer forutsigbar, kostnadseffektiv og attraktiv, ble det i 2022 igangsatt en pilotundersøkelse av en ny finansieringsmodell, omtalt som «per capita-finansiering». Piloten skulle vare 2022-2025. Ideas2evidence og Agenda Kaupang fikk oppdraget med å følgevaluere piloten fra 2022 til 2024. Denne sluttrapporten oppsummer hovedfunnene fra evalueringen.

Per capita-finansieringen – forsøk med etterskuddsvis betaling for gjennomført deltakelse

Hovedtrekket ved den piloterte finansieringsmodellen som skiller den fra ordinær finansiering er eksplisitte, kvantifiserbare tildelingskriterier og etterskuddsvis utbetalinger: pilotkommunene har etter søknad fått innvilget et beløp for et visst antall aktive deltakere per måned. De har så fått utbetalt dette tilskuddet etterskuddsvis, ut ifra hvor mange deltakere som har deltatt per måned («per capita»). Dette skiller seg fra de ordinært finansierte prosjektene som får utbetalt tilskuddet i forkant, basert på en skjønnsmessig vurdering hvor blant annet antall deltakere inngår. Ved store avvik fra deltakermålene, må tilskuddet tilbakebetales i etterkant.

Videre har pilotene fått noe forenklet søknads- og rapporteringsregime, der de ikke har levert en statusrapport eller regnskapsrapport, men i stedet rapportert på antall deltakere halvårlig. Fra 2024 har de også kun måttet rapportere om endringer i prosjektene i de årlige søknadene, og hatt dialog med IMDi ved årsskiftet om hvor store rammene for neste år vil være. De har levert årlige sluttrapporter, men uten separate regnskapsrapporter.

Målsettingen har vært at dette skulle gi tilskuddsmottaker økt forutsigbarhet for hvor mye de ville få utbetalt, samtidig som behovet for administrasjon hos tilskuddsmottaker og IMDi ville bli mindre. Dette skulle skje uten at det gikk på bekostning av Jobbsjansens høye måloppnåelse.

Ut over dette har Per capita-ordningen vært svært lik den ordinære Jobbsjansen-ordningen. Det er fortsatt en søknadsbasert ordning for årlig prosjektfinansiering, med samme potensielle søkere, samme målgruppe for de samme typer tiltak, med samme målsetting. Det var også frem til 2024 like søknadsprosesser.

IMDi og pilotene har fulgt opp føringene i piloten

Fem prosjekter har siden 2022 prøvd ut Jobbsjansen med per capita-finansieringen: Namsos, Ullensaker, Sandefjord, Grimstad og Færder. Drammen var med i 2022, men trakk seg fra piloten etter første år.

Vi finner at både IMDi og pilotkommunene har forvaltet og implementert per capita-finansieringen som tiltenkt, og ellers fulgt de samme reglene og rutinene som ordinært finansierte prosjekter. Dette

gir et godt utgangspunkt for å vurdere betydningen av endringene. Det må imidlertid bemerkes at antallet piloter er lavt.

Er Jobbsjansen mer forutsigbar med per capita-finansiering?

Evalueringen viser at manglende forutsigbarhet fremdeles er en utfordring i Jobbsjansen- prosjekter med ordinær finansieringsordning, og gjør det vanskelig for prosjektene å legge planer og holde på kompetent arbeidskraft.

Per capita-finansiering har gitt prosjektene økt forutsigbarhet gjennom de faste satsene, men forutsigbarheten gjelder først og fremst nivået på tilskudd per deltaker. Hovedårsaken til uforutsigbarhet i Jobbsjansen skyldes uforutsigbare årlige tildelinger og at prosjektene står fritt til å søke om det beløpet de ønsker. Dette løses ikke av den piloterte modellen. Ved oppskalering vil derfor denne modellen kun delvis gi mer forutsigbarhet for kommunene.

Rammene rundt piloteringen har imidlertid gitt forsøkskommunene en opplevelse av større forutsigbarhet rundt fremtidige tildelinger innenfor piloteringsperioden. Dette er en erfaring man bør bygge videre på i forvaltningen av tilskuddet. Å trygge tildelte prosjekter på at de får flerårig støtte, og gi dem et estimat på nivået for den flerårige støtten er grep som har gitt per capita-prosjektene økt opplevelse av trygghet. Kommunikasjon om nivå på årets tildeling så snart statsbudsjettet foreligger, er et annet grep som har blitt testet ut i piloten, og som også vil kunne gjennomføres uavhengig av finansieringsordning.

Er Jobbsjansen billigere i drift med per capita-finansiering?

Kostnadskartleggingen viser at den piloterte finansieringsmodellen gir lavere administrative kostnader og mindre tidsbruk for IMDi og for kommunene. Besparelsene skjer særlig i søknadsprosessen, som er spesielt kostnadskrevene for IMDi. I 2024 fikk per capita-prosjektene levere en forenklet søknad om videreføring av prosjekter, noe som ga betydelige gevinster både i kommunene og hos IMDi sammenlignet med den ordinære ordningen. Kostnadskartleggingen viser at IMDi saksbehandlere brukte betydelig mindre tid på å behandle de forenklete søknadene om videreføring enn søknadene i den ordinære ordningen. Sammen med faste satser og automatisering av utregning av tildelingsbeløp har dette redusert IMDi's arbeid med søknadsbehandling.

En oppskalering av modellen vil ikke nødvendigvis gi de samme tidsbesparelsene som vi har sett i piloteringen. For kommunene vil søknaden i år 1 være mer omfattende enn en søknad om videreføring. Vurderingen av nye søknader vil også være mer kostnadskrevene for IMDi, enn de forenklete søknadene om videreføring. For IMDi sin del vil også oversøking føre til at saksbehandlere må gjøre skjønsmessige vurderinger av hvordan midlene skal fordeles mellom prosjektene.

Også rapporteringskravene er mindre omfattende i per capita-ordningen. Vi ser at per capita-prosjektene totalt sett har brukt mindre tid på rapportering enn de prosjektene med ordinær finansieringsordning.

Har per capita-ordning konsekvenser for kommunenes innretning av program og for deltakernes resultater?

De per capita-finansierte prosjektene har ikke arbeidet på merkbart andre måter enn ordinært finansierte prosjekter. Vi har undersøkt om etterskuddsvis finansiering og behovet for å oppfylle målene om deltakermåneder har endret prioriteringen av aktiviteter og innretning på prosjektene. Vi

finner ingen påvirkning på hvordan rekrutteringsarbeidet gjennomføres, hvem som rekrutteres, eller at det har ført til en større grad av oppnåelse av deltakermålene, enn i de ordinære prosjektene. Vi finner ingen tegn til at per capita-finansieringen har påvirket pilotenes valg av tiltak og utvikling av tiltaksvifter for programmet, eller for den enkelte deltaker. Prosjektene arbeider også i tråd med praksis og metoder som vi finner i ordinært finansierte prosjekter. Det er heller ingen tegn til at samarbeid med eksterne er nedprioritert, eller at de arbeider systematisk annerledes med metodeutvikling enn tilsvarende ordinært finansierte prosjekter i pilotperioden.

Pilotprosjektene som har vært nyetablerte, eller der det har gått lenge siden prosjekteier sist gjennomførte Jobbsjansen-prosjekter, har møtt noen utfordringer. Med bakgrunn i case-studiene knytter vi dette til oppstartsfasen for prosjektene, ikke finansieringsmodellen.

Vi finner ingen signifikant effekt av at prosjektet er per capita-finansiert på deltakernes sannsynlighet for måloppnåelse. Det er en svak negativ tendens på omtrent 5 prosentpoeng. På grunn av det lave antall pilotkommuner kan dette skyldes tilfeldigheter: Virkningen av per capita-finansieringen på deltakernes resultater kan også være den samme som eller mer positiv enn virkningen av å delta i ordinært finansierte prosjekter. Andre egenskaper, som deltakernes utdanningsnivå ved oppstart, deltakernes fravær fra programmet og hvorvidt kommunen får videreført programmet, har større betydning for måloppnåelse enn finansieringsordningen.

En forenkla samfunnsøkonomisk analyse av fremtidig finansieringsmodell for Jobbsjansen

Den piloterte per capita-modellen leverer delvis på målsettingene om økt forutsigbarhet og reduserte administrative kostnader, men ikke helt. Den implementerte modellen vil sannsynligvis i mindre grad nå målene ved en oppskalering til full ordinær modell.

I tillegg til eksplisitte og kvantifiserbare tildelingskriterier, etterskuddsvis utbetalinger og forenklete søknads- og rapporteringsrutiner i år 2, foreslår vi noen få mindre justeringer av modellen:

- mulighet for flerårig søknad, med en søknad og foreløpig antydning av beløp for år 2 og 3,
- regler for justering av tildeling i år 2 og 3 ut ifra bruk i år 1,
- en tydelig regel for hvor stor del av potten som er forbeholdt eksisterende prosjekter og hva som er potten for nye prosjekter.

Denne modellen kaller vi «deltakermåned-basert modell».

Som et tredje alternativ introduserer vi en behovsnøkkelbasert modell. Modellen bygger videre på prinsippene fra den deltaker-månedbaserte modellen ved å tilby et fast, månedlig beløp per deltakermåned, men med en viktig tilpasning: En forhåndsdefinert behovsnøkkel gir kommunen informasjon om et minstenivå de vil være berettiget å få dersom den etablerer et tilbud og sender inn en svært enkel søknad. Kommunen kan også få mer, om ikke alle benytter sin tilgjengelige andel.

Dette skal gi en mer rettferdig ressursfordeling sett fra mottakerne sitt ståsted. Det vil også gi mer effektiv og forutsigbar finansiering for kommunene. Minstenivået kan beregnes på ulike måter. Vi tar utgangspunkt i en beregning av kommunens andel av personer i målgruppen for Jobbsjansen.

Vi vurderer den deltakermånedbaserte-modellen og behovsnøkkel-modellen i en forenklet samfunnsøkonomisk analyse opp mot dagens modell (nullalternativet).

Den deltakermånedbaserte-modellen bygger videre på erfaringer fra den piloterte per capita-modellen og gir kommunene forutsigbarhet gjennom faste satser per deltakermåned. Modellen legger

til rette for flerårige tilsagn, forenkler administrasjonen og gir incentiver til kostnadseffektiv drift. Samtidig vil standardiseringen gi IMDi mindre rom til å kunne gjøre skjønnsmessige tilpasninger av tilskuddsbevilgningene etter kommunene kostnadsnivåer eller behov.

Den behovsnøkkelbasert-modellen gir høy forutsigbarhet ved å fordele midler basert på objektive kriterier som lokale behov og målgruppe, og garanterer kommunene et minimumsbeløp. Modellen muliggjør langsiktig planlegging og gir en rettferdig fordeling av midler. Det er en risiko for at fraværet av søknadskonkurranse kan svekke incentivene prosjektene har til å utvikle innovative prosjekter av høy kvalitet.

Analysen viser at begge de alternative modellene adresserer svakhetene i dagens modell og tilbyr klare forbedringer, spesielt når det gjelder forutsigbarhet og reduksjon av administrasjonskostnader. Den deltakermånedbaserte-modellen utmerker seg ved å balansere forutsigbarhet med fleksibilitet og effektivitet, mens den behovsnøkkelbaserte-modellen gir størst forutsigbarhet, men mindre rom for lokale tilpasninger. Behovsnøkkelbasert-modellen er heller ikke pilotert, og vi har dermed ikke datagrunnlag til å kunne si noe om effektene på kvalitet og deltakernes resultater.

Vi anbefaler den deltakermånedbaserte-modellen som et balansert og gjennomførbart alternativ som kan styrke Jobbsjansen som tilskuddsordning. Modellen kombinerer forutsigbarhet og administrativ effektivitet på en måte som støtter kommunenes evne til å oppnå målsettingene for ordningen. Samtidig vil det ved en eventuell oppskalering være viktig å evaluere modellen løpende for å sikre at den også fremmer kvalitet og måloppnåelse over tid. Særlig vil det gjelde for prosjekter av en størrelse og innretning som til nå ikke har prøvd ut deltakermåned-basert finansiering. Erfaringene fra implementeringen kan gi verdifulle innsikter som kan bidra til ytterligere forbedringer, både for denne modellen og for fremtidige løsninger.

Summary

Increasing the participation of women with an immigrant background in the labor market has long been a key political objective. One initiative that has effectively supported women from this group in transitioning to education or employment is the Jobbsjansen initiative, a government funding scheme administered by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). Municipalities can apply for annual funding from IMDi to run qualification programs for immigrant women who need qualifications in order to enter the labor market or further education. The program has yielded positive results over the course of several years.

To explore ways to make the program more predictable for recipients (municipalities), more cost-effective for both recipients and IMDi, and more attractive to new applicants, a pilot study of a new financing model—referred to as "per capita financing"—was launched in 2022. The pilot, which is scheduled to run from 2022 to 2025, has been evaluated by Ideas2evidence and Agenda Kaupang. This final report summarizes the key findings from the evaluation.

Per Capita Financing: Post-Payment for Completed Participation

The key feature of the per capita financing model, is the use of explicit, measurable allocation criteria and post-payment. Pilot municipalities receive funding based on a set number of active participants, with payments made based on the actual number of participants per month ("per capita"). This approach contrasts with the current Jobbsjansen funding model, where grants are awarded in advance based on a discretionary assessment, including estimated participation figures. If there are significant discrepancies between actual and target participation, the grant must be refunded.

Furthermore, the pilot municipalities were given a somewhat simplified application and reporting process: instead of submitting status reports and financial statements, they only reported participant numbers twice a year. Starting in 2024, municipalities were only required to report on project changes in their annual applications and were in dialogue with IMDi at the end of each year regarding the funding levels for the following year. Like the projects under the current funding scheme, they have produced annual final reports, but without separate financial reports required under the current scheme.

The aim of testing a per capita model, has been to provide recipients with greater predictability regarding their payments, reduce administrative burdens for both recipients and IMDi, and do so without compromising the high success rate of Jobbsjansen.

Beyond these changes, the per capita scheme remains very similar to the current Jobbsjansen funding scheme: they are both application-based programs for annual project funding, available to the same municipalities and aimed at the same user groups. They include the same types of intervention measures, as well as the same objectives. The application process remained unchanged until 2024.

IMDi and the pilot municipalities have adhered to the pilot guidelines

Since 2022, five municipalities—Namsos, Ullensaker, Sandefjord, Grimstad, and Færder—have tested per capita financed Jobbsjansen. Drammen participated in 2022 but withdrew after the first year.

We find that both IMDi and the pilot municipalities have adhered to the guidelines for the per capita model and have otherwise followed the same rules and procedures as for projects with the current financing model.

Has per capita financing made Jobbsjansen more predictable?

The evaluation reveals that predictability remains a challenge in Jobbsjansen projects under the current funding scheme, complicating long-term planning and the retention of skilled staff.

Per capita financing has improved predictability by offering fixed rates, but the predictability primarily applies to the per-participant subsidy level. The main source of uncertainty in Jobbsjansen projects stems from unpredictable annual allocations. This issue is not addressed by the piloted model. As a result, scaling up the model would only partially increase predictability for municipalities.

Nevertheless, the pilot has provided municipalities with a greater sense of predictability regarding future allocations within the pilot period. Ensuring multi-year support and providing projections for future funding levels has contributed to a greater sense of security for per capita projects. This finding should be kept in mind in the process of developing the funding scheme. Communicating funding levels as soon as the national budget is available was also tested in the pilot and could be applied regardless of the funding model.

Is per capita Jobbsjansen more cost-effective?

The mapping of costs indicates that the per capita financing model results in less time spent on processing, and therefore lower administrative costs, for both IMDi and the municipalities, particularly in the application process. In 2024, the per capita projects were allowed to submit a simplified application for project continuation, leading to significant time savings for both IMDi and the municipalities compared to the current funding scheme. For IMDi, processing Jobbsjansen project applications is particularly costly, and the mapping of costs shows that case officers spent considerably less time on the simplified per capita continuation applications than on applications for the current Jobbsjansen funding scheme. Fixed rates and the automation of allocation calculations have further reduced IMDi's workload.

Scaling up the model may not yield the same time savings observed during the pilot. For the municipalities, the application for year one will be more detailed than a continuation application. For IMDi, assessing new applications would be more costly than processing simplified continuation requests. Additionally, over-application would require IMDi to make discretionary assessments regarding fund distribution between projects.

Reporting requirements are also less burdensome in the per capita model, with pilot projects spending less time on reporting than projects under the current funding scheme.

Does Per Capita financing affect program quality and participant outcomes?

We find no observable differences in the methods and measures applied in the per capita projects vis-a-vis the projects funded under the current Jobbsjansen funding scheme.

We examined whether the need to meet participation targets and the post-payment structure influenced the prioritization of project methods and activities. We found no evidence that the per capita model has affected recruitment methods, target groups, or achievement of participation targets. There was no indication that the financing model influenced the pilots' choice of interventions or the development of individual participant programs. The projects also adhered to practices and

methodologies used by projects funded under the current scheme. There are also no indications that collaboration with external partners has been deprioritized. We also found that the per capita-financed projects did not systematically differ from projects under the current funding scheme in terms of methodology development.

Pilot municipalities that had not previously run Jobbsjansen projects, or that had not run such projects for some time, faced some challenges. Based on findings from the case study, these challenges appear to be linked to the startup phase rather than the financing model.

Finally, we found no significant effect on participants' likelihood of achieving the program objective; transitioning into a job or further education, based on whether or not the project was per capita-funded. While there was a slight negative trend, of approximately 5 percent, the small number of pilot municipalities means this could be coincidental, signifying that the impact could also be the same as or more positive than participating in projects under the current funding scheme. Other factors, such as participants' education levels when entering the program, attendance, and whether the municipality is continuing the program, have a larger effect on outcome achievement than the financing model.

A simplified cost-benefit analysis of future financing models for Jobbsjansen

The piloted per capita model only partially meets the goals of increased predictability and reduced administrative costs. If scaled up to replace the current model, the piloted model is likely to deliver these benefits to a lesser extent than during the pilot period.

In addition to explicit, quantifiable award criteria, post-payments and simplified application and reporting requirements, we suggest a few minor adjustments to the model:

- the possibility of multi-year applications with preliminary funding estimates for years 2 and 3,
- rules for adjusting allocations in years 2 and 3 based on usage in year 1,
- establishing a clear allocation rule for funding reserved for ongoing projects versus new projects.

This model is referred to as the "participant-month-based model."

As a third alternative, we introduce a model based on a needs-based allocation key. This model builds on the participant-month-based model by offering a fixed monthly amount per participant-month, with one important adjustment: a predefined needs-key guarantees municipalities a minimum level of funding if they establish a project. Municipalities can also be allocated more funding, if not all the municipalities utilize their allocated share. This approach ensures fairer resource distribution from the perspective of users and provides efficient and predictable funding for municipalities. The minimum level can be calculated in various ways, such as estimating the share of the target group in the municipality.

In a simplified socioeconomic analysis, we compare the participant-month-based model and the needs-key-based model vis-a-vis the current model (the null alternative), assessing advantages and disadvantages of each model.

The participant-month-based model builds on the experience from the piloted per capita model, offering municipalities predictability through fixed rates per participant-month. The model facilitates multi-year commitments, simplifies administration and provides incentives for cost-effective

operation. However, the fixed rates reduce IMDis flexibility to make discretionary funding adjustments based on municipalities' needs.

The needs-key model offers high predictability by distributing funds based on objective criteria such as local needs and target groups, guaranteeing municipalities a minimum amount. This model enables long-term planning and ensures fair fund distribution. Still, the lack of competition may reduce incentives to develop high quality innovative projects.

Both alternative models address the weaknesses of the current model and offer clear improvements, particularly in terms of predictability and reducing administrative costs. The participant-month-based model stands out by balancing predictability with flexibility and efficiency, while the needs-key model offers the greatest predictability but less room for local adjustments. As the needs-key model has not been piloted, we lack data that could indicate potential effects on quality and participants' results.

We recommend the participant-month-based model as a balanced and feasible alternative that could strengthen the Jobbsjansen funding scheme. This model combines predictability and administrative efficiency in a way that supports municipalities' ability to achieve the scheme's objectives. At the same time, if this model is chosen, it is crucial to continuously evaluate the model to ensure that it continues to promote quality and goal achievement. Projects of different sizes than the piloted projects should be particularly closely monitored. Insights gained from implementation could provide valuable insights for further improvements, both for this model and for future solutions.

Kapittel 1: Bakgrunn og metoder

Jobbsjansen er en tilskuddsordning forvaltet av IMDi, der kommuner årlig kan søke midler til å drifte kvalifiseringsprogram for innvandrerkvinner uten tilknytning til arbeidslivet. Ordningen har over flere år hatt svært gode resultater (Kraakenes, 2024; Høgestøl, Hageberg, Kristoffersen & Skjervheim, 2022), i betydningen overgang til arbeid og utdanning.

I 2020 fikk IMDi i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) å «komme med et forslag til alternativ til Jobbsjansen som ikke innebærer en søknadsbasert tilskuddsordning», innenfor en økonomisk ramme på 100 millioner kroner. (IMDi, 2020). Oppdraget var en oppfølging av anbefalingene fra følgeevalueringen av Jobbsjansen (Lerfaldet, Skutlaberg & Høgestøl, 2019).

I 2021 og 2022 gjennomførte IMDi to utredninger om hvordan en slik modell burde innrettes, og i 2022 – 2025 gjennomfører IMDi en utprøving av en per capita-modell.

Dagens ordinære Jobbsjansen-ordning er basert på rundsum-finansiering, som innebærer et skjønnsbasert tilskudd. Per capita-finansiering innebærer at prosjektene i stedet får tildelt tilskudd etter antall deltakere som deltar i ordningen, som er basert på faste satser.

Målet med piloteringen var å teste ut om en per capita-finansiering av Jobbsjansen ville gi like høy kvalitet og gode resultater som i ordinær Jobbsjansen, og samtidig forbedre ordningen ved at

- ◆ finansieringen blir mer forutsigbar for tilskuddsmottakerne,
- ◆ administrasjon av ordningen blir mer kostnadseffektiv, både for IMDi og tilskuddsmottakerne, og
- ◆ ordningen blir mer attraktiv for nye søkere.

Piloteringen er følgeevaluert av ideas2evidence og Agenda Kaupang gjennom årene 2022-2024. Våren 2025 skal IMDi gi departementet en anbefaling om framtidig innretning på tilskuddsordningen Jobbsjansen.

1.1 Hvilke problemer skulle per capita-modellen løse?

Følgeevalueringen av Jobbsjansen viste at mange av kommunene med Jobbsjansen-prosjekter hadde fått tilskudd i mange år, og at det var et ønske fra prosjektene å få større forutsigbarhet både når det gjaldt videreføring av prosjektet mellom år og størrelsen på tilskuddet (Lerfaldet et. al. 2019).

Med den ordinære Jobbsjansen, må kommunene planlegge prosjektene sine på årsbasis og søke om nye midler årlig. Samtidig åpner rundskrivet for at varigheten på kvalifiseringsprogrammet for den enkelte deltaker kan være på inntil to år (IMDi, 2023a). Tidligere individrapporteringer viser også at kvinnene i gjennomsnitt deltar i programmet i 16 måneder (Høgestøl og Kristoffersen, 2022). For kommunene er det flere utfordringer knyttet til dette: For det første at de ikke vet *om* de får tilskudd det påfølgende året, og for det andre, at *nivået på den årlige tildelingen kan variere* mellom årene.

Den manglende forutsigbarheten gjør det vanskelig å planlegge prosjektet for hvert år, og rekruttering av nye deltakere stopper opp i påvente av svar på ny søknad om midler. For kommunen innebærer det også en risiko for selv å måtte finansiere både deltakerstøtten og medarbeidernes lønn i perioden mellom årsslutt og svar på ny søknad. Manglende forutsigbarhet kan også påvirke rekruttering og fastholdelse av kompetent personalet. (Lerfaldet et. al. 2019)

Følgeevalueringen av Jobbsjansen anbefalte økt forutsigbarhet i tildelinger *for kommuner med lang fartstid i ordningen*, eventuelt mot at disse også gradvis bidro med mer egenfinansiering i sine prosjekter.

En annen utfordring, som har blitt pekt på i den ordinære finansieringsmodellen, er at kommunene brukte mer ressurser på å administrere ordningen enn det som var nødvendig. Statlige tilskudd innvilges som hovedregel for ett kalenderår. Det innebærer at prosjektene årlig konkurrerer med hverandre om midler, og som oftest har omsøkt beløp vært høyere enn bevilgningen. Fordelen er at prosjektene stadig må utvikle seg for å vinne fram i konkurransen. En ulempe kan være at kommuner med gode prosjekter bruker uforholdsmessig mye arbeid på søknad og rapportering, ressurser de kunne ha benyttet til selve prosjektarbeidet.

Videre har det i Jobbsjansen ofte vært en oversøking, og mange prosjekter har ikke fått det tilskuddet de har søkt om. For de det gjelder, må prosjektplaner og budsjetter revideres etter tildelingen. Dette representerer igjen tidsbruk som, med en mer forutsigbar finansieringsmodell, kunne vært brukt på mer produktivt arbeid. Dersom tildelingen er betydelig lavere enn tidligere, noe som heller ikke har vært uvanlig, kan det dessuten ha konsekvenser for hvor mange ansatte prosjektene kan ha, eller hvilke tiltak og samarbeid prosjektene kan inngå i. Det skaper dermed uforutsigbarhet for prosjektmedarbeidere og samarbeidsparter.

En tredje utfordring med Jobbsjansen, henger sammen med at Jobbsjansen er en kilde til utviklingsmidler. Hensikten har vært at kommunene kan utvikle eller prøve ut nye metoder i kvalifiseringsarbeidet. Dette skal kunne overføres til andre målgrupper i kommunen, og kunnskap og metoder skal kunne spres til andre kommuner. Dermed bør flest mulig kommuner stimuleres til å få tilgang til midler. Følgeevalueringen viste imidlertid stor stabilitet i hvilke kommuner som søkte og fikk innvilget støtte til Jobbsjansen-prosjekter. En anbefaling var å vurdere tiltak for å nå ut til nye kommuner. Det skulle bidra til at flere kommuner jobbet med målgruppa, og at flere kommuner skulle jobbe med metodeutvikling i kvalifiserings- og integreringspolitikken.

1.2 Innretningen på piloteringen

I perioden 2022-2025 prøver altså IMDi ut per capita-basert finansiering av Jobbsjansen blant et utvalg kommuner. Utenom de utvalgte kommunene som deltar i piloteringen, følger forvaltningen av Jobbsjansen dagens ordinære søknadsbaserte finansieringsmodell. Dermed løper prosjekter med to ulike finansieringsmodeller parallelt.

Piloteringen foregår over fire år. IMDi gjorde en målrettet rekrutteringsinnsats mot ti kommuner høsten og vinteren 2021/2022. Målet var å pilotere finansieringsmodellen i tre ulike typer kommuner:

- ◆ kommuner som allerede hadde ordinære Jobbsjansen-prosjekter, og kunne prøve ut begge finansieringsmodeller parallelt,
- ◆ kommuner som tidligere hadde hatt et ordinært Jobbsjansen-prosjekt, og

- ◆ kommuner som tidligere ikke hadde hatt Jobbsjansen.

Seks kommuner søkte tilskudd og fikk tilsagn i 2022. Det gjaldt Drammen, Sandefjord, Ullensaker, Færder, Grimstad og Namsos. Drammen valgte å ikke søke tilskudd i 2023 og 2024, mens de fem andre har fortsatt søkt tilskudd begge år. De fire kommunene som ble forespurt om å delta i piloten, men som ikke søkte, skal ifølge IMDi hatt litt ulike begrunnelser. Ukraina-krisen oppstod samtidig med utlysningen av tilskuddet, og har trolig vært medvirkende til at enkelte valgte å ikke søke av kapasitetsmessige årsaker. Andre begrunnelser skal ha vært at det opplevdes som (for) krevende å etablere et Jobbsjansen-prosjekt, og at tilskuddssatsene i per capita-ordningen var for lave.

Den per capita-finansierte ordningen har hatt en betydelig mindre ramme hvert år enn den ordinære Jobbsjansen-ordningen, og har et eget rundskriv. Pilotprosjektene har hatt egne nettverkssamlinger arrangert av IMDi hver vår, men de har også blitt invitert til de regionale samlingene for alle Jobbsjansen-prosjektene hver høst. Bortsett fra de sentrale forskjellene i finansieringsmodellen, har det vært få forskjeller i betingelsene for per capita-finansierte og ordinært finansierte prosjekter. De to finansieringsmodellene beskrives nærmere i kapittel 2.

1.3 Evalueringsoppdraget

Evalueringen har fulgt piloteringen fra oppstart til og med 2024, og bidratt med kunnskap om hvordan finansieringsmodellen fungerer. Denne kunnskapen skal inngå som et grunnlag for anbefalinger som IMDi skal gi departementet våren 2025, om den framtidige innretningen på Jobbsjansen.

Gjennomføring av forsøket med pilotering av per capita-modellen, er basert på *teoretiske antakelser* om at innføring av en slik modell vil gi gevinster sammenlignet med den ordinære søknadsbaserte finansieringsmodellen. Et overordnet siktemål med piloteringen, har vært å undersøke disse antakelsene empirisk. IMDi ønsket at dette skulle undersøkes innenfor rammene av en følgeevaluering. Følgeforskning innebærer en forventning om at evaluator skal framskaffe og tilbakeføre kunnskap for å påvirke utviklingen underveis i evalueringsperioden (Baklien 2004, Olsen Mikkelsen og Lindøe 2002). Derfor har en sentral del av oppdraget vært å presentere kunnskap underveis om hvordan piloteringen fungerer, men også å foreslå justeringer dersom kunnskapen viser behov for det.

De overordnede problemstillingene for oppdraget har vært:

- ◆ Er per capita modellen utformet, forvaltet og implementert på en hensiktsmessig måte for å nå målene med forsøket?
 - Er ordningen utformet og forvaltet på en måte som gir kommunene mer forutsigbarhet og kostnadseffektivitet?
 - Påvirker per capita finansiering kommunenes Jobbsjansen-tilbud og deltakernes resultater?
- ◆ Hva er fordeler og ulemper ved ulike finansieringsmodeller i Jobbsjansen?
- ◆ Hvilken innretning bør en fremtidig finansieringsmodell for Jobbsjansen ha, og hvilke forutsetninger bør være til stede for vellykket gjennomføring og oppskalering av denne modellen?

1.4 Datakilder og metoder

I det følgende gjør vi rede for vår overordnede metodiske tilnærming og hvilke datakilder vi har benyttet.

Overordnet metodisk tilnærming

I en følgeevaluering skal innføring og utprøving av en ordning eller et tiltak observeres og analyseres over tid, og man skal vurdere hvorvidt ordningens utforming og implementering er hensiktsmessig for å nå formålet. Ved innføring av nye ordninger vil det ofte være noen oppstartsutfordringer, og det kan ta tid før driften stabiliserer seg både hos forvalter og hos kommunene. Denne prosessen har vært viktig for evalueringen å fange opp, og data har derfor blitt samlet inn på flere tidspunkt underveis i prosessen.

Datakilder

Dokumentstudier

Vi har gjennomført dokumentstudier, både ved oppstart av evalueringen, og underveis ettersom nye dokumenter har kommet til. Innledningsvis foretok vi en studie av dokumenter som ga et relevant bakteppe for valget om å prøve ut en per capita-ordning, og hvordan implementeringen ville foregå i praksis. Her tok vi utgangspunkt i IMDi sine to utredninger av forslag til pilotering (IMDi, utdatert og IMDi, 2020), rundskriv 16/22 og søknadene fra pilotkommunene. I tillegg har våre tidligere rapporter fra følgeevalueringen av Jobbsjansen vært nyttige bakgrunnsdokumenter. Rundskriv, søknader og rapporter fra kommunene ble studert på nytt etter utlysingsrundene i 2023 og 2024, for å belyse hvorvidt endringer som ble gjort underveis fungerte etter hensikten.

Vi brukte også dokumentstudier til å sette oss inn i konteksten i hver enkelt pilotkommune. Hensikten var å få en god forståelse for rammene rundt utprøvingen av per capita-modellen, før vi gjennomførte de innledende intervjuene i pilotkommunene. Dette innebar blant annet å få innsikt i størrelsen på kommunens innvandrerbefolkning, hvordan denne hadde utviklet seg i årene før piloteringen, og hvordan Jobbsjansen hadde vært organisert frem til da – dersom kommunen hadde hatt Jobbsjansen tidligere. Her hentet vi informasjon fra blant annet statistikk fra SSB, IMDi's kommuneundersøkelse og informasjon fra kommunenes nettsider. De regionale planstrategiene for fylkene som pilotkommunene på den tid lå i; Viken, Vestfold og Telemark, Agder, og Trøndelag ble også inkludert i datagrunnlaget.

Intervjuer med sektormyndigheter

Det ble gjennomført intervjuer med sektormyndigheter på flere tidspunkt i følgeevalueringen. Innledningsvis og avslutningsvis i prosjektet ble det gjennomført intervjuer med ansvarlige myndigheter på statlig nivå: IMDi og AID. Ved oppstart ga disse intervjuene dypere innsikt i de forventede fordelene og ulempene ved modellen, og en grundig forståelse av hvordan de så for seg at implementeringen av per capita-finansieringen ville foregå i praksis. Ved avslutning av evalueringen ga intervjuene innsikt i hvordan de opplevde at utprøvingen hadde fungert.

Vi intervjuet både ansatte i IMDi som jobbet med forvaltningen av per capita-modellen, og ansatte som jobbet med dagens finansieringsmodell. Dette bidro til å få en forståelse av hvilke saksbehandlingssteg som inngikk i forvaltningsarbeidet. Dessuten belyste det fordeler og ulemper ved de to finansieringsmodellene og hvordan IMDi vurderte arbeidsbyrden knyttet til hver av dem.

Ansatte som jobbet med per capita-ordningen ble intervjuet tre ganger – ved prosjektets oppstart, midtveis i følgeevalueringen og i avslutningsfasen. Intervjuene ble gjennomført rett etter tildelingene for 2022, 2023 og 2024. Disse intervjuene har vært viktige for å innhente løpende vurderinger av

hvordan forvaltning og utforming har fungert, hvilke forventninger man har hatt til implementeringen, og virkningen av eventuelle justeringer som har blitt foretatt underveis.

Ansatte fra IMDi som jobber med Jobbsjansen under dagens finansieringsmodell, ble intervjuet ved oppstart og avslutning.

Casestudier i pilotkommunene

For å få dybdeinnsikt i implementeringen av per capita-modellen, gjennomførte vi casestudier i alle de seks¹ pilotkommunene.

Vi gjennomførte intervjuer med følgende roller/aktører:

- ◆ Prosjektleder eller tilsvarende – ansvarlig for daglig drift av Jobbsjansen
- ◆ Ledere/avdelingsledere for kommunens integrerings-/kvalifiseringsarbeid
- ◆ Ansatte i Jobbsjansen
- ◆ Samarbeidspartnere – blant annet voksenopplæring, Nav, arbeidsgivere

I den innledende fasen av prosjektet intervjuet vi personer som hadde innsikt i den daglige driften og administrasjonen av Jobbsjansen, i hovedsak prosjektledere. I de første intervjuene fikk vi innsikt i kommunenes vurderinger av rundskrivet og den første søknadsprosessen, hvilke forventninger de hadde til per capita-basert Jobbsjansen, og hvordan de vurderte informasjonen de hadde fått fra IMDi opp til da.

Disse intervjuene hadde en viktig funksjon som en nullpunktmåling, og ble etter hvert sammenlignet med funn fra senere datainnsamlinger i pilotkommunene. De av kommunene som allerede hadde Jobbsjansen, eller hadde hatt det tidligere, delte sine tanker om hvordan Jobbsjansen hadde fungert med dagens finansieringsmodell. Senere innhentet vi deres vurderinger av hvordan programmet fungerte under den nye modellen. Dette bidro til å belyse hvorvidt de antatte fordelene og ulempene sammenlignet med dagens finansieringsmodell, faktisk manifesterte seg.

Midtveis i følgeevalueringen gjennomførte vi en ny runde med intervjuer. Da samlet vi inn data fra samtlige informantgrupper nevnt ovenfor, som ga et bredt kunnskapsgrunnlag. Disse intervjuene ble blant annet viktige for å belyse implementeringen av Jobbsjansen med den nye finansieringsmodellen, og eventuelle oppståtte endringer i organiseringen av programmet og tilbudet til deltakerne.

I den siste runden med datainnsamling satte vi søkelys på de antatte fordelene og ulempene ved finansieringsmodellen, og innhentet kommunenes vurderinger av hvorvidt disse hadde manifestert seg. Vi forsøkte også å fange opp eventuelle utilsiktede fordeler eller ulemper som hadde oppstått underveis. I denne runden med intervjuer snakket vi med prosjektledere og ledere på kommunalt nivå.

Vi gjennomførte den første runden med intervjuer i pilotkommunene digitalt. Neste runde ble organisert gjennom fysiske casebesøk, og til slutt gjennomførte vi en siste runde med digitale intervjuer. Vi gjennomførte alle intervjuene som semistrukturerte intervjuer.

¹ Ettersom Drammen ikke søkte om midler etter 2022 er imidlertid datainnsamlingen knyttet til dette caset begrenset til dette ene tilskuddsåret.

Intervjuer i kommuner med dagens finansieringsordning

For å kunne gi en grundig vurdering av fordeler og ulemper ved per capita-modellen sammenlignet med dagens finansieringsmodell, sammenlignet vi erfaringene fra pilotkommunene med erfaringer fra fire kommuner som hadde Jobbsjansen i 2022 med ordinær finansieringsmodell. Kommunene vi valgte ut varierte i størrelse og erfaring med Jobbsjansen.

Intervjuene med disse kommunene ga oss muligheten til å innhente nyere og mer detaljerte data som vi kunne bruke til å gi en mer helhetlig vurdering av fordeler og ulemper. Vi intervjuet prosjektleder for Jobbsjansen og en representant fra ledernivået i det kommunale integrerings- og kvalifiseringsarbeidet. Intervjuene ble gjennomført digitalt.

Kartlegging av kostnader

En av de antatte fordelene med per capita-finansieringsmodellen, var at den ville gi lavere administrative kostnader både for kommunene som søkte på ordningen, og IMDi som lyste ut og behandlet søknader om midler. I vurderingen av fordeler og ulemper, var det derfor viktig å innhente informasjon om kommunenes og IMDis kostnader knyttet til disse prosessene i både dagens finansieringsmodell og i per capita-modellen. Dette lot oss sammenligne kostnadene ved de to modellene.

Fra tidligere erfaring visste vi at regnskapstall fra kommunene ikke ville være på et detaljeringsnivå som ville gjøre det mulig å skille ut kostnadene som er direkte knyttet til det tilskudsrelaterte administrative arbeidet. Derfor sendte vi ut en enkelt kostnadskartlegging på e-post til de seks pilotkommunene i 2022 og i 2024. I 2024 sendte vi også ut en tilsvarende kartlegging til kommuner med ordinær finansieringsmodell. Her ba vi kommunene anslå antall timer de brukte på ulike aktiviteter knyttet til administrasjon av ordningen, som søknadsskriving og rapportering.

Vi fikk IMDi til å oppgi tilsvarende opplysninger for sine kostnader knyttet til forvaltningen av ordningen, målt i antall timer, for både per capita-modellen og dagens modell. Dette ble også fulgt opp i intervjuene.

Kostnadskartleggingen ble gjennomført to ganger for pilotkommunene og IMDi – kort tid etter prosjektoppstart, høsten 2022, og før avslutning av følgeevalueringen, høsten 2024. De mest presise angivelsene av administrative kostnader fikk vi i den andre kartleggingen, da både IMDi og kommunene hadde fått mer erfaring med administreringen.

Kvantitative analyser av måloppnåelse i de to finansieringsmodellene

En av de potensielle konsekvensene av per capita-finansiering er en risiko for lavere måloppnåelse enn i dagens finansieringsmodell. I tillegg til å belyse dette temaet i intervjuer, har vi også testet denne problemstillingen statistisk.

Vi har gjennomført en logistisk regresjonsanalyse, hvor vi har undersøkt ulike faktorerens betydning for måloppnåelse i ordningen. Denne modellen inkluderer ulike individuelle kjennetegn ved deltakerne, som opprinnelsesland, botid i Norge, språknivå, utdanningsbakgrunn, og tiltaksbruk. I tillegg har vi inkludert en dikotom variabel, som angir hvorvidt deltakeren har deltatt i et prosjekt finansiert av per capita-tilskudd eller ikke.

En slik modell kan gi svar på hvorvidt deltakelsen i et per capita-basert prosjekt har en signifikant effekt på måloppnåelsen i ordningen (overgang til arbeid eller utdanning), og om denne effekten er positiv eller negativ, når vi samtidig kontrollerer for individuelle kjennetegn ved deltakerne og trekk ved kommunene. Det å kontrollere for kjennetegn ved deltakerne er viktig, fordi vi vet at inntakspraksis varierer mellom ulike prosjekter. Noen prosjekter prioriterer for eksempel deltakere med gode forutsetninger for måloppnåelse

Til å gjennomføre analysene fikk vi i 2024 i to omganger utlevert opplysninger fra IMDi Jobbsjansenregister. Registeret benyttes av prosjektene til å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i Jobbsjansen.

- Det første uttrekket inneholdt informasjon om samtlige personer registrert som deltakere i Jobbsjansen med oppstart fra og med 1.1.2022 og til og med 31.12.2023, fra alle kommuner. Dette inkluderte informasjon både om de som var avsluttet og de som fortsatt er deltakere ved uttrekkstidspunktet 17. april 2024.
- Det andre uttrekket inneholdt informasjon om samtlige deltakere i Jobbsjansen i 2022 og 2023. Uttrekket inneholdt mindre informasjon enn det første, med kun prosjekttilhørighet, finansieringsordning, oppstartstidspunkt og evt. dato for avslutning.

Analyse av alternative finansieringsmodeller

I kapittel 4 vurderer vi alternative finansieringsmodeller gjennom en forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Vi sammenligner to alternative modeller med dagens finansieringsmodell. For å sikre god sammenlignbarhet vurderer vi modellene på tvers av kriterier som effektivitet, fleksibilitet og administrativ byrde. Beregningene av tidsbruk bygger på estimerte tidsbruk og skjønnsmessige vurderinger, kombinert med data fra kostnadskartleggingene. Analysen legger vekt på overordnede effekter fremfor detaljerte forskjeller, for å gi et helhetlig grunnlag for sammenligning.

Dialogseminar

Som et siste steg i datainnsamlingen gjennomførte vi et dialogseminar for alle pilotkommunene, der også IMDi og et utvalg kommuner med Jobbsjansen-tilskudd fra den ordinære tilskuddsordningen deltok. Hensikten var å presentere og forankre foreløpige analyser og vurderinger, samt presentere alternative finansieringsmodeller. Slik hadde seminaret en viktig tilbakeførende funksjon. For det andre var det en anledning for kommunene til å dele sine erfaringer med hverandre og IMDi, og å gi tilbakemeldinger til IMDi og evaluator. Seminaret ble gjennomført fysisk i Oslo i juni 2024.

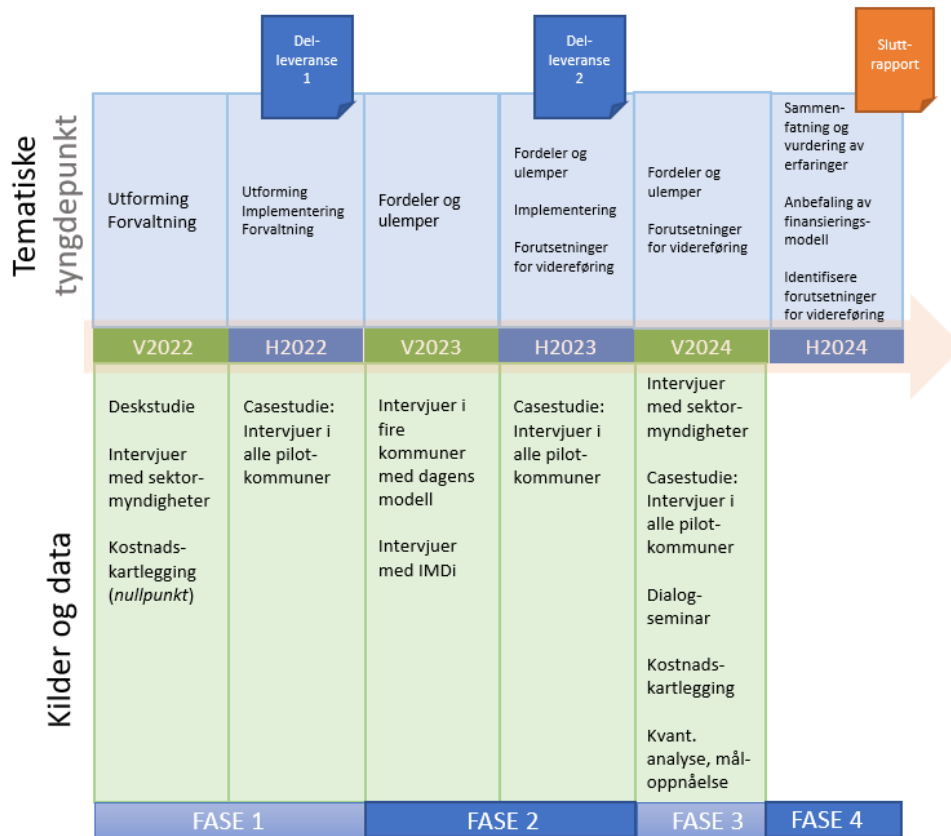
Oppsummering av evalueringsdesign

Av flere grunner har vi tatt utgangspunkt i et faseinndelt evalueringsdesign i gjennomføringen av evalueringen fordi datainnsamlingen om de ulike temaene måtte gjennomføres på *riktig tidspunkt*. For eksempel har det vært nødvendig å undersøke modellens utforming både tidlig og senere i perioden, for å kunne gi innspill til justeringer og endringer i rundskrivet til neste utlysning. Virkninger av per capita-modellen på kommunenes og IMDi sin ressursbruk til administrasjon, måtte derimot undersøkes et stykke ut i evalueringsperioden, når mulige oppstartsproblemer var unnagjort og det var sannsynlig at effektiviseringsgevinstene hadde blitt realisert.

I figuren under oppsummerer vi hvilke datainnsamlingsaktiviteter som har foregått i de ulike fasene av prosjektet, og hva som har vært den tematiske vektleggingen i datainnsamlingsoperasjonene. Figuren

illustrerer også tidspunkt for prosjektets tre leveranser. De to første leveransene var presentasjoner med hovedfunn og anbefalinger om justeringer høsten 2022 og høsten 2023. Inneværende rapport er sluttleveransen i prosjektet.

Figur 1.1: Oversikt over oppdragets faser og datainnsamlingsaktiviteter.



Referansegruppe

I utlysningen av oppdraget ba IMDi oppdragstaker om å opprette en referansegruppe. Vi satte sammen en gruppe bestående av representanter fra forvalterne av ordningen, IMDi og AID. I tillegg inkluderte vi en representant fra AVdir, som har erfaring med forvaltning av refusjonsbaserte tilskuddsordninger, og en fra DFØ, med god innsikt i tilskuddsforvaltning. Videre ble en representant fra en pilotkommune og fra en kommune med ordinær Jobbsjansen inkludert.

Referansegruppemøtene har hatt to hovedformål. For det første har de hatt en tilbakeførende funksjon. Funns og anbefalinger i power pointene ble presentert i referansegruppen både våren 2023 og 2024. Dette bidro både til formidling og forankring, og til at vi har fått nyttige innspill på våre analytiske vurderinger. For det andre bidro referansegruppemøtene til innspill til den videre datainnsamlingen, for eksempel med perspektiver og temaer som burde følges opp i kommende intervjuer.

Det har blitt gjennomført tre referansegruppemøter; våren 2023, våren 2024 og høsten 2024.

1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 undersøker vi om den piloterte per capita-ordningen er utformet (kapittel 2) og forvaltet på en hensiktsmessig måte for å nå målene med forsøket. Det innebærer særlig en vurdering av om ordningen har gitt mer forutsigbarhet og reduserte administrative kostnader for kommunene. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvordan per capita-finansiering påvirker kommunenes arbeid med Jobbsjansen, og om det får konsekvenser for tilbudet til deltakerne og deltakernes resultater. Basert på funnene i kapittel 2 og 3 gir kapittel 4 en vurdering av fordeler og ulemper ved ulike finansieringsmodeller i Jobbsjansen, og gir en anbefaling for innretning på fremtidig finansieringsmodell, samt forutsetninger for vellykket gjennomføring.

Kapittel 2: Utforming og forvaltning

I dette kapitlet redegjør vi for utformingen og forvaltningen av den per capita-modellen som piloteres, og hvordan den skiller seg fra den ordinære finansieringsmodellen som benyttes for Jobbsjansen.

Når man evaluerer tilskuddsordninger, er det viktig å vurdere rammene og betingelsene som settes for ordningen. Dette kalles ordningens utforming, og beskrives vanligvis i rundskrivet som regulerer ordningen. Per capita-modellen er utformet for å gjøre forvaltningen av Jobbsjansen mer forutsigbar og kostnadseffektiv. Hovedproblemstillingen for vurderingen av ordningens utforming har derfor vært om per capita-modellen er hensiktsmessig for å oppnå en mer forutsigbar og kostnadseffektiv ordning.

Det er ikke bare utformingen av rundskrivet som vil påvirke piloteringen, men også IMDi's anvendelse av føringene som er gitt i rundskrivet. Det kan også være andre elementer i IMDi's saksbehandling som ikke følger direkte av rundskrivet, som kan påvirke hvordan modellen fungerer. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på IMDi's forvaltning av tilskuddsordningen.

Ettersom dette er en følgeevaluering har vi tilbakeført kunnskap til IMDi og AID underveis i oppdraget. Basert på funnene i evalueringen, ga vi høsten 2023 anbefalinger til IMDi om å justere ordningen for å bedre legge til rette for å nå målene med utprøvingen. Dette ble fulgt opp i tilskuddsforvaltningen av per capita-ordningen i 2024. I det følgende beskriver og vurderer vi både hvordan ordningen var utformet og fungerte de to første årene av piloteringen, samt de justeringene som ble gjort i 2024 og virkningene av disse.

2.1 Utformingen av de to finansieringsordningene

Hensikten med å teste ut en per capita-finansiering av Jobbsjansen har vært å øke forutsigbarheten og redusere bruken av ressurser på ordningen. Dette skal også bidra til å gjøre ordningen mer attraktiv, slik at flere kommuner søker om tilskudd.

Samtidig er det et mål å sørge for at kommunene fortsatt kan gi et tilbud av god kvalitet, med tett oppfølging og tilpasning av program til den enkelte deltaker. I en sammenligning av Introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen viser Høgestøl m.fl. (2022) at deltakerne i Jobbsjansen oppnår bedre resultater enn deltakere i introduksjonsprogrammet, og at det som forklarer mesteparten av resultatforskjellen er individuelle egenskaper ved deltakerne i de to ordningene. Men selv når man kontrollerer for individuelle egenskaper har Jobbsjansen-deltakerne bedre resultater. Studien konkluderer med at det skyldes egenskaper ved Jobbsjansens tilnærming og arbeidsmetodikk. Derfor er det viktig å sikre at disse egenskapene ikke går tapt ved en eventuell innføring av en ny finansieringsmodell.

I intervju med AID kommer det også frem et klart ønske om å opprettholde den høye måloppnåelsen i ordningen. Resultatmålet for ordningen er at 70 prosent av deltakerne skal gå over i arbeid eller videre utdanning etter endt program, og ordningen har overoppfyllt dette målet i flere år (se f.eks. Høgestøl og Kristoffersen 2022). AID påpeker at ordningen har høy legitimitet og at det er bred oppslutning om ordningen politisk, og at redusert måloppnåelse kan påvirke oppslutningen i negativ retning.

Et sentralt mål i utprøvingen har derfor vært å gjøre forvaltningsmessige endringer i ordningen for å forbedre forutsigbarhet og redusere administrasjonsbyrden, uten å påvirke kvaliteten på Jobbsjansen-prosjektene eller deltakernes resultater. Vi oppfatter derfor at IMDi og AIDs tilnærming til utformingen av per capita-ordningen har vært å bevare de fleste elementene fra den ordinære modellen, og kun endre de elementene som antas å ha en positiv innvirkning på administrasjonsbyrden og forutsigbarheten.

Denne tilnærmingen kommer til uttrykk i rundskrivene for de to ordningene, som viser at det er mange likheter mellom de to modellene i perioden 2022 – 2024. Likhetene er oppsummert i tekstboksen under.

Likheter

- ◆ Mål og målgruppe
- ◆ Krav til innhold og varighet på program
- ◆ Kriterier for måloppnåelse og resultatkrav
- ◆ Søknadsbaserte, med årlige tildelinger
- ◆ Egenfinansieringskrav på 20 prosent
- ◆ Årlig tilskudd utbetales i to terminer
- ◆ Krav om både prosjekt – og deltakerrapportering

De to ordningene har de samme målene og målgruppene, stiller like krav til innholdet og varigheten på programmet, har de samme kriteriene for måloppnåelse, og resultatkravene er identiske. Videre er begge ordninger søknadsbaserte med årlige tildelinger og utbetaling i to terminer. Begge har et egenfinansieringskrav på 20 prosent. Begge ordninger har krav til rapportering, men rapporteringskravene er mer begrenset i per capita-ordningen. Dette kommer vi tilbake til.

Utmåling av tilskuddsbeløp den største forskjellen

Tabellen under viser forskjellene i utforming av per capita og den ordinære finansieringsmodellen for Jobbsjansen. Det er hovedsakelig tre elementer i utformingen av de to finansieringsordningene som skiller dem fra hverandre. For det første har per capita-ordningen ikke en minimumsgrense for antall deltakere for å kunne starte et Jobbsjansen-prosjekt. For det andre er det, som tidligere nevnt, noen forskjeller i rapportering. Hovedforskjellen mellom ordningene ligger imidlertid i hvordan tilskuddsbeløpet utmåles, noe som også påvirker måten prosjektene søker om et spesifikt beløp på.

Tabell 2.1. Forskjeller i utforming av per capita og ordinær finansieringsmodell for Jobbsjansen

| | Ordinær Jobbsjansen 2022 - 2024 | Per capita 2022 - 2024 |
|--------------------------------------|--|---|
| Inngangskriterium | Minimum ti deltakere | Ingen nedre grense for antall deltakere |
| Beregningsregler for tilskudd | Skjønnbasert vurdering av søkers plan og estimat av kostnader. | Kvantifiserbare tildelingskriterier |
| Rapporteringskrav | Én statusrapport og én sluttrapport med separat prosjektregnskap 25.februar. | To halvårlige deltakerrapporteringer (for utbetaling) og én sluttrapport <i>uten</i> krav til prosjektregnskap. |

Søknad og utmåling av tilskudd i den ordinære finansieringsmodellen

I den ordinære finansieringsmodellen er utmålingen av tilskuddsbeløp skjønnbasert. Det betyr at rundskrivet ikke angir hvordan IMDi skal regne ut tilskuddsbeløpet, og at søkerne selv må utvikle et budsjett som de søker midler med.

Informanter i IMDi har opplyst at i utmåling av tilskuddsbeløp for ordinære Jobbsjansen-prosjekter har de tatt utgangspunkt i en kvantifiserbar beregningsmodell for å utmåle tilskudd per deltaker, og at de gjør en skjønnbasert vurdering av tilskudd til å dekke metode- og kunnskapsutvikling. I intervju med saksbehandlere IMDi i 2023 kom det også frem at de tok utgangspunkt i at tilskudd skulle dekke følgende knyttet til den enkelte deltakers program:

- ◆ Deltakerlønn (jobbsjansen-stønad) for 12 måneder per deltaker med krav på 1G. Deltakere uten krav på stønad medfører ingen finansiering.
- ◆ Lønnskostnad til kartlegging, oppfølging m.m. av deltakere, der en full stilling forventes å kunne følge opp 15-20 deltakere.

Tilskudd til metode- og kunnskapsutvikling har vært skjønnbasert med utgangspunkt i søkeres planer og budsjett. For de resterende kostnadene legger IMDi til grunn at kommunen dekker disse gjennom egenfinansiering, blant annet ved bruk av ulike tiltak.

Søknad og utmåling av tilskudd i per capita-finansiert Jobbsjansen

I per capita-ordningen beregnes tilskuddet etter faste satser per deltaker. Satsene differensierer mellom deltakere med og uten rett på deltakerlønn på 1G, og nivået på satsen reduseres fra og med den ellefte deltakeren i hvert prosjekt.

I denne finansieringsmodellen søker prosjektene om et antall «deltakermåneder» de planlegger at prosjektet skal produsere. I søknadsskjemaet skal søker oppgi hvor mange aktive deltakere prosjektet planlegger å ha inne hver enkelt måned. Dersom en deltaker kan skrives ut til arbeid eller utdanning

tidligere enn planlagt, har kommunen mulighet til å rekruttere en ny deltaker for å erstatte den utskrevne, slik at kommunen mottar det tilskuddet som var planlagt. Dersom kommunen ikke rekrutterer en ny deltaker, vil utbetalt tilskudd reduseres sammenlignet med denne utbetalingsplanen, da per capita-ordningen operer med etterskuddsvis utbetaling basert på faktisk antall gjennomførte deltakermåneder.

Forvaltningspraksisen i pilotperioden har vært at en deltaker regnes som deltakende dersom vedkommende deltar minst én dag i løpet av en måned. Pilotkommunene har fått muligheten til å føre opp en deltaker som innskrevet i programmet i deltakerrapporteringen i én måned før faktisk oppstart, for å ta hensyn til finansiering av kartlegging.

2.2 Forutsigbarhet i per capita-ordningen

Følgeevalueringen av Jobbsjansen pekte på manglende forutsigbarhet som en sentral utfordring i ordningen, noe skapte unødvendig uro i prosjektene og gjorde det krevende å holde på kompetent arbeidskraft og legge planer fremover (Lerfaldet m.fl. 2019).

Intervjuer med prosjektledere for Jobbsjansen-prosjekter med ordinær finansiering i 2023 viser at utfordringene knyttet til manglende forutsigbarhet, som ble identifisert i følgeevalueringen av Jobbsjansen (Lerfaldet m.fl. 2019), fortsatt er til stede. Informantene var enige om at ordningen var uforutsigbar, både når det gjaldt videreføring av prosjektene og usikkerheten rundt nivået på tilskuddet fra år til år. Enkelte pekte på at fordelene med flerårig tildeling ble redusert når nivået på tilskuddet ikke var kjent. Ett av prosjektene sa eksplisitt at dette var grunnen til å deres kommune enkelte år ikke søkte tilskudd. Kommunen valgte imidlertid å søke tilskudd på nytt, til tross for ulempene ved ordningen, fordi det var stor lokalpolitisk oppmerksomhet om fattigdomsbekjempelse og å nå ut med kvalifisering til innvandrerbefolkningen.

Basert på funnene i Lerfaldet m.fl. og i inneværende evaluering har vi identifisert at Jobbsjansen prosjektene opplever uforutsigbarhet langs fire ulike dimensjoner;

- 1) om man får støtte,
- 2) størrelse på tilskuddet,
- 3) om man får støtte utover inneværende tilskuddsår (flerårig støtte),
- 4) størrelse på tilskudd i påfølgende år.

I det følgende ser vi nærmere på om den piloterte per capita-ordningen gir mer forutsigbarhet på disse dimensjonene enn den ordinære ordningen.

1) Ikke mer forutsigbart om man får støtte

Dimensjon 1, større forutsigbarhet om man får støtte kan ikke undersøkes empirisk innenfor piloten ettersom pilotene allerede er inne i forsøket, og har fått innvilget søknad om fireårig tildeling til pilotering. Slik piloten er utformet ser vi imidlertid ikke at det er noe ved per capita-ordningen som vil gi større forutsigbarhet på denne dimensjonen.

2) Mer forutsigbarhet om størrelse på tilskuddet, etter justeringer

Når det gjelder dimensjon 2, størrelse på tilskuddet, viser evalueringen at de faste satsene i per capita-ordningen gjør ordningen mer forutsigbar for kommunene når det gjelder *hvilket beløp* kommunene

kan forvente å få *per deltaker*, dersom man får innvilget prosjekt. Følgeevalueringen av den ordinære Jobbsjansen viste at mange av prosjektene hadde vanskeligheter med å forstå hvilke beregninger som lå til grunn for utbetalingene (Lerfaldet m.fl., 2019), mens innværende evaluering viser at pilotprosjektene oppfattet beregningsreglene og kriteriene som informative og forutsigbare. De fleste pilotprosjektene hadde forstått hva de kom til å få per deltaker da de søkte.

Etter de to første pilotårene påpekte vi i vår delleveranse til IMDi (Skutlaberg og Kristoffersen, 2023) at de faste satsene i per capita-ordningen gir mer forutsigbarhet om beløpet kommunene kan forvente per deltaker. Imidlertid gir ikke utformingen av ordningen mer forutsigbarhet enn den ordinære ordningen når det gjelder den totale størrelsen på tildelingen, det vil si antallet deltakere man kan få tilskudd for.

Manglende forutsigbarhet om størrelsen på tilskuddet i den ordinære Jobbsjansen skyldes hovedsakelig to forhold. For det første har det vært variasjoner i den årlige bevilgningen til Jobbsjansen over statsbudsjettet. Variasjonen skyldes ulike faktorer, som ekstrabevilgninger under covid-19-pandemien i 2021. For det andre utfordres IMDis evne til å være forutsigbar når det omsøkte beløpet er betydelig høyere enn den årlige bevilgningen. I delleveransen påpekte vi at ingen av disse dilemmaene løses med den piloterte modellen.

For å gjøre ordningen mer forutsigbar, testet IMDi ut en løsning med å gi kommunene tidligere beskjed om hvilket beløp de kunne regne med å få tildelt. I forbindelse med budsjettinnstillingene for statsbudsjettet har IMDi oversikt over midlene til Jobbsjansen allerede i desember, og gikk umiddelbart i dialog med pilotene for å be om deres estimater for det kommende året for antall deltakere og deltakermåneder. IMDi ga så tilbakemeldinger og eventuelle justeringer av estimatene for hvor mange deltakere/deltakermåneder de kunne forvente å motta tilskudd for. Selv om den formelle søknadsrunden ikke var gjennomført, og midlene dermed ikke var garantert, ga det både kommunene og pilotene en foreløpig oversikt over hva de kunne vente å få tildelt når prosessen var gjennomført. Søknadsprosessen ble også fremskyndet med flere måneder sammenlignet med de to første årene.

Intervjuene med prosjektlederene våren 2024 viste at de opplevde justeringene IMDi hadde gjort som positive. Prosjektlederene opplevde at det ga mer oversikt over året som kom, å få et estimat på potensiell tildeling tidligere. Her fra intervju med en av dem:

Da vi skulle søke om midler i 2024 – synes det var fint at vi kunne lage et estimat og få en go på forhånd.

Vår vurdering er at denne tidlige kommunikasjonen mellom forvalter og søker er positiv, og bidrar til økt forutsigbarhet rundt tildelingsbeløp. Vi stiller imidlertid spørsmålsteget ved om det vil la seg gjøre å gjennomføre en tilsvarende prosess dersom den piloterte modellen oppskaleres. Det vil kunne la seg gjøre for prosjekter som skal videreføres (det kommer vi tilbake til i diskusjonen om dimensjon 4 under), men ikke for nye prosjekter.

3) Mer opplevd forutsigbarhet om flerårig støtte som følge av pilotering

En helt sentral måte å gi mer forutsigbarhet er å kunne gi tildelinger over flere år, med forbehold om endringer i statsbudsjettet. Intervjuer med prosjektledere i prosjekter med ordinær finansiering avdekket at enkelte ikke er klar over muligheten for å søke om flerårig støtte. En prosjektleder sa følgende:

«Den største utfordringen med Jobbsjansen er å vite om man får prosjekt eller ikke fra år til år.»

Muligheten for å søke om flerårig støtte er imidlertid oppgitt i alle rundskriv i begge ordninger i evalueringsperioden, og vi ser ingen grunn til at per capita-finansiering skal gi mer forutsigbarhet om man får flerårig støtte enn den ordinære ordningen. Likevel er inntrykket fra intervjuene med prosjektledere i begge ordninger at prosjektlederne i per capita opplevde en større trygghet om at de kom til å få tilskudd i de påfølgende årene enn prosjektene med ordinær finansiering. Alle prosjektlederne i pilotprosjektene oppfattet at flerårigheten i piloten ga fordeler for planlegging, for bruk av tiltak og for intern rekruttering til prosjektstillingene. Dette inkluderte finansiering av deltakerlønn og tiltak i perioden mellom årsskiftet og innvilgelse av årets prosjektsøknad. Prosjektene med ordinær finansiering opplevde på sin side mye mer usikkerhet om de ville få tildelt prosjekt i det kommende året, og det påfølgende året, noe som gjorde det mer krevende for dem å planlegge fremover.

Det ser ikke ut til at denne forskjellen i opplevelse av trygghet rundt flerårig tildeling skyldes forskjeller i rundskriv eller i søknadsskjema. Derfor spør vi oss om IMDi i større grad kan bruke sitt forvaltningsmessige handlingsrom til å gi prosjektene mer forutsigbarhet om de vil få flerårig støtte.

4) Mer forutsigbarhet i størrelse på flerårig tilskudd som følge av pilotering

Verken i rundskrivene for den ordinære ordningen eller per capita-ordningen oppgis det noen kriterier eller beregningsregler for hvilket tildelingsbeløp kommunene kan forvente å motta i år 2 og 3, dersom de får innvilget flerårig støtte. I intervjuene med prosjektledere i de ordinære prosjektene ble særlig uforutsigbarheten knyttet til *om* de fikk tilsagn utover ett år, samt *nivået* på de flerårige tildelingene, trukket frem som utfordrende å forholde seg til.

Det er ingen forskjeller i rundskrivene eller søknadsskjemaene som indikerer at den piloterte per capita-ordningen gir mer forutsigbarhet når det gjelder nivået på flerårig tildeling enn den ordinære finansieringsordningen. Likevel er inntrykket fra intervjuene at prosjektlederne i den ordinære ordningen var mer usikre på hvor mye de vil få tildelt i kommende år ved flerårig tildeling, enn prosjektlederne i pilotkommunene. Inntrykket vårt er at prosjektlederne i per capita-prosjektene i større grad har hatt en oppfatning av at nivået på tildelingene vil være relativt stabilt fra år til år. Vi tolker dette som et uttrykk for at per capita-prosjektene deltar i et forsøk, heller enn at det skyldes typen finansieringsordning.

Mer forutsigbarhet om flerårig tilskudd kan like gjerne innføres i en per capita-ordning som i dagens ordning ved å lage klare regler for hvor stor del av bevilgningen som skal settes av til videreføring av prosjekter versus inkludering av nye prosjekter i prosjektporteføljen. I tildelingsbrev til prosjekter som

får innvilge flerårig tilskudd kan det oppgis nivå på tildeling i år 2 og 3, gitt at bevilgningen på statsbudsjettet holder seg på samme nivå i påfølgende år.

Gir per capita-ordningen mer forutsigbarhet?

Overordnet vurderer vi at den piloterte ordningen i stor grad gir prosjektene bedre forutsigbarhet enn de ordinære prosjektene. Vi mener imidlertid at mye av den opplevde forutsigbarheten kan knyttes til at prosjektene deltar i en flerårig pilot, snarere enn til utformingen av per capita-ordningen.

Følgende erfaringer kan IMDi og AID ta med seg videre for å gjøre ordningen mer forutsigbar, uavhengig av om den fremtidige finansieringsmodellen for Jobbsjansen blir en per capita-ordning eller man fortsetter med dagens finansieringsordning.

1) Å trygge tildelte prosjekter på at de får flerårig støtte, og gi dem et estimat på nivået på den flerårige støtten er grep som har gitt per capita-prosjektene økt opplevelse av trygghet.

2) Kommunikasjon om nivå på årets tildeling så snart statsbudsjettet foreligger er et annet grep som har blitt testet ut i piloten, og som også vil kunne benyttes i rundsumsordningen.

2.3 Gir den piloterte per capita-ordningen administrative gevinster?

I tillegg til å øke forutsigbarheten i ordningen, har en viktig målsetning med å prøve ut per capita-finansiering av Jobbsjansen vært å gjøre ordningen mer kostnadseffektiv for både kommunene og for tilskuddsforvalter. Denne målsetningen er i tråd med statens økonomireglement, om at statlige ressurser skal brukes på en effektiv måte (Finansdepartementet, 2003), og kostnadseffektivitet er et sentralt evalueringskriterium for evaluering av statlige tilskuddsordninger (SSØ, 2007). Effektiv ressursbruk i Jobbsjansen er også relevant i lys av Riksrevisjonens gjennomgang av statlige virkemidler for å kvalifisere innvandrere til arbeid, der de stilte spørsmål ved ordningens kostnadseffektivitet (Riksrevisjonen, 2019).

Per capita-ordningen er ventet å gi høyere kostnadseffektivitet enn den ordinære finansieringsmodellen for Jobbsjansen, og dermed økonomiske besparelser for både kommunene og IMDi ved forenkling av søknads- og tildelingsprosessen, samt rapporteringskravene.

For å vurdere om ordningen er mer kostnadseffektiv enn den ordinære ordningen har vi sammenlignet tidsbruk på tilskuddsadministrasjon i både Jobbsjansen-prosjekter med per capita og med ordinær finansiering i tillegg til i IMDi. I 2024 gjennomførte vi en kostnadskartlegging der kommunene ble bedt om å anslå tidsbruken på sentrale administrative oppgaver, som søknadsskriving og rapportering.

I vurderingen av kostnadseffektivitet har vi også lagt vekt på å undersøke om kravene til innhold og form på søknader og rapportering, oppfølging og kontroll, er hensiktsmessige.

Vi ser først på de administrative kostnadene i kommunene, før vi ser til IMDi.

Søknads- og tildelingsprosess

I vår delleveranse høsten 2023 slo vi fast at det var relativt små forskjeller mellom de to ordningene i søknadsprosessen og kravene til søknad, og at de administrative besparelsene i disse prosessene derfor så langt hadde vært begrensede.

Sammenligning av kravene til søknadene i rundskrivene og selve søknadsskjemaene for per capita og ordinær Jobbsjansen i 2022 og 2023, viser at de er svært like. I begge ordningene opplevde prosjektlederne at søknadsskjemaene var omfattende, og mente at de kunne forenkles. Prosjektledere for prosjekter som hadde fått flerårig tildeling, påpekte at søknadsskjemaet for påfølgende år var like omfattende som det første året. De foreslo at IMDi burde korte ned skjemaet for prosjekter som allerede hadde fått flerårig tildeling. Helt konkret ble det foreslått at de kunne vise til foregående søknad for prosjektbeskrivelse, og konkretisere eventuelle endringer, i stedet for å gjenskrive eller kopiere over tekst fra forrige års søknad.

Justeringer av søknadsprosess underveis

Basert på innspill fra følgeevalueringen besluttet IMDi å teste ut en forenklet søknad for videreføring for pilotprosjektene i 2024. Søknadsskjemaet for 2024 skilte seg fra de foregående ved at flere spørsmål ble fjernet. Hovedelementene i søknaden er nå at pilotene skal krysse av for at de ønsker videreføring, oppgi antall deltakere, budsjett og - dersom det er noen endringer i prosjektet fra tidligere år - oppgi disse. Vår vurdering er at en slik forenklet søknad ligger nærmere det som var intensjonen i IMDis andre utredning (IMDi 2021).

Opprinnelig var oppdraget fra AID at IMDi skulle utrede et forslag til «alternativ til Jobbsjansen som ikke innebærer en søknadsbasert tilskuddsordning» (IMDi, 2020a). I IMDi sin første utredning foreslo de en slik løsning (IMDi 2020a), men gikk i sin andre utredning tilbake til en søknadsbasert løsning (IMDi, 2021), i tråd med økonomireglementet, som stadfester at tilskudd normalt skal lyses ut og behandles som enkeltvedtak. Med formuleringen om at kommunene «teknisk sett må søke midler gjennom søknadsportalen» (IMDi, 2020a, side 10), oppfatter vi at det kan være snakk om en svært forenklet søknad.

Pilotkommunene opplevde de endrete kravene til søknaden som en klar forbedring. De opplevde søknaden om videreføring som forenklet sammenlignet med de foregående årene, noe som ga mindre arbeid.

Kostnadskartlegging – søknadsarbeid

Funnene fra kostnadskartleggingen til kommunene tyder på at de administrative besparelsene tilknyttet søknadsarbeidet har vært betydelige for pilotprosjektene, i hvert fall i 2024. Mens prosjektene med ordinær finansieringsmodell brukte 33 timer i gjennomsnitt, brukte pilotkommunene i snitt 16 timer på søknadsarbeidet i 2024. Pilotkommunene har altså brukt halvparten så mye tid på søknadsarbeidet i 2024, som de ordinære kommunene. Det innebærer en betydelig reduksjon i administrative kostnader. Da kostnadskartleggingen ble gjennomført hadde alle pilotkommunene en forenklet søknad om videreføring av prosjekt, mens alle de ordinære prosjektene fylte ut et søknadsskjema som var svært likt tidligere benyttede skjemaer.

Ved oppskalering vil en slik forenklet søknad om videreføring av prosjekt kunne gi store besparelser, uavhengig av finansieringsordning. Spørsmålet er imidlertid hvor langt IMDi er villig til å gå for å

forenkle søknadene også for prosjekter som søker for første gang. Både IMDi og flere prosjektledere i begge ordningene har vært opptatt av betydningen av å skrive en gjennomtenkt søknad for å lage gode programmer for deltakerne og sørge for god forankring lokalt for å få gode resultater.

Men det at man må søke gjør at man må forankre prosjektet. Man må passe seg for ikke å gjøre ting så enkelt at det går utover kvaliteten.

Prosjektleder, Jobbsjansen per capita

Dette spørsmålet om hensynet til kvalitet versus hensynet til kostnadseffektivitet diskuterer vi nærmere i kapittel 4, i forbindelse med vurdering av alternative finansieringsmodeller.

Det er også verdt å påpeke at flere av prosjektlederne for per capita-prosjekter mente at søknaden om videreføring kunne vært enda enklere. Sitatene under er fra to ulike prosjektledere:

Søknaden var en del lettere, men det er fortsatt mye tekst som må produseres. Det er veldig stor sannsynlighet for at du må gjenta deg selv veldig mange ganger, drøytvige når du allerede har svart på de tre punktene over.

Prosjektleder

Jeg synes likevel at de søknadsskjemaet vi fikk [senere] var veldig omfattende.

Prosjektleder

Rapportering

Et av elementene som skiller de to ordningene, er kravene til rapportering. I begge ordningene skal det leveres en sluttrapport som skal beskrive mål, metoder og resultater for prosjektet og måloppnåelse for deltakerne. Prosjektene med ordinær finansieringsmodell skal også levere en regnskapsrapport, noe som ikke er et krav i per capita-ordningen. I den ordinære ordningen er det i tillegg krav om en statusrapport, mens per capita-prosjektene må levere to halvårslige deltakerrapporteringer for å få utbetalt tilskudd.

Tabellen under oppsummerer gjennomsnittlig antall timer Jobbsjansen-prosjektene bruker på rapportering per år i henholdsvis prosjekter med per capita-finansiering og med ordinær finansiering.

Tabell 2.2: Timer brukt på rapportering, prosjekter med per-capita og ordinær finansiering.

| | Ordinær ordning, gj. snitt | Spredning | Per capita ordning, gj.snitt | Spredning |
|--|----------------------------|-----------|------------------------------|-----------|
| Sluttrapportering, 2023 | 33 | 10 - 65 | 26 | 12 -68 |
| Prosjektregnskap, 2023 | 12 | 4 - 50 | 0 | 0 |
| Deltaker - og statusrapportering, 2024 | 12 | 8-15 | 7,5 | 6 – 10 |
| Totalt, tid brukt på rapportering | 57 | | 33,5 | |

Tabellen viser at per capita-prosjektene i snitt brukte betydelig færre timer på mindre tid på rapportering enn de ordinære prosjektene. I snitt bruker per capita-prosjektene totalt 33,5 timer på rapportering per år, mens de ordinære prosjektene bruker 57 timer.

En sammenligning av kravene til rapportering samt rapporteringsskjemaene i de to ordningene i 2022 og 2023 er svært like. Likevel viser kostnadskartleggingen at per capita-prosjektene i snitt brukte færre timer i snitt på sluttrapporten i 2023 enn de ordinære prosjektene. I tillegg brukte de ordinære prosjektene 12 timer på et detaljert prosjektregnskap, som altså ikke er et krav i per capita-ordningen. I snitt bruker også prosjektene med ordinær finansiering mer tid på sine statusrapporter enn det per capita-prosjektene gjør på sine deltakerrapporteringer.

Her bør det imidlertid presiseres at disse rapporteringstillene ikke hensyntar prosjektstørrelse, det vil si antall deltakere, og at vi derfor ikke uten videre kan konkludere med at man ville sett en tilsvarende besparelse ved oppskalering. Mens per capita-prosjektene er blant de mindre eller mellomstore Jobbsjansen-prosjektene, er det betydelig større variasjon mellom de ordinære prosjektene, og det er flere prosjekter som har betydelig flere deltakere enn per capita-prosjektene. Det er rimelig å forvente at disse prosjektene vil bruke mer tid på rapportering enn mindre prosjekter.

Variasjonen i tidsbruken innenfor begge ordningene kan også tyde på at blant annet deltakerantall har betydning for hvor mye tid man bruker på rapportering. Variasjonen er omtrent den samme i begge ordningene, fra 10 – 65 timer i den ordinære ordningen, til 12 – 68 timer i per capita-ordningen.

Prosjektlederne vi har intervjuet i begge ordningene gir stort sett uttrykk for at de opplever rapporteringskravene som overkommelige, og som en mulighet til intern rapportering og egenevaluering. Per capita-prosjektene opplever de to halvårslige deltakerrapporteringene som enkle og raske å gjennomføre ettersom det kun er snakk om å oppgi antall deltakere, deltakermåneder osv., og er fornøyd med at det ikke er noe krav om at de skal levere skriftlige statusrapporter.

Vår vurdering er at det er hensiktsmessig både for IMDi og prosjektene selv å fortsette med en sluttrapportering der prosjektene beskriver utvikling, aktiviteter og måloppnåelse for året som er gått. Det bør imidlertid gjøres en vurdering av om rapporteringsskjemaet kan forenkles.

Administrative kostnader i IMDi

I per capita-ordningen er beregning av tilskudd forenklet, med helt eksplisitte og tydelige satser og beregninger. Generelt gir redusert bruk av skjønn administrative gevinster, fordi man kan automatisere beregningene. Flere av informantene fra IMDi opplevde at de kvantifiserbare tildelingskriteriene i per capita ga administrative gevinster sammenlignet med beregningsreglene for tilskudd i den ordinære ordningen.

I 2024 ble det gjennomført en kostnadskartlegging hos IMDi der saksbehandlere registrerte tidsbruk på henholdsvis den ordinære ordningen og per capita-ordningen for Jobbsjansen. Registreringen er altså gjennomført *etter* at IMDi forenklet skjemaet for videreføring for per capita-prosjektene. Registreringen viser at den totale tidsbruken per søknad/prosjekt er mer enn dobbelt så høy for den ordinære ordningen sammenlignet med per capita-ordningen.

Analysen viser at størsteparten av tidsbruken i begge modellene skjer i forbindelse med søknadsprosessen (forarbeid til søknadsprosessen samt behandling av nye søknader). Her ser vi tydelige forskjeller i tidsbruken mellom per capita-ordningen og den ordinære ordningen. Omtrent 70

prosent av den administrative tidsbruken for den ordinære ordningen går med til behandling av søknader. De store besparelsene i per capita-ordningen kan knyttes til justeringene IMDi gjorde i 2024. Mens de fem per capita-prosjektene har levert forenklede søknader om videreføring, har de ordinære prosjektene hatt mer omfattende søknader, og det har vært både nye og videreførte prosjekter å vurdere.

Det ser altså ut til at IMDis justeringer av søknadsprosessen har gitt administrative gevinster for både kommunene og IMDi selv.

2.4 Vurdering av satsene

Som del av vurdering av utformingen av ordningen har vi også undersøkt hvordan de ulike satsene har fungert for pilotkommunene, om de ser ut til å dekke de forutsatte utgiftene. De årlige satsene i per capita-ordningen for perioden 2022-2024 presenteres i tabellen under.

Tabell 2.3: Oversikt over tilskuddssatsene i Jobbsjansen per capita 2022- 2024.

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---------|---------|---------|
| Startsatser for deltaker 1-10 | | | |
| Deltakere m/behov for 1 G, per år | 120.000 | 172.600 | 181.000 |
| Deltakere uten 1G, per år | 75.000 | 60.000 | 60.000 |
| Grunnsatser for deltaker nr. 11 og oppover | | | |
| Deltakere m/behov for 1 G, per år | 100.000 | 152.600 | 163.000 |
| Deltakere uten 1G, per år | 65.000 | 50.000 | 55.000 |
| Oppstartstilskudd nye Jobbsjansen-kommuner | 150.000 | | |

Som vi påpekte i vår første delleveranse i følgeevalueringen (Skutlaberg og Kristoffersen, 2023) var satsene i det første piloteringsåret svært lave, og intervjuer med prosjektledere i pilotene høsten 2022 viste at prosjektene opplevde prosjektøkonomien som svært stram. Dette skyldtes flere årsaker, blant annet at grunnbeløpet (G) i 2022 ble økt mer enn IMDi hadde beregnet i utarbeiding av satsene og at lønnsoppgjøret i 2022 økte lønnskostnadene mer enn forventet. Hovedårsaken var imidlertid en presisering fra departementet i juni 2022, som innebar at deltakere i Jobbsjansen ikke er, eller har

vært, berettiget til å motta tiltakspenger². Dette rammet både per capita-prosjektene og prosjektene med den ordinære finansieringsordningen.

Tabell 2.3 viser at satsene for deltakere som skal ha 1 G ble økt kraftig fra 2022 til 2023, med 52.600 per deltaker per år, samtidig som satsene for deltakere uten 1 G redusert med 15.000 kroner. En annen endring var at prosjektene nå kunne få dekket midler for kartlegging av nye deltakere før inntak, noe som ikke var tilfellet året før. Disse endringene ga pilotprosjektene bedre økonomiske rammer, og prosjektlederne opplevde at de hadde fått et større handlingsrom. Samtidig opplevde de at økte kostnader spiste opp en del av midlene.

Det ble kun gjort mindre justeringer i satsene fra 2023 til 2024. Prosjektlederne har hatt litt ulike vurderinger av hvilket økonomisk handlingsrom satsene har gitt prosjektene i både 2023 og 2024. Enkelte vurderer handlingsrommet som «stramt» og «lite», mens andre synes det er «greit». Inntrykket er at prosjektene som er forankret i Nav, eller som har godt samarbeid med Nav og klarer å utnytte muligheten som ligger i deres virkemiddelapparat, opplever satsene som mer hensiktsmessige enn de andre.

Inntrykket vi sitter igjen med, etter å ha intervjuet prosjektledere i både prosjekter med per capita og ordinær finansieringsordning, er at økonomien er noe strammere i per capita-prosjektene enn i de ordinære prosjektene. En forklaring kan være forskjeller i egenandeler. En sammenligning av søknadene i de to ordningene viser at per capita-prosjektene har lagt seg på et minimumsnivå (20 prosent), mens mange av prosjektene med ordinær finansiering har egenfinansieringsandeler opp mot 50 prosent.³ Større egenandeler vil nødvendigvis gi et større handlingsrom.

2.5 En mer attraktiv ordning?

Lerfaldet m.fl. (2019) viser at det er et begrenset antall kommuner som har mottatt Jobbsjansen-tilskuddet over lengre tid, noe som reiser spørsmålet om ordningen treffer bredt nok. Anbefalingen fra den rapporten er derfor at man bør gjøre ordningen mer attraktiv for nye kommuner, slik at man når målgruppen over hele landet, samtidig som de etablerte prosjektene bør gis mer forutsigbarhet enn det den årlige søknadsprosessen gir. Det er altså en anbefaling om å balansere hensynet til forutsigbarhet for de etablerte prosjektene, med hensynet til å gjøre ordningen mer attraktiv for nye kommuner.

Fordi piloten er avgrenset til fem kommuner, og ikke åpner for nye søkere i piloteringsperioden, gir ikke det empiriske datamaterialet grunnlag for å vurdere om per capita-finansiering vil gjøre Jobbsjansen mer attraktiv for nye kommuner.

Ettersom det kun er gjort endringer tilskuddsadministrasjonen, og ikke i andre elementer, som innhold eller målgruppe, definerer vi som et produkt av økt forutsigbarhet og kostnadsreduksjon. En mer

² «Dersom deltakeren mottar lønn fra tiltaksarrangør eller har rett til å få dekket utgifter til livsopphold på annen måte, vil deltakeren ikke ha rett til tiltakspenger» (Rundskriv til arbeidsmarkedsloven § 13, 2022).

³ Ettersom per capita-finansierte modeller ikke leverer regnskapsrapport i IMDis mal, har vi ikke sammenliknbare data om faktisk egenfinansiering. Vi har vurdert det som i strid med hensikten med piloteringen å etterspørre dette i tillegg til den gjennomførte kostnadskartlegginga. Tallene vi har antyder at per capita-prosjektene på medianen har hatt cirka 30 prosent egenfinansiering i 2022 og 2023, mens de ordinært finansierte prosjektene har hatt cirka 45 prosent.

forutsigbar og kostnadseffektiv ordning vil gjøre den mer attraktiv for nye kommuner å søke på. Ettersom konklusjonen er at piloteringen har gitt noen administrative gevinster og noe mer forutsigbarhet for pilotene, kan vi slutte at ordningen også kan være noe mer attraktiv for nye kommuner å søke på.

Et spørsmål som har dukket opp i løpet av evalueringen, er om det er et politisk ønske om å gjøre ordningen mer attraktiv og få flere kommuner til å søke på den. Det tar tid å bygge opp gode Jobbsjansen-prosjekter, og flere av pilotkommunene har påpekt at det har tatt tid å få på plass de nødvendige strukturene, sette sammen gode kvalifiseringsløp, finne riktig rekruttering, og etablere samarbeidskonstellasjoner. Det fremstår derfor som lite hensiktsmessig å ha finansiering for kun ett eller to år. Dette er et argument for å fortsette å finansiere etablerte Jobbsjansen-prosjekter som har dokumentert programinnhold av høy kvalitet og gode resultater. Det er også slik Jobbsjansen har blitt forvaltet over tid: De prosjekter som er inne i ordningen og leverer godt, får videre finansiering. En konsekvens av denne praksisen har vært at få nye prosjekter har blitt rekruttert hvert år. Hvis man ønsker å beholde denne forvaltningspraksisen, samtidig som man åpner ordningen for flere nye prosjekter, vil det være nødvendig å heve de økonomiske rammene for ordningen. Alternativt kan man måtte ta en beslutning om hvor stor del av midlene som skal gå til videreføring av etablerte prosjekter versus inntak av nye.

2.6 IMDis forvaltning av per capita-ordningen

Det er ikke bare utformingen av rundskrivet som vil påvirke piloteringen, men også IMDis anvendelse av føringene som er gitt i rundskrivet. Det kan også være andre elementer i IMDis saksbehandling som ikke følger direkte av rundskrivet, som kan påvirke hvordan modellen fungerer. I dette delkapitlet ser vi derfor nærmere på IMDis forvaltning av tilskuddsordningen. Det overordnede spørsmålet er: Er IMDis forvaltning av per capita-ordningen hensiktsmessig for å oppnå en forutsigbar og kostnadseffektiv ordning?

Mange likheter i forvaltningen av de to ordningene

Helt overordnet tyder evalueringen på at det svært mye som er likt i forvaltningen av de to ordningene, med unntak av de forvaltningsmessige forskjellene som følger av forskjellene i utforming. For eksempel fører automatisering av tilskuddsberegningene i per capita til at IMDi og kommunene bruker mindre tid på søknads- og tilskuddsarbeid. At det er såpass mye likheter i forvaltningen av de to ordningene skyldes nok dels at det er flere av de samme saksbehandlerne som er involvert i begge ordningene. Fra et evalueringssynspunkt er det en fordel at det i stor grad er de samme personene som forvalter begge ordningene, fordi eventuelle observerte forvaltningsmessige forskjeller sannsynligvis skyldes utformingen av ordningen, og ikke andre forhold.

Evalueringen viser at IMDi har forvaltet per capita-ordningen som intendert, og ellers fulgt samme regler og rutiner som ordinært finansierte prosjekter.

Fornøyde med IMDi som forvalter

Prosjektlederne i både ordinær og per capita-finansiert Jobbsjansen er godt fornøyde med IMDis oppfølging. De opplever at terskelen for å ta kontakt er lav og at de får god faglig veiledning.

Prosjektlederne i pilotprosjektene omtaler IMDi som en profesjonell samarbeidspartner som har holdt prosjektene godt informert om finansieringsordningen. I forbindelse med oppstart av piloteringen opplevde prosjektlederne i per capita at IMDi stort sett gjorde et godt arbeid med å informere og veilede dem som ønsket å søke tilskudd gjennom ordningen. Enkelte informanter opplevde at de ikke hadde forstått alt ved den nye modellen det første året, men var usikre på om det skyldes IMDis informasjonsarbeid eller egen organisasjon.

Ett unntak handler om presiseringen fra departementet, som innebar at deltakere i Jobbsjansen ikke er, eller har vært, berettiget til å motta tiltakspenger. Pilotene skulle gjerne hatt informasjon om dette så snart presiseringen kom.

Pilotene ga også uttrykk for at de opplevde de årlige samlingene IMDi organiserte for per capita-prosjektene som både nyttige og inspirerende. I tillegg deltok pilotprosjektene på IMDis årlige samlinger for Jobbsjansen- og TUKI-prosjekter. Prosjektlederne opplevde begge samlingene som svært verdifulle, og de hentet mange erfaringer fra andre prosjekter og fikk med seg nyttig informasjon fra IMDi.

Sammenligning av rundskrivene fra 2022 – 2024 viser også at IMDi har gjort flere språklige endringer over tid, som bidrar til enklere og klarere vilkår.

Tidligere og raskere søknads – og tildelingsprosess i per capita

I både ordinær og per capita-ordningen har et ankepunkt fra prosjektlederne når det gjelder IMDis forvaltning vært at søknads – og tildelingsprosess burde vært gjort tidligere på året. For eksempel mottok tilskuddsmottakerne i ordinær Jobbsjansen tilsagnsbrevet 28. april 2022, med svarfrist 16.mai. Tidligere og raskere prosess ville kunne redusere kommunenes risiko for selv å måtte finansiere deltakerstøtten og den lønnen de gir medarbeiderne i perioden mellom årsslutt og svar på søknad.

Tabellen under viser de sentrale tidspunktene i søknads- og tildelingsprosessen i per capita-ordningen for årene 2022 – 2024, og er basert på rundskrivene og tilsagnsbrevene til prosjektene.

Tabell 2.4: Nøkkeltidspunkter for søknads – og tildelingsprosessen i per capita Jobbsjansen, 2022 – 2024

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------------------|------------|------------|---------------------|
| Rundskriv publisert | 08.02.2022 | 17.01.2023 | 09.01.2024 |
| Søknadsfrist | 11.03.2022 | 28.02.2023 | 26.01.2024 |
| Forventet ferdiginnstilling | 31.03.2022 | 31.03.2023 | <i>Ikke oppgitt</i> |
| Tilsagnsbrev utsendt | 25.03.2022 | 03.04.2023 | 24.01.2024 |
| Svarfrist akseptbrev | 15.04.2022 | 02.05.2023 | 19.02.2024 |

Som påpekt tidligere i kapitlet ønsket IMDi å prøve ut en tidligere og raskere søknads- og tildelingsprosess i 2024. Tabellen viser at de lykkes med det, og at tilsagnsbrevene ble sendt ut 24.januar, nesten to og en halv måned tidligere enn året før. Prosjektlederne var svært positive til den tidlige avklaringen.

Vi stiller imidlertid spørsmål til om prosessene ville kunne gjennomføres like tidlig dersom den piloterte ordningen skulle bli permanent. Den raske søknadsbehandlingen skyldtes i stor grad IMDi gode kjennskap til søkerne, det lave antallet søkere, samt at både IMDi og kommunene allerede hadde oversikt over hvor mye hvert prosjekt kunne motta. Dersom 30-40 prosjekter søker hvert år, og uten å vite hva de kan forvente, vil sannsynligvis det omsøkte beløpet være betydelig høyere enn tildelingen. Uten tydelige fordelingsnøkler vil IMDi måtte bruke mye tid på både å fordele midlene mellom prosjektene og vurdere innholdet i alle søknadene. Vi mener derfor at det er usannsynlig at tidsbesparelsen som ble oppnådd i 2024 uten videre ville kunne videreføres til en permanent per capita-ordning.

Et annet innspill fra både prosjekter med ordinær og per capita-finansiering var ønske om en søknadsprosess før nyttår, ettersom statsbudsjettet er på plass i løpet av desember.

Utmåling av tilskuddsbeløp

Totalt ble det innvilget cirka 187,1 millioner til ordinære Jobbsjansen-prosjekter i 2022 og 2023 samlet sett, og 17,9 millioner til de per capita-finansierte prosjektene. Hvis vi trekker fra midler som ikke ble benyttet i de årene de ble innvilget, og legger til midler som ble overført fra tidligere år, viser analysen at de faktiske benyttede tilskuddsmidlene til Jobbsjansen-prosjektene i disse to årene er omtrent 196 millioner for de ordinært finansierte prosjektene, og cirka 17 millioner for de per capita-finansierte prosjektene. Tilskuddet til per capita-prosjektene inkluderer da en engangsutbetaling av oppstartstilskudd til fire av prosjektene (alle unntatt Sandefjord og Ullensaker) i 2022 på 150.000 kr.

Tabell 2.5: Totale tilskuddsbevilgninger, utbetalte tilskuddsmidler, deltakerantall og tilskudd per deltaker. Kilde: IMDi tilskuddssystem eApply og Jobbsjansenregisteret.⁴

| | 2022 | | 2023 | |
|---|-------------|------------|------------|-------------|
| | Ordinær | Per capita | Ordinær | Per capita |
| Bevilget tilskudd fra IMDi | 93,1 mill. | 8,0 mill. | 94,0 mill. | 10,0 mill. |
| Utbetalt tilskudd (innvilgelses fratrukket ubrukte midler, påplussset overførte midler fra året før) | 103,2 mill. | 6,4 mill. | 93,0 mill. | 10,6. mill. |
| Antall unike deltakere | 1 511 | 96 | 1 182 | 100 |
| Antall deltaker-måneder | 11 738 | 553 | 8 747 | 818 |

Har IMDi betalt om lag like mye i tilskudd per deltaker i de ordinært finansierte prosjektene som i per capita-pilotene, eller er det forskjeller verdt å kommentere her? Hvis vi ser på prosjekter av samme størrelse, med færre enn 200 deltakermåneder per år (det vil si, i snitt 17 aktive deltakere per måned i et helt år), ser tilskuddsbeløpene svært like ut: I 2022 fikk per capita-prosjektene i snitt cirka 11.600 kr. per gjennomførte deltaker-måned. De ordinære prosjektene mottok cirka 12.100 per gjennomførte deltakermåned. I 2023 økte beløpene både for de ordinære og per capita-prosjektene til cirka 13.100

⁴ I raden «Antall unike deltakere» teller vi opp unike deltakere i hvert enkelt år. Dette er ikke det samme som unike deltakere totalt, slik dette fremstilles i bl.a. vedlegges tabell 1 og 2. En unik deltaker i 2022 er en ny unik deltaker i 2023.

og 13.000. Her er det altså små forskjeller. Beløpene er (naturlig nok) gjenkjennbare fra tabell 2.3 for satsene per deltaker.⁵

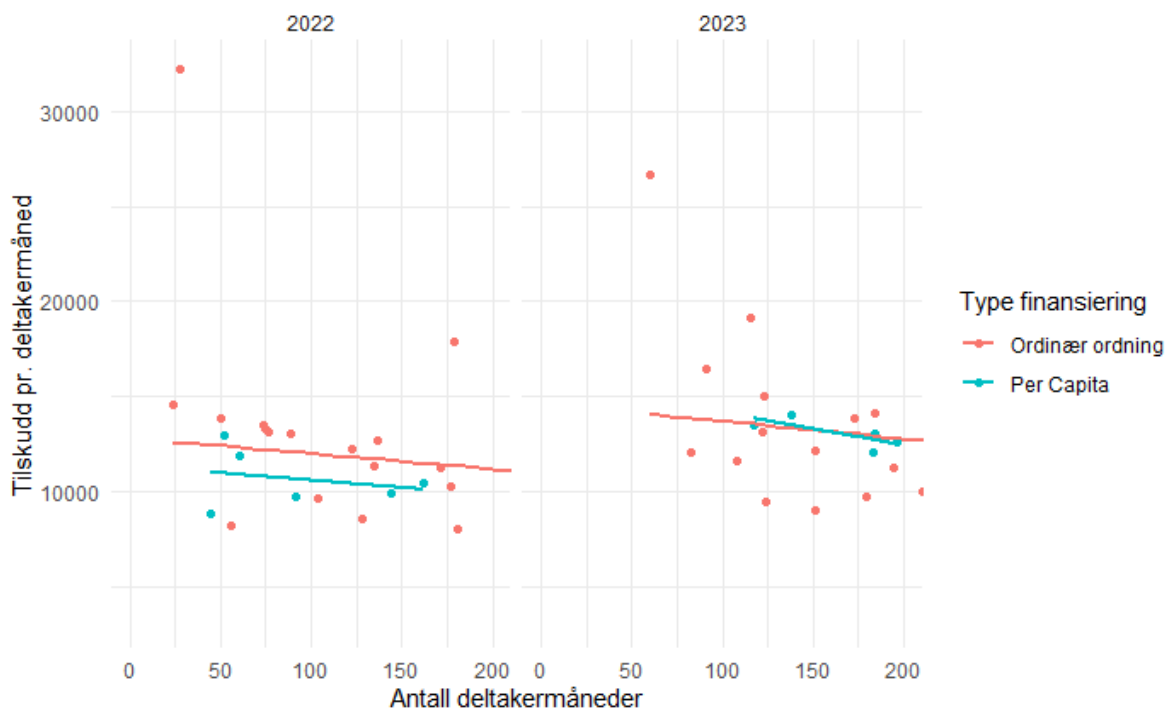
Tabell 2.6: Tilskudd per deltaker. (Kilde: IMDIs tilskuddssystem eApply og Jobbsjansenregisteret).

| | 2022 | | 2023 | |
|---|---------|-----------------|---------|------------|
| | Ordinær | Per capita | Ordinær | Per capita |
| Utbetalt tilskudd per unike deltaker | 68 284 | 66 634 | 78 714 | 106 082 |
| Utbetalt tilskudd per unike deltaker (kun prosjekter med mindre enn 200 deltakermåneder) | 82 083 | 66 634 | 94 246 | 106 082 |
| Utbetalt tilskudd per deltaker-måned (fratrukket oppstartstilskudd under) | 8 790 | 11 568 (10 483) | 10 637 | 12 969 |
| Utbetalt tilskudd per deltaker-måned (kun prosjekter med mindre enn 200 deltakermåneder) | 12 090 | 11 568 (10 483) | 13 069 | 12 969 |

Hvis vi inkluderer de større prosjektene, ser vi at de ordinære prosjektene i snitt mottok noe mindre midler pre deltaker. Dette ser ut til først og fremst å henge sammen med størrelsen på prosjektene, heller enn finansieringsordningen. Dette er også i tråd med logikken bak satsene for per capita-piloteringen, hvor en mottar mindre tilskudd for deltaker 11 og oppover. De ordinært finansierte prosjektene har også større variasjon.

⁵ Satsene per måned for deltaker 1-10 med behov for 1G var 10.000 i 2022 og 14.383 i 2023. De beregnede utbetalingene for per capita-prosjektene er lavere enn dette fordi prosjektene kan ha flere enn ti deltakere og fordi ikke alle deltakere hadde krav på 1G.

Figur 2.1: Utbetalt tilskudd per gjennomførte deltaker-måned etter prosjekt, antall deltakermåned i prosjektet, type finansiering og år. Prikkene er enkeltprosjekter, streken er gjennomsnittet. Kilde: Jobbsjansenregisteret og IMDis tilskuddssystem eApply.⁶



Disse tallene gir ikke et bilde på de totale kostnadene ved prosjektene, ettersom vi kun ser på IMDis tilskuddsmidler, og ikke kommunenes egenandeler. Det er et krav om 20 prosent egenfinansiering, men kommunene står fritt til å bidra med mer skulle de ønske dette. For anslag på administrative kostnader, se delkapittel 2.3.

2.7 Oppsummering

Tidligere evalueringer av Jobbsjansen har vist at manglende forutsigbarhet skaper utfordringer i prosjektene, og kan bidra at Jobbsjansen blir mindre attraktiv som tilskuddsordning. Inneværende evaluering viser at manglende forutsigbarhet fremdeles er en utfordring i prosjekter med ordinær finansieringsordning, og det gjør det vanskelig for prosjektene å legge planer og holde på kompetent arbeidskraft.

Evalueringen viser at per capita-prosjektene har fått økt forutsigbarhet gjennom de faste satsene, men at forutsigbarheten først og fremst gjelder nivået på tilskudd per deltaker. Hovedårsaken til uforutsigbarhet i Jobbsjansen skyldes imidlertid uforutsigbare årlige tildelinger og at prosjektene står fritt til å søke om det beløpet de ønsker. Denne utfordringen løses ikke av den piloterte modellen. Ved oppskalering vil derfor denne modellen kun delvis gi mer forutsigbarhet for kommunene.

⁶ Prosjektene som mottok oppstartstilskudd (150.000) har fått fratrukket dette.

Piloteringen har imidlertid gitt forsøkskommunene en opplevelse av mer forutsigbarhet rundt fremtidige tildelinger innenfor piloteringsperioden, og er en erfaring man bør bygge videre på i forvaltningen av tilskuddet. Det å trygge tildelte prosjekter ved å gi dem forsikring om flerårig støtte, samt et estimat på nivået for den flerårige støtten, har bidratt til at per capita-prosjektene har fått en økt opplevelse av trygghet. Kommunikasjon om nivået på årets tildeling så snart statsbudsjettet foreligger er et annet grep som har blitt testet ut i piloten, og som også vil kunne benyttes i rundsumsordningen.

Kapitlet viser at den piloterte per capita-ordningen har redusert flere av kostnadene knyttet til administrasjon og forvaltning av tilskuddet for både kommuner og IMDi. Besparelsene gjelder særlig søknadsprosessen. I 2024 fikk per capita-prosjektene levere en forenklet søknad om videreføring av prosjekt, og dette ga store betydelige gevinster både i kommunene og hos IMDi sammenlignet med ordinær ordning. Også i IMDi brukte saksbehandlerne betydelig mindre tid på å behandle de forenklete søknadene om videreføring enn søknadene i den ordinære ordningen. IMDi har også fått mindre ressurskrevende saksbehandling ved å redusere skjønnsmessige vurderinger.

Når det gjelder satsene i per capita-ordningen, var disse svært lave det første piloteringsåret, men har blitt kraftig justert for å bedre matche utgiftene prosjektene har. Prosjektlederne i per capita har litt ulike vurderinger av hvilket handlingsrom satsene har gitt prosjektene i 2023 og 2024. Mens enkelte vurderer det som «stramt» eller «lite», synes andre det er «greit». Prosjektene som er forankret i, eller har godt samarbeid med, Nav og som ser ut til å utnytte mulighetene som ligger i deres virkemiddelapparat, ser ut til å oppleve satsene som mer hensiktsmessige enn andre.

Inntrykket er at det økonomiske handlingsrommet er noe mindre i per capita-ordningen enn i en del av prosjektene med ordinær finansiering. Dette kan skyldes forskjeller i egenandeler, ettersom vi ser at per capita-prosjektene har lagt seg på minimumsnivået (20 prosent), mens mange av de andre Jobbsjansen-prosjektene har betydelig større egenandeler.

Når det gjelder IMDis forvaltning av per capita-ordningen, er det først og fremst mye som er svært likt mellom de to ordningene. Over tid har IMDi gjort justeringer i per capita-ordningen som har gitt positive resultater. En sammenligning av rundskrivene fra 2022 – 2024 viser at IMDi har gjort flere språklige endringer over tid, som bidrar til enklere og klarere vilkår, og prosjektlederne opplever beregningsregler og kriterier som forståelige. IMDis justeringer underveis innebærer at søknadsprosessen har vært gjennomført både raskere og tidligere på året i 2024 enn tidligere år, noe som gir mer oversikt og mindre risiko for pilotprosjektene.

Prosjektlederne er gjennomgående godt fornøyd med IMDi som forvalter, og opplever å få gode råd og faglige vurderinger fra sine kontaktpersoner i direktoratet. De trekker også frem de årlige samlingene som viktige for nettverk, faglig inspirasjon og utvikling av eget prosjekt.

3. Kommunenes implementering av piloten

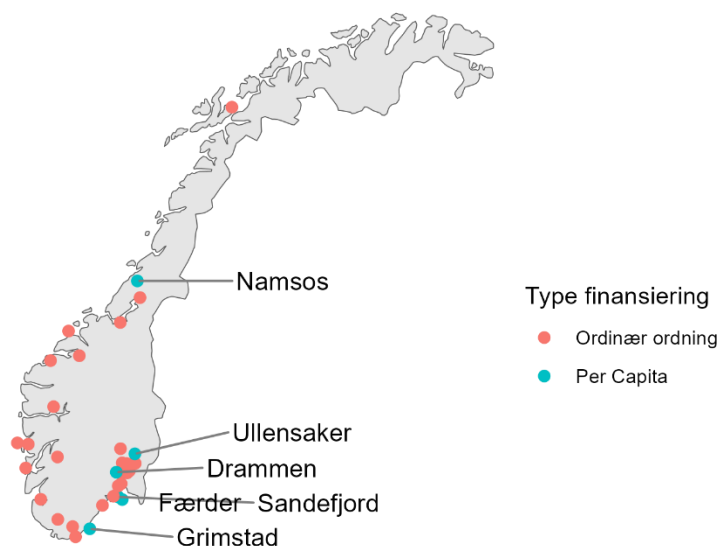
I dette kapittelet skal vi se på hvordan per capita-finansieringen påvirker kommunenes tilbud og deltakernes resultater. Hvordan har kommunene som mottar per capita-finansiering implementert Jobbsjansen-prosjektene? Oppnår de like gode resultater som ordinært finansierte prosjekter?

3.1 Jobbsjansen i pilotkommunene

Den piloterte per capita-ordningen er en modell hvor finansieringen av Jobbsjansen-prosjektene gjøres på en annen måte enn i dagens ordinært finansierte Jobbsjansen-prosjekter. Føringene for hvordan kommunenes prosjekter skal administreres, forvaltes og iverksettes for deltakerne er i hovedsak lik, det samme er målgruppe og resultatmål.

Hvordan ble så per capita-finansierte Jobbsjansen-prosjekter implementert i pilotkommunene? IMDi ønsket i utgangspunktet å rekruttere ti pilotkommuner til utprøvingen, men endte med seks. Av disse trakk Drammen seg ut av piloten og Jobbsjansen etter ett år. Sandefjord avsluttet sitt ordinære prosjekt etter første år, men beholdt per capita-finansierte Jobbsjansen.

Figur 3.1: Kommuner med Jobbsjansen 2022-2023, etter finansieringsordning.



Følgende prosjekter har pilotert Jobbsjansen fra 2022

Nav Drammen med prosjektet «Jobbsjansen for innvandrerkvinner». Nav Drammen var arrangør. Kommunen hadde cirka 102 000 innbyggere i 2022, hvorav 22 % hadde innvandrerbakgrunn. Drammen hadde tidligere et ordinært Jobbsjansen-prosjekt (avsluttet 2017), og har også i flere år finansiert et eget tilbud liknende Jobbsjansen uten prosjektmidler fra IMDi. Drammen deltok kun i 2022.

FINT Færder med prosjektet «Jobbsjansen for kvinner 2022-2026 i Færder». Først forankret i Nav Færder, så i Flyktningetjenesten som egen enhet etter omorganisering. Kommunen hadde cirka 27 000 innbyggere i 2022, hvorav cirka 12 prosent hadde innvandrerbakgrunn. Færder hadde ordinær Jobbsjansen⁷ i 2019.

Nav Grimstad med prosjektet «Jakten på yrkesidentiteten». Kommunen hadde cirka 24 000 innbyggere i 2022, hvorav 13 prosent hadde innvandrerbakgrunn. Ny prosjektkommune i 2022.

Namsos opplæringsssenter med prosjektet «Jobbsjansen Namsos». Kommunen hadde cirka 15 000 innbyggere i 2022, hvorav 8 % innvandrere. Namsos har ikke tidligere hatt Jobbsjansen-prosjekter, og var en av de nye i 2022.

Nav Sandefjord med «Kvinneløftet». Kommunen hadde cirka 65 000 innbyggere i 2022, hvorav 16 prosent var innvandrere. Nav Sandefjord har hatt ordinær Jobbsjansen siden 2012, og kombinerte i 2022 både ordinær og per capita. I 2023 valgte de å avslutte det ordinære Jobbsjansen-prosjektet, og fokusere på det per capita-finansierte prosjektet.

Nav Ullensaker med prosjektet «Jobbsjansen Ullensaker per capita». Kommunen hadde 42 000 innbyggere, 24 prosent av de med innvandrerbakgrunn. Nav Ullensaker har hatt ordinær Jobbsjansen siden 2018, og kombinerer i skrivende stund fortsatt både ordinær og per capita.

Pilotprosjektene har vært blant de mindre Jobbsjansen-prosjektene, særlig etter at Drammen avsluttet sitt prosjekt:

- Mens median antall deltakere blant de ordinært finansierte prosjektene har vært 31 deltakere, har medianen for de per capita-finansierte prosjektene vært 17 deltakere. Det har vært registrert 2.064 unike deltakere i prosjektene i denne perioden, hvorav 135 av disse i per capita-prosjekter.
- De per capita-finansierte prosjektene har også stått for en relativt liten andel av totalen av tilskuddsmidler og deltakere. I 2022 og 2023 ble det utbetalt cirka 214 millioner til Jobbsjansen-prosjekter totalt, hvorav 17 millioner til per capita-finansierte prosjekter.

Piloten står altså for om lag 6-7 prosent av totalt antall deltakere og midler brukt i 2022 og 2023.

Det ble inkludert både nye og mer erfarne kommuner i forsøket. To av kommunene har ikke hatt Jobbsjansen-prosjekter tidligere (Namsos og Grimstad), mens to av kommunene hadde lang erfaring (Ullensaker og Sandefjord). To av kommunene hadde for noen år siden hatt Jobbsjansen-prosjekter, som de bygde videre på med per capita-finansierte prosjekter (Færder og Drammen). Dette var i tråd

⁷ Jobbsjansen del C, dvs. tilskudd til kommuner for å forlenge kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram (det fjerde året).

med IMDi ønske om å få kunnskap om hvordan per capita-finansieringen fungerer for kommuner med ulike erfaringsgrunnlag.

Gitt det lave antallet piloter, var det særlig verdifullt for følgeevalueringen at to av kommunene kombinerte per capita-finansierte og ordinært finansierte prosjekter. Det ga bedre muligheter til å innhente vurderinger om forskjeller og likheter i de to finansieringsmodellene.

Jobbsjansen er en ordning som kjennetegnes av at selv om prosjektmidlene og tildelingene i hovedsak er årlige, og skal gjennomføres i løpet av ett år, så har kommunene som har prosjekter gjerne prosjektene i mange år. Blant de 45 kommunene som fikk midler i 2022, var fem nye mottakere som ikke hadde mottatt i 2021. Fire av disse var per capita-finansierte, og ett ordinært (Ås). Det var ingen nye mottakere i 2023. Selv om flere av pilotkommunene og de ansatte der hadde erfaring med Jobbsjansen, var altså pilotprosjektene mer i etableringsfasen enn de ordinære prosjektene.

Åtte ordinære prosjekter søkte ikke om nye prosjekter eller fikk innvilget søknaden om videreføring i 2023. Ett av de seks pilotprosjektene valgte å ikke videreføre prosjektet til 2023. Andelen prosjekter som avsluttet etter 2022 er dermed noenlunde lik blant de ordinært finansierte og per capita-finansierte prosjektene (17-18 prosent), men andelen deltakere som ble avsluttet på grunn av prosjektavslutning er langt høyere i per capita.

Sammensetningen av prosjekteiere i per capita-prosjektene er noenlunde lik sammensetningen blant de ordinært finansierte prosjektene.⁸ Ved oppstart var fire av prosjektene organisert i Nav, ett i voksenopplæringen og ett i kommunal flyktningetjeneste. Flyktningetjenesten i Færder har i løpet av prosjektperioden blitt omorganisert inn og ut av Nav.

Pilotenes vurdering av utfordringer med og muligheter i per capita-finansiering

Alle pilotkommunene ga i intervjuene inntrykk av å være fornøyde med å ha fått innvilget Jobbsjansen-prosjekter. De fremstod som mindre opptatt av om det er per capita-finansiering eller ordinær finansiering.

Muligheten de faste satsene ga til å beregne nøyaktig hva en kunne få allerede i søknadsfasen, ble trukket frem som positivt. På den annen side kunne en ikke være sikker på å få tildelt dette deltakerantallet.

Flere av prosjektene, særlig de som hadde ordinær Jobbsjansen parallelt med per capita-basert prosjekt, kom raskt i gang ved oppstart i 2022. Vi så også at alle de fire kommunene med Jobbsjansen-erfaring, tok i bruk tidligere utviklet metodikk og programinnhold. Kommunene som ikke har hatt Jobbsjansen tidligere, brukte noe mer tid på oppstart. De kom allikevel i gang som de øvrige prosjektene etter hvert.

Vi har notert oss at det for enkelte av pilotene har vært noen utfordringer og uklarheter rundt rapportering, søknadsskriving og overføringer av midler til neste år. Pilotene med erfaring fra tidligere rapporterte gjerne på en måte som var lik den i den ordinære ordningen, selv om per capita-rapporteringen i utgangspunktet var forenklet. Nye kommuner så ut til å ha benyttet seg av en del veiledning fra IMDi. Informanter i IMDi oppga at dette var sammenlignbart med, eller kanskje noe

⁸ I 2022 når pilotene starta, var cirka 65 prosent av de ordinært finansierte prosjektene organisert i Nav, og cirka 30 prosent i voksenopplæringen. Resterende var organisert i flyktning- og innvandrertjeneste eller på annet vis.

mindre enn, det nyoppstartede ordinært finansierte prosjektene vanligvis mottok. Vi trodde ikke dette skyldtes noe spesifikt med per capita-ordningen, men det kunne potensielt vært mulig å forbedre veiledningsmaterialet for nye prosjektledere.

Samtlige piloter var opptatt av at økonomien i prosjektet måtte være god nok til at de fikk dekket utgiftene som rundskrivet for tilskuddet la opp til. Økonomien ble en utfordring i 2022 etter AIDs presisering om bruk av tiltakspenger (se beskrivelse i kapittel 2.4). De vedtatte satsene dekket da ikke det de ifølge rundskrivet skulle gjøre. Pilotkommunene var da samstemte i sin anbefaling om økte satser. Et par av dem uttrykte at de ville måtte avslutte prosjektet om ikke satsene ble økt. IMDi fulgte opp dette, og satsene ble økt (se tabell 2.3).

Vi registrerer også at pilot-prosjektene rapporterer om en form for stress utløst av den etterskuddsvise finansieringen i per capita-ordningen. Prosjektlederne i per capita-finansierte prosjekter ga gjennomgående uttrykk for at behovet for rekruttering stresset dem, på en annen måte enn prosjektledere i ordinært finansierte prosjekter. Dersom prosjektene ikke lyktes med å ta inn nye deltakere til riktig tidspunkt, gikk det direkte utover prosjektøkonomien, som igjen gikk utover forutsigbarheten for prosjektet. Flere av prosjektmedarbeiderne ga uttrykk for at de så på den ordinære modellen som mer forutsigbar, i den forstand at de fra oppstart av prosjektet visste hvilken sum med penger de hadde å forholde seg til.

På bakgrunn av dette opplevde stresset, har enkelte av pilotkommunene foreslått at deltakelse burde gjennomsnittsberegnes for kvartaler eller halvår, heller enn å være beregnet per måned. Dermed kan en unngå at mindre svingninger får alvorlige utslag.

Har pilotene fulgt opp per capita-ordningen?

Som vi har sett i kapittel 2, skiller regelverket for per capita-finansierte prosjekter seg ved

- ◆ at de ikke har en nedre grense for antall deltakere de kan søke om å ta inn (ordinær har ti)
- ◆ å ha tildelingskriterier basert på antallet deltakere per måned (ordinær har en skjønnsbasert vurdering med en rekke kvalitative kriterier)
- ◆ etterskuddsvis betaling i to terminer, basert på innrapportert deltakelse (ordinær har forskuddsvis utbetaling i to terminer)
- ◆ å ha to halvårsrapporteringer på antallet deltakere og en sluttrapport uten prosjektrekskap (ordinær har en statusrapport og en sluttrapport med prosjektrekskap)
- ◆ i 2024: forenklet søknad hvor kun endringer beskrives (ordinær beholdt søknad)
- ◆ I 2024: dialog med IMDi på senhøsten/vinteren 2023 om antallet deltakere prosjektet kunne forvente å få innvilga neste år.

Dette er regler som i liten grad krever at pilotprosjektene gjør tilpasninger. Kravene de må etterleve knyttet til rapportering og dialog, har de fulgt det opp. Det er verdt å merke seg at samtlige piloter har hatt minst ti deltakere i søknadene i årene vi har sett på. Prosjektene har også levert søknader med mer informasjon om pilotene enn det som omhandler antallet deltakere per måned (tildelingskriteriet), etter krav fra IMDi.

Ellers var det aller meste likt med ordinært finansierte Jobbsjansen-prosjekter. Målgruppe, resultatkrav, krav til egenfinansiering, deltakerrapportering og ikke minst krav til innhold og varighet var de samme. Vi pekte tidligere på noen utfordringer knyttet til søknadsskriving og rapportering. Utover dette har vi ingen indikasjoner på at noen av pilotkommunene hadde etablert prosjekter som

avvek fra føringene. Det betyr likevel ikke at per capita-finansieringen ikke har innvirkning på hvordan pilotkommunene har løst forvaltning og innretning lokalt.

3.2 Konsekvenser av per capita for forvaltning av og innretning på Jobbsjansen lokalt

Ser vi tegn til mer vektlegging av rekrutteringsarbeidet?

En kan se for seg at en endret finansieringsordning har påvirkning på prioriteringene innad i prosjektet. Det enkelte prosjekts finansiering avhenger av at prosjektet kontinuerlig har det budsjetterte antallet deltakere. Det kan fort vise seg krevende å opprettholde hvis noe uforutsett skulle skje. Særlig kan det påvirke små prosjekter med 10-15 deltakere, hvor en deltakers frafall kan utgjøre 10 prosent av finansieringsgrunnlaget. Fører dette til at rekruttering prioriteres høyere i per capita-finansierte prosjekter, på bekostning av andre aktiviteter?

Det praktiske rekrutteringsarbeidet i pilotprosjektene er gjort med de samme grepene som i ordinært finansierte prosjekter. Det rekrutteres mest fra egen tjeneste (Nav, voksenopplæringen eller flyktningetjenesten), og fra prosjektteamets nettverk til saksbehandlere i andre tjenester. Flere prosjektledere i Nav påpekte at endringen av målgruppen for Jobbsjansen, som inkluderte deltakere som mottok sosialhjelp, gjorde det enklere å identifisere potensielle deltakere.⁹ Det varierte likevel mellom prosjektene hvor mange sosialhjelpsmottakere som ble rekruttert.

Vi noterer oss at kommunene som ikke har hatt Jobbsjansen før, har spredd informasjon bredere enn kommunene med lengre erfaring. Informantene fortalte at arbeidet med å identifisere og komme i kontakt med målgruppen var vanskeligere enn de opprinnelig hadde sett for seg. Det gjorde det også vanskelig å sette et riktig antall deltakere i den første søknaden. Dette er ikke overraskende. Det å komme i kontakt med innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet med behov for kvalifisering, er en kjent utfordring (Hageberg et al., 2023). Dette handler imidlertid ikke om finansieringsmodellen, men om oppstart og rekruttering mer generelt.

Målet for antall deltakere

Hvis per capita-finansierte prosjekter har prioritert rekruttering i større grad enn ordinært finansierte prosjekter, kan vi forvente at per capita-finansierte prosjekter i større grad når målene sine for antallet deltakere.

Jobbsjansen-prosjektene søker om og får innvilget finansiering for å tilby programmet til et spesifikt antall deltakere. Målet for antallet deltakere er formulert på to ulike måter i tilskuddsbrevene fra IMDi:

⁹ Ny sjanse ble opprinnelig opprettet i 2005 som et tiltak for innvandrere som var avhengige av sosialhjelp. I 2010 ble sosialhjelpsmottakere avgrenset ut som nye deltakere, de skulle i stedet over på kvalifiseringsprogrammet. Fra 2012 var de ute som målgruppe, slik at «kvinner som er avhengig av sosialhjelp» var eksplisitt avgrenset ut av målgruppen til ordningen (Lerfaldet m.fl. 2019). Fra og med 2022 ble det så igjen åpnet for at mottakere av sosialhjelp kunne tas inn i programmet. Deltakelsen er ikke en del av aktivitetsplikten. Dette tilsier at vi bør ta høyde for dette i analysene av deltakerne med oppstart etter 1. januar 2022.

- En gruppe prosjekter har fått et mål om å ha et spesifikt antall unike deltakere. Vi forstår dette målet som å være et krav til hvor mange unike deltakere prosjektet skal ha totalt i løpet av året.
- En annen gruppe prosjekter har målsettinger om å ha et spesifikt deltakerantall *til enhver tid*. I 2023 ble dette også gitt som et spenn av deltakere til enhver tid (f.eks. 20-25 deltakere til enhver tid).

Vi kjenner målformuleringen for 79 av 81 tildelinger i 2022 og 2023. I 2022 hadde 15 tildelinger "til enhver tid" og 22 tildelinger «i løpet av året», mens det i 2023 var 29 tildelinger med krav om et visst antall deltakere "til enhver tid" og 13 tildelinger med krav om et deltakerantall «i løpet av året».¹⁰

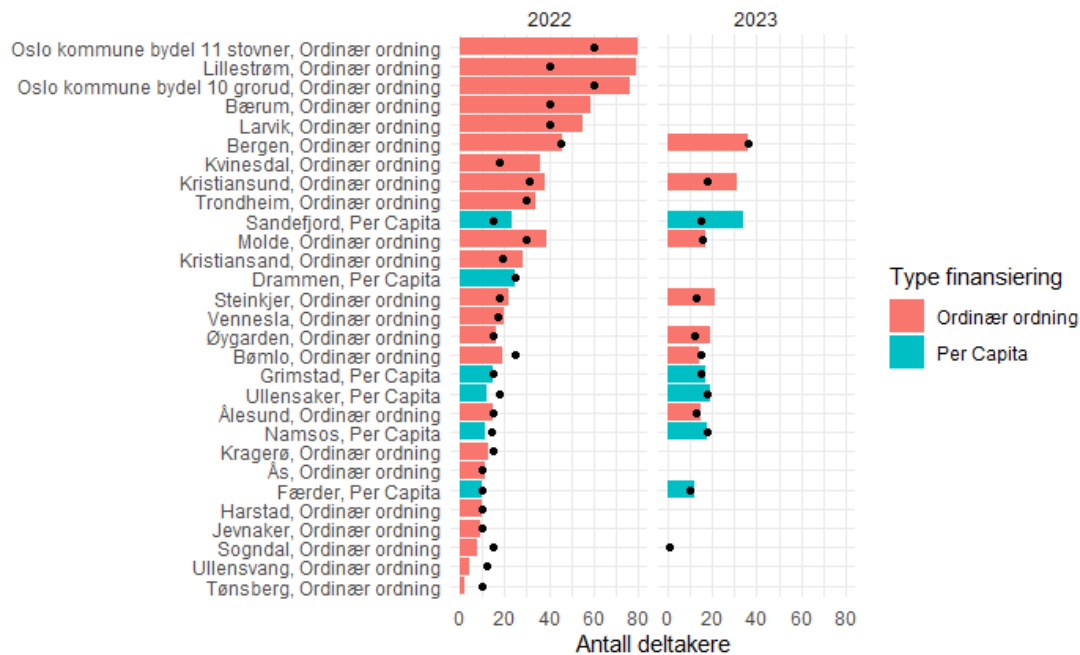
Per capita-prosjektene fikk formulert måltall for antallet deltakere «i løpet av året» i sine tildelingsbrev. Ettersom disse prosjektenes finansiering avhenger av at de når målet for faktisk deltakelse til "enhver tid", kan disse prosjektene sies å ha begge typer mål. Vi kan dermed sammenlikne målene om antallet deltakere mellom per capita-finansierte prosjekter og de ordinært finansierte prosjektene.

Vi finner at de per capita-finansierte prosjektene ikke når målene for antallet deltakere i større grad enn ordinært finansierte prosjekter:

- ◆ Blant de 35 tildelingene som har mål om et *spesifikt antall unike deltakere* per år, når både per capita-prosjekter og ordinære prosjekter disse målene. Målene overgås til dels: De ordinært finansierte prosjektene hadde i 2022 i snitt 112 prosent deltakelse, og i 2023 129 prosent. Per capita-finansierte prosjekter hadde i 2022 100 prosent deltakelse, og i 2023 133 prosent (figur 3.2).

¹⁰ Informasjonen kommer fra Jobbsjansen-registeret og tildelingsbrevene fra IMDi til søker. For omtale av Jobbsjansedataene, se kapittel 1.4.

Figur 1.2: Antall unike deltakere per prosjekt og år, etter type finansiering. Svarte punkter markerer målet for antall unike deltakere (Kilde: Jobbsjanseregisteret og IMDis tilsagnsbrev til søker)¹¹

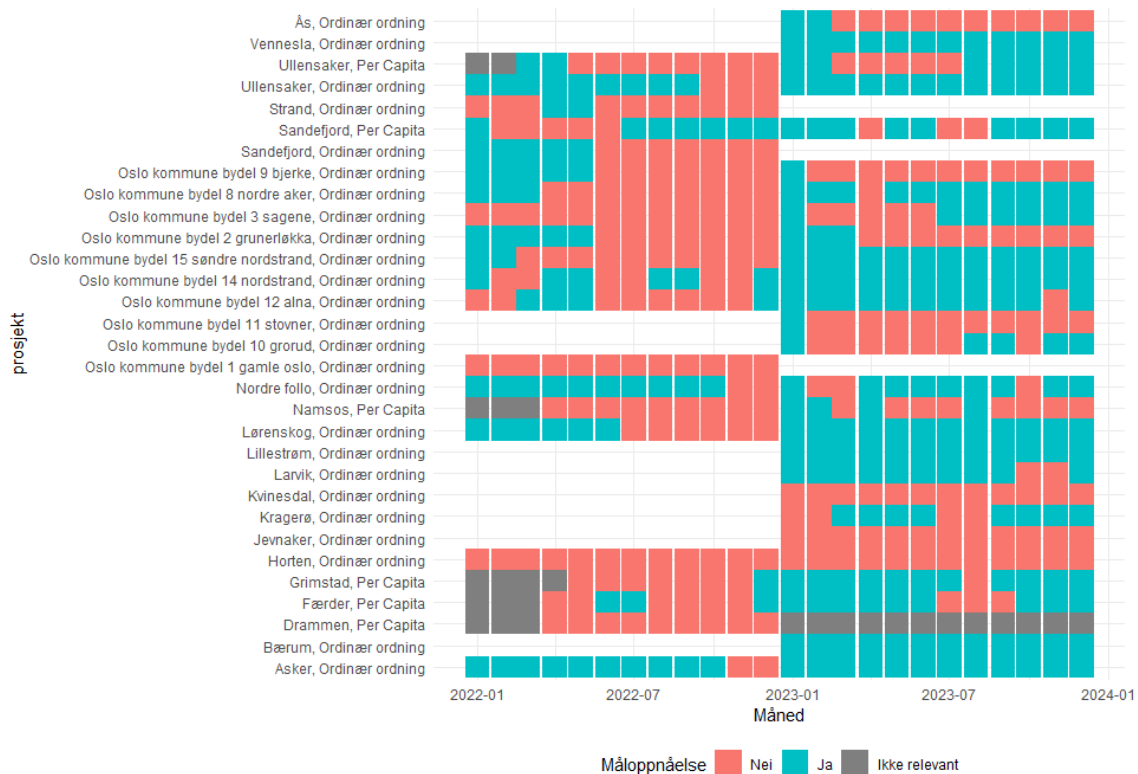


- ◆ Blant de 44 tildelingene med mål om et visst antall deltakere til enhver tid¹², ser vi at både per capita-prosjektene og de ordinære prosjektene strevde med å nå antallet deltakere i 2022. Dette kan antakelig knyttes til presiseringen av tiltakspengebruken, som endret forutsetningene for finansiering mens prosjektene pågikk. Per capita-prosjektene var i tillegg i en oppstartsprosess. I 2023 nådde per capita-prosjektene og de ordinære prosjektene sine mål om antall deltakere i omtrent like stor grad. De nådde målet om antallet deltakere i gjennomsnitt i om lag 65 prosent av året (figur 3.4).

¹¹ Merk at denne figuren kun viser data for prosjekter hvor tilskuddet er gitt med krav om et visst antall unike deltakere, og ikke et visst antall deltakere til enhver tid. Prosjekter med krav om antall deltakere til enhver tid er visualisert i figur 3.3 under og figur 2 i vedlegget.

¹² «Til enhver tid» kan forstås på ulike måter. En kunne lagt til grunn at det betyr at prosjektene skal ha samme antall deltakere hver dag. Dette vil i praksis være lite realistisk, få deltakere vil være klare til å begynne på dagen når en ny plass er ledig. For å gjøre sammenlikningen mellom ordinært finansierte og per capita-finansierte prosjekter lettere, tar vi utgangspunkt at det her dreier seg om deltakelse per kalendermåned.

Figur 3.3: Måneder prosjektene har nådd sine mål for antallet deltakere til enhver tid, i ordinært og per capita-finansierte Jobbsjansen-prosjekter (kilde: Jobbsjanseregisteret og IMDIS tilsagnsbrev til søker)¹³



Det samme datagrunnlaget muliggjør også å beregne deltakelsen "til enhver tid" i snitt over året (gjennomsnittlig plassbruk). Sammenligner vi dette med antallet deltakere som tilskuddsbrevet fastslår at de skal ha til enhver tid multiplisert med 12 kalendermåneder¹⁴, ser vi at både per capita-finansierte og ordinært finansierte prosjekter når målene sine i 2023: De ordinært finansierte prosjektene oppfylte deltakermålene i gjennomsnitt med 110 prosent, mens per capita-finansierte prosjekter lå på 98 prosent (figur 1 i vedlegget).

Det kan være verdt å merke seg at vi ikke finner like stor grad av overoppfyllelse av målet om antallet deltakere til enhver tid i per capita-prosjektene som i de ordinære prosjektene.¹⁵ De ordinært finansierte prosjektene leverte i 2023 10 prosentpoeng flere deltakermåneder enn innvilget antall. Blant de ordinært finansierte prosjektene finner vi både prosjekter som konstant har høyere deltakelse enn det de har fått bevilget midler til, og prosjekter med høy deltakelse i deler av året. Vi ser at særlig de større prosjektene, overskrider målene for antallet deltakere.

¹³ Merk at denne figuren kun viser data for prosjekter hvor tilskuddet er gitt med krav om et visst antall deltakere til enhver tid, og ikke et visst antall unike deltakere.

¹⁴ For tildelingene der målet for antallet deltakere til enhver tid er oppgitt som et intervall, har vi tatt utgangspunkt i det laveste tallet. Eksempelvis hvis målet er 20-25 deltakere til enhver tid, har vi tatt utgangspunkt i 20 deltakere til enhver tid, og at prosjektet skulle ha 240 deltakermåneder totalt det året.

¹⁵ Vi tester statistisk forskjeller i oppnåelse av mål om antall deltakere med en lineær regresjonstest, der faktiske deltakere som andel av mål for antall deltakere er avhengig variabel. Type finansiering, antall deltakere og år er uavhengige variabler. Vi finner statistisk signifikante resultater for type finansiering.

Vi ser altså ikke noen større grad av oppfyllelse av målene for deltakerantall i per capita-finansierte prosjekter. Det som er av forskjeller går heller i retning av at de ordinært finansierte prosjektene overskrider sine målsettinger, når vi ser på om de når mål for antallet unike deltakere gjennom året, og mål for deltakere til enhver tid (i snitt gjennom året).

Ut ifra disse tallene¹⁶ og observasjonene, kan vi ikke konkludere med at rekruttering er prioritert høyere i per capita-prosjekter på grunn av finansieringsmodellen.

Har per capita-finansierte prosjekter rekruttert andre deltakere?

Jobbsjansen er kjent for å ha en deltakergruppe med relativt gode forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning. Mange av deltakerne har høyere utdanning og gode norskerferdigheter, spesielt sammenlignet med målgrupper som for eksempel de som deltar i introduksjonsprogrammet. Deltakelse i tilbudet er ikke pålagt, og deltakerne rekrutteres gjerne på bakgrunn av deres oppfattede motivasjon (Hageberg et al., 2023; Høgestøl et al., 2022; Lurfaldet et al., 2019).

Et spørsmål som kan reises, er om en endring i finansieringsmodellen kan føre til at prosjektlederne, enten bevisst eller ubevisst, justerer rekrutteringen for å forenkle planleggingen av deltakerne gjennom prosjektperioden. En mulig hypotese er at deltakerne i pilotkommunene i større grad kan ha gode forutsetninger for å oppnå mål, som følge av finansieringsmodellen. På den annen side kan prosjektlederne også ha en tendens til å prioritere deltakere med behov for lengre programmer, ettersom finansieringen er knyttet til kontinuerlig deltakelse, snarere enn direkte måloppnåelse

Det er forskjeller i sammensetningen av deltakere som prosjektene har rekruttert fra og med 1. januar 2022. Vi finner altså en litt annen deltakergruppe med svakere forutsetninger for måloppnåelse i pilotprosjektene i perioden vi ser på. En større andel av deltakerne i per capita-finansierte prosjekter har mottatt sosialhjelp før oppstart, og en høyere andel har dokumenterte språkevner på A2-nivå. Dette er forhold som er forbundet med lavere sannsynlighet for måloppnåelse¹⁷. Vi ser også at det er en høyere andel som har mottatt situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra NAV i forkant av eller i løpet av program, som kan indikere at en større andel blant deltakerne i per capita-finansierte prosjekter har nedsatt arbeidsevne (se tabell 1 i vedlegg).

Det er likevel lite trolig at dette skyldes per capita-finansieringen. Som allerede nevnt har vi ikke observert noe i case-studiene som tilsier at pilotprosjektene har en bevisst annerledes rekrutteringsstrategi enn de ordinært finansierte prosjektene. Kommunene som har hatt både ordinært og per capita-finansiert Jobbsjansen, har ikke gjort forskjell på hvem de har rekruttert til hvilken ordning. Riktignok har rekruttering til per capita fått forrang, i tilfeller der det har vært ledige plasser begge steder, men det har ikke påvirket hvem som har vært rekruttert.

En mulig forklaring på forskjellen i deltakersammensetning kan heller være at mange av deltakerne i ordinært finansierte prosjekter er deltakere som er overført fra tidligere år: Av totalt 1929 deltakere

¹⁶ En tilleggsopplysning er at det har vært lik utskifting av deltakere med oppstart i 2022 og 2023. Hvis vi sammenlikner andelen avsluttede deltakere blant deltakere med oppstart i ordinært finansierte og per capita-finansierte prosjektene etter 1. januar 2022, ser vi at 45 prosent av deltakerne var avslutta per 17. april 2024 fra per capita, og 43 prosent fra ordinære prosjekter (tabell 1 i vedlegg). Varigheten på program var også svært likt: median-deltakeren deltar i Jobbsjansen i 17-18 måneder (estimert med Kaplan-Meier-metoden). Datakilden er uttrekket fra Jobbsjanseregisteret, nærmere beskrevet i kapittel 1.4. Andelene er tall uten Drammen.

¹⁷ Dette er de statistisk signifikante variablene. Gruffeforskjeller testet med logistisk regresjon med finansieringsordning som avhengig variabel.

som var aktive i ordinært finansierte prosjekter i perioden, hadde hele 1 074 personer eller 56 prosent oppstart før 1. januar 2022. Disse deltakerne har vi ikke informasjon om. Disse deltakerne kan være annerledes enn deltakerne rekruttert etter dette tidspunktet: Deltakere med lengre program vil antakelig forventes å stå lengre unna arbeidsmarkedet. Det kan også være at vi ser betydningen av korona: deltakere rekruttert under korona-pandemien kan ha hatt et mer krevende kvalifiseringsløp og hatt større vansker for å komme ut i arbeidsmarkedet.

Konsekvenser for innretning av program- tiltak og metoder

Per capita-finansiering innebærer forvaltningsmessige og potensielt ressursmessige endringer for prosjektene, mens prinsippene og elementene fra dagens Jobbsjansen skal beholdes. Fikk deltakerne like gode tilbud, kjennetegnet av helhetlig tilnærming, tett oppfølging og individuell tilpasning?

Tidligere evalueringer viser at bruk av arbeidspraksis, arbeidsrettede tiltak fra Nav og ulike norskopplæringstiltak, har en positiv innvirkning på deltakernes muligheter for å komme videre i arbeid eller utdanning, noe som bidrar til å oppnå målsettingene for ordningen. På samme måte identifiseres helhetlig tilnærming til deltakerne, tett oppfølging, kartlegging, veiledning og brukermedvirkning som sentrale metoder i Jobbsjansen. Rammene for ordningen gir prosjektmedarbeiderne mulighet til å implementere disse metodene (Lerfaldet et al., 2019). Dette representerer god praksis som er i tråd med føringene i rundskrivet, men det er fortsatt et betydelig rom for skjønn når det gjelder hva som anses som tilstrekkelig tett oppfølging og tidlig nok tiltak.

I case-studiene og i tidligere litteratur ser vi at gode Jobbsjansen-prosjekter krever samarbeid med andre aktører for å bygge en bred tiltaksvifte som kan tilpasses den enkelte deltager. Særlig må det etableres gode samarbeid med arbeidsgivere. Videre fremhever mange av prosjektene især metodeutvikling som en viktig del av Jobbsjansen.

I det følgende skal vi se på om tiltaksbruk, metodebruk, samarbeid og metodeutvikling har blitt påvirket av finansieringsmodellen.

Tiltakene i programmet

Vi har hatt et særlig øye på hvordan pilotene har arbeidet med tiltak. Funnene våre viser at alle prosjektene tilbyr individuelt tilpassede programmer for deltakerne. Karriereveiledning er det vanligste arbeidsrettede tiltaket. Norskopplæring og arbeidspraksis er også vanlig, og noen prosjekter supplerer dette med ulike felleskurs som CV- og søknadsskriving. Deltakere som har som mål å fullføre videregående opplæring, deltar i dette tilbudet. Tre av prosjektene nevner i sine prosjektbeskrivelser hvordan de benytter elementer fra Supported Employment-metoden.

Særlig prosjektene organisert i Nav benytter statlige og kommunale Nav-tiltak. De 2 prosjektene utenfor Nav har i perioder av piloteringen hatt vanskeligere tilgang på Nav-tiltak enn prosjekter organisert i Nav. Disse prosjektene ønsker å samarbeide mer med Nav for tilgang på tiltak og rekruttering. Våren 2024 hadde ett av disse prosjektene lyktes med å etablere et slik forpliktende samarbeid.

Når det gjelder arbeidet med praksisplasser, ser vi at prosjektene i stor grad bygger opp egne lister med aktuelle praksisplasser. Dette gjelder også prosjektene organisert i Nav, selv om de melder at de

tidvis bruker systemene ved sitt lokale Nav-kontor i tillegg. Prosjektene legger selv vekt på å prioritere seriøse arbeidsgivere som har mulighet og intensjon om å tilby deltakere fast ansettelse på sikt. Oppfølging av deltakerne underveis i praksisen tilpasses individuelt, og skjer månedlig eller ukentlig, enten ved besøk eller telefon. Noen benytter ulike skriftlige loggbøker og lignende som verktøy for å koble praksisen med språkopplæring og eventuell undervisning.

Norskopplæring er et mye brukt tiltak i Jobbsjansen. I pilotprosjektene er det store variasjoner i norsksferdighetene til deltakere. Noen prioriterer å ta inn deltakere som har grunnleggende norskkunnskaper fra før, mens andre tar inn personer på nivå A1 eller A2. Pilotene har tilrettelagt for muligheter for deltakerne til å få norskopplæring, enten via tilbud i egen enhet eller norskopplæringstilbud fra etablerte samarbeidspartnere i kommunen. Dette er i tråd med hvordan norskopplæring gis som tiltak i ordinært finansierte Jobbsjansen-prosjekter.

Overordnet sett finner vi ingen tegn til at per capita-finansieringen påvirker pilotenes valg og utvikling av tiltaksvifte for programmet og tiltakssammensetning for den enkelte deltaker.

Arbeider pilotene med andre metoder?

Jobbsjansen kjennetegnes av en helhetlig tilnærming til deltakerne. Denne tilnærmingen innebærer at programmet ikke bare tar hensyn til deltakernes kvalifiseringsbehov, men også tilpasser seg deres familie- og livssituasjon. Dette gjenspeiles i valg av tiltak, veiledning av deltakerne og i oppfølgingen. Videre er Jobbsjansen-prosjektene preget av grundig og omfattende kartlegging, samt tett oppfølging som muliggjøres gjennom et lavt deltakerantall per medarbeider, høy tilgjengelighet og nære relasjoner mellom deltaker og veileder (Lerfaldet et al., 2019).

I case-studiene i pilotkommunene fant vi at også per capita-prosjektene arbeidet etter disse prinsippene. Medarbeiderne beskrev hvordan de praktiserte helhetlig sosialt arbeid, hvor de prioriterte å skreddersy individuelle kvalifiseringsløp for deltakerne. De la stor vekt på brukermedvirkning gjennom faste og hyppige oppfølgingsmøter, og sørget for tett oppfølging av samarbeidspartnere i forbindelse med deltakere som møtte ulike utfordringer underveis i sitt løp.

Ikke overraskende videreførte prosjektene i kommuner med erfaring fra Jobbsjansen programinnholdet fra den ordinære Jobbsjansen. De nye prosjektene hentet inspirasjon fra kommuner de gjerne sammenlignet seg med, og lærte fra andre prosjekter på fellessamlinger. Dette gjaldt både mer overordnede grep, som å etablere samarbeid med sentrale lokale arbeidsgivere, og helt konkrete nødvendigheter, som for eksempel skjemaer til deltakerne.

Samlet sett ser vi at per capita-finansierte prosjekter arbeider i tråd med praksis og metoder i jobbsjansen-prosjekter finansiert på ordinær måte.

Nedprioriterer pilotene samarbeid?

Samarbeid med andre tjenester og tilbud er en viktig del av arbeidet med et Jobbsjansen-prosjekt, for å kunne skru sammen et individuelt tilpassa program for den enkelte. Vanlige samarbeidspartnere er arbeidsgivere (både private og offentlige), Nav, voksenopplæringen og lokale frivillige organisasjoner.

Vi fant ingen indikasjoner på at pilotene har sett seg nødt til å samarbeide mindre, eller med andre aktører, enn de ordinært finansierte prosjektene. Alle prosjektlederene i pilotprosjektene trakk frem arbeidsgivere som de viktigste samarbeidspartnerne. Nav ble trukket frem som viktig av prosjektene

organisert utenfor Nav, mens voksenopplæringen og eksterne tiltaksarrangører ble nevnt av prosjektene i Nav. Frivillige organisasjoner ble også nevnt av noen.

I per capita-prosjektene ble samarbeidet organisert på samme måte som i mange ordinære prosjekter. Kvalitetene ved samarbeidet inkluderte et bredt samarbeid, god dialog og sterk lederforankring både internt i organisasjonen og hos samarbeidspartnerne. Vi fant ingen indikasjoner på at samarbeidspartnerne følte seg nedprioritert. Verken de som hadde erfaring med både ordinært finansierte og per capita-finansierte prosjekter, merket noen endringer.

Nedprioriteres metodeutvikling med per capita-finansiering?

Et annet element ved Jobbsjansen som særlig prosjektledere for de ordinært finansierte prosjektene trakk frem, er at prosjektmidlene kan finansiere metodeutvikling.

I etableringsfasen av Jobbsjansen var metodeutprøving et sentralt formål med ordningen. Den gangen handlet det om å prøve ut grunnelementer fra introduksjonsprogrammet overfor andre målgrupper. Vektleggingen av metodeutvikling og -utprøving har vedvart, og myndighetene har i perioder avsatt egne midler til metodeutvikling innen Jobbsjansen (Lerfaldet et al., 2019).

Rundskrivene for per capita-prosjektene har presisert at tilskuddet skal dekke utgifter til «eventuell metodeutvikling og kompetanseutvikling», og at søknaden skal inneholde en «plan for kunnskaps-/erfaringsoverføring av metoder eller tiltak som blir utviklet i per capita-basert Jobbsjansen til andre tjenester i kommunen».

Det er ingen krav i Jobbsjansen-regelverket at prosjektene må utvikle helt nye metoder av nasjonal interesse. Rundskrivet legger i stedet opp til at metoder fra Jobbsjansen skal forsøkes overført til andre tjenester i samme kommune. Prosjektene har dermed mulighet til å utvikle metoder som er relativt nye for en eller flere andre tjenester i kommunen, men ikke nye i en større sammenheng. Vi har ikke undersøkt omfanget av slik overføring.

Det er imidlertid ikke satt av egne midler til metodeutvikling i utlysningene etter 2022, verken i ordinær eller per capita. I IMDIs tildelinger til prosjektene i denne perioden har vi, med et par mindre unntak, heller ikke sett spor av slike øremerka bevilgninger. Dette kan forstås som at metodeutviklingen skal dekkes av prosjektenes egenandeler, eller av midlene til stillinger i prosjektet. IMDi selv oppgir at den stramme tilskuddsrammen har gjort det umulig å prioritere egne midler til metodeutvikling de senere årene.

Mange prosjektmedarbeidere og prosjektledere i Jobbsjansen har betydelig kompetanse innen helhetlig sosialt arbeid, både gjennom utdanning og lang erfaring. Det kan være at Jobbsjansen, både i den ordinære og per capita-modellen, gir rammer som gir de ansatte mulighet til å benytte denne kompetansen i større grad, både i oppfølgingen og i utviklingsarbeidet. Tidligere er det blitt påpekt at en av de store forskjellene mellom å arbeide i et Jobbsjansen-prosjekt og i «ordinær» oppfølging, for eksempel i Nav, er antallet deltakere man har mulighet til å følge opp. Prosjektene som vurderes her har mellom 10 og 15 deltakere. Det virker sannsynlig at dette gir et større handlingsrom for å benytte ulike metoder, som for eksempel tett oppfølging og brukervedvirkning.

Er det grunn til å tro at per capita-finansierte prosjekter har arbeidet annerledes med dette? I søknadene omtales utvikling og videreutvikling av metoder som en viktig del av tiltakene per capita-prosjektene har søkt om penger til. En gjengående formulering er at søkerne ønsker å finne frem til,

utvikle/videreutvikle og tilpasse metoder som virker for denne målgruppa, særlig i første års søknad. Pilotene som tidligere har hatt Jobbsjans-prosjekter, har tatt utgangspunkt i metodikk og tiltak de har utviklet tidligere.

I løpet av piloteringsperioden vi har fulgt, har vi ikke lagt merke til at utvikling av nye metoder har vært et sentralt fokus for pilotprosjektene. Basert på intervjuene er vi av den oppfatning av at det er lite rom for andre aktiviteter enn oppfølging av deltakerne innenfor per capita-rammene. Ettersom tilskuddsbeløpene per deltaker ikke i nevneverdig grad avviker mellom de to ordningene, for prosjekter av samme størrelse (se diskusjon i kapittel 2.6), er det lite grunn til å tro at det er mer eller mindre rom i den ordinære ordninga.

Samtidig kan vi heller ikke si at utvikling har vært fraværende i de per capita-finansierte prosjektene: Flere prosjektledere har i intervjuene og rapporteringene trukket fram egenutviklete gruppetilbud, tilbud utviklet i samarbeid med samarbeidspartnere, og hvordan de gjør utviklingsarbeid ved å tilpasse etablerte metodikker som Supported Employment. Prosjektene i Namsos og Grimstad, og til dels og Færder og Drammen, måtte alle etablere sine prosjekter, noe som kan sies å innebære utviklingsarbeid.

Totalt sett vurderer vi det dithen at de per capita-finansierte prosjektene ikke har systematisk arbeidet annerledes med metodeutvikling enn tilsvarende ordinært finansierte prosjekter.

Har per capita hatt konsekvenser for innretning av Jobbsjansen-prosjektene?

Ut ifra case-studiene ser vi at pilotprosjektene har arbeidet i tråd med føringer og prinsipper for god kvalitet. Likevel har vi sett noen utfordringer for enkeltprosjekter i perioder, knyttet til rekruttering og personavhengighet. Vi vurderer at utfordringene ikke kan knyttes til per capita-ordningen som sådan. Våre informanter med erfaring fra begge ordninger, oppfattet at prosjektene ble iverksatt likt, uavhengig av modell..

Generelt sett vurderer vi det dithen at dette ikke vil bli endret ved en oppskalering av per capita-finansieringen til en full modell. Vi ser generelt få måter som per capita-finansiering påvirker den praktiske innretningen av programmet i kommunen på, etter at selve prosjektet er innvilget.

Det er likevel viktig å merke seg at det er få piloter som har prøvd per capita-finansiering av sine jobbsjans-prosjekter. De utvalgte pilotkommunene har hatt prosjekter med et middels og lavt antall deltakere. Vi ser at prosjekter med flere deltakere i større grad når og overgår målene sine for antall deltakere. Samtidig ser vi at antallet deltakere i prosjektet ikke ser ut til å ha betydning for deltakernes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Men er det grunn til å tro at større prosjekter ville stått ovenfor andre implementeringsutfordringer ved innføring av per capita-finansiering, enn de som har pilotert? Vi ser ingen opplagte grunner til det, men kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Tilsvarende har det vært for få piloter til å si noe generelt om betydningen av ordningen i ulike kontekster. Det varierte hvilke lokale og nasjonale forhold prosjektlederne og -medarbeiderne mente påvirket prosjektet. Enkelte pekte på fordeler som at de har et godt arbeidsmarked og god tilgang på kvalifiseringstilbud. Andre trakk fram utfordringer som krevende interne omorganiseringer og store geografiske avstander. Dette er forhold som nok isolert sett har betydning. Men ettersom prosjektene er samstemte i at per capita-finansieringen ikke har påvirket hvordan de har innrettet programmene, har vi ingen data som indikerer at per capita-finansieringen for eksempel skulle påvirke prosjekter i

mer grisgrendte strøk på en annen måte enn prosjekter i mer sentrale strøk, eller at det skulle være mer eller mindre egnet for prosjekter forankret i kommunal voksenopplæring.

Det som er klart, er at alle prosjektene har blitt påvirket av krigen i Ukraina og ankomstene av ukrainske flyktninger. Det kan det tenkes at oppbygningen av kapasitet i norskopplæring og andre gruppetiltak, har kommet Jobbsjansens målgrupper til gode. Våre informanter har lagt størst vekt på utfordringene det store antallet flyktninger har skapt. Prosjektledere og -medarbeidere forteller om økt arbeidsbyrde hos dem som arbeider direkte med integrering av nyankomne flyktninger samt lavere kapasitet hos kolleger og ledere til å avlaste og bistå. Det har også ført til økt konkurranse om praksisplasser.

3.3 Konsekvenser for deltakernes resultater

Høy måloppnåelse er et sentralt kjennetegn ved Jobbsjansen, og det er en politisk målsetning, samt et ønske fra alle involverte om å opprettholde dette. I utredningene som lå til grunn for utvikling av den piloterte per capita-ordningen, ble det likevel pekt på at en ulempe med per capita-finansiering var en «risiko for lavere måloppnåelse enn for dagens Jobbsjansen» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020). IMDi skisserte her at per capita-finansieringen ville kunne medføre fjerning av minstestørrelsen for prosjektene, mindre mulighet for IMDi til å tildele midler etter kvalitet på prosjektet, og mindre mulighet for IMDi til å drive oppfølging underveis. Samlet sett kunne dette gi dårligere måloppnåelse for ordningen.

Det har derfor vært viktig i evalueringen å undersøke om måloppnåelsen i pilotprosjektene skiller seg fra ordinære prosjekter. Det har vært særlig viktig å identifisere negative resultater.

69 prosent av avsluttede deltakere med oppstart i perioden vi ser på nådde målet om arbeid eller utdanning direkte etter endt program.¹⁸ Dette gjelder både de ordinært finansierte prosjektene og i de per capita-finansierte prosjektene. En slik direkte sammenlikning gir imidlertid ikke et korrekt bilde av betydningen av finansieringsmodellen: De per capita-finansierte prosjektene har en noe høyere andel av deltakere med kjennetegn som gir dem lavere sannsynlighet for måloppnåelse: Per capita-prosjektene ser ut til å i større grad ha rekruttert personer med lavere utdanningsnivå, noe lavere norsknivå, personer som mottok sosialhjelp før oppstart, personer som kan ha redusert arbeidsevne, personer med omsorgsansvar og deltakere med høyere fravær fra programmet (se tabell 2i vedlegg). Som diskutert i kapittel 3.2, tror vi ikke forskjellen i rekruttering skyldes capita-finansieringen. For å undersøke betydningen av finansieringsordning, må vi derfor gjøre en kvantitativ analyse som kontrollerer for disse andre forholdene.

¹⁸ Dette tallet vil avvike fra publiserte tall på måloppnåelse for Jobbsjansen. F.eks. har AID publisert at 76 prosent gikk over til jobb eller utdanning i 2023 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024)). Det skyldes at beregningsgrunnlaget er annerledes. Som beskrevet i kapittel 1.4 og 3.3, er datagrunnlaget Jobbsjanseregisteret om alle deltakere registrert med oppstart i Jobbsjansen fra og med 1.1.2022 til og med 31.12.2023 i alle ordinære og per capita-prosjekter. Vi har her analysert måloppnåelsen til de av disse deltakere som var registrert som avslutta senest ved uttrekksdato 17. april 2024. Måloppnåelse er definert på samme måte som i rundskrevet for ordningen: «arbeid eller utdanning på videregående skolenivå eller på høyskole/universitet etter avsluttet program». Vi har lagt til grunn at deltakere som direkte etter avslutning av program går over i lønnet arbeid, arbeid med lønnskudd, starter i videregående opplæring, høyere utdanning, eller har en kombinasjon av lønnet arbeid og opplæring (inkl. kombinasjonen arbeid og grunnskole), har nådd målet.

Presentasjon av data og variabler

For å undersøke betydningen av finansieringsordningen, har vi benyttet multivariate logistiske regresjonsanalyser.¹⁹ Datagrunnlaget er detaljerte data fra Jobbsjansenregisteret om alle deltakere registrert med oppstart i Jobbsjansen fra 1. januar 2022 til 31. desember 2023 i alle ordinære og per capita-prosjekter. Vi har her analysert deltakere som var registrert som avsluttet senest ved uttrekksdato 17. april 2024.²⁰

Den avhengige variabelen i analysen er måloppnåelse. Vi har definert dette på samme måte som i rundskrivet for ordningen: «arbeid eller utdanning på videregående skolenivå eller på høyskole/universitet etter avsluttet program». Vi har lagt til grunn at deltakere som direkte etter avslutning av program går over i lønnet arbeid, arbeid med lønnstilskudd, starter i videregående opplæring, høyere utdanning, eller har en kombinasjon av lønnet arbeid og opplæring (inkludert kombinasjonen arbeid og grunnskole), har nådd målet.

De uavhengige variablene er hvorvidt prosjektet mottok per capita-finansiering eller ordinær finansiering, og faktorer vi allerede vet har betydning for måloppnåelse.

Fra tidligere studier vet vi at et lavere norsknivå og lavere utdanning, høyere alder, omsorgsansvar for barn under 18 år, landbakgrunn fra Nord-Afrika og nedsatt arbeidsevne, er forbundet med en lavere sannsynlighet for måloppnåelse. Videre vet vi at deltakere fra Sørøst-Asia, deltakere med lavere fravær fra programmet, deltakere som har fått arbeidspraksis eller oppfølging i regi av Nav som en del av program er forbundet med en høyere sannsynlighet for måloppnåelse (Høgestøl et al., 2020, 2022; Høgestøl & Kristoffersen, 2022; Lorfaldet et al., 2019). Videre har de statistiske analysene indikert at å ta hensyn til deltakernes botid og varighet på deltakelse i program ikke har påvirkning på resultatene, men gir en bedre analysemodell totalt sett.

Fra cirka 2012 til og med 2021 var «kvinner som er avhengig av sosialhjelp» eksplisitt avgrenset ut av målgruppen til ordningen. Fra og med 2022 ble det åpnet for at mottakere av sosialhjelp kunne tas inn i programmet, men ikke som en del av aktivitetsplikten. Mottak av sosialhjelp kan være en relevant indikator for hvor langt en står fra arbeidsmarkedet. Vi tar derfor høyde for om deltakerne gikk på sosialhjelp/sosialstønad før oppstart i analysene av deltakerne med oppstart etter 1. januar 2022.

Av prosjektegenskaper inkluderer vi en variabel som måler ressursbruk per deltaker (Høgestøl et al., 2022). I tillegg ønsker vi å ta hensyn til at enkelte av prosjektene avsluttes før hele perioden vi ser på er over. Når vi vet at mediandeltakeren deltar i prosjektet i over ett år, burde dette tilsi at deltakere i

¹⁹ Forutsetningene for multivariat logistisk regresjon om fravær av multikollinearitet er testet med beregning av VIF. Ingen verdier overstiger 5. Vi har også testet for innflytelsesrike observasjoner med Cooks avstandsmål.

²⁰ I hovedanalysene som presenteres her, har vi beholdt data fra Drammen. Som allerede nevnt forlot Drammen piloteringa etter 2022. Det resulterte i at samtlige 25 deltakere i Drammen ble skrevet ut av programmet uten måloppnåelse. Dette utgjør én av tre av de avslutta deltakerne fra pilot-prosjektene, og er dermed en stor og viktig del av datagrunnlaget. Ettersom Jobbsjansen er en finansieringsordning for i utgangspunktet ettårige prosjekter, burde en kunne forvente at prosjekter som får finansiering på starten av året, også er i stand til å oppnå målsettingene innen utgangen av året. Men avslutningen av prosjektet har ikke noe med piloten som sådan å gjøre, og det er sjeldent at et prosjekts avslutning får så stor betydning for det totale antallet avslutta deltakere. Vi har derfor inkludert en variabel som fanger opp om prosjektet har avsluttet i løpet av perioden vi ser på. Resultater fra analysene uten Drammen presenteres i vedlegget. Inklusjon eller eksklusjon av Drammen har ingen eller svært liten betydning for funnene om betydningen av per capita-modellen.

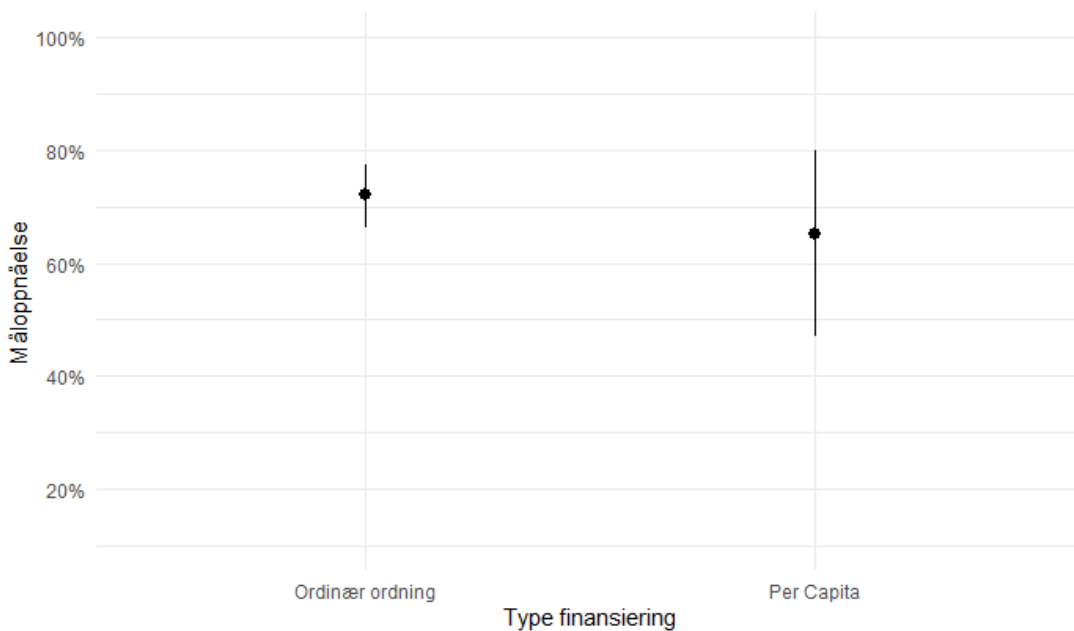
prosjekter som avsluttes innen de har fått muligheten til å delta i et program med «ordinær varighet», har lavere sannsynlighet for måloppnåelse.

Tidligere analyser har vist få signifikante effekter av variabler på kommunenivå. På grunn av det relativt lille datasettet, med få kommuner, spesielt pilotkommuner, velger vi å utelate disse variablene i denne analysen.

Resultater

Vi finner ingen tydelige tegn til at måloppnåelsen i per capita-prosjektene er lavere enn i ordinære prosjekter (se tabell 3 i vedlegg og figur 3.4 under). Tendensen er svakt negativ, med en forventet sannsynlighet for måloppnåelse som i gjennomsnitt er mellom 5 og 7 prosentpoeng lavere for den enkelte deltaker, kontrollert for andre forhold. Variasjonen er imidlertid stor, og deltakerantallet er lite, slik at betydningen også kan være null eller positiv, i henhold til konfidensintervallene tegnet opp i figur 3.4.

Figur 3.4: Estimerte gjennomsnittlige sannsynligheter for måloppnåelse for en deltaker med oppstart i 2022 og 2023 med avslutning før 17. april 2024, i hhv. ordinært finansiert ordning og per capita-finansiert ordning,²¹



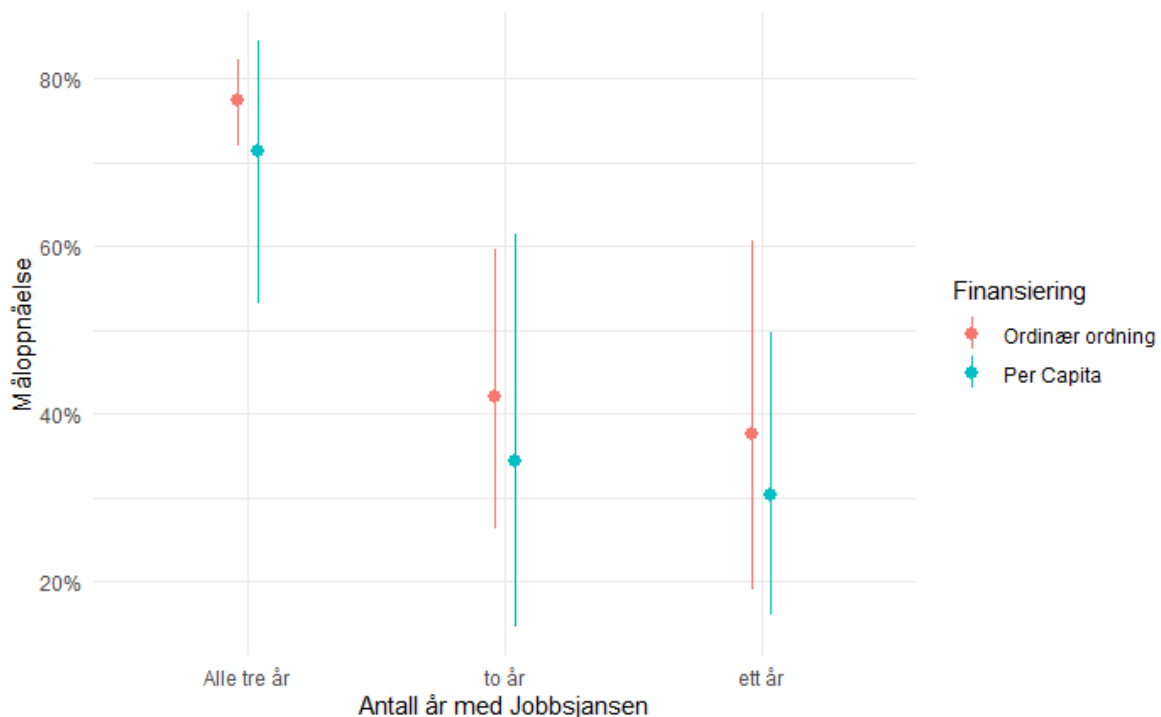
Det er en rekke andre variabler som har større betydning for måloppnåelse, enn finansieringsordningen²². Vi finner for eksempel at effekten av at prosjekter ikke har fått finansiering i

²¹ Datakilden er Jobbsjanseregisteret, som beskrevet i dette kapitlet. Sannsynlighetene er beregnet ut fra en logistisk regresjonsmodell, som gir den gjennomsnittlige sannsynligheten for måloppnåelse, henholdsvis for ordinær finansieringsordning og per capita-finansieringsordning («marginal means»). Estimaten er beregnet med marginaeffects-pakken i R (Arel-Bundock m.fl. (2024)). Oddsratioer fra modellen er vist i vedleggets tabell 6. Der viser vi også resultater for en modell uten Drammen.

²² Følgende variabler har betydning for måloppnåelse: 1) Høyere fullført utdanning: Variabelen er kodet på en nitrinns skala fra ingen utdanning til forskerutdanning. For hver økning i nivå øker sannsynligheten for måloppnåelse i snitt med 3 prosentpoeng. 2) Bakgrunn fra Sørøst-Asia heller enn land i «andre regioner» er positivt. Deltakerne herifra har i snitt 14 prosentpoeng høyere sannsynlighet for måloppnåelse. 3) Å ha mer enn

alle de tre årene vi ser på, er klart negativ for deltakernes sannsynlighet for måloppnåelse. Figur 3.5 viser hvordan sannsynligheten for måloppnåelse ligger rundt 77 prosent for deltakere i den ordinære ordninga og 71 prosent for deltakere i per capita, i prosjekter som har deltatt i alle de tre årene vi har sett på (2022-2024). Særlig sannsynligheten for måloppnåelse i per capita-finansierte prosjekter har store konfidensintervaller, på grunn av lav N. Sannsynligheten for måloppnåelse er fra 30 til 60 prosentpoeng lavere for deltakere i prosjektene som ble avsluttet i løpet av perioden.²³ Betydningen av at prosjektet var med i hele perioden er altså større enn betydningen av om prosjektet var finansiert med per capita-finansiering eller ordinær finansiering.

Figur 3.5: Sannsynlighet for måloppnåelse for en deltaker med oppstart i 2022 og 2023, etter antall år prosjektet var med i Jobbsjansen og type finansiering.²⁴



Tilsvarende poeng kan gjøres med deltakernes utdanningsbakgrunn, landbakgrunn og fravær fra programmet (se hhv. figur 4, 5 og 6 i vedlegg).

10 prosent fravær er negativt. Det å ha 10 prosent eller mer fravær fører i snitt til rundt 17 prosentpoeng reduksjon i sannsynligheten for måloppnåelse. 4) Deltakere i prosjekter som var med i kun ett år har 20-25 prosentpoeng lavere sannsynlighet for måloppnåelse i snitt enn deltakere i prosjekter som var med i alle tre år. Deltakere i prosjekter som var med i to år har hele 30 -35 prosentpoeng lavere sannsynlighet for måloppnåelse, enn deltakere i prosjektene som var med i alle tre år. 5) Kostnader per deltakermåned er også signifikant positivt for sannsynligheten for måloppnåelse. Tusen kroner mer i ressursbruk per deltakermåned gir en cirka 2 prosentpoeng høyere sannsynlighet for måloppnåelse.

²³ Drammen, Harstad, Gamle Oslo, Østensjø, Sogndal, Strand, Trondheim og Ullensvang deltok alle kun i ett år, 2022. Jevnaker, Nordstrand og Ålesund deltok alle i to år, 2022 og 2023, men søkte ikke tilskudd i 2024. Noen av disse fikk ny bevilgning til utfasing, andre fikk beholde ubrukte midler fra året før.

²⁴ Beregnet på samme måte som figur 3.4 over, se fotnote til den figuren og vedleggstabell 3. Oddsraten for måloppnåelse for en deltaker i et prosjekt som deltok i to år er 0,17, relativt til en deltaker i et prosjekt som deltok i tre år. Det vil si at oddsen for måloppnåelse er lavere for deltakere i et prosjekt som deltok i to år, enn for en deltaker som deltok i et prosjekt som var med i alle tre år. Tilsvarende er oddsraten for måloppnåelse for en deltaker i et prosjekt som deltok i ett år 0,22, relativt til en deltaker i et prosjekt som deltok i tre år.

Antallet prosjekter som har prøv ut per capita-finansiering er lav, og hovedsakelig har det dreid seg om mindre prosjekter. I tidsperioden der per capita har vært prøvd ut, har det vært få nye prosjekter i den ordinære ordninga, noe som vanskeliggjør sammenlikning med oppstartsprosjekter. For å konkludere om potensielle negative konsekvenser av per capita, må vi også se på de kvalitative dataene fra case-studiene. Som beskrevet i kapittel 3.2 over, har vi ikke funnet indikasjoner på at per capita-pilotene har avveket fra rundskriv eller god praksis for gjennomføring av Jobbsjansen-prosjekter.

Konsekvenser for programvarighet

Deltakere i per capita-finansierte prosjekter ser totalt sett ut til å ha samme varighet på programmet som deltakere i ordinære Jobbsjansen-prosjekter, med en medianvarighet på cirka 540 dager, eller 1 år og nesten 6 måneder.²⁵

3.4 Oppsummering

Pilotkommunene har implementert per capita-finansiert prosjekter i tråd med føringene for piloteringen og for Jobbsjansen. Vi finner at per capita-finansieringen ikke ser ut til å ha påvirket hvordan rekrutteringsarbeidet gjennomføres, hvem som rekrutteres, eller ført til en høyere grad av måloppnåelse for antallet deltakere sammenlignet med de ordinære prosjektene. Vi finner heller ingen tegn til at per capita-finansieringen har påvirket pilotenes valg av tiltak og utvikling av tiltaksvifter for programmet, eller for den enkelte deltaker. Prosjektene følger også etablerte praksiser og metoder som vi finner i ordinært finansierte prosjekter. Det er videre ingen indikasjoner på at samarbeid med eksterne aktører har blitt nedprioritert.

Vi har også vurdert det slik at de per capita-finansierte prosjektene ikke har arbeidet systematisk annerledes med metodeutvikling enn tilsvarende ordinært finansierte prosjekter i pilotperioden. Det må imidlertid understrekes at ingen av de prosjektene vi har sammenlignet de per capita-finansierte prosjektene med, har mottatt større tilskuddsbevilgninger til metodeutvikling i pilotperioden. Det er derfor rimelig å anta at prosjekter som har fått bevilget slike midler, ville ha hatt mer omfattende metodeutvikling enn de per capita-finansierte prosjektene i perioden vi har evaluert.

Til slutt finner vi ingen signifikant effekt av om prosjektet er per capita-finansiert på deltakernes sannsynlighet for måloppnåelse. Det er en svak negativ tendens, men på grunn av omfanget av pilotering, lar denne seg ikke anslå presist – virkningen kan også være den samme som, eller mer positiv, enn virkningen av å delta i ordinært finansierte prosjekter. Andre egenskaper, som deltakernes utdanningsnivå, fravær fra programmet og hvorvidt programmet er flerårig, har større betydning enn finansieringsordningen.

²⁵ Beregnet ved å se på alle deltakere med oppstart fra og med 1. januar 2022, som deltok i prosjekter med varighet mer enn ett år. Estimert med Kaplan-Meier-metoden.

4. Alternative finansieringsmodeller

Erfaringene fra piloteringen av per capita-ordningen har gitt kunnskap om hvordan en mer standardisert og aktivitetsbasert finansiering kan bidra til å møte disse utfordringene. På bakgrunn av dette ser vi i dette kapitlet på hvordan alternative finansieringsmodeller kan videreutvikles.

Formålet med kapitlet er å presentere, analysere og sammenligne alternative finansieringsmodeller for Jobbsjansen. Modellene vurderes gjennom en svært forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Analysen tar utgangspunkt i to alternative modeller og vurderer dem opp mot dagens ordinære finansieringsmodell. Vi vurderer både fordeler og ulemper ved hver modell, med særlig oppmerksomhet på økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser som administrasjonskostnader og forutsigbarhet i finansiering.

Innledning

I kapittel 2 fremhever vi at den piloterte per capita-modellen har redusert enkelte administrative kostnader for både kommunene og IMDi, særlig gjennom innføringen av faste satser og en mer standardisert tilskuddsberegning. Kommunene opplever forenkling i søknadsprosessen, og IMDi har fått en mindre ressurskrevende saksbehandling ved å redusere skjønnsmessige vurderinger.

Samtidig peker vi på at økt forutsigbarhet gjennom faste satser først og fremst gjelder nivået på tilskudd per deltaker, mens de overordnede utfordringene med uforutsigbare årlige tildelinger og begrensede økonomiske rammer ikke løses fullt ut. Per capita-ordningen gir derfor kun delvis mer forutsigbarhet for kommunene.

Videre viser vi i kapittel 2 at de administrative kravene for kommunene fremdeles er betydelige, med omfattende rapporteringsforpliktelser, selv om enkelte krav – som prosjektrengskap – er fjernet for per capita-prosjektene.

I dette kapitlet starter vi med å oppsummere problemet som eventuelle endringer av Jobbsjansen søker å løse og definere målene for eventuelle endringer. Deretter identifiserer vi alternativene²⁶, vurderer konsekvensene av disse opp mot dagens modell og avslutter med å gi en begrunnet anbefaling basert på vurderingene.

Analysen er tilpasset oppdragets rammer og fokus. Vi gjennomfører en forenklet analyse, tilpasset tiltakets størrelse og kompleksitet, og som skal gi et helhetlig bilde av de mest relevante konsekvensene for ulike finansieringsmodeller. Vi prioriterer å analysere de dimensjonene som har størst betydning for administrasjonskostnader, forutsigbarhet og måloppnåelse i Jobbsjansen. For

²⁶ Vi presenterer her modeller med en samling av endringer. Noen av elementene som inngår som en del av de alternative modellene, som forenklinger i søknadsprosesser, rapporteringskrav og andre administrative rutiner, kan implementeres uavhengig av hvilken finansieringsmodell som velges.

eksempel ser vi på effekter over en treårsperiode uten å diskontere fremtidige kostnader og nyttevirkninger, og vi inkluderer ikke investeringskostnader som kan oppstå ved større systemendringer eller opplæring. Analysen skal gi grunnlag for å sammenligne modellene og identifisere hvilke som best oppfyller målene for eventuelle endringer.

4.1 Problemanalyse og mål med eventuelle tiltak

Problemanalyse

Som vi så i kapittel 1, er det flere utfordringer knyttet til Jobbsjansen i sin nåværende form, særlig uforutsigbarhet. Uforutsigbarheten påvirker både kommunene som søker om midler og IMDi som forvalter ordningen. Disse utfordringene har også vært sentrale for utprøvingen av per capita-modellen, som vi vurderte i kapittel 2.

- For kommunene skaper denne uforutsigbarheten problemer med langsiktig planlegging, effektiv ressursallokering og kontinuitet i prosjektene. Kommunene vet ofte ikke om de vil få støtte fra år til år, hvor mye støtte de kan forvente, eller hvordan kriteriene for tildeling vil bli anvendt. Dette påvirker rekruttering og fastholdelse av kompetent personale, samt muligheten til å rekruttere nye deltakere i overgangsperioder mellom søknad og tildeling. For kommuner som ikke har Jobbsjansen fra før, og som vurderer å søke om midler, er det usikkerhet knyttet både til om de vil få støtte og hvor mye de eventuelt vil få.
- For IMDi er utfordringene todelte: For det første kan hyppige endringer i økonomiske rammer og mangel på klare beregningsregler for tilskudd skape utfordringer for tildelingsprosessen. For det andre er det ressurskrevende å administrere en ordning med årlige søknadsbaserte tilskudd, særlig når etterspørselen overstiger tilgjengelige midler. Dette kan føre til frustrasjon blant søkerne, spesielt dersom de opplever at tildelingsprosessen er uforutsigbar eller urettferdig.

Videre ble det i følgeevalueringen av Jobbsjansen påpekt at ordningen i sin nåværende form i begrenset grad har lyktes med å rekruttere nye kommuner til ordningen, noe som svekker muligheten for å spre erfaringer og metoder til flere aktører (Lerfaldet, Skutlaberg, & Høgestøl, 2019). Mangelen på fleksibilitet i finansieringsmodellen kan også gjøre det vanskelig for nye kommuner å delta.

Mål med eventuelle endringer i finansieringsmodell

For å møte disse utfordringene, bør eventuelle endringer i tilskuddsordningen ha følgende mål:

1. **Økt forutsigbarhet:** Kommunene bør få tydeligere informasjon om det forventede nivået på tilskudd de kan motta for inneværende og påfølgende år, samt om det er sannsynlig at støtten vil bli videreført. Dette vil gjøre det enklere å planlegge og sikre kontinuitet i prosjektene.
2. **Redusert administrativt arbeid:** Hvis det er mulig, bør både kommunene og IMDi oppleve en reduksjon i administrasjonsbyrden knyttet til søknadsbehandling, rapportering og oppfølging. Dette vil frigjøre ressurser som kan brukes mer effektivt på selve prosjektgjennomføringen og faglig rettet oppfølging av prosjektene.
3. **Samme eller bedre måloppnåelse:** Eventuelle endringer bør ikke gå på bekostning av resultatene til Jobbsjansen. Målet er å opprettholde eller forbedre Jobbsjansens effektivitet i å hjelpe deltakerne inn i arbeid eller utdanning. Dette målet er sentralt, da Jobbsjansen er en

tilskuddsordning med dokumenterte gode resultater. Samme nivå på måloppnåelse innebærer å videreføre dagens evne til å hjelpe deltakernes overgang til varig arbeid eller utdanning.

Disse målene henger sammen. Økt forutsigbarhet kan for eksempel føre til redusert administrativt arbeid, da kommunenes bruk av tid på å søke om midler hvert år kan reduseres. På samme måte kan en mer effektiv administrasjon frigjøre ressurser som kan brukes til å forbedre prosjektene og dermed øke måloppnåelsen.

4.2 Tre mulige modeller

Vi har valgt å sette opp to alternative finansieringsmodeller for Jobbsjansen. Hver modell har ulike måter å tildele midler på, blant annet med forskjellige nivåer av forutsigbarhet.

For å identifisere alternative finansieringsmodeller, har vi basert oss på erfaringer både fra den ordinære Jobbsjansen-modellen og den piloterte per capita-modellen. De to alternative modellene vi foreslår, bygger på prinsipper som er kjent fra andre sammenhenger, og som har vist seg egnet for å adressere utfordringer knyttet til tilskuddsordninger og annen finansiering av offentlige tjenester.

Modellen basert på behovsnøkkel har sin forankring i prinsipper brukt i ordninger som inntektssystemet for kommuner, der tildelinger baseres på beregninger av objektive behov. Dette sikrer at midlene treffer kommuner med størst behov, samtidig som det gir grunnlag for mer forutsigbar finansiering. En slik tilnærming kan være egnet i Jobbsjansen fordi den gir en transparent og rettferdig fordeling av midler tilpasset kommunenes situasjon.

Følgende er en kortfattet beskrivelse av modellene:

◆ Ordinær Jobbsjansen-modell (nullalternativet)

Den ordinære modellen, som er i bruk i dag, er en søknadsbasert ordning der midler fordeles gjennom årlige tildelinger. Det er ikke offentliggjort formelle beregningskriterier for utmåling av tilskudd, noe som kan gi fleksibilitet i beregning av tilskudd, men også skape usikkerhet for kommunene. Selv om flerårige prosjekter kan tildeles midler, er det ikke garanti for tildeling i fremtidige år.

◆ Deltakermånedbasert-modell

Denne modellen er en teoretisk tilnærming, eller en hypotetisk videreutvikling av per capita-modellen som er pilotert, der midlene tildeles basert på antall deltakermåneder. Modellen skal gi kommunene en høy grad av forutsigbarhet ved at de kan motta tilskudd for opptil tre år. I det første året er modellen søknadsbasert, med få, enkle og offentliggjorte tildelingskriterier. Prosjektene kan søke om flerårige tilskudd, men tildelingen for årene 2 og 3 er avhengig blant annet av Stortingets bevilgninger.

Begrepet «deltakermånedbasert-modell» er mer presist og dekkende enn «per capita-modellen», fordi det fremhever modellens kjernekaraktistikk: tilskudd tildeles basert på faktisk antall gjennomførte deltakermåneder, snarere enn antall deltakere. Dette reflekterer modellens struktur, hvor finansiering er knyttet til faktiske aktivitet over tid, og ikke bare til en opptelling av deltakere. Bruken av et presist begrep bidrar til å unngå misforståelser om hvordan tilskuddet beregnes og fordeles, og det sikrer en tydelig kommunikasjon om modellens innretning og insentiver.

◆ **Modell basert på behovsnøkkel**

I denne modellen beregnes i størst mulig grad kommunenes objektive behov, og kommunen er garantert en forholdsmessig andel av dette beløpet dersom de etablerer et tilbud. Kommunenes spesifikke behov kan beregnes på bakgrunn av antall i målgruppen i kommunen, sosioøkonomiske forhold og arbeidsledighetsnivå. Kommuner som oppfyller fastsatte kriterier er garantert minimumsstøtten dersom de søker om midler.

Den deltakermånedbaserte-modellen er inspirert av elementer i den piloterte per capita-modellen, men justert for å adressere svakheter som ble identifisert under piloteringen. Dette inkluderer behovet for forutsigbarhet knyttet til flerårig finansiering.

Forutsetninger for analysen

For å kunne sammenligne de tre finansieringsmodellene på en strukturert og forholdsmessig måte, har vi valgt å gjøre enkelte forenklinger og avgrensninger. Disse forutsetningene gjør det enklere å fokusere på de egenskapene ved modellene som er mest relevante for analysen, og for å gi et klarere grunnlag for sammenligning.

- **Ingen vurdering av investeringskostnader eller systemendringer**
Vi tar ikke hensyn til potensielle investeringskostnader knyttet til opplæring, endringer i systemer eller annen tilpasning som kan være nødvendig for å implementere de alternative modellene. Analysen fokuserer på de løpende kostnadene og nyttevirkningene ved modellene etter implementering.
- **Tidshorisont på tre år, og ingen diskontering av fremtidige kostnader og nyttevirkninger**
Analysen ser på en tidshorisont på tre år, uten å diskontere fremtidige verdier. Dette gir en forenklet fremstilling, der vi antar at alle kostnader og nyttevirkninger veier like tungt uavhengig av når de oppstår i perioden.
- **Sammenligning på tvers av faste dimensjoner**
Modellene sammenlignes på tvers av dimensjoner som administrasjonskostnader, forutsigbarhet i finansiering og måloppnåelse. Dette gir et strukturert rammeverk for å identifisere fordeler og ulemper ved hver modell.
- **Ingen vurdering av individuelle kommunale forskjeller**
Vi har valgt å ikke vektlegge eventuelle lokale variasjoner i kostnader eller gjennomføringsevne blant kommunene.

Analysen fokuserer på gjennomsnittlige estimater og overordnede effekter av modellene.

Definisjoner

For å sikre en felles forståelse av nøkkelbegrepene som brukes i analysen av de alternative finansieringsmodellene, presenteres her korte definisjoner av de mest sentrale begrepene.

Plass

En «plass» refererer til en tilgjengelig plass i Jobbsjansen. Plassene fordeles på deltakere som kvalifiserer for å delta i programmet, og hver plass representerer en mulighet til å motta tjenester, opplæring eller støtte gjennom ordningen.

Deltaker

En «deltaker» er en person som deltar i et Jobbsjansen-program. Hver deltaker opptar en plass i programmet når hun er aktiv deltaker.

Deltakermåned

En «deltakermåned» refererer til én måned hvor én deltaker er aktiv i programmet. Dette er en viktig måleenhet for den deltakermåned-baserte modellen, ettersom midlene fordeles basert på antall deltakermåneder. En deltakermåned er en standardisert måte å beregne den totale tiden en deltaker mottar støtte gjennom Jobbsjansen.

Finansieringsmodell

En finansieringsmodell refererer til den strukturen eller mekanismen som brukes for å fordele midler til kommuner eller prosjekter. Modellen bestemmer hvordan midler tildeles, hvilke kriterier som benyttes og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for tildelingen.

Administrasjonskostnader

Administrasjonskostnader er her de kostnadene som påløper i forbindelse med håndtering av søknadsprosesser, tildeling av midler og rapportering.

Ordinær Jobbsjansen-modell

Dette er den ordinære Jobbsjansen-modellen som er i bruk nå. Modellen krever betydelig planlegging og utforming av søknader fra kommunene, samt omfattende søknadsbehandling fra IMDi. Den innebærer også detaljert rapportering og oppfølging. Ordningen har vist høy måloppnåelse, spesielt når det gjelder overgang til arbeid og utdanning.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til forutsigbarhet for prosjektene. Kommunene må søke om midler årlig, og det finnes ingen formelle eller offentliggjorte beregningskriterier for utmåling av tilskudd. Dette skaper usikkerhet både om hvorvidt prosjektene får videreført finansiering og hvilket nivå finansieringen vil ligge på fra år til år. Selv flerårige prosjekter, som kan få støtte for mer enn ett år, har ingen garanti for videre finansiering, og de får heller ikke estimater for forventet tildelingsnivå for påfølgende år.

Som omtalt i kapittel 2, er dette en av hovedårsakene til at kommunene har opplevd utfordringer med langsiktig planlegging, inkludert rekruttering av deltakere og personale, og sikring av kontinuitet i prosjektene. Under følger en nærmere gjennomgang av de viktigste dimensjonene i denne modellen.

Hva kjennetegner modellen?

Søknads- og tildelingsprosess: I den ordinære Jobbsjansen-modellen må kommunene søke årlig for å motta tilskudd. Søknaden må inneholde en beskrivelse av de planlagte tiltakene, hvordan de skal gjennomføres og den forventede effekten av tiltakene. IMDi vurderer søknadene nøye for å sikre at prosjektene oppfyller de fastsatte vilkårene og kriteriene i ordningen. Tildeling skjer delvis basert på kvantifiserbare kriterier (antall deltakere) og dels på skjønn (som omsøkt plan for tiltaksbruk, kompetanse- og metodeutvikling med mer). Vurderingen av søknader baserer seg på kriterier i rundskrivet og annen offentlig tilgjengelig informasjon. IMDi har i tillegg interne rutiner og vurderingsverktøy som ikke er offentliggjort, men som bidrar til å operasjonalisere vurderingskriteriene i rundskrivet.

Beregning av tilskudd: I modellen er størrelsen på tilskuddet (per beregningsenhet, som plass eller lignende) ikke forhåndsbestemt.²⁷ IMDi tildeler midler til prosjektene ut fra blant annet en totalvurdering av prosjektets finansieringsbehov. Dette innebærer at størrelsen på tilskuddet per beregningsenhet kan variere avhengig av blant annet den individuelle søknaden og totalt tilgjengelige midler innenfor ordningen.

Beregning av antallet deltakere/plasser i år 1: Kommunene må anslå antall deltakere i sine søknader. IMDi tildeler tilskudd blant annet basert på disse anslagene. Ifølge rundskrivet vurderer IMDi søknader basert på potensial til å møte ordningens formål, kommunens gjennomføringsevne og prosjektets relevans for det lokale arbeidsmarkedet.

Tilsagn/tildeling til flerårige prosjekter etter år 1: Selv om den ordinære Jobbsjansen tillater flerårige prosjekter, er det ingen garanti for finansiering over flere år. Kommunene må søke på nytt, og vise til progresjon og resultater for å få videre finansiering.

Deltakermånedbasert-modell

Denne modellen er inspirert av den piloterte per capita-modellen. I stedet for et skjønnsmessig fastsatt tilskuddsbeløp, har den et fast, månedlig beløp per deltakermåned, jamfør definisjonen av deltakermåned over. I søknaden for det første året vil kommunene spesifisere et ønsket antall deltakermåneder, basert på lokale behov og kapasitet for prosjektgjennomføring. IMDi foretar deretter tildelingen basert på transparente og forhåndsdefinerte kriterier. Videre, mens ordinær Jobbsjansen har forhåndsutbetaling, har denne modellen etterskuddsutbetaling.

Denne modellen bygger videre på erfaringene fra den piloterte per capita-modellen og har mange likhetstrekk, men er tilpasset for å kunne implementeres i full skala. I motsetning til piloten, som var begrenset til et fåtall kommuner, åpner denne modellen for deltakelse fra alle kommuner. Et viktig element er muligheten for kommunene til å motta flerårige tilsagn for opptil tre år, med spesifikke estimater for tilskuddsbeløp for hvert år. Disse estimatene avhenger imidlertid både av antall plasser kommunene planlegger for, noe som krever god planlegging og langsiktige vurderinger fra deres side, og av hvor stor andel av rammen som øremerkes flerårige prosjekter. Selv om IMDi fortsatt tar forbehold om Stortingets bevilgninger for kommende budsjettår, representerer dette en forbedring fra piloten, som ikke inkluderte slike estimater.²⁸

En annen forskjell er muligheten for IMDi til å justere antallet tildelte deltakermåneder for år 2 og 3 basert på faktisk bruk av kapasitet i det foregående året. Dette er ment å sikre en mer effektiv utnyttelse av midler, samtidig som det kommuniseres klare retningslinjer for hvordan slike justeringer kan gjennomføres. Mens den piloterte modellen kun hadde årlige tildelinger, er denne modellen utformet for å gi bedre forutsigbarhet og stabilitet over tid for kommunene.

²⁷ Tilskuddsberegningene har i praksis ofte vært basert på en fast sum per deltaker (for eksempel 1G for deltakerlønn) pluss en sum til oppfølging som varierer med antallet deltakere (for eksempel 20 deltakere = én 100 prosent stilling). Reduksjoner i tildelinger har i hovedsak skjedd ved nedjustering av antallet deltakere med krav på 1G.

²⁸ Selv om modellen gir rom for flerårige tilsagn, avhenger dette i stor grad av IMDis praksis og rammevilkår for forvaltningen. Dette inkluderer beslutninger om hvordan flerårige tilsagn skal håndteres og kommuniseres.

Hva kjennetegner modellen?

Søknads- og tildelingsprosess: I fullskala varianten av modellen vil kommunene ha søknad for det første året som beskriver et ett-, to- eller treårig program. Søknaden vil inkludere beskrivelse av hvordan midlene vil bli brukt i tråd med ordningens formål. Kommunene søker om antall deltakermåneder basert på lokale behov og kapasitet i kommunen til å gjennomføre prosjektet.

Nye kommuner kan søke om midler i årene 2 og 3, men normalt vil kommuner som allerede er inne i et flerårig løp ha forrang til midler.

Beregning av tilskudd: Tilskuddet vil bli beregnet som et fast månedlig beløp per deltakermåned, som vil bli kunngjort ved utlysningen.

Beregning av antallet deltakere/plasser i år 1: Kommunene søker om antall deltakermåneder for det første året (og eventuelt også for årene 2 og 3). IMDi vurderer søknaden basert på tildelingskriterier som er klart definert og kommunisert på forhånd. IMDi gjør tildeling for antallet deltakermåneder til de ulike kommunene.

Tilsagn/tildeling til flerårige prosjekter etter år 1: Kommuner som får innvilget tilskudd for flerårige prosjekter i år 1 vil få tilsagn om finansiering for de påfølgende årene. Dette skal gi bedre forutsigbarhet for kommunene. Kommunene må søke også for årene 2 og 3, men søknadene vil være enklere enn for år 1, for eksempel ved at det i hovedsak kun trengs å oppgis endringer siden forrige søknad, bruk av enklere skjemaer og konkrete tildelingskriterier.

Eventuelt kan IMDi justere antall deltakere for år 2 og 3 basert på faktisk bruk av prosjektets kapasitet i det foregående året, men det må kommuniseres tydelige skriftlige retningslinjer for når og hvordan dette vil skje. En slik justering forutsetter også et velfungerende saksbehandlingssystem som effektivt kan håndtere etterskuddsvis utbetaling, beregning av mindre forbruk, overføringer og eventuell tilbakebetaling.

Nye kommuner har mulighet til å søke om midler i år 2 og 3. Imidlertid vil kommuner som allerede er en del av et pågående flerårig prosjekt normalt prioriteres for fortsatt finansiering.

Modell basert på behovsnøkkel

Modellen bygger videre på prinsippene fra den deltakermånedsbaserte-modellen ved å tilby et fast, månedlig beløp per deltakermåned, men med en viktig tilpasning: En forhåndsdefinert behovsnøkkel gir kommunene informasjon om et minstenivå de vil være garantert å få dersom den etablerer et tilbud. Kommunene kan også få mer, om ikke alle benytter sin tilgjengelige andel. Behovsnøkler er kjent for kommunene fra inntektssystemet. Dette skal gi en mer rettferdig ressursfordeling sett fra brukerne sitt ståsted, og effektiv og forutsigbar finansiering for kommunene.

Hva kjennetegner modellen?

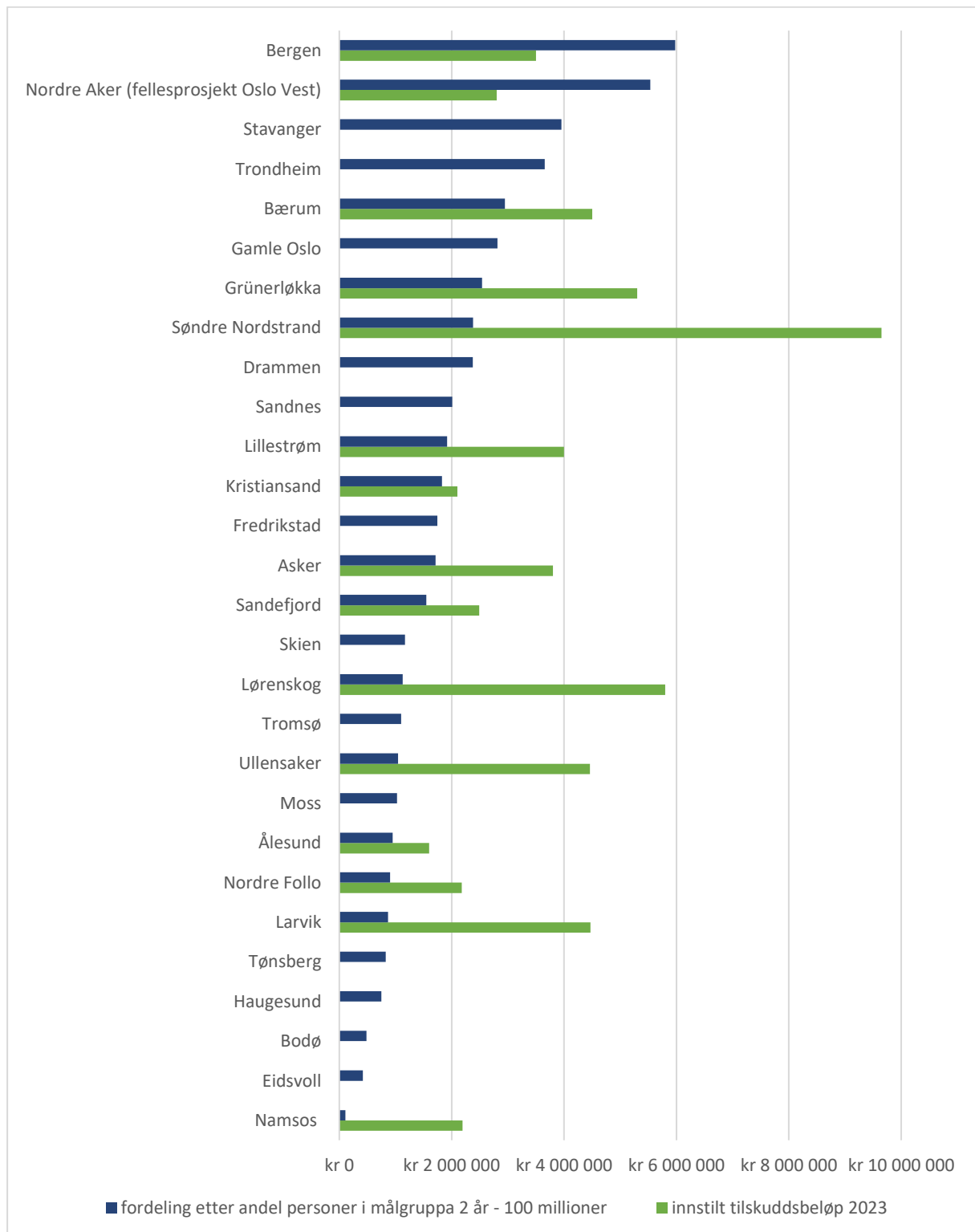
Søknads- og tildelingsprosess: I tilskuddsregelverket er det overordnede krav til bruk av midlene og til prosjektene. Kommunene sender inn en enkel søknad som blant annet angir maksimalt antall deltakermåneder kommunen ønsker. Dette antallet bestemmer taket for antallet deltakermåneder kommunen kan få midler til.

Beregning av tilskudd: Tilskuddet vil bli beregnet som et fast månedlig beløp per deltakermåned, som vil bli kunngjort ved utlysningen.

Beregning av antallet deltakere/plasser i år 1: Kommuner som har søkt om midler, og som oppfyller kravene for å få midler, vil motta finansiering opp til et nivå bestemt av en behovsnøkkel. Midler som ikke benyttes av kommunene i tråd med deres behov, vil bli omfordelt til andre søkerkommuner.

Tilsagn/tildeling til flerårige prosjekter etter år 1: Modellen tillater for flerårige prosjekter med en forutsigbar tildelingsprosess basert på fordelingsnøkkelen. Dette vil sikre at prosjekter kan fortsette med finansiering i påfølgende år, gitt at de har brukt midlene forutgående år i henhold til krav og holder seg innenfor rammen av eventuelle endringer kommunisert av IMDi. Også her vil det være forbehold om Stortingets bevilgning.

Figur 4.1: Eksempel på minstebeløp for Jobbsjansen-tilskudd for utvalgte kommuner og bydeler, gitt en pott på 100 millioner, fordelt etter estimert andel av målgruppen i 2022²⁹, sammen med innstilt tilskuddsbeløp 2023 (Kilde: IMDIs tilskuddsbrev, Sikt og SSB (2024))



²⁹ Målgruppen er beregnet som antallet innvandrerkvinner mellom 21 og 59 år i 2022 ikke registrert død eller utvandret, som i de to foregående årene (2020 og 2021) var registrert utenfor arbeidsstyrken og ikke i

Figur 4.1 viser fordelingen av tilskudd som kommunene er berettiget til under en hypotetisk behovsnøkkel-modell, basert på en pott på 100 millioner kroner. Sammenlignet med tildelingene i 2023 (grønn søyle), illustreres også prosentandelen av totalpott som kommunene kan motta basert på en fordeling etter andel personer i målgruppa (blå søyle). Figuren belyser forskjeller mellom dagens tildelingspraksis og en behovsbasert tilnærming. Det må imidlertid presiseres at tildeling av tilskudd fortsatt forutsetter at IMDi vurderer kommunenes gjennomføringsevne, kvalitet på søknaden og innholdet i tiltakene som tilbys gjennom Jobbsjansen.

utdanning, uten mottak av uføretrygd, kvalifiseringsstønad, arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sykepenger i 2020 og 2021. Beregnet er gjennomført på microdata.no, basert på et script utviklet av IMDi (Sikt og SSB (2024)).

Oppsummering av modellene

Tabellen nedenfor oppsummerer de tre modellene langs de ulike dimensjonene.

Tabell 4.1: Oppsummering av modellene

| Dimensjon / egenskap | Ordinær Jobbsjansen – modellen som er i bruk i dag | Deltakermånedbasert-modell | Modell basert på behovsnøkkel |
|--|--|--|---|
| Søknads- og tildelingsprosess | Årlig søknad som krever beskrivelse av prosjekt, forventede resultater og gjennomføringsevne. Kommunen må søke om et beløp, og med et budsjett. | Initiell søknad for 1-3 år med forventet deltakermåned og prosjektbeskrivelse. Eventuelt enkle søknader for årene 2 og 3, for eksempel ved å fokusere på endringer siden forrige søknad eller ved å bruke enklere skjemaer. | Kommunene får informasjon om beløp de minimum vil få, om de etablerer et tilbud. Kommunene sender inn en enkel søknad som blant annet angir maksimalt antall deltakermåneder kommunen ønsker. Dette antallet bestemmer taket for antallet deltakermåneder kommunen kan få midler til. |
| Beregning av tilskudd | Tilskudd baseres på en totalvurdering av prosjektets finansieringsbehov. Forhåndsutbetaling i to terminer. | Fast månedlig beløp per deltakermåned. Etterskuddsutbetaling i to terminer, basert på innrapportering om gjennomførte deltakermåneder. | Fast månedlig beløp per deltakermåned. Etterskuddsutbetaling i to terminer, basert på innrapportering om gjennomførte deltakermåneder. |
| Beregning av antallet deltakere/plasser i år 1 | Estimeres av kommunene i søknad, med eventuell justering basert på faktisk oppmøte. | Kommunen søker om antall deltakermåneder ut fra lokale behov og kapasitet, IMDi tildeler ut fra tildelingskriterier. | Får automatisk opp til nivå fastsatt av forhånds-fastsatt nøkkel basert på kommunens behov. Kan søke om et høyere beløp, men det må i så fall tildeles spesifikt av IMDi. IMDi vil kunne ha midler til det, dersom andre kommuner som har rett på midler ikke søker, eller søker mindre enn de har rett på. |
| Tilsagn/tildeling til flerårige prosjekter etter år 1 | Mulig, men uten garantert kontinuerlig finansiering. Krever årlig re-søknad. | Mulighet for flerårige prosjekter med årlige, men forenklede gjennomganger og klare kommuniserte mekanismer for eventuelle endringer. | Mulighet for flerårige prosjekter med årlige gjennomganger og klare kommuniserte mekanismer for eventuelle endringer. Forutsigbar tildeling basert på fordelingsnøkkel. |

4.3 Vurdering av de to alternative modellene opp mot den ordinære modellen

Dagens ordning, den ordinære Jobbsjansen-modellen, fungerer som nullalternativet i analysen. Det vil si at virkninger fra de to alternative modellene blir vurdert som forskjeller fra dagens modell. Nullalternativet representerer dagens situasjon, uten endringer i tilskuddsordningen, og gir et referansepunkt for sammenligning av de identifiserte virkningene av endringene.

En sentral utfordring i vurderingen av de alternative modellene er å sikre at endringer i finansieringssystemet ikke går på bekostning av måloppnåelsen i Jobbsjansen. Basert på erfaringene fra piloteringen av per capita-modellen, er det ikke indikasjoner på at denne modellen svekket Jobbsjansens evne til å oppnå gode resultater for deltakerne. Tvert imot kan økt forutsigbarhet og redusert administrasjonsbyrde frigjøre ressurser som kan brukes til oppfølging og kvalitet i tiltakene.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at både deltakermåned-modellen og behovsnøkkel-modellen kan introdusere nye risikofaktorer. For eksempel kan standardisering av tilskuddsberegningen redusere insentivene til innovasjon og kvalitetsutvikling i prosjektene. Dette ser vi nærmere på nedenfor.

Kartlegging av virkningene

For å vurdere de alternative modellene på en helhetlig måte, har vi først identifisert relevante konsekvenser av endringene. Dette inkluderer forhold som forutsigbarhet, administrasjonskostnader og måloppnåelse. Basert på disse konsekvensene har vi så utarbeidet vurderingskriterier som sammen dekker alle de sentrale virkningene. Disse kriteriene gir et strukturert grunnlag for å sammenligne modellene på en systematisk måte.

Berørte grupper

For å identifisere virkningene av modellene, har vi også sett på hvilke grupper som berøres mest direkte og hvordan de påvirkes av de ulike modellene. Dette gir en oversikt over modellenes fordeler og ulemper, sett fra perspektivet til de ulike berørte aktørene.

Deltakerne. Deltakerne er kjernen i Jobbsjansen og de som opplever de direkte resultatene av ordningen. Deres mulighet til å komme i arbeid eller utdanning påvirkes av kvaliteten og innholdet i tilbudene som gis. En modell som øker forutsigbarheten og frigjør ressurser i kommunene, kan føre til bedre tilpasning og oppfølging for deltakerne. Samtidig kan standardisering i finansieringen skape risiko for at tilbudene blir mindre fleksible, noe som kan påvirke individuelle resultater. Det er derfor viktig å sikre at modellene ivaretar behovet for individuelt tilpassede tiltak og høy kvalitet i oppfølgingen.

Kommunene. Kommunene er tilskuddsmottakere og ansvarlige for å gjennomføre Jobbsjansen-prosjektene. De alternative modellene påvirker både deres evne til å planlegge og gjennomføre langsiktige prosjekter og den administrative belastningen de opplever. En finansieringsmodell som legger til rette for økt forutsigbarhet og reduserte administrasjonskostnader, kan gi kommunene større handlingsrom. Dette kan frigjøre ressurser som kan brukes direkte på tiltakene og øke kvaliteten i tilbudene til deltakerne.

IMDi. IMDi, som forvalter ordningen, påvirkes av administrasjonskostnadene og kravene til oppfølging og kontroll. En modell som reduserer IMDis administrative byrde, kan øke effektiviteten i forvaltningen av tilskuddsmidlene. Dette kan frigjøre tid og ressurser for eksempel til mer faglige oppgaver relatert til ordningen.

Samfunnet ellers. Samfunnet ellers påvirkes indirekte, men betydelig, av tilskuddsordningen. Ordningens bidrag til økt sysselsetting blant innvandrerkvinner kan ha flere positive effekter: redusert bruk av sosialstønad og offentlige midler knyttet til arbeidsledighet, økt skattegrunnlag og verdiskaping, samt bedre integrering og deltakelse i arbeidslivet. En finansieringsmodell som opprettholder eller forbedrer Jobbsjansens måloppnåelse, vil bidra ytterligere til disse samfunnsgevinstene.

Administrative kostnader/tidsbruk (prissatte konsekvenser)

Med administrative kostnader for kommunene/prosjektene og IMDi mener vi tidsbruk knyttet til forvaltning av tilskuddsordningen. For kommunene inkluderer dette oppgaver som søknad om tilskudd, rapportering, budsjettarbeid og økonomisk oppfølging som er direkte relatert til kravene i ordningen. Samtidig er det viktig å presisere at oppgaver som generell kommunal drift eller individuell oppfølging av deltakere i Jobbsjanseregisteret ikke er inkludert i analysen, ettersom disse ville vært nødvendige uavhengig av hvilken finansieringsmodell som benyttes.

For IMDi omfatter administrative kostnader oppgaver som informasjon om ordningen, behandling av søknader og gjennomgang av rapporter fra kommunene. Dette inkluderer arbeid relatert til vurdering av tildelingskriterier, kontroll av prosjektregnskap og behandling av utbetalinger. Slike oppgaver varierer i omfang og kompleksitet avhengig av hvilken modell som brukes, noe som reflekteres i analysen.

Hovedmålet med analysen er å identifisere systematiske forskjeller i administrative kostnader mellom modellene. For at disse forskjellene skal være relevante for beslutningsgrunnlaget, må de være av en slik art og størrelse at de peker på signifikante effekter.

Implikasjoner for vurderingen av de alternative modellene

Resultatene av undersøkelsene, som vi presenterte i kapittel 2, viser at det er forskjeller i administrative kostnader og tidsbruk mellom de to finansieringsmodellene. Disse forskjellene kan antageligvis knyttes til utformingen av ordningene. For eksempel har den ordinære ordningen en forholdsvis tidkrevende årlig søknadsprosess, full rapportering og krav om prosjektregnskap. Dette fører til en høyere arbeidsbelastning. Til sammenligning har per capita-ordningen hatt færre og enklere rapporteringskrav og mindre årlig søknadsbyrde, særlig etter forenklingene fra IMDi.

En viktig forskjell mellom modellene er at de ordinære Jobbsjansen-prosjektene søker om midler årlig, mens per capita-prosjektene har vært videreføring av allerede etablerte prosjekter. Det er imidlertid viktig å påpeke at kravene til søknad i de to ordningene har vært relativt like de to første årene av piloteringen. Det var først i det tredje året at IMDi innførte en forenklet søknad for per capita-prosjektene. Per capita-pilotene har også hatt lavere skuldre med hensyn til videreføring, men dette ser ut til å være et resultat av at de er en del av et forsøk, der det har vært svært sannsynlig at

prosjektene får tilskudd påfølgende år. Dette skyldes altså forsøksrammene, og ikke nødvendigvis selve modellen.

Kravene til rapportering er høyere i ordinær modell, jamfør rundskrivene, og det kommer også tydelig frem i datamaterialet. Per capita-modellen har i stor grad færre krav til detaljerte rapporter, noe som reduserer arbeidsmengden per rapportering. Dette reflekteres i at gjennomsnittlig tidsbruk for per capita-pilot til administrative oppgaver er noe lavere enn i ordinære kommuner. Samtidig er det variasjoner innenfor begge modellene, som for eksempel kan skyldes tolkninger av kravene.

Vi skal vurdere administrative kostnader i de to alternative modellene i forhold til den ordinære modellen. Det er hensiktsmessig å bruke lærdommer fra den nåværende per capita-modellen når vi skal vurdere den deltakerbaserte-modell opp mot den ordinære modellen. En deltakerbasert modell har mange likhetstrekk med dagens per capita-modell, noe som gjør det relevant å trekke paralleller mellom.

Empirien indikerer at en deltakerbasert-modell kan føre til lavere administrative kostnader sammenlignet med dagens modell, særlig hvis søknads- og rapporteringskravene forenkles og tilpasses en modell med større grad av flerårige løp. Flerårige prosjekter og økt forutsigbarhet kan være effektive virkemidler for å redusere kravene til omstendelige søknadsprosesser og ressurskrevende rapportering.

Videre kan økt bruk av automatisering og digitale løsninger være en måte å effektivisere søknads- og rapporteringsprosessene på, uavhengig av modellvalg. For eksempel kan en behovsnøkkel som baserer finansiering på forhåndsdefinerte kriterier og større grad av automatisk beregning av tilskuddsbeløp, redusere tidsbruken knyttet til administrasjon.

Estimerte administrasjonskostnader til bruk i vurderingen av de alternative modellene

For å vurdere de alternative finansieringsmodellene, har vi estimert administrasjonskostnadene basert på tilgjengelige data om tidsbruk og skjønnsmessige anslag. Beregningene er ment å illustrere forskjeller mellom modellene og gi et grunnlag for sammenligning, snarere enn å gi eksakte tall. Selv om de estimerte kostnadene kan variere noe avhengig av de spesifikke forutsetningene som legges til grunn, vil hovedkonklusjonene sannsynligvis ikke endres innenfor realistiske intervaller av usikkerhet. Formålet med analysen er å fremheve relative forskjeller og belyse hvordan modellene påvirker administrasjonskostnadene for både IMDi og kommunene.

FORUTSETNINGER FOR BEREGNINGENE

Estimatene for administrative kostnader og tidsbruk er basert på tidsregistreringene fra kommunene og IMDi, som nevnt tidligere, samt antatte timepriser og antall prosjekter per år. For kommunene er det anslått tidsbruk knyttet til søknadsprosess, løpende rapportering og års-/sluttrapportering for de alternative modellene. For IMDi inkluderer estimatene tilsvarende oppgaver for tilskuddsforvaltningen.

Brutto timepris pluss overheadkostnad er skjønnsmessig satt til 650 kroner både for ansatte i IMDi og kommunene. Videre er det antatt at det er 40 prosjekter per år. For enkelthets skyld har vi antatt at antallet søknader er det samme som antallet tildelinger. For hver modell er den totale administrative kostnaden beregnet som summen av estimert total tidsbruk multiplisert med timeprisen. Differansen

fra den ordinære modellen viser hvor mye kostnadene beregnes å reduseres for de alternative modellene.

Tabellene nedfor oppsummerer forutsetningen for timebruk over treårsperioden for IMDi og for kommune, mens vi deretter oppsummerer beregningene.

Tidsbruken i søknadsbehandling varierer mellom modellene på grunn av ulik grad av standardisering. Den ordinære modellen (12 timer) krever omfattende skjønnsmessige vurderinger. Den deltakerbaserte modellen (10 timer) forenkler prosessen ved bruk av standardiserte kriterier, men krever fortsatt kvalitetsvurderinger. Behovsnøkkelmodellen (8 timer) er mest effektiv, da tildeling baseres på objektive kriterier i en behovsnøkkel, med mindre behov for skjønn.

Tabell 4.2: Antagelser om administrativ timebruk per prosjekt i IMDi ved de tre alternative finansieringsmodellene

| Estimert tidsbruk hos IMDi | Søknad år 1 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering | Søknad år 2 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering | Søknad år 3 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering |
|---------------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|
| Ordinær JS - per prosjekt | 12 | 2 | 3 | 12 | 2 | 3 | 12 | 2 | 3 |
| Deltagermåned JS - per prosjekt | 10 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 4 | 2 | 3 |
| Behovsnøkkelmodell | 8 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 4 | 2 | 3 |

Tabell 4.3 Antagelser om administrativ timebruk per kommune/bydel ved de tre alternative finansieringsmodellene

| Tidsbruk i kommunene | Søknad år 1 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering | Søknad år 2 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering | Søknad år 3 | Rapportering i løpet av året | Slutt-/års-rapportering |
|---------------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|
| Ordinær JS - per prosjekt | 33 | 12 | 44 | 33 | 12 | 44 | 33 | 23 | 44 |
| Deltagermåned JS - per prosjekt | 33 | 8 | 20 | 16 | 8 | 20 | 16 | 8 | 44 |
| Behovsnøkkelmodell | 20 | 5 | 20 | 10 | 5 | 20 | 10 | 5 | 44 |

Beregninger for IMDi

Anslagene for IMDi er basert på innrapporterte tall fra kostnadskartleggingen, kombinert med skjønsmessige antakelser knyttet til modellspesifikasjonene for de alternative finansieringsmodellene. For eksempel er tidsbruken estimert ved å bruke registrerte data fra saksbehandlere og justert for strukturelle forskjeller mellom modellene, som forventet kompleksitet og omfang. Det er viktig å presisere at dette er anslag og ikke eksakte tall, da det ikke finnes en fasit for hvordan tidsbruk ville sett ut i fullskala implementering. Beregningene gir likevel en indikasjon på de relative forskjellene mellom modellene og hvordan de påvirker administrasjonskostnadene.

- **Ordinær Jobbsjansen:** Vi antar IMDi bruker gjennomsnittlig 17 timer per prosjekt årlig (totalt 51 timer over tre år, delt på 3), med en samlet kostnad på 442.000 kroner per år.
- **Modell basert på deltakermåneder:** Gjennomsnittlig tidsbruk er estimert til 10 timer per prosjekt årlig (totalt 29 timer over tre år, delt på 3), med en kostnad på om lag 251.000 kroner per år. Dette gir en besparelse på cirka 191 000 kroner årlig sammenlignet med ordinær modell.
- **Modell basert på behovsnøkkel:** Gjennomsnittlig tidsbruk er estimert til 9 timer per prosjekt årlig (totalt 27 timer over tre år, delt på 3). Beregnet årlig besparelse er 208.000 kroner. Dette inkluderer tid brukt på å utarbeide og vedlikeholde fordelingsnøkkel, samt mulige skjønsmessige vurderinger ved oversøking eller uforutsette situasjoner. Beparelsene kan bli større hvis automatiseringen fungerer svært effektivt.

Beregninger for kommunene

Anslagene for kommunene følger samme prinsipp som for IMDi. De er basert på innrapporterte tall fra kommunene i kostnadskartleggingen, justert for antatte endringer i administrativ byrde knyttet til spesifikasjonene i de ulike modellene. For eksempel er tidsbruken i deltakermåned- og behovsnøkkelmodellene anslått ved å ta hensyn til forenklete krav til søknad og rapportering sammenlignet med den ordinære modellen. Som for IMDi, er dette estimater som gir en indikasjon på relative forskjeller, men de må tolkes med forsiktighet, da ulike faktorer som prosjektstørrelse og lokale forhold kan påvirke de faktiske kostnadene.

- **Ordinær Jobbsjansen:** Kommunene bruker i gjennomsnitt om lag 93 timer per prosjekt årlig, med en samlet kostnad på 2.409.333 kroner per år.³⁰
- **Modell basert på deltakermåneder:** Tidsbruken reduseres til 58 timer per prosjekt årlig, med en kostnad på 1.499.333 kroner. Beparelsen er samlet 910.000 kroner sammenlignet med den ordinære modellen.
- **Modell basert på behovsnøkkel:** Denne modellen har den laveste tidsbruken, med 46 timer per prosjekt årlig, og en kostnad på 1.204.667 kroner. Beparelsen er samlet om lag 1,2 millioner kroner sammenlignet med den ordinære modellen.

ANALYSE OG IMPLIKASJONER

³⁰ Beregningen baserer seg på et gjennomsnitt på 92,667 timer per prosjekt årlig, en timepris på 650 kroner, og et antall på 40 prosjekter per år. Dette gir en samlet årlig kostnad på 2 409 333 kroner.

De beregnede forskjellene mellom modellene viser potensielle besparelser i administrative kostnader for både IMDi og kommunene ved bruk av de alternative modellene. Den behovsnøkkel-baserte modellen fremstår som den mest effektive, hovedsakelig på grunn av automatisering og forenklete rapporteringskrav.

Besparelsene for IMDi er merkbare, med en reduksjon i arbeidsbelastningen fra 17 til 10 timer per prosjekt. Selv om dette ikke representerer store tidsbesparelser i absolutte tall, kan frigjort tid bidra til prioritering av andre oppgaver, som utvikling og implementering av strategier.

For kommunene reduseres de samtlige administrative kostnadene reduseres med til sammen om lag 1,2 millioner kroner årlig. Selv om besparelsene ikke er betydelige i omfang, kan de frigjøre noen ressurser som kan brukes på oppfølging av deltakerne og utvikling av tiltak. Dette gir en mulighet for mer målrettet ressursbruk og en viss effektivisering av arbeidet.

IMPLIKASJONER FOR ANALYSEN OG FORBEHOLD

Som forventet viser analysen at gevinstene er større for kommunene enn for IMDi. Dette skyldes hovedsakelig at kommunene i større grad enn IMDi kan redusere ressursbruken på søknads- og rapporteringsoppgaver ved en overgang til de alternative modellene.

Når man setter disse besparelsene opp mot størrelsen på tilskuddspotten for Jobbsjansen, som har vært på om lag eller over 100 millioner kroner, fremstår de absolutte kostnadsreduksjonene som relativt små. For IMDi kan redusert administrativ arbeidsbelastning bety økt kapasitet til for eksempel strategisk arbeid og oppfølging av ordningen.

Det er også verdt å merke seg at beregningene er basert på antakelser og skjønnsmessige anslag, og at endringer i forutsetningene kan påvirke resultatene. For eksempel kan forbedrede digitale løsninger og automatisering ytterligere redusere de administrative kostnadene i alle modellene. Likevel forventes ikke hovedkonklusjonene å endres vesentlig innenfor realistiske intervaller av usikkerhet.

Vurderingskriteriene for de ikke-prissatte konsekvensene

For å vurdere de ulike modellene på en strukturert måte, har vi også satt opp vurderingskriterier som dekker sentrale ikke-prissatte konsekvenser. Kriteriene gir et helhetlig grunnlag for å sammenligne modellene og vurdere deres fordeler og ulemper. Ved å bruke en systematisk tilnærming sikrer vi en konsistent og transparent evaluering av de alternative modellene.

Vurderingskriteriene er basert på de mest relevante aspektene som har kommet frem gjennom utredningen, samt overordnede mål for eventuelle endringer i tilskuddsordningen. De har oppmerksomhet på sentrale dimensjoner som forutsigbarhet, kvalitet, effektivitet og flerårig stabilitet, som er identifisert som viktige for å vurdere modellene opp mot hverandre. Følgende er kriteriene vi bruker:

- ▶ **Forutsigbarhet for prosjektene om hvor mye de minimum vil få i støtte i år 1:** Forutsigbarhet i finansiering sikrer at prosjektene har klarhet i hvor mye støtte de vil motta i det første året, forutsatt at de oppfyller alle kravene til å få tilskudd. Dette bidrar til bedre planlegging og ressursallokering, og reduserer usikkerheten for prosjektledere og kommuner.
- ▶ **Flerårig forutsigbarhet:** Flerårig forutsigbarhet sikrer at prosjektene har en langsiktig finansieringsplan, noe som gir stabilitet og mulighet for kontinuerlig drift uten årlig usikkerhet om

videre finansiering. Dette er viktig blant annet for langsiktig planlegging og få kontinuitet i kompetanse.

- ▶ **Mulighet til å ta hensyn til kvalitet og gjennomføringsevne ved tildeling:** Dette vurderingskriteriet handler om i hvilken grad modellene gir rom for å vurdere og vekte prosjektenes kvalitet og evne til å oppnå målene for ordningen ved tildeling av midler. Med dette menes både kvaliteten på prosjektene som foreslås, og kommunens evne til å gjennomføre disse effektivt og med ønskede resultater. For eksempel kan modeller som har et konkurransebasert element, der prosjekter vurderes og prioriteres basert på innhold og måloppnåelse, stimulere til bedre kvalitet i gjennomføringen. Dette kriteriet vurderer derfor i hvilken grad modellene legger til rette for å premiere prosjekter med høy kvalitet og gjennomføringsevne.
- ▶ **Effektivitet i bruk av midler:** Dette kriteriet vurderer hvordan midlene som tildeles prosjektene, brukes i forhold til kostnadseffektivitet og oppnåelse av ønskede resultater. Effektivitet i samfunnsøkonomisk forstand innebærer at ressursene brukes på en måte som gir størst mulig nytte i forhold til kostnadene, og at midlene bidrar til ordningens mål på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette inkluderer både direkte resultater, som deltakernes overganger til arbeid eller utdanning, og indirekte effekter, som bedre integrering og reduserte offentlige utgifter. Kriteriet handler derfor om å vurdere om modellene stimulerer til optimal ressursbruk og resultater som gir høy verdi i forhold til ressursbruken
- ▶ **Måloppnåelse:** Dette kriteriet kan vurdere i hvilken grad prosjektene oppnår de målsettingene som er satt for Jobbsjansen, som for eksempel å øke deltakernes sysselsetting eller utdanning. Høy måloppnåelse indikerer at prosjektene er effektive og gir ønskede resultater.

Scoringen

I vurderingen har vi etablert klare kriterier for å score de alternative modellene langs viktige dimensjoner, som administrasjonskostnader, forutsigbarhet og muligheten for flerårig finansiering. For hvert kriterium scores hver modell på en sjudelt skala fra «---» til «+++» for å tydeliggjøre hvor godt de oppfyller de ulike kriteriene. Denne strukturerte tilnærmingen gjør det mulig å evaluere de relative fordelene og ulempene ved hver modell på en systematisk måte.

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingen av modellene langs de utvalgte kriteriene og fremhever hvor de alternative modellene utmerker seg i forhold til dagens ordning. Dette gir et grunnlag for å trekke konklusjoner om hvilken modell som best møter behovene og målene for Jobbsjansen.

Tabell 4.4: Sammenlikning av modeller

| Vurderingskriterier | Ordinær Jobbsjansen | Deltakermånedbasert | Behovsnøkkel |
|--|------------------------|---------------------|--------------|
| Forutsigbarhet for prosjektene om hvor mye de minimum vil få i støtte i år 1 | 0 | + | +++ |
| Flerårig forutsigbarhet | 0 | + | + |
| Mulighet til å ta hensyn til kvalitet og gjennomføringsevne ved tildeling | 0 | 0 | -- |
| Effektivitet i bruk av midler | 0 | + | + |
| Måloppnåelse | 0 | 0 | ? |

Ingen av de to alternative modellene til dagens ordinære modell fremstår som klart best på alle vurderingskriteriene. Hver modell har sine styrker og svakheter, avhengig av hvilke vurderingskriterier som vektlegges mest.

Den deltakermåned-baserte modellen gir kommunene en fast sats per deltaker per måned, noe som gir økt forutsigbarhet og enklere budsjettering. Flerårig forutsigbarhet er derimot avhengig av hvordan IMDi fastsetter rammevilkårene for tildeling. Modellen skaper også incentiver til kostnadseffektivitet, da kommunene må tilpasse seg den faste satsen per deltakermåned. Dette kan bidra til at ressursene brukes målrettet og at man unngår unødvendige kostnadsnivåer. Selv om vi ikke har tilstrekkelig empiri til å kunne fastslå at det vil bli slik i praksis, har modellen et teoretisk fundament som peker på denne fordelene.

En ulempe ved modellen er at standardiseringen kan føre til ineffektiv ressursallokering i tilfeller hvor lokale forhold avviker sterkt fra det modellen legger til grunn. For eksempel kan kommuner med høye kostnader eller særegne utfordringer få utilstrekkelig støtte, mens kommuner med lavere kostnader kan motta mer enn nødvendig.

Behovsnøkkelmodellen gir høy forutsigbarhet, både i starten av prosjektet og gjennom flerårige tilsagn. Denne modellen skal gi en transparent fordeling av midler basert på objektive behov, noe som kan oppleves som rettferdig og bidra til bedre planlegging. Samtidig er modellen mer rigid, og mangelen på konkurranseelement kan redusere incentivene til innovasjon og kvalitet.

Når det gjelder måloppnåelse, er det foreløpig usikkerhet knyttet til begge de alternative modellene. Mens den deltakermåned-baserte modellen er basert på erfaringer fra piloteringen av per capita-modellen, har vi ingen tilsvarende empiri for behovsnøkkelmodellen. Dette gjør det særlig utfordrende å forutsi hvordan denne vil påvirke Jobbsjansens evne til å oppnå ønskede resultater.

Behovsnøkkelmodellen representerer et betydelig avvik fra både dagens praksis og den piloterte per capita-modellen, noe som ytterligere forsterker usikkerheten. Modellen er såpass langt fra eksisterende tilnærminger at vi rett og slett ikke vet hvordan resultatene vil bli. Risikoen ved modellen ligger blant annet i fraværet av konkurransebaserte elementer, som kan svekke insentivene til å opprettholde eller forbedre kvaliteten i prosjektene. Dette kan ha langsiktige konsekvenser for måloppnåelsen. Denne risikoen, og usikkerheten rundt hvordan modellen vil fungere i praksis, fanges ikke fullt ut i scoringen.

BEGGE DE TO ALTERNATIVE MODELLENE FREMSTÅR SOM BEDRE ENN DAGENS MODELL PÅ VIKTIGE OMRÅDER

Begge de to alternative modellene fremstår som bedre enn dagens modell på viktige områder. Dette skyldes hovedsakelig at de tilbyr økt forutsigbarhet og mer effektiv ressursbruk.

Den deltakermånedbaserte-modellen bidrar til økt forutsigbarhet i finansieringen ved at midlene knyttes direkte til antall gjennomførte deltakermåneder. Dette gir kommunene en bedre plattform for planlegging og ressursbruk innenfor et gitt budsjettår. Når det gjelder flerårig forutsigbarhet, er dette i større grad avhengig av hvordan tilskuddsordningen praktiseres og de rammevilkårene som fastsettes for forvaltningen. IMDi kan, uavhengig av finansieringsmodell, etablere praksiser for flerårig tildeling av midler, som gir kommunene bedre stabilitet over tid. Modellen har også et innebygd insentiv for kostnadseffektivitet, da midler tildeles basert på faktisk aktivitet, noe som sikrer at ressursene brukes der de gir størst nytte.

Behovsnøkkelmodellen gir høyest forutsigbarhet, både før man i det hele tatt har vurdert å starte et prosjekt og gjennom prosjektløpet. Dette muliggjør stabilitet og langsiktig planlegging for kommunene, samtidig som det reduserer usikkerheten ved søknadsprosessen og gjør det enklere å dimensjonere tiltakene riktig. Modellen skiller seg ut ved å sikre en rettferdig fordeling av midler basert på objektive behovsnøkler når den beregner garanterte minsterammer også til potensielle nye kommuner, noe som gir en transparent og målrettet tildelingsprosess. Den bidrar til stabilitet i finansieringen, som igjen støtter kontinuerlig drift av prosjektene. Som deltakermåned-modellen, forbedrer behovsnøkkelmodellen også effektiviteten i ressursbruken, med insentiver for kostnadseffektivitet og optimal bruk av midlene.

Samlet sett kan begge modellene bidra til å forbedre forutsigbarheten og effektiviteten sammenlignet med dagens ordinære modell. Deltakermåned-modellen gir større fleksibilitet og åpner for skjønnsbaserte tilpasninger til lokale behov, mens behovsnøkkel-modellen tilbyr høyere grad av stabilitet, åpenhet og rettferdighet i finansieringen. Begge modellene bidrar til å redusere usikkerheten for både kommunene og prosjektene, noe som gjør dem til klare forbedringer på sentrale områder.

4.4 Drøftinger og anbefaling av modell

Valg av modell for Jobbsjansen vil påvirke kommunenes evne til å etablere et tilbud, tilby effektive prosjekter og oppnå ordningens mål. Det er viktig å vurdere både forutsigbarhet, effektivitet og konsekvenser for måloppnåelse når man sammenligner alternative modeller med dagens ordinære modell.

Deltakermånedbasert-modell: En inkrementell endring fra dagens modell

Den deltakermånedbaserte-modellen er en videreutvikling av dagens ordinære modell, men uten å innebære en radikal omlegging. Selv om modellen innfører en fast sats per deltakermåned, videreføres mange av de sentrale elementene fra den eksisterende ordningen. Begge modellene er søknadsbaserte, og kommunene må fortsatt beskrive planlagte tiltak og forventede resultater i sine søknader. IMDi vil beholde anledning til skjønsmessig vurdering ved tildeling av midler.

Alle modellene er søknadsbaserte, men de skiller seg på viktige punkter. Den ordinære modellen gir IMDi større skjønn ved tildeling av midler, blant annet fordi tildelingene kan baseres på en totalvurdering av prosjektets finansieringsbehov og kommunens evne til å gjennomføre tiltakene. Denne tilnærmingen gir også rom for å premiere kvalitet, men kan også skape uforutsigbarhet for kommunene, som ikke alltid har klare forventninger til finansieringens størrelse eller kontinuitet.

Den deltakermånedbaserte-modellen har klare fordeler som kan gjøre den attraktiv som en fremtidig løsning. For det første gir den faste satsen per deltaker kommunene en tydeligere forståelse av de økonomiske rammene for prosjektene deres, noe som gjør budsjettering og planlegging enklere. Forutsigbarheten som denne modellen gir, kan gi større stabilitet i prosjektgjennomføringen. Videre bidrar en standardisering av tilskuddet til en mer rettferdig og transparent fordeling av midler, da hver deltakermåned gir samme støttebeløp. Dette kan også bidra til å opprettholde tilliten til ordningen. Samtidig kan den faste satsen forenkle administrasjonsarbeidet både for kommunene og IMDi, ettersom den reduserer behovet for omfattende skjønsmessige vurderinger i søknadsprosessen.

En deltakermånedbasert-modell skaper incentiver til effektiv ressursbruk ved å tildele en fast sum per deltaker per måned, uavhengig av faktiske kostnader. Dette oppmuntrer kommunene til kostnadseffektive løsninger, som redusert administrasjon og mer effektiv drift av tiltak, samtidig som målet om deltakelse opprettholdes. Modellen styrker dermed fokuset på resultater og bidrar til at ressursene brukes der de gir størst verdi.

Samtidig må det vurderes om den faste satsen og insentivet til kostnadseffektivitet kan føre til utilsiktede konsekvenser, som en nedprioritering av kvalitet og individuell tilpasning. En av styrkene ved Jobbsjansen har vært høy måloppnåelse gjennom fleksible og tilpassede tiltak for deltakerne, men standardiseringen i den deltakermånedbaserte-modellen kan utfordre denne tilnærmingen. For å motvirke dette bør det legges vekt på å opprettholde kvalitetskriterier og fleksibilitet som sikrer at tiltakene møter deltakernes behov.

Til tross for fordelene, har modellen også noen utfordringer som må tas i betraktning.

Standardiseringen tar ikke høyde for eventuelle lokale variasjoner i kostnadsnivå, noe som kan føre til at enkelte kommuner får for lite eller for mye midler i forhold til sine faktiske kostnader. I tillegg avhenger modellen av kommunenes evne til å estimere antall deltakermåneder nøyaktig, noe som kan være krevende. Feilestimer kan føre til uforutsigbare konsekvenser, både for kommunens budsjett og for den samlede bruken av midlene i ordningen. Modellen gir også mindre rom for å premiere kvalitet og innovasjon i prosjektene enn dagens ordning, da tilskuddet i større grad er standardisert og

ikke avhengig av prosjektets utforming. Det må også vurderes om det kan bli noen utilsiktede konsekvenser av etterskuddsvis utbetaling.³¹

Sammenfattende kan den deltakermånedbaserte-modellen ses som en *inkrementell* endring som adresserer noen av svakhetene i dagens modell, særlig når det gjelder forutsigbarhet og administrasjonsbyrde. Samtidig må utfordringer knyttet til fleksibilitet, presisjon og insentiver for kvalitet håndteres slik at modellen best mulig kan oppfylle intensjonene bak Jobbsjansen på en god måte.

Når det gjelder måloppnåelse for tilskuddsordningen, viser piloteringen av per capita-modellen at måloppnåelsen ikke skiller seg systematisk fra den ordinære Jobbsjansen, gitt at individuelle og strukturelle forhold kontrolleres. Samtidig er det en viss usikkerhet knyttet til hvordan resultater og måloppnåelse vil utvikle seg ved en fullskala implementering av en deltakermånedbasert-modell. Ingen av de større prosjektene har pilotert per capita-finansiering. Utfallene vil i stor grad avhenge av hvordan modellen implementeres og tilpasses i praksis.

Samtidig må det vurderes om den faste satsen og insentivet til kostnadseffektivitet kan føre til utilsiktede konsekvenser, som en nedprioritering av kvalitet og individuell tilpasning. En av styrkene ved Jobbsjansen har vært høy måloppnåelse gjennom fleksible og tilpassede tiltak for deltakerne, men standardiseringen i den deltakermånedbaserte-modellen kan utfordre denne tilnærmingen. For å motvirke dette bør det legges vekt på å opprettholde kvalitetskriterier og fleksibilitet som sikrer at tiltakene møter deltakernes behov.

I kapittel 3 undersøkte vi mulige utfordringer med insentivstrukturen i modellen, der finansiering direkte knyttet til antall deltakere kan føre til en utilsiktet prioritering av kvantitet fremfor kvalitet i tiltakene. Vi fant at dette ikke så ut til å være tilfelle. Pilotprosjektene valgte liknende innretninger og arbeidet etter liknende metoder, som de ordinært finansierte prosjektene.

Konklusjon om deltakermånedbasert-modell

Den deltakermånedbaserte-modellen kan forstås som en inkrementell endring i forhold til dagens modell, der oppmerksomheten er på å øke forutsigbarheten og forenkle og standardisere finansieringsprosessen. Selv om den ikke innebærer en radikal omlegging, kan modellen bidra til økt effektivitet og gjøre det enklere for kommunene å delta i Jobbsjansen. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på modellens begrensninger, særlig knyttet til fleksibilitet og tilpasning til spesifikke behov i ulike kommuner. For å sikre at modellen oppfyller intensjonene, og ikke minst følge med på resultatene og måloppnåelse, kan det være hensiktsmessig å evaluere og justere den over tid basert på erfaringer fra implementeringen.

Behovsnøkkel-modellen: En mer omfattende endring

Behovsnøkkel-modellen representerer en grunnleggende endring i hvordan midler fordeles, ved å erstatte konkurransebasert tildeling med en behovsbasert tilnærming. Modellen baserer seg på en forhåndsdefinert behovsnøkkel, som sikrer kommunene et garantert minimumstilskudd dersom de

³¹ For å forebygge utilsiktede konsekvenser av etterskuddsvis utbetaling kan det innføres mekanismer som sikrer stabilitet for små prosjekter. Dette kan inkludere økt støtte til rekruttering, særlig i oppstartsfasen. Videre bør IMDi ha en tett dialog med prosjektene for å justere mål og krav i tråd med faktiske utfordringer, slik det også vises til i delkapitlene 3.2 og 3.3. Erfaringene fra pilotprosjektene tilsier at dette kan bidra til å opprettholde kvalitet og måloppnåelse uten at rekruttering går på bekostning av andre aktiviteter.

leverer en godkjent søknad. Dette gir økt forutsigbarhet og stabilitet, samtidig som det legger til rette for langsiktig planlegging. Søknadsprosessen forenkles, og administrative kostnader reduseres både for kommunene og for IMDi.

Under behovsnøkkel-modellen vil midler tildeles basert på en vurdering av kommunenes objektive behov, beregnet gjennom klare og transparente kriterier. I motsetning til en konkurransebasert modell, der kommuner konkurrerer om en begrenset tilskuddsramme, er behovsnøkkel-modellen utformet som et verktøy for å vurdere og allokere midler på en mer rettferdig og forutsigbar måte. Kommuner som oppfyller kriteriene i behovsnøkkel-modellen, vil være garantert minimumsfinansiering dersom de søker.

Fordelene ved modellen inkluderer en rettferdig og transparent fordeling av midler basert på objektive kriterier. Selv om den samlede tilskuddsrammen kan være begrenset, og den totale søknadssummen fra kommunene kan overstige rammen, fungerer ikke modellen som en konkurransearena. Behovsnøkkel-modellen sikrer i stedet en strukturert prioritering og gir kommunene tydelig forutsigbarhet om hvilke beløp de kan forvente å motta.

På den andre siden kan fraværet av konkurransebaserte elementer svekke insentivene til kvalitet og innovasjon i prosjektene. Dersom den begrensede tilskuddspotten må fordeles på flere prosjekter, kan stordriftsfordeler også gå tapt, noe som kan påvirke ressursbruken negativt.

Konklusjon om behovsnøkkel-modellen

Behovsnøkkel-modellen har potensial til å øke forutsigbarheten og rettferdigheten i tildelingen av midler. Samtidig er det nødvendig å vurdere risikoen for redusert kvalitet og innovasjon, samt begrenset fleksibilitet. For å sikre at modellen opprettholder gode resultater, kan det være aktuelt å supplere den med tiltak som stimulerer til kvalitetsutvikling og effektiv ressursbruk.

Anbefaling: Deltakermånedbasert-modell

Vi anbefaler å implementere den deltakermånedbaserte-modellen, da den kombinerer forutsigbarhet, åpenhet og kostnadseffektivitet på en måte som kan forbedre tilskuddsordningen.

En av modellens største styrker er åpenheten den gir om tilskudd per deltakermåned, som gjør budsjettering og planlegging enklere. Selv om kommunene ikke alltid vet nøyaktig antall godkjente deltakere, gir den faste satsen og tydelige kriterier en høyere grad av forutsigbarhet enn dagens modell. Videre åpner modellen for flerårige tilsagn, noe som styrker kommunenes mulighet til langsiktig planlegging.

Den deltakermånedbaserte-modellen er også kostnadseffektiv. Finansieringen baseres på en fast sats per deltakermåned, noe som bidrar til målrettet ressursbruk og reduserer risikoen for ineffektivitet. Selv om besparelsene i administrasjon ikke er betydelige, bidrar forenklingen til å frigjøre tid og ressurser for oppfølging av deltakere og utvikling av prosjekter.

Sammenlignet med behovsnøkkel-modellen innebærer denne modellen en mindre omfattende endring fra dagens praksis. Dette reduserer implementeringsrisikoen, da modellen bygger på elementer som allerede er testet gjennom pilotering av per capita-modellen. Den gir også rom for videre evaluering og justering basert på erfaringer fra fullskala implementering.

Selv om modellen har klare fordeler, har den også noen svakheter. Den standardiserte tilnærmingen kan utfordre kommuner med særskilte behov eller høyere kostnadsnivåer. Videre gir modellen mindre rom for å premiere innovasjon og kvalitet, da finansieringen primært er knyttet til deltakermåneder.

Oppsummering

Den deltakermåned-baserte modellen er en balansert og gjennomførbar løsning som kan styrke forutsigbarheten og effektiviteten i Jobbsjansen. Selv om den ikke adresserer alle utfordringer, gir den et godt grunnlag for videre utvikling av tilskuddsordningen. På lengre sikt kan erfaringene fra denne modellen gi verdifull innsikt for vurdering av andre modeller, som behovsnøkkelmodellen.

4.5 Hvilke forutsetninger bør være til stede for en vellykket gjennomføring av en deltakermåned-basert modell?

For å få til en vellykket implementering av en deltakermånedbasert-modell må det legges til rette for forutsigbarhet, god kommunikasjon, tilpasning av regelverk og tydelig veiledning.

Forutsigbarhet er viktig for at kommunene skal kunne planlegge og gjennomføre tiltak på en effektiv måte. IMDi må sikre at kriterier, tildelingsprinsipper og rapporteringskrav kommuniseres tydelig og transparent. Dette inkluderer informasjon om hvordan flerårige prosjekter håndteres, og at endringer i regelverk varsles i god tid. Slik kan kommunene forberede seg og tilpasse sine prosjekter.

Klare regler for tilskuddsberegning, flerårige tildelinger og rapporteringskrav er nødvendige for å implementere den deltakermånedbaserte-modellen på en hensiktsmessig måte. Det må sikres at rundskrivet oppdateres til å reflektere disse endringene, inkludert tydelige definisjoner av satser per deltakermåned og kriterier for tildeling. For øvrig kan slike oppdateringer også bidra til å styrke forvaltningen av tilskuddsordningen generelt, uavhengig av hvilken modell som benyttes.

IMDi bør tilrettelegge for en mer effektiv forvaltning ved å gjenbruke informasjon fra tidligere søknader og rapporteringer, samt data fra andre tilskuddsordninger. Dette vil redusere den administrative byrden både for kommunene og IMDi, og kan bidra til en smidigere og mer sømløs prosess. På sikt bør man også vurdere å ta i bruk mer automatiserte systemer for tilskuddsberegning, som kan bidra til raskere og mer nøyaktige prosesser.

IMDi bør utvikle en tydelig kommunikasjonsstrategi som forklarer hensikten med den nye modellen og hvordan den gir økt forutsigbarhet og redusert administrasjonsbyrde for kommunene. Reduksjon av uforutsigbarhet og administrativ byrde bør imidlertid være en overordnet prioritet og kan gjennomføres uavhengig av hvilken modell som velges. Veiledning og støtte må være lett tilgjengelig, gjennom workshops, webinarer og skriftlig materiell som forklarer hvordan deltakermåneder beregnes og rapporteres. Erfaringer fra pilotprosjekter bør inkluderes for å sikre at veiledningen er relevant og praktisk.

For å sikre at modellen oppleves som rettferdig og tilpasset lokale behov, bør IMDi legge til rette for dialog med kommunene. Høringsrunder og workshops kan gi kommunene mulighet til å komme med innspill og identifisere mulige utfordringer. I tillegg kan nettverk og samarbeidsfora bidra til å styrke kunnskapsdelingen mellom kommunene, noe som igjen kan forbedre ressursutnyttelsen.

Det kan også være hensiktsmessig å etablere en mentorordning der erfarne kommuner deler sin kunnskap og praksis med kommuner som er nye i ordningen. Dette kan bidra til en raskere og mer smidig implementering og god gjennomføring, samtidig som det reduserer risikoen for feil og ineffektiv ressursbruk. Mentorordninger kan organiseres av prosjektene selv eller i regi av IMDi.

Kommunene bør utvikle strategier for å bruke tilgjengelige ressurser effektivt. Dette inkluderer oversikt over mulige kandidater til deltakelse og tiltak for å minimere ubenyttede plasser. Erfaringene viser at individuell tilpasning og tett oppfølging av deltakerne er nøkkelen til suksess.

IMDi bør gjennomføre en følgeevaluering for å vurdere om modellen oppfyller målene om forutsigbarhet, effektivitet og måloppnåelse. Evalueringen vil kunne gi grunnlag for eventuelle justeringer som kan styrke ordningen ytterligere.

4.6 Konkrete endringer som kreves i regelverket for å innføre deltakermånedmodellen

Gjennomføringen av en deltakermånedbasert-modell innebærer justeringer i regelverket for tilskuddsordningen. Her ser vi på endringer i rundskrivet for å tilpasse dagens ordning til de nye kravene, med lærdom fra eksisterende modeller som utgangspunkt.

Rundskrivet for dagens per capita-modell gir flere nyttige inspirasjonspunkter som kan anvendes ved implementeringen av en deltakermånedbasert-modell. En tydelig definisjon av tilskuddssatser, er et av de mest relevante elementene å ta med videre. Den nye modellen kan gi en klar og enkel presentasjon av satsene i rundskrivet for deltakermånedmodellen, og dermed bidra til økt transparens og forståelse.

I tillegg gir rundskrivet en detaljert beskrivelse av utbetalingsprosessen, som inkluderer alt fra registrering av deltakere til søknad om tilskudd, rapportering og godkjenning. Dette kan tjene som en mal for tilsvarende prosesser i den deltakermånedbaserte-modellen, med tilpasninger som reflekterer modellens spesifikke krav. Håndteringen av flerårige prosjekter, som også beskrives i per capita-rundskrivet, er et annet relevant punkt. Informasjon om hvordan tilsagn om midler gis og hvilke rapporteringskrav som stilles, bør tilpasses og integreres for å gi kommunene tydelige rammer og økt forutsigbarhet.

Standardisering av kriterier og administrasjon

Rundskrivet bør oppdateres til å inkludere tydelige kriterier for tildeling av midler, med fastsatte satser per deltakermåned. Dette vil bidra til å redusere skjønnsmessige vurderinger og gi økt forutsigbarhet for kommunene. Samtidig bør rapporteringskravene forenkles og harmoniseres med modellens prinsipper, med oppmerksomhet på deltakermåneder som en sentral måleenhet. Tildelingsmodellen bør tilpasses slik at utbetalinger skjer etterskuddsvis, basert på rapportert aktivitet. Dette gir samsvar mellom faktisk aktivitet og tilskudd og bidrar til en mer effektiv ressursbruk. Endringene skal bidra til en enklere og mer transparent administrasjon både for IMDi og kommunene.

Tekstboksen nedenfor viser eksempler på konkretiserte tildelingskriterier. Det er viktig å presisere at disse eksemplene er ment som illustrasjoner. En tydelighet i hvilke kriterier som faktisk brukes styrker

transparensen og tilliten til ordningen, samtidig som den gjør det lettere for kommunene å forstå utformingen og forvaltningen av ordningen.

For å ta dette videre, kan man også vurdere å innføre mer automatiserte systemer for beregning av tilskudd. Dette kan redusere administrativ byrde for IMDi ytterligere og sikre raskere og mer nøyaktige prosesser.

Tilpasning av søknads- og flerårige tildelingsprosesser

Den deltakermånedbaserte modellen forutsetter en forenklet søknadsprosess der kommunene oppgir forventet antall deltakermåneder fremfor et totalbeløp. Dette krever utvikling av nye søknadsskjemaer som reflekterer oppmerksomheten på deltakermåneder. Videre må ordningen legge til rette for flerårige prosjekter, med retningslinjer for hvordan deltakermåneder eventuelt kan justeres årlig basert på rapporterte resultater. Kommunene bør også få indikasjoner på forventede tilskuddsrammer for påfølgende år allerede i det første prosjektåret, selv om disse vil være avhengige av Stortingets budsjettvedtak.

For å videreutvikle dette kan det være hensiktsmessig å kommunisere tydelig hva som vil være konsekvensene dersom det blir vesentlige kutt i rammene for ordningen i påfølgende år. Dette kan inkludere klare retningslinjer for hvilke regler og strategier som vil bli fulgt. Vil man for eksempel redusere tilskudd med en «ostehøvel-metode» der kutt fordeles prosentvis likt over alle prosjekter? Eller vil man prioritere å redusere mer på noen prosjekter enn andre? Tydelig kommunikasjon av slike strategier vil bidra til å redusere usikkerhet og skape tillit til ordningen.

Nedenfor er eksempler på konkretiserte tildelingskriterier som er utformet for å gi større forutsigbarhet ved tildeling av tilskudd, samtidig som de sikrer konkurranse om prosjektmidlene. Kriteriene tar hensyn til lokale behov og skal gi mulighet for differensiere basert på blant annet kommunenes tidligere resultater.

1. Antall kvinner i målgruppen i kommunen/bydelen: Tildelingen kan delvis baseres på det faktiske antallet hjemmeværende innvandrerkvinner i målgruppen (18-55 år) i kommunen eller bydelen. Større antall kvinner i målgruppen vil gi en høyere poengverdi og dermed større sjanse for tilskudd, noe som sikrer at kommuner med høyere behov prioriteres i vurderingen.
2. Tidligere måloppnåelse: Kommuner som tidligere har oppnådd gode resultater, for eksempel ved at minst 70 prosent av deltakerne har gått over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program, kan prioriteres. Dette kan gi en poengbonus i vurderingen, og sikrer at kommuner med dokumenterte gode resultater får en fordel.
3. Samarbeid med lokale aktører: Kommuner som har etablert forpliktende samarbeid med lokale arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner, kan tildeles poeng basert på antall inngåtte avtaler og kvaliteten på disse samarbeidene.
4. Egenfinansiering: Kommuner som bidrar med mer enn minimumskravet på 20 prosent egenfinansiering vil kunne få en høyere poengsum. Dette kan stimulere til økt lokal investering i prosjektene. For hver prosentandel over 20 prosent kan kommunen tildeles ekstra poeng, som reflekterer kommunens engasjement og vilje til å bidra til prosjektets suksess
5. Kommunens gjennomføringsevne: Dette kriteriet vurderes ut fra flere faktorer, inkludert historiske resultater fra lignende prosjekter, prosjektets organisering og tiltak for å håndtere risiko. Kommuner med dokumenterte resultater og gode planleggingsprosesser kan gis høyere poeng for gjennomføringsevne.
6. Overføringsverdi: Prosjekter med høy overføringsverdi, det vil si potensialet for at erfaringer kan deles og anvendes i andre kommuner eller prosjekter, vil kunne prioriteres. Dette kan vurderes basert på dokumentert spredning av kunnskap og metoder, innovasjon og nye tilnærminger, i tillegg til planer for deling av erfaringer. For eksempel kan kommuner som aktivt deler sine erfaringer gjennom rapporter, workshops eller nettverk tildeles ekstra poeng.

Hvorfor mer konkretiserte tildelingskriterier gir større forutsigbarhet

Mer konkretiserte og kvantifiserbare tildelingskriterier gir kommuner og andre tilskuddssøkere bedre forutsigbarhet i tildelingsprosessen. Dette er fordi kriteriene er tydeligere definert, knyttet til konkrete faktorer som antall deltakere, tidligere resultater og lokal innsats, noe som gjør det lettere for søkerne å forstå hva de blir målt på. I dagens rundskriv kan kriteriene oppleves som mer skjønsmessige og generelle, noe som kan føre til usikkerhet rundt hvordan midlene fordeles. Ved å spesifisere kriterier basert på konkrete og målbare faktorer, får kommunene større innsikt i hva som kreves for å lykkes i konkurransen om tilskuddene.

Skjønsmessig vurdering

Selv om kriteriene er konkretiserte og kvantifiserbare, kan det fortsatt ligge et visst skjønn i bruken av dem. For eksempel kan en kommunes resultater vurderes opp mot lokale forhold og utfordringer som kan påvirke måloppnåelsen, eller hvorvidt en kommunes samarbeid med lokale aktører kan gi verdifulle lærdommer for lignende prosjekter i andre deler av landet.

Inkludering av nye prosjekter i en flerårig finansieringsmodell

En viktig utfordring er å sikre at nye kommuner får mulighet til å delta, selv når eksisterende prosjekter binder opp store deler av tilskuddspotten over flere år. For å balansere behovet for forutsigbarhet for pågående prosjekter med fleksibiliteten til å inkludere nye initiativ, kan det være nødvendig å innføre tiltak som åpner for dynamisk tilpasning av midlene. Nedenfor drøftes tre mulige tilnærminger.

En mulig løsning er å avsette en del av tilskuddspotten spesifikt til nye prosjekter i år 2 og 3. Dette innebærer at en definert andel av midlene i årene 2 og 3 «holdes tilbake» for å sikre rom for kommuner som ønsker å starte nye prosjekter. En slik tilnærming gir fleksibilitet til å møte nye behov og prioriteringer som kan oppstå underveis. Samtidig vil dette redusere de totale midlene tilgjengelig for flerårige prosjekter, noe som kan føre til at pågående prosjekter må justere sine aktiviteter.

Et annet alternativ er å innføre en dynamisk tildelingsmekanisme, der IMDi justerer det årlige tildelingsbeløpet basert på kommunenes faktiske behov og kapasitet. Dersom noen prosjekter underpresterer eller har mindre behov enn opprinnelig estimert, kan de overskytende midlene omfordes til nye prosjekter. Dette sikrer en mer effektiv utnyttelse av midlene og gir rom for inkludering av nye kommuner, samtidig som støtten til vellykkede eksisterende prosjekter opprettholdes. Imidlertid kan en slik mekanisme skape usikkerhet for pågående prosjekter, da deres fremtidige finansiering vil være avhengig av årlige justeringer.

En tredje tilnærming er å strukturere flerårige prosjekter med innebygde evalueringspunkter. Prosjekter kan tildeles midler for en periode på to til tre år, men med årlige vurderinger der IMDi beslutter om støtten skal videreføres, reduseres, eller avsluttes. Dette gir rom for at midler frigjøres til nye prosjekter dersom enkelte initiativ avsluttes eller nedskaleres. En slik modell balanserer forutsigbarhet for eksisterende prosjekter med fleksibilitet for å inkludere nye. På den annen side vil dette øke den administrative byrden for IMDi, som må gjennomføre regelmessige evalueringer.

Anbefaling

For å ivareta både forutsigbarhet og fleksibilitet anbefales en kombinasjon av de foreslåtte løsningene. Ved å avsette midler for nye prosjekter i år 2 og 3 og samtidig implementere evaluering og justering av flerårige prosjekter, kan man oppnå en balanse mellom stabilitet og dynamikk. En slik tilnærming vil bidra til at Jobbsjansen forblir åpen for nye kommuner og initiativ, selv innenfor rammene av en flerårig finansieringsmodell. Dette sikrer at ordningen forblir relevant og tilpasningsdyktig over tid.

Eksempel: Inkludering av nye kommuner i den deltakermånedbaserte-modellen

For å sikre inkludering av nye kommuner i Jobbsjansen, kan en del av midlene reserveres til nye prosjekter i årene 2 og 3:

- **Tilsagn og budsjettfordeling:** IMDi gir flerårige tilsagn som utgjør maksimalt 80 % av det totale antatte budsjettet for årene 2 og 3. De resterende 20 % reserveres som en pott for nye prosjekter.
- **Søknadsprosess for nye midler:** Kommuner som ikke deltar i Jobbsjansen kan søke om midler fra denne potten. Eksisterende kommuner kan også søke dersom de ønsker å utvide sine prosjekter.
- **Tildeling basert på prioriteringer:** IMDi vurderer søknader og tildeler midler basert på etablerte kriterier, med prioritet for nye kommuner og prosjekter.
- **Effekt:** Denne løsningen gir nye kommuner en reell mulighet til å bli inkludert i Jobbsjansen, samtidig som eksisterende prosjekter opprettholder forutsigbarhet.

Merknader:

- Potten kan justeres basert på erfaringer og behov i løpet av programperioden.
- Det er viktig at IMDi kommuniserer tydelig om denne ordningen og søknadsprosessen.

Fordeling av ekstratildelinger i deltakermånedbasert-modell

Det har tidligere forekommet ekstrabevilgninger til Jobbsjansen i forbindelse med reviderte nasjonalbudsjett. Ved fordeling av slike midler i en deltakermånedbasert-modell kan det være hensiktsmessig å vektlegge kommunenes/bydelenes evne til å oppnå gode resultater og deres kapasitet til å ta imot ekstra midler på en effektiv måte. Dette kan baseres på følgende kriterier:

- **Evne til oppskalering:** Kommuner/bydeler som har kapasitet til raskt å øke antall deltakere i programmet bør prioriteres. Dette kan inkludere faktorer som eksisterende infrastruktur og tilgjengelige ressurser til å støtte opp om en større deltakergruppe.
- **Tidligere resultater:** Kommuner/bydeler som har vist gode resultater tidligere, målt for eksempel ved andel deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning, kan få prioritet. Dette signaliserer at midlene sannsynligvis vil gi effekt.
- **Potensielle deltakere:** Kommuner/bydeler med et stort eller tilstrekkelig antall potensielle deltakere i målgruppen, og som har gode forutsetninger for å lykkes i programmet, kan prioriteres for å sikre at midlene brukes der de kan ha størst effekt.

Dersom ekstratildelinger gis som en midlertidig økning i midler, bør det kommuniseres tydelig at dette ikke nødvendigvis innebærer en permanent økning. På denne måten kan IMDi gi realistiske forventninger til kommunene og redusere risikoen for at de gjør langsiktige investeringer basert på midlertidige ressurser.

Denne tilnærmingen sikrer at ekstratildelinger kan bidra til rask effekt og at midlene tildeles der de kan gi størst nytte for deltakerne og samfunnet.

4.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på to alternative modeller for finansiering av Jobbsjansen: en deltakermånedbasert-modell og en modell basert på behovsnøkler. Begge modellene er vurdert opp mot dagens ordinære finansieringsmodell, som fungerer som et nullalternativ. Formålet har vært å identifisere løsninger som kan forbedre forutsigbarhet, redusere administrativ byrde og samtidig opprettholde eller forbedre måloppnåelsen.

Den deltakermånedbaserte-modellen bygger videre på erfaringer fra den piloterte per capita-modellen og gir kommunene forutsigbarhet gjennom faste satser per deltakermåned. Modellen legger til rette for flerårige tilsagn, forenkler administrasjonen og gir insentiver til kostnadseffektiv drift. Samtidig kan standardiseringen utfordre kommuner med høyere kostnadsnivåer eller særegne behov, og det er usikkerhet rundt hvordan modellen påvirker innovasjon og kvalitet.

Behovsnøkkel-modellen gir høy forutsigbarhet ved å fordele midler basert på objektive kriterier som lokale behov og målgruppe, og garanterer kommunene et minimumsbeløp. Modellen muliggjør langsiktig planlegging og gir en rettfærdig fordeling av midler, men den kan svekke insentivene til innovasjon og tilpasning til lokale forhold.

Analysen viser at begge de alternative modellene adresserer svakhetene i dagens modell og tilbyr klare forbedringer, spesielt når det gjelder forutsigbarhet og reduksjon av administrasjonskostnader. Den deltakermånedbaserte-modellen utmerker seg ved å balansere forutsigbarhet med fleksibilitet og effektivitet, mens behovsnøkkel-modellen gir størst forutsigbarhet, men mindre rom for lokale tilpasninger.

Det er viktig å understreke at i en tilskuddsordning som fortsatt vil innebære elementer av skjønn og konkurranse, og som er avhengig av årlige bevilgninger fra Stortinget som kan variere over tid, vil det ikke være mulig å eliminere all usikkerhet. Derfor bør det legges vekt på å redusere unødvendig usikkerhet gjennom større åpenhet i beregninger, tydelige kriterier og enhetlig saksbehandling.

Vi anbefaler den deltakermånedbaserte-modellen som et balansert og gjennomførbart alternativ som kan styrke Jobbsjansens tilskuddsordning. For å sikre flerårig forutsigbarhet må imidlertid rammevilkårene for tildeling justeres og tydeliggjøres av IMDi. Modellen kombinerer forutsigbarhet og administrativ effektivitet på en måte som støtter kommunenes evne til å oppnå målsettingene for ordningen. Samtidig er det viktig å evaluere modellen løpende for å sikre at den også fremmer kvalitet og måloppnåelse over tid. Erfaringene fra implementeringen kan gi verdifulle innsikter som kan bidra til ytterligere forbedringer, både for denne modellen og for fremtidige løsninger.

Litteratur

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). Jobbsjansen ga 8 av 10 innvandrerkvinner arbeid. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/jobbsjansen-ga-8-av-10-innvandrerkvinner-arbeid/id3046350/>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2022). Rundskriv til arbeidsmarkedsloven § 13 – Ytelser til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak mv. – Rundskriv om tiltakspenger. Hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-13-02>
- Baklien. (2004). *Følgforskning*. Sosiologi i dag 34 (4): 49-66.
- Departementene. (2021). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021-2024*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b6ae799c27fb4455a1e5c6d8d06f6c7d/hverdagsintegrering.pdf>
- Finansdepartementet. (2003). Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022. Hentet fra: [reglement for økonomistyring i staten.pdf](#)
- Hageberg, E., Svanæs, S., Kristoffersen, E., & Skyberg, H. (2023). Kompetanse for fremtiden. Utredning av behovet for et nytt arbeidsrettet kvalifiseringstilbud for innvandrere med lave norskerferdigheter og lite formell kompetanse (Rapport 4:2023). ideas2evidence. Hentet fra: <https://ideas2evidence.com/nb/publications/kompetanse-fremtiden-utredning-av-behovet-et-nytt-arbeidsrettet-kvalifiseringstilbud>
- Høgestøl, A. og Skutlaberg, L.S. (2017). *Jobbsjansen 2016: Analyse av individ- og prosjektrapportering*. (ideas2evidence-rapport 01:2017) Hentet fra <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/jobbsjansen-2016/>
- Høgestøl, A., Skutlaberg, L. S. og Bråstein, M. R. (2019). *Jobbsjansen 2017 og 2018. Analyse av individrapporteringer*. (ideas2evidence-rapport 05:2019). Hentet fra: <http://imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/jobbsjansen-2017-og-2018---analyse-av-individrapporteringer/>
- Høgestøl, A. og Skutlaberg, L. S. (2020). *Individrapportering Jobbsjansen 2020. Jobbsjansen A og B, område 1*. (ideas2evidence-rapport 12:2020). Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/4227003ce4fd42a59e4ce926f334019c/rapport-analyse-av-individrapportering-i-jobbsjansen-2020.pdf>
- Høgestøl, A., Lurfaldet, H. og Kristoffersen, E. M. (2021). *Individrapportering Jobbsjansen 2020*. (ideas2evidence-rapport 11:2021).
- Høgestøl, A., Hageberg, E., Kristoffersen, E. M., & Skjervheim, Ø. (2022). Resultatforskjeller mellom Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet (ideas2evidence-rapport 13:2022). ideas2evidence. Hentet fra: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Resultatforskjeller%20mellom%20Jobbsjansen%20og%20introduksjonsprogrammet.pdf>

- Høgestøl, A. og Kristoffersen, E. (2022). Individrapportering Jobbsjansen 2021. ideas2evidence-rapport 11:2022. Tilgjengelig på <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Individrapportering%202021%20Jobbsjansen.pdf>
- IMDi. (2020). Alternativ til Jobbsjansen. Notat. Sak fra IMDi til Kunnskapsdepartementet, datert 02.10.2020.
- IMDi (2021a). *Tilskudd til Jobbsjansen*. Rundskriv 08/2021.
- IMDi (2021b). *Tilleggsrundskriv - Tilskudd til Jobbsjansen 2020 – Utlysning av ekstramidler*. Rundskriv 13/2021.
- IMDi (2022). *Tilskudd til Jobbsjansen*. Rundskriv 09/2022.
- IMDi. (2023a). Rundskriv nr 08/2023. Tilskudd til Jobbsjansen. Tilgjengelig på <https://www.imdi.no/contentassets/e0cf186807384402a4b7d5cb4fb1e878/rundskriv-08-2023-jobbsjansen-ordinar-ordning-godkjent-versjon.pdf> (Lastet ned 11.sept. 2023)
- IMDi. (2023b). Rundskriv 15-2023. Tilskudd til pilotering av per capita-basert Jobbsjansen 2023. Tilgjengelig på <https://www.imdi.no/contentassets/f35e9bf6f5844dbfbb050ae94c8c0939/rundskriv-15-2023---per-capita-jobbsjansen-2023.pdf> (Lastet ned 11.sept. 2023)
- IMDi. (2024). Rundskriv 09/2024: Tilskudd til Jobbsjansen. Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/e0cf186807384402a4b7d5cb4fb1e878/rundskriv-jobbsjansen-2024-ordinar-ordning---23-15054-4.pdf>
- IMDi (Udatert). *Oppdrag 2021-10 Jobbsjansen del 2. Forslag til pilotering av en per capita -basert ordning*. Utredning.
- Kavli, H. C. & Lillevik, R. (2020). «Vi har nå holdt hjulene i gang» Kommunenes integreringsarbeid unger koronautbruddet. *Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo)* 2020(16).
- Kraakenes, Kari. (2024). Jobbsjansen: Tre av fire i arbeid eller utdanning ett år etter programslutt. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/artikler/jobbsjansen-tre-av-fire-i-arbeid-eller-utdanning-ett-ar-etter-programslutt>
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L. S., & Høgestøl, A. (2019). Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevalueringen av Jobbsjansen 2017-2019 (ideas2evidence-rapport 09:2019). <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rom%20for%20kvalitet.%20Sluttrapport%20i%20f%C3%B8lgeevalueringen%20av%20Jobbsjansen%202017-2019.pdf>
- Olsen, Mikkelsen og Lindøe (2002). Fallgruver i følgeforskning. Tidsskrift for samfunnsforskning, s. 191-217.
- Sikt og SSB (2024). microdata.no. Hentet desember 2024.

Skutlaberg, L. S., og E. Kristoffersen. (2023). *Hovedfunn fra oppstartsfasen. Følgeevaluering av pilotering av per capita finansiert Jobbsjansen*. Hentet fra:
<https://ideas2evidence.com/nb/publications/hovedfunn-fra-oppstartsfasen-folgeevaluering-av-pilotering-av-capita-finansiert>

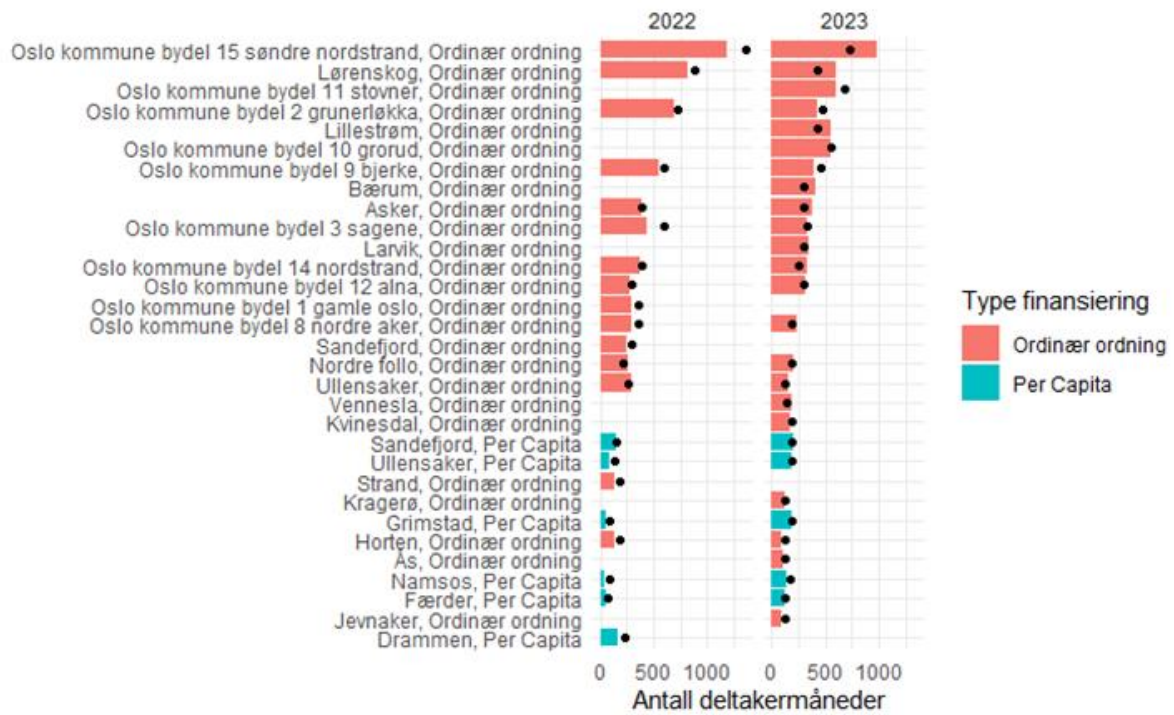
SSØ. (2007). Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Hentet fra:
<https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

Vedlegg

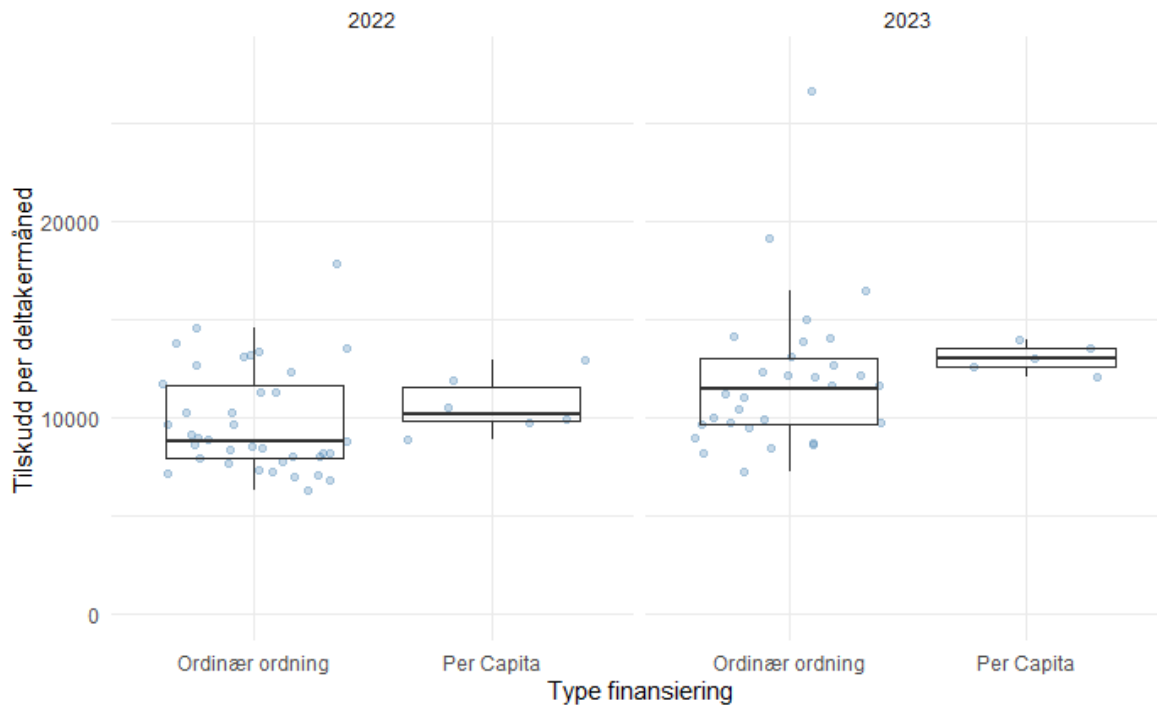
Tabell 1 Egenskaper ved deltakere i ordinært finansierte og per capita-finansierte Jobbsjansen-prosjekter. Deltakere med oppstart i 2022 og 2023. Både avslutta og fortsatt deltagende deltakere. Kilde: Uttrekk fra Jobbsjanseregisteret.

| | Per capita | Ordinær |
|---|------------|---------|
| Antall deltakere m. oppstart i 2022 og 2023 | 134 | 855 |
| Antall deltakere totalt | 135 | 1929 |
| Alder ved oppstart av program (snitt) | 37 år | 36 år |
| Omsorgsansvar for barn under 18 år | 74 % | 72 % |
| Landbakgrunn: Sørøst-Asia | 14 % | 11 % |
| Har utdanning fra Norge | 21 % | 21 % |
| Har mottatt situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra NAV i forkant av eller i løpet av program | 72 % | 60 % |
| Mottok sosialhjelp før oppstart | 25 % | 12 % |
| Høyeste fullførte utdanning | | |
| Grunnskole eller ingen utdanning | 46 % | 43 % |
| Videregående | 16 % | 15 % |
| Universitet og høgskoleutdanning | 38 % | 43 % |
| Norsprøveresultater | | |
| Uten registrert norskprøveinformasjon | 47 % | 51 % |
| A1 og A2 | 31 % | 22 % |
| B1 og B2 | 22 % | 27 % |

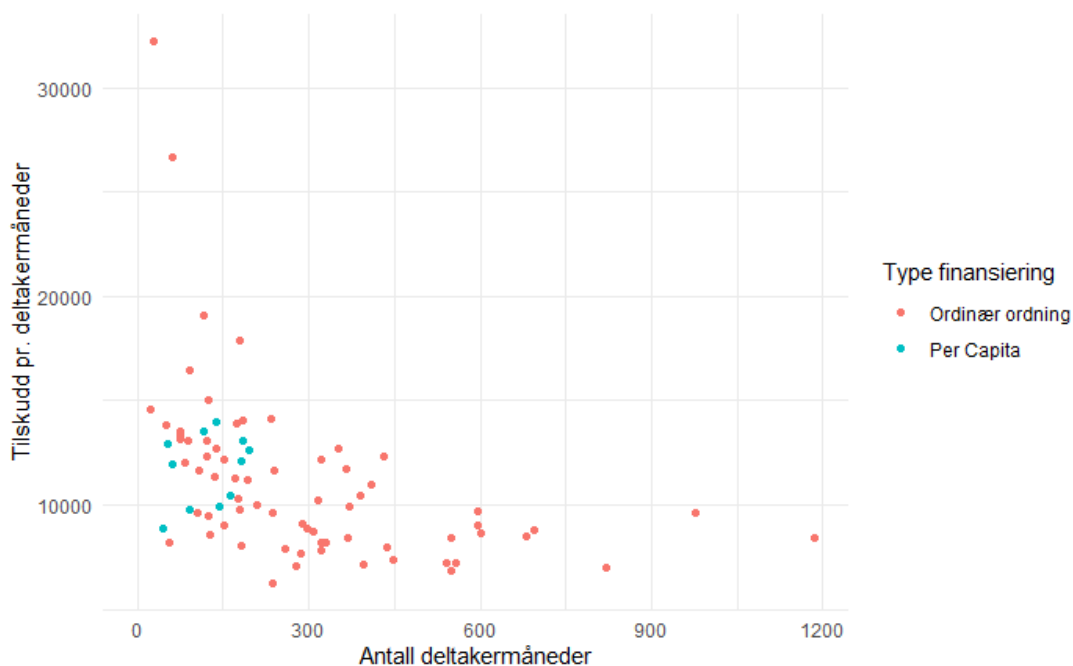
Figur 1 Plassutnyttelse. Antall gjennomførte deltakermåneder per prosjekt og år, etter type finansiering. Svarte punkter markerer målet for antall deltakermåneder. Kilde: Jobbsjanseregisteret og IMDIs tilsagnsbrev.



Figur 2 Utbetalt tilskudd per gjennomførte deltakermåned i ordinær ordning og per capita i 2022 og 2023, per prosjekt. Tilskudd i 2022 til per capita er fratrukket oppstartstilskuddet. Boksene angir 25 %, 50 % og 75%-persentiler, dvs. de 50 % vanligste verdiene i fordelinga. Kilde: Jobbsjanseregisteret og opplysninger fra IMDi om utbetalte tilskudd i 2022 og 2023.



Figur 3 Tilskudd per deltakermåned per prosjekt, i 2022 og 2023, etter ordinær og per capita-ordning (farger), og etter antall deltakermåneder i prosjektet (X-akse). Tilskudd i 2022 til per capita er fratrukket oppstartstilskuddet. (Kilde: Jobbsjanseregisteret og opplysninger fra IMDi om utbetalte tilskudd i 2022 og 2023)



Tabell 2 Egenskaper ved avslutta deltakere i ordinært finansierte og per capita-finansierte Jobbsjansen-prosjekter. Deltakere med oppstart i 2022 og 2023. N = 441. Kilde: Uttrekk fra Jobbsjanseregisteret.

| | Per capita-prosjekter (inkl. Drammen) | Per capita-prosjekter (ekskl. Drammen) | Ordinære prosjekter |
|---|---------------------------------------|--|---------------------|
| Antall deltakere m. oppstart i 2022 og 2023 | 134 | 109 | 855 |
| Antall deltakere totalt | 135 | 110 | 1929 |
| Antall avslutta deltakere | 74 | 49 | 367 |
| Andel med måloppnåelse | 56 % | 69 % | 69 % |
| Alder ved oppstart av program (snitt) | 38 år | 38 år | 36 år |
| Antall dager i program (snitt) ³² | 254 dager | 290 dager | 293 dager |
| 10 % eller mer fravær | 33 % | 10 % | 19 % |
| Arbeidspraksis som del av program | 68 % | 80 % | 66 % |
| Omsorgsansvar for barn under 18 år | 81 % | 78 % | 68 % |
| Landbakgrunn: Sørøst-Asia ³³ | 18 % | 22 % | 10 % |
| Har utdanning fra Norge | 21 % | 22 % | 22 % |
| Har mottatt situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra NAV i forkant av eller i løpet av program | 82 % | 76 % | 57 % |
| Mottok sosialhjelp før oppstart | 31 % | 22 % | 13 % |
| Andel deltakere som deltok i prosjektets oppstartsår | 58 % | 37 % | 1 % |
| Høyeste fullførte utdanning | | | |
| Grunnskole eller ingen utdanning | 48 % | 44 % | 39 % |
| Videregående | 9 % | 10 % | 14 |
| Universitet og høyskoleutdanning | 42 % | 45 % | 47 % |
| Norsprøveresultater | | | |
| Uten registrert norskprøveinformasjon | 49 % | 45 % | 43 % |
| A1 og A2 | 29 % | 27 % | 23 % |
| B1 og B2 | 22 % | 28 % | 34 % |
| Prosjektegenskaper | | | |
| Prosjektet varte i alle tre år 2022-2024 | 67 % | 100 % | 86 % |
| Gj. Snitt kostnad per deltakermåned | 15 775 | 14 934 | 15 070 |
| Gj. Snitt antall deltakermåneder | 239 | 278 | 751 |

³² Dette er antall dager de avslutta deltakerne har deltatt i Jobbsjansen, i gjennomsnitt. Merk at dette ikke er det samme som gjennomsnittlig eller median-varigheten på programmet totalt sett: det hensyntar ikke varigheten på programmet til deltakerne som ikke var avslutta per 17. april 2024, som typisk er deltakerne med lengre program.

³³ Her skjuler vi andelen fra Nord-Afrika + 1 celle til av personvern hensyn.

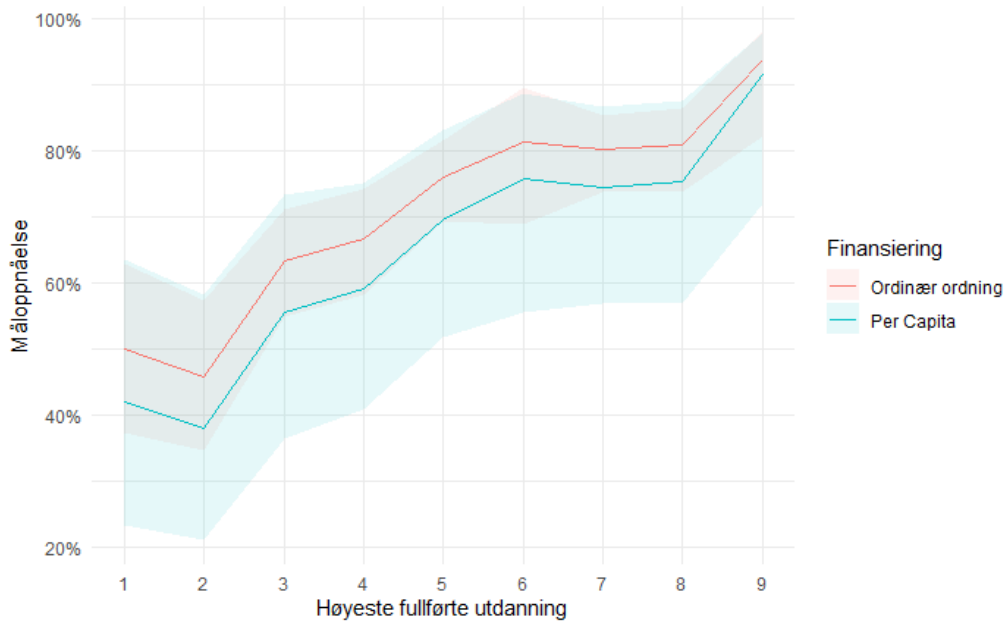
Tabell 3 Regresjonsresultater fra logistisk regresjon. Avhengig variabel er måloppnåelse. Fire modeller. Alle estimater er oppgitt som oddsratioer.³⁴

| | M0: Basismodell | M1: Individuelle egenskaper | M2: Individuelle egenskaper og prosjektegens. | M2 uten Drammen |
|---|--------------------|-----------------------------------|---|--------------------|
| Per Capita-finansiert prosjekt | 0.58* | 0.63 | 0.72 | 0.66 |
| Høyeste norskprøveresultat: A2 | | 2.00 | 1.94 | 2.17 |
| Høyeste norskprøveresultat: B1 | | 2.47 | 2.57 | 2.52 |
| Høyeste norskprøveresultat: B2 | | 2.31 | 2.82 | 3.49 |
| Høyeste norskprøveresultat: ikke prøveinformasjon | | 2.27 | 2.18 | 2.06 |
| 10 % eller mer fravær | | 0.35** | 0.39** | 0.31** |
| Ukjent fravær | | 0.37 | 0.35 | 0.30 |
| Arbeidspraksis som del av program | | 1.69* | 1.46 | 1.59 |
| Har omsorgsansvar for barn under 18 | | 1.40 | 1.65 | 1.76* |
| Ukjent omsorgsansvar for barn under 18 | | 7.66 | 8.31 | 8.53 |
| Landbakgrunn: Nord-Afrika | | 1.00 | 0.90 | 0.93 |
| Landbakgrunn: Sørøst-Asia | | 2.22 | 2.42* | 2.52* |
| Landbakgrunn: Ukjent | | 0.61 | 0.87 | 0.97 |
| Høyeste fullførte utdanning | | 1.16** | 1.19** | 1.21** |
| Har utdanning fra Norge | | 1.65 | 1.36 | 1.44 |
| Har mottatt situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra NAV | | 1.09 | 1.43 | 1.46 |
| Ukjent om har mottatt situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats fra NAV | | 0.84 | 0.83 | 0.84 |
| Alder ved oppstart | | 1.02 | 1.02 | 1.02 |
| Total lengde på program | | 1.00* | 1.00* | 1.00* |
| Inntektskilde før oppstart: sosialhjelp | | 0.87 | 1.05 | 0.85 |
| Prosjektet var med i to år | | | 0.17** | 0.15** |
| Prosjektet var med i ett år | | | 0.22** | 0.13** |
| Deltok i prosjektets oppstartsår | | | 1.33 | 1.10 |
| Prosjektets kostnad per deltakermåned | | | 1.00** | 1.00** |
| Prosjektets totale antall deltakermåneder | | | 1.00 | 1.00 |
| Konstantledd | 2.25** | 0.10 | 0.01** | 0.01** |
| Observasjoner (N) | 441 | 439 | 439 | 415 |
| Nagelkerkes R ² | 0,014 | 0,211 | 0,286 | 0,3 |
| Log Likelihood | -277.21 | -241.49 | -226.75 | -205.98 |

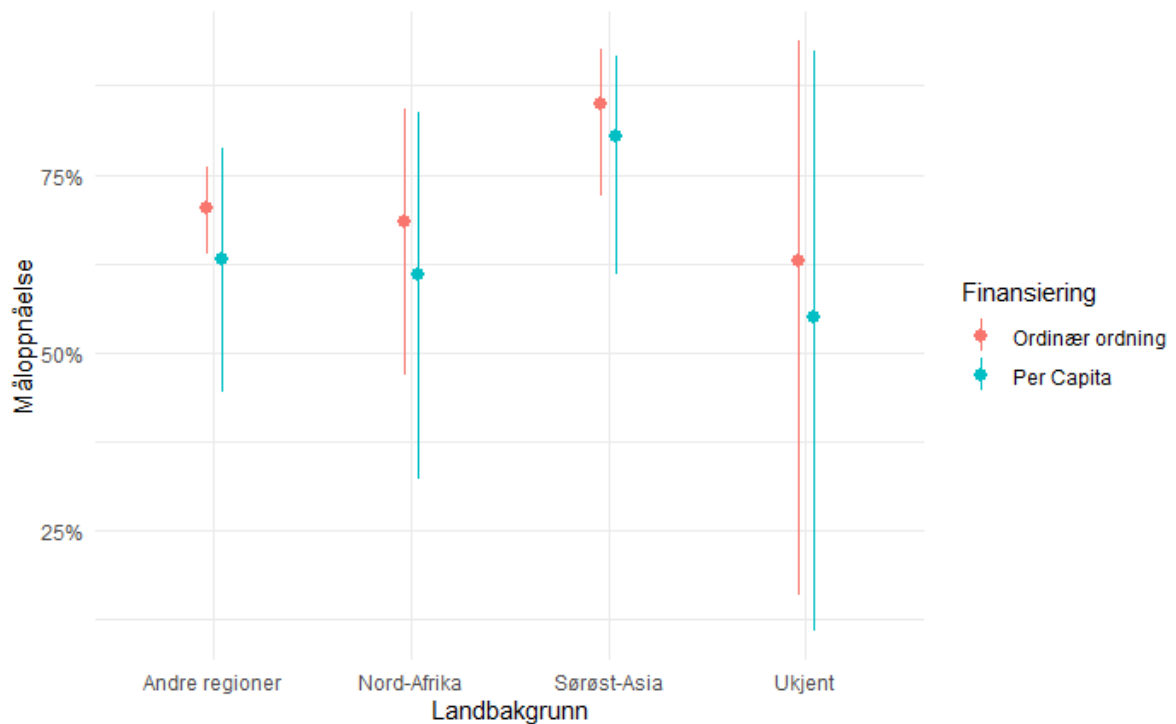
*p < 0,5; **p < 0,01

³⁴ Oddsratioer tolkes relativt. Verdier over 1 er positivt, og verdier under 1 er negativt. Merk at mange variabler er kategoriske eller dummykodet, og estimatene er da relative til den utelatte referanse-kategorien.

Figur 4 Estimerte sannsynligheter for måloppnåelse etter finansieringsordning og høyeste fullførte utdanningsnivå.³⁵

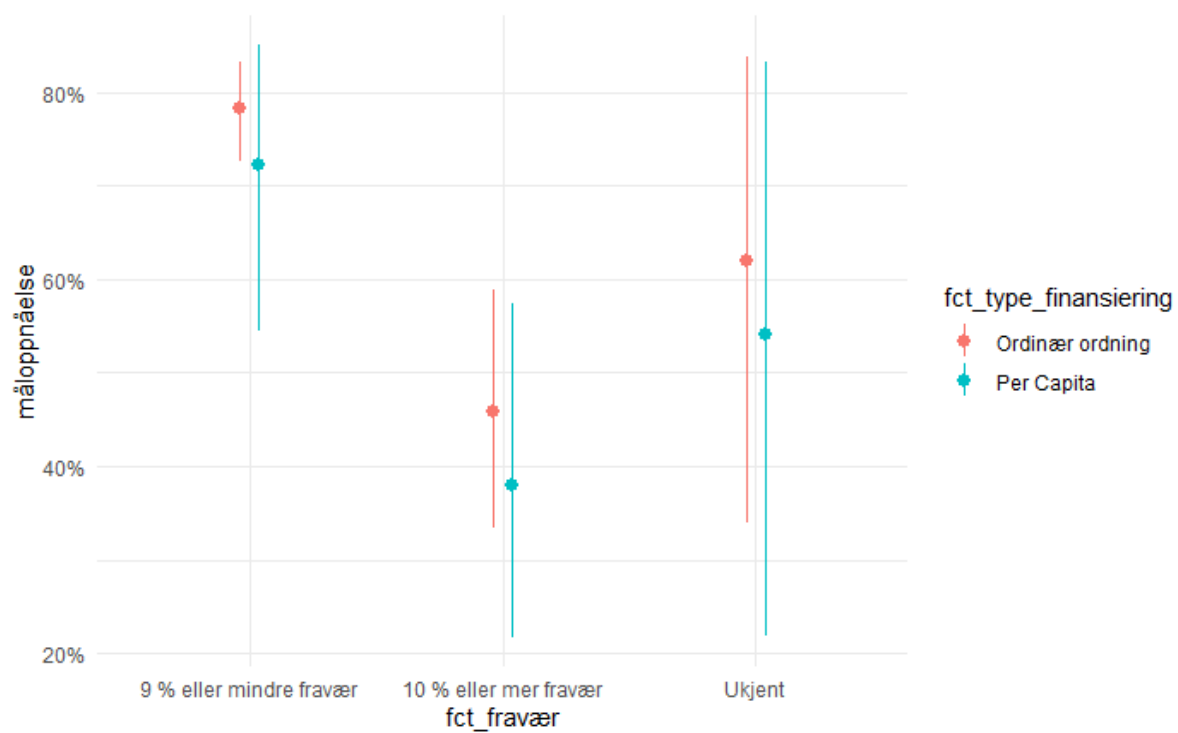


Figur 5 Estimerte sannsynligheter for måloppnåelse etter finansieringsordning og tredelt landbakgrunn, alt annet likt.



³⁵ Sannsynligheter i denne figuren, samt figur 5 og 6 er beregnet fra en logistisk regresjonsmodell, som gjennomsnittlig sannsynlighet for måloppnåelse gitt hhv. ordinær finansieringsordning og per capita-finansieringsordning («marginal means»). Estimatenes er beregnet med marginaffects-pakken i R (Arel-Bundock m.fl. (2024)).

Figur 6 Estimerte sannsynligheter for måloppnåelse etter finansieringsordning og fravær, alt annet likt.





IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap