

# Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere

Delrapport 2

av

Angelika Schafft, Kjetil Frøyland og  
Øystein Spjelkavik

AFI-notat 1/2005

# Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere

Delrapport 2

av

Angelika Schafft, Kjetil Frøyland og  
Øystein Spjelkavik

Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Oslo, februar 2005

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCATIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2005  
© The Work Research Institute  
© Forfattere/Authors

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i «Lov om opphavsrett til åndsverk», «Lov om rett til fotografi» og «Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet».

All rights reserved. This publication, or part thereof, may not be reproduced in any form without written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-153-9  
ISSN 0801-7816

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri A/S

Notatet kan bestilles fra:  
Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Pb. 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Distribution by:  
Work Research Institute  
P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Webadresse: [afi-wri.no](http://afi-wri.no)

# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

*Temaområde:*

Arbeidsmiljø, integrering og mestring

*Notat nr.:*

1/2005

*Tittel:*

**Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere**  
Delrapport 2

*Dato:*

februar 2005

*Forfattere:*

Angelika Schafft, Kjetil Frøyland og Øystein Spjeltkavik

*Antall sider:*

90 + vedlegg

*Resymé:*

Arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere er et av tiltakene i regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom. Et hovedmål med denne arbeidsmarkedssatsingen er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere. Målgruppene er langtids sosialhjelpsmottakere, unge i alderen 20-24 år, enslige forsørgere, innvandrere og flyktninger. Satsingen omfattet 31 kommuner i 2003 og ble utvidet fra 2004 til i alt 45 kommuner. Det ble opprettet i alt 1 731 tiltaksplasser, herav 85 plasser til personer under legeomiddelassistert rehabilitering.

Arbeidsforskningsinstituttet fikk høsten 2003 i oppdrag av Aetat Arbeidsdirektoratet å evaluere arbeidsmarkedssatsingen. Den foreliggende rapporten er evalueringens andre delrapport. Tiltakssatsingen fortsetter i 2005 og sluttevaluering leveres høsten 2006.

Et av hovedtemaene for evalueringen er samarbeid og samordning mellom Aetat og sosialtjenesten. Etatene har med satsingen fått et større lokalt spillerom til å fordele oppgaver seg imellom. Fokus og innsats som rettes mot grupper som tidligere ikke har fått noe tilbud, er en viktig gevinst av satsingen. Det er et generelt inntrykk at Aetat nå aksepterer grupper som tidligere er blitt avvist som ikke "reelle arbeidssøkere", noe som er mulig fordi sosialtjenesten stiller opp med nødvendig støtte og oppfølging.

De fleste saksbehandlere opplyser at foreløpig har opp mot 20 prosent av deres deltakere fått tilknytning til arbeid. Mange deltar dessuten i ulike tiltak som på sikt kan gi dem en jobb.

I rapporten foreslås det en del justeringer i forhold til den videre utviklingen i arbeidsmarkedssatsingen.

*Emneord:*

Aetat, arbeidsmarkedstiltak, arbeidsmarkedssatsing, attføring, integrering, rehabilitering, tiltakssatsing, tiltaksplan mot fattigdom, sosialhjelpsmottakere, sosialtjeneste, yrkeshemmede.



## INNHALDSFORTEGNELSE

### Sammendrag

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Arbeidsmarkedssatsing for sosialhjelpsmottakere .....	1
1.2	Evalueringsmetoder og kilder .....	2
1.3	Rapportens oppbygging .....	7
<b>2</b>	<b>Statistisk overblikk .....</b>	<b>9</b>
2.1	Det generelle bildet .....	9
2.2	Status i september 2004 – et situasjonsbilde.....	12
2.3	Nærmere om prosjektkommunene/satsingsenhetene .....	16
2.4	Noen sammenligninger med 2003 .....	18
<b>3</b>	<b>Samarbeid og samordning .....</b>	<b>21</b>
3.1	Organisering av samarbeidet lokalt.....	21
3.2	Rekruttering og tilbud om tiltak.....	23
3.3	Tiltaksbruk .....	29
3.4	Oppfølging .....	35
3.5	Individuelle planer som samordningsinstrument .....	41
3.6	Forhold mellom tiltakssatsing og SATS-samarbeid .....	41
3.7	Økonomiske ytelser.....	42
3.8	De involverte aktørers vurdering av tiltakssatsingen.....	43
3.9	Ulike måldefinisjoner – motstridende incentivsystemer.....	47
3.10	Motsetninger mellom lokale tilpasninger og sentrale mål .....	49
3.11	Konkluderende bemerkninger.....	51
<b>4</b>	<b>Erfaringer med de ulike målgruppene .....</b>	<b>53</b>
4.1	Når man de målgruppene som er definert for tiltakssatsingen?.....	53
4.2	Forskjeller og likheter mellom de ulike målgruppene .....	55
4.3	Arbeidsmarkedssatsingen i forhold til LAR-deltakere .....	62
4.4	Oppsummering.....	66
<b>5</b>	<b>Måloppnåelse.....</b>	<b>69</b>
5.1	Hvilken innvirkning har tiltaksdeltakelsen på sysselsetting og arbeidsvilkår? .....	69
5.2	Fører samarbeidet til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tilbud?.....	71
5.3	Hvordan har satsingen påvirket deltakernes livssituasjon? .....	73
5.4	Er differensieringen av tilbud og graden av skreddersøm blitt større enn tidligere?.	74
5.5	Er terskelen for å få et arbeidsrettet tilbud blitt lavere?.....	75
5.6	Oppsummering: Forhold som påvirker graden av måloppnåelse/ suksess .....	75

6	Videre utvikling og justeringer .....	79
6.1	Kontakt med næringslivet .....	80
6.2	Tiltaksbruk .....	81
6.3	Organisering og læring .....	83
6.4	Samarbeid og samordning .....	85
6.5	Framtidsperspektiv .....	86
	Referanseliste .....	89

## Liste over tabeller

Tabell 1.	Totalt antall personer i de respektive målgruppene, alle kommunene 31.12.2003 .....	10
Tabell 2.	Fordeling av antall deltakere i tiltak og uten tiltak – månedlig utvikling .....	11
Tabell 3.	Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på alder og målgruppe ved utgangen av september 2004 (prosent) .....	12
Tabell 4.	Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på kjønn ved utgangen av september 2004. Prosent (N=3584) .....	13
Tabell 5.	Deltakere med innvandrebakgrunn ved utgangen av september 2004 (prosent) .....	13
Tabell 6.	Deltakere fordelt på målgrupper og arbeidssøkerstatus ved utgangen av september 2004 (prosent) .....	14
Tabell 7.	Ordinære deltakere fordelt på tiltak ved utgangen av september 2004 (prosent) .....	15
Tabell 8.	Yrkeshemmede deltakere fordelt på tiltak ved utgangen av september 2004 (prosent) .....	16
Tabell 9.	Antall registrerte deltakere i hver kommune - tiltaksdeltakelse og målgruppetilhørighet ved utgangen av september 2004. ....	17
Tabell 10.	Foreligger det en skriftlig samarbeidsavtale mellom etatene (prosent)? .....	22
Tabell 11.	Har din etat oppnevnt egen kontaktperson? (Prosent) .....	23
Tabell 12.	Hvor mye arbeidskraft bruker din etat på tiltakssatsingen? (Prosent) .....	23
Tabell 13.	Målgrupperapporteringer fra sosialkontorene, tall for 2003 .....	24
Tabell 14.	Hvor ofte brukes vilkårsparagrafen i forhold til de enkelte målgrupper (prosent)? .....	27
Tabell 15.	Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for motivering (prosent)? .....	31
Tabell 16.	Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for avklaring (prosent)? .....	31
Tabell 17.	Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for ordinær jobb (prosent)? .....	31
Tabell 18.	Hvordan vurderes samarbeidet med lokale tiltak/tiltaksarrangører (prosent)? .....	33
Tabell 19.	Hvordan vurderer du tiltakene du har vært på? .....	33
Tabell 20.	Følges de som henvises til Aetat opp av sosialtjenesten? (antall og prosent) .....	35
Tabell 21.	Hvem følger opp i forhold til økonomi? (Prosent) .....	36
Tabell 22.	Hvem følger opp i forhold til sosiale og helsemessige forhold? (Prosent) .....	37
Tabell 23.	Hvem følger opp i forhold til tiltak og kurs? (Prosent) .....	38
Tabell 24.	Hvem følger opp i forhold til arbeid og praksis? (Prosent) .....	38
Tabell 25.	Oppfølging benyttet siste måned (prosent) .....	39
Tabell 26.	Er deltakerne fornøyd med oppfølgingen de får? (Prosent) .....	40
Tabell 27.	Hvordan prioriterer egen etat tiltakssatsingen? (Prosent) .....	44
Tabell 28.	Hvordan vurderes samarbeidet internt i egen etat (prosent)? .....	44
Tabell 29.	Hvordan vurderes samarbeidet mellom etatene (prosent)? .....	46
Tabell 30.	Hvilke målgrupper arbeider du med (prosent)? .....	54
Tabell 31.	Har noen av dine deltakere fått jobb? (prosent) .....	69
Tabell 32.	Tiltak oftest benyttet for de som fikk ordinær jobb .....	71
Tabell 33.	Hvordan har tiltakssatsingen påvirket din livssituasjon? (Prosent) .....	73
Tabell 34.	Områder for forbedring av satsingen lokalt. (Prosent) .....	79

## Liste over figurer

Figur 1.	Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher langtids sosialhjelpsmottakeres behov? (N=103) .....	56
Figur 2.	Hvor lett eller vanskelig har det vært for langtids sosialhjelpsmottakere å komme i ordinær jobb? (N=103) .....	56
Figur 3.	Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher enslige forsørgeres behov? (N=99) .....	58
Figur 4.	Hvor lett eller vanskelig har det vært for enslige forsørgere å komme i ordinær jobb? (N=97).....	58
Figur 5.	Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher unge 20-24 år sine behov? (N=103).....	59
Figur 6.	Hvor lett el. vanskelig har det vært for unge 20-24 år å komme i ordinær jobb? (N=103).....	59
Figur 7.	Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher innvandreres og flyktnings behov? (N=82).....	61
Figur 8.	Hvor lett eller vanskelig har det vært for innvandrere og flyktninger å komme i ordinær jobb? (N=83) .....	61
Figur 9.	Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher LAR-deltakeres behov? (N=34).....	65
Figur 10.	Hvor lett eller vanskelig har det vært for LAR-deltakere å komme i ordinær jobb? (N=32).....	65
Figur 11.	Hvor stor andel av dine deltakere er kommet i ordinær jobb (x av 10)? .....	70

## Vedlegg

Vedlegg 1: Spørreskjema til saksbehandlere ved Aetat og Sosialtjenesten.....	i
Vedlegg 2: Intervjuguide Sosialtjenesten – telefonintervju .....	viii
Vedlegg 3: Intervjuguide Aetat lokal – telefonintervju .....	ix
Vedlegg 4: LAR Intervjuguide, Sosialtjenesten – telefonintervju .....	x
Vedlegg 5: LAR Intervjuguide, Aetat lokal – telefonintervju .....	xi
Vedlegg 6: Intervjuguide Sosialtjenesten i case-kommuner .....	xii
Vedlegg 7: Intervjuguide Aetat lokal i case-kommuner .....	xiii
Vedlegg 8: Intervjuguide Samarbeid og samordning i case-kommuner .....	xiv
Vedlegg 9: Temaliste for fokusgruppe med deltakere .....	xv
Vedlegg 10: Individuelt spørreskjema, tiltaksdeltakere .....	xvi







## SAMMENDRAG

Et av hovedtiltakene i regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 – 2002-2004) er arbeidsmarkedstiltak overfor langtids sosialhjelpmottakere. Hovedmål med denne tiltakssatsingen er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom.

Målgrupper for tiltakssatsingen er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt og som er blitt vurdert til å stå i fare for varig å miste tilknytningen til arbeidslivet. I tillegg skal tiltaksdeltakerne tilhøre en av følgende grupper:

- Langtidsmottakere av sosialhjelp, nærmere bestemt personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 måneder siste år eller i perioder er gjengangere hvert av de 3 siste år og som anses aktuelle for arbeidsmarkedstiltak.
- Unge i alderen 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt.
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt. Primært vil dette være personer som ikke lenger har trygderettigheter.
- Innvandrere og flyktninger. Det er ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge spesiell bistand for å komme i arbeid.

For 2003 ble 31 kommuner valgt ut til å omfattes av tiltakssatsingen i fattigdomsplanen. 1250 tiltaksplasser ble fordelt mellom disse. For 2004 ble satsingen utvidet med ytterligere 14 kommuner og 346 plasser fordelt på nye og gamle kommuner.

I 2004 ble arbeidsmarkedssatsingen i tillegg utvidet med 85 tiltaksplasser som skal gi et arbeidsrettet tilbud til personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR) ved 4 satsingssteder.

I utvelgelsen og i oppfølging av tiltaksdeltakerne forutsetter myndighetene et aktivt samarbeid mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten, eventuelt andre offentlige instanser.

### Statistisk overblikk

I perioden fra og med januar 2004 til og med september 2004 registrerte Aetat at totalt 8038 personer hadde vært innom tiltakssatsingen ("Prosjekt Tiltaksplan"). 72 % av disse (5795) hadde vært på arbeidsmarkedstiltak i perioden.

Ved utgangen av september 2004 var totalt 3584 personer registrert som deltakere i prosjektet. To tredjedel av dem var menn, og en tredjedel kvinner. Omtrent hver tredje deltaker var innvandrere, de aller fleste av dem fra ikke-OECD land.

Om lag halvparten av dem som var med i tiltakssatsingen ved utgangen av september 2004, totalt 1713 personer, deltok på arbeidsmarkedstiltak, enten som ordinære tiltaksdeltakere (907) eller yrkeshemmede (806).

- ”Opplæring” var det mest benyttede tiltaket for ordinære tiltaksdeltakere fulgt av tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.
- Arbeidspraksis i skjermet virksomhet var det mest brukte tiltaket for yrkeshemmede deltakere, etterfulgt av ”Opplæring”, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Arbeid med bistand.

Tiltaksbruken i 2004 avviker kun marginalt fra tiltaksbruken i 2003, både når det gjelder ordinære tiltaksdeltakere og yrkeshemmede.

## Samarbeid og samordning

I begge etatene er det særlig de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir framhevet som gevinsten av tiltakssatsingen. Det rapporteres generelt om mange forbedringer og positive utviklingstrekk når det gjelder samarbeidet med den andre etaten. Samarbeidet har bidratt til at etatene sammen har fått et større lokalt spillerom til å fordele oppgaver seg imellom:

- Man har i større grad fått til parallellitet i bistanden fra de to etatene.
- De to etatene har forpliktet seg i samarbeidet.
- Man har i større grad fått til koordinering og prioritering av tjenester fra de to etatene overfor målgruppene.
- Involverte saksbehandlere erfarer økt anerkjennelse av arbeidet sitt i egen etat.

Det at fokuset og innsatsen nå rettes mot grupper som tidligere ikke har fått noe tilbud, framheves også som en sentral gevinst av satsingen:

- Man har flere tiltaksplasser for disse målgruppene.
- Man får nå informasjon og kunnskap om brukerne fra flere hold.
- Man får et mer helhetlig bilde og en bedre avklaring av brukerne.
- Man har fått inn langsiktighet i jobbingen med disse målgruppene.

Forankring av tiltakssatsingen ser ut til å være et viktig anliggende. Særlig går dette på hvorvidt man på ledernivå prioriterer satsingen og samarbeidet med den andre etaten. Mye av arbeidet som gjøres og kompetansen som bygges kan bli personavhengig, og dermed blir systemet sårbart for eventuelt fravær og frafall. Alternativet kan være å involvere flere personer som tar ansvar, for eksempel ved at man legger inn en koordineringsfunksjon på et overordnet nivå og lar den prinsipielle saksbehandlingen foregå som vanlig. Et annet grep for er å lage detaljerte lokale samarbeidsavtaler med rutiner som sikrer medvirkning, evaluering og vedlikehold av avtalen, uavhengig av enkeltpersoner og ildsjeler.

## *Rekruttering og frafall*

Sosialtjenesten henviser omtrent 30 % av det totale antallet personer i målgruppene til prosjektet. Det varierer hvilke kriterier som legges til grunn ved utvelgelse av deltakere. De fleste steder kreves det at

- deltakeren må selv ha et ønske om arbeid,
- må ikke ha betydelige helsemessige eller psykiske problemer eller tunge rusproblemer,
- må ha fast bopel.

Noen steder kreves det for eksempel

- sosialrapport fra sosialtjenesten,
- at de som skal være med i prosjektet må klare å stå opp om morgenen og evne å forholde seg til arbeidslivets spilleregler,
- et minimum av norskkunnskaper.

Flere personer faller fra i løpet av rekrutteringsfasen og tiltaksdeltakelsen. Noen lar være å møte opp etter innkalling fra sosialtjeneste eller Aetat. I enkelte kommuner fortelles det at så mange som halvparten ikke møter opp. De aller fleste saksbehandlere har erfart at deltakere slutter i prosjektet. Noen slutter fordi de har fått jobb. Men i de fleste tilfeller er årsakene at deltakerne er for syke til å delta, har for store personlige problem, psykiske problem, de er umotiverte, eller lar være å møte opp. Mange deltakere viser seg å ha større problemer enn først antatt. Noen faller ut fordi de flytter til en annen kommune.

### ***Brukermedvirkning***

Saksbehandlere oppgir at de prøver å legge til rette for brukermidvirkning gjennom kartlegging av brukernes ønsker og behov, god informasjon, bruk av samtykkeskjema, utarbeiding av handlingsplaner og gjennomføring av trekantsamtaler. Noen gjennomfører også kursevalueringer. Blant deltakerne i satsingen finner vi både de som opplever at de selv er medvirkende og de som ikke gjør det. Noen synes det ligger et element av tvang i den betydningen at det er vanskelig å nekte, og noen mener de har fått lite informasjon om satsingen. Noen opplever at de blir prioritert og at etatene er blitt mer fleksible og rause med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service.

### ***Tiltaksbruk***

Det er vanlig å benytte tiltak som er spesielt opprettet i forbindelse med satsingen og egne kommunale tiltak (arbeidstreningsgrupper). Hyppigst nevnes ulike motivasjons-, avklarings-, kvalifiserings- og AMO-kurs. Det er også flere som har opprettet jobbverksted eller jobbsøkekurs. Noen har også startet arbeidstreningsseksjoner, egne dagpengeordninger, tiltak som bruker Arbeid med bistand metodikk, eller egne tilleggs plasser i tiltak.

De fleste steder er man i begge etatene enige om at det ideelle hadde vært å ha et mer differensiert tilbud. I realiteten er differensieringen ikke alltid så god. Dette synes særlig å gjelde i deltakerens første møte med tiltakssatsingen, hvor mange får tilbud om ”det samme kurset”. Det kan se ut som om tilbudsspektret blir større etter hvert.

### ***Oppfølging***

Sosialtjenesten oppfattes som hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til økonomi, helse- og sosialmessige forhold, men også tiltak får tilskrevet en viss rolle med oppfølging i forhold til sosiale og helsemessige forhold. Aetat lokal er klar hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til tiltak, kurs, arbeid og praksis. Samtaler med brukerne på kontoret rapporteres som hyppigste type oppfølging fra begge etaters side, og trekantsamtaler og telefonsamtaler er også svært vanlig. Det etterlyses bedre muligheter til å

kunne gi oppfølging på arbeidsplass, både av deltakerne og arbeidsgiverne.

### *Måldefinisjoner og incentivsystemer*

På lokalt plan har man definert mange og ulike mål for tiltakssatsingen. Måldefinisjonene retter fokus mot tiltak og arbeid, samarbeid mellom etatene, brukerne og strukturelle forhold.

Økonomisk sett har kommunen og sosialtjenesten i utgangspunktet sterke incentiver til å få sosialhjelpsmottakere over på Aetats (statens) budsjetter og til å støtte opp om en utvikling i retning av økt selvforsørgelse for disse. Aetat har svakere økonomiske incentiver til å ta imot disse personene i den grad de ikke oppfattes å være reelle arbeidssøkere. Vi finner få eksempler på at de motstridende incentivsystemene slår ut i konflikter med hensyn til det *praktiske* arbeidet med disse målgruppene.

Motsetningene mellom Aetat og sosialtjenesten er blitt neddempet i tiltakssatsingen på lokalt nivå. Man er mindre opptatt av de ulike budsjettene, men bekymret for at det samlet sett ikke er ressurser nok i satsingen til å skreddersy tilbud og oppfølging og at dette kan gjøre det vanskelig å innfri målene for satsingen.

I begge etatene er man også tydelig på at alternativet til tiltakssatsingen er ”trygdesporet”. I den forbindelse er det mange som savner trygdekontoret i dette samarbeidet, særlig fordi man opplever at en del av deltakerne klarer seg dårlig, enten det gjelder tiltak eller arbeidsliv.

Tiltakssatsingen har til en viss grad handlet om å bruke Aetats midler til å bygge opp nye ”lavterskeltilbud”, i enkelte tilfeller også det mange vil forbinde med aktivitetstiltak heller enn arbeidsmarkedstiltak. Det kan dermed tenkes at man i tiltakssatsingen beveger seg i et grenseland med hensyn til incentivsystemer: Kan Aetat på sikt godta at etatens økonomiske midler blir brukt til aktivisering av de svakeste, og ikke nødvendigvis arbeidsrettede tiltak?

### *Motsetninger mellom lokale og sentrale nivåer*

Det er særlig i forhold knyttet til tiltakssatsingens definering av målgrupper og hvordan man skal definere tiltakssatsingens resultater vi finner motsetninger mellom lokale og sentrale nivåer.

- For å sikre kontinuitet i oppfølgingen velger man på noen steder å beholde personer som har fått innvilget yrkesrettet attføring som deltakere i tiltakssatsingen, selv om de er gått over på attføring og dermed prinsipielt skulle skrives ut av satsingen.
- Flere steder tar man inn deltakere som er yngre enn målgruppen ”unge”, og begrunner dette med at Oppfølgingstjenesten fungerer dårlig og det er både uetisk og faglig uansvarlig å vente til de blir 20 år.
- På lokalt nivå oppfattes rapporteringssystemene ofte som uklare og for dårlig gjennomarbeidet. Dette medfører at man ikke stoler på de tallene som statistikken på sentralt nivå avdekker. Man opplever også at fokuset er ensidig rettet mot kvantitative og raske resultater i form av antall personer i tiltak og arbeid.

### **Erfaringer med de ulike målgruppene**

Samtlige målgrupper er med i satsingen. Gjennomsnittlig var 5 % av deltakerne ved utgangen av september eneforsørgere, 29 % var unge 20-24 år, og 66 % var langtids sosialhjelpsmotta-

kere. Omtrent hver tredje deltaker var innvandrere. En av fem saksbehandlere arbeider med LAR-deltakere, noe som betyr at LAR-deltakerne er blitt trukket med i arbeidsmarkedssatsingen flere steder enn der man har fått øremerket tiltaksplasser for denne gruppen.

Det er store variasjoner mellom de ulike kommunene når det gjelder andelsmessig fordeling mellom de ulike målgruppene. Vi kjenner foreløpig ikke alle årsaker til dette, men vet at det i enkelttilfeller kan forklares ut fra prioriteringer gjort av de samarbeidende etatene. Også demografiske forhold kan ligge til grunn for forskjellene.

Saksbehandlere vurderer det som regel vanskeligere å komme i jobb enn å finne passende i tiltak. Ser vi på de enkelt målgrupper er bildet slikt:

*Målgruppene rangert etter hvor lett det er å finne tiltak:*

1. Unge 20-24
2. Enslige forsørgere
3. Langtids sosialhjelpsmottakere
4. Innvandrere og flyktninger
5. LAR-deltakere

*Målgruppene rangert etter hvor lett det er å komme i jobb:*

1. Unge 20-24/Enslige forsørgere
2. Langtids sosialhjelpsmottakere
3. Innvandrere og flyktninger
4. LAR-deltakere

Målgruppene i satsingen er ikke ensartete grupper, og hver enkelt deltaker vil følgelig ha individuelle behov. Saksbehandlerne forteller likevel om målgrupperelaterte forskjeller og likheter både når det gjelder karakteristiske kjennetegn ved målgruppene, og arbeidsmetoder og strategier rettet mot de ulike målgruppene. I forhold til enslige forsørgere framheves blant annet samarbeid med barnehage, SFO og skole som viktig. Unge sosialhjelpsmottakere erfarer som lettere å formidle enn de øvrige målgruppene, og for denne gruppa er det viktig med grensesetting og ”realitetsorientering”. Relativt mange saksbehandlere beretter om vansker knyttet til arbeid med innvandrere og flyktninger. Det pekes særlig på dårlige norskkunnskaper og manglende samfunnskunnskap som viktige områder. Arbeid med langtids sosialhjelpsmottakere erfarer som ressurskrevende og det sies at det er nødvendig med mye motivasjonsarbeid.

Det finnes foreløpig lite statistikk for LAR-satsingen. Man befinner seg høsten 2004 i en tidlig fase i arbeidet med LAR-brukerne ved de 4 satsingsstedene (”LAR-kommunene”). LAR-deltakerne har hatt et langvarig, opiattdominert misbruk, og mottar nå metadon eller lignende medikamenter som del av et behandlingsopplegg. LAR-deltakerne ser ut til å ha mye felles med de øvrige målgruppene for satsingen, men de skiller seg også ut på noen punkter:

- større innslag av psykiske lidelser og somatiske skader/sykdommer,
- problem knyttet til tilbakevending til bruk av rusmidler,
- samarbeid med spesialisthelsetjeneste (poliklinikk, rusbehandlingsinstitusjon, psykiatri etc.) og

- primærhelsetjeneste,
- organisering av utlevering av metadon og eventuelt gjennomføring av urinprøvekontroller og
- overlapping mellom medisinsk/psykososial behandling og arbeidsrettet rehabilitering.

Det er mange fellestrekk mellom hvordan satsingssamarbeidet utformes i LAR-kommunene og i de øvrige tiltakssatsingskommunene. Det er også noen forskjeller:

- Ansvarsgruppene som er etablert rundt hver enkelt LAR-deltaker brukes også som fora for å vurdere når metadonbrukeren er klar for sysselsetting.
- Trekantsamtaler blir ikke brukt systematisk i rekrutteringsprosessene.

## Måloppnåelse

Så langt er det ikke så mange deltakere som har kommet i fast jobb i ordinært arbeidsliv, men det er mye aktivitet ved at mange deltar i ulike tiltak som *på sikt kan* gi bevegelse i retning av arbeid. Evalueringen kan foreløpig ikke gi klare svar på hvor mange som kommer i jobb, men en del holdepunkter som er egnet til å si noe om hva tiltakssatsingen så langt har oppnådd.

- De aller fleste saksbehandlere (84 %) har erfart at noen (minst en) av deres deltakere har fått jobb.
- Et klart flertall av saksbehandlerne opplyser at av deres deltakere har 2 av 10 eller færre kommet i jobb.
- Ifølge saksbehandlerne er det særlig tiltakene arbeidspraksis (praksisplass), lønnstilskudd og AMO-kurs som har vært benyttet av de tiltaksdeltakerne som har kommet i ordinær jobb.

Det er et generelt inntrykk at Aetat nå aksepterer grupper som tidligere er blitt avvist som ikke ”reelle arbeidssøkere”. Dermed har flere fått tilgang til Aetats tilbud, og Aetats tilbud er blitt utvidet til også å omfatte ”lavterskeltilbud”. Det er en klar erkjennelse i begge etatene at arbeidslinja er et realistisk mål for dem som er i stand til å jobbe, men at det også finnes en del sosialhjelpsmottakere som ikke kan jobbe. Mye av de aktivitetene som foregår i tiltakssatsingen, bærer preg av opprydding i beholdningen av sosialhjelpsmottakere og avklaring i forhold til trygdeytelser.

Aetat har fått nye virkemidler og flere ressurser og sosialtjenesten kan i større grad nyttiggjøre seg Aetats virkemidler for sine klienter. Tidligere måtte klientene fra sosialtjenesten i langt større grad konkurrere med Aetats andre potensielle tiltaksdeltakere. Med tiltakssatsingen kommer de fortere inn i tiltak. Det blir mindre av den såkalte ”kasteballproblematikken”. I arbeidet med brukerne er trekantsamtalen et nytt metodisk element i samarbeidet.

Etatsansatte opplever det som et problem at tiltakssatsingens kvantitative resultatindikatorer ikke godt nok fanger opp de mer kvalitative innslagene i det praktiske arbeidet som blir utført i satsingen.

Et flertall av deltakerne i vårt intervjuutvalg opplever å ha fått mer livsglede og at livssituasjonen deres er blitt bedre. Et mindretall har fått bedre økonomi gjennom tiltakssatsingen, mens over halvparten ikke opplever noen endring i forhold til økonomi. En liten andel delta-

kere opplyser at økonomien deres har forverret seg etter at de ble deltaker i tiltakssatsingen.

### Videre utvikling og justeringer

Med tanke på tiltakssatsingens videre utvikling og forbedring av innsatsen, er det – i samtlige eller i noen av satsingsstedene – behov for å vurdere endringer eller justeringer på følgende områder.

#### *Kontakt med næringslivet*

- Mer kontakt med arbeidslivet
- Mer mulighet til individuell oppfølging på og av arbeidsplassen
- Bedre mulighet til oppfølging også etter at deltakeren har kommet i et ordinært arbeidsforhold.

#### *Tiltaksbruk.*

- Økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv.
- Mer mangfold og fleksibilitet i tiltaksbruk.
- Bedre muligheter til å kunne tilby utdanning som tiltak.

#### *Organisering og læring*

- Lage samarbeidsavtaler som gir detaljerte beskrivelser av samarbeidet, slik at det blir mindre personavhengig.
- Ledelsen i etatene bør involvere seg sterkere og legge til rette for implementering av avtaler og rutiner.
- Mer faglige diskusjoner på tvers av etatene og faste/hyppige møtepunkter, gjerne et forum hvor også tiltaksarrangørene er med.
- Legge forholdene bedre til rette for læring av god praksis over kommune- og fylkesgrensene.

#### *Samarbeid og samordning*

- Trygdeetaten bør knyttes sterkere til samarbeidet.
- Bedre samarbeid med leger og behandlingsapparat for rus og psykiatri.
- Oppfølgingstjenesten (OT) bør kobles sterkere inn.
- Mer samordning av ytelser og stønader. Det ses som en fordel at alle økonomiske stønader kommer fra ett sted, fortrinnsvis Aetat.
- En oppgaveorientert samlokalisering av Aetat og sosialtjenesten og eventuelt trygdeetaten og helsetjenesten er ønskelig.
- Etablering av systemer som krever mindre ”dobbeltarbeid” etatene imellom, f.eks. mer samordning av kartleggingsverktøy, men som også ivaretar brukernes interesser.

#### *Framtidsperspektiv*

- Det etterlyses mer midler til stillingsressurser i Aetat. Nå går de fleste av tiltakssatsingens midler til tiltaksplasser.
- Større forutsigbarhet med hensyn til midler som kan brukes fra år til år.





## 1

## INNLEDNING

## 1.1 Arbeidsmarkedssatsing for sosialhjelpsmottakere

Regjeringen la i oktober 2002 fram Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom. Gjennomføringen av tiltaksplanen baseres på et samarbeid mellom Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedirektorat, Aetat arbeidsdirektorat og Kommunenes Sentralforbund. Et av hovedtiltakene i planen er arbeidsmarkedstiltak overfor langtids sosialhjelpsmottakere. Hovedmålsettingene med satsingen på arbeidsmarkedstiltak er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom.

Målgrupper for tiltakssatsingen<sup>1</sup> er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt og som er blitt vurdert til å stå i fare for varig å miste tilknytningen til arbeidslivet. I tillegg skal tiltaksdeltakerne tilhøre en av følgende grupper:

- Langtidsmottakere av sosialhjelp, nærmere bestemt personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 måneder siste år eller i perioder er gjengangere hvert av de 3 siste år og som anses aktuelle for arbeidsmarkedstiltak.
- Unge i alderen 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt.
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt. Primært vil dette være personer som ikke lenger har trygderettigheter.
- Innvandrere og flyktninger. Det er ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge spesiell bistand for å komme i arbeid.

For 2003 var det bevilget totalt 175 mill. kr. til Aetats gjennomføring av denne satsingen, hvorav 150 mill kr til tiltaksplasser og 25 mill. kr. til personellressurser. Tiltaksressursene ga rom for om lag 1000 tiltaksplasser for sosialhjelpsmottakere og om lag 300 tiltaksplasser for innvandrere.

For 2003 ble 31 kommuner valgt ut til å omfattes av tiltakssatsingen i fattigdomsplanen. 1250 tiltaksplasser ble fordelt mellom disse:

- Oslo: Samtlige bydeler
- Østfold: Fredrikstad, Sarpsborg, Moss (samlet satsing)
- Hedmark: Hamar og Ringsaker (samlet satsing) samt Kongsvinger
- Oppland: Gjøvik
- Buskerud: Nedre Eiker og Drammen
- Telemark: Porsgrunn og Skien (samlet satsing)
- Vestfold: Tønsberg
- Aust-Agder: Arendal
- Vest-Agder: Kristiansand
- Rogaland: Haugesund og Stavanger

<sup>1</sup> I rapporten brukes begrepene "arbeidsmarkedssatsing" og tiltakssatsing" om hverandre.

- Hordaland: Bergen
- Sogn og Fjordane: Førde
- Møre og Romsdal: Kristiansund
- Sør-Trøndelag: Trondheim
- Nord-Trøndelag: Verdal, Levanger og Steinkjer (samlet satsing)
- Nordland: Bodø og Fauske (samlet satsing) samt Mo (i Rana)
- Troms: Harstad
- Finnmark: Alta, Kautokeino og Karasjok (samlet satsing)

For 2004 ble satsingen utvidet med ytterligere 14 kommuner og 346 plasser fordelt på nye og gamle kommuner. De nye kommunene er som følger:

- Akershus: Asker og Bærum (samlet satsing)
- Oppland: Lillehammer
- Buskerud: Kongsberg
- Vestfold: Nøtterøy og Tjøme (samlet satsing)
- Rogaland: Karmøy
- Møre og Romsdal: Ålesund
- Sør-Trøndelag: Orkdal, Agdenes, Meldal og Skaun (samlet satsing)
- Nordland: Narvik
- Troms: Tromsø

I 2004 ble arbeidsmarkedssatsingen i tillegg utvidet med 85 tiltaksplasser som skal gi et arbeidsrettet tilbud til personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR). 8 mill. kroner ble fordelt til dekning av tiltaksplasser for LAR-brukere ved følgende 4 satsingssteder:

- Bergen
- Kristiansand
- Romeriket (Skedsmo, Lørenskog, Rælingen)
- Trondheim

Det ble satt av kr 430 000 i driftsressurser til dekning av en stilling ved Aetat lokal ved hvert av satsingsstedene for LAR.

I utvelgelsen og i oppfølging av tiltaksdeltakerne forutsetter myndighetene et aktivt samarbeid mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten, eventuelt andre offentlige instanser. Brukermedvirkning skal vektlegges i gjennomføringen av satsingen i samsvar med regjeringens intensjoner om en brukerrettet forvaltning og de intensjoner som ligger til grunn i *St. meld.nr. 14 (2002-2003) – Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Aetat er ansvarlig for å gjennomføre arbeidsmarkedstiltakene.

## 1.2 Evalueringsmetoder og kilder

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har høsten 2003 fått i oppdrag av Aetat Arbeidsdirektoratet å foreta en helhetlig evaluering av arbeidsmarkedssatsingen. Våren 2004 ble det levert en første delrapport (Frøyland m.fl. 2004), som i all hovedsak var basert på Aetats statistikk og tertialrapporteringer. Den foreliggende andre delrapporten bygger på følgende kilder:

- Undersøkelser i 6 casekommuner.
- Telefonintervjuer med saksbehandlere og ledere i Aetat og sosialtjenesten.
- Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten i samtlige kommuner som deltar i satsingen.
- Referater fra dialogkonferanser.
- Spesialbestilt statistikk fra Aetats database ARENA
- Rapporteringer fra fylkene til Aetat Arbeidsdirektoratet for 2. tertial 2004.
- Rapporteringer fra kommunene (sosialtjenesten i samarbeid med Aetat lokal) til Sosial- og helsedirektoratet pr. 31.12.2003.
- Relevant nasjonal og internasjonal forskningslitteratur.

Følgende kvalitative og kvantitative metoder er blitt anvendt:

- Intervjuer
- Postal survey
- Dialogkonferanser
- Dokumentanalyser

## Intervjuer

### *Dybdeintervjuer*

Det er i alt 45 kommuner som er blitt valgt ut for å delta i tiltakssatsingen. Syv av disse kommunene (i Oslo og Bergen: enkeltbydeler) har også vært med i ”Forsøket med arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp” (jf. Lødemel & Lian 2002).

I samarbeid med referansegruppen er det valgt 6 casekommuner blant de deltakende kommunene i satsingen. Casekommunene er Mo i Rana, Trondheim, Haugesund, Gjøvik, Oslo, Asker og Bærum. Noen av disse har deltatt i ovennevnte forsøk, andre ikke. I disse utvalgte casekommunene er det gjennomført dybdeintervjuer med saksbehandlere og ledere i Aetat og sosialtjenesten. Det er også avlagt besøk og intervjuer ved flere tiltak.

### *Gruppeintervjuer av brukere i casekommunene*

Det er gjennomført gruppeintervjuer deltakere knyttet til hver av casekommunene. Gjennom disse intervjuene ønsket vi å utdype kunnskap om deltakernes livssituasjon når det gjelder forhold som ikke kommer fram i registerdata, som for eksempel den enkeltes sosiale nettverk, boligsituasjon, psykososiale problemer, tilfredshet og eventuelle udekkete behov.

Gruppeintervjusituasjonen er særlig gunstig når det legges opp til samtale om personlige erfaringer knyttet til det å delta i tiltak og i arbeid. Gruppeintervjuene ble derfor lagt opp med *samtalen* som det viktigste verktøyet, basert på en intervjuguide som fokuserte primært på personlige erfaringer og måloppnåelse.

Det ble foretatt et strategisk utvalg av deltakere basert på forhåndsdefinerte bakgrunnsvariabler. Deltakere i gruppeintervjuet ble anonymiserte. I hver av de 6 casekommunene ble 10 deltakere invitert til gruppeintervjuer. Gruppene ble satt sammen ut fra deltakernes funksjonsnivå og type yrkeshemming (målgruppe) etter følgende kriterier:

- 10 personer skulle fordeles i 2 grupper slik at deltakerne passet best mulig sammen.
- Av disse 10 skulle det være minst 2 deltakere fra hver målgruppe.

- Minst 4 av disse 10 deltakerne skulle være kvinner.
- Deltakerne skulle delta på ulike tiltak.

I tillegg fylte deltakerne i gruppeintervjuene ut et lite spørreskjema i etterkant av gruppeintervjuet. Dette skjema var enkelt å fylle ut, fordi det kun var noen få bakgrunnsvariabler som skulle registreres, ikke erfaringer som krever utdypning. Hensikten var å få en oversikt som blant annet kunne fungere som en sjekk mot eventuelle skjevheter i utvalget av deltakere til gruppeintervjuene. Totalt ble 60 personer invitert til gruppeintervjuene. 41 personer møtte.

#### *Halvstandardiserte telefonintervjuer i alle kommuner*

Det er gjennomført halvstandardiserte telefonintervjuer med saksbehandlere og ledere fra Aetat lokal og fra sosialkontorene i samtlige kommuner som deltar i tiltakssatsingen. Til sammen ble 90 saksbehandlere/ledere kontaktet pr telefon og/eller e-post. Totalt 60 intervjuer ble avholdt, av disse var 20 saksbehandlere og 10 ledere i Aetat lokal, mens 18 var saksbehandlere og 12 ledere i sosialtjenesten. Vi lyktes ikke å få gjort avtale om intervju med alle. Etter 3-4 henvendelser uten respons, avsluttet vi forsøket på kontakt.

#### *Kvantifisering av intervjudata*

Vi har kvantifisert forekomsten av fenomener som kom fram gjennom intervjuene så langt det lot seg gjøre og uttrykt disse stort sett gjennom nominale begrep som ”samtlige”, ”de fleste”, ”flertall”, ”mindretall”, ”noen få” eller ”ingen”. Men felles for data som samles inn gjennom intervjuer, og spesielt når det dreier seg om dybdeintervjuer, er at det også kommer fram en del opplysninger om forhold som ikke lar seg kvantifisere, og hvor det ikke er mulig å vite hvor utbredt slike forhold er. Informantene fortalte gjerne mer enn det de blir spurt om, og på denne måten fikk vi en del opplysninger om forhold som vi ikke var klar over da intervju-runden begynte. Slik kan metoden også være hypotesegenererende. Når vi syntes slike opplysninger var relevante og interessant, spurte vi også de resterende informantene. I hvilken grad disse bekreftet disse forhold og hvor mange vi fikk spurt, har vært avgjørende for om vi – selvsagt rent skjønnsmessig – framstiller slike forhold som noe som forekommer ”ofte”, nevnes av ”noen” eller ”flere”. Hyppigheten av forekomsten av et fenomen eller en vurdering har heller ikke alltid vært avgjørende for om vi fant en opplysning relevant for rapportering. Eksempelvis kan en eneste ”genial idé”, ett ”god praksis eksempel” eller forslag ha verdi som originalt og innovativt forbilde. En dårlig erfaring som er gjort ett sted kan være like så viktig å formidle, med tanke på å forebygge at andre får lignende problem.

#### **Postal survey**

En enkel postal survey (spørreskjemaundersøkelse) rettet mot medarbeidere i Aetat og sosialtjenesten i alle deltakende kommuner skal gjennomføres på to ulike undersøkelsestidspunkt. Surveyer på forskjellige tidspunkt kan supplere både opplysninger som innhentes gjennom etatenes (hyppigere) egenrapporteringer og informasjon som innhentes gjennom telefonintervjuene. Dataene vil være tverrsnittsdata på to ulike tidspunkt og i hovedsak kategoriske data.

Den første av disse spørreundersøkelsene ble gjennomført høsten 2004.

Det ble sendt ett spørreskjema (vedlegg 1) til hver Aetat lokal og hvert sosialkontor som deltar i satsingen. Aetat lokals adresser ble i hovedsak funnet gjennom Internett. For å få tak i sosialkontorenes adresser ble både Internett, e-post, telefon og oppnevnte kontaktpersoner benyttet. I de tilfeller vi hadde fått oppgitt kontaktperson ved Aetat eller sosialtjenesten ble skjemaet adressert til vedkommende. Fortrinnsvis skulle skjemaet besvares av en saksbehandler, alternativt en annen person som kjente satsingsarbeidet godt. I noen tilfeller har ledere besvart skjemaet.

Totalt ble det sendt ut 160 skjemaer, hvorav 100 var rettet mot sosialtjenesten og 60 mot Aetat. Vi fikk inn i alt 115 skjemaer. To ble forkastet på grunn av mangelfull utfylling. Antall gjeldende skjemaer var dermed 113. Dette gir en total svarprosent på 71. Vi fikk 46 svar fra Aetat, noe som utgjør en svarprosent på 77 for Aetat. Fra sosialtjenesten fikk vi inn 67 besvarte skjemaer, noe som utgjør en svarprosent på 67.

### Dialogkonferanser

Evalueringen har i perioden april–september 2004 arrangert 6 dialogkonferanser i Oslo. Deltakere har vært aktører fra Aetat lokal og sosialtjenester fra kommuner innenfor samme deler av landet, med i hovedsak 2 representanter fra henholdsvis sosialtjenesten og Aetat lokal i hver kommune/bydel. Det var i utgangspunktet ønsket å ha både saksbehandlere og ledere representert, men med prioritet til saksbehandlernivået. De aller fleste kommunene/bydelene har hatt med begge nivåene, og mange har sendt flere enn 2 representanter. Til sammen har 165 etatsansatte fra tiltakssatsingens lokale nivåer deltatt på dialogkonferansene. Det skal holdes 3 dialogkonferanser også i 2005.

### Oversikt over dialogkonferansene i 2004

Fylke	Kommuner
Oppland, Hedmark	Gjøvik, Hamar/Ringsaker, Kongsvinger
Oslo	Oslo (alle bydeler)
Buskerud, Østfold	Drammen, Nedre Eiker, Fredrikstad/Moss/Sarpsborg
Aust- og Vest-Agder, Vestfold, Telemark	Kristiansand, Arendal, Tønsberg, Porsgrunn/Skien
Nordland, Troms, Finmark, Nord- og Sør-Trøndelag	Alta/Karasjok/Kautokeino, Harstad, Bodø/Fauske, Mo i Rana, Verdal/Steinkjer/Levanger, Trondheim (alle bydeler)
Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal + kommuner som frafalt tidligere <sup>2</sup>	Førde, Bergen (alle bydeler), Haugesund, Stavanger, Arendal, Tønsberg, Kristiansund

Dialogkonferansenes mål og forløp har vært slik at deltakerne gjennom å kartlegge nå-situasjonen skulle skissere en ønsket framtidssituasjon og utvikle strategier for å komme fra nå-situasjonen i retning av den ønskede framtidssituasjonen. Det har vært et poeng at dialogkonferansen er en del av evalueringen, der formålet er å få informasjon og kunnskap om hva som foregår i tiltakssatsingen ute i kommunene. Samtidig skulle dialogkonferansen gi delta-

<sup>2</sup> Noen kommuner i den sist avholdte konferansen ble forhindret i å delta på grunn av flygelederkonflikten.

kerne mulighet til læring ved å reflektere over hvordan de arbeider med satsinga gjennom erfaringsutveksling. Ideen med dialogkonferansene er altså at de skal både være et verktøy for utvikling og korrigerende av igangsatte prosjekter og en form for datainnsamling for evalueringen.

For å sikre erfaringsutveksling har konferanseformen vært basert på gruppemeter og aktiv medvirkning. Gruppearbeidene har vært det viktigste av det som har foregått på konferansene, mens innspill fra ikke-lokale aktører har vært begrenset til innledende kommentarer fra evalueringen. Samtidig er det evalueringsforskerne som har styrt prosessene, og som dermed har hatt ansvaret for å legge til rette for erfaringsutvekslingen.

De viktigste kravene for deltakelse i konferansene har vært at alle måtte delta og engasjere seg i de ulike gruppearbeidene, samt at man er blitt oppfordret til å lytte til andre og legge bort egne kjepphester. Konferansene har i høy grad vært preget av ”idédugnad” og åpenhet, og mottoet har vært at alle skal slippe til.

I plenum har gruppereferentene presentert momenter som er kommet fram i gruppene. Momenter har vært begrunnet, gjerne med hjelp av andre gruppemedlemmer, men det har vært presisert at man ikke skal referere til enkeltpersoner - dette for å unngå at noen skal føle seg kompromittert. Diskusjonene i dialogkonferansene har primært foregått i gruppene. Det har vært åpnet for oppklarings spørsmål og korte kommentarer etter hvert gruppereferat i plenum, men det har samtidig blitt holdt fast på at det ikke er ønskelig med lange diskusjoner i plenum. Dette fordi erfaringsutveksling foregår best i grupper hvor alle kan slippe til.

På hver konferanse har det vært gjennomført to gruppearbeid. I det første har gruppene vært blandet, med deltakere fra ulike kommuner. Her var poenget å få fram erfaringer og oppfatninger på tvers av kommunene. I det andre gruppearbeidet har gruppene vært sammensatt med deltakere fra samme kommune (eller fra 2 kommuner) – hensikten her var å ta med ideer fra det første gruppearbeidet til planleggingen av det videre arbeidet i egen kommune.

Gruppearbeidene har vært lagt opp slik at man begynte med en presentasjonsrunde. Deretter har gruppene valgt referent og ordstyrer. Ordstyreren har vært oppfordret til å dempe de mest taletrengte og å få med synspunkter fra alle. Gruppene har også vært oppfordret til ”brainstorming” og å unngå at noen synspunkter eller forslag blir sensurert. Det har vært presisert at det ikke er noen forutsetning at alle deltakerne er enige, at man skulle bestrebe seg på å få fram uenigheter og ikke underkommunisere problemene. Underveis i gruppearbeidene har evalueringsforskerne gått rundt i gruppene hvor de har lyttet, veiledet i gruppeprosessen og hvor de også har kommet med innspill i diskusjonene. Det har vært satt av tid til bearbeiding av gruppediskusjonene for plenums presentasjon, hvor gruppereferenten har brukt lysark. Disse er blitt samlet inn og er blitt behandlet som data for evalueringen. I etterkant av hver konferanse er presentasjonene fra de to gruppearbeidene blitt samlet til ett dokument og sendt ut til deltakerne. Det er disse dokumentene som ligger til grunn for den følgende framstillingen av hva som er kommet fram på dialogkonferansene.

Evalueringen har lagt opp til en systematisk bruk av dialogkonferanser som ledd i datainn-

samling og som verktøy for refleksjon og læring blant involverte aktører i tiltakssatsingen. Ettersom konferanseformen er basert på medvirkning fra relevante involverte aktører (Ebeltoft 1991) er den en hensiktsmessig tilnærming innenfor rammene av forskerstøttet og konstruktiv læringsprosess.

Med utgangspunkt i all informasjon og kunnskap som er kommet fram, er det god grunn til å anta at dialogkonferansene har vært godt egnet til å kartlegge nå-situasjonen, til å identifisere barrierer og hindringer for utviklingen, og for å finne ut hva som må til for at tiltakssatsingen fører til de ønskede resultater. Erfaringsutvekslingen i grupper og plenum har gjort lokale aktører aktive i å definere, kartlegge og å generere løsninger i eget utviklingsarbeid i tiltakssatsingen. Det er også et viktig poeng at konferansenes deltakere er aktive aktører også etter konferansene, noe som gir muligheter for at deltakerne lærer gjennom å dele erfaringer og får innspill fra andre i forhold til å forbedre eller endre den lokale praksisen.

Det er ikke blitt gjennomført noen systematisk brukerevaluering av dialogkonferansene, men tilbakemeldinger tyder på at deltakerne har opplevd dem som positive og nyttige for utviklingen av tiltakssatsingen, spesielt ved at man har fått mulighet til å lære av andre gjennom erfaringsutveksling. Hver kommune har hatt anledning til å delta på en dialogkonferanse. Vår survey blant saksbehandlerne i de to etatene avdekket et ønske om *mer* erfaringsutveksling i tiltakssatsingen.<sup>3</sup> Som verktøy for evaluering av tiltakssatsingen har dialogkonferansene gitt nyttig kunnskap om hva som foregår i kommunene.

### Dokumentanalyser og statistikk

Etatsinterne rapporteringer som tertial- og årsrapporter, møterefater, samarbeidsavtaler og informasjonsbrosjyrer er benyttet til å gi både bakgrunnsinformasjon og saksopplysninger.

For å belyse omfanget av satsingen kvantitativt på nasjonalt og kommunalt nivå, er det brukt statistikk fra ARENA-databasen.<sup>4</sup> I tillegg til dette er det trukket inn annen relevant forskning, rapporter og offentlige dokumenter.

## 1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 gir et kvantitativt oversiktsbilde over satsingen så langt basert på statistikk fra Aetats database, ARENA. Vi ser blant annet på hvor mange som totalt sett har vært inntil i prosjektet i løpet av 2004, og hvordan tiltakene er brukt. Vi tegner videre et situasjonsbilde av satsingen for september 2004, og vi ser på tiltaksbruk og målgruppedistribusjon ved det enkelte satsingssted. Til slutt sammenligner vi deler av statistikken fra 2004 med statistikk fra 2003.

Kapittel 3 omhandler samarbeid og samordning mellom aktørene som deltar i arbeidsmarkedssatsingen. Vi tar blant annet for oss hvordan samarbeidet er organisert lokalt og hvilke

---

<sup>3</sup> Noen kommuner i den sist avholdte konferansen ble forhindret i å delta på grunn av flygelederkonflikten. Flere blant disse har uttrykt ønske om å delta i en av konferansene som skal arrangeres våren 2005.

<sup>4</sup> Det er inngått et samarbeid med SSB for i en senere fase av evalueringen å undersøke hvilke virkninger tiltakssatsingen har på individnivå (effektevaluering).

former for samarbeidet som finnes, samt bruken av tiltaksplasser og vilkår. Videre drøfter vi om samarbeidet har utilsiktede virkninger, i hvilken grad etatene har omforente eller motstridende incentiver, og om det er målkonflikter lokalt eller mellom lokale tilpasninger i de enkelte kommunene og sentrale mål. Vi vurderer avslutningsvis fordelene av samarbeid og samordning.

Erfaringer med de ulike målgruppene presenteres i kapittel 4. Hvilke forskjeller eller likheter ser man mellom de ulike målgruppene når det gjelder karakteristiske kjennetegn og arbeidsmetodisk innfallsvinkel? Vi går noe grundigere inn i satsingen rettet mot LAR-brukere fordi denne er ny for 2004 og ikke omtalt i den forrige delrapporten.

I kapittel 5 vurderer vi graden av måloppnåelse så langt i satsingen. Vi ser blant annet på om deltakerne har kommet i jobb, om satsingen fører til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tilbud, og hvilken virkning satsingen så langt ser ut til å ha på deltakernes livssituasjon. Er differensieringen av tilbud og graden av måloppnåelse/suksess blitt større?

I kapittel 6 foreslås det noen justeringer i forhold til den videre utviklingen i tiltakssatsingen.



## 2

## STATISTISK OVERBLIKK

Statistikken i dette kapitlet er i all hovedsak hentet fra Aetats ARENA-database<sup>5</sup> og omfatter perioden fra januar 2004 til og med september 2004. Vi vil avslutningsvis foreta noen sammenligninger med tall fra 2003.

Statistikk over personer registrert i Prosjekt LAR er under utvikling og den kommer i tillegg til de som er registrert under "Prosjekt Tiltaksplan". Ved utgangen av september 2004 var 48 personer registrert som deltakere i LAR, hvorav 4 var definert som helt ledige, 2 som ordinære tiltaksdeltakere og 42 som yrkeshemmede. Foreløpig finnes det ikke noe statistikk utover dette og derfor er LAR-deltakerne ikke med i statistikken som legges fram i dette kapitlet.

For nærmere beskrivelse av de ulike tiltakene vises til *Forskrift for arbeidsmarkedstiltak*<sup>6</sup>.

## 2.1 Det generelle bildet

I perioden fra og med januar 2004 til og med september 2004 registrerte Aetat at totalt 8 038 personer hadde vært innom tiltakssatsingen 72 % av disse (5795) hadde vært på arbeidsmarkedstiltak i perioden, mens de resterende 28 % av deltakerne ikke hadde vært på arbeidsmarkedstiltak.

Fra og med oktober 2003 til og med juni 2004 hadde 2 037 personer avsluttet prosjekt tiltaksplan. Samtlige personer som tidligere har stått tilmeldt Aetat får tilsendt et sluttmeldekort 3 måneder etter at de har sluttet eller uteblitt hvor de blir bedt om å svare på følgende spørsmål: "Hvilken hovedaktivitet har du hatt siste uke?"<sup>7</sup> Det samme sluttmeldekortet fikk også de som hadde deltatt i tiltakssatsingen og som var tilmeldt Aetats registre. Svarprosenten for denne gruppen var 47 % pr september 2004. Av disse 47 % oppga 46 % at hovedaktiviteten (status) var arbeid (heltid eller deltid), mens 9 % oppga skole, utdanning eller kurs. De resterende oppga hovedsaklig at de var arbeidsledige (20 %) eller under sykemelding/rehabilitering/attføring (14 %).

Det knytter seg mye usikkerhet til disse tallene. Formidlingsgraden på 46 % til arbeid (heltid eller deltid) forteller hvor mange som etter 3 måneder selv oppgir at de hadde arbeid som hovedaktivitet *siste uke* (status). Tallene forteller ikke om den enkelte har fått arbeid *som følge*

<sup>5</sup> Aetat registrerer den enkelte deltaker i Arena på ordinær måte første gang personen møter til samtale. Alle personer som deltar i tiltakssatsingen registreres i tillegg med personforholdet "Prosjekt tiltaksplan". Personer som er enslige forsørgere må også registreres med personforholdet "enslige forsørgere". Innvandrere som ikke tilhører noen av de andre målgruppene men som omfattes av satsningen skal registreres med personforholdet "Innvandrer prosjekt tiltaksplan". Deltaker i LAR registreres med personforholdet "Prosjekt LAR".

<sup>6</sup> <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=16249>

<sup>7</sup> Veiledningen på sluttmeldekortet lyder for øvrig som følger: "Dersom du har gjort flere ting, velg det du mener er viktigst. Dersom du har hatt ferie eller vært kortvarig syk, velg det du vanligvis ville ha gjort denne uka. Med arbeid mener vi både arbeid som lønsmottaker og selvstendig næringsdrivende. Det gjelder både fast arbeid,

av tilknytningen til Aetat, om vedkommende har skaffet seg arbeidet selv eller ved hjelp av andre. Tallene sier heller ikke noe om hvor lenge den enkelte eventuelt har hatt arbeid eller hvor lenge arbeidet som er utført siste uke kommer til å vare. Og de sier ikke om personer som *ikke* har arbeidet siste uke har hatt arbeid *på et annet tidspunkt* etter at de sluttet å registrere seg hos Aetat, og om de eventuelt fikk dette arbeidet som følge av tilknytningen deres til Aetat. Det er heller ikke usannsynlig at det er færre som har kommet i jobb eller utdanning blant dem som ikke returnerer sluttmeldekort.

Vårt eget materiale indikerer at andelen personer som har kommet i jobb eller utdanning er betydelig lavere enn Aetats statistikk tilsier.<sup>8</sup> Våre tall er imidlertid bare foreløpige tall. En avsluttende evaluering av tiltakssatsingens effekter vil bli gjennomført i 2006 i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå (SSB) og ved hjelp av blant annet SSBs database FD-Trygd.

Følgende tabell gir en oversikt over hvordan kommunene (sosialkontorene) som deltar i satsingen vurderte det totale omfanget av personer tilhørende hver målgruppe i den enkelte kommune ved inngangen til 2004:

Tabell 1. Totalt antall personer i de respektive målgruppene, alle kommunene 31.12.2003

	Langtidsmottakere	Enslige	Unge	Sum
Kommuner som deltok i 2003	9381	1838	4252	15471
Nye kommuner fra 2004	2522	367	882	3771
Sum antall	11903	2205	5134	19242
Prosent	62	11	27	100

Kilde: Sosialkontorenes årsrapportering vedr. tiltaksplan mot fattigdom, Sosial- og Helsedirektoratet. Aggregerte tall pr 31.12.03.

Totalt ble i overkant av 19000 personer vurdert å tilhøre målgruppene for prosjektet. Det er satt av 1595 tiltaksplasser for prosjektet. Kommunene vurderte det slik at 11 % av personene i kommunene som tilhørte målgruppene for prosjektet var enslige forsørgere, og at 27 % var unge 20-24 år. Gruppen langtidsmottakere ble naturlig nok vurdert som størst.

Vi skal nå se på hvordan tiltakssatsingen har utviklet seg fra oppstart i 2003 til og med oktober 2004 når det gjelder antall deltakere og antall deltakere i tiltak:

---

kortvarig arbeid og deltidsarbeid. Dersom du er i arbeid kombinert med trygd, velg svaralternativet deltidsarbeid.”

<sup>8</sup> I vår spørreundersøkelse oppga et flertall av saksbehandlerne at 2 av 10 deltakere eller færre hadde kommet i jobb (se kap. 5).

Tabell 2. Fordeling av antall deltakere i tiltak og uten tiltak – månedlig utvikling

År	Måned	Antall i arbeidsmarkedstiltak	Prosent i tiltak	Antall ikke i arbeidsmarkeds-tiltak	Prosent ikke i tiltak	Sum antall deltakere
2003	April	36	69	16	31	52
	Mai	188	47	208	53	396
	Juni	413	45	506	55	919
	Juli	515	38	827	62	1 342
	August	764	40	1 149	60	1 913
	September	1 365	57	1 039	43	2 404
	Oktober	1 901	62	1 143	38	3 044
	November	2 338	68	1 087	32	3 425
	Desember	2 016	57	1 499	43	3 515
2004*	Januar	1 987	58	1 411	42	3 398
	Februar	2 329	62	1 414	38	3 743
	Mars	2 260	60	1 507	40	3 767
	April	2 268	60	1 510	40	3 778
	Mai	2 225	60	1 467	40	3 692
	Juni	1 701	49	1 794	51	3 495
	Juli	1 210	39	1 891	61	3 101
	August	1 335	41	1 887	59	3 222
	September	1 666	48	1 806	52	3 472
	Oktober	1 770	50	1 795	50	3 565

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

\* Tallene f.o.m. mars 2004 t.o.m. oktober 2004 er bare hentet fra prosjektkommunene, mens tallene i den første delen av tabellen viser antall deltakere totalt i hele landet. Forskjellen er ikke stor. For september 2004 var som eksempel 112 deltakere med utenom prosjektkommunene og dermed i tillegg til de 3472 som står oppført i tabellen.

Tabellen viser at andelen deltakere i tiltak varierer mellom 39 % og 69 % for de enkelte månedene. Antall tiltaksplasser øremerket til satsingsarbeidet for 2004 var 1595. Vi registrerer altså at bruken av tiltak i perioder faktisk er noe høyere enn antallet tiltaksplasser som er avsatt til prosjektet. Dette kan skyldes flere forhold: a) Det er vanligvis færre som deltar på arbeidsmarkedstiltak i sommermånedene enn i resten av året. Det gjennomsnittlige tiltaksnivået vil derfor bli for lavt hvis man ikke ligger over måltallet noen måneder. b) Mange Aetat lokal har brukt av sitt ordinære tiltaksbudsjett og har dermed prioritert å ha flere deltakere fra prosjekt tiltaksplan i tiltak enn tildelte øremerkede tiltaksplasser/månedsverk. Dette indikerer at tiltaksplassene som er avsatt til satsingen blir godt brukt.

Siden antall deltakere i perioder er såpass mye høyere enn antall øremerkede tiltaksplasser, kan det virke som om det er avsatt for få tiltaksplasser. Våre telefonintervjuer har gitt oss indikasjoner på at dette kan være tilfelle i en del kommuner. 15 av 30 saksbehandlere fra sosialtjenester i forskjellige kommuner oppgav i intervju at de ikke hadde inntrykk av at alle som kunne dra nytte av satsingen fikk tilbud. 7 av dem mente at alle som kunne dra nytte av tiltaksplass i satsingen fikk tilbud om det.

Den store forskjellen mellom antall deltakere i prosjektet og antall øremerkede tiltaksplasser henger antakelig sammen med flere forhold. Noen deltakere trenger ikke tiltak for å komme

seg i jobb, men tas inn i satsingen og gis bistand og oppfølging av saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten uten å få en av de øremerkete tiltaksplasser. De klarer seg selv eller har behov for annen oppfølging enn tiltakene kan tilby. Etatsansatte har opplyst at man til enhver tid må drive kartlegging, motivasjons- og avklaringsarbeid med flere personer enn det er tiltaksplasser for å kunne fylle opp tiltaksplassene etter hvert. Slike veilednings- og avklaringsprosesser kan ta tid.

## 2.2 Status i september 2004 – et situasjonsbilde

Mens vi hittil har sett på det totale antall deltakere som har vært innom tiltakssatsingen og på det totale antall deltakere som har vært på tiltak i perioden januar til oktober 2004, skal vi nå se på antallet deltakere som var registrert i prosjektet (beholdning) på ett gitt tidspunkt.

Ved utgangen av september 2004 var totalt 3584 personer registrert som deltakere i prosjektet. Følgende tabell gir en oversikt over aldersfordelingen for deltakerne:

Tabell 3. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på alder og målgruppe ved utgangen av september 2004 (prosent)

Alder	Enefor- sørger	20-24 år	Langtid sosialhjelp	Sum	Prosent
19 år og under			100	100	3
20-24 år		1 045		1 045	29
25-29 år	65		515	580	16
30-39 år	82		880	962	27
40-49 år	25		613	638	18
50-59 år	4		226	230	6
60 år og over			29	29	1
Sum	176	1 045	2 363	3 584	100
Prosent	5	29	66	100	

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

45 % av deltakerne i prosjektet befinner seg i aldersgruppen 20-29 år. Satsingen ser altså ut til å treffe denne aldersgruppen bra. 29 % er i aldersgruppen 20-24 år. Ut over dette synker antallet deltakere i takt med økende alder.

Det er viktig å være klar over at eneforsørgere og langtids sosialhjelpsmottakere som er i alderen 20-24 år telles inn under målgruppen 20-24 år. Det er dermed rimelig å gå ut fra at det reelle antallet eneforsørgere og langtidsmottakere er høyere enn hva tabellen gir inntrykk av. Det er også slik at langtidsmottakere som er eneforsørgere (men ikke i alderen 20-24 år) registreres som eneforsørgere.

Andelen deltakere i hver av målgruppene slik den rapporteres i tabellen over sammenfaller i hovedsak med kommunenes vurderinger av *andelen personer i de ulike målgruppene* i kommunene totalt sett (jf. tabell 1). Andelen enslige forsørgere avviker imidlertid noe fra dette bildet. Mens kommunene oppga at 11 % av personene i målgruppene var enslige forsørgere, utgjør de enslige forsørgerne bare 5 % av deltakerne i prosjektet. Noe av dette kan forklares

med at unge enslige forsørgere telles i målgruppen unge 20-24 år. Det ser likevel ut til at man i satsingsarbeidet i mindre grad har truffet enslige forsørgere enn de øvrige målgruppene.

Tabellen under viser kjønnsfordelingen blant deltakerne i tiltakssatsingen i september 2004.

Tabell 4. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på kjønn ved utgangen av september 2004. Prosent (N=3584)

Kjønn	Enefor-sørger 20-24 år	Langtid sosialhjelp	Sum
Kvinner	93	32	34
Menn	7	68	66
Sum	100	100	100

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

66 % av deltakerne i satsingen var ved utgangen av september menn, og 34 % var kvinner. Tabellen viser at kvinneandelen er svært høy blant eneforsørgere (93 %), mens den ligger på henholdsvis 32 % og 30 % i målgruppen 20-24 år og langtids sosialhjelpsmottakere.

Tabellen under gir en oversikt over hvordan henholdsvis innvandrere og etniske norske satsingsdeltakere fordeler seg på de ulike målgruppene i prosjektet:

Tabell 5. Deltakere med innvandrerbakgrunn ved utgangen av september 2004 (prosent)

Etnisk bakgrunn	Enefor-sørger 20-24 år	Langtid Sosialhjelp	Sum	Prosent	
Innvandrere ikke-OECD land	32	169	898	1 099	31
Innvandrere OECD land	7	29	122	158	4
Norge	137	847	1341	2 325	65
Ukjent			2	2	0
Sum	176	1 045	2 363	3 584	100

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

Omtrent hver tredje deltaker var i september 2004 innvandrer. Innvandrere fra ikke-OECD land utgjorde alene 31 % av deltakerne, og i målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere var 43% innvandrere.

Vi skal være klar over at det har vært vansker og mangler knyttet til registreringen av personer med innvandrerbakgrunn i ARENA-databasen. AFIs undersøkelser i case-kommuner viser at man flere steder ikke har visst hvordan og om man skulle registrere deltakerne i ARENA. Det er personforhold "Prosjekt Tiltaksplan" som hele tiden har ligget til grunn for ARENAs statistikk over personer registrert i tiltakssatsingen. Et nytt personforhold, "Innvandrere Prosjekt Tiltaksplan", er etablert, men er foreløpig ikke av god nok kvalitet som datagrunnlag for statistikk. Pr. utgangen av oktober 2004 var om lag 100 personer registrert med personforhold "Innvandrere Prosjekt Tiltaksplan".<sup>9</sup> Det skiller i denne statistikken ikke mellom innvandrere og flyktninger. Det har dermed så langt ikke vært mulig å hente ut statistikk om personforhold for målgruppen innvandrere/flyktninger.

<sup>9</sup> Informasjon fra Analyseavdelingen, Aetat Arbeidsdirektoratet 09.11.2004.

Følgende tabell gir en oversikt over hvilken arbeidssøkerstatus Aetat har gitt deltakerne i arbeidsmarkedssatsingen, samt hvordan hver arbeidssøkergruppe fordeler seg på målgruppene i prosjektet. Arbeidssøkerstatus angir en persons arbeidsmarkedstilknytning på et gitt tidspunkt. Arbeidssøkerstatus endres når en person deltar i andre aktiviteter.

Tabell 6. Deltakere fordelt på målgrupper og arbeidssøkerstatus ved utgangen av september 2004 (prosent)

Arbeidssøkerstatus	Enefor- sørger	20-24 år	Langtid Sosialhjelp	Sum	Prosent
Helt ledige*	66	340	831	1 237	35
Delvis sysselsatte**	7	37	74	118	3
Ordinære tiltaksdeltakere	48	294	565	907	25
Andre arbeidssøkere***	2	10	18	30	1
Andre som mottar service	0	0	3	3	0
Yrkeshemmede i tiltak	31	252	523	806	22
Yrkeshemmede, ikke arbeidsmarkedstiltak	22	112	349	483	13
Sum	176	1 045	2 363	3 584	100

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

\* Omfatter alle ordinære arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene.

\*\* Omfatter alle ordinære arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, dog mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid.

\*\*\* Omfatter 1) Jobbskiftesøkere som er i vanlig arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos Aetat, 2) Skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie fra eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet og 3) Egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet.

Av det totale deltakerantallet for september 2004 var til sammen 1713 personer i arbeidsmarkedstiltak som enten ordinære tiltaksdeltakere (907) eller yrkeshemmede (806). Disse utgjorde ved utgangen av september 2004 til sammen 48 % av det totale antallet deltakere. De deltakerne i arbeidsmarkedssatsingen som ikke deltar i et tiltak er i hovedsak registrert under kategoriene som "Helt ledige" eller "Yrkeshemmede, ikke arbeidsmarkedstiltak".

Vi skal i det følgende se litt nærmere på hvilke tiltak som har vært brukt i forbindelse med satsingen. Vi skal konsentrere oss om de 1713 deltakerne som ved utgangen av september 2004 var i tiltak, og ser først på tiltaksbruken i forhold til den gruppen deltakere Aetat har definert som ordinære tiltaksdeltakere. Deretter skal vi se på bruken av tiltak for yrkeshemmede på samme tidspunkt.

Tiltak som blir brukt av ordinære arbeidssøkere<sup>10</sup> er Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Lønnstilskudd, Sysselsettingstiltak, Forsøks- og andre tiltak og Opplæring. Følgende tabell viser bruken (beholdning) av tiltak i forhold til ordinære tiltaksdeltakere:

<sup>10</sup> Personer som søker inntektsgivende arbeid ved Aetat og som er arbeidsføre og ellers disponible for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at en person anses som meldt som arbeidssøker til Aetat, hvis han har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene. Ordinære arbeidssøkere omfatter arbeidssøkerstatusene Helt ledige, Ordinære tiltaksdeltakere, Delvis sysselsatte og Andre ordinære arbeidssøkere.

Tabell 7. Ordinære deltakere fordelt på tiltak ved utgangen av september 2004 (prosent)

Tiltak	Enefor -sørger	20-24 år	Langtid sosialhjelp	Sum	Prosent 2004
Opplæring (AMO)	26	172	280	478	53
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	15	81	175	271	30
Lønnstilskudd	6	32	86	124	14
Forsøks- og andre tiltak, formidlingstjenester	0	4	11	15	2
Sysselsettingstiltak for langtidsledige	1	5	13	19	2
Sum	48	294	565	907	100

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

Vi ser at Opplæring var det hyppigst benyttede tiltaket for denne arbeidssøkergruppen i september, fulgt av tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Lønnstilskudd. Dette samsvarer også godt med bruken av tiltak i forhold til ordinære tiltaksdeltakere *totalt* for hele perioden januar til og med september 2004.

Arbeidspraksis for ordinære tiltaksdeltakere foregår i ordinære virksomheter, mens Opplæring skjer i form av arbeidsmarkedskurs. De tiltaksdeltakerne som får Lønnstilskudd skal ifølge forskrift om arbeidsmarkedstiltak utføre ordinære oppgaver i en offentlig eller privat virksomhet.

Yrkeshemmede deltakere defineres som arbeidssøkere som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vansker med å få arbeid. Dette er personer som vurderes av Aetat med sikte på yrkesrettet attføring eller som er i et attføringstiltak. For yrkeshemmede kan arbeidspraksis gjennomføres enten i skjermete virksomheter eller i ordinære virksomheter. Opplæring vil i forhold til de yrkeshemmede tiltaksdeltakerne være enten arbeidsmarkedskurs eller ordinær utdanning. Midlertidige sysselsettingstiltak kan gis som sysselsettingstiltak for langtidsledige, sysselsettingstiltak for yrkeshemmede eller vikar plass.<sup>11</sup> I tabellen under kan midlertidige sysselsettingstiltak favne alle disse tre kategoriene.

<sup>11</sup> Forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 5.

Tabell 8. Yrkeshemmede deltakere fordelt på tiltak ved utgangen av september 2004 (prosent)

Tiltak	Enefor- sørger	20-24 år	Langtid sosialhjelp	Sum	Prosent 2004
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	12	73	117	202	25
Opplæring – Arbeidsmarkedsopplæring	10	43	108	161	20
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	3	26	74	103	13
Arbeid med bistand	3	27	58	88	11
AMB arbeidstrening (fase 2)	0	18	46	64	8
Midlertidige sysselsettingstiltak	0	28	28	56	7
Lønnskudd	0	14	31	45	6
Opplæring - Utdanning for yrkeshemmede	2	10	32	44	5
AMB avklaring (fase 1)	1	11	23	35	4
Yrkeshemmede i forsøks- og andre tiltak	0	0	5	5	1
Arbeidspraksis, Spa prosjekter	0	1	1	2	0
Varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirke	0	1	0	1	0
<b>Sum</b>	<b>31</b>	<b>252</b>	<b>523</b>	<b>806</b>	<b>100</b>

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet var det hyppigst brukte tiltaket for yrkeshemmede ved utgangen av september 2004, etterfulgt av Opplæring, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Arbeid med bistand. Denne fordelingen samsvarer godt med *den totale* bruken av tiltak for yrkeshemmede deltakere i arbeidsmarkedssettingen i hele perioden januar til og med september 2004.

### 2.3 Nærmere om prosjektkommunene/satsingsenhetene

Av det totale antallet deltakere på 3584 (pr september 2004) var 3472 hjemmehørende i de kommunene som er gjenstand for vår evaluering.<sup>12</sup> Av disse var ved utgangen av september 1666 personer (48 %) i arbeidsmarkeditiltak, mens 294 personer (8 %) hadde handlingsplan og ventet på tiltak. 1512 personer (44 %) var ikke i tiltak og hadde ingen handlingsplan. Vi antar som tidligere nevnt at disse personene i hovedsak var under motivering, kartlegging og avklaring.

Følgende tabell viser hvordan deltakerne fordelte seg på de ulike satsingsenhetene ved utgangen av september 2004 i forhold til deltakelse i arbeidsmarkeditiltak eller ikke, og målgrupper.

<sup>12</sup> De resterende 112 deltakerne er registrert i kommuner som ikke deltar i tiltakssatsingen. Statistikken baserer seg på den kommunen hvor arbeidssøkers adresse er. Personer utenom prosjektkommunene kan skyldes sen oppdatering av adresseendringer i Aetats saksbehandlingssystem Arena når arbeidssøkere flytter. For oktober 2004 utgjør dette kun 3 % av alle i tiltaksplan.



Tabell 9. Antall registrerte deltakere i hver kommune - tiltaksdeltakelse og målgruppetilhørighet ved utgangen av september 2004.

Satsingsenhet	Antall del- takere	I til- tak	Ikke i tiltak	Enefor- sørgere	20- 24 år	Langtid sosi- alhjelp
Moss, Sarpsborg og Fredrikstad	295	157	138	6 %	40 %	54 %
Bærum og Asker	99	81	18	4 %	15 %	81 %
Oslo	735	273	462	4 %	14 %	82 %
Hamar og Ringsaker	63	33	30	11 %	35 %	54 %
Kongsvinger	18	11	7	11 %	22 %	67 %
Lillehammer*	0	0	0	0	0	0
Gjøvik	35	15	20	0	31 %	69 %
Drammen	83	37	46	8 %	28 %	64 %
Kongsberg	26	21	5	0	77 %	23 %
Nedre Eiker	40	23	17	3 %	33 %	65 %
Nøtterøy og Tjøme	25	11	14	0	36 %	64 %
Tønsberg	42	22	20	7 %	33 %	60 %
Porsgrunn og Skien	187	62	125	4 %	24 %	72 %
Arendal	30	5	25	7 %	37 %	57 %
Kristiansand	118	58	60	2 %	37 %	61 %
Stavanger	163	62	101	4 %	16 %	80 %
Haugesund	107	54	53	4 %	38 %	58 %
Karmøy	40	26	14	5 %	33 %	63 %
Bergen	614	298	316	7 %	30 %	63 %
Førde	26	13	13	4 %	23 %	73 %
Kristiansund	35	23	12	3 %	17 %	80 %
Ålesund	34	14	20	0	38 %	62 %
Orkdal, Agdenes, Meldal, Skaun	15	9	6	13 %	33 %	53 %
Trondheim	249	146	103	4 %	39 %	57 %
Steinkjer, Levanger og Verdal	103	68	35	2 %	37 %	61 %
Bodø og Fauske	107	52	55	4 %	36 %	60 %
Narvik	11	11	0	0	27 %	73 %
Rana	37	15	22	0	38 %	62 %
Harstad	50	27	23	8 %	38 %	54 %
Tromsø	33	7	26	15 %	48 %	36 %
Guovdageaidnu, Alta og Karasjok	52	32	20	2 %	46 %	52 %
Sum	3 472 (100 %)	1 666 (48 %)	1 806 (52 %)	5 %	29 %	66 %

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet.

\* Lillehammer har hatt noen oppstartsproblemer ift tiltakssatsningen. Først omorganiserte kommunen, deretter brukte man en del tid på å finne ut hvordan etatene skulle samarbeide ift satsningen. Nå er de kommet i gang, og i okt-04 var 12 personer registrert i satsningen og 11 av dem var i tiltak (Aetat Arbeidsdirektoratet).

Tabellen viser at de ulike kommunene i ulik grad har prioritert eller truffet målgruppene som inngår i satsingen. Gjennomsnittlig var 5 % av deltakerne ved utgangen av september eneforsørgere, 29 % var ungdom 20-24 år, og 66 % var langtids sosialhjelpsmottakere. Det er imidlertid igjen viktig å minne om at det også er en del eneforsørgere og langtids sosialhjelpsmottakere blant dem som er i gruppen 20-24 år.

Når det gjelder enslige forsørgere varierer andelen deltakere i denne målgruppen fra 0 til 15%, hvorav Tromsø har den største prosentvise andelen mens kommunene Lillehammer, Gjøvik, Kongsberg, Nøtterøy/Tjøme, Ålesund, Narvik og Rana ikke har noen. Andelen deltakere i målgruppen unge 20-24 varierer fra 77 % i Kongsberg til 14 % i Oslo, mens andelen langtids sosialhjelpsmottakere er høyest i Oslo med hele 82 % og lavest i Kongsberg med 23 %.

Det er dermed store variasjoner mellom de ulike kommunene når det gjelder rekruttering av deltakere fra de ulike målgruppene. Vi kjenner foreløpig ikke alle årsaker til dette, men vet at det i enkelttilfeller kan forklares ut fra prioriteringer gjort av de samarbeidende etatene. Vi har flere eksempler på at trygdekontoret har egne satsinger overfor eneforsørgere, og at dette i disse tilfellene har medført en lavere prioritering av denne målgruppen i arbeidsmarkeds-satsingen (jf. kap 4). Vi vil også anta at demografiske forhold kan ligge til grunn for forskjellene.

Tabellen over viser også at det er svært stor variasjon mellom kommunene når det gjelder bruk av tiltak. I mange kommuner er et flertall av deltakerne i tiltak, men i mange kommuner er det også motsatt. I en kommune er alle deltakere også tiltaksdeltakere, mens i andre kommuner er så mange som 3 av 4 ikke tiltaksdeltakere. Vi kjenner foreløpig ikke årsakene til disse variasjonene.

## 2.4 Noen sammenligninger med 2003

Vi vil i det følgende foreta noen sammenligninger av statistikken fra 2004 med statistikken for satsingsarbeidet for 2003 slik denne ble presentert i delrapport I (Frøyland, Schafft & Spjelkavik 2004). På bakgrunn av den statistikken som foreligger kan vi foreta to typer sammenlikninger: For det første kan vi foreta en sammenligning av *perioden* 31.03.03 til 21.12.03 med *perioden* 01.01.04 til 01.10.04. (De første 9 måneder av satsingen med de neste 9 måneder). For det andre kan vi foreta en sammenligning mellom to ulike og tilfeldig valgte *tidspunkt (måneder)*, henholdsvis desember 2003 og september 2004.<sup>13</sup> Ingen av disse sammenligningsmåtene avslører store ulikheter mellom de ulike tidspunkt og perioder.

### Tiltaksbruk

Tiltaksbruken for *perioden* 2004 sammenfaller i stor grad med tallene for *perioden* 2003 både når det gjelder ordinære tiltaksdeltakere og yrkeshemmede. Tiltaksbruken er mer ulik ved en sammenligning av tidspunktene desember 2003 med september 2004.

For ordinære tiltaksdeltakere var bruken av arbeidspraksis og opplæring 2 % lavere i 2004 sammenlignet med 2003, mens bruken av lønnstilskudd var 3 % høyere i perioden januar-september 2004 sammenlignet med perioden april-desember 2003.

Bruken av opplæring (AMO) blant ordinære deltakere var 45 % i desember 2003 mot 53 %

ved utgangen av september 2004. Bruken av Arbeidspraksis for ordinære tiltaksdeltakere var betydelig lavere i september 2004 (30 %) sammenlignet med desember 2003 (38 %). De øvrige tallene er svært like for disse to tidspunktene (månedene) vi sammenligner.

Den totale bruken av arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede for perioden januar-september 2004 faller i stor grad sammen med bruken slik den ble rapportert i perioden april-desember 2003. Siden 2003 har bruken av arbeidspraksis sunket med 3 %, og bruken av midlertidig sysselsettingstiltak har sunket med 2 %. Bruken av Arbeid med bistand har steget med 3 %, mens bruken av lønnstilskudd og AMB, avklarings- og attføringstiltak har steget med 2 %. Opplæring har steget med 1 %.

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet var det hyppigst brukte tiltaket for yrkeshemmede ved utgangen av september 2004. Det samme var tilfellet i desember 2003, men andelen deltakere i dette tiltaket var klart lavere i september 2004. Mens 1 av 4 yrkeshemmede tiltaksdeltakere var på tiltak i skjermet virksomhet i september 2004, var 1 av 3 det i desember 2003.

Andelen yrkeshemmede deltakere i arbeidspraksis i ordinær virksomhet var litt lavere i september 2004 (13 %) enn i desember 2003 (16 %). Det var også prosentvis færre deltakere i AMB avklaring i september 2004 (4 %) enn i desember 2003 (8 %). Andelen deltakere i Arbeid med bistand var 6 % høyere i september 2004 sammenlignet med desember 2003. Andelen deltakere i AMO-kurs, AMB arbeidstrening og lønnstilskudd var også høyere i september 2004 enn desember 2003 (2-4 %).

### Alder, målgrupper og kjønn

Alders- og målgruppedelingen for september 2004 er svært lik tilsvarende fordeling for desember 2003. Sammenlignet med desember 2003 har andelen eneforsørgere steget med 1 %, og andelen unge 20-24 år har steget med 2 %, mens andelen langtids sosialhjelpsmottakere har sunket med 3 %.

Kvinneandelen var på 34 % ved utgangen av september 2004, og den har sunket med 4-5 % i hver av målgruppene siden desember 2003.

Andelen deltakere med innvandrerbakgrunn var lavere i september 2004 sammenlignet med desember 2003. Omtrent hver tredje deltaker var i september 2004 innvandrer, mot i overkant av 40 % pr desember 2003. I målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere var 50 % innvandrere pr desember 2003. Tilsvarende tall for september 2004 er 43 %. Selv om andelen innvanderne er lavere, utgjør gruppen fremdeles en betydelig andel av deltakerne i satsingen totalt sett.

---

<sup>13</sup> Disse to månedene er valgt fordi de var de seneste som kunne tas med i evalueringen med hensyn til rapporteringstidspunkt.



## 3

## SAMARBEID OG SAMORDNING

Aetat og sosialtjenesten i kommunene samarbeider om utformingen av tiltakssatsingen på lokalt nivå, både i forhold til organisering og gjennomføring. Arbeidet omfatter blant annet drøftinger omkring mål for satsingen, kriterier for deltakelse, utforming og bruk av tiltak, samt oppfølging av deltakerne. Både Aetat og sosialtjenesten administrerer virkemidler som kan utfylle hverandre og som blant annet omfatter avklaring, veiledning, kvalifiserings- og treningstiltak, oppfølging samt økonomiske incentiver og ulike støtteordninger.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan samarbeidet er organisert, hvilke aktiviteter som er igangsatt som følge av tiltakssatsingen, hva som gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere, og hvordan de involverte aktører vurderer samarbeidet. Vi skal også å komme inn på hvordan det legges opp til brukermedvirkning.

De aller fleste tabellene i dette kapitlet er laget ved hjelp av data fra spørreundersøkelsen (postal survey). Noen tabeller er laget på bakgrunn av sosialkontorenes årsrapporteringer for 2003, og noen er basert på spørsmål som ble stilt til brukerne i etterkant av gruppeintervjuene. Opplysningene ellers stammer fra intervjuer med saksbehandlere og ledere, samt fra dialogkonferanser. Noen sitater ble modifisert for å sikre informantenes anonymitet.

I den postale surveyen fikk hvert sosialkontor og hver Aetat lokal som er med i tiltakssatsing ett spørreskjema hver. I noen kommuner samarbeider flere sosialkontor med den samme Aetat lokal, slik at antall sosialkontor er høyere enn antall Aetat lokal. Antall Aetat er igjen høyere enn antall kommuner som deltar i tiltakssatsingen, fordi store kommuner har flere enn én Aetat lokal. Svarprosenten ligger på 77 for Aetat og 67 for sosialtjenesten, slik at tabellene ikke kan tolkes som en nøyaktig kartlegging, selv om hvert svar representerer et sosialkontor eller Aetat lokal fra ett sted.

### 3.1 Organisering av samarbeidet lokalt

Flere organisatoriske forhold kan innvirke på kvaliteten i gjennomføringen og resultatene av tiltakssatsingen. Noen steder har man gode erfaringer med å etablere egne styringsgrupper for prosjektet. Andre steder har man forankret arbeidet i styringsgrupper som allerede var etablert for eksempel gjennom SATS-arbeid<sup>14</sup> i kommunen. Det ser så langt ut til å være omtrent like vanlig å prosjektorganisere satsingsarbeidet, som å legge det inn under ordinær drift.

Vi skal her se nærmere på graden av formalisering av samarbeidet og bruken av stillingsressurser. Det kan tenkes at en formalisering av samarbeidet kan gjøre arbeidet mindre personavhengig og samtidig bidra til en bedre forankring oppover i systemet. Evalueringen har så langt vist at mye av arbeidet som utføres i kommunene avhenger av nøkkelpersoner.

<sup>14</sup> SATS står for ”Samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten”, jf. St.meld. nr. 14 (2002-2003) og NOU 2004: 13.

## I hvilken grad er samarbeidet formalisert?

På de fleste stedene er samarbeidet mellom Aetat lokal og sosialtjenesten formalisert, enten ved at det vises til den gamle samarbeidsavtalen, ved at man har spesifisert en ny samarbeidsavtale for tiltakssatsingen, eller ved at man har fornyet den gamle avtalen.

Tabell 10. Foreligger det en skriftlig samarbeidsavtale mellom etatene (prosent)?

	Aetat (N=45)	Sosialtjenesten (N=67)	Totalt (N=112)
Ja, avtalen fantes fra før	38	37	38
Ja, laget i forbindelse med satsingen	38	33	35
Avtalen fantes fra før, men ble fornyet	13	3	7
Nei	4	19	13
Vet ikke	7	8	7
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Kommentar: Kategorien "Avtalen fantes fra før, men ble fornyet" er basert på svar fra respondenter som krysset av for både at avtalen fantes fra før og at avtalen ble laget i forbindelse med satsingen.

Aetat lokal oppgir i 89 % av tilfellene og sosialtjenesten i 73 % av tilfellene å ha en skriftlig samarbeidsavtale. 19 % av sosialtjenestene oppgir å ikke ha noen samarbeidsavtale, mot bare 4 % av Aetat lokals respondenter.

I vårt materiale ser det ut til at der man har brukt tid på å utforme en ny, mer detaljert samarbeidsavtale for tiltakssatsingen, får man definert samarbeidsordninger og ansvarsfordelinger som oppleves som både hensiktsmessige og gode, og man får samarbeidsrutiner – fast møtestruktur nevnes for eksempel, som gir kontinuitet. Men eksistensen av en samarbeidsavtale mellom de to etatene garanterer ikke for et godt samarbeid. Vi har eksempler på kommuner hvor samarbeidet er kommet sent i gang, til tross for at man har en generell avtale. På den andre siden har vi flere eksempler på at man etter å ha kommet godt i gang med samarbeidet, har funnet det nødvendig å utforme en ny avtale. Endelig har vi eksempler på at man har fått på plass så gode rutiner at man har funnet det unødvendig å lage noen ny avtale.

## Stillingsressurser

I brevet fra Aetat arbeidsdirektoratet til kommunene og Aetats hovedkontor av 12.02.03 heter det "midler til gjennomføring av tiltakene administreres av Aetat som avsetter personalressurser til utforming og gjennomføring. Aetat blir tilført driftsressurser til denne satsingen". Stillingsressursene er blitt utnyttet på forskjellige måter. I flere kommuner har man først fått et "gjennombrudd" i arbeidet etter at faste kontaktpersoner er etablert. Vi ønsket nærmere kunnskap om hvor mye arbeidskraft og ressurser som er avsatt til arbeidet med tiltakssatsingen, samt i hvilken grad dette er knyttet opp mot faste kontaktpersoner."

Tabell 11. Har din etat oppnevnt egen kontaktperson? (Prosent)

	Aetat (N=45)	Sosialtjenesten (N=66)
Ja	98	85
Nei	2	12
Vet ikke	0	3
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Tabellen viser at det er svært vanlig i begge etater – men mest i Aetat – å oppnevne egne kontaktpersoner. På dialogkonferansen nevnte enkelte at de har faste både i sosialtjenesten, Aetat og på trygdekontor.

Følgende tabell gir en oversikt over hvor mye arbeidskraft hver etat har satt av til satsingsarbeidet.

Tabell 12. Hvor mye arbeidskraft bruker din etat på tiltakssatsingen? (Prosent)

	Aetat (N=41)	Sosialtjenesten (N=62)
Mindre enn én stilling	29	32
En hel stilling	37	26
Fra én t.o.m. tre stillinger	22	21
Mer enn tre stillinger	12	21
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Det er mest vanlig å bruke en hel stilling eller mindre til satsingsarbeidet. Vel 60 % av saksbehandlerne oppgir dette. 37 % av saksbehandlerne ved Aetat lokal oppgir at de har satt av en hel stilling til arbeidet med satsingen, mens det tilsvarende tallet for sosialtjenesten er 26 %. Etatene oppgir omtrent like ofte at de har satt av mindre enn en hel stilling til arbeidet, men sosialtjenestens representanter oppgir i større grad enn saksbehandlerne ved Aetat at de har engasjert flere saksbehandlere til arbeidet med satsingen. I 21 % av tilfellene oppgir sosialtjenestens representant at flere enn 3 heltidsstillinger arbeider med satsingen. Tilsvarende tall for Aetat er 12 %.

### 3.2 Rekruttering og tilbud om tiltak

Vi skal i det følgende se nærmere på samarbeidet som knytter seg til rekrutteringen av deltakere og tilbud om tiltaksplass: Hva slags regler og rutiner har man for kartlegging og rekruttering og etter hvilke kriterier tilbys tiltaksplassene? Hvordan ivaretas brukermedvirkningen ved valg av tiltak?

## Rekruttering av deltakerne

”I utvelgelsen av aktuelle personer og i oppfølging av tiltaksdeltakerne forutsettes det et aktivt samarbeid mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten, eventuelt andre kommunale instanser. Brukermedvirkning skal vektlegges i gjennomføringen av satsingen i tråd med regjeringens intensjoner om en brukerrettet forvaltning”.<sup>15</sup> Aktørmodellen er for øvrig et viktig prinsipp som gjelder generelt i Aetat (Spjelkavik m.fl. 1999). Det formelle vedtaket om tiltaksplass fattes av Aetat, som i hvert enkelt tilfelle skal vurdere hvilke tiltak som er nødvendig og hensiktsmessig.

Utvelgelsen av deltakere gjøres gjerne slik at det er en eller flere saksbehandlere ved sosialtjenesten som finner aktuelle kandidater blant sosialhjelpsmottakerne. Sosialkonsulenter i de forskjellige teamene på sosialkontoret melder aktuelle kandidater til den som er oppnevnt som kontaktperson for dette arbeidet. Dette gjøres på grunnlag av a) de sentralt definerte målgruppene for satsingen og b) lokale kriterier for utvelgelse av kandidater utarbeidet i fellesskap av saksbehandlere i de to etatene. Det er for eksempel svært vanlig å sette krav om rusfrihet, fast bopel og motivasjon/frivillighet (mer om lokale kriterier i neste avsnitt). I ett tilfelle har vi sett at innvandrere og flyktninger henvises direkte fra flyktningenheten ved sosialkontoret til en ansvarlig saksbehandler ved Aetat som ikke er samme person som er ansvarlig for de øvrige målgruppene.

Følgende tabell viser hvor stor andel av sosialtjenestens klienter som ble henvist til Aetat i 2003:

Tabell 13. Målgrupperapporteringer fra sosialkontorene, tall for 2003

	Langtids- mottakere	Enslige for- sørgere	Ungdom 20-24 år	Sum
Totalt antall personer i målgruppene 31.12.03*	9381	1838	4252	15471
Antall henvist til Aetat i løpet 2003	2741	424	1840	5005
Andel henvist til Aetat i løpet 2003	29 %	23 %	43 %	32 %
Antall henvist med oppfølging fra sosialkontoret	1942	295	1430	3667
Antall henvist uten oppfølging fra sosialkontoret	536	64	220	820

Kilde: Sosialkontorenes årsrapportering vedr. tiltaksplan mot fattigdom, Sosial- og Helsedirektoratet. Aggregerte tall pr 31.12.03. Denne tabellen omfatter bare kommuner som var med i satsingen fra 2003.

Kommentar: I noen tilfeller har sosialkontorene ikke ført opp totalt antall personer i målgruppene, men bare oppgitt antall henvist til Aetat. I disse tilfellene har vi satt totalt antall personer i målgruppene likt antall henviste til Aetat. I realiteten er det totale antallet personer i målgruppene høyere enn antall henviste. Tallene som oppgis for totalt antall personer i målgruppene er dermed høyere enn tabellen tilsier.

Unge i alderen mellom 20 og 24 år i 2003 ble oftest henvist til Aetat og dermed til deltakelse i arbeidsmarkedssatsingen. Dette bygger opp om funn ellers i evalueringen som peker på at unge i større grad enn andre målgrupper vurderes å være i stand til å dra nytte av satsingen. Det er rimelig å anta at det høye fokuset på unge også kan ha sammenheng med mulighetene for å forebygge og forhindre fattigdom vurderes som høyere for denne gruppen. Samlet tyder tallene på at omtrent 30 % av det totale antallet personer i målgruppene i kommunene henvises til prosjektet. Det er så langt ikke kartlagt hvor stor andel av det totale antallet personer i



målgruppene som kan nyttiggjøre seg satsingen.

Etter henvisning rapporteres det hovedsaklig om to litt ulike prosedyrer. Den ene prosedyren er at sosialtjenesten (av og til er det Aetat) kaller inn de aktuelle kandidatene per telefon eller brev til en trekantsamtale dvs en samtale med saksbehandlere fra de to etatene. Dette gjøres særlig i de tilfellene man har fått til et nært, prosjektteamaktig samarbeid mellom ansatte i de to etatene. Den andre prosedyren er at sosialtjenesten overleverer til Aetat en liste med aktuelle kandidater som blir innkalt, per brev eller telefon, til et møte med saksbehandleren i Aetat. Dette gjøres tilsvarende mer typisk i de tilfeller der man ikke samarbeider veldig tett mellom etatene, men også i denne prosedyren kan deltakerne innkalles til trekantsamtale. Flere steder melder også Aetat inn mulige kandidater til sosialtjenesten basert på lister over sosialhjelpsmottakere som henvender seg til Aetat for å få bekreftelse på at de er arbeidssøkere.

I enkelte tilfeller fortalte deltakere at det var de selv som tok initiativ. En kom i kontakt med prosjektet via sosialtjenesten som han oppsøkte i forbindelse med gjeldsproblemer. En annen fortalte at han leste om prosjektet i avisa, og gikk deretter til Aetat for å høre om han kunne være med.

### Kriterier for tilbud om tiltaksplass

Flere kriterier trekkes fram i forbindelse med utvelgelse av deltakere som skal få tilbud om tiltaksplass. For det første må deltakerne tilhøre en av målgruppene. Dernest framheves den enkeltes motivasjon, deltakeren må selv ha et ønske om arbeid. Det understrekes også at fravær av betydelige helsemessige eller psykiske problemer er en forutsetning for deltakelse i tiltakssatsingen. Oftest rapporteres tunge rusproblemer eller psykiske problemer som eksempler på forhold som medfører at personer ikke innlemmes i satsingen. I noen tilfeller kreves også sosialrapport fra sosialtjenesten, eller det legges vekt på at de som skal være med i prosjektet må klare å stå opp om morgenen og evne å forholde seg til arbeidslivets spilleregler. Noen legger også til grunn et krav om fast bopel. Forhold som at folk skal inn til behandling/opereres kan også i noen tilfeller representere en hindring for eller en utsettelse av tiltaksdeltakelse. For innvandrere nevnes også en viss grad av språkkompetanse som kriterium for deltakelse.

I tilfeller hvor disse kriteriene ikke innfris drøfter gjerne Aetat og sosialtjenesten sammen hvilket tiltak som skal/kan benyttes og om vedkommende skal gis tilbud om tiltak nå eller om man skal vente. Det kan være aktuelt å henvise folk til rusteam eller annen behandling i første omgang for senere å igjen vurdere tiltak og arbeidsmarkedssatsing.

Ut fra dette ser det ut til at gruppen som får tilbud om tiltak i hovedsak er personer som ytrer et ønske om arbeid samtidig som de ikke har betydelige somatiske, psykiske eller misbruksproblemer, og har stabile boligforhold. De personene som ikke får tilbud om tiltak er i hovedsak de med omfattende rusproblemer eller andre betydelige behandlings- eller hjelpebehov.

Flere personer som vurderes som potensielle tiltaksdeltakere faller enten fra i løpet av rekrut-

---

<sup>15</sup> Brev fra Aetat arbeidsdirektoratet til aktuelle kommuner og Aetats hovedkontor i fylkene av 12.02.03.

teringsfasen og tiltaksdeltakelsen, eller lar være å møte opp etter innkalling fra sosialtjeneste eller Aetat. De aller fleste saksbehandlere har erfart at deltakere ”ramler ut” av prosjektet. Dette skjer i positiv forstand for de som har fått jobb. Men i de fleste tilfeller er årsakene at deltakerne er for syke til å delta, har for store personlige problem, psykiske problem, de er umotiverte, vil ikke, eller lar være å møte opp. Noen faller ut fordi de flytter til en annen kommune. I enkelte kommuner rapporteres det at så mange som halvparten av de som innkalles ikke møter opp.

Omtrent halvparten av saksbehandlerne ved Aetat har erfart at deltakere må sendes tilbake til sosialkontoret fordi de vurderes til ikke å være i stand til å delta i tiltak som Aetat kan tilby eller å jobbe. Mange deltakere viser seg å ha større problemer enn først antatt, ting dukker opp underveis. Det dreier seg gjerne om rus/psykiatri, eller manglende motivasjon. Flere sosialtjenester og Aetat lokal jobber imidlertid så nært sammen i utvelgelsen av deltakere slik at det blir uaktuelt å sende noen tilbake.

Etter at deltakerne er rekruttert inn i prosjektet, er neste steg å finne et passende tilbud til kandidaten. Selv om vi har eksempler på at sosialtjenesten deltar aktivt i dette arbeidet, ligger hovedansvaret for dette i de fleste tilfellene hos Aetat lokal.

### Vilkårssetting

Sosialtjenesten har anledning til å sette vilkår for tildeling av sosial stønad.<sup>16</sup> Slike vilkår kan for eksempel være at

- Klienten skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen.
- Klienten må være tilmeldt arbeidsformidlingen eller ta imot tilvist arbeid.
- Klienten må delta i kvalifiserings- eller kompetansegivende tiltak.
- Klienten pålegges arbeidsplikt.
- Klienten må møte til veiledningssamtaler.
- Klienten må la seg vurdere av yrkesveileder .

Vilkårsparagrafen brukes i varierende grad og på ulike måter av kommunene i tiltaks-satsingen. Hvor ofte vilkårssetting finner sted i forhold til tiltakssatsingens ulike målgrupper viser neste tabell.

---

<sup>16</sup> Sosialtjenesteloven § 5-3, jf. § 5-4 tredje ledd og § 5-8. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. En vil for eksempel alltid ha rett til økonomisk nødhjelp. Jf. Sosialkomiteens Innst. O. nr. 9 (1991-92).

Tabell 14. Hvor ofte brukes vilkårsparagrafen i forhold til de enkelte målgrupper (prosent)?

	Så å si alltid	Ofte	Noen ganger	Aldri	Vet ikke	Sum
Ungdom 20-24 (N=65)	63	26	9	2	0	100
Langtids sosialhjelpsmottakere (N=64)	41	38	20	2	0	101
Enslige forsørgere (N=61)	31	39	28	2	0	100
Innvandrere og flyktninger (N=60)	27	55	15	0	3	100
LAR-deltakere (N=42)	7	17	31	2	43	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten. Tabellen viser hvor ofte saksbehandlere ved sosialtjenesten oppgir å bruke vilkårsparagrafen overfor sine tiltaksdeltakere. Kun sosialtjenestens svar er tatt med her.

Vilkårsparagrafen brukes hyppigst i forhold til ungdom mellom 20-24 år. 63 % av våre respondenter i sosialtjenesten oppgir at de så å si alltid bruker vilkårsparagrafen i forhold til denne målgruppen. Vilkårsparagrafen brukes noe sjeldnere i forhold til langtids sosialhjelpsmottakere, enslige forsørgere og innvandrere. Våre tall tyder på at vilkårsparagrafen sjeldnest benyttes i forhold til LAR-deltakere.

Noen sosialkontor bruker vilkårsparagrafen ved enten å stoppe utbetaling av sosialhjelp eller ved å trekke i utbetalinga når folk ikke møter til samtale eller i tiltak. Det hevdes at målet ikke er å straffe folk, men å gi reelle tilbud og for at de skal lære av konsekvenser av sine handlinger. Det kuttet imidlertid ikke i alle ytelser (for eksempel ikke i bostønadene) og ikke mer enn at bruker har et visst beløp hver dag til mat (eller økonomisk nødhjelp).

Noen sosialkontor stiller krav til alle sine klienter om å være arbeidssøkere, noe som innebærer at klientene må hente bekreftelse på dette hos Aetat. Dette har også vært en vanlig rutine ved de fleste sosialkontorene før tiltakssatsingen kom i gang. I tillegg kan sosialkontoret kreve at klienten må delta på tiltak dersom dette tilbys. Hvis man ikke oppfyller disse vilkår blir sosialhjelpen redusert eller stoppet for en periode. Ifølge våre opplysninger gjennomføres det samtaler med den enkelte bruker samtidig med stopp i sosialhjelp.

Vi har også sett eksempler på at sosialkontoret bruker vilkårsparagrafen ved henvisning til tiltaksarrangør og ved oppfølging av videre avtaler. Tiltaksarrangør anser vilkårsetting som en anledning til å ha en dialog med sosialkontoret. Tiltaksarrangøren kan lettere avdekke årsaken for at vilkår eventuelt ikke blir oppfylt, slik at sosialkontoret kan reagere raskt og på en adekvat måte.

”Begge etater nyter godt av vilkårsetting. Man kan snakke sammen om konsekvenser,” forteller en saksbehandler. Gjennom tiltakssatsingen har Aetat fått et press med tyngre grupper inn mot seg, og stiller også motkrav til sosialtjenesten, for eksempel om støttekontakt, gjeldssanering, miljøtjeneste, dersom deltakere skal inn på kurs. Dette er noe etatene må forhandle seg imellom.

Det er imidlertid ingen etablert enighet i tiltakssatsingen om at bruken av vilkårsparagrafen er

et egnet virkemiddel: ”Brukes vilkårsparagrafen, så er det tvang. Det er viktigere å skape motivasjon enn å bruke vilkårsparagrafen”, mente en saksbehandler i Aetat.

De aller fleste deltakerne kjenner til bruken av økonomiske vilkår i form av trekk i ytelser dersom man ikke møter. Flere har erfart at vilkårsbruken kan fungere som et pressmiddel for at de skal delta på kurs. Noen opplever imidlertid vilkår som urettferdig eller uhensiktsmessig. En forteller at han ble sendt på tekstbehandlingskurs selv om han var IT-utdannet fra før og kunne svært godt det kurset handlet om. Han måtte ”slåss litt for å hindre at de stoppet utbetalingene til meg da jeg nektet å være med”. En annen sier at

”Økonomiske vilkår er bra i de tilfellene der folk ikke gidder stå opp, sitter og drikker øl om natta, ikke er interessert. Det er dårlig i de tilfellene der det virkelig går ut over økonomien din og du må leve av knekkebrød og vann.” (Mann, 26 år)

### Brukermedvirkning ved valg av tiltak

En definisjon av brukermedvirkning er ”at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud.” (St.meld. nr. 34 – 1996-97). Brukermedvirkning skjer på systemnivå og individnivå og er i slekt med begrepet ”empowerment”, dvs. å få kontroll over eget liv og oppnå en meningsfull tilværelse.<sup>17</sup> Vi konsentrerer oss her først og fremst om brukermedvirkning på individnivå.

Mange saksbehandlere er svært opptatt av det som omtales som medvirkning, ”skreddersøm” og individuelle tilbud, men i mange tilfeller dreier det seg i første omgang om at så godt som alle aktuelle kandidater skal delta på samme kurs som kombinerer arbeidslivskunnskap med praksisplass i en ordinær bedrift.

Deltakerne har ikke alltid et bevisst forhold til hvordan de kom med i satsingen. Noen er godt orientert om at det foregår ett spesielt samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten og at de er deltakere i dette. Men vi har også sett flere tilfeller hvor deltakerne ikke er klar over at det foregår noen spesiell satsing mellom de to etatene. De vet heller ikke hvorfor og hvordan de ble rekruttert inn i prosjektet. Flere gir uttrykk for å vite lite om prosjektet, om hvilke krav, rettigheter og valgmuligheter de har. Noen sier de ikke har hørt om prosjektet i det hele tatt. Noen steder er mange deltakere misfornøyde med informasjonen de har fått fra Aetat og sosialtjenesten om prosjektet.

Saksbehandlere oppgir at de prøver å legge til rette for medvirkning gjennom kartlegging og etterspørring av brukernes ønsker og hva de har lyst til. Noen beskriver dette som en dobbeltrolle siden man både skal motivere samtidig som man har regler og stiller krav. Videre vises det til at god informasjon, bruk av samtykkeskjema, utarbeiding av handlingsplaner og gjennomføring av trekantsamtaler er midler for å sikre brukermedvirkning. Noen gjennomfører også kursevalueringer. Men det å ha møter med flere saksbehandlere tilstede kan også gå på

<sup>17</sup> Jf. FN's ”Programme of Action of the World Summit for Social Development” 1995, kap. 2 pkt. 28 <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/index.html>. FN's definisjon legges til grunn av for eksempel Velferdsalliansen og Arbeidssøkerforeningen. I Rattsutvalgets utredning brukes begrepet ”brukerretting”, og ”brukermedvirkning” ses på som et verktøy til å oppnå brukerretting (NOU 2004:13).

bekostning av medvirkning. En deltaker gir følgende beskrivelse:

”Når jeg er på møte i Aetat, møter de gjerne 2-3 mann i mot meg. Jeg sier ’i mot’ fordi jeg opplever det slik. Det er akkurat som om de har lagt en plan på forhånd. Noen ganger føler jeg det slik at de har lagt et løp jeg skal passe inn i. Det er så firkanta” (Mann, 35 år).

Blant deltakerne i satsingen finner vi både eksempler på personer som opplever at de selv er medvirkende og personer som ikke gjør det. Noen av deltakerne forteller at de blir spurt om hva de vil, og at de opplever å bli hørt:

”Jeg er svært godt fornøyd med utviklingen slik det har gått for meg. Jeg har fått det slik jeg ville, er tømmerassistent og har fått god hjelp fra både saksbehandler ved Aetat og sosialkurator. Jeg måtte gå noen runder om arbeidstrening som jeg ikke likte. Saksbehandler ved Aetat måtte se meg 'in action' før han ville tilby meg noen jobb. Han ville vite om jeg dugde. Jeg likte det ikke da, men ser i ettertid at det har utviklet seg bra for meg. Jeg tror selv jeg vil få meg fast jobb i løpet av neste år. Sikter på en jobb i kommunen.” (Mann 33 år).

”For meg foreslo de utdanning som vernepleier. Der var det jobber å få. Jeg sa at jeg godt kunne ta utdanninga, men at jeg ikke ville jobbe som det. Fikk da lov til å gjøre andre ting, men det tok lang tid” (Kvinne 36 år).

Andre synes de i liten grad har fått være med å bestemme:

”Jeg har fått velge, sier en, men det tok fordømt lang tid fra jeg ønska meg noe til jeg kom ut i arbeid (februar – juni).” (Kvinne 21 år)

”Det kan være vanskelig å komme med innspill på hva du virkelig har lyst til. Jeg skal starte på sykepleierutdanning om noen måneder, men det er ikke det jeg egentlig vil. Føler likevel at jeg må ta det. Det er bedre å gjøre dette enn ingenting. Jeg vil egentlig studere gestaltterapi. Det får de visst lov til i andre kommuner, men ikke her. Jeg synes det er urettferdig og skulle ønske at jeg hadde mer valghet som arbeidssøker når det gjelder mulige tiltak.” (Mann, 35 år)

Flere synes det ligger et element av tvang i den betydningen at det er vanskelig å nekte:

”Det er vanskelig å si nei til Aetat når vi samtidig er underlagt sosialtjenesten. De stopper utbetalinga da. Åtte uker uten penger. Kan ende på gata av det. Det er et absolutt krav at man skal følge Aetat sine forslag. Vi har tre muligheter til å si nei. Sier vi nei den fjerde gangen blir pengene stoppa”

”Jeg er her på grunn av press fra sosialkontor. Hadde ikke noe valg. Har prøvd å få penger fra sosialkontor, men det nytter ikke hvis jeg ikke møter opp her. Jeg ville heller ha valgt utdanning hvis jeg kunne.”

### 3.3 Tiltaksbruk

Hvilke typer tiltak brukes?

Bruken av tiltaksplasser både for yrkeshemmede og ordinære tiltaksdeltakere registreres fortløpende i ARENA (se tabell 7 og 8). Disse tallene viser at tiltakene AMO, arbeidspraksis i ordinær virksomhet og lønnstilskudd brukes oftest for ordinære tiltaksdeltakere, mens tiltakene Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, AMO, arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Arbeid med bistand brukes oftest i forhold til yrkeshemmede tiltaksdeltakere. Våre data sam-

menfaller i hovedsak med statistikken i ARENA, men viser i tillegg at det er ganske vanlig å benytte tiltak som er spesielt opprettet i forbindelse med satsingen, og egne kommunale tiltak.

Individstønad gis til tiltaksdeltakere i tiltak der en ikke får lønn. Deltakerne som har rettigheter til attføringspenger eller dagpenger kan velge om de vil motta individstønad eller disse ytelsene. Våre data viser at 65 % av saksbehandlerne oppgir at de bruker individstønad svært ofte. De øvrige tiltaksdeltakerne får lønn (lønnstilskudd) eller attføringspenger.

Det finnes kommunale aktiviseringstilbud som også Aetat bruker til kartlegging, avklaring og arbeidstrening (med individstønad). Mens de før ble brukt sporadisk og uten at Aetat stilte særskilte krav, ser det etter hvert ut til at tiltakene forholder seg mer til Aetats betingelser, dvs. et innhold med mer sosialfaglig oppfølging, mer arbeidstrening og kvalitetssikring. Noen steder har Aetat overtatt plassene i slike tiltak, men det er også blitt utlyst og etablert nye tiltak for bruk i forbindelse med tiltakssatsingen, finansiert av Aetat.

Noen kommuner har få plasser og de brukes svært sjelden for tiltakssatsingens deltakere. I andre kommuner er tilbudet til tiltakssatsingens deltakere størst på kommunalt hold. 57 % av saksbehandlerne (både Aetat og sosialtjenesten) oppgir at de svært ofte eller noen ganger bruker kommunale tiltak i forhold til sine brukere. Vanligst blant disse er forskjellige utgaver av arbeidstreningssgrupper. Vi finner også eksempler på egne kvalifiseringstiltak for fremmedspråklige, motivasjonskurs, verksted, tekstilverksted og kantine. Noen nevner rehabiliteringstiltak og ulike lavterskeltilbud. På et slikt tiltak utfører man for eksempel ulike oppdrag for kommunen (snørydding, renhold, flytting) og man har tilbud for skjermet arbeidstrening og opplæring/kvalifisering. Slike tiltak ble tradisjonelt gjerne brukt for rusmisbrukere, ungdommer gjennom OT. Sammenlignet med Aetats arbeidstreningssplasser gis det mer oppfølging på kommunale tiltak.

I mange tilfeller oppfatter saksbehandlerne tiltakssatsingens deltakere å være for svake eller belastet med for mange problemer for Aetats tradisjonelle tiltak/tilbud. Derfor finner vi flere eksempler på at etatene har gått sammen om å etablere såkalt "lavterskeltilbud", eller at tidligere kommunale aktivitetstiltak blir til tiltaksplasser finansiert av Aetat. Flere lavterskeltilbud etableres og finansieres av midler fra Aetat.

72 % av respondentene (både Aetat og sosialtjenesten) oppgir at de svært ofte eller noen ganger bruker tiltak som er *spesielt opprettet* i forbindelse med satsingen. Hyppigst nevnes ulike motivasjons-, avklarings-, kvalifiserings- og AMO-kurs. Det er også flere som har opprettet jobbverksted eller jobbsøkekurs. Noen har også startet arbeidstreningssesjoner, egne dagpengeordninger, Arbeid med bistand-lignende tiltak, eller egne tilleggs plasser i tiltak.

Noen hevder at det er et behov for rent kommunale lavterskel-aktivitetstilbud i tiltakssatsingen hvor sosialtjenesten også samarbeider med andre tjenester (psykisk helse, rusbehandling, gjeldsrådgivning). Dette må antakelig ses i sammenheng med at det blant deltakerne i tiltakssatsingen er en viss andel personer som etter saksbehandlernes mening vil bli skrevet ut til trygdeløsninger, og som har behov for andre typer tilbud enn de som er arbeidsmarkedsrettet.

Aetat tradisjonelle AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring) har som formål å hjelpe folk med relativt høyt fungeringsnivå og kompetanse å komme i jobb på kort sikt. I forbindelse med tiltakssatsingen er det utviklet AMO-kurs (noen ganger kalt for ”Arbeidsmotiverende kurs”), med et annet, mer sosialfaglig innhold og hvor man har senket terskelen med hensyn til fungeringsnivå. Vanligvis er det utlyst kurstilbud hvor det også inngår en periode med arbeidspraksis. Mens disse kursene til å begynne med ikke ble karakterisert som ”lavterskeltiltak”, går det nå i retning av at det søkes mer lavterskeltilbud i forbindelse med tiltakssatsingen og at dette blir finansiert av Aetat.

Ved siden av segregerte tiltaksplasser tilbyr kommuner også arbeidspraksis i ordinær virksomhet og det gis ansettelse med lønnstilskudd i kommunale stillinger. Noen steder har tiltakssatsingen ført til at kommunen har åpnet seg mer for praksisplasser, andre steder ble det kommunale tilbudet redusert etter at man fikk flere tiltaksplasser gjennom tiltakssatsingen finansiert av Aetat, blant annet med henvisning til dårlig kommuneøkonomi.

Vi finner at tiltaksbruken varierer fra sted til sted, noe som kan henge sammen med at ”landskapet” av tiltak er forskjellig. De følgende tabeller viser hvor fornøyde saksbehandlerne er med det spekteret av tiltak de kan benytte seg av for ulike formål: motivering, avklaring, og tiltak i ordinær jobb:

Tabell 15. Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for motivering (prosent)?

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=66	Totalt N=112
Svært bra	26	11	17
Ganske bra	50	50	50
Ganske dårlig	24	36	31
Svært dårlig	0	3	2
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Tabell 16. Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for avklaring (prosent)?

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=66	Totalt N=112
Svært bra	33	12	21
Ganske bra	57	64	61
Ganske dårlig	11	21	17
Svært dårlig	0	3	2
Totalt	101	100	101

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Tabell 17. Hvor fornøyd er man med spekter av tiltak for ordinær jobb (prosent)?

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=66	Totalt N=112
Svært bra	22	9	14
Ganske bra	65	50	56
Ganske dårlig	11	36	26
Svært dårlig	2	5	4
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Totalt sett er saksbehandlerne omtrent like fornøyde med tiltakene for henholdsvis motivering, avklaring og ordinær jobb. Mellom 67 og 82 % av saksbehandlerne synes tiltakene er svært eller ganske bra. Man synes være noe mer fornøyd med spekteret av tiltak for avklaring enn de øvrige.

Saksbehandlerne fra sosialtjenesten er gjennomgående noe mindre fornøyde med spekteret av tiltakene enn saksbehandlerne fra Aetat. Mens 41 % av saksbehandlerne synes spekteret av tiltak for ordinær jobb er ganske eller svært dårlige, mener bare 13 % av saksbehandlerne ved Aetat det samme. Tendensen er den samme også når det gjelder tiltak for motivering og avklaring. Dette kan bety at det er mindre tiltro til Aetats tilbud i sosialtjenesten, og at saksbehandlerne ved sosialtjenesten mener at tiltakene ikke passer så godt for deres klienter. I Aetat har flere ytret bekymring over at de ikke alltid kan bruke de tiltakstyper som vil være best egnet, slik at det er vanskelig å ”skreddersy” et opplegg for alle deltakere. Enkelte sier de skulle gjerne brukt Arbeid med bistand mer, men det finnes for få plasser. Det som nevnes hyppigst, er mangelen på mulighet til å tilby utdanning for de unge som ofte ikke har fullført videregående skole. Flere peker på at det burde være lettere å bruke tiltaket ”utdanning for yrkeshemmede” for denne målgruppen. Riktignok kan man få utdanning på atføring når man er mellom 20 og 25, men bare som et unntak.

Flere saksbehandlere oppgir at de bruker alle tiltak som ledd i satsingen. Noen understreker at de foreløpig er tidlig i arbeidet og dermed ikke har fått benyttet alle tiltakene. Dette gjelder hovedsakelig kommuner som kom med i satsingen fra 2004.

### Samarbeid med tiltaksarrangørene og næringslivet

Saksbehandlere fra Aetat rapporterer at man i økende grad har begynt å stille krav til tiltak og tiltaksarrangører. Noen har erfart mangelfull kvalitet på tilbudet som leveres. Noen steder har man lang tradisjon for samarbeid med tiltakene. Det fortelles at tiltaksarrangørene tidvis kjenner tiltakene bedre enn saksbehandler hos Aetat. Noen har fått et tettere samarbeid med tiltaksarrangørene som ledd i satsinga. Man samarbeider både om det enkelte tiltaket, og med flere tiltaksarrangører samtidig.



Tabell 18. Hvordan vurderes samarbeidet med lokale tiltak/tiltaksarrangører (prosent)?

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=63
Svært bra	33	35
Ganske bra	63	63
Ganske dårlig	4	2
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Samarbeidet med tiltakene og de lokale tiltaksarrangørene vurderes likt av saksbehandlere fra begge etater, og i all hovedsak som svært bra eller ganske bra. 1 av 3 saksbehandler vurderer samarbeidet som svært bra, mens så godt som 2 av 3 vurderer samarbeidet som ganske bra.

Noen steder har man etablert samarbeid med næringslivet ved å trekke representanter derifra med i styringsgrupper. Man har gjennomført informasjonsmøter med NHO, LO og enkelte bedrifter, og etablert kontakt med dem man beskriver som nøkkelpersoner i det lokale næringslivet. Flere steder har man over tid opparbeidet et nettverk i næringslivet som man også spiller på i forbindelse med tiltakssatsingen. Andre steder har man ikke gjort noe slikt og det oppfordres tiltaksdeltakerne til selv å ta kontakt med bedrifter.

Men selv om det ble knyttet tettere relasjoner til næringslivet enkelte steder, er det likevel et klart inntrykk at kontakten med næringslivet på de fleste steder kan bli mye bedre. Saksbehandlere ved Aetat opplyser at de ikke har kapasitet nok til å pleie kontakten med arbeidslivet. Dette framheves av saksbehandlerne som et av de viktigste områdene hvor satsingen kan forbedres.

### Hva synes deltakerne om tiltaksbruken?

Deltakerne selv har blandete erfaringer med tiltakene de har deltatt på. De deltakerne som deltok i våre gruppeintervjuer hadde mange negative erfaringer fra tiltaksdeltakelsen, men vurderte tiltakene likevel samlet mer positivt enn negativt:

Tabell 19. Hvordan vurderer du tiltakene du har vært på?

	Prosent N=40
Elendig	3
Ganske dårlig	10
Ganske bra	55
Veldig bra	33
Total	101

Kilde: Individuell spørreundersøkelse blant et utvalg tiltaksdeltakere i forbindelse med gruppeintervjuer.

Nesten 9 av 10 deltakere i vårt utvalg synes tiltakene er veldig bra eller ganske bra. Mange erfarer særlig at deler av kursene er bra. Det pekes blant annet på det å lære å skrive en CV. Mange er positive til at avklaringskursene også inneholder arbeidspraksis og det at man har mange arbeidsplasser å velge mellom. I intervjuene ga deltakerne følgende kommentarer:

”Jeg deltok frivillig på kurset. Det var første tilbudet jeg fikk. Det var veldig interessant. Men mange droppa ut av kurset uten at det fikk noen konsekvenser, de mista ikke støtten. De droppa vel ut fordi de ikke gadd å være på XX (atftføringsbedrift)” (Mann 41 år).

”Fikk en tiltakskonsulent på sosialkontoret som henviste meg hit til XX (tiltaksarrangør). Har vært her i 2 mnd. Det er deilig å komme inn i en rytme. Herlig å dra hit om morran og se alle de morratrøtte damene på toget. Her får jeg hospiteringsmuligheter. Leter etter jobb nå og føler at jeg er på god vei. Man blir helt nedsauset i ingenting når man ikke har noe å gjøre, får ikke gjort noe som helst. Men når man kommer i jobb og egentlig har dårligere tid, så får man gjort en masse. Det er rart, men sånn er det.”

Andre har en del negative erfaringer og kritiske bemerkninger knyttet til tiltaksdeltakelsen. Noen forteller at de ikke synes det er særlig lurt å samle så mange sosialklienter på samme kurs, ”da påvirker man bare hverandre i å være negativ.” Flere har negative erfaringer med arbeid på skjermete arenaer. En omtalte i sarkastiske ordelag sin tiltaksplass som et ”juleverksted”:

”Jeg arbeider ikke egentlig på en arbeidsplass. Folk lager det de har lyst til. Det er som et juleverksted. Noen lager CD-stativ. Andre gjør andre ting. Ikke kremjobb akkurat. Fikk telefon fra saksbehandler på Aetat, det skjedde fort og galt. Det så først ut som en skikkelig jobb.” (Kvinne, 23 år)

”Det er mye bruk av verna bedrifter. Du setter ikke akkurat den erfaringa på CV’en. Det er mye bedre å arbeide i en ordentlig bedrift selv om du ikke får fast jobb der. Da kan du i alle fall få en attest som kan brukes.” (Mann, 23 år)

Flere deltakere forteller at tilbudet består i kurs som man *må* ta, man har ikke noe valg. Noen mener at enkelte kurs er ganske dårlige og tror at Aetat sender folk til disse kursene for å fylle dem opp, noe som går ut over kvaliteten på kursene slik at de blir mindre interessante for dem som virkelig er interesserte.

*Avklaringskursene* omtales av noen som kjedelige, ”mye vi ikke har bruk for”, ”mye tull, teater, økonomi, vi skal liksom slippe oss laus”. Flere deltakere sier at de ikke valgte dette selv, og gir uttrykk for at de senere ikke har bruk for det de lærte der:

”Vi sitter nå bare der og hører på at de snakker”

”Det går altfor fort”

”Mye om lovverk, gikk gjennom hele arbeidsmiljøloven”

”Det var en del om hvordan man skal bruke Internett, det kunne jeg fra før. Og det var noen spørreundersøkelser, litt data og sånn”.

”Jeg synes de behandler meg som en unge, hele holdningen deres, måten å være på. Jeg kan ikke si at jeg deltok frivillig på kurset, men jeg var redd for å miste sosialstøtten. Det var bare ungdommer der, så må jeg sitte som ei gammel kjerring. Jeg var positivt innstilt, men det var mye tørrprating” (Kvinne 45 år).

En deltaker med høy utdanning er skeptisk til AMO-kursene hun har deltatt på:

”Jeg ønsket jobb, for jeg har høy utdanning. Men jeg mangler arbeidspraksis. Jeg føler at jeg må stå veldig på selv for å finne en relevant jobb. Jeg synes det er for lite spektrum av tilbud, det er ikke nok med et datakurs” (Kvinne 32 år).

Flere deltakere uttrykker behov for å kunne ta kurs som er mer i tråd med deres ønsker, og mange har bestemte forestillinger om hva de vil gjøre i framtida:

”Jeg har jobbet 12 år som tømrer, ønsker å gjøre noe annet, noe jeg trives i, omsorgsyrke”.

”Jeg er utdannet kokk og vil holde på med det”.

Andre har mindre konkrete yrkesønsker:

”Jeg får ikke hjelp til skole mer, må ha jobb for å kunne gå skole på grunn av gjeld til Lånekassen. Jeg ønsker jobb for å betale gjeld, har lyst til å studere, noe akademisk”.

### 3.4 Oppfølging

#### Hvem følger opp og hvilke oppfølgingsmetoder benyttes?

Tradisjonelt har arbeidsdelingen mellom Aetat og sosialtjenesten vært slik at personer som har fått en tiltaksplass gjennom Aetat, har fått oppfølging av Aetat eller tiltaksarrangør (etter Aetats kravspesifikasjoner). Sosialtjenestens ansvar for oppfølging på tiltak har vært avgrenset til å gjelde eventuelle kommunale aktivitets og arbeidstreningstiltak. Mot slutten av 90-tallet, da man begynte å satse mer på aktive arbeidsmarkedstiltak fikk mange sosialkontor sine egne tiltakskonsulenter og sysselsettingskoordinatorer, som også kunne delta aktivt i oppfølging av tiltak iverksatt av Aetat (Rytter 2003). I forbindelse med ”Forsøket med arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp” (tiltak.no) ble oppfølgingen beskrevet slik:

”I en kartleggingsfase har deltakerne som regel en tett oppfølging ved tilstedeværelse hos tiltaksarrangørene. I denne fasen har prosjektledere eller arbeidsledere anledning til å følge opp brukerne daglig. Oppfølgingen består av registrering av oppmøte, kursvirksomhet og jevnlig samtaler for å motivere deltakerne og avklare hvilke behov de har. Når deltakerne går over i kvalifiseringstiltak eller sysselsettingstiltak endrer oppfølgingen seg noe. I de kommunene som har utarbeidet egne tiltak (...), eller hvor en benytter seg av arbeidsmarkedsbedrifter (...), får deltakerne en tett oppfølging gjennom kontakten med arbeidslederne. Når brukerne deltar i tiltak som innebærer at de ikke lenger har daglig kontakt med prosjektet, skjer oppfølgingen i hovedsak gjennom prosjektansatte. De er tilgjengelige på telefon eller for samtaler, enten med deltakerne eller med arbeidsgivere.” (Lødemel & Lian 2002: 40)

I tiltakssatsingen finner vi stort sett en noe lignende arbeidsdeling når det gjelder oppfølging, bortsett fra at det i all hovedsak er Aetat som tar seg av oppfølging på integrerte arbeidsmarkedstiltak (praksisplass i ordinært arbeid og lønnstilskudd), mens tiltaksarrangører (kursledere) har oppfølgingsansvar for deltakere som er på avklarings- eller kvalifiseringskurs, også når deler av kurset består av arbeidspraksis hos ordinære arbeidsgivere. Oppfølgingsansvaret er ellers gjerne delt, alt etter hvilke forhold oppfølgingen dreier seg om.

Sosialkontorene rapporterte for 2003 at de fulgte opp omtrent 70 % av de personene som ble henvist til Aetat. Dette går fram av følgende tabell:

*Tabell 20. Følges de som henvises til Aetat opp av sosialtjenesten? (antall og prosent)*

	Langtids- mottakere	Enslige for- sørgere	Unge 20-24 år	Totalt
Antall henvist til Aetat i løpet 2003	2741	424	1840	5005
Andel av henviste som følges opp av sos.ktr.	71 %	70 %	78 %	73 %
Andel av henviste som ikke følges opp av sos.ktr.	20 %	15 %	12 %	16 %
Sum	91 %	85 %	90 %	89 %

Kilde: Sosialkontorenes årsrapportering vedr. tiltaksplan mot fattigdom, Sosial- og Helsedirektoratet. Aggregerte tall pr 31.12.03. Denne tabellen omfatter bare kommuner som var med i satsingen i 2003.

Selv om tallene i tabellen er noe usikre, antyder de likevel at unge mellom 20–24 år i noe større grad enn de øvrige målgruppene følges opp av sosialtjenesten også etter at de er henvist til Aetat.

Følgende tabell viser hvem som følger opp i forhold til økonomi, ifølge spørreundersøkelsen blant saksbehandlerne ved Aetat og sosialtjenesten som ble gjennomført høsten 2004:

Tabell 21. Hvem følger opp i forhold til økonomi? (Prosent)

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=67)
Tiltaket	2	6
Sosialtjenesten	20	57
Aetat	7	0
Tiltaket og sosialtjenesten	4	3
Tiltaket og Aetat	2	2
Sosialtjenesten og Aetat	52	30
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	13	2
Sosialtjenesten, Aetat og andre	0	2
Sum	100	102

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Sosialtjenesten blir hyppigst nevnt som den instansen som vanligvis følger opp deltakerne i forhold til økonomi. Vi legger merke til at saksbehandlerne i Aetat og sosialtjenesten gir forskjellige svar når det gjelder Aetats deltakelse i økonomioppfølgingen. Det ser ut til at Aetats saksbehandlere mener at de i større grad følger opp deltakerne i forhold til økonomi enn saksbehandlerne ved sosialtjenesten mener. Dette kan skyldes ulike måter å oppfatte spørsmålet på. Også Aetats vedtak har konsekvenser for deltakernes økonomi – lønnstilskuddsordning kan for eksempel gi større inntekt enn individstønning – mens sosialtjenestens oppfølgingsansvar berører flere områder og er mer helhetlig: gjeldsrådgivning, bostøtte, transport, supplerende sosialhjelp med mer. Saksbehandlere ved Aetat vurderer det også slik at tiltaket oftere er vanlig oppfølgingsinstans i forhold til økonomi enn hva saksbehandlere fra sosialtjenesten ser ut til å mene. Vi kjenner flere eksempler hvor tiltaksarrangører blant annet bistår deltakerne med å få oversikt over sin gjeld. En av dem forteller:

”Noen vet ikke hvor mye gjeld de har eller at de har gjeld i det hele tatt. De kommer til oss med bæreposer av uåpnede brev og regninger. De får låne telefon av oss, og vi ber dem ringe sine kreditorer for å få tilsendt oversikt over hvor mye de skylder. Så henviser vi dem til økonomikonsulent ved sosialkontoret. De må ha oversikt over gjelda før jobb

kan være aktuelt". (kursarrangør)

Denne kursarrangøren hadde erfart at mange klienter på tross av lengre kontakt med systemet (sosialkontoret), ikke hadde oversikt over egen økonomi.

Vi finner omtrent samme svarfordeling på spørsmålet om oppfølging i forhold til sosiale og helsemessige forhold, som når det gjelder økonomi. Saksbehandlerne fra begge etater er relativt enige om at sosialtjenesten er vanligste oppfølgingsinstans. Svarene avviker fra hverandre når det gjelder Aetats deltakelse i denne oppfølgingen, men også til en viss grad når det gjelder tiltakets oppfølging. Aetats saksbehandlere oppfatter det i større grad slik at også deres etat, sammen med sosialtjenesten, driver oppfølging når det gjelder sosiale og helsemessige forhold. Sosialtjenestens representanter mener oftere enn Aetat at tiltaket er vanlig oppfølgingsinstans når det gjelder sosiale og helsemessige forhold.

Tabell 22. Hvem følger opp i forhold til sosiale og helsemessige forhold? (Prosent)

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=66)
Tiltaket	4	11
Sosialtjenesten	48	56
Andre	2	0
Tiltaket og sosialtjenesten	7	21
Sosialtjenesten og Aetat	28	3
Sosialtjenesten og andre	0	5
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	9	2
Tiltaket, sosialtjenesten og andre	2	2
Sosialtjenesten, Aetat og andre	0	2
Sum	100	102

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Saksbehandlerne fra Aetat og sosialtjenesten mener omtrent like ofte at det bare er sosialtjenesten som er vanlig oppfølgingsinstans i forhold til sosiale og helsemessige forhold. Aetats representanter mener oftere enn sosialtjenestens at det er både Aetat og sosialtjenesten som følger opp på dette området, mens sosialtjenestens representanter oftere enn Aetats svarer at det er sosialtjenesten og tiltaket som følger opp i forhold til sosiale og helsemessige forhold.

Foruten sosialtjenesten, tiltaksarrangør og Aetat, nevnes også instanser som utekontakt, psykiatri/psykiatrisk dagsenter, ruskoordinator og lege som andre oppfølgingsinstanser når det gjelder helsemessige og sosiale forhold. I forhold til LAR-deltakere oppgis metadonsentrene (for eks MARIT) som oppfølgingsinstans på dette området.

Etter at deltakeren har begynt på et tiltak, er oppfølgingen vanligvis organisert slik at det er Aetats saksbehandler og tiltaksarrangør som har ansvaret for oppfølgingen i tiltak, mens sosialkuratoren har ansvaret for den sosiale oppfølgingen. Følgende tabell viser hvem som oppfattes som vanlig oppfølgingsinstans i forhold til tiltak og kurs:

Tabell 23. Hvem følger opp i forhold til tiltak og kurs? (Prosent)

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=66)
Tiltaket	9	15
Sosialtjenesten	2	6
Aetat	48	29
Andre	2	2
Tiltaket og sosialtjenesten	0	2
Tiltaket og Aetat	24	18
Sosialtjenesten og Aetat	9	11
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	7	18
Sum	101	101

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Saksbehandlerne fra begge etater er ganske samstemte om at det er Aetat som i hovedsak følger opp når det gjelder tiltak og kurs. Man har imidlertid ulike oppfatninger om sosialtjenestens rolle i denne oppfølgingen, og også til en viss grad om tiltakets rolle. Saksbehandlere ved Aetat mener oftere enn saksbehandlere fra sosialtjenesten at det bare er Aetat som er vanlig oppfølgingsinstans i forhold til tiltak og kurs. Saksbehandlere fra sosialtjenesten mener oftere enn saksbehandlere fra Aetat at det er tiltaket som er eneste oppfølgingsinstans på dette området, og at det både er tiltaket, sosialtjenesten og Aetat som er vanlig oppfølgingsinstans.

Neste tabell viser hvem som oppfattes som vanlig oppfølgingsinstans i forhold til arbeid og praksis:

Tabell 24. Hvem følger opp i forhold til arbeid og praksis? (Prosent)

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=66)
Tiltaket	7	15
Sosialtjenesten	0	5
Aetat	61	29
Andre	2	3
Tiltaket og sosialtjenesten	0	5
Tiltaket og Aetat	13	17
Sosialtjenesten og Aetat	9	17
Aetat og andre	0	2
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	7	9
Tiltaket, sosialtjenesten, Aetat og andre	2	0
Sum	101	102

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Når det gjelder arbeid og praksis synes representanter fra begge etater å være enige om at det er Aetat som oftest er vanlig oppfølgingsinstans etterfulgt av tiltaket og sosialtjenesten. Man oppfatter oftere egen etat som vanlig oppfølgingsinstans enn den andre etaten.

Samlet kan vi oppsummere at Aetat lokal er klar hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til tiltak, kurs, arbeid og praksis. Tiltaket bidrar også ofte med oppfølging i disse tilfellene, mens sosialtjenesten noe sjeldnere bidrar her.

Saksbehandlerne ble også bedt om å krysse av og eventuelt utdype hvilke oppfølgingsmetoder de vanligvis har benyttet den siste måneden.

Tabell 25. *Oppfølging benyttet siste måned (prosent)*

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=66
Trekantsamtaler	91	83
Pr. telefon	87	86
Samtaler på kontoret	94	92
Fulgt til lege eller andre	35	38
Har ikke fulgt opp siste mnd	2	1
Annen oppfølging	41	7

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Kommentar: Ikke gjensidig utelukkende kategorier. Oppgitt prosent angir hvor stor andel av saksbehandlerne som har krysset av for hver enkelt oppfølgingsmetode.

Samtaler med brukerne på kontoret rapporteres som hyppigste type oppfølging fra begge etaters side, og trekantsamtaler og telefonsamtaler er også svært vanlig. Saksbehandlerne ved Aetat rapporterer hyppigere enn sine kolleger i sosialtjenesten om bruk av trekantsamtaler.

Den største forskjellen mellom de to etatenes svar finner vi i kategori ”annen oppfølging”. 41% av saksbehandlerne ved Aetat har oppgitt at de bruker ”annen oppfølging”, mot bare 7 % av saksbehandlerne i sosialtjenesten. Av de som har krysset av for annen oppfølging, oppgir omtrent halvparten at det dreier seg om ansvarsgrupper eller samarbeidsmøter med instanser som trygdekontor, Aetat, sosialkontor, arbeidsgivere eller tiltaksarrangører. Omtrent en fjerdedel av dem som bruker annen oppfølging beskriver dette som besøk på eller telefon til arbeids- og praksisplasser. Noen få følger opp ved bruk av SMS, e-post og brev, mens enkelte andre nevner samtaler med instanser som lege, psykiatrisk dagsenter. ”Evalueringsarbeid” nevnes også av noen få som eksempel på ”annen oppfølging”, uten at dette presiseres nærmere.

Noe av oppfølgingen av deltakerne i tiltakssatsingen gjøres altså gjennom samtaler og informasjonsutveksling hvor brukeren selv ikke er deltakende.

Det som påpekes av mange saksbehandlere i intervjuer og som også kom klart fram i dialogkonferansene, er at man har for liten mulighet til oppfølging på arbeidsplass. Dette gjelder ikke bare de som er på praksisplass, men også de som har fått en vanlig ansettelse. Det er et dilemma at det å få en jobb gjerne betyr at man dermed er ute av systemet, ute av satsingen, fordi man nettopp i denne situasjon kan trenge bistand for ikke å ramle ut igjen: ”Dette er problematisk, fordi vi vet av erfaring at det er da de virkelig trenger oppfølging. I tiltakssatsingen får de ikke nødvendigvis noe mer oppfølging etter at de har kommet i jobb,” sier en saksbehandler. Ikke alle tør imidlertid slippe dem som er ute av satsingen. Vi finner i vårt materiale eksempler på sosialkontor som holder kontakten med den tidligere deltakeren og for eksempel ringer dem opp av og til. Av samme grunner har andre valgt å ikke skrive ut noen av de deltakerne som får jobb.

## Deltakernes vurdering av oppfølgingen de får

Vi skal avslutte temaet oppfølging ved å se på hvordan deltakere selv vurderer den oppfølgingen de får fra de to etatene. Tabellen under baserer seg på en enkel spørreundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med gruppeintervjuene i casekommunene (se vedlegg 10). Et relativt begrenset, men strategisk/teoretisk utvalg deltakere har svart på spørsmålene.

Tabell 26. Er deltakerne fornøyd med oppfølgingen de får? (Prosent)

	Nei	Bare litt	Ganske fornøyd	Veldig fornøyd	Totalt
Fornøyd med oppfølgingen fra sosialtjenesten? (N=35)	26	23	31	20	100
Fornøyd med oppfølgingen fra Aetat? (N=40)	20	15	50	15	100

Kilde: Individuell spørreundersøkelse blant tiltaksdeltakere i forbindelse med gruppeintervjuene.

En skal være forsiktig med å trekke for bastante slutninger når utvalget er liten og neppe representativt. Det vi kan se er at disse deltakerne i mange tilfeller er fornøyde med oppfølgingen de får fra Aetat og sosialtjenesten. Vi ser imidlertid også at en del av deltakerne ikke er fornøyde med oppfølgingen de får. De er i noe mindre grad fornøyd med oppfølgingen de får fra sosialkontoret enn den oppfølgingen de får fra Aetat.

Opplysningene som disse deltakerne ga i gruppeintervjuene tyder på at det varierer hva slags oppfølging det er snakk om, og i hvilket omfang den enkelte har fått oppfølging fra henholdsvis sosialkontor, Aetat eller tiltak. Deltakere forteller blant annet at de kan ringe og be om hjelp når de har behov for det, at de har erfart å få god hjelp av personer som ”er flinke med mennesker”, og at de har fått besøk på arbeidsplassen. Andre sier at de har dårlige relasjoner med sine saksbehandlere. Noen forteller at det er vanskelig å komme i kontakt med saksbehandleren eller at ”de har møter om meg der jeg ikke er med.” Her er noen eksempler på hvordan noen av deltakerne beskriver den oppfølgingen de får – eller mangelen på sådan:

”Jeg ville heller ha gått rett ut i jobb. Men mange trenger nok kurs eller utdanning. Det kommer an på hvor i livet man er og hvilken realkompetanse man har. Jeg har fått et spark bak, ellers ville jeg bare ha fortsatt i samme sporet. Kontakten og oppfølgingen fra sosialkontoret er det beste som har skjedd meg de siste årene” (Mann 31 år).

”Jeg føler at de har hjulpet meg tilbake på sporet. Jeg fikk besøk på arbeidsplassen av Aetat hvis jeg hadde behov for det. Det er bare å ringe sosialkontoret eller Aetat, så hjelper de deg.”

”Noen takler saksbehandleren greit, andre hater vedkommende. Jeg har opplevd at noen kommer sinte og fulle av hat tilbake fra møte med Aetat, mens andre er fornøyde. Forskjellene er store. Jeg får god oppfølging fra han som er leder av det tiltaket jeg er på. Han er skikkelig flink med folk” (Mann 29 år).

”Jeg får ikke god oppfølging fra sosialtjenesten. Jeg får informasjon om at de har møter med Aetat om meg og min situasjon, men jeg får ikke noe informasjon om hva de har sagt. Jeg har spurt, men får bare vite at de har snakket om det og det. Jeg har aldri selv vært med på møter mellom Aetat og sosialtjenesten.” (Mann, 26 år)



### 3.5 Individuelle planer som samordningsinstrument

Forpliktelse er spesielt viktig når det dreier seg om samarbeid for å hjelpe personer med store og sammensatte behov (rus, psykiatri), og når innsatsen må koordineres. En individuelt tilpasset prosess og planverktøy som definerer behov, slik det er tilfelle med de individuelle planer,<sup>18</sup> skal forplikte samarbeidspartene. De etatene som yter tjenestene skal samarbeide med hverandre og med tjenestemottakeren om utforming av planen. Planen skal bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tjenestetilbud i forhold til egne behov.

Flere av våre informanter på saksbehandlernivå anser individuell plan som et godt redskap, men hevder at individuell plan ikke uten videre kan brukes for tiltakssatsingens deltakere. Sosialtjenesten må søke om å få lage en individuell plan, fordi dette er et redskap som i utgangspunkt har vært knyttet til trygde- og helselovgivning. Helseloven forutsetter imidlertid at sosialtjenesten skal ha ansvar og individuell plan er også hjemlet i loven om sosiale tjenester. En individuell plan gir ikke en ”større” eller ”utvidet” rett til tjenester (og dermed økonomiske forpliktelser for kommunen) utover det som (allerede) følger av vedtak som er truffet i forhold til søknader fra den enkelte om ulike former for bistand. Det hevdes at det er mye motstand i kommunene mot individuell plan, fordi man tror at individuell plan forplikter og skaper større arbeidsmengde. Men en av våre informanter sier: ”Vi lager individuelle planer likevel, men kaller det for noe annet, for eksempel ’handlingsplan’.”

### 3.6 Forhold mellom tiltakssatsing og SATS-samarbeid

Vi finner så langt ingen systematiske forskjeller mellom tiltakskommuner som er SATS-kommuner og andre tiltakskommuner når det gjelder tema som samarbeid, avklaring og oppfølging. Avklaring og oppfølging av deltakerne gjennomføres i både SATS-kommuner og andre tiltakskommuner gjerne ved en første vurdering/avklaring ved sosialtjenesten, eller i fellesskap.

I flere SATS-kommuner blir tiltaksarbeidet innlemmet i det allerede eksisterende SATS-arbeidet. Dette skjer f.eks, ved at bydeler med SATS- relatert samarbeid forsøker å integrere avtaler om tiltakssatsing i SATS- samarbeidet eller i prosjekter under SATS. I disse tilfeller er saksbehandlere fra Aetat, sosialtjeneste og trygdekontor samlokalisert. Integrering av tiltakssatsing i SATS-samarbeid begrunnes med at målgruppene for SATS og tiltakssatsingen er overlappende. Det rapporteres at dette samarbeidet fungerer meget godt og det sees på som en fordel at trygdeetaten kan trekkes inn i samarbeidet med tiltakssatsingen.

Vi har også eksempler på at samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten i tiltakssatsingen skjer parallelt og uavhengig fra eventuelle samarbeidsforsøk i forbindelse med SATS. Parallelle løsninger begrunnes med at samarbeidet rundt tiltakssatsing på saksbehandlernivå er preget

<sup>18</sup> Retten til ”individuell plan” er hjemlet i lov om helsetjenester i kommunene og lov om sosiale tjenester, spesialisthelsetjenesteloven og lov om psykisk helsevern. Personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og /sosialtjenester tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan dersom de selv ønsker det. Denne retten er

av tette relasjoner og hyppige kontakter, mens SATS –møter holdes mer sjelden, for eksempel månedlig. Og servicetorget anses ikke som egnet arena for samarbeid rundt tiltakssatsingens deltakere.

### 3.7 Økonomiske ytelser

Personer som deltar på tiltak eller arbeidspraksis fem dager i uka får individstønad på kr. 5.300 fra Aetat, en ytelse som skal dekke utgifter til livsopphold. Individstønad skal også helt eller delvis kompensere for bestemte utgifter i forbindelse med kvalifisering og arbeidstrening (blant annet reiseutgifter og barnepass). Samarbeid med Aetat om tiltaksdeltakere betyr for noen sosialkontorer at de supplerer Aetats stønad ved også å dekke utgifter som direkte henger sammen med tiltaksbruk, for eksempel skolebøker og noe ekstra i reisestøtte. I tillegg dekker sosialkontor gjerne husleie, strøm osv. Andre sosialkontor er svært restriktive, og gir ingen slik supplerende støtte. Vi finner også ulik praksis når det gjelder hvorvidt man kan beholde hele individstønaden uavkortet, også når man ikke er ”i aktivitet” hver dag. Noen saksbehandlere har store vansker med å få til at en deltaker kan gå på videregående voksenopplæring to ganger i uka uten å få trekk i individstønad. Andre steder godtas det uten videre at en deltaker ”treffer sin tilrettelegger en gang i uka” uten at det trekkes noe fra denne stønaden.

For noen deltakere ser det ut til at en overgang til tiltak med rett til individstønad/attføring eller arbeidsinntekt (lønnstilskudd) medfører at økonomisk sosialhjelp blir trappet ned. For svært mange ser det ut til at det fortsatt er behov for supplerende hjelp fra sosialkontoret, for eksempel med tanke på å skaffe avlastning fra omsorgsoppgaver, støtte til transport, bolig og fyring. For personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan veien til å bli selvhjulpne være lang og krevende. Noen av deltakerne forteller at de har fått dårligere økonomi ved å delta i tiltakssatsingen enn de hadde før (se tabell 33, kap.5). Ifølge opplysninger fra saksbehandlerne har de fleste deltakerne fremdeles sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Også deltakere som kommer i jobb kan komme i en vanskelig situasjon med hensyn til hva som lønner seg økonomisk, fordi sosialhjelpsutbetalingene kan ha vært ganske høye sammenlignet med arbeidsinntekten. Hvis man regner med bostøtte, reisestøtte osv. blir summen av alle ytelser som kom fra sosialkontoret lett høyere enn hva de fleste av deltakerne kan regne med å tjene i en jobb.

Den lave ”lønnen” (individstønad) man får på en praksisplass i en ordinær bedrift kan oppleves som urettferdig: ”Sosialkontoret dekker husleie. Jeg tjente 2000 i måneden på praksisplassen – de andre der tjente 110 kr mer i timen enn meg,” sier en av deltakerne. Det hender også at to brukere som går på samme (kommunale) tiltak, men under forskjellige ordninger kan få ulike utbetalinger: De som kun får sosialhjelp til livsopphold får utbetalt mindre enn de som er på tiltakssatsing og som kan få 5.300 utbetalt i individstønad i måneden.

Sosialtjenesten kan bruke økonomiske incentiver i det arbeidsmarkedsrettede arbeidet, i form

---

ikke begrunnet i personens diagnose, skade eller funksjonsnedsettelse, men i behovet for koordinerte tjenester

av såkalte motiveringspenger på inntil kr 2000 ekstra i måneden. Vi finner imidlertid ulik praksis rundt dette i kommunene – noen bruker aldri motiveringspenger, andre bruker det i visse tilfeller. Et argument for den restriktive linjen er at ”motivasjonen for å delta i tiltakssatsingen ikke bør være av økonomisk art. Motivasjonen bør ligge i at arbeid og tiltak er en investering for å nå målet man har satt seg” (saksbehandler i sosialtjenesten).

Mye tyder på at dette fungerer best når saksbehandleren har en god dialog og tette relasjoner også med arbeidsgiverne. Noen saksbehandlere har trekantavtaler med sine deltakere og deres arbeidsgivere, men de fleste saksbehandlerne i Aetat gir uttrykk for å ha behov for mer kontakt med arbeidsgivere og oppfølging på arbeidsplassene enn de har tid til.

Noen brukere opplever det tungvint å få økonomiske ytelser fra både sosialtjenesten og Aetat:

”Informasjonen fra Aetat og samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten skulle vært bedre. Jeg tenker på det økonomiske. Nå får jeg litt penger fra Aetat, litt fra sosialen, men har dårlig råd. Jeg må ofte søke om livsopphold på sosialen. Alt må dokumenteres. Det er litt av en jobb. Jeg skulle ønske det var slik at jeg bare kunne gå en plass og så få hjelp til alt der. Jeg vet det er slik blant annet i Kristiansand. Masse skjemaer, ussel lønn. Det er som om jeg blir mistenkt for å jukse. Alt jeg vil er å komme meg i jobb og klare meg selv. Jeg er nettopp ferdig utdannet. Jeg har ikke tenkt på å jukse. Trenger penger for å forsørge familien.” (Mann, 28 år)

Flere saksbehandlere og ledere har etterlyst en samordning av ytelser fra de to etatene. Noen steder har Aetat og Sosialtjenesten inngått en avtale om at sosialkontoret også utbetaler individstønad eller andre ytelser fra Aetat, noe som forutsetter samtykke fra brukeren. Der hvor dette gjøres rapporterer saksbehandlerne i begge etater at ordningen har store fordeler for både brukerne og etatsansatte: Brukerne får bedre oversikt og mer forutsigbarhet av sine personlige økonomiske forhold. Men informanter fra begge etatene understreker også at det hadde vært bedre hvis det var Aetat som utbetalte disse samlede ytelsene, fordi målet bør være at folk skal slippe å måtte gå på sosialkontor.

### 3.8 De involverte aktørers vurdering av tiltakssatsingen

I intervjuer og dialogkonferansene har etatsansatte redegjort for hva man gjør – og hva man gjør annerledes enn før – for å nå de lokale målene for tiltakssatsingen. Aktører både fra Aetat og sosialtjenesten rapporterer generelt om mange forbedringer og positive utviklingstrekk når det gjelder samarbeidet med den andre etaten. Hovedinntrykket er at de aller fleste Aetat lokal og sosialtjenester er godt i gang med innsats knyttet til satsingen. Mange påpeker også at det har skjedd holdningsendringer i begge etatene slik at ”man forstår hverandres arbeid bedre”. Rundt halvparten av de spurte har innspill om forhold som kan oppfattes som negative.

---

over tid. ”Individuell plan” er overordnet de mer detaljerte ”handlingsplaner”.

## Positive erfaringer

Det tverretatlige samarbeidet berører flere enn de som er direkte involvert i hver etat og etatsinterne forhold, for eksempel hvorvidt ledelsen støtter opp under tiltakssatsingen, påvirker samarbeidsformer etatene imellom. De fleste saksbehandlerne som jobber med tiltakssatsingen opplever at satsingen har høy prioritet i deres egen etat:

Tabell 27. Hvordan prioriterer egen etat tiltakssatsingen? (Prosent)

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=67)
Svært høyt	35	36
Ganske høyt	50	52
Ganske lavt	15	8
Svært lavt	0	2
Totalt	100	98

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Nivået på egen etats prioritering av satsingen vurderes nokså likt av saksbehandlere i begge etater. I alt 86 % av respondentene vurderer prioriteringen som svært høy eller ganske høy.

Tabell 28. Hvordan vurderes samarbeidet internt i egen etat (prosent)?

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=66
Svært bra	50	47
Ganske bra	44	46
Ganske dårlig	7	8
Totalt	101	101

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Når det gjelder samarbeidet internt i egne etater ser vi at saksbehandlerne i de respektive etater vurderer også dette svært likt og i all hovedsak som svært bra eller ganske bra.

De fleste Aetat lokal rapporterte om problemer i startfasen, men alt tyder på at samarbeidet har gått seg til etter hvert de fleste steder. I Aetat vises det som oftest til at samarbeidet med sosialtjenesten er blitt tettere og mer strukturert og at det er skapt personlige relasjoner mellom saksbehandlerne i de to etatene. Det at sosialtjenesten samtidig kan stille opp med andre typer bistand, for eksempel i forbindelse med gjeldssanering og hjelp på andre områder (barnehage, språkopplæring, bolig osv.) oppfattes klart som en forbedring, sammenliknet med tidligere praksis. Noen fremhever fordelene med den ”kreative bruken av kommunale midler”. I noen kommuner viser man til at samarbeidet var godt i gang før tiltakssatsingen ble startet.

De aller fleste i sosialtjenesten forteller at samarbeidet er bedre eller intensivert sammenliknet med før satsingen. Hovedinntrykket er at man ved sosialtjenesten opplever å ha inngått et *forpliktende* samarbeid med Aetat. De deltar i regelmessige møter med Aetat og er blitt kjent

med saksbehandler i Aetat. Mange opplever å ha ”gått opp nye stier”, og at de spiller mer på lag med Aetat. De aller fleste forteller at de gjennom dette samarbeidet er kommet mye nærmere Aetat, at de nå møtes i hverandres etater regelmessig og at de ofte har telefonkontakt og gjennomfører trekantsamtaler sammen. Fra kommunalt hold trekkes det også fram at man har fått kjennskap til Aetats regelverk og tiltak/tilbud – noe som før var en skjult og vanskelig ”kultur” å forholde seg til. Noen peker på det at Aetat har rekruttert inn ansatte utenfra – og at det har medført ”en ny giv”.

Noen steder har man opprettet prosjektteam der aktører fra de to etatene arbeider tett sammen og ved noen få steder er deler av Aetat og sosialtjenesten også fysisk samlokalisert – dette gjelder særlig SATS-kommuner, men også andre har tilsvarende planer. Mange saksbehandlere i kommunene opplever å ha fått større faglig tyngde overfor Aetat, og de gir uttrykk for at de nå opplever Aetats holdninger og atferd til denne tiltakssatsingens målgruppe som positivt annerledes.

Der det har vært rapportert minst problemer i det praktiske tiltaksarbeidet, er i de tilfellene hvor saksbehandlere fra de to etatene sammen velger ut deltakere, i alle fall slik at man har avklart kriterier for utvelgelse i forkant. Samtidig finner vi eksempler på at det lett oppstår nye problem der utgangspunktet har vært uproblematisk, særlig når det gjelder ansvarsfordelingen i forhold til den videre oppfølgingen av deltakere. Ifølge våre informanter er arbeidet internt ved sosialtjenestene i all hovedsak endret ved at hele eller deler av enkelte personers stillinger er blitt tildelt arbeidet med tiltakssatsingen og at man i disse stillingene nå også gjennomfører en grundigere kartlegging av sosialhjelpsmottakere. Det er blitt utviklet og delvis tatt i bruk et nytt medvirkningsbasert registrerings- og kartleggingsverktøy for avklaring av arbeidsevne hos brukere av sosialtjenestens førstelinje, KIS.<sup>19</sup> Sosial- og helsedirektoratet startet opp arbeidet med implementering og opplæring til alle kommunene den 31. august 2004.

De største interne endringene i sosialtjenesten har å gjøre med a) mer forpliktende samarbeid med Aetat og b) nytt/økt fokus på tiltak for brukerne.

Det kan virke som at det i Aetat lokal rent faglig ikke gjøres så mye nytt. Forskjellene gjelder primært selve ressursbruken og prioriteringen av akkurat disse målgruppene. De fleste saksbehandlerne ved Aetat gir uttrykk for at de i all hovedsak er fornøyde med utvelgelsen av deltakere slik den blir gjort på sosialkontoret, og mener den treffer målgruppa. I den grad de er misfornøyde, vises det til at deltakerne har for store problemer, at de er for svake, og at de dermed ikke kan anses som reelle arbeidssøkere.

Følgende tabell viser hvordan saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten vurderer samarbeidet mellom etatene på ledernivå og saksbehandlernivå:

---

<sup>19</sup> KIS står for Kartlegging i sosialtjenesten. [www.tiltak.no/kis](http://www.tiltak.no/kis)

Tabell 29. Hvordan vurderes samarbeidet mellom etatene (prosent)?

	Samarbeid på ledernivå		Samarbeid på saksbehandlernivå	
	Aetat (N=43)	Sosialtjenesten (N=65)	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=66)
Svært bra	21	20	74	53
Ganske bra	61	51	24	39
Ganske dårlig	16	28	2	6
Svært dårlig	2	2	0	2
Totalt	100	101	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Alt i alt vurderer de fleste saksbehandlere i begge etatene samarbeidet på ledernivå som svært bra eller ganske bra. Saksbehandlere ved sosialtjenesten vurderer samarbeidet på ledernivå i noe større grad som ganske dårlig enn saksbehandlere ved Aetat, og i noe mindre grad som ganske bra. Men tabellen viser også at samarbeidet vurderes som bedre på saksbehandlernivå enn på ledernivå, og vi kan også se at det er tydelige forskjeller mellom etatene: Sosialtjenestens ansatte vurderer ikke samarbeidet som så godt som Aetats saksbehandlere.

Denne forskjellen etatene imellom indikerer muligens at det er saksbehandlerne ved Aetat som fram til nå har vunnet mest på samarbeidet. For saksbehandlerne ved Aetat er det nytt å få såpass mye ”drahjelp” fra sosialtjenesten i forhold til denne målgruppen; man har vært vant til at sosialklienter rutinemessig ble sendt over fra sosialtjenesten for å registrere seg som arbeidssøkere, men den parallelle innsatsen som trengs for at disse arbeidssøkerne kunne nyttiggjøre seg et tilbud om jobb eller tiltak, var ikke forpliktende på samme måte som nå. Saksbehandlerne ved Aetat har kanskje derfor hatt ekstra god nytte av tiltakssatsingen. For saksbehandlerne ved sosialtjenesten ligger det nye i at et forpliktende samarbeid med Aetat kan gi muligheter for at flere av deres brukere på sikt kan bli selvhjulpne, men man ser også at dette kan ta lang tid.

### Negative erfaringer

Samarbeidsproblemer ser ut til å forekomme sjelden. Det er få saksbehandlere i sosialtjenesten som ser noen vesentlige ulemper ved samarbeidet med Aetat. Nesten halvparten av våre respondenter har likevel innspill om forhold som kan oppfattes som ulemper. Dette går på forhold som at det brukes mye tid og ressurser, og at man er engstelige for at det bygges opp forventninger som ikke kan innfris. Det er heller ikke mange i Aetat som ser store ulemper med samarbeidet, særlig ikke der det er kommet ordentlig i gang. Noen ulemper kommer likevel fram, som tidsbruk, risiko knyttet til personvern ved økt spredning av informasjon om deltakere, nedprioritering av andre oppgaver og liknende. Noen, det dreier seg om 3–5 Aetat lokal, opplyser om problemer med samarbeidet med kommunen, særlig ved at ledelsen i sosialtjenesten gir signaler på at de er lite interessert i selve satsingen. Det finnes også eksempler på at sosialtjenesten har hatt problemer med samarbeidet med Aetat lokal, for eksempel vansker med å få avtalt samarbeidsmøter.

I begge etatene pekes det på at ulike datasystemer skaper dobbeltarbeid. Selv om samarbeidet i det alt vesentlige rapporteres å være godt, er det flere ved både Aetat og sosialtjenesten som viser til at det positive samarbeidet i stor grad er knyttet opp til enkeltpersoner i etatene. Det er en ulempe at tiltakssatsingen enkelte steder er blitt personavhengig og dermed sårbar, både i forhold til enkeltsaksbehandleres fravær og i forhold til mer langsiktig implementering av arbeidet med disse målgruppene.

I begge etatene er det flere som er engstelige for at satsingen skaper urealistiske forventninger. I Aetat er man i særlig grad opptatt av manglende kapasitet og stor ressursbruk i egen etat, samt det at saksbehandlingen i egen etat medfører mye venting, at man har for dårlig tid til den nødvendige oppfølgingen av deltakere og at etaten mangler tilbud til enkelte i målgruppa.

I dialogkonferansene kom det fram en del misnøye med organiseringen av tiltakssatsingen på lokalt nivå. Det som enkelte anførte som organisatoriske hindre på lokalt nivå, er for eksempel: Manglende forankring i ledelsen/styringsgruppa, manglende tydeliggjøring av tildelte ressurser (lønnsmidler/stillinger, øremerking av ressurser), for mange beslutningstakere og ansvarspulverisering, fortsatt leddelt saksbehandling.

Mange er opptatt av ulike former for *organisatoriske* forbedringer av tiltakssatsingen, særlig i forhold til samarbeid med ulike instanser. På dialogkonferansene ble det rapportert flere momenter på dette temaet. Det som blant annet ble nevnt er: Klart fordelte ansvarsområder, klar prosjektbeskrivelse, felles/konkret samarbeidsavtale med trygdekontor, samarbeid (mellom lege, helse, trygd, fylkeskommune), samlokalisering (Aetat, tiltak, sosialtjenesten), samordningsansvar i kommunen, politisk forpliktende og forankret styringsgruppe, få utvidet ramme for satsing på tiltaksplanen framover, overføring mellom kommuner (ved flytting).

### 3.9 Ulike måldefinisjoner – motstridende incentivsystemer

Dialogkonferansene har vist at deltakerne fra de ulike sosialtjenestene og Aetat lokal har definert både mange og ulike mål for tiltakssatsingen. Disse to definisjonene er typiske eksempler på lokale måldefinisjoner for tiltakssatsingen:

- Flest mulig sosialhjelpsmottakere ut i kvalifiserende tiltak som på sikt vil gjøre dem selvhjulne.
- Alle personer med personforhold i Prosjekt Tiltaksplan i ARENA skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak som kan føre til varig arbeid.

Disse måldefinisjonene retter fokuset på *tiltak og arbeid*. Liknende momenter som er kommet fram i måldiskusjonen er blant annet:

- raskt ut i tiltak, utvikle varierte og effektive tiltak tilpasset den enkelte, ut i aktivitet/job, få folk i høvelig arbeid som de klarer å beholde over tid, (felles) kartlegging/avklaring av arbeids-evne, jobb/utdanning/attføring/uførepensjon, varig avklaring av sosialklienter for arbeid eller utføretrygd.

Andre momenter i måldefinisjonene har gått mer på *samarbeidet*:

- styrke og bedre samarbeid og samhandling mellom etatene, øremerking av ressurser hos begge etater, gode henvisningsrutiner, strømnettet saksbehandling, kunnskapsutveksling.

Mens andre momenter i måldefinisjonene har fokusert mer på *brukerne*:

- brukermedvirkning, tett oppfølging, bedre levekårene for deltakere, meningsfull hverdag, tilbud om (rett) tiltak til rette vedkommende, avklare folks problemer, lære norsk og få arbeidserfaring i Norge, ut av sofaen, avklientifisering, avdekke behandlingsbehov, forebygging, individuelle løsninger.

En siste type momenter i måldefinisjonene setter de lokale målene i forhold til større *strukturelle forhold*:

- redusere offentlige utgifter, færrest mulig på sosialhjelp, fra kommunalt til statlig budsjett, bedre kommunal økonomi, bedre bruk av økonomiske midler.

Enkelte av våre informanter har pekt på at Aetat og sosialtjenesten har et ulikt utgangspunkt ved at sosialtjenesten bruker økonomisk vilkårsetting og tenker avklaring, sosial trening og aktivisering, mens man i Aetat er opptatt av arbeidslinja med fokus på kvalifisering og formidling. Økonomisk sett har kommunen og sosialtjenesten i utgangspunktet sterke incentiver til å få sosialhjelpsmottakere over på Aetats (statens) budsjetter og til å støtte opp om en utvikling i retning av økt selvforsørgelse for disse. Aetat har svakere økonomiske incentiver til å ta imot disse personene i den grad de ikke oppfattes å være reelle arbeidssøkere.

Vi finner få eksempler på at de motstridende incentivsystemene slår ut i motsetninger i det *praktiske* arbeidet med disse målgruppene. Den positive holdningen til tiltakssatsingen i Aetat skyldes i første rekke det at etaten er blitt tilført ekstra midler, sånn at arbeidet med disse målgruppene i liten grad ser ut til å gå utover innsatsen overfor de andre målgruppene etaten skal jobbe med.

Dessuten er det andre, ikke-økonomiske forhold som ser ut til å dempe de økonomisk baserte motsetningene: I kommunene som deltar i tiltakssatsingen har representanter fra de to etatene brukt mye tid på å bli enige om hva man skal jobbe med. Avklaringen i tiltakssatsingen på lokalt nivå har gått ut på å få etablert enighet i ledelsen og nedover i systemet i de to etatene og å få bukt med ulike holdninger i etatene (som flere referer til som ”arbeidslinja versus hjelpelinja”). Flere av våre informanter i Aetat legger vekt på at man måtte ”komme opp av skyttergravene” og gjøre en mer realistisk vurdering i forhold til den tradisjonelle ”kommunetenkingen”, særlig i forhold til dikotomien arbeid – ikke arbeid.

Internt i Aetat har det vært diskusjoner om hva man skulle gjøre med de ekstra ressursene som er blitt stilt til rådighet og på å få sosialtjenestens aksept for et samarbeid på de premisene som var gitt. I begge etatene er det en sterk tillit til tiltakssatsingen, men samtidig er man tydelig usikker på hvorvidt – eller i hvor stor grad – tiltakssatsingens deltakere vil bli selvforsørget. I begge etatene er man også tydelig på at alternativet til tiltakssatsingen er ”trygdesporet”. I den forbindelse er det mange som savner trygdekontoret i dette samarbeidet, særlig fordi man opplever at en del av deltakerne er lite plasserbare, enten det gjelder tiltak eller



arbeidsliv. Det kan legges til at trykdeetaten i utgangspunktet har svake incentiver til å delta i samarbeidet knyttet til tiltakssatsingen fordi mange av deltakerne lett vil havne i deres budsjetter ved at de avklares i retning av uføretrygd.

Til tross for motstridende incentivsystemer, er det vårt inntrykk at motsetningene mellom Aetat og sosialtjenesten er blitt neddempet i tiltakssatsingen på lokalt nivå. Signalene fra våre informanter tyder på at man er mindre opptatt av de ulike budsjettene, men bekymret for at det samlet sett ikke er ressurser nok i satsingen til å skreddersy tilbud og oppfølging til den enkelte deltakeren og at man er engstelige for at begrensede midler gjør det vanskelig å innfri målene for satsingen.

Det er også et poeng i dette bildet at tiltakssatsingen til en viss grad har handlet om å bruke Aetats midler til å bygge opp nye ”lavterskeltilbud”, i enkelte tilfeller også det mange vil forbinde med aktivitetstiltak heller enn arbeidsmarkedstiltak. Det kan dermed tenkes at man i tiltakssatsingen beveger seg i et grenseland med hensyn til incentivsystemer: Kan Aetat på sikt godta at økonomiske midler blir brukt til aktivisering av de svakeste, ikke nødvendigvis arbeidsrettede tiltak?

Så langt har tiltakssatsingen som helhet medført at Aetat lokal har nærmet seg sosialtjenesten og at etaten har vært villig til å senke terskelen i forhold til sine tradisjonelle målgrupper ved å godta de som ikke er ”reelle arbeidssøkere” – eventuelt de som ennå ikke er ”reelle arbeidssøkere”. I sosialtjenesten har man fått større rom for å bruke sosialfaglige metoder i kombinasjon med et sterkere fokus på arbeidsrettede tiltak for disse målgruppene. Dette har medført at man i sosialtjenesten har utviklet måter å jobbe på med disse målgruppene som gjør at jobben blir mer interessant og at man har fått en opplevelse av mening og mål i jobben. Dessuten har tiltakssatsingen gitt involverte saksbehandlere i begge etatene økt status internt i egne etater og den har gitt sosialtjenesten økt innflytelse overfor Aetat.

Prioriteringen er en annen viktig side ved samarbeidet i tiltakssatsingen. Sosialkontoret kan for eksempel prioritere bistand med gjeldssanering for dem som kommer med i tiltakssatsingen. Ventetiden i forhold til forskjellige service er kortere. I trekantsamtaler gjør man avtaler om hva som skal gjøres samtidig og prioritert. Prioriteringen hos Aetat frigjør sosialhjelp når noen kommer inn på jobb eller tiltak. Og selv om denne parallelle innsatsen ikke umiddelbar kan gi noen budsjettmessige innsparinger hos kommunen, er det fullt mulig at de *på sikt* kan spare penger, dersom flere sosialklienter får jobb og blir økonomisk selvhjulpne.

Siden tiltakssatsingens mål på sentralt hold er å få sosialhjelpsmottakere ut i ordinært arbeid og til å bli selvforsørget, er det grunn til å tro at satsingen på sikt vil sette samspillet mellom sosialtjenesten og Aetat på prøve, særlig om det i Aetat igjen oppstår knapphet på tiltaks- og stillingsressurser øremerket for denne målgruppen.

### 3.10 Motsetninger mellom lokale tilpasninger og sentrale mål

Det er særlig i forhold knyttet til tiltakssatsingens definering av målgrupper og hvordan man

skal definere tiltakssatsingens resultater vi finner motsetninger mellom lokale og sentrale nivåer.

### Attføringsklienter skrives ikke ut av satsingen

Flere er opptatt av hva som skjer med deltakere som får innvilget yrkesrettet attføring. Problemet er at disse deltakerne lett faller mellom stolene i den betydningen at det oppstår uklarhet med hensyn til hvem som skal ta seg av den videre oppfølgingen av disse. For å unngå skifte av saksbehandler velger man på noen steder å beholde disse som deltakere i tiltakssatsingen, selv om de er gått over på attføring og dermed prinsipielt skulle skrives ut av satsingen. Argumentet er at de som får attføring bør være med fordi det er viktig at deltakerne kan beholde sin relasjon til saksbehandlere - enten må man fortsatt ”følge saken”, eller så må man få attføringsavdelingen mer aktivt inn i oppfølgingen.

### Ungdom under 20 år tas med i satsingen

Alle unge under 20 år skal være sikret et tilbud om arbeid, utdanning eller opplæring gjennom ”Ungdomsgarantien”.<sup>20</sup> Målgruppen for tiltakssatsingen er personer som er 20 år eller eldre. Vi finner imidlertid flere eksempler på at man i tiltakssatsingen på lokalt nivå også tar inn deltakere som er mellom 18 og 20 år gamle. Argumentet for dette er at Oppfølgingstjenesten<sup>21</sup> fungerer dårlig og at disse ungdommene vil ha større muligheter til å få oppfølging i tiltakssatsingen. Det faglige argumentet har et klart forebyggende aspekt – svært mange av disse er personer som faller ut av videregående skole og man mener at det er både uetisk og faglig uansvarlig å vente til de blir 20 år fordi det kan skje mye i mellomtiden som gjør det vanskelig å komme inn med positive tiltak.

Noen av våre informanter har argumentert for at denne praksisen ikke står i motsetning til de sentrale kriteriene for deltakelse: ”Vi har så mange kriterier (innvandrere, langtidsmottaker, enslig forsørger ) at vi finner alltid et kriterium som passer, også for dem som er under 20 år. Ungdom under 20 år kan tas inn dersom de fyller andre kriterier”.

### Rapporteringssystemer og måltall

Det er en gjenganger i kritikken av tiltakssatsingens sentrale nivåer at man på lokale nivåer oppfatter rapporteringssystemene som uklare og for dårlig gjennomarbeidet. Dette medfører at man ikke stoler på de tallene som statistikken på sentralt nivå avdekker. Det pekes også på problemer med rutinene i ARENA. Det hevdes at dette systemet er for omstendelig og tregt i forhold til det å kunne gjennomføre raske vedtak og igangsettinger. Våre undersøkelser har avdekket usikkerhet og mangler knyttet til rutiner og metoder for registrering (koding) av målgruppen innvandrere i prosjektet. Et nytt personforhold, ”*Innvandrere Prosjekt Tiltaks-*

<sup>20</sup>”Ungdomsgarantien” ble introdusert i 1977 og den fikk et rettslig grunnlag gjennom opplæringsloven under Reform 94.

<sup>21</sup> Oppfølgingstjenesten er en fylkeskommunal hjelpetjeneste, etablert i forbindelse med Reform 94. OT skal gi hjelp til unge som ikke søker eller tar imot tilbud om videregående opplæring, avbryter opplæringen eller har tapt retten til slik opplæring og som ikke er i arbeid.

*plan*”, er etablert i ARENA, men er foreløpig ikke av god nok kvalitet som datagrunnlag for statistikk.

Flere peker på at man misliker måten mange på sentralt hold følger opp tiltakssatsingen. Man stiller seg særlig undrende til måten man måler resultater på, og opplever at fokuset er ensidig rettet mot kvantitative og raske resultater i form av antall personer i tiltak og arbeid. Flere hevder at de opplever det som et problem at sentralnivåets kvantitative resultatindikatorer ikke fanger opp mer kvalitative aspekter i det praktiske arbeidet som utføres på lokalt nivå i satsingen.

Noen steder overser man bevisst de sentralt definerte måltallene for tiltakssatsingen, blant annet ved å definere målene for den lokale tiltakssatsingen slik at man kun skal satse på de aller svakeste deltakerne i målgruppene og utvikle lokal kompetanse gjennom arbeidet med disse. Konsekvensen her vil antakelig være at man får et svært lavt resultattall med hensyn til arbeid, og at resultater i stor grad vil handle om deltakelse i ulike tiltak. Motsatt finnes det steder hvor man kun prioriterer de aller sterkeste i målgruppene, ikke minst for å sikre at man klarer å nå de måltall som er satt.

### 3.11 Konkluderende bemerkninger

Jobb er et sentralt mål i tiltakssatsingen, men det oppfattes i praksis helt klart som et *langsiktig* mål. I begge etatene er det særlig de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir framhevet som gevinsten av tiltakssatsingen, samt det at fokuset og innsatsen nå rettes mot grupper som tidligere ikke har fått noe tilbud. Det legges vekt på at man nå får informasjon og kunnskap om brukerne fra flere hold, og at de etatsansatte dermed får et mer helhetlig bilde og at de får gjort en bedre avklaring av brukerne. Mange saksbehandlere peker dessuten på at tiltakssatsingen har medført en økt anerkjennelse av egen jobb.

Det er også en gevinst av satsingen at noen av dem som blir innkalt til samtale ikke møter opp fordi de på egenhånd har funnet en jobb eller har begynt i utdanning etter å ha fått innkallingen ”Effekten av å bli ’pustet i nakken’ har vært tilstede hos flere”, fortalte en saksbehandler fra en større by.

De viktigste gevinstene av tiltakssatsingen så langt er at man har fått inn langsiktighet i jobbingen med disse målgruppene, at man i større grad har fått til parallellitet i bistanden fra de to etatene, at de to etatene har forpliktet seg i samarbeidet, at man i langt større grad får til koordinering og prioritering av tjenester fra de to etatene overfor disse målgruppene.

Samarbeidet har bidratt til at etatene sammen har fått et større lokalt spillerom til å fordele oppgaver seg imellom – for eksempel med hensyn til oppfølging av deltakerne – og på en måte som er tilpasset det lokale ”landskap” av tiltak og ressurser.

Vi har flere eksempler i vårt materiale på klienter som er blitt deltakere i tiltakssatsingen som opplever at de blir prioritert og som opplever at etatene er blitt mer fleksible og rause med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service.

Før tiltakssatsingen inntok klientene én rolle når de henvendte seg til sosialtjenesten og en annen rolle på Aetat. Dette kan de ikke gjøre i samme grad nå lenger. Nå opplever klienten at etatene kommuniserer seg imellom, for eksempel ved at sosialkuratoren kan ringe og gjøre en avtale med saksbehandler på Aetat mens klienten sitter på kontoret. Før var det slik at personer som kom på sosialkontoret for å søke økonomisk støtte fikk beskjed om å gå til Aetat og bestille time uten at sosialkuratoren nødvendigvis fikk vite om vedkommende hadde vært der.

Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten i tiltakssatsingen bærer i langt større grad preg av at sosialtjenesten både henviser til Aetat og følger opp klienten videre, og at de får tilbakemelding fra Aetat. Før kunne klientene oppleve å få forskjellig informasjon fra Aetat og sosialtjenesten. Sosialkurator kunne gjerne beskrive hva slags hjelp klientene kunne få fra Aetat, men ofte var det slik at dette lett ble forventninger som ikke ble oppfylt. Enkelte sosialkuratorer framhever dessuten det at brukerne nå har bedre mulighet til medvirkning og at sosialkuratoren spør klientene hva slags tiltak de ønsker seg fra Aetats side.

Samarbeidet mellom de to etatene bidrar altså til at en del problemer knyttet til det at man tidligere var to mer atskilte etater i større grad blir løst – i alle fall sett fra saksbehandlerens ståsted. Saksbehandlere har mer felles og opplever dette som bedre.

Samtidig er det usikkert om *brukerne* opplever den nye praksisen som bedre. På de aller fleste stedene må de fortsatt gå både til sosialkontoret og til Aetat. Dessuten skal vi være oppmerksomme på at det som fra etatens side kan oppfattes som ”samordnet hjelp”, kan oppfattes som ”samordnet straff” fra brukernes side. I tiltakssatsingen kan etatene nå iverksette felles tiltak for å presse klientene videre, og mulighetene for klienten til å spille den ene etaten ut mot den andre er blitt redusert. En viktig arena her er trekantsamtalen. Dette er positivt for de ansatte i etatene, som får økt kontroll og et mer helhetlig bilde. Klientene kan derimot føle seg presset, de kan oppleve å møte en overmakt, og de kan oppleve at valgmulighetene er få. En sosialkurator fortalte: ”Det dummeste en sosialklient kan si nå, er at jeg ønsker meg jobb. Da er det i gang! Det kan oppleves som plagsomt, med vilkår, innkalling, oppfølging osv.”

## 4

## ERFARINGER MED DE ULIKE MÅLGRUPPENE

Målgrupper for tiltakssatsingen er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt og som er blitt vurdert til å stå i fare for varig å miste tilknytning til arbeidslivet. I tillegg skal tiltaksdeltakerne tilhøre en av følgende grupper: A) Langtidsmottakere av sosialhjelp, nærmere bestemt personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 måneder siste år eller i perioder er gjengangere hvert av de 3 siste år og som anses aktuelle for arbeidsmarkedstiltak. B) Unge mellom 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt. C) Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt. Primært vil dette være personer som ikke lenger har trygderettigheter. D) Innvandrere og flyktninger. Det er ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge spesiell bistand for å komme i arbeid.

I tillegg til disse fire målgruppene er evalueringen utvidet til også å omfatte arbeidsmarkeds-satsingen i forhold til personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR-deltakere) som startet opp i 2004. Vi har valgt å se på LAR-deltakerne som en femte målgruppe i evalueringen (se eget avsnitt om LAR).

Vi skal i dette kapitlet presentere og drøfte erfaringer man har gjort så langt med de ulike målgruppene i tiltakssatsingen.<sup>22</sup>

#### 4.1 Når man de målgruppene som er definert for tiltakssatsingen?

Statistikken fra ARENA viser at samtlige målgrupper er inne i satsingen, men at man i mindre grad enn de øvrige målgruppene har med enslige forsørgere (jf. tabell 3). Tallene fra ARENA viser også at det er store variasjoner mellom de ulike tiltakskommunene.

Et klart flertall av representantene fra sosialtjenestene oppgir også i telefonintervjuer at samtlige målgrupper deltar i satsingen. Omtrent halvparten av disse opplyser at de har få deltakere fra enkelte av målgruppene. Det varierer hvilke disse målgruppene er, men oftest gjelder det enslige forsørgere og innvandrere/flyktninger. De "mest populære" og "enkle" ser ut til å være de unge mellom 20 og 24 år (Skien, Karmøy, Kongsberg, Stavanger, Ålesund). De aller fleste har naturlig nok overvekt av gruppen langtidssosialhjelpsmottakere, enkelte har prioritert denne gruppen spesielt (Kristiansund).

Statistikken fra ARENA (se tabell 9) viser at kommunene Gjøvik, Kongsberg, Ålesund, Narvik og Rana ikke hadde enslige forsørgere registrert i satsingen ved utgangen av september 2004. Flere av disse kommunene har imidlertid hatt enslige forsørgere inne i satsingen tidligere. Det varierer med andre ord både fra kommune til kommune og også til en viss grad tidsmessig innenfor den enkelte kommune om og i hvilken grad man har med alle målgruppene.

<sup>22</sup> Dette kapitlet er basert på resultater fra spørreundersøkelsen blant saksbehandlere, telefonintervjuer og momenter fra dialogkonferansene. Det er også brukt opplysninger fra de etatsinterne tertialrapportene.

Noen eksempler fra telefonintervjuene:

- Vi har vært dårlige på å ta imot flyktninger. Dette skyldes at disse blir arbeidet med av flyktningavdelingen på sosialkontoret som selv sender dem på ulike tiltak.
- Vi prioriterer de unge, slipper dermed at de blir ”lange”, mens vi ”plukker opp” enslige forsørgere når de er på slutten av overgangsstonad .
- Vi har lykket med unge og enslige.
- Enslige forsørgere er vanskelige. Flyktninger er lettere.
- De enslige forsørgere vi har blir gående i trygdesystemet.
- Vi prioriterer unge sosialhjelpsmottakere, har noen få langtidsmottakere, men ingen enslige forsørgere eller innvandrere så langt. Jentene har ikke fått tilbud tidligere.
- Vi har prioritert langtidsmottakerne, og spesielt de tyngste av disse.
- Flyktningkontoret, Intro, tar seg av innvandrerne. Våre er kun de som har vært i kommunen i mange år.
- Vi strever med langtidsmottakerne, de unge er lettest. Ikke så mange enslige forsørgere, ikke så mye fokus på innvandrere, de tilhører mer flyktningkontoret.

Blant andre Førde, Fauske, Narvik, Bergen, Ålesund og Stavanger forklarer det lave antallet enslige forsørgere med at trygdekontoret har satset spesielt på disse. Det lave antall deltakere blant flyktninger i Narvik, Harstad, Alta, Ålesund, Bodø, Kongsvinger mfl. forklares med eksistensen av eget flyktningkontor i kommunen. Det at få flyktninger er aktuelle i målgruppa på mindre steder fikk vi eksempelvis forklart slik: ”Flyktningene får statsstøtte i 5 år gjennom flyktningkontoret og flytter deretter ut av kommunen.”

Følgende tabell viser hvor stor andel av saksbehandlerne som arbeider med hver av de ulike målgruppene:

Tabell 30. Hvilke målgrupper arbeider du med (prosent)?

	Aetat (N=46)	Sosialtjenesten (N=66)	Samlet (N=112)
Langtids sosialhjelpsmottakere	91	94	93
Unge 20-24	83	88	86
Enslige forsørgere	83	77	80
Flyktninger/innvandrere	61	67	64
LAR-deltakere	15	26	21

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten. Ikke gjensidig utelukkende kategorier.

93 % av saksbehandlerne i vårt utvalg arbeider med langtids sosialhjelpsmottakere, og en svært høy andel arbeider også med unge og enslige forsørgere. Det er ikke like vanlig å arbeide med flyktninger og innvandrere, selv om så mange som 2 av 3 saksbehandlere også gjør det. Det ikke er store forskjeller mellom hva Aetat og sosialtjenesten opplyser.

Det er interessant å merke seg at så mange som en av fem saksbehandlere også arbeider med LAR-deltakere selv om arbeidsmarkedssatsingen i forhold til denne gruppen startet opp i 2004 og bare foregår 4 steder. Det betyr at langt flere saksbehandlere enn de som tilhører LAR-satsingskommunene arbeider med LAR-deltakere. LAR-deltakerne er altså blitt trukket med i arbeidsmarkedssatsingen flere steder enn der man har fått øremerket tiltaksplasser for

denne gruppen.

## 4.2 Forskjeller og likheter mellom de ulike målgruppene

Saksbehandlerne forteller om målgrupperelaterte forskjeller og likheter både når det gjelder karakteristiske kjennetegn ved målgruppene, og arbeidsmetoder og strategier rettet mot de ulike målgruppene. Kartlegging av deltakerne og utvikling av arbeidsgiverkontakter er eksempler på arbeidsmetoder som framheves som sentrale uavhengig av målgruppe. Viktigheten av oppfølging av deltakere både i tiltak og i jobb understrekes. Man ser behov for såkalte ”kombinerte løp” og at brukermedvirkning er viktig. Det framheves at det er viktig å sikre kontinuitet i arbeidet og oppfølgingen (for eksempel ved flytting til annen bydel). Økonomisk rådgivning erfares som et tema som generelt er viktig for alle målgrupper, samt det å arbeide med deltakernes ”livsmestring”. I tillegg nevnes for eksempel ordnete boforhold som en forutsetning for at en deltaker skal kunne ha en jobb. Det hevdes at deltakere fra alle målgrupper kan dra nytte av at også trygdekontoret er involvert i samarbeidet.

Vilkårsparagrafen<sup>23</sup> brukes hyppigst i forhold til unge mellom 20-24 år (jf. tabell 14). 48 % av våre respondenter (over 60 % av saksbehandlere fra sosialtjenesten) oppgir at de så å si alltid bruker vilkårsparagrafen i forhold til denne målgruppen. Vilkårsparagrafen brukes noe sjeldnere i forhold til langtids sosialhjelpsmottakere, enslige forsørgere og innvandrere. Våre tall tyder på at vilkårsparagrafen sjeldnest benyttes i forhold til LAR-deltakere.

Vi skal i det følgende se nærmere på de enkelte målgruppene. Hvor lett eller vanskelig synes saksbehandlerne det har vært å finne et passende tiltak til målgruppen? Hvor lett eller vanskelig er det å komme i ordinær jobb? Vi refererer også noen av erfaringene med de enkelte målgruppene som ble formidlet gjennom dialogkonferansene.

### Langtids sosialhjelpsmottakere

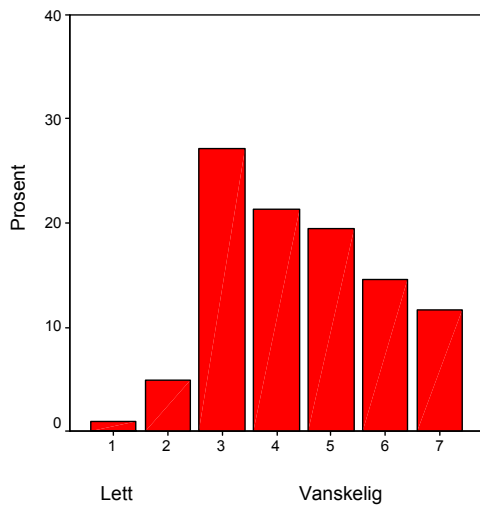
Langtids sosialhjelpsmottakere (personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 mnd) er den største målgruppen i satsingen, 2 av 3 deltakere tilhørte ved utgangen av september denne målgruppen (jf. tabell 3). I tillegg må vi regne med at en viss andel av de enslige forsørgerne og unge 20-24 år også er langtids sosialhjelpsmottakere.

Følgende figurer gir et bilde av hvordan saksbehandlerne vurderer det å finne tiltak og jobb til denne målgruppen:

---

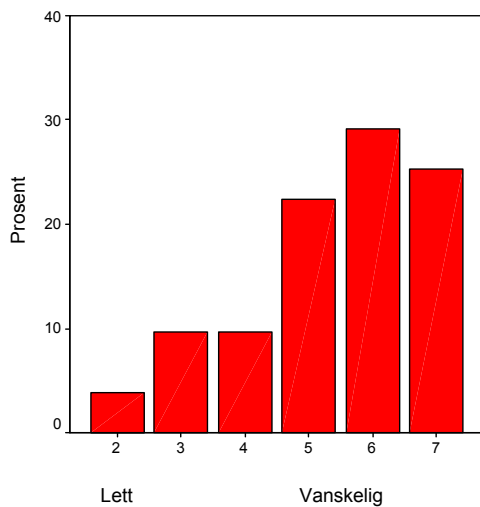
<sup>23</sup> Sosialtjenesteloven § 5-3.

Figur 1. Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher langtids sosialhjelps-mottakeres behov? (N=103)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å finne tiltak/tilbud for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig".

Figur 2. Hvor lett eller vanskelig har det vært for langtids sosialhjelpsmottakere å komme i ordinær jobb? (N=103)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å komme i jobb for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig". (Det var ingen som krysset av 1)

Figurene viser at saksbehandlerne vurderer det som vanskeligere for deltakerne å komme i jobb enn å finne tiltak.

Erfaringer fra tidligere arbeidsmarkedssatsing i kommunene viser at langtidsmottakere av sosialhjelp og såkalte "gjengangere" i mange tilfeller har lav utdanning, lite eller ingen erfaring fra arbeidslivet, har vært langtidsarbeidsledige, og er uten ordinær bosituasjon (Halvorsen 1996). Mange langtidsmottakere mangler dermed både grunnleggende arbeidslivsrettede kvalifikasjoner og kompetanse på arbeidslivets spilleregler. De fleste har en sammensatt problemsituasjon. Noen vil også ha erfaringer fra kriminell aktivitet og rusmisbruk.



Våre data bekrefter langt på vei disse erfaringene, men avdekker at også personer med både høy utdanning og mye arbeidserfaring faller inn under målgruppen.

I arbeidet med denne målgruppen framhever saksbehandlere nødvendigheten av å foreta en grundig kartlegging, en rask avklaring av arbeidsevne og en gjennomgang av hva som er prøvd tidligere. Det påpekes at motivering og avklaringskurs kan være nyttige, men at det er viktig at samarbeidet ikke avsluttes når kurset slutter. Noen har gode erfaringer med å avholde trekantsamtale før kurset avsluttes. Det framheves også som et ledd i brukermedvirkningen å møte klienten på hans ønsker, men at man samtidig må sette realistiske mål og delmål.

Det er en vanlig erfaring blant saksbehandlere at en del langtids sosialhjelpsmottakere har en lang vei å gå før ordinær jobb kan være aktuelt. Det understrekes derfor at det er viktig å tenke langsiktig i forhold til denne målgruppen, men samtidig mot ordinær jobb, og ikke avgrenset mot tiltak. Arbeidet med denne målgruppen erfares som ressurskrevende. Problemene er ofte sammensatte, det ses på som nødvendig å drive mye motiveringsarbeid. Brukerne trenger både økonomisk rådgivning og tett og målrettet oppfølging. Viktigheten av å ansvarliggjøre deltakeren framheves også.

### Enslige forsørgere

Enslige forsørgere er den målgruppen som så langt i satsingen har færrest registrerte deltakere. For enslige forsørgere med sosialhjelp som hovedinntekt er problemstillinger knyttet til stram økonomi og behov for avlastning særlig relevante.<sup>24</sup> Stønadsordningene (overgangsstønad) rettet mot enslige forsørgere har vært utformet på en måte som i praksis har medført at mange har sett seg nødt til å bryte utdanning og dermed har fått svekket sine muligheter for senere selvforsørgelse (Fjær & Syltevik 2002). Noen enslige forsørgere med sosialhjelp vil også tilhøre målgruppen unge 20-24 år.

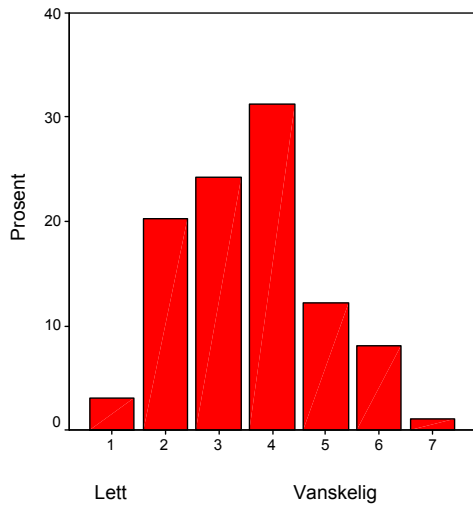
Enkelte av våre informanter hevder at denne målgruppen involveres i mindre grad i satsingsarbeidet når trygdekontoret spiller en aktiv rolle.

Følgende figurer gir et bilde av hvordan saksbehandlerne vurderer det å finne tiltak og jobb til enslige forsørgere:

---

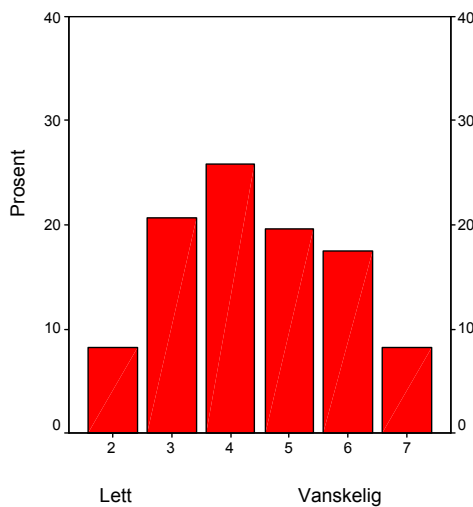
<sup>24</sup> <http://www.aleneforeldreforeningen.no/>

Figur 3. Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher enslige forsørgeres behov? (N=99)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å finne tiltak for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig".

Figur 4. Hvor lett eller vanskelig har det vært for enslige forsørgere å komme i ordinær jobb? (N=97)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å komme i jobb for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig". (Det var ingen som krysset av 1)

Figurene antyder at det oppleves som noe vanskeligere å finne jobb til enslige forsørgere enn tiltak.

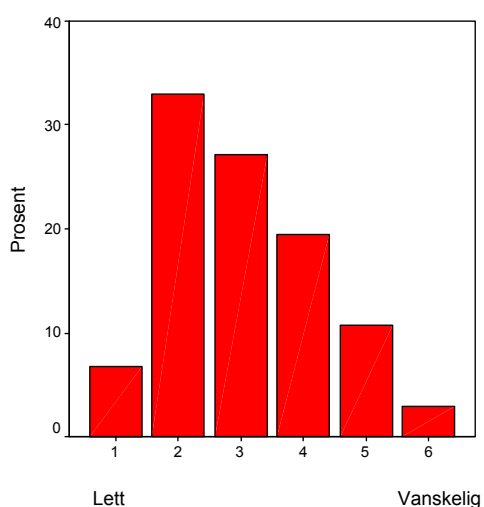
Samarbeidet med barnehage, SFO og skole trekkes fram som sentrale elementer i arbeidet med enslige forsørgere. Tidlig kontakt med trygdekontor kan også være viktig, samt motivering og god informasjon. Økonomiske aspekter framheves som særlig aktuelle for denne målgruppen. Omsorg for barn medfører behov for høyere lønn dersom man skal gjøre deltakelse i arbeidslivet til et reelt alternativ. Enslige forsørgere må "balansere mellom flere roller".

## Unge 20-24 år

Omtrent tre av ti deltakere i tiltakssatsingen tilhørte ved utgangen av september 2004 målgruppen unge mellom 20-24 år. Flere av forholdene som er beskrevet i de andre målgruppene finner vi også hos unge mellom 20 og 24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt (Pedersen 1993). Denne målgruppen har likevel flere fellestrekk med det generelle ungdomsbildet, selv om mange har andre erfaringer enn ungdom flest, både når det gjelder kontinuitet og innhold i oppvekst, skoleforløp og hverdagsliv (Sørensen 2003).

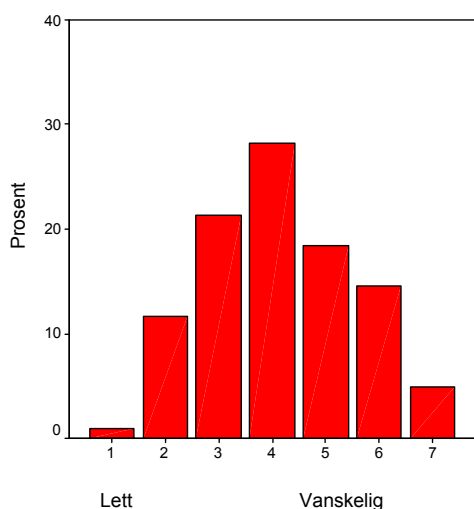
Følgende figurer gir et bilde av hvordan saksbehandlerne vurderer det å finne tiltak og jobb til unge:

Figur 5. Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher unge 20-24 år sine behov? (N=103)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å finne tiltak for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig". (Det var ingen som krysset av 7)

Figur 6. Hvor lett el. vanskelig har det vært for unge 20-24 år å komme i ordinær jobb? (N=103)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å komme i jobb for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig".

Saksbehandlerne framhever at unge er lettere å formidle enn de øvrige målgruppene. Viktig

for dem er tett oppfølging, stabile boforhold, grensesetting og realitetsorientering. Det er også viktig å sette fokus på rusmisbruk, og at man kombinerer teori og praksis i kvalifiseringen. Flere framhever betydningen av at disse unge trenger referanser fra arbeidspraksis.

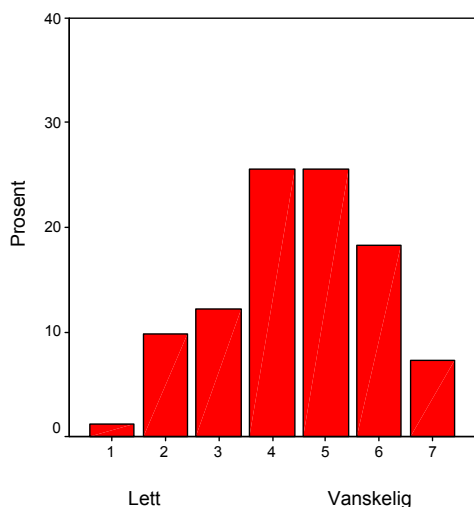
Også for de unge kan det å komme ut i jobb i første omgang ha liten betydning rent økonomisk: "Tilværelsen på minimumstilskudd av sosialhjelp er en ganske bra 'deal' for disse. De har lite økonomisk å tjene på å engasjere seg," sier en saksbehandler. Motivasjonslønn kan derfor være viktig i forhold til denne gruppen, foruten etableringen av et godt samarbeid med lege, helse, trygd og skole.

### Innvandrere og flyktninger

31 % av deltakerne i tiltakssatsingen var ved utgangen av september registrert med innvandrerbakgrunn (se tabell 6). De innvandrere og flyktninger som inngår i satsingen trenger ikke være mottakere av sosialhjelp, men må ha behov for spesiell bistand for å komme i arbeid. Disse deltakernes behov og utgangspunkt varierer mye (Djuve et al. 2001). Vi finner variasjon både på individ- og nasjonalitetsnivå. Forhold som den enkeltes etniske bakgrunn, kjønn, alder, utdanningsnivå, yrkeserfaring og realkompetanse, er av betydning for hvilke støttebehov og muligheter personer i denne målgruppen har. Mange flyktninger og førstegenerasjonsinnvandrere har levd isolert fra arbeid og viktige sosiale samfunnsarenaer i en årrekke, flere med små norskkunnskaper, usikre boforhold og dårlig helse (Johansen & Østby 1998). Arbeidsplassen er en viktig lærings og integreringsarena for minoritetsspråklige og yrkesaktivitet gir store muligheter for motivering gjennom opplevelse av mestring. (Folkenborg & Hansen 2004). Språklæringen er mer effektivt når den skjer i forbindelse med yrkesaktivitet enn på kurs alene (Drøpping & Kavli 2002). For minoritetsspråklige med dårlige norskkunnskaper kan det altså bety mye hvorvidt det lykkes å etablere en integrert lærings situasjon, dvs. opplæring i forbindelse med jobb/arbeidspraksis i det ordinære arbeidslivet.

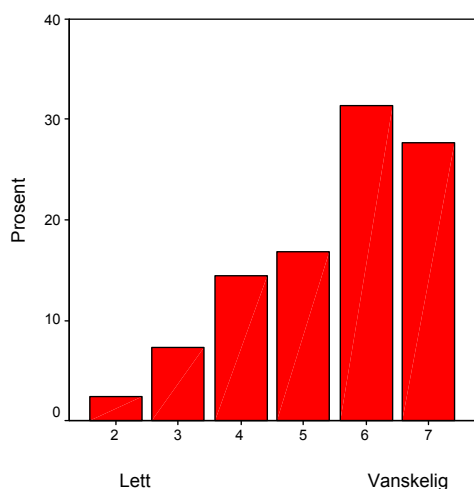
Følgende figurer gir et bilde av hvordan saksbehandlerne vurderer det å finne tiltak og jobb til innvandrere og flyktninger:

Figur 7. Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher innvandreres og flyktingers behov? (N=82)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å finne tiltak for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig".

Figur 8. Hvor lett eller vanskelig har det vært for innvandrere og flyktninger å komme i ordinær jobb? (N=83)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å komme i jobb for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig". (Det var ingen som krysset av 1)

Saksbehandlere ved både Aetat og sosialtjenesten beretter om vanskeligheter knyttet til arbeidet med innvandrere og flyktninger:

- Minoritetsspråklige er vanskelige å få videre fra kurs og ut i praksis. Det er vanskelig å få dem til å se at de kan ha nytte av det.
- De tyngste er de innvandrene som helst vil ha trygd.
- Innvandrere/flyktninger har deltatt på kurs før, nå vil de kun ha jobb, "ren jobb", men det er vanskelig å få til.

Områder som framheves som særlig sentrale i arbeidet med denne målgruppen (eventuelt dis-

se målgruppene) er dårlige norskkunnskaper og mangelfull samfunnskunnskap. Behovet for regelmessig og individuell oppfølging og motivering påpekes også. Mangel på motivasjon forklares av saksbehandlere med at nivået på stønadene økonomisk sett kan være høye i forhold til hva det er realistisk at den enkelte vil klare å tjene i en eventuell jobb. Det pekes på behov for yrkesrelaterte norskkurs og nettverksoppbygging både med tanke på arbeidsgivere og sosialt. Hospitering framheves som viktig for denne målgruppa. Saksbehandlere vurderer det som vanskeligere å finne arbeid til flyktninger og innvandrere enn til deltakere i de andre målgruppene. Innvandrermenn erfares av noen i større grad enn kvinner å ha vansker med å komme i tiltak og jobb. Samtidig sier noen saksbehandlere at det finnes relativt flere ressurssterke personer blant innvandrerne enn i de andre målgruppene.

### 4.3 Arbeidsmarkedssatsingen i forhold til LAR-deltakere

Fra og med 2004 ble arbeidsmarkedssatsingen opptrappet med blant annet 85 tiltaksplasser som skulle gi et *arbeidsrettet tilbud* til personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering. Disse 85 tiltaksplassene ble fordelt på fire satsingssteder (Trondheim, Bergen, Kristiansand, Romerike).

LAR-deltakere er i utgangspunktet ingen egen målgruppe i arbeidsmarkedssatsingen. Siden tre av disse satsingsstedene allerede deltok i tiltakssatsingen, samtidig som mange saksbehandlere også fra andre kommuner arbeider med LAR-deltakere (jf. tabell 30), har vi likevel valgt å innlemme LAR-deltakerne som en femte målgruppe i evalueringen. Vi har derfor stilt spørsmål angående deltakere som får LAR-behandling i samtlige tiltakskommuner, og ikke bare i de fire satsingsstedene for LAR. Det som følger bygger likevel i hovedsak på informasjon fra de 4 LAR-satsingsstedene.

#### Generelt om legemiddelassistert rehabilitering (LAR)

LAR ble vedtatt som landsomfattende tilbud ved behandlingen av St.meld nr 16 (1996-97) ”Narkotikapolitikken”, og ble startet opp i 1998 (Vindedal mfl 2004). Det ble etablert 4 regionale metadonsentre som skulle ”sikre lik inntaks- og utskrivningspraksis og en omforent behandlingstilærming” (Ibid s 32). Deltakere i LAR skal a) ha fylt 25 år, b) ha langvarig narkotikamisbrukskarriere, og c) i rimelig omfang ha gjennomgått behandling og rehabilitering (Rundskriv I-35/2000 Retningslinjer for legemiddelassistert rehabilitering av narkotikamisbrukere). Rundskrivet skisserer også målene for LAR som å bistå de aktuelle rusmiddelmissbrukerne med å

- komme seg ut av hardt belastede misbruksmiljøer,
- nyttiggjøre seg andre behandlings-, rehabiliterings- og omsorgstiltak,
- redusere skadene av misbruket og faren for overdosedødsfall,
- bedre den fysiske og sosiale funksjonsevnene og
- oppnå rusfrihet, bedret livskvalitet og – så langt mulig – yrkesmessig og sosial rehabilitering.

LAR ble evaluert i 2004 (Vindedal mfl 2004, Hansen mfl 2004). Vår evaluering fokuserer ikke på LAR generelt, men på *arbeidsmarkedssatsingen* i forhold til personer under lege-

middelassistert rehabilitering. Det er den siste målsettingen (det siste kulepunktet) i listen over som forsøkes realisert gjennom denne arbeidsmarkedssatsingen.

### Erfaringer så langt

LAR-deltakerne er i de fleste tilfeller langtidsmottakere av sosialhjelp, og har dermed mye felles med de øvrige målgruppene for satsingen. I tillegg har LAR-deltakerne hatt et langvarig, opiatdominert misbruk, og mottar nå metadon eller lignende medikamenter som del av et behandlingsopplegg. Dette innebærer noen andre problemstillinger enn hva som er vanlig for flertallet av tiltakssatsingens øvrige målgrupper. Her er noen eksempler:

- større innslag av psykiske lidelser og somatiske skader/sykdommer,
- problem knyttet til tilbakevending til bruk av rusmidler,
- samarbeid med spesialisthelsetjeneste (poliklinikk, rusbehandlingsinstitusjon, psykiatri etc.) og primærhelsetjeneste,
- organisering av utlevering av metadon og eventuelt gjennomføring av urinprøvekontroller og
- overlapping mellom medisinsk/psykososial behandling og arbeidsrettet rehabilitering.

Det er dessuten viktig å ha in mente at LAR-brukere er – som øvrige målgrupper i satsingen – ikke en ensartet gruppe, og vil følgelig ha behov for ulike og individuelle typer tiltak.

Det finnes foreløpig lite statistikk for LAR-satsingen i ARENA-basen. Ved utgangen av september 2004 var 48 personer registrert som deltakere i LAR, hvorav 4 var definert som helt ledige, 2 som ordinære tiltaksdeltakere og 42 som yrkeshemmede (ARENA). LAR-deltakere som deltar i arbeidsmarkedssatsingen andre steder enn hos de 4 satsingsstedene, registreres i en av de andre målgruppene.

De følgende eksemplene fra etatsegne tertialrapporter viser at man foreløpig befinner seg i en tidlig fase i arbeidet med LAR-brukerne ved de 4 satsingsstedene:

- Tiden siden oppstart har mye medgått til at prosjektansvarlig måtte finne seg plass organisasjonen, komme i inngrep med samarbeidspartnere samt foreta avvikling av sommerferie.
- Først i august har registrering av deltagere funnet sted i ARENA og pågår fortsatt med tanke på at det i dag er et avvik mellom det faktiske antall og hva som er registrert. Det oppgis fra prosjektet at to personer er på tiltak ved utgangen av juli 2004 og at dette er arbeidspraksis.
- Det er planlagt en gradvis opptrapping av satsingen fram mot nyttår. En ser for seg å ha nådd plantallet ved utgangen av november.
- Foreløpig ingen skriftlige arbeidsavtaler, men samarbeidet er i en utviklingsfase og det er nødvendig med oppsummering av erfaringer før man kan sette opp en mal for avtale. Samarbeidet vurderes som godt, og det knytter seg stor interesse for at Aetat nå kan tilby tiltaksplasser samt bidra til å få på plass et koordinert apparat rundt den enkelte bruker. Rutiner er under utarbeiding og skal implementeres høsten 2004.

Det er mange fellestrekk mellom hvordan satsingssamarbeidet utformes i LAR-kommunene og i de øvrige arbeidsmarkedssatsingskommunene, men det er også noen forskjeller. Som i øvrige satsingskommuner, er det sosialkontoret som gjør første vurdering av hvem som er mulige kandidater. Det tas utgangspunkt i de LAR-deltakerne sosialtjenesten allerede har inne som klienter hos seg. De aktuelle kandidatene meldes så til Aetat. Aetat og sosialtjenesten oppgir i de aller fleste tilfeller å ha god kommunikasjon og diskusjon seg imellom om hvem

som er aktuelle kandidater. Ansvarsgruppene som er etablert rundt hver enkelt LAR-deltaker brukes også som fora for å vurdere når metadonbrukeren er klar for sysselsetting. Trekantsamtaler blir ikke brukt systematisk i rekrutteringsprosessene, slik det gjerne gjøres i arbeidsmarkedssatsingen ellers. Både Aetat og sosialkontorene opplever i all hovedsak at de samarbeider om beslutningen om hvem av LAR-deltakerne som er aktuelle kandidater.

Evalueringen har til nå avdekket lite uenighet mellom sosialtjenesten og Aetat og arbeidet med LAR-deltakerne. Det rapporteres unntaksvis om tilfeller hvor sosialtjenesten synes å forvente en raskere prosess enn Aetat klarer å oppfylle fordi Aetat er avhengig av å få avklart deltakeren i forhold til å finne rett tiltak.

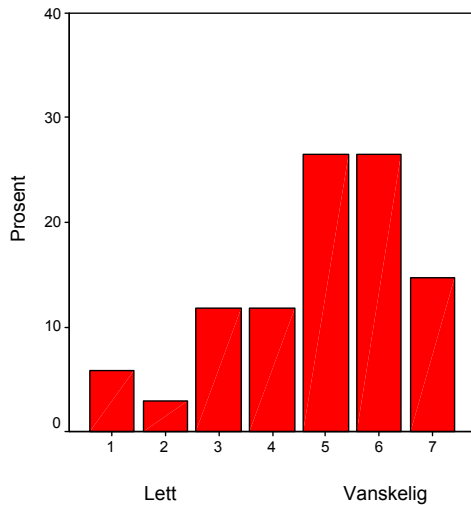
De aller fleste Aetat og sosialtjenester som inngår i LAR-satsingen har etablert egne ansvarlige kontaktpersoner som jobber med LAR-brukerne. Dette ansvaret legges naturlig til allerede etablert ruskonsulent ved sosialkontorene. Flere av disse har arbeidet med LAR-brukere tidligere og arbeider også med LAR-brukere/metadonbrukere/rusmisbrukere som ikke er med i arbeidsmarkedssatsingen. Arbeidsmarkedssatsingen har i så måte tilført et nytt perspektiv og nye muligheter i det allerede eksisterende arbeidet.

Det fortelles om et etablert og godt samarbeid mellom ruskonsulentene ved sosialkontor som inngår i satsingen. I en kommune er utekontakten involvert i satsingsarbeidet i større grad enn sosialtjenesten. Et annet sted fordeler sosialtjenesten hovedparten av arbeidet med LAR-brukerne til en representant fra Aetat som en dag i uka fysisk sitter i lokalene til kvalifiseringssenteret som er underlagt sosialkontoret. Det er i varierende grad etablert faste møterutiner, representanter fra de ulike etatene ringer og kontakter hverandre ved behov. De aller fleste er godt fornøyde med etatssamarbeidet, linjene ”er åpne” og det er lett å få kontakt med motsatt etat. Det har imidlertid vært vanskelig å få svar på hvor mye tid som er satt av til satsingsarbeidet.

Følgende figurer gir et bilde av hvordan saksbehandlere i samtlige tiltakssatsingskommuner vurderer det å finne tiltak og jobb til LAR-deltakerne. Vi gjør oppmerksom på at figurene bygger på svar fra relativt få saksbehandlere.

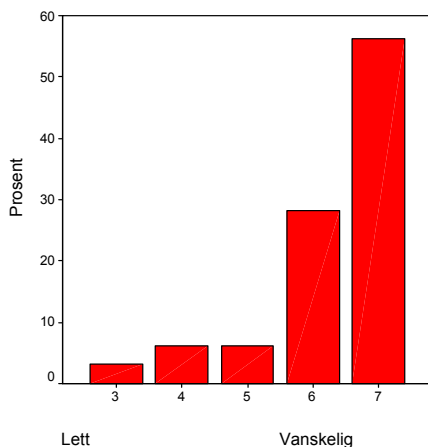


Figur 9. Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher LAR-deltakeres behov? (N=34)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å finne tiltak/tilbud til denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig".

Figur 10. Hvor lett eller vanskelig har det vært for LAR-deltakere å komme i ordinær jobb? (N=32)



Kommentar: Saksbehandlerne ble bedt om å vurdere hvor lett det var å komme i jobb for denne målgruppen ut fra en skala fra 1 til 7, der 1 var "svært lett" og 7 "svært vanskelig". (Det var ingen som krysset av 1 eller 2)

Flere forhold trekkes fram som utfordrende med LAR-deltakerne. En historie preget av rusing og mange nederlag medfører store krav til tålmodig i arbeidet med denne gruppen. Det påpekes at man ikke må sette for høye mål for arbeidet. Mange av LAR-deltakerne "har gått glipp av store deler av ungdomstida", og framstår "emosjonelt sett i flere tilfeller mer som tenåringer enn voksne". Dette gir særlige utfordringer for kommunikasjon og dialog med disse brukerne. Det nevnes også at det er et problem at det ikke lønner seg rent økonomisk å delta i prosjektet. Noen steder ønsker man å bøte på dette ved å gi motivasjonspenger. Her er noen eksempler fra tertialrapportene:

- Det største problemet hittil i prosjektet har vært å finne aktuelle kandidater. De fleste av disse er så svake at de ikke er aktuelle for tiltak i regi av Aetat.

- Den faglige utfordring er i første rekke å håndtere personer med svært sammensatte problemstillinger og høyst variert utgangspunkt for å komme i arbeid. Blant annet erfares det tilfeller hvor personer har sprukket i forhold til avtalt opplegg, også tilfeller av de som er havnet i fengsel. Det er helt nødvendig å ta små steg av gangen for å komme seg ut av en situasjon som har preget mange av disse personer over lang tid mange år.

Enkelte saksbehandlere har erfaringer som tilsier en mer offensiv holdning til det å nærme seg det ordinære arbeidslivet: ”Erfaring så langt i satsingen er at en vil søke å finne flest mulig tiltaksplasser i ordinær virksomhet framfor skjermede tiltak”.

Andre eksempler på utfordringer saksbehandlere trekker fram er det ofte ”dårlige fungeringsnivået” til metadonbrukerne, samarbeidsproblemer internt i etaten, og spesielle problemstillinger knyttet til hvordan man skal informere om og håndtere metadontemaet i forhold til arbeidsgivere/arbeidsliv. Erfaringer med sidemisbruk er ikke uvanlige. Det påpekes at man må forvente dette i forhold til en målgruppe som har vært rus/stoffmisbrukere store deler av livet sitt. Stigma/fordommer hos arbeidsgivere, usikkerhet hos LAR-deltakere, samt angst og andre psykiske lidelser nevnes også som vanlige utfordringer.

Det saksbehandlerne opplever som mest positivt med satsingen så langt er at det nå er satt av penger og virkemidler, samt utpekt personer som arbeider spesielt med denne målgruppen. ”Det finnes nå reelle muligheter for denne gruppen, noe som ikke tidligere har vært tilfelle.” Kvaliteten på samarbeidet mellom etatene trekkes også fram som svært positivt. Nivået på oppfølgingen framheves som et viktig område som har endret seg i positiv retning. Det følges nå mye bedre opp fra Aetats side i forhold til denne målgruppen. Aetat er nå mer involvert i arbeidet med denne målgruppa enn tidligere, og deltar i ansvarsgrupper. Sosialtjenesten erfarer at kontakten med Aetat er bedre enn før ved å være mer åpen og fordi man nå har en fast person å forholde seg til.

Flere forhold trekkes fram som relevante og nødvendige for at deltakerne skal få jobb i det ordinære arbeidslivet. Det kreves tid, økonomiske midler og godt samarbeid med arbeidsgiveren. En saksbehandler foreslår etablering av ordninger der arbeidsgiverne mottar sykepenger fra dag én. Viktigheten av god oppfølging framheves i forhold til denne målgruppen som i forhold til de andre. Både rusproblemer og psykiske vansker er aktuelle tema for oppfølging, og LAR-deltakerne trenger også hjelp til å finne de riktige arbeidsgiverne (jobbmatch).

#### 4.4 Oppsummering

Generelt oppfatter saksbehandlerne det som vanskeligere for deltakerne å komme i jobb enn å finne passende tiltak. Dette gjelder for alle målgrupper. Hvor lett eller vanskelig det er å finne et tiltak kan ha mer å gjøre med hvor motivert en deltaker er, enn hvilken målgruppe han/hun tilhører. I forhold til jobb er en god jobbmatch åpenbart den viktigste faktor.

Likevel kan vi se noen målgruppespesifikke forskjeller, og da er bildet slik:

*Målgruppene rangert etter hvor lett det er å finne tiltak:*

1. Unge 20-24
2. Enslige forsørgere
3. Langtids sosialhjelpsmottakere
4. Innvandrere og flyktninger
5. LAR-deltakere

*Målgruppene rangert etter hvor lett det er å komme i jobb:*

1. Unge 20-24/Enslige forsørgere
2. Langtids sosialhjelpsmottakere
3. Innvandrere og flyktninger
4. LAR-deltakere

Det er lettest både å finne tiltak og komme i ordinær jobb for unge i alderen 20-24 år. Enslige forsørgere vurderes ganske likt målgruppen unge 20 – 24 år når det gjelder muligheten for jobb. Saksbehandlerne vurderer det som lettere å finne både passende tiltak og jobb for enslige forsørgere, enn for langtids sosialhjelpsmottakere. Det vurderes som vanskeligere å finne passende tiltak og jobb for innvandrere og flyktninger enn for alle de andre målgruppene, med unntak av LAR-deltakerne, som åpenbart oppfattes som den vanskeligste målgruppen.

Disse forskjellene kan imidlertid ikke entydig tolkes slik at det er visse felles trekk eller bestemte egenskaper hos de ulike målgruppene som utgjør spesifikke hindringer for å komme i jobb eller tiltak. Det at saksbehandlerne oppfatter noen målgrupper som vanskeligere enn andre kan også være uttrykk for at ikke alle saksbehandlerne har tilstrekkelig kompetanse og erfaring fra tiltaks- eller attføringsarbeid med disse målgruppene, og at vurderingen deres bygger mer på antakelser enn erfaring. Vi har snakket med saksbehandlere som ikke kunne definere noen *gruppe* som spesielt vanskelig å finne tiltak eller jobb til, men disse hadde også erfaring fra å jobbe med tilrettelegging for yrkeshemmede med omfattende bistandsbehov.



## 5

## MÅLOPPNÅELSE

Hovedmål med tiltakssatsingen er ”å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom”. Et hovedmål med evalueringen er å kartlegge hvorvidt satsingen fører til at deltakerne kommer i varig arbeid. Tiltakssatsingen går nå inn i sitt siste år, og det er for tidlig å vurdere tiltakssatsingens effekter på individ- og gruppenivå. Denne undersøkelsen vil bli gjennomført etter 2005 ved hjelp av data som skal hentes fra SSBs forløpsdatabase FD-Trygd.<sup>25</sup>

Evalueringen gir imidlertid en del holdepunkter for å kunne si noe om hva tiltakssatsingen så langt har oppnådd. Vi skal først se nærmere på hvilken innvirkning tiltaksdeltakelsen ser ut til å ha på sysselsetting og arbeidsvilkår. Vi vil også drøfte om satsingen fører til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tiltak, og i hvilken grad tiltaksdeltakelse ser ut til å påvirke den enkeltes livssituasjon. Har differensieringen og graden av skreddersøm blitt større enn tidligere?

### 5.1 Hvilken innvirkning har tiltaksdeltakelsen på sysselsetting og arbeidsvilkår?

Evalueringen kan foreløpig ikke gi noen svar på hvor mange som kommer i jobb gjennom tiltakssatsingen. For å se hvor langt man har kommet omtrent halvveis i tiltaksperioden, ba vi saksbehandlere ved både Aetat og sosialtjenesten opplyse om noen av deres deltakere har fått jobb:

Tabell 31. Har noen av dine deltakere fått jobb? (prosent)

	Aetat N=45	Sosialtjenesten N=65	Totalt N=110
Ja	89	80	84
Nei	7	14	11
Vet ikke	4	6	6
Totalt	100	100	101

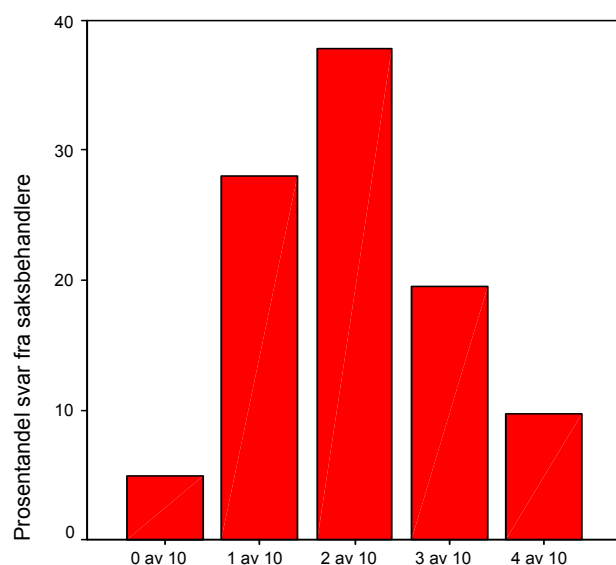
Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

Tabellen viser at de aller fleste saksbehandlere har erfart at noen (minst en) av deres deltakere har fått jobb.

Vi ba de 84 % av saksbehandlerne som hadde erfart at noen av ”deres” deltakere hadde kommet i jobb å vurdere *hvor stor andel* av ”deres” deltakere som hadde fått jobb (”hvor mange av 10?”). Svarfordelingen går fram av følgende figur:

<sup>25</sup> Sluttrapport for evalueringen forventes ferdigstilt høsten 2006.

Figur 11. Hvor stor andel av dine deltakere er kommet i ordinær jobb (x av 10)?



Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten. (N= 82)

Kommentar: Bare saksbehandlere med deltakere som har kommet i jobb har svart på dette spørsmålet. Saksbehandlere ble bedt om å angi hvor stor andel (hvor mange) av 10 deltakere som har kommet i ordinær jobb.

Figuren viser at ca 1/3 av saksbehandlerne (som har fått noen i jobb) oppgir at 1 av 10 eller færre deltakere er kommet i jobb. Omtrent like mange oppgir at 2 av 10 av "deres" deltakere har fått jobb, 1/5 av saksbehandlerne sier at 3 av 10 deltakere har kommet i jobb. Kun hver tiende saksbehandler oppgir at så mange som 4 av 10 deltakere har kommet i jobb. Vi kan konkludere med at et klart flertall av saksbehandlerne vurderer det slik at 2 av 10 deltakere eller færre kommer i jobb.

Disse tallene avviker klart fra avgangsstatistikken som Aetat regner ut basert på sluttmeldekort (jf. kap. 2). Det kan være flere grunner til dette. I Aetats avgangsstatistikk telles ikke de som fremdeles er deltakere i arbeidsmarkedsatsingen. Man kan regne med at en forholdsvis høy andel av de mest ressurssterke raskt avslutter sin deltakelse i prosjekt tiltaksplan og dermed går inn i denne statistikken, mens de som har mest vansker med å komme i jobb, i større grad fortsetter som deltakere i satsingen. Det er derfor for tidlig å si hvor mange av dem som regnes som vanskelige å formidle, som etter hvert kommer i jobb.

Våre tall viser hvordan *saksbehandlere* i Aetat og sosialtjenesten *vurderer* sysselsettingsgraden blant sine deltakere, og da ikke bare i forhold til de som har sluttet, men i forhold til *både* de som fremdeles er deltakere *og* de som har sluttet. Det vil være rimelig å anta at også deltakere med relativt kort fartstid i satsingen regnes med her. Dermed er verken utvalget som våre tall bygger på eller innfallsvinkelen vår den samme som ligger til grunn for Aetats statistikk. Våre tall er også usikre og foreløpige. Det skal mot slutten av evalueringen gjennomføres en effektevaluering ved hjelp av data som skal hentes fra SSBs forløpsdatabase FD-Trygd og blant annet arbeidstakerregisteret, og først da vil mer sikre tall om sysselsettingsgrad foreligge. Foreløpig kan vi bare konstatere at vår statistikk basert på saksbehandlerne vurderinger og Aetats statistikk basert på sluttmeldekort måler forskjellige forhold og ulike

populasjoner og avviker derfor fra hverandre når det gjelder hvilket inntrykk man kan få av arbeidsmarkedssatsingens sysselsettingseffekt.

Følgende tabell gir en oversikt over hvilke tiltak saksbehandlerne oppgir som de hyppigst benyttede for de av deltakerne som har kommet i ordinær jobb:

Tabell 32. Tiltak oftest benyttet for de som fikk ordinær jobb

Type tiltak	Antall avkrysninger
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet/praksisplass <sup>1</sup>	59
Lønnstilskudd	44
AMO-kurs <sup>3</sup>	23
Sysselsettingstilskudd/midl. sysselsetting	5
Jobbsøking	4
Arbeid med bistand	4

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten.

<sup>1</sup> Eks.: Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, arbeidspraksis for sosialhjelp, praksisplass i kommunalt tiltak m.fl.

<sup>2</sup> Varianter: AMO-kurs for avklaring/utprøving, yrkesrettet AMO-kurs, AMO-kurs opprettet i arbeidsmarkedssatsinga, AMO med praksis, m.fl.

Ifølge saksbehandlerne er det særlig tiltakene arbeidspraksis (praksisplass), lønnstilskudd og AMO-kurs som har vært benyttet av de tiltaksdeltakerne som har kommet i ordinær jobb.

## 5.2 Fører samarbeidet til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tilbud?

Så langt i satsingen er det ikke så mange deltakere som har kommet i fast jobb i ordinært arbeidsliv, men det er mye aktivitet ved at mange deltar i ulike tiltak som *på sikt kan* gi bevegelse i retning av arbeid. For de unge kan denne satsingen være det som skal til for å unngå en klientkarriere.

Omtrent hver fjerde saksbehandler i Aetat (8 av 30)<sup>26</sup> mener de har de rette tiltak for at deltakerne fra disse målgruppene skal få en ordinær jobb. De fleste er likevel svært usikre og gir uttrykk for at satsingen på disse målgruppene har medført at man har måttet prøve seg fram. Ved enkelte Aetat lokal er man klare på at det sjelden vil bli snakk om ordinære jobbtilbud eller at deltakere kun i beste fall vil komme i jobb. Det pekes på at man har for lite tilbud til denne målgruppa eller at tilbudene ikke er langvarige nok. Man erfarer at det som skal til varierer veldig fra person til person og at det handler om å finne det rette tiltaket eller den rette arbeidsplassen for den det gjelder. Flere informanter i Aetat har erfart at personer de i utgangspunktet ikke trodde på, har greid å komme i arbeid eller aktivitet. Praksisplass og lønnstilskudd framheves som hensiktsmessige midler for deltakerne til å få vist seg fram og få napp hos en arbeidsgiver. Andre sverger til tilnærminger i Arbeid med bistand, med tett oppfølging over lengre tid.

Det er et generelt inntrykk at Aetat gjennom tiltakssatsingen aksepterer grupper som tidligere

<sup>26</sup> Telefonintervjuer med ledere og saksbehandlere i sosialtjenestene i deltakerkommunene.

er blitt avvist som ikke reelle arbeidssøkere. Dermed er tilgangen til Aetats tilbud blitt bedre for flere, samtidig som vi ser at Aetats tilbud er blitt utvidet til å omfatte flere lavterskeltilbud. Ved at det nå er gitt øremerkede ressurser til den gruppen som trenger mer tid, er tilbudet blitt bedre for dem.

Omtrent hver fjerde (7 av 30)<sup>24</sup> informant i sosialtjenesten mener at de fleste, eller de som vil, nå får et arbeidsrettet tilbud. I sosialetaten er man imidlertid mer tilbøyelig til å definere også ulike lavterskeltilbud som "arbeidsrettet" enn man er i Aetat. Samtidig påpeker omtrent halvparten av våre informanter i sosialtjenesten (15 av 30)<sup>24</sup> at det ikke er plasser nok i tiltakene og at langt flere kunne fått tilbud fordi "beholdningen" i sosialtjenesten er større enn det antallet som har fått tilbud i Aetat.

Enkelte i sosialtjenesten påpeker at det er viktig at man er realistisk med tanke på hvem som blir henvist til Aetat. Noen av de aktuelle kandidatene fungerer bedre, noen dårligere – "en grunn for at vi har fått bedre samarbeid med Aetat er at vi henviser de vi tror på og gir dem en realistisk mulighet". Ifølge sosialkuratorer vi har intervjuet ønsker de fleste sosialhjelpsmottakerne seg bort fra sosialhjelpen, men noen av dem er svært dårlige: "Vi har begynt med tettere oppfølging av dem som får poliklinisk tilbud også. Noen er så dårlige at de ikke engang klarer å benytte seg av disse tilbudene".

Det er en klar erkjennelse i begge etatene at arbeidslinja er et realistisk mål for dem som er i stand til å jobbe, men at det også finnes en del sosialhjelpsmottakere som ikke kan jobbe. Dette er personer man ofte ikke ønsker å gi et arbeidsrettet tilbud:

"Jeg ønsker ikke å presse dem gjennom et system bare for at de skal mislykkes igjen. De har ofte vært på mange tiltak tidligere og ramlet ut. De har ofte en lang historikk bak seg. Overfor en del av dem burde man heller kjørt en trygd løsnings. Men det som står i veien for dette er arbeidslinja, fordi trygd linja ikke er et akseptabelt politisk mål. Det snakkes aldri om at trygd er løsningen, men for enkelte er det jo det".

De fleste steder påpeker man at noen ikke kan jobbe og at det er lite å gjøre for disse: "Noen går på tiltak uten at det er noen videre plan".

Andre steder er man ikke primært opptatt av om flere får et tilbud eller om terskelen for å få et tilbud er blitt lavere, men at de som får tilbud blir møtt av en langt mer systematisk jobbing som også har et tidsperspektiv i seg: "Vi jobber over tid. Vi skal ikke slippe dem når de først har kommet inn". Det blir hevdet at man i Aetat merket presset med hensyn til de vanskeligstilte også tidligere, ikke minst på grunn av kravene om at attføring skal være prøvd før uføretrygd kan innvilges: "De ble sendt til Aetat for å melde seg som arbeidssøker, men da foregikk det mer sporadisk og tilfeldig. Det som er viktig nå er systematikken, måten vi samordner jobbingen".

---

Se forrige fotnotetekst.



### 5.3 Hvordan har satsingen påvirket deltakernes livssituasjon?

De deltakerne i tiltakssatsingen som vi intervjuet<sup>27</sup> gir i hovedsak uttrykk for at de ikke trives som sosialklienter. Mange sier at de ønsker seg fast jobb:

- ”Jeg trenger jobb nå, må få skikk på livet. Vil vekk fra sosialstøtta”.
- ”Blir lei av passiviteten, litt låst. Tungt å komme seg opp og ut”.
- ”Den verste plassen jeg er, er på sosialkontoret, jeg vil ut i jobb”.
- ”Ønsker meg fast jobb. Jeg kastes hit og dit fordi jeg ikke får fast jobb, blir rastløs, det sliter meg ut”.

Deltakere som har kommet i jobb er i de fleste tilfeller fornøyde. De fleste deltakere er misfornøyde med at de ikke har fått jobb. En sier: ”Du går i liksom-jobber, tiltak etter tiltak, uten å få fast jobb. Det er demotiverende, du mister lysten til å jobbe og blir gående i kjedelige spor.” (Mann 23 år)

Enkelte forteller at det er lite nytte i praksisplasser i offentlig sektor fordi det der likevel ikke er ledige stillinger, noe som betyr at man ikke får jobb selv om man gjør et godt arbeid. Dette kan virke demotiverende.

Selv om flere er misfornøyde med at de ikke får jobb, ser deltakerne også positive sider ved det å delta i tiltakssatsingen. Følgende tabell gir en oversikt over hvordan vårt utvalg av tiltaksdeltakere<sup>28</sup> opplever at tiltakssatsingen har innvirket på deres livssituasjon:

Tabell 33. Hvordan har tiltakssatsingen påvirket din livssituasjon? (Prosent)

	Bedre	Som før	Dårligere	Totalt
Hvordan er din livsglede? (N=41)	59	39	2	100
Hvordan er ditt privatliv? (N=41)	44	51	5	100
Hvordan er din økonomi? (N=40)	38	55	8	101
Hvordan er din helsesituasjon? (N=40)	20	80	0	100
Hvordan er din bosituasjon? (N=39)	18	80	3	101

Kilde: Spørreundersøkelse blant tiltaksdeltakere i forbindelse med gruppeintervjuene.

Et stort flertall opplever å ha fått mer livsglede. Mange av deltakerne opplever at livssituasjonen deres har blitt bedre: Man kommer seg ut, møter folk, prater med folk, og ”er integrert på en måte” sier en innvandrer. Andre kommenterer:

”Livssituasjonen min er mye bedre, jeg har arbeid å se fram til hver dag og vet at det vil vare. Jeg har mulighet for utdanning i jobben” (mann 48 år).

”Nå er situasjonen mye bedre, nå gjør jeg noe som er interessant. Jeg liker også folka som er der” (kvinne 45 år, nå på attføring).

”Min situasjon er mye bedre, jeg har noe å gå til og har utsikter til å få tatt fagbrev. Jeg er lovet fast jobb og vet at jeg ikke blir arbeidsledig” (mann 22 år).

”Mye bedre, jeg har mer å gjøre, slipper å sitte hjemme” (kvinne 22 år).

”Mye bedre, jeg har fått bedre CV og større sjanse for å få jobb et annet sted” (mann 24 år).

<sup>27</sup> Et strategisk utvalg på i alt 41 deltakere som har vært med på gruppeintervjuene.

<sup>28</sup> De som var med på gruppeintervjuene har også fylt ut et enkelt spørreskjema (vedlegg 10).

38 % av utvalget svarer at de har fått bedre økonomi gjennom tiltakssatsingen, mens over halvparten svarer at de ikke opplever noen endring. Mange av deltakerne oppgir å ha dårlig økonomi.

”Jeg opplever at jeg aldri får være med på ting. Har ikke råd. Kan ikke reise bort, får ikke støtte til det, jeg kan ikke gå ut på byen, blir tvunget til å være hjemme. Slik føler jeg det, jeg blir så irritert” (kvinne, 21 år).

En liten andel deltakere opplyser at økonomien deres har forverret seg etter at de ble deltaker i tiltakssatsinga. Dette kan forklares med at summen av ytelser deltakerne i enkelte tilfeller får fra det sosialtjenesten er høyere enn det de får betalt som arbeidstaker. Bostøtte og ytelser til livsopphold mm. kan utgjøre store månedlige beløp, hvor summen er høyere enn nettoinntekten fra en jobb, særlig når det er et lavlønnssyrke for ufaglærte. Deltakere påpeker også at det å gå på jobb eller tiltak medfører større utgifter fordi man ”ikke lenger klarer seg med en skjorte” og derfor må skaffe seg flere ting enn man trengte før. Reiseutgifter, lunsjmat, klær, frisør og barnepass kan overstige det som skal dekkes av individstøtten. I tillegg kommer at individstøtten er betinget av frammøte, slik at manglende oppmøte også medfører lavere ”inntekt”. Praksisen med å gi supplerende sosialhjelp for denne type ekstra-utgifter eller som motivasjonspenger er forskjellig fra sted til sted: Noen sosialkontor er rause, andre mer restriktive.

#### 5.4 Er differensieringen av tilbud og graden av skreddersøm blitt større enn tidligere?

Det har vært to hovedstrategier i Aetat: 1) Den administrative måten, der man tar sikte på å bruke tiltak som kan favne mange. 2) Den mer individuelle strategien, hvor man bruker et bredt spekter av tiltak.

De fleste steder er man i begge etatene enige om at det ideelle hadde vært å ha et differensiert tilbud, særlig fordi noen av deltakerne burde starte på et forholdsvis lavt nivå. Enkelte steder må man likevel ta inn deltakerne på ”det eneste tilbudet som finnes”, for eksempel et avklaringskurs som også tilbyr praksisplass med oppfølging. Vi har sett eksempler på at praksisdelen av slike kurs er blitt større etter hvert, fra 4 uker i begynnelsen til 13 – 14 uker. Når kurset nærmer seg slutten har de etatsansatte gjerne samtaler med hver enkelt kursdeltaker hvor man prøver å trekke linjen videre, for eksempel om en praksisplass kan fortsette, om man skal videre til en annen del av tiltaksapparatet, som AMB fase 2, lønnstilskudd, AMO, Arbeid med bistand osv.

Selv om differensieringen av tilbud ikke alltid er spesielt stor i deltakerens første møte med tiltakssatsingen, hvor mange får tilbud om det samme kurset, ser det altså ut til at tilbudsspektret blir større etter hvert. Det er også et poeng at man legger vekt på det som omtales som ”langiktig tenkning”: De som er på kortvarige tiltak skal få nye tilbud og oppfølging, slik at de kan komme videre i et langiktig perspektiv. Dette utgjør en viktig forskjell sammenlignet med tidligere praksis.

Samtidig opplever man at det hadde vært ønskelig med mer tiltakskjeding og større muligheter for å tilrettelegge for lengre løp, ikke minst for at man underveis kan få til bedre avklaring i forhold til trygdeytelser. Det er et klart inntrykk at mye av de aktivitetene som foregår i tiltakssatsingen, bærer preg av opprydding i beholdningen av sosialhjelpsmottakere og avklaring i forhold til trygdeytelser.

## 5.5 Er terskelen for å få et arbeidsrettet tilbud blitt lavere?

I Aetat er det som følge av tiltakssatsingen i større grad blitt aksept for at det også er et mål å bedre deltakernes livskvalitet uten at det nødvendigvis skal bety at de skal komme i jobb og bli selvhjulpne. I sum kan vi si at Aetat har fått nye virkemidler og flere ressurser og at sosialtjenesten nå i større grad kan nyttiggjøre seg Aetats virkemidler for sine klienter. Tidligere måtte klientene fra sosialtjenesten i langt større grad konkurrere med Aetats andre potensielle tiltaksdeltakere. Med tiltakssatsingen kommer de mye fortere inn i tiltak. Det blir mindre av den såkalte ”kasteballproblematikken” ved at saksbehandleren i sosialtjenesten får mer helhetlig og utfyllende informasjon om klientene og økte muligheter for tettere oppfølging av ”problemklienter”.

Sånn sett er terskelen for å få et tilbud i Aetat blitt lavere. Vi vil likevel påpeke at mye av de aktivitetene som foregår kan forstås som opprydding og avklaring. Det store antallet deltakere som ikke er på tiltak kan være et uttrykk for dette (se tabell 2). Mange deltar ikke på tiltak fordi de har behov for annen oppfølging eller krav på trygdeytelser. Andre klarer selv å få seg jobb uten å gå på tiltak. Samtidig er det ingen tvil om at mange deltakere får arbeidsrettede tilbud, gjerne innenfor rammene av det som omtales som ”lange løp”, med planlagt tiltakskjeding og med jobb i ordinært arbeidsliv som et langsiktig, mulig mål.

## 5.6 Oppsummering: Forhold som påvirker graden av måloppnåelse/suksess

### Organisatoriske grep

Forankring av tiltakssatsingen ser ut til å være et viktig anliggende. Særlig går dette på hvorvidt man på ledernivå prioriterer satsingen og samarbeidet med den andre etaten. Konkrete uttrykk for dette er om den enkelte etaten avsetter stillinger til dette arbeidet i form av en kontaktperson eller koordinator. Det er gjennom det praktiske arbeidet med tiltakssatsingen at det oppstår ”eierforhold” til den.

Noe av problemet der det er manglende forankring av tiltakssatsingen ser ut til å ligge i en gammel bitterhet overfor Aetat fra sosialtjenestens side, særlig på ledernivå. Det vises gjerne til ”ulike kulturer” og til at det har vært mange sparetiltak. På ledernivå i sosialtjenesten har flere vært misfornøyd med at sosialetaten ikke har fått nye midler.

Noen steder har man uten problem fått til å bygge videre på et samarbeid som ble innledet allerede for 3-4 år siden. Andre steder har Aetat tatt kontakt med sosialtjenesten og spurt hva

de kan vi tilby dem i forbindelse med tiltakssatsingen. På den måten ble det skapt muligheter for sosialtjenesten til å definere seg inn i tiltakssatsingen ved å vurdere hvordan man kan bruke midlene Aetat har fått tilført til beste for sin egen etat.

Det ser ut til å være en svakhet ved tiltakssatsingen at mye av arbeidet som gjøres og kompetansen som bygges blir personavhengig. Når den tette relasjonen fungerer bra, blir systemet sårbart for eventuelt fravær og frafall. Og dersom en koordinator eller kontaktperson gjør en dårlig jobb kan det også oppstå problemer fordi vedkommende sitter i en nøkkelposisjon. Lokale systemer er sårbare dersom de blir avhengig av enkeltpersoner og man får lett problemer i den videre implementeringen. Alternativet kan være å involvere flere personer som tar ansvar for eksempel ved at man legger inn en koordineringsfunksjon på et overordnet nivå og lar den prinsipielle saksbehandlingen foregå som vanlig. Et annet grep for å forebygge sårbarhet i systemet er å lage detaljerte lokale samarbeidsavtaler med rutiner som sikrer medvirkning, evaluering og vedlikehold av avtalen uavhengig av enkeltpersoner og ildsjeler.

### Arbeidsmåter/rutiner

De fleste av våre informanter i de to etatene peker på at satsingen har dreid seg om å gjøre ting annerledes enn før. Dette går særlig på aspekter som økte muligheter for å arbeide med brukere i et lengre tidsperspektiv, økt systematikk og bedre samordning. Fordelen for sosialtjenesten med å ha Aetat med, er at samarbeid blir mer forpliktende og at brukerne får et hensiktsmessig tilbud tidligere. Aetats tilbud på øremerkede tiltaksplasser og tett samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten gjør at sosialkurator vet hvilke alternativer som finnes og kan gi deltakeren konkrete opplysninger om det videre løpet og om ulike tiltakstyper. Brukermedvirkning praktiseres noen steder slik at sosialkurator lar deltakerne velge hvilket tiltak de vil være med på, og Aetat fatter det formelle vedtaket i tråd med sosialkuratorens innstilling og deltakerens ønske. Vi vet foreløpig for lite for å vurdere om denne formen for brukermedvirkning kan skape bedre prosesser for å komme i jobb, men vi antar at en sosialkonsulent som har oversikt over Aetats tiltak, tilgjengelighet og vilkår og kjenner til deltakerens bakgrunn vil ha gode forutsetninger til å gi kompetent veiledning i tråd med aktørmodellen.

Samarbeidet gir også mer smidige overganger til andre tiltak, som yrkesrettet attføring. Det er særlig fleksibiliteten, systematikken i rutiner og nærheten mellom saksbehandlere i de to etatene som ser ut til å være viktige faktorer i tiltakssatsingen. Man bestreber seg på å få til en felles oppfatning om den enkelte brukeren og om hva som kan være løsningen. I arbeidet med brukerne er trekantsamtalen et nytt metodisk element i samarbeidet.

Det rapporteres om behov for mer ”skreddersøm”, mer oppfølging, samordning av utbetalinger til deltakerne, og mer samhandling med flere instanser. Flere i begge etatene peker på at de særlig savner trygdekontoret i denne satsingen og at man i langt større grad også må mobilisere det lokalpolitiske systemet.

### Eksplisitte mål for samhandlingen

Tiltakssatsingens eksplisitte mål er å få sosialhjelpsmottakere ut i ordinært arbeid og til å bli

selvforsørget. Dermed er dette også det eksplisitte målet for samhandlingen mellom de to etatene. Så langt bærer mye av aktivitetene i tiltakssatsingen preg av opprydding i beholdningen av sosialhjelpsmottakere og avklaring i forhold til trygdeytelser.

Etatsansatte hevder at de opplever det som et problem at tiltakssatsingens kvantitative resultatindikatorer ikke godt nok fanger opp de mer kvalitative innslagene i det praktiske arbeidet som blir utført i satsingen. Dette har medført at man noen steder overser de sentralt definerte måltallene for tiltakssatsingen, blant annet ved å definere målene for den lokale tiltakssatsingen slik at man kun skal satse på de aller svakeste deltakerne. Dette vil medføre at man får et dårlig resultat med hensyn til arbeid og selvforsørgelse. Her vil man argumentere for at målet i tiltakssatsingen går på aktivitet og deltakelse i tiltak. Andre steder er man lojale overfor tiltakssatsingens mål, noe som medfører at man prioriterer de aller sterkeste i målgruppene, de som kan defineres som ”reelle arbeidssøkere”.

Samtidig er det et generelt inntrykk at Aetat gjennom tiltakssatsingen aksepterer grupper som tidligere er blitt avvist som ikke ”reelle arbeidssøkere”. Dermed er tilgangen til Aetats tilbud blitt bedre for flere, og Aetats tilbud er blitt utvidet til også å omfatte ”lavterskeltilbud”. Ved at det nå er gitt øremerkede ressurser til den gruppen som trenger mer tid, er tilbudet gjennom tiltakssatsingen klart blitt bedre for dem. Flere steder opplever man imidlertid fremdeles å ha for dårlige muligheter til hensiktsmessig tiltakskjedning og tilrettelegging for langsiktige bevegelser mot arbeidslivet.



## 6

## VIDERE UTVIKLING OG JUSTERINGER

Hva i satsingsarbeidet kan gjøres annerledes for å forbedre flyten i tiltak og prosesser i forhold til de mål som er satt lokalt? Vi tar i dette kapitlet utgangspunkt i hva saksbehandlerne ved Aetat og sosialtjenesten oppgir som viktige forbedringsområder, samt våre vurderinger av det foreliggende materialet ellers. Det er en ganske omfattende katalog av forbedringsmuligheter og endringsforslag som så langt har kommet fram. Forholdene er riktignok forskjellige fra sted til sted, men hvorvidt problemer og forbedringsbehov finnes hos et flertall eller et mindretall av tiltakssettingskommuner, er ikke avgjørende for dem som har disse problemene. Lokalt må man forsøke å løse dem, uansett hvor vanlige de er ellers. Men når et flertall eller et betydelig mindretall gir uttrykk for at visse forhold kan eller bør forbedres, er det grunn til også å se nærmere på mer generelle rammebetingelser og vilkår.

Forslag til videre utvikling og justeringer som vi setter fram i dette kapitlet handler om følgende temaer:

- Kontakt med næringslivet
- Tiltaksbruk
- Organisering og læring
- Samarbeid og samordning
- Framtidsperspektiv

Før vi skal ta for oss disse temaene hver for seg, skal vi gi en oversikt over det som kom fram i spørreundersøkelsen: Hva mener saksbehandlerne er områder som trenger forbedring lokalt?

Tabell 34. Områder for forbedring av satsingen lokalt. (Prosent)

	Aetat N=46	Sosialtjenesten N=67
Bedre kontakt med næringsliv	83	79
Økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv	63	87
Tettere individuell oppfølging	72	79
Deltakerne raskere ut i ordinært arbeidsliv	52	76
Utvidet bruk av motiveringspenger	63	66
Bedre samarbeid med leger	54	70
Økt bruk av lavterskeltilbud	57	66
Bedre samarbeid med psykiatri	56	62
Bedre samarbeid med offentlige kontor	44	61
Bedre samarbeid med rusmiddelomsorg	61	46
Økt bruk av skjermete tiltak	30	49
Mer bruk av vilkårsparagrafen	39	34
Bedre samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten	28	37
Mindre bruk av vilkårsparagrafen	7	10
Mindre bruk av motiveringspenger	2	8

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlerne ved Aetat og sosialtjenesten. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Rekkefølgen er basert på hyppigheten av svarene fra begge etater samlet.

På toppen av Aetats ønskeliste og høyt på sosialtjenestens er ”bedre kontakt med næringsliv”.

Sosialtjenestens saksbehandlere har oftest krysset av ”økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv”, i likhet med et stort flertall saksbehandlere i Aetat. Dette er i tråd med det som kom fram gjennom dialogkonferansene og i dybdeintervjuene. Også der ble ønsket om bedre kontakt med det lokale næringslivet nevnt svært hyppig. ”Tettere individuell oppfølging” rangerer med over 70 % også høyt på listen over forbedringsområder. ”Deltakerne raskere ut i ordinært arbeidsliv” har 76 % av sosialtjenestens saksbehandlere krysset av, men bare rundt halvparten av Aetats saksbehandlere. Halvparten av saksbehandlerne i sosialtjenesten, men bare 30 % av Aetats medarbeidere ønsker mer bruk av skjermete tiltak. Bedre samarbeid med behandlingsinstanser, dvs. leger, psykiatri, rusmiddelomsorg, rangerer relativt høyt hos begge etatene.

Når det gjelder økonomiske incentiver, ønsker 2/3 av saksbehandlere i begge etater utvidet bruk av motivasjonspenger. Rundt 1/3 ønsker mer bruk av vilkårssetting, noe som kan gjenspeile en tendens i retning av mer positiv oppfatning om bruk av vilkår som også ble observert i ”Forsøket med arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp” (Lødemel m.fl. 2004). Vilårsparagrafen kan brukes på forskjellige måter. Noen mente at det som manglet var ”systematisk vilkårssetting” og enkelte hevdet at ”kreative løsninger ikke blir godt mottatt sentralt”.

## 6.1 Kontakt med næringslivet

Vi kan slå fast at det kanskje viktigste forbedringsområdet for tiltakssatsingen gjelder *kontakten med næringslivet*. Det er først og fremst arbeidsgiverne som utgjør flaskehalsen når det gjelder å få deltakerne i tiltakssatsingen til å bli ansatte i arbeidslivet. Uten at arbeidsgivere er villige til å ansette deltakerne, er det umulig å nå målene om økt yrkesdeltakelse for disse målgruppene. Informantene våre etterlyser flere jobbtillbud, både vernede arbeidsplasser, og ufaglærte arbeidsplasser. Kontakt med partene i arbeidslivet er ett av forslagene som ble nevnt for å komme nærmere arbeidslivet.

Fra annen forskning vet vi at det å tilby en eller annen form for kompensasjon for å minimalisere arbeidsgiverens forventede eller faktiske byrder har stor betydning for hvorvidt det lykkes å finne arbeidsplasser (Spjelkavik m.fl. 2003, Spjelkavik 2004). Økonomiske virkemidler som lønnstilskudd eller ulønnet arbeidspraksis kan i så måte være ”døråpnere”, eventuelt også en økonomisk kompensasjon (jf. ECON 2001), men sosialt engasjement er også av betydning (Spjelkavik 2004). Vi fikk kjennskap til et tilfelle hvor en person på praksisplass har skapt så mye merarbeid for en av kollegene som tar seg av ham og gir opplæring, at dette overstiger den innsatsen som gjøres av ham som jobber gratis. Sosialt engasjement og ønsket om å hjelpe vedkommende gjør at denne kollegaen gjerne yter en ekstra innsats. Men arbeidsgiverens omkostninger blir neppe kompensert gjennom slik ”gratis” arbeidskraft. Vi antar at dette ikke er et enkeltstående tilfelle, og det kan være grunn til å se nærmere på i hvilken grad arbeidspraksis i ordinær virksomhet faktisk innebærer indirekte merutgifter for arbeidsgivere. Hvis dette er tilfelle, bør man kunne supplere praksisplass med økonomiske tilskudd, for eksempel til fadderordning. Det ble for øvrig også påpekt at det mangler incentiver for å få ordinære



arbeidsgivere til å gi personer med *varig* redusert yteevne fast jobb, et tema som også handler om trygdeetatens rolle.

Temaet *individuell oppfølging* scorer også høyt i vår spørreundersøkelse og var en ”gjenganger” i dialogkonferansene. Det ser ut til å være et vanlig problem at saksbehandlerne, særlig i Aetat, opplever å ha for liten mulighet til å kunne følge opp deltakerne på praksis plass eller andre tiltak i ordinært arbeid. Dette kom også tydelig fram på dialogkonferansene som forslag for forbedring og videre lokal utvikling. Noen påpekte at det mangler *kontinuerlig* oppfølging. Det er imidlertid usikkert hvorvidt problemet skyldes for stor mengde nødvendig kontorarbeid eller mangel på kompetanse når det gjelder oppfølging av arbeidsgiver. Hvorvidt det kan gis oppfølging i ordinært arbeidsliv er ikke bare et spørsmål om tid og ressurser. I dialogkonferansene kom det fram en rekke momenter som indikerer at det også kan være behov for utvikling av *metoder* og rutiner for oppfølging i arbeidsliv. Nødvendigheten av å legge større innsats på oppfølging av deltakere som har kommet i et ordinært arbeidsforhold er et viktig moment. All erfaring tilsier at mange av dem kommer til å miste jobben igjen dersom de og deres arbeidsgivere ikke får nok oppfølging.

Når det gjelder oppfølging i ordinært arbeidsliv er det imidlertid ikke bare snakk om å følge opp og bistå deltaker. På dialogkonferansene og i intervjuene kom det fram at oppfølgingen i større grad også må rettes mot arbeidsgiveren. En ønsker seg mer mulighet til oppfølging av arbeidsgiver, både for å gi bedre innpass i arbeidslivet (”døråpner”) men også for å sikre arbeidsfastholdelse gjennom tilrettelegging og krisehjelp. Eksempelvis ble det nevnt:

- En fast kontaktperson for arbeidsgiver (sånn at de slipper å sitte igjen med problemer)
- Hjelp arbeidsgiver med tilrettelegging.

## 6.2 Tiltaksbruk

### Muligheter og begrensninger

Vi har sett (tabellene 15–18) at et flertall av saksbehandlerne synes spekteret av tiltak for motivering, avklaring og for ordinær jobb er ”ganske bra”, men ikke på alle steder er man fornøyd med det tiltaksspekteret som man har til rådighet. Vi finner også en ikke ubetydelig grad av misnøye med tiltakene, særlig fra sosialtjenestens hold. Enkelte mente at man hadde et for kort perspektiv på tiltak: ”Målgruppen trenger gode og langvarige tiltak,” konkluderte en gruppe på dialogkonferansen. Ellers var det en klar tendens i både i spørreundersøkelsen (tabell 34) og i dialogkonferansene at man også vektla utvikling av *lavterskeltilbud* og *skjermete tiltak*, noe som helt klart må ses i sammenheng med at en viss andel av deltakerne er – eller oppfattes å være – for svake for Aetats eksisterende kvalifiserings- og formidlingstilbud.

Mye av kritikken dreier seg om at tilbudet som finnes lokalt er for ensidig, at alle for eksempel må sluses igjennom det samme avklaringskurset. Ikke et flertall, men et betydelig mindretall ønsker mer mangfold og fleksibilitet i tiltaksbruk. Noen uttrykte det slik: Det bør være mer individuelt tilpasset ”skreddersøm” og ikke enhets- ”konfeksjonssøm”. Men selv om

differensieringen av tilbud ikke alltid er spesielt stor i deltakerens første møte med tiltaks-satsingen, hvor mange får tilbud om det samme kurset, ser det altså ut til at tilbudsspektret blir større etter hvert. Det er også et poeng at man legger vekt på det som omtales som ”lang-siktig tenkning”. Tiltakskjeding må gi muligheter for å tilrettelegge også for lengre løp, blant annet for å få en god avklaring i forhold til trygdeytelser.

Tabell 34 viser at *økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv* framstår som et sentralt punkt for videreutvikling av det lokale satsingsarbeidet. På dialogkonferansene kom det fram at man ønsket flere praksisplasser i kommunen, tiltak for kvalifisering i næringsliv og avklaring av kompetanse med attest fra arbeidsgiver. Noen mente at man bør prioritere kontakten med det private næringslivet, fordi en der ville ha bedre mulighet for fast ansettelse enn i offentlig sektor. Dessuten ønsker man mer bruk av Arbeid med bistand, lønnstilskudd og midlertidig sysselsetting for langtidsledige og yrkeshemmede. Når arbeidsgiveren og deltakeren har en mulighet til uforpliktende prøvetid som kan gis gjennom tiltak i ordinært arbeidsliv, kan dette bidra til å øke sjansen for fast ansettelse etterpå.

Mange etterlyser bedre muligheter for å kunne tilby utdanning og sier at det burde være lettere å bruke tiltaket ”utdanning for yrkeshemmede”. Man kan få utdanning på atføring når man er mellom 20 og 25, men bare som et unntak. Ufaglærte har større problemer på arbeidsmarkedet og dette kan være en viktig årsak til at de havner på sosialhjelp. Levekårsforskning har vist at personer med lav formell utdanning har klart større risiko for å ha vedvarende lavinntekt, sammenlignet med befolkningen generelt.<sup>29</sup> Mangel på utdanning (eller på godkjent formell utdanning)<sup>30</sup> er et hovedkjenntegn ved målgruppa for tiltakssatsingen sett under ett (jf Fløtten 2003). Ved tiltakskjeding er det slik at tiltakene som inneholder en komponent som består av kunnskapsbyggende aktiviteter i tillegg til en komponent som letter overgangen til ordinært arbeid, har sterke positive effekter både på arbeidsinntekt og yrkesaktivitet (Dahl 2005).<sup>31</sup>

Alt dette taler for at videregående skoleopplæring burde brukes mer. Reglene er slik at de som får individstønad *kan* få utdanning som tiltak dersom det begrunnes. Slik reglene er i dag, er det vanskelig å kombinere et voksenopplæringstilbud som ikke har daglig aktivitet med ytelseser som krever daglig oppmøte (individstønad) og tett oppfølging. Problemer oppstår fordi det knyttes ulike vilkår til de forskjellige ytelsene. Når Aetats individstønad forutsetter oppmøte hver dag, mens tiltaket ikke tilbyr daglig aktivitet, kan det bli kutt i den ene stønaden og tilsvarende behov for å supplere med mer sosialhjelp. Men vi har sett at det er forskjellig hvordan man løser disse problemene i praksis. Noen steder tolkes reglene strengt, andre steder har man en mer romslig praksis, og det finnes åpenbart muligheter for å tøyse reglementet.

Vi ser også at det ikke alltid er reglene som er så strenge. Gjeldende praksis, eller ”etatskulturen” kan av og til være mer rigid enn selve reglene. Når en Aetat lokal for eksempel aldri bru-

<sup>29</sup> Økonomi og levekår for ulike grupper, 2003. Rapport 2004/2. Statistisk sentralbyrå 2004.

<sup>30</sup> Gruppen med den aller høyeste forekomsten av vedvarende lavinntekt (26 prosent) er innvandrerbefolkningen. Hos disse mangler man ofte opplysninger om høyeste fullførte utdanning (ibid.).

<sup>31</sup> <http://program.forskningsradet.no/vfo/prosjekter/sidemal.php?id=2p150928>

ker kategorien ”sosialt yrkeshemmede” for deltakerne på tiltakssatsingen, blir mulighetene for hvilke tiltak som kan nyttes mer begrenset.

De som kjenner systemet godt kan benytte det på mange måter. Hvorvidt saksbehandlerne kan utnytte alle muligheter som ligger i systemet handler mye om ledelse. Det kan koste mye energi når en saksbehandler prøver å utnytte flere muligheter i en konservativ og restriktiv etatskultur. Det å skreddersy et individuelt opplegg forutsetter god kjennskap til systemenes smutthull og muligheter for kreativ regeltolkning.

### Tydelige krav til tiltaksarrangører

Tiltaksarrangører for institusjonelle tiltaksplasser (AMB, AB, APS og VTA) har avtaler med Aetat om et antall godkjente plasser. I tillegg kjøper Aetat tiltaksplasser for kurs innenfor rammene av AMO-regelverket. Disse tiltaksarrangørene velges etter anbud og i tråd med statens anskaffelsesregelverk. Dette forutsetter bestillerkompetanse og kvalitetssikring. Situasjonen nå er at det er mange aktører som legger inn anbud. Det blir derfor stadig viktigere å stille tydelige krav til tiltaksarrangørene, for eksempel med tanke på kursenes innhold og relevans i forbindelse med individuelt tilpasset tiltakskjedning og kontinuitet i oppfølgingen.

Flere steder har det vært slik at sosialtjenesten og Aetat lokal har forutsatt at bestemte tiltaksarrangører skal få tilslag og videreføre det arbeidet de har gjort fra før. Men i anbuds konkurransen er det blitt valgt en annen. Dette har medført utsettelse av aktiviteter og nye runder med samtaler med nye tiltaksarrangører.

I tiltakssatsingen ser vi en utvikling som bør styrkes: Krav til tiltaksarrangører må skjerpes. Det må utvikles økt bevissthet rundt hvilke tjenester som skal leveres. Man må også bruke evalueringer av tiltakene mer bevisst og modifisere bestillinger etter hvert som man får erfaring med tiltaksdeltakernes behov.

## 6.3 Organisering og læring

### Lokal forankring

Vi har vært inne på temaet samarbeid og samordning og i denne sammenhengen nevnt at et helhetsinntrykk er at saksbehandlerne i begge etater er fornøyd med samarbeidet på de fleste steder. I dialogkonferansene og gjennom intervjuer kom det likevel fram en del misnøye med organiseringen av tiltakssatsingen på lokalt nivå og mange foreslår ulike former for organisatoriske forbedringer av tiltakssatsingen. Dette går på forhold som manglende engasjement og ”eierskapsforhold” på ledernivå, uavklart forhold til personvern ved økt spredning av informasjon om deltakere, nedprioritering av andre oppgaver og liknende. Noen få Aetat lokal opplyser om problemer med samarbeidet med kommunen, særlig ved at ledelsen i sosialtjenesten gir signaler på at de er lite interessert i selve satsingen. Det finnes også eksempler på at sosialtjenesten har hatt problemer med samarbeidet med Aetat lokal, for eksempel vansker med å få avtalt samarbeidsmøter.

Dersom en så stor satsing gjøres avhengig av enkeltpersoner kan samarbeidet lett bli sårbart. Det skaper større stabilitet og er mer robust om samarbeidet omfatter flere personer, både på ledelsesnivå og på saksbehandlernivå. Et annet grep for å forebygge sårbarhet i systemet er å lage detaljerte lokale samarbeidsavtaler med rutiner som sikrer medvirkning, evaluering og vedlikehold av avtalen, uavhengig av enkeltpersoner og ildsjeler.

Forankring av tiltakssatsingen ser ut til å være et viktig anliggende. Særlig går dette på hvorvidt man på ledernivå prioriterer satsingen og samarbeidet med den andre etaten. Mye av arbeidet som gjøres og kompetansen som bygges, kan bli personavhengig. Når den tette relasjonen fungerer bra, blir systemet sårbart for eventuelt fravær og frafall. Alternativet kan være å involvere flere personer som tar ansvar, for eksempel ved at man legger inn en koordineringsfunksjon på et overordnet nivå og lar den prinsipielle saksbehandlingen foregå som vanlig.

Dette forutsetter imidlertid at ledelsen i etatene involverer seg og legger til rette for implementering av avtaler og rutiner. Det er på mellomledernivå, dvs ledelsesnivået i sosialtjenesten og i Aetat lokal, vi finner en del skepsis, både til selve satsingen og til egen etats involvering og bruk av midler. Kun på et fåtall steder er tiltakssatsingen blitt drøftet og behandlet i det kommunalpolitiske systemet.

I Aetat går skepsisen på ledernivå primært på om satsingen har noe for seg, knyttet til sterk tvil om særlig mange innen disse målgruppene i det hele tatt vil kunne komme i en ordinær jobb. Blant ledere i sosialetaten har skepsisen grunnlag i irritasjon over at man ikke har fått tilført egne midler.

På lokalt nivå i begge etatene er det for øvrig en betydelig irritasjon over det som oppfattes som et ensidig fokus på kvantitative resultater i tiltakssatsingen, særlig innen Aetat.

### Erfaringsutveksling

Lokalt har man forskjellige former for organisering og dermed også forskjellige typer arenaer for erfaringsutveksling. Noen har organisert arbeidet i team innenfor etaten og man har faglige diskusjoner også oppover i systemet.

Det savnes faglige diskusjoner og faste/hyppige møtepunkter på tvers av etatene, gjerne et forum hvor også tiltaksarrangørene er med. Noen har imidlertid etablert tverretatlige fora med Aetat og sosialtjenesten, et slags ”mini-SATS”, hvor også alle tiltaksarrangører er med.

Med tanke på ulikhetene når det gjelder praksis, regeltolkning og lokale tilpasninger, kan det være hensiktsmessig å legge forholdene bedre til rette for læring av god praksis over kommune- og fylkesgrensene. Dialogkonferansene i forbindelse med evalueringen oppfattes som en anledning til å få inspirasjon, perspektiv på eget arbeid og å lære av hverandre. Erfaringskonferansene på nasjonalt nivå oppfattes som interessante, men ikke så velegnet for erfaringsutveksling, fordi det i mindre grad er lagt opp til aktiv deltakelse. Konferanser bør ha mer rom for aktiv deltakelse, og flere har etterlyst fora for erfaringsutveksling og informasjon på Internett.

## 6.4 Samarbeid og samordning

### Samarbeid med trygdeetat og behandlingsinstanser

Det er en klar erfaring at samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten er blitt bedre gjennom tiltakssatsingen. Men det er like klart at trygdeetaten ofte savnes i dette samarbeidet.

Bedre samarbeid med trygdekontor er viktig for enslige forsørgere som mottar overgangsstønad. Ofte er det slik at de ikke går i gang med forberedelser for å komme tilbake i jobb før tre år har gått og stønaden er brukt opp. Dermed går de som regel rett over til å bli sosialklienter. Den ordningen som man tidligere hadde med aktivisering av enslige forsørgere ser ut til å ha falt bort. Bistanden de eventuelt trenger for å komme i arbeidslivet etter stønadsperioden, bør gis tidligere.

Noen deltakere i tiltakssatsingen skrives ut til uføretrygd. Men før trygdekontoret godtar det, må de forsøkes på tiltak, til tross for at saksbehandlerne allerede i utgangspunkt ikke ser noen realistiske muligheter for ordinært arbeid for disse. ”I tiltakssatsingen gjelder kun arbeidslinja, ikke trygdelinja”, sier en av saksbehandlerne i Aetat, og fortsetter: ”Hvis vi vil få folk ut av en uverdigg sosial klientrolle får vi det ikke til, fordi trygdeetaten stenger døra.”

Gjennom rapporteringer (tertialrapporteringer), og intervjuer har vi fått inntrykk av at trygdekontoret gjerne er mer direkte involvert i de av tiltakssatsingens kommuner som også deltar i SATS-samarbeidsforsøket enn i de øvrige. Vi finner likevel også eksempler på at flere av de øvrige kommuner som deltar i tiltakssatsingen samarbeider nært med trygdekontoret.

Flere påpeker at ”det mangler helsetilbud når bruker har behov for det”, og ser ”helsevesenet som flaskehals”. Flere steder etterlyser man samarbeid med leger og behandlingsapparat for rus og psykiatri. Og med tanke på at det noen steder er svært mange unge tiltaksdeltakere som har droppet ut av skolen, bør også oppfølgingstjenesten (OT) kobles sterkere inn. Dette understøttes ved at mange av deltakere er yngre enn tiltakssatsingens definerte målgrupper.

### Samordning av ytelser

Mens etatene stort sett er fornøyde med graden av samordning når det gjelder tiltaksarbeid, er det mange saksbehandlere og ledere i begge etater som påpeker at de hadde profitert mye på et tettere samarbeid med tanke på økonomiske ytelser, dvs at ytelsene fra Aetat og sosialkontor var slått sammen. De fleste brukerne i tiltakssatsingen er avhengig av ytelser fra begge etater, og dette muligens i lang tid framover. For mange er sosialhjelp fremdeles hovedinntektskilde. De får utbetalinger fra Aetat og sosialkontor på forskjellige tider og ulike måter.

Manglende samordning av ytelser er et stort problem for enslige forsørgere. For dem kan det dreie seg om å få både trygdeytelser, attføring og sosialhjelp. Det er tre systemer med tre forskjellige ytelsessystemer. Men en eventuell felles ytelse, for eksempel i form av arbeidssøkerstønad, bør fortrinnsvis utbetales fra Aetats side, dersom at brukerne skal få en sjanse til å komme ut av den mer stigmatiserende avhengigheten fra sosialhjelpen.

En slik ytelse bør følges opp med utvikling av virkemidler/tiltak. Arbeidssøkerstønad fra Aetat forutsetter at de som forvalter en slik ytelse også utvikler virkemidler, for eksempel senke terskelen for å bli tatt inn på tiltak. Aktivitetskrav vil være knyttet til denne stønaden og da må det være aktivitet å tilby. Ellers er det fare for at også Arbeidssøkerstønaden blir en passiv ytelse. En annen fare er at en slik stønad blir forbeholdt de sterkeste fungerende av ”de svake” i og med at denne stønaden baseres på skjønsmessig vurdering (jf. Hansen 2004).

### Samlokalisering

En viss samlokalisering av Aetat og sosialtjenesten og mer samarbeid med trygdeetaten og helsetjenesten blir etterlyst hos de som er involvert i tiltakssatsingen. Men det ses ikke som en ubetinget fordel å samlokalisere *samtlig*e ansatte som jobber i de tre etatene. Trygdeetaten er stor og kan lett bli helt dominerende. Samlokalisering bare for lokaliseringens skyld er ingen interessert i. En eventuell samlokalisering må være oppgaveorientert og henge sammen med praktisk behov for samarbeid og samordning.

### Felles dataverktøy?

En måte å få lettet noe av saksbehandlernes arbeidspress på, kan være å få etablert systemer som krever mindre ”dobbelarbeid” etatene imellom, dvs. mer samordning av for eksempel kartleggingsverktøy. Saksbehandlerne i begge etater uttaler seg positivt om en slik mulighet.

Vi har imidlertid ikke data som støtter eller svekker en antakelse om at en samkjøring av kartleggingsverktøy også vil være i brukernes interesse.

## 6.5 Framtidsperspektiv

I Aetat vises det til at etaten burde ha fått mer midler til stillingsressurser. Nå går størstedelen av satsingen til tiltaksmidler. Muligens burde man også ha gitt kommunen noen midler. Slik det er nå, oppfattes det som urettferdig fra kommunens hold at kun Aetat får midler. Det at kommunene kan spare inn en del på sosialbudsjettet er ikke nødvendigvis noe godt argument mot å styrke sosialtjenesten. Samtidig som flere i målgruppene kan bli selvhjulpne gjennom tiltakssatsingen, har man fått nye grupper sosialhjelpsmottakere på grunn av innstramminger eller endringer på andre områder. Den generelle erfaringen ser ut til å være at atføringsmulighetene er blitt færre og at flere derfor søker om sosialhjelp. Og det hevdes at flere sykmeldte søker sosialhjelp fordi arbeidsgiver ikke følger opp i forhold til sykepenges.

Generelt etterlyser svært mange større forutsigbarhet med hensyn til midler som kan brukes fra år til år. Manglende forutsigbarhet med hensyn til framtiden gjør det vanskelig med lang-siktig planlegging. Hadde man bedre oversikt over økonomiske forhold i framtiden kunne man hatt lengre kontrakter og ivaretatt kontinuiteten. Nå brukes det mye tid og ressurser, men man er engstelige for at det bygges opp forventninger som ikke kan innfris.









## REFERANSELISTE

- Djuve, A.B. & H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo-rapport 364.
- Drøpping, J.A. & H.C. Kavli (2002): Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Ebeltoft, A. (1991): Dialogkonferanser. Kartlegging og planlegging av psykososialt arbeidsmiljø. AFI-Rapport 1/91. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- ECON (2001): Gir lønnstilskudd jobb? Rapport 29/01. Oslo: ECON
- Fjær, S. & L.J. Syltevik (2002): Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere – slutt-rapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere. Rokkan senteret.
- Fløtten, T. (2003): Fattigdom i en velferdsstat, i: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Nr. 2, Fagbokforlaget.
- Folkenborg, K & I.L. Skog Hansen (2003): Arbeidsplassen som læringsarena for minoritetspråklige arbeidstakere. Fafo-notat 2003:23. Oslo: Fafo.
- Forskrift for arbeidsmarkedstiltak: <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=16249>
- Frøyland, K, A. Schafft & Ø. Spjelkavik (2004): Tiltakssatsing i forhold til sosialhjelpsmottakere. Delrapport 1. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Halvorsen, K. (red.) (1996): Mestring av marginalitet : å leve og overleve som sosialklient . Cappelen akademisk forlag, Oslo.
- Hansen, I. L. Skog (2004): Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal. Fafo-notat 2004:25, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Hansen, M.B, H. Kornør & H.Waal (2004): *Bidrag til evaluering av legemiddelassistert rehabilitering i Norge*. Seksjon for kliniske rusproblemer. Universitetet i Oslo. SKR-rapport nr 7.
- Johansen, R. & M. Østby (1998): Arbeid og læring for arbeidsledige fremmedspråklige. Evaluering av ALFA-prosjektet. AFI-Notat 6/98. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Lov om sosiale tjenester m.v. (lov av 13.12.1991 nr. 81)
- Lødemel, I & J.A.Lian (2002): Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Delrapport 1 (nettutgave på: <http://www.tiltak.no>).
- Lødemel, I, A. Johannessen, E. Buschmann, K. Lier Nilsen & G. Velvin (2004): Nytter det? Erfaringer fra tiltaksforsøket 2000-2004. Evaluering av forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Delrapport 3. Høgskolen i Oslo.
- NOU 2004: 13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. (Rattsøutvalget)
- Pedersen, J.T. (1993): Arbeid eller tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere. Oslo: Universitetsforlaget.

- Rundskriv I-35/2000 Retningslinjer for legemiddelassistert rehabilitering av narkotikamisbrukere.
- Rytter, K. (2003): Arbeidsmarked som sosialpolitikk. HIO-hovedfagsrapport nr. 4-2003. Høy-skolen i Oslo.
- Sosialkomiteens Innst. O. nr. 9 (1991-92)
- Spjelkavik, Ø. & H. Enehaug (1999): Fra brikke til aktør? Aktørprosjektet: Utprøving av aktørmodellen/gruppebasert metode i Arbeidsmarkedsbedrifter fase 1 og 2, samt Arbeidsforberedende trening 1997 - 1999. Rapport 4/99. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland & T. Skarøhamar (2003): *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet - inkludering gjennom Arbeid med bistand*. AFI-rapport nr. 3/2003. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelkavik, Ø. (2004): Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging. Underveisanalyse av Fleksibel jobb. Rapport 1/2004. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- St.meld. nr. 34 (1996-97): Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre.
- St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.
- Sørensen, T. (2003): Når de udsatte bli'r ansatte. En evaluering av SPYDSPIDSENS indslusning av særligt udsatte unge på arbejdsmarkedet. Center for forskning i socialt arbejde, Fredriksberg, Danmark.
- Vindedahl, B., L.E. Steen, B. Larsen & R.H. Knoff (2004): *Evaluering av legemiddelassistert rehabilitering*. AIM Research Based Consulting. Sosial- og helsedirektoratet.

## Vedlegg 1: Spørreskjema til saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten

### Spørreskjema til saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten som arbeider med arbeidsmarkedssatsing i forhold til sosialhjelpsmottakere.

#### *Bakgrunnsopplysninger*

#### 1. Hvilken etat arbeider du i

- Aetat  
 Sosialtjenesten

#### 2. Hvor arbeider du?

- Distrikt/tettsted  
 Småby (mer enn 5000 innbyggere, mindre enn 100 000)  
 Storby (mer enn 100 000 innbyggere)

#### 3. Hvilke av satsingens målgrupper arbeider du med?

(Du kan sette flere kryss)

- Langtids sosialhjelpsmottakere  
 Enslige forsørgere  
 Ungdom 20- 24 år  
 Flyktninger og innvandrere  
 LAR-deltakere (Arbeidsmarkedssatsing for personer under legemiddelassistert rehabilitering)

#### 4. Hvor lenge har du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen?

- 6 mnd eller mindre  
 Fra 6 mnd til og med 1 år  
 Mer enn 1 år

#### *Arbeid og organisering*

#### 5. Hvor mange arbeider alt i alt ved ditt kontor (sosialsenter eller Aetat lokal)?

Svar i hele stillinger (årsverk), slik at dersom det jobber 5 personer i 100 % stilling og 3 personer i 50 % stilling, så utgjør dette totalt 6,5 hele stillinger (årsverk).

Svar: .....hele stillinger (årsverk).

#### 6. Omtrent hvor mye arbeidskraft er satt av ved ditt kontor til arbeid med satsingen?

Svar i hele stillinger (årsverk), slik at dersom 1 personer jobber heltid med satsingen, og en person 40 % av sin tid, så er de totale ressursene 1,4 hele stillinger (årsverk).

Svar: ..... hele stillinger (årsverk).

### 7. Hvordan er satsingen organisert hos dere?

- Prosjektorganisert  
 I ordinær drift  
 Annet, i så fall hva: .....

### 8. Er det oppnevnt en egen kontaktperson/ansvarlig for arbeidet med arbeidsmarkeds-satsingen ved deres kontor/etat?

- Ja                       Nei                       Vet ikke

### 9. Er det oppnevnt en (eller flere) kontaktperson/ansvarlig for arbeidet med arbeidsmarkeds-satsingen hos den andre etaten?

Dersom du arbeider i sosialtjenesten, tenker vi på om det er oppnevnt en kontaktperson for satsingen hos det Aetat lokal som du samarbeider med. Dersom du arbeider i Aetat, tenker vi på om det er oppnevnt noen kontaktperson ved det/de sosialkontor som du samarbeider med i forbindelse med arbeidsmarkeds-satsingen.

- Ja                       Nei                       Vet ikke

### 10. Hvordan vurderer du ditt kontors/etats prioritering av arbeidsmarkeds-satsingen?

Svar ut fra en skala fra 1 til 4, der 1 er svært høy prioritering (ideell prioritering, for eks. god støtte fra ledere, øremerkede stillinger satt av, mye fokus, er daglig et tema osv.), og 4 er svært lav eller ingen prioritering (det arbeides som før satsingen, ingen øremerkede stillinger satt av, ingen egen kontaktperson, ikke noe fokus etc.).

	Svært høy	Ganske høy	Ganske lav	Svært lav
Angi prioriteringen av satsingen...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1	2	3	4

### *Samarbeid*

### 11. Foreligger det en egen skriftlig samarbeidsavtale mellom Aetat og sosialtjenesten hos dere?

- Ja, avtalen fantes fra før.  
 Ja, den ble laget i forbindelse med arbeidsmarkeds-satsingen  
 Nei  
 Vet ikke

## 12. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder....

	Svært bra	Ganske bra	Ganske dårlig	Svært dårlig
..samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på saksbehandlernivå? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på ledernivå? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..samarbeidet mellom ledelse og saksbehandlernivå internt i egen etat? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..samarbeidet med tiltak/lokale tiltaksarrangører som benyttes?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på avklaring av deltakerne? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på motivering av deltakerne?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på å oppnå ordinær jobb for deltakerne? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Oppfølging og bruk av vilkår

## 13. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder....

(Sett gjerne flere kryss på hver linje)

	Tiltaket	Sosialtj.	Aetat	Andre
..økonomi?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvem: .....
..helsemessige og sosiale forhold?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvem: .....
..tiltak/kurs?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvem: .....
..arbeid/praksis plass.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvem: .....

## 14. Hvilke oppfølgingsmetoder har du benyttet siste måned?

Sett gjerne flere kryss.

- Trekantsamtaler (Aetat, sosialtjeneste, deltaker).
- Pr. telefon (har ringt deltakerne regelmessig eller ved behov).
- Samtaler på kontoret.
- Har fulgt til lege eller andre instanser, eller vært med på deltakers møter med andre instanser (arbeidsgiver, lege, psykiatri etc.).
- Har ikke fulgt opp siste måned
- Annet, hva: .....

### 15. Hvor ofte brukes sosialtjenestens mulighet til å stille økonomiske vilkår (vilkårspargrafen) i forhold til.....

(Svar bare i forhold til de målgruppene som du arbeider med/kjenner)

	Så og si		Noen		Vet
	alltid	Ofte	ganger	Aldri	ikke
..langtids sosialhjelpsmottakere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..enslige forsørgere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..ungdom 20-24 år?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..innvandrere og flyktninger?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..LAR-deltakere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Resultater og forbedringspotensiale

### 16. Hvor ofte har følgende tiltak blitt benyttet i forhold til dine deltakere/klienter?

	Svært		Noen	
	ofte	ganger	Sjelden	Aldri
AMB avklaring (fase 1).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AMB arbeidstrening (fase 2).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeid med bistand.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yrkeshemmede i forsøks- og andre tiltak.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lønnstilskudd.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Midlertidige sysselsettingstiltak.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opplæring – AMO.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opplæring – utd. for yrkeshemmede.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirke....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individstønad.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egne kommunale tiltak.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvilke:.....
Tiltak opprettet spesielt i forbindelse med arbeidsmarkedssatsingen .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvilke:.....
Andre?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hvilke:.....

**Eventuelle kommentarer:**

**17. I forhold til de deltakerne du har jobbet med: Hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher deltakernes behov?**

Kryss av på en skala fra 1 til 7 der 1 er svært lett og 7 er svært vanskelig. Svar bare i forhold til de målgruppene som du arbeider med/kjenner.

Hvor lett har det vært i forhold til.....	Svært Lett					Svært vanskelig	
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
..langtids sosialhjelpsmottakere?...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..enslige forsørgere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..ungdom 20-24 år?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..innvandrere og flyktninger?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..LAR-deltakere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**18. I forhold til de deltakerne du har jobbet med: Hvor lett eller vanskelig har det vært for deltakerne å komme i ordinære jobber?**

Kryss av på en skala fra 1 til 7 der 1 er svært lett og 7 er svært vanskelig. Svar bare i forhold til de målgruppene som du arbeider med/kjenner.

Hvor lett har det vært for...	Svært Lett					Svært vanskelig	
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
..langtids sosialhjelpsmottakere?...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..enslige forsørgere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..ungdom 20-24 år?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..innvandrere og flyktninger?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..LAR-deltakere?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**19. Har noen av deltakerne du til nå har jobbet med innenfor satsingen fått jobb i det ordinære arbeidslivet?**

Ja                       Nei                       Vet ikke

**20. Hvis ja på spørsmål 19, omtrent hvor mange av dine deltakere har kommet i ordinær jobb?**

Prøv å oppgi både i antall og som brøk (for eksempel 3 av 10):

Antall: Omtrent ..... av mine deltakere har kommet i ordinær jobb.

Brøk: Av mine deltakere er omtrent ..... av 10 kommet i ordinær jobb.

**21. Hvis ja på spørsmål 19, hvilke 2 tiltak har oftest vært benyttet i forhold til de av dine deltakere som har kommet i ordinær jobb?**

- .....
- .....

**22. Hvordan mener du satsingen kan forbedres hos dere lokalt?**

Vi tenker her på hva som skal til for å forbedre satsingsarbeidet hos dere, ikke hva som generelt sett er viktig. Dersom dere allerede har et godt samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten, kan det for eksempel være lite å hente på å forbedre dette. Det kan dermed være riktig å krysse av under rubrikken liten/ingen betydning i tabellen under, selv om dere skulle vurdere dette samarbeidet som svært viktig for satsingsarbeidet generelt.

**Hvilken betydning har følgende forhold med tanke på å kunne forbedre satsingsarbeidet hos dere?**

	Stor/klar betydning	Liten/ingen betydning	Har ingen formening
Bedre kontakt med det lokale næringsliv.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid med andre offentlige kontor.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid med leger.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid med psykiatri.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid med rusmiddelomsorg.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt bruk av skjermete tiltak.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt bruk av lavterskeltilbud.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utvidet bruk av motiveringspenger .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mindre bruk av motiveringspenger .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer bruk av vilkårsparagrafen.. .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mindre bruk av vilkårsparagrafen.. .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltakerne raskere ut i ordinært arbeidsliv.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Tettere individuell oppfølging.. .....

*Takk for hjelpen!*

## Vedlegg 2: Intervjuguide Sosialtjenesten – telefonintervju

### 1. Deltakere

- a) Er det noen av målgruppene for tiltakssatsingen som er spesielt vanskelig med tanke på rekruttering:
  - Langtids sosialhjelpsmottakere (gjengangere)
  - Unge sosialhjelpsmottakere 20 – 24 år
  - Enslige forsørgere med sosialhjelp
  - Innvandrere og flyktninger med behov for spesiell bistand
  
- a) Er det forhold ved noen deltakere som er *spesielt* vanskelig å håndtere?
- b) Har du inntrykk av at alle i målgruppen(e) som kan dra nytte av tiltakssatsingen får tilbud?

### 2. Organisering og arbeidsinnsats

- a) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere hos dere internt?
- b) Hva gjøres annerledes i etatssamarbeidet nå sammenlignet med tidligere?
- c) Vi har fått rapporter som tyder på at samarbeidet gir positive effekter, men opplever du at samarbeidet også har ulemper?
- d) Hva tror du Aetat lokal er mest misfornøyd med i etatssamarbeidet i forbindelse med tiltakssatsingen?

### 3. Generelt

- a) Hva opplever du selv som det mest positive ved tiltakssatsingen?
- b) Hvilke problemer har dere ellers erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen?
- c) Er det noe du mener dere burde gjøre annerledes?
- d) Opplever du jobben din som bedre eller verre etter tiltakssatsingen?

+ ÅPENT

## Vedlegg 3: Intervjuguide Aetat lokal – telefonintervju

### 1. Deltakere

- a) Er du fornøyd med utvelgelsen av deltakere som gjøres på SK?
- b) Er det noen deltakere som blir sendt i retur til SK? (Begrunnelse)
- c) Er det noen deltakere som ”ramler ut” av prosjektet? (Hvilke grunner – hva skjer?)

### 2. Tiltak og jobb

- a) Føler du deg sikker på at dere har rette tiltak/tilbud for at deltakerne skal få en ordinær jobb?
- b) Hva må eventuelt til for at deltakere skal få jobb i det ordinære arbeidslivet??

### 3. Organisering og arbeidsinnsats

- a) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere hos dere internt?
- b) Hva gjøres annerledes i etatssamarbeidet nå sammenlignet med tidligere?
- c) Vi har fått rapporter som tyder på at samarbeidet gir positive effekter, men opplever du at samarbeidet også har ulemper?
- d) Hva tror du Sosialtjenesten er mest misfornøyd med i etatssamarbeidet i forbindelse med tiltakssatsingen?

### 4. Generelt

- a) Hva opplever du selv som det mest positive ved tiltakssatsingen?
- b) Hvilke problemer har dere ellers erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen?
- c) Er det noe du mener dere burde gjøre annerledes?
- d) Opplever du jobben din som bedre eller verre etter tiltakssatsingen?

+ ÅPENT

## Vedlegg 4: LAR Intervjuguide, sosialtjenesten telefonintervju

### 1. Deltakere

- a) Hvordan skjer utvelgelse og rekruttering av LAR-deltakerne? Kan du beskrive prosessen?
- b) Hva er spesielt vanskelig/utfordrende i forhold til LAR-deltakere med tanke på rekruttering til prosjektet? Skiller de seg ut fra de øvrige målgruppene i tiltakssatsingen?
- c) Er det forhold ved noen deltakere som er *spesielt* vanskelig å håndtere?

### 2. Organisering og arbeidsinnsats

- a) Hvordan har dere organisert det interne arbeidet og etatssamarbeidet rundt LAR-deltakerne?
- b) Hvor mye arbeidskraft er satt av?
- c) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere hos dere internt i forhold til arbeidet med LAR-deltakere?
- d) Hvordan fungerer etatssamarbeidet i forbindelse med LAR-satsingen? Fordele/ulemper?
- e) Hva tror du Aetat lokal er mest misfornøyd med i etatssamarbeidet i forbindelse med tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakere?

### 3. Generelt

- a) Hva opplever du som det mest positive ved tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakerne?
- b) Hvilke problemer har dere ellers erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakere?
- c) Er det noe du mener dere burde gjøre annerledes?
- d) Har du erfaring fra før med arbeid med denne målgruppen?
- e) Er den arbeidsformen/metoden dere nå har noe du kunne tenke deg å fortsette å jobbe med?

+ ÅPENT

## Vedlegg 5: LAR Intervjuguide Aetat lokal, telefonintervju

### 1. Deltakere

- a) Hvordan skjer utvelgelsen/rekrutteringen av deltakere?  
Er du fornøyd med utvelgelsen av deltakere som gjøres på SK?
- b) Er det uenighet knyttet til om enkelte LAR-deltakere skal få tilbud eller ikke? (Begrunnelse)
- c) Er det noen deltakere som ”ramler ut” av prosjektet? (Hvilke grunner – hva skjer?)

### 2. Tiltak og jobb

- a) Føler du deg sikker på at dere har rette tiltak/tilbud for at deltakerne skal få en ordinær jobb?
- b) Hva må eventuelt til for at deltakere skal få jobb i det ordinære arbeidslivet??

### 3. Organisering og arbeidsinnsats

- a) Hvordan har dere organisert det interne arbeidet og etatssamarbeidet rundt LAR-deltakerne?  
Hvor mye arbeidskraft er satt av?
- b) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere hos dere internt i forhold til arbeidet med LAR-deltakere?
- c) Hvordan fungerer etatssamarbeidet i forbindelse med LAR-satsingen? Fordele/ulemper?
- d) Hva tror du sosialtjenesten er mest misfornøyd med i etatssamarbeidet i forbindelse med tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakere?

### 4. Generelt

- a) Hva opplever du som det mest positive ved tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakerne?
- b) Hvilke problemer har dere ellers erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen i forhold til LAR-deltakere?
- c) Er det noe du mener dere burde gjøre annerledes?
- d) Har du erfaring fra før med arbeid med denne målgruppen?  
Er den arbeidsformen/metoden dere nå har noe du kunne tenke deg å fortsette å jobbe med?

+ ÅPENT

## Vedlegg 6: Intervjuguide Sosialtjenesten i case-kommuner

### 1. Utvelgelse av deltakere

- a) Hvordan foregår den praktiske utvelgelsen av deltakere innenfor hver målgruppe:
  - Unge sosialhjelpsmottakere 20 – 24 år
  - Enslige forsørgere med sosialhjelp
  - Langtids sosialhjelpsmottakere (gjengangere)
  - Innvandrere og flyktninger med behov for spesiell bistand
- b) Hva må til for at en person skal få tilbud/bli henvist videre til Aetat (konkret, kjennetegn ved målgruppe, personens ønske, frivillighet, språk, kapasitet/ressurser, fortløpende innsøking, ventelister, kvoter, annet)
- c) Har dere standardiserte regler og rutiner for utvelgelse av deltakere? (hvilke)
- d) Hvem blir ikke henvist til Aetat?
- e) Hva skjer med de som ikke blir henvist til Aetat? (tilbud)
- f) Når dere de målgruppene som er definert for tiltakssatsingen? (vurdering)
- g) Hvilke problemer har dere erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen?

### 2. Organisering og arbeidsinnsats

- a) Hvilke aktiviteter er igangsatt hos dere internt i forbindelse med tiltakssatsingen?
- b) Hva er omfanget på arbeid og innsats? (ressursbruk, tidsbruk, øremerkede stillinger)
- c) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere hos dere internt?
- d) Hvordan prioriteres tiltakssatsingen internt hos dere på en skala fra 1 – 5? (1 = lavt) (begrunn)

### 3. Motivasjon og oppfølging

- a) Brukes motivasjonspenger eller andre motivasjonstiltak? (i hvilke tilfeller, eksempler, hvordan)
- b) Anvender dere vilkårsparagrafen? (i hvilke tilfeller, eksempler, hvordan)
- c) På hvilken måte blir deltakerne fulgt opp? (praktisk)
- d) Hvem har ansvaret for oppfølgingen av deltakere? (person, etat)
- e) Er det forskjeller i oppfølgingen som kan relateres til individuelle trekk ved deltakerne? (kjønn, alder, etnisitet, klienthistorie, problembakgrunn, annet)

### 4. Brukermedvirkning

- a) Hvordan og i hvilken grad legges det opp til brukermedvirkning?
- b) Hvordan foregår og fungerer veiledningsprosessen mellom brukerne og personalet i sosialtjenesten?

→ Intervjuguide: Samarbeid og samordning mellom Sosialtjenesten og Aetat lokal

## Vedlegg 7: Intervjuguide Aetat lokal i case-kommuner

### 1. Utvelgelse av tiltaksdeltakere

- a) Hvordan foregår den praktiske utvelgelsen av deltakere innenfor hver målgruppe:
  - Unge 20 – 24
  - Enslige forsørgere
  - Langtids sosialhjelpsmottakere
  - Innvandrere og flyktninger
- b) Etter hvilke kriterier velger dere ut de personene som får tilbud hos dere? (kapasitet, ressurser, fortløpende innsøking, ventelister, kvoter, defineres det visse krav/kriterier, personens ønske, frivillighet, språk, annet)
- c) Hvem får ikke tilbud om tiltak?
- d) Hvor mange kan det være snakk om som kommer til Aetat fra Sosialtjenesten, men som ikke får tilbud?
- e) Hva skjer med de personene som ikke får tilbud om tiltak hos dere?
- f) Når dere de målgruppene som er definert for tiltakssatsingen? (vurdering)
- g) Hvilke problemer har dere erfart så langt i forbindelse med tiltakssatsingen?

### 2. Organisering og arbeidsinnsats

- a) På hvilken måte utnyttes de øremerkede tiltaksplassene samt personal- og driftsressursene internt hos dere?
- b) Hvilke aktiviteter er igangsatt som følge av tiltakssatsingen?
- c) Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere internt hos dere?
- d) Hva er omfanget på arbeid og innsats? (ressursbruk?)
- e) Hvordan prioriteres tiltakssatsingen internt hos dere på en skala fra 1 – 5? (1 = lavt) (begrunn)

### 3. Oppfølging

- a) Hvordan blir deltakerne fulgt opp? (saksbehandler, prosjektleder, tiltakspersonell)
- b) Hvem har ansvaret for oppfølgingen av deltakere? (personer, etater)
- c) Er det forskjeller i oppfølgingen som kan relateres til individuelle trekk ved deltakerne? (kjønn, alder, etnisitet, trygdehistorie, problembakgrunn)

### 4. Tiltak

- a) Hvordan jobbes det i forhold til arbeidsgivere/lokalt næringsliv og arbeidsmarkedet?
- b) Hvilke typer tiltak benyttes? (ordinære, skjermete, arbeidstrening, opplæring, annet)
- c) Hvordan foregår og fungerer samarbeidet mellom Aetat lokal og de aktuelle tiltaksarrangørene?

### 5. Brukermedvirkning

- a) Hvordan og i hvilken grad legges det opp til brukermedvirkning?
- b) Hvordan foregår og fungerer veiledningsprosessen mellom brukerne og etatspersonalet?

→ Intervjuguide: Samarbeid og samordning mellom Sosialtjenesten og Aetat lokal

## Vedlegg 8: Intervjuguide: Samarbeid og samordning i case-kommuner

### **Samarbeid og samordning mellom Sosialtjenesten og Aetat lokal**

- a) Hva samarbeides det om mellom etatene i forbindelse med tiltakssatsingen?
- b) Hva er nytt i dette samarbeidet?
- c) Hva består samordningen mellom etatene i?
- d) Hvordan organiserer etatene rekrutteringen av deltakerne seg imellom? (hvem har ansvar for hva)
- e) Hvordan organiserer etatene oppfølgingen av deltakerne seg imellom? (hvem har ansvar for hva)
- f) Hva gjøres annerledes i etatssamarbeidet nå sammenlignet med tidligere?
- g) Er samarbeidet mellom etatene formalisert? (avtaler, kravspesifikasjon)
- h) Hvordan definerer dere i egen etat målet for tiltakssatsingen?
- i) Hvordan definerer de andre (annen etat) målet for tiltakssatsingen?
- j) Opplever dere at målene for tiltakssatsingen i de to etatene er omforente eller motstridende?
- k) Opplever dere at samarbeidet gir gevinster? (hvilke)
- l) Opplever dere at samarbeidet har ulemper? (hvilke)
- m) Har tiltakssatsingen ført til at etatene utnytter hverandres virkemidler bedre? (hvordan)
- n) Hva tror du de (annen etat) er mest misfornøyd med i etatssamarbeidet i forbindelse med tiltakssatsingen?



## Vedlegg 9: Temaliste for fokusgruppe med deltakere

Innledning: Forsker presenterer seg selv, informerer om evalueringen og hensikten med gruppesamtalen, forklarer taushetsplikt og anonymitet, presenterer temaene som skal gjennomgås, varighet, pause, toaletter osv. Kort spørreskjema til slutt. Varighet: 2,5 - 3 timer.

### 1. Brukermedvirkning

- Hvordan kom dere med i prosjektet/satsingen?
- Hva slags informasjon har dere fått om prosjektet/satsingen
- Hvem har dere fått informasjon fra?
- Blir du selv hørt?

### 2. Motivasjon

- Hva håper du selv å oppnå gjennom prosjektet/satsingen?
- Oppfatter dere prosjektet/satsingen som ønsket av dere selv?
- Hvordan er deres egne ønsker i forhold til det å få en jobb/inntekt/vekk fra sosialstønad?

### 3. Oppfølging

- Har dere fått relevant hjelp til å håndtere vanskelige situasjoner?
- Hvem gir støtte/hjelp?
- Hva slags hjelp får dere?
- Hva slags hjelp er viktigst?
- Er det den hjelpen dere får dere virkelig trenger?
  - PAUSE -

### 4. Endret livssituasjon

- Har dere fått en bedre eller dårligere livssituasjon som følge av prosjektet/satsingen – eller er livssituasjonen uforandret?
- Ser dere bedre muligheter til å få jobb gjennom den hjelpen dere får?

### 5. Kommentarer og forslag til endring

- Synspunkter på prosjektet/satsingen?
- Forslag til måter å gjøre det på?
- Forslag til endringer?

→ individuell utfylling av spørreskjema.

## Vedlegg 10: Individuelt spørreskjema, tiltaksdeltakere

Fylles ut etter gruppesamtale. Skjemaet skal besvares anonymt. Dersom det er ønskelig, stiller forsker spørsmålene og fyller inn svarene.

1. Din alder: ..... år (fyll inn)
2. Er du: 

mann	kvinne
------	--------

 (sett ring rundt det som passer)
3. Din høyeste utdanning: .....
4. Hvordan behersker du norsk (sett ring rundt det som passer best):  

svært lite	passe	bra
------------	-------	-----
5. Hvilke tilbud/tiltak har du vært med på i dette prosjektet?  
 .....
6. Hva synes du om disse tilbudene/tiltakene (sett ring rundt det som passer):  

elendig	ganske dårlig	ganske bra	veldig bra
---------	---------------	------------	------------
7. Har du fått tilbud om noen jobb mens du har med i prosjektet?  

ja	nei
----	-----

 (sett ring rundt det som passer)
8. Er du i jobb nå? 

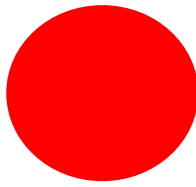
ja	nei
----	-----

 (sett ring rundt det som passer)
9. Er du fornøyd med oppfølgingen/hjelpen du har fått fra:  
 (sett ring rundt det som passer best)
  - Aetat 

nei	bare litt	ganske fornøyd	veldig
-----	-----------	----------------	--------
  - Sosialkontoret 

nei	bare litt	ganske fornøyd	veldig
-----	-----------	----------------	--------
10. Hvordan er din livssituasjon etter at du kom med i prosjektet/satsingen: (sett kryss der det passer best for din situasjon)

	BEDRE	SOM FØR	DÅRLIGERE
Mitt privatliv er ...			
Min boligsituasjon er ...			
Min helsesituasjon er ...			
Min økonomi er ...			
Min livsglede er ...			



# Arbeidsforskningsinstituttet

## OM AFI:

AFI er et tverrfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt. Instituttet skal medvirke til verdiskapning, god tjenesteyting og godt arbeidsmiljø og styrke betingelsene for læring, medvirkning og omstilling i offentlig og privat sektor. Instituttet legger vekt på forsknings- og utviklingsarbeid i samarbeid med brukerne.

## HVORDAN SKAFFE MER INFORMASJON?

### **Instituttet utgir:**

AFIs skriftserie: Teoretiske og metodiske bidrag. Serien henvender seg til forskere og brukere.

AFIs rapportserie: Rapporter fra oppdragsprosjekter

AFIs notatserie: Underveisrapporter, mindre prosjektrapporter, artikler som har krav på offentlig tilgjengelighet.

Publikasjoner kan bestilles via AFIs hjemmeside på Internett eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensbergg. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Nettadresse: [www.afi-wri.no](http://www.afi-wri.no)