

Tiltakssatsing i forhold til sosialhjelpsmottakere

Samarbeid og samordning

**Notat
November 2004**

Kjetil Frøyland, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik
Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)



Innhold

| | |
|--|----|
| Innledning..... | 4 |
| 1. Samarbeid mellom aktørene..... | 7 |
| Hva samarbeides det om? Hvordan foregår samarbeidet? Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere? | 7 |
| I hvilken grad er samarbeidet formalisert?..... | 9 |
| Hvordan organiseres rekruttering og oppfølging av deltakerne etatene imellom? | 9 |
| 2. Samordning | 10 |
| Bruk av tiltaksplasser | 10 |
| Vilkår..... | 11 |
| Samordnete virkemidler: Parallellitet og prioritet..... | 13 |
| Individuelle planer som samordningsinstrument | 14 |
| 3. Utsiktede virkninger og motsetninger..... | 14 |
| Har samarbeidet utsiktede virkninger? | 14 |
| I hvilken grad har man omforente eller motstridende incentiver? Er det målkonflikter etatene imellom på lokalt nivå?..... | 15 |
| Er det motsetninger mellom lokale tilpasninger i de enkelte kommuner og sentrale mål? . | 17 |
| Attføringsklienter skrives ikke ut av satsingen | 17 |
| Ungdom under 20 år tas med i satsingen | 17 |
| Målgrupper og resultater | 17 |
| 4. Måloppnåelse | 18 |
| Fører samarbeidet til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tilbud?..... | 18 |
| Er differensieringen av tilbud og graden av skreddersøm blitt større enn tidligere? | 20 |
| Er terskelen for å få et arbeidsrettet tilbud blitt lavere? | 20 |
| Bidrar samarbeidet i arbeidsmarkedssatsingen til å løse de eventuelle problemene <i>brukerne</i> har med å måtte presentere problemet sitt for to etater og forholde seg til to etater samtidig i det videre oppfølgingsløpet? | 21 |
| Oppsummering: Forhold som påvirker graden av måloppnåelse/suksess | 22 |
| Organisatoriske grep | 22 |
| Arbeidsmåter/rutiner | 23 |
| Eksplisitte mål for samhandlingen | 23 |
| 5. Fordeler av samarbeid og samordning | 24 |
| Hvilke gevinster gir samarbeidet?..... | 24 |
| Hvilke eventuelle fordeler har samarbeidsløsninger mellom Aetat og kommunene med tanke på samordning av stønader og tjenester for brukerne i tiltakssatsingen? | 24 |
| Oppsummering | 25 |

| | |
|---|----|
| 6. Behov for justeringer..... | 26 |
| Bedre lokal forankring | 26 |
| Mer samordning | 27 |
| Samordning av ytelser..... | 27 |
| Samlokalisering..... | 28 |
| Felles dataverktøy?..... | 28 |
| Mer fleksibilitet i tiltaksbruk..... | 28 |
| Mer oppfølging av personer også etter at de har fått jobb | 29 |
| Mer erfaringsutveksling | 29 |
| Vektlegging av langsiktighet..... | 30 |
| Andre (lokale) aktører bør trekkes inn i et mer forpliktende samarbeid..... | 30 |
| Økte krav til tiltaksarrangører | 31 |

Innledning

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 sosialhjelpmottakere. Hovedmålsettingene med satsingen på arbeidsmarkedstiltak er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpmottakere, 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.
- Ungdom 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

- 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 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.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Aetat Arbeidsdirektoratet å foreta en helhetlig evaluering av arbeidsmarkedssatsingen. Medio oktober 2004 fikk AFI i oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om å utarbeide et notat som baserer seg på data fra denne evalueringen og som skal drøfte følgende problemstillinger:¹

1. Samarbeid mellom aktørene

- Hva samarbeides det om? Hvordan foregår samarbeidet? På hvilke arenaer? I hvilke fora? Om hvilke tema? Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere?
- I hvilken grad er samarbeidet formalisert (for eksempel gjennom avtaler eller kravspesifikasjon)?
- I hvilken grad har man omforente eller motstridende mål og incentiver?

¹ I notatet tas problemstillingene opp i en annen rekkefølge enn denne.

- Hvilke gevinster gir samarbeidet?
- Har samarbeidet utilsiktede virkninger (positive eller negative)?
- Hvordan organiseres rekruttering og oppfølging av deltakerne etatene imellom?
- På hvilken måte utnytter etatene hverandres virkemidler?

2. Grunnlag for eventuelle justeringer

- Hvordan er tiltakssatsingen forankret lokalt?
- Er det motsetninger mellom lokale tilpasninger i de enkelte kommuner og sentrale mål (målkonflikter)?
- Tverretattlig samarbeid: Er det målkonflikter etatene imellom på lokalt nivå?
- Er det noe ved den lokale organiseringen av tiltak som kan gjøres annerledes for å forbedre flyten i tiltak og prosesser i forhold til de mål som er satt?
- I hvilken grad er tiltakssatsingen organisert slik at det gis rom for refleksjon og endring (forankring, rapportering, egevaluering mm)?
- Er det andre (lokale) aktører som kan/bør trekkes inn i et mer forpliktende samarbeid for å oppnå de ønskede resultater?"

3. Samarbeid og samordning av tjenester

- Har samarbeidet ført til at flere av de vanskeligstilte tidligere gis et arbeidsrettet tilbud?
- Er differensieringen av tilbud og graden av skreddersøm blitt større enn tidligere og er terskelen for å få et tilbud blitt lavere?
- Hvilke eventuelle fordeler har samarbeidsløsninger mellom Aetat og kommunene med tanke på samordning av stønader og tjenester for brukerne?
- Bidrar samarbeidet i arbeidsmarkedssatsingen til å løse de eventuelle problemene brukerne har med å måtte presentere problemet sitt for to etater og forholde seg til to etater samtidig i det videre oppfølgingsløpet?
- Er det mulig å identifisere forhold som påvirker graden av måloppnåelse/suksess knyttet til for eksempel:
 - Organisatoriske grep
 - Arbeidsmåter/rutiner
 - Felles, eksplisitte mål for samhandlingen

I forbindelse med notatet ble det gjennomført en fokusgruppe med nøkkelinformanter fra Aetat og sosialtjenesten. For øvrig bygger notatet utelukkende på kilder fra den pågående evalueringen:

- Telefonintervjuer med saksbehandlere og ledere i Aetat og sosialtjenesten. Totalt 60 personer ble intervjuet, 30 fra Aetat (20 saksbehandlere og 10 ledere) og 30 fra sosialtjenesten (18 saksbehandlere og 12 ledere).
- Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten i samtlige kommuner som deltar i satsingen. Det ble sendt ett skjema til hver Aetat lokal og hvert sosialkontor. Undersøkelsen omfattet totalt 160 spørreskjemaer, hvorav 100 var rettet til sosialtjenesten

og 60 til Aetat. Vi fikk samlet en svarprosent på 71. For Aetat lokal var svarprosenten 77, og for sosialtjenesten 67.

- Undersøkelser i 6 utvalgte case-kommuner. Disse undersøkelsene omfatter blant annet dybdeintervjuer med saksbehandlere og ledere i sosialtjenesten og Aetat, besøk ved tiltak, gruppeintervjuer med deltakere.
- Tiltaksplan mot fattigdom – rapportering fra fylkene 2. tertial – samlet oversikt (Aetat Arbeidsdirektoratet 2004).

Det understrekes at det som her legges fram er høyst foreløpige funn basert på evalueringen som skal avsluttes først i 2006. De foreløpige resultatene som legges fram i dette notatet må derfor brukes med største forsiktighet. Vi gjør også oppmerksom på at dette notatet kan inneholde faktafeil og feiltolkninger fra vår side grunnet manglende tid til drøfting med feltets aktører og evalueringens oppdragsgiver.

1. Samarbeid mellom aktørene

Hva samarbeides det om? Hvordan foregår samarbeidet? Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere?

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, samtaler med og oppfølging av deltakere før og i tiltak og i jobb.

Hovedinntrykket er at de aller fleste Aetat lokal og sosialtjenester er godt i gang med innsats knyttet til satsingen. Noen, det dreier seg om 3 – 5 Aetat lokal, opplever problemer med samarbeidet med kommunen, særlig ved at ledelsen i sosialtjenesten gir klare signaler på at de er lite interessert i selve satsingen. Det finnes også eksempler på at sosialtjenesten har hatt vansker med å få avtalt samarbeidsmøter med Aetat. Våre data antyder at disse unntakene i større grad forekommer i sosialtjenesten og i de kommunene som først kom med i tiltakssatsingen i 2004.

Nivået på egen etats prioritering av satsingen vurderes svært likt av saksbehandlere i begge etater. 85% av respondentene vurderer prioriteringen som svært høy eller ganske høy.

I de fleste Aetat lokal og sosialtjenester er det satt av en kontaktperson i sosialetaten som bruker hele eller deler av sin stilling til arbeidet med tiltakssatsingen. 98% av saksbehandlerne i Aetat oppgir å ha en intern kontaktperson, mens 85% av saksbehandlerne i sosialtjenesten oppgir å ha en intern kontaktperson. I 37% av tilfellene har Aetat lokal satt av en hel stilling til arbeidet med satsingen, mens det i 26% av tilfellene er satt av en hel stilling hos sosialtjenesten. Etatene har omtrent like ofte satt av mindre enn en hel stilling til arbeidet (31%), men sosialtjenesten har i større grad enn Aetat 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%.

12% av saksbehandlerne i sosialtjenesten oppgir at de ikke har oppnevnt egen intern kontaktperson, mot bare 2% i Aetat. Våre undersøkelser antyder at det på disse stedene i hovedsak arbeides som før, og at dette ikke kun gjelder kommuner som er kommet med i tiltakssatsingen først i 2004.

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 gjennomfører en grundigere kartlegging av sosialhjelpsmottakere. 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.

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. I noen kommuner viser man til at de var 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.

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 saksbehandlere 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.

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. 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. Men eksistensen av en samarbeidsavtale mellom de to etatene garanterer ikke for et godt samarbeid. Vi har eksempler på kommuner hvor samarbeidet ikke er kommet godt 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.

Hvordan organiseres rekruttering og oppfølging av deltakerne etatene imellom?

Utvelgelsen av deltakere gjøres slik at det er en eller flere saksbehandlere ved sosialtjenesten som finner aktuelle kandidater blant sosialhjelpsmottakerne. Dette gjøres på grunnlag av a) de definerte målgruppene for satsingen og b) kriterier for utvelgelse av kandidater utarbeidet i fellesskap av saksbehandlere i de to etatene. Kriterier som går igjen er krav om rusfrihet, fast bopel og motivasjon (kandidaten må ville det selv).

Deretter er det to litt ulike prosedyrer. Den ene prosedyren er at sosialtjenesten kaller inn de aktuelle kandidatene 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 Aetat får overlevert en liste med aktuelle kandidater som blir innkalt 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. I begge prosedyrene er det etter hvert blitt vanlig å knytte vilkår til oppmøtet – hvilket i praksis vil si trusler om

økonomiske sanksjoner fra sosialtjenesten i form av trekk i sosialstøtten dersom den aktuelle kandidaten ikke møter.

Neste steg er 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 naturlig hos Aetat lokal. Mange er svært opptatt av det som omtales som medvirkning, ”skreddersøm” og individuelle tilbud, men i svært mange tilfeller dreier det seg i første omgang om at den aktuelle kandidaten skal delta i et kurs som kombinerer arbeidslivskunnskap med praksisplass i en ordinær bedrift.

Etter å ha funnet fram til et tilbud/kurs, er oppfølgingen av deltakeren vanligvis organisert slik at det er Aetas saksbehandler og tiltaksarrangør som har ansvaret for oppfølgingen i tiltak, mens sosialkuratoren har ansvaret for den sosiale oppfølgingen. Det er etter hvert blitt vanlig å knytte vilkår også til kurs- og tiltaksdeltakelsen.

Sosialtjenesten er hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til økonomi, helse- og sosialmessige forhold. Saksbehandlerne ved Aetat følger også ganske ofte opp i forhold til økonomiske forhold, og tiltaket følger noe opp i forhold til sosial- og helsemessige forhold. Aetat lokal er klar hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til tiltak, kurs, arbeid og praksis – dette gjelder også kontakten med arbeidsgivere. Tiltaket bidrar også ofte med oppfølging i disse tilfellene, mens sosialtjenesten sjeldnere bidrar her.

2. Samordning

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.

Bruk av tiltaksplasser

Det finnes kommunale aktiviseringsstilbud som også Aetat bruker til arbeidstrening og avklaring (med individstønad). Mens de før ble brukt sporadisk og uten at Aetat stilte særskilte krav, må tiltakene nå ha et mer forpliktende forhold 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.

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 respondentene (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

arbeidstreningsgrupper. Vi finner også eksempler på egne kvalifiseringstiltak for fremmedspråklige, motivasjonskurs, verksted, spinneri 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 ofte brukt for rusmisbrukere, ungdommer gjennom OT. Sammenlignet med Aetats arbeidstreningsplasser gis det mer oppfølging på kommunale tiltak.

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 arbeidstreningsseksjoner, egne dagpengeordninger, Arbeid med bistand (AB) -lignende tiltak, eller egne tilleggsplasser i tiltak.

Noen hevder at det er et behov for rent kommunale lavterskel- aktivitetstilbud i tiltaks-satsingen, slik det er tilfelle i samarbeidsprosjekter for personer som får legemiddelassistert rehabilitering (LAR), hvor man benytter rent kommunale tiltak, og hvor sosialtjenesten har et tett samarbeid også med andre tjenester (psykisk helse, rusbehandling, gjeldsrådgivning). Dette må ses i sammenheng med at det blant deltakerne i tiltakssatsingen er en viss andel personer som vil bli skrevet ut til trygdeløsninger, og som kan ha behov for andre typer aktivitetstilbud enn de som er arbeidsmarkedsrettet.

Aetats 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 dermed finansiert av Aetat.

Ved siden av segregerte tiltaksplasser tilbyr kommuner også arbeidspraksis i ordinær virksomhet og det gis ansettelse med lønnstilskudd både for tiltakssatsingens deltakere og utenom prosjektet. 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.

Vilkår

Den kommunale sosialtjenesten har anledning til å sette som vilkår for tildeling av sosial stønad at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge

stønaden oppbæres.² Vilkårene kan for eksempel stilles i form av krav om å melde seg som arbeidsledig eller krav om å ta imot et tilbud om praksisplass. Vilkårsparagrafen brukes i varierende grad og på ulike måter av kommunene i tiltakssatsingen.

Vilkårsparagrafen brukes hyppigst i forhold til ungdom mellom 20-24 år. 48% av våre respondenter 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 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 bostønaden) og ikke mer enn at bruker har et visst beløp hver dag til mat.

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.

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

En annen måte å betrakte ”vilkår” på er at det stilles krav direkte til den samarbeidende etat. Eksempelvis at sosialkontor definerer ytelser fra Aetat, at deltakerne får individstønad, som vilkår. ”Begge etater nyter godt av vilkårssetting. 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.

Andre er ikke så overbevist om at 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

² Sosialtjenesteloven § 5-3, jfr Sosialkomiteens Innst. O. nr. 9 (1991-92).

Samordnete virkemidler: Parallellitet og prioritet

For noen deltakere ser det ut til at en overgang til tiltak med rett til individstønning/attføring eller jobb og arbeidsinntekt medfører at økonomisk sosialhjelp kan bli trappet ned. For svært mange andre 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, 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. Ifølge opplysninger fra saksbehandlerne har de fleste deltakerne fremdeles sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Det hender at to brukere som går på samme (kommunale) tiltak, men under forskjellige ordninger kan få ulike utbetalinger: De som kun får sosialhjelp i livsopphold får utbetalt mindre enn de som er på tiltakssatsing og som kan få 5.300 utbetalt i individstønning i måneden.

Også deltakere som får jobb kan komme i en vanskelig situasjon med hensyn til hva som lønner seg økonomisk, fordi sosialhjelpsutbetalingene kan ha vært ganske høye sammenlignet med arbeidsinntekt. Det ser ut til å være vanlig at deltakerne får mindre penger utbetalt når de kommer i jobb. Hvis man regner med bostøtte, reisestøtte osv. blir summen lett høyere enn hva de fleste av deltakerne kan regne med å tjene i en jobb.

Sosialtjenesten kan bruke økonomiske incentiver i det arbeidsmarkedsrettede arbeidet, i form av såkalt motiveringspenger på inntil kr 2000 ekstra i måneden. Vi finner imidlertid ulik praksis rundt om 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.

Mye tyder på at dette fungerer best når saksbehandleren har en god dialog og tette relasjoner også med arbeidsgiverne. 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 saksbehandlere har trekantavtaler med sine deltakere og deres arbeidsgivere.

Personer som deltar på tiltak eller arbeidspraksis fem dager i uka får individstønning på kr. 5.300 fra Aetat (til reiseutgifter, barnepass og lignende). I tillegg dekker sosialkontor gjerne husleie, strøm osv. Samarbeid med Aetat om tiltaksdeltakere betyr for noen sosialkontorer at de også supplerer Aetats stønning ved å dekke utgifter som direkte henger sammen med tiltaksbruk, for eksempel skolebøker og noe ekstra i reisestøtte. Andre sosialkontor er svært restriktive, og gir ingen slik supplerende støtte. Vi finner også ulik praksis når det gjelder hvorvidt man kan beholde hele individstønningen 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 individstønning. Andre steder

godtas det uten videre at en deltaker ”treffer sin tilrettelegger en gang i uka” uten at det trekkes noe fra denne stønaden.

Prioriteringen er en viktig side ved samarbeidet i tiltakssatsingen. Sosialkontoret kan prioritere bistand med gjeldssanering. Ventetiden i forhold til disse forskjellige uytelsene 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.

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 hjemlet i helse og i sosiallovgivning, skal forplikte samarbeidspartene.

Flere av våre informanter på saksbehandlernivå anser individuell plan som et godt redskap, men påpeker 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 helselovgivningen. Helseloven forutsetter imidlertid at sosialtjenesten skal ha ansvar og individuell plan er også hjemlet i loven om sosiale tjenester. Det hevdes at man finner mye motstand i kommunene mot individuell plan, noe som kan komme av at individuell plan forplikter økonomisk og skaper større arbeidsmengde. Det kan oppstå kapasitetsproblemer. Men en av våre informanter sier: ”Vi lager individuelle planer likevel, men kaller det for noe annet, for eksempel ’handlingsplan’.”

3. Utsiktede virkninger og motsetninger

Har samarbeidet utsiktede virkninger?

Det er en utsiktet virkning av samarbeidet om tiltakssatsingens målgrupper at man har oppdaget at det mangler tilbud til de som står svakest. I mange tilfeller opplever man at deltakerne er 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”. Det kan oppfattes som en utsiktet virkning av tiltakssatsingen at slike tilbud nå etableres og finansieres av midler fra Aetat.

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.

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 utilsiktet virkning av tiltakssatsingen at den enkelte steder er blitt personavhengig og at den dermed er 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.

Det er også saksbehandlere i begge etatene som har pekt på at det nære samarbeidet har gitt den andre etaten større innsyn i egen etat, på godt og vondt. Blant annet har noen opplevd at interne stridigheter i egen etat er blitt "avslørt" og omtalt i den andre etaten.

I hvilken grad har man omforente eller motstridende incentiver? Er det målkonflikter etatene imellom på lokalt nivå?

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 premissene 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 trygdeetaten 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 i vesentlig 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.

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.

Er det motsetninger mellom lokale tilpasninger i de enkelte kommuner 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 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

Vi finner 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 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. De kan tas inn dersom de fyller andre kriterier".

Målgrupper og resultater

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 å få rutinene i ARENA til å trekke i rett retning for deltakerne. 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, ”*Innvandrer Prosjekt Tiltaksplan*”, 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.

4. Måloppnåelse

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

Foreløpig er andelen deltakere som har kommet i jobb relativt lavt. Rundt 10 prosent av saksbehandlerne oppgir at ingen av deres deltakere er kommet i jobb og 84% at noen av deltakerne er kommet i jobb. De som har fått noen i jobb, opplyser følgende: 1/3 oppgir at en andel på 10 % eller mindre er kommet i jobb. Omtrent like mange oppgir at 20% av deres deltakere har fått jobb, 1/5 av saksbehandlerne har fått 30 % av deltakerne i jobb og kun hver tiende saksbehandler oppgir at 40% av deres deltakere har kommet i jobb. Ifølge saksbehandlerne er det særlig arbeidspraksis (praksisplass), lønnstilskudd og AMO-kurs som hyppigst har vært benyttet i forhold til de av deres tiltaksdeltakere som har kommet i ordinær jobb.

Det er et inntrykk så langt i satsingen at det ikke er så mange deltakere som har kommet i fast jobb i ordinært arbeidsliv, men at det utvilsomt er mye aktivitet i 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.

Flere i Aetat mener de har tiltak for at deltakerne fra disse målgruppene skal få en ordinær jobb. Men mange er svært usikre og gir uttrykk for at satsingen på disse målgruppene har medført at man har måttet prøve seg fram. Ved noen Aetat lokal er man veldig klare på at det

sjelden vil bli snakk om ordinære jobbtilbud eller at deltakere kun i beste fall vil komme i jobb. Noen peker på at de har for lite tilbud til denne målgruppa eller at tilbudene ikke er langvarige nok. Andre i Aetat peker på 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. Også blant våre informanter i Aetat har flere erfart at personer de i utgangspunktet ikke trodde på, har greid å komme i arbeid eller aktivitet. Flere av dem peker på praksisplass og lønnstilskudd 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 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 også å omfatte ”lavterskeltilbud”. Ved at det nå er gitt øremerkede ressurser til den gruppen som trenger mer tid, er tilbudet blitt bedre for dem. Mange 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 er det mange som påpeker 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 ifølge sosialkuratorer 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 synes å være 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 trygdelinja 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”.

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. Flere steder må man likevel ta inn deltakerne på det eneste tilbudet som finnes. Ofte er dette et avklaringskurs som også tilbyr praksisplass med oppfølging. Vi har sett at praksisdelen av kurset er blitt større etter hvert, fra 4 uker i begynnelsen til 13 – 14 uker. Når kurset nærmer seg slutten har de etatsansatte 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 synes å være spesielt stor, særlig ikke i deltakerens første møte med tiltakssatsingen, 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 ”langsiktig tenkning”: ”De som er på kortvarige tiltak skal videre på langsiktige løp. Nå tenker man mer på oppfølging, på videre løp. Det er det som er den store forskjellen fra tidligere”.

Samtidig opplever man flere steder at det hadde vært ønskelig med mer tiltakskjedning 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 mer preg av opprydding i beholdningen av sosialhjelpsmottakere og avklaring i forhold til trygdeytelser enn det å tilby differensierte og skreddersydde *arbeidsrettede* tilbud.

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. Men vi har altså påpekt at mye av de aktivitetene som foregår kan forstås mer som opprydding og avklaring enn som reelle arbeidsrettede tilbud. Samtidig er det ingen tvil om at mange deltakere får arbeidsrettede tilbud, gjerne innenfor rammene av det som omtales som ”lange løp”, med planlagt tiltakskjedning og med jobb i ordinært arbeidsliv som et langsiktig, mulig mål.

Så langt i tiltakssatsingen har en del av de mest ressurssterke og motiverte deltakerne allerede fått en ordinær jobb. Det oppstår også problemer og dilemmaer med de som får en ordinær jobb, fordi det å få en jobb gjerne betyr at man dermed er ute av systemet, ute av satsingen: ”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”. Vi finner i vårt materiale eksempler på sosialkontor som holder kontakten med den tidligere deltakeren og som ringer dem opp også etter at de er skrevet ut av tiltakssatsingen. Av samme grunner har andre valgt å ikke skrive noen av de deltakerne som får jobb.

Bidrar samarbeidet i arbeidsmarkedssatsingen til å løse de eventuelle problemene brukerne har med å måtte presentere problemet sitt for to etater og forholde seg til to etater samtidig i det videre oppfølgingsløpet?

Her synes de ansatte i begge etatene å være enige: Før tiltakssatsingen inntok klientene én rolle når de henvendte seg til sosialtjenesten og en annen rolle på Aetat. Dette kan de nå ikke gjøre 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 klientene som kom på sosialkontoret fikk beskjed om å gå til Aetat og be om time uten at sosialkuratoren 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 opplevde klientene at de fikk 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 straffet, de kan oppleve å møte en overmakt, og de kan oppleve at mulighetene er blitt redusert. 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."

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. 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 mer preg av opprydding i beholdningen av sosialhjelpsmottakere og avklaring i forhold til trygdeytelser enn det å tilby differensierte og skreddersydde arbeidsrettede tilbud.

Flere av de 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 å ha for dårlige muligheter til hensiktsmessig tiltakskjedning og tilrettelegging for langsiktige bevegelser mot

arbeidslivet. Ikke minst gjelder dette for at man underveis skal få til bedre avklaring av brukerne i forhold til arbeid eller trygd.

5. Fordeler av samarbeid og samordning

Hvilke gevinster gir samarbeidet?

De fleste involverte i sosialtjenesten mener at de har fått til et bedre samarbeid, og at de har fått flere tiltaksplasser som deres klienter kan bruke.

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.

Oppsummert kan vi si at 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.

Hvilke eventuelle fordeler har samarbeidsløsninger mellom Aetat og kommunene med tanke på samordning av stønader og tjenester for brukerne i tiltakssatsingen?

Når det gjelder tiltaksarbeid er etatene stort sett fornøyd med arbeids- og ansvarsdelingen og graden av samordning. Det varierer fra kommune til kommune hvem som har ansvar for oppfølgingen av dem som er på tiltak og praksisplass: Noen steder er det Aetats saksbehandler som følger opp deltaker, noen steder er det tiltaksarrangørens medarbeidere og

noen steder sosialkontor som hovedansvar for denne oppfølgingen. Det finnes også steder hvor oppfølgingen av dem som har fått praksisplass deles mellom Aetat og sosialtjenesten.

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.

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. 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 rapportere 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: ”Samordning av ytelser på sosialkontoret er feil vei å gå. De burde komme vekk fra sosialkontoret.”

Flere av våre informanter har stilt seg positivt til ideen om en arbeidssøkerstønad slik Rattsø-utvalget foreslår, og slik det er prøvd ut enkelte steder i forbindelse med Samarbeidsforsøkene for SATS. Det ses på som en fordel at alt økonomisk kommer fra ett sted, fortrinnsvis Aetat, og at man i utgangspunkt oppfatter alle som arbeidssøkere. Men det finnes også noen som er skeptiske: Arbeidssøkerstønad fra Aetat forutsetter skjønnsvurderinger og i dette kan det ligge en fare for at man utdefinerer folk for raskt som ”ikke reelle arbeidssøkere”.

Det påpekes videre at Arbeidssøkerstønden fra Aetat forutsetter at de som forvalter en slik ytelse også må utvikle 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 Arbeidssøkerstønden blir en passiv ytelse.

Arbeidssøkerstønad kan sammenlignes med introduksjonsordningen for utlendinger hvor det gis et fast beløp. Men introduksjonsstønden er så lav at mange blir avhengig av supplerende sosialhjelp. Sosialkuratorer påpeker at enslige under 25 år på introduksjonsstønden har små sjanser å klare seg uten sosialhjelp.

Oppsummering

I begge etatene er det særlig de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir framhevet som gevinsten av tiltakssatsingen. Samarbeidet har bidratt til at etatene sammen har fått et større lokalt spillerom til å fordele oppgaver seg imellom:

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

Deltakere i tiltakssatsingen opplever at de blir prioritert og at etatene er blitt mer fleksible og rausere med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service.

Noen steder har Aetat og Sosialtjenesten inngått en avtale om at sosialkontoret også utbetaler individstønad eller andre ytelser fra Aetat. Der hvor dette gjøres rapporteres det fra begge etater om store fordeler for både brukerne og etatsansatte:

- Bedre oversikt
- Mer forutsigbarhet

Det ses som en fordel at alle økonomiske stønader kommer fra ett sted, fortrinnsvis Aetat.

6. Behov for justeringer

Følgende problemstillinger skal drøftes: Er det noe ved den lokale organiseringen av tiltak som kan gjøres annerledes for å forbedre flyten i tiltak og prosesser i forhold til de mål som er satt? I hvilken grad er tiltakssatsingen organisert slik at det gis rom for refleksjon og endring?

Bedre lokal forankring

Et system hvor samarbeidet er avhengig av enkeltpersoner er også sårbart. Det skaper større motstandsdyktighet hvis man får spredt dette samarbeidet videre i systemet også på saksbehandlernivå. Samarbeidsavtalene bør gi detaljerte beskrivelser av samarbeidet, slik at det er mindre personavhengig. Dette forutsetter 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 en betydelig irritasjon over det som oppfattes som et ensidig fokus på kvantitative resultater i tiltakssatsingen, særlig innen Aetat.

Mer samordning

Vi finner så langt ikke ikke 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 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.

Samordning av ytelser

Etatsansatte som er involvert i tiltakssatsingen uttrykker behov for bedre samordning av ytelser og stønader. De fleste brukerne i tiltakssatsingen er avhengig av ytelser fra begge etater, og dette muligens i lang tid fremover. 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. Dersom brukerne skal komme ut av den mer stigmatiserende avhengigheten av sosialhjelpen, bør en eventuell felles ytelse fortrinnsvis utbetales fra Aetat.

En slik ytelse bør følges opp med utvikling av virkemidler/tiltak. Arbeidssøkerstønaden 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 sterkest fungerende av ”de svake” i og med at denne stønaden baseres på skjønnsmessig vurdering.

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 ”dobbeltarbeid” etatene imellom, dvs. mer samordning av for eksempel kartleggingsverktøy. Saksbehandlerne i begge etater uttaler seg positivt om en slik mulighet,

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

Mer fleksibilitet i tiltaksbruk

Mangel på utdanning er et hovedkennetegn ved målgruppa for tiltakssatsingen og flere involverte saksbehandlere peker på at det burde være lettere å bruke ”utdanning for yrkeshemmede”. Videregående skoleopplæring burde brukes mer, og de tilbud som finnes burde ha mye tettere oppfølging. De ufaglærte kommer ikke i jobb og dette er en svært viktig årsak til at de havner på sosialhjelp. Men det å kombinere et voksenopplæringstilbud som ikke har daglig aktivitet med ytelser som krever daglig oppmøte, og med den foreslåtte tette oppfølgingen, er vanskelig å få gjennomført i dag.

Noen Aetat lokal innvilger aldri yrkesrettet attføring for sosialt yrkeshemmede for deltakere i tiltakssatsingen. Yrkesrettet attføring gis kun for dem med helseplager (sykdom, skade lyte). Men mange av tiltakssatsingens deltakere har ikke vært hos legen på mange år. Aetat krever sosialrapport for disse, men bruker ikke kategorien sosialt yrkeshemmede. Dette stenger for visse muligheter: Man kan få utdanning på attføring når man er mellom 20 og 25, men bare som et unntak. Utdanning for yrkeshemmede må begrunnes.

Reglene er slik at de som får individstønad *kan* få utdanning som tiltak dersom det begrunnes, og individstønad forutsetter daglig aktivitet. Men praksisen er forskjellig. Noen steder tolkes

reglene strengt, andre steder har man en mer romslig praksis, og det finnes åpenbart muligheter for å tøyne reglementet.

Fordi dagpenger forutsetter at man er ”tilgjengelig på arbeidsmarkedet”, kan kombinasjon av dagpenger og individstønad være vanskelig når noen skal ha undervisning.

Problemer oppstår altså når 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.

Vi ser imidlertid at det ikke alltid er reglene som er så strenge. Gjeldende praksis, eller ”etatskulturen” kan av og til være mer bestemmende enn selve reglene. Når en Aetat lokal for eksempel aldri bruker kategorien ”sosialt yrkeshemmede” for deltakerne på tiltakssatsingen, blir mulighetene for hvilke tiltak som kan nyttes for deltakerne 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 regeluttolkning.

Mer oppfølging av personer også etter at de har fått jobb

Det bør legges inn større innsats på oppfølging av deltakere som har kommet i et ordinært arbeidsforhold. All erfaring tilsier at mange av dem kommer til å miste jobben igjen dersom de og deres arbeidsgivere ikke får nok oppfølging.

Mange saksbehandlere, særlig i Aetat, etterlyser også bedre muligheter til å kunne følge opp deltakerne på praksisplass eller andre tiltak i ordinært arbeid og for øvrig ha bedre kontakt med det lokale næringslivet generelt. Det er usikkert hvorvidt dette skyldes for stor mengde nødvendig kontorarbeid eller mangel på kompetanse når det gjelder oppfølging av arbeidsgiver.

Mer 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 som savnes er faglige diskusjoner på tvers av etatene og det savnes et forum hvor også tiltaksarrangørene er med. Andre har etablert tverretatlige fora med Aetat og sosialtjenesten, et slags ”miniSATS”, 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.

Vektlegging av langsiktighet

Svært mange etterlyser større forutsigbarhet med hensyn til midler som kan brukes fra år til år. Slik det er nå er det vanskelig med langsiktig planlegging. Hadde man bedre oversikt over økonomiske forhold i fremtiden kunne man hatt lengre kontrakter og ivaretatt kontinuiteten.

Muligens burde man også ha gitt kommunen noen penger. Slik det er nå, oppfattes det som urettferdig fra kommunens hold at kun Aetat fikk midler. Det at kommunene kan spare inn en del på sosialbudsjettet er ikke nødvendigvis noe godt argument for ikke å styrke sosialtjenesten. I den etaten argumenteres det med at man har fått nye grupper sosialhjelpsmottakere etter at det har vært innstramminger på andre områder, som flere sykmeldte som søker sosialhjelp fordi arbeidsgiver ikke følger opp i forhold til sykepenger. Den generelle erfaringen ser ut til å være at når attføringsmuligheter er blitt mindre, søker flere om sosialhjelp.

I Aetat vises det til at man der burde ha fått mer midler til stillingsressurser. Sånn som det er nå, går størstedelen av satsingen til tiltaksmidler. Det er viktig at de øremerkede midlene til Aetat fortsetter, både til lønn og tiltaksplasser. Ellers er på grunn av de ulike incentivsystemene lite sannsynlig at samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat kan fortsette slik som i dag.

Andre (lokale) aktører bør trekkes inn i et mer forpliktende samarbeid

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.

For det første etterlyses det samarbeid rundt 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: ”Hvis vi vil få folk ut av en uverdigg sosial klientrolle får vi det ikke til, fordi trygdeetaten stenger døra.”

Rapporteringene antyder 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.

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.

Økte krav til tiltaksarrangører

Tiltaksarrangører for de øremerkede tiltaksplasser velges etter anbudsrunder. 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.

Flere steder var det slik at sosialtjenesten og Aetat lokal forutsatte at bestemte tiltaksarrangører skulle få tilslag og videreføre det arbeidet de hadde gjort fra før, men i anbudskonkurransen ble det valgt en annen. Dette medførte 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 mer bevisst og modifisere bestillinger etter hvert som man har erfaring med tiltaksdeltakernes behov.