



# Evaluering av tilskuddene til aktivisering, arbeidstrening, og sosialt entreprenørskap

---

Rapport 2021 - 12

Proba-rapport nr. 2021-12, Prosjekt nr. 20044  
ISSN: 1891-8093  
AG/GMV/JHL, HB, 1.11.2021

--  
Offentlig

# Evaluering av tilskuddene til aktivisering, arbeidstrening og sosialt entreprenørskap

# Forord

Denne evalueringen omhandler støtte til en rekke tiltak som utgjør et stort mangfold. De som leder og arbeider i prosjektene har stilt velvillig opp til intervjuer og levert oss dokumentasjon. Deltakere og ansatte har også stilt opp og fortalt om til dels ganske personlige forhold. Denne informasjonsinnhenting har vært inspirerende og lærerik og vi takker dem alle.

Vi takker også for hyggelig og ryddig samarbeid med oppdragsgiver representert ved Bente Hagerupsen og Aase Lunde i Arbeids- og sosialdepartementet og dem vi har intervjuet hos forvalter i Arbeids- og velferdsdirektoratet og i andre posisjoner. Vi har møtt velvilje og entusiasme overalt.

Prosjektet har vært ledet av Audun Gleinsvik. I tillegg har Gro Malene Vestøl og Jens Lunnan Hjort arbeidet med prosjektet. Helene Berg har vært kvalitetssikrer.

Oslo 1. november 2021



## Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING .....	4
1.1 Oppdraget .....	4
1.2 Problemstillingene .....	4
1.3 Metode .....	4
1.4 Virkninger av pandemien.....	7
2 OM TILSKUDDSORDNINGENE.....	8
2.1 Politisk bakteppe .....	8
2.2 Tilskuddsordningene – beskrivelse og begrunnelse .....	9
2.2.1 Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening (TAA) .....	9
2.2.2 Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap.....	11
2.2.3 Fellestrekk og forskjeller .....	12
2.2.4 Hovedtall .....	13
3 FUNN OG RESULTATER.....	18
3.1 Litteraturgjennomgang.....	18
3.1.1 Hvilke temaer dekker litteraturen? .....	19
3.1.2 Registerstudier/effektstudier om arbeidsmarkedstiltak.....	19
3.1.3 Frivillighetens rolle.....	20
3.1.4 Sosialt entreprenørskap .....	21
3.1.5 Frivilliges tiltak på rusfeltet .....	24
3.2 Hva slags virksomheter søker og får støtte.....	30
3.3 Case.....	33
3.3.1 Lys i mørke.....	34
3.3.2 Redbike .....	35
3.3.3 Bårstua.....	37
3.3.4 Ingen skam å skru .....	40
3.3.5 Sisters in business .....	41
3.3.6 Dog Tales (C-consulting).....	43
3.3.7 Gatelaget Brann .....	44
3.3.8 PitStop Sotra .....	47
3.3.9 Sandwich Brothers .....	49
3.3.10 Arbeidstrening gjennom friluftsliv og frivillighet .....	50
4 ANALYSE .....	52
4.1 Målstruktur/programteori .....	52
4.2 Effekter.....	53
4.3 Forvaltning .....	62
5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	70
5.1 Hvorfor frivillighet og sosialt entreprenørskap?.....	70
5.2 TAA og TSE: Gode prosjekter .....	72
5.3 Hovedproblemet: driftsøkonomi på sikt.....	72
5.4 Slå sammen ordninger? .....	73
5.5 Åpning for lengre varighet? .....	74
5.6 Prioriteringer i tildelingen .....	74
5.7 Innovasjon, læring og kunnskapsoverføring .....	75
5.8 Endringer i forvalter/forvaltningsmodell?.....	76
5.9 ASDs styring .....	77
LITTERATUR.....	78
VEDLEGG: INTERVJUGUIDE TILSKUDDSSØKERE .....	81



# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter to tilskuddsordninger rettet mot inkludering av personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Det er frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører som kan bruke ordningene. Evalueringen tyder på at tiltakene som får støtte i hovedsak ser ut til å fungere godt. Svakheten er at det er vanskelig å finne varig finansiering av tiltakene når tilskuddene stopper.*

*Tilskuddsordningene skal også bidra til å utvikle ny kunnskap. Det er imidlertid ikke etablert eksplisitte læringsaktiviteter knyttet til ordningene, noe vi mener er en svakhet.*

## Bakgrunn

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har iverksatt en evaluering av to tilskudd fra departementet. Tilskuddene forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). Tilskuddene har beslektede mål å redusere utenforskap.

Det ene tilskuddet går til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner (TAA). Ordningen skal bidra til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Det overordnede målet er å gi alle mulighet til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte.

Det andre tilskuddet skal gå til sosialt entreprenørskap (TSE). Denne tilskuddsordningen skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge. Også i denne tilskuddsordningen prioriteres nyskapende tiltak.

## Problemstilling

Hovedproblemstillingene i evalueringen er:

- I hvilken grad bidrar tilskuddene til måloppnåelse i henhold til kriteriene i tilskuddsregelverkene?
- Er tilskuddsordningene utformet på en slik måte at de legger til rette for innovative og nyskapende tiltak og løsninger for målgruppene?

## Metode

Evalueringen bygger på metodikk fra DFØs veileder for evaluering av statlige tilskudd. Den bygger på følgende informasjonskilder:

- Dokumenter: Stortings- og regjeringsdokumenter, regelverk, søknader og rapporter fra tilskuddsmottakere
- En litteraturstudie
- Intervjuer med de som forvalter ordningene, søkere til ordningene, deltakere/ansatte i tiltakene som får tilskudd, ansatte i velferdsforvaltningen og et fåtall eksperter
- Data om søkerne fra tilskuddsforvalterne

Arbeidet inkluderer en kartlegging av 50 saker (søkere/tiltak) og en grundigere caseundersøkelse av 10 tiltak som har mottatt tilskudd

## Konklusjoner og tilrådinger

Tilskuddene skal bidra til å redusere utenforskap. Begge ordningene sikter mot to typer virkninger:

1. Direkte virkninger for personer som står eller står i fare for å falle utenfor arbeid, utdanning, mv.
2. Innovasjon i form av nye metoder for å hindre sosial ekskludering

Den informasjonen vi har fått gjennom dokumenter og intervjuer tyder på at tiltakene som finansieres gjennom disse tilskuddsordningene fungerer godt og bidrar til å nå målene som er satt. Dette gjelder primært tiltak med direkte virkninger for personer i målgruppen. Det finnes også noen tiltak som sikter mot å styrke arbeidet på feltet gjennom nettverksbygging, rådgivning og kunnskapsutvikling, mv. Vi mener grunnlaget for å vurdere virkningene av disse tiltakene er svakt.

Hovedproblemet med tilskuddsordningene og tiltakene de finansierer er at det mangler et marked for det sosiale bidraget fra virksomheten. De fleste tiltakene har store problemer med å få til salg av tjenester eller andre former for finansiering av det sosiale elementet som kan erstatte tilskuddene når de utløper etter 3-5 år. Dermed trues tiltakenes finansielle bærekraft. Dette problemet har vært kjent lenge. Regjeringen la vekt på dette i Meld. St. 32 (2020-2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv» og i den påfølgende «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet». Strategien legger blant annet opp til at AVdir og andre deler av velferdsforvaltningen skal legge om sine innkjøpsprosesser slik at det inviteres til at små aktører og aktører med nye løsninger skal få slippe mer til. Hvis dette lykkes, vil de to tilskuddsordningene bli mer effektive.

Tiltakene som finansieres av tilskuddene har trekk som er godt kjent, blant annet fra tidligere forskning på feltet. For eksempel ser vi at flere av tiltakene som mottar TAA har gjenkjennelige trekk som fleksible løsninger tilpasset deltakerne og helhetlige innsatser. Det finnes en del studier av slike tiltak i litteraturen vi har gjennomgått. Vårt inntrykk er at de fleste ikke legger vekt på å følge en formell metodikk.

Flere av de sosiale entreprenørene som mottar TSE driver med en virksomhet som ligner på tiltakene som mottar TAA. De fleste entreprenørene er såkalte «innslusere», det vil si at det sosiale bidraget er i form av ansettelse av personer som ellers ville hatt det vanskelig med å finne jobb. En del av entreprenørene åpner for at de ansatte blir i virksomheten på varig basis, mens andre entreprenører legger opp til at de ansatte skal videre til ordinære jobber. De sistnevnte virksomhetene fungerer dermed som arbeidstrening.

Vi har intervjuet en del eksperter som er skeptiske til innretningen av TSE. Flere mener at tildelingene er preget av liten risikovilje og at de som får tilskudd ofte ikke er entreprenørielle og at de mangler vekstkraft. Enkelte tok til orde for å satse mer på de som har evne til å vokse. En slik endring krever ikke endringer i regelverket for ordningen, men i forvaltningspraksis. Selv synes vi det er vanskelig å si hvor treffende kritikken av forvaltningen er. Blant annet ser vi at problemet med manglende marked for det sosiale bidraget gjør at det er vanskelig å se noe stort vekstpotensial i de sosiale entreprenørene på dette feltet.

Vi mener det er en svakhet ved forvaltningen at det ikke er noen systematikk i oppbygging og spredning av kunnskap om innovasjoner i tiltakene som finansieres. Vi regner med at intensjonen er at nye arbeidsformer og idéer som utvikles skal tas i bruk. Derfor mener vi at forvaltningen bør sikre at man bruker ressurser på å evaluere tiltak for å identifisere «gode grep» og å spre kunnskap om hva som virker. Særlig er det behov for å utvikle og spre idéer om hvordan sosiale entreprenører og frivillige kan samhandle slik at nye gode arbeidsformer blir brukt.



De senere årene har søknadsvolumet til TAA økt, mens etterspørselen etter TSE har falt litt. Vårt inntrykk er at det er mange gode tiltak som får støtte gjennom ordningene. Vi har sammenlignet kostnadsnivået i to av tiltakene med nivået i ordinære NAV-tiltak (Varig tilrettelagt arbeid og Arbeidsforberedende trening) og funnet at tiltakene finansiert med TSE eller TAA fremstår som effektive, målt ved offentlig tilskudd per tiltaksplass/arbeidsplass. Den nedadgående trenden i søknader til TSE tilsier ikke at det er behov for å utvide ordningen, men det er mulig at dette vil endre seg hvis man signaliserer en større vilje til å ta risiko og satse på entreprenører med vekstkraft. Den økte søkingen til TAA kan tyde på at det er et behov for å utvide rammen.

Vi er i tvil om rapporteringen fra AVdir til ASD oppfyller kravene i statens økonomireglement. Dette mener vi er ASDs ansvar å følge opp. Vi mener produksjon og offentliggjøring av nøkkeltall for søknader og tildelinger samt vurderinger av resultater, kunne gitt bedre grunnlag for å vurdere rammene for og innretning av ordningene.

# 1 Innledning

## 1.1 Oppdraget

Opprettelsen av *Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner* (heretter TAA) og *Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører* (heretter TSE) må ses i lys av en bredere politisk innsats for å motvirke og bekjempe fattigdom. TAA ble opprettet i 2005, mens TSE ble opprettet i 2011. Begge forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir).

## 1.2 Problemstillingene

Oppdraget er til dels tilbakeskuende ved at vi belyser hvor godt ordningene og forvaltningen har virket og virker i dag. I tillegg gir vi anbefalinger om innretningen av ordningene fremover.

Hovedproblemstillingene i evalueringen er:

- I hvilken grad bidrar tilskuddene til måloppnåelse i henhold til kriteriene i tilskuddsregelverkene?
- Er tilskuddsordningene utformet på en slik måte at de legger til rette for innovative og nyskapende tiltak og løsninger for målgruppene?

I utlysningen stilles det også spesifikke spørsmål knyttet til utforming og forvaltning av ordningene, vurdert opp mot de overordnede målene. Dessuten er det spørsmål om hvor godt virksomhetene som får støtte samarbeider med andre tiltak og aktører som arbeider opp mot samme målgrupper. Videre belyser evalueringen om og hvordan virksomhetene måler effekter og måloppnåelse og om virksomhetene er økonomisk bærekraftige slik at de lever videre etter at støtten fra tilskuddsordningene bortfaller.

## 1.3 Metode

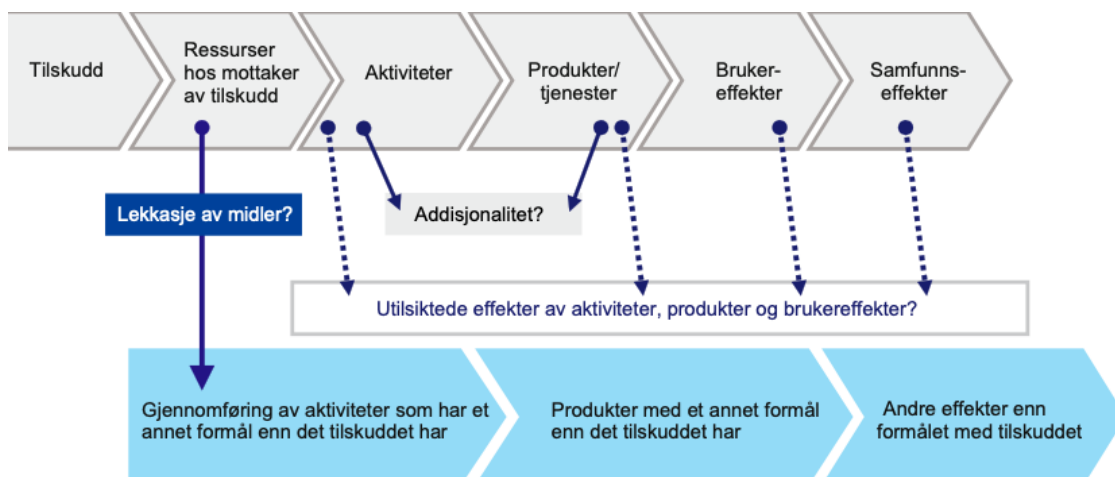
### **Evalueringsspørsmål og logisk struktur**

Evalueringen bygger på «*Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*» (SSØ/DFØ 2007). Veilederen deler inn evalueringer av tilskuddsordninger i tre hovedtemaer:

- effekter
- forvaltning
- utforming

Analysene av effekter er basert på følgende logiske struktur (figur kopiert fra SSØ/DFØ 2007):

Figur 1-1: Effekter og evalueringsspørsmål for statlige tilskudd



### Effekter

For at tilskudd skal ha effekt, må de fungere addisjonelt, dvs. at de øker omfanget på aktivitetene som understøttes. Hvis tilskuddene bare erstatter annen finansiering eller de brukes til å finansiere andre formål, har de ikke den tilsiktede virkningen. Produkter/tjenester er ikke så treffende begreper i forbindelse med disse tilskuddsordningene, men må her forstås som den læring/utvikling som skjer hos deltakerne i aktivitetene som understøttes. Brukereffekter er de endringer dette gir for deltakernes liv, livskvalitet og rolle i samfunnet. Samfunns-effekter er i dette tilfellet mål om et inkluderende samfunn, dvs. der færre faller utenfor arbeid og utdanning.

De to tilskuddsordningene skal dels påvirke personer i målgruppen direkte og dels legge til rette for innovative og nyskapende tiltak. Vi mener dette tilsier at tilskuddsordningene også skal gi grunnlag for læring om nye måter å arbeide på. Dette omtales nærmere i avsnitt 4.1.

### Forvaltning

I tilknytning til forvaltningen har vi belyst både utlysning/bekjentgjøring av tilskuddsordningene, behandling av søknader, rapportering og kontroll samt klageadgangen. I tillegg har vi sett på hvordan prosedyrene fungerer, sett fra søkerens ståsted.

Utforming av ordningene gjelder de kriteriene, vilkårene og avgrensningene som er knyttet til hva og hvem som får støtte. I utformingen skal man blant annet sikte mot å gjøre ordningen treffsikker og effektiv, mens man samtidig må sikre at krav til søknad, rapportering, mv. ikke blir unødig ressurskrevende eller en barriere for å bruke ordningen.

### Informasjonskilder

Evalueringen er basert på flere ulike informasjonskilder:

- Litteraturstudie
- Gjennomgang av 50 saker
- Caseundersøkelse av 10 tiltak som har mottatt støtte
- Ekspertintervjuer
- Dokumentstudie og intervju med forvaltere

## *Litteraturstudie*

Vi har sammenstilt funn i norsk forskning og utredning om:

- Effekter av tiltak for å inkludere personer som står i fare for å falle utenfor arbeid og utdanning.
- Hvordan frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører kan bidra til å nå målene på dette feltet

Litteraturgjennomgangen er oppsummert i avsnitt 3.1.

## *Gjennomgang av 50 saker*

Vi har valgt ut 50 ulike søkere til de to tilskuddsordningene og studert disse sakene gjennom en dokumentgjennomgang (siste søknad og rapportering). I tillegg har vi intervjuet kontaktperson hos søker. Målet med denne gjennomgangen var å få et bilde av hva slags virksomheter som får tilskudd og hvilke som får avslag.

Vi har ikke laget en samlet fremstilling av resultatene av denne gjennomgangen. Funn fra gjennomgangen brukes i analysen i kapittel 4.

## *Case-undersøkelse*

Vi har valgt ut 10 virksomheter til en case-undersøkelse. I seleksjonen har vi lagt vekt på å få dekket mye av bredden i søknadsmassen som vi så i gjennomgangen av 50 saker. Undersøkelsen dekker 4 sosiale entreprenører og 6 aktiviseringstiltak. Videre har vi lagt vekt på å få dekket tiltak overfor ulike målgrupper (ungdom, innvandrere, personer med problemer med rus og/eller mental helse) samt både frittstående virksomheter og virksomheter tilknyttet nasjonale aktører.

I case-undersøkelsen har vi gjennomgått dokumentasjon og intervjuet ledelse, andre ansatte, personer i målgruppen (ansatte eller deltakere) samt andre aktører som virksomheten samarbeider med eller aktører som arbeider med samme målgruppe i samme område. Casene presenteres hver for seg i avsnitt 3.3. I tillegg brukes innsikt fra caseundersøkelsen i analysen i kapittel 4.

## *Ekspertintervjuer*

Vi har gjennomført noen få intervjuer med personer som arbeider eller har arbeidet med tilsvarende tiltak i en overordnet posisjon eller som forskere. Målet med disse intervjuene har vært å få ulike perspektiver på feltet (særlig sosialt entreprenørskap) og hva slags nasjonale tiltak som kan være effektive for å stimulere arbeidet med målgruppen for tilskuddsordningene. Resultatene av ekspertintervjuene er ikke oppsummert i en separat tekst, men er brukt i drøftingen i kapittel 4 og anbefalingene i kapittel 5.

## *Dokumentstudie og intervju med forvaltere*

Vi har gjennomført ett lengre intervju med de som forvalter ordningen i AVdir. I tillegg har vi hatt en del kontakt gjennom prosjektperioden. Videre har vi intervjuet Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om klagebehandlingen.

Dessuten har vi studert regelverk, utlysningstekster og et prioriteringsnotat.

I tillegg har vi fått kopi av regneark med oversikt over alle søknader og informasjon om målgruppe, søknad og tildeling, mv. Vi har blant annet brukt regnearkene til å sammenstille data for søknader og tildelinger.

## 1.4 Virkninger av pandemien

De fleste virksomhetene som har fått TSE eller TAA er blitt direkte påvirket av korona-pandemien. Flere har nedskalert virksomheten for å kunne overholde avstandskrav og grenser for antall personer som samles. Flere virksomheter er også blitt helt stengt ned deler av tiden siden mars 2020.

For de fleste virksomhetene er omfanget av virksomheten – målt i antall deltakere eller ansatte på jobb – blitt redusert. Kostnadene er ikke blitt redusert i samme omfang, men har likevel blitt noe redusert i mange av virksomhetene. Dette har ført til at flere har søkt om å overføre midler fra 2020 til 2021.

Forvalterne i AVdir sa at de vurderte om de skulle ta initiativ til å forlenge tilskuddsperiodene med ett år for å kompensere for virkningene av korona-pandemien, men konkluderte med at dette ville være urettferdig overfor årganger som ikke ville nyte godt av dette. En forlengelse ville ikke vært i samsvar med regelverket, og ASD måtte ha akseptert at AVdir hadde gjort unntak fra regelverket for å muliggjøre en forlengelse.

For evalueringen innebærer pandemien at informasjonen om nåsituasjonen i virksomhetene ikke nødvendigvis kan tolkes som uttrykk for hvor godt virksomheten har fungert og vil fungere. Dette svekker validiteten av informasjonen. Vi har måttet vurdere hvordan virksomheten ville vært i fravær av pandemien. Vår vurdering av dette kan sies å representere en ekstra feilkilde.

Pandemien har også gjort at vi ikke har hatt så gode muligheter til å gjennomføre direkte intervjuer og observasjon av tiltak. Dette er blitt erstattet av digitale intervjuer. Digitale intervjuer gir mindre informasjon, men det er vanskelig å si hvordan dette har påvirket resultatene av evalueringen.

## 2 Om tilskuddsordningene

Vi vil her kort presentere det politiske bakteppet for tilskuddsordningene og sette dem i sammenheng med hovedtrekk i dagens arbeid mot sosial ekskludering. Vi vil deretter beskrive de to ordningene.

### 2.1 Politisk bakteppe

I politikktutforming har det lenge vært fokus på sammenhengen mellom fattigdom og lav deltakelse i arbeidslivet. I *Tiltaksplan mot fattigdom* (St. meld. 6 (2002-2003)) ønsket Bondevik II-regjeringen å målrette innsatsen for personer som lever i fattigdom og treffe tiltak mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom. Tre hovedstrategier ble lagt for å hjelpe personer ut av en situasjon med lav inntekt og levekårsutfordringer: arbeid, målretting av velferdsordningene og sosial inkludering. Vi forstår de to tilskuddsordningene som virkemidler innen disse strategiene

TAA ble etablert i 2005 i kjølvannet av tiltaksplanen og inngår i *Handlingsplan mot fattigdom* (jf. Vedlegg til St. prp. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009 for Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Tenkningen bak ordningen er dermed langt fra ny, og den har overlevd flere regjeringer. Den er også blitt styrket underveis.

TSE ble etablert i 2011. Ordningen var ikke foreslått av regjeringen, men ble lagt til under stortingets behandling av budsjettet. Det har i en rekke sammenhenger vært pekt på at det er effektivt å utnytte innovasjonskraften og engasjementet i frivillig sektor og hos sosiale entreprenører.

Tilskuddsordningene er også knyttet til den nåværende og tidligere regjeringers satsing på samarbeid med frivillig sektor, blant annet på helse- og omsorgsfeltet. Dette kommer blant annet til uttrykk i *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet* (2015-2020) og regjeringens frivillighetserklæring. Frivillighetserklæringen fra 2015, som omhandler forholdet mellom offentlig og frivillig sektor, videreføres som rammeverk. Frivillighet bidrar til redusert utenforskap blant annet gjennom å etablere arenaer for deltakelse, men også gjennom å utføre tjenester som er mer direkte rettet mot å inkludere personer som står i fare for å falle utenfor. Regjeringen legger vekt på at frivillige og sosiale entreprenører ofte er innovative, og at deres virksomhet kan utnyttes til å utvikle bedre tiltak for å fremme inkludering.

Videre kan vi nevne «Veier til samarbeid - Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og idéer» som Kommunal- og administrasjonsdepartementet utga i 2017. Denne veilederen sier både noe om sosiale entreprenørers rolle i allmennyttig arbeid og om hvordan det statlige virkemiddelapparatet kan samarbeide med entreprenørene.

I mai 2021 kom Meld. St. 32 (2020-2021) «Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv». Meldingen omhandler de samme utfordringene og målene som tilskuddsordningene vi evaluerer er rettet mot. I meldingen presenterer regjeringen blant annet sitt syn på hvordan frivillighet og sosialt entreprenørskap kan bidra til å hindre utenforskap og hvilke offentlige tiltak som kan gi disse kreftene en hensiktsmessig plass i den samlede innsatsen på feltet.

Sosialt entreprenørskap fremheves primært som en innovativ kraft og ikke som en effektiv form for produksjon. Meldingen uttrykker en erkjennelse av at velferdsforvaltningens samhandling med sosiale entreprenører ikke alltid er god i dag. Forskjellene i kultur og svak kunnskap om hverandre kan være store utfordringer. Videre har kjøp av velferdstjenester i liten grad bidratt til et marked for tilbud fra sosiale

entreprenører. Regjeringen varsler at det vil bli arbeidet systematisk med å styrke samhandlingen mellom velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører, blant annet ved å utarbeide veiledningsmateriale for arbeids- og velferdsforvaltningen slik at de i større grad kan stimulere til og utnytte sosialt entreprenørskap.

Mye av det faglige stoffet som brukes som kilde i meldingen er også presentert i vår litteraturgjennomgang i avsnitt 4.1.

I 2021 utformet regjeringen «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet» (ASD 2021). Strategien er en direkte oppfølging av Meld. St. 32 (2020-2021). I strategien defineres fire innsatsområder:

1. Øke bruken av innovative anskaffelser for arbeidsmarkedstiltak
2. Øke kunnskapen og kompetansen om innovative anskaffelser og sosialt entreprenørskap
3. Prøve ut nye finansieringsmodeller for sosial innovasjon
4. Særskilte tiltak for å øke involveringen av ideelle aktører på arbeids- og velferdsfeltet

Med innovative anskaffelser menes kjøp som er åpne, blant annet når det gjelder hvilke løsninger tjenesteleverandør velger. Målet er å få tatt i bruk nye typer løsninger og å etablere et marked for nye, ofte mindre, aktører.

I forbindelse med nye finansieringsmodeller nevnes blant annet «effektkontrakter» (tidligere omtalt som velferdsobligasjoner). Dette innebærer blant annet at betaling skjer ut fra resultater og ikke ut fra hvilke tjenester som leveres. Dermed åpner man for en løpende tilpasning av leveransene til situasjonen og til bruk av ulike løsninger.

I tilknytning til pkt. 4 nevnes blant annet mulige endringer i tilskuddsordningene vår evaluering omhandler, men også å styrke dialogen mellom staten, kommunesektoren, frivillig sektor og sosiale entreprenører om hvordan ideell sektor kan utvikles videre.

## 2.2 Tilskuddsordningene – beskrivelse og begrunnelse

De to tilskuddsordningene har klare fellestrekk, i form av mål, samtidig som de skiller seg fra hverandre på noen områder. Vi vil i det følgende beskrive ordningene og forvaltningen av disse. Beskrivelsen tar utgangspunkt i regelverk, informasjon på Avdirs nettsider, Nasjonalbudsjettet og den tverrdepartementale rapporten «Samarbeid om sosialt entreprenørskap» (Departementene 2018).

### 2.2.1 Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening (TAA)

Formålet med tilskuddsordningen er å:

*stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Det overordnede målet er å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte (AVdir 2021a).*

I regelverket for ordningen (AVdir 2016, vedtatt i 2009) etableres følgende nasjonale kriterier for måloppnåelse:

- Ha utviklet ny kunnskap og fått erfaring med ulike modeller og metoder for aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner.

- Ha bidratt til at sosialt og økonomisk vanskeligstilte har fått et tilbud om aktivisering og arbeidstrening.
- Ha utviklet tiltakskjeder der frivillige organisasjoner samarbeider med kommuner og/eller NAV-kontorer.

Målgruppen for tiltakene er personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet, og som i mange tilfeller er sosialt ekskludert. Dette kan for eksempel være enkeltpersoner som er langtidsmottakere av sosialhjelp, innvandrere og flyktninger, ungdom i risikozonen, enslige forsørgere, bostedsløse, rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige, personer med psykiske problemer eller personer som har vært i fengsel. Rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige er en særlig prioritert målgruppe.

Det heter at midlene skal gå til aktivisering og arbeidstrening. Dette kan innebære et bredt spekter av tiltak og aktiviteter, for eksempel tiltak med fokus på sosial trening, rehabilitering og inkludering, og/eller det kan være snakk om arbeidsrettede tiltak med sikte på inkludering i arbeidslivet.

Videre heter det i målformuleringen «stimulere til utvikling av nye tiltak» og i kriteriene for måloppnåelse «Ha utviklet ny kunnskap...». Ordningen skal altså bidra til kunnskapsutvikling og læring og ikke nødvendigvis til å understøtte tiltak som fungerer best i dag.

Gjennom TAA kan frivillige organisasjoner, foreninger og private stiftelser som utfører arbeid for vanskeligstilte søke og motta tilskudd.

#### *Tildelings- og prioriteringskriterier*

Nyskapende tiltak gis hovedprioritet.

- Det er ønskelig at tiltak sys sammen med andre tiltak for målgruppen for eksempel med hensyn til bolig og boevne, økonomisk stønad, kontakt med helsetjenesten og for eksempel gjennom bruk av individuell plan. Følgende tiltak gis derfor prioritet: Samarbeid med kommunen eller arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Nye aktiviteter og nyskapende tiltak og metoder.
- Aktiviteter som inngår i en tiltakskjede.
- Aktiviteter og tiltak som inngår som en del av tilbudet om kvalifiseringsprogram.
- Samarbeid med lokalt nærings- og arbeidsliv.

Videre heter det at delvis egenfinansiering av tiltaket eller delfinansiering fra kommunen eller NAV-kontoret vil bli vektlagt i søknadsbehandlingen.

Det gis ikke tilskudd til finansiering av allerede igangsatte aktiviteter, ordinær drift av organisasjoner eller tiltak eller organisasjoner som har næringsmessig virksomhet som hovedmål.

Det legges opp til at samme tiltak kan få støtte over flere år. Det heter at «prosjekter som innvilges tilskudd vil normalt være prioritert i en treårig periode». Tilskuddsperioden kan i tillegg forlenges med inntil to år. Tilskuddet vil normalt bli trappet ned i denne to-årsperioden. Etter tre år med tilskudd stilles det krav om et skriftlig, formalisert samarbeid med kommunen og/eller arbeids- og velferdsforvaltningen. Samarbeidsavtalen må legges ved søknaden for at den skal behandles.

Det er krav til rapportering fra mottakerne av tilskudd. Hvert år skal følgende rapporteres:

- Revisorbekreftet regnskap
- Rapport om aktiviteter og resultater
- Ved avslutning en sluttrapport som skal inneholde en beskrivelse av resultatene sett i forhold til tiltakets målsetting. Sammen med sluttrapporten skal det vedlegges en kortfattet sammendragsrapport



Det er ingen systematisk rapportering fra AVdir, som forvalter ordningen, til ASD, som har ansvar for ordningen. Den årlige omtalen i budsjettproposisjonen til statsbudsjettet blir til i dialog mellom departementet og direktoratet. Fram til 2015 inneholdt årsrapportene for Arbeids- og velferdsetaten en omtale av ordningene, men ikke i årene siden.

AVdir offentliggjør oversikter over søkere som har fått tilskudd.

## 2.2.2 Tilskudd til sosiale entreprenører og sosialt entreprenørskap

I regelverket for ordningen er det en avgrensning av sosialt entreprenørskap:

*Med sosialt entreprenørskap menes virksomheter som bidrar med nyskapende løsninger på et sosialt problem og drives av de sosiale resultatene. De må i tillegg ha en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten økonomisk levedyktig og bærekraftig. Det er ikke nok at virksomheten gir samfunnsøkonomiske besparelser (AVdir 2014).*

Målet for ordningen defineres slik:

*Tilskuddsordningen skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge. Det er også et mål at ordningen skal stimulere til at egenorganiserte som har erfart fattigdom, sosial og økonomisk eksklusjon, bidrar til utvikling av sosialt entreprenørskap med erfaringsbasert kompetanse og kunnskap.*

Følgende prioriteringskriterier nevnes i regelverket:

- Innovative og nyskapende aktiviteter (fremfor aktiviteter som bare er nye i et geografisk område)
- Samarbeid med frivillige brukerorganisasjoner eller egenorganiserte som har erfart sosial og økonomisk eksklusjon
- Delfinansiering fra andre aktører, som f.eks. kommune eller lokalt næringsliv
- De som har en langsiktig plan, og hvor forretningsmessige metoder legges til grunn på en god måte.
- De med daglig leder eller andre ansatte som har relevant fagkompetanse og erfaring fra arbeid med målgruppene
- De med lokal forankring vil bli prioritert. Forankringen kan dreie seg om kommune, arbeids- og velferdsforvaltningen eller lokalt næringsliv

Det stilles følgende krav til mottakerne:

1. Virksomheten må selv definere seg som en sosial entreprenør.
2. Målet med virksomheten er å løse sosiale problemer på en ny måte.
3. Det er vedtektsfestet at det ikke skal tas ut utbytte.
4. Virksomheten drives av de sosiale resultatene, og også av en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig etter noe tid.
5. Virksomheten er registrert i Frivillighetsregisteret (organisasjonsformen kan for eksempel være AS, stiftelse eller frivillig organisasjon).

Det kan søkes om to typer tilskudd:

- Utviklingstilskudd
- Ordinært tilskudd

Utviklingstilskudd ble etablert i 2014. Det gis i maksimalt ett år for å utvikle en idé før virksomheten er kommet i gang.

Ordinært tilskudd gis i oppstartsfasen og med sikte på å utvikle en økonomisk selvstendig virksomhet. Tilskuddet gis normalt for en periode på tre år, men kan forlenges med ytterligere to år, men med nedtrapping. For å få ordinært tilskudd (se nedenfor), kreves det at søker har en forretningsplan som sikter mot å klare seg uten TSE etter 3 år.

Ordinære (ikke-ideelle) aksjeselskap og ulike former for enkeltmanns- og personlige selskaper kan ikke få tilskudd. Det gis ikke tilskudd til finansiering av investeringsobjekter med lang levetid.

## 2.2.3 Fellestrekk og forskjeller

Det er en del fellestrekk i de to tilskuddene, men det er også ulikheter som blant annet følger av forskjeller i hvilke økonomiske modeller som understøttes.

Målgruppene for de to ordningene er relativt like. Det er en viss forskjell ved at TAA retter seg mot personer som opplever fattigdom, mens TSE retter seg mot personer som opplever fattigdom og personer som står i fare for å oppleve fattigdom. Dette gjør at TSE favner noe bredere, og kan for eksempel omfatte forebyggende tiltak. Videre har TAA en målformulering som nevner mange undergrupper blant de som står langt fra arbeidsmarkedet. For TAA foreligger det et strengere krav til at målgruppen skal få et direkte tilbud om arbeid eller aktivitet, mens det ikke stilles tilsvarende krav til mottakere av TSE.

Begge tilskuddordninger har mål om nyskaping og utvikling av nye typer tiltak. Dette innebærer også at det er dilemmaer knyttet til om forvalter skal prioritere tiltak som fremstår som mest effektive i dag eller tiltak med mer usikker effekt, men med potensial for utvikling av ny kunnskap.

TSE skiller seg også ut ved at egenorganiserte virksomheter (dvs. personer fra målgruppen som etablerer et sosialt entreprenørskap) skal prioriteres. Det er imidlertid få eksempler på søknader fra slike virksomheter, og denne føringen har derfor liten praktisk betydning.

Den kanskje viktigste forskjellen består i hva slags aktører som kan få støtte fra ordningene og mulige implikasjoner dette har for utvikling av virksomheten. TAA skal gå til frivillig sektor, mens TSE også kan gå til aksjeselskap.

Forvalterne i AVdir oppfatter at de to tilskuddsordningene har mye til felles. Det er ofte samme type aktivitet som finansieres, men innenfor ulike økonomiske modeller. Vi vil også peke på at det er enkelte eksempler på prosjekter som har flyttet mellom de to ordningene. Dog Tales og Guttas Campus kan nevnes her.

### *Søknadsbehandling*

Søknadsprosessene og behandlingen av søknader er like for de to ordningene. AVdir behandler søknader om tilskudd til begge ordningene, og skal gjøre en faglig og helhetlig vurdering. De står fritt til å benytte skjønn innenfor rammen av kriterier som er satt opp. Vi beskriver søknadsprosedyrene nærmere i kapittel 4.

### *Klagebehandling*

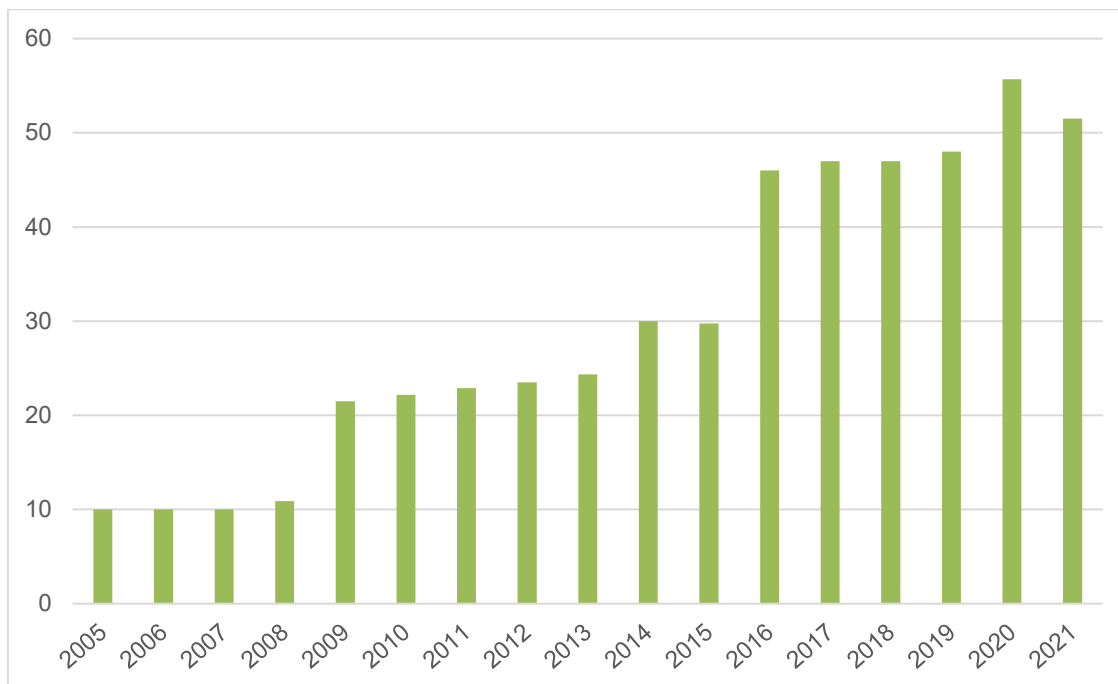
Søkere kan klage på tildelingsbeslutningen. Klage sendes AVdir. Hvis den ikke imøtekommes, oversendes klagen ASD for endelig beslutning.

## 2.2.4 Hovedtall

AVdir har gitt data for budsjett, tildeling og faktisk bruk av midler på de to ordningene. Budsjett samsvarer ikke alltid verken med tildelingen eller bruk av midlene. Blant annet kan ubrukte midler på en av de to tilskuddsordningene ordningene. Dessuten kan ubrukte midler tildeles som supplerende tildeling gjennom året. Budsjettallene gir likevel et bilde av hovedtendensene i omfanget av ordningene.

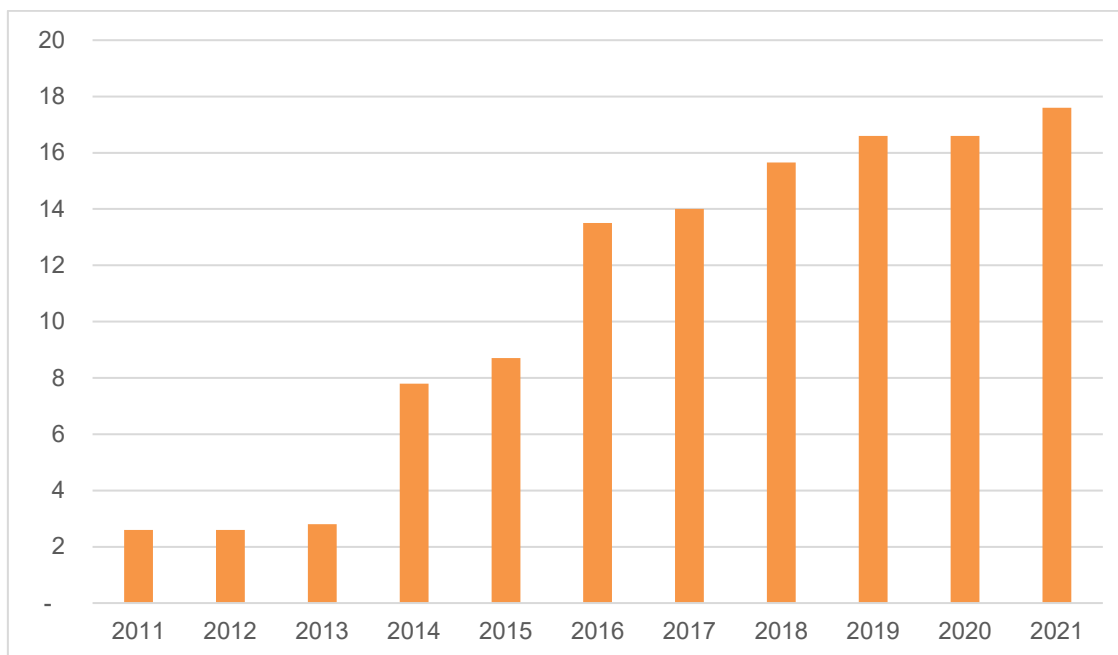
TAA ble etablert i i 2005 med en ramme på 10 mill.kr. Rammen er har vist en stigende tendens over tid. I 2021 var budsjettet på 60,4 mill.kr. (jf

Figur 2-1: Budsjett for TAA. 2005-2021. Mill.kr.



Figur 2-2 viser utviklingen i budsjettet for TSE fra etableringen i 2011. Rammen for ordningen er gradvis økt, men veksten har vært moderat de senere årene. I statsbudsjettet for 2021 ble det bevilget 17,6 mill.kr. til ordningen.

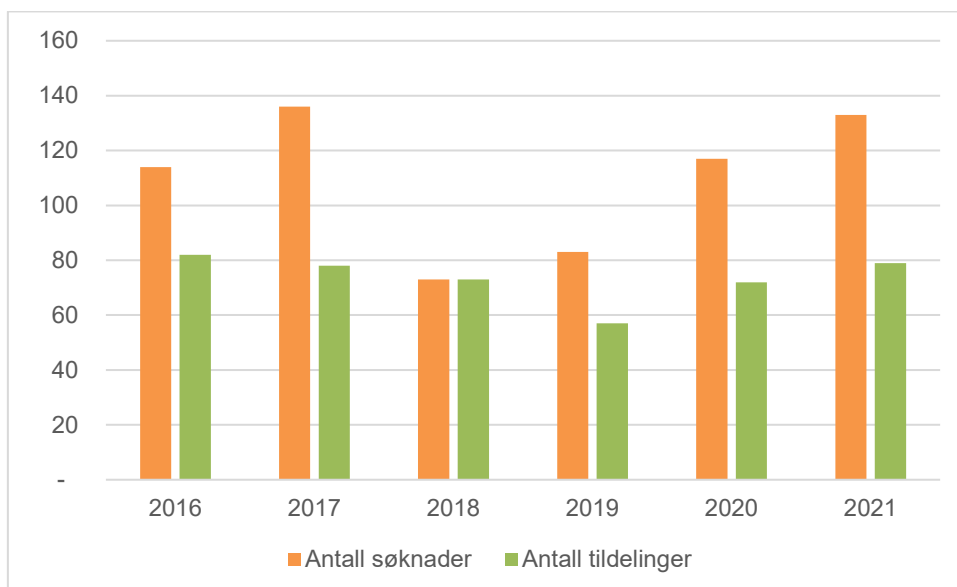
Figur 2-2: Budsjett fra TSE. 2011-2021. Mill.kr.



Vi har sammenstilt tall for søknader og tildelinger på hver av ordningene de siste fem årene. Det har vært sterk variasjon i tallene over tid. Slik vi har oppfattet forvalterne i AVdir, skyldes ikke variasjonen i søknader og tildelinger så mye variasjon i rammene, tilstanden i norsk økonomi, el., men om midlene har vært utlyst. AVdir har prioritert å videreføre igangsatte prosjekter. Hvis finansieringsbehovet i tidligere igangsatte prosjekter fyller rammene, har det ikke vært utlyst midler. Søknader om å videreføre igangværende prosjekter er med i tallene i alle figurene nedenfor, men overføring av ubrukte midler året før er holdt utenfor.

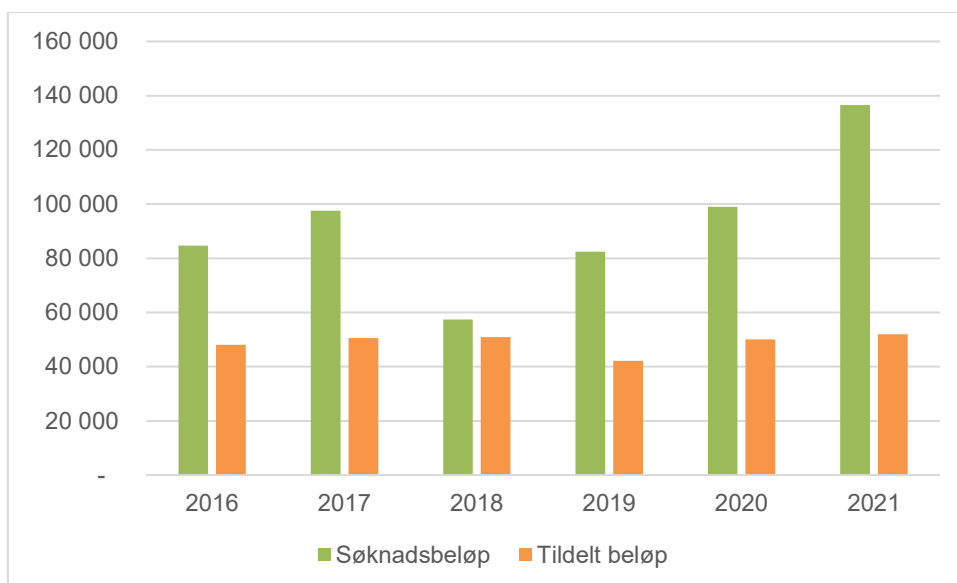
Figur 2-3 viser at antall søknader til TAA har variert ganske sterkt over tid. En viktig forklaring er at det ikke ble utlyst midler i 2018. Søknadene og tildelingene i 2018 gjelder altså videreføring av tidligere igangsatte prosjekter. Tallene for 2019 er nok også noe preget av dette. Det var trolig færre søknader om videreføring dette året fordi det ikke ble igangsatt nye prosjekter i 2018.

Figur 2-3: TAA - antall søknader og tildelinger. 2016-21



Antall søknader og tildelinger har de to siste årene ligget på om lag samme nivå som i 2016 og -17. Antall søknader har økt ganske sterkt de senere årene. Også antall tildelinger har økt, men ikke like sterkt.

Figur 2-4: TAA – søknadsbeløp og tildeling. Tusen kroner

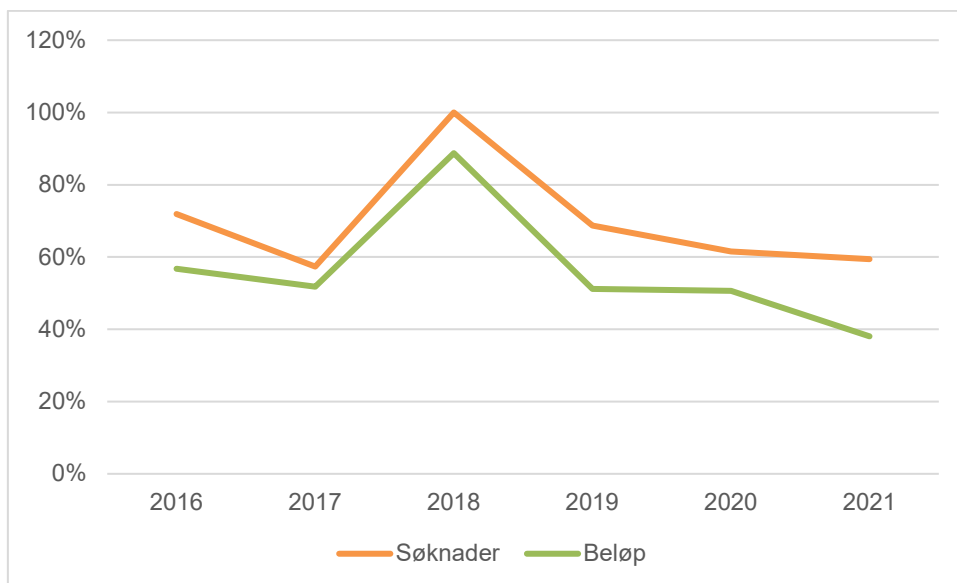


Figur 2-4 viser at summen av søknadsbeløpene har meget sterkt de senere årene mens tildelingen har ligget stabilt. I tillegg til veksten i antall søknader (jf. Figur 2-1) har også størrelsen på søknadene økt. Gjennomsnittlig søknadssum per søknad økte med 31 prosent i perioden, mens tildeling per søknad ble redusert med 6 prosent. Gjennomsnittbeløpene er ikke vist i figurene.

Figur 2-5 viser andel av søknadene og søknadsbeløpene som ble tildelt. Man ser stor variasjon over tid, og 2018 skiller seg ut ved høy andel søknader tildelt. Dette har sammenheng med at det ikke ble utlyst midler til nye prosjekter, noe som reduserte søknadsvolumet.

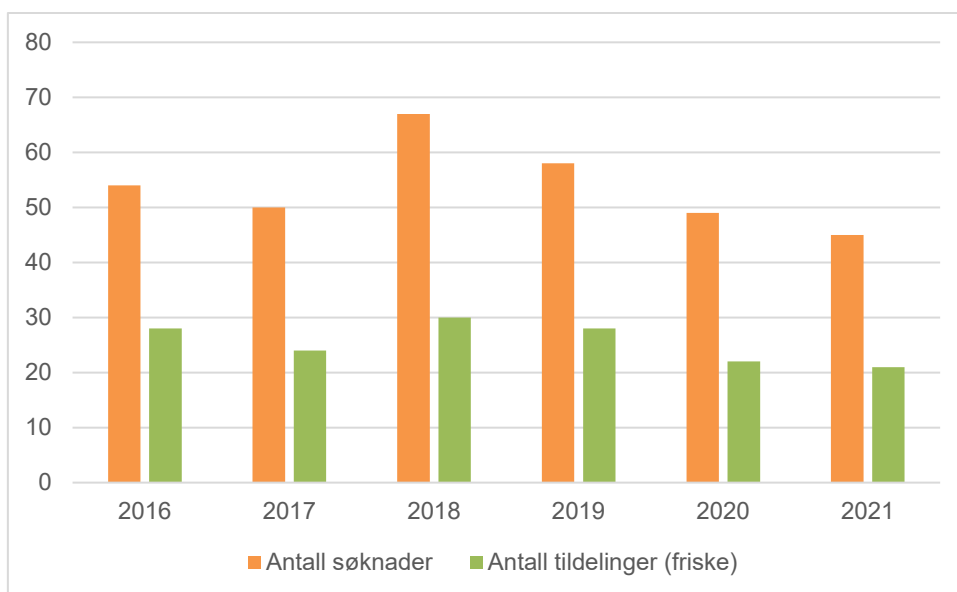
Ser man bort fra 2018, finner man en tendens til synkende andel tildelinger, særlig når man ser på beløpene. Dette viser trolig at avkorting av søknadsbeløp har økt, men det kan også skyldes at det er særlig lav innvilgningsrate for store søknader.

Figur 2-5: TAA – andel av søknadene og søknadsbeløpene som ble tildelt. Prosent



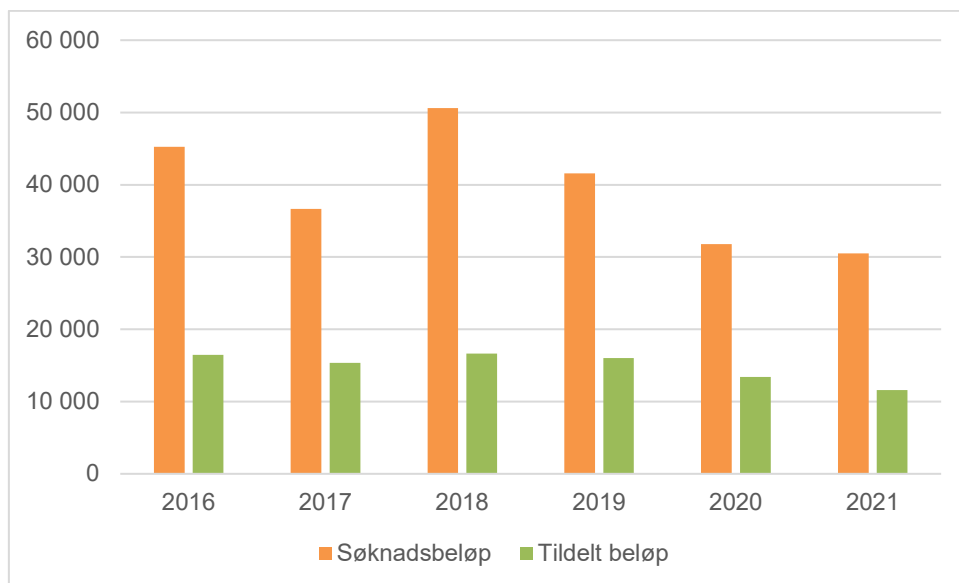
Figur 2-6 viser at det har vært mindre variasjon i antall søknader til TSE og at det har vært en synkende tendens siden 2018. Det samme gjelder antall tildelinger.

Figur 2-6: TSE – antall søknader og tildelinger



Figur 2-7 viser at det har vært mer variasjon i summen av søknadsbeløpene til TSE enn i antall søknader. Det er heller ikke en like klar trend i søknadsbeløpene som i antall søknader. Tildelingene har vist en fallende tendens de senere årene.

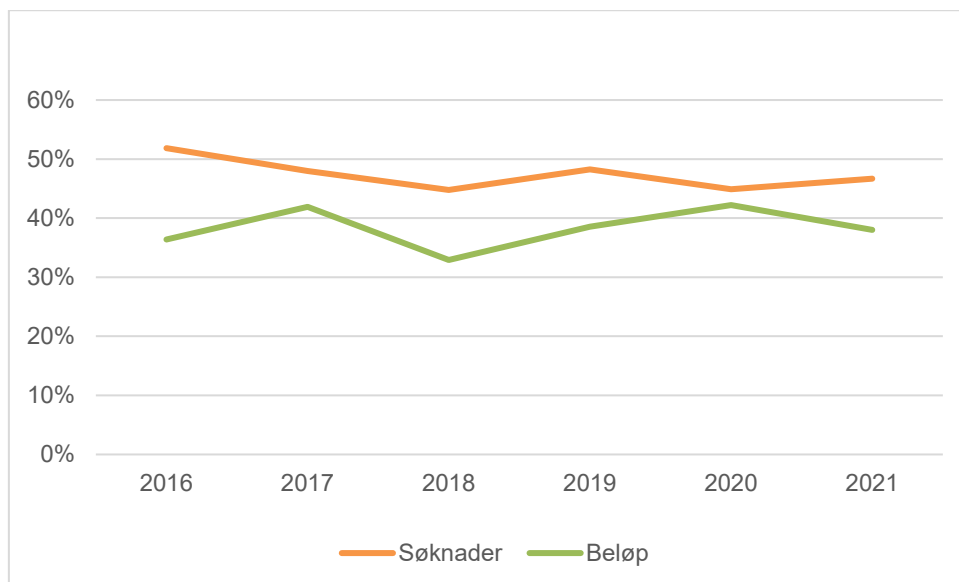
Figur 2-7: TSE søknadsbeløp og sum tildelt. Tusen kroner.



Figur 2-8 viser at det har vært en svakt synkende tendens i andel av søknadene til TSE som har fått tildeling. Andelen av søknadssommene som er tildelt falt fra 2016 til -17, men har ellers vært rimelig stabil.

En sammenligning av Figur 2-3 og Figur 2-8 viser at andel av søknadsbeløpene som ble tildelt i 2021 ligger på 38 prosent for begge ordningene. Andel av søknadene som får tildeling er betydelig høyere for TAA enn for TSE (henholdsvis 59 og 47 prosent).

Figur 2-8: TSE – andel av søknadene og søknadsbeløpene som er tildelt. Prosent



Hovedinntrykket av tallene for budsjettildeling, søknadsutvikling og tildeling de senere årene (siden 2018) er

- Budsjettildelingen til TAA har ligget ganske stabilt, søknadsvolumet har økt sterkt - mye gjennom større søknader – og det er blitt flere avslag/mer avkorting
- Budsjettildelingen til TSE har vokst ganske jevnt, mens søknadsvolumet og tildelingen har vist en fallende tendens. Andelen av søknadene og søknadsbeløpene som er tildelt, har ligget ganske stabilt

## 3 Funn og resultater

I dette kapitlet går vi gjennom resultatene fra de ulike metodene i prosjektet. I tilknytning til gjennomgangen av 50 saker (søknader med og uten tildeling), presenterer vi kun en liste med stikkord for å vise noe av bredden i de to tilskuddsordningenes nedslagsfelt.

### 3.1 Litteraturgjennomgang

Målet med litteraturgjennomgangen var å belyse om innretningen av tilskuddsordningene TAA og TSE er fornuftig, sett opp mot målene for ordningene. Vi har derfor søkt etter litteratur som analyserer:

- Hva slags tiltak fungerer best for å bidra til inkludering av personer i målgruppen for ordningene?
- Hvor godt fungerer frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører som aktører på disse områdene?

Funn i litteraturstudien brukes direkte som grunnlag for enkelte konklusjoner og anbefalinger i kapittel 5.

Litteraturgjennomgangen er basert på søk på Google.no og Google Scholar. Søket er rettet mot litteratur som beskriver og evaluerer arbeidsrettet sosialt entreprenørskap samt aktiviserings- og arbeidstreningstiltak gjennomført av frivillig sektor. Vi har også inkludert noen sentrale rapporter som omhandler tiltak i regi av NAV og kommunene. Vi har ikke avgrenset ut fra metode og eller etter hvor litteraturen er publisert (for eksempel til fagfelleverderte tidsskrifter).

Det fins mange studier om tiltak som skal motvirke sosial eksklusjon og/eller bidra til økt sysselsetting for ulike målgrupper. Hvis man avgrenser til tiltak gjennomført av frivillig sektor eller sosiale entreprenører, er det færre studier. Enkeltstudier skiller seg fra hverandre med hensyn til hva slags tiltak som studeres, hva slags *målgruppe* tiltakene har, hva slags *formål* og resultatmål tiltakene har, og hva slags *aktør* som har det operative ansvaret for tiltaket. Videre skiller de seg fra hverandre med hensyn til forskningsdesign.

#### *Målgruppe*

Målgruppen for tiltakene i TAA/TSE er avgrenset til personer som står langt fra arbeidslivet og opplever eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial eksklusjon. Dette er en noe snevrere målgruppe enn alle som står uten arbeid på et gitt tidspunkt, men i praksis er det vanskelig å etablere dette skillet i et litteratursøk. Derfor har vi heller søkt etter ulike grupper som inngår i målene for TAA og TSE. Vi dekker i hovedsak ikke tiltak som er rettet mot arbeidsledige generelt.

#### *Formål*

Videre er TAA/TSEs målformuleringer bredere enn kun å omfatte et mål om overgang til arbeid eller utdanning. Tiltakene rapporterer til AVdir om slike resultater, men har også formål om å være nyttige på andre måter, for eksempel ved å avhjelpe fattigdom, bedre levekår og fremme inkludering.

#### *Aktør*

Aktiveringstiltak initieres normalt av myndighetene, men gjennomføres gjerne i samarbeid med arbeidsgivere i privat og offentlig sektor. I mange tilfeller er ikke frivillig sektor involvert. Når vi etter hvert ser nærmere på studier av tiltak i regi av frivillige



organisasjoner og sosiale entreprenører, innebærer det dermed en innsnevring av feltet. Kunnskap fra det bredere feltet av arbeidsmarkedstiltak kan likevel ha overføringsverdi i vår sammenheng, i og med at både formål og målgruppe er tilgrensende og delvis overlappende.

### 3.1.1 Hvilke temaer dekker litteraturen?

Vi har funnet en god del litteratur som beskriver studier av tiltak som frivillig sektor har overfor personer med psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Videre er det enkelte studier av tiltak overfor ungdom.

Det meste av litteraturen om sosialt entreprenørskap er mer overordnet, og kan ikke sies å analysere virkninger for personer med svak arbeidsmarkedstilknytning eller som opplever fattigdom. Litteraturen om sosialt entreprenørskap i Norge er i stor grad beskrivende eller den analyserer drivkrefter og barrierer eller samhandling med offentlig sektor. Litteraturen sier lite om virkninger av sosiale entreprenørers arbeid for inkludering.

### 3.1.2 Registerstudier/effektstudier om arbeidsmarkedstiltak

Vi har ikke funnet analyser basert på registerdata som omhandler inkluderingstiltak og som er avgrenset til sosialt entreprenørskap eller frivillig sektor. Slike analyser kan imidlertid si noe om hva slags type tiltak som virker godt. Vi omtaler her kort noen få innsikter fra litteratur om virkninger av arbeidsrettede tiltak.

Analyser basert på store datasett kan gi grunnlag for sikre konklusjoner om styrken i virkningene av et tiltak. Slike analyser kan vanligvis ikke avdekke hvorfor og hvordan et tiltak virker. Hvis man finner at et tiltak virker godt, kan det være vanskelig å replisere til en annen kontekst. Dette skyldes at man ikke vet hva som gjorde at tiltaket virket der det ble evaluert og fordi man ikke kan etablere helt den samme konteksten på nytt. Når man sammenstiller flere slike studier, kan man imidlertid trekke ganske sikre konklusjoner om hvilke typer tiltak som virker og kanskje også for hvem og i hvilken type kontekst.

Det er mange mulige årsaker til at forskningsresultatene spriker, også for tiltak som tilsynelatende er ganske like. Mulige forklaringer kan være bl.a. forskjeller i rekruttering til tiltaket, konjunktursituasjonen, strukturen i arbeidsmarkedet, kvaliteten på gjennomføringen, mv.

Card m.fl. (2018) har gjennomført en metastudie om effekten av arbeidsmarkedstiltak overfor alle kategorier arbeidsledige. Den inkluderte 207 europeiske og amerikanske studier med effektdesign. Metastudien konkluderer med at arbeidsmarkedstiltak som sådan har en identifiserbar positiv effekt på sysselsetting. I gjennomsnitt for alle studiene øker deltakelse i tiltak sjansen for sysselsetting med 4,5 prosentpoeng. Videre er det stor variasjon i hvor stor effekt som er blitt dokumentert for ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Lønnstilskudd i privat sektor er det tiltaket som kommer best ut, mens offentlig subsidiert jobb er det tiltaket som kommer dårligst ut.

Von Simson (2019) har gjennomført en kunnskapsoppsummering basert på norske kvantitative studier av arbeidsmarkedstiltak. Også i norsk sammenheng har forskere funnet positive effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting. Det er imidlertid stor variasjon i resultatene, og hovedfunnene er ulike for ulike målgrupper og tiltakstyper. Blant funnene som er mest relevante for vår evaluering er:

- Opplæringstiltak ser ofte ut til å ha positive virkninger, herunder for innvandrere og for ungdom utenfor både utdanning og arbeidsmarked (NEETs<sup>1</sup>)
- Arbeidspraksis ser vanligvis ikke ut til å øke deltakernes sjanse for ordinær sysselsetting. Resultatene er særlig dårlige for ungdom. For personer med nedsatt funksjonsevne ser det ut til at praksis i ordinær virksomhet har positive effekter.
- Lønnstilskudd har vanligvis positive virkninger for sysselsetting på sikt. Dette gjelder også for personer med nedsatt funksjonsevne.

Simson finner også en tendens til at tiltak har mindre positive virkninger for unge enn for eldre arbeidstakere og mer positive for innvandrere enn andre.

Individuell jobbstøtte (IPS), som kombinerer rådgivning, oppfølging fra helsesektoren og arbeidspraksis i ordinær virksomhet, er mye analysert i utlandet, men mindre i Norge. Ifølge Reme (2016), har tiltaket positive virkninger også i Norge. Tiltaket brukes nesten bare for personer med psykiske lidelser.

### 3.1.3 Frivillighetens rolle

Omfanget og mangfoldet av frivillige organisasjoner i Norge er stort. Frivillige organisasjoner kan kategoriseres innenfor ulike sektorer, slik som kulturliv, idrett, barne- og ungdomsorganisasjoner, religion og livssyn, velferdsorganisasjoner, solidaritet og bistand, minoritetsorganisasjoner, politiske partier og interesseorganisasjoner og beredskapsorganisasjoner (Guldbrandsen og Ødegård, 2011; Guldbrandsen, 2015).

Frivillige organisasjoner har gjennom historien hatt en viktig rolle i samfunnet, blant annet har de hatt politisk og demokratisk funksjoner i og vært produsenter av velferdstjenester (Loga, 2018). Frivillige organisasjoner har for eksempel vært og er fremdeles viktige talspersoner for interessene til marginaliserte grupper i samfunnet. På rusfeltet har frivillige og ideelle organisasjoner vært viktige pådrivere, og de har fortsatt en viktig rolle innen forebygging og det samlede tilbudet til rusavhengige (Prop. 15 S (2015-2016)). På tjenesteytersiden har sivilsamfunnsorganisasjoner vært med og er fremdeles med på å produsere velferdstjenester innen områder som rusomsorg, psykisk helse, eldreomsorg, funksjonsnedsettelse, barnevern, mm. (Loga, 2018). I mange tilfeller yter ideelle tilbydere tjenester som kommunene har en lovpålagt plikt til å utføre etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Flere av tjenestetilbudene har også grenseflater mot NAV og spesialisthelsetjenesten. Det har gjennom Opptappingsplanen på rusfeltet blitt uttrykt et mål om å gi brukerne bedre tjenester lokalt, og at frivilligheten nettopp i dette rommet har en viktig rolle ved å tilby aktivitets- og nettverkstiltak som supplerer og understøtter offentlig innsats (Prop. 15 S (2015-2016)).

De senere årene har det blitt viet økt oppmerksomhet til sivilsamfunnets potensial i samspill med og fornying av velferdsstaten. Loga (2018) drøfter følgende tre roller sivilsamfunnet potensielt kan spille i en omstilling av velferdsstaten: 1) ideell velferdsproduksjon, 2) frivillig arbeid som supplement til velferdsstaten og 3) frivillig sektor som arena for innovasjon. Artikkelen er basert på egen og foreliggende frivilligforskning og på analyse av samfunnsdebatter. Samspillet mellom sivilsamfunn og offentlig myndigheter består, ifølge Loga, av en rekke indirekte og direkte samhandlingsformer som kan variere mye mellom kommuner. I forskning på frivillig sektor er det vanlig å skille mellom samhandlingsformene finansiering, tjenesteproduksjon og kontroll (Loga, 2018). Debatten om og interessen for sivilsamfunnets potensial i velferdsproduksjon knytter seg både til økonomiske spørsmål om velferdsstatens bærekraft, og til demokratiske aspekter og spørsmål om å utvikle

---

<sup>1</sup> «Not in education, employment or training».

mangfoldet i tjenester, styrke brukermedvirkning og individuelle tilpasninger til brukeres behov, samt involvering av flere aktører i et samarbeid med velferdsproduksjon (Loga, 2018).

### **Styrker og svakheter ved frivillige organisasjoner som aktør for inkludering**

Tidligere forskning har pekt på at frivillige organisasjoner både har noen særskilte styrker og noen særskilte svakheter, sammenlignet med offentlige virksomheter og kommersielle aktører (Guldbrandsen, 2015). Blant styrkene trekkes det blant annet frem at brukere kan ha større tillit til frivillige organisasjoner enn til profittbaserte virksomheter og/eller offentlige myndigheter (Guldbrandsen, 2012). Videre peker Guldbrandsen (2015) på at frivillige organisasjoner kan være «lytteposter» og fungere som varslere om nye problemer og nye behov. I forlengelse av dette og av organisasjonenes fokus på menneskeverd og vilje til å hjelpe andre, peker Guldbrandsen (2015) også på at organisasjonene har et særlig insentiv til å finne nye løsninger på behov som oppstår. En fjerde fordel frivillige organisasjoner har, er ifølge Guldbrandsen (2015) at organisasjonene med sitt verdigrunnlag og humanistiske verdisett kan mobilisere ansatte og frivillige til å strekke seg langt.

Av svakheter eller utfordringer pekes det på at frivillige organisasjoner har begrenset tilgang på kapital og dermed begrenset kapasitet og utfordringer med å vokse (Guldbrandsen 2015). Organisasjonene er i stor grad avhengig av offentlig støtte for å drifte tiltakene, og støtten innvilges som regel for en kortere og avgrenset periode av gangen. Det fremheves i litteraturen at denne formen for drift fører til økonomisk usikkerhet og er en betydelig utfordring for organisasjonene. Det får konsekvenser for tiltakene fordi det er utfordrende for organisasjonene å planlegge langsiktig, det kan føre til gjennomtrekk av ansatte og kvaliteten i tiltaket kan forringes. Tilgang på tilstrekkelig profesjonell kompetanse kan også være en utfordring. I tillegg kommer problemer med å utveksle personopplysninger mellom forvaltningen og frivillige organisasjoner. Utveksling av informasjon kan være nødvendig for å tilpasse tilbud til individene og til å koordinere mellom ulike tjenesteleverandører.

## **3.1.4 Sosialt entreprenørskap**

### **Avgrensninger og typologiseringer**

Sosialt entreprenørskap kan anta mange former, også når det bidrar til inkludering. Dette gjør det utfordrende å definere sosialt entreprenørskap. Blant de som har drøftet en avgrensning er Eimhjellen og Loga (2016). For å etablere en avgrensning, bruker de kriteriene innovasjon og entreprenørskap; sosialt formål; forretningsdrift og medborgerskap. De har også gjennomført en kartlegging av sosiale entreprenører, men de skriver at den ikke er komplett. Virksomheten de finner, er jevnt fordelt på frivillig sektor og annen privat sektor (AS og stiftelser).

En kategorisering av sosialt entreprenørskap og deres virksomhet finner man også i Gustavsen og Kobro (2012). De skiller mellom

- sosiale virksomheter
- sosialentreprenøriske virksomheter
- sosialentreprenørisk arbeid

Et viktig skille er mellom virksomheter som driver med en sosial profil (sosiale virksomheter) og entreprenører som også starter nyskapende virksomhet (sosialentreprenørisk virksomhet) med mål om å løse sosiale problemer.<sup>2</sup>

Agenda (2016) deler inn i sosiale entreprenører i tre typer:

- Sporhundene: De som avdekker nye behov og løsninger som kan dekke disse behovene
- Utfordrerne: De som tilbyr nye løsninger på problemer som allerede er kjent
- Innsluserne: De som leverer løsninger som ligner på andres, men med en særlig ansvarlig sosial profil, for eksempel ved å ansette medarbeidere som ellers ville stått utenfor arbeidslivet

I notatet drøfter Agenda hvordan offentlig sektor kan utnytte mulighetene som ligger i samhandling med disse typene entreprenører. Både Agenda og Gustavsen argumenterer for at det er bør utvikles tiltak og politikk tilpasset mål om å utnytte de ulike typene sosialt entreprenørskap.

## Erfaringer

Vi vil her oppsummere norske studier av erfaringene med sosialt entreprenørskap på dette feltet. Hovedinntrykket er at det er gjort lite forskning på feltet.

Gustavsen et.al. (2012) presenterer KREM og hvordan denne organisasjonen kan bidra til å utvikle nye løsninger på sosiale utfordringer. KREM startet som en medlemsorganisasjon for sosiale entreprenører, men har etter hvert utviklet seg til en brobygger mellom velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører.

Kobro et al. (2017) analyserer barrierer for en økt rolle for sosialt entreprenørskap på velferdssfeltet ved hjelp av en litteraturstudie, en spørreundersøkelse, ulike former for intervjuer og en analyse av registerdata. I registerdataanalysen ble informasjon om virksomheter karakterisert som sosiale entreprenører koblet til data om tildeling av tilskudd fra en del (men ikke alle) offentlige tilskuddsordninger. Studien viser at mange (36 prosent) av de sosiale entreprenører mottar støtte fra de offentlige tilskuddsordningene som inngikk i registerdataene. Av disse fikk halvparten tilskudd fra Innovasjon Norge. I spørreundersøkelsen svarte like mange at de hadde mottatt støtte fra kilder som ikke ble dekket i registerdataundersøkelsen. Dette kan tyde på at om lag 2 av 3 mottar offentlig støtte. Tilskuddsordningene vi evaluerer er ikke med i registerdataanalysen, men er omtalt særskilt. Forfatterne finner også at en tredel av virksomhetene som har mottatt støtte fra NAV, også har mottatt annen offentlig næringsrettet støtte.

Studien peker videre på at viktige barrierer for at sosiale entreprenører skal kunne bidra til innovasjon i offentlig sektor har sammenheng med generelle barrierer for innovasjon i offentlig sektor, herunder redsel for å gjøre feil, krav om likhet i tjenestetilbudet til alle, mv. I tillegg peker de på at offentlig sektors innkjøp ofte ikke legger til rette for bruk av tjenester fra sosiale entreprenører. Innkjøpene er ofte store, og kjøper spesifiserer leveransene slik at sosiale entreprenører ikke oppfyller kravene. Sektoransvarsprinsippet i statsforvaltningen kan også utgjøre en barriere for at sosiale entreprenører kan få innpass. Hvis en sosial entreprenør driver virksomhet som krysser grensene for sektoransvaret (f.eks. mellom rus, utdanning og arbeidsmarkedstiltak), kan

---

<sup>2</sup> I ekspertintervjuene vi gjennomførte som en del av evalueringene, fremholdt enkelte av informantene at TSE i for stor grad gir støtte til sosiale virksomheter som verken er nyskapende eller har entreprenøriell kraft. Dette gjelder særlig virksomheter etablert av store frivillige organisasjoner og som har preg av «sosiale virksomheter». Det ble argumentert for at ordningen burde reserveres for de to andre kategoriene i punktlisten

det bli vanskelig å finne statlige aktører som kan understøtte virksomheten på en god måte (Kobro et al. 2017).

Kobro et al. (2018) kombinerte studier av internasjonal forskning om sosialt entreprenørskap med en case-studie av utvalgte samarbeid mellom norske kommuner og sosiale entreprenører. De etablerte først en modell for god samskaping og studerte casene i lys av denne modellen. Modellen omfattet fire verdier som aktørene skulle slutte opp om (åpenhet, demokrati, kreativitet og ledelse) samt syv handlingsfelt (ivaretagelse av likeverdighet, å arbeide med felles mål/visjon, kommunikasjon, forankring, tilrettelegging/fasilitering, å arbeide med ressursfokus, og å arbeide med kompetansekomplementaritet). De fant at ingen av casene kunne sies å være i nærheten av å følge denne modellen og at det er behov for å utvikle både juridiske rammevilkår og en dypere forståelse av hvordan offentlig sektor og sosiale entreprenører kan styrke hverandre for å oppnå felles mål.

Rambøll (2011) har gjennomført en studie av Pøbelprosjektet basert på intervjuer og registerdata. Pøbelprosjektet ble startet som et ideelt aksjeselskap med mål om å få ungdom som hadde falt utenfor til å ta utdanning eller komme i arbeid. Deltakerne var i alderen 16-24 år og nesten alle hadde gått en lengre periode uten å delta i utdanning eller arbeid. Prosjektet består primært av et motivasjonskurs, som også fungerer avklarende, samt arbeidspraksis med oppfølging. Prosjektet leverte tjenester (avklarings tiltak) til NAV. Analysen konkluderer med at Pøbelprosjektet trolig har relativt gode resultater, men det er uklart knyttet til resultatmålingen. Styrken i tiltaket lå i engasjementet hos ledelsen. De som drev virksomheten, hadde utviklet modellen slik de mente den skulle være. Det at de selv hadde utviklet modellen, bidro til entusiasme rundt gjennomføringen. Virksomheten kombinerte «Løft-» og konsekvensmetodikk. Dette innebar at deltakerne ble bygget opp slik at de følte mestring, men at det samtidig ble stilt krav og at innsats/atferd fikk konsekvenser for deltakerne. Ungdommene fikk tettere oppfølging og over lengre tid enn de ville fått i NAV. Også tett kontakt med arbeidsgiverne ble sett på som en viktig faktor for å oppnå gode resultater.

Pøbelprosjektet ble finansiert delvis av offentlige midler (tjenesteleveranser), delvis av inntekter knyttet til kurs og foredrag og delvis av private givere. Da Rambøll leverte sin rapport, var Pøbelprosjektet etablert i fem fylker. I 2017 ble det solgt til Aleris, som siktet mot å utvide prosjektets geografiske nedslagsfelt.

Aksnes et al. (2020) er en analyse av samarbeid mellom NAV og sosiale entreprenører. Analysen er blant annet basert på studier av seks ulike sosiale entreprenører og deres samhandling med NAV. De finner at samarbeidet primært skjer lokalt og ikke på fylkesnivå eller nasjonalt. NAV-ansatte opplever samarbeidet som lærerikt fordi entreprenørene har andre typer løsninger enn de NAV kjenner fra før. På den andre siden er samarbeid utfordrende, delvis nettopp fordi entreprenørene arbeider på en måte NAV ikke er vant med, fordi NAV-ansatte er usikre på om de kan utveksle informasjon om individuelle brukere, mv. Det etterlyses klarere retningslinjer for hvordan NAV kan bruke sosiale entreprenører. Men samtidig må man bevare en fleksibilitet som åpner for ulike samarbeidsformer. Man må åpne for å kjøpe tjenester som ikke er definert som ett av de standardiserte NAV-tiltakene. Helst bør dette også være mulig i statlig linje i NAV.

Studien viser at en viktig potensiell nytte av samarbeid mellom NAV og sosiale entreprenører er en læringseffekt knyttet til nye arbeidsmåter. Rapporten inkluderer anbefalinger knyttet til læring fra samarbeidet. Videre skisserer forfatterne fire ulike modeller for samarbeid mellom NAV og sosiale entreprenører:

- Tilskuddssamarbeid: NAV gir tilskudd slik at virksomhetene kan overleve og vokse
- Leverandørsamarbeid: NAV kjøper tjenester
- Sysselsettingsamarbeid: De sosiale entreprenørene ansetter brukere av NAVs tjenester

- Utviklingssamarbeid: Samskaping, dvs. at sosiale entreprenører og NAV arbeider sammen for å utvikle NAVs tjenester.

Alle disse modellene kan bidra positivt, men ingen er uten problemer, og i rapporten er det ikke anbefalinger om valg eller bortvalg av ulike samarbeidsformer. Formen må tilpasses situasjonen.

Espegren (2019) refererer til erfaringer med involvering av sosiale entreprenører i gjennomføring av introduksjonsprogrammet i to kommuner. Informantene har i hovedsak positive erfaringer med sosiale entreprenører og deres innovasjonskraft, men også på dette feltet oppstår problemet knyttet til å få til kjøp av tjenester fra disse virksomhetene.

Søholt et.al. (2020) inneholder en litteraturgjennomgang om sosialt entreprenørskap og integrering. De finner ingen norske studier av effekter av tiltak knyttet til sosiale entreprenører sammenlignet med andre tiltak. Det finnes heller ikke mange slike studier fra andre land.

Rasmussen og Strøm (2013) er en samfunnsøkonomisk analyse av investeringer i sosialt entreprenørskap. Analysen bygger blant annet på resultater i to virksomheter (Unicus og Pøbelprosjektet) støttet av Ferd Sosiale Entreprenører. I tillegg drøftes de samfunnsøkonomiske virkningene av andre prosjekter i Ferd's portefølje. Beregningene er basert på empiri fra tre prosjekter, men med stiliserte forutsetninger blant annet om langtidseffekter. Beregningene inkluderer ikke de samfunnsøkonomiske virkningene av innovasjon og læring av prosjektene. Beregningene tyder på at prosjektene bidrar betydelig til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

### 3.1.5 Frivilliges tiltak på rusfeltet

Vi vil her oppsummere forskning på tiltak i regi av frivillig sektor rettet mot personer med rusrelaterte utfordringer og/eller psykiske utfordringer. Vi fokuserer særlig på innhold i tiltaket, erfaringer med å drive denne type tiltak og erfaringer med å samarbeide med offentlig sektor.

Deloitte (2020) har evaluert Helsedirektoratets (Hdirs) tilskuddsordninger «Grunntilskudd til institusjonsbaserte tiltak for personer med rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring» og «Aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring». Hovedformålet med evalueringen var å undersøke om intensjonen med tilskuddsordningen blir oppfylt, og følgende tre problemstillinger ble undersøkt:

- (1) I hvilken grad er tilskuddsordningene utformet på en slik måte at de støtter opp om tilskuddets formål?
- (2) I hvilken grad støtter Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsordningene opp om målsetningen med tilskuddene?
- (3) Hvilke effekter har tilskuddsordningene, og da særlig effekter for brukere og samfunnet?

Evalueringen baserer seg dokumentgjennomgang (regelverk, styringsdokumenter, utvalg tilskuddssøknader, vedtak og rapporter), spørreundersøkelse til tilskuddsmottakere i perioden 2017-2019, og caseundersøkelse i 13 organisasjoner som har mottatt tilskudd og representanter fra samarbeidende kommuner, samt intervju med representanter fra Hdir (Deloitte 2020).

Evalueringen finner at utformingen av tilskuddsordningene ikke er tilstrekkelig tydelige, og peker blant annet på at formålet bør tydeliggjøres og at søknadsskjemaet bør legges til rette for å gi informasjon om forhold som skal vektlegges i tildelingskriteriene. I tillegg etterlyses det beskrivelse av brukereffekter. Svakheten ved utformingen av tilskuddsordningene påvirker i neste omgang forvaltningen av ordningene, der det ikke

blir tydelig nok hvordan prioriteringer og vurderinger skal gjøres, hva som skal tillegges vekt for best mulig måloppnåelse eller hvilke effekter det er særlig ønskelig å bidra til.

Deilotte (2020) finner at bevilgninger av tilskuddsmidler gjennom statsbudsjettet har medført strengere prioriteringer blant øvrige søkere og at enkelte som oppfyller vilkårene har fått avslag. De anbefaler å vurdere hvorvidt det er ønskelig å opprettholde denne praksisen. Det tillates også at bruk av fellessøknader, der aktører kan søke tilskudd til flere aktiviteter eller institusjonsbaserte tiltak. Deloitte peker på at det foreligger en risiko for at tiltak som inngår i fellessøknader får tilskudd, mens samme tiltak ikke ville nådd opp i konkurransen separat, og at organisasjoner som driver mange tiltak dermed blir favorisert. Det pekes også på at tilskuddssøkerne opplever økonomiske utfordringer knyttet til forsinkelser i kunngjøringen av tilskudd og at svar på søknad kommer langt ut i første halvår. Deloitte foreslår å etablere et fast kunngjøringstidspunkt og fast søknadsfrist, for å øke forutsigbarheten.

I forhold til måloppnåelse finner Deloitte (2020) at tilskuddsordningene er av vesentlig betydning for både tiltakenes eksistens og aktivitetsnivå, og at det totale tilbudet til brukergruppen blir større og mer variert som følge av ordningene. De finner samtidig at det finnes potensial for å oppnå ytterligere effekter gjennom bedre samarbeid og fokus på å sikre et helhetlig tjenestetilbud.

Om lag alle tilskuddsmottakerne gjennomfører brukerundersøkelser, men Deloitte finner store variasjoner i måten de gjennomføres på og i hvilke spørsmål som stilles. Hovedfokuset ligger ifølge evalueringen ofte på hvordan deltakerne opplever tiltaket, snarere enn hvilken effekt tiltaket har. Deloitte forslår at Hdir vurderer å legge til rette for et felles system for brukerundersøkelser, som kan brukes for å fremskaffe data om brukereffekter.

Fløtten og Skårberg (2008) gjennomførte i perioden 2006-2008 en evaluering av statlig tilskuddsordning for aktiviserings- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillige organisasjoner, den samme tilskuddsordningen som vi her evaluerer. De undersøkte indikatorer for måloppnåelse i tiltakene, om tiltakene ble gjennomført i tråd med målsetningene de satte seg som utgangspunkt, hvordan tiltaksdeltakelsen ble opplevd av deltakerne, i hvilken grad tiltakene benyttet seg av motivasjonspenger, hvordan samarbeid med offentlige etater fungerte, og hvordan oppfølgingen av tiltaksdeltakerne skjedde. Evalueringen baserte seg på et registreringsskjema til alle tiltakene i tilskuddsordningen med fire måletidspunkt, og en casestudie av syv utvalgte tiltak.

I tiltakene var det et stort innslag av sosial trening, strukturering av dagen og etterlevelse av enkle arbeidslivsregler. Det var lite vekt på opplæring og utvikling av formell kompetanse.

Om lag seks av ti tiltaksarrangører oppga å ha et samarbeid med Aetat/NAV Arbeid og sosialtjenesten. Samarbeidet besto i stor grad av deltakelse i ansvarsgrupper, rekruttering til tiltaket og oppfølging av deltakere. Videre fant de at samarbeid med trygdeetaten/NAV ikke var fullt så utbredt, omkring tre til fire av ti tiltak svarte positivt på dette i løpet av tilskuddsperioden. Til tross for at mange av tiltakene retter seg mot rusmisbrukere eller tidligere rusmisbrukere, finner forskerne at det overraskende nok er relativt få tiltak som samarbeidet med rusmiddelstaten. Omtrent fire av ti tiltak hadde et samarbeid med fengselsvesenet. Tiltakene samarbeidet for eksempel med fengslene om rekruttering av deltakere.

Ifølge forfatterne indikerer caseundersøkelsen at tiltakene traff en målgruppe som ikke hadde mange andre gode tilbud å velge mellom og som ikke mestret vanlige arbeidsmarkedstiltak. Det trekkes frem at et godt samarbeid med Aetat/NAV Arbeid kan være nøkkelen til å få tiltaket godkjent som for eksempel kvalifiseringstiltak etter endt tilskuddsperiode, og at tiltakene jobber aktivt for å forankre et godt samarbeid. Videre er det fordeler med langsiktighet i tiltakene og å innarbeide tiltakene i en tiltakskjede.



Skog Hansen et al. (2019) omhandler en følgeevaluering av Blå Kors' gatenære tiltak og rehabiliteringstilbudet Steg for Steg. Evalueringen ser på hvordan Blå Kors sitt tilbud bidrar til å fremme sosial inkludering og bedre livsmestring hos personer med rusproblemer, samt hvordan tilbudet utfyller det offentlige tjenestetilbudet til målgruppen. Den første rapporten kom i 2019 og inneholder en studie av innretningen av de to tiltakene og en behovsanalyse av tilbudene sett i lys av andre tilbud på rusfeltet. I den forbindelse ble det utarbeidet en kunnskapsstatus om behovet for tjenester og oppfølging på rusfeltet med utgangspunkt i offentlige dokumenter og forskning, et fokusgruppeintervju med et utvalg brukerorganisasjoner på rusfeltet samt en case-studie med dokumentstudier, intervjuer og observasjon. Forfatterne finner at en primær utfordring er støtte til «innhold i livet», herunder hjelp til aktiviteter, arbeid og sosialt nettverk. Målgruppen har blant annet behov for å utvikle kompetanse og mestringsstrategier for å fungere i det nye livet sitt. Fra brukerorganisasjonene og ansatte på rusfeltet uttrykkes det et behov for bedre sosial støtte, særlig i overgangen fra døgnbehandling. En viktig del av dette er støtte til å bygge «hverdagslivskompetanse», nytt innhold i livet og inkludering.

Den andre delrapporten i prosjektet kom ut i 2021 i form av et notat (Bråthen og Brunovskis, 2021). I denne delrapporten ser forskerne nærmere på Steg for Steg i Oslo og Bergen, samt det gatenære tiltaket Varmestua i Fredrikstad og det boligsosiale arbeidet ved Kontaktsenteret i Oslo. De gatenære tiltakene skal bidra til håp og motivasjon for mestring, mens Steg for Steg gir støtte til personer som er i en endringsprosess og ønsker støtte til sosial trening i et rusfritt liv. Forskerne ser blant annet på samarbeid internt i Blå Kors og eksternt med det kommunale tjenesteapparatet, behandlingsinstitusjoner og andre aktører på rusfeltet. Blant annet er det etablert samarbeidsavtaler med kommunale tjenester og andre tilbud på feltet. Rapporten viser til et potensial for bedre samarbeid både internt og eksternt. Internt kan man oppnå synergieffekter av godt samarbeid mellom ulike enheter i organisasjonen, og det trekkes frem at tettere samarbeid blant annet kan bidra til å trygge overganger og endringsprosesser. Når det gjelder eksternt samarbeid, nevnes blant annet at det boligsosiale arbeidet kan bli smidigere ved bedre samarbeid med de offentlige etatene og at dette kan bidra til å utvide rekrutteringsgrunnlaget til det boligsosiale arbeidet. Det pekes også på at forankring av samarbeidsavtaler på ledelsesnivå i de offentlige etatene kan være viktig.

Andvig, Steen og Sirnes (2016) er en forskningsbasert evaluering av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammens aktiviteter relatert til prosjektet «Ut i jobb». Hensikten med studien var å undersøke hvilke faktorer som bidro til at deltakerne kom seg ut i ordinært lønnsarbeid og klarte å beholde jobben over tid. Målgruppen for «Ut i jobb» er personer som har vært ute av arbeidslivet over lengre tid, blant annet på grunn av rus, soning og behandling, og som trenger hjelp til å få praksisplass, midlertid eller fast arbeid. «Ut i jobb» er en del av det bredere tiltaket «Fri» som også dekker andre levekårsområder som bolig og sosialt nettverk. «Fri» er et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon, Kriminalomsorgen, kommunene, NAV, spesialisthelsetjenesten og Politiet. I tillegg deltar næringslivet, og frivillige. Tiltaket er delvis finansiert av «Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening». Evalueringen konkluderer blant annet med at viktige suksessfaktorer er:

- den trinnvise modellen som gir trygghet og mestringsfølelse
- en helhetlig tilnærming som bygger en god forståelse av sammenhengene i livet
- motivasjonsarbeid overfor deltakere og arbeidsgivere
- mulighet for retur av deltakere som ikke fungerer på ordinær arbeidsplass

Ness og Borg (2012) er en forskningsbasert evaluering av Steg for Steg i Blå Kors øst i 2011. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag for Steg for Steg. Hensikten med



studien var å bidra til kunnskap og forståelse om hvordan aktiviteter kan oppleves som meningsfulle og nyttige for deltakerne i Steg for Steg. Evalueringen baserer seg på flerstegs fokusgruppeintervjuer av aktivitetsledere og spørreskjema til alle deltakerne på Steg for Steg-aktiviteter. Tiltaket Steg for Steg består av en modell med fire steg, fra lavterskel aktiviseringstilbud til et mer forpliktende arbeidstreningstilbud

- Trinn 1: Lavterskeltilbud, enkel deltakelse, lite plikter eller ansvar
- Trinn 2: Ved rusfrihet deltar man i ordinære aktivitetsgrupper, og det forventes aktiv deltakelse
- Trinn 2+: Litt ansvar i aktivitetsgruppene, kan bli stedfortreder for aktivitetsleder
- Trinn 3: Lønnet arbeid som aktivitetsleder
- Trinn 4: Aktivitetsleder er kvalifisert til å søke sysselsettingstiltak

Forskerne konkluderer blant annet med at Steg for Steg fremstår som et åpent og lett tilgjengelig tilbud som hjelper mennesker i målgruppen i deres behandlings- og rehabiliteringsprosess. Deltakerne i Steg for Steg opplever å bli møtt med respekt og verdighet, og dette hjelper dem til å føle trygghet, livskvalitet og glede. Deltakelse i Steg for Steg bidrar til selvutvikling og ansvarsfølelse på en rusfri arena og til å ha en hverdag med meningsfulle aktiviteter som representerer en kontinuitet i deltakernes liv, gode sosiale nettverk, aktivitet og mestring. Ness et.al. (2013) er en artikkel basert på samme studie. Den vektlegger at det er viktig å kunne tilby aktiviteter som deltakerne ønsker å delta i, samtidig som de får utfordringer. Videre understreker de betydningen av slike tiltak for å sikre at personer med rusproblemer har en stabil arena med meningsfulle aktiviteter og fellesskap. Dessuten vektlegger de betydningen av at deltakerne behandles med respekt og verdighet, noe de ikke alltid opplever på andre arenaer.

Biong, Ness og Karlsson (2012) er en evaluering av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammens aktiviteter relatert til Nyby'n aktivitetskafé. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag for Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammen. Undersøkelsen tok for seg følgende to problemstillinger: (1) Hvilke erfaringer har tidligere og nåværende brukere, ansatte og samarbeidspartnere med aktivitetstilbudene ved Nyby'n aktivitetskafé, og (2) i hvilken grad gir de overnevnte aktivitetene et helhetlig og sammenhengende tilbud til målgruppen? Evalueringen baserte seg fokusgruppeintervjuer med henholdsvis nåværende og tidligere brukere, ansatte og samarbeidsparter samt en spørreundersøkelse til de samme gruppene. Hovedfunnet er at aktiviteter knyttet til Nyby'n aktivitetskafé kan forstås som «springbrett og anerkjennelse i en oppgavebasert tilnærming». Nyby'n aktivitetskafé gir blant annet deltakerne en rekke muligheter til å prøve ut og satse på mulig endring i livet. Anerkjennelse er et viktig virkemiddel. Det vises til viktige prinsipper for helsefremmende arbeid og statlige føringer for rusfeltet på lokalt nivå, og det trekkes frem at tilbudet synes være i tråd med dette. Det siste dreier seg særlig om å bygge tjenestene rundt den enkeltes behov for hjelp, å bidra til mestring og økt funksjonsevne, å støtte bedre levevilkår og bosituasjon og å bidra til sosialt fellesskap og en mer aktiv og meningsfylt hverdag.

Norvoll (2011) er en undersøkelse av hvilke faktorer personer med psykiske vansker selv opplever som viktige for deltakelse i utdanning og arbeid. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag for Erfaringskompetanse.no. Undersøkelsen baserer seg på kvalitative intervjuer med 31 informanter som enten var ansatt i tiltak som medarbeider med brukererfaring eller erfaringskonsulent. Notatet retter seg mot å synliggjøre brukernes erfaring med arbeid og utdanning. Et hovedfunn er den sentrale betydningen brukerne tillegger lav selvfølelse og selvtillit, noe forskerne mener understøtter behovet for tiltak som er rettet mot empowerment og myndiggjøring. Brukerne selv trekker frem jevnbyrdighet, forståelse, positivitet, utholdenhet og fokus på ressurser og fremtid som viktige for gode erfaringer med det offentlige hjelpeapparatet og lavterskeltilbudene. Artikkelen viser i stor grad til brukernes erfaring med det offentlige hjelpeapparatet. De finner også at lavterskeltilbud som retter seg mot grunnproblemer, som for eksempel lav selvtillit, har stor betydning. Eksempler på slike tilbud er Kilden og Fontenehuset. Det

trekkes frem at lavterskeltiltak kan sette i gang bedringsprosesser og være springbrett til videre steg. Tiltakene er helhetlige, tillater deltakerne å delta i det små og er preget av sosialt fellesskap, likemannsarbeid og et mer jevnbyrdig forhold mellom ansatte og deltakere.

Kobro et al. (2019) har gjennomført en kvalitativ studie av gatefotball. Studien omhandler både hvordan tiltaket fungerer for deltakerne og hvilke faktorer som stimulerer fotballklubber til å etablere denne typen virksomhet. Den tyder på at gatefotball fungerer godt for å redusere rusmisbruk blant deltakerne. Deltakerne har normalt en fotballinteresse som stimulerer til deltakelse. Ønsket om å prestere på banen fungerer som en stimulans til å holde seg rusfri. Rusfrihet er et vilkår for å delta i spillet, men ikke for å være med i fellesskapet. Thompson (2019) kommer til mange av de samme konklusjonene.

Kobro et al. (2019) finner også at det er flere faktorer som gjør at klubbene velger å etablere gatefotballag. Delvis er det altruistiske motiver bak. Klubbene ser at de har noe som er verdifullt for å redusere et problem og velger å bruke denne muligheten. I tillegg kan virksomheten styrke klubbens profil og synlighet i lokalmiljøet.

Ifølge forfatterne hemmes gatefotballens funksjon av at tiltaket ofte ikke har en klar plass i en helhetlig satsing for målgruppen. Samspeillet mellom velferdsforvaltningen og gatefotballen bør forbedres. Thompson (2019) er inne på noe av det samme, og trekker frem eksempler på samarbeid der medarbeidere fra NAV kommer til treninger slik at det blir enklere for deltakerne å få kontakt.

### **Viktige faktorer for å lykkes i arbeid med målgruppen**

På et overordnet nivå tyder litteraturgjennomgangen på at aktivitets- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillig sektor, som er rettet mot personer med rusproblemer, bidrar til å møte mangfoldet av behov hos målgruppen, særlig blant de som ikke mestrer «vanlige» arbeidsmarkedstiltak. Det er i stor grad snakk om lavterskeltilbud som kan inngå i en (lengre) tiltakskjede og som en del av et mer helhetlig tjenestetilbud. Nedenfor gir vi en kort oppsummering av hvilke elementer litteraturen trekker frem som særlig viktige for at målgruppen skal oppleve økt livsmestring og/eller overgang til arbeid eller utdanning.

#### *Tid og fleksibilitet*

Tidligere studier viser til at «tid» er en viktig faktor når det kommer til å lykkes med aktiviserings- og arbeidstreningstiltak for personer med rusproblemer. Tid omhandler i denne sammenheng særlig tid til å bygge relasjoner, tid til å gi tett oppfølging, og aksept for at endring tar tid (Skog Hansen m. fl. 2019). Flere av evalueringene vi har sett på viser til at mange deltakere med rusutfordringer går gjennom en «trinnvis» prosess, som gjerne starter med lavterskel aktiviseringstiltak og deretter går over i mer arbeidsrettede aktiviteter som arbeidstreningstiltak eller arbeidstiltak. Andvig et al. (2016) påpeker at det i denne prosessen er viktig å bruke tid på å etablere kontakt og at det er en forutsetning at man lykkes med å bygge relasjoner basert på tillit og trygghet. Flere tidligere studier knytter prosessen deltakerne går gjennom til såkalte recovery-prosesser.

Flere studier peker på at de offentlige tjenestene ofte har begrenset med tid og at nettopp dette kan være en begrensende faktor for god oppfølging (blant andre Skog Hansen et al. 2019). Brukerne er en heterogen gruppe med ulike behov som kan kreve individuelt tilpassede oppfølgingsopplegg, mens offentlige tjenestene kan ha et begrenset handlingsrom, standardiserte oppfølgingsopplegg og kan være presset på tid. Fløtten og Skårberg (2008) fant for eksempel gjennom intervjuer med offentlige ansatte at de ansatte selv var positive til tiltakene i frivillig sektor og at tiltakene ble oppfattet som et viktig supplement til offentlige tjenester. Særlig ble fleksibiliteten i tiltakene gjennom

frivillige organisasjoner trukket frem som viktig, der rammene i offentlige tjenester kjennetegnes ved mindre grad av fleksibilitet.

Schafft (2008) oppsummerer kunnskap fra Skandinavia om arbeidsintegrering av personer med psykiske lidelser. Forskning tyder på at det ofte gir gode helseeffekter å starte i arbeidspraksis mens man mottar psykisk helsehjelp. Hun finner blant annet at forskningen tyder på at tidsbegrensede tiltak kan fungere godt for mange med psykiske lidelser. Når det ikke er en tvungen avslutning, gir dette en ro og trygghet som mange personer i denne målgruppen trenger. Hvis det er mål om at deltakerne skal gå videre fra tiltak til ordinær sysselsetting, er det viktig å etablere overgangsmuligheter, dvs. at det legges til rette for å gå videre. Geografisk nærhet mellom ulike typer virksomheter kan være ett virkemiddel for dette. Mange med psykiske lidelser har svake sosiale nettverk, og det kan derfor være hensiktsmessig å etablere tiltak for grupper slik at de kan skape nettverk.

### *Tett og helhetlig oppfølging*

Tett og helhetlig oppfølging trekkes i litteraturen frem som en særlig viktig faktor. Helhetlig oppfølging handler blant annet om forståelse for sammenhengene i livet og støtte på ulike livsområder. Fløtten og Skårberg (2008) fant for eksempel i sin studie at svært tett oppfølging av deltakerne var viktig for å stabilisere deltakelse, og peker på at det trolig er en forutsetning for at denne type tiltak skal lykkes. Andvig et al. (2016) viser til at tett oppfølging var viktig og avgjørende for deltakernes utvikling og for deres evne til å klare å stå i jobb og å gå fra prøvetid til fast ansettelse. Veiledning i kulturelle koder trekkes også frem som viktig, samt samarbeid med støtteperson og oppfølging på arbeidsplassen. Flere peker også på betydningen av trinnvise modeller, der deltakerne kan starte med lavterskel aktivitetstilbud og etter hvert gå over på med forpliktende arbeidstreningstiltak (Ness og Borg, 2012. Andvig Steen og Sirnes, 2016).

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Videre viser litteraturen til at samarbeid med offentlig sektor er viktig. Dette handler i stor grad om å tilby deltakerne et helhetlig tjenestetilbud og tiltakskjedning der det er aktuelt. Som vi har vært inne på over, kan denne type tiltak gjerne ses som et supplement til og et forstadium til tilbud gjennom offentlig sektor og kan i mange tilfeller anses som lavterskeltilbud. Fløtten og Skårberg (2008) viser for eksempel til at det er en forutsetning at deltakerne har en eller annen form for oppfølging etter tiltaksperioden er over, dersom deltakelsen skal føre til fremtidig arbeidsdeltakelse og eventuelt arbeidsdeltakelse på lang sikt.

### *Kompetanse*

Kompetanse om målgruppen, trekkes også av enkelte frem som viktig for å lykkes med denne type tiltak. Kompetanse handler i stor grad om å kjenne målgruppens behov, samt å sørge for riktig kompetanse til riktig tid. Fløtten og Skårberg (2008) fant i sin evaluering at de tiltakene som fungerte best i prosjektperioden, var de tiltakene der tiltaksledelsen hadde erfaringer og kompetanse om målgruppen og dermed i større grad var forberedt på behovene målgruppen hadde. Studien viste at jo større kjennskap til målgruppen og denne formen for nybrottsarbeid tiltaksledelsen hadde i forkant, jo mer realistiske planer og målsetninger ble laget, og jo høyere grad av måloppnåelse hadde tiltakene.

Erfaringskompetanse beskrives også av enkelte som viktig i utvikling av recovery-orienterte psykisk helse- og rustjenester. Skog Hansen et al. (2019) peker for eksempel på at erfaringskompetanse eller større brukerinvolvering i utforming av tilbud og tjenester bidrar til å skape større eierskap til eget oppfølgingstilbud hos de som skal motta tjenesten, og ved dette også større treffsikkerhet i tilbudet.

## 3.2 Hva slags virksomheter søker og får støtte

Gjennomgangen av 50 saker (søkere) i TSE og TAA ble gjennomført for å forstå hva slags virksomheter og tiltak som søker tilskudd. I kartleggingen spurte vi om:

- Beskrivelse av tiltaket, målgruppen og rekrutteringsform
- Finansiering
- Oppfatning om søknadsprosedyre, rapportering og kommunikasjon med forvalterne
- Om de hadde en definert metodikk og hvordan tiltaket påvirket deltakerne/de ansatte fra målgruppen eller hvordan tiltaket for øvrig bidro til å nå målet for den relevante tilskuddsordningen
- Indikasjoner på måloppnåelse
- Hvem de samarbeider med og hvordan
- utfordringer

Vi vil her kun gjengi noen få opplysninger knyttet til hver sak, hovedsakelig for å gi et inntrykk av bredden i hva slags aktører som søker tilskudd og hva slags virksomhet/aktiviteter det søkes støtte til. Inntrykket av mangfold ville trolig blitt forsterket hvis vi hadde presentert alle som har søkt.

Tabell 3-1: Saker gjennomgått – tilskudd til aktivisering og arbeidstrening

Tiltaks-navn	Organisasjon/ virksomhet	Innhold	Målgruppe	Avslag
Dog Tales*	Dog Tales AS (tidligere C-Consulting AS)	Arbeidstrening hundebarnhage	Blandet, skoleelever, arbeidsledige, mv	
Bi-jobben (Oslo)	Frelsesarmeen	Arbeidstrening birøkting	Personer med rusrelaterte utfordringer, personer med psykiske utfordringer	
Basecamp RePro	Foreningen Basecamp Ungdomsdiakonitiltak	Arbeidstrening sykkelverksted eller redesignverksted	Ungdom 16-25	
Eminol	Europeiske Minoriteter Online - EMINOL	Seminar /kursvirksomhet	Kvinner med innvandrerbakgrunn	
Fakkeltog	Salgsakademiet	Opplæring innen salg/telemarketing	Menn med innvandrerbakgrunn	X
Gatelag	Fotballstiftelsen	Fysisk aktivitet, måltider og arbeidstrening	Personer med rusrelaterte utfordringer	
Frilager	Frilager (Stavanger turistforening)	Arbeidstrening på lager for friluftslivprodukter	Personer med psykiske utfordringer, tidligere innsatte, personer med innvandrerbakgrunn	
Friluftsliv	DNT-Oslo og omegn	Aktivitet og arbeidstrening	Ungdom mellom 15-23 som er tilknyttet barnevernet og/eller som ikke er i arbeid eller skole.	
Frisk Seilas	Frelsesarmeen	Seilaktivitet	Personer med rusrelaterte utfordringer, personer med psykiske utfordringer	X
NCF Road Safety - Idretten skaper sjanser	Norges Cykleforbund	Kvalifisering til vaktteam, kvalifisering løypevakt	Personer med rusrelaterte utfordringer, tidligere innsatte	

Ingen skam å skru	Stiftelsen CRUX (tidl. Kirkens sosialtjeneste)	Arbeidstrening bilverksted, fagbrev bilmekaniker	Personer med rusrelaterte utfordringer, tidligere innsatte	
Kulturintro	Jeunesses Musicales Norway	Arbeidspraksis gjennom utplassering i kunst- og kulturorganisasjoner	Ungdom i risikozonen, personer med innvandrerbakgrunn	
A3 prosjektet	KREM, Kreativt og Mangfoldig Arbeidsliv	Sertifisering til arbeid som digitale innholdsprodusenter.	Ungdom/unge voksne under 34 år.	
Praktisk event og arrangørarbeid	Foreningen Kulturkræsj	Arbeidstrening	Ungdom	X
Kystarena	Stiftelsen Sandefjord Kystkultursenter	Kartlegging- og avklarings-tjeneste.	Unge utenfor skole og arbeid	
Mellom to stoler	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammen	Jobbsøkerbistand, mm.	Ungdom som mottar sosialhjelp	
Pitstop Sotra	PitStop Sotra (tidl. 24/7-senteret)	Lavterskel aktivitetstilbud og jobbsøkerbistand	Unge mellom 16-25 utenfor skole og arbeid	
Red bike	Oslo røde kors	Arbeidstrening sykkelverksted	Tidligere straffedømte	
Kreativ Recovery	RIO – Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon	Arbeid, aktivitet, undervisning og individuell oppfølging	Ungdom/unge voksne, unge i risikozonen opp mot psykisk helse, rus og kriminalitet.	
Kirkens bymisjon skoleverksted	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Bergen	Tilrettelagt kjeding av aktiviteter og arbeidstrening	Utsatte skoleelever i alderen 16-24 år.	
Tiljasnekkere'n	Stiftelsen CRUX (tidl. Stiftelsen Kirkens sosialtjeneste, Tilja oppfølgings-senter)	Arbeidstrening snekkerverksted, fagbrev	Personer med rusrelaterte utfordringer, tidligere innsatte	
Stella Røde Kors kvinnesenter avd Vestfold	Vestfold Røde Kors	Arbeidstrening og aktiviteter	Innvandrerkvinner	
MAFA – maritimt, arbeid, fellesskap og aktivisering	Trappen Motiverings-senter	Sosialisering, strukturering, aktivisering og arbeidstrening i et maritimt miljø	Personer med rusrelaterte utfordringer, kriminell bakgrunn	
Ut i fjellet – inn i felles-skapet	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Rogaland	Aktivisering og arbeidstrening gjennom dugnadsarbeid	Personer med rusrelaterte utfordringer, tidligere innsatte	
Lys i mørket	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Rogaland	Arbeidstrening	Rusavhengige og personer med psykiske lidelser	
Jenter Paahjul	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Rogaland	Arbeidstrening sykkelverksted	Kvinner med rusrelaterte utfordringer	X
Frivilligheten som døråpner	Fredrikstad Sentrum Frivillighetssentral, med flere samarbeidsparter.	Aktivisering og arbeidstrening gjennom frivillig arbeid	Personer med innvandrerbakgrunn	
FIRarbeid	FIRE – Stiftelsen Ett skritt videre	Aktivisering og arbeidstrening	Personer med rusrelaterte utfordringer	
En jobb å gå til	Fontenehuset på Kongsberg	Aktiviserings- og arbeidstreningstilbud	Personer med psykiske utfordringer	X

\*Dog Tales og Guttas Campus har fått tilskudd fra begge ordningene.

Tabell 3-2: Saker gjennomgått – tilskudd til sosialt entreprenørskap

Tiltaks-navn	Organisasjon/ virksomhet	Innhold	Målgruppe	Avslag
Bårstua	Tromsø Sosiale Entreprenører (Eiet av Fontenehuset)	Driver et sted for arrangementer. Med matlaging og servering	Personer med psykiske problemer	
Dog Tales*	Dog Tales AS (tidligere C- Consulting AS)	Arbeidstrening hunderbarnehage	Blandet, skoleelever, arbeidsledige, mv	
GET Academy Solutions	Get Academy AS	Opplæring innen IT yrket, konsulenttjeneste	Ungdom/unge voksne	
Ephori	Velferdsfinans AS - Ephori impact AS	Seminar/kurs om menneskerettigheter	Kvinner med innvandrerbakgrunn	
Arbeidsledige løser samfunns- problemer	Fremtenkt AS	Kurs	Arbeidsledige i alderen 26- 65 år.	X
Goodify	Goodify AS	Utvikle tjeneste/plattform som kobler sammen mennesker som har behov for hjelp og dem som kan avse tid til å hjelpe	Alle med behov for hjelp og personer som kan avse tid til å hjelpe	
Nye samskapte veier til varig arbeid	Senter for sosialt entreprenørskap og innovasjon	Modulbasert kvalifiseringsarbeid	Arbeidsledige over 22 år, med særlig fokus på personer med innvandrerbakgrunn.	X
Hopeful	Hopeful	Arbeidstreningsarena	Ungdom/unge voksne mellom 18-32 år. Unge/unge voksne med rusrelaterte utfordringer og/eller psykiske utfordringer.	
Kafe Kime	KIME (Kompetanse, Inkludering, Mangfold og Engasjement) tidligere Borgen nærmiljøsentral	Arbeidsrettet opplæring innen cateringtjeneste, nettverksbygging	Kvinner med innvandrerbakgrunn	
Kultur- koblingen	Foreningen Kulturkoblingen	Bygge et bredt og inkluderende kulturmiljø	Ungdom som på grunn av egen eller foresattes økonomi ikke kan delta kulturelle aktiviteter.	
Gründer- programmet for flerkulturelle entreprenører	MIKS Ressurssenter for integrering og samhandling	Gründerprogram	Personer med innvandrerbakgrunn	
Mora di	Mora di AS	Tilbyr jobb innen sykkelreparasjon	Personer som opplever utfordringer med å få innpass på arbeidsmarkedet	
Moving Mamas	Moving Mamas AS	Arbeidsrettet opplæring, og tilbyr jobb innen redesign	Kvinner med innvandrerbakgrunn	
New Use	NewUse	Tilpasset opplæring og praksis i håndverksfaget.	Menn med innvandrerbakgrunn	
PitStop	PitStop AS	Skalering av PitStop- modellen.	Unge utenfor skole arbeid.	
Sandwich Brothers	International Sandwich Brothers	Opplæring og jobb innen isproduksjon og salg.	Unge med flyktningbakgrunn	
Sisters in business	Sisters in business AS	Arbeidsrettet opplæring og tilbyr jobb innen søm	Innvandrerkvinner	

Såpa	Kongsvinger Frelsesarmeen	Arbeidstrening bilpleie	Personer med rusrelaterte utfordringer	X
Pedalen	Kirkens Bymisjon Bodø	Arbeidstrening sykkelverksted	Personer med rusrelaterte utfordringer	
Guttas campus	Eivind Astrups stiftelse	Læringscamp, mentor, leksehjelp	Gutter i 10. klasse med utfordringer faglig	

Vi har i gjennomgangen sett etter om det er mange av tilskuddsmottakerne som oppfyller særlige prioriteringskriterier som nevnes i utlysning av midlene.

I tildeling av TSE skal prosjekter med egenorganiserte i sosialt entreprenørskap prioriteres. Det vil si at virksomheter som etableres av personer som selv er i faresonen for å falle utenfor, skal prioriteres. Vi mener Bårstua, som eies av det medlemsstyrte Fontenehuset, kan ses som et eksempel på dette. Det eneste andre eksempelet vi har funnet er Pedalen, hvor personer i målgruppen tok initiativet til etablering. Det er imidlertid spørsmål om virksomheten passer bedre i TAA enn i TSE.

Videre skal det være en prioritering av virksomheter som har samarbeid med kommune og næringsliv lokalt. En del har ulike former for samarbeid med kommuner, men vi har funnet få eksempler på samarbeid med næringslivet. Sisters in Business har fått en salgsplass hos Ikea. Videre har Redbike inngått et samarbeid og blitt samlokalisert med et selskap som selger el-sykler. Pitstop samarbeider med en campingplass, mens Ingen skam å skru samarbeider med andre verksteder.

Enkelte av virksomhetene som driver med arbeidstrening har avtaler med arbeidsgivere om at deltakere i arbeidstreningen kan komme på jobbintervju eller prøve seg ut i ordinært arbeid.

Det skal også være en prioritering av virksomhet som inngår i en tiltakskjede eller som utgjør en del av et kvalifiseringsprogram. Vi har kun kommet over ett eksempel på en virksomhet som utgjør en del av en tiltakskjede. Det gjelder Sandwich Brothers, som fungerer som en del av introduksjonsprogrammet Vi kan ikke se at noen av de andre virksomhetene oppfyller disse kriteriene. Den vanligste samhandlingen med NAV og velferdsforvaltningen, er at disse fungerer som en rekrutteringskanal. Personer i velferdsforvaltningen foreslår at brukere henvender seg til virksomheter som har fått støtte fra TAA eller TSE..

I prioritering av søknader skal det også legges vekt på om søkerne har finansiering fra andre kilder. Vi har funnet eksempler på finansiering fra følgende typer kilder til virksomheter med tilskudd fra TSE eller TAA:

- Ferd sosiale entreprenører
- Innovasjon Norge
- Fylkeskommune og kommune
- NAV (mentortilskudd)
- IMDi
- Fond og stiftelser

Mange av deltakerne/de ansatte i målgruppen har NAV-ytelser, herunder lønnstilskudd. Punktlisten over dekker finansiering av selve virksomheten.

Vi kjenner ikke til eksempler der lokalt næringsliv har gått inn med finansiering, bortsett fra at Gatelaget Brann har sponsor.

### 3.3 Case

Vi vil i det følgende presentere de ti tiltakene som inngår i case-undersøkelsen. Presentasjonene inneholder beskrivelser av hvem målgruppene er, innholdet i tiltakene,

om tiltakene baseres på spesifikke(e) metodikk(er), resultater/måloppnåelse samt beskrivelse av samarbeidet med offentlig sektor. Vi har i liten grad tatt med synspunkter på og vurderinger av tilskuddsordningene i case-beskrivelsene, men vi vil komme tilbake til dette i kapittel 4 Analyse.

Casebeskrivelsene baserer seg på intervjuer med ansatte tilknyttet tiltakene, deltakere/ansatte i målgruppen og en eller flere samarbeidsparter i offentlig sektor. I tillegg har vi gjennomgått tilskuddssøknader og vedtak knyttet til det enkelte tiltak.

### 3.3.1 Lys i mørke

Lys i mørke er et tiltak som drives av Kirkens Bymisjon (KB) på Stord. Tiltaket består av arbeidstrening og får tilskudd gjennom TAA. I virksomheten produserer de lys som selges gjennom KBs nettbutikk og i enkelte butikker lokalt.

Virksomheten ble startet som et forsøk i 2019 og ble satt i ordinær drift i 2020. De ble tildelt tilskudd i mars 2020, dvs. akkurat da nedstengningen som følge av koronapandemien startet. Lys i mørke drives i KBs lokaler sentralt.

#### *Målgruppe*

Målgruppen er ikke skarpt definert. Deltakergruppen domineres av personer med problemer med rus og psykiske lidelser.

#### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

Målet med tiltaket er å gi deltakerne en arena hvor de kan oppleve verdien av lønnet arbeid og en opplevelse av mestring. Tiltaket har som mål å gi målgruppen en mulighet å jobbe uten langsiktige forpliktelser.

Deltakerne får lønn. De fleste har en NAV-ytelse, og lønnen innebærer et påslag på denne.

KB krever at deltakerne ikke er synlig ruset mens de arbeider. De arrangerer morgenmøter. Der kan de observere om deltakerne er ruset.

#### *Resultater*

KB mener at tiltaket bidrar til inkludering fordi deltakerne vises tillit, blir behandlet med respekt og går noe å gå til. De får noen rusfrie dager. Ensomhet er et stort problem for mange, og ønsket om å delta i et fellesskap er et insentiv til å slutte å ruse seg. KB mener også de ser at en del blir motivert til å holde seg rusfrie slik at de kan delta i produksjon. Ifølge KB har disse faktorene bidratt til at enkelte er kommet inn på et bedre spor. Deltakerne er langt fra å kunne delta i det ordinære arbeidsmarkedet, og foreløpig har ingen av deltakerne gått over til arbeid eller utdanning.

I oppstartsfasen var distribusjon og salg en begrensende faktor. De måtte si nei til personer som ønsket å delta. Før korona-pandemien hadde de 14 deltakere som møtte opp mer enn 4 dager per måned. De hadde 4-5 arbeidsplasser for deltakere. For å oppfylle avstandskrav knyttet til korona, har de redusert antall arbeidsplasser til 2-3.

Salget går nå godt, og det er lokalenes størrelse som nå begrenser antall deltakere. De ønsker å finne større lokaler for 5-6 arbeidsplasser.

KB på Stord har også et arbeidstreningstiltak som heter «I Jobb». I dette tiltaket produseres blant annet hagearbeid, felling av trær, transportoppdrag, mv. Lys i mørke passer også for personer som ikke er så fysisk sterke.

I dag finansieres virksomheten av fire kilder:

- Salgsinntekter



- Statlig tilskudd (TAA)
- Kommunale tilskudd
- KBs egne midler

### *Målgruppens erfaringer*

Våre deltakerintervjuer understøttet KBs vurdering av nytten av tiltaket. En av deltakerne hadde klart å redusere bruk av rusmidler og fått et mer ordnet liv. Vedkommende mente at dette ikke hadde vært mulig uten deltakelse i Lys i mørke. Den andre deltakeren vi intervjuet var utenfor den viktigste målgruppen, og vedkommende nevnte ikke ordinært arbeid eller utdanning som mål. Deltakelsen ga vedkommende bedre livskvalitet. Slik vi oppfattet deres situasjon, hadde de ikke tilgang til alternative tiltak til Lys i mørke. I den ene deltakerens tilfelle, oppfattet vi det som at KB hadde vist stor fleksibilitet og tilpasset seg deltakeren - ikke motsatt. Vår vurdering er at det ville vært vanskelig å få til en slik løsning i andre institusjonelle rammer.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Kirkens Bymisjon har samarbeidsavtale med Stord kommune. NAV tar kontakt for å få brukere inn på tiltaket. KB hjelper på sin side deltakere med å få bistand og ytelser fra NAV. KB har bevisst valgt å ikke delta i ansvarsgrupper for personer som deltar i Lys i mørke. Begrunnelsen er at de mener de får et bedre forhold til deltakerne hvis KB ikke er med på å ta avgjørelser for deltakerne, bortsett fra det som er knyttet til tiltaket.

En leder i rusomsorgen i kommunen sa at han oppfatter Lys i mørke som mer lavterskel enn andre arbeidstreningstilbud og at det er et alternativ også for enkelte som ikke kommer inn på andre tilbud.

Lys i mørke har ikke involvert frivillige, men KB har mål om å få med frivillige. Blant annet kan det være aktuelt å få frivillige til å hjelpe til med salg. Lys i mørke har ikke egne sosiale aktiviteter, men det har KB. I disse aktivitetene deltar frivillige. Lys i Mørket er regnskapsmessig ikke et eget tiltak, men en del av I jobb Stord – og drar derav nytte av I jobbs tilskudd og salg. Tilskudd fra Stord kommune er på om lag kr.850 000 pr. år, og salgsinntekter er på om lag kr. 250 000. Støtte gjennom TAA utgjorde kr. 420 000 i 2020 og kr. 249 000 i 2021. KB har i søknaden for 2021 sammenstilt en langsiktig finansieringsplan som forutsetter en nedtrapping av tilskudd fra TAA fra 2025. Samlet inntekt antas å øke til 948 000 kroner, hvorav salgsinntekter forventes å utgjøre 400 000 og annen finansiering nesten like mye.

## 3.3.2 Redbike

Redbike er et arbeidstreningstiltak som drives av Røde Kors som en del av «Nettverk etter soning» (NES). NES ble etablert i 2004, mens Redbike ble etablert våren 2016. I NES er det fire ulike enheter for arbeidstrening/-praksis, hvorav tre støttes av AVdir: Sykkelverkstedet, en kafé og en enhet for «vaktmestertjenester». Tiltaket mottar tilskudd gjennom TAA.

### *Målgruppe*

Målgruppen er tidligere innsatte som bosetter seg i Oslo, uavhengig av hvor de har sonet.

NES har kontakt med soningssteder på Østlandet og tror at de aller fleste som løslates får kunnskap om tiltaket. Rekruttering foregår via besøk i fengsler, overgangsboliger og rusinstitusjoner. Det er også NAV-veiledere knyttet til enkelte soningssteder, og disse veilederne kjenner til Redbike. Videre deltar NES i kommunale samarbeidsorgan som LINK og Fylldagene og informerer om tiltaket der.

### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

Deltakelse er frivillig. Dette atskiller seg fra en del tilbud i regi av kriminalomsorgen. Mot slutten av soningen er det vanlig med overføring til en overgangsbolig, som er definert som et fengsel, men med langt mer liberale regler enn det som gjelder for vanlige fengsler. For å kunne flytte til overgangsbolig må den straffedømte sørge for å få avtale om et aktivitetstilbud. Deltakelse i utdanning eller arbeidstrening er obligatorisk for de som er i overgangsbolig,

Noen av deltakerne starter i Redbike allerede mens de er på frigang under soning.

Etter at soning er avsluttet, er tilbudene om egnet arbeid eller annen aktivisering langt mer mangelfullt, ifølge to av informantene våre. Både deltakerne og NAV-veileder knyttet til et fengsel sa at de fleste har få gode alternativer for å få lavterskel arbeidstrening. For mange vil arbeidsforberedende trening i skjermet virksomhet være det mest nærliggende alternativet.

En viktig fordel med Redbike er at deltakelsen i større grad tilpasses deltakerens kapasitet og behov og at NES også tilbyr mye annet enn arbeidstrening, herunder gjeldsoppfølging, nettverk, kontakt med frivillige, fritidstilbud, m.m. Mange som kommer ut fra soning har behov for å bygge opp et nytt sosialt nettverk og finner dette vanskelig. En del har ikke selvtilitt til å gå ut og møte folk. NES driver slike tiltak nettverkstiltak, også i tilknytning til Redbike.

Lederen for tiltaket sa at en deltaker normalt bør være i tiltaket i minst tre måneder. Mellom tre og seks måneder er vanlig. Et viktig element er at mange av deltakerne har problemer med basale forhold som å lese en tekst, akseptere å bli ledet/beordret, huske beskjeder, mv. Dette kommer gradvis på plass.

Det er 12 ansatte i NES som helhet, hvorav en arbeider med sykkelverkstedet på fulltid. Leder håper på en heltidsstilling til. Dessuten er det frivillige knyttet til virksomheten.

### *Resultater*

I dag er det mellom 300 og 350 deltakere i aktivitetene i NES. Det er mange forskjellige former for deltakelse. Det er 7-8 personer som arbeider på sykkelverkstedet. Flere jobber deltid, og de utfører 4-5 årsverk. Mange andre deltar kun i ulike sosiale aktiviteter. Koronapandemien har redusert overgang til ordinært arbeid i 2020 og -21. De hadde ambisjon om at 25 skulle over fra Redbike til arbeid i 2021, men hittil (august 2021) har kun 6 personer gjort dette og målet vil dermed ikke nås.

Redbike prioriterer å ta inn deltakere som er arbeidsføre og som har potensial for å komme i ordinært arbeid. I korona-tiden har mulighetene for overgang til ordinære arbeidsplasser vært begrenset, og de har tatt inn flere uføre enn hva som ellers har vært vanlig. Redbike fungerer også som et alternativ for uføre som har behov for aktivisering, noe som kan være viktig for å komme seg ut av rusavhengighet.

I søknaden for 2019 står det at 80 prosent av deltakerne i 2018 har gått videre til ordinære jobber. I intervju med leder ble det oppgitt at av de 136 deltakerne de hadde hatt inne på arbeidstrening i 2018, hadde 81 kommet i jobb. Det er vanlig at deltakerne først er en stund på arbeidstrening, før de får prøve seg i en ordinær jobb, med avtale om at de kan komme tilbake til Redbike hvis deltakeren eller arbeidsgiveren mener det er riktig.

### *Samarbeid med offentlig sektor.*

NES og Redbike samarbeider blant annet med NAV og kriminalomsorgen. Nå har de også etablert et samarbeid med en kommersiell aktør. Redbike samarbeider også med Grønland Voksenopplæring (GVO) slik at deltakerne kan ta grunnleggende utdanning parallelt med arbeidstreningen.

Fra og med 2020 er det etablert kontorplasser for NAV-ansatte i lokalene der Redbike holder til. NAV-ansatte skulle bruke disse plassene noen dager hver uke for å betjene deltakerne i tiltakene. Korona-pandemien har imidlertid gjort at de NAV-ansatte har hatt hjemmekontor, og ordningen er derfor ikke realisert. Nå er denne ordningen planlagt å starte opp igjen.

Leder for Redbike sa at en del av deltakerne hadde problemer med å forholde seg til forvaltningsorganer som NAV. Når de får NAV-ansatte til å komme til dem, vil dette redusere barrierene mellom deltakerne og veilederne fra NAV. Leder beskriver nært samarbeid med NAV som avgjørende for å lykkes. Deltakerne har ulike NAV-ytelser i bunnen, gjerne i form av arbeidstrening i ordinær virksomhet. Deltakerne har også behov for bistand på en rekke andre områder hvor NES selv ikke har ressurser. I tillegg vil NES på sikt være avhengig av at arbeidstreningen for en stor del finansieres som arbeidsmarkedstiltak av NAV. Dessuten betales det lønnstilskudd for mange av deltakerne når de går videre til ordinær jobb.

Tiltaket har fått støtte gjennom TAA hvert av årene 2016-20, dvs. i fem år. NES får også støtte fra Hdir og Kriminalomsorgsdirektoratet. Sykkelvekstedet vil måtte få noe finansiering gjennom disse kanalene. De søker også støtte fra ulike legater. Leder for Redbike fremstiller den samlede søknadsaktiviteten som krevende. De vil kunne ha driftsutgifter (inkl. personalkostnader) på opp mot 4 mill.kr. og salgsinntekter på 1-1,5 mill.kr. Resten må dekkes inn fra tilskudd og Røde Kors' egne midler.

I søknaden for 2019 omtales fremtidsutsiktene. Det ble vurdert å starte nye avdelinger knyttet til trafikkknutepunkt, men påtenkt samarbeidspartner valgte en annen leverandør. De har nå inngått et samarbeid med en forhandler av el-sykler som flyttet inn i samme lokaler sommeren 2021.

Tabell 3-3: Oversikt over søknader og tildelinger

	2016	2017	2018	2019	2020
Søknad	1 088 413	1 000 000	1 500 00	1 300 000	1 500 000
Tildelt	800 000	900 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000

### 3.3.3 Bårstua

Fontenehuset etablerte i 2016 et aksjeselskap som startet med å leie kafélokalet Bårstua på Skansen i Tromsø, av Tromsø kommune. I 2018 utvidet de driften da de kjøpte Skansegata 4 og etablerte vaktmestertjeneste og et nytt arrangementskonsept: Garasjen. Bårstua AS endret i 2020 navn til Tromsø Sosiale Entreprenørskap, og virksomheten er nå konsentrert om ulike former for arrangementer hvor Bårstua leier ut lokaler og står for servering. Bårstua har mottatt tilskudd gjennom TSE.

#### Målgruppe

De fleste ansatte ved Bårstua har eller har hatt ulike former for psykiske helseplager. De har også hatt ansatte med rusproblemer og personer som har kommet fra soning. Mange av de ansatte har ikke kapasitet til fulle stillinger. Flere har delvis uføretrygd. Andre har lønnstilskudd,<sup>3</sup> men bare midlertidig.

<sup>3</sup> Formelt sett går lønnstilskudd til arbeidsgiver.

### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

Bårstua er primært en arbeidsplass som ansetter personer som ellers kanskje ikke ville fått jobb. Virksomheten omfatter nå drift av lokaler for arrangementer samt bevertning knyttet til arrangementene. I tillegg innebærer tilknytningen til Fontenehuset et tilbud om deltagelse i et sosialt fellesskap.

Ledelsen sier at de ansatte skal føle en trygghet og at de har en jobb som er varig, hvis de vil. En del av de ansatte vil neppe flytte på seg, men trolig fortsette å arbeide ved Bårstua, gjerne med delvis uføretrygd. Samtidig skulle ledelsen gjerne hatt mulighet for å kunne ansatte nye slik at tiltaket kan nå flere. De ser ikke mulighet for vesentlig ekspansjon av virksomheten.

Det er ikke frivillig virksomhet knyttet til Bårstua eller Fontenehuset. Fontenehus er medlemsdrevet, og medlemmene hjelper hverandre til å nå sine yrkesmessige eller utdanningsmessige mål. De ansatte på Bårstua har mulighet for å delta i disse tilbudene

Ledelsen ved Fontenehuset har relevant helsefaglig utdanning. De hjelper også enkelte ansatte i kontakt med helsevesenet, hvis den ansatte vil. Ledelsen mener det kan være viktig med kontakt med helsevesenet, ikke minst i tilknytning til ansatte på sikring.

### *Metodikk*

Det er en særlig metodikk utviklet for Fontenehus. Bårstua må sies å ligge på siden av Fontenehuset og den modellen den bygger på og må regnes som et supplement til denne. I likhet med Fontenehuset, bygger Bårstua også på tanken om medlemsdrevet virksomhet.

### *Resultater*

Mange av de ansatte har vist en meget positiv utvikling. Enkelte tidligere ansatte har gått videre til annet arbeid. Men det er også eksempler på at ansatte har falt ut av arbeidsmarkedet igjen på grunn av sykdom og/eller rusmisbruk.

En styrke ved Fontenehus er at de kan skape en særlig sterk følelse av eierskap og tilknytning fordi medlemmene selv styrer virksomheten. En av informantene mente at denne styrken også har smittet over på Bårstua. De ansatte i Bårstua har tidligere vært medlemmer i Fontenehuset.

Inntektene i 2020 ble preget av koronatiltak. Blant annet måtte de sette et tak på 11 deltakere på arrangementer, mens normal kapasitet er 28. I tillegg ble alt av arrangementer i Garasjen lagt på is og vaktmestertjenesten avvirket.

Sett i ettertid, mener ledelsen at de hadde for høye ambisjoner til omfanget av virksomheten de første årene. Kafédriften ble avvirket fordi den krevde utvidet åpningstid, noe som bidro til svært høy arbeidsbelastning på tilretteleggerne fra Fontenehuset. I 2018-19 måtte de ansette personer utenfor målgruppen for å drive virksomheten. Med koronatiltak måtte de nedskalere, og de fikk mulighet til å revurdere strategien. Nå har de et ambisjonsnivå og en virksomhetsprofil de mener har gode muligheter til å bli bærekraftig uten offentlige tilskudd. Virksomheten vil fortsatt være avhengige av tilrettelegging og støtte fra Tromsø kommune, for eksempel i form av billige lokaler

### *Målgruppens erfaringer*

De ansatte vi intervjuet mente at de ikke hadde alternative muligheter for jobb. Begge mente at uten Bårstua ville de hatt NAV-ytelse som eneste inntekt, men de ville trolig deltatt i aktivitetene ved Fontenehuset.

I Tromsø er det også et opplegg med korttidsjobber gjennom et kommunalt tiltak og det finnes plasser i skjermede virksomheter. Også andre intervjuer understøtter at tilbudet ved Bårstua dekker et behov som andre tiltak ikke dekker.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Bårstua og Fontenehuset samarbeider med NAV-kontoret om de ansatte. Fontenehuset har samarbeidsavtale med NAV om tiltaket Arbeidsforberedende Trening i tillegg til sin egen metodikk for attføringsarbeid som benevnes som «overgangsarbeid».

Ledelsen ved Fontenehuset opplever at samarbeidet med kommunen på systemnivå i tilknytning til Bårstua er begrenset og mener det kunne vært nyttig med mer samarbeid om et helhetlig tilbud til målgruppen.

Det er god etterspørsel etter Bårstuas tilbud. Før pandemien måtte de takke nei til en rekke oppdrag fordi de ikke hadde ledig kapasitet.

For å få driften ved Tromsø Sosiale Entreprenørskap AS til å gå rundt, dekkes utgiftene til daglig leder og regnskap av Fontenehuset. Driften av bygget dekkes av leieinntekter, kommunen og Fontenehuset. Planen er at salgsinntekter skal dekke andre utgifter, herunder lønn til de øvrige ansatte (utenom ledelse og regnskap) slik at de kan klare seg uten statstilskudd.

I forbindelse med at kommunen ga dem en lånegaranti, vurderte kommunen virksomheten og fordeling mellom kommersielle og sosiale mål samt om garantien ville representere et brudd på regler om statsstøtte. Kommunen konkluderte med at virksomheten hadde tilstrekkelig sosial profil til at lånegarantien kunne gis.

Det er vanskelig å si om Tromsø Sosiale Entreprenørskap AS kunne etablert virksomheten uten tilskudd fra staten, men de hadde ingen andre alternativer for hånden. Alternativet måtte trolig vært større tilskudd fra kommunen. Uten tilskudd fra staten ville kanskje virksomheten vært mindre omfattende i oppbyggingsårene.

*Tabell 3-4: Oversikt over søknader og tildelinger*

	2016	2017	2018	2019	2020
Tilskudd SE	600 000	600 000	600 000	400 000	300 000
Salgsinntekter	274 000	733 000	1 159 000	1 459 000	1 775 000
Andre inntekter	68 000	190 000	544 000	1 199 000	1 475 000
Sum	943 000	1 523 000	2 303 000	3 257 000	2 362 000

**Kilde: Proff.no og AVdir**

Dagens modell med avtalte arrangementer gir en forutsigbarhet som bidrar til forenkling. De planlegger nå å klare seg bare med ansatte fra målgruppen. De regner med å ha 5 årsverk fordelt på 10 ansatte.

Tallmaterialet fra Tromsø entreprenører gjør det mulig å beregne tilskudd per ansatt. Det gjør det også mulig å sammenligne med NAV-tiltak som har en lignende funksjon, i dette tilfelle varig sysselsetting. Hvis virksomheten i Bårstua hadde vært definert som VTA i ordinær virksomhet, ville de mottatt 365 000 kroner for fem arbeidsplasser. For VTA i skjermert virksomhet, ville de mottatt 1 045 000 kroner per år for fem heltidsplasser/ansatte. Bårstua har i dag billige lokaler og de får visse tjenester fra Fontenehuset blant annet i form av frivillig arbeid fra medlemmene. Sammenlignet med det Bårstua ville fått som VTA-leverandør, framstår dagens subsidiering som moderat.

### 3.3.4 Ingen skam å skru

Tiltaket «Ingen skam å skru» er et aktivitets- og arbeidstreningstiltak som tilbyr opplæring og arbeidstrening inne bilmekanikk. Tiltaket tilbys i regi av organisasjonen CRUX Tilja. CRUX Tilja er et oppfølgingscenter som tilbyr aktiviteter på dagtid til mennesker med bakgrunn i rus og kriminalitet, og som jobber for å gi målgruppen et alternativ til kriminelle miljøer og nettverk, der deltakerne kan skape ny identitet gjennom nettverksbyggende og arbeidsrettede aktiviteter. Tiltaket «Ingen skam å skru» har mottatt tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i perioden 2019-2021.

#### *Målgruppe*

Målgruppen er personer med bakgrunn i rus og kriminalitet. Aldersspennet er fra 18-67 år, med en gjennomsnittsalder like under 40 år. Personer mer uføretrygd og som har interesse for bilmekanikk kan ved ledig kapasitet også få tilbud om aktivitet/arbeidstrening på verkstedet. Deltakerne kommer i stor grad fra soning, rusbehandling eller avtjening av samfunnsstraff. Det er også et ønske om å rekruttere deltakere gjennom NAV.

#### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

Formålet med tiltaket «er å gi personer med bakgrunn i rus og kriminalitet en mulighet til å komme tilbake til arbeidslivet». Tiltaket skal ifølge søknad til NAV bidra til bedre helse og levekår for den enkelte, samt til å mobilisere egenkrefter, mestringstro og skape gode sammenhenger i livet.

Deltakerne får opplæring og arbeidstrening som bilmekaniker innen lette kjøretøy, og kan få bistand til videreformidling til annen ordinær virksomhet. Dersom noen ønsker å satse på fagbrev, bistår Tilja dem gjennom den praktiske og teoretiske opplæringen og videre ut i en lærekontrakt hos en ordinær virksomhet. Deler av læretiden kan også tas på «Ingen skam å skru».

Hoveddelen av aktivitetene i tiltaket omfatter bilreparasjoner. Tiltaket drives som et ordinært verksted for lettkjøretøy og tar oppdrag fra reelle kunder. Dette gir deltakerne god trening til ordinært arbeid.

Tiltaket tilrettelegges utfra individuelle hensyn. Varigheten på tiltaket varierer utfra den enkeltes situasjon og den enkeltes målsetning. For praksiskandidater kan varigheten være inntil fem år. For andre vil varigheten være kortere.

#### *Metodikk*

CRUX Tilja har ifølge ansatte utviklet en systematisk metode som de arbeider etter. Metodikken kalles «arbeidshjulet» og er et kartleggingsprogram som skal sikre en helhetlig oppfølging på sentrale livsområder. Sentrale temaer de jobber med er bolig, helse, økonomi, familie og eventuelt annet. De ansatte understreker viktigheten av å jobbe helhetlig, da de erfarer at utfordringer på ett livsområde påvirker et annet.

#### *Resultater*

Det fremkommer i søknad om tilskuddsmidler at det er planlagt for å ta imot 12-15 deltakere i året. Ifølge ansatte på Tilja er verkstedet godkjent for at det kan være fire personer til stede samtidig.

Det fremkommer av rapporter fra tiltaket at det i snitt har vært åtte deltakere på tiltaket i løpet av året, hvorav fire av disse har vært faste deltakere større deler av året. Videre fremkommer det av rapportene at det har vært en utfordring å finne løsninger for uføretrygdene som var aktive i organisasjonens tidligere verkstedprosjekt. Disse er i utgangspunktet ikke i målgruppen for tiltaket ettersom de ikke skal tilbake til arbeid, men

de har samtidig god nytte av tiltaket fordi det bidrar til å opprettholde en hverdag uten rus og kriminalitet. En ansatt forteller at pandemisituasjonen har fått konsekvenser for gjennomføring av tiltaket fordi det har begrenset hvor mange deltakere de kan ha.

### *Målgruppens erfaringer*

Deltakere beskriver tiltaket som et godt og fleksibelt tilbud. Det trekkes frem at det er positivt at både deltakelsesprosent og arbeidskrav i stor grad kan tilpasses den enkeltes forutsetninger, til sammenligning fra ordinært arbeidsliv som oppleves å stille høye krav. En av informantene fortalte også at det er positivt at man kan få bistand/veiledning knyttet til spørsmål om bolig, økonomi og annet.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Ansatte forteller at de blant annet har et tett samarbeid med rusteamet i kommunen og friomsorgen, og at de er med i ansvarsgruppemøter med deltakerne. De har også samarbeid med NAV om oppfølging av deltakere ettersom de fleste deltakere mottar støtte til livsopphold fra NAV. Ansatte ved Tilja forteller at de ønsker et tettere samarbeid med NAV når det kommer til rekruttering av deltakere og finansiering gjennom mentortilskudd.

En samarbeidspart i det offentlige forteller at de har god erfaring med å samarbeide med CRUX Tilja. Etaten forteller at det finnes en rekke tilbud til målgruppen i området, men at CRUX Tilja og tiltaket «Ingen skam å skru» samtidig bidrar til mangfold i tjenestetilbudet, noe som er viktig for å finne meningsfulle aktiviteter for målgruppen. Samarbeidsparten forteller at terskelen for å ta kontakt og drøfte nye og pågående saker er lav, noe vedkommende mener er viktig. Det trekkes også frem som positivt at det kan legges til rette for at deltakerne kan ta deler av fagbrev gjennom tiltaket, noe som gjør at tiltaket ikke bare er «et sted å starte for deltakerne, men også et sted å fortsette».

«Ingen skam å skru» har mottatt tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i tre år og vil søke om videre tilskudd de to neste årene. De har en ambisjon om å bli selvfinansiert gjennom salg av tjenester i løpet av denne perioden. Videre ønsker de å utvide tiltaket til to mekanikere og dermed få mulighet til å ta inn flere deltakere. Ansatte forteller at de har fått en god kundegruppe av personer som syns «Ingen skam å skru» er et flott tiltak. Det kan ifølge ansatte være aktuelt å søke støtte til mentor gjennom NAV i enkelte situasjoner.

Vi har forsøkt å sammenligne kostnadsnivået i tiltaket med et tilsvarende NAV-tiltak. Vi mener at tiltaket har mest til felles med AFT. I søknaden om TAA for 2020 oppga CRUX følgende inntektsanslag:

- AVdir kr. 625 000
- Fylkesmannen kr. 50 000
- Mentortilskudd fra NAV kr. 50 000
- Kundeoppdrag kr. 300 000

Tilskuddene utgjorde i sum 725 000 kroner. I søknaden oppga de at de ville ha 11-15 plasser. På grunn av koronatiltak ble antall plasser i realiteten lavere, men vi mener det er mest relevant å se på kostnadsnivået i et «normalår» uten korona. Budsjettet tilsvarte om lag 50-65 000 kroner per plass, mens AFT kan gi maksimalt 216 tusen per plass. Tiltaket fremstår dermed som kostnadseffektivt.

## 3.3.5 Sisters in business

Sisters in business (SiB) er en sosial entreprenør som gjennom samskaping og innovasjon skaper arbeidsplasser for, og i samarbeid med, innvandrerkvinner. Virksomheten produserer og selger diverse tekstilprodukter og tilbyr målgruppen arbeid

innen fagområdet søm. Det er en målsetning å skape trygge arbeidsplasser og forutsigbar økonomi for målgruppen..

Sisters in Business har per nå mottatt TSE i perioden 2020-2021. Virksomheten er organisert som et ideelt aksjeselskap.

### *Målgruppe*

Målgruppen til SiB er innvandrerkvinner som står langt fra arbeidslivet, og som har opplevd utfordringer med å skaffe eller beholde arbeid. Noen har aldri vært i jobb, noen har tilegnet seg arbeidserfaring fra arbeidstrening og andre har hatt kortere eller sporadiske arbeidsforhold. De ansatte i målgruppen har lite eller ingen formell utdanning og mange har språkutfordringer. Noen har ifølge ansatte til dels store sosiale utfordringer og behov for oppfølging og veiledning knyttet til ulike livsområder. Mange har behov for en arbeidsplass med tilpasset/reduert produksjonskrav og tett oppfølging. Målgruppen har av ulike grunner behov for tid til å tilpasse seg arbeidssituasjonen, og enkelte har behov for tett oppfølging og tilrettelagt arbeid over lengre tid. De ansatte i SiB forteller at en viktig del av HR-arbeidet i virksomheten handler om å støtte og veilede den ansatte på ulike livsområder, også utover det som handler om arbeidssituasjonen og gjennomføring av arbeidsoppgaver. I enkelte tilfeller har de for eksempel vært med i møter på offentlige instanser. Rekruttering av målgruppen foregår i samarbeid med NAV-kontor.

### *Innhold i tiltaket/tilbudet til målgruppen*

Ved oppstart gjennomfører deltakerne først på et ettårig kurs i regi av SiB, der de lærer om søm, norsk arbeidsliv, språk, helse og får norskopplæring. Undervisningen kombinerer dermed teori, norskopplæring og praksis og tilrettelegges målgruppens behov. I kursperioden får deltakerne stønad fra NAV. Ved fullført kurs får deltakerne tilbud om 100 prosent fast jobb i SiB. Ved ansettelse utfører målgruppen avtalte arbeidsoppgaver og bidrar i produksjonen av varer, samtidig som de får tett oppfølging og veiledning av ledelsen. Målgruppen jobber hovedsakelig innen fagområdet søm, men ifølge lederne er de også opptatt av å gi andre muligheter innenfor rammene av hva de har mulighet til, for eksempel innen administrative oppgaver og/eller enklere økonomioppgaver.

### *Resultater*

Totalt har 21 personer startet på kurset som arrangeres i forkant av ansettelse i SiB. 13 av disse har fått fast ansettelse i virksomheten. Kursdeltakere som ikke har fått tilbud om jobb har ifølge SiB blitt skrevet ut av kurset i starten eller underveis av ulike årsaker. Alle de ansatte i målgruppen har fått tilbud om 100 prosent stilling. Lederne i SiB presiserer at dette er viktig, da det først er ved fulltidsjobb at målgruppen kan bli økonomisk selvhjulpne. Ledelsen i SiB viser blant annet til at flere av de ansatte i målgruppen har fått mulighet til å kjøpe egen leilighet etter at de har fått fast jobb i SiB, noe som bidrar til å gi målgruppen en trygg og forutsigbar bosituasjon.

En viktig målsetning med SiB er å skape trygge arbeidsplasser for målgruppen som de kan stå i over tid. Dette gjør at det ikke er noen naturlig turnover i virksomheten, og ansettelse av nye vil i stor grad bety en utvidelse av virksomheten. Planen var i følge SiB og NAV at de skulle starte opp med et nytt kurs i 2020, men grunnet pandemisituasjonen har dette blitt utsatt. Hovedfokuset det siste året har vært å sikre arbeidsplasser og unngå permittering.

Kommersielt jobber SiB aktivt for å få nye kunder og jobber særlig ut mot store virksomheter. På lengre sikt ser de for seg å finansiere virksomheten gjennom salg av produkter. Ledelsen forteller at de har tro på at de vil bli økonomisk bærekraftige, men forteller samtidig at de ser for seg at overgangen fra å motta offentlig støtte, gjennom både TSE og lønnstilskudd fra NAV, til å bli økonomisk bærekraftig kan bli krevende. De



viser særlig til at deler av målgruppen har behov for tett oppfølging og veiledning, og at det dermed går tid fra produksjon til oppfølging av deltakere. Ideelt sett ser de for seg å kunne fortsette med å dekke kostnader til oppfølging og veiledning av målgruppen gjennom lønnstilskudd fra NAV. De erfarer at dialogen og viljen fra NAV-kontoret er god, men har inntrykk av at det ligger begrensninger i regelverket knyttet til lønnstilskudd.

SiB har et ønske om å skalere ut modellen til andre kommuner. Dette ønsker de å gjøre ved å selge sin forretningsidé til andre som ønsker å gjøre noe lignende. De mener modellen er overførbar til andre målgrupper også, som for eksempel ungdom

### *Forretningsmodell*

Modellen SiB er basert på er inspirert av et prosjekt i Malmø i Sverige kalt Yallatrappen og en forretningsmodell utviklet av Maria Almazan. Forretningsmodellen baserer seg på bærekraft i tre linjer, herunder økonomisk, sosialt og grønt. I 2017 opprettet SiB syservice på IKEA gjennom et samskappingsprosjekt mellom Fylkesmannen i Akershus, Asker kommune, NAV Asker, IKEA og SiB. SiB Fabrikk ble deretter etablert, blant annet med tilskudd gjennom TSE. SiB hadde fra starten i 2017 og frem til 2020 en samskappingsavtale med NAV Asker og Asker kommune, der ulike ansvarsoppgaver knyttet til den sosiale virksomheten var definert. NAV har bistått med rekruttering av kandidater til opplæring og fungerer som sparringspartner og bindeledd mellom SiB og det offentlige. Asker kommune har ifølge SiB bidratt til å finne løsninger på praktiske utfordringer ved å bryte ned siloer og markedsføre SiB. SiB beskriver samskappingsprosjektet som vellykket og påpeker at det er viktig å få til et godt samarbeid med offentlig sektor dersom man skal lykkes som sosial entreprenør.

### *Målgruppens erfaringer*

Ansatte i målgruppen forteller at de er svært fornøyde med at de kom i kontakt med SiB, og beskriver at jobben på mange måter har «endret livene» deres. De forteller blant annet at det innebærer en mer forutsigbar økonomi og at det betyr mye for dem å ha en jobb å gå til, at de kan treffe kolleger og betale skatt. Et annet viktig element som trekkes frem som særlig positivt er at det å ha en jobb og fast inntekt gjør det lettere å kunne støtte barna økonomisk og for eksempel betale for fritidsaktiviteter. Flere av de ansatte i målgruppen forteller at de ikke kjenner til andre tiltak som kunne vært aktuelle for dem.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

I det daglige omhandler samarbeidet mellom SiB og NAV-kontoret hovedsakelig oppfølging av deltakerne og lønnstilskudd for deltakerne. Samarbeidet fungerer i følge SiB og NAV bra. Ledelsen i SiB forteller at enkelte av de ansatte i målgruppen har sammensatte utfordringer og at de derfor bruker en del tid på å veilede og følge opp deltakerne på ulike livsområder. Det har derfor vært avgjørende for SiB å få økonomisk støtte til dette gjennom lønnstilskudd fra NAV.

SiB skiller seg fra en del andre sosiale entreprenører vi har snakket med ved at de har hatt et tett samarbeid med kommunen og NAV-kontoret i utvikling og etablering av virksomheten. Ifølge NAV-kontor har de bidratt aktivt inn med sin erfaring og kunnskap om målgruppen, og de har sammen med SiB utviklet kursløpet. NAV forteller at det finnes få alternativer for målgruppen og viser til at språket blant annet er en utfordring for innpass i arbeidslivet.

## 3.3.6 Dog Tales (C-consulting)

Dette prosjektet beskrives noe knappere enn de andre. Dette skyldes dels at tiltaket er nedlagt og dels at vi ikke har fått kontaktinformasjon til brukere. I tillegg har vi fått motstridende informasjon om samhandling og dialog mellom lokale NAV-kontor og

ledelsen i tiltaket. Vi finner det ikke riktig å presentere denne motstridende informasjonen.

Dog Tales var en hundebarnehage på Fornebu-landet utenfor Oslo. Den var eid av C-Consulting. Da den ble etablert som juridisk enhet i 2014 var navnet Lykke Hund. Faktisk virksomhet startet høsten 2016.

Virksomheten innebar å passe hunder på dagtid. Med unntak av daglig leder, ble medarbeiderne rekruttert via NAV-kontorer eller tiltaksleverandører ved at kandidater henvendte seg til virksomheten. Noen av de som arbeidet i virksomheten var på tidsavgrenset arbeidstrening mens andre var ansatt, gjerne på deltid. Tanken bak virksomheten var at samvær med dyr kunne ha positive helsevirkninger for personer med redusert psykisk helse. I tillegg til arbeidspraksisen fungerte virksomheten som et aktivitetstilbud og læringsarena for unge som stod i fare for å falle ut av videregående skole. De ansatte fikk opplæring og kunne kvalifisere seg til koordinatorene i virksomheten.

De fire første årene fikk selskapet tilskudd fra TSE, men i 2019 og -20 fikk virksomheten TAA. I 2021 ble virksomheten nedlagt.

Både intervjuer med et NAV-kontor, NAV Fylke og daglig leder samt rapporter knyttet til tilskuddene viser at forholdet mellom Dog Tales og NAV-kontorer har vært variabelt og til dels preget av motsetninger. Kildene tyder på at det var bred støtte til at tanken bak virksomheten – pass av hund som forretningsidé, arbeidspraksis og læringsarena - var god. Hovedproblemet var at det aldri ble etablert en modell der de kunne levere tjenester til lokale NAV-kontor og få betalt for det. Det var samtaler med ulike deler av NAV (tilskuddsforvalterne, NAV Fylke og det lokale NAV-kontoret). Flere modeller ble vurdert, herunder å bli en AFT-bedrift, men det lyktes ikke å finne en løsning, og selskapet ble slått konkurs.

Et ekstra problem var at koronapandemien reduserte etterspørselen etter de kommersielle tjenestene fordi bruk av hjemmekontor gjorde det enklere for kundene å ta seg av hundene sine på dagtid. Pandemien førte også til restriksjoner i antall deltakere.

Tabell 3-5: Dog Tales (C-Consulting) søknads- og tilskuddsbeløp TSE (2015-18) og TAA (2019 og -20). Kroner

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Søknad	730 000	2 000 000	1 434 000	1 620 000	2 744 000	3 661 000
Tildeling	350 000	600 000	600 000	700 000	700 000	1 000 000

### 3.3.7 Gatelaget Brann

Gatelaget Brann er et lavterskel aktivitetstilbud for rusavhengige i Bergensregionen. «Gatelag» tilbys i en rekke byer i Norge og er et lavterskeltilbud for rusavhengige på dagtid. Tilbudet gis av fotballklubber på de to øverste nivåene i Norge og er organisert gjennom en egen ideell stiftelse – Fotballstiftelsen.

Gatelaget Brann ble etablert i 2015 gjennom et samarbeid mellom Sportsklubben Brann og Fotballstiftelsen. Gatelaget Brann har i perioden 2016-2020 mottatt tilskudd til aktivisering og arbeidstrening via Fotballstiftelsen.

#### Målgruppe

Målgruppen er personer over 18 år som har eller har hatt en utfordring med rus. Det anslås at gjennomsnittsalderen ligger på rundt 35 år. Rekruttering skjer gjennom offentlige instanser som NAV, behandlingsinstitusjoner eller andre, eller ved at målgruppen tar direkte kontakt med klubben.

### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

Innholdet i Gatelaget Brann beskrives av ansatte som todelt, med en sportslig del og en oppfølgingsdel. Den sportslige delen består av planmessige fotballtreninger, fotballkamper samt felles måltid i etterkant av trening. Fysisk aktivitet, fotball og felles måltid beskrives som virkemidler for å gi deltakerne mestringsfølelse, tilhørighet, struktur og fysisk trening. Fotballtreningene gjennomføres på Brann stadion to ganger i uken.

Oppfølgingsdelen av tiltaket innebærer at deltakerne får tilbud om oppfølging og veiledning knyttet til viktige livsområder som helse, arbeid, bolig, økonomi, mm. Det ble i 2017 inngått et samarbeid mellom Gatelaget Brann og Bergen kommune, som innebærer at en miljøterapeut, tilsatt ved et lokalt NAV-kontor, jobber 100 prosent inn i tiltaket og følger opp deltakerne. Miljøterapeuten bringer inn rusfaglig og sosialfaglig kompetanse i tiltaket. Miljøterapeuten har sitt primære arbeidssted på Brann Stadion og veileder deltakerne individuelt rundt livsområder som er relevante for den enkelte. Miljøterapeuten kan også bidra inn i behandling der spillerne går til rusbehandling, bidra til å overføre mestringsstrategier til fotballbanen, og kan være med i ansvarsgruppemøter. I saker som omhandler NAV bistår miljøterapeuten med veiledning knyttet til ytelser, vedtak, rettigheter, plikter og forventninger, og kan være med i møter. Forventningsavklaring før møter med NAV trekkes frem som viktig, da det kan bidra til å dempe konflikt og uenighet. Det er NAV-veileder som har det formelle ansvaret knyttet til vedtaksfesting, mens miljøterapeuten er en støtte og veileder i prosessen.

Deltakere som er motivert for arbeidsrettet aktivitet kan også få et tilbud om tilrettelagt arbeidstrening på stadion. Brann har et stort nettverk av sponsorer som de kan henvende seg til for videreformidling av deltakere til arbeid eller arbeidstrening.

Den sportslige delen og oppfølgingsdelen av tiltaket henger ifølge ansatte tett sammen. Fotballtrening og felles måltid er ifølge ansatte en god arena for å gi mestringsopplevelser, samt relasjons- og tillitsbygging, som i sin tur legger et godt grunnlag for å jobbe med utfordringer utenfor fotballbanen. En av de ansatte opplyser at de har invitert NAV-veiledere til å ha møter med spillerne på stadion fordi de erfarer at det fungerer bra å gjennomføre møter på en arena deltakerne mestrer. Grunnet pandemisituasjonen har dette i mindre grad blitt gjennomført.

Bidraget fra kommunen med en stilling til miljøterapeut beskrives av ansatte i tiltaket og av spillere selv som et svært viktig element i tiltaket. Ansatte forteller at dette særlig gjelder den sosialfaglige og rusfaglige kompetansen som miljøterapeuten bringer inn. Tiltaket ville ifølge ansatte ikke vært det samme uten miljøterapeuten, og påpeker at kombinasjonen av fotball og oppfølging på andre områder er viktig.

### *Målgruppens erfaringer*

Deltakere vi har snakket med er udelt positive til tiltaket og forteller at tiltaket har vært svært viktig for dem. De forteller at Gatelaget har bidratt til å gi dem tilhørighet og struktur, og til at de har bygget seg opp fysisk og mentalt. Enkelte forteller at «Brann» har betydd mye for dem gjennom oppveksten og at det ga en enorm stolthetsfølelse å få på seg Brann-drakten. Det at alle får tildelt like treningsklær beskrives også som positivt fordi det gjør at ingen skiller seg ut.

Deltakerne er også svært positive til å ha en miljøterapeut fra NAV tilknyttet tiltaket. En av spillerne forteller at det gir en trygghet å vite at han kan ta kontakt med miljøterapeuten dersom det skulle være noe, enten det gjelder bolig, økonomi eller andre ting. En annen forteller at miljøterapeuten har vært viktig i forhold til dialogen med NAV. På spørsmål om erfaring med å ha en miljøterapeut fra NAV tilknyttet laget, forteller for eksempel en av spillerne:

*Jeg husker jeg var veldig spent, mange har litt problemer med den dialogen med NAV, om hvordan ting skal legges til rette. Kan være redd for å snakke med NAV,*

*det er vanskelig. Ikke minst i forhold til regelverk. Der har (miljøterapeuten) vært helt unik med å ta vare på alle sammen. Flere har sagt at de er så takknemlige. Han har fått folk ut i arbeid. Han skulle gjerne vært inne tidligere.*

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Gatelaget Brann har et omfattende samarbeid med offentlig sektor gjennom miljøterapeuten som jobber inn i tiltaket. Miljøterapeuten er den faglige broen inn til det offentlige, noe som beskrives som viktig for kontinuitet og progresjon for deltakerne.

NAV-kontoret forteller at det finnes en del tilbud til målgruppen i området. Blant annet har kommunen et by-omfattende tilbud om heter «Aktiv sør» som både er arbeidsrettet og tilbyr aktiviteter som tur og friluftsliv. I tillegg finnes det tilbud som støttekontakt, treningskontakt samt tiltak gjennom NAV som avklaring, Fretex, osv. Informanten forteller samtidig at noen av tilbudene gjennom NAV kan ha litt større krav ved deltakelse, sammenlignet med gatelaget. Gatelaget kan derfor trolig bidra til at målgruppen kan få tilbud i en litt tidligere fase, og informanten viser til at lavterskeltilbud kan være gode for «å komme i gang». Det vises også til at det er positivt at Brann har et stort kontaktnett og kan benytte dette til formidling av deltakere.

### *Resultater*

Hovedmålsetningen med tiltaket er mindre rus per spiller/flere rusfrie timer. For endel spillere er det også en målsetning om overgang til arbeidsrettet aktivitet, arbeid og/eller skole.

Ansatte trekker særlig frem produksjon av rusfrie timer som viktig. En ansatt tilknyttet tiltaket viser til at de i 2019 (som var siste normalår) produserte 1000 rusfrie timer. Siden den gang har de også begynt å spille i bedriftsserien, noe som vil generere enda flere rusfrie timer. Videre viser ansatte til at de har hatt fem personer med overgang til arbeid eller skole i løpet av 2020..

Gatelaget Brann mottok tilskudd til aktivisering og arbeidstrening via Fotballstiftelsen frem til 2020. De mottar fremdeles støtte gjennom Fotballstiftelsen, men har opplevd å få en avkortning etter at tilskudd til aktivisering og arbeidstrening falt bort. En ansatt i Gatelaget Brann forteller at de i tillegg til å motta støtte gjennom Fotballstiftelsen også søker økonomisk støtte lokalt. Ansatte forteller at det er en utfordring når tilskuddsmidler forsvinner, da behovet for økonomisk støtte er til stede selv om tiltaket i løpet av tilskuddsperiode har blitt godt etablert.

Fotballstiftelsen, som er den primære mottakeren av TAA, forteller også at det er en utfordring når tilskuddsmidler faller bort. Det krever en omdisponering av midler og får konsekvenser ved at du må gjøre mindre av noe. En konsekvens for Fotballstiftelsen har vært at de ikke har kunnet ta inn nye lag, fordi de må prioritere lag som allerede er inne. Det har også ført til reduksjon i noen stillinger, men det har per nå ikke ført til at ansatte har blitt sagt opp. Samtidig påpekes det at bortfall av tilskuddsmidler også bidrar til at man må tenke kreativt og nytt rundt tiltak. TAA er for øvrig ikke den eneste finansieringskilden til Fotballstiftelsen, blant annet er Helsedirektoratet en viktig bidragsyter og den største finansieringskilden.

Miljøterapeutstillingen som er finansiert av kommunen ble nylig reforhandlet og besluttet forlenget er år til.

### 3.3.8 PitStop Sotra

PitStop Sotra er en ideell organisasjon som tilbyr risikoutsatte ungdom lavterskel-tjenester innen aktivisering og arbeidstrening. Det overordnede målet er å hjelpe ungdom i utenforskap tilbake til skole, arbeid eller annen tilrettelagt aktivitet.

PitStop Sotra hadde i 2020 mottatt TAA i fem år, og tilskuddet har nå falt bort.

#### *Målgruppe*

Målgruppen er unge i utenforskap i alderen 15-25 år som har falt utenfor både skole og arbeid. Ifølge ansatte er deltakernes behov svært individuelle, men ofte handler det om behov for positive mestringsopplevelser og hjelp til en ny start. Veldig ofte handler det om å få selvtilliten tilbake. Andre ganger kan det være psykiske vansker som gjør at hverdagen har stoppet opp. Rekruttering av ungdommer skjer via offentlige instanser.

#### *Innhold i tiltaket/tilbud til målgruppen*

PitStop Sotra tilbyr ulike aktiviserings- og arbeidstreningstilbud. Et av tilbudene er et avklaringstiltak kalt «ReStart», der unge som har falt utenfor skole og arbeid får hjelp til å «restarte» livet sitt. Sammen med aktuelle offentlige instanser og ungdommen selv avklarer PitStop om vedkommende er klar til å gå videre til et mer intensivt arbeidsforberedende- og skolerettet løp i PitStop, eller om de har behov for andre tiltak eller behandling.

Ifølge ansatte bidrar de i tiltaket til å «samle trådene», avklare hva slags hjelp det er behov for og fra hvem, og orientere deltakeren. Et annet viktig element ved ReStart er å hjelpe de unge og trygge dem i forkant av møter med offentlige instanser. En ansatt forteller at mye av arbeidet ved ReStart er å avklare ungdommens funksjonsevne, arbeidskapasitet og evne til sosial funksjon. Underveis i tilbudet får de unge hjelp til å styrke evnen til å bygge og ivareta sunne relasjoner, da de erfarer at det å fungere sosialt er et avgjørende element for å få unge til å kunne mestre skole og arbeid. PitStop tilbyr gruppebaserte aktiviteter innen «kreativitet og design» og «sport og friluftsliv». Varigheten på ReStart er 1-3 måneder.

Videre har PitStop et kvalifiseringstiltak, der de jobber målrettet med å gjøre deltakerne klare for skole eller arbeid. Dette tiltaket heter «Klar-Ferdig-Gå». Her kan deltakerne få karriereveiledning, samtaletilbud, undervisning samt intern og ekstern arbeidstrening. Hensikten med dette tilbudet er å styrke ungdommenes forutsetninger for å kunne komme ut i ordinært arbeid eller skole. Varighet på dette tiltaket er normalt 6 måneder, avhenger av den enkeltes behov. Ansatte i PitStop Sotra forteller at kvalifiseringstiltaket «Klar-Ferdig-Gå» skiller seg fra andre tiltak i regi av frivillig sektor ved at de har et relativt tett samarbeid med offentlig sektor. I tillegg kan de i stor grad tilpasse tilbudet individuelt.

#### *Metodikk*

PitStop Sotra baserer sin overordnede metodikk på Antonovskys ressursorienterte teori Salutogenese. Gjennom relasjonsbygging og motivering ønsker de ansatte å fremheve ressursene som ungdommene innehar med mål om å styrke ungdommens opplevde sammenheng, «sense of coherence» (SOC). Sentralt i dette arbeidet er elementer fra positiv psykologi som identifisering av styrker, verdier, mål og drømmer. I individuelle samtaler blir blant annet motiverende intervju anvendt med mål om å øke mestringstro og motivasjon til atferdsendring. I undervisningen blir psykologiske verktøy inspirert av kognitiv terapi tatt i bruk for å styrke ungdommenes evne til tanke- og følelshåndtering. Et eksempel på dette er verktøypakken psykologisk førstehjelp. For å øke mestringstro blir det tilrettelagt for nye mestringsopplevelser gjennom tilrettelagt arbeidstrening og aktivisering hvor brukermedvirkning og sosial støtte står sentralt.

### *Målgruppens erfaringer*

Deltakere forteller at de er godt fornøyde med tilbudet på PitStop Sotra. Det trekkes blant annet frem at det er positivt «å ha et sted å gå til» og at tiltaket har bidratt til å gi dem rutine. En av deltakerne forteller at deltakelse har vist han/henne «at det er folk som bryr seg», noe som har betydd mye for vedkommende. Samtlige forteller at PitStop Sotra har vært en viktig og positiv bidragsyter i arbeidet med å nå deres personlige mål.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

PitStop Sotra samarbeider med offentlig sektor i forhold til rekruttering og oppfølging av deltakerne. NAV og Oppfølgingstjenesten nevnes blant annet som viktige samarbeidspartnere. PitStop Sotra stiller ifølge ansatte krav om at ungdommene må være koblet til en offentlig instans for å delta på tiltaket. Dette begrunnes med at det er det offentlige som har det formelle ansvaret for ungdommene, og at det er viktig for PitStop Sotra å ha noen de kan henvende seg til dersom noe skulle oppstå eller viktige vurderinger må tas. Det er også viktig for PitStop å samarbeide tett med instanser fra offentlig sektor for å samkjøre og koordinere tiltakene som utarbeides fra ulike instanser for den enkelte ungdom. Det varierer hvor mye kontakt de har med den enkelte instans.

To av samarbeidspartene vi har intervjuet forteller at PitStop Sotra er et viktig supplement til det offentlige tjenestetilbudet. En av samarbeidspartene viser blant annet til at det er et begrenset utvalg av tiltak rettet mot ungdom med lettere og moderate psykiske utfordringer, og at tiltaket dermed bidrar til å dekke et spesifikt behov. Tiltaket skiller seg ut fra de mer arbeidsrettede tiltakene ved at det ikke stilles like høye krav til aktivitet og deltakelse, noe som målgruppen ofte kan ha behov for og nytte av. PitStop handler ifølge informanten om å gi ungdommene «en pust i bakken og hjelpe dem i gang». Det vil ofte være et første steg før for eksempel en arbeidspraksis.

### *Resultater*

I perioden 2016-2019 hadde PitStop Sotra, ifølge søknad om tilskudd i 2019, hatt 80 ungdommer på aktivisering og arbeidstrening. 60 av disse var på søknadstidspunktet ferdige i arbeidstreningens programmet og 20 var fortsatt aktive. Av de 60 som hadde fullført arbeidstreningen kom 78 prosent seg videre til enten skole, arbeid eller annen aktivitet. Ifølge en ansatt i PitStop Sotra ble det i mars 2021 rapportert om at de hadde hatt inne totalt 150 ungdommer i tiltaksperioden over fem år, fra 2016-2020, hvor 80 prosent hadde kommet seg videre i skole, arbeid eller annen tilrettelagt aktivitet.

TAA falt bort i 2020, etter at tilskuddsperioden på fem år utløp. PitStop Sotra har siden den gang forsøkt å få til en mer varig finansieringsavtale sammen med det offentlige. De vurderte allerede i 2018 at det ville være hensiktsmessig for dem å forsøke å bli en leverandør av AFT-tiltak til NAV og utviklet på bakgrunn av dette et AFT-tiltak. Blant annet utviklet de et journalføringssystem som skal innfri NAVs kriterier og de har jobbet med å bli ISO-sertifisert. NAV har ifølge PitStop Sotra ikke lyst ut noen nye anbud siden de utviklet AFT-tiltaket. De sendte imidlertid en åpen søknad om å bli tiltaksleverandør til NAV, men nådde ifølge PitStop ikke frem med søknaden fordi fylket per i dag ikke har mulighet til å ta inn nye leverandører. I dag finansieres tiltaket gjennom noe støtte fra kommune og fylkeskommune, samt enkeltbevilgninger fra privat næringsliv og stiftelser. PitStop Sotra opplever den langsiktige økonomiske situasjonen som usikker, men jobber for å på sikt kunne bli tiltaksleverandør for NAV av både AFT-tiltak og avklaringstiltak.

PitStop har en ambisjon om å skalere modellen ut til flere steder i Norge. De har startet et ideelt AS der de jobber med å etablere nye PitStop-tiltak og eventuelt selge modellen til andre som vil starte lignende tiltak. De mottar midler gjennom TSE for dette arbeidet. Arbeidet er foreløpig i startfasen, men de er blant annet i dialog med en kommune på Østlandet og en på i Sør-Norge angående etablering av nye PitStop-arenaer. Planen var i utgangspunktet å søke TAA for etablering av nye PitStop-arenaer, men de har opplevd

å få avslag på søknader om etablering av nye arenaer. Tilbakemeldingen fra NAV har ifølge en ansatt i PitStop og vedtak om avslag vært at «aktivitetene i tiltaket ikke anses for å være nyskapende og at søknaden derfor ikke er prioritert».

### 3.3.9 Sandwich Brothers

Sandwich Brothers er et ideelt aksjeselskap som har mottatt tilskudd over TSE i 2020 og 2021. Prosjektteamet består av fire stillinger, til sammen tilsvarende 225 stillingsprosent. Prosjektlederen er den eneste som jobber fulltid. Prosjektet har også knyttet til seg en HR-ansvarlig, en lærling og en kommunikasjonsansvarlig. HR-ansvarlig jobber med administrasjon, HMS og opplegg for opplæring. En tidligere deltaker i prosjektet er nå ansatt som lærling, som del av sin videregående opplæring innenfor studieretningen salg og service. Videre jobber Sandwich Brothers aktivt med markedsføring, har mange følgere i sosiale medier, og har tidvis fått oppmerksomhet i tradisjonelle medier.

#### *Målgruppe*

Målgruppen for tiltaket er unge flyktninger mellom 18 og 25 år med kort botid i Norge. Sandwich Brothers har primært rekruttert unge menn, men fra og med 2020 har de også rekruttert unge kvinner, og utviklet «Sorbet Sisters» som et tilleggskonsept. Deltakerne har arbeidstreningen som en del av sitt introduksjonsprogram. Per august 2021 har prosjektet til sammen 18 deltakere. Den normale varigheten er ett år, men under koronapandemien har de valgt å beholde deltakerne lenger. Deltakerne har tilkallingskontrakter og får lønn per time. For de fleste deltakerne tilsvarer timene omtrent en 10-20 prosent stilling.

#### *Innhold i tiltaket/tilbudet til målgruppen*

Sandwich Brothers produserer og selger økologisk sandwich-is og pinne-is, og tilbyr arbeidstrening for deltakerne. Tiltaket skal være en arena for kompetansebygging, språktraining, mestring og nettverksbygging. Deltakerne jobber tilnærmet 50/50 med kjøkken og salg, slik at man sikrer en bredde i kompetanse for alle deltakerne. Sandwich Brothers har avtale med enkelte større arbeidsplasser (Kiwi, Meny, Jernia og Nordic Choice Hotels) der deltakerne får tilbud om jobbintervju etter ett år i prosjektet.

#### *Resultater*

Siden oppstarten har det totalt vært 49 deltakere inne i prosjektet, og erfaringen er at de har lyktes med å hjelpe de aller fleste videre i jobb og/eller utdanning. Mange har fått jobbtilbud gjennom samarbeidet med Kiwi, Meny, Jernia og Nordic Choice Hotels.

#### *Forretningsmodell*

I tillegg til støtten over TSE har prosjektet finansiering fra IMDi (tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner), LNU Aktivitetsstøtta, Kronprinsparets fond og Amesto. Gjennom Kronprinsparets fond har Sandwich Brothers tilgang til gratis advokatbistand, noe som har vært nyttig i forbindelse med arbeidsrett, utforming av kontrakter og lignende. Prosjektet har inntil videre base ved Sentralen i Oslo, der de også har tilgang til et kjøkken. Dette beskrives som en generøs ordning, med utgifter til leie langt under markedspris. I praksis bidrar dermed også Sentralens eier Sparebankstiftelsen DNB med støtte til prosjektet.

Sandwich Brothers leverer is til møter, konferanser og andre arrangementer. Under pandemien ble dette markedet naturligvis svært innsnevret. I denne perioden har Sandwich Brothers blant annet prøvd ut salg fra sykkel og hjemlevering til privatpersoner. Isen skal være økologisk og miljøvennlig, slik at prosjektet både representerer miljømessig bærekraft og sosial bærekraft. I forbindelse med levering av is holder deltakerne korte foredrag om isens ingredienser, som de først får hjelp til å øve seg på internt.



Veien fra oppstarten til i dag har i stor grad blitt til mens man har gått. Det har vært et ad hoc-preg underveis, og man har måttet gjøre store tilpasninger som følge av pandemien. I prosjektet er det likevel et tydelig driv og et ønske om å ta nye steg. Sandwich Brothers har flere planer om oppskalering og utvidelse av tilbudet oppe til vurdering. Dette inkluderer blant annet å etablere seg med et eget kjøkken på mer permanent basis. Dette vil medføre høyere leieutgifter, men kan også innebære en ny inntektskilde på den måten at kjøkkenet kan fungere som en destinasjon for skoleklasser, bedrifter og andre. Videre er det et ønske om å etablere seg med et eget fysisk utsalgssted i form av en kafé, og å utvide produksjonen fra kun is til også å lage andre matprodukter. Til slutt har Sandwich Brothers en ambisjon om å bruke modellen de har etablert i Oslo til å etablere satellittprosjekter i andre norske byer.

#### *Målgruppens erfaringer*

Prosjektteamet legger vekt på at det skal være lystbetont å være med, og vurderer at de er rundere i kantene og mer lekne i formen enn andre arbeidstreningstiltak. Det er etablert et alumniprogram i form av en facebook-gruppe, der tidligere og nåværende deltakere får muligheten til å være med på ulike kurs og felles aktiviteter på fritiden. Deltakerne verdsetter det sosiale miljøet og oppfølgingen de får. De opplever også at deltakelsen bidrar mye til at de blir bedre i norsk, og at de lærer konkrete ting som vil være nyttige i en fremtidig arbeidskarriere.

#### *Samarbeid med offentlig sektor*

Sandwich Brothers samarbeider med fire bydeler i Oslo om rekruttering av deltakere. Dialogen med kontaktpersonene i bydelene er i hovedsak begrenset til dialogen om rekruttering av kandidater til prosjektet. De tar kun unntaksvis kontakt med kontaktpersonene når det oppstår spesielle utfordringer, ellers vurderer de at de er godt rustet til å gi god oppfølging selv.

### 3.3.10 Arbeidstrening gjennom friluftsliv og frivillighet

Prosjektet «Arbeidstrening gjennom friluftsliv og frivillighet» har mottatt tilskudd over TAA i fem år, fra 2016 til 2020. Tilskuddsmottaker er DNT Oslo og omegn, det største lokallaget i Den norske turistforening. Etter hvert har prosjektet utviklet et tett samarbeid med bydel St. Hanshaugen. De involverte forteller at de fikk til å «knekke koden» i løpet av de to siste årene, og at det var en del prøving og feiling frem til dette. Prosjektet driftes av en prosjektstilling og en ansatt i bydelen, som begge jobber tett med ungdommene. I tillegg har bydelen engasjert to erfaringskonsulenter i 50 prosent-stillinger.

#### *Målgruppe*

Målgruppen for tiltaket er unge (15-21 år) utenfor arbeid og utdanning, som på en eller annen måte har «stoppet opp i livet sitt». Ungdommene kommer hovedsakelig fra lavinntektsfamilier, og flere har innvandrerbakgrunn. Prosjektet har plass til 10-12 deltakere. En av ungdommene har vært der lenge, og gått over i en mentorrolle. De involverte forteller at rekrutteringen var en utfordring i starten, mens man nå har ventelister for å komme med. Ungdommene skulle i utgangspunktet være inne i tre måneder, men det viste seg at mange hadde behov for å være lenger. Deltakerne har ofte få og/eller negative erfaringer med turer i skog og mark før de kommer inn i prosjektet, slik at dette blir den første barrieren de settes i stand til å bryte, før de kan gå videre til å møte andre barrierer i livene sine.

#### *Innhold i tiltaket/tilbudet til målgruppen*

Ungdommene deltar i dugnadsarbeid, forefallende arbeid på DNTs hytter og lignende aktiviteter. De fleste aktivitetene skjer også i fellesskap med seniorer som allerede er aktive frivillige i DNT. I tillegg deltar ungdommene under besøk fra barneskoleklasser og barnehager til Skar i Maridalen. Ved disse besøkene har ungdommene en rolle som



vertskap og miljøarbeidere. Barna blir en sekundær målgruppe for prosjektet. Ofte har ungdommene lignende erfaringer som barna. Det blir positive møter mellom dem, der ungdommene fungerer som rollemodeller. Fire av ungdommene har bestemt seg for at de vil ta lærerutdanning, etter inspirasjon fra denne erfaringen.

I tillegg får ungdommene en helhetlig form for oppfølging. De har «innsjekk» hver morgen. Utover aktivitetene ved Skar og andre utflukter, tilbringer ungdommene mye tid ved et aktivitetshus som bydelen disponerer. Til sammen får ungdommene et tilbud tre hele dager i uka. Prosjektmedarbeiderne er også tilgjengelig på telefon til enhver tid. Ungdommene får hjelp til å jobbe med CV-er og øve på jobbintervjuer, og har individuelle og gruppesamtaler med prosjektmedarbeiderne.

### *Resultater*

Målsetningen er at ungdommene skal oppnå bedre selvtillit, mestring og nettverk gjennom en følelse av tilhørighet og erfaring med friluftsliv og organisasjonslivet. Ungdommene får hjelp til å «fylle de hullene som må fylles for at de kan fortsette på sin vei videre i livet». Sist man gjorde en opptelling hadde 8 av 10 tidligere deltakere kommet seg over i arbeid eller utdanning.

### *Målgruppens erfaringer*

Ungdommene gir uttrykk for at prosjektet har betydd mye for dem. Det er stor kontrast i fortellingene om hvor de var før de kom inn i tiltaket, og hvor de er i dag. De forteller at de har vært «langt nede», men at de har fått hjelp til å møte sine ulike utfordringer, og at de er på et bedre sted i livene sine i dag. De legger vekt på støtten, oppfølgingen og fellesskapet de har fått i prosjektet. Flere forteller om erfaringer med skolen, barnevernet eller NAV, der de ikke har blitt «sett» på samme måte som her.

### *Samarbeid med offentlig sektor*

Tilskuddet over TAA var i starten knyttet til å lønne en hel prosjektstilling. Fra og med 2019 har bydelen gått inn og finansiert halve prosjektstillingen, i tillegg til å stille en egen medarbeider til rådighet. Bortfallet av tilskuddet innebærer at DNT finansierer en halv stilling av egne midler fra og med 2021. Fremtiden for prosjektet er uavklart, men det har altså rullet videre etter at tilskuddet ble faset ut. Bydelen ser på prosjektet som et unikt tilbud til denne målgruppen, og har intensjoner om å satse videre på det. Videre er det oppe til vurdering å intensivere innsatsen fra bydelens side. Det er utarbeidet planer for en omorganisering av ungdomsarbeidet i bydelen, der man ønsker å etablere et tverrfaglig ungdomsteam basert på erfaringer fra prosjektet.

## 4 Analyse

I dette kapitlet vurderer vi de spørsmålene som er stilt av oppdragsgiver i utlysningen av evalueringen. I tillegg vurderer vi en del andre spørsmål i «*Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*» (SSØ/DFØ 2007).

### 4.1 Målstruktur/programteori

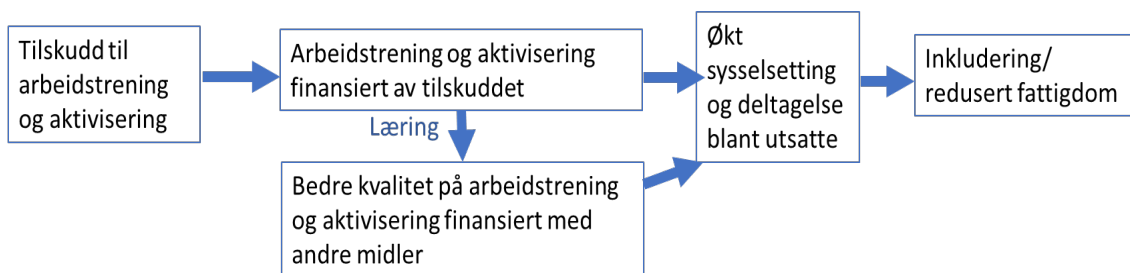
Vi vil her se om det er en sammenheng mellom overordnede mål for tiltakene på den ene siden og utforming og forvaltning av ordningene på den andre. Hovedspørsmålene er hvor godt ordningene virker og om måloppnåelsen kan bedres. For å vurdere virkningene ved bruk av kvalitative metoder, som vår effektanalyse er basert på, er det behov for å forstå hvordan tilskuddene skal virke.

Det overordnede målet for TAA er å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Dette målet skal oppnås gjennom å stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet.

TSE skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører som retter sin virksomhet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon. Gjennom TSE kan det gis tilskudd til virksomheter som bidrar med nye løsninger i arbeidet med å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte.

Vi oppfatter at ordningene dels sikter mot å bedre situasjonen for personer i målgruppene nå, og dels mot å bidra til utvikling av nye metoder for arbeid for disse gruppene og med denne typen tiltak. I Meld. St. 32 (2020-2021) legges det vekt på innovasjon som en begrunnelse for å involvere frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører i arbeidet med å motvirke utenforskap. De to virkningsmekanismene for TAA er illustrert i Figur 2-1.

Figur 4-1: Illustrasjon av resultatkjede for TAA - fra tilskudd til samfunns mål



Målstrukturen for TSE er tilsvarende, men da med sosialt entreprenørskap som tiltak og ikke aktivisering og arbeidstrening. I TSE er det også åpent for tiltak som sikter mot å styrke feltet, det vil si å legge til rette for mer eller bedre fungerende sosialt entreprenørskap. Slike tiltak vil kun ha indirekte virkninger for personer i målgruppen.

Selv om ordningene har en todelt virkningsmekanisme, er det ikke nødvendigvis slik at alle tiltak som støttes både gir direkte resultater for personer i målgruppen og gir grunnlag for læring. I forvaltningen må det være åpning for en avveining mellom direkte resultater for individer og læring for utforming av tiltak på disse feltene. Det vil da også kunne være åpning for å støtte tiltak som har bare én av de to virkningsmekanismene.

Både målformuleringene og reglene for de to tilskuddsordningene og intervjuer med forvalterne viser at innovasjon og læring vektlegges sterkere i TSE enn i TAA. Direkte effekter på målgruppen tillegges mer vekt i TAA.

Vi vil nedenfor skille mellom de to virkningsmekanismene i vurdering av effekter.

## 4.2 Effekter

Man kan lage en resultatkjede for tilskuddene og vurdere virkningene i hvert av leddene i kjeden. Dette gjør at vurderingen av samlet effekt kan brytes ned i delspørsmål:

- Addisjonalitet (finansiell): Gir tilskuddene økt finansiering til virksomheten eller erstatter de bare annen finansiering?
- Lekkasje: Gir økt finansiering økt omfang av de aktiviteter som skal skape resultater eller brukes midlene til andre formål?
- Gir aktivitetene resultater for brukerne?
- Bidrar resultatene til positive effekter for samfunnet?

Det er også mulig å se for seg at samhandlingen mellom søker og forvalter kan gi læring for søkerne, for eksempel ved at de tvinges til å se prosjektet sitt også med forvalternes synsvinkel. Denne læringen omtales i litteraturen som atferdsaddisjonalitet.

### *Addisjonalitet (finansiell) og lekkasje*

Det er en rekke ulike typer aktører som søker og får tilskudd, og det er store forskjeller i annen tilgang til finansiering. De aller fleste virksomhetene som mottar TSE har salgsinntekter. Det gjelder også mange som får TAA.

En del av søkerne er eid av store, landsdekkende frivillige organisasjoner. Andre eies av én eller noen få enkeltpersoner (gjennom ideelt AS) eller av mindre foreninger.

De store organisasjonene har en del egne midler. Man kan tenke seg at de ville startet opp virksomheten også uten tilskudd fra TSE eller TAA, men man må da anta at dette ville skjedd på bekostning av andre samfunnsnyttige formål.

Virksomhetene som har salgsinntekter kunne i teorien ha økt inntektene slik at de kunne drevet uten tilskudd.

De aller fleste av virksomhetene mottar også støtte fra andre aktører, som direktorater, kommuner, ideelle fond og stiftelser. Som regel utgjør tilskuddet fra AVdir den viktigste finansieringskilden. Man kan tenke seg at i fravær av statlige tilskudd kunne andre aktører økt sin støtte.

Intervjuene tyder klart på at virksomhetene som støttes av TSE og TAA har ganske knappe økonomiske rammer. Mange bruker betydelige ressurser på å få den samlede finansieringen på plass, enten ved styrking av forretningsvirksomheten eller ved å søke støtte fra andre aktører. Mange ville ha økt omfanget av virksomheten hvis de hadde fått større tilskudd fra TSE eller TAA.

Selv om enkelte av virksomhetene nok ville klart å få noe mer finansiering fra andre kilder hvis de ikke hadde fått tilskudd fra staten, mener vi at vårt materiale helt klart tyder på tilskuddene fra staten ikke erstatter annen finansiering, men er addisjonell og nødvendig for det aktivitetsnivået mottakerne har.

Tilskudd fra TAA og TSE skal bare brukes til formål som er angitt i søknaden. Ved slike tilskuddsordninger er det en viss risiko for «lekkasje». Med dette menes at midlene brukes til andre formål.

Mottakerne av TSE og TAA leverer revisorbekreftede regnskap. Dette er et krav som skal redusere risikoen for at tilskuddene brukes til andre formål enn det som er oppgitt i søknaden. Et revisorbekreftet regnskap gir ikke noen garanti for at alle midler brukes til formålet som det er søkt om. For eksempel ser vi at i virksomheter som har mottatt TAA har ansatte som ofte også andre roller, de har lokaler som brukes også til annen virksomhet, mv. Henføring av kostnader på ulike virksomheter i organisasjonen vil måtte baseres på skjønn, og revisor vil ikke ha mulighet for å kontrollere om henføring av fellesutgifter er riktig. Man kan dermed ikke utelukke en form for kryss-subsidiering mellom ulike virksomheter i slike organisasjoner. Mottakerne av TSE har ofte ikke annen virksomhet, men beskrivelsen over kan passe også på enkelte av disse.

Vårt inntrykk fra intervjuene og rapportene til direktoratet er at i organisasjoner som også driver med virksomhet som ikke finansieres med TAA eller TSE, skjer det ofte en overføring *fra* annen virksomhet *til* virksomheten knyttet til TAA og TSE. Det er i så fall TSE- og TAA-virksomheten som mottar kryss-subsidium. Vi har ikke fått informasjon som tyder på «lekkasje» fra TSE eller TAA.

### *Virkning på aktiviteter*

Både i gjennomgang av de 50 sakene og i intervjuer i case-undersøkelsen har vi spurt om hvordan fravær av tilskudd fra TAA eller TSE ville påvirket virksomheten. De aller fleste svarte at de enten ikke ville kunnet startet opp prosjektet, eller at de hadde måttet nedskalere aktivitetene. Mange informanter legger vekt på at tilskuddet gir rom for utvikling i en oppstartsfase. En nøkkel i dette er at ordningene åpner for at tilskudd kan brukes på lønnsmidler, til forskjell fra mange andre tilskudds- og støtteordninger.

Utviklingen blant de som har fått avslag, kan bidra til å forstå betydningen av å få tilskudd. Blant de åtte søkerne vi har snakket med som har fått avslag på sin søknad, har de fleste hatt store utfordringer med å få det planlagte prosjektet på beina. Enkelte av søkerne har fått til å gjøre tilpasninger slik at prosjektet likevel har blitt noe av. For eksempel har en virksomhet valgt å bruke egne midler, mens en annen virksomhet valgte å innføre egenbetaling fra sluttbrukerne. Både fra tilskuddsmottakere og søkere som har fått avslag er likevel hovedinntrykket at tilskudd over TAA og TSE i de fleste tilfellene er avgjørende for å etablere og utvikle prosjekter av denne typen.

Konsekvensene av avkortning av tilskudd tyder også på at tilskuddet er avgjørende for tilbudet til målgruppen. Flere av tilskuddsmottakerne vi har intervjuet forteller at de fikk noe avkortning på tilskuddet, og at det særlig fikk konsekvenser for årsverk i virksomheten og hvor mange deltakere de har kunnet ta inn.

Intervjuene gir klart inntrykk av at uten tilskuddene ville de fleste virksomhetene ikke kunnet gjennomføre, starte eller drive virksomheten samme skala som de gjør.

### *Hvordan virker tiltakene på deltakere og ansatte i målgruppen?*

Det er stor variasjon i type tiltak og hvilken målgruppe de retter seg mot. Det er også stor variasjon når det gjelder hvor nært målgruppen er ordinært arbeid. Noen tiltak tilbyr arbeidstrening for personer med rusrelaterte utfordringer og stiller krav til rusfrihet, mens andre stiller kun krav om at deltakerne ikke kan møte ruspåvirket på tiltaket. Noen tiltak retter seg mot ungdom med innvandrerbakgrunn uten tidligere arbeidstilknytning eller skolegang i Norge, og andre retter seg mot ungdom som har falt ut av skole eller arbeid og eller som sliter med lettere eller moderate psykiske utfordringer. Med andre ord kan tiltaksløpet se svært ulikt ut for den enkelte og det kan kreve lengre eller kortere tiltakskjedning. Det er imidlertid en del fellestrekk når det kommer til hvordan tiltakene virker og hva som anses som viktig for at målgruppen skal lykkes med å nå sine mål. En gjennomgående tilbakemelding fra tilskuddsmottakere og deltakere er at tiltakene bidrar til mestringsopplevelser, tilhørighet, nettverksbygging, struktur, m.m. Et eksempel er Gatelaget Brann som driver et aktivitetstiltak for personer med rusutfordringer. Ansatte i

tiltaket trekker blant annet frem mestring, tilhørighet og struktur som viktige elementer ved tiltaket.

*Når vi spør spillerne «Hva tenker du om gatelaget?». Det som går igjen hele tiden, det er tilhørighet. [...]. Her får de vennskap, og kan knytte bånd, og det kan de ta med seg i andre relasjoner. [...].*

Deltakere/spillere som vi har snakket med trekker også frem tilhørighet og struktur som viktige elementer.

Det går igjen i mange prosjekter at man har flere delmål på veien, som ofte dreier seg om ulike kombinasjoner av kompetansebygging, mestring, inkludering i et fellesskap, nettverk, bevisstgjøring, motivasjon, empowerment, og å ta tak i personlige og praktiske problemer.

En gjennomgående tilbakemelding fra intervjuer med NAV-kontor, kommuneforvaltning på relevante tjenesteområder og politikere er at virksomhetene som mottar TAA eller TSE bidrar til å «fylle hull» i det samlede tilbudet og/eller bidrar til et mangfoldig tjenestetilbud. Fleksibilitet, ved at arbeid og deltakelse tilpasses deltakeren, og ikke motsatt, nevnes av flere som en styrke. Ett eksempel her er Redbike, et sykkelverksted som i hovedsak driver med arbeidstrening for personer som kommer fra soning. For de fleste deltakerne er målet at de skal over i ordinær jobb, men samtidig åpner de for at også personer som er uføretrygdet, men som trenger aktivisering, kan delta i arbeidet.

Selv om de fleste som får TSE ansetter personer som har problemer med å få annet arbeid, mens virksomheter med TAA tilbyr aktivisering og arbeidstrening, er ikke alltid forskjellene i faktisk aktivitet nødvendigvis så store. Det illustreres ved at et par av tilskuddsmottakerne har flyttet mellom ordningene (gjelder Dog Tales og Guttas Campus).

De fleste tiltakene resulterer ikke i formell kompetanse, men vektlegger aspekter som sosial trening, mestring og arbeidslivskompetanse. Det finnes imidlertid noen unntak. Blant annet har CRUX Tilja to tiltak som legger til rette for å kunne ta fagbrev. Ved «Ingen skam å skru» og «Tiljasnekkere'n» kan deltakerne ta fagbrev som henholdsvis mekaniker for lettkjøretøy og snekker.

Bare et mindretall av virksomhetene som får tilskudd bygger på en formell metodikk for å redusere utenforskap. Det finnes imidlertid enkelte som bruker evidensbaserte metoder som «Løft» og/eller karriereveiledningsverktøy, kartleggingsprogram eller elementer fra kognitiv terapi, positiv psykologi og atferdsterapi. Bårstua er eksempelvis et sosialt entreprenørskap som eies av Fontenehuset, og som har en klar modell basert på «Løft».

Flere har en egenutviklet arbeidsmåte eller metodikk basert på erfaringer med arbeid med målgruppen. Felles for mange er at de trekker frem viktigheten av å jobbe helhetlig og med utfordringer på ulike livsområder, herunder både helse, økonomi, bolig og arbeid. CRUX Tilja er et eksempel på en organisasjon som har utviklet et kartleggingsverktøy som skal legge til rette for helhetlig oppfølging og sørge for at deltakernes behov på sentrale livsområder blir fanget opp.

En del tilskuddsmottakere påpeker viktigheten av å etablere et godt samarbeid med offentlige instanser i denne prosessen, for å sikre at man jobber mot felles mål og ikke gjør dobbeltarbeid. Dette gjøres i mange tilfeller gjennom samarbeidsmøter og deltakelse i ansvarsgruppemøter. Enkelte tilskuddsmottakere har imidlertid sagt at de ikke vil sitte i ansvarsgrupper eller lignende: «Vi vil ikke være med å bestemme over deltakerne våre».

En del av virksomhetene lager nøkkeltall som skal bidra til å belyse resultatene for deltakere/ansatte. Flere av virksomhetene rapporterer om høy overgang til ordinært arbeid. Vi er skeptiske til slike indikatorer. Det er mange grunner til at de kanskje ikke er egnet

til å belyse virkningene av tiltaket. For det første kjenner virksomhetene ofte ikke til om en eventuell overgang til ordinært arbeid er varig. For det andre vet man ikke om personen kunne kommet i arbeid uten tiltaket eller med et annet tiltak.

Intervjuene med både deltakere, virksomhetsledere, ansatte i NAV-kontorer og kommunal velferdsforvaltning for øvrig og andre gir et nærmest entydig inntrykk av at tiltakene er viktige, at de drives godt, at de bidrar positivt til deltakernes/de ansattes livskvalitet og at de kan føre til mulighet for ordinært arbeid. Noen av tiltakene bidrar direkte til overgang til arbeid gjennom ansettelse eller formidling til arbeid i annen bedrift, mens andre vil være en del av en lengre tiltakskjede.

Vi mener også at forskningslitteraturen tyder på at den helhetlige tilnærmingen til å «løfte» deltakerne som preger mange av tiltakene, vanligvis gir positive resultater.

De fleste virksomhetene vi har innhentet informasjon om har tiltak rettet direkte mot personer som har svak tilknytning til arbeidsliv og/eller utdanning. Det er også noen få tilskuddsmottakere som sikter mot en indirekte virkning på brukerne gjennom kompetanseutvikling, rådgivning, mv. som stimulerer andre til å arbeide godt med denne typen inkludering. Fremstillingen nedenfor dekker bare de som har tiltak direkte for personer i målgruppen.

#### *Finnes det alternativer til tiltakene som finansieres gjennom TAA og TSE?*

For å vurdere virkningene av tiltakene, er det viktig å ha et bilde av hva alternativet hadde vært. Deltakerne i TAA-tiltak og de ansatte i virksomheter som har fått TSE har ikke noen lovfestet rett til denne deltakelsen eller ansettelsen. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er mulig å si klart hva slags tilbud de aktuelle personene eventuelt ville fått i fravær av disse virksomhetene.

Hovedinntrykket er at det finnes få alternativer i regi av NAV-kontor eller kommunenes velferdsforvaltning for øvrig om lavterskel aktivitetstiltak. Mye av det som finnes drives av frivillige organisasjoner på grunnlag av ulike typer tilskudd. Intervjuene med tilskuddsmottakere og case-undersøkelsen gir inntrykk av at lavterskel aktiviseringstiltak er viktige for målgruppene de retter seg mot. Tiltakene bidrar til økt livskvalitet og motivasjon for endring. Det kan tenkes at enkelte kommuner tilbyr noe lavterskeltilbud til målgruppene.

Når det gjelder arbeidstreningstiltak er inntrykket at tjenestetilbudet i det offentlige er noe bedre, men at tiltakene likevel er et viktig supplement til det offentlige tjenestetilbudet. I noen tilfeller bidrar tiltakene til å gi et større og mer variert tjenestetilbud og i andre tilfeller bidrar det til dekke hull i tjenestetilbudene.

Det er nærliggende å tenke at deler av målgruppen kan nyttiggjøre seg av tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT), som er et ganske vanlig NAV-tiltak.<sup>4</sup> Noen av NAV-kontorene vi har snakket med trekker dette tiltaket frem som et alternativ, men peker samtidig på at terskelen for deltakelse på AFT kan være høy for noen og/eller at målgruppen kan ha behov for «noe annet». Et av NAV-kontorene vi intervjuet forteller for eksempel at en viktig forskjell mellom tiltaket AFT og tilbud gjennom frivillige organisasjoner, er at det gjerne er flere treffpunkter og flere sosiale aktiviteter i tilbudet til frivillige organisasjoner. «Voksnettheten» kan også være større i disse tiltakene på grunn av den frivillige arbeidsinnsatsen. Informanten viser for eksempel til at noen ungdommer kan ha behov for å jobbe med relasjoner og dermed kan ha nytte av mange treffpunkter og sosiale aktiviteter. De samme informantene forteller samtidig at samarbeidet med frivillige organisasjoner også kan være utfordrende for NAV-kontor, blant annet fordi NAV ikke kan dele viktig informasjon på grunn av taushetsplikt. Videre er det en utfordring at NAV ofte er avhengig av at brukerne deltar på tiltak som er

---

<sup>4</sup> I 2019 var det i gjennomsnitt noe under 4 000 deltakere i arbeidspraksis (NAV 2021b).

godkjent av NAV da det kun er dokumentasjon fra dem som kan vektlegges i brukerens sak. Det vises også til at det ikke nødvendigvis stilles krav til kompetanse for frivillige, så selv om voksentettheten er stor kan kompetansen blant disse variere. Et NAV-kontor fortalte også at de ansatte ikke kan henvise eller foreslå denne type tiltak for brukerne, da de må benytte tiltaksplassene NAV har avtale om. Dersom bruker selv foreslår et tiltak gjennom en frivillig organisasjon, kan de imidlertid vurderer det. Vi har inntrykk av at det siste kan variere fra NAV-kontor til NAV-kontor, ettersom mange av tilskuddsmottakerne forteller at de (blant annet) rekrutterer sine deltakere gjennom NAV.

Det mest nærliggende alternativet til ansettelse hos sosiale entreprenører er tilrettelagt arbeid. Dette finnes i to varianter: I skjermtektors («arbeidsmarkedsbedrifter»), kalt VTA, og i ordinære virksomheter (VTAO). Det er ikke alle som oppfyller vilkårene for dette tiltaket da tiltaket er for personer som har eller i nær fremtid er forventet å få innvilget uføretrygd og det er stort press på tiltaksplassene. Det er et uttalt mål å øke antall tilrettelagte plasser i ordinære virksomheter, men det er erkjent at tilbudet er utilstrekkelig.<sup>5</sup>

### *Virkning via innovasjon og læring*

Vi mener at tilskuddsordningene er satt opp slik at de legger til rette for innovasjon: det er definert et mål og gjort visse avgrensninger i hvem som kan søke og til hva, men i hovedsak overlates innretningen av virksomheten til søkerne. I andre finansieringsordninger, både ved kjøp av tjenester og tilskudd, er det vanlig at det spesifiseres hvordan «problemet skal løses». En slik spesifisering kan være et hinder for innovasjon.

I intervju har leder for forvaltningen av ordningene sagt at de gjerne skulle sett mer innovative tiltak, særlig i søkermassen til TAA. Det kommer flere nyskapende søknader til TSE. Forvalter sa også at når det kommer lovende, innovative søknader, kan andre tildelingskriterier tillegges mindre vekt.

Forvalterne i AVdir sa også at de ser utviklingstilskudd som et svært nyttig virkemiddel i tilknytning til TSE. Tilskuddet gjelder ganske små beløp, og det stilles få krav utover at søkeren skal ha en interessant ide som må utvikles. Når det søkes om ordinære tilskudd, stilles det krav om at virksomheten raskt skal i ordinær drift og sikte mot å klare seg uten tilskudd.

Blant tilskuddsmottakerne vi har intervjuet er det to prosjekter som har fått utviklingstilskudd, og som nå mottar ordinært tilskudd over TSE. I disse tilfellene har utviklingstilskuddet fungert etter hensikten, og gitt mulighet til å videreutvikle et godt konsept.

Vi har også intervjuet enkelte forskere og personer som fra ulike posisjoner har arbeidet med sosialt entreprenørskap. De var nesten samstemte i at TSE ikke er godt egnet til entreprenørskap og innovasjon. De peker på flere forhold som de mener bidrar til dette. For det første er søknadsprosedyren en tradisjonell byråkratisk løsning. For det andre hevder et par at forvaltningen er for forsiktig: Midlene spres til mange og man tar ikke sjansen på utradisjonelle prosjekter. Et par av ekspertene mener at de store frivillige organisasjonene ikke bør slippe til i TSE: De er ikke entreprenørielle, men kopierer gamle modeller, og de har ikke den vekstkraften man finner hos entreprenører. Det er også noen som mener at forvalterne ikke har nok kompetanse på entreprenøriell virksomhet.

Det er vanskelig å avgjøre holdbarheten av en del av vurderingene fra ekspertene. Få av søkerne har uttrykt misnøye knyttet til søknadsskjema eller prosedyrer for øvrig. Vi vet imidlertid ikke om noen lar være å søke på grunn av disse prosedyrene. Videre har

---

<sup>5</sup> Jf. for eksempel NAVs årsrapport 2019.

vi sett på hvor stor del av TSE som gikk til frivillige organisasjoner i 2020. I 2020 kom det 48 søknader om friske midler (dvs. utenom overføring fra året før) på TSE. Av disse mener vi minst 8 fra aktører som er organisasjoner der mesteparten av virksomheten ikke kan regnes som entreprenøriell. Til disse regner vi Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Salem Menighet og Oppdal Frivillighetssentral. I tre av disse sakene ble det innstilt på tildeling. Alle disse kom fra ulike avdelinger av Kirkens Bymisjon. Til sammen mottok disse 1,35 mill.kr. i friske midler, noe som utgjorde 11 prosent av den samlede tildelingen. Vi ser at mens instillingen om tildelingen for alle søkere totalt, utgjorde 39 prosent av søknadssummen, fikk de «ikke-entreprenørielle» tildelt 60 prosent av samlet søknadssum.

Vi viser her også til Figur 4-2 på side 69. Den viser at forvalterne avkorter mange av de store søknadene, noe som understøtter ekspertenes oppfatning om at de offensive entreprenørene får lite støtte fra TSE.

Man kan spørre seg om en annen søknadsprosedyre ville gitt en annen søkermasse? Ville flytting av forvaltningsansvaret påvirket søknadsmassen? Tar forvalterne for lite risiko ved å avslå nyskapende prosjekter og ved å satse for lite på aktører med stor vekstkraft, men knapphet på finansiering?

### *Erfarings- og kunnskapsdeling*

I målene for ordningene omtales utvikling av «nye metoder». For at utvikling av ny kunnskap skal ha en virkning, må kunnskapen tas i bruk, gjerne gjennom at kunnskapen først deles med andre.

Forvalterne i AVdir sa at de ikke har gjennomført noen eksplisitte tiltak for å overføre kunnskap om «gode grep». De mener at «markedet» i stor grad løser dette. I de store nasjonale organisasjonene (Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Fotballstiftelsen, m.fl.) er det systemer som sikrer kunnskapsoverføring internt. Forvalterne sa at ASD ikke har etterspurt aktiviteter for kunnskapsoverføring. De mente at det kunne vært interessant å få mer publisitet om en del av prosjektene og vil gjerne ha mulighet til å bruke noe mer ressurser på kunnskapsutvikling om arbeidet og tiltakene de støtter.

Det varierer om og eventuelt i hvilken grad de frivillige organisasjonene deltar i erfarings- og kunnskapsoverføring. Blant de frivillige organisasjonene er det noen som forteller at de ikke deltar i slike aktiviteter. En del forteller at de jobber aktivt med kunnskapsoverføring internt i sin organisasjon, og noen forteller at de deltar i erfaringsutveksling med organisasjoner som jobber på samme felt. Noen bidrar også til kunnskapsoverføring ved å delta på arrangementer i regi av det offentlige, for eksempel NAV eller rusomsorgen i kommunen. I hvilken grad og eventuelt hvordan erfaringer og kunnskap systematiseres og/eller anvendes er vi ikke kjent med.

Blant de sosiale entreprenørene varierer det også i hvilken grad de deltar i kunnskaps- og erfaringsutveksling, men et hovedinntrykk er at mange er tilknyttet et nettverk eller miljø av sosiale entreprenører og at flere har benyttet seg av dette særlig i oppstartsfasen. SoCentral og Ferd Sosiale Entreprenører nevnes av flere som viktige aktører som legger til rette for erfaringsutveksling blant sosiale entreprenører. Blant annet arrangerer Ferd en årlig konferanse om sosialt entreprenørskap i Norge.

Det er delte meninger blant dem vi intervjuet om det er behov for mer systematisk erfarings- og kunnskapsdeling, men felles for mange av de frivillige organisasjonene og de sosiale entreprenørene er et ønske om kunnskapsdeling knyttet til hvordan de kan etablere et varig finansielt samarbeid med NAV og kommunen etter at tilskuddsperioden opphører. Det er uttrykt ønske fra flere om at AVdir selv er delaktig i en slik prosess. Ønsket om dette gjenspeiles i stor grad av utfordringene mange opplever med videreføring av tiltak etter at tilskuddsmidlene opphører. Det er særlig aktører som nærmer seg slutten av sin tilskuddsperiode eller som ikke lenger mottar tilskudd som uttrykker dette. Noen av intervjuene gir inntrykk av at tilskuddsmottakerne fra start ikke



har vært tilstrekkelig kjent med hvordan innkjøpsordningene i staten og kommunene fungerer. For organisasjonene og virksomhetene har dette bidratt til at de har måttet bruke mye tid og ressurser på å innhente informasjon og nøste opp i hvordan disse systemene og prosessene fungerer. Det har også bidratt til for dem *uforutsette* utfordringer i forhold til videreføring av tiltaket. Informasjonsdeling knyttet til dette vil potensielt kunne være ressursbesparende og redusere uforutsette utfordringer for tilskuddsmottakerne.

### **Bærekraft - sosial og økonomisk**

Mange prosjekter sliter med økonomien når tilskuddsperioden opphører. For mange prosjekter representerer bortfallet av tilskuddet en stor utfordring. Dette gjelder prosjekter i begge tilskuddsordningene, men hovedinntrykket er at det i størst grad gjelder TAA-prosjekter. Dette kan ha sammenheng med at rammene er ulike for de to ordningene. Det er en forutsetning for tilskudd over TSE at prosjektene kan vise til en forretningsmodell som kan gjøre prosjektet økonomisk levedyktig og bærekraftig. Dette er ikke på samme måte en forventning som stilles til TAA-prosjektene.

Søkere til TSE må i søknaden beskrive hva det økonomiske potensialet til virksomheten/produksjonen/tjenesten er, samt når virksomheten forventer å bli økonomisk bærekraftig. Samtlige av virksomhetene vi har snakket med og som mottar TSE har en ambisjon om og plan for å bli økonomisk bærekraftig innen tilskuddsperioden er over. For de fleste er planen å bli økonomisk bærekraftig gjennom salg av tjenester eller produkter til kommersielle eller offentlige aktører.

Ser vi nærmere på TSE-prosjektene finner vi at det er delte erfaringer knyttet til om man har lyktes eller har tro på at man vil lykkes med å nå målet om økonomisk bærekraft etter tilskuddsperioden. Noen forteller at de har blitt økonomisk bærekraftige gjennom salg av tjenester eller produkter, og noen forteller at de har inngått et samarbeid med offentlig sektor etter tilskuddsperioden. Det sosiale entreprenørskapet Bårstua er et eksempel på en virksomhet som forventes å gå i balanse gjennom en viss støtte fra Tromsø kommune, betydelige salgsinntekter og med et bidrag i form av frivillig arbeid fra medlemmene som driver Fontenehuset.

Enkelte andre av TSE-prosjektene forteller imidlertid at de opplever overgangen fra tilskuddsperioden til økonomisk bærekraft som utfordrende. Noen av disse uttrykker også at det er lite realistisk å bli økonomisk bærekraftig i løpet av tilskuddsperioden og at de vil trenge mer tid, mens et fåtall uttrykker at det trolig også på lang sikt kan bli vanskelig å klare seg uten noe støtte fra det offentlige. En av forklaringene på dette er ifølge disse informantene at det tar tid for målgruppen å nå et 100 prosent produksjonsnivå og at målgruppen kan ha behov for tett oppfølging og støtte, både knyttet til arbeidsoppgaver og for å håndtere utfordringer på andre livsområder. Tid går dermed ut av produksjon til samtaler, veiledning og møter med offentlige instanser, osv. Det vises til at alternativet ville være at NAV-kontoret eller kommunene ble kontaktet for å bistå, men ofte er de avhengig av å håndtere saker når de oppstår. Dette kan være avgjørende for at den ansatte i målgruppen klarer å stå i arbeid. Noen forteller at de har inntjening nok til å lønne ansatte i målgruppen, men ikke nødvendigvis nok til å dekke inn redusert produksjon som følge av tett oppfølging og veiledning, ledelse og forretningsutvikling. En av informantene forteller for eksempel følgende:

*Vi skaper lønn og skattebetalere av xxxx personer, og så er det kun den siste [lederen] igjen. Det er noe med å se på det totale regnskapet, disse midlene gir mye. Det virker ikke som man ser det vi får inn i skatt, moms, etc, det er mye mer enn de 500 000 som er det vi får i tilskudd.*

Vi har spurt virksomhetene som har uttrykt at de opplever utfordringer med å bli økonomisk bærekraftige om hvilke alternativer de ser for seg etter tilskuddsperioden. Et par av virksomhetene forteller at et alternativ de har tenkt på og vil undersøke nærmere

er muligheten for å bli en VTA-virksomhet, eller «en slags moderne VTA». Et annet alternativ som flere nevner er å forsøke å få til mer varige ordninger med lønnstilskudd fra NAV. Mange forteller at de bruker mye tid på systemnivå for å prøve å finne løsninger.

I likhet med virksomhetene på TSE har også organisasjoner som mottar tilskudd over TAA delte erfaringer knyttet til det å videreføre tiltaket etter tiltaksperioden. Noen forteller at de har lyktes med dette, blant annet ved selvfinansiering og/eller støtte fra kommune, fylkeskommune, stiftelser, o.l. Tiltaket Friluftsliv hos DNT er et eksempel på dette, der DNT og Oslo kommune/bydel St. Hanshaugen sammen finansierer tiltaket.

De fleste er avhengige av å selge sine tjenester til NAV-kontor eller kommunene etter at de statlige tilskuddene opphører, men opplever at det er vanskelig å få til varige løsninger for et slikt finansieringssamarbeid. Enkelte forteller at de har inntrykk av at NAV-kontorene ikke har handlingsrom til å inngå avtaler om finansiering av denne type tiltak, da de må forholde seg til avtalene med offentlig godkjente tiltaksarrangører. Intervjuer med NAV-kontor gir også inntrykk av at NAV-kontorene ikke har mulighet til å kjøpe enkeltplasser eller inngå finansieringssamarbeid.

Enkelte tilskuddsmottakere ønsker å bli en tiltaksleverandør for NAV da de anser dette som en mulighet for å få til et samarbeid med NAV og overleve økonomisk. Disse forteller samtidig at de opplever at det kan være utfordrende å få tilstrekkelig informasjon om slike prosesser og at det kan være vanskelig å få innpass blant større og mer etablerte tiltaksarrangører. En av informantene forteller følgende om utfordringene med etablere et varig tiltak etter tilskuddsperioden:

*Dette er mitt store hjertesukk. Det jeg syns er problematisk, det er at man gir midler til å utvikle [tiltak], og når man har pilotert får man ikke penger til å skalere og få modellene ut i Norge. Får heller ikke hjelpe til å implementere i NAV og kommunene. Det er det store problemet. AVdir sender ut masse penger, men vi får ingen veiledning til hvordan vi skal finne veien inn etterpå. Så lenge prosjektmidler durer, går det.*

Sitatet illustrere en problemstilling mange av de frivillige organisasjonene og sosiale entreprenørene opplever mot slutten av tilskuddsperioden.

Ett eksempel her er Dog Tales som aldri klarte å få til omfattende salg til NAV eller fikk støtte fra kommunen, selv om intervjuene tyder på at virksomheten ble vurdert som nyttig. Mot slutten av tilskuddsperioden startet de på en prosess for å bli leverandør av AFT. Vår vurdering er at en slik omstrukturering trolig ville gjort at viktige positive trekk ved virksomheten ble ødelagt. Vi tenker da særlig på den fleksibiliteten som preget virksomheten og som gjorde at det også kunne fungere som et lavterskeltilbud for personer som var langt fra å få ordinære jobber. Omdanning til AFT-leverandør ble ikke fullført.

Det må samtidig understrekes at det er en del av tilskuddsmottakerne som ikke ønsker eller har noen ambisjon om å bli en offentlig godkjent tiltaksleverandør, da de blant annet mener de vil miste noe av styrkene de har ved å være en uavhengig frivillig organisasjon eller sosial entreprenør.

For de fleste betyr bortfall av TAA en uforutsigbar økonomi basert på enkeltbevilgninger fra kommune og/eller fylkeskommune, tilskudd fra andre direktorater/departementer, støtte fra stiftelser, og eventuelt egenfinansiering for dem som har mulighet til det.

*Vi har spurt kommunene om en slags rammeavtale, en fast avtale i stedet for enkeltbevilgninger. Men NAV må på banen. Hvis vi ikke finner veien inn i det offentlige finansieringssystemet, må vi gi opp. Du kan ikke leve i lengden på et lappeteppes av midler.*

Det må samtidig understrekes at tilskuddsmottakerne forteller at de er fornøyde og takknemlige for tilskuddet de har mottatt, og de mener det er behov for en slik ordning

som legger til rette for utvikling av gode tiltak. Det som er utfordringen, er at det ikke finnes noen ordning(er) for å videreføre de gode tiltakene.

Vi vil her bemerke at slik oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er på inkluderingsfeltet, mener vi at de tiltakene som får tilskudd gjennom TAA og TSE i hovedsak utfører oppgaver som kommunene har ansvar for. Dette er et argument mot at staten etablerer mer langsiktig finansiering av disse tiltakene. Det er kommunene som bør stå som kjøper eller partner i utøvelsen av disse tjenestene.

En risiko ved dette er at (gode) tiltak legges ned til fordel for å etablere nye tiltak. Det finnes eksempler på at tiltak har blitt lagt ned eller planlegges lagt ned ved bortfall av tilskudd fordi organisasjonen ikke får solgt sine sosiale tjenester til det offentlige, samtidig som de vurderer å utvikle et nytt tiltak basert på det gamle, men som er ulikt nok til å få en ny tilskuddsperiode. I den grad dette fører til videreutvikling på feltet kan man tenke seg at en slik tilnærming kan være hensiktsmessig, men dersom resultatet er et tilnærmet likt – eller dårligere – tiltak som det foregående, kan man stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig bruk av ressurser. Det er usikkert hvor utbredt dette er. En informant uttrykte i denne forbindelse følgende:

*Det er dumt at når du først finner noe som funker, så må du finne på noe nytt.*

Forvalterne i AVdir sa i intervju at de ikke har full oversikt over hvordan det går med virksomhetene etter at tilskuddene bortfaller. De vet at noen får solgt inn tjenester til kommuner, andre bruker egenkapital eller «frie inntekter», mens noen klarer seg med salgsinntekter. De kjenner også til en del virksomheter som er nedlagt.

### **Effektivitet (Kostnader/resultater)**

Effektivitet er et begrep som ikke brukes helt systematisk. I Finansdepartementets veileder for evalueringer beskrives effektivitetsanalyse som:

*Å undersøke hvilke ønskede effekter man kunne oppnådd ved å velge alternative tiltak for å nå de ønskede målsettinger. Man forsøker å besvare spørsmålet om tiltakene som ble iverksatt innebar effektiv ressursbruk i forhold til å oppfylle de på forhånd oppsatte målsettingene.*

En effektivitetsanalyse omfatter i denne forstand både en vurdering av om man gjennomfører «de rette» aktivitetene for å oppnå ønskede effekter og om man bruker minst mulig ressurser i gjennomføringen.

Vi har ikke forsøkt å vurdere selve produksjonsprosessene i virksomhetene. I stedet har vi forsøkt å identifisere lignende tiltak med kjent ressursbruk for så å sammenligne med tiltakene som får støtte fra TAA eller TSE.

Mange av virksomhetene som finansieres med TAA eller TSE ligner lite på kjente «standardiserte» tiltak. En del av virksomhetene har imidlertid klare likhetstrekk med NAV-tiltakene AFT eller varig tilrettelagt arbeid. Sistnevnte tiltak finnes i to varianter: I skjermet sektor (VTA) og i «ordinære» virksomheter (VTAO). Følgende satser gjelder for disse tiltakene:

- AFT: Inntil 216 600 kroner per år
- VTA: 208 814 kroner per år (gjelder sum statlig og minste tilskudd fra kommunen)
- VTAO: 87 595 kroner per år (stat og kommune)

Ingen av disse satsene dekker livsoppholdsytelse for ansatte/deltakere. De som får tildelt VTA(O) er uføre, men kan få en bonus/lønn fra arbeidsgiver.

Vi sammenlignet kostnadene per tiltaksplass/arbeidsplass i to av case-ene våre med statlige tiltak:

- Tromsø sosiale entreprenører/Bårstua: De får ikke statlig tilskudd i 2021, men har gratis lokaler fra Tromsø kommune til en verdi av vel 200 000 kroner per år. I tillegg nyter de godt av oppfølging og regnskapstjenester fra Fontenehuset. Bårstua har fem ansatte (alle fra målgruppen). Hvis de hadde vært definert som VTA-bedrift, ville de fått vel 1 million kroner i tilskudd. Hvis stillingene hadde vært definert som VTAO, ville de fått 438 000 kroner i tilskudd fra staten. Bårstua fremstår dermed som et ganske kostnadseffektivt tiltak, særlig sammenlignet med VTA, men også med VTAO.
- Ingen skam å skru: Vi har sammenlignet med budsjett (uten korona) fordi dette reflekterer kapasiteten (antall plasser) bedre enn det som ble realisert. De budsjetterte i 2020 med kr. 625 000 fra TAA og til sammen 100 000 kroner fra Statsforvalteren og NAV-kontor (mentor-tilskudd). De planla for 11-15 plasser. Dette gir tilskudd på mellom 50 og 65 tusen kroner per plass, langt under maksimalsatsen for AFT (som vi mener virksomheten kan sammenlignes med).

Ut fra disse to eksemplene, får vi inntrykk av at virksomhetene som utvikles med TAA og TSE gir kostnadseffektive løsninger. Men vi må selvsagt ta forbehold om at to virksomheter er et veldig lite utvalg og at disse kan være lite representative.

## 4.3 Forvaltning

Om kjennskap til tilskuddsordningene, sa forvalterne følgende i intervju:

*Vi mistenker at [tilskuddsordningene] er godt kjent blant de store organisasjonene, som Kirkens Bymisjon osv. Vi får mange søknader fra de store. Vi har i liten grad gjort noen stunt for å få ordningene mer kjent. Vi legger ut informasjon på nav.no. Og så har vi en annonse i avisene over hele landet. Utover det er det lite. Vi kunne kanskje fått mer friskt blod inn om vi gikk litt bredere ut. Det er nok noe å hente der.*

*Vi er vel godt kjent innen nettverkene som fins på SE-feltet. Om vi spør folk som sitter på Sentralen så er det nok mange som kjenner til ordningene. TAA er det større sjanse for at folk ikke er klar over.*

Proba har ikke gjort noen kjennskapsanalyse. Alle søkere vi har intervjuet kjenner jo nødvendigvis til ordningene, men vi vet ikke hvor stort omfanget er av prosjekter som ikke kjenner til ordningene, men som kunne vært aktuelle søkere.

### Søknadsprosedyre

De aller fleste søkerne forteller at søknadsprosedyren fungerer greit. Det er i liten grad innvendinger eller kommentarer til selve søknadsskjemaet. Flere trekker frem at det er positivt at søknads- og rapporteringsprosessen har blitt forenklet og lagt om til en digital plattform.

Enkelte viser imidlertid til søknadstidspunktet som en utfordring, og at budsjettet ikke følger kalenderår

*Det hadde vært veldig fordel om det kunne gå etter kalenderår. I dag får vi tilskuddet i april/mai, og så skal det egentlig være brukt opp i kalenderåret. Jeg må holde av penger til lønn, vi har jo ikke noe overskudd eller penger ekstra.*

Noen av de mindre organisasjonene peker på at søknads- og rapporteringsprosedyren kan være noe tidkrevende, og viser blant til at de større organisasjonene har mer ressurser til administrativt arbeid og gjerne har egne ansatte som jobber med søknadsskriving og rapportering.

Det er varierende hvor mye kontakt tilskuddsmottakerne har hatt med forvalterne. De fleste som har tatt kontakt med forvalterne er stort sett fornøyde med dialogen og samarbeidet. Blant prosjektene som er i slutfasen av tilskuddsperioden, eller ikke lenger får tilskudd, er det flere som ytrer et ønske om mer informasjon og bistand i slutfasen, slik vi har beskrevet over.

Noen tilskuddsmottakere forteller imidlertid at de kan tenke seg noe mer dialog med forvalterne. Enkelte forteller at de ønsker seg et informasjonsmøte om ordningen og om hvordan AVdir vurderer søknader og prioriteringer. Noen kan tenke seg at AVdir kommer på besøk for å bli bedre kjent med tiltaket.

Forvalterne forteller at de veileder på flere måter. De prioriterer ofte dialog med prosjekter som allerede er inne på ordningen fremfor dialog med nye søkere. Forvalterne har ved flere anledninger gjennomført besøk hos prosjektene, samt digitale møter under pandemien. I disse tilfellene har de gjerne valgt ut de prosjekter der de vurderer at det er et forbedringspotensial.

Forvalterne fortalte også at en ganske vanlig grunn til avslag er at søknaden er dårlig, men de prøver å se om dette skyldes at ideen er dårlig eller om den bare er dårlig formulert og dokumentert.

Andre eksempler på veiledning er søknader på TSE med interessante aktiviteter, men en dårlig forretningsplan. Da har AVdir i visse tilfeller anbefalt å søke om TAA i stedet. I andre tilfeller har AVdir oppfattet at søkeren har interessante ideer, men at søknaden er dårlig. Da har AVdir i visse tilfeller tatt kontakt med sikte på å få en bedre søknad. Det gir ofte resultater. I andre tilfeller har de holdt presentasjoner, blant annet for den ideelle organisasjonen CRUX, der flere ulike enheter i organisasjonen kan sende søknader.

Et par av ekspertene uttrykte skepsis til dagens søknadsprosedyrer for TSE. De mente at en del av de sosiale entreprenørene ikke hadde kompetanse til å formulere gode søknader og at prosedyrene var bedre tilpasset de store frivillige organisasjonene. Enkelte sosiale entreprenører får avslag som følge av dårlig formulerte og dokumenterte søknader, sa en informant. En annen mente at når forvalterne opplever at det ikke kommer så mange gode søknader skyldes dette at en del entreprenører lar være å søke fordi de oppfatter søknadsprosedyren som byråkratisk. En av ekspertene pekte på prosedyren for «Oslo-midler» som et alternativ. Dette var en tilskuddsordning for sosiale entreprenører der tildeling skjedde på basis av enkle, kortfattede søknader.<sup>6</sup>

## Rapportering og kontroll

Rapportering gjelder dels rapportering fra tilskuddsmottakerne til forvalter og videre fra forvalter til ASD

### *Rapportering fra tilskuddsmottakerne samt kontroll*

Det er utformet rapporteringsskjemaer for de som mottar tilskudd fra TAA og TSE. Revisorbekreftet regnskap skal vedlegges. Virksomhetene skal rapportere om antall deltakere som går over til arbeid. Dette er ikke relevant for alle tiltakene, og mulighetene for å registrere dette kan variere mye. Virksomhetene har også mulighet til å skrive kommentarer til tallene, noe som åpner for en nyansering.

De fleste tilskuddsmottakerne forteller at rutinene for rapportering fungerer bra. Selv om rapporteringen kan være noe tidkrevende mener de aller fleste at rapporteringsarbeidet er rimelig. Flere opplyser også at arbeidet med rapportering har nytteverdi for tiltaket.

---

<sup>6</sup> Ordningen ble avvirket etter to år, jf. Oslo kommune (2020). Avviklingen var ikke begrunnet med at utvelgelsen av prosjekter fungerte dårlig, men primært et ønske om bedre koordinering av samlet innsats for målgruppen (unge).

Enkelte har imidlertid noen innvendinger knyttet til hva man må rapportere på. I forhold til TAA er det noen som problematiserer målet som omhandler hvor mange som er kommet ut i arbeid. Det vises til at overgang til arbeid ikke nødvendigvis viser suksessen i prosjektet, da andre aspekter som økt mestring, selvtillit, trygghet, samarbeid med andre aktører mm. også er viktige resultater. For noen vil veien til ordinært arbeid være lang, og kreve videre kjede av tiltak. En av tilskuddsmottakerne som forteller at de opplever utfordringer i forhold til å rapportere på overgang til arbeid, forteller for eksempel følgende:

*Vi klarer alltid å sno oss inn, vi skriver i rapporteringsteksten. Men jeg mistenker at de leser tallene mer enn de leser teksten. Det som går mer og mer opp for meg, er at overgangen til arbeid bare er en del sannhet. Litt av kvaliteten rundt et godt prosjekt er at prosjektet legger seg inn i en tiltakskjede og erkjenner sin plass og erkjenner andre elementer. Når man leser en rapport fra XX med fantastiske resultater, så er det i virkeligheten flere elementer: du har bo-oppfølging, nettverk, NAV, osv. I den store sammenhengen er vi bare en brikke. NAV bør jo, selv om vi skriver litt om samarbeid, så bør de etterspør hvordan synergiene er og samarbeidet – hvordan ser dere plassen i denne tiltakskjeden. Det er mer interessant, det er det som er suksessen. Ingen kommer ut av rus til arbeid og studier bare på grunn av oss. De bruker oss i en større sammenheng. Det ender med at alle skriver om seg selv, men det blir bare en halv rapportering. [Avdire] bør jobbe enda mer med å se på tiltakenes plass i tiltakskjeden og samarbeid.*

Enkelte av søkerne/mottakerne av TSE som tilbyr jobb til målgruppen mener på sin side at forvalterne bør legge mer vekt på den samfunnsøkonomiske gevinsten av sosialt entreprenørskap. Herunder at forvalterne bør være mer interessert i det totale regnskapet av hva som gis i tilskudd, kontra skatteinntekter staten får gjennom lønnsinntakere, sparte kostnader i ytelse eller stønad fra NAV, osv. Hvorvidt informantene mener det skal inn som et resultatmål i rapporteringen eller om det er en mer generell tilbakemelding til forvalterne er noe uklart for oss. Dersom den samfunnsøkonomiske gevinsten skal inn som et resultatmål i rapporteringen vil dette kreve at man har en god beregningsnøkkel. Intervjuene gir imidlertid inntrykk av at man per i dag mangler gode måter å beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten på.

Forvalterne mener at de har relativt god kontroll med bruken av midlene i disse ordningene, sammenlignet med den kontroll man vanligvis har med tildeling av tilskudd. Forvalterne går nøye gjennom innsendt dokumentasjon. Kravet om revisorbekreftede regnskaper er et viktig kontrolltiltak. Bevisst svindel eller feilrapportering kan man likevel ikke helt gardere seg mot.

Avvik fra søknad skjer av og til, særlig i form av forsinkelse i gjennomføringen. Vanligvis vil dette lede til søknad om og aksept for overføring av midler til neste år. Hvis aktiviteten ikke er kommet ordentlig i gang det tredje året, krever AVdir tilbakebetaling. Det har vært noen tilfeller av dette.

#### *Rapportering fra forvalter til ASD*

I pkt. 6.3.7 i stens økonomireglement heter det:

*Tilskuddsforvaltere innenfor statsforvaltningen skal rapportere i tråd med kravene til årsrapport i pkt. 2.3.3 og krav som er fastsatt av departementet i tildelingsbrevet eller i tilskuddsregelverket.*

I pkt. 2.3.3. heter det

*Virksomheten skal utarbeide en årsrapport til departementet. Årsrapporten skal være i henhold til krav i pkt. 1.6.1 og skal også inneholde annen informasjon av betydning for departementets styring og oppfølging.*

*Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.*

ASD har informert om at rapporteringen består av både skriftlige rapporter og dialog. Arbeids- og velferdsdirektoratet leverer tertialrapporter for 1. og 2. tertial samt en årsrapport.

Rapportering på forvaltning av tilskuddsordningene skjer hovedsakelig i virksomhetsrapporten for 1.tertial. Rapportene publiseres ikke, men er heller ikke unntatt offentlighet.

Vi har gått gjennom rapportene for 1. tertial 2019, 2020 og 2021. I rapporten for 2019 er det informasjon om antall søknader og søknadsvolum samt tildelte beløp på de to ordningene. Det er ingen drøfting av resultater, kvalitet på søknadene, el. Rapportene for de to andre årene inneholder ikke informasjon om antall søknader og søknadsbeløp, men vedlegg med lister som viser tildeling. Det er ingen drøfting av resultater, rammene eller andre forhold knyttet til ordningene.

Vi kan ikke se at det har vært noen rapportering knyttet til ressursbruk eller resultater. Det har heller ikke vært sammenstilt nøkkeltall som vi framstilt i avsnitt 2.2.4, for eksempel om utvikling i søknadsvolumet opp mot rammene, el. Vi mener slike nøkkeltall bør være en del av grunnlaget for vurdering av bevilgningsnivået og andre endringer i regelverket for ordningene.

ASD har også vist til at det også er andre prosesser og kanaler for innspill som inngår i grunnlaget for styringen av ordningene. Dette skjer blant annet i forbindelse med de årlige budsjettprosessene. Det er også uformell kontakt og fagdialog om tilskuddsordningene utover den formelle styringsdialogen.

Vi er usikre på om rapportering fra forvalter har oppfylt kravene i økonomireglementet. Det er en svakhet at den rapporteringen som har skjedd, ikke publiseres og til dels heller ikke er offentlig tilgjengelig. Det som er offentlig tilgjengelig er lite egnet til å belyse om rammene og innretningen av ordningene er hensiktsmessige. Vi ser ikke praktiske muligheter for måling av resultatene av ordningene, men mener at det publiseres nøkkeltall for søknadsinnang og tildelinger og refleksjon om ordningenes innretning.

Vår oppfatning er at det er ASDs ansvar å utforme krav til rapportering fra forvalter. I tilknytning til TSE og TAA har det ikke vært regelmessig, eksplisitt, skriftlig rapportering til ASD de senere årene.

### *Prosedyre for søknadsbehandling*

Søknader registreres når de kommer inn. Ansvar for å lese søknadene fordeles på medarbeiderne i forvaltningsenheten. Alle søknader leses av to ansatte.

AVdir har etablert prioriteringsdokumenter for begge ordningene. Dokumentene er hjelpeverktøy i vurdering av søknader. Etter at søknadene er gjennomgått, har enheten møter der de sammen fyller ut prioriteringsdokumentet for hver søknad. På grunnlag av dette lages det en foreløpig innstilling. I denne fasen er det gjerne en del søknader «på venteliste», dvs. søknader som må veies nærmere opp mot hverandre.

### *Hovedtrekk i prioriteringene*

Forvalterne mener at det ikke alltid er godt grunnlag for å si hvilke typer tiltak som virker godt og hvilke som ikke gjør det. Ett element de vektlegger er om målgruppen for tiltakene har noe alternativt tilbud i det aktuelle området. Hvis det søkes om tilskudd til kafédriфт i Oslo, vil terskelen være høy for å gi tilskudd, fordi det finnes flere slike tiltak allerede, men dette kan stille seg annerledes i en annen by eller tettsted.

Forvalterne i AVdir sa at de har endret litt på kravene til TAA-søknader. De har begynt å stille tydeligere krav til samarbeid med NAV-kontor og eventuelt andre partnere. Særlig



er de opptatt av at søkerne tidlig sikter seg inn mot å sikre seg inntekter til erstatning for tilskuddene.

Videre sa forvalterne at det har vært lite endring over tid i vektlegging av henholdsvis innovasjon og nyskaping, på den ene siden, og nytte for målgruppen «i dag», på den andre.

Forvalterne sa at de i visse tilfeller kunne tenkt seg at de beste virksomhetene var mer offensive og søkte om større beløp for å utvide virksomheten. Videre sa de at de prøver å vurdere effektiviteten i virksomhetene, dvs. kostnads- og tilskuddsnivå opp mot omfanget av virksomheten. I en del søknader hvor det er lagt opp til lav effektivitet, har AVdir kommentert at de forventer høyere effektivitet.

### *Avslag og klagemuligheter*

Forvalterne i AVdir sa at de vanligste årsakene til at søknader blir avvist er at de er uklare: Hva er det søkeren faktisk vil gjøre? Hvordan vil dette påvirke målgruppen? Ofte mangler de en klar strategi for «veien videre» for deltakerne og for hvordan de vil samarbeide med andre, og da særlig velferdsforvaltningen. Mange av søknadene som avvises er korte og inneholder lite informasjonen.

En annen avvisningsgrunn er at det søkes om vesentlig mer støtte enn AVdir ser behov for. Tiltaket blir for dyrt, mener AVdir. I stedet for å avkorte tildelingen, velger AVdir i slike tilfeller ofte å gi avslag.

Det er ganske vanlig at det bevilges noe mindre beløp enn det søkes om. For eksempel var det bare 13 av de 51 som søkte om TAA i 2019 som fikk det de søkte om. De 38 andre som fikk tilskudd, fikk mindre enn de søkte om.

I avslagsbrevene fra AVdir er vanligvis begrunnelsen for avslaget begrenset til at det aktuelle prosjektet ikke har blitt prioritert, «ut fra en samlet vurdering av budsjetttrammen og prioriteringskriteriene for tilskuddsordningen». I tilfeller der det er ett konkret forhold som har vært utslagsgivende, opplyses det gjerne om dette. AVdir gir som regel en mer fylldig begrunnelse dersom det kommer en henvendelse om dette. Blant søkere som får avslag er det kun et fåtall som går videre til å be om nærmere begrunnelse, eller sende en formell klage. Klager som ikke leder til omgjøring av vedtaket hos AVdir, sendes til ASD.

I klagesaker vurderer departementet vedtaket opp mot ordningens regelverk. De fleste avslag bygger på en skjønnsmessig, helhetlig vurdering. En forutsetning for å omgjøre et vedtak fattet på dette grunnlaget er at ASD vurderer at AVdir har gjort urimelige skjønnsvurderinger i behandlingen av søknaden. Som regel blir ikke vedtaket omgjort hverken av direktoratet eller av departementet, men forvalterne opplyser at det finnes eksempler på at direktoratet har imøtekommet klager. I disse tilfellene har omgjøringen kommet som en konsekvens av ny informasjon som ikke var tilgjengelig på vurderingstidspunktet. Blant søkere som får avslag er det et fåtall som går videre med en klage. ASD opplyser om at de har behandlet omkring fem klager per år de siste årene, til sammen for de to ordningene.

Hvis ASD skal ha reelt grunnlag for å omgjøre vedtak fattet ut fra en helhetlig, skjønnsmessig vurdering, må departementet sette seg inn i direktoratets vurdering av alle sakene, slik at ASD får et klart bilde av avveiningene som er gjort mellom søknadene. I praksis er det vanskelig for ASD å få et godt grunnlag for å vurdere om skjønnsutøvelsen i den enkelte sak er rimelig. Hvis direktoratet internt og eventuelt i begrunnelse for vedtak begrunner sine beslutninger opp mot hvert enkelt kriterium i regelverket, vil det bli enklere å forankre helhetsvurderingen opp mot kriteriene. Vi vil her vise til NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*, herunder om formulering av begrunnelse for enkeltvedtak. Hvis man systematisk vurderer sakene opp mot alle kriteriene i regelverket, vil det kunne gi større aksept for avslag, bedre kvalitet på forvaltningen og støtte til en klager i saker hvor en



helhetlig vurdering har begrunnet avslag. I direktoratet skjer det allerede en vurdering av søknadene opp mot hvert av prioriteringskriteriene. Man kan også tenke seg å etablere et slags poengsystem der vurdering knyttet til hvert enkelt kriterium angis ved tall og summeres opp til en score. Hvis ASD får tilgang til disse vurderingene, vil de ha bedre grunnlag for vurdering av klager.

Blant søkerne vi har intervjuet var det syv som hadde fått avslag. Avslaget har fått ulike konsekvenser for de ulike prosjektene. Noen har gitt opp å etablere prosjektet, mens andre har gjort tilpasninger som å skalere prosjektet ned eller å finne alternative finansieringskilder. Kun en av de syv gikk videre med en klage. I dette tilfellet vurderte direktoratet at prosjektet ikke kunne anses som nyskapende, i og med at det innebar en etablert metodikk som allerede var tatt i bruk i flere sammenhenger. Departementet sluttet seg til direktoratets vurderinger, og vedtaket ble ikke omgjort. Søkeren mente på sin side at prosjektet var nyskapende i sin anvendelse av metodikken, og at et slikt tilbud ikke finnes i NAVs tiltaksvifte per i dag.

Eksempelet illustrerer utfordringene som ligger i å definere og operasjonalisere nyskapning, og hvordan man kan avgjøre hvorvidt og i hvilken grad et prosjekt er mer eller mindre nyskapende enn et annet. Slik vi forstår det finnes det ikke en tilgjengelig operasjonalisering som gjør det mulig å avgjøre slike spørsmål med sikkerhet. I siste instans er forvalterne avhengige av å gjøre skjønsmessige vurderinger i sin prioritering av hvilke prosjekter som skal få tilskudd.

## Utforming

### *Avgrensinger: Hensiktsmessige?*

En av ekspertene stilte spørsmål ved om det er hensiktsmessig å kreve at sosiale entreprenører er registrert i frivillighetsregisteret. Forvalter sa at det er gratis å registrere seg i frivillighetsregisteret. Uten en slik registrering, måtte forvalter gjort flere undersøkelser og bedt om mer dokumentasjon.

En av tilskuddsmottakerne på TSE påpeker i likhet med eksperten at kravet om at sosiale entreprenører er registrert i frivillighetsregisteret er lite hensiktsmessig og viser blant annet til at det er vedtaksfestet at virksomheten ikke skal ta ut overskudd. Informanten forteller blant annet følgende:

*Det [kravet] er litt rart fordi man driver med sosialt entreprenørskap ved at målgruppen er ansatt. [...] Noen av de sosiale entreprenører har ikke frivillighet i sin kjernevirksomhet. De gjør det for å få midler. Tradisjonell frivillighet er ikke den beste måten for å nå målet. Det er bare en kamel folk svelger i stillhet i denne ordningen.*

Informanten mener at tilskuddsordningen i all hovedsak er utformet for frivillige organisasjoner og tradisjonell frivillighet, snarere enn sosialt entreprenørskap.

I forbindelse med TSE, kan det potensielt oppstå konflikter med forbud mot statsstøtte. Forvalterne i AVdir sier at de har kompetanse til å vurdere om søknader er innenfor regelverket. Det kan gis støtte tilsvarende 200 000 euro (ca. 2 mill.kr.) til en virksomhet over en periode på tre år. Hvis støtten utgjør mer enn dette, skal statsstøtten ikke overstige det sosiale, ikke-kommersielle, innslaget i virksomheten. Graden av sosialt innslag er i praksis vanskelig å beregne. Forvalter har i intervju sagt at hvis de er i tvil om støtteandelen er for høy, legger de seg under grensen på 200 000 euro.

Tromsø sosiale entreprenører/Bårstua sa i intervju at kommunen gjorde en vurdering om virksomheten hadde tilstrekkelig ikke-kommersielt innslag da de skulle ta stilling til om virksomheten skulle få en lånegaranti. Vi har ikke fått informasjon om andre eksplisitte vurderinger av tilskudd opp mot statsstøtteregelverket. Det viktigste kriteriet er at det sosiale innslaget må være stort sammenlignet med størrelsen på tilskuddet.

Den mest gjennomgående tilbakemeldingen fra tilskuddsmottakere knyttet til avgrensinger, er varigheten på tre/fem år, herunder manglende ordninger for å støtte tiltakene videre. Dette ble beskrevet nærmere på side 59 i avsnittet 4.2 om Bærekraft – sosial og økonomisk.

Videre er det en del som forteller at de opplever den økonomiske situasjoner som usikker fordi de må søke hvert år. Dette gjelder for øvrig tilskuddsordninger generelt og ikke bare TAA eller TSE. De mener det ville være mer hensiktsmessig å innvilge tilskuddet for lengre tid da det ville gi større trygghet og forutsigbarhet i tiltaksetableringen. En av informantene svarer følgende på spørsmål om de ville utformet tiltaket annerledes hvis det ble innvilget støtte for tre år om gangen:

*Ja da hadde man fått en bedre forutsigbarhet fra starten, det har noe å si for innsatsen på vei inn. Etablere forutsigbarhet. Det første året man får midler, er et rart år. Tilskuddsordningen har en historikk på å svare sent, selv om det har blitt noe bedre. [...] Vi søkte i desember og fikk svar i mai. Det er en stor hemsko. Skal man ut å rekruttere er man ikke i gang med tiltaket før i august. Det er noe med riggingen som får konsekvenser for hvordan prosjektene blir.*

Det må samtidig påpekes at det er mange tilskuddsmottakere som oppfatter ordningen som relativt forutsigbar sammenlignet med andre tilskuddsordninger, og begrunner dette med at de opplever sannsynligheten for å få videreført tilskudd til makstid som stor.

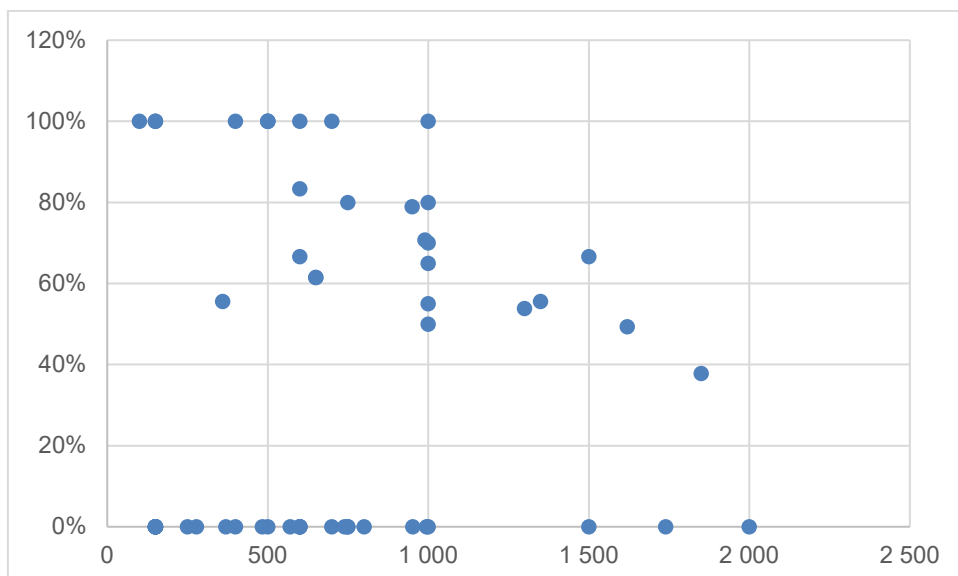
Et par av tilskuddsmottakerne peker på at det burde være lettere å oppskalere tiltak til nye steder landet.

#### *Flere små eller færre store*

En av ekspertene vi intervjuet sa at blant sosiale entreprenører er det mange som mener at TSE er for liten. Dessuten er tildelingen preget av å et ønske om å gi litt til mange, og det er ikke rom for å bruke ordningen til å finansiere sterk vekst i virksomheten. Ordningen ville blitt mer nyttig hvis man hadde konsentrert tilskuddene mer om virksomheter med stor vekstkraft.

Figur 4-2 kan tyde på at denne kritikken har noe for seg. Figuren viser hvor stor andel av søknadsbeløpet som ble tildelt for søknader med ulike størrelse. Det er en viss tendens til at avkorting (mindre enn 100 prosent tildeling) øker med søknadens størrelse. Vi har laget en tilsvarende sammenstilling for 2018 (ikke vist), og mener at sammenhengen var minst like sterk da. I 2019 var det ingen søknader over 1 mill.kr. som fikk full tildeling. Tallene kan, isolert sett, tyde på en tendens til å spre midlene, noe som i liten grad åpner for å satse på de med mest offensiv innstilling.

Figur 4-2: TSE: Andel tildelt (prosent) etter søknadsbeløp (tusen kroner). 2019



#### Varighet av ordningene

Noen av virksomhetene på TSE mener de har for liten tid til å etablere gode løsninger med sikker driftsøkonomi. Dette gir seg utslag i en del tilpasninger som trolig ikke er optimale.

Vi har ikke fått inntrykk av at varigheten på TAA er for kort til å utvikle tiltak, men at hovedutfordringen er at det mangler ordninger eller systemer for at organisasjonene kan få solgt sine sosiale tjenester.

#### Omfang av ordningene

I intervju med oss har leder for enheten som forvalter tilskuddsordningene sagt at de oppfatter rammene for ordningene som tilstrekkelige. Omfanget av gode søknader overskrider stort sett ikke rammene.

Tall for søknader og tildelinger på de to ordningene (jf avsnitt 2.2.4) tyder på at det er økende søking til TAA og at dette har gitt økt avkorting av søknadene. Det er ikke noen klar tendens i søkingen til TSE.

## 5 Konklusjoner og anbefalinger

Vi vil her presentere våre konklusjoner og anbefalinger på spørsmål fra oppdragsbeskrivelsen. I tillegg presenterer vi noen funn og konklusjoner vi selv ønsker å fremheve.

### 5.1 Hvorfor frivillighet og sosialt entreprenørskap?

Før vi går nærmere inn på resultatkjeden, vil vi drøfte bruk av tilskudd til frivillighet og sosialt entreprenørskap som virkemiddel. Gir denne virkemiddelbruken en merverdi sammenlignet med satsing på mer tradisjonelle tiltak for å redusere utenforskap?

Tilskuddsordningene innebærer at man har definert mål, avsatt ressurser og avgrenset hva slags aktører som skal få mulighet til å bruke disse ressursene for å oppnå målene. Videre er det i TAA også til en viss grad definert hva slags aktiviteter aktørene kan bruke (aktivisering og arbeidstrening). Denne innretningen har fellestrekk med «innovative anskaffelser», det vil si at det er opp til tilskuddsmottakerne å komme opp med løsningene. Vi oppfatter at det innovative elementet i ordningene passer godt inn i den økte satsingen på innovasjon i offentlig sektor generelt og i velferdssektoren spesielt de senere årene (jf. for eksempel Meld. St. 32 (2020-2021)).

#### Hvorfor frivillighet?

Forvalterne i AVdir fortalte at de fleste NAV-tiltak er basert på at de som kommer til NAV, har rett til å få vurdert behov for bistand, herunder for deltagelse i tiltak. I stor grad outsourcer NAV tjenesteutøvelsen. Utformingen av tiltak skjer delvis gjennom forskrifter og andre regler på nasjonalt nivå. Dette innebærer betydelig standardisering. De tjenestene som leveres av virksomhetene som får støtte fra TAA avviker fra normalt fra dette. De har ikke den standardiserte utformingen. Ofte tilbyr de noe brukerne ikke har krav på, men som kommunen eller andre mener er nyttig. I mange av tiltakene som støttes, er deltakerne såpass langt fra å være klare for ordinær sysselsetting at de heller ikke passer inn i de vanlige NAV-tiltakene. Blant annet har en del av tiltakene preg av aktivisering, mer enn arbeidstrening. Dette kan være et nødvendig steg på veien for en del deltakere. Aktivisering fungerer ofte også som en form for avklaring. En ytterligere fordel med arbeidstrening i regi av frivilligheten er at det kan være mer rom for å tilpasse oppgavene til målgruppens forutsetninger, stille noe mindre krav og være noe mer tålmodig.

En del av litteraturen om frivillige organisasjoners arbeid på velferdssfeltet understøtter dette bildet. Litteraturen viser, i tråd med det forvalterne beskriver, at aktiviserings- og arbeidstreningstilbud i regi av frivillige organisasjoner ofte er et viktig *supplement* til det offentlige tjenestetilbudet og at det bidrar til et mangfold i tjenestetilbudet. Tiltakene er ofte mer lavterskel enn tiltakene i regi av offentlig sektor, noe som bidrar til å gi et tilbud til dem som ikke oppfyller kravene til det offentlige tjenestetilbudet.

Mange av de frivillige organisasjonene som har mottatt tilskudd til aktivisering og arbeidstrening peker på at de har en styrke ved at de er relativt små og ubyråkratiske, til forskjell fra offentlig sektor. Dette gjør det blant annet mulig for de frivillige organisasjonene å raskt kunne justere og tilpasse tilbudet, for eksempel til enkelt deltakeres behov eller hvis andre forhold skulle kreve det. En av de frivillige organisasjonene som jobber med oppfølging av ungdom forteller for eksempel at de i starten av pandemien, da alt var stengt ned, kunne tilby deltakere som hadde særlig behov for det et møte ute med veileder/gåtur. En ansatt forteller:

*Da vi stengte ned hadde jeg mulighet til å avtale og gå tur med enkelte deltakere, enkelte av de deltakerne som jeg vurderte det som kjempeviktig å treffe. Ungdom som ikke har familie, som ikke har annet nettverk enn oss. Det var viktig for dem å kunne treffe et menneske den uken. Men den muligheten har man ikke nødvendigvis når man jobber på NAV. Jeg tror ikke NAV har et lignende tilbud i kommunen. De har noe som heter (navn på kurs), det er et sånn type jobbsøkerkurs med cv-skriving. (ansatt, frivillig organisasjon).*

Videre er det bred enighet blant både tilskuddsmottakere og samarbeidsparter vi har snakket med om at tilbudet gjennom frivillige organisasjoner bidrar til et mangfold i tjenestetilbudet til de aktuelle målgruppene, og at tilbudet gjennom frivillige organisasjoner er viktig for å møte variasjonene i målgruppenes behov.

Et annet aspekt som trekkes frem av enkelte er at det ofte er ventetid for å få plass på arbeidsrettede tiltak i regi av det offentlige. Tilbud gjennom frivilligheten er ofte lavterskel og uten ventetid, og bidrar dermed til å gi målgruppene et tilbud i påvente av eller i stedet for andre tiltak.

### **Hvorfor SE?**

Etter vår mening er det lite empirisk forskning fra Norge med analyser av om det er effektivt å bruke sosialt entreprenørskap til å redusere utenforskap. Det finnes imidlertid en del internasjonal empirisk forskning på virkninger av sosialt entreprenørskap. I norsk forskning er det blitt etablert en typologi for sosiale entreprenører som illustrerer hvilke roller de kan innta på velferdsfeltet.<sup>7</sup> Man kan karakterisere sosiale entreprenører som:

- Sporhundene: De som avdekker nye behov og løsninger som kan dekke disse behovene.
- Utfordrerne: De som tilbyr nye løsninger på problemer som allerede er erkjent
- Innsluserne: De som ansetter personer som ellers ikke ville kommet i arbeid

Vi mener det er riktig å kategorisere de fleste av mottakerne av TSE som innslusere. Det er nærliggende å tenke seg at ansettelse kan bidra til å redusere utenforskap. I en av virksomhetene vises det blant annet til at flere i målgruppen ha fått styrket sine norskkunnskaper, fått bedre kjennskap til norsk arbeidsliv, fått større nettverk, m.m. I tillegg har noen av de ansatte, gjennom å ha fått fast jobb hos tilskuddsmottakeren, fått mulighet til å kjøpe seg bolig for første gang. De ansatte i målgruppen forteller selv at dette har hatt stor betydning for dem og gitt familien og barna trygghet og stabilitet.

Det er også enkelte av virksomhetene som formelt sett ansetter, men med en intensjon om at de ansatte skal gå videre til andre arbeidsgivere. Dette har noe av samme funksjon som AFT og enkelte andre NAV-tiltak. Slike sosiale entreprenører kan dermed sees som en slags utfordrere, ved at de leverer en velferdstjeneste, men i en annerledes modell.

Vi er i tvil om det riktig å kategorisere noen av mottakerne som sporhunder.

Det er også noen mottakere av TSE som vi mener ikke passer inn i kategoriene over. Dette gjelder blant annet Ephori impact. Denne sosiale entreprenøren ansetter ikke personer fra målgruppen, men ønsker å fungere som et bindeledd mellom andre sosiale entreprenører og forvaltningen og vil utvikle nye finansieringsformer («velferdsobligasjoner»). Selskapet Krem, som tidligere har fått tilskudd, har også en rolle som kunnskaps- og læringshub.

Både forskere og politikere fremhever innovasjon og læring som den viktigste nytten av å slippe til og stimulere sosiale entreprenører. Vi mener at det er godt dokumentert at mange velferdstiltak i regi av sosiale entreprenører i Norge har en annen innretning enn

---

<sup>7</sup> Se f.eks. Agenda (2019)

de mer standardiserte tiltakene som er mest brukt. Dette tilsier at det er potensial for læring ved at man får prøvd ut nye løsninger.

Bak sosialt entreprenørskap ligger det et engasjement for å løse et sosialt problem, koblet med en entreprenøriell kompetanse, dvs. en kompetanse i hvordan man får realisert en idé. Engasjementet kan i seg selv være en viktig egenskap ved virksomheten, og den entreprenørielle kompetansen kan kanskje føre til effektivitet og kort gjennomføringstid (fra idé til realisering).

Slik innovasjon forstås i formelle analyser og definisjoner i offisiell statistikk, kan man forklare begrepet som «en større, villet endring» i en virksomhet. Endringen behøver ikke å innebære noe kvalitativt nytt, men kan ses som en kopi av noe andre har gjort før. En slik forståelse av innovasjon er bredere enn den forståelsen målformuleringene for TAA og TSE bygger på.

I dagligtale brukes innovasjon ofte i en mye snevrere forstand, dvs. som gjennomføring av noe unikt. Vi mener det er denne forståelsen som ligger til grunn for målformuleringene for tilskuddsordningene. Samtidig kan man i denne sammenheng ikke tolke «innovasjon» som noe kvalitativt nytt i global sammenheng. Man må åpne for at innovasjon kan være noe nytt bare i den aktuelle konteksten, for eksempel i en kommunes arbeid på velferdsfeltet.

## 5.2 TAA og TSE: Gode prosjekter

Hovedinntrykket fra intervjuer og rapporter er at de fleste prosjektene som støttes med tilskudd og som har direkte virkninger for målgruppene er gode og støtteverdige tiltak.

Riktignok finnes det ikke formelle effektanalyser av tiltakene, men intervjuene med både de som driver tiltakene, deltakere/ansatte og NAV og representanter for velferdsforvaltningen er ganske samstemte i at virksomhetene bidrar til gode løsninger for inkludering. Både intervjuene og de få referansetestene vi har gjennomført, tyder også på at tiltakene jevnt over er kostnadseffektive.

De andre tiltakene, det vil si de som ikke er direkte rettet mot målgruppene, er ikke nødvendigvis mindre nyttige, men vi oppfatter at det er vanskeligere å vurdere nytten, og vi er derfor mer forbeholdne i vår konklusjon om disse.

Grunnen til at virksomhetene fungerer godt varierer, men mye av den informasjonen vi har samlet inn gir et bilde som samsvarer godt med funn i tidligere forskning og utredning, gjengitt i avsnitt 3.1 og 5.1. Tiltakene støttet med TAA er ofte godt tilpasset det enkelte individ, de fyller hull i tilbudet på helse- og velferdsfeltet, individenes deltakelse er ikke tidsbegrenset av en regel og innsatsen er ofte helhetlig. Virksomhetene som støttes med TSE er ofte innovative, og de bygger på et sterkt engasjement. TSE-virksomhetene kan fungere både som varige arbeidsplasser eller som springbrett til utdanning eller annet arbeid.

Etter vår mening tilsier dette at man bør fortsette å gi tilskuddene til aktivisering, arbeidstrening og sosialt entreprenørskap for inkludering.

## 5.3 Hovedproblemet: driftsøkonomi på sikt

I mange sammenhenger, herunder i regjeringens «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdsfeltet» er det erkjent at offentlig sektor hittil ikke har klart å understøtte gode tilbud fra frivillig sektor eller sosiale entreprenører med kjøp av tjenester eller andre former for samarbeid. Det samme finner vi. Mange av

tilskuddsmottakerne sliter veldig med å sikre tilstrekkelige inntekter etter at tilskuddene fra TAA eller TSE fases ut. Ingen av virksomhetene vi har studert som case har fått langvarige avtaler om salg av velferdstjenester til NAV eller andre deler av velferdsforvaltningen. Et fåtall har inngått prosjektbaserte samarbeid med det offentlige.

Den beste løsningen vil være å få til endringer som får den lokale velferdsforvaltningen til å kjøpe velferdstjenester fra de som har mottatt tilskudd. Lokale kjøp vil kunne sikre at omfanget og innretning av virksomheten tilpasses det lokale tjenestebehovet.

I den nevnte strategien er det foreslått tiltak for å redusere dette problemet. Vi mener man også bør vurdere om det bør knyttes en rådgivningsfunksjon til forvaltningen av TSE og TAA med sikte på å hjelpe virksomhetene med å få avtaler med velferdsforvaltningen. Rådgivningen bør også omhandle innretningen av virksomheten og finansieringen med sikte på å sikre langsiktig drift.

## 5.4 Slå sammen ordninger?

ASD har bedt om en vurdering av om TAA og TSE bør slås sammen. I tillegg vurderer vi forholdet til en tilskuddsordning som Helsedirektoratet forvalter «Tilskudd til aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring».

TAA og TSE har overlappende, men ikke identiske mål. De sikter begge mot inkludering av personer som er langt fra arbeidsmarkedet og de har nyskaping og kunnskapsutvikling som delmål. Samtidig er de ulike, blant annet ved at søkerne er ulike, henholdsvis frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører. Forskjellene i økonomisk modell gjør at kravene som stilles, særlig til forretningsplan og økonomisk bærekraft er forskjellige.

Den største fordelen ved å slå dem sammen, kan være at man kan prioritere fritt mellom tildeling til de to typene aktører, uavhengig av økonomisk modell. Man kan tildele til de prosjektene som i størst mulig grad bidrar til det overordnede målet, som allerede i dag er nesten likt for de to ordningene.

En ulempe vil være at man ved en sammenslåing bør utforme separate krav til søkerne avhengig av om de er frivillige organisasjoner eller sosiale entreprenører. Videre mener vi at det uansett måtte gjøres separate vurderinger av de to gruppene av søkere.

Et alternativ som kan sikre fordelene, men samtidig signalisere at man har separate ordninger for de to søkergruppene med ulike krav, kan være at man beholder ordningene separat, men sikrer at midlene blir overførbare mellom ordningene. Det mener vi vil være en god løsning.

Tilskudd til aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring har overlappende målgruppe med TAA og TSE. Helsedirektoratets tilskudd går til frivillige organisasjoner. Ordningen har dermed mye til felles med TAA. Det er tre trekk ved Helsedirektoratets ordning som avviker fra TAA:

- Tilskuddene er ikke tidsbegrensede
- Den har ikke inkludering i arbeidsliv som eksplisitt mål
- Den har ikke mål om nyskaping og kunnskapsoppbygging

Dessuten er Helsedirektoratets tilskudd mye større enn TAA. I 2021 er rammen 412 mill.kr.



Regjeringens<sup>8</sup> satsing på innovasjon i velferdssektoren tilsier at det vil være feil å avvike en satsing på nyskaping og kunnskapsutvikling. En mulighet kunne være at man la TAA sammen med Helsedirektoratets tilskudd, men da som en kvote for nyskapende tiltak, tilsvarende utviklingstilskudd i TSE. Dette ville gjøre det mulig å se de to tilskuddene til frivillige organisasjoner i sammenheng. Ett problem ville imidlertid være at målgruppen for TAA er bredere enn Helsedirektoratets tilskudd. En del tiltak som finansieres av TAA, faller utenfor Helsedirektoratets arbeidsfelt. Kanskje ville en overføring av TAA til Helsedirektoratets ordning innebære at tilbudet til deler av målgruppen for TAA ville svekkes.

Vi mener det ikke finnes sterkt faglig grunnlag for å avveie disse hensynene mot hverandre, og vi har derfor ikke noe klart råd knyttet til forholdet mellom TAA og Helsedirektoratets tilskuddsordning.

## 5.5 Åpning for lengre varighet?

Flere av tilskuddsmottakerne har tatt til orde for å forlenge tilskuddsperiodene. Vi ser dette primært som et svar på manglende kjøp av tjenestene deres fra velferdsforvaltningen. Forlengelse av tilskuddsperioden kan ses som en tilbakefallsposisjon («second best»).

Vi har sett eksempler på at enkelte mottakere av TAA som nærmer seg slutten av tilskuddsperioden, ikke vet hvordan de skal overlevere uten tilskuddet og/eller forventer at de må legge ned tiltaket uten tilskuddsmidler. Noen av disse forteller at de vurderer å utvikle et «nytt» tiltak som er tilstrekkelig forskjellig fra det første til at man kan starte en ny tilskuddsperiode. Vi er ikke kjent med hvor utbredt dette er. Denne typen tilpasning medfører unødige kostnader og gir ikke insentiver til å utforme best mulige tiltak.

Vi er likevel usikre på om det er fornuftig å forlenge tilskuddsperiodene. Ideelt sett bør det være myndigheten i hver kommune som utformer velferdstilbudet. Det blir da feil om staten bidrar til å opprettholde et tilbud som kommunen ikke prioriterer. På den andre siden ser vi at slik situasjonen er i dag, det vil si at kommunene ikke kjøper tjenestene fra mottakerne av TSE og TAA, kan man forsvare å forlenge tilskuddsperiodene for å hindre at virksomheter som produserer gode velferdstjenester nedlegges.

## 5.6 Prioriteringer i tildelingen

Vårt inntrykk er at virksomhetene som får støtte jevnt over har gode konsepter og at de er samfunnsnyttige. Vi har også sett at de aller fleste overlever til tilskuddsperioden utløper. Dette mener vi er bemerkelsesverdig. Bare rundt 30 prosent av norske foretak overlever sine første fem år.<sup>9</sup> Selvsagt bidrar tilskuddene til å forlenge virksomhetenes levetid, men det skjer en nedtrapping mot slutten.

Vi har intervjuet bare et lite antall virksomheter som har søkt, men ikke fått tilskudd. Det er vanskelig for oss å si om det var riktig å ikke gi disse tilskudd. Inntrykket vårt er at de som har fått avslag har vært nyskapende, men med usikker nytte.

Fra eksperter på sosialt entreprenørskap har vi fått synspunkter om at TSE tar for liten risiko, satser for lite på det entreprenørielle og at de som får tilskudd jevnt over har liten vekstkraft. Skal man komme disse ekspertene i møte, bør man blant annet akseptere at

---

<sup>8</sup> Her sikter vi til regjeringen Solberg, 2021

<sup>9</sup> <https://www.ssb.no/fordem>



enkelte av de som mottar TSE får større tildelinger og dermed også at færre får TSE (hvis da ikke rammene økes).

Vi vil fremholde at sosiale entreprenører kan bruke Innovasjon Norges virkemidler og mange gjør også det (jf. Kobro, 2017). Man kan se for seg en form for arbeidsdeling mellom AVdir og Innovasjon Norge: Direktoratet finansierer oppstart og mange små, mens Innovasjon Norge løfter de med vekstkraft.

Vi har sett at virksomheter har fått avslag på å starte samme type virksomhet i flere byer. Begrunnelsen er at denne formen for «kopiering» eller mangfoldiggjøring ikke er tilstrekkelig innovativt. Dette oppfatter vi som en ganske snever forståelse av «innovasjon» og en tenkemåte som vil føre til at TSE i liten grad finansierer vekstselskaper.

Evalueringen innebærer at vi blant annet bør besvare spørsmålet: Hvordan kan TSE brukes for å oppnå sterkest mulig effekt på inkludering gjennom støtte til sosiale entreprenører? Er da svaret at man bør spre tilskuddene til mange sosiale entreprenører med ulike ideer eller bør tilskuddene i større grad kanaliseres til de virksomhetene som har best direkte effekt nå?

Slik situasjonen er i dag, er virksomhetene som får tilskudd ofte ikke i stand til å oppnå lønnsom drift etter tilskuddsperioden. Dette tilsier også at det vil være få av virksomhetene som har mulighet til å oppnå vekst over tid, uten stadig større tilskudd.

Vi ser at det kan være dilemmaer mellom ønsket om å spre tilskuddene slik at man får erfaring med mange ulike typer virksomhet og satsing på å nå flere personer og kommuner med gode tiltak. Det er vanskelig å avveie disse hensynene mot hverandre, men hvis det ikke satses mer på kunnskapsoverføring fra virksomhetene enn man gjør i dag, heller vi mot at utvikling av nye typer virksomheter har begrenset verdi og at man derfor heller bør satse på vekst i de virksomhetene som fungerer godt.

## 5.7 Innovasjon, læring og kunnskapsoverføring

Som nevnt over, satser nåværende regjering på innovasjon på velferdsfeltet. Dette taler for at nyskaping og kunnskapsutvikling fortsatt bør inngå i målene for TAA og TSE.

Utvikling av nye modeller/nyskaping er en del av målformuleringen for begge tilskuddene. Vi mener innretningen på ordningene også legger til rette for nyskaping: Ut fra overordnede mål, åpner ordningene for at søkerne definerer løsninger for å oppnå målene. Dette er en utforming som understøtter utvikling av nye løsninger.

Det er ikke tvil om at mye av den virksomheten som støttes gjennom tilskuddsordningene har innretning som avviker betydelig fra NAV-tiltak med samme mål. Det er derfor grunnlag for læring fra disse virksomhetene.

Det er imidlertid ingen systematisk aktivitet for å utvikle kunnskap ved å evaluere virksomhetene eller for å spre kunnskap om modeller som ser ut til å lykkes. Vi mener dette er en svakhet ved forvaltningen av ordningene. Man bør identifisere virksomheter som fungerer godt og analysere hva det er som gjør at de fungerer godt. Videre bør man gjennomføre tiltak for å informere om «gode grep». Deltakelse i evaluering og kunnskapsoverføring bør være et vilkår i tildelingen.

Ikke minst bør man se på hva som gjør at enkelte får til holdbar drift uten tilskudd.

Det kan tenkes mange modeller for utvikling og spredning av kunnskap på dette feltet. Proba har tidligere evaluert «Kommunale utviklingsmidler» - en ordning med tilskudd fra

IMDi for utprøving av nye tiltak i introduksjonsprogrammet.<sup>10</sup> I tilknytning til denne tilskuddsordningen var det systematisk innhenting av vurderinger av «gode grep» og systematisk kunnskapsoverføring fra vellykkede prosjekter. Vi mener at det burde vært systemer med samme funksjon også i tilknytning til TAA og TSE.

## 5.8 Endringer i forvalter/forvaltningsmodell?

Vi oppfatter at forvaltningen i hovedsak fungerer godt. I tilknytning til TSE, anbefaler vi at man undersøker mulighetene for å trekke inn miljøer med sterkere entreprenøriell kompetanse.

### TSE

Enkelte av ekspertene mente at dagens forvaltere har svak kunnskap om innovasjon og forretningsdrift og at dette bidrar til at de tar lav risiko og i liten grad løfter de sosiale entreprenørene som har vekstkraftige selskaper. Videre mente enkelte at det er behov for mer rådgivning om det forretningsmessige i tilknytning til TSE. Vår sammenstilling av avkorting av søknader understøtter ekspertenes påstander: Det ser ut til å være liten vilje til å satse på de mest offensive søkerne.

Det var ikke enighet om hva som bør gjøres for å avhjelpe denne svakheten. Enkelte av ekspertene mente at det var best å gi Innovasjon Norge ansvar for TSE, mens andre mente at kompetanseoppbygging/rekruttering i forvaltningsenheten var en bedre løsning. Enkelte luftet muligheten for å knytte personer med relevant kompetanse til forvaltningen som rådgivere.

Vi vil peke på at de som søker om TSE også kan bruke Innovasjon Norges virkemidler. Videre vil vi peke på at tilskuddsforvaltningen også krever kompetanse på velferdsforvaltning og inkludering. En overføring til Innovasjon Norge ville trolig kreve at de måtte tilføres kompetanse på disse feltene.

For å lykkes med forvaltningen, sa en av ekspertene, er det viktig å forstå hvilke roller sosiale entreprenører kan spille. Tildelingen og oppfølgingen bør differensieres mellom ulike typer sosiale entreprenører.

- «Innsluserne»: De ansetter personer som ikke når opp i det vanlige arbeidsmarkedet. For å få fullt utbytte av deres virksomhet, kan det være behov for å åpne for mye støtte til individuelle virksomheter slik at de kan vokse og ansette mange i målgruppen.
- Utdrønerne: De leverer tjenester og er helt avhengige av at velferdsforvaltningen etablerer en innkjøpspraksis som gir dem muligheter. Disse kan ha behov for at noen gir råd og bygger bro mot velferdsforvaltningen.
- Sporhunder: Disse er innovative, men har ikke nødvendigvis så sterk vekstkraft. De har behov for utviklingspartnerskap, gjerne med velferdsforvaltningen, og kan ha behov for bistand til å etablere slike samarbeid.

Det er behov for rådgivning både til tilskuddsmottakerne og den lokale velferdsforvaltningen om hvordan man får til god former for samhandling.

### TAA

Forvalterne i AVdir sa at de kjenner til at enkelte har tatt til orde for at forvaltningen av TAA bør overføres til NAV Fylke. Den viktigste begrunnelsen er at søknadene vanligvis

---

<sup>10</sup> Jf. Proba-rapport 2018 – 06 og 2019 – 04

gjelder tiltak som er tilpasset en spesifikk lokal kontekst. Fylkeskontorene i NAV har mer kunnskap om lokale forhold enn det sentrale leddet i Oslo.

Vi tviler på at det kan være hensiktsmessig at forvaltningen spres ut. De som forvalter må opparbeide seg kompetanse og systemer knyttet til ordningen. Vi mener det må være en bedre løsning at forvaltningsenheten på sentralt nivå trekker inn kommunale og fylkeskommunale enheter i velferdsforvaltningen som informanter/rådgivere når de ser behov for det. Hvis man skulle bruke midlene som øremerkede tilskudd til kommunene, ville det blitt svært små beløp per kommunene og man ville trolig fått en svært høy administrasjonsandel. Hvis man skulle gå i denne retningen, måtte dette kombineres med sammenslåing mellom TAA og Helsedirektoratets tilskuddsordning (jf. avsnitt 5.4).

## 5.9 ASDs styring

Vi oppfatter at ASD har hatt en ganske tilbaketrukket linje i arbeidet med disse ordningene.

ASD viser til at departementets krav til forvaltningen av tilskuddsordningene følger av Instruks om virksomhets- og økonomistyring for AVdir, tildelingsbrev og tilskuddsregelverk. I instruksen framgår det at forvaltning av tilskuddsordninger som er delegert til AVdir skal være i henhold til regelverket for den enkelte ordning og eventuelle føringer gitt i Prop. 1 S og tildelingsbrev. Direktoratet skal fortløpende vurdere behovet for evaluering og endringer i tilskuddordningene direktoratet forvalter (Jf. punkt 4.3 i instruksen).

Videre viser ASD til at i tildelingsbrevene de siste årene har det vært gitt føringer og oppdrag knyttet til direktoratets arbeid med å legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører. Der er også krav om at direktoratet skal oversende en oversikt over fordelingen av tilskudd på tilskuddsmottakere og prosjekter så snart behandlingen av årets søknader er avsluttet. Regelverk for tilskuddsordningene, som er fastsatt av departementet, inneholder også bestemmelser om forvaltningen av ordningene. Innhenting av innspill om søknadsvolum, dimensjonering og vurdering av bevilgningsbehov/budsjettildeling skjer i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

ASD påpeker at utformingen av både TAA og TSE er endret etter at de ble etablert. Disse endringene har bygget på en evaluering og informasjon og vurderinger ra styringsdialogen.

# Litteratur

Agenda (2016): «Sosialt entreprenørskap i velferdsstaten»

Aksnes, Siri Yde, et al. "Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom NAV og sosiale entreprenører." (2020).

Andvig, E., Steen, A., og Sirnes, A. (2016). Fra utsiden til A3. En forskningsbasert evaluering av stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammens aktiviteter relatert til prosjektet «Ut i jobb». sTheory, Management, Policy". London: Routledge.

Anheier, Helmut K. (2005), "Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy". London: Routledge.

Arbeids- og sosialdepartementet (2021): «Strategi for økt innovasjon og bedre tjenester på arbeids- og velferdspoliet».

AVdir. (2014) Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører. Regelverk for ordningen. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-nav/nyheter/tilskudd-til-sosiale-entreprenorer-og-sosialt-entreprenorskap-for-2016>.

AVdir. (2016) Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening. Regelverk for ordningen. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-nav/nyheter/tilskudd-til-aktivisering-og-arbeidstrening-2021>.

AVdir. (2021a) Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening for 2021. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-nav/nyheter/tilskudd-til-aktivisering-og-arbeidstrening-2021>.

AVdir. (2021b) Tiltaksdeltakere. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>.

Biong, S., Ness, O., og Karlsson, B. (2012). Springsbrett og anerkjennelse i en oppgavebasert tilnærming. En forskningsbasert evaluering av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammens aktiviteter relatert til Nyby'n Aktivitetskae. Høgskolen i Buskerud. Forskningsrapport nr. 6/2012.

Bråthen, Ketil og Brunovskis, Anette. (2021). *Evaluering av Blå kors' gatenære tiltak og Steg for steg*. En underveisrapportering. Fafo-notat. 2021:05.

Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber. "Active labour market policy evaluations: A meta-analysis." *The economic journal* 120.548 (2010): F452-F477.

Damvad (2012): «Utredning om sosialt entreprenørskap»

Deloitte. (2020). *Evaluering av to tilskuddsordninger – institusjonsbaserte tiltak og aktivitetstilbud rettet mot personer med psykiske problemer, rusmiddelproblemer eller prostitusjonserfaring*. URL: [https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/evaluering-av-grunntilskudd-og-aktivitetstilskudd/Evaluering%20av%20grunntilskudd%20og%20aktivitetstilskudd.pdf/\\_attachment/inline/ca3aad39-d11e-4297-96d1-8f2ace7cbc23:ae8312f9340a837c3a4688c6469b39f3fc9bd620/Evaluering%20av%20grunntilskudd%20og%20aktivitetstilskudd.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/evaluering-av-grunntilskudd-og-aktivitetstilskudd/Evaluering%20av%20grunntilskudd%20og%20aktivitetstilskudd.pdf/_attachment/inline/ca3aad39-d11e-4297-96d1-8f2ace7cbc23:ae8312f9340a837c3a4688c6469b39f3fc9bd620/Evaluering%20av%20grunntilskudd%20og%20aktivitetstilskudd.pdf)

Departementene (2018) *Samarbeid om sosialt entreprenørskap. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/22b7c27ae4c0478e9c643e646612cd14/no/pdf/samarbeid-om-sosialt-entreprenorskap-rapport-01-2018.pdf>.

Eimhjellen, Ivar, and Jill Loga. "Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge." (2016).

Espegren, Astrid, et al. "Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet." (2019).

Finansdepartementet (2005): «Veileder til gjennomføring av evalueringer»

Fløtten, T. og Skårberg, A. (2008). *Et trappetrinn opp i livet. Evaluering av aktiviserings- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillige organisasjoner*. Fafo-rapport: 2008:28. Hentet 22. desember 2020 fra [https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20070.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20070.pdf)

Gautun, Heidi, Jon Anders Drøpping, and Tone Fløtten (2005). "Når nøden er størst." Fafo-rapport 476

Guldbrandsen, Trygve og Ødegård, Guro. (2011). *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*. Rapport: 2011-1. Oslo/Bergen Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet 22. desember 2020 fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/samfunn\\_og\\_frivillighet/rapporter/frivillige\\_organisasjoner\\_i\\_en\\_ny\\_tid\\_vr\\_2011\\_1\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/samfunn_og_frivillighet/rapporter/frivillige_organisasjoner_i_en_ny_tid_vr_2011_1_web.pdf)

Gulbrandsen, Trygve (2012), «Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår». Rapport 2012:2. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Gulbrandsen, Trygve Jens. "Frivillighet som treningsarena for arbeidslivet." (2015). ISF-rapport 2015:11

Gustavsen, Karin, and Lars Ueland Kobro. "Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom." (2012).

Gustavsen, Karin, Hilde Dalen, and Cathrine Skar. "I partnerskap for sosial innovasjon. Rapport fra KREMs utviklingsperiode 1. mars 2009-1. februar 2012." (2012).

Helse- og omsorgsdepartementet: «Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)», Prop. 15 S (2015–2016)

Kobro, Lars Ueland, et al. "Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst." (2017).

Kobro, Lars Ueland, et al. "Recovery på banen. Gatelag som samskapende sosial innovasjon i norske kommuner." (2019).

Kobro, Lars Ueland, et al. "Demokratisk innovasjon: Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner." (2018).

Loga, Jill. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. The roles of Civil Society in reforming the Welfare state. *Norsk sosiologisk tidsskrift*. Årgang 2, nr. 1-2018, s. 58-73.

Ness, Ottar, et al. (2013). «Å delta med det du kan»: Betydningen av meningsfulle aktiviteter i recoveryprosesser. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 10.03 (2013): 219-228.

Ness, O., og Borg, M. (2012). *Steg for Steg, Blåkos øst 2011. En forskningsbasert evaluering*. Høgskolen i Buskerud. Forskningsrapport nr. 2/2012.

Ness, Ottar, et al. "«Å delta med det du kan»: Betydningen av meningsfulle aktiviteter i recoveryprosesser." *Tidsskrift for psykisk helsearbeid* 10.03 (2013): 219-228.

Norvoll, Reidun. (2011). Jeg vil ikke stå utenfor. Arbeid og urdanning sett med brukernes øyne. Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-notat 10/2011.

Oslo Kommune (2020): «Sysselsettingstiltak for unge – evaluering og veien videre», byrådssak 63/20.

Proba (2018): «Evaluering av Kommunale utviklingsmidler. Delrapport 1». Rapport 2018 06

Proba (2019): «Evaluering av Kommunale utviklingsmidler – sluttrapport». Rapport 2019 – 04

Rambøll, «Kartlegging av Pøbelprosjektet», <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/pobel.pdf>

Rasmussen, Ingeborg, and Steinar Strøm. "Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap." *Oslo: Vista analyse* (2013).

Reme, Silje Endresen, et al. "Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport." (2016).

Schafft, Angelika. "Psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia." (2008). AFI-rapport 4/2008

Skog Hansen, I. L., Bråthen, K. Aagesen, A. og Lien. L. (2019). *Bedre livsmestring og sosial inkludering. En behovsanalyse av Blå kors' gatenære tiltak og Steg for Steg*. Fafo-rapport 2019:10. Hentet 22. desember 2020 fra <https://www.blakors.no/wp-content/uploads/2019/08/Fafo-rapport-2019-10.pdf>

Søholt, Susanne, et al. "Kunnskapsoppsummeringer–om fem strategier for å styrke flyktingenes overgang til arbeid og kvalifisering-Evaluering av kommunale integreringstiltak-Delrapport 2." (2020).

Thompson, Tommy, et al. "Gatelagsfotball som Recovery på banen–«Verdens beste ettervern?»." (2019).

Von Simson, Kristine (2019): «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». Utarbeidet for Sysselsetingsutvalgets ekspertgruppe. [https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sve/d/9\\_von\\_simson\\_kunnskapsoversikt.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sve/d/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf)

# Vedlegg: Intervjuguide tilskuddssøkere

*Kjennetegn ved virksomheten:*

- *Kan du fortelle litt om organisasjonen?*

*Kjennetegn ved tiltaket som er støttet med TAA eller SE [hopp over det som er dekket i dokumentene]*

- *Når ble tiltaket etablert?*
- *Hva er målgruppen for tiltaket?*
- *Hva er varigheten på tiltaket?*
- *Kan du beskrive innholdet i tiltaket?*
  - *Hva slags type aktiviteter består tiltaket av*
- *Hva er målsetningen med tiltaket?*
- *Inngår tiltaket i en større tiltaksvifte i organisasjonen? Er det eventuelt en sammenheng mellom tiltakene?*
- 
- *Samarbeider dere jevnlig med offentlig sektor (kommune, NAV, helse)?*
  - *Hva går dette samarbeidet ut på?*
  - *Er samarbeidet formalisert i en samarbeidsavtale?*
  - *Hvis ikke samarbeid, hvorfor ikke?*
- *Samarbeider dere jevnlig med andre aktører (næringsliv, andre)? Evt om hva?*
- 
- *Har dere opplevd noen utfordringer knyttet til tiltaket (f.eks knyttet til drift, økonomi, innhold, samarbeid, gjennomstrømning av deltakere, annet)?*
- *Har dere hatt behov for å gjøre endringer av tiltaket underveis (f.eks innhold, målgruppe, annet)?*
  - *Evt hvilke og hvorfor?*

**Hvis deltakere:**

- *Hva kjennetegner deltakernes tilknytning til arbeidsmarkedet?*
- *Hvordan rekrutterer dere deltakere? Erfaringer med rekruttering?*
- *Antall deltakere*
- *Jobber dere etter noen spesifikk oppfølgingsmetodikk? Hva bygger metodikken på (forskning, egenerfaring, annet?)*
- *Hva er de vanligste grunnene til at tiltaket avsluttes? (arbeid, skole, annet tiltak, andre grunner)*
- *(Hvordan) ivaretas deltakeren etter endt tiltak?*
  - *Tilbys deltakeren oppfølging av dere etter endt tiltak?*
  - *Samarbeider dere med andre som overtar oppfølging?*
- 

*Kunnskap om arbeid med målgruppen*

- *Har dere en forståelse av hva som skal til for å lykkes i arbeid med målgruppene? Hva virker og hva virker ikke? Hva bygger denne forståelsen på?*
  - *Hva er det viktigste kunnskapsgrunnlaget for hva som virker?*
-



### *Nyskaping og læring*

- *Oppfatter dere innretningen av tiltaket som nyskapende, lokalt eller nasjonalt?*
  - *Hvis ja, hva er kilden til idéen om tiltaket?*
- *Jobber dere med kunnskapsoverføring internt i organisasjonen? På hvilke måte?*
- *Deltar dere i erfaringsutveksling med andre aktører om arbeid for den aktuelle målgruppen? Beskriv...*

### *Finansiering*

- *Hvordan finansieres dere i dag?*
- *Hva er den langsiktige finansieringsplanen deres?*

### *Måloppnåelse*

- *Hvordan vil du vurdere måloppnåelse for tiltaket?*
  - *Hvordan skal aktivitetene bidra til måloppnåelse?*
  - *Er det noe dere har lykkes særlig godt med og evt hvorfor?*
  - *Er det noe dere ikke/i mindre grad har lykkes med? Er det noe som gjøre det utfordrende å nå tiltakets målsetning?*
  - *Hva skal til for å nå målsetningen(e)? (kombinasjon eller kjeding av tiltak? samhandling mellom ulike aktører?)*

### *Søknad og tilskudd*

- *Hvor mange år har dere søkt og fått tilskudd fra ordningen (TAA eller SE)?*
- *Har dere fått det dere har søkt om?*
- *Har dere hatt kontakt med forvalterne før dere har søkt? Har dette ledet til tilpasning av søknad?*
- *Oppfatter dere utlysningen som klar?*
- *Opplever dere søknadsprosedyren som velfungerende for dere?*

### *Avgrensning og krav*

- *Er det noen avgrensninger eller krav i ordningen som dere oppfatter som uhensiktsmessige, dvs. at de kan svekke ordningens effektivitet?*
- *Ville dere utformet tiltaket annerledes hvis kravene i ordningen var blitt endret? Hvis ja, beskriv...*

### *Bekjentgjøring*

- *Vet dere om ordningen er godt kjent? Hvordan fikk dere kjennskap til ordningen?*

### *Søknadsbehandling*

- *Hvor godt synes du dialogen med forvalterne fungerte?*
- *Hvis dere ikke fikk det dere søkte om, forstod dere hvorfor?*
- *Hvis dere har fått avslag, har dere søkt igjen eller vil dere søke igjen?*

### *Konsekvenser av avslag eller redusert tildeling*

#### *Til de som har fått avslag eller redusert tildeling:*

- *Hva ble konsekvensen? Annen finansiering? Redusert aktivitet?.....*
- *Til de andre: Hva ville dere gjort hvis dere ikke hadde fått tilskudd?*

### *Kontroll*



- *Oppfatter dere rapporteringskravene som rimelige?*
- *Skaper krav om «øremerking» av tilskuddene problemer for økonomistyringen i virksomheten deres?*

#### *Resultater*

- *Hvordan rapporterer dere resultatene til NAV?*
- *Hva vet dere om resultatene av tiltakene som støttes av TAA/SE?*