



# Analyse av Inn i jobb-satsingen

– Modeller og muligheter for arbeidsinkludering av unge i kommunal sektor

Rapport 2023 - 26

# Analyse av Inn i jobb- satsingen

– Modeller og muligheter for arbeidsinkludering  
av unge i kommunal sektor

Proba-rapport nr. 2023-26, Prosjekt nr. 22052  
ISSN: 1891-8093  
RB, AFJ, GMV / HB, PDS  
20.12.2023

--  
Offentlig  
--

# Analyse av Inn i jobb-satsingen

Modeller og muligheter for arbeidsinkludering av unge i  
kommunal sektor

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS

# Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) i perioden 2022-2024 gjennomført en analyse av Inn i jobb-satsingen. Satsingen er et initiativ fra KS for å styrke arbeidet med inkludering av unge og for å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Rapporten dokumenterer viktige erfaringer og peker på lovende fremgangsmåter, som på sikt kan bidra til at kommunene kan utvikle et system for arbeidsinkludering.

Proba vil takke våre kontaktpersoner hos oppdragsgiver, AV-dir, og initiativtaker, KS, for et engasjerende og læringsrikt samarbeid gjennom prosjektperioden. En stor takk går også til ansatte i kommunene som har deltatt i oppdraget, både ved å stille til intervju og dele relevant informasjon med oss. En ekstra stor takk går til kandidatene som har latt seg intervju om deres erfaringer med arbeidstrenings- og kvalifikasjonsløp.

Prosjektet har vært ledet av Rune Busch. Ane Først Juul og Gro Malene Vestøl har deltatt som prosjektmedarbeidere. Helene Berg og Pia Dybvik Staalesen har kvalitetssikret arbeidet.

ISSN: 1891-8093

Rune Busch, Oslo, 1.2.2024

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING .....	4
1.1 Bakgrunn .....	4
1.1.1 Resultater fra oppstartsanalysen .....	5
1.2 Beskrivelse av Inn i jobb-satsingen.....	6
1.3 Interessepolitisk arbeid .....	7
1.4 Problemstillinger .....	8
2 DESIGN OG METODE .....	9
2.1 Fase 1 - kartleggingen .....	9
2.1.1 Kartlegging av prosjektene.....	9
2.1.2 Kartlegging av kommunene .....	9
2.1.3 Valg av case .....	10
2.2 Fase 2 – caseundersøkelser.....	11
2.3 Kontakt og dialog med referansegruppe.....	12
3 KARTLEGGING I KOMMUNENE .....	13
3.1 Sosiale, økonomiske og geografiske forhold.....	13
3.1.1 Oppsummering .....	20
3.2 Kartlegging av prosjektene.....	20
3.2.1 Mål .....	21
3.2.2 Organisering og samarbeid.....	22
3.2.3 Finansiering .....	23
3.2.4 Kandidater og arbeidstilknytningen.....	23
3.2.5 Intern formidling og kompetansebygging.....	24
3.2.6 Virkemidler.....	24
3.2.7 Resultater høst 2022 .....	25
3.2.8 Forankring .....	25
3.2.9 Oppsummering .....	25
4 CASE-UNDERSØKELSER I FEM KOMMUNER .....	27
4.1 Fredrikstad.....	27
4.1.1 Innretning av satsingen .....	27
4.1.2 Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	29
4.1.3 Virkemiddelbruk.....	30
4.1.4 Resultater .....	31
4.1.5 Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	31
4.2 Lyngdal .....	32
4.2.1 Bakgrunn for satsingen .....	32
4.2.2 Innretning av satsingen .....	32
4.2.3 Rekruttering og oppfølging av kandidatene.....	33
4.2.4 Virkemiddelbruk.....	34
4.2.5 Resultater .....	35
4.2.6 Oppsummering og vurdering – gode grep og utfordringer .....	35
4.3 Kristiansand.....	36
4.3.1 Bakgrunn for satsingen .....	36
4.3.2 Innretning av Flere i arbeid-satsingen .....	36
4.3.3 Satsinger knyttet til Inn i jobb .....	38
4.3.4 Samarbeid og virkemiddelbruk .....	40
4.3.5 Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	41

4.4	Kongsvinger.....	42
4.4.1	Bakgrunn for satsingen .....	42
4.4.2	Innretning av satsingen .....	42
4.4.3	Virkemiddelbruk.....	44
4.4.4	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	44
4.4.5	Resultater .....	44
4.4.6	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	45
4.5	Sør-Fron .....	45
4.5.1	Bakgrunn for satsingen .....	45
4.5.2	Innretning av satsingen .....	46
4.5.3	Virkemiddelbruk.....	47
4.5.4	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	48
4.5.5	Resultater .....	48
4.5.6	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	49
5	HVORDAN MÅLE KOMMUNENES ROLLE I ARBEIDSINKLUDERING? .....	51
6	ET SYSTEM FOR ARBEIDSINKLUDERING I KOMMUNAL SEKTOR? OPPSUMMERING OG DRØFTING AV RESULTATENE .....	52
6.1	Mål og forankring.....	52
6.2	Overordnet innretning .....	53
6.3	Organisering .....	54
6.4	Finansiering .....	54
6.5	Virkemiddelbruk.....	55
6.6	Rekruttering og oppfølging av kandidater .....	57
7	KONKLUSJONER.....	58
	LITTERATURLISTE .....	60
	VEDLEGG 1 (KARTLEGGINGSSKJEMA) .....	61

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Inn i jobb-satsingen er et samarbeid mellom NAV, KS og hovedsammenslutningene i kommunal sektor for å øke rekruttering og sysselsetting av unge som står utenfor arbeid og utdanning. På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS har Proba i perioden 2022-2023 analysert satsingen. Målet har vært å identifisere modeller og eksempler på god praksis for arbeidsinkludering i kommunal sektor. Resultatene fra rapporten bygger på en kartlegging av 14 kommuner som har deltatt i satsingen og casestudier i fem av disse.*

## Bakgrunn

Arbeidsinkludering i kommunal sektor er et område som har vært lite systematisk utprøvd i praksis, og det finnes lite forskning på muligheter og barrierer for denne type arbeidsinkludering. I sammenheng med økende oppmerksomhet at mange unge faller utenfor arbeid og utdanning, har også søkelyset vært rettet mot kommunenes rolle. I Inn i jobb-satsingen skal kommunene prøve ut ulike tiltak for å skape erfaringer med arbeidsinkludering av utsatt ungdom i kommunal sektor. Satsingen gjennomføres i utvalgte kommuner i fylkene Innlandet, Agder, Nordland, Viken og Oslo.

## Problemstilling

Formålet med analysen har vært å få kunnskap og eksempler på hva som skal til for å lykkes med arbeidsinkludering i kommunal sektor. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i kommunene som deltar i Inn i jobb-satsingen.

Hovedproblemstillingen for oppdraget har vært:

1. Hvilke muligheter finnes for å inkludere utsatte unge i kommunal sektor?

Med utgangspunkt hovedproblemstillingen er det formulert tre delproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger.

2. Hvordan kan NAV og kommunene samarbeide om inkludering av unge i ordinære jobber i kommunene?
3. Hvilke muligheter finnes til tross for hindringer knyttet til gjeldende regelverk og økonomiske rammer?
  - a. Hvordan kan kommunene ivareta kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten i arbeidsinkludering av unge?
  - b. Hvordan kan kommunene lette på barrierer knyttet til stram kommuneøkonomi og effektiviseringskrav?
4. Hvordan kan NAVs virkemidler brukes for å kvalifiseres unge så de oppfyller kompetansekrav og arbeidskraftsbehov i kommunene?

I tillegg har det vært ønskelig med innspill for å kunne måle utviklingen av kommunens rolle i arbeidsinkludering over tid:

5. Hvordan kan man måle utvikling i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering (over tid)?

## Konklusjoner

*Hvordan kan NAV og kommunene samarbeide om inkludering av unge i ordinære jobber i kommunene?*

Resultatene fra undersøkelsen viser at samarbeidet om arbeidsinkludering mellom NAV og kommunen bygger på det virkemiddelapparatet partene tradisjonelt har benyttet seg av. Det består i hovedsak av arbeidstrening- og kvalifiseringsløp til fagbrev, gjerne i kombinasjon. Dette betyr ikke at partene ikke har utviklet samarbeidet om inkluderingen, men at de ikke benytter seg av *helt nye* metoder eller virkemidler. Man kan heller tolke resultatene som at partene jobber *bedre* eller *smartere* ut fra det virkemiddelapparatet som eksisterer. En viktig utvikling har vært at arbeidstreningen er strukturert bedre, med et klart mål om overgang til formelt kvalifiseringsløp og med oppfølgingsstøtte. Litt spissformulert kan man si at flere av case-kommunene har gått fra arbeidstrening *uten mening* til arbeidstrening *med mening*.

*Hvordan kan kommunene ivareta kvalifikasjonsprinsippet og utlysningssplikten i arbeidsinkludering av unge?*

Tilpasninger av utlysningstekster og øremerking av ordinære stillinger for direkte ansettelser har vært lite brukt av kommunene. Det virker for oss som at de juridiske barrierene er for store til at kommunene ønsker å utforske denne muligheten i noe særlig utstrekning. Ganske nylig har det derimot skjedd en utvikling i de juridiske rammene knyttet øremerking av stillinger og trainee-ordninger i kommunale sektor. Hvilken effekt dette vil ha gjenstår å se.

Vi finner derimot en utvikling mot bruk av såkalte «rekrutteringsstillinger». Dette er en variant av metoden med tilpasning av utlysningstekster, men der selve stillingen er endret mye og med klare forventninger om et lengre kvalifiseringsløp til formell fagkompetanse. I de eksemplene vi har funnet er rekrutteringsstillingene løst ulikt, både eksplisitt formulert som lærlingestillinger, som faste assistentstillinger og som ordinære midlertidige stillinger.

*Hvordan kan kommunene lette på begrensningene knyttet til stram kommuneøkonomi og effektiviseringskrav?*

Resultatene tyder klart på at NAV sitter på nøkkelen for å støtte kommunens begrensninger knyttet til økonomi og manglende mulighet til å følge opp kandidater. Det klareste eksempelet på hvordan NAV kan bruke sine virkemidler på en måte som er attraktivt for kommunene, er å opprette hele oppfølgingsstillinger – arbeidsledere – som jobber side om side med kandidatene på arbeidsplassen. Ved å finansiere hele stillinger som kan følge opp kandidater, gjerne i større grupper, får man gjennomført arbeidstreningssløp med god støtte samtidig som man avlaster de kommunale enhetene. Dette gjør det langt mer attraktivt for de kommunale enhetene, da de ikke må bruke egne ressurser på oppfølging. Det fremstår også som langt mer motiverende og lærerikt for kandidatene å delta i kvalifiseringsløp som en gruppe enn når kandidater er alene. Resultatene tyder også på at å finansiere hele oppfølgingsstillinger kan være mer ressurseffektivt enn å spre ressurser på frikjøp av ordinært personell, da oppfølgingsressursen kan følge opp mange kandidater samtidig.

*Hvordan kan NAVs virkemidler brukes for å kvalifiseres unge så de oppfyller kompetansekrav og arbeidskraftsbehov i kommunene?*

Resultatene tyder på at NAVs virkemidler *kan* fungere godt for å støtte kvalifiseringsløp i kommunene. Derimot erfarer kommunene ulike utfordringer i bruk av NAVs virkemidler. Mens noen klarer å utnytte mulighetene i tiltaksapparatet, opplever andre at barrierene er så store at de ikke får det til. Det er trolig flere årsaker til ulik praksis (for eksempel ulik kompetanse, rutiner og økonomi), men datamaterialet peker særlig på at



regelverksforståelsen er forskjellig fra NAV-kontor til NAV-kontor. Spesialistfunksjoner i NAV med høy kompetanse på bruk av NAVs virkemidler i utdanningsøyemed (herunder i kommunal sektor) virker å fungere godt for å utnytte de mulighetene som finnes innenfor regelverket. Opplæringskoordinatorene ved NAV Agder er eksempler på en spesialistfunksjon som Kristiansand kommune har hatt god nytte av.

*Hvordan måle utvikling i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering?*

Vi mener det finnes gode resultatmål og aktuelle indikatorer for å måle utviklingen i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering. Dette gjelder både for arbeidstrening, lærlingeløp og tilskudd til kommunene fra NAV. Disse statistikkene finnes ikke åpent tilgjengelig i dag, og ville hatt stor verdi for å kunne følge med på utviklingen.

# 1 Innledning

NAV, KS og hovedsammenslutningene i kommunal sektor har siden 2020 samarbeidet om en satsing for å øke rekruttering og sysselsetting av unge som står utenfor arbeid og utdanning, i kommunal sektor. Satsingen ble initiert av KS, og det foreligger en intensjonsavtale mellom partene som beskriver målene og forpliktelsene i samarbeidet.

Kommunenes rolle i arbeidsinkludering har i hovedsak vært gjennom arbeidstrening via NAV og lærlingeløp. Utover disse, er arbeidsinkludering i kommunal sektor et område som har vært lite systematisk utprøvd i praksis, og det finnes lite forskning på muligheter og barrierer for denne type arbeidsinkludering.

Gjennom samarbeidet som er igangsatt som en del av Inn i jobb-satsingen, skal man blant annet prøve ut ulike tiltak for å skape erfaringer med arbeidsinkludering av utsatt ungdom i kommunal sektor. Satsingen gjennomføres i utvalgte kommuner i fylkene Innlandet, Agder, Nordland, Viken og Oslo. Kommunene har selv ønsket å delta.

Proba har fått i oppdrag å evaluere satsingen. I 2021 leverte vi en oppstartsanalyse hvor vi beskrev status og arbeidet i tre av fylkene. Denne rapporten beskriver vår analyse av utviklingen og resultatene i kommunene, og har pågått siden 2022. Analysen bygger i hovedsak på en kartlegging gjennomført i alle deltakerkommuner høsten 2022 og caseundersøkelser i fem av kommunene i 2023.

## 1.1 Bakgrunn

De siste årene har det vært stor politisk oppmerksomhet om inkludering av unge i arbeid. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019:7) løftet særlig frem utfordringene knyttet til økning i helserelaterte utfordringer og manglende formell kompetanse blant dem som står utenfor arbeidslivet. Utvalget foreslo blant annet at NAV skulle prioritere tettere oppfølging uavhengig av ytelse (NOU 2019:7: 275).

I oppfølgingen av denne NOU-en ble det i St. Meld. 32. (2020-2021) *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv* vektlagt bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse. Kommunen, fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten ble omtalt som viktige aktører i arbeidet med kvalifisering og overgang til arbeid. I etterkant anbefalte Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) økte ressurser til oppfølging og arbeidsrettede tiltak overfor unge.

Det norske opplærings- og utdanningssystemet fungerer likevel godt for å sikre at de fleste har en stabil tilknytning til arbeidslivet. Sysselsettingsutvalget løftet blant annet frem at andelen unge som står utenfor arbeid og utdanning (NEET) er relativt lav i Norge sammenlignet med andre europeiske land (NOU 2021: 2: 51). Det er likevel flere som har påpekt tendenser til en utvikling av et A- og B-lag (se f.eks. NORCE Rapport 2-2021). Unge som lykkes har høy kompetanse og blir godt integrert i arbeidsmarkedet, mens de som ikke lykkes har få muligheter som kan gi dem en stabil og varig tilknytning. De som faller utenfor har typisk svake formelle kvalifikasjon og/eller helseutfordringer (SSB 2019; NORCE Rapport 2-2021).

Det har vært en sterk økning i unge som mottar uføretrygd, i hovedsak som følge av psykiske helseutfordringer (se f.eks. Bråten og Sten-Gahmberg, 2022).<sup>1</sup> Forskningen er ikke tydelig om hva som er årsaken til dette (NOU 2021: 2). En viktig utfordring er uansett at få slutter å motta uføretrygd og går over i arbeid (se St. Meld 32 2020-2021: 13).

---

<sup>1</sup> Bråten, Ragnhild Haugli og Sten-Gahmberg, Susanna (2022): «Unge uføre og veien til uføretrygd» *Søkelys på arbeidslivet* nr. 1-2022.

Regjeringens satsing på arbeidsinkludering av unge ble aktualisert på nytt da de i 2022 lanserte langtidspan for forskning og høyere utdanning 2023-2032. Langtidspanen skal sette kursen for politikktutviklingen i forskning og høyere utdanning, og gir uttrykk for hva som bør prioriteres.<sup>2</sup> I langtidspanen inngår inkludering av unge i utdanning, arbeid og samfunnsniv som ett av to samfunnsoppdrag.

Effektstudier viser at tiltak eller programmer som ligner mest på ordinære ansettelser gir best effekt (Forslund og Liljeberg 2020; Hyggen 2015). Kvalifikasjonsprinsippet og krav om offentlig utlysning legger imidlertid klare juridiske barrierer for direkte ansettelser av unge (se Proba 2021-3). Som en del av oppmerksomheten om økte muligheter for arbeidsinkludering av unge, har KS arbeidet for å prøve ut tiltak som er innenfor de juridiske rammene og samtidig åpner opp for effektive inkluderingstiltak.

Kommunene står også overfor store rekrutteringsutfordringer fremover. Demografiutfordringsutvalget (NOU 2020: 15) anslo blant annet et behov for 35 prosent flere ansatte i helse- og omsorgssektoren. Utfordringen i distriktskommuner er kombinasjonen av vekst antall eldre og nedgang i personer i arbeidsfør alder. Distriktskommunene vil måtte konkurrere med resten av kommune-Norge om arbeidskraften, som trolig medfører en ekstra utfordring.

Det å stå utenfor arbeidslivet har både store samfunnsmessige og individuelle konsekvenser. Samtidig er det viktige begrensninger i regelverket som regulerer muligheter for kommunen til å inkludere unge i arbeidslivet. Det finnes i dag lite kunnskap om effektive modeller og tiltak for arbeidsinkludering i kommunal sektor. Satsingen *Inn i jobb* innebærer utprøving av ulike modeller. Denne evalueringen skal forsøke å avdekke hva som skal til for å lykkes.

### 1.1.1 Resultater fra oppstartsanalysen

Proba gjennomførte i 2020-2021 en oppstartsanalyse av Inn i jobb-satsingen. Analysen ble gjennomført som casestudier i de tre fylkene Innlandet, Agder og Nordland.

Konklusjonen i rapporten var at kommunene som deltok i liten grad har på plass relevante systemer eller strukturer for å inkludere unge i kommunal sektor. Oppsummert konkluderer Proba i rapporten at:

- Arbeidsinkludering i kommunal sektor er i hovedsak indirekte, som arbeidstreningensarena for brukere i NAV og som lærlingebedrift
- Det finnes få eksempler på kvalifiseringsløp i regi av kommunene som leder til fagbrev og jobb
- Arbeidstreningen (og samarbeidet med NAV) er ofte ad hoc, ustrukturert, personavhengig
- Kommunene hadde ingen klare mål eller strategier om å være en inkluderingsarena
- Kommunen mangler kompetanse om arbeidsinkludering generelt og virkemidler i NAV spesielt
- Aktiv bruk av virkemidler for inkludering og oppfølging via NAV var begrenset
- Kommunene har ofte svært begrenset kapasitet til å drive inkluderingsarbeid

Proba anbefalte i rapporten kommunene om å ta et tydeligere eierskap til og ledelse i inkluderingsarbeidet. Et viktig steg i riktig retning innebærer å forankre arbeidet hos

---

<sup>2</sup> Langtidspan for forskning og høyere utdanning: Kan hentes her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/langtidspanen-for-forskning-og-hoyere-utdanning-2023-2032/id2929453/?expand=factbox2930883>

politisk og administrativ ledelse, sette klare mål og samle relevante aktører for å samarbeide om inkluderingen.

## 1.2 Beskrivelse av Inn i jobb-satsingen

Inn i jobb er en satsing for å få flere unge mennesker som står utenfor utdanning eller arbeid inn i kommunale jobber. Innsatsen er et samarbeid mellom KS, NAV og hovedsammenslutningene i kommunal sektor.

Kommunene som deltar, utgjør et nettverk som organiseres og ledes av KS. Hensikten med nettverket er at kommunene skal få inspirasjon og drahjelp i arbeidet med å inkludere unge i utenforskap inn i kommunale jobber.

I prosjektperioden har kommunene utarbeidet sitt eget prosjekt under «Inn i jobb-paraplyen» og som skal bidra til å redusere utenforskapet blant unge og bidra til å styrke rekruttering i kommunen. Det har vært viktig for KS å etablere varige strukturer for samarbeid om inkludering i kommunen og mellom NAV, fylkeskommunen og kommunen.

Nettverksarbeidet har bestått av enkeltsamlinger (fysiske/digitale) og jevnlig digitale møter. Prosjektperioden for nettverksarbeidet for kommunene varer ut 2023. KS skal starte opp med et nytt kull av kommuner i løpet av 2024.<sup>3</sup>

KS har gitt anbefalinger og krav til deltakelsen i satsingen. En viktig anbefaling har vært å involvere HR-funksjoner, ledelse, tillitsvalgte og NAV. KS har også anbefalt at prosjektet forankres hos kommunaldirektør og politisk ledelse før påmelding. Det er stilt krav til at det blir utnevnt en prosjektleder i hver kommune. Denne personen har fungert som kontaktperson overfor KS.

For å delta i satsingen må kommunene dekke en avgift samt utgifter til fysiske samlinger.<sup>4</sup>

Per i dag har det deltatt 14 kommuner i Inn i jobb-satsingen. Kommunene er fra Agder, Innlandet, Nordland, Viken og en bydel i Oslo.

Tabell 1-1 Deltakerkommuner i Inn i jobb-satsingen

Innlandet	Agder	Oslo	Nordland	Viken
Sør-Fron	Kristiansand	Bydel Alna	Leirfjord	Fredrikstad
Åsnes	Grimstad		Grane	
Kongsvinger	Kvinesdal		Hadsel	
Tolga	Lyngdal			
Gran				

<sup>3</sup> Som en del av satsingen skal KS også arbeide med relaterte initiativer, blant annet unntak til kvalifikasjonsprinsippet og utprøving av ordninger som tidligere har vært forbehold staten, blant annet trainee-ordning.

<sup>4</sup> Det er beregnet en kostnadssats per kommune for deltakelse, som er basert på antall innbyggere i kommunen. Satsene finnes her: <https://sway.office.com/yD3wQAbxNjj4DHMK>

I Agder, Innlandet og Nordland er det etablert regionale styringsgrupper med representanter for blant annet NAV fylke, fylkeskommunen og hovedsammenlutningene i kommunal sektor.

Alle kommunene har laget en prosjektplan for arbeidet som er delt med KS. De fleste kommunene har mottatt ekstern finansiering i prosjektperioden. Finansieringen er som regel gitt som skjønnsmidler fra statsforvalteren i regionen. Noen av Agder-kommunene har mottatt midler fra regionalt kompetansefond.

### 1.3 Interessepolitisk arbeid

KS har som del av Inn i jobb-satsingen også arbeidet interessepolitisk for å åpne opp for flere muligheter for arbeidsinkludering i kommunal sektor. Det interessepolitiske arbeidet har i hovedsak vært knyttet til:

- Øremerking av stillinger til personer som står utenfor jobb og har manglende kvalifikasjoner
- Trainee-ordning og mulighet for midlertidig ansettelse i to år for personer som får lønnstilskudd

#### Øremerking av stillinger

De sentrale juridiske rammene for ansettelser i kommunal sektor er at ordinære stillinger skal lyses ut offentlig og den best kvalifiserte søkeren skal få jobben.<sup>5</sup> Regelverket skal både sikre at kommunen får høyt kvalifisert arbeidskraft for å kunne levere gode og viktige tjenester. Regelverket skal også hindre at personer i offentlige virksomheter favoriserer egne forbindelser.

Etter inspirasjon fra Oslo kommune har KS arbeidet med muligheten for at kommuner kan øremerke stillinger til personer utenfor arbeid, opplæring eller utdanning, og at dette, under visse forutsetninger, er et saklig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet.

Som en konklusjon på arbeidet, gikk KS i 2022 ut med at kommuner eller fylkeskommuner etter en helhetsvurdering kan begrense søkerkretsen til visse stillinger gitt at antallet stillinger står i rimelig forhold til det totale antallet stillinger (les: er svært begrenset) og at tillitsvalgte har medvirket i prosessen.<sup>6</sup> Vi kjenner ikke til at det er operasjonalisert et konkret antall eller brøk.

#### Trainee-ordning og midlertidig ansettelser

Kommunal og statlig sektor har også hatt andre ulike regler om unntak fra kvalifikasjonsprinsippet. Staten har hatt tre unntak om muligheter for:

- Ansettelse i to år med lønnstilskudd uten krav om utlysning
- Trainee-ordning med adgang til å ansette midlertidig i inntil to år
- Ansettelse av trainee uten utlysning etter gjennomført program

KS ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2022 om at kommune og stat skulle likebehandles, slik at også de kunne ta del i inkluderingsarbeidet. Etter svar fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, har KS nå offentliggjort at kommuner har anledning til

---

<sup>5</sup> Dette følger av kvalifikasjonsprinsippet, som er et ulovfestet prinsipp med lovs rang.

<sup>6</sup> Gjennomgang av KS' posisjon i saken finnes her: [Webinar om kvalifikasjonsprinsippet og inkludering - KS](#)

midlertidig ansettelse i trainee-ordning i inntil to år og mulighet til fast ansettelse uten utlysning av deltakere etter endt trainee-program.<sup>7</sup>

## 1.4 Problemstillinger

Formålet med analysen har vært å få kunnskap og eksempler på hva som skal til for å lykkes med arbeidsinkludering i kommunal sektor. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i kommunene som deltar i Inn i jobb-satsingen.

Hovedproblemstillingen for oppdraget har vært:

1. Hvilke muligheter finnes for å inkludere utsatte unge i kommunal sektor?

Vi svarer på problemstillingen ved å identifisere eksempler på hvordan kommuner har lyktes med å inkludere unge uten arbeid eller utdanning i jobber i kommunal sektor.

Med utgangspunkt hovedproblemstillingen er det formulert tre delproblemstillinger med tilhørende underproblemstillinger.

2. Hvordan kan NAV og kommunene samarbeide om inkludering av unge i ordinære jobber i kommunene?
3. Hvilke muligheter finnes til tross for hindringer knyttet til gjeldende regelverk og økonomiske rammer?
  - a. Hvordan kan kommunene ivareta kvalifikasjonsprinsippet og utlysningssplikten i arbeidsinkludering av unge?
  - b. Hvordan kan kommunene lette på barrierer knyttet til stram kommuneøkonomi og effektiviseringskrav?
4. Hvordan kan NAVs virkemidler brukes for å kvalifiseres unge så de oppfyller kompetansekrav og arbeidskraftsbehov i kommunene?

I tillegg har det vært ønskelig med innspill for å kunne måle utviklingen av kommunens rolle i arbeidsinkludering over tid:

5. Hvordan kan man måle utvikling i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering (over tid)?

Som svar på problemstilling fem gir vi KS anbefalinger om mulige og egnede indikatorer. Dette vil både være indikatorer knyttet til «prosessmål» og til «resultatmål». Prosessmål kan for eksempel være igangsatte aktiviteter eller delmål, som for eksempel inkluderingskompetanse. Resultatmål kan for eksempel være antall rekrutterings- eller kvalifiseringsløp, overgang til arbeid etc.

---

<sup>7</sup> KS 2023: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/gjennomslag-for-arbeidsinkludering-i-kommunal-sektor/>

## 2 Design og metode

Undersøkelsen baserer seg på både kvalitative og kvantitative metoder, og ble gjennomført i to faser.

I den første fasen (høst 2022/vår 2023) gjennomførte vi en generell kartlegging av prosjektene i satsingen. Vi har også innhentet statistikk om kommunene og regionene. Basert på disse to kildene valgte vi ut fem satsinger fordelt på like mange kommuner, og som ble studert som case.

I fase to gjennomførte vi casestudier i disse fem kommunene. Casestudiene bygget på intervjudata, dokumenter, statistikk og skriftlige e-postdialog med kommunene.

### 2.1 Fase 1 - kartleggingen

Som et forarbeid til å identifisere gode eksempler gjennomførte vi høsten 2022 og våren 2023 en kartlegging av de ulike prosjektene som pågår innenfor satsingen. Kartleggingen hadde to mål. For det første skulle kartleggingen bidra til å identifisere likheter og forskjeller ved prosjektene, og som dermed kunne brukes for å kategorisere prosjektene i noen hovedtyper som skulle studeres i fase to. Vi hentet også inn ulik statistikk om kommunene, ut fra geografiske, demografiske, sosiale og økonomiske forhold. Statistikken ble brukt for at velge kommuner som varierer langs disse faktorene.

#### 2.1.1 Kartlegging av prosjektene

En viktig del av oppdraget har vært å identifisere ulike *modeller* for arbeidsinkludering i kommunene. Med ulike modeller menes ulike innretninger eller fremgangsmåter for arbeidsinkludering.

For å få innsikt i prosjektenes innretning, mottok kommunene høsten 2022 et skriftlig kartleggings skjema hvor de skulle besvare spørsmål om blant annet prosjektenes mål, organisering, virkemidler, erfaringer osv. Kartleggings skjema er lagt ved i vedlegg 1.

Basert på kartleggingen kategoriserte vi alle prosjektene langs følgende faktorer:

- Organisering
- Ledelse
- Finansiering
- Mål
- Informasjon og formidling
- Virkemiddelbruk
- Antall kandidater
- Hvor lange hadde satsingen pågått

Etter videre analyser av likheter og forskjeller mellom prosjektene langs disse faktorene, endte vi opp med fem faktorer som case-prosjektene ble valg ut fra, se Tabell 2-1. Faktorene ble kategorisert på følgende måte:

- Organisering: Bredt sammensatt eller utvalgte enheter
- Finansiering: Ekstern finansiering og/eller egenfinansiering
- Mål: tallfestet og ikke tallfestet
- Virkemiddel for inkludering: enhetlig eller variert

#### 2.1.2 Kartlegging av kommunene

En annet viktig mål for evalueringen har vært å gi eksempler på ulike tilnærminger til arbeidsinkludering som kan fungere for ulike kommuner, for eksempel for store og for

små eller som for kommuner som varierer langs andre økonomiske, geografiske og sosiale forhold.

For å kategorisere Inn i jobb-kommunene innenfor noen sentrale sosiale, geografiske og økonomiske forhold, har vi samlet statistikk om et utvalg indikatorer. Utvalget av indikatorer bygger dels på Folkehelseinstituttets folkehelse-/oppvekstprofiler for kommunene.<sup>8</sup>

For å beskrive **sosiale forhold** hentet vi statistikk om:

- Andel unge (18-30) som ikke er i aktivitet (verken i arbeid, utdanning eller på trygd) (Kilde: NAV)<sup>9</sup>
- Andel unge (18-30) som kun er på trygd
- Andel personer som har vedvarende lavinntekt

Om **skole** innhentet vi statistikk på:

- Grunnskolepoeng (2021-2022)
- Fullføring av videregående opplæring

Om **økonomi og arbeidsmarked** hentet vi tall for:

- Andel arbeidsledige (Kilde: nav.no mars 2023.)
- Andel sysselsatte
- NAV stramhetsindikator (forholdet mellom mangel på arbeidskraft og ønsket sysselsetting)
- Frie inntekter (korrigert for utgiftsbehov)

**Geografi:**

- Innbyggertall

Vi beskriver hver enkelt indikator med inngående under kartleggingsdelen, avsnitt 3.1.

### 2.1.3 Valg av case

Vi har brukt kommunenes svar på kartleggingsspørsmål til å kategorisere inkluderingsprosjektene i noen hovedtyper. Vi har også gitt kommunene en score fra høyt til lavt ut fra landsgjennomsnittet langs de sosio-økonomiske forholdene. De sosio-økonomiske forholdene ble summert opp slik at vi kunne skille mellom kommuner med «store», «middels» eller «små» sosiale og økonomiske utfordringer (slik vi hadde definert det). Det ble valgt ut to kommuner som samlet sett hadde «små» utfordringer (sammenlignet med de andre), én kommune med «middels» utfordringer og to kommuner med «store» utfordringer.

Vi valgte satsinger som både varierte i innretning og at kommunen varierte langs de sosiale- og økonomiske forholdene. Kommunene er Fredrikstad, Kongsvinger, Kristiansand, Sør-Fron og Lyngdal.

Tabell 2-1 og Tabell 2-2 gir en oversikt over hvilken verdi vi har gitt kommunene på de utvalgte faktorene.

*Tabell 2-1 Kjennetegn ved Inn i jobb-prosjektene*

Kommune	Organisering	Finansiering	Mål	Virkemidler
---------	--------------	--------------	-----	-------------

<sup>8</sup> FHIs oppvekst- og folkehelseprofiler kan hentes her: <https://www.fhi.no/he/folkehelse/folkehelseprofil/>

<sup>9</sup> Dataene er basert på sist tilgjengelig tall, desember 2021. Data er mottatt på e-post fra NAV statistikk.



Fredrikstad	Bredt sammensatt	Egenfinansiering	Tallfestet	Lærlingeløp
Kongsvinger	Bredt sammensatt	Ekstern	Ikke tallfestet	Variert
Kristiansand	Bredt sammensatt	Ekstern- og egenfinansiering	Ikke tallfestet	Variert
Sør-Fron	Utvalgte enheter	Ekstern og egenfinansiering	Ikke tallfestet	Arbeidstrening- og kvalifisering
Lyngdal	Utvalgte enheter	Ekstern og egenfinansiering	Ikke tallfestet	Variert

Vi valgte prosjekter som varierte i hvor mange ulike tjenester som var representert i prosjektgruppen og hvordan prosjektet er finansiert. Vi valgte også prosjekter som varierte i hvor konkrete målene var og i type virkemiddelbruk.

Kategoriseringen er basert på de svarene kommunen ga oss i den innledende kartleggingen. Svarene var noen ganger fylldige, mens andre ganger kortfattet, og det er viktig å påpeke at kategoriseringen ikke gir en fasit som beskriver prosjektene. Kategoriseringen ble kun brukt for å få en generell oversikt som kunne gi indikasjoner på sentrale forskjeller.

*Tabell 2-2 Kjennetegn ved kommunene – geografiske og sosioøkonomiske forhold*

Kommune	Sosiale utfordringer	Arbeidsmarked	Økonomi	Størrelse
Fredrikstad	Scorer høyt	Medium	Stram	Stor
Kongsvinger	Scorer høyt	Medium	Stram	Medium
Kristiansand	Scorer lavt	Medium	Stram	Stor
Sør-Fron	Scorer lavt	Bra	God	Liten
Lyngdal	Scorer medium	Svakt	Stram	Medium

## 2.2 Fase 2 – caseundersøkelser

I fase to av undersøkelsen gjennomførte vi casestudier i de fem utvalgte kommunene. Vi samlet inn data om kommunene og prosjektene gjennomført intervjuer, dokumentstudier og e-postdialog med kommunene.

### Intervjuer

Den sentrale datakilden i casestudiene har vært intervjuer. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført som intervjuer på video/Teams. Vi gjennomførte enkelte intervjuer fysisk.

Antall intervjuer og informantenes funksjoner i kommunene har variert fra kommune til kommune. Dette er tilpasset hvert prosjekt og kommune ut fra prosjektens innretning. De fleste av intervjuene ble gjennomført individuelt, mens noen ble gjort i grupper. Totalt har vi gjennomført 27 intervjuer. Alle intervjuene ble gjennomført med en intervjuguide. Vi tok notater underveis.

Følgende roller har blitt intervjuet:

- Prosjektledere/-koordinatorer i kommunene

- Kommunedirektører/kommunalsjefer
- Personal-/HR-ledere i kommunene
- Enhets-/tjeneste-/virksomhetsledere i kommunene
- Ledere/koordinatorer for fagopplæring/opplæringskontoret i kommunen
- Representanter for fylkeskommunen
- Ledere og representanter for NAV-kontor og NAV fylke
- Arbeidsledere/personer som følger opp kandidater på arbeidsplass

Vi har også gjennomført individuelle intervjuer med fem kandidater.

### **Supplerende datakilder fra kommunene**

I dialog med representanter for kommunene, både i forbindelse med intervjuer og i etterarbeid, har vi bedt om opplysninger og skriftlig dokumentasjon for å supplere intervjumaterialet. Dette har blant annet vært:

- Prosjektplaner og -rapportering
- Opplysninger om finansiering
- Tall over lærlinger og rekrutterte kandidater

For å belyse problemstillingen om hvordan man kan måle kommunens rolle i arbeidsinkludering, har vi bedt om tall/statistikk fra både NAV, kommunene, Fylkeskommunene og Utdanningsdirektoratet.<sup>10</sup>

## 2.3 Kontakt og dialog med referansegruppe

Representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS har fungert som referansegruppe i prosjektet. Referansegruppen har gitt innspill prosjektplan, til delrapport og på utkast til sluttrapport. Det har vært gjennomført fire referansegruppemøter i løpet av prosjektperioden.

---

<sup>10</sup> Vi etterspurte statistikk om lærlingeplasser i kommunene både hos fylkeskommuner og Utdanningsdirektoratet. Vi har ikke lyktes med å skaffe til veie tall over dette. Antall lærlingeplasser for casekommunene blir beskrevet i neste kapittel.

### 3 Kartlegging i kommunene

I dette første empiriske kapittelet beskriver vi resultatene fra kartleggingen som ble gjennomført i fase 1 av oppdraget. Vi presenterer først statistikk om kommunene som deltar og dernest en oppsummering av alle prosjektene som er en del av Inn i jobbsatsingen.

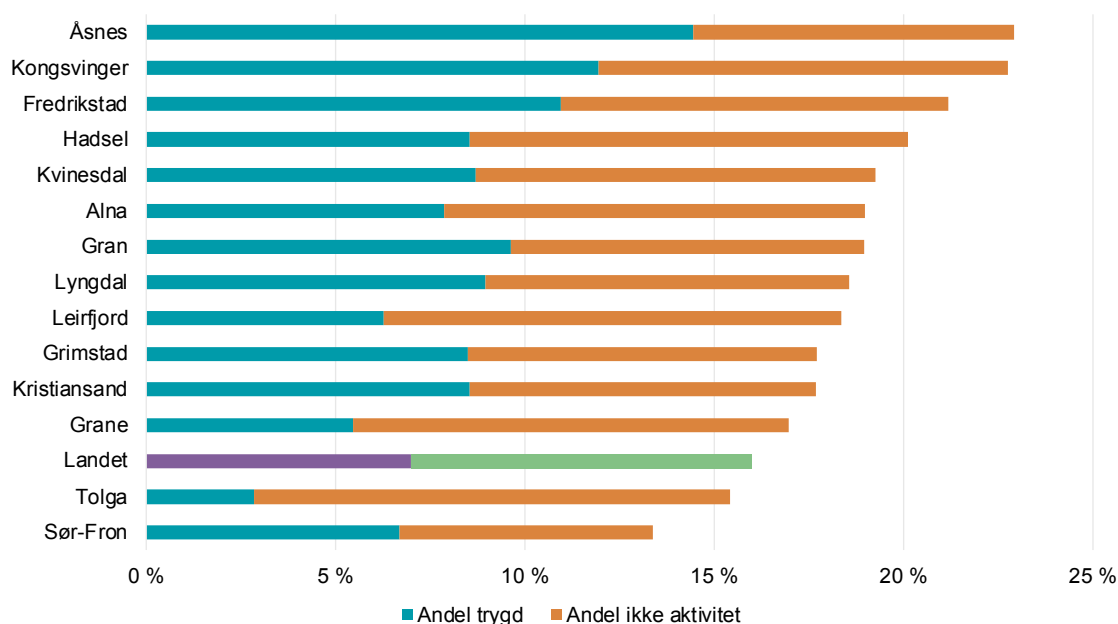
#### 3.1 Sosiale, økonomiske og geografiske forhold

Et viktig aspekt ved kommunenes muligheter for å inkludere unge (utsatte) i kommunale jobber er de ulike forutsetningene kommune har. Som vist til i avsnitt 2.1.2, har vi innhentet statistikk om sosiale, økonomiske og geografiske forhold for kommunene som deltar. Vi har brukt statistikken for å sikre at case-kommunene varierte langs noen viktige forhold.

##### Ungt utenforskap

Omfanget av utenforskap blant unge er en relevant faktor når vi skal belyse situasjonen i kommunene og hvordan de kan gå frem.

Figur 3-1 Utenforskapet – prosent av befolkningen 20-29 år som er trygdet eller som ikke er i aktivitet, desember 2021



Kilde: NAV statistikk<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vi har fått opplyst av NAV at på grunn av måten statistikken er laget på, vil det være mottakere av trygd også blant de som er i arbeid eller utdanning. Det er ikke mulig å bryte mottakere av trygd videre ned på type ytelse, som f.eks. uføretrygd. Merk også at NAV ikke har data på individnivå over personer i videregående opplæring. For å unngå hovedproblemet med denne mangelen starter tellingen på 20 år. NAV kjenner imidlertid til at det er ca. 10 000 i Norge over 20 år som er i videregående opplæring. Det er ikke mulig å korrigere for dette på kommunenivå, kun nasjonalt. Problemet blir ikke vurdert til å være så stort, ettersom mange i 20-årene i videregående også jobber deltid og dermed fanges opp der. Personer som studerer utenlands og ikke bytter bostedsadresse i Folkeregisteret vil også telles i statistikken.

I Figur 3-1 viser vi statistikk for prosentandel unge i aldrene 20 til 29 som ikke er i aktivitet (hverken registrert i arbeid, utdanning eller får stønad) eller kun har inntekt fra trygd.

Statistikken viser at omfanget av utenforskapet, slik det er definert her, varierer mye på tvers av deltaker-kommunene. I Sør-Fron og i Tolga er det henholdsvis 13,5 og 15,5 prosent av unge mellom 20-29 år ikke i noen form for aktivitet eller kun på trygd. I Åsnes og Kongsvinger er om lag 23 prosent av de unge utenfor aktivitet eller utelukkende baserer inntekten sin på trygd.

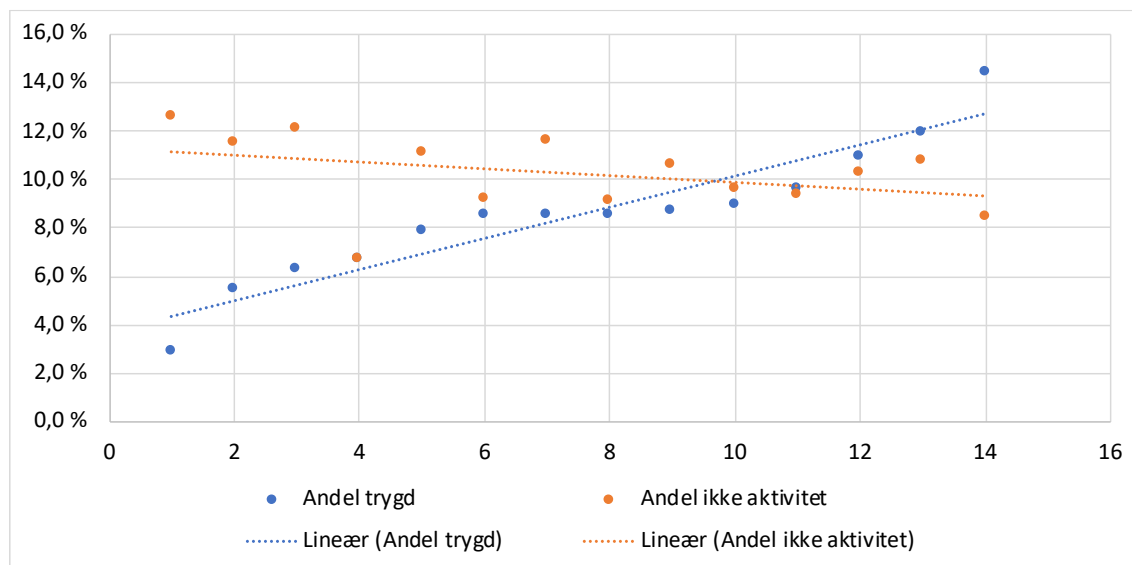
Tallene viser at de fleste av kommunene som deltar i satsingen har et høyere utenforskap enn gjennomsnittet for landet.

Statistikken viser at utenforskapet varierer mellom de to faktorene. I noen kommuner er «hovedutfordringen» andelen personer som kun lever på trygd, deriblant Åsnes, Kongsvinger og Fredrikstad. For de fleste kommunene er omfanget av unge som ikke er i aktivitet større enn dem som kun lever på trygd. Dette gjelder for Hadsel, Kvinesdal, Alna, Leirfjord, Grane og Tolga. For de resterende, Gran, Lyngdal, Grimstad, Kristiansand og Sør-Fron, er omfanget av de som ikke er i aktivitet og de som kun lever på trygd forholdsvis likt.

Variasjonen mellom kommunene er størst når det gjelder andel unge som kun lever på trygd, fra rundt 3 prosent i Tolga til 14,5 prosent i Åsnes. Variasjonen mellom kommunene er mindre for andel unge som ikke er i aktivitet, fra 7 prosent i Sør-Fron til 12,5 i Tolga.

I Figur 3-2 har vi plottet inn andelene i utenforskapet i et diagram. Hver kommune representerer punktene langs den horisontale x-aksen. Figuren viser at det er negativ sammenheng mellom andelen på trygd og andelen som ikke er aktivitet. Kommunene med høy andel unge som kun lever på trygd har en litt lavere andel unge utenfor aktivitet. For kommunene med lave andeler unge på trygd er det en høyere andel utenfor aktivitet. Vi har ikke en god forklaring på hvorfor det ser ut til å være en svak sammenheng mellom disse størrelsene. Videre analyser bør inkludere tall for alle norske kommuner.

Figur 3-2 Punktdiagram av andel på trygd og ikke i aktivitet, 20-29 år

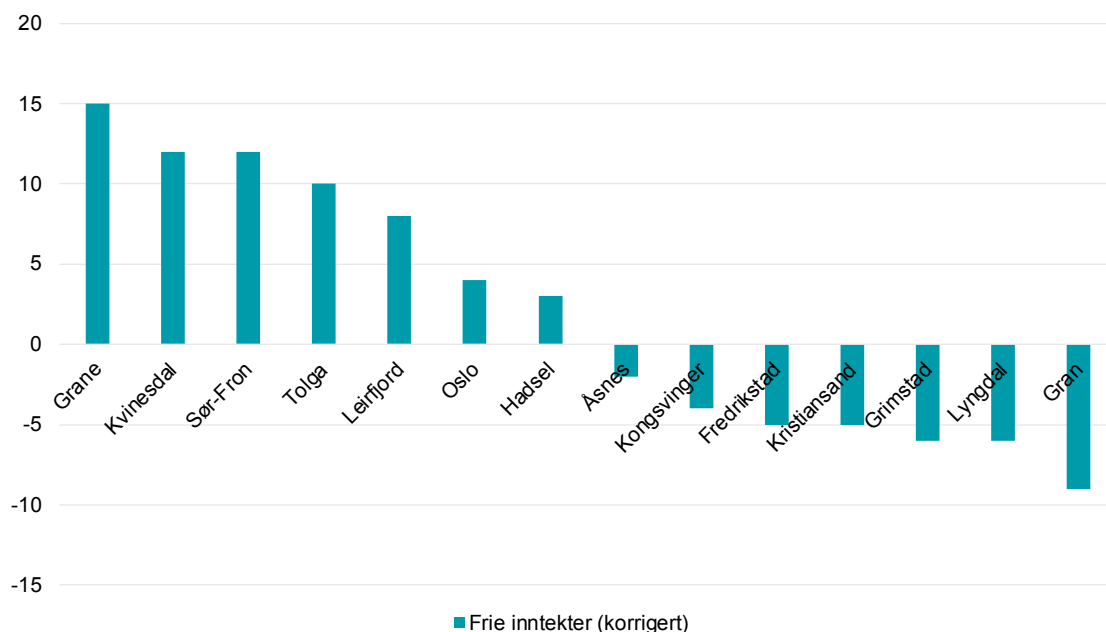


## Økonomi

Kommunenes økonomi er en viktig betingelse for hvilke tjenester den kan gi (se f.eks. Menon 46/2022), og kanskje særlig de tjenestene ikke er en del av de lovpålagte oppgavene.

Et mye brukt mål for kommunenes økonomiske situasjon er kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet for kommunene er laget ut fra et behovsprinsipp, og innrettet slik at kommunene får fordelt inntekter slik at de økonomiske forutsetningene i kommunene gir grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud.<sup>12</sup> På grunn av måten inntektssystemet er laget på, fordeles inntektene ujevnt også hvis man korrigerer for utgiftsbehov.

Figur 3-3 Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov i forhold til landsgjennomsnittet



Note: Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjons-kraft-/ hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Kilde: Regjeringen.no

I Figur 3-3 viser vi inn i jobb-kommunene frie inntekter korrigert for utgifter i prosent i forhold til landsgjennomsnittet. Tallene viser at sju av kommunene, Gran, Lyngdal, Grimstad, Kristiansand, Fredrikstad, Kongsvinger og Åsnes, ligger under landsgjennomsnittet. De resterende, Hadsel, Oslo (som representerer Bydel Alna), Leirfjord, Tolga, Sør-Fron, Kvinesdal og Grane ligger høyere enn landsgjennomsnittet.

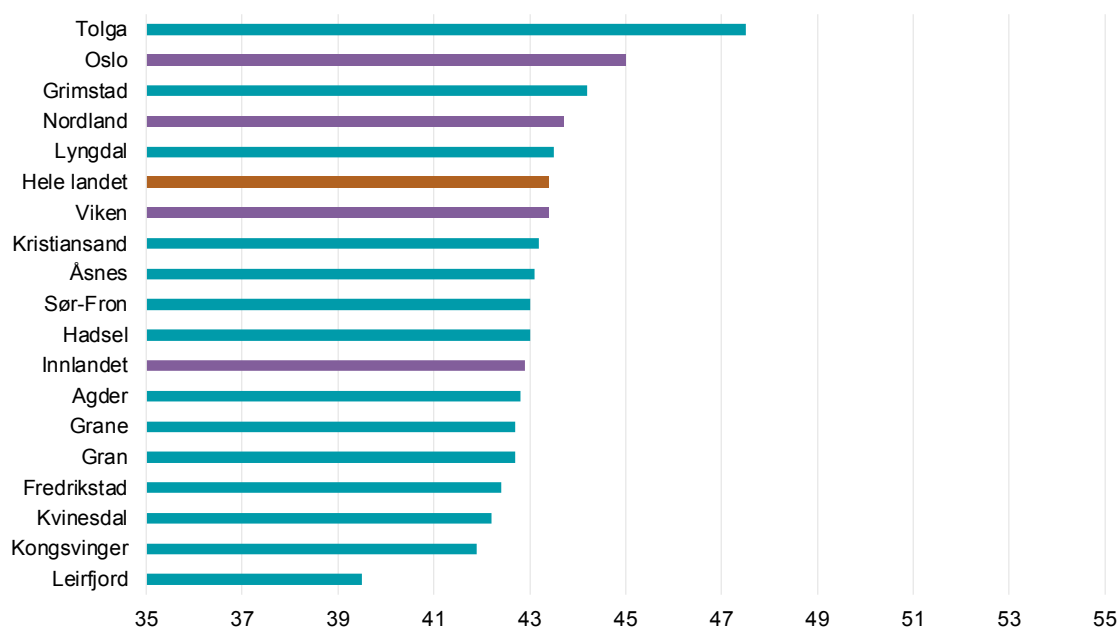
Ut fra resultatene ser det ut til at kommunene er en forholdsvis god representasjon av kommunen-Norge samlet sett – siden vi har kommune med «gode» og «dårlige» økonomiske forutsetninger (relativt sett).

### Skolepoeng og videregående opplæring

For å videre belyse årsaker til ungt utenforskap i deltakerkommunene, har vi hentet tall for grunnskolepoeng og fullføring av videregående opplæring.

<sup>12</sup> Mer om inntektssystemet hos regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

Figur 3-4 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng 10-trinn, 2021-2022



Kilde: Udir.no. Hentet her: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/>

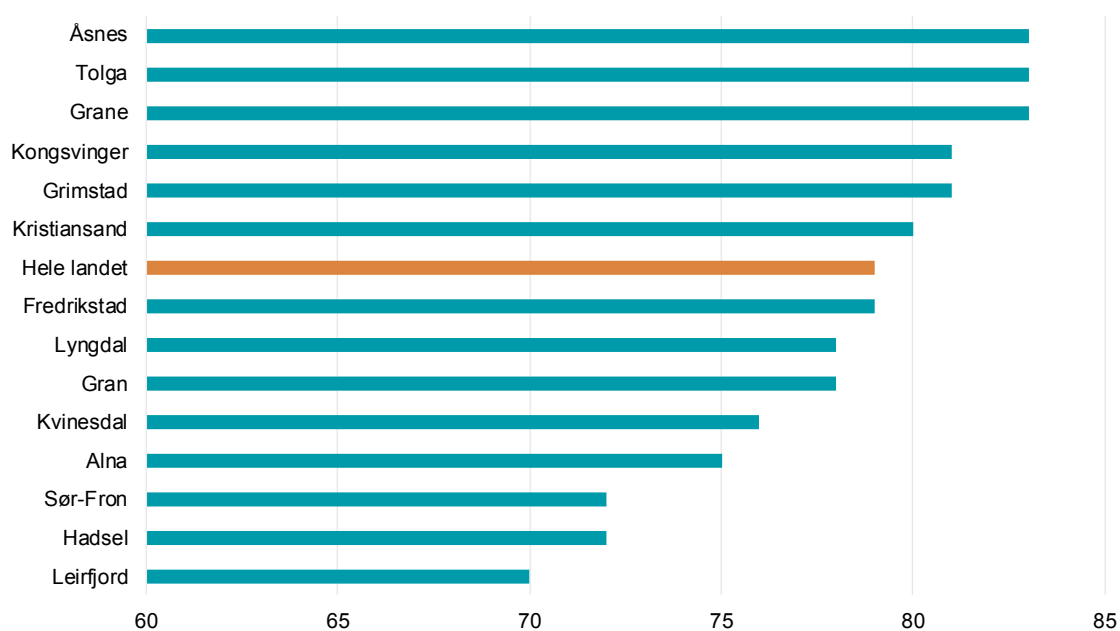
Grunnskolepoeng er en poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene fra ungdomsskolen. Grunnskolepoengene danner grunnlag for opptak til videregående skole (Udir 2023).<sup>13</sup>

Figur 3-4 viser at kommunene varierer betydelig også på denne indikatoren, hvor Tolga, Grimstad og Lyngdal scorer høyere en landsgjennomsnittet, mens de resterende scorer under. Særlig svakt scorer Leirfjord.

Samlet sett ser kommunen ut de å score svakere enn de fleste andre kommuner i landet.

<sup>13</sup> Se informasjon og tall på Utdanningsdirektoratets hjemmesider: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/>

Figur 3-5 Andel som fullfører videregående opplæring (FHI)



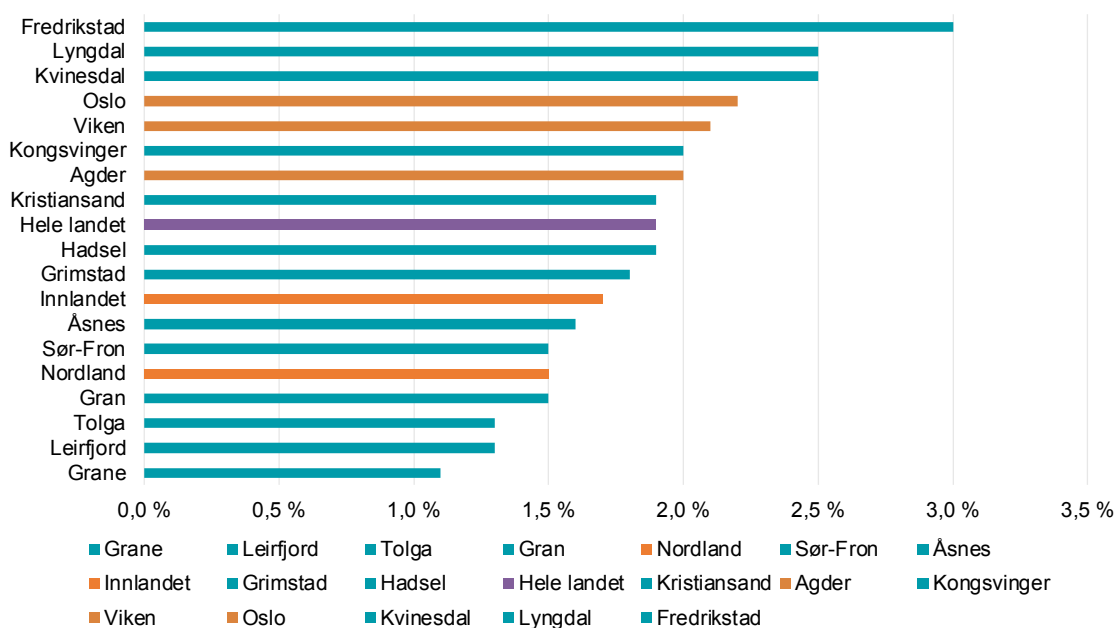
Figur 3-5 viser andel som fullfører videregående opplæring per kommune og for landet som helhet. Igjen, viser indikatoren at kommunene varierer mye, fra 70 prosent i Leirfjord til 83 prosent i Åsnes, Tolga og Grane.

Tilnærmet like mange kommuner plasserer seg over som under landsgjennomsnittet, og tyder på at kommunene ikke skiller seg så mye fra kommune-Norge samlet sett.

### Lokalt arbeidsmarked

For å si noe generelt om det lokale arbeidsmarkedet har vi innhentet tall over arbeidsledighet, sysselsetting og hvor stramt arbeidsmarkedet er (NAV's stramhetsindikator).

Figur 3-6 Prosentandel arbeidsledige, januar 2023

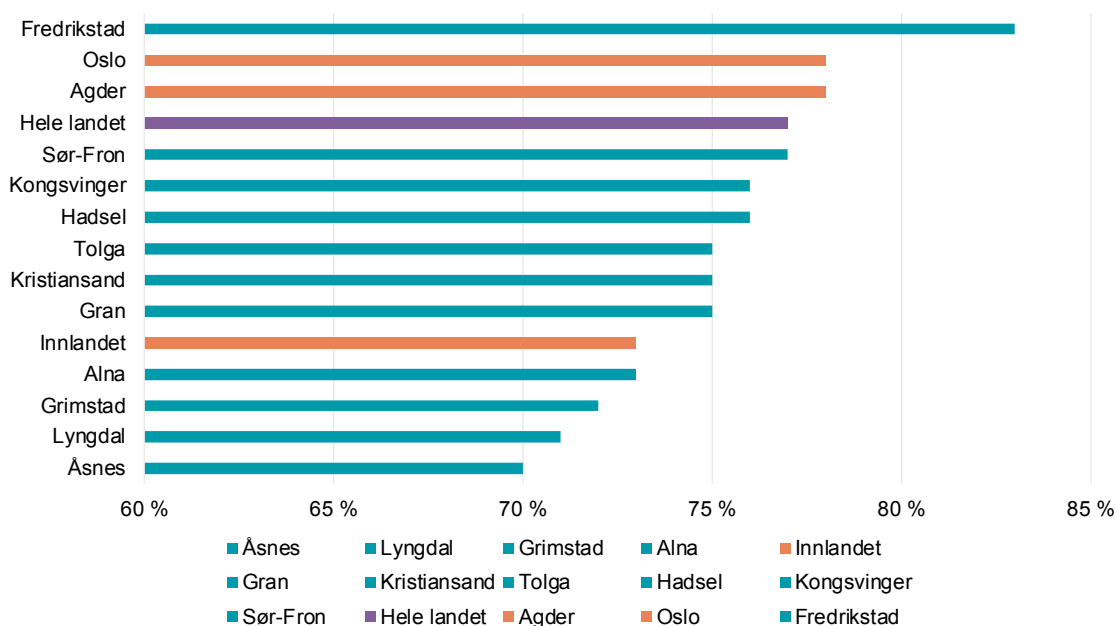


Kilde: NAV

Figur 3-6 viser prosentandelen arbeidsledige i kommunene og de tilhørende fylkene per januar 2023. Selv om arbeidsledigheten er forholdsvis lav i alle kommunene, er det variasjoner fra om lag én til tre prosent. Fredrikstad, Lyngdal og Kvinesdal hadde den høyeste ledigheten blant deltakerkommunene (per januar 2023). Tolga, Leirfjord og Grane hadde den laveste. Kommunene fordeler seg forholdsvis jevnt over og under landsgjennomsnittet.

Vi har også innhentet tall for prosentandelen i kommunene som er sysselsatte.

Figur 3-7 Prosentandel sysselsatte 4. kvartal 2022



Kilde: NAV

Figur 3-7 viser at sysselsettingsandelen varierer mellom 70 prosent i Åsnes og 83 prosent i Fredrikstad. Fredrikstad er den eneste av deltakerkommunene med sysselsetting over landsgjennomsnittet.

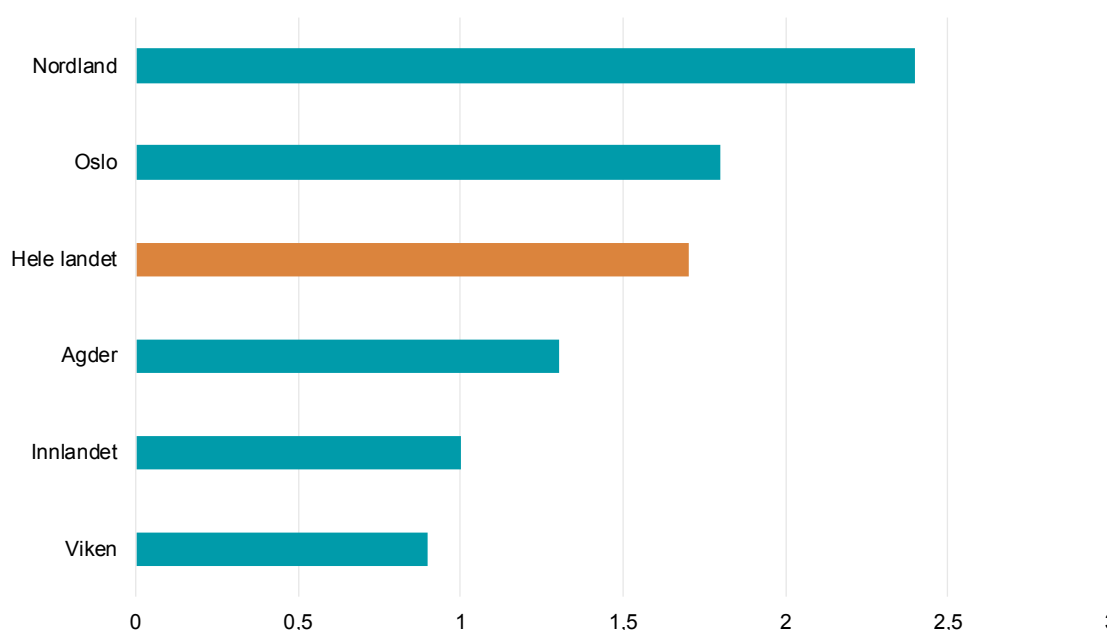


Til slutt, har vi også innhentet tall over stramheten i det regionale arbeidsmarkedet. Tallene publiseres per fylke og ikke per kommune, men kan allikevel gi et overordnet inntrykk av forholdene i arbeidsmarkedet.

Stramhetsindikatoren er utviklet av NAV og publiseres som en del av NAVs bedriftsundersøkelse. Stramhetsindikatoren er laget basert på innrapporterte tall fra bedrifter i kommunene om mangel på arbeidskraft.

Stramhetsindikatoren er beregnet som forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen. Stramhetsindikatoren uttrykker hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør. Et høyt forholdstall indikerer et stramt arbeidsmarked, noe som isolert sett indikerer et problem med å rekruttere arbeidskraft til virksomhetene.<sup>14</sup>

Figur 3-8 Stramhet (estimert mangel på arbeidskraft) i det lokale arbeidsmarkedet<sup>15</sup>



Figur 3-8 viser stramhetstallene for fylkene. Nordland har det strammeste arbeidsmarkedet med en stor etterspørsel og mangel på arbeidskraft. Oslo ligger litt over landsgjennomsnittet, mens Agder, Innlandet og Viken har et forholdsvis lite stramt arbeidsmarked.

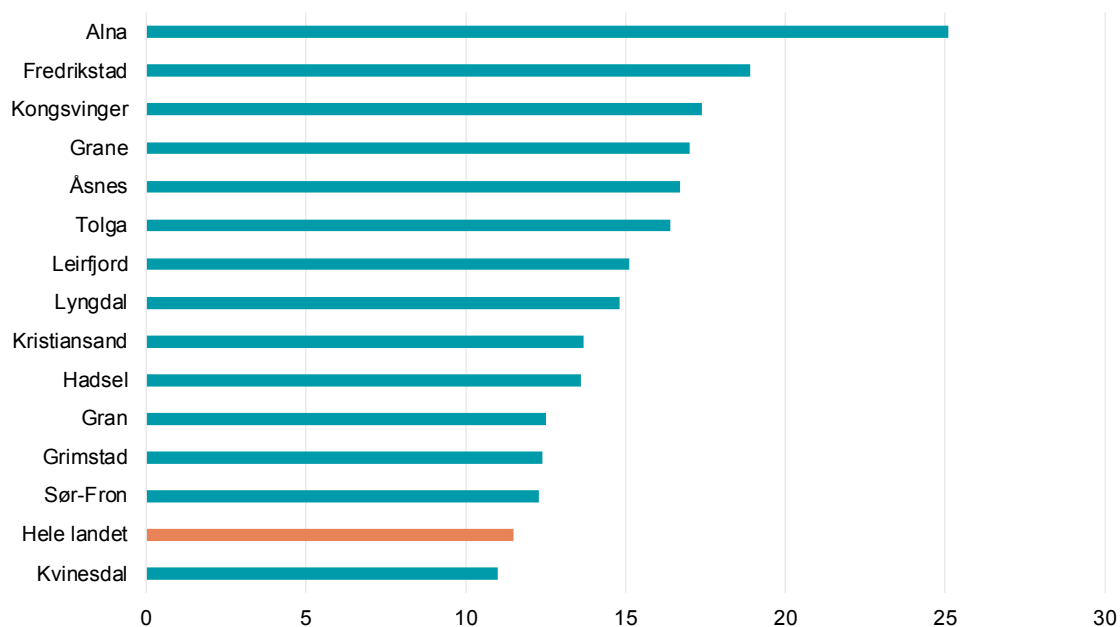
<sup>14</sup> Omtalen er hentet fra Gjerde (2021) NAVs bedriftsundersøkelse i Arbeid og velferd 2/2021.

<sup>15</sup> Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen. Stramhetsindikatoren uttrykker dermed hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør. Et høyt forholdstall indikerer et stramt arbeidsmarked, noe som isolert sett indikerer et problem med å rekruttere arbeidskraft til virksomhetene. Den estimerte mangelen på arbeidskraft i antall personer vil ha sammenheng med hvor stor yrkesgruppen er, mens den relative mangelen, målt ved stramhetsindikatoren, vil ta hensyn til ulik størrelse på yrkesgruppene.

## Lavinntekt

Til slutt, har vi også innhentet statistikk om omfanget av husholdninger i kommunen med barn i alderen 0-17 som over tid har lav inntekt (FHIs vedvarende lavinntekt).<sup>16</sup>

Figur 3-9 Vedvarende lavinntekt (prosent)



Kilde: FHI

Figur 3-9 viser prosentandelen av befolkningen i kommunene med vedvarende lavinntekt. Vi ser at samtlige av deltakerkommunene- og bydelene, bortsett fra Kvinesdal, har høyere andel personer med lavinntekt enn gjennomsnittet for landet. Kommunene som deltar i satsingen, ser altså ut til å ha langt større lav-inntektsutfordringer enn kommune-Norge samlet sett.

### 3.1.1 Oppsummering

Oppsummert viser kartleggingen at deltakerkommunene varierer en god del langs de sosiale og økonomiske indikatorene vi har valgt ut, og sånn sett representerer ulike situasjoner og forutsetninger ved kommune-Norge. Kommunene som er studert som case er spesifikt valgt ut for å representere denne variasjon.

Vi vil imidlertid påpeke at deltaker-kommunene samlet sett ikke ser ut til å representere «gjennomsnittskommunen». I sum, scorer kommunene omtrent på landsgjennomsnittet eller «dårligere» på de valgte indikatorene. Særlig er utenforskapet og andelen som lever på lavinntekt høyt, grunnskolepoeng lavt og sysselsettingen lav sammenlignet med landsgjennomsnittet.

## 3.2 Kartlegging av prosjektene

En annen viktig begrunnelse for å velge case-kommuner har vært at de varierte ut fra noen sentrale kjennetegn ved utformingen av prosjektet. Tanken var at hvis vi skal kunne gjøre slutninger om *hva som virker*, må vi studere forhold som varierte ved selve

<sup>16</sup> Se FHIs oppvekstprofil, her: <https://www.fhi.no/op/oppvekstprofiler/hent-oppvekstprofil/>

*utformingen* av prosjektene og som kan påvirke utfallet (og ikke kun fokusere på utfallet i seg selv).<sup>17</sup>

Under beskriver vi de forholdene vi vurderte at varierte og ikke varierte, og som dermed kunne gi grunnlag for å si noe om opphavet til forskjeller i utfall.

### 3.2.1 Mål

For å kategorisere prosjektene har vi vært interessert i å skille mellom ulike former for målsetninger. Vi stilte spørsmål om overordnede formål med prosjektet, og mer avgrensede spørsmål om prosessmål og resultatmål. Det overordnede formålet kan fortelle oss noe om kommunenes strategi for prosjektet – er prosjektet hovedsakelig innrettet for å styrke rekrutteringen til kommunal sektor eller for å inkludere personer som har falt utenfor? Formålet til det enkelte prosjekt kan bidra til å gi retning for hvordan kommunen skal innrette det. Prosessmål og resultatmål berører de taktiske og operative målene for prosjektene.

For oss som evaluator har kategoriseringen av mål i hovedsak hatt analytisk verdi, da det har vært viktig for oss å kategorisere de ulike prosjektene. Dernest, mener vi også at konkretisering av mål som sådan kan ha en verdi for prosjektene, da det viser hva kommunen ønsker å oppnå og et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan være relevante. I vår forståelse av mål ligger det imidlertid ingen normativ vurdering, altså om ett mål er mer «riktig» enn et annet.

Selv om det overordnede formålet er ganske likt mellom kommunene, er det likevel noen forskjeller. En gruppe av kommunene vektlegger samfunnsansvar og *reduksjon av unge i utenforskap* er en sentral målsetting. En annen gruppe kommuner vektlegger *rekruttering* av personer til kommunal sektor som sentralt, hvor særlig helsesektoren blir nevnt. En tredje gruppe kommuner vektlegger utvikling av *kompetanse på arbeidsinkludering* som et sentralt formål for kommunen. Til slutt, er det en gruppe kommuner som har *kvalifisering* av kandidatene som et sentralt formål. Flere av disse har mål om fagbrev. Disse typiske kjennetegnene er ikke gjensidig utelukkende, og flere av dem overlapper på tvers av kommunene.

#### Prosess- og resultatmål

For å kunne identifisere gode eksempler og modeller for arbeidsinkludering i kommunal sektor har vi kartlagt hvordan kommunen har konkretisert målsetninger for prosjektene. Det er ikke en del av oppdraget å evaluere måloppnåelse, men identifisere hva som kan være god praksis. I denne sammenheng vil det være relevant å vurdere praksis innenfor prosjekter med ulike typer mål. I dette arbeidet har vi skilt mellom prosessmål og resultatmål.

Prosessmålene kan forstås som hvordan kommunen internt kan styrke seg for å løse utfordringen med arbeidsinkludering. Dette kan for eksempel være mål om finansiering av oppfølging, utvikling av inkluderingskompetanse eller mål om antall stillinger fastsatt til målgruppen. Prosessmålene bygger på en forventning eller teori om hva som antas å ha positive virkninger for resultatene.

Resultatmål vil være de operative målene for prosjektene, for eksempel antall kandidater som er blitt rekruttert, gjennomførte løp og ansettelser. Det kan også være knyttet til andre typer resultater, som kartlegging av ønsker og mål hos kandidatene. Sistnevnte eksempel, illustrerer at det ikke trenger å være et klart skille mellom prosess- og resultatmål, ettersom det avhenger av hvordan aktørene selv definerer sine mål.

---

<sup>17</sup> Se King m.fl. (1994) eller Gerring (2007) om valg av case basert på uavhengige variable.

### Prosessmål

Kommunene har svært mange ulike mål og forutsetninger knyttet til prosessen internt. Kun én kommune oppgir å ikke ha andre mål enn dem som er knyttet til kandidatene, men det er ingen tydelige tendenser som går igjen i svarene til de øvrige kommunene.

Eksempler på prosessmål er:

- egenfinansiering/overgang fra prosjekt til drift
- samarbeid med NAV, skole og fylkeskommune, og med enhetene i kommunen
- tilstrekkelige menneskelige ressurser til å følge opp kandidater
- mål om å oppnå synergieffekter av andre prosjekter/initiativer som kommunen deltar i, for eksempel knyttet til helse- og omsorgssektoren
- tilpasning av lærlingeløp til unge utenfor, øremerkede stillinger til ungdommene ved endt løp og at ordinære lærlingplasser som ikke har søkere kan benyttes til målgruppen
- forankring i organisasjonen – for eksempel knyttet til prosjektet Inn i jobb som rekrutteringsarena
- arbeid med kvalifikasjonsprinsippet og utlysningssplikten

### Resultatmål

Resultatmålene som er satt for kandidatene/deltakerne varierer mye mellom kommunene. Kun et par kommuner har tallfestede mål, og kun én har tallfestede mål om faste ansettelser for deltakerne i kommunen. Denne kommunen har også satt en tidsramme for målet. Mange av kommunene har svært generelle og overordnede mål, det vil si mål om å inkludere unge utenfor i kommunale jobber og i utdanningsløp og å hindre utenforskap.

## 3.2.2 Organisering og samarbeid

Den overordnede prosjekt-organiseringen er ganske lik mellom kommunene. Det er i hovedsak HR-ansatte som fungerer som prosjektledere, selv om enkelte midlertidig frikjøpt fra sin stilling i NAV. Prosjektlederne kommer for øvrig både fra ledelsesfunksjoner og fra fagfunksjoner/rådgiver-stillinger.

Internt i kommunene er det som regel flere tjenester eller enheter som deltar, men det er forholdsvis stor variasjon mellom hvilke enheter som deltar på tvers av kommunene. I noen kommuner deltar representanter som dekker samtlige sektor-områder. Representanter for helse- og omsorgssektoren deltar i de fleste prosjektgruppene. Også teknisk avdeling er vanlig. I noen deltar oppvekst- og utdanning og tillitsvalgte. Hovedskillet synes å være på om (nesten) alle eller noen utvalgte enheter deltar.

Fylkeskommunen deltar i hovedsak ikke med faste prosjektdeltakere i prosjektgruppen. Selv om de ulike prosjektene som regel samarbeider med Fylkeskommunen, enten med oppfølgingstjenesten, karrieresenteret eller opplæringsavdelingen, synes samarbeidet å være mindre tett enn med det lokale NAV-kontoret. De færreste av prosjektene hadde faste møtepunkter med fylkeskommunen som en del av prosjektet, men heller ved behov.

Kun få kommuner samarbeidet med næringsliv, frivillig sektor eller andre kommuner som en del av prosjektarbeidet.

De aller fleste kommunene (og den ene bydelen i Oslo)<sup>18</sup> har organisert Inn i jobb-satsingen som et selvstendig prosjekt med en egen prosjektgruppe. Kun noen få av

---

<sup>18</sup> Bydelen omtaler heretter kun som en del av *kommunene*.

kommunene har prosjektet som et delprosjekt i en større satsing eller med en mer generell overbygging. Noen av prosjektene har koblinger til andre prosjekter i kommunen, uten at samarbeidet på tvers av disse virker å ha særlig omfang.

Det lokale NAV-kontoret deltar i samtlige prosjektgrupper. Samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen skjer både på system- og individnivå i alle kommunene, men omfanget og systematikken i samarbeidet varierer en del, avhengig av hvor langt prosjektet har kommet. Representantene fra NAV som deltar, som ofte er flere personer, sitter på ulike nivåer i organisasjonen, men representerer som regel ungdomsteamet/-avdelingen.

Alle prosjektene har en egen prosjektleder med ansvar for å lede satsingen.<sup>19</sup> Dette var også et krav fra KS sin side for deltakelse i satsingene. Prosjektlederen er som regel frikjøpt til å lede prosjektet, helt eller delvis.

De fleste prosjektgruppene har faste møter, fra hver 14. dag til én gang i måneden. Prosjektgruppene som ikke har faste møtepunkter, samles som regel ved behov.

### 3.2.3 Finansiering

De fleste kommunene som har deltatt i Inn i jobb-satsingen har fått skjønnsmidler fra statsforvalteren i sin region. Størrelsen på finansieringen varierer en god del, fra rundt 200 000 til 500 000 kroner, gitt som årlige prosjektmidler. Midlene blir i hovedsak brukt på frikjøp av prosjektleder eller til prosjektstillinger.

Noen få kommuner har avsatt egne midler til å finansiere prosjektet, helt uten andre midler, eller sammen med ekstern finansiering. Sørlandskommunen har også fått midler fra Sørlandets kompetansefond. Kun én kommune har fått midler fra fylkeskommunen, gjennom tilskuddsordning om likestillings- og inkluderingsmidler.<sup>20</sup> I Bydel Alna finansieres Inn i jobb-satsingen også gjennom *Delprogram Sysselsetting* som er en del av områdesatsingen i Oslo.<sup>21</sup>

To kommuner skiller seg vesentlig ut med en klart høyere og mer langsiktig finansiering, som også innebærer egenfinansiering.

### 3.2.4 Kandidater og arbeidstilknytningen

Omfanget av kandidater som var rekruttert på kartleggingstidspunktet var mellom én og 22 kandidater. De fleste kommunene hadde kandidater på ulike former for inkluderingsløp, både arbeidstrening, kompetanseløp/lærlingeløp og ordinært arbeid. Arbeidstrening var den vanligste formen for arbeidsinkludering, men lærlingeløp eller arbeid i kombinasjon med kompetanseløp var også hyppig brukt. Arbeidsinkludering via ordinært arbeid ble nevnt av fire kommuner.

De vanligste arbeidsplassene for kandidatene er innen helse og omsorg. Teknisk og renhold samt kjøkken og service er også mye brukt.

---

<sup>19</sup> I enkelte kommuner jobbes det med å få på plass prosjektleder.

<sup>20</sup> Ordningen med likestillings- og inkluderingsmidlene i Agder Fylkeskommune ble avviklet fra 2021. Noen nevner også promotering av prosjektet internt og på arrangementer som tiltak. Det fremkommer i tillegg et eksempel på at en kommune har mottatt tilskudd som en del av et lærlingeløp. Vi tolker dette som at kommunen har mottatt tilskudd utover basistilskuddet til arbeidsgiver i lærlingperioden. Det er uklart om flere av kommunene har mottatt tilskudd utover basistilskuddet.

<sup>21</sup> Oslo kommune, beskrivelse av delprogrammet:

<https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/omradesatsingene-i-oslo/delprogram-sysselsetting/#gref>

Hovedskillet mellom inkluderingsløpene virket å være hvor strukturert kommunene benyttet seg kompetanseløp mot fagbrev.

Det er i hovedsak ikke gjort en vesentlig avgrensning av målgruppa i noen av kommunene. Målgruppa er unge fra 18/19 år til 30 som står utenfor arbeid og utdanning. En av kommunene rapporterte at de ønsket å åpne for kandidater fra andre kommuner.

### 3.2.5 Intern formidling og kompetansebygging

Den interne markedsføringen av prosjektet varierer mye mellom kommunene. Hovedskillet mellom kommunene når det gjaldt intern kommunikasjon og formidling ut til enhetene synes å være bredden av informasjonskanaler som tas i bruk. Noen kommuner har tatt i bruk flere ulike kanaler, mens andre kun hadde formidlet på enkeltarenaer. Det er ingen sammenheng mellom størrelsen på kommunen og hvor bredt prosjektet hadde blitt formidlet.

Bare noen få kommuner har initiert tiltak for å heve kompetanse på arbeidsinkludering blant kommunens ansatte, som del av prosjektet. Noen hadde initiert enkelte tiltak, for eksempel at prosjektleder har fått kompetanseheving hos NAV, eller at enkelte avdelinger har fått opplæring. Noen nevner også promotering av prosjektet internt og på arrangementer som tiltak.

Noen av kommunene rapporterer imidlertid om at de har planer for kompetansebygging blant sentrale medarbeidere og i aktuelle tjenester.

### 3.2.6 Virkemidler

Både NAV og fylkeskommunen forvalter virkemidler for arbeidsinkludering av unge som er relevant å benytte seg av som en del av arbeidsinkluderingen i kommunal sektor.

NAV har i utgangspunktet mange virkemidler de kan bruke for å bistå personer til å komme inn i og beholde jobb, både overfor kandidaten og overfor arbeidsplassen. I den vanlige tiltaksporteføljen finnes virkemidler som opplæringstiltak, oppfølgingstiltak, arbeidstrening (praksisplass), arbeidsforberedende trening, mentortilskudd, inkluderingstilskudd og lønnstilskudd. Enkelte tiltak og forsøk er spesielt rettet mot unge – som for eksempel IPS Ung.

Fylkeskommunen har gjennom ansvaret for videregående opplæring, oppfølgingstjenesten (OT) og karrieresentrene en sentral rolle i utdanning, opplæring og oppfølging av unge.

Datagrunnlaget tyder på at de fleste eksterne virkemidlene som har blitt benyttet i Inn i jobb-prosjektet lokalt er virkemidler som tilbys gjennom NAV og fylkeskommunen. Blant virkemidler i NAV er det arbeidstrening som brukes mest. Bruk av mentor- og lønnstilskudd overfor arbeidsgivere rapporteres kun av noen av kommunene. Én kommune opplyser for øvrig at NAV-kontoret ikke har hatt midler til å dekke mentortilskudd. Inkluderingstilskudd synes å være lite brukt. Det er ingen klare tendenser.

Av virkemidler i fylkeskommunene er det flere som oppgir at de har inkludert kandidater gjennom ulike former for kompetanse- og lærlingeløp. Det er både snakk om ordinære lærlingeløp og alternative lærlingeordninger.

To av kommunene/prosjektene, Fredrikstad og Lyngdal, skilte seg ut ved at betydelig flere kandidater er rekruttert, enn i de andre kommunene. Begge disse hadde en tydelig innretning på prosjektet med et konkretisert tilbud til kandidatene. Dette innebærer et strukturert løp med klare milepæler.

### 3.2.7 Resultater høst 2022

Det var store variasjoner i hvor langt kommunene har kommet i sitt arbeid med Inn i jobb høsten 2022. Nesten alle kommunene hadde rekruttert inn kandidater som en del av satsingen. Fire av 13 oppga at kommunen har gjennomført ordinære ansettelser. Flere av kommunene hadde eller var i gang med å utvikle kompetanseløp som kombinerte arbeid og formell opplæring mot fagbrev.

Utover rekruttering av kandidater tyder svarene fra kommunene på at de har jobbet med forankring av prosjektet, etablering av prosjektgruppe, etablering av møteplasser og med å styrke samarbeidet internt og eksternt. Noen har også påbegynt arbeid med å kartlegge arbeidskraftbehov.

Et par kommuner opplyser at de har utfordringer med å rekruttere kandidater til å delta. En av disse mener at en utfordring er at de har vært for fokusert på at jobbene som tilbys skal være faste, og at dette har begrenset tilfanget av rekrutteringsarenaer og aktuelle kandidater.

### 3.2.8 Forankring

De fleste kommunene rapporterte at satsingen var godt forankret, både politisk og administrativt. Flere av kommunene fortalte av satsingen hadde vært behandlet politisk, eller at prosjektet var blitt orientert om på politisk nivå. Flere sier at prosjektet har vært behandlet i kommunens administrasjonsutvalg. Administrasjonsutvalget består av politisk valgte representanter og representanter for arbeidstakerorganisasjoner, og er kommunens utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

### 3.2.9 Oppsummering

Kartleggingen viser at prosjektene varierte på flere områder, både knyttet til mål, innretning og hvilke virkemidler som er utprøvd. Kartleggingen tydet på at kommunene som deltok var i gang med å prøve ut ulike grep som var tilpasset lokale forhold. I enkelte kommuner har man kommet forholdsvis raskt i gang med rekruttering av kandidater i strukturerte løp. I andre kommuner jobber man fortsatt med å kartlegge muligheter og mobilisere aktører.

Tabell 3-1 viser kommunene langs sentrale kjennetegn som er kartlagt. Verdiene som kommunene er gitt, bygger på de beskrivelser vi har fått. Verdiene gir ingen fullstendig beskrivelse eller bør tolkes som en fasit, men ga en indikasjon på likhetstrekk og forskjeller som vi brukte for å velge case-kommuner.

Tabell 3-1 Kjennetegn ved Inn i jobb-prosjektene

Kommune	Organisering	Finansiering	Mål	Virkemiddelbruk
Alna	Utvalgte enheter	Ekstern og egenfinans	Ikke tallfestet	Variert
Fredrikstad	Bredt sammensatt	Usikkert	Tallfestet	Lærlingeløp
Gran	Utvalgte enheter	Ekstern	Tallfestet	Usikkert
Grane	Bredt sammensatt	Ekstern	Ikke tallfestet	Arbeidstrening
Grimstad	Utvalgte enheter	Egenfinans (usikkert om	Tallfestet	Usikkert

		ekstern)		
Hadsel	Utvalgte enheter	Ekstern	Ikke tallfestet	Helgestilling
Kongsvinger	Bredt/utvalgte	Ekstern	Ikke tallfestet	Variert
Kristiansand	Bredt sammensatt	Egenfinans. og ekstern	Ikke tallfestet	Variert
Kvinesdal	Utvalgte enheter	Egenfinans. og ekstern	Ikke tallfestet	Variert
Leirfjord	Utvalgte enheter	Ekstern og egenfinans	Ikke tallfestet	Arbeidstrening
Lyngdal	Utvalgte enheter	Ekstern	Ikke tallfestet	Variert
Sør-Fron	Utvalgte enheter	Ekstern og egenfinans	Ikke tallfestet	Arbeidstrening og kvalifisering
Åsnes	Bredt sammensatt	Ekstern	Ikke tallfestet	Lærlingeløp

Kartleggingen belyste i liten grad kvalitetsfaktorer som har betydning for resultater, som for eksempel individuell tilrettelegging og fleksibilitet, kontakten mellom veileder i NAV og støttefunksjoner på arbeidsplass, enkeltpersoners betydning for oppfølging av kandidaten og bedriftskultur for arbeidsinkludering.

For å få mer innsikt i slike kvalitetsindikatorer har vi gjennomført undersøkelser i fem utvalgte kommuner.



## 4 Case-undersøkelser i fem kommuner

Casestudiene er hovedsakelig gjennomført som dybdeintervjuer med representanter for de involverte aktører i de fem kommunene. De viktigste informantgruppene vi har intervjuet er prosjektledere for satsingene/prosjektene, representanter for NAV og fylkeskommunene, administrative ledere som deltar i prosjektgrupper, enhetsledere som har hatt ansvar for kandidater, samt kandidater som har deltatt i prosjektene/satsingene.

Vi har supplert intervjuene med dokumentasjon fra kommunene. Dette er hentet fra kommunenes nettsider, strategi-dokumenter, politiske vedtak og dokumenter vi har fått tilsendt fra kommunene.

I dette kapitlet beskriver vi prosjektene/satsingene i de fem kommunene. Beskrivelsen er strukturert etter noen hovedtemaer – bakgrunn for satsingen, innretning av satsingen, virkemiddelbruk, rekruttering og oppfølging av kandidatene, resultater og vår vurdering av gode grep og utfordringer.

### 4.1 Fredrikstad

Fredrikstad kommune startet en satsing for å inkludere unge til arbeid i kommunen gjennom lærlingeordning i 2021. Satsingen, som heter På vei mot fagbrev, går ut på at unge under 30 år blir rekruttert inn til arbeidstrening med påfølgende kvalifiseringsløp mot fagbrev.

På vei mot fagbrev ble igangsatt av ansatte ved kommunens HR-avdeling med ansvar for kommunens lærlingordning. Fredrikstad har en svært høy andel unge i utenforskap, 23 prosent i 2021. Målet med satsinga er å inkludere de som står utenfor utdanning og arbeidsliv gjennom fagutdanning.

Til nå har 47 kandidater vært registrert som deltakere i På vei mot fagbrev. Det er nå 16 aktive deltakere i prosjektet, og det er inngått 9 lærekontrakter i prosjektet så langt.

#### 4.1.1 Innretning av satsingen

Satsingen startet som et samarbeid mellom HR-avdelingen i kommunen og NAV. Samarbeidet er formalisert gjennom en samarbeidsavtale.

Prosjektet er i dag et samarbeid mellom kommunen, NAV og fylkeskommunen. Representanter fra disse instansene – samt hovedtillitsvalgte – inngår i et lærlingeforum, som fungerer som prosjektgruppe.

Prosjektgruppen ledes av en prosjektleder fra lærlingeordningen i kommunen. En koordinator ved NAV-kontoret koordinerer det daglige samarbeidet i en fulltidsstilling. Vedkommende er hovedkontaktpunkt for deltakerne.

Veiledere i NAV rekrutterer deltakere til På vei mot fagbrev. Kandidatene starter i arbeidstrening ute i kommunens virksomheter. Arbeidstreningen foregår formelt som et tiltak gjennom NAV, og kandidatene mottar stønad fra NAV. Arbeidstreningen er lagt opp slik at den likner praksisen ordinære lærlinger gjennomfører i sin læretid. Kandidatene får sin egen veileder på arbeidsplassen, og jobber opp mot kompetansemålene innenfor faget de har valgt.

Arbeidstreningen kan vare i inntil ett år. Dersom kandidaten er motivert og mestrer oppgavene, inngår partene lærekontrakt og kandidatene blir innlemmet i kommunens lærlingordning. De aller fleste inngår såkalte FOB-kontrakter (Full opplæring i bedrift) som innebærer at all opplæring foregår i bedrift.

Et slikt løp fordrer fire års læretid. Siden arbeidstreeningen som allerede er gjennomført er svært likt praksis i læretiden, blir denne perioden på inntil et år godskrevet som praksis. Dersom kandidatene har tatt fag i videregående skole kan også læretiden forkortes deretter.

Representanter fra NAV og lærlingeordningen i kommunen møtes hver 14. dag hvor de drøfter hvordan det går med kandidatene. Et «lærlingeforum» bestående av representanter for lærlingeordningen i kommunen og NAV, hovedtillitsvalgte, samt representanter fra fylkeskommunen ved fag- og yrkesopplæringen, oppfølgingstjenesten og PPT gjennomgår også kandidatene én gang i halvåret. Kandidatene har samtykket til at deres saker kan omtales i lærlingeforum, og diskusjonene i forumet bidrar til at det kan tilrettelegges best mulig for kandidatene.

Fylkeskommunen rolle har i hovedsak vært å bidra i halvårlige møter i lærlingeforumet og som rådgiver ved behov. Både fag- og yrkesopplæringen, OT og PP-tjenesten har deltatt.

### **Fordeler ved innretningen**

Informantene i kommunen vektlegger særlig bruk av arbeidstreening som en styrke ved satsingen. For det første er denne måten å organisere løpet på økonomisk gunstig for kandidatene. Fordi arbeidstreeningen godskrives som læretid, vil den faste lærlingelønnen fordeles over kortere tid. Av denne grunn varer arbeidstreeningen ofte i et år.

For det andre gir arbeidstreeningsperioden kandidatene en mykere overgang til arbeidslivet, hvor de får tid til å lære seg «spillereglene» i arbeidslivet. Til slutt, blir det vektlagt av flere at den grundige rekrutteringsprosessen som blir gjort i forkant av arbeidstreening gir gode forutsetninger for at det påfølgende læreløpet er det riktige for kandidaten.

### **Finansiering**

Satsingen er fullt ut egenfinansiert av NAV Fredrikstad og kommunen innen det ordinære driftsbudsjettet. NAV finansierer den nevnte stillingen som prosjektkoordinator.

### **Samarbeid**

De involverte aktørene omtaler samarbeidet som godt. Ifølge informantene er en viktig forutsetning for godt samarbeid at både NAV og kommunen har eierskap til satsingen, og at de har vært fleksible og gode til å avklare egne forventninger til samarbeidet.

Representantene for kommunen opplever at en viktig styrke er at veilederne i NAV og prosjektkoordinatoren er lett tilgjengelige. Dette bidrar til at kommunen raskt kan komme kontakt, få informasjon og råd og avklare aktuelle virkemidler hos NAV på best mulig måte. En viktig forutsetning for å få til dette har vært godt eierskap hos ledere ved NAV-kontoret.

Også representantene ved NAV-kontoret opplever samarbeidet som bra. Informantene fremhever den tette kontakten de har med de ansatte i lærlingordningen som særlig viktig. «Lærlingeforum» blir også nevnt som en suksessfaktor i samarbeidet.

### **Politisk og administrativ forankring**

Prosjektet er forankret administrativt og gjennom et vedtak i bystyret i Fredrikstad, fra juni 2021, om *Plan for lærlingordningen i Fredrikstad kommune 2021-2025*.<sup>22</sup> I planen

---

<sup>22</sup> Plan for lærlingordningen i Fredrikstad kommune 2021-2025. Kan hentes her: <https://sru.fredrikstad.kommune.no/api/utvalg/164/moter/26460/behandlinger/21/0>

står det at kommunen skal jobbe for å forhindre utenforskap, i tett samarbeid med NAV. På vei mot fagbrev følger opp det politiske vedtaket.

I oppstarten av satsingen var prosjektleder fra lærlingordning aktiv med å mobilisere politiske og administrativ ledelse, også gjennom uformelle kanaler og i media. Dette skal ha vært en viktig faktor i utviklingen av prosjektet.

#### 4.1.2 Rekruttering og oppfølging av kandidatene

Inntak av nye kandidater til prosjektet skjer to ganger i året. Det er ungdomsveilederne i NAV som søker inn aktuelle kandidater, i dialog med kandidatene selv.

Den videre rekrutteringsprosessen er nokså omfattende og det blir brukt mye tid på å kartlegge kandidatenes ønsker, behov og motivasjon. Både de ansvarlige for lærlingordningen i kommunen og NAV deltar i arbeidet.

Etter søknadsrunden avholder kommunen og NAV et informasjonsmøte. Dersom kandidatene er motivert for et På vei mot fagbrev-løp, blir de kalt inn til et speedintervju. I speedintervjuet kan kandidaten fortelle om sine ønsker og motivasjon. NAV plukker så ut aktuelle kandidater og inviterer disse til en ny og lengre samtale. I forkant av denne samtalen har de ansatte i lærlingordningen etter kandidatens samtykke fått informasjon fra personens NAV-veileder om kandidatens situasjon og erfaring fra skole og arbeid.

Første arbeidsuke er en oppstarts-uke. Denne uken består av utprøving og kartlegging av hvordan kandidatene fungerer i jobbsituasjonen. I oppstartsuken vurderer arbeidsgiver og kandidat hvordan det fungerer å møte opp når arbeidsdagen starter, om kandidaten følger opp oppgavene på en god måte.

Ansatte i lærlingordningen gjennomfører oppstarts-samtaler med virksomhetene og kandidatene ved oppstart av arbeidstreningen.

#### Kjennetegn ved kandidatene

Prosjektets primære målgruppe er arbeidssøkere under 30 år som ønsker å gjennomføre en yrkesfaglig utdanning ute i bedrift. Søkere med lav kompetanse eller ikke fullført videregående skole skal bli prioritert. Dette inkluderer personer som har vært lærekandidat og har fått kompetansebevis, men som har behov for praksis for å kunne bestå fagprøven.

Kandidatene som blir rekruttert inn i prosjektet har ulike bakgrunn. Mange har likevel til felles at de har dårlige erfaringer med skolen, at de har korte eller ingen arbeidsforhold, eller utfordringer med økonomi.

Kandidatene som blir rekruttert inn benytter seg av ulike inntekstsikringsordninger fra NAV, både AAP og tiltakspenger. Noen gjennomfører løpet som del av kvalifiseringsprogrammet og får kvalifiseringsstønad.

Inntrykket vårt er at På vei mot fagbrev har vært en viktig mulighet for flere av kandidatene. En av informantene forteller at:

*(...) Når du først får inn folk som får tillit, blir trodd på, har lyst, kan du få de mest lojale lærlinger og arbeidstakere du kan få, kanskje enda bedre enn de som kommer utenfra. (...) Folk føler kanskje at de endelig har kommet litt hjem.*

#### Oppfølging

Prosjektkoordinatoren i NAV har en sentral rolle i å følge opp kandidatene før det tegnes lærekontrakt. Vedkommende har ansvar for alle kandidatene i prosjektet og følger dem tett opp. Prosjektkoordinatoren har fokus på å bygge relasjoner med ungdommene og skape trygghet.

Koordinatorer er kontaktpunkt for de ansatte i kommunens lærlingordning. Dette innebærer blant annet å sikre at kandidatene får oppfølging av ledere og ansatte ute i tjenestene samt fra NAV-veileder i hele kvalifiseringsløpet. Et viktig mål for kommunen er at kandidaten får støtte fra flere hold samtidig, og der de ulike ressursene fyller ulike funksjoner. Informantene vurderer at dette er en viktig faktor for å holde kandidatene motivert.

Oppfølgingen innebærer også at hver enkelt kandidat får en individuell plan for kvalifiseringsløpet. Kommunen er bevisst på at kandidatene kan ha vært ute av arbeidslivet lenge, og derfor trenger tid til å tilpasse seg de normer som gjelder. Dette innebærer blant annet at kandidatene gis flere «sjanser», for eksempel ved høyt fravær.

Kommunikasjonen og dynamikken mellom kandidat og oppfølgingsressurser på arbeidsplassen virker også å være viktig. Tjenesteledere og kandidater trekker frem tilpasning, veiledning og diskusjoner på arbeidsplassen som viktige suksesskriterier. En trygg relasjon mellom veileder og kandidat bygger tillit og gjør at kandidaten kan være åpen om sine utfordringer. Kommunen setter likevel krav til kandidatene, selv om de begynner forsiktig.

Til slutt, har kommunen oppmerksomhet på å trygge kandidatenes økonomi. Både prosjektkoordinator og NAV-veileder snakker med kandidatene om økonomi for å trygge dem på at de kan klare seg økonomisk gjennom lærlingløpet.

Erfaringsmessig er økonomi likevel en barriere for å stå hele løpet ut. En av informantene sier følgende:

*Økonomi kan være en utfordring. Vi må snu tankegangen, du får betalt under utdanning, den ser de ikke alltid.*

### **Gruppedynamikk**

Som en del av kvalifiseringsløpet deltar kandidatene i gruppeaktiviteter med sine medkandidater. Dette skjer både ved oppstart og jevnlig i løpet av kvalifiseringsperioden. Kandidatene blir også utfordret til å dele sine erfaringer, både overfor medkandidater og på informasjonsmøter der formålet er å rekruttere nye kandidater.

Følelsen av å være del av en gruppe skal gi flere gevinster. Noen kandidater fungerer som rollemodeller for andre i arbeidet. Flere har også kontakt på fritiden, som styrker samholdet. Av hensyn til denne gruppedynamikken har kommunen endret inntak fra ett til to ganger i året. Dette gir kommunen større sjanser for å ha «nok» aktive kandidater. Kommunen har som mål å ha 20 kandidater i prosjektet til enhver tid.

### **4.1.3 Virkemiddelbruk**

I tillegg til å tilrettelegge for inntil ett år med arbeidstrening gir NAV tilskudd til mentor på arbeidsplassen ved behov. Mentoren skal gi tett oppfølging i overgangsperioden fra arbeidstrening til lærlingetid.

Læreplassene i På vei mot fagbrev kommer i tillegg til læreplassene for ordinære søkere i kommunen. Det er vanligst at kandidatene tegner lærekontrakt innen barne- og ungdomsarbeiderfaget og i helsefag, men vi finner også eksempler i gjenvinningsfaget og kontor- og administrasjonsfaget.

Søkere med lav kompetanse/ikke fullført videregående skole blir prioritert i På vei mot fagbrev-ordningen. Hvert enkelt løp blir tilpasset individuelt, ut fra kandidatens erfaring og behov. Fylkeskommunen har i denne sammenheng en viktig rolle, både for å skreddersy opplegg og for å godkjenne tidligere arbeidserfaring.

Kommunen mottar basistilskudd fra fylkeskommunen i lærlingperioden. Det er ikke anledning til å gi ytterligere midler til oppfølging (tilretteleggingstilskudd) fordi deltakerne som regel benytter seg av voksenrett og derfor ikke har rett til ytterligere midler.

#### 4.1.4 Resultater

Siden oppstart har 47 kandidater vært registrert som deltakere i På vei mot fagbrev. Per 02.11.23 er det 16 aktive deltakere i prosjektet.

Ni personer har fått lærekontrakt i prosjektet så langt. Fem av disse er innenfor barne- og ungdomsarbeiderfaget, tre er innenfor helsefag, mens én er innenfor gjenvinningsfaget. I tillegg til disse ni, har én deltaker som tidligere hadde kompetansebevis, bestått fagbrev.

21 deltakere har avbrutt sitt løp. Av disse har noen gått over i andre kvalifiseringsløp, mens andre har begynt på skole eller fått seg jobb. En del har avbrutt eller satt løpet på pause av helsemessige årsaker. Et fåtall har også sluttet fordi de ikke ønsket å delta.

#### 4.1.5 Vår vurdering – gode grep og utfordringer

På vei mot fagbrev fremstår som en vellykket satsing med gode resultater. Prosjektet har en klar innretning og struktur, og med et klart definert ansvar mellom kommunen og NAV. Prosjektet er godt forankret, både på ledernivåer og i tjenestene.

Som del av satsingen er det også mange dedikerte ressurspersoner rundt hver enkelt kandidat. Disse bidrar til å oppmuntre, motivere, veilede og sammen gi tilstrekkelig tett oppfølging. Kandidatene blir fulgt opp både av prosjektkoordinator fra NAV, egne veiledere på arbeidsplassen, samt sin veileder i NAV.

En annen viktig suksessfaktor er at satsingen gir kandidatene gode forutsetninger for å klare seg økonomisk underveis i kvalifiseringsløpet. Ved å starte kvalifiseringsperioden som ettårig arbeidstrening, der kandidaten mottar stønad fra NAV, får kandidaten godskrevet læretid, og får dermed fordelt lærlingelønnen over en kortere periode enn ellers.

Til slutt, vil vi trekke frem at perioden med arbeidstrening og senere lærekontrakt er skreddersydd og tilpasset kandidatenes behov. I denne sammenheng samarbeider kommunen godt med både NAV-kontoret og fylkeskommunen for å gi et tilbud som er tilpasset kandidaten.

#### Utfordringer

Informantene har i svært liten grad pekt på utfordringer i måten satsingen er innrettet og gjennomført på. Vi har allerede beskrevet hvordan økonomi kan være et viktig hinder, men som kommunen har forsøkt å motvirke.

Selv om prosjektet er fullfinansiert av aktørene selv, mener enkelte at finansieringen av prosjektet er litt sårbart, særlig at prosjektkoordinatoren er fullfinansiert av NAV. Dette skaper en viss uforutsigbarhet for lærlingekontoret i kommunen da NAV selv har beslutningsmyndighet over sine midler. Dette gir også begrensninger på kommunens muligheter til å utvikle prosjektet. For å ha mer fleksibilitet i finansieringen har kommunen som mål om å søke eksterne prosjektmidler fra Statsforvalter til en stilling som kan følge opp kandidatene. Denne stillingen skal komme i tillegg til prosjektkoordinatoren i NAV og bidra til å utvikle satsingen.

## 4.2 Lyngdal

Prosjektet Én av mange ble startet i september 2020. Tiltaket var et samarbeid mellom Lyngdal kommune, NAV Lister og Karriere Agder.

Prosjektet hadde som mål å redusere utenforskap blant unge og å styrke rekruttering til helse- og omsorgstjenestene i kommunen.

Kandidatene ble rekruttert gjennom NAV og Oppfølgingstjenesten. Inkluderingsløpet var et 18 ukers kurs på helsehuset i kommunen, bestående av arbeidstrening ved ulike avdelinger. Alle kandidatene fikk tett og individuell oppfølging fra prosjektmedarbeidere fra HR-avdelingen i kommunen.

Prosjektet har resultert i at flere kandidater har fått sommerjobb og lære plass. Kommunen har også opprettet inkluderende stillinger i kommunen, der kandidater har kunnet samle erfaring til praksiskandidatbevis eller fagbrev. Det er også kandidater som har gått videre med Modulbasert fag- og yrkesopplæring (MFY).

Våren 2023 ble det lagt frem et forslag for formannskapet i kommunen om å videreføre prosjektet som del av kommunens ordinære drift. Prosjektet hadde da allerede vært driftet av kommunens egne budsjetter i en kort periode. Formannskapet vedtok å avvikle prosjektet som følge av mangel på midler.

### 4.2.1 Bakgrunn for satsingen

Lyngdal har en litt høyere andel unge som står utenfor arbeid og utdanning eller kun har inntekt fra trygd, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Én av mange-prosjektet har i hovedsak hatt som mål å redusere dette utenforskapet.

Prosjektet startet med en kartlegging av hvilke enheter i kommunen som kunne ha behov og interesse for å delta i prosjektet. Kommunen avholdt deretter en workshop der enhetsledere som kunne ha aktuelle oppgaver til kandidatene deltok. I workshopen identifiserte deltakerne generalistoppgaver for ufaglærte kandidater. I og med at et nytt helsehus skulle åpne i kommunen, besluttet kommunen at initiativet skulle bli igangsatt der.

### 4.2.2 Innretning av satsingen

Inkluderingsløpet var et 18 ukers langt jobbtreningskurs. Totalt tre kull har gjennomført kurset.

Kurset tok form som en arbeidspraksisperiode på helsehuset, hvor kandidatene ble plassert ut ved de ulike avdelingene. Kandidatene arbeidet med helse relaterte oppgaver, kjøkken, renhold, vaskeri og vaktmesteroppgaver. Kandidatene, kalt «servicegruppa», bidro også med å arrangere sosiale aktiviteter for pasienter/beboere ved helsehuset. Dette er aktiviteter som de ordinære ansatte ofte ikke kan prioritere å bruke tid på i en travel hverdag.

Etter endt kursperiode fikk kandidatene fortrinnsrett til ordinære lære plasser i kommunen. Det var krav om at kandidatene måtte oppfylle noen kvalifikasjonskrav til læreplassen, blant annet knyttet til fag i videregående til læreplassen. Enkelte fikk også støtte fra NAV til å ta opp fag hos privatist. Arbeidsstedene ble orientert om kandidatene og deres behov for videre oppfølging.

Da Én av mange kom med i Inn i jobb-satsingen i regi av KS, ble det opprettet en styringsgruppe for satsingen. Prosjektlederen, som jobbet i kommunens HR-avdeling, ledet gruppen. Øvrige styringsgruppemedlemmer har vært lederen for ungdomsavdelingen samt en sektorleder i NAV Lister, en avdelingsleder for helsehuset i Lyngdal, hovedtillitsvalgt fra fagforbundet, en HR-rådgiver fra kommunen og

kommunalsjef for organisasjon og personal i kommunen. Karriere Agder har ikke hatt faste representanter i styringsgruppa, men har blitt involvert ved behov.

## Finansiering

Det første året av prosjektet mottok kommunen LIM-midler fra Agder fylkeskommune (LIM – likestilling, inkludering og mangfold). Midlene gikk til en 50 prosent stilling, som kommunen brukte til å følge opp kandidater på helsehuset og jobbe med prosjektet. Det andre året, og delvis det tredje, mottok kommunen midler til prosjektet fra Sørlandets kompetansefond.

Før avvikling av Én av mange gikk prosjektet inn i kommunens ordinære drift. Kommunen benyttet egne midler til to halve prosjektmedarbeiderstillinger.

## Samarbeid

Samarbeidet mellom kommunen, fylkeskommunen og NAV om oppfølgingen av kandidatene beskrives som velfungerende. Aktørene, være seg Karriere Agder, kommunen og Ungdomsteamet hos NAV, beskrives av hverandre som lett tilgjengelige.

Karriere Agder hadde som hovedoppgave å holde oversikt over aktuelle kandidater. Ungdomsteamet i NAV bistod prosjektmedarbeiderne i kommunen med råd, og fulgte selv opp kandidatene. Prosjektmedarbeiderne hadde jevnlig samarbeidsmøter med NAV-veilederne, samt dialog med kommunens psykiske helsetjeneste ved behov.

## Politisk og administrativ forankring

Prosjektet har vært godt forankret både på administrativt og politisk nivå, og var vedtatt politisk. Avviklingen av prosjektet våren 2023 skal ha skjedd som følge av prioriteringer, og ikke på bakgrunn av manglende forankring. En informant forteller:

*Da hadde vi gått alle skrittene, kommunestyret, helseutvalget, kommunedirektørnivå. Den politiske viljen har vært til stede, men det har hele tiden vært en kamp om midlene. Så vi har gjort den forankringen som er nødvendig. Ikke bare noe administrasjonen holder på med. Noe som er politisk vedtatt.*

For å tydeliggjøre den økonomiske kostnaden ved utenforskapet har kommunen, gjennom Inn i jobb-nettverket, fått hjelp til å utforme et utenforregnskap.<sup>23</sup> Tallene for Lyngdal har blitt presentert for kommunestyret. Informantene mener at utenforskapet i begrenset grad klarer å synliggjøre kostnader og gevinster for kommunen.

### 4.2.3 Rekruttering og oppfølging av kandidatene

De fleste kandidatene har vært rekruttert gjennom NAV. Noen få har vært rekruttert gjennom oppfølgingstjenesten i Agder fylkeskommune.

Rekrutteringen i NAV har bestått av en screeningprosess hvor ungdomsteamet har vurdert aktuelle kandidater fra sin brukerportefølje. Hvis kandidatene var interessert, ble de kalt inn til intervju med prosjektansatte i Én av mange. I intervjuet gikk partene i dybden på kandidatenes motivasjon, hva de hadde av arbeidserfaring, hvordan livssituasjonen deres var og hva prosjektet kunne tilby dem. De fleste som ble kalt inn til intervju fikk tilbud.

Informanter omtaler screeningprosessen som god. Særlig blir det vektlagt at veilederne i NAV var flinke til å finne relevante kandidater. Dette var viktig for kommunen for å unngå unødig ressursbruk. Underveis i prosjektet ble det mer utfordrende å finne «riktige»

---

<sup>23</sup> Utenforregnskapet. Kan hentes her: <https://www.ks.no/utenforregnskapet>

kandidater ettersom de mest relevante kandidatene var rekruttert inn. For å få tilgang til flere kandidater justerte kommunen på kravene. Dette førte til at flere av kandidatene stod lengre fra arbeid og krevde mer oppfølging.

### Kjennetegn ved kandidatene

Målgruppen for Én av mange var unge mellom 18 og 30 år. Det var en viss åpning for kandidater opp til 35 år dersom det var særlig aktuelle kandidater. Mange av kandidatene som har deltatt i Én av mange er kvinner med sammensatte utfordringer. Flere har både fysiske helseutfordringer og sosiale utfordringer. Få har fullført videregående opplæring og har vesentlig arbeidserfaring fra før.

### Oppfølging

Kandidatene som gjennomførte kurset på helsehuset, fikk tett oppfølging av ansatte i kommunens HR-avdeling. Prosjektmedarbeiderne med ansvar for å følge opp kandidatene har hele tiden hatt kontor plass på helsehuset. Kontorplassen var plassert ved et pauserom som var forbeholdt kandidatene. Her ble kandidatene møtt om morgenen og spiste lunsj.

Prosjektmedarbeidernes fysiske tilstedeværelse på helsehuset blir løftet frem som viktig på flere måter. Dersom det har oppstått utfordringer eller problemer har prosjektmedarbeiderne kunnet bistå, uten å belaste de andre ansatte på helsehuset. Tilstedeværelsen av prosjektmedarbeiderne på helsehuset har også muliggjort tett og skreddersydd oppfølging. Prosjektmedarbeiderne laget individuelle og nokså detaljerte planer for hver kandidat.

Informantene trekker frem flere aspekter ved den tette oppfølgingen som har vært viktig for at kandidatene har kommet seg videre. Blant disse er at kandidatene har fått konkrete tilbakemeldinger på hva de har gjort riktig. Oppfølgingen har også resultert i mestringsfølelse og en følelse av trygghet. Individuell plan har også vært viktig, men under forutsetning at målene ikke har vært for ambisiøse.

En suksessfaktor i prosjektet, slik flere ser det, er den tette oppfølgingen på helsehuset, kombinert med fellesskapet i gruppen. Kandidatene fikk egne uniformer og løste oppgavene sammen. En informant sier:

*At det å ha en gruppe med ungdommer, som begynner samtidig, skulle ha en så stor effekt, overrasket meg veldig. De heiet veldig på hverandre, og støttet hverandre. Flere er venner i dag.*

Informantene med ansvar for oppfølging beskriver også utfordringer som oppstod underveis i kursperiodene. Det var utfordringer med høyt fravær, med å motivere deltakere som ikke var vant med å bli gitt flere sjanser samt hvordan veiledere skulle utøve rollen sin overfor personer med psykiske lidelser. Sistnevnte gruppe fortalte mye om seg selv og hadde stor tiltro til prosjektmedarbeiderne. En av medarbeiderne sa følgende i intervju:

*Det er en etisk problemstilling. Vi skal hjelpe deltakerne ut i arbeidslivet, men er ikke psykologer. Når mennesker er veldig syke, skal man være seg sitt ansvar bevisst (..) du kommer tett på og får stor tillit. Dette er viktig for andre å tenke på, være seg bevisst, hvem er jeg og hva er min rolle.*

## 4.2.4 Virkemiddelbruk

Det er tatt i bruk flere ulike virkemidler i prosjektet. Kursperioden på Helsehuset var organisert som et arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV. Det ble også benyttet mentortilskudd i forbindelse med oppfølgingen av et par kandidater som stod langt fra arbeid, samt inkluderingstilskudd.



Kommunene ga kandidatene forrang til lære plasser i kommunen, dersom de bestod kurset på helsehuset. Dette fremstår som et sentralt grep ved modellen.

Som del av arbeidet har kommunen også lyst ut ufaglærte stillinger. Dette er deltidsstillinger for kandidater som ikke har fullført en utdanning. Ved å tiltre stillingene forplikter kandidatene seg til et kvalifiseringsløp hvor de tar fagbrevet på jobb. Stillingene har vært åpne for alle, også for kandidater utenfor prosjektet. Tre av deltakerne i Én av mange har fått slike stillinger.

Fylkeskommunen har ellers vært delaktige med realkompetansevurderinger for kandidatene, samt gitt karriereveiledning.

## 4.2.5 Resultater

Prosjektet har resultert i at flere kandidater har fått sommerjobb og lære plass. Datamaterialet gir dessverre ikke grunnlag for å tallfeste resultatene. Kommunen har også opprettet inkluderingsstillinger, der kandidater har kunnet samle erfaring til praksiskandidatbevis eller fagbrev. Det er også kandidater som har gått videre med Modulbasert fag- og yrkesopplæring (MFY).

Informanter opplyser også om at venner og familie av kandidater har tatt kontakt med kommunen eller karriere Agder, og selv ønsket å delta. Dette kan tyde på at prosjektet har hatt en snøballeffekt, hvor flere har blitt kjent med mulighetene for ulike veier til fagbrev.

## 4.2.6 Oppsummering og vurdering – gode grep og utfordringer

Deltakerne oppfatter Én av mange i Lyngdal kommune som et vellykket prosjekt med gode resultater. Prosjektet har gitt kandidatene viktig arbeidserfaring og hjulpet flere inn i løp mot fagbrev. Det er gjort flere gode grep i prosjektet som til sammen har bidratt til resultatene.

Kandidatene som har deltatt har utført generalistoppgaver ved avdelingene ved helsehuset. Dette har gjort det attraktivt for avdelingene å ha kandidatene i arbeid, og frigjort tid for ansatte til å prioritere oppgaver som krever fagkompetanse.

Kandidatene har en individuell plan og har fått tett oppfølging fra prosjektmedarbeiderne. Dette har bidratt til trygghet og mestringfølelse for deltakerne. Veiledningen av HR-personalet i kommunen har gjort at Helsehuset ikke har måttet bruke egne ressurser til oppfølging.

Kandidatene har vært del av en gruppe. Kommunen har bevisst forsøkt å skape gruppetilhørighet, med egne oppgaver, eget pauserom og egne uniformer. Dette har vært positivt for kandidatene, som har støttet seg på hverandre og utviklet relasjoner. Dette har også gjort det mulig for kommunen å gi samlet opplæring og veiledning for kandidatene.

Kommunen har utviklet inkluderingsstillinger som har gjort det mulig for kandidater å få prøve seg i arbeid og forplikte seg til fagbrev.

Mot slutten av prosjektperioden åpnet kommunen for kandidater som sto lengre fra arbeid. Disse kandidatene hadde større behov og trengte mer oppfølging og veiledning. Det har vært krevende for kommunen å veilede og følge opp denne gruppen.

## 4.3 Kristiansand

Kristiansand kommune startet Flere i arbeid-satsingen i 2021. Flere i arbeid er et femårig program som består av ulike satsingsområder, som sammen skal bidra til å 1) gjøre det enklere å komme i jobb, 2) gjøre det enklere å gjennomføre videregående opplæring og 3) gjøre det enklere for virksomheter å rekruttere.

Programmet er et samarbeid mellom kommunen, næringslivet, fylkeskommunen, NAV og Universitetet i Agder (UiA).

Av satsingsområdene som inngår i programmet er det flere som er knyttet til arbeidsinkludering i kommunal sektor, og således har koblinger til Inn i jobb-satsingen. Representanter for Flere i arbeid-programmet har deltatt i Inn i jobb-satsingen, blant annet gjennom deltakelse på nettverkssamlinger.

### 4.3.1 Bakgrunn for satsingen

Flere i Arbeid-satsingen har bakgrunn i at kommunen har en høy andel unge utenfor jobb og opplæring sammenlignet med andre storbyer i Norge. Kristiansand skiller seg negativt ut blant annet når det gjelder andelen personer på arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp og unge uføre.

På grunn av dette utenforskapet har kommunen nedsatt et program som skal arbeide overordnet og langsiktig, og blant annet prøve ut tiltak som kan bidra til at kommunen og Agder som helhet kan lykkes med å få flere i arbeid. Dette innebærer å utfordre systemer og praksiser som er med på å forsterke utenforskapet. Arbeidet skal ha implikasjoner for andre kommuner som har lignende utfordringer.

Programmet bygger på politiske initiativ fra bystyret i perioden 2018-2019 hvor man ønsket å utrede hvordan kommunen kunne få flere i arbeid. Initiativet hadde bred deltakelse fra offentlige og private aktører. Resultatene fra utredningsarbeidet, som ble presentert i 2020,<sup>24</sup> bidro til at bystyret i desember 2020 vedtok en årlig bevilgning i 3 år fra og med 2021. Finansieringen ble senere utvidet til å gjelde 5 år, ut 2025. I 2021 fattet kommunen vedtak om en programorganisering av satsingen.

### 4.3.2 Innretning av Flere i arbeid-satsingen

Programmet er delt inn følgende satsingsområder (illustrert i Figur 4-1):

- Yrkesrettede utdanningsvalg (Oppvekst)
- Gjennomføring av VGS (Fylkeskommunen)
- Fra stønad til arbeid (Helse og mestring)
- Kommunen som arbeidsgiver (Organisasjon)
- Inkludering og kvalifisering i bedrifter (Næringsforeningen)
- Nye og flere arbeidsplasser (Samhandling og innovasjon)
- Mer treffsikker innsats for arbeidsinkludering (Samhandling og innovasjon). Et Stimulab-prosjekt.<sup>25</sup>

Flere av satsingsområdene har overlappende mål og aktiviteter. En viktig begrunnelse for programorganiseringen var å se ressursene og aktivitetene i satsingene i

---

<sup>24</sup> Oppgaveutvalget for Flere i arbeid (2020). Rapport om organisering, prosess og anbefalinger. Hentet her: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/606cbef2839849adb34e2ea6d141126a/oppgaveutvalget-for-flere-i-arbeid---rapport-21.-april-2020.pdf>

<sup>25</sup> Omtale av Stimulab-prosjektet finnes her: <https://www.kristiansand.kommune.no/tema/flere-i-arbeid/tematiske-satsinger/stimulab-mer-treffsikker-innsats-for-arbeids-inkludering/>

sammenheng. Tiltakene som er igangsatt er både innrettet mot å styrke eksisterende ordninger, som for eksempel lærlingeordningen, men også helt nye tiltak.

Et sentralt mål for programmet er å jobbe med systemutfordringer. Dette bygger på en av hovedkonklusjonene fra rapporten fra utredningsarbeidet som lå til grunn for satsingen.

Programmet er organisert under direktørområdet Samhandling og innovasjon i kommunen, og består både av et sponsorstyre, et programstyre og satsingsområdene.

#### *Figur 4-1 Illustrasjon av målsettinger og organisering av Flere i arbeid-programmet*

Kilde: Kristiansand kommune

Sponsorstyret er det strategiske nivået i satsingen, og består av de øverste administrative lederne for aktørene som deltar, altså Kristiansand kommune, Agder fylkeskommunen, Næringsforeningen, Universitet i Agder og NAV fylke. Sponsorstyret er det overordnede styret i programmet og har ansvar for å sette omfang og retning på programmet.

Medlemmene i sponsorstyret har ansvar for å informere om programmets mål og planer i egne organisasjoner. De har også ansvar for å gjøre organisatoriske grep eller omprioriteringer for å nå programmets mål.

Programstyret er et operativt styre og består av direktører i kommunen, fylkesdirektøren for utdanning i Agder, representant for målgruppene, samt representanter fra i de andre partnerne, henholdsvis Næringsforeningen, Senter for forskning på folkehelse og levekår (UiA) og for en tjenesteleverandør.

### **Målgruppe**

Programmet har definert primærmålgrupper og sekundærmålgrupper. Primærmålgruppene er:

- Unge som står i fare for å falle ut av arbeid, utdanning og skole
- Unge som er utenfor utdanning eller arbeidsliv

Sekundærmålgrupper for programmet er bedrifter og arbeidsgivere som trenger kvalifisert arbeidskraft.

### **Finansiering**

Satsingen er finansiert av Kristiansand kommune, deltagende aktører og med enkelte eksterne prosjektmidler. Kommunen har bevilget 24 millioner i løpet av perioden 2021 – 2025 samt bidrar med betydelig egenfinansiering i form av prioritert tid blant ansatte ved ulike fagområder. Den årlige finansieringen dekker to frikjøpte årsverk til prosjektstillinger samt ett årsverk til programleder. Årsverkene er fordelt på tre prosjektledere.

Aktørene som deltar i satsingen bidrar hovedsakelig med egentid. NAV finansierer én arbeidsleder ved et av kommunens omsorgssentre (omtales nedenfor), samt bidrar med egentid. NAV Kristiansand og NAV fylke deltar blant annet med opplæringskoordinatorer som skal bidra til å gjøre det lettere for at kandidater fra NAV kan gjennomføre formell opplæring i bedrift. Stillingene som opplæringskoordinator er en del av en femårig satsing med øremerkede midler i statsbudsjettet.

Kommunen har mottatt prosjektmidler fra flere hold: 3,1 millioner kroner fra Stimulab-ordningen<sup>26</sup> og til sammen 950 000 i prosjektskjønnsmidler fra statsforvalter. Kommunen

---

<sup>26</sup> Om Stimulab, se her: [Dette er Stimulab I Digidir](#)

er også tildelt sju millioner av Norges forskningsråd til et innovasjonsprosjekt.<sup>27</sup> Næringsforeningen i Kristiansansregionen har også fått bevilget 1,6 millioner fra Sparebankstiftelsen SR-Bank.

Fylkeskommunen bidrar deltar med egentid fra Opplæringsavdelingen, Oppfølgingstjenesten og Karrieresenteret. Vi får også oppgitt at Fylkeskommunen skal også ha gjort budsjettendringer og prioriteringer for å styrke satsingen i regionen.

### 4.3.3 Satsinger knyttet til Inn i jobb

Flere i arbeid-programmet har flere del-satsinger som kan knyttes til kommunen som arbeidsgiver, og dermed kan sees som relevant for Inn i jobb-satsingen. Våre informanter vektlegger særlig satsingsområdene *Fra stønad til arbeid, Kommunen som arbeidsgiver* og *Gjennomføre videregående opplæring* (jf. Figur 4-1) som satsinger hvor tiltakene er innrettet mot kommunal sektor inkluderingsaktør.

De utvalgte tiltakene vi beskriver under er arbeidstrening og kvalifisering på tre omsorgssentre (omtalt under som Omsorgssenter-piloten), vurdering av muligheter innen dagens ansettelsesreglement og utvidet satsing på og oppfølging av lærlinger herunder modulstrukturer fag og yrkesopplæring (MFY).

En viktig del av flere av tiltakene har vært å styrke samarbeidet mellom kommunen, NAV og fylkeskommunen, blant annet gjennom flere faste møter.

#### Omsorgssenter-piloten

Tjenesteområdet for Helse og mestring har som del av Flere i arbeid-satsingen inngått et samarbeid med NAV Kristiansand om arbeidstrening og kvalifisering på tre utvalgte omsorgssentre.<sup>28</sup> Prosjektet har pågått siden november 2021, med første kandidat februar 2022.

Piloten innebærer at det er ansatt arbeidsledere på tre omsorgssentre, som følger opp personer som kommer på arbeidstrening fra NAV. Målet er at kandidatene gjennom arbeidstreningen skal over i lærlingeløp til helsefagarbeider, eller at kandidatene avklares til arbeid innen helse- og omsorgstjenestene som ikke krever fagutdanning.

Én av stillingene finansieres av NAV, mens de to andre finansieres av Flere i arbeid-programmet. Prosjektet er blitt utvidet fra kun et av omsorgssentrene til i dag tre. Det var NAV Kristiansand som finansierte den første stillingen.

Arbeidslederne er ansatt i midlertidige og fulle stillinger, og har hele arbeidstiden dedikert til oppfølging av kandidatene. Arbeidslederne tar imot flere kandidater hver og gir støtte og veiledning under arbeidsforholdet. Arbeidstreningen består hovedsakelig i å drive kjøkken og servering ved omsorgssentrene, men også annet arbeid som ikke krever formell helsefagkompetanse. Arbeidsoppgavene tas fra de ordinære ansatte ved institusjonene, og gjør at disse får frigjort tid til andre oppgaver.

Det er veiledere i NAV som rekrutterer kandidater inn i prosjektet. Målgruppen for prosjektet er definert bredt, både med hensyn til alder og stønadstype, men kandidatene må ha interesse for å jobbe innen helse og omsorg. Opprinnelig var tiltaket tiltenkt personer på sosialhjelp, men det har blitt utvidet til flere målgrupper, både personer på AAP, arbeidsledighetstrygd og som deltar i kvalifiseringsprogrammet.

Det lages en individuell og tilrettelagt avtale for hver enkelt kandidat. Dette innebærer blant annet at det varierer hvor mange dager i uken den enkelte jobber. Noen er kun to

---

<sup>27</sup> Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom UiA, NORCE, AFI og Kristiansand kommune.

<sup>28</sup> Følgende omsorgssentre deltar: Stener Heyerdahl, Elvegata og Ternevik

dager, mens andre jobber hver dag. Det er ikke fastsatt en absolutt minste arbeidstid for deltakerne, men det er utviklet en norm på å ikke ha færre enn to dager i uken. Dette er gjort ut fra hensyn til å bli integrert i arbeidsplassen, samt få kompetanse og eierskap til oppgavene.

Det er i utgangspunktet ikke fastsatt en maks varighet for arbeidstreningen. I praksis er det likevel et mål om at kandidatene går over i formelt kvalifiseringsløp innen et års tid. Dette varierer fra kandidat til kandidat, særlig med hensyn til språkkompetanse.

Totalt sett har nesten 70 kandidater vært innom prosjektet fordelt på de tre sentrene. Seks personer har startet lærlingeløp til helsefagarbeider og sju har fått sommerjobb ved de aktuelle institusjonene.

Parallelt med omsorgssenter-piloter jobber Kristiansand kommune med oppgavedeling (TØRN) på andre omsorgssentre. Gjennom TØRN sorteres det i oppgaver på den enkelte arbeidsplass, slik at personer med den rette kompetansen utfører de aktuelle oppgavene, herunder arbeid som ikke krever formell helsefagutdanning. Kandidater som blir avklart for oppgaver på assistent-nivå gjennom omsorgssenter-pilotene kan bli formidlet til jobber på omsorgssentre som har gjennomført oppgavedelingen/TØRN-arbeidet.

### *Erfaringer*

Aktørene vi har intervjuet mener omsorgssenterpilotene gir gode resultater, både for kandidatene, for omsorgsinstitusjonene som deltar og for NAV. For kandidatene som har deltatt over noe tid, har kun 20 prosent falt fra, dels på grunn av helseutfordringer. De klart fleste, om lag 80 prosent, har enten gått over i lærlingeløp eller er fortsatt i tiltaket – hvor flere av dem venter på oppstart i lærlingeløp. Den fleksible innretningen og omfattende oppfølgingen synes å være særlig sentrale faktorer. Flere av informantene vektlegger også hvor godt tiltaket fungerer for kandidater som har behov for å praktisere norsk i arbeidslivet.

For omsorgsinstitusjonene som deltar bidrar prosjektene til at institusjonen får ressurser til å gjennomføre viktige oppgaver uten at det tar av institusjonens ordinære kapasitet. Flere nevner at kandidatene bidrar sosialt, både overfor brukere og ansatte. Arbeidslederne, som i praksis fungerer som mentorer for kandidatene, bidrar til at institusjonen selv ikke trenger å organisere oppfølgingen. Samtlige informanter er tydelige på at den tette oppfølgingen ikke hadde vært mulig hvis institusjonene selv skulle hatt ansvar for å organisere det.

Informantene i NAV vektlegger at pilotene er gode arenaer for dem å sende kandidater på arbeidstrening, samt at tiltaket er ressurseffektivt sammenlignet med mange andre tiltak. Dette er fordi ressursene NAV og kommunen bruker på arbeidslederne fordeles over såpass mange kandidater. Kandidatene som er intervjuet, opplever at tiltaket har gitt dem en rask inngang i arbeidslivet med gode muligheter for formell kvalifisering og varig tilknytning til arbeidslivet.

### **Utvidet satsing på lærlingeordningen**

Kristiansand kommune er den største lærlingebedriften på Sørlandet, med om lag 176 lærlinger fra 16 ulike lærefag.<sup>29</sup> De klart fleste lærlingene, rundt 75 prosent, er innen helsefag og barne- og ungdomsarbeider. Et av målene i Flere i arbeid-programmet har

---

<sup>29</sup> Anleggsgartnerfaget, Anleggsmaskinførerfaget, Barne- og ungdomsarbeiderfaget, Byggdrifterfaget, Elektrikerfaget, Gartnerfaget, Helsearbeiderfaget, Hestefaget, IKT-servicefaget, Innholdsproduksjonsfaget, Institusjonskokkfaget, IT-driftsfaget, Kjemiprosessfaget, Kokkfaget, Kontor- og administrasjonsfaget, Vei- og anleggsgfaget

vært å øke antall lærlinger og lærefag. Sentralt i arbeidet er lærlingekontoret i kommunen.

Som en del av satsingen har kommunen inngått et tettere samarbeid med NAV Kristiansand, blant annet er det månedlige møter hvor representanter for enheter i kommunen, lærlingekontoret og NAV deltar. Enheten i NAV som deltar heter Jobbskolen som organisatorisk tilhører Ungdomsavdelingen i NAV, men er et samarbeid med Agder Fylkeskommune og kommunen. Kommunen har også tilsatt en egen lærlingekoordinator innen helse som har oversikt over kandidatene og følger opp de enkelte enhetene i kommunen. For lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget og de andre mindre fagene, har lærlingekontoret bilateralt samarbeid med de aktuelle enhetene.

De fleste lærlingene i Kristiansand kommune går i ordinære to+to løp. De seneste årene, og som en del av satsingen, har det vært økt fokus på å tilrettelegge for kandidater med behov for mer oppfølging og alternative læreløp. Kristiansand kommune har i dag om lag 45 personer som går i alternative lærlingeløp. Dette skal være betydelig høyere enn tidligere år. Ti personer deltar i MFY-løp – alle innen helsefag – hvor flere av disse deltar i omsorgssenter-piloten beskrevet over. Kommunen har også om lag ti deltakere i *Menn i helse*, og 21 personer som tar Fagbrev på jobb - de fleste også innen helsefag. Kommunen har tre personer i praksiskandidatløp.

### *Erfaringer*

Informantene i kommunen oppfatter at satsingen på lærlingeordningen har gitt en mer systematisert ordning, med mer forutsigbare økonomiske rammer, en bedre politisk forankring og med mer støtte blant samarbeidende aktører. Satsingen har også gjort at kommunen har kunne prioritere elever med større oppfølgingsbehov og mer fleksible løp.

Satsingen har også ført til noen utfordringer knyttet til samarbeidet med Karrieresenteret og Oppfølgingstjenesten i Fylkeskommunen om alternativt løp, særlig MFY-løp. Dels handler dette om at Fylkeskommunen tar direkte kontakt med den enkelte lærebedrift uten å gå via lærlingekontoret i Kristiansand, noe som medfører manglende oversikt og utfordringer med planlegging. MFY-løpene kan også være ressurskrevende å gjennomføre med store behov for oppfølging, herunder en risiko knyttet til manglende språk. Både arbeidsplassen og opplæringskontoret har ansvaret for oppfølgingen.

### **Arbeid med stillingsutlysninger og kvalifikasjonsprinsippet**

Som en del av satsingen på *Kommunen som arbeidsgiver* har kommunen jobbet med å utforske mulighetsrommet i lov og avtaleverket for å ansette personer som befinner seg utenfor skole- og arbeidsliv. Ett av områdene handler om kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten. I den forbindelse har Kristiansand kommune vært med å bidra til at den statlige ordningen nå også er mulig for kommunal sektor. I tiden fremover jobbes det sammen med de tillitsvalgte om hvordan denne ordningen skal se ut i praksis. Kristiansand kommune har også søkt Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å være forsøkskommune for å kunne gjøre unntak fra kvalifikasjonsprinsippet.

Kommunen har i tillegg inngått en samarbeidsavtale med NAV om midlertidige stillinger på inntil seks måneder, hvor NAV bistår med rekruttering av kandidater. Dette er basert på et samarbeid som har vært mellom eiendomsavdelingen i Kristiansand kommune og NAV over lengre tid. Planen er at det nå skal mulig også for andre deler av kommunen.

## 4.3.4 Samarbeid og virkemiddelbruk

Samarbeidet mellom aktørene som deltar i satsingen blir i hovedsak oppfattet som god, både på systemnivå og knyttet til den enkelte kandidat. Særlig vektlegger informantene

i kommunen at Fylkeskommunen og NAV deltar aktivt, både i programstyret og i det operative arbeidet.

Samarbeidet om virkemidlene synes å bære preg av et engasjement og en vilje til å få rekruttert inn og støttet kandidatene frem mot fagbrev. Generelt sett, finner vi ikke tendenser til at enkelte virkemidler brukes oftere eller vurderes som bedre enn andre. Et unntak er et generelt fokus om å få kandidatene vekk fra sosialhjelp og over på KVP, også i kombinasjon ved utdanningsløp. Vi har ikke informasjon om at andre virkemidler i NAV for å støtte virksomheter, som mentortilskudd eller lønnstilskudd, brukes i noen særlig utstrekning i kommunen. Enkelte mener det er et systemhinder i dag at statlige tiltaksmidler følger bruker og ikke også virksomhet. Statlige tiltaksmidler kan for eksempel ikke blir benyttet til drift, slik som arbeidsleder-modellen ved omsorgssenter-pilotene er organisert.

Omsorgssenter-pilotene, som i praksis er en form for mentorordning, tyder på at kapasitet til tett oppfølging på arbeidsplassen gir resultater, både for kommunen, fylkeskommunen, NAV og kandidatene.

Utfordringene for programmet synes i noen grad å være preget av mange aktører og med dels sterke interesser. Flere av informantene har løftet at det har vært brukt mye tid og ressurser til forankring og planlegging istedenfor på å iverksette operative inkluderingsprosjekter. Systemfokuset i programmet, som på mange måter har vært en styrke for å utvikle inkluderingsaspektet innen det ordinære tjenesteapparatet, har dels skapt avstand og manglende eierskap til programmet hos flere, da det har tatt tid før man har fått til resultater.

Enkelte mener at det fortsatt gjenstår mye aktivt holdnings- og systemarbeid i Kristiansand kommune, blant annet for å bevisstgjøre hvordan arbeidsinkludering kan være en viktig rekrutteringskilde.

### 4.3.5 Vår vurdering – gode grep og utfordringer

Den politiske og administrative forankringen av Flere i arbeid-programmet har vært god. Forarbeidet til programmet sikret politisk involvering og eierskap til temaet på overordnet nivå. Programorganiseringen har sikret at administrative lederne har blitt ansvarliggjort og hindret at prosjektledere har blitt kasteballer i systemet.

Flere i arbeid-programmet består av flere deler, men hvor to av dem har vært særlig innrettet mot arbeidsinkludering i kommunal sektor. Omsorgssenter-pilotene, hvor det er ansatt arbeidsledere ved noen omsorgsinstitusjoner, har gitt relevant arbeidstrening med mål om kvalifisering til fagbrev. Arbeidslederne bidrar til å lette institusjonens byrde ved å ta inn kandidater, og bidrar dermed til at institusjonen får gjennomført oppgaver de ellers ville hatt utfordringer med. De individuelle løpene er tilpasset individuelt og tidsbestemt.

Kommunen har også hatt en betydelig satsing på utvidelse av lærlingeordninga. Satsingen har gitt bedre rammebetingelser og forutsigbarhet for å ta inn kandidater generelt og kandidater med behov spesielt.

Et viktig suksesskriterium virker også å være god samhandling med NAV og fylkeskommunen. Særlig NAV bidrar med viktige ressurser inn i arbeidet, både på individnivå og på systemnivå.

Flere vektlegger at Flere i arbeid-programmet har hatt systemgevinster. Programmet har bidratt til oppmerksomhet om og ressurser til inkludering av unge, som man ellers ikke hadde. Samarbeidet med NAV og fylkeskommunen har bidratt til at kommunen tar inn kandidater de ellers ville gjort.

Enkelte er likevel tydelig på at det gjenstår en del arbeid når det gjelder å forankre og mobilisere ansatte og ledere på tvers av tjenestene. Intern kursing og kompetanseutvikling om arbeidsinkludering synes å ha vært et lite brukt virkemiddel.

## 4.4 Kongsvinger

Inn i jobb ble igangsatt i Kongsvinger kommune i 2021. Satsingen har som mål å hindre utenforskap og fremme inkludering av unge.

Som del av prosjektet har kommunen kartlagt behov og engasjement blant enhetene, identifisert generalistoppgaver (oppgaver som ikke krever formell kompetanse) og tilbudt arbeidstrening og kvalifisering til kandidater.

Kommunen har vedtatt å sette av lærlingeplasser til personer i målgruppen for prosjektet. Våren 2023 la de inn en tilpasning i stillingsutlysningen for læreplassene i kommunen for å nå ut til målgruppen.

Prosjektet er fremdeles i en tidlig fase. Det er etablert en prosjektgruppe – bestående av representanter fra kommunens HR-avdeling, NAV, karrieresenteret, PPT og hovedtillitsvalgt. Gruppen har gitt instansene en samarbeidsarena og har bidratt til kompetanseutveksling.

Kommunen har foreløpig få erfaringer med konkrete kvalifiseringsløp. En sentral forklaring er at de har hatt utfordringer med å rekruttere kandidater.

### 4.4.1 Bakgrunn for satsingen

Kongsvinger er den Inn i jobb-kommunen som – sammen med Åsnes kommune – har det største utenforskapet blant unge (23 prosent). I 2021 bestemte daværende ordfører og kommunedirektør i Kongsvinger kommune at kommunen skulle starte opp Inn i jobb. Prosjektet hadde da blitt presentert for administrasjonsutvalget og i kommunedirektørens lederteam.

Prosjektet bygger på kommuneplanens samfunnsdel (2018-2030).<sup>30</sup> I planen har kommunen valgt fem satsingsområder i årene fremover. Inn i jobb kan knyttes til to av disse: Mangfold og inkludering, og Livsmestring hele livet. Kommunen har som mål at Kongsvinger i 2030 skal ha flere i aktivitet, arbeid eller utdanning.

### 4.4.2 Innretning av satsingen

Prosjektet er organisert som et samarbeid mellom Kongsvinger kommune, NAV og Karriere Innlandet (Innlandet fylkeskommunes karrieresenter). Prosjektlederen jobber i kommunens HR-avdeling, og har 20 prosent av sin stilling avsatt til prosjektet. Det er gjort noen endringer i innretningen av prosjektet underveis, og det er nå i større grad rettet mot formell kvalifisering enn det var i starten.

Målgruppen for prosjektet er unge mellom 16 og 30 år. Seks kommunale enheter er med i prosjektet. Disse representerer oppvekst, kultur, kommunal eiendomsforvaltning og helse og mestring.

Enhetene ble rekruttert gjennom en kartlegging og en påfølgende workshop. I kartleggingen ble enhetene spurt om deres arbeidskraftsbehov og hvordan de stilte seg

---

<sup>30</sup> Kongsvinger kommune, kommuneplanens samfunnsdel (2018-2030). Kan hentes her: [https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/1356987-1698319317/Kongsvinger%20kommune/Meny/Politikk%2C%20administrasjon%20og%20%C3%B8konomi/Kommunale%20planer/Kommuneplanens\\_samfunnsdel\\_27.07.18.pdf](https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/1356987-1698319317/Kongsvinger%20kommune/Meny/Politikk%2C%20administrasjon%20og%20%C3%B8konomi/Kommunale%20planer/Kommuneplanens_samfunnsdel_27.07.18.pdf)



til å ta imot kandidater i målgruppen. Basert på svarene, ble de enhetslederne som kommunen så nytte av å involvere, invitert til en workshop. Under workshopen fikk enhetslederne mer informasjon om prosjektet. Det ble laget beskrivelser av oppgaver som kan utføres av unge i målgruppen. Beskrivelsene ble brukt til å lage «jobbsmak»-brosjyrer, som brukes i ungdomsteamet i NAV for å hjelpe brukere med å velge yrkesvei.

Enhetene som er med i prosjektet tilbyr unge kandidater «jobbsmak» hos dem. Dette er organisert som arbeidstrening gjennom NAV. I løpet av arbeidstreningen blir kandidatene kartlagt med mål om å starte på kvalifiseringsløp mot fagbrev. Kommunen ble godkjent som lærebedrift i 2016, og tilbyr ordinær lærlingordning, lærekandidatordning, Fagbrev på jobb, og Modulbasert fag- og yrkesopplæring (MFY).

Inn i jobb-prosjektet i Kongsvinger har en fast prosjektgruppe bestående av:

- Prosjektleder og ytterligere én rådgiver fra kommunens HR-avdeling
- Markedskordinator i NAV
- Kontaktperson for NAV ungdomsteam
- Kontaktperson for Karriere Innlandet
- Enhetsleder for PPT
- Hovedtillitsvalgt

Prosjektgruppen forsøker å gjennomføre faste møter hver 3. uke. Det har tatt tid å få på plass prosjektgruppen som fortsatt er i en startfase. Deltakerne i gruppen har laget skisser for samarbeidsstrukturer og definert ansvar, men som til nå har vært lite utprøvd.

### Om «helselappen»

Kommunen vurderer å inkludere et konsept som er under utvikling, kalt «Helselappen», i Inn i jobb-satsingen. Dette skal være en kvalifiseringsordning der deltakerne får erfaring og grunnleggende kompetanse innenfor helsefaget. Kurset gir ikke formell kompetanse, men skal fungere som en forberedelse til fagbrev eller MFY. Kommunen er i dialog med NAV, Karriere Innlandet og Høgskolesenteret i Kongsvinger (del av Høgskolen i Innlandet) om konseptet.

### Finansiering

Prosjektet er finansiert gjennom prosjektmidler fra Statsforvalteren.<sup>31</sup> Kongsvinger kommune fikk utdelt 220 000 kroner for året 2022, og har også mottatt midler for 2023. Prosjektmidlene er brukt til 20 prosent frikjøp av prosjektlederen, samt til finansiering av samlinger med prosjektgruppen.

### Samarbeid

Som nevnt samarbeider kommunen, NAV og Karriere Innlandet om aktuelle kandidater for å gi kandidatene tilpassede løp. Samarbeidet består av faste kontaktpersoner og blir beskrevet som bra. Samarbeidet er tett mellom kommunen og NAV-kontoret.

Samarbeidet mellom kommunen og Karriere Innlandet synes å være særlig viktig i den ordinære lærlingeoppfølgingen. Karriere Innlandet samarbeider også med NAV om arbeidsinkludering også mot private virksomheter og med kommunen om Modulbasert fag- og yrkesopplæring.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Åsnes kommune har stått ansvarlig for å søke om midlene på vegne av alle kommunene i Innlandet som deltar i Inn i jobb.

<sup>32</sup> Kongsvinger har deltatt i MFY-pilot siden 2019. Piloten har vært rettet mot minoritetsspråklige over 25 år. Fra 2024 blir MFY innført som hovedmodul for videregående opplæring for voksne.

Kongsvinger kommune har nylig inngått en strategisk samarbeidsavtale med NAV. Samarbeidet skal dreie seg om sykefraværsoppfølging og inkludering. På inkluderingsområdet inngår Inn i jobb i både samarbeidsavtalen og den tilhørende handlingsplanen. Samarbeidsavtalen er underskrevet av kommunedirektøren fra kommunens side, og regiondirektøren i NAV Innlandet.

### **Politisk og administrativ forankring**

Prosjektet er godt forankret i kommunen, både politisk og administrativt. Prosjektet har vært drøftet i kommunens administrasjonsutvalg, i kommunedirektørens ledergruppe og vært presentert for formannskapet i kommunen.

### 4.4.3 Virkemiddelbruk

Arbeidstrening er det virkemidlet som har vært brukt mest i Inn i jobb i Kongsvinger. Kommunen har i enkelte tilfeller også fått mentortilskudd. En utfordring for kommunen er at de ikke får anledning til å benytte tilskudd fra NAV i lærlingperioden.

Kommunen har vedtatt at det skal settes av to-tre læreplasser innenfor kommunens lærlingeordning til personer som trenger spesiell tilpasning. I utlysningene av læreplasser i starten av 2023 ble det lagt inn en setning om at søkere med manglende fag kan vurderes til individuelle kvalifiseringsløp i regi av prosjektet.

Fylkeskommunen bistår kommunen med realkompetansevurderinger. Kommunen kan også søke ekstra tilretteleggingsmidler fra fylkeskommunen under lærlingperioden, men det er utfordringer knyttet til å kombinere disse tilskuddene med tilskudd fra NAV.

### 4.4.4 Rekruttering og oppfølging av kandidatene

Kandidatene rekrutteres inn i prosjektet via NAV. Kontaktpersonen i NAVs ungdomsteam holder oversikt over personer i målgruppen som er registrert hos NAV, og vurderer hvilke av kandidatene som er aktuelle. Hvis en NAV-veileder har en aktuell kandidat, kan vedkommende ta kontakt med kontaktpersonen, som formidler videre inn mot kommunen. Ansatte i kommunens HR-avdeling har også gjennomført informasjonsmøte om prosjektet med en gruppe aktuelle brukere i NAV.

Kommunen har hatt kontakt med Oppfølgingstjenesten hos fylkeskommunen om aktuelle kandidater, men har vurdert at denne målgruppa ikke har vært klare for tilbudet i prosjektet.

Det har vært en utfordring å rekruttere kandidater til prosjektet. Tre av seks plasser ved enhetene i prosjektet er besatt høsten 2023. Det er uklart hvorfor kommunen og NAV opplever rekrutteringsutfordringer.

### **Oppfølging ved enhetene**

Kandidatene som deltar i Inn jobb skal bli fulgt opp i kvalifiseringsløpet, både av kommunen, NAV, samt av ansatte ved enhetene der de er plassert. Grunnet få kandidater i prosjektet har vi få erfaringer å bygge på.

Lederen for én av enhetene som har hatt en kandidat inne på arbeidstrening forteller at veiledning i arbeidstreningsperioden hovedsakelig ble gitt av kollegaer på arbeidsplassen. En fast veileder ville blitt tildelt dersom personen hadde underskrevet lærekontrakt.

### 4.4.5 Resultater

Tre kandidater var på evalueringstidspunktet involvert i prosjektet. To av kandidatene har gjennomført «jobbsmak» i kommunen og har gått videre som praksiskandidater i de

samme kommunale enhetene. Den tredje tar Fagbrev på jobb i en kommunal enhet. Denne kandidaten kom inn i prosjektet gjennom den tilpassede stillingsutlysningen for læreplasser i kommunen. Vedkommende kom fra en midlertidig stilling i kommunen (altså ikke fra NAV).

Prosjektet har imidlertid bidratt til å etablere en samarbeids- og kommunikasjonsplattform mellom kommunen, NAV og Karriere Innlandet, og gitt økt forståelse om hvilke oppgaver som kan gjøres av ufaglærte.

Enkelte mener at det gjenstår en god del for at innsatsen er utformet på en måte som oppleves som attraktivt for enhetene. Inntrykket vårt er at enhetene har behov for kandidater som tar fagbrev uten at det krever for mye for enhetene å følge opp, og at satsingen i liten grad har klart å levere på dette.

#### 4.4.6 Vår vurdering – gode grep og utfordringer

Inn i jobb-satsingen i Kongsvinger er fortsatt i en tidlig fase. Kommunen har gått systematisk til verks for å kartlegge og identifisere oppgaver som kan løses av målgruppen. Kommunen har også etablert et samarbeidsforum med NAV og fylkeskommunen. Satsingen bærer imidlertid preg av å være systemtung, med få konkrete aktiviteter rettet mot kandidater, og få virkemidler som skaper incentiver til å delta for enhetene.

Satsingen har hatt utfordringer med å rekruttere kandidater. Gitt omfanget av unge i utenforskap i kommunen, er dette noe overraskende. Slik vi forstår det, har kommunen forholdt seg ganske strengt til en definert målgruppe, både i alder og bakgrunn. Etter vår vurdering bør partene justere innretningen av prosjektet for å klare å rekruttere flere kandidater, og bygge erfaringer. Vi mener kommunen særlig bør jobbe videre med å konkretisere et mer fastsatt opplegg for kandidatene, som kan kommuniseres fra NAV-veilederne på en tydeligere måte.

Kommunen forteller også om flere hindre for å kombinere økonomiske virkemidler fra NAV og fylkeskommunen. Dette er utfordringer som ikke har vært like fremtredende i de andre case-kommunene.

### 4.5 Sør-Fron

Sør-Fron kommune har siden 2021 deltatt i Inn i jobb-satsingen. Satsingen er innrettet mot å øke muligheter for arbeidstrening, kvalifisering og ansettelser i kommunen. For å få tilgang til relevante kandidater, rekrutterer kommunen personer fra hele Midt-Gudbrandsdalen, altså også fra Nord-Fron og Ringebu kommune. Som en del av satsingen har kommunen opprettet en møteplass og arbeidstreningssarena som er åpen for kandidater to dager i uken.

De sentrale aktørene i satsingen er kommunens personalavdeling, tjenestesektor for helse og omsorg, flykningetjenesten samt det interkommunale NAV-kontoret i Midt-Gudbrandsdalen og Innlandet fylkeskommune.

Høsten 2023 hadde om lag ti kandidater deltatt i satsingen. De fleste av disse var i arbeidstrening. Et mindretall hadde gått over i kvalifikasjonsløp til fagbrev.

#### 4.5.1 Bakgrunn for satsingen

En sentral motivasjon for å delta i Inn i jobb-satsingen er at kommunen har store rekrutteringsutfordringer, særlig innenfor helse- og omsorg. Kommunen har samtidig mål om å redusere utenforskapet, både blant unge og blant flyktninger som bosettes i kommunen.

Sammenlignet med de andre kommunene i regionen, og blant kommunen som deltar i Inn i jobb-satsingen, har Sør-Fron forholdsvis få unge i utenforskap. Dette gjelder både andelen personer som utelukkende har livsopphold fra trygd og andelen personer som ikke er i aktivitet (jf. Figur 3-1).

En viktig utfordring er likevel at andelen som fullfører videregående skole er lav (jf. Figur 3-5), noe som gjør mange sårbare for endringer i arbeidsmarkedet. Én av årsakene til at mange dropper ut av skolen skal ifølge våre informanter blant annet være muligheter for jobber uten formelle kvalifikasjoner i lokalt næringsliv og industri.

I samarbeid med Ungdatasenteret ved NOVA og KORUS Øst har kommunen kartlagt den psykiske helsen til unge i kommunen. Resultatene fra kartleggingen tyder på at mange sliter med ensomhet og depresjon.<sup>33</sup> I sammenheng med kartleggingen har kommunen styrket innsatsen rettet mot unge i skolen, blant annet med noen lavterskeltiltak i skolen.

## 4.5.2 Innretning av satsingen

Satsingen er i hovedsak innrettet for å øke rekrutteringen i kommunen. Et viktig grep har vært å tilrettelegge for «én vei inn», altså at det er én kontaktperson som jobber som bindeledd mellom kandidatene og de aktuelle kommunale enhetene. Det er en felles forståelse blant informantene at dette grepet har vært viktig for å gjøre det lettere for NAV å vite hvem de skal forholde seg til i kommunen.

Som del av satsingen har kommunen også opprettet en møteplass, Kafé Svendsen, som er åpen for kandidater to dager i uka. Møteplassen fungerer også som arbeidstreningsarena.

Kommunen har ikke et fast arbeidsinkluderingsopplegg som tilbys aktuelle kandidater, men utformer og tilpasser opplegg til den enkelte. Dette innebærer i de fleste tilfeller lengre arbeidstrenings- og kvalifiseringsløp, avhengig av kandidatenes forutsetninger og behov.

Det er heller ingen faste kriterier for å kunne delta bortsett fra egen motivasjon og ønske hos kandidatene til å jobbe i kommunen. Målgruppen er definert bredt, det vil si at det ikke er satt en fast grense på alder eller at kandidater må bo i kommunen. Tidlig i satsingen hadde kommunen utfordringer med å rekruttere kandidater. For å øke tilfanget av relevante kandidater, utvidet kommunen for å rekruttere kandidater også fra de to andre kommunene i Midt-Gudbrandsdalen, Nord-Fron og Ringeby.

Kommunen bosetter et forholdsvis høyt antall flyktninger.<sup>34</sup> Som del av satsingen ønsker kommunen å rekruttere kandidater som har fullført introduksjonsprogrammet. Dette inkluderer kandidater som er eldre enn 30 år.

Kommunen har de seneste årene også tilbudt sommerjobb og egne rekrutteringsstillinger til unge. Rekrutteringsstillingen er assistentstillinger i helse- og omsorgstjenesten, hvor kandidatene får betalt permisjon for å gjennomføre fagbrev i helsefag underveis i ansettelsen. Målgruppen er unge i alderen 13-17 år.

### Organisering

Administrativt er Inn i jobb-satsinga i kommunen organisert med en prosjektgruppe på fem personer. Gruppen består av ansatte og ledere som representerer

---

<sup>33</sup> Rapport av NOVA og KORUS Øst Kan hentes her: [https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Innlandet\\_Sor-Fron\\_2019\\_Ungdomsskolen\\_Kommune.pdf](https://www.ungdata.no/wp-content/uploads/reports/Innlandet_Sor-Fron_2019_Ungdomsskolen_Kommune.pdf)

<sup>34</sup> Bosetter 180 i 2023 og bosatte 170 i 2022.

flyktingetjenesten, NAV, personal- og organisasjon og helse- og velferd. Tillitsvalgte er representert med en person inn i prosjektgruppa.

Både flyktingetjenesten og NAV er interkommunale foretak for Midt-Gudbrandsdalen, og inkluderer også Nord-Fron og Ringebu kommune.

Prosjektgruppa har møttes fast én gang i måneden og ved behov.

Prosjektleder er ansatt som konsulent i flyktingetjenesten i Midt-Gudbrandsdal, og er frikjøpt 50 prosent fra sin stilling for å jobbe med prosjektet. Kommunen har ingen planer om å endre prosjektlederens rolle etter at selve «prosjektperioden» er over.

Som en del av satsingen inngår også Innlandet fylkeskommunen, både ved Oppfølgingstjenesten (OT) og Karrieresenteret. Fylkeskommunen deltar ikke som faste medlemmer av prosjektgruppa, men ved behov. NAV har også kontakt med OT i de ordinære samarbeidet, blant annet gjennom møter hver fjerde uke.

## Finansiering

Satsingen har mottatt prosjektskjønsmidler fra Statsforvalteren i Innlandet på 400 000 i 2023. Prosjektmidlene har dekket husleie og innkjøp av varer på møteplassen samt lønnsmidler til prosjektleder (frikjøpt 50 prosent stilling). Husleien er nå lagt i driftsbudsjettet i kommunen og er planlagt videreført innen det ordinære budsjettet.

NAV prioriterer ressurser innenfor allerede gitt rammer.

Prosjektfinansieringen blir av informantene oppfattet som å ha vært viktig for å mobilisere aktørene. Kommunen har besluttet videre drift av satsingen innenfor dagens rammer.

## Samarbeid

Samarbeidet mellom aktørene beskrives som god, både på system- og individnivå. Særlig vektlegger informantene den avgjørende rollen til NAV i samarbeidet. NAV bidrar både med kandidater og med ressurser for å støtte enheter som tar imot kandidater. Dette blir både gitt som tilskudd for å dekke utgifter og lønn, og for å finansiere oppfølging.

Også sektor for helse- og velferd samt fylkeskommunen blir trukket frem som viktige for resultatene. Helse- og velferd har en avgjørende rolle for å tilby arbeidsplasser, mens fylkeskommunen tilbyr kvalifiseringsløp som er tilpasset deltakernes behov.

## Politisk og administrativ forankring

Prosjektgruppen og aktuelle ledere har jobbet aktivt med å forankre prosjektet blant politikere og på tvers av enheter.

Prosjektet har vært behandlet i kommunestyre, samt at kommunedirektør regelmessig gir informasjon om status. En viktig del av arbeidet har vært å jobbe for en «offisiell policy» i kommunen på at alle tjenesteområder skal ta imot aktuelle kandidater. Som en del av arbeidet har prosjektdeltakere vært hos alle enheter i kommunen for å informere og mobilisere enhetsledere.

Selv om eierskapet og engasjementet for arbeidsinkludering ifølge prosjektgruppemedlemmene varierer på tvers av sektorer, oppfatter de prosjektet som godt forankret i kommunen.

### 4.5.3 Virkemiddelbruk

Virkemiddelbruken i satsingen kan karakteriseres som fleksibel og individuelt tilpasset, og bærer preg av at aktørene har et engasjement for å skape resultater for den enkelte.

Som vi har beskrevet over finnes det ikke noe fastsatt løp for eller metodikk som brukes overfor kandidatene. Virkemiddelbruken tilpasset til den enkelte.

For kommunens del innebærer dette at det avtales arbeidstrenings- og kvalifiseringsløp avhengig av kandidatens situasjon. Det er likevel et klart mål om at alle skal gjennomføre formelt kvalifiseringsløp, enten til fagbrev eller annen formell kvalifikasjon. Kvalifiseringsløpet tilpasses den enkelte i samarbeid med fylkeskommunen, for eksempel gjennom permisjoner, som modulstrukturert fag- og yrkesopplæringsløp (MFY) og praksiskandidatløp.

For å støtte kandidatene og arbeidsgivere, har NAV benyttet seg av en rekke virkemidler fra deres portefølje. Overfor arbeidsgivere tilbys både lønnstilskudd, mentortilskudd og inkluderingstilskudd.

Kommunen har kandidater både på KVP og AAP, og med ordinær innsats eller med tilgang til ekstra støtte for å komme i jobb.<sup>35</sup>

I tillegg har kommunen etablert en møteplass og arbeidstreningsarena på en kafé, kafé Svendsen. Møteplassen er åpen to ganger i uken. Her får kandidatene mulighet til å drifte kaféen, samt ha en sosial møteplass.

#### 4.5.4 Rekruttering og oppfølging av kandidatene

Som beskrevet innledningsvis, er andelen unge utenfor aktivitet forholdsvis lav i Sør-Fron. NAV meddeler i intervju at de har god oversikt over utenforskapet og at det totalt sett blir vurdert til å være få personer.

I starten av prosjektet hadde NAV utfordringer med å rekruttere kandidater. Blant kandidater som ikke var i aktivitet var det mange som var for syke til å delta. Det ble besluttet at kommunen skulle utvide målgruppa til også å gjelde kandidater fra de andre kommunene som inngår felles NAV-kontor.

Kommunen opererer med en bred definisjon av målgruppa, det vil si kandidater med ulike typer utfordringer og alder. Kommunen har for eksempel forsøkt å rekruttere flyktninger fra Ukraina. En av informantene beskriver målgruppa på følgende måte:

*[...] det er liksom hvem som helst, uansett hva du har gjort eller hvem du er, så får vi til et opplegg.*

Rekruttering av kandidater har gått i flere spor, både i faste møter med OT og med NAV, via flykningetjenesten, NAV-veiledere og via åpent tilgjengelig informasjon på kommunenes nettsider og i sosiale medier.

Etter at kandidater er identifisert gjennomføres det en grundig kartlegging. Et viktig kriterium for å delta er at kandidatene har en ønske og motivasjon for å jobbe i kommunen.

#### 4.5.5 Resultater

I hovedsak er det tjenestesektoren helse og velferd som har hatt kandidater i arbeidsinkludering. Om lag ti personer hadde høsten 2023 vært en del av prosjektet. Et par av disse er over i kvalifiseringsløp mens de fleste er i arbeidstrening.

Satsingen er besluttet videreført innen det ordinære tjenesteapparatet etter at prosjektet formelt sett avsluttes 2023. Begrunnelse er at rekrutteringsbehovene i kommunen er såpass store at kommunen ser seg nødt til å fortsette innsatsen.

---

<sup>35</sup> Jobbspesialister gis nå innen «Arbeid med støtte» i NAV.

Informantene vurderer at et viktig resultat av satsingen er at kommunen og NAV har lært at virkemiddelpakken deres faktisk kan brukes for å inkludere i kommunal sektor.

Informantene fra NAV oppfatter at prosjektet også har vært til stor nytte for dem, både for å få tilgang til arbeidsplasser og for å lære hvordan tiltaksapparatet kan brukes overfor kommunal sektor.

Til slutt, synes det å være bred enighet om at en avgrenset prosjektgruppe med en god sammensetning av personer har vært viktig.

### Utfordringer

Selv om informantene som har deltatt i prosjektet i hovedsak beskriver prosjektet som en suksess, har det også vært utfordringer. Her vektlegges særlig kapasiteten i kommunen til å ta imot og følge opp kandidater ute i enhetene. Dette henger naturligvis sammen med det overordnede rekrutteringsproblemet for kommunen.

Kommunen har forsøkt å gjøre det mer attraktivt både for enheter og enkeltpersoner å påta seg mentorroller – ved å tilby enhetene tilskudd og ved å tilby deltidsansatte å gå opp til fulle stillinger. Kommunen opplever imidlertid at økte stillingsressurser går ut over fleksibiliteten i turnusplanen og vikarbudsjetten.

Informantene peker videre på at det fortsatt er variasjoner i hvor positive enhetene i kommunen er med å ta imot. Kommunen vil ha oppmerksomhet fremover på å skape erfaringer og bygge kompetanse også i andre enheter enn i tjenester for i helse- og velferd.

Mer generelt synes det også å være visse utfordringer med begrensede tiltaksbudsjetter i små kommuner, og hvor man for eksempel ikke klarer ikke fylle opp kursplasser i regi av NAV.

### 4.5.6 Vår vurdering – gode grep og utfordringer

Inn i jobb-satsingen i Sør-Fron bærer preg av at kommunen har store rekrutteringsutfordringer. Særlig utfordrende er rekrutteringen til helse- og omsorgstjenestene.

For å rekruttere kandidater har kommunen i samarbeid med NAV-kontoret og fylkeskommunen igangsatt en satsing med en svært bred målgruppe. Det er ikke en fastsatt aldersgrense, ei heller at kandidater må ha bostedsadresse i kommunen. Det er heller ingen andre kriterier for å kunne delta, bortsett fra at kandidatene må være motivert.

Denne åpne profilen i satsingen gjelder også tilbudet kandidatene får. Kommunen har ikke et fast opplegg, men utformer og tilpasser inkluderingsløpet til den enkelte. De fleste kandidatene tilbys lengre arbeidstrenings- og kvalifiseringsløp, avhengig av kompetanse, erfaring og behov.

Kommunen har de seneste årene tilbudt sommerjobb og rekrutteringsstillinger til unge for å rekruttere. Rekrutteringsstillingen er assistentstillinger i helse- og omsorgstjenesten, hvor kandidater får betalt utdanningspermisjon for å gjennomføre fagbrev i helsefag underveis i ansettelsen. Denne formen for rekrutteringsstilling synes å være en ny og innovativ måte å rekruttere unge som er i ferd med å falle utenfor opplæring og arbeid.

NAV-kontoret har hatt en svært viktig rolle i prosjektet. De har tatt aktivt eierskap og har en sentral rolle både for å finne kandidater og støtte inkluderingsløpene med økonomiske virkemidler. Representantene fra NAV oppfatter at de har klare egeninteresser i å få til resultater.

Det samlede engasjementet for prosjektet og viljen til å få til resultater bidrar sterkt til at partene løser de fleste utfordringene de møter, for eksempel regler som begrenser samarbeid om tiltak.



## 5 Hvordan måle kommunenes rolle i arbeidsinkludering?

Som en liten del av oppdraget har vi også blitt bedt om å vurdere hvordan man måle utvikling i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering.

Tar man utgangspunkt i innretningen på fleste av Inn i jobb-prosjektene, er de mest åpenbare indikatorene antall personer i arbeidstrening i kommunal sektor og antall personer i lærlingeløp. Slik vi forstår det, finnes det grunnlagstall for å lage nøkkeltall for begge disse, men det finnes ingen åpen tilgjengelige nøkkeltall per i dag. Vi har ikke lykkes med å innhente disse for kommunene som deltar i satsingen.

I forbindelse med oppstartsanalysen for Inn i jobb-satsingen fikk vi derimot bistand fra NAV Agder til å lage tall over antall personer som har deltatt i arbeidstrening i en kommunal virksomhet siste 12 måneder (Proba-rapport 2021-3: 34). Basert på samme metode, skal det være mulig å lage statistikk på kommunenivå over tid.

Som en del av datainnsamlingen i undersøkelsen etterspurte vi tall om antall lærlinger i alle case-kommunene siste ti år. Kartleggingen viste at materialet som kommunene selv sitter på var begrenset. I den grad de hadde gode statistikker var disse innhentet fra Fylkeskommunens registre. Antall lærlinger gir en viss indikasjon på kommunen overordnende praksis for inkludering av unge. Ved å bryte ned statistikken, i ulike fag og i ulike former for kvalifiseringsløp, er det også mulig å vurdere utviklingen mer detaljert. For eksempel i hvilke fag man prioriterer plasser og utviklingen mellom ordinære 2+2 løp eller andre mer tilpassede løp som FOB, MFY og fagbrev på jobb mv.

Andre relevante indikatorer kan være NAV sine tall over tilskudd til kommunene. Vi kjenner ikke til om det er mulig å lage statistikk på omfang av lønnstilskudd, mentortilskudd og inkluderingstilskudd for kommunale virksomheter på en enkel måte. Vi mener uansett dette kunne være aktuelle indikatorer, både for å vise innsatsen i kommunene og hvor aktivt NAV gir kommunene støtte til inkludering.

Vi vurderer at alle disse indikatorene kan være gode resultatmål på kommunens inkluderingsinnsats. NAV og fylkeskommunene er viktige for å lage statistikkene. På dette tidspunktet mener vi at indikatorer for effektmål, som overgang til arbeid, ikke gir et godt nok bilde på kommunenes inkluderingsarbeid. Hovedbegrunnelsen er at omfanget av kandidater er såpass begrenset på dette stadiet av satsingen, at det gir lite mening å gjennomføre en effektmåling. Hvis det skulle bli aktuelt å gjennomføre en effektmåling på en senere stadium, krever det at kommunene har en enhetlig rapportering av grunnlagsdata. Proba beskriver aktuelle fremgangsmåter i evalueringen av pilot-prosjektet Vi inkluderer (Proba-rapport 2023-12: 52-53).

Vi mener at det finnes relevante og målbare prosessmål som forteller oss noe om kommunes rolle. I oppstartsanalysen for Inn i jobb-satsingen anbefalte vi kommunene å begynne med å eksperimentere med kvalifiseringsløp for å bygge kompetanse og øke bevisstheten internt. I oppfølgingen av kommunene mener vi særlig KS bør etterspørre informasjon om i hvilken grad kommunene gjennomfører innsats på området, hvordan innsatsen blir gjennomført og om det oppleves som nyttig. Aktuelle temaer kan være mål og strategier, organisering og samarbeid, virkemidler og finansiering samt rekruttering og oppfølging.

## 6 Et system for arbeidsinkludering i kommunal sektor? Oppsummering og drøfting av resultatene

I dette kapitlet oppsummerer og drøfter vi funnene fra datainnsamlingen. Funnene baserer seg på en kartlegging av kommuner som har deltatt i Inn i jobb-satsingen samt casestudier i fem av disse.

Hovedkonklusjonen fra oppstartsanalysen av Inn i jobb-satsingen (Proba-rapport 2021-3) var at kommunene i liten grad har på plass relevante systemer eller strukturer for å inkludere unge i kommunal sektor. Dette innebar at kommunene manglet mål og strategier om arbeidsinkludering, at de i svært liten grad hadde praksis og systemer for kvalifiseringsløp som ledet til fagbrev og at arbeidstrening i kommunene (og samarbeidet med NAV) bar preg av å være ustrukturert og personavhengig. Slike faktorer kom i tillegg til juridiske hindre i ansettelsesreglementet.

En av hovedanbefalingene fra rapporten var at kommunene skulle begynne å prøve ut og eksperimentere med ulike former for arbeidsinkluderingsløp, både kvalifiseringsløp og ordinære ansettelser.

Siden den gang har 14 kommuner deltatt i Inn i jobb-satsingen – med mål om å utvikle kommunenes rolle i arbeidsinkludering. I dette avsluttende kapitlet oppsummer og drøfter vi sentrale aspekter ved de empiriske resultatene og knytter dem til problemstillingene.

### 6.1 Mål og forankring

Vi finner at kommunene har jobbet aktivt med å forankre inkluderingsarbeidet, både administrativt og politisk i de fleste av case-kommunene og i de andre deltakerkommunene. Kommunene har særlig fokusert på å forankre arbeidet «oppover» i det administrative og politiske systemet. I noen kommuner har man også jobbet aktivt med horisontal forankring, blant annet ved å informere, involvere og forsøke å mobilisere ledere for enhetene i kommunen. Mobiliseringsarbeidet har skapt oppmerksomhet og en større vilje til å rekruttere unge kandidater med et oppfølgingsbehov.

Vi finner derimot færre eksempler på at kommunen har jobbet «nedover» for bygge erfaring og kompetanse nedover i tjenestene. For å endre holdninger og bygge kompetanse om arbeidsinkludering på ulike nivåer i kommunen, tror vi det vil være nyttig at kommunene også forsøker å bygge kompetanse og rutiner nedover. Eventuelt kan det også gjøres «nedenfra», for eksempel ved at arbeidsplassene utvikler egne inkluderingsprosjekter.

Resultatene fra casestudiene tyder på at arbeidet med å bygge erfaringer og kompetanse «ute» i virksomhetene kan være utfordrende. Det finnes imidlertid gode tiltak som kan bidra til å lette byrdene for enhetene, og gjøre det mer attraktivt for dem å ta imot kandidater. To gode eksempler er omsorgssenter-prosjektet i Kristiansand og arbeidstreningssløpet ved Helsehuset i Lyngdal. I begge prosjektene har det vært fulltidsansatte prosjektmedarbeidere som leder og støtter kandidatene på arbeidsplassen. Denne støtten bidrar til at virksomhetene i praksis får tilført ressurser til å gjennomføre generalistoppgaver (oppgaver som ikke krever formell fagkompetanse) de ellers ville måtte ha gjort selv, og som ville gått ut over oppfølging av pasienter og brukere. Vi mener at disse prosjektene er gode eksempler og som bør bli iverksatt av flere kommuner. Denne måten å organisere arbeidstrening på synes også å være

økonomisk gunstig for NAV da de kan samle egne tiltaks- og oppfølgingsressurser mentor på flere brukere.

Forankringen hos det lokale NAV-kontoret, både på ledernivå og blant veiledere, har vært avgjørende for flere av kommunene. Datamaterialet tyder på at hvis kommunene skal kunne bygge langsiktige strukturer for arbeidsinkludering, er det helt vesentlig at NAV-kontoret deltar aktivt. NAV sitter på kandidater, ressurser og kompetanse som er av avgjørende betydning for kommunene.

Det fremstår åpenbart for oss at NAV har egeninteresse i å delta i inkluderingsprosjektene. NAV får tilgang til arbeidsplasser og arbeidstreningsarenaer for sine brukere. Dette gir et godt grunnlag for å inngå et strategisk og systematisk samarbeid om inkludering. NAV skal i følge nye strategiske retningslinjer prioritere kvalifisering og varig arbeidstilknytning i sitt arbeid.<sup>36</sup> Ettersom lengre kvalifiseringsløp synes å være blant de mest relevante tiltakene for kommunene, gjør dette kommunen til en relevant samarbeidspartner for NAV.

Årsaker til at kommuner har fått til god forankring av Inn i jobb-prosjektet har både vært langsiktig systemarbeid og på grunn av engasjerte initiativer fra ildsjeler. Fredrikstad er kanskje det klareste eksempelet på at lokale ildsjeler kan ha stor betydning for å mobilisere støtte. Kristiansand er et eksempel på en kommune som har gått systematisk til verks og mobilisert «i linja» fra øverste politiske nivå. Satsingene har imidlertid virket for kort til å konkludere hvilke av disse strategien «som virker» best. Resultatene viser at mobilisering via uformelle kanaler kan fungere godt når prosjektet har en klar avgrensning og gir raske resultater, slik tilfellet har vært i Fredrikstad. I Kristiansand har man i større grad jobbet systemisk uten de umiddelbare resultatene. Hvorvidt denne strategien betaler seg på lengre sikt vil vise seg, men det synes likevel som at denne måten å jobbe på har skapt oppmerksomhet og initiativer på bredere front.

## 6.2 Overordnet innretning

I case-undersøkelsen finner vi både likheter og forskjeller mellom innretningen av Inn i jobb-prosjektene i de utvalgte kommunene.

Fellestrekket for kommunene er at fokuset har vært på kvalifisering fremfor rask vei til jobb i kommunen.<sup>37</sup> I datamaterialet finnes det knapt eksempler på at kommunen har benyttet øremerking av stillinger/tilpasninger av utlysningstekster for å rekruttere unge i målgruppen til faste jobber i kommunen. Det er imidlertid flere eksempler på at kommunene lyser ut ufaglærte stillinger der kandidatene som blir rekruttert blir tilbudt og/eller forplikter seg til å ta fagbrev gjennom det vi kan kalle rekrutteringsstillinger.

Vi finner eksempler på rekrutteringsstillinger både i Lyngdal, Sør-Fron, Kongsvinger og Kristiansand. Stillingene er utformet ulikt, noen er helt eksplisitt utformet for å rekruttere unge kandidater inn i lengre kvalifiseringsløp, mens andre er midlertidige stillinger hvor kandidater kan få arbeidserfaring. Det er også eksempler på at kommunene har tilpasset utlysningen av læreplasser til målgruppen.

---

<sup>36</sup> NAV 2030. Virksomhetsstrategi. Hentet fra: [file:///C:/Users/uz25/Downloads/NAV%202030\\_virksomhetsstrategi%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/uz25/Downloads/NAV%202030_virksomhetsstrategi%20(1).pdf)

<sup>37</sup> I tilbakemeldinger på rapport-utkastet formidler KS at et par kommuner, Grimstad og bydel Alna i Oslo, er eksempler på kommuner/bydeler hvor man har arbeidet med direkte ansettelse og rask vei til jobb.

## 6.3 Organisering

Den overordnede organiseringen av prosjektene er forholdsvis lik på tvers av kommunene. Representanter for kommunen, NAV og for fylkeskommunen deltar i mer eller mindre formaliserte prosjektenheter.

Det varierer imidlertid hvor tungt eierskap NAV har til prosjektene, og hvor aktivt de har vært involvert i den konkrete oppfølgingen av kandidatene. Både i Fredrikstad og i det ene omsorgssenterprosjektet i Kristiansand er sentrale oppfølgingsressurser plassert hos NAV. I Sør-Fron beskrives NAV som å ha en avgjørende rolle i samarbeidet. I Lyngdal og i Kongsvinger virker NAV å ha en mindre tung rolle i prosjektet.

Samarbeidet mellom kommunen, NAV og fylkeskommunen virker å ha fungert godt. Samarbeidet bygger i mange tilfeller på allerede eksisterende samarbeidsstrukturer. Samarbeidet er tettest mellom kommunene og NAV, men fylkeskommunen – og ulike funksjoner innad i fylket – har også viktige roller. Det varierer hvilke funksjoner i fylkeskommunen som er mest koblet på, det kan være både avdelingen for fag- og yrkesopplæringen, karrieresenteret, PPT og oppfølgingstjenesten.

Prosjektgruppen har i de fleste kommunene fungert som en viktig samarbeidsarena, der de involverte instansene har delt erfaringer og funnet løsninger sammen. I noen av kommunene blir det vektlagt at gode relasjoner i prosjektgruppen har hatt stor betydning for samarbeidet.

En annen viktig faktor som har styrket samarbeidet mellom NAV og kommunen er en fast og tydelig samarbeidsstruktur, både på system- og individnivå. Dette innebærer at det er faste kontaktpersoner i NAV som kommunen kan forholde seg til, og faste kontaktpersoner i kommunen som NAV kan forholde seg til. Slike organisatoriske grep har bidratt til eierskap og å koordinere arbeidet.

Fylkeskommunen har hatt en viktig rolle i Inn i jobb-satsingene, men har hatt en mindre formalisert og aktiv rolle enn NAV. Både oppfølgingstjenesten, PPT, karrieresenteret og avdelingen for fag- og yrkesopplæring har deltatt, men i ulik grad i de ulike satsingen. I og med at de fleste kommunene har fokus på kvalifisering fremfor rask vei til fast jobb i kommunen, er det nærliggende å tenke seg at fylkeskommunens rolle kan, og kanskje bør, struktureres i større grad enn det har vært gjort. Tettere og mer systematisert samarbeid kan bidra til at de ulike instansene i kommune og fylkeskommune får bedre forståelse for hverandre og en bedre koordinering. Manglende samarbeid har vært en utfordring der ulike aktører i fylkeskommunen har jobbet individuelt mot ulike enheter i kommunen, uten at dette har vært forankret og koordinert i sentrale funksjoner hos kommunen.

## 6.4 Finansiering

Det varierer en god del hvordan prosjektene i case-kommunene er finansiert. Noen er finansiert gjennom eksterne prosjektmidler, enten alene eller i kombinasjon med kommunens egne driftsmidler og midler fra samarbeidende aktører. I flere av prosjektene har NAV bidratt med egne ressurser.

Resultatene tyder på at de eksterne prosjektmidlene har hatt positiv innvirkning i oppstartsfasen av satsingene. Det er imidlertid tydelig at den økonomiske forutsigbarheten i prosjektmidler er svak, og det krever at kommunen eller samarbeidspartnerne aktivt søker nye midler for å holde aktiviteter i gang.

Resultatene viser også at kommunen som eneste finansieringskilde kan være sårbart. Kommunens forpliktelser ligger nærmere deres lovpålagte oppgaver, noe arbeidsinkludering ikke er. Heller ikke som arbeidsgiver, plikter kommunen til å arbeide

med inkludering. Dette gjør at det kan være utfordrende å beholde finansiering over tid. Slik vi vurderer det, er NAV aktøren som fremstår som den mest forutsigbare finansieringskilden – da arbeidsinkludering ligger til deres samfunnsoppdrag. Gjennom NAVs ordinære virkemiddelapparat kan man gi forutsigbar oppfølgingsstøtte til kommunen, være seg tilskudd eller finansiering av tiltak i kommunal regi eller i et samarbeid med NAV. Det har ligget utenfor oppdraget å gå mer detaljert inn i hvordan NAV kan organisere denne type tiltak, men vi konstaterer at det finnes eksempler på at det er mulig, for eksempel i Kristiansand og i Fredrikstad.

Arbeidsinkludering kan være krevende for kommuner med trang kommuneøkonomi. De fleste tjenester er allerede presset økonomisk slik at de har få ekstra ressurser som kan settes av til oppfølging av kandidater. Flere opplever også at det er vanskelig å synliggjøre de økonomiske gevinstene for kommunen. Etter vår vurdering er det derfor viktig å få på plass og tydeliggjøre økonomiske insentiver for kommunene til å jobbe med arbeidsinkludering av unge.

Når det er sagt, viser eksemplet Sør-Fron at videre satsing kan bli finansiert innenfor ordinære budsjetter. For denne kommunen er arbeidsinkludering en relevant – og kanskje en helt nødvendig – mulighet for å rekruttere og kvalifisere arbeidskraft. Logikken for kommunen er på mange måter motsatt enn det er for mange andre kommuner – de har ikke råd til å la være. Sør-Fron er imidlertid ikke unik i denne sammenheng, det er mange kommuner, særlig i distriktene, som har store utfordringer med rekruttering av helse- og omsorgsarbeidere. KS-nettverket for Inn i jobb fremstår som et egnet virkemiddel for å mobilisere nye kommuner til innsats og for at kommunen kan utveksle erfaringer.

## 6.5 Virkemiddelbruk

Funnene fra undersøkelsen tyder på at arbeidsinkludering i kommunene langt på vei gjøres innenfor det virkemiddelapparatet som kommunene (og NAV) tradisjonelt har hatt.

Hovedinnretningen på tiltakssamarbeidet er at kandidatene er på arbeidstrening i kommunen – og hvis de ønsker det – går de over i et kvalifiseringsløp mot fagbrev. I slike løp kan arbeidsplassen få økonomisk støtte til oppfølging (mentortilskudd) eller til tilrettelegging (inkluderingstilskudd). Vi finner at arbeidstreningen i langt større grad enn ved oppstartsanalysen blir gjennomført med et mål om kvalifisering og fremtidig ansettelse, og med nødvendig og tilpasset oppfølgingsstøtte.

Som en del av Inn i jobb-satsingen har det vært mye oppmerksomhet om hvordan kvalifikasjonsprinsippet og utlysingsplikten begrenser kommunenes muligheter til arbeidsinkludering. En viktig utfordring for kommunene har vært å finne muligheter for mer direkte former for arbeidsinkludering som ikke bryter med disse viktige reglene. Selv om flere av kommunene som har deltatt i satsingen har drøftet muligheter for øremerking av ordinære stillinger og tilpasninger av utlysningstekster, ser dette ut til å være et spor som kommunene opplever som lite aktuelt. Inntrykket er at dette dels skyldes at de juridiske rammene setter klare begrensninger, men også at slike løsninger kan bli utfordret av tillitsvalgtapparatet. Vi finner heller ikke mange eksempler på bruk av midlertidige ansettelser med bruk av lønnstilskudd.

Det vi derimot finner, og som for oss, representerer en utvikling på området, er bruk av rekrutteringsstillinger. Dette er stillinger, enten assistentstillinger, midlertidige stillinger eller lærlingestillinger, som er spesifikt innrettet mot målgruppen og med en klar

forventning om formell kvalifisering. Rekrutterings- eller kvalifiseringsstillinger er ikke noe vi har vært kjent med at kommunene har brukt som begrep tidligere.<sup>38</sup>

Vi finner ingen typiske trekk ved hvilke ytelser kandidatene blir gitt under inkluderingsløpene, annet enn at de fleste ønsker å ha dem vekk fra sosialhjelp.

Vi finner heller ingen klare tendenser til at spesielle måter å bruke NAVs eller fylkeskommunens virkemidlervirkemidler på fungerer bedre enn andre. Regelen synes heller å være at der aktørene har klare mål, god kompetanse og engasjement for å få resultater, så klarer man å finne løsninger. Dette står i kontrast til andre som opplever barrierer i tiltakssamarbeid, for eksempel begrensninger knyttet til kombinasjoner av økonomisk støtte under utdanningsløp. Vi ønsker her å trekke frem opplæringskoordinatorer ved NAV Agder som et eksempel på en aktør som bidrar til å veilede kommuner og NAV-kontor og løse konkrete utfordringer.

Det har ligget utenfor oppdraget å utrede hvilke tilskudd eller tiltak som faktisk er mulig å kombinere innen det gjeldende reglementet. Vi konstaterer at noen kommuner klarer å kombinere virkemidler som andre ikke klarer (og som ikke handler om budsjettbegrensninger). Resultatene har etter vår vurdering minst to implikasjoner. For det første mener vi det er god grunn til å revurdere reelle begrensninger i tiltakssamarbeid. Dette er i hovedsak begrunnet med at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved økt sysselsetting er såpass betydelig at generøse ordninger neppe overskrider gevinstene.

I tillegg, mener vi, uavhengig av revurderinger av tiltaksreglene, at det er behov for å klargjøre reglementet rundt hvilke tiltak som er mulig å kombinere, særlig i forbindelse med utdannings- og kvalifiseringsløp i kommunal sektor. Dette vil sikre at brukere likebehandles på tvers av kommuner.

Som nevnt er fokuset i alle/de fleste case-kommunene på at kandidatene skal få mulighet til å gjennomføre kvalifiseringsløp med fagbrev som slutt mål. I denne sammenhengen er kommunenes lærlingeordning ofte benyttet, i kombinasjon med ulike fylkeskommunale virkemidler. Blant fylkeskommunens virkemidler er tilpassede utdanningsløp det viktigste de kan støtte kommunen og kandidatene med. Eksempler er FOB, MFY og Fagbrev på jobb. Kommunene kan også søke fylkeskommunen om opplæringstilskudd til individuell tilrettelegging.

Vi har inntrykk av at kreativ og god bruk av virkemidler kan være personavhengig, og at det til en viss grad kan avhenge av engasjement fra de involverte partene. For å unngå at personlig engasjement og kompetanse blir avgjørende, mener vi at enkelte spesialiserte systemfunksjoner kan bidra til å lette samarbeidet. Igjen vil vi trekke frem opplæringskoordinatorer ved NAV Agder som et eksempel på en aktør som kan bistå med avklaringer, oppklaring av misforståelser og å trygge de involverte partene. Et annet eksempel er å ha faste kontaktpersoner både i kommunen, i NAV og i fylkeskommunen, slik at det blir «én vei inn».

Resultatene viser at økonomi kan være en barriere for at aktuelle kandidater lar seg rekruttere til prosjektet. Resultatene viser at det er viktig å trygge deltakere økonomisk for at de skal være villige til lengre opplæringsløp. På vei mot fagbrev i Fredrikstad kommune har løst dette ved at arbeidstreningen godkjennes som en del av praksisperioden frem mot fagbrev, som gjør at kandidatene får fordelt lærlingelønnen over en kortere tidsperiode (og dermed høyere månedlige utbetalinger).

---

<sup>38</sup> Rekrutterings- eller kvalifiseringsstillinger brukes vanligvis om phd- eller postdok.-stillinger på universiteter eller høyskoler.

## 6.6 Rekruttering og oppfølging av kandidater

I de fleste case-kommunene rekrutteres kandidatene gjennom NAV og i noen tilfeller oppfølgingstjenesten. Enkelte kommuner har rekruttert gjennom tilpassede utlysninger til læreplass, midlertidige stillinger og assistentstillinger – det vi kaller for rekrutteringsstillinger.

Enkelte kommuner, som Fredrikstad, har gjennomført systematiske kartleggingsprosesser i forbindelse med rekrutteringen. Dette innebærer flere intervjuer og prøveperiode før kvalifiseringsperioden starter. Dette virker som å ha fungert godt i Fredrikstad, men virker å være mindre relevant for kommuner som ikke lykkes med å rekruttere kandidater. Opplegget i Fredrikstad fremstår uansett som et velstrukturert og attraktivt kvalifiseringsløp og som kan ha betydning for interesse hos de unge. Det er derimot en forholdsvis høy andel av deltakere som har falt ut av ordningen i Fredrikstad. Dette viser etter vår oppfatning at det er vanskelig å sikre at løpene passer for alle, på tross av omfattende screening. En mulig løsning for sikre at det er nok kandidater i hvert kull er å ha to eller flere opptak i løpet av året.

Hvor tett oppfølgingen av kandidatene er varierer noe mellom prosjektene. Vi har likevel inntrykk av at de fleste vektlegger individuell tilpasning og tett oppfølging. Suksessfaktorer som trekkes frem i oppfølgingen av kandidatene er å gi kandidatene tid og tålmodighet, faste kontaktpersoner som følger dem opp og muligheten til å trekke på flere ressurser dersom kandidatens motivasjon svekkes underveis. Andre faktorer som flere vektlegger er god kommunikasjon og åpenhet om utfordringer, i et trepartssamarbeid mellom kandidat, kommune og NAV.

Til slutt, vil vi trekke frem hvor viktig gruppetilhørighet kan være for kandidatene. Både Lyngdal, Fredrikstad og omsorgsprosjektene i Kristiansand, har et opplegg hvor kandidater jobber sammen, lærer av og støtter hverandre i kvalifiseringsløpene. Vi mener at hvis kommunene skal kunne bygge varige strukturer for arbeidsinkludering, bør det innrettes slik at kandidatene blir en del av et fellesskap.

## 7 Konklusjoner

Den overordnede problemstillingen for prosjektet er hvilke muligheter som finnes for å inkludere unge utenfor arbeid og utdanning i kommunal sektor.

I dette avsluttende kapittelet presenterer vi våre konklusjoner.

### **Hvordan kan NAV og kommunene samarbeide om inkludering av unge i ordinære jobber i kommunene?**

Resultatene fra undersøkelsen viser at samarbeidet om arbeidsinkludering mellom NAV og kommunen bygger på det virkemiddelapparatet partene tradisjonelt har benyttet seg av. Det består i hovedsak av arbeidstrening- og kvalifiseringsløp til fagbrev, gjerne i kombinasjon. Dette betyr ikke at partene ikke har utviklet samarbeidet om inkluderingen, men at de ikke benytter seg av *helt nye* metoder eller virkemidler. Man kan heller tolke resultatene som at partene jobber *bedre* eller *smartere* ut fra det virkemiddelapparatet som eksisterer. En viktig utvikling har vært at arbeidstreningen er strukturert bedre, med et klart mål om overgang til formelt kvalifiseringsløp og med støtte. Litt spissformulert kan man si at flere av case-kommunene har gått fra arbeidstrening *uten mening* til arbeidstrening *med mening*.

### **Hvordan kan kommunene ivareta kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsplikten i arbeidsinkludering av unge?**

Tilpasninger av utlysningstekster og øremerking av ordinære stillinger for direkte ansettelser har vært lite brukt av kommunene. Det virker for oss som at de juridiske barrierene er for store til at kommunene ønsker å utforske denne muligheten i noe særlig utstrekning. Ganske nylig har det derimot skjedd en utvikling i de juridiske rammene knyttet øremerking av stillinger og trainee-ordninger i kommunale sektor. Hvilken effekt dette vil ha gjenstår å se.

Vi finner derimot en utvikling mot bruk av såkalte «rekrutteringsstillinger». Dette er en variant av metoden med tilpasning av utlysningstekster, men der selve stillingen er endret mye og med klare forventninger om et lengre kvalifiseringsløp til formell fagkompetanse. I de eksemplene vi har funnet er rekrutteringsstillingene løst ulikt, både eksplisitt formulert som lærlingestillinger, som assistentstillinger og som ordinære midlertidige stillinger.

### **Hvordan kan kommunene lette på begrensningene knyttet til stram kommuneøkonomi og effektiviseringskrav?**

Resultatene tyder klart på at NAV sitter på nøkkelen for å støtte kommunens begrensninger knyttet til økonomi og manglende mulighet til å følge opp kandidater. Det klareste eksempelet på hvordan NAV kan bruke sine virkemidler på en måte som er attraktivt for kommunene, er å opprette hele oppfølgingsstillinger – arbeidsledere – som jobber side om side med kandidatene på arbeidsplassen. Ved å finansiere hele stillinger som kan følge opp kandidater, gjerne i større grupper, får man gjennomført arbeidstrening med god støtte samtidig som man avlaster de kommunale enhetene. Dette gjør det langt mer attraktivt for de kommunale enhetene, da de ikke må bruke egne ressurser på oppfølging. Det fremstår også som langt mer motiverende og lærerikt for kandidatene å delta i kvalifiseringsløp som en gruppe enn når kandidater er alene. Resultatene tyder også på at å finansiere hele oppfølgingsstillinger kan være mer ressurseffektivt enn å spre ressurser på frikjøp av ordinært personell, da oppfølgingsressursen kan følge opp mange kandidater samtidig.



### **Hvordan kan NAVs virkemidler brukes for å kvalifiseres unge så de oppfyller kompetansekrav og arbeidskraftsbehov i kommunene?**

Resultatene tyder på at NAVs virkemidler *kan* fungere godt for å støtte kvalifiseringsløp i kommunene. Derimot erfarer kommunene ulike utfordringer i bruk av NAVs virkemidler. Mens noen klarer å utnytte mulighetene i tiltaksapparatet, opplever andre at barrierene er så store at de ikke får det til. Det er trolig flere årsaker til ulik praksis (for eksempel ulik kompetanse, rutiner og økonomi), men datamaterialet peker særlig på at regelverksforståelsen er forskjellig fra NAV-kontor til NAV-kontor. Spesialistfunksjoner i NAV med høy kompetanse på bruk av NAVs virkemidler i utdanningsøyemed (herunder i kommunal sektor) virker å fungere godt for å utnytte de mulighetene som finnes innenfor regelverket. Opplæringskoordinatorene ved NAV Agder er eksempler på en spesialistfunksjon som Kristiansand kommune har hatt god nytte av.

### **Hvordan måle utvikling i kommunens rolle som arena for arbeidsinkludering?**

Vi mener det finnes gode resultatmål og aktuelle indikatorer for å måle utviklingen i kommunenes rolle som arena for arbeidsinkludering. Dette gjelder både for arbeidstrening, lærlingeløp og tilskudd til kommunene fra NAV. Disse statistikkene finnes ikke åpent tilgjengelig i dag, og ville hatt stor verdi for å kunne følge med på utviklingen.

## Litteraturliste

- Bråten og Sten-Gahmberg (2022) Unge uføre og veien til uføretrygd. Søkelys på arbeidslivet. Årgang 39, nr. 1
- Forslund A. & Liljeberg, L. (2020). Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt. Stockholm: Forte - Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och velfärd
- Gerring, John (2007) Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge University Press
- Gjerde, Audun (2021) NAVs bedriftsundersøkelse i Arbeid og velferd 2/2021. Kan hentes her: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/2/m5101/NAVs\\_bedriftsundersokelse\\_2021](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/2/m5101/NAVs_bedriftsundersokelse_2021)
- Hyggen 2015 Hyggen, C. (2015). Unge utenfor utdanning og arbeidsliv i Norden (TemaNord 2015: 536). Danmark, København: Nordisk Ministerråd. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:814734/FULLTEXT01.pdf>
- King, G; Keohane, R. O.; Verba, S. (1994) Designing Social Inquiry. Scientific Inferences in Qualitative Research
- NOU (2019:7) Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting
- NOU (2020: 15) Demografiutfordringsutvalget. Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.
- NOU (2021: 2) Sysselsettingsutvalget. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring— Tiltak for økt sysselsetting
- NORCE Rapport (2-2021) Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET-kategorien
- Proba (2021-3) Inn i jobb. FoU-rapport om inkludering av unge i kommunal sektor.
- Proba-rapport (2023-12) Evaluering av «Vi inkluderer!»
- Regjeringen.no om inntektssystemet. Hentet her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>
- SSB (2019) SSB ANALYSE 2019/16: SYSSELSETTING BLANT UNGE MOTTAKERE AV HELSERELATERTE YTELSER. Kan hentes her: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-unge-ufore-faerre-arbeider-samtidig>
- St. Meld. 32. (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv
- Udir (2023): Informasjon om og tall for grunnskolepoeng. Kan hentes her: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/>

# Vedlegg 1 (kartleggings skjema)

## Kartleggings skjema for kommunens Inn i jobb-prosjekt

Dette skjemaet skal fylles ut av den eller de som er ansvarlige for Inn i jobb-prosjektet i kommunen/bydelen. Svarene skal brukes til å sammenligne de ulike Inn i jobb-prosjektene på tvers av kommunene/bydelene som deltar i satsingen. Målet er å kunne kategorisere de ulike prosjektene innenfor noen hovedtyper som skal studeres nærmere i 2023

Skjemaet består av to deler. I første del etterspør vi en del faktaopplysninger om innretningen av prosjektet i kommunen/bydelen. Dette innebærer blant annet hvilke aktører som deltar, hvordan prosjektet er organisert og finansiert, samt hvor mange kandidater/unge som er en del av prosjektet i dag. I skjemaets andre del spør vi om ulike sider av prosjektet som kan ha betydning for å få til resultater, og om deres erfaringer med muligheter og barrierer for arbeidsinkludering av unge i kommunal sektor.

Har dere spørsmål til skjemaet er det bare å ta kontakt med prosjektleder, Rune Busch, i Proba samfunnsanalyse. E-post: [rb@proba.no](mailto:rb@proba.no). Tlf: 930 35 295.

### Kommune: [skriv kommunenavn]

#### Innledning – kort presentasjon av Inn i jobb-prosjektet i din kommune/bydel.

#### 1. Innretningen av prosjektet

##### *Organisering*

##### 1.1 Beskriv organiseringen av prosjektet hos dere.

Har prosjektet en egen prosjektleder/prosjektansvarlig?

Svar:

Hvilken funksjon/stilling har vedkommende i kommunen?

Svar:

Hvilke oppgaver/ansvar har prosjektleder/-ansvarlig i Inn i jobb-prosjektet?

Svar:

Hvilke enheter/sektorer i kommunen deltar i Inn i jobb?

Svar:

Er det organisert en egen gruppe for prosjektet?

Svar:

Er det fastsatt en møtestruktur og rutiner for ansvar som en del av prosjektet?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

### 1.2 Beskriv hvordan det lokale NAV-kontoret deltar i prosjektet.

Hvilke funksjoner fra NAV deltar, og på hvilken måte?

Svar:

Sitter representanter fra NAV i et prosjektteam hos dere, og har dere faste møtepunkter som en del av prosjektet?

Svar:

Hvordan samarbeider dere med NAV på system- og individnivå i Inn i jobb-prosjektet? *(Systemnivå er samarbeid som ikke omhandler kandidatene, mens individnivå er samarbeid om enkeltkandidater).*

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

### 1.3 Beskriv hvordan fylkeskommunen deltar i prosjektet og hvordan.

Hvilke funksjoner deltar, og på hvilken måte?

Svar:

Sitter representanter fra fylkeskommunen i et prosjektteam hos dere, og har dere faste møtepunkter som en del av prosjektet?

Svar:

Hvordan samarbeider dere med fylkeskommunen på system- og individnivå? *(Systemnivå er samarbeid som ikke omhandler kandidatene, mens individnivå er samarbeid om enkeltkandidater).*

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

1.4 Er det andre aktører enn kommunen, NAV og fylkeskommunen som deltar? Hvis ja, beskriv hvilke andre aktører som deltar og hvordan. (F.eks. opplæringskontor, frivillighet osv.)

Svar:

### **Finansiering**

1.5 Beskriv hvordan prosjektet er finansiert hos dere.

Har dere egne midler til prosjektet? Hvor mye?

Svar:

Hvem har gitt midler?

Svar:

Hva kan midlene brukes til? Har dere fått frikjøpt tid?

Svar:

Stiller NAV eller fylkeskommunen med egne midler til prosjektet?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, gjør det her:

### **Målgruppen og de unge kandidatene**

1.6 Beskriv satsingens målgruppe og de unge kandidatene som er rekruttert inn i prosjektet.

Hvem er målgruppen for satsingen? Har dere gjort noen avgrensninger i målgruppen?

Svar:

Hvordan rekrutteres disse inn i satsingen?

Svar:

Hvor mange unge kandidater er til nå rekruttert inn i prosjektet?

Svar:

Hvilke enheter/virksomheter i kommunen de arbeider ved?

Svar:

Hvilken type arbeid har de fått (arbeidstrening, ordinært arbeid, vikariat, deltid, arbeid i kombinasjon med kompetanseløp f.eks. lærlingeløp, mv.)

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, gjør det her:

## 2. Prosess og erfaringer

### *Mål og strategi*

2.1 Beskriv prosjektets målsettinger for målgruppen/deltakerne (opplæring, arbeidstrening, ordinær jobb osv.). Hvis det ikke er skriftliggjort egne mål for målgruppen, beskriv det du/dere tenker er målene.

Svar:

2.2 Har kommunen andre mål knyttet til hva du/dere tenker må på plass for å oppnå resultater (f.eks. mål om finansiering, mål om antall stillinger fastsatt til målgruppen, mål om kompetanseutvikling, mål om samarbeid internt i kommunen, med NAV eller fylkeskommunen osv.)

Svar:

## **Kompetanse**

2.3 Har kommunen initiert noen tiltak for å heve kompetanse på arbeidsinkludering blant kommunens ansatte, som en del av prosjektet?

Svar:

## **Forankring**

2.4 Beskriv hvordan prosjektet er forankret i kommunen.

Har prosjektet vært behandlet politisk?

Svar:

Hvordan har prosjektet vært behandlet av administrativ ledelse?

Svar:

Hvordan har prosjektet vært formidlet ut til ulike enheter/sektorer i kommunen?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

## **Dokumentasjon**

2.5 Beskriv hva som finnes av dokumentasjon i prosjektet.

Har dere utarbeidet noe selv?

Svar:

Finnes det skriftlige planer, prosedyrer, rutiner, referater fra møter, fra kommunen, NAV eller fylkeskommunen om prosjektet?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

### ***Virkemidler og samarbeid***

**2.6** Beskriv hvilke virkemidler hos NAV som dere så langt har benyttet dere av for inkludering av kandidater. F.eks: Oppfølgingstiltak (Mentor, jobbspesialist, Los), lønnstilskudd, opplærings- og utdanningsrettede tiltak (kurs, utdanning, KVP), arbeidstrening, tilretteleggingstilskudd (inkluderingstilskudd).

Hvilke virkemidler hos NAV har dere så langt benyttet dere av for inkludering av kandidater?

Svar:

Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og NAV om disse virkemidlene?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

**2.7** Beskriv hvilke ordninger hos Fylkeskommunen som dere så langt har benyttet dere av for inkludering av kandidater. F.eks: formidling av kandidater via oppfølgingstjenesten, praksisplasser, opplæringsløp (som leder til formelle kvalifikasjoner) osv.

Hvilke ordninger hos Fylkeskommunen har dere så langt benyttet dere av for inkludering av kandidater?

Svar:

Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen om disse ordningene?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, [gjør det her](#):

**2.8** Har dere benyttet dere av andre typer virkemidler for arbeidsinkludering? F.eks. trainee-ordning, positiv særbehandling, tilpasning av kvalifikasjonskrav i utlysningstekster osv.

Svar:



### **Muligheter og barrierer**

**2.9** Beskriv det dere oppfatter er de mest lovende mulighetene for arbeidsinkludering i din kommune og deres erfaringer med disse.

Svar:

**2.10** Beskriv det dere oppfatter er de største barrierene for arbeidsinkludering i din kommune og deres erfaringer med disse.

Svar:

### **Vurdering av prosjektet så langt**

**2.11** Hva er din/deres vurdering av utviklingen i prosjektet så langt i din kommune.

Hva har dere fått til av resultater og hva har vært vanskelig?

Svar:

Hva skal dere arbeide videre med for å inkludere flere unge som står utenfor arbeid og utdanning i kommunale jobber?

Svar:

Ønsker du å utdype ytterligere, gjør det her:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER..... 1

1 INNLEDNING .....4

1.1	Bakgrunn .....	4
1.1.1	Resultater fra oppstartsanalysen .....	5
1.2	Beskrivelse av Inn i jobb-satsingen.....	6
1.3	Interessepolitisk arbeid .....	7
1.4	Problemstillinger .....	8
2	DESIGN OG METODE .....	9
2.1	Fase 1 - kartleggingen .....	9
2.1.1	Kartlegging av prosjektene.....	9
2.1.2	Kartlegging av kommunene .....	9
2.1.3	Valg av case .....	10
2.2	Fase 2 – caseundersøkelser.....	11
2.3	Kontakt og dialog med referansegruppe.....	12
3	KARTLEGGING I KOMMUNENE .....	13
3.1	Sosiale, økonomiske og geografiske forhold.....	13
3.1.1	Oppsummering .....	20
3.2	Kartlegging av prosjektene.....	20
3.2.1	Mål .....	21
3.2.2	Organisering og samarbeid.....	22
3.2.3	Finansiering .....	23
3.2.4	Kandidater og arbeidstilknytningen.....	23
3.2.5	Intern formidling og kompetansebygging.....	24
3.2.6	Virkemidler.....	24
3.2.7	Resultater høst 2022 .....	25
3.2.8	Forankring .....	25
3.2.9	Oppsummering .....	25
4	CASE-UNDERSØKELSER I FEM KOMMUNER .....	27
4.1	Fredrikstad.....	27
4.1.1	Innretning av satsingen .....	27
4.1.2	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	29
4.1.3	Virkemiddelbruk.....	30
4.1.4	Resultater .....	31
4.1.5	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	31
4.2	Lyngdal .....	32
4.2.1	Bakgrunn for satsingen .....	32
4.2.2	Innretning av satsingen .....	32
4.2.3	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	33
4.2.4	Virkemiddelbruk.....	34
4.2.5	Resultater .....	35
4.2.6	Oppsummering og vurdering – gode grep og utfordringer .....	35
4.3	Kristiansand.....	36
4.3.1	Bakgrunn for satsingen .....	36
4.3.2	Innretning av Flere i arbeid-satsingen .....	36
4.3.3	Satsinger knyttet til Inn i jobb .....	38
4.3.4	Samarbeid og virkemiddelbruk .....	40
4.3.5	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	41
4.4	Kongsvinger.....	42
4.4.1	Bakgrunn for satsingen .....	42
4.4.2	Innretning av satsingen .....	42
4.4.3	Virkemiddelbruk.....	44
4.4.4	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	44
4.4.5	Resultater .....	44
4.4.6	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	45
4.5	Sør-Fron .....	45

4.5.1	Bakgrunn for satsingen .....	45
4.5.2	Innretning av satsingen .....	46
4.5.3	Virkemiddelbruk.....	47
4.5.4	Rekruttering og oppfølging av kandidatene .....	48
4.5.5	Resultater .....	48
4.5.6	Vår vurdering – gode grep og utfordringer .....	49
5	HVORDAN MÅLE KOMMUNENES ROLLE I ARBEIDSINKLUDERING? .....	51
6	ET SYSTEM FOR ARBEIDSINKLUDERING I KOMMUNAL SEKTOR? OPPSUMMERING OG DRØFTING AV RESULTATENE.....	52
6.1	Mål og forankring.....	52
6.2	Overordnet innretning .....	53
6.3	Organisering .....	54
6.4	Finansiering .....	54
6.5	Virkemiddelbruk.....	55
6.6	Rekruttering og oppfølging av kandidater.....	57
7	KONKLUSJONER.....	58
	LITTERATURLISTE .....	60
	VEDLEGG 1 (KARTLEGGINGSSKJEMA) .....	61