

På vei til jobb?

Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for
sosialhjelpsmottakere

av

Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik

AFI-rapport 7 / 06

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2006

© 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 82-7609-185-7

ISSN 0807-0865

Rapporten 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

Webadresse: afi-wri.no

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde:

Arbeidsmiljø, integrering og mestring

Rapport nr.:

7 / 2006

Tittel:

På vei til jobb?

Evaluerings av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere

Dato:

Desember 2006

Forfattere:

Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik

Antall sider:

112 + vedlegg

Resymé:

Regjeringen la høsten 2002 fram Tiltaksplan mot fattigdom. Ett av hovedtiltakene i denne var en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Målgrupper for denne satsingen er unge, enslige forsørgere og langtidsmottakere av sosialhjelp, samt innvandrere og personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Arbeidsforskningsinstituttet har evaluert denne satsingen med SSB som underleverandør.

Evalueringen viser at samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten har gjort det mulig å gi tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke har fått – eller kunnet nyttiggjøre seg – arbeidsrettete tiltak. Flere steder valgte man å gi tilbud fortrinnsvis til de sterkere i målgruppene – i hvert fall til å begynne med. Etter hvert skulle man så konsentrere innsatsen om svakere deltakere som trenger mer tid og oppfølging. Personer som ble vurdert å være "for syke" eller "for svake" til å kunne nyttiggjøre seg et tilbud i satsingen, ble imidlertid ikke nødvendigvis vurdert som "syk nok" til å kunne få innvilget uføretrygd. Mange savnet derfor trygdeetaten i det tverretatlige samarbeidet.

Det er stort behov for lavterskeltilbud som gir både arbeidstrening og omsorg. Særlig personer under LAR-behandling trenger mye og tett oppfølging, og skjermet arbeidstrening ses som en nødvendig stasjon i tiltakskjeden for denne målgruppen. Den vanligste framgangsmåten for å få deltakere i fast jobb er å bruke praksisplass. For at praksisen skal føre til ansettelse, kreves det oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver. Bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og tett individuell oppfølging har hatt størst betydning for å oppnå de resultatene man kan vise til.

Det er særlig i privatlivet og i det sosiale at deltakerne har opplevd framgang. De fleste har fått god hjelp, og tror at de har fått bedre sjanser på arbeidsmarkedet. Mange gir imidlertid også uttrykk for misnøye med å fremdeles måtte være i "liksom-jobber".

Når det gjelder sjansen for å komme i jobb, må dette sees i forhold til hvor lenge deltakerne har vært med i satsingen. Etter 10 måneder fra innskrivingstidspunktet hadde 25 % kommet i jobb. Ved 21 måneder etter tiltaksstart (som er lengste observasjonstid) har 36 % kommet i jobb. Her er jobb definert forholdsvis vidt og inkluderer blant annet enkelte grupper arbeidssøkere. Totalt sett kom ca. 27 % av de 9.360 personene som hadde deltatt i satsingen innen utgangen av 2004, i jobb.

Sammenlignet med en kontrollgruppe ser satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak ut til å ha hatt en liten, men signifikant positiv effekt når "jobb" defineres vidt. For langtids sosialhjelpsmottakere finner man en statistisk signifikant positiv effekt av å delta i satsingen også ved en strengere definisjon av jobb.

Emneord:

Aetat, arbeidsmarkedssatsing, arbeidsmarkedstiltak, evaluering, Arbeids- og velferdsetaten, sosialhjelpsmottakere, sosialtjeneste, tiltaksplan mot fattigdom, tiltakssatsing, tverretatlig samarbeid.

Forord

Regjeringen la høsten 2002 fram Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom. Ett av hovedtiltakene i denne var satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Høsten 2003 fikk Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i oppdrag av daværende Aetat arbeidsdirektoratet (nå Arbeids- og velferdsdirektoratet) å evaluere denne satsingen.

Statistisk sentralbyrå (SSB), ved Marit Rønsen og Torbjørn Skarðhamar, har gjort en kvantitativ analyse av satsingen som en del av evalueringen. Deler av deres rapport er språklig bearbeidet og tatt inn i den foreliggende rapporten. Dette er avsnittene 2.3 og 2.4, samt avsnittene 6.2.1, 6.2.2 og 6.2.3.

Flere kolleger ved AFI har bidratt underveis. Kjetil Frøyland var fram til våren 2006 med i det faste forskerteamet sammen med Øystein Spjelkavik og undertegnede, og var medforfatter til to delrapporter. Hilde Holte har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse i 2006 og bearbeidet data fra denne. Mette Stenberg har stått for mye av det administrative arbeidet i forbindelse med evalueringen.

En referansegruppe, nedsatt av oppdragsgiver og bestående av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, NAV-arbeid, Velferdsalliansen og Fattighuset har bidratt med kommentarer og innspill til et utkast av den foreliggende rapporten.

Ingen av dem som har bidratt i evalueringsarbeidet kan lastes for eventuelle feil eller mangler i rapporten. Ansvar for denne ligger hos undertegnede.

Oslo, desember 2006

Angelika Schafft

Prosjektleder

Innhold

Forord	iv
Sammendrag	vi
Abstract in English	xiv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Evaluering	3
1.2.1 Problemstillinger	3
1.2.2 Datakilder og metoder	4
1.3 Rapportens oppbygging	10
2 Målgrupper og deltakere	11
2.1 Definisjon av målgruppene	11
2.2 Deltakerne	13
2.2.1 Antall deltakere og tiltaksplasser	13
2.2.2 Aldersfordeling	15
2.2.3 Kjønnssfordeling	16
2.2.4 Etnisk bakgrunn	17
2.2.5 Arbeidssøkerstatus	18
2.3 Den ”typiske” tiltaksdeltakeren	19
2.3.1 Langtids sosialhjelpsmottakere	20
2.3.2 Unge	21
2.3.3 Enslige forsørgere	21
2.3.4 Innvandrere	22
2.4 Hva påvirker sannsynligheten for å delta på tiltak?	23
2.5 Oppsummering	25
3 Tverretattlig samarbeid	28
3.1 Ressurser og organisering	28
3.2 Mål og incentiver	29
3.2.1 Lokale måldefinisjoner	30
3.2.2 Målkonflikter og målendringer	31
3.3 Forpliktende samarbeid	33
3.4 LAR-samarbeidet	35
3.5 Samarbeid med andre instanser	36
3.6 Utvelgelse av deltakere	37

3.6.1	Utvelgelse av deltakere: Kriterier	37
3.6.2	Utvelgelse av deltakere: Samarbeidsrutiner	39
3.6.3	Utvelgelsesstrategier.....	41
3.7	Samarbeid om oppfølging av deltakere	43
3.7.1	Hvordan koordineres oppfølgingen?	43
3.7.2	Behov for tett individuell oppfølging	45
3.7.3	Oppfølging i LAR-samarbeidet	50
3.8	Oppsummering.....	52
4	Tiltak og arbeid.....	55
4.1	Ytelser og økonomiske incentiver.....	55
4.2	Satsingens arbeidsmarkedstiltak	60
4.2.1	Tiltakstyper	60
4.2.2	Tiltaksbruk.....	62
4.2.3	Etatenes vurdering av tiltakene.....	65
4.2.4	Tiltak for LAR-brukere	67
4.3	Arbeidspraksis og veien til jobb.....	69
4.3.1	Avklaring og arbeidstrening	69
4.3.2	Kontakten mot arbeidslivet.....	70
4.3.3	Oppfølging på arbeidspraksis	72
4.3.4	Hva skal arbeidsgiver informeres om?	73
4.3.5	Fast ansettelse etter arbeidspraksis?	74
4.4	Oppsummering.....	76
5	Brukermedvirkning og brukererfaringer.....	79
5.1	Hvordan ivaretar etatene brukermedvirkning?.....	79
5.2	Motivasjon for å delta i tiltakssatsingen	80
5.3	Hvordan opplever deltakerne medvirkningen?	81
5.4	LAR og medvirkning	82
5.5	Deltakernes vurdering av oppfølgingen i tiltakssatsingen	84
5.6	Vurdering av livssituasjon	86
5.7	Oppsummering.....	87
6	Arbeidsmarkedssatsingens virkninger	89
6.1	Resultater sett fra saksbehandlerens ståsted.....	89
6.1.1	Hvor mange har kommet i jobb?	89
6.1.2	Hvilke endringer har satsingen medført på lokalt nivå?	91
6.2	Effekter	92
6.2.1	Hva påvirker sannsynligheten for å komme i jobb?	92
6.2.2	Har tiltakssatsingen hatt effekt?.....	96

6.2.3	Har satsingen medført en reduksjon av sosialhjelpsutbetalinger?	98
6.2.3	Hva mener saksbehandlerne har hatt betydning for å oppnå satsingens mål?	99
6.3	Oppsummering.....	101
7	Måloppnåelse.....	103
7.1	Mål og målgrupper.....	103
7.2	Hvilke gevinster gir samarbeidet?.....	104
7.3	Brukermedvirkning	106
7.4	Flere sosialhjelpsmottakere i jobb?.....	107
	Referanser.....	110

Tabelloversikt

Tabell 1. Antall deltagere i arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplan mot fattigdom i perioden 2003 til 1. halvår 2006	13
Tabell 2. Deltakere i tiltakssatsingen etter innskrivings- og utskrivingsår.	14
Tabell 3. Antall perioder deltakerne har vært med i tiltakssatsingen innen utgangen av 2004 og median varighet av periodene.	14
Tabell 4. Fordeling av antall deltakere i tiltakssatsingen i arbeidsmarkedstiltak og utenfor arbeidsmarkedstiltak - årsgjennomsnitt	15
Tabell 5. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på alder og målgruppe. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.	16
Tabell 6. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på kjønn. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent.	16
Tabell 7. Deltakere med innvandrerbakgrunn. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.	17
Tabell 8. Deltakere fordelt på målgrupper og arbeidssøkerstatus. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.	18
Tabell 9. Hvor mye arbeidskraft er satt av ved ditt kontor til arbeid med satsingen? Prosent.	28
Tabell 10. Hvordan vurderer du ditt kontors/etats prioritering av arbeidsmarkedssatsingen? Prosent.	28
Tabell 11. Hvordan er satsingen organisert hos dere? Prosent.	29
Tabell 12. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom ledelse og saksbehandlernivå internt i egen etat? Prosent.	34
Tabell 13. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på saksbehandlernivå. Prosent.	34
Tabell 14. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på ledernivå? Prosent.	34
Tabell 15. Målgrupperapportering fra sosialkontorene, tall for 2005.	37
Tabell 16. Hvilken type oppfølging har du benyttet forrige måned? Prosent.	46
Tabell 17. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder helsemessige forhold. Prosent.	47
Tabell 18. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder sosiale forhold? Prosent.	48
Tabell 19. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder deres økonomiske forhold? Prosent.	48
Tabell 20. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder tiltak/kurs? Prosent.	49
Tabell 21. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder arbeid og praksis? Prosent.	50
Tabell 22. Hvor ofte brukes sosialtjenestens mulighet til å stille økonomiske vilkår (vilkårsparagrafen)? Prosent.	59
Tabell 23. Ordinære tiltaksdeltakere fordelt på tiltak. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent 2006 og 2004.	60
Tabell 24. Yrkeshemmede deltakere fordelt på tiltak. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent 2006 og 2004	61
Tabell 25. Aetat og sosialtjenestens vurdering av spekteret av tiltak for avklaring. Prosent.	66
Tabell 26. Aetat og sosialtjenestens vurdering av spekteret av tiltak for ordinær jobb. Prosent.	66
Tabell 27. Aetat og sosialtjenestens vurdering av samarbeidet med lokale tiltak/tiltaksarrangører. Prosent.	67
Tabell 28. Hvordan har tiltakssatsingen påvirket din livssituasjon? (Prosent)	86

Tabell 29. Hvor stor andel av dine deltakere er kommet i ordinært arbeid? (x av 10). Prosent.....	89
Tabell 30. Hvor vanskelig det har vært a) å finne tiltak som matcher deltakernes behov og b) for deltakerne å komme i ordinær jobb? Gjennomsnittlig verdi.	90
Tabell 31. Hvilke endringer har tiltakssatsingen medført hos dere (i Aetat)? Prosent.....	91
Tabell 32. Hvilke endringer har tiltakssatsingen medført hos dere (i sosialtjenesten). Prosent.....	92
Tabell 33. Deltakere i alt og andelen som kom i jobb innen utgangen av 2004 beregnet på to ulike måter.	93
Tabell 34. Årlig sosialhjelp og endring i sosialhjelp fra 2002 til 2004 blant deltakere som begynte i tiltakssatsingen i 2003 sammenlignet med kontrollgruppen.	98
Tabell 35. Hva har hatt betydning med tanke på å oppnå satsingens mål? Prosent.	100

Vedlegg

- Vedlegg 1: Intervjuguide sosialtjenesten i casekommunene
- Vedlegg 2: Intervjuguide Aetat i casekommunene
- Vedlegg 3: Temaguide fokusgrupper i casekommuner
- Vedlegg 4: Temaguide gruppeintervjuer deltakere
- Vedlegg 5: Spørreskjema deltakere
- Vedlegg 6 og 7: Intervjuguide telefonintervju
- Vedlegg 8: Spørreskjema survey 2006
- Vedlegg 9: Oversikt kommunene i tiltakssatsingen i 2005. Tiltaksdeltakelse og målgruppe-tilhørighet.
- Vedlegg 10: Figurene til kapittel 6.2
- Vedlegg 11: Tabell til kapittel 6.2.1

Sammendrag

Tiltakssatsingen

Regjeringen la høsten 2002 fram Tiltaksplan mot fattigdom. Ett av hovedtiltakene i denne var en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Hovedmålet med satsingen var å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har evaluert denne satsingen og legger med dette fram evalueringens sluttrapport.

Antall tiltaksplasser øremerket for satsingen ble økt fra år til år. I 2003 var det 1.250 plasser, i 2004 hadde man 1.680 plasser og ved utgangen 2005 var antall plasser 2.380.

Målgrupper for satsingen er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt. I tillegg skulle deltakerne tilhøre minst en av følgende grupper: langtidsmottakere av sosialhjelp, unge mellom 20–24 år, enslige forsørgere og innvandrere. Når det gjelder innvandrere er det ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge bistand for å komme i arbeid. Fra og med 2004 har også personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR) kommet inn som en femte målgruppe i satsingen.

Satsingens deltakere

Tiltakssatsingen har nådd samtlige definerte målgrupper, men andelen *enslige forsørgere* er svært liten. I denne målgruppen er 94 % kvinner. Videregående skole er det vanligste utdanningsnivå. Enslige forsørgere hadde i gjennomsnitt arbeidet litt under 7 måneder i alt i løpet av de siste tre årene før de ble med i satsingen. Enslige mødre med barn under tre år har den klart laveste sannsynligheten for å delta i satsingen, sammenlignet med andre enslige forsørgere i målgruppen.

Nesten halvparten av deltakerne i satsingen er under 30 år, og 27 % er mellom 20 – 24 år. Dette viser at satsingen treffer bra når det gjelder å gi et tilbud til de unge. I målgruppen *unge* er de fleste ugift og deres høyeste utdanning er som oftest videregående skole. De hadde mottatt sosialhjelp i ca. 3 måneder i løpet av siste halvår og i ca. 7 måneder i resten av siste treårsperiode. I den siste treårsperioden før innskrivingen hadde mennene i denne målgruppen jobbet i til sammen ca. 8 måneder, og de hadde vært helt arbeidsledig nesten like lenge. Kvinnene hadde jobbet i ca 9 måneder og var ledig i 6,5 måneder. 23 % av de unge mennene og 15 % av de unge kvinnene hadde vært registrert som yrkeshemmet i løpet av de siste 3 årene.

Den typiske tiltaksdeltaker i målgruppen *langtids sosialhjelpmottakere* er midt i trettiårene, mennene blant dem er som oftest ugifte, og videregående skole er den vanligste høyeste utdanning. Den totale yrkeserfaringen er litt lengre blant menn enn blant kvinner, 10 mot litt over 6 år. Yrkesinntekten året før var relativt lav. De hadde mottatt sosialhjelp i ca. 4 av de

siste 6 månedene, og i resten av siste treårsperiode hadde de i gjennomsnitt mottatt bidrag i litt over ett år.

Rundt 40 % av alle deltakerne i 2006 var registrert som *innvandrere*. Innvandrere fra ikke-OECD land utgjorde 35 % av alle deltakerne, og i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere var 38 % innvandrere. Den typiske mannlige innvandreren som er med i satsingen, har bakgrunn som flyktning (nesten 80 %) og har vært i Norge i ca. 8 år. Blant kvinner er gjennomsnittlig botid noe lavere, vel 7 år, og flyktningandelen er langt lavere, ikke fullt 55 %. Den typiske deltakeren i denne gruppen er omtrent 35 år, gift og barnløs. Blant dem som har en registrert høyeste utdanning, er det vanligste nivået videregående skole både for kvinner og menn. Mennene hadde i gjennomsnitt jobbet 7,5 måneder i løpet av de siste tre årene, mens det tilsvarende tallet blant kvinner var 5,5 måneder. Mennene hadde vært helt arbeidsledige i nesten 10 måneder i gjennomsnitt de siste 3 årene, og 15 % hadde vært registrert som yrkeshemmet arbeidssøker. For kvinner var den samlede arbeidsledighetsperioden drøye 6 måneder, og andelen som hadde vært yrkeshemmet var også lavere, 7 %. I løpet av siste halvår før de ble med i satsingen, hadde menn hatt sosialhjelp i nesten 4 måneder i alt. Det tilsvarende tallet for kvinner var litt under 2 måneder.

Det er 64 % menn og 36 % kvinner i satsingen. Denne kjønnsfordelingen er omtrent den samme som blant personer ellers som har mottatt sosialhjelp i mer enn fem år, men sammenlignet med sosialhjelpsmottakerne ellers, er kvinnene underrepresentert.

Til sammen 61 % av alle deltakere var definert som yrkeshemmede. Ved utgangen av september 2004 utgjorde de yrkeshemmede en mindre andel: 44 % av det totale antallet deltakere. En forklaring for denne økningen i kategorien ”yrkeshemmede” kan være at man etter hvert har rekruttert inn flere personer som man oppfattet som svakere. Behovet for å gi flere tilgang til å bruke tiltak forbeholdt yrkeshemmede, som Arbeid med bistand eller tiltak i arbeidsmarkedsbedrift, kan være en annen forklaring for at andelen ”yrkeshemmede” har økt.

Lengre tidligere yrkeserfaring minsker sannsynligheten og lengre tidligere arbeidsledighetserfaring øker sannsynligheten for å delta i tiltakssatsingen. Et trekk som går igjen for alle målgrupper er at jo lengre tid som har gått siden personen sist var sysselsatt, jo mindre sannsynlig er det at vedkommende kommer med i satsingen. Forklaringen kan være at dette er personer som anses vanskeligere å formidle, og at dette er et hensyn som tillegges vekt ved rekrutteringen til tiltakssatsingen.

Lokale mål og incentiver

I oppstartsfasen av satsingen hadde Aetat og sosialtjenesten på lokale nivåer noe ulikt syn på hva som var målet for arbeidsmarkedsatsingen og hva som krevdes av deltakerne. Dette skapte noe uro i samarbeidet mellom dem. I Aetat mente man at sosialtjenesten overvurderte mulighetene for å få mange av målgruppene ut i ordinært arbeid gjennom satsingen. Økonomisk sett har kommunen og sosialtjenesten sterke incentiver til å få sosialhjelpsmottakere over på Aetats (statens) budsjetter og til å støtte opp om en utvikling i retning av økt selvfor-

sørgelse for disse personer. Aetat har svakere økonomiske incentiver til å ta imot dem, i den grad de ikke oppfattes å være reelle arbeidssøkere. Etter hvert ble motsetningene etatene imellom på lokalt nivå dempet, til tross for motstridende incentiver. I Aetat aksepterte man i større grad kandidater som sosialtjenesten ville ha med i satsingen og ble mer åpne for å utvikle tilbud for stønadsmottakere med lavere arbeidsevne enn hva som ellers har vært vanlig. Det er et viktig trekk ved tiltakssatsingen at Aetat har vært villig til å senke terskelen og slippe flere til enn sine tradisjonelle målgrupper ved å godta også de som *ennå ikke* er ”reelle arbeidssøkere”. Dette kunne man gjøre fordi sosialtjenesten i større grad har forpliktet seg til å yte den parallelle bistanden som deltakerne trenger for å kunne fullføre et tiltak. En viktig årsak for at motsetningene etatene imellom ble bygget ned og den felles forståelsen ble styrket, er at man opplevde at samarbeid og bedre tilgang på tiltaksplasser ga gevinster uansett.

Etatene var enige om at det å få deltakerne i jobb var hovedmålet, samtidig som man etablerte en felles aksept for at ikke alle deltakere vil klare å få dette til. Lokalt har man i satsingen definert også tiltaksdeltakelse/aktivisering, avklaring, utvikling av samarbeid og økt livskvalitet for deltakerne som mål for satsingen. I forhold til LAR-deltakerne er målene noe mer divergerende, i hvert fall når det gjelder behandlingssiden. Her ser man arbeidsdeltakelse og aktivitet gjerne som middel til å oppnå terapeutiske mål, som er rusfrihet/ruskontroll. For Aetat/sosialtjenesten er målet arbeid og det å være selvhjulpen, mens rusfrihet og rusbehandling er en forutsetning for å kunne nå dette målet.

Tverretatlig samarbeid

I tiltakssatsingen har man utviklet nye samarbeidsrelasjoner mellom Aetat og sosialtjenesten. Det er i all hovedsak sosialtjenesten som velger ut hvem som skal sendes videre til Aetat for å få et tilbud i tiltakssatsingen, men Aetat er blitt stadig mer involvert også i førsteutvelgelsen av deltakere. Hovedansvaret for å finne et passende tilbud ligger formelt hos Aetat lokal, men det er etter hvert blitt vanlig at de to etatene sammen vurderer tilbudene for hver enkelt deltaker. Tidligere hadde saksbehandlere i sosialtjenesten lite befatning med Aetats arbeidsmarkedstiltak og arrangørene av disse tiltak. Dette har endret seg ved at sosialtjenesten i større grad er blitt involvert i dette tiltaksarbeidet. Ansvarsdelingen er som regel slik at tiltaksarrangør har ansvaret for deltakere som går på deres tiltak, mens Aetat har ansvaret for dem som er ute i arbeidslivet. Aetat er på sin side blitt mer involvert i sosialfaglige vurderinger. Samarbeidet etatene imellom på saksbehandlernivå vurderes av de fleste som bra, mens samarbeidet på ledernivå oppleves ikke fullt så bra, men likevel ”ganske bra” av de fleste.

Samarbeidet rundt satsingens deltakere er kjennetegnet av at man samarbeider tettere enn man gjorde før. Mye foregår uformelt og i Aetat har man lagt vekt på å være lydhør i forhold til brukerne. Også samarbeidet om oppfølgingen rundt LAR-brukerne – den målgruppen som regnes å være den ”tyngste” – ser ut til å fungere godt, i hvert fall er involverte parter fornøyde.

En del deltakere har ikke vært i stand til å nyttiggjøre seg tiltakssatsingens tilbud, enten det gjaldt tiltak eller arbeidsliv. Både i sosialtjenesten og i Aetat så man etter hvert at deltakere som det ikke er realistisk å få i jobb, heller bør få en trygdeløsning. Men ikke alle som regnes som ”for syke” eller ”for svake” til å kunne nyttiggjøre seg et tilbud i tiltakssatsingen, blir vurdert som ”syk nok” til å kunne få innvilget uføretrygd. I den forbindelse var det mange som savnet trygdekontoret i det tverretatlige samarbeidet. Det å kunne gi et godt tilbud til mennesker i denne ”gråsonen” er en viktig utfordring i forbindelse med videreføringen av dette samarbeidet under NAV.

Rekrutteringsstrategier

Det å formelt tilhøre tiltakssatsingens målgruppe er i seg selv ikke tilstrekkelig for å få et tilbud i satsingen. De som har fått innvilget yrkesrettet attføring tas som regel ikke med – unntak her er personer på LAR. Andre som ikke tas med er personer som vurderes å klare seg uten spesielle tiltak, samt de som regnes å være for svake til å kunne nyttiggjøre seg satsingens tilbud. Det er to hovedtyper problembakgrunner som gjør at tiltakssatsingens tilbud ikke anses som relevant: store rusproblemer (aktiv rus) og/eller store psykiske problemer.

Det ser ut til at de aller sterkeste i målgruppene – det vil si de som blir vurdert å ha relativt gode forutsetninger til å kunne komme raskt i jobb – i større grad har fått tilbud gjennom tiltakssatsingen, enn de svakeste, i hvert fall i begynnelsen. Unntak er enkelte steder som helt fra starten av har prioritert nettopp de aller svakeste fra målgruppene, dvs. de som vurderes å være lengst unna det ordinære arbeidsmarkedet..

Arbeidsmarkedstiltak

Tiltaksarrangører er virksomheter/organisasjoner som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak. De øremerkede tiltaksplassene for satsingen ble fordelt til lokale tiltaksarrangører etter anbud. Ikke bare disse plassene, men hele spekteret av eksisterende arbeidsmarkedstiltak kan benyttes for tiltakssatsingens deltakere. Tiltakene som brukes i satsingen har ulikt nivå og er ment for personer på ulike stadier på veien mot ordinær jobb. Så godt som samtlige ”ordinære” tiltaksdeltakere i 2006 gikk på tiltakene Opplæring, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, eller Lønnstilskudd. Av deltakerne som er definert som ”yrkeshemmet”, finner vi nesten halvparten på disse tre tiltakstypene, mens Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand brukes i gjennomsnitt av henholdsvis 15 og 14 % av disse deltakerne. I 2004 var det Arbeidspraksis i skjermet virksomhet som hadde den største andelen yrkeshemmede deltakere. Andelen deltakere som gikk på tiltakene Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og på Arbeid med bistand har økt i 2006, sammenlignet med 2004.

Tiltaksarrangører for kurs med arbeidspraksis (AMO) og plasser som er øremerket for tiltakssatsingen, får som regel ikke henvist de personer som regnes som ”de aller svakeste”. Kursene som arrangeres for deltakerne i tiltakssatsingen skiller seg fra tradisjonelle AMO-kurs og jobbkubber ved at det gis mer individuell veiledning. Etter hvert som tiltaksarrangører samlet

erfaringer med målgruppene, forsøkte man å forbedre kurstilbudet, for eksempel ved å redusere antall uker for teori og å øke lengden på perioden der deltakerne har individuell utplassering på praksisplasser med oppfølging. Skjulte rusproblemer framstår som en av de vanligste frafallsgrunner og er en vesentlig grunn for ikke å la deltakerne prøve seg i arbeidspraksis.

Deltakere med større bistandsbehov og problemer samt de som har usikre forutsetninger og som man ønsker å få utredet, tilbys heller skjermet arbeidstrening, lavterskeltiltak med tett oppfølging og hvor det ikke stilles like høye krav som hos kursarrangørene. Det er stort behov for tiltak som gir både arbeidstrening og omsorg av typen pleie, botrening, og økonomisk rådgivning. Ikke alle Aetats tilbud ses på som egnet for personer under LAR-behandling, som ofte trenger mye og tett oppfølging. Det er mange av dem som gjerne vil arbeide, men ifølge tiltaksarrangører skorter det ofte på evnen og noen mangler motivasjon for å gå på tiltak. Skjermet arbeidstrening kan være en helt nødvendig stasjon i tiltakskjeden.

Det er avdekket stort behov for tett individuell oppfølging av mange av tiltakssatsingens deltakere, også for de som kommer relativt raskt i arbeid. Arbeid med bistand har en type tilretteleggerfunksjon som anses å være hensiktsmessig for målgruppene, også for de sterkere deltakerne som trenger oppfølging i forbindelse med jobb. Men dette tiltaket er ikke tilgjengelig for mange av tiltakssatsingens deltakere, blant annet fordi det krever at man er definert som yrkeshemmet.

Arbeid

Det er kurs- og tiltaksarrangørene som normalt tar hånd om arbeidsgiverkontakten og oppfølging ved arbeidspraksis, men det finnes flere eksempler på at både sosialtjenesten og Aetat også gir denne oppfølgingen. Hva oppfølging innebærer varierer imidlertid - for noen betyr det at de ringer deltaker og arbeidsgiver, mens andre legger større vekt på det å dra ut på arbeidsplassene. Når det gjelder LAR-klienter som er på ordinære arbeidsplasser, går sosialtjenesten, Aetat og tiltaksarrangører inn for en "åpen linje" overfor arbeidsgivere med hensyn til klientenes bakgrunn. De oppfordrer også klientene til åpenhet.

En del arbeidsgivere tar imot deltakere fra tiltakssatsingen fordi de ønsker å vise medmenneskelighet. Andre gjør det fordi de trenger arbeidskraft. Sett fra disse virksomhetenes side er det gunstig å få prøvd ut en potensiell arbeidstaker i en periode. Overgangen fra praksisplass til fast stilling kan gjøres lettere ved bruk av lønnstilskudd.

Unge mellom 20-24 år fremstår som den av målgruppene saksbehandlerne synes det er lettest å jobbe med, både når det gjelder å finne tiltak som matcher deres behov og for å komme ut i ordinær jobb.

Generelt er det slik at det er lettere å finne praksisplass enn å få ordinære ansettelsesvilkår for deltakerne. Den vanligste framgangsmåten for å få deltakerne i fast jobb, er at praksisplassen går over til å bli en jobb med kontrakt. For at dette skal skje, kreves det oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver.

Brukermedvirkning

Saksbehandlere tilknyttet satsingen prøver å legge til rette for brukermedvirkning på ulike måter, men de synes ofte at det er vanskelig å jobbe med dem som ikke vet hva de vil, som ikke har noen ideer om hva de vil jobbe med eller hva de vil lære.

Det legges til rette for medvirkning gjennom tilpasset informasjon, samtykkeskjema og ved å spørre brukerne om hva de selv ønsker ved utarbeiding av handlingsplaner og i trekant-samtaler. Noen steder gjennomfører man kursevalueringer som også tar opp brukertilfredshet. Alle LAR-deltakerne skal ha Individuell plan, men det viser seg at det er få som har det. Dette kan skyldes at i og med at alle har innvilget attføring, får alle også utarbeidet en handlingsplan i Aetat.

Det er en hyppig tilbakemelding fra deltakerne at de opplevde et element av tvang i begynnelsen - i den betydningen at det var vanskelig å nekte å delta. Hovedinntrykket er også at informasjonen om selve tiltakssatsingen har vært noe utydelig. Deltakerne har vært best orientert der hvor satsingen har vært prosjektorganisert.

Brukererfaringer

Av dem som har vært med i trekantsamtaler med Aetat og sosialtjenesten, er det langt flere som gir uttrykk for at det har fungert bra, enn som uttrykker negative erfaringer. Flere oppfatter etatene som mer fleksible og rause enn før, med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service. De fleste av våre brukerinformanter forteller at de har fått god hjelp, særlig fra tiltakene. De ønsker å komme seg vekk fra det de oppfatter som en "nedverdiggende rolle som sosialklient" og de ønsker seg jobb.

Selv om deltakerne i vårt utvalg har stor sans for praksisplasser, gir mange uttrykk for misnøye med at de ikke har fått noen jobb, og at de opplever deltakelsen i satsingen som å være i "liksom-jobber". Mange tror imidlertid at de har fått bedre sjanser på arbeidsmarkedet som følge av satsingen, selv om de fleste av dem ikke hadde fått jobb foreløpig.

Det ser ut til at det er i privatlivet, i det sosiale og med tanke på livsglede at tiltakssatsingens deltakere har opplevd framgang. Rundt 4 av 10 deltakere i vårt utvalg forteller at deres personlige økonomi er blitt bedre som følge av satsingen, mens omtrent hver tiende opplever det motsatte.

Måloppnåelse og tiltakseffekt

I spørreundersøkelsen av 2006 var det 1 av 4 saksbehandlere som opplyste at så mange som 40 % eller flere av deres deltakere har fått jobb. Sammenlignet med 2004 er det i 2006 dobbelt så mange saksbehandlere som oppgir en så høy andel deltakere i jobb.

Spørsmålet om hvorvidt deltakerne har kommet i jobb som følge av tiltakssatsingen, står sentralt i den statistiske analysen. Med de dataene vi har hatt tilgjengelig for denne analysen har det bare vært mulig å følge deltakerne fra de første kom med i satsingen i april 2003 og ut 2004. Oppfølgingsperioden er altså forholdsvis kort, og det er derfor for tidlig å trekke noen endelig konklusjon i forhold til tiltakseffekten. Analysen bidrar likevel med noen resultater når det gjelder både måloppnåelse og effekt av satsingen.

Når det gjelder sjansen for å komme i jobb, må dette sees i forhold til hvor lenge deltakerne har vært med i satsingen. Det er beregnet at etter 10 måneder fra innskrivingstidspunktet hadde 25 % kommet i jobb. Ved 21 måneder etter tiltaksstart (som er lengste observasjonstid) har 36 % kommet i jobb. Her er jobb definert forholdsvis vidt og inkluderer blant annet enkelte grupper arbeidssøkere. Totalt sett kom ca. 27 % av de 9.360 personene som hadde deltatt i satsingen innen utgangen av 2004, i jobb. Blant de som har *avsluttet* sin deltakelse er tallet noe høyere, men av alle som har vært med, er det bare litt under halvparten (4.147 personer) som har avsluttet sin deltakelse innen 2004. Blant disse var det 38 % som hadde kommet i jobb. Hvor mange av satsingens deltakere som har kommet i jobb sier imidlertid ikke noe om hvorvidt dette er en *effekt av satsingen*. Vi må regne med at en del av disse personer ville ha kommet i jobb uansett, uavhengig av satsingen. Det er også visse forskjeller mellom de fire målgruppene, men disse forskjellene henger sammen med kjennetegn som vi finner på tvers av de definerte målgruppene. Det som ser ut til å ha størst betydning for resultatet, er personenes tidligere arbeidsmarks- og stønadshistorie: Jobbsjansen øker med lengre yrkeserfaring og avtar jo lenger personen har vært arbeidsledig. På tilsvarende måte er sannsynligheten for å komme i jobb mindre jo lenger deltakeren har vært avhengig av sosialhjelp.

Spørsmålet om satsingens effekt forsøkte vi å besvare ved å sammenligne jobbovergangsraten, (hvor mange som har fått jobb) hos deltakergruppen med jobbovergangsraten hos en kontrollgruppe bestående av personer med like kjennetegn og lik sysselsettings- og sosialhjelpshistorie, men som ikke har vært med i tiltakssatsingen. Ved denne sammenligningen kan tiltakssatsingen se ut til å ha hatt en liten, men signifikant effekt. Dette gjelder imidlertid bare hvis vi definerer jobb ganske vidt, dvs. inkluderer de som er delvis sysselsatt, som har lønnstilskudd etc. Hvis vi derimot definerer jobb strengere og kun tar med sysselsatte personer som ikke lenger står registrert med noe arbeidssøkerforhold, finner vi ingen effekt når alle målgrupper behandles under ett. Om vi tar for oss hver målgruppe for seg, finner vi imidlertid en positiv effekt av å delta for gruppen langtids sosialhjelpsmottakere. Her har deltakergruppen entydig bedre resultater enn kontrollgruppen. Denne forskjellen er klart signifikant, uansett hvor strengt vi definerer det å komme i jobb.

Svært mange av de deltakerne som ble med i 2003 var fortsatt deltakere i 2004, slik at det er for tidlig å vurdere hvorvidt de er blitt mer økonomisk selvhjulpne basert på gjennomsnittstall for årlig sosialhjelp i 2004.

Med utgangspunkt i tendensen fra spørreundersøkelsen blant saksbehandlere i de to etatene, bør vi kunne forvente at et økt antall tiltaksdeltakere har kommet i jobb i 2006. For å kunne si

noe mer sikkert om selve tiltakseffekten vil det imidlertid være nødvendig å gjennomføre en oppfølgingsundersøkelse når data fra senere år er klare.

Endringer

Tiltakssatsingen har medført en god del endringer. Utviklingen av det tverretatlige samarbeidet og vektleggingen av individuell oppfølging topper listen over det som oppfattes som positive endringer i begge etater.

Gjennom de nye samarbeidsformer og -relasjoner har man fått et bedre tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke har fått – eller kunnet nyttiggjøre seg – arbeidsrettete tiltak. Samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten, samarbeidet med tiltaksarrangører, bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og tett individuell oppfølging er de områdene som ser ut til å ha hatt størst betydning for å oppnå de resultatene man kan vise til i denne satsingen. Også individuelt tilpasset tiltakskjeding og bruk av arbeidsforberedende trening i skjermete tiltak ser ut til å ha vært viktige for å oppnå målene.

Abstract in English

The Work Research Institute has evaluated a government vocational rehabilitation programme for social welfare recipients, which was conducted in 47 Norwegian municipalities. Target groups were young people (20-24), single parents, long-term social welfare recipients, immigrants and people who receive drug substitution treatment.

Before the programme was launched, the two Norwegian welfare sectors, The National Employment Service (state) and The Social Welfare System (municipality), did not co-operate very well. Social welfare applicants were regularly sent from the social welfare office to register as job seekers at the employment services, but most of them were then sent back to the social services as persons "unable to seek employment or to benefit from vocational rehabilitation". The evaluation shows that these kinds of conflicts between these two organisations decreased, and a common perspective was developed. Co-operation between these organisations has led to a better co-ordination and increased availability of their services. Labour market initiatives which earlier were of little use for those target groups, became more accessible and beneficial for them, mainly because they got the support needed to accomplish these schemes from social services and a more closer follow up. At the outset, however, there has been a tendency many places to recruit the strongest among the target groups as participants. Those who are seen as "too weak" or "too sick" to complete any labour market initiative may not be seen as "sick enough" to get disability benefits. Therefore many missed the participation of the third sector, the National Insurance organisation, in the programme.

The labour market courses organised for the participants of the programme were different from traditional labour market courses, as the participants were given more individual follow up. There is a great need for low-threshold schemes that provide both work training and care. In particular those who receive drug substitution treatment need increased and close follow up. Sheltered work training is seen as a necessary element in a step-by-step vocational rehabilitation process for this target group. The most common procedure to achieve ordinary work is the use of temporary work experience placements in ordinary workplaces. For employers such placements are advantageous too, but if they are to lead to permanent jobs, close follow up of both the participant and the employer is needed. Labour market schemes that are conducted in ordinary work sites and close individual follow up are the most important features to achieve positive results in terms of increased labour market integration.

Consultants who work with the participants try to facilitate users' participation in different ways, but have difficulties when dealing with persons who have no idea what they want to work with or what they want. Many participants feel an element of coercion when they start, and that they get only vague information. But many also have the impression that labour market and social welfare services are more flexible and generous than before. Improvements are mainly related to the participants' private and social life. Most of them have received good help, particularly from the staff at the initiatives, and believe they have developed better chances to get a job. Many are, however, still unsatisfied of being in "fake-jobs".

The chances of getting a job is higher for those who have longer work experience from before. The likelihood for getting a job decreases the longer the person has been dependent on social welfare. The programme has a small, but significant effect on participants if “work” is defined wide and includes also those who still are registered as job-seekers, e.g. because they are on a wage subsidy-scheme. If job is defined more strictly, we could not find any significant results as long as the analysis did not distinguish between the target groups. An analysis of each target group compared with a control group (matched sample) has shown a significant positive outcome for the target group “long-term recipients”, even when we used a more restrictive definition of job. The observation period for this analysis has been short (2003-2004). A more comprehensive analysis could be possible if one conducts a follow up study in a couple of years.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen (Bondevik II) la høsten 2002 fram Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom. Ett av hovedtiltakene i tiltaksplanen var en satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Sentrale aktører i gjennomføringen av denne satsingen har vært Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Kommunal- og regionaldepartementet, Aetat arbeidsdirektoratet (nå Arbeids- og velferdsdirektoratet), Sosial- og helsedirektoratet og KS (Kommunenenes Sentralforbund).

Hovedmål med satsingen¹ på målrettede arbeidsmarkedstiltak har vært å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom.

Målgruppene for satsingen 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. Det er ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge spesiell bistand for å komme i arbeid.

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

Tiltaksplanen er fulgt opp i de årlige statsbudsjettene med midler til tiltak. For 2003 ble det bevilget totalt 175 mill kroner og 31 kommuner ble valgt ut til å omfattes av arbeidsmarkeds-satsingen. 1 250 tiltaksplasser ble fordelt mellom disse:

- Oslo: Samtlige bydeler
- Østfold: Fredrikstad, Sarpsborg, Moss (samlet satsing)
- Hedmark: Hamar og Ringsaker (samlet satsing) samt Kongsvinger

¹ I rapporten brukes begrepene ”arbeidsmarkedssatsing” og ”tiltakssatsing” synonymt for ”satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak”.

- 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 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 var:

- 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 øremerket for personer på legemiddelassistert rehabilitering (LAR)². Tiltaksplassene for LAR-brukere ble opprettet ved følgende steder:

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

I 2005 ble det opprettet ytterligere 550 nye tiltaksplasser, fordelt på kommuner som allerede deltok i satsingen og to nye kommuner: Halden kommune i Østfold og Stokke kommune i Vestfold. I tillegg ble satsingen for personer som mottar LAR utvidet med Østfold (Moss,

² Legemiddelassistert rehabilitering (LAR) er ordningen for vedlikeholdsbehandling av opiatavhengige rusmisbrukere med metadon eller Subutex[®] (buprenorfin).

Sarpsborg og Fredrikstad kommune), og 20 av de 550 nye plassene ble øremerket for personer på LAR. I annet halvår ble det opprettet ytterligere 150 tiltaksplasser i satsingen, og det ble startet en utvidelse av satsingen for å gjøre den landsomfattende i 2006. Ved årsskiftet 2005/2006 var 126 kommuner med i arbeidsmarkedssatsingen og ca 2 400 tiltaksplasser sto til disposisjon for målgruppene. Fra 2006 ble det bevilget årlig 460 mill kroner over statsbudsjettet, noe som ga rom for i alt rundt 3 000 tiltaksplasser.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2007 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fram en ny Handlingsplan mot fattigdom (vedlegg til statsbudsjettet) og foreslo å styrke den landsomfattende satsingen i 2007 med ytterligere 144 mill kroner og 900 nye tiltaksplasser.³

1.2 Evaluering

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk høsten 2003 i oppdrag av Aetat Arbeidsdirektoratet å foreta en helhetlig evaluering av arbeidsmarkedssatsingen. Oppdragsgiver ønsket

- en helhetlig kartlegging og vurdering av arbeid og innsats til involverte instanser og aktører,
- oversikt over resultatene av tiltakssatsingen,
- et grunnlag for eventuelle justeringer slik at tiltakssatsingen når de mål som er satt.

Våren 2004 ble det levert en første delrapport, som i all hovedsak var en oversikt over satsingen, samt Aetats statistikk og tertialrapporteringer. Februar 2005 kom delrapport 2 (Schafft, Frøyland mfl. 2005). Resultater fra denne er integrert i den foreliggende sluttrapporten.

1.2.1 Problemstillinger

Kartlegging og vurdering av arbeid og innsats til involverte instanser og aktører

Det overordnede målet for tiltakssatsingen er å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom. Denne målformuleringen er generell og kan tolkes på ulike måter. For å kunne vurdere satsingens måloppnåelse ut fra de involverte aktørers perspektiv skal evalueringen undersøke hvordan lokale aktører i tiltakssatsingen har tolket og operasjonalisert satsingens mål, og i hvilken grad målene er omforente eller om det finnes målkonflikter.

Evalueringen skal videre undersøke hvem som velges ut til å delta i satsingen og hvordan denne utvelgelsen skjer, hva som kjennetegner målgruppene som får tilbud i satsingen og om man når de målgruppene som er definert for tiltakssatsingen.

³ Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr 1 (2006-2007) for AID.

Aetat har en viktig rolle i tiltakssatsingen med tanke på oppfølging, kvalitetssikring og kontroll av tiltaksbruk. Men også den kommunale sosialtjenesten forvalter tilbud og tiltak for målgruppene. I evalueringens vurdering av etatenes arbeid og innsats er følgende spørsmål relevante: Hvilke aktiviteter er igangsatt som følge av tiltakssatsingen? Hvilke typer arbeidsmarkedstiltak benyttes? Hva gjøres annerledes nå sammenlignet med tidligere?

Både Aetat og sosialtjenesten administrerer virkemidler som kan utfylle hverandre. Relevante evalueringsspørsmål er: Hva samarbeides det om? Hvordan foregår samarbeidet?

I tråd med regjeringens intensjoner om en brukerrettet forvaltning skal brukermedvirkning vektlegges i gjennomføringen av satsingen. Evalueringen skal undersøke hvordan det legges opp til brukermedvirkning og hvilke erfaringer deltakere i tiltakssatsingen har.

Resultatene av tiltakssatsingen

Hovedmålet for tiltakssatsingen er å få målgruppene i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere. Spørsmålet om hvorvidt deltakerne kommer – eller går i retning av - jobb, står følgelig sentralt i evalueringen. Resultatene i forhold til dette hovedmålet må sees i lys av hvilke tiltak kommunene og Aetat velger å benytte seg av, hvilke rutiner og (sam)arbeidsmetoder en utvikler både innenfor og på tvers av etatene. Det må også tas hensyn til at for noen kan veien til ordinært arbeid være lang og at målet om å få en jobb ofte ikke vil kunne oppnås innen observasjonsperioden.

I tillegg skal evalueringen vurdere om deltakerne opplever å få en økt livskvalitet og om sosialhjelpsutbetalingene blir redusert som følge av tiltakssatsingen. Dette vil være indikasjoner på om deltakerne blir mer økonomisk uavhengige.

Grunnlag for eventuelle justeringer

Evalueringen skulle i løpet av evalueringsperioden ivareta læringsperspektivet og gi involverte aktører grunnlag for eventuelle justeringer.

1.2.2 Datakilder og metoder

Evalueringen omfatter samtlige 47 kommuner som deltok i arbeidsmarkedssatsingen før utvidelsen av satsingen fra annet halvår 2005.

I samarbeid med oppdragsgiver og referansegruppe ble det valgt 7 casekommuner blant de deltakende kommunene i satsingen (i en av disse evaluerte vi kun LAR-satsingen, i en annen både LAR og den opprinnelige tiltakssatsingen).

Evalueringen har benyttet følgende datakilder:

- Telefonintervjuer med saksbehandlere og ledere i Aetat og sosialtjenesten i samtlige kommuner som deltok i satsingen før den ble landsomfattende.

- Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten i de samme kommunene.
- Referater fra dialogkonferansene.
- Spesialbestilt statistikk fra Aetats database ARENA
- Rapporteringer fra fylkene til Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Rapporteringer fra kommunene (sosialtjenesten i samarbeid med Aetat lokal) til Aetat arbeidsdirektoratet/Sosial- og helsedirektoratet.
- Statistisk sentralbyrå: Forløpsdatabase FD-Trygd.
- Relevant nasjonal og internasjonal forskningslitteratur.

Følgende kvalitative og kvantitative metoder er blitt anvendt:

- Intervjuer
- Postal survey
- Dialogkonferanser
- Dokumentanalyser
- Statistisk analyse av registerdata (FD-trygd)

Intervjuer

Dybdeintervjuer

I casekommunene er det gjennomført dybdeintervjuer med saksbehandlere og ledere i Aetat og sosialtjenesten og fokusgrupper (vedlegg 1 og 2: intervjuguider, vedlegg 3: temaguide fokusgrupper)

Besøk ved enkelte tiltaksarrangører og arbeidsplasser har vært med på å framskaffe informasjon.

Gruppeintervjuer av brukere i casekommunene

Det er gjennomført gruppeintervjuer med deltakere i hver casekommune. Gruppeintervjuene var basert på en temaguide (vedlegg 4).

Det ble foretatt et strategisk utvalg av deltakere basert på forhåndsdefinerte bakgrunnsvariabler. Deltakere i gruppeintervjuet ble anonymisert. I hver casekommune 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 (vedlegg 5) i etterkant av gruppeintervjuet. 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 80 personer invitert og 56 personer møtte opp til intervju.

Halvstandardiserte telefonintervjuer i alle kommuner

Det er gjennomført halvstandardiserte telefonintervjuer med saksbehandlere og ledere fra Aetat lokal og fra sosialkontorene i samtlige 47 kommuner som deltok i tiltakssatsingen før annet halvår 2005 (vedlegg 6 og 7 intervjuguider). Til sammen ble 98 saksbehandlere/ledere kontaktet pr telefon og/eller e-post. Totalt 72 intervjuer ble avholdt, av disse var 24 saksbehandlere og 12 ledere i Aetat lokal, mens 22 var saksbehandlere og 14 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 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 ble spurt om, og på denne måten fikk vi en del opplysninger om forhold som vi ikke var klar over da intervjuguiden ble laget. Slik har metoden også vært 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 forbinde. 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.

Survey

En enkel survey (spørreskjemaundersøkelse) rettet mot medarbeidere i Aetat og sosialtjenesten i alle deltakende kommuner er blitt gjennomført på to ulike undersøkelsestidspunkt. Disse skulle supplere både opplysninger som ble innhentet gjennom etatenes (hyppigere) egenrapporteringer og informasjon som ble innhentet gjennom telefonintervjuene. Dataene er tverrsnittsdata på to ulike tidspunkt og i hovedsak kategoriske data.

Den første av disse spørreundersøkelsene ble gjennomført høsten 2004, den andre våren 2006. For å kunne fange opp endringer over tid, inneholdt spørreskjemaet for 2006 noen av de samme spørsmålene som ble stilt i 2004. I tillegg ble respondentene i 2006 bedt om å vurdere resultater og vilkår for måloppnåelse (vedlegg 8: spørreskjema 2006).

Ved den første undersøkelsen ble det sendt ett spørreskjema til hver Aetat lokal og til hvert sosialkontor som deltok i satsingen. 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.

Ved den andre surveyundersøkelsen i 2006 benyttet vi det nettbaserte innsamlingsprogrammet QuestBack[®]. Både sosialkontorene og de lokale Aetat kontorene ble kontaktet elektronisk gjennom e-post med oppfordring om å melde fra om hvem som nå jobbet med prosjektet Tiltakssatsing. Personene som ble utpekt av sine respektive kontorer ble så kontaktet elektronisk gjennom e-post.

Noen kontorer kunne ikke åpne QuestBack[®]. Der hvor vi fikk beskjed om dette sendte vi ut en kopi av spørreskjemaet som ble fylt ut på papir og punchet av oss.

I alt ble 139 personer kontaktet, av disse ga 4 tilbakemelding om at de ikke lenger hadde noe med prosjektet tiltakssatsing å gjøre. Vi fikk i alt 102 svar. Dette gir en svarprosent på 75,5.

Svarene ble analysert i SPSS. Selv om i alt 102 personer har besvart spørreskjemaet, har ikke alle respondenter svart på samtlige spørsmål. I tabellene som baserer seg på denne spørreundersøkelsen varierer derfor antallet (N) som har besvart det enkelte spørsmålet. Når resultatene er oppgitt som prosent, er dette alltid prosentandelen av dem som har svart på det aktuelle spørsmålet. Det har ikke vært mulig å gjøre en frafallsanalyse med tanke på å finne ut om respondentene som har svart skiller seg fra dem som ikke har svart, dvs. om våre respondenter utgjør et selektivt utvalg. Dette fordi vi ikke har opplysninger om andre bakgrunnsvariabler enn deres etatstilhørighet.

Dialogkonferanser

Evalueringen la opp til en systematisk bruk av dialogkonferanser. Disse utgjorde et ledd i datainnsamling og var samtidig verktøy for erfaringsutveksling, refleksjon og læring blant involverte aktører i tiltakssatsingen. Konferanseformen er basert på aktiv medvirkning fra de involverte aktørene og kan bidra til en konstruktiv læringsprosess (Ebeltoft 1994).

Gruppearbeidene har vært det viktigste forumet ved konferansene.

Evalueringen arrangerte i alt 10 dialogkonferanser i Oslo i perioden april 2004 til mars 2005. På 8 av disse konferanse deltok representanter fra flere kommuner innen samme region/fylke, konferansen for Oslo samlet alle bydeler og én konferanse ble holdt for kommunene som var med i LAR-satsingen. Konferansedeltakerne har vært aktører fra Aetat lokal og sosialtjenester med i hovedsak to representanter fra henholdsvis sosialtjenesten og Aetat lokal i hver kom-

mune/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 230 etatsansatte fra tiltakssatsingens lokale nivåer deltatt på dialogkonferansene.

Dokumentanalyser

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

Ved gjennomgang av rapporteringsskjemaene fra alle sosialkontorer til Aetat arbeidsdirektoratet⁴ og systematisering av disse opplysningene ble det klart at kvaliteten er svært ujevn. Kommunene registrerer på forskjellige måter. Noen bruker egne oversikter, mens andre må gjennomføre registre. Noen sendte udaterte skjema, eller skjema med feil dato, slik at det kunne være vanskelig å vite hvilket år de gjaldt. Noen opplyste tall kun for deler av året. Allikevel har dette vært de eneste tallene som var tilgjengelige for å kunne si – omtrent – hvor store andeler av de ulike målgruppene som har kommet med i tiltakssatsingen.

For å belyse omfanget av satsingen kvantitativt på nasjonalt og kommunalt nivå, er det brukt statistikk fra Aetats ARENA-database over personer som har vært registrert som deltakere i satsingen. I tillegg til dette er det trukket inn annen relevant forskning, rapporter og offentlige dokumenter.

Effektevaluering

AFI har i evalueringen samarbeidet med Statistisk Sentralbyrå (SSB), blant annet for å undersøke tiltakssatsingens virkning (Rønsen & Skarøhamar 2006).⁵ Datagrunnlaget for SSB sine analyser er forløpsdatabasen FD-Trygd. Opplysningene i databasen består av registrering av begivenheter i enkeltpersoners livsløp. Disse registreringene kan settes sammen til individuelle hendelses- eller forløpshistorier (forløpsdata). Dataene dekker en rekke områder: trygd, sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi, utdanning, inntekt og pensjoner. Opplysningene er hentet fra ulike administrative registre. Basen inneholder opplysninger fra og med 1992 og blir løpende oppdatert.

På analysetidspunktet i 2006 var de fleste områder oppdatert til og med 2004. Oppfølgingsperioden er derfor forholdsvis kort, og det er for tidlig å trekke en endelig konklusjon. Analysen bidrar likevel med noen resultater når det gjelder måloppnåelse, og i tillegg inneholder den en god del informasjon om hvem som deltar i programmet og hvem som kommer i jobb, og om hva som påvirker disse prosessene.

⁴ Rapporteringene ble årlig sendt via Aetat lokal til Aetat arbeidsdirektoratet og så videre til Sosial- og helsedirektoratet.

⁵ En grundig framstilling av metodene for analyse og modellering ved denne undersøkelsen, samt resultatene fra den finnes i rapporten fra SSB (Rønsen & Skarøhamar 2006)

Et problem når en skal vurdere måloppnåelse, er at et positivt resultat ikke nødvendigvis behøver å skyldes tiltakssatsingen. Vi vet ikke hva som ville skjedd dersom personene ikke hadde deltatt. For å kunne bedømme det har man ved hjelp av såkalt *propensity score matching* (Rosenbaum & Rubin 1985; Torp 2000) konstruert en kontrollgruppe, dvs. en gruppe som likner deltakerne på alle (observerbare) kjennetegn, men som ikke har vært med i satsingen. Det betyr at man for hver person i deltakergruppen har funnet en makker som er så lik denne personen som mulig med hensyn til en rekke kjennetegn, samt bakgrunnsvariable som har betydning for det lokale arbeidsmarkedet (arbeidsledighetsprosenten i bostedskommunen og om kommunen kan klassifiseres som tettbygd eller spredtbygd). Metoden er best egnet når man i utgangspunktet har et relativt stort utvalg av ikke-deltakere, slik at det er mulig å finne makkere som er tilstrekkelig like deltakerne i satsingen. Forløpsdatabasen FD-Trygd inneholder både et stort antall personer⁶ og har et rikt sett av variable, og er dermed godt egnet for denne type analyse.

Formålet med propensity score matching er først og fremst å finne en god makker for hver person i deltakergruppen. Første skritt i denne matchingprosedyren er å beregne sannsynligheten for å delta i tiltakssatsingen. Dermed kan man også si noe om hvilke kjennetegn ved personene som gjør deltakelse mer sannsynlig.

Hvis det i tillegg til de observerbare kjennetegnene også er uobserverbare kjennetegn som påvirker sannsynligheten for å bli med i satsingen (såkalt uobserverbar heterogenitet), vil man kunne få seleksjonsskjevheter. Motivasjon er for eksempel en slik uobserverbar egenskap som det ikke er lett å kontrollere for. Siden FD-Trygd har forløpshistorier som går flere år tilbake, kan man også kontrollere for personenes forhistorie, bl.a. tidligere sosialhjelps- og sysselsettingshistorier. Dette gjør at problemet med uobserverbar heterogenitet blir mindre.

Deltakerne ble skrevet inn i tiltakssatsingen fortløpende og på forskjellige tidspunkt i løpet av den perioden vi skal analysere (fra starten av april til ut 2004). Det er en stor fordel å matche på flere tidspunkt, fordi vi da kan oppdatere variabelverdiene som endrer seg over tid. Vi har derfor gjort noen praktiske tillempninger og valgt å gjøre matchingen på tre tidspunkt fordelt utover perioden. Det vil si at kontrollgruppen ble konstruert ut fra at den var mest mulig like deltakergruppen på tre aktuelle tidspunkt. Tidspunktene er 1. april 2003, 1. januar 2004, og 1. juli 2004. Alle som ble innskrevet i løpet av 2003 er da matchet på det første tidspunktet, alle som ble innskrevet første halvår 2004 på det andre tidspunktet, og alle som ble innskrevet andre halvår 2004 ble matchet på det tredje tidspunktet.

Det ble funnet en match for 9360 deltakere, og for å kontrollere kvaliteten på matchingen ble disse sammenlignet med kontrollgruppen på alle tilgjengelige relevante variable. Matchingen var vellykket, i den forstand at vi klarte å konstruere en kontrollgruppe som er svært lik på alle observerbare variable. (For detaljer, se: Rønsen & Skarðhamar 2006). Det ble funnet en god match til mer enn 99 prosent av deltakergruppen. Deltakere som det ikke ble funnet en god match for er holdt utenfor den videre analysen.

⁶ Vårt uttrekk av ikke-deltakere fra FD-Trygd var på omtrent 540 000 personer (før matching).

Etter å ha konstruert en kontrollgruppe som beskrevet, kan man sammenligne jobbovergangsratene i deltakergruppen med tilsvarende rater for kontrollgruppen for å se om tiltakssatsingen har hatt effekt med tanke på overgang til jobb.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapportens **sammendrag** oppsummerer evalueringens viktigste konklusjoner, mens rapportens **første kapittel** gjør rede for evalueringens problemstillinger, datakilder og metoder.

I **kapittel 2** skal vi presentere tiltakssatsingens målgrupper og deltakere, hovedsakelig med utgangspunkt i NAV-statistikk og i tillegg en statistisk oversikt utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå. Med utgangspunkt i denne analysen skal vi i siste avsnitt gi en oversikt over hvilke forhold/kjennetegn hos personer i målgruppene som kan øke eller minske sannsynligheten for å delta i satsingen.

I **kapittel 3** er temaet tverretatlig samarbeid. I dette kapitlet skal vi først se på ressurser og organisering. Deretter undersøker vi hvordan lokale aktører i tiltakssatsingen har tolket og operasjonalisert satsingens mål, og i hvilken grad målene er omforente eller om det finnes målkonflikter. Til slutt skal vi undersøke hva de involverte etatene samarbeider om i tiltakssatsingen, hvordan de samarbeider og hvordan de selv vurderer dette samarbeidet.

I **kapittel 4** ser vi nærmere på de økonomiske sidene ved tiltaksdeltakelse: Hvilke økonomiske ytelser deltakerne kan få og hvilke krav som knyttes til disse ytelsene. I dette kapitlet skal vi også undersøke hvilke tiltak som er de mest vanlige for dem som er med i arbeidsmarkedssatsingen.

I **kapittel 5** skal vi undersøke hvordan etatene forsøker å ivareta brukermedvirkning i tiltakssatsingen. Vi skal videre undersøke hvilken motivasjon deltakerne har for å være med i tiltakssatsingen og hvilke erfaringer de har gjort seg fra dette samarbeidet.

Med utgangspunkt i en spørreundersøkelse overfor etatsansatte som har vært tilknyttet tiltakssatsingen og en statistisk analyse som Statistisk Sentralbyrå har utført, skal vi i **kapittel 6** rette oppmerksomheten mot kvantitative resultater av tiltakssatsingen.

Kapittel 7 er en oppsummerende og konkluderende drøfting av tiltakssatsingen i forhold til måloppnåelse, deltakergrupper, brukermedvirkning og samarbeidsgevinster.

2 Målgrupper og deltakere

I dette kapittelet skal vi gi en oversikt over hvem som utgjør arbeidsmarkedssatsingens målgrupper og hvem som deltar i satsingen. Først gir vi en kort beskrivelse av de offisielle definisjonene av satsingens målgrupper, så presenterer vi en oversikt over deltakerne og målgruppene med utgangspunkt i registerdata fra NAV. Neste avsnitt er basert på registerdata fra databasen FD-trygd. Ved hjelp av denne er det mulig å beskrive den ”typiske” deltakeren i tiltakssatsingen fra de ulike målgruppene. Deretter gjør vi rede for hvilke kriterier som legges til grunn for å velge ut - og velge bort - potensielle deltakere. Data fra FD-trygd gjør det mulig å sammenligne tiltakssatsingens deltakere med andre som tilhører målgruppene, men som ikke er med i satsingen. Med utgangspunkt i denne analysen skal vi i siste avsnitt gi en oversikt over hvilke forhold/kjennetegn hos personer i målgruppene som kan øke eller minske sannsynligheten for å delta i satsingen.

2.1 Definisjon av målgruppene

Hovedmålet for arbeidsmarkedssatsingen har vært å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og dermed selvhjulpne, og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom.

Målgrupper for satsingen er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt. ”I denne gruppen er det viktig å prioritere de som står i fare for å bli varig utstøtt fra arbeidsmarkedet, herunder enslige forsørgere og ungdom under 25 år.” (Tiltaksplan mot fattigdom pkt. 5.1.2, s. 28).⁷

I tillegg skulle deltakerne tilhøre minst en av følgende grupper:

I. 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.

Erfaringer fra tidligere arbeidsmarkedssatsing i kommunene og fra forskning har vist at langtidsmottakere av sosialhjelp og såkalte ”gjengangere” i mange tilfeller har lav utdanning, lite eller ingen erfaring fra arbeidslivet, har vært langtidsarbeidsledige, og uten ordinær bosituasjon (Halvorsen & Clausen 1996). Mange langtidsmottakere mangler både grunnleggende arbeidslivsrettede kvalifikasjoner og kompetanse på arbeidslivets spilleregler. De fleste har en sammensatt og omfattende problemsituasjon og svært mange sliter med fysiske, psykiske og sosiale problemer (Wel, Naper mfl. 2006).

⁷ St.meld. nr 6 (2002-2003).

II. Unge mellom 20-24 år

Flere av de problemer som sosialhjelpsmottakere generelt har, finner vi også hos de unge som har sosialhjelp som hovedinntekt (Pedersen 1993). Denne målgruppen vil likevel i større grad ligne det generelle ungdomsbildet, selv om mange vil ha andre erfaringer enn ungdom flest, både når det gjelder kontinuitet og innhold i oppvekst, skoleforløp og hverdagsliv (Sørensen 2003). Dette er forhold som blant annet påvirker ens selvbylde (Røttereng & Hillestad 2002).

III. Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt. Primært er dette personer som ikke lenger har trygderettigheter.

De aller fleste enslige forsørgere er kvinner (94 %), og mange av dem er ganske unge. De som står utenfor arbeidsmarkedet, mottar oftere hjelp fra sosialkontoret enn de som er (eller har vært) i jobb i løpet av eneforsørgerfasen (Kjeldstad 1998). For dem med sosialhjelp som hovedinntekt er problemstillinger knyttet til stram økonomi og behov for avlastning særlig relevante.⁸ Stønadssystemene (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 andre målgrupper i satsingen.

IV. Innvandrere. Det er ikke et krav om at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge bistand for å komme i arbeid.

Disse deltakernes behov og utgangspunkt vil variere. Forhold som den enkeltes etniske bakgrunn, kjønn, alder, utdanningsnivå, yrkeserfaring og realkompetanse, vil være av betydning for hvilke støttebehov og muligheter personer i denne målgruppen har (Djuve, Kavli mfl. 2001). 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).

V. Personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR)⁹ har fra og med 2004 kommet inn som en femte målgruppe i satsingen.

Dette er personer som har hatt et langvarig, opiattdominert misbruk, og som nå mottar metadon eller lignende medikamenter som del av et behandlingsopplegg. I denne gruppen vil man finne en del problemer som ikke i samme grad finnes i de andre målgruppene: De har større innslag av psykiske lidelser og oftere visse somatiske skader/sykdommer (revmatiske sykdommer, dårlig tannhelse etc). Tilbakevending til bruk av rusmidler kan også forekomme. En utfordring for hjelpeapparatet er at tiltak for arbeidsrettet rehabilitering og psykososial opp-

⁸ <http://www.aleneforeldreforeningen.no/>

⁹ LAR - ordningen for vedlikeholdsbehandling av opiatavhengige rusmisbrukere innbefatter ikke bare medisiner, men også andre rehabiliterende tiltak (sosialfaglig oppfølging).

følging må koordineres med ulike medisinske behandlingstiltak, for eksempel utlevering av metadon og gjennomføring av urinprøvekontroller, noe som krever et visst tverrfaglig samarbeid mellom ulike instanser som tilbyr og iverksetter forskjellige tiltak.

2.2 Deltakerne

2.2.1 Antall deltakere og tiltaksplasser

Antall tiltaksplasser øremerket for satsingen ble økt fra år til år. I 2003 var det 1 250 plasser, i 2004 hadde man 1 680 plasser og ved utgangen 2005 var antall plasser 2 380.¹⁰

Først en oversikt over hvor mange personer som i alt har vært registrert som deltakere i tiltakssatsingen til og med 1. halvår 2006.

Tabell 1. Antall deltagere i arbeidsmarkedssatsingen under Tiltaksplan mot fattigdom i perioden 2003 til 1. halvår 2006

År	Antall personer registrert i løpet av året
2003 ¹¹	4961
2004 ¹²	8997
2005 ¹³	9293
1. halvår 2006 ¹⁴	8234

Kilde: NAV-statistikk (ARENA)

Tallene for antall deltakere er langt høyere enn antall plasser, fordi tiltaksplasser av kort varighet brukes av flere personer etter hverandre i løpet av året.

En del av dem som er blitt registrert, dvs. skrevet inn i tiltakssatsingen, er også blitt skrevet ut igjen. Følgende tabell¹⁵ gir en oversikt over hvor mange som ble innskrevet og hvor mange som ble utskrevet hvert år, og hvor mange som fortsatt var med pr. 31.12.2004.

¹⁰ Satsingen ble styrket med ytterligere 150 tiltaksplasser i revidert nasjonalbudsjett for 2005. For en oversikt over deltakerne i arbeidsmarkedssatsingen i de enkelte kommunene som var med i tiltakssatsingen i 2005, se vedlegg 9.

¹¹ Det har vært mangler ved registreringen av personer i målgruppen innvandrere hvor det ikke er et krav om at de mottar sosialhjelp i ARENA-databasen de to første årene. Innvandrere uten sosialhjelp er derfor ikke med i tallet fra 2003 og 2004.

¹² Personer som kom inn i satsingen i 2003 og fortsatt var deltakere i 2004 er med i tallet for 2004.

¹³ Inkluderer innvandrere uten sosialhjelp, men ikke personer med legemiddelassistert rehabilitering. Personer som kom inn i satsingen i tidligere år og fortsatt var deltakere i 2005, er med i tallet for 2005.

¹⁴ Tall for 1. halvår. Inkluderer innvandrere uten sosialhjelp men ikke personer med legemiddelassistert rehabilitering. Personer som kom inn i satsingen i tidligere år og fortsatt var deltakere i 2006, er med i tallet for 2006.

¹⁵ Denne statistiske analysen er laget av SSB i forbindelse med effektevalueringen, som omfatter alle som hadde vært med eller som fortsatt var med ved utgangen av 2004. Derfor er tallene kun fra disse to årene.

Tabell 2. Deltakere i tiltakssatsingen etter innskrivings- og utskrivingsår.

Innskrivingsår	Utskrivingsår						Fortsatt med ved utgangen av 2004	
	I alt		2003		2004			
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
I alt	9 360	100	685	7,3	3 462	37,0	5 213	55,7
2003	4 957*	100	685	13,8	2 155	43,4	2 117	42,7
2004	4 403	100			1 307	29,7	3 096	70,3

Kilde: SSB (basert på opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet)

* Dette er 4 personer mindre enn i tabell 1. Forskjellen skyldes at noen få personer som var registrert uten gyldig fødselsnummer er slettet i materialet som er videre bearbeidet av SSB.

Av de 9360 personene som var med i satsingen i løpet av 2003 og 2004, ble 4957 personer innskrevet i 2003 og 4403 innskrevet i 2004. Bare 685 (14 %) av dem som startet i 2003 ble utskrevet samme år, 2155 (43 %) ble utskrevet i løpet av 2004 og nesten like mange, 2117 (43 %), var fortsatt med ved utgangen av 2004. Blant dem som startet i 2004, ble 1307 personer (30 %) utskrevet samme år og 3096 (70 %) var fortsatt med ved utgangen av året.

Ved nærmere undersøkelse viser det seg at en del har gått inn og ut av satsingen flere ganger, og utskrivningstidspunktet det refereres til i tabellen ovenfor gjelder derfor siste gang vedkommende var med før utgangen av 2004. Hvor mange som har vært med flere ganger viser følgende tabell.

Tabell 3. Antall perioder deltakerne har vært med i tiltakssatsingen innen utgangen av 2004 og median varighet av periodene.

Antall perioder	Antall	Prosent	Median varighet	
			Ant. personer med minst det oppgitte antall perioder	Antall måneder
1	7 479	79,9	9 360	5
2	1 580	16,9	1 881	3
3	267	2,9	301	2
4	30	0,3	34	2
5	4	0,04	4	2

Kilde: SSB (basert på opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Det store flertallet (80 %) har bare hatt én periode i tiltakssatsingen, mens 17 prosent har vært med to ganger og 3 prosent har hatt så mange som 3-5 perioder innenfor dette tidsrommet (tabell 2). Her gjelder det rimeligvis at de som ble skrevet inn i satsingen tidlig i perioden har hatt større mulighet til å ha flere perioder enn de som ble skrevet inn nærmere mot utgangen av 2004. Ifølge tabell 2 var median varighet ved første gangs deltakelse fem måneder, dvs. at

50 % av deltakerne ble utskrevet innen det hadde gått så lang tid.¹⁶ Ved annen og senere gangs deltakelse var median varighet kortere, 2-3 måneder.

Tabellene som følger er basert på gjennomsnittstall for de respektive årene, og dermed får man et øyeblikksbilde av tiltaksbruken på en gjennomsnittsdag. Først skal vi se på det gjennomsnittlige antall deltakere som var registrert i satsingen fra 2003 til og med første halvår 2006.¹⁷

Tabell 4. Fordeling av antall deltakere i tiltakssatsingen i arbeidsmarkedstiltak og utenfor arbeidsmarkedstiltak - årsgjennomsnitt

År	Antall i arbeidsmarkedstiltak	Prosent i tiltak	Antall ikke i arbeidsmarkedstiltak	Prosent ikke i tiltak	Sum antall deltakere
2003 ^{*)}	1060	56 %	830	44 %	1890
2004	1836	52 %	1716	48 %	3551
2005 ^{**)}	1842	50 %	1834	50 %	3676
2006 ^{***)}	2239	49 %	2341	51 %	4579

Kilde: NAV-statistikk

*) Gjennomsnitt perioden april 2003 - desember 2003.

**) I 2. halvår av 2005 ble satsingen utvidet med sikte på å gjøre den landsomfattende fra 2006. Tallet viser gjennomsnitt antall deltakere totalt i hele landet, ikke bare prosjektkommunene som omfattes av evalueringen.

**) Gjennomsnitt i perioden januar 2006 - september 2006.

Når antall deltakere i satsingen til enhver tid er såpass mye høyere enn antall personer som er på tiltak, kan det virke som om det er avsatt for få tiltaksplasser. Våre telefonintervjuer i 2004 ga noen indikasjoner på at dette kan ha vært tilfelle i en del kommuner (Schafft, Frøyland mfl. 2005). Men forskjellen mellom antall registrerte deltakere og antall øremerkede tiltaksplasser henger sammen med flere forhold. 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. Noen deltakere trenger dessuten ikke plass på arbeidsmarkedstiltak, men de har behov for bistand og oppfølging av Aetat og sosialtjenesten, og tas derfor inn i satsingen.

2.2.2 Aldersfordeling

Følgende tabell gir en oversikt over aldersfordelingen for deltakerne i de forskjellige målgruppekategoriene i 2006:

¹⁶ Vi oppgir medianen og ikke gjennomsnittet fordi mange fortsatt ikke har avsluttet sin (siste) deltakerperiode. Gjennomsnittsverdien ville derfor bli for lav om den ble basert på varigheten ved utgangen av 2004.

¹⁷ LAR-deltakere er ikke med i denne statistikken.

Tabell 5. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på alder og målgruppe. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.

Alder	Innvand- rer	20-24 år	Eneforsørger	Langtids sosialhjelp	Sum tiltaks- plan	Prosent
19 år og under	6		1	166	172	4 %
20-24 år	55	1203			1258	27 %
25-29 år	68		62	613	742	16 %
30-39 år	164		90	937	1191	26 %
40-49 år	118		37	702	857	19 %
50-59 år	32		4	279	314	7 %
60 år og over	3			41	45	1 %
I alt	446	1203	193	2738	4579	100 %
Prosent	10 %	26 %	4 %	60 %	100 %	

Kilde: NAV-statistikk.

Merk: *) Hver person telles kun i én målgruppe.

Nesten halvparten av alle deltakerne i tiltakssatsingen er 29 år eller yngre. Satsingen ser altså ut til å treffe denne aldersgruppen bra. 27 % er i aldersgruppen 20-24 år. Ut over dette synker antallet deltakere i takt med økende alder. Også statistikken fra tidligere år viste at samtlige målgrupper var inne i satsingen og fordelingen omtrent lik som i 2006 (Schafft, Frøyland mfl. 2005).

Andelen enslige forsørgere ser ut til å være svært liten. Men det er viktig å være klar over at eneforsørgere og langtids sosialhjelpsmottakere som er i alderen 20-24 år, er regnet med i 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. Langtidsmottakere som er eneforsørgere (men ikke i alderen 20-24 år) registreres som eneforsørgere.

2.2.3 Kjønnssfordeling

Tabellen under viser kjønnssfordelingen blant deltakerne i tiltakssatsingen.

Tabell 6. Deltakere i tiltakssatsingen fordelt på kjønn. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent.

Kjønn	Innvandrere	20-24 år	Eneforsørger	Langtids sosialhjelp	Sum (N=4579)
Kvinner	47 %	34 %	94 %	31 %	36 %
Menn	53 %	66 %	6 %	69 %	64 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: NAV-statistikk.

I alt 64 % av deltakerne i satsingen i 2006 var menn, og 36 % kvinner. Tabellen viser at kvinneandelen er svært høy blant eneforsørgere (93 %), mens den ligger på henholdsvis 34 % og

31 % i målgruppen 20-24 år og langtids sosialhjelpsmottakere. Den samme fordelingen fant vi også i 2004 (Schafft, Frøyland mfl. 2005).

Også i hele populasjonen langtidsmottakere av sosialhjelp finner man flere menn enn kvinner, noe som ikke nødvendigvis betyr at menn har større behov for sosialhjelp enn kvinner, men gjenspeiler at menn oftere enn kvinner er søkere av sosialhjelp i familier som trenger denne støtten. Hos langtidsmottakere generelt øker andelen menn med økt stønadstid: For langtidsmottakere som har en gjennomsnittlig stønadstid på inntil ett år, er andelen menn 56 prosent, mens andelen menn blant dem med stønadstid på mer enn fem år, er på 65 prosent (Dahl, Enes mfl. 2006).¹⁸ Kjønnsfordelingen i tiltakssatsingen er altså nesten den samme som vi finner hos personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn fem år. Siden det er relativt mange unge som er med i tiltakssatsingen, og det er lite sannsynlig at denne målgruppen i hovedsak skulle bestå av personer med en stønadstid på over fem år, burde man derfor forvente en høyere kvinneandel blant tiltakssatsingens deltakere, i hvert fall blant de unge.

2.2.4 Etnisk bakgrunn

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

Tabell 7. Deltakere med innvandrerbakgrunn. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.

Målgrupper Etnisk bakgrunn	Innvand- rer	20-24 år	Eneforsør- ger	Langtid sosialhjelp	Sum	Prosent
Innvandrer ikke- OECD land	418	221	43	927	1610	35 %
Innvandrer OECD land	19	33	12	122	185	4 %
Norge	9	949	138	1688	2784	61 %
Ukjent				1	1	0 %
I alt	446	1203	193	2738	4579	100 %

Kilde: NAV-statistikk. Det skilles i denne statistikken ikke mellom innvandrere og flyktninger.

Rundt 40 prosent av alle deltakerne i 2006 var registrert som innvandrere. Innvandrere fra ikke-OECD land utgjorde alene 35 % av alle deltakerne, og i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere var 38 % innvandrere. Det er viktig å være oppmerksom på at det faktisk er langt flere personer med innvandrerbakgrunn i tiltakssatsingen enn de som Aetat her har definert som målgruppen "Innvandrer". Målgruppen "innvandrere" i NAV-statistikken er kun de innvandrere som *ikke* mottar sosialhjelp. Statistisk sentralbyrås definisjon som evalueringen ba-

¹⁸ Populasjonen i denne undersøkelsen er personer som har mottatt sosialhjelp i perioden 1998-2004.

serer analysen i følgende avsnitt og ved effektevalueringen på, er heller ikke den samme som den Aetat la til grunn i sin registrering.

2.2.5 Arbeidssøkerstatus

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 8. Deltakere fordelt på målgrupper og arbeidssøkerstatus. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.

Arbeidssøkerstatus	Innvandrere	20-24 år	Eneforsørger	Langtid sosialhjelp	Sum	Prosent
Helt ledige	116	295	53	703	1167	25 %
Delvis sysselsatte	27	36	10	96	168	4 %
Ordinære tiltaksdeltakere	182	221	40	440	883	19 %
Andre arbeidssøkere	3	8	1	13	25	1 %
Yrkeshemmede i tiltak	68	394	48	845	1356	30 %
Yrkeshemmede ikke tiltak	49	249	40	639	978	21 %
Andre som mottar service	0	0	0	2	2	0 %
I alt	446	1203	193	2738	4579	100 %

Kilde: NAV statistikk

Av det gjennomsnittlige deltakerantallet var til sammen 2 239 personer i arbeidsmarkedstiltak, enten som ordinære tiltaksdeltakere (883) eller som yrkeshemmede (1.356). Det betyr at 61 % var definert som yrkeshemmede. Ved utgangen av september 2004 utgjorde de yrkeshemmede en mindre andel, nemlig 44 % av det totale antallet deltakere. De deltakerne i arbeidsmarkedssatsingen som ikke deltar i et tiltak er i hovedsak registrert under kategoriene som "Helt ledige" (25 %) eller "Yrkeshemmede, ikke arbeidsmarkedstiltak" (21 %).

En mulig forklaring for denne økningen i kategorien "yrkeshemmede" kan være at man etter hvert har rekruttert inn flere personer som man oppfattet som svakere. Kriteriene for å bli definert som "yrkeshemmet" eller "ordinær" arbeidssøker er imidlertid ikke entydig, slik at også andre hensyn kan ligge bak denne definisjon. Yrkeshemmede kan tilbys andre tiltakstyper enn "ordinære" tiltaksdeltakere, for eksempel Arbeid med bistand eller tiltak i arbeidsmarkedsbedrift (jf tabell 23 og 24 i kapittel 4.2.1). Behovet for å gi flere tilgang til å bruke denne type tiltak er en annen forklaring for at andelen "yrkeshemmede" har økt.

2.3 Den "typiske" tiltaksdeltakeren

I det følgende skal vi se litt nærmere på hvem den "typiske" deltakeren i de ulike målgruppene er, vurdert ut fra personenes gjennomsnittlige egenskaper/bakgrunn.¹⁹ Datagrunnlaget er SSBs forløpsdatabase FD-Trygd. Opplysningene i databasen består av registrerte begivenheter i enkeltpersoners livsløp og dekker en rekke områder: trygd, sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi, utdanning, inntekt og pensjoner. Selv om datakilden FD-Trygd gir tilgang på informasjon om personene helt tilbake til 1992, har vi valgt å se på deres personlige historie siste tre år. Begrunnelsen er at vi må forvente at det er de nære opplevelser som har størst betydning. Betydningen av tidligere hendelser antas å reduseres etter hvert som tiden går. Vi vurderer det slik at tre år er tilstrekkelig til å fange opp det viktigste for vårt formål.

Siden det ikke har vært noen opplysninger om målgruppe i de dataene SSB har fått fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, har byrået laget sin egen definisjon. Dette gir en gruppeinndeling som avviker noe fra den Arbeids- og velferdsdirektoratet har benyttet i sine rapporteringer og som ble lagt til grunn i tabellene i forrige avsnittet. SSBs inndeling er som følger:

1. *Enslige forsørgere*: Personer som har mottatt utvidet barnetrygd som enslig forsørger siste år.
2. *Innvandrere*: Vestlige eller ikke-vestlige innvandrere som har flyttet til landet etter at de var ti år.
3. *Unge*: Personer som er født i Norge eller personer som innvandret før de ble 10 år, og som ennå ikke har fylt 25 år.
4. *Langtids sosialhjelpsmottakere*: Resten av personene i uttaket

Målgruppene for tiltakssatsingen er ikke gjensidig utelukkende. En 22-årig innvandrer som er enslig forsørger, kan for eksempel sies å tilhøre alle de tre første målgruppene. I et evalueringssopplegg som dette må vi imidlertid gjøre et entydig valg med hensyn til plassering. Vi går ut fra at noen egenskaper er mer dominerende enn andre og har bestemt inndelingen etter samme rekkefølge som over. Dvs. vi har først avgrenset gruppen enslige forsørgere, dernest innvandrergruppen, så de unge, og til slutt restgruppen av andre langtids sosialhjelpsmottakere. Vi antar med andre ord at i forhold til satsingsdeltakelse og framtidig måloppnåelse, så er det å være enslig forsørger mer avgjørende enn det å samtidig være ung eller innvandrer. Videre antar vi at innvandrere som kom til Norge mens de var barn, har mer til felles med annen norsk ungdom enn voksne innvandrere når det gjelder tilknytning til arbeidsmarkedet. Selv om målgruppen unge strengt tatt er begrenset til aldersgruppen 20–24 år, lar vi også per-

¹⁹ Analysen er gjennomført av SSB. En detaljert tabell med tall for gjennomsnitt og andeler målt på innskrivings-tidspunktet for samtlige deltakere og for hver målgruppe for seg inndelt etter kjønn finnes i SSB sin rapport (Rønsen & Skarøhamar 2006, tabell 4.3).

soner under 20 år tilhøre denne gruppen. I enslig forsørgergruppen vil det da både være innvandrere og personer under 24 år, og unge under 24 år vil også inngå i innvandrerguppen.

Med utgangspunkt i denne definisjonen fordeler målgruppene seg slik:

- Innvandrere: 32 %
- Langtids sosialhjelpsmottakere: 29 %
- Unge: 28 %
- Enslige forsørgere: 11 %

2.3.1 Langtids sosialhjelpsmottakere

Personene i målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere er gjerne midt i trettiårene. Hele 80 prosent av mennene og 65 prosent av kvinnene er fortsatt ugift.²⁰ Kun 5 prosent av mennene er gift, men 15 prosent har vært gift før, dvs. de er skilt eller separert. Blant kvinner er både andelen som er gift og andelen som er skilt og separert høyere, henholdsvis 13 og 22 prosent. De aller fleste i denne gruppen har ingen barn under 18 år i familien, over nitti prosent av mennene og nesten 80 prosent av kvinnene. Men blant dem som bor sammen med barn, er det yngste barnet i kvinnes familie som oftest under skolealder, mens det i mennenes familie gjerne er litt eldre. Som i de andre målgruppene, er videregående skole det vanligste utdanningsnivået for både egen og foreldres høyeste utdanning. Nesten 15 prosent har likevel foreldre som er utdannet på universitetsnivå, og når det gjelder eget utdanningsnivå, er det nesten ti prosent som har nådd dette nivået. Her er det imidlertid en liten kjønnsforskjell i kvinnes favør med en andel på nesten 12 prosent mot mennenes drøye 8 prosent.

Total yrkeserfaring målt ved gjennomsnittlig antall år med pensjonspoeng var ved utgangen av 2002 litt lenger blant menn enn blant kvinner, 10 mot litt over 6 år, men begge kjønn hadde vært noenlunde like lenge sysselsatt i løpet av de siste tre årene før innskrivingstidspunktet, ca. 7,5 måneder i alt. Yrkesinntekten året før var relativt lav, 37 000 blant menn og 28 000 blant kvinner. Begge kjønn hadde mottatt sosialhjelp i ca. 4 av de siste 6 månedene, og i resten av siste treårsperiode hadde de i gjennomsnitt mottatt bidrag i litt over ett år (menn noe lenger enn kvinner).

Som i de andre målgruppene, bodde de aller fleste (rundt 90 %) i tettbygde strøk på innskrivingstidspunktet, og den lokale arbeidsledigheten var rundt fire prosent.

²⁰ Mange kan selvfølgelig ha en samboer, men det fanges ikke opp her. Registrerte partnere regnes med i gruppen gifte, mens skilte og separerte registrerte partnere regnes med i gruppen før gifte. De utgjør imidlertid bare noen få personer.

2.3.2 Unge

I målgruppen unge var gjennomsnittsalderen vel 21 år og noe høyere blant menn enn blant kvinner. Nesten alle menn var fortsatt ugift (99 %), men ca. en firedel bodde i en familie der yngste barn var under 18 år. Siden opplysningene omfatter barn i familien, er dette ikke nødvendigvis egne biologiske barn. Også særkullsbarn til en ev. samboer regnes med her, og også yngre søsken dersom personen fortsatt ikke har flyttet hjemmefra. Mye tyder på at det er det siste som er tilfelle, ettersom over 20 prosent har et yngste barn i familien som er over skolealder (7-18 år). Bildet er nokså likt for de unge kvinnene: De fleste kvinner var fortsatt ugift (95 %), og andelen som hadde barn under 18 år i familien var omtrent som for menn.

Flertallet i målgruppen unge kommer fra en sosial bakgrunn der foreldrene høyst har videregående skole (rundt 65 %), men det er en høyere andel som har foreldre med universitets- eller høyskoleutdanning i denne målgruppen enn i de andre gruppene (rundt 15 %). De unges egne høyeste utdanning er også som oftest videregående skole. Godt og vel 70 % har fullført dette nivået, men her er det nesten ingen som har høyere utdanning, noe som henger sammen med den lave gjennomsnittsalderen i gruppen.

Unge vil naturlig nok ha relativt kort yrkeserfaring, og ved utgangen av 2002 hadde både kvinner og menn bare opptjent litt over et halvt år med pensjonspoeng i alt. I den siste treårsperioden før innskrivingen hadde mennene jobbet i til sammen ca. 8 måneder, og de hadde vært helt arbeidsledig nesten like lenge, 7,5 måned. De tilsvarende tallene for kvinnene var henholdsvis drøye 9 måneder og 6,5 måned. Hele 23 prosent av de unge mennene og 15 prosent av de unge kvinnene hadde vært registrert som yrkeshemmet arbeidstaker i løpet av de siste tre årene. Samlet yrkesinntekt siste år var litt høyere blant kvinner enn blant menn, vel 31 000 mot snaut 28 000 kroner. Begge kjønn hadde imidlertid mottatt sosialhjelp omtrent like lenge - ca. 3 måneder i løpet av siste halvår og ca. 7 måneder i resten av siste treårsperiode.

Andelen som bor i tettbygde strøk er litt lavere enn i de to andre målgruppene, men ligger også nærmere 90 % blant de unge. Det kommer selvsagt av at de aller fleste satsingsplassene er i tettbygde strøk. Den lokale arbeidsledighetsprosenten var også svært lik, 3,9 prosent for unge kvinner og 4 prosent for unge menn.

2.3.3 Enslige forsørgere

I målgruppen enslige forsørgere er det svært få menn (bare 82 av 1018, dvs. 6 prosent). Enslige fedre som har vært med i tiltakssatsingen, er i gjennomsnitt eldre enn enslige mødre, i slutten mot i begynnelsen av trettiårene. Andelen som er skilt eller separert er også høyere blant fedre (nærmere 60 prosent mot ikke fullt 40 prosent blant mødre). Langt flere enslige fedre enn enslige mødre har et yngste barn som har nådd skolealder, 65 mot 48 prosent, mens mødre oftere har et barn i 3-6 års alderen (43 mot 15%).

Når det gjelder sosial bakgrunn, er det også mye uopplyst i enslig forsørgergruppen (30-40%). Men blant dem vi har opplysninger om, er det dominerende utdanningsnivået til foreldrene

videregående skole. Ellers er det noe vanligere å komme fra laveste sosialgruppe (foreldre med ungdomsskole eller mindre) blant enslige fedre enn blant enslige mødre. Videregående skole er også det vanligste *egne* utdanningsnivå blant enslige forsørgere med en andel på over 60 prosent både blant fedre og mødre. Enslige fedre har imidlertid lengre yrkeserfaring enn enslige mødre og har opptjent pensjonspoeng i nesten ti mot drøye tre år i gjennomsnitt. Yrkesinntekten siste år var på litt over 30.000 blant enslige fedre og litt over 20.000 blant enslige mødre.

Enslige forsørgere hadde i gjennomsnitt arbeidet litt under sju måneder i alt i løpet av de siste tre årene før de ble med i satsingen, med et noe høyere gjennomsnitt blant fedre enn blant mødre, 8,4 mot 6,7 måneder. Fedre hadde også hatt en lengre samlet periode som helt arbeidsledige: 14 måneder sammenlignet med ikke fullt 10 måneder blant enslige mødre. Andelen som hadde vært registrert som yrkeshemmet arbeidssøker lå rundt 15 prosent i gruppen som helhet og blant mødre, men var et par prosentpoeng høyere blant fedre.

Enslige fedre hadde i gjennomsnitt hatt sosialhjelp en halv måned mer enn enslige mødre siste halvår (4,1 mot 3,6 måneder), og om vi ser på resten av treårsperioden, øker denne forskjellen til litt over to måneder (13 mot 10,6 måneder). I de tre siste årene hadde enslige mødre i gjennomsnitt mottatt overgangsstønad i 14 måneder og stønaden utgjorde nesten 110.000 kroner i alt. Fedre hadde hatt overgangsstønad langt kortere, 4,5 måned med en total stønadsbeløp på litt under 35.000 kroner.

Nesten alle enslige forsørgere bor på et tettsted, men andelen blant mødre er noe høyere enn blant fedre, 94 mot 92 prosent. Den lokale arbeidsledigheten var derimot litt høyere blant menn, 4,2 mot 4 prosent.

2.3.4 Innvandrere

Den "typiske" deltakeren i innvandrergruppen er omtrent 35 år, gift og barnløs. Nesten to tredeler av de mannlige deltakerne har ikke barn under 18 år, mens det blant innvandrerkvinner er over halvparten som har barn. Andelen som er gift er også høyere blant kvinner enn blant menn, 67 mot 50 prosent. Det er en god del manglende opplysninger om eget utdanningsnivå, men blant dem som har en registrert høyeste utdanning, er det vanligste nivået videregående skole både for kvinner og menn. Den typiske mannlige innvandrer som er med i satsingen, har bakgrunn som flyktning (nesten 80 %) og har vært i landet i ca. 8 år. Gjennomsnittlig bostid blant kvinner er noe lavere, vel 7 år, og flyktningandelen er langt lavere, ikke fullt 55 prosent.

Når det gjelder tidligere arbeidsmarkedserfaring, hadde den mannlige deltakeren i innvandrergruppen i gjennomsnitt jobbet 7,5 måneder i alt i løpet av de siste tre årene, mens det tilsvarende tallet blant kvinner var 5,5 måned. Mennene hadde vært helt arbeidsledige i nesten ti måneder i gjennomsnitt de siste tre årene, og 15 prosent hadde vært registrert som yrkeshemmet arbeidssøker. For kvinner var den samlede arbeidsledighetsperioden drøye seks måneder, og andelen som hadde vært yrkeshemmet var også lavere, 7 prosent. Total yrkeserfaring målt

ved antall år med pensjonsgivende inntekt til og med år 2002 var 2,7 blant menn og 1,2 blant kvinner. Yrkesinntekten siste år var om lag 35 000 kroner blant innvandrer menn og ikke fullt 25 000 kroner blant innvandrer kvinner.

Gjennomsnittsmannen i innvandrergruppen hadde mottatt sosialhjelp over en lengre periode enn gjennomsnittskvinnen. I løpet av siste halvår før de ble med i satsingen hadde menn hatt sosialhjelp i nesten fire måneder i alt, mens det tilsvarende tallet for kvinner var litt under to. I resten av treårsperioden forut for innskrivingstidspunktet hadde menn mottatt sosialhjelp i til sammen knapt 14 måneder og kvinner i litt over 6 måneder. En grunn til denne forskjellen kan være at sosialhjelp gis etter vurdering av husholdningens eller familiens behov, og den relativt store forskjellen mellom menn og kvinner kan skyldes at sosialhjelpen ofte blir registrert på mannen.

Nesten alle i innvandrergruppen bor på et tettsted (ca. 95 %), og den lokale arbeidsledighetsprosenten året før innskrivingstidspunktet var litt høyere for menn enn for kvinner, henholdsvis 4 og 3,9 prosent.

2.4 Hva påvirker sannsynligheten for å delta på tiltak?

Sammenligner man de som er tatt med i tiltakssatsingen med andre som også tilhører satsingens målgrupper,²¹ men som ikke er med, kan man finne ut hvilke forhold/egenskaper som kan øke eller minske sannsynligheten for å delta i satsingen.²² Eller sagt med andre ord: Hva kjennetegner deltakerne sammenlignet med andre personer i målgruppene?

For *innvandrergruppen* har egenskapene alder, sosial bakgrunn, egen utdanning og yngste barns alder lite å si når det gjelder sannsynligheten for å delta i satsingen. For kvinner ser sannsynligheten for å delta ut til å øke med alder. Jo eldre yngste barn i familien er jo mer sannsynlig er det også for kvinner å delta i satsingen, mens denne variabelen har overhodet ingen effekt på menn. Blant menn ser det derimot ut til at gifte og fraskilte har en høyere sannsynlighet for å delta i satsingen enn ugifte. Det å være flyktning har også en positiv effekt på sannsynligheten for å delta i likhet med botid.

De variablene som imidlertid slår sterkest ut, er tidligere arbeidsmarkeds- og sysselsettingshistorie. Som forventet øker sannsynligheten for å delta med antall måneder personen har vært uten arbeid og avtar med økende yrkeserfaring, målt både ved hvor lenge vedkommende har vært sysselsatt siste tre år og med total yrkeserfaring (antall år med pensjonspoeng). Mer overraskende er det at tilbøyeligheten ser ut til å avta jo lengre det er siden vedkommende sist var i jobb. Det vil si at personer som har vært uten arbeid i kortere perioder har større sannsynlighet for å komme med i tiltakssatsingen, enn personer som har en mer langvarig periode

²¹ LAR-deltakere er ikke identifisert i denne statistiske undersøkelsen.

²² Første skritt i propensity score matching innebærer å estimere sannsynlighet for deltakelse i satsingen. Denne sannsynlighetsskåren benyttes for å finne gode makkerer. Her utnytter vi denne informasjonen til å si noe generelt om hvem som blir skrevet inn i satsingen. (Se Rønsen & Skarðhamar (2006) for en med detaljert framstilling).

bak seg hvor de ikke har vært i jobb. En mulig forklaring kan være at sistnevnte gruppe er personer som anses vanskeligere å formidle, og at slike hensyn teller med når det avgjøres hvem som kommer med i satsingen. Men det kan også skyldes andre forhold og en skal derfor være forsiktig med å trekke for bastante slutninger her. Det å ha vært yrkeshemmet arbeidssøker tidligere, slår imidlertid klart ut i negativ retning, ved å redusere sannsynligheten for å delta i satsingen. Dette kan tyde på at formidlingshensyn kan være et element som tillegges vekt.

Som forventet finner vi at personer som mottar sosialhjelp på matchingtidspunktet har en større sannsynlighet for å delta enn personer som ikke har fått sosialhjelp på en stund. For menn gjelder det også at sannsynligheten for å delta i tiltakssatsingen øker med stønadslengden. Effekten av yrkesinntekt forrige år har motsatt fortegn og viser at sannsynligheten for å delta avtar med økende inntekt. Ellers viser estimatene at sannsynligheten for å bli med i satsingen øker når arbeidsledigheten i kommunen øker, og blant kvinner ser sannsynligheten for å delta ut til å være større i tettbygde enn i sprettbygde strøk.

Enslige mødre har en litt lavere sannsynlighet for å delta i satsingen enn enslige fedre. Ellers finner vi igjen mange av de samme mønstrene som vi ser i innvandrerguppen, men effekten av barn og alderen på barn er sterkere blant enslige forsørgere. De med barn under tre år har den klart laveste sannsynligheten for å delta, både sammenlignet med dem som ikke har barn og med dem som har eldre barn.

Forhistorien har også stor betydning når det gjelder hvem som kommer med i tiltakssatsingen i denne målgruppen. Sannsynligheten øker jo lenger den enslige forelderen har vært helt arbeidsledig, men som for innvandrere merker vi oss at dersom den enslige forelderen tidligere har vært yrkeshemmet arbeidssøker, påvirkes sannsynligheten for å delta negativt. Lengre samlet yrkeserfaring (antall år med pensjonspoeng) og høyere yrkesinntekt foregående år minsker sannsynligheten for å delta. Det gjør også til dels til samlet sysselsetting siste tre år, men som for innvandrere ser vi at sannsynligheten for å delta avtar klart jo lenger det er siden den enslige forelderen siste var sysselsatt. Dette kan igjen peke på at det tas formidlingshensyn i den forstand at man regner med at disse er vanskeligere å formidle i jobb, men vi kan heller ikke her utelukke at høy korrelasjon mellom de ulike målene for tidligere sysselsetting spiller inn og gjør det vanskelig å skille ut effekten av den enkelte variabel.

Når det gjelder den tidligere trygde- og sosialhjelpshistorien, er de fleste av effektene som forventet. Sannsynligheten for å delta øker jo lenger den enslige forelderen har hatt sosialhjelp siste halvår og jo høyere samlet overgangsstønad hun (eller han) har fått utbetalt siste tre år, men avtar jo lenger det er siden vedkommende sist fikk sosialhjelp. Effekten av situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet er også som forventet: Sannsynligheten for å delta øker med økende arbeidsledighet og er høyere i tettbygde enn i spredtbygde strøk.

De samme effektene av den lokale arbeidsmarkedssituasjonen og av tidligere arbeidsmarkeds-, sosialhjelps- og inntektshistorie som vi fant for innvandrere- og enslig-forsørgergruppene, finner vi også stort sett for målgruppene unge og langtids sosialhjelpsmottakere. Vi skal derfor ikke kommentere dem ytterligere her, men konsentrere oss om det som er spesielt

for de to siste målgruppene. Et interessant funn blant *unge* er at de med innvandrerbakgrunn har en lavere sannsynlighet for å delta i tiltakssatsingen enn norskfødte. Vi minner om at innvandrere i denne målgruppen er begrenset til personer som kom til landet før de var ti år. Effekten av alder og sosial bakgrunn er til dels sterkere i gruppen unge enn i de andre målgruppene. Som forventet øker sannsynligheten for å delta med alder og avtar jo høyere utdanning foreldrene har, men den er spesielt stor dersom foreldrenes utdanningsnivå er ukjent. Ellers merker vi oss at det å ha barn under tre år også ser ut til å være en hindring for at mødre i denne gruppen kommer med i satsingen, og akkurat som i de foregående gruppene virker det negativt på sannsynligheten for å delta jo lengre det er siden personen sist var selsatt.

I målgruppen *langtids sosialhjelpsmottakere*, der alle er over 24 år, er effekten av innvandrerbakgrunn mindre tydelig enn blant de unge, men sosial bakgrunn har betydning også her. I likhet med de unge er det de som har foreldre med uoppgitt utdanningsnivå som i størst grad er med i tiltakssatsingen, men noe overraskende virker det som om sannsynligheten for å delta er lavere blant menn som har foreldre med bare grunnskole enn blant menn som har foreldre med høyere utdanning. Noe av det samme mønstret finner vi også for egen utdanning, der det på et av tidspunktene er en positiv effekt av videregående og høyere utdanning blant menn, dvs. at det er mer sannsynlig at disse gruppene deltar enn personer med bare grunnskoleutdanning. Som i innvandrergruppen finner vi noen effekter av sivilstand, men de er kun signifikante for kvinner og viser en lavere sannsynligheten for å delta blant gifte og før gifte enn blant ugifte. Dette er det motsatte av mønstret vi fant for innvandrere, men i denne gruppen var effektene kun signifikante for menn. Blant kvinner ser vi også den vanlige positive effekten av yngste barns alder. Som i de andre gruppene er det en klar negativ effekt av å ha vært lenge uten arbeid, og for menn også av det å ha vært yrkeshemmet arbeidssøker tidligere.

2.5 Oppsummering

Målgrupper for satsingen er personer som har sosialhjelp som hovedinntekt. I tillegg skulle deltakerne tilhøre minst en av følgende grupper: Langtidsmottakere av sosialhjelp, unge mellom 20–24 år, enslige forsørgere og innvandrere. Når det gjelder innvandrere er det ikke et krav at de mottar sosialhjelp, men at de vurderes å trenge bistand for å komme i arbeid. Fra og med 2004 har også personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR) kommet inn som en femte målgruppe i satsingen.

Tiltakssatsingen har med samtlige definerte målgrupper.

Andelen enslige forsørgere ser ut til å være svært liten. Nesten halvparten av deltakerne i satsingen er under 30 år, og 27 % er mellom 20 – 24 år. Det er nesten dobbelt så mange menn som kvinner med i satsingen. Kjønnfordelingen i tiltakssatsingen er nesten den samme som vi ellers finner hos personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn fem år. Rundt 40 prosent av alle deltakerne i 2006 var registrert som innvandrer. Innvandrere fra ikke-OECD land utgjorde alene 35 % av alle deltakerne, og i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere var 38 % innvand-

rere. Til sammen 61 % var definert som yrkeshemmede. Ved utgangen av september 2004 utgjorde de yrkeshemmede en mindre andel, nemlig 44 % av det totale antallet deltakere. En mulig forklaring for denne økningen i kategorien ”yrkeshemmede” kan være at man etter hvert har rekruttert inn flere personer som man oppfattet som svakere. Behovet for å gi flere tilgang til å bruke tiltak forbeholdt yrkeshemmede, som Arbeid med bistand eller tiltak i arbeidsmarkedsbedrift, er en annen mulig forklaring for at andelen ”yrkeshemmede” har økt.

Den typiske tiltaksdeltaker i målgruppen langtids sosialhjelpmottakere er midt i trettiårene, mennene blant dem er som oftest ugifte, videregående skole er den vanligste høyeste utdanning. Total yrkeserfaring er litt lenger blant menn enn blant kvinner, 10 mot litt over 6 år. Yrkesinntekten året før var relativt lav. De hadde mottatt sosialhjelp i ca. 4 av de siste 6 månedene, og i resten av siste treårsperiode hadde de i gjennomsnitt mottatt bidrag i litt over ett år.

I målgruppen unge er gjennomsnittsalderen vel 21 år, de er ugift og deres høyeste utdanning er som oftest videregående skole. I den siste treårsperioden før innskrivingen hadde mennene jobbet i til sammen ca. 8 måneder, og de hadde vært helt arbeidsledig nesten like lenge. Kvinnene hadde jobbet i ca. 9 måneder og var ledig i 6,5 måneder. Hele 23 prosent av de unge mennene og 15 prosent av de unge kvinnene hadde vært registrert som yrkeshemmet i løpet av de siste tre årene. Begge kjønn hadde mottatt sosialhjelp i ca. 3 måneder i løpet av siste halvår og i ca. 7 måneder i resten av siste treårsperiode.

I målgruppen enslige forsørgere er 94 % kvinner. Videregående skole er det vanligste utdanningsnivå. Enslige forsørgere hadde i gjennomsnitt arbeidet litt under 7 måneder i alt i løpet av de siste tre årene før de ble med i satsingen.

Den typiske deltakeren i innvandrergruppen er omtrent 35 år, gift og barnløs. Blant dem som man har registrert en høyeste utdanning, er det vanligste nivået videregående skole både for kvinner og menn. Den typiske mannlige innvandreren som er med i satsingen, har bakgrunn som flyktning (nesten 80 %) og har vært i landet i ca. 8 år. Blant kvinner er gjennomsnittlig botid noe lavere, vel 7 år, og flyktningandelen er langt lavere, ikke fullt 55 prosent. Den mannlige deltakeren i innvandrergruppen hadde i gjennomsnitt jobbet 7,5 måneder i alt i løpet av de siste tre årene, mens det tilsvarende tallet blant kvinner var 5,5 måned. Mennene hadde vært helt arbeidsledige i nesten ti måneder i gjennomsnitt de siste tre årene, og 15 prosent hadde vært registrert som yrkeshemmet arbeidssøker. For kvinner var den samlede arbeidsledighetsperioden drøye seks måneder, og andelen som hadde vært yrkeshemmet var også lavere, 7 prosent. I løpet av siste halvår før de ble med i satsingen hadde menn hatt sosialhjelp i nesten fire måneder i alt, mens det tilsvarende tallet for kvinner var litt under to.

Lengre tidligere yrkeserfaring minsker sannsynligheten for å delta og lengre tidligere arbeidsledighetserfaring øker sannsynligheten. Et litt overraskende resultat som går igjen i alle målgrupper er at jo lengre tid som har gått siden personen sist var sysselsatt, jo mindre sannsynlig ser det ut til å være at vedkommende kommer med i satsingen. En mulig forklaring kan være at dette er personer som anses vanskeligere å formidle, og at dette er et hensyn som tillegges en viss vekt ved rekrutteringen til tiltakssatsingen. Men det kan også skyldes at denne varia-

belen er så høyt korrelert med andre indikatorer på tidligere yrkesatferd at det blir vanskelig å skille effektene fra hverandre. En skal derfor være forsiktig med å trekke alt for sikre slutninger her.

Enslige mødre har en litt lavere sannsynlighet for å delta i satsingen enn enslige fedre, og de med barn under tre år har den klart laveste sannsynligheten for å delta.

Blant *unge* har de med innvandrerbakgrunn en lavere sannsynlighet for å delta i tiltakssatsingen enn norskfødte.

3 Tverretatlig samarbeid

Tema for dette kapitlet er tverretatlig samarbeid. Vi skal først se på ressurser og organisering i forbindelse med tiltakssatsingen. Deretter skal vi undersøke hvordan lokale aktører i tiltakssatsingen har tolket og operasjonalisert satsingens mål, og i hvilken grad målene er omforente eller om det finnes målkonflikter. Til slutt skal vi undersøke hva de involverte etatene samarbeider om i tiltakssatsingen, særlig i forhold til utvelgelse og oppfølging av deltakere. Vi skal undersøke hvordan de samarbeider og hvordan de selv vurderer dette samarbeidet.

3.1 Ressurser og organisering

I gjennomsnitt oppgir Aetat å ha øremerket 1,8 stillinger til tiltakssatsingen, mens sosialtjenesten oppgir 2,2 stillinger. Aetat bruker langt oftere mindre enn et årsverk, mens sosialtjenesten bruker oftere mellom et og tre årsverk.

Tabell 9. Hvor mye arbeidskraft er satt av ved ditt kontor til arbeid med satsingen? Prosent.

Antall årsverk	Aetat N=52	Sosialtjenesten N=42	Total N=94
Mindre enn ett årsverk	37	14	27
Et helt årsverk	23	38	30
Mellom ett og tre årsverk	27	31	29
Mer enn tre årsverk	13	16	15
Sum	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Både i 2004 og i 2006 har det vært mest vanlig å bruke en hel stilling eller mindre på satsingen. For begge etatene kan det se ut til at antallet stillinger som avsettes for satsingen har økt noe. Selv om andelen respondenter som sier at det brukes mer enn tre stillinger er noe redusert, er andelen som oppgir at det brukes mellom en og tre stillinger økt, særlig ved sosialtjenesten.

Tabell10. Hvordan vurderer du ditt kontors/etats prioritering av arbeidsmarkedssatsingen? Prosent.

	Aetat N=54	Sosialtjenesten N=48
Svært høyt	17	50
Ganske høyt	61	40
Ganske lavt	22	10
Svært lavt	0	0
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Respondentenes svar gir en klar indikasjon på at sosialtjenesten prioriterer satsingen høyere enn Aetat. Denne forskjellen er statistisk signifikant. Satsingen er i utgangpunktet rettet mot sosialtjenestens klienter, noe som muligens kan forklare hvorfor denne etaten prioriterer satsingen høyere enn Aetat. På den annen side dreier det seg om en satsing hvor ressursene ble tilført Aetat, som skulle styrke sine tilbud overfor målgruppen, slik at man skulle forvente at satsingen fikk høyere prioritet innad i denne etaten. Sosialtjenesten fikk ingen nye ressurser i denne omgang. Fra politisk hold er satsingen for begge etater et prioritert område og derfor er det overraskende at 1 av 5 saksbehandlere i Aetat og 1 av 10 på sosialkontor opplyser at satsingen prioriteres ganske lavt i deres etat.

Sammenligner man disse svarene med de svarene vi fikk på samme spørsmål i 2004, ser vi at Aetat ser ut til å prioritere tiltakssatsingen lavere i 2006 enn i 2004, mens man i sosialtjenesten ser ut til å ha gitt satsingen høyere prioritert nå enn før.

Tabell 11. Hvordan er satsingen organisert hos dere? Prosent.

	Aetat N=54	Sosialtjenesten N=47
Prosjektorganisert	33,3	17,0
I ordinær drift	61,1	76,6
Annet	5,6	6,4
	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

De fleste har tatt tiltakssatsingen inn i den ordinære driften av etaten. Ansatte i Aetat oppgir noe oftere at tiltakssatsingen er prosjektorganisert hos dem. Både for sosialtjenesten og Aetat har nesten alle kontorer oppnevnt en kontaktperson for denne satsingen. Andelen som svarer at det finnes en egen kontaktperson er 85 % for begge etater.

I LAR-samarbeidet har Aetat lokal en fast kontaktperson knyttet til satsingen.

Selv om sosialtjenesten ikke har fått tilført nye stillingsressurser i forbindelse med tiltakssatsingen, har man øremerket i gjennomsnitt rundt 2 stillinger for arbeidet med tiltakssatsing (jf tabell 1). I en av våre casekommuner hvor man disponerer mindre enn en hel stilling, opplyser man å ha problemer med å få avsatt tilstrekkelig tid til dette arbeidet. I denne kommunen sliter man allerede fra før med knappe ressurser, opplyses det.

3.2 Mål og incentiver

Hovedmålet med satsingen på målrettete arbeidsmarkedstiltak er uttrykt i nokså generelle vendinger: Det å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom. Dette gir et visst spillerom for ulike lokale tolkninger og operasjonaliseringer.

Hvordan lokale aktører definerer satsingens mål, og hva man forventer av satsingen lokalt, skal vi se nærmere på i det følgende.

3.2.1 Lokale måldefinisjoner

De følgende punktene er eksempler på *lokale* måldefinisjoner i tiltakssatsingen:

Aktivisering og arbeid:

- Flest mulig sosialhjelpsmottakere ut i kvalifiserende tiltak som på sikt vil gjøre dem selvhjulpne
- Alle personer i satsingen skal få tilbud om arbeidsmarkedstiltak som kan føre til varig arbeid
- Deltakerne skal raskt ut i tiltak, ut i aktivitet/jobb, ut av sofaen
- Få folk i høvelig arbeid som de klarer å beholde over tid
- Lære norsk og få arbeidserfaring i Norge

Avklaring:

- Kartlegging og avklaring av arbeidsevne med tanke på jobb /utdanning/ attføring/ uførepensjon
- Varig avklaring av sosialklienter for arbeid eller utføretrygd
- Avklare folks problemer
- Avdekke behandlingsbehov
- Individuelle løsninger

Etablering og utvikling av tiltak og samarbeid:

- Utvikle varierte og effektive tiltak tilpasset den enkelte
- Styrke og bedre samarbeid og samhandling mellom etatene
- Gode henvisningsrutiner, strømlinjet saksbehandling
- Kunnskapsutveksling
- Øremerking av ressurser hos begge etater
- tilbud om (rett) tiltak til rette vedkommende
- Utvikle brukervedvirkning
- Gi tett oppfølging

Bedre livskvalitet, også for dem som ikke kommer i vanlig jobb:

- Bedre levekårene for deltakere, meningsfull hverdag
- Avklientifisering
- Forebygging

Økonomiske gevinster:

- Redusere offentlige utgifter
- Færrest mulig på sosialhjelp
- Fra kommunalt til statlig budsjett
- Bedre kommunal økonomi
- Bedre bruk av økonomiske midler

Vi finner et noe lignende mangfold av lokale måldefinisjoner som man fant ved evalueringen av det såkalte ”Tiltaksforsøket”. Også her var målet fra sentralt hold å få flere sosialhjelpsmottakere ut i arbeidslivet og over i selvhjulpne tilstand, mens de enkelte lokale prosjektene i

forskjellig grad har supplert med andre mål. Rundt halvparten av disse lokalprosjektene hadde ”et sterkt innslag av tiltaksplasser som fokuserer mer på livskvalitet enn på arbeid som mål” (Lødemel & Johannessen 2005).

Når det gjelder LAR-deltakerne er ”supplerende mål” noe mer framtrødende, selv om det overordnede målet for de involverte lokale aktørene – i hvert fall for Aetat – er å få så mange som mulig ut i ordinært arbeid. Man regner imidlertid med at det for denne målgruppen vil ta lengre tid før man oppnår dette målet. Selv om hovedvekten legges på arbeid, forstår Aetat sin rolle også i å bidra til at denne brukergruppen få en bedre livskvalitet og stabilitet i hverdagen.

Tiltaksarrangører i LAR-satsingen er opptatt av at deres tilbud ikke skal forstås som ”aktivitetstilbud”. For dem handler tilbudene om å finne ut hvor stor arbeidsevne deltakeren har, og å medvirke til tiltakskjedning videre til kommunale aktivitets- og kulturtilbud for de av deltakerne som ikke vil eller kan komme i arbeid. Noen av disse tilbudene er øremerket for rusmisbrukere.

For sosialtjenesten er hovedmålet med satsingen for LAR-deltakere å avdekke arbeidsevnen og det å utvikle muligheter for en eventuell tiltakskjedning videre, samt å bidra til at brukerne kommer i aktivitet. Tema arbeid er mindre framtrødende i sosialtjenesten enn i Aetat.

For behandlingssiden (LAR) er målet om arbeid enda mindre framtrødende. En ønsker å oppnå at brukerne får mer struktur på hverdagen og ”det å ha noe å gå til”: ”Vi ser at det er gunstig for våre pasienter at de kan få utprøving på tiltak. Hvis de går ut og har noe å gjøre på dagtid, er situasjonen for dem annerledes enn før”, sier en fagkonsulent fra rusbehandlingen.

Det at man på behandlingssiden har et annet perspektiv på arbeid i forbindelse med yrkesrettet rehabilitering av rusmisbrukere og ikke alltid er ”på bølgelengde” med Aetat, er ikke noe ukjent fenomen. Vi har sett noe av det samme i møtet mellom psykiatri og Aetat, hvor psykiatrien kan se for eksempel arbeidstreningstiltak som et aktivitetstilbud med helbredende virkning, mens Aetat går ut fra at denne treningen skal føre til en vanlig jobb (Schafft, Seierstad mfl. 1999; Magura 2003)²³.

3.2.2 Målkonflikter og målendringer

Før arbeidsmarkedssatsingen ble igangsatt var det vanlig rutine at alle som søkte sosialtjenesten om støtte, først måtte oppsøke Aetat, melde seg som arbeidssøker og finne ut om man hadde dagpengerettigheter. Personer som Aetat ikke hadde noe å tilby, ble sendt tilbake til sosialtjenesten som ”ikke reelle arbeidssøkere”. Mange har pekt på at for brukerne som blir sendt på en slik runde fra sosialkontor til Aetat – og retur – må slike rutiner virke nedverdi-

²³ Stephen Magura beskriver fire ulike modeller for hvilken betydning man tilskriver arbeid i rehabiliteringen av rusmisbrukere: Den mest vanlige modellen er ”Work as a Positive Outcome”, hvor arbeid (employment) er det ønskete resultat av behandlingen. Ved ”Work Infusion Model” er arbeid en terapeutisk faktor i behandlingen. ”Contingent Sanctions” - modellen betyr at klientene arbeider for å unngå uønskede konsekvenser, som for eksempel å miste behandlingstilbudet. Ved ”Work as Reinforcement” modellen tilbys betalt arbeid som belønning for å ha fullført rusbehandlingen.

gende og er neppe egnet til å vekke tillit til disse etatene. Dette er selvsagt også problematisk med tanke på prinsippet om brukermedvirkning (Rønning & Solheim 1998; Rytter 2003; Wormnes & Manger 2005).

Aetat og sosialtjenesten har et ulikt utgangspunkt ved at sosialtjenesten tenker økonomisk vilkårsetting og aktivisering, mens man i Aetat er opptatt av arbeidslinja med fokus på kvalifisering og formidling. Økonomisk sett har kommunen og sosialtjenesten 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 personer. Aetat har svakere økonomiske incentiver til å ta imot dem, i den grad de ikke oppfattes å være reelle arbeidssøkere.

Til å begynne med hadde de to etatene noe ulikt syn på hva som var målet for arbeidsmarkedssatsingen og hva som krevdes av deltakerne, noe som skapte litt uro i samarbeidet mellom dem. Generelt kan det sies at man i Aetat fremdeles insisterte på at de sosialhjelpsmottakerne som ble henvist skulle være "arbeidsdyktige", mens man i sosialtjenesten mer hadde et ønske om å prøve ut og aktivisere så mange som mulig.

Dette skapte ikke bare mye diskusjon om hvem og hva en "reell arbeidssøker" er. Det skapte også en del misnøye i forhold til hverandre i de to etatene og enkelte ganger også mistenksomhet.

I sosialtjenesten anklaget man Aetat for å ha for høye terskler for deltakelse i sitt tiltaksspekter. I Aetat mistenkte man sosialtjenesten for å primært være opptatt av å få flest mulig stønadsmottakere vekk fra kommunale budsjetter og over på en statlig tiltaksfinansiering. Denne mistanken var antakelig til en viss grad berettiget, selv om motivene for den enkelte saksbehandler fra sosialtjenesten nok var edlere enn som så:

"Det er klart, at når vi får folk over på attføring og praksisplasser i stedet for på passiv sosialhjelp, sparer vi trolig inn våre stillinger mange ganger. Men det i seg selv er ikke vårt formål. Vi ønsker at folk skal komme seg ut i arbeid og få et bedre liv. Det er trasig for personer å måtte leve på lav sosialhjelp i flere år."

På spørsmål om hva man i sosialtjenesten antok at Aetat var misfornøyd med i samarbeidet mellom de to etatene, svarte en fra sosialtjenesten: "De er misfornøyd med at vi har krevd flere søkere inn i tiltaket enn Aetat har vurdert som reelle arbeidssøkere." Vår informant i sosialtjenesten hadde helt rett. En informant fra Aetat fortalte:

"Mange som ikke skulle vært i Aetats system henvises fra sosialtjenesten. De skulle vært henvist videre til lege og derifra til folketrygd. De er ikke reelle arbeidssøkere."

Det er et klart inntrykk at man i Aetat mente at sosialtjenesten overvurderte mulighetene for å få mange av målgruppene ut i ordinært arbeid gjennom satsingen. Det viste seg at mange sosialhjelpsmottakere manglet elementære kunnskaper om arbeidslivet, mange hadde ingen praktisk erfaring eller relevant utdanning og mange hadde også store sosiale og psykiske problemer.

Etter hvert ble motsetningene etatene imellom på lokalt nivå dempet, til tross for motstridende incentiver. I Aetat aksepterte man i større grad de kandidatene som sosialtjenesten ville ha med i satsingen og man ble mer åpne for å bidra til å utvikle tilbud for stønadsmottakere med

lavere arbeidsevne enn hva som ellers har vært oppfattet som vanlig: ”Sosialkontoret får nå formidlet aktuelle klienter hvor man tidligere fikk nei fra Arbeidskontoret”. I begge etatene er det vokst fram en sterk tillit til tiltakssatsingen, men samtidig er man usikker på hvorvidt – eller i hvor stor grad – tiltakssatsingens deltakere vil bli selvforsørget.

”Hvis det skulle vise seg når prosjektperioden er over, at de aller fleste har kommet på et eller annet tiltak og noen i jobb – så har vi fått gjort en del.”

”Det er egentlig ikke noe suksess at folk bare er i tiltak, men vi har jo fått jobbet med personen i alle fall. Hvis han opplever at han har fått litt hjelp, så er jo det også bra. Og for håpentligvis at det har vært til hjelp, slik at han senere kan få seg jobb.”

Etatene var enige om at det å få deltakerne i jobb er hovedmålet, samtidig som man etablerte en felles aksept også for at ikke alle deltakere vil klare å få dette til. En viktig årsak for at motsetningene etatene imellom ble bygget ned og den felles forståelsen ble styrket, er at man opplevde at samarbeid og bedre tilgang på tiltaksplasser ga gevinster uansett. Vi skal utdype dette nærmere i de følgende avsnittene.

3.3 Forpliktende samarbeid

Evalueringsrapporten fra 2005 (Schafft, Frøyland mfl. 2005) antydte at det i Aetat lokal rent faglig ikke gjøres så mye nytt etter at arbeidsmarkedssatsingen startet opp. Endringer gjelder primært selve ressursbruken og muligheten til å kunne prioritere satsingens målgrupper. Samtidig fortalte informanter fra både Aetat og sosialtjenesten om forbedringer og positive utviklingstrekk når det gjelder samarbeidet med den andre etaten. Hovedinntrykket på dette tidspunktet var at de aller fleste Aetat lokal og sosialtjenester var godt i gang med innsats knyttet til satsingen og at det hadde skjedd holdningsendringer i begge etatene slik at ”man forstår hverandres arbeid bedre”.

De aller fleste i sosialtjenesten fortalte at samarbeidet var blitt bedre eller intensivert sammenliknet med før satsingen. Hovedinntrykket er at man ved sosialtjenesten opplever å ha inngått et *forpliktende* samarbeid med Aetat. Man har ”gått opp nye stier”, sier noen, og man spiller mer på lag med Aetat. Det fortelles videre at man gjennom dette samarbeidet er kommet nærmere Aetat, at man nå møtes regelmessig og at man ofte har telefonkontakt og gjennomfører trekantsamtaler med klienten sammen. Fra sosialtjenestens hold trekkes det også fram at man har fått bedre kjennskap til Aetats regelverk og tiltak/tilbud – noe som før fortonte seg som en uklar og vanskelig ”kultur” å forholde seg til. Noen peker også på at det at Aetat har ansatt nye medarbeidere i forbindelse med satsingen har skapt ”en ny giv”.

De følgende tabellene viser hva saksbehandlerne svarte da de ble spurt om å vurdere samarbeidet i tiltakssatsingen. Først om samarbeid internt, dvs innenfor egen etat.

Tabell 12. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom ledelse og saksbehandlernivå internt i egen etat? Prosent.

	Aetat (N=54)	Sosialtjenesten (N=47)
Svært bra	37	38
Ganske bra	50	55
Ganske dårlig	11	6
Svært dårlig	2	
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten 2006.

Et stort flertall, både i Aetat og i sosialtjenesten, mener at samarbeidet internt i egen etat mellom ledelse og på saksbehandlere er bra, over en tredjedel mener at den er svært bra. Som vi kan se i neste tabell, er man enda mer fornøyd med det tverretatlige samarbeid på saksbehandlernivå.

Tabell 13. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på saksbehandlernivå. Prosent.

	Aetat N=54	Sosialtjenesten N=48
Svært bra	57	60
Ganske bra	41	35
Ganske dårlig	2	4
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten 2006.

Omtrent 6 av 10 saksbehandlere mener at samarbeidet etatene imellom på saksbehandlernivå er svært bra, og så godt som alle andre mener at samarbeidet er ganske bra. I spørreundersøkelsen av 2004 fikk vi omtrent den samme svarfordelingen. Hvordan saksbehandlerne vurderer det tverretatlige samarbeid på ledernivå viser neste tabell.

Tabell 14. Hvordan vurderer du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen hos dere når det gjelder samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på ledernivå? Prosent.

	Aetat N=54	Sosialtjenesten N=48
Svært bra	17	10
Ganske bra	72	67
Ganske dårlig	11	23
Totalt	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten 2006.

Omtrent to tredjedeler i begge etater mener at det tverretatlige samarbeidet på ledernivået er ganske bra, mens flertallet av saksbehandlere synes at dette samarbeidet er ganske dårlig. Også her har svarfordelingen endret seg lite fra 2004 til 2006.

3.4 LAR-samarbeidet

Samarbeidet om LAR i en av våre casekommuner er formalisert gjennom en gammel samarbeidsavtale og gjennom et Rådgivende utvalg, som møtes en gang i måneden. Utvalget består av tiltaksarrangøren v/lederen (også sosialtjeneste), Aetats konsulent, en medarbeider fra sosialtjenesten (oppfølgingstjenesten)²⁴ og en leder fra LAR. Aetat har én fast konsulent som deltar på de fleste samarbeidsarenaer. Konsulenten snakker minst en gang i uka med tiltaksarrangør og deltar også av og til på allmøter hos tiltaksarrangør. Sosialtjenesten har fast samarbeid med tiltaksarrangør. Handlingsplaner legges hos Aetat og sosialtjenesten involveres lite i dette. Fastlegers involvering i samarbeid krever samtykkeerklæring fra deltakeren, noe som har vært aktuelt i tilfeller hvor man har ønsket en psykologisk utredning av en person uten en spesiell diagnose.

Ulempen med at så mye av samarbeidet skjer uformelt, er at det lett kan skape usikkerhet med hensyn til forankringen av arbeidet og videreføring etter prosjektperioden.

Ifølge ansatte i sosialtjenesten har samarbeidet med noen instanser i LAR-systemet vært vanskelig. Både LAR og tiltaksarrangør ønsket for eksempel en ordning hvor deltakere skulle ta urinprøver hos sosialkurator. Dette ble avvist fra sosialtjenestens side, fordi det ble betraktet som uetisk. Argumentet er at slike undersøkelser skal gjøres på sykehus, legekantor og eventuelt apotek, ikke på sosialkontor.

Det som er nytt i forbindelse med LAR-satsingen, er at Aetat stiller med fast konsulent for denne brukergruppen. Det er et typisk trekk i våre casekommuner at "alle" gir uttrykk for å kjenne denne konsulenten. Saksbehandlerne i LAR forteller at de nettopp forsøker å gjøre seg mest mulig tilgjengelig, for eksempel ved å gi deltakerne et telefonnummer for direkte innvalg. Ifølge Aetats konsulenter har man forsøkt å gjøre LAR-samarbeidet tett og fleksibelt og "så lite komplisert som mulig". Mye foregår uformelt og man forsøker å være lydhør i forhold til andres interesser.

²⁴ Sosialtjenesten i kommunen er delt inn i oppfølging og forvaltning. Det er oppfølgingstjenesten i bydelene som søker klienter inn til LAR-behandling. Aetat har mest samarbeid med oppfølgingstjenesten, men det kan være ulike saksbehandlere alt ettersom hvilken bydel klientene hører til. Noen av disse fungerer også som ruskonsulent i bydelen.

3.5 Samarbeid med andre instanser

Det er en rekke andre samarbeidspartnere inne i bildet i tiltakssatsingen. En sosialkurator beskriver det slik:

”Ideelt sett skulle sosialtjenesten hatt tid til kartlegging, rydding av problematikken på forhånd, før deltaker blir henvist til tiltaket. Det er press på at vi må fylle opp tiltaket. Derfor er det positivt med denne nye satsinga hvor vi kan prøve ut en modell med støtteapparat ved siden av tiltakene. Vi står i kontakt med representanter fra helse, russektoren, psykisk helse, voksenopplæring, pp-tjenesten – alt dette er instanser vi kan konsultere ved behov”.

Det å kunne spille på andre instanser i hjelpeapparatet oppleves av denne informanten som en klar avlastning. Også andre forteller om bestrebelser på å få de riktige aktørene idet øvrige hjelpeapparatet på plass rundt den enkelte deltakeren:

”Planen er å etablere en rådgivningsgruppe bestående av medisinerer, pp-tjenesten, sosialmedisiner, voksenopplæring og andre. Også konsultasjon hos psykolog, å få til dette når det er fare for drop-out. Det er behov for raskt henvendelse og tidlig intervensjon, det kunne tjene både våre klienter og oss. Vi har søkt om dette. Vi får også signaler fra fastlegene om hvordan vi kan hjelpe innvandrere med diffuse plager ut i arbeidslivet”.

I sosialtjenesten og Aetat er man i løpet av tiltakssatsingen blitt mer opptatt av at alternativet til tiltakssatsingen må være det såkalte ”trygdesporet”, dvs. at deltakere som det ikke er realistisk å få i jobb bør få en trygdeløsning. Man opplevde at en del av deltakerne ikke var i stand til å kunne nyttiggjøre seg tiltakssatsingens tilbud, enten det gjaldt tiltak eller arbeidsliv. I den forbindelse var det mange som savnet trygdekontoret i dette samarbeidet. I trygdeetaten hadde man antakelig for svake incentiver til å delta i samarbeidet knyttet til tiltakssatsingen - det er i alle fall rimelig å tenke seg at man der ikke var spesielt interessert i å bidra til at deltakere i satsingen skulle havne i deres budsjetter.

Trygdeetaten er lite involvert også når det gjelder LAR-deltakere, selv om det foregår samarbeid i forbindelse med enkelttilfeller. Det har skjedd mye omorganisering i både Aetat og i trygdeetaten, og fra Aetats hold ønsker man seg derfor et tettere samarbeid med tanke på utføresøknader, rehabiliteringspenger, tiltak overfor arbeidsgiver, refusjon for sykefravær fra dag én, osv. ”Arbeidsgivere er veldig opptatt av slike ting”, forteller Aetats konsulent.

Det å kunne gi et bedre tilbud til dem som er i ”gråsonen”, dvs de som anses å være for syke eller ”for svake” til å kunne nyttiggjøre seg tiltakssatsingen, men ikke ”syk nok” til å kunne få innvilget uføretrygd vil være en utfordring i forbindelse med videreføring av dette arbeidet under NAV.

3.6 Utvelgelse av deltakere

3.6.1 Utvelgelse av deltakere: Kriterier

”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”.²⁵ Det formelle vedtaket om tiltaksplass fattes av Aetat, som i hvert enkelt tilfelle skal vurdere hvilke tiltak som er nødvendig og hensiktsmessig.

Hvert år blir alle sosialkontorene som er med i tiltakssatsingen bedt om å sende Aetat arbeidsdirektoratet et skjema med opplysninger om det totale antallet personer i målgruppene og hvor mange av dem som er henvist til Aetat for å delta i satsingen.

Følgende tabell er basert på summen av disse rapporteringene fra 2005.

Tabell 15. Målgrupperapportering fra sosialkontorene, tall for 2005.

	Langtids- mottakere	Enslige forsørgere	Unge 20 – 24 år
Totalt antall	10050	1605	4768
Antall henvist til Aetat	2500	418	1837
Andel henvist til Aetat	25%	27%	40%

Kilde: Rapportering fra sosialkontorene til Aetat Arbeidsdirektoratet for 2005

Merk: Målgruppedefinisjonene avviker fra definisjonen SSB bruker.

Tabellen indikerer at andelen som henvises til Aetat er størst når det gjelder de unge. Av langtidsmottakere og enslige forsørgere er det en fjerdedel av målgruppen som blir henvist til Aetat. Det knytter seg imidlertid mye usikkerhet til disse tallene. Rapporteringsskjemaene som er sendt inn til Aetat arbeidsdirektoratet er ofte udatert, og man vet derfor ikke på hvilket tidspunkt de faktisk er fylt ut. Noen kommuner har fylt ut skjemaene svært nøyaktig og laget oversiktlige tabeller, hos andre mangler det en del opplysninger. Noen har for eksempel opplyst kun det totale antallet klienter, uten å dele dem inn i de enkelte målgruppene.

Med så store variasjoner i utfyllingen er tallene nokså usikre. Uansett: det å formelt tilhøre tiltakssatsingens målgruppe er i seg selv ikke tilstrekkelig for å få et tilbud i satsingen. Personer som tilhører en målgruppekategori, men som vurderes å klare seg uten spesielle tiltak, eller som av andre grunner ikke anses som ”aktuelle” for arbeidsmarkedstiltak skal ikke delta. I det følgende skal vi se litt nærmere på hvilke vurderinger som legges til grunn for utvelgelsen av deltakere.

Følgende klientgrupper er per definisjon utelukket fra tiltakssatsingen:

²⁵ Brev fra Aetat arbeidsdirektoratet til aktuelle kommuner og Aetats hovedkontor i fylkene av 12.02.03.

- De som har trygdeytelser (pensjonister, uføretrygdede), og de som mottar rehabiliteringspenger.
- De som mottar supplerende sosialhjelp og hvor arbeidsinntekter er større enn sosialhjelpsbehovet.
- De som er yngre enn 20 år, selv om de har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 måneder og av ulike årsaker ikke nyttiggjør seg tilbud om oppfølging via Oppfølgingstjenesten.

I praksis er det i tillegg to hovedtyper problembakgrunn som gjør at tiltakssatsingens tilbud ikke anses som relevant: Store rusproblemer (aktiv rus) og/eller store psykiske problemer. Så å si alle våre informanter oppga disse to problemområder som hovedgrunner for å bli ekskludert fra satsingen. Noen oppga ”sammensatte vansker”, lese- og skrivevansker, konsentrasjonsvansker, sosial funksjonshemming, kriminalitet, passivitet m.v. som mulige grunner for å bli utdefinert fra satsingen. I en av våre casekommuner forteller en sosialkurator:

”Vi har en ganske stor gruppe med langtidsmottakere som ikke er i stand til å gjøre noe annet enn bare å eksistere. De anser vi ikke som aktuelle. De trenger et behandlingsopplegg før de eventuelt kan være aktuelle her. Derfor har vi valgt å ta dem vekk fra første stund”.

I en annen casekommune forteller en sosialkurator at ”de som ikke klarer gruppebaserte opplegg, som har språkproblemer, som er ustabile pga rus, eller fremmedspråklige kvinner med tilleggsproblemer, får ikke tilbud.” Andre forteller at det er vanlig å sette krav ikke bare om rusfrihet, men også om fast bopel og motivasjon/frivillighet.

Funksjonsevnestudien blant langtids sosialhjelpsmottakere (Wel, Naper mfl. 2006) har vist at rusproblematikken er langt mer framtrædende blant mannlige sosialhjelpsmottakere enn blant kvinnelige og innslaget av rusproblematikk er størst i aldersgruppen 30 til 44 år. I den eldre aldersgruppen dreier det seg mest om alkoholmisbruk, og i den yngste aldersgruppen om problemer med narkotika. Blant menn i aldersgruppen 30–44 år som var med i denne studien, er det hele 46 prosent som har rusproblemer. Den samme undersøkelsen viste at langtids sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn i langt mindre grad har problemer med rus enn etniske nordmenn.

Når det gjelder LAR-tiltakssatsingen, er det først og fremst kravet om rusfrihet som må oppfylles for å kunne være med i satsingen. Personer som skrives ut av LAR-behandlingen på grunn av sidemisbruk kan ikke være med. Det aksepteres heller ikke bruk av B-preparater eller alkohol. I tillegg nevnes ”helsemessige grunner, sosiale problemer, dårlig personlig hygiene og lite håp om normalitet” av noen som eksempler på grunner for å bli nektet deltakelse. Det ser ut til at man generelt mener at visse helsemessige problemer må være løst, før en person kan formidles videre til Aetat/tiltak, for eksempel omfattende tannbehandling, medisinsk og psykologisk utredning og behandling.

Ellers blir det i noen av våre casekommuner hevdet at de som blir vurdert å være sterke nok til å klare seg selv som arbeidssøker ved Aetat, ikke får noe tilbud gjennom tiltakssatsingen.

Evalueringen av "Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtids-mottakere av sosialhjelp" viste lignende utvelgelseskriterier. Også her ble rusproblemer og psykiske lidelser nevnt som de viktigste grunner for ikke å få tilbud om tiltak (Lødemel & Johannessen 2005).

3.6.2 Utvelgelse av deltakere: Samarbeidsrutiner

Utvelgelsen av deltakere gjøres vanligvis slik at en eller flere saksbehandlere ved sosialtjenesten 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. Noen deltakere letes også opp av Aetat gjennom egne kanaler, som jobbsenteret.

Det er i all hovedsak sosialkontoret som velger ut hvem som skal sendes videre til Aetat for å få et tilbud i tiltakssatsingen. Mye av utvelgelsen finner sted før personene blir henvist til Aetat. Ved noen sosialkontor fører man lister over aktuelle kandidater, og sosialtjenesten skriver sosialrapporter som så brukes som grunnlag for Aetats vurdering. I en av våre casekommune er det i all hovedsak Aetat som foretar utvelgelsen av klienter ut av gruppen som er tilmeldte sosialhjelpsmottakere. Man har ellers ingen standardiserte regler og rutiner for utvelgelse. I noen av våre casekommuner har sosialtjenestens tiltaksmedarbeider først en samtale med aktuelle søkere. Sosialtjenesten har forpliktet seg til å finne kandidater og sender sosialrapportene på de kandidatene de ønsker å ha i tiltakssatsingen til Aetat. Sosialrapportene brukes som grunnlag for vurderingen i Aetat. Først etter dette innkaller man til felles trekantsamtale med deltakeren. I en av våre casekommuner får vi opplyst at ca halvparten av søknadene som behandles i Aetat, er fra personer som er, eller har vært, registrert hos Aetat fra før.

Andre steder er Aetat mer involvert i førsteutvelgelsen av deltakere. Allerede det første møtet med en potensiell deltaker kan være en trekantsamtale på sosialkontoret hvor også Aetat er med.

Etter henvisning til Aetat 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, prosjektsamarbeid 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 saksbehandler 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. Fleire 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 en av våre casekommuner velger sosialkontoret ut aktuelle kandidater som de sender brev til. Disse blir bedt om å skrive under på og returnere en samtykkeerklæring. Når sosialkontoret har tatt imot denne samtykkeerklæringen kaller de inn til en trekantsamtale mellom Aetat, sosialtjenesten og brukeren. Denne samtalen, samt et eget kartleggingsskjema fungerer som en avklaring og et grunnlag for videre handling og oppfølging. Til å begynne med hadde etatene i denne kommunen det første møtet med klienten i lag. Dette ble gjort for at sosialtjenesten skulle bli kjent med Aetats vurderinger og Aetat skulle bli kjent med sosialtjenestens måte å kartlegge på. Etter hvert har sosialtjenesten valgt å ta klientene inn først for å kartlegge dem og fylle ut kartleggingsskjemaet. Etterpå har man avtalt et trekantmøte hvor man sammen med Aetats saksbehandler og klienten går gjennom kartleggingsskjemaet og finner ut hva man skal gjøre videre.

Enkelte henvender seg direkte til Aetat uten først å oppsøke sosialkontoret. De kan for eksempel ha lest om prosjektet i en avis, eller hørt om det fra andre og vil undersøke mulighetene for også å være med i satsingen. I disse tilfeller tar saksbehandleren i Aetat kontakt med sosialkontoret for å høre om vedkommende oppfyller kriteriene og kan tas opp. Enkelte henviser man til behandlingssektoren for å få undersøkt om de helsemessig vil være i stand til å gjennomføre et tiltak. Noen ganger lar man søker ta en interesseltest for å finne ut hva vedkommende ønsker seg. Hvis tiltakssatsingen er aktuell inviterer Aetat til trekantsamtaler med sosialkurator og så følger man de vanlige rutineene videre.

For LAR-deltakere koordineres rekruttering og innsøking gjennom et tverretattlig inntaksteam, men i utgangspunktet er det likevel sosialkontoret som melder inn kandidater som er klare for tiltak. Selv om de ikke alltid fungerer, ser det ut til å være en klar forutsetning at det etableres ansvarsgruppe rundt deltakeren.

LAR-deltakere får gjerne informasjonsbrosjyrer om tiltakssatsingen på behandlingssentre og på andre arbeidsmarkedstiltak, dersom de allerede er inne i yrkesrettet attføring. I en av våre casekommuner får vi opplyst at aktuelle søkere kommer i kontakt med LAR-tiltakssatsing på tre måter:

- LAR-behandlingstans tar kontakt med Aetat eller tiltaksarrangør hvis noen av deres pasienter ”ønsker tiltak”.
- Oppfølgingstjenesten i kommunen tar kontakt med Aetat/tiltaksarrangør
- LAR-pasienten tar direkte kontakt med Aetat/tiltaksarrangør

I denne casekommunen er utgangspunktet at alle som selv ønsker å komme på tiltak og som er motiverte, skal få et tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Det godtas ikke at pårørende søker en person inn, det må være personen selv som ønsker det. Aetat tilbyr et lavterskeltilbud og krever ikke at vedkommende har fått innvilget yrkesrettet attføring. Men det kreves at ”personen har stabilisert seg på medisinene og lever under tilfredsstillende sosiale forhold”

Etter at søkeren har tatt kontakt, har han/hun en samtale med sosialkonsulenten hos tiltaksarrangøren, hvor det også fylles ut et intervju-skjema. Dersom man vurderer det slik at denne personen passer inn, tar tiltaksarrangør kontakt med Aetat, som formelt skal godkjenne opptaket. Inntak av deltakerne skjer gjennom et inntaksteam bestående av en medarbeider fra LAR,

representant(er) for tiltaksarrangør, sosialkonsulent og Aetat. Denne opptaksprosedyren er spesielt, fordi det i praksis ikke er Aetat som søker en person inn i et tiltak, men tiltaksarrangør som søker om godkjenning av en person de ønsker å tilby plass på tiltak. Disse rutinene fungerer veldig bra ifølge både Aetats konsulent og tiltaksarrangør.

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 har vi registrert at det har oppstått problem enkelte ganger knyttet til ansvarsfordelingen i forhold til den videre oppfølgingen av deltakere. En sosialkurator i en av våre casekommuner forteller:

”Noen deltakere har begynt rett i ordinær virksomhet i kommunen. Dette har ikke vært vellykket. En kom aldri i den jobben han skulle ha. En annen så lenge ut til å klare seg bra, men så ble han borte. En tredje møtte aldri opp. En fjerde fikk jobb på verksted, men han var kjent i bygda og folk ville ikke la han stille bilene deres”. Denne sosialkuratoren mener at det mangler ”en sosialfaglig person som kan reise rundt og følge disse opp når de er i jobb”.

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.

3.6.3 Utvelgelsesstrategier

I et brev som ble sendt fra arbeidsdirektøren til de utvalgte kommunene og Aetats hovedkontorer i fylkene den 17.02.03, presiserer arbeidsdirektøren at det ”for alle gruppene med sosialhjelpsmottakere i satsingen gjelder at de skal ha sosialhjelp som hovedinntekt og de skal være i en slik situasjon at de vurderes til å stå i fare for varig å miste tilknytningen til arbeidsmarkedet. Personer som antas å komme i arbeid uten spesiell bistand, bør søkes formidlet direkte til arbeid på vanlig måte”. Når det gjelder langtidsmottakere av sosialhjelp skulle de prioriteres som har mottatt sosialhjelp lengst, dersom de etter en nærmere vurdering anses aktuelle for arbeidsmarkedstiltak (ibid.). Ikke alle personer som tilhører en målgruppekategori for tiltakssatsingen kommer altså med i satsingen. Sosialtjenesten er som regel den første instans som velger ut aktuelle kandidater som skal sendes videre i systemet til Aetat. Så er det Aetat som formelt foretar den endelige avgjørelsen om hvem som tas opp.

Noen steder foretar ikke sosialtjenesten noe forhåndsutvalg, men sender alle som fyller de objektive kriteriene for satsingens målgrupper til Aetat. I noen kommuner har man valgt å prioritere dem som er lettest å jobbe med og som man antar raskt vil kunne komme i arbeid, i andre velger man å satse spesielt på dem som sliter med større problemer og som trenger tettere og mer langvarig bistand.

Det hersket i begynnelsen en del usikkerhet om de som fikk innvilget attføring skulle fortsette i tiltakssatsingen. Når det gjelder personer i LAR, har de som er med i tiltakssatsingen som regel også innvilget yrkesrettet attføring. Når det gjaldt de andre målgruppene hadde man

forskjellige rutiner. Noen steder mente man at personer som har fått innvilget yrkesrettet attføring *ikke* skulle være med. En begrunnelse var at personer på attføring ikke trengte tiltaks-satsingens tilbud, fordi tiltak i attføringssystemet uansett var tilgjengelig for dem. En annen begrunnelse var at tiltakssatsingens deltakere ville vært for svake til å gjennomføre de vanlige tiltak som brukes ved yrkesrettet attføring. En informant fra Aetat sier for eksempel: ”Alt det vi gjør er avklaring i forhold til arbeid. Mange har krav på yrkesrettet attføring, men de er ikke i stand til å gjennomføre det, det er for strenge krav der”. Andre steder fikk vi opplyst at man også tok personer med som har fått innvilget attføring. En grunn for dette var at man – i hvert fall i begynnelsen – hadde ledig kapasitet i tiltakssatsingen, og for å fylle plassene tok man inn også personer på yrkesrettet attføring.

Bildet var ikke entydig. Noen steder fikk vi opplyst at man hadde langt flere i målgruppen enn antall tiltaksplasser. Her har man diskutert i hvilken grad man skulle satse på dem som har vært sosialhjelpsmottakere i mange år, eller på yngre, som i kortere tid har mottatt sosialhjelp. Etter hvert ble ledige plasser fylt og kapasiteten også økt flere steder. Dermed kan også kriteriene for deltakelse ha endret seg.

Utvelgelsesstrategiene varierte altså fra sted til sted og kan grovt deles inn i tre hovedretninger: 1. Alle tas inn, 2. de ”letteste” tas inn, og 3. de som er svakere tas inn.

Utvelgelsesstrategi 1: *Alle tas inn*

I en av våre casekommuner blir alle som regnes å være i målgruppen for tiltakssatsingen og som ikke har ”fritaksgrunn” (trygdeytelser eller aktivitet på dagtid, som for eksempel norsk-kurs), i dette tilfelle vil det si omtrent halvparten av sosialklientene, henvist videre til Aetat. ”Fra 2005 er Aetat veldig velvillige til å ta i mot disse klientene”, forteller en kilde i sosialtjenesten. Men her konstaterte man også at rundt ¼ av dem som ble henvist, ikke møtte opp hos Aetat.

I våre casekommuner karakteriseres noen av LAR-deltakerne som ”veldig oppegående”, mens andre har ”massive problemer”. Om en LAR-klient regnes som sterk eller svak henger sammen med alder, tiden som har gått etter avsluttet skolegang, varighet av ruslivet, rusmestring og helse, fortelles det:

”Dårlig psykisk helse er et fellestrekk hos LAR-deltakere. Mange lider av sosial angst og depresjoner. Noen har psykiske lidelser, for eksempel ADHD, som først avdekkes når de kommer på tiltak. Når det gjelder somatiske forhold, plages mange av dårlig tannhelse og revmatiske sykdommer”.

”Mange har hatt lese- og skrivevansker i barneskolen og/eller ustabile oppvekstvilkår. Noen har vært fosterhjemsbarn, barnevernsbarn eller har hatt andre problemer i familien. Dette er ofte mennesker som har levd et hardt liv i et par-tre tiår, dvs. i store deler av sitt liv. Noen er gode til å jobbe, men mangler sosiale ferdigheter. Det kan komme til uttrykk ved at de ikke tar hensyn til andre, ikke tar ansvar og skylder på andre når noe går galt. Det er imidlertid store forskjeller deltakerne imellom. Noen viser jevn stabilitet”.

De praktiske kriteriene for å bli tatt med i LAR-tiltakssatsingen er motivasjon, rusfrihet (dvs. ikke sidemisbruk), stabilitet, og ”det å være en god miljøfaktor”.

Fra Aetats side ser det ikke ut til å ha vært noen viktig problemstilling å definere hvem som ikke kan få et tilbud i satsingen. I en av våre casekommuner forteller Aetats konsulent: ”Det har vært viktigere å få tak i nok folk som ønsker å delta.”. Til å begynne med hadde man problemer med å få fylt alle de øremerkede tiltaksplassene hos tiltaksarrangøren, fordi søkerne ikke ønsket seg til denne attføringsvirksomheten.

Utvelgelsesstrategi 2: *De letteste tas inn*

I en av våre casekommuner opplyser sosialsjefen:

”Vi fikk klare føringer om å jobbe med dem det er lett å jobbe med. Vi kan ikke bruke mye tid på de svakeste fordi vi har et økonomisk press. Sosialtjenesten skal spare mange millioner. Rundt 1/3 er nå ute i arbeid. Det kommer av våre prioriteringer: Vi har plukket ut de som vi så var de mest sannsynlige å få i jobb. Det er usannsynlig at hele målgruppa kommer ut like rask. Vårt lovpålagte mål er å redusere utgiftene. Men vi jobber også med dem som trenger lengre tid og lange tiltak. Noen av dem har vært med helt fra starten.”

I en annen casekommune prioriterte man til å begynne med målgruppen unge mellom 20 og 24 år, fordi man ville benytte anledningen til å oppfordre dem til å søke sommerjobb. Mange av disse unge hadde fått sosialhjelp i flere år. Generelt ser det ut til at man har vurdert den enkeltes motivasjon, vilje og ønske om arbeid som hovedkriterium for å bli tatt med i tiltaks-satsingen. I en casekommune er man i Aetat opptatt av at deltakerne er ”reelle arbeidssøkere” og ”fit for fight”. De som har dårlig helse eller dårlige språkkunnskaper tas ut av Aetats system og returneres til sosialtjenesten og ”tilbakeføres når de er modne for jobb”.

Utvelgelsesstrategi 3: *De som er svakere tas inn*

Fra enkelte kommuner har vi fått opplyst at man har valgt å innrette tiltakssatsingen mot de svakeste klientene. I en av våre casekommuner hadde man etablert arbeidsrettete tilbud for sosialklienter fra før. Da midlene fra tiltakssatsingen kom, så man det slik at man nå fikk anledning til å kunne gi et tilbud også til svakere klienter. Her har man for eksempel senket kravet om norskkunnskaper. På satsingssteder hvor man har forsøkt å få med de svakeste klientene, har man i større grad vært opptatt av å gi dem et tilbud for aktivitet og økt livskvalitet, og i mindre grad av deres arbeidsintegrasjon.

3.7 Samarbeid om oppfølging av deltakere

3.7.1 Hvordan koordineres oppfølgingen?

Etter at deltakerne er rekruttert inn i prosjektet, er neste steg å finne et passende tilbud til kandidaten. Hovedansvaret for dette ligger formelt hos Aetat lokal, men våre casestudier viser at det etter hvert er blitt vanlig at de to etatene sammen vurderer tilbudene i hvert enkelt tilfelle. Vi har også flere eksempler på at sosialtjenesten har vært den viktigste pådriveren, både i forhold til den sosialfaglige oppfølgingen og i forhold til å finne fram til rett tilbud for enkelte

deltakere. Det er vanlig at sosialtjenesten har ansvaret for å følge opp de som faller ut av tiltak eller som ikke møter til samtale.

I en av våre casekommuner blir det avtalt fra sak til sak hvem som har det videre oppfølgingsansvaret av deltakeren. I saker hvor brukeren har konkrete planer og følger dette, er det Aetat som har hovedansvaret for oppfølging. I andre saker er det sosialkontoret, og i noen saker følger etatene opp i fellesskap: ”Vi har jevnlig gjennomgang av alle deltakerne i tiltaket hvor vi ser på status, framgang i saken og avklarer videre handling”. Det legges ifølge de etatsansatte i denne kommunen vekt på at oppfølging av den enkelte retter seg etter individuelle behov. Noen trenger tett oppfølging og kontakt over tid for å komme seg på tiltak. Andre har konkrete planer, men trenger råd og veiledning, et ”spark bak” og jevnlig kontakt for å komme seg ut av en passiv tilværelse. Der hvor deltakere er på kurs eller i tiltak, er det vanlig at kursarrangør og tiltaksarrangør har ansvaret for oppfølginga. Aetat får da tilsendt frammøteskjema – slik at de kan anvise penger til deltakerne. Aetat tar kontakt ”dersom det er noe”, og ifølge tiltaksarrangør har Aetat ”vært veldig dyktig med å følge opp kurs og kursdeltakerne”.

Tiltak eller kurs benyttes også til avklaring som saksbehandlere ikke har mulighet til å få gjort selv. En av dem forteller: ”På tiltak får man fram ting som vi ikke visste før. Det er jo veldig nyttig for oss. Noen er veldig ustabile, de møter ikke opp. Noen ruser seg mye. Dette er ting ved personene som vi ofte ikke hadde anelse om.”

Arbeidspraksis kan gi mulighet til ytterligere avklaring. Her er det ofte kurs- eller tiltaksarrangør som følger opp deltakerne og som får kjennskap til eventuelle problemer. En av dem forteller:

”En som har vært arbeidsledig i ca 10 år fikk tilbud om jobb etter bare et par måneder. Han var så fornøyd og alt fungerte helt bra. Han var på et lager, og så ble han spurt om han kunne være i butikken. Dersom vi kunne bidra med lønnstilskudd for noen måneder, skulle bedriften lære han opp. Det var han med på, men så ble han bare borte uka før. Dermed ble arbeidsgiveren skeptisk, som lurte på om det kunne være rus inne i bildet. Jeg snakket med deltakeren, som sier at han hadde angst. Han hadde sagt ja til å være i butikken, men det var en stund til at det var aktuelt. Så hadde han gått og gruet seg til han skulle inn der. Og måten han løste det på, var å bli borte. Da jeg spurte hvorfor han ikke hadde sagt noe til arbeidsgiveren, svarte han at det hadde ikke dem noe med”.

Saksbehandlere forteller at de ofte bruker trekantsamtaler for å bli enige om hvem som skal gjøre hva i forbindelse med den videre oppfølgingen: ”Av og til er det uklarhet i forhold til helse – da må det skrives brev til legen. Når det gjelder å ta opp fag, må det tas kontakt med godkjenningssentralen angående hvilke fag de mangler. I forbindelse med praksisplasser, hvem som skal ta kontakt med arbeidsgiver. Så vi blir enige om det er sosialkontoret, klienten eller Aetat som gjør et eller annet til neste gang. Så avtaler vi et nytt møte”.

I de fleste av våre casekommuner har det vært et problem med frafall av deltakere fra avklarings- og praksiskurset: ”De møtte jevnlig opp i starten, men så ble det en del fravær og de fikk ikke fulle dager”, forteller en sosialkonsulent. ”Først prøver da tiltaksarrangør å hanke dem inn, så Aetat”. Vedkommende forteller at det er størst frafall i den første uka og ved overgangen fra kurs til praksisplass. Noen deltakere var på grunn av helseplager ikke lenger aktuelle for tiltakssatsingen. Men det viser seg ofte at frafall er knyttet til rusproblemer. Den

samme sosialkuratoren sier: ”Det som er bra med satsingen er at vi lar dem få flere sjanser, de får lov å prøve igjen”. I en annen casekommune formidles det samme inntrykket i forhold til frafallsproblematikk, men her er man mer pessimistisk:

”Noen har vært inne i tiltakssatsingen, men møtte ikke opp. Til slutt kommer de bare for å få penger fra sosialkontoret. Vi har ikke noe å tilby dem. De er for svake i forhold til Aetat sine krav, får ikke attføring, men de er også for friske til å få uføretrygd”

En av Aetats LAR-konsulenter forteller: ”Når de har en sprekke må de holde seg borte fra tiltaket. Men de mister ikke tiltaksplassen av den grunn”.

3.7.2 Behov for tett individuell oppfølging

Oppfølging kan være alt fra samtaler på sosialkontoret, telefonsamtaler, det å følge deltakerne til lege, ordne med boligforhold, gjeldsproblematikk, eller hjelpe til med å knytte kontakt med nødvendige instanser. Sosialkuratorene bistår klientene sine på flere områder: økonomi, helsemessige forhold, sosiale forhold, tiltak/kurs og arbeid/praksisplass. En sosialkurator forteller at han rutinemessig pleier å ringe om morgenen for å minne brukerne på møter eller avtaler.

En sosialkurator illustrerer behovet for tett individuell oppfølging med en sak som skapte store utfordringer i oppfølgingen:

”Det var en deltaker som vi har fulgt opp siden i sommer. Han virket veldig ivrig og lett. Så han begynte på kurset i august. Han fulgte veldig godt med på kurset og var utplassert i praksis som fungerte godt. Så fikk han en ekstrajobb. Da valgte han å slutte på kurset. Den oppfølginga vi da skulle gjøre, var å gi supplerende hjelp fordi han ikke tjente så mye. Så han leverte inn søknad. Det var to-tre måneder han tjente så lite – og jeg lurte jo på hvorfor han tjente så lite. Men jeg gjorde ikke noe med det. Så kom han en dag og lurte på om han kunne få snakke med meg. Så sier han – ’vet du hva, jeg må fortelle deg noe. Jeg har store rusproblemer, eller jeg har hatt det. Og nå må jeg fortelle dere det.’ Da hadde det kurset han hadde vært på gjort at han hadde holdt seg ganske bra. Da var rusen flytta til helg i stedet for flere ganger i uka og helg. Rusen har vært både på alkohol og amfetamin og tabletter, blanding og alt mulig. Vi ante ikke at han hadde slike rusproblemer, enda vi i kartlegginga hadde spurt om det og snakka om det. Når han kom til meg nå, var det fordi han var redd. Han hadde kroppslige reaksjoner som gjorde at han var livredd. Og han hadde slutta med alt, fordi han hadde fått forskjellige opplevelser og sånn – og var redd. Han sa ’jeg vil bare fortelle dere at sånn er det nå, jeg klarer ikke å være i arbeid.’ Det jeg gjorde da var å henvise til behandlingsseksjonen. De har venteliste, men jeg sa at ’han her karen, han tar dere, for han har vist så stort mot.’ Da ville jeg at de skulle ta ham inn med en gang, mens han var der og at han fikk hjelp til å komme seg over dette. Jeg fulgte ham opp ca ukentlig, fordi de skulle finne den rette saksbehandler der borte på behandlingsseksjonen. Nå har han fått egen saksbehandler der, så nå snakker han og jeg om andre ting, om hva han trenger å få på plass i hus og hjem – og sist så tok vi en interessedetest på yrker. Vi skal holde litt på med sånne jobb-ting, mens de konsentrerer seg om takling av rus. Så har vi en avtale med Aetat, at vi skal ta ham inn igjen når han er klar for det”.

En annen sosialkurator forteller følgende:

”Våre erfaringer (...) viser at klientene er langt mer hjelpetrengende enn vi i utgangspunktet har trodd. Dette gjelder for alle målgruppene. Mange virker å ha ’gitt opp’. De er re-

gistrert og leverer stemplingskortene sine til og fra. De ser på seg selv som arbeidssøkere, men er i realiteten nokså passive i sin innsats mot selv å skaffe seg jobb. Vi vurderer at de fleste har behov for tett og nær kontakt og oppfølging for å bryte sin passive tilværelse.”

Hvor mye og hvilken oppfølging som gis varierer fra sted til sted. En forklaring for denne variasjonen kan være ulikheter i kommuneøkonomien. I en av våre casekommuner får vi opplyst at hver saksbehandler i sosialtjenesten har 30-50 klienter, men at flere i realiteten jobber med 60-70 klienter, fordi ”en del klienter går inn og ut”, som en av dem sier. Det argumenteres med at saksbehandlerne har stor arbeidspress, mange klienter og for dårlig kapasitet til å kunne gi den ”dag-til-dag oppfølgingen som er nødvendig”. ”Utfordringen er å sikre god nok oppfølging for dem som skal ut på praksisplass”, sier en leder i etaten.

Hvor stor oppfølgingsinnsats den enkelte saksbehandler gjør i forhold til den enkelte, er antakelig også avhengig av om saksbehandler har tro på at vedkommende vil klare seg og er motivert. En saksbehandler i Aetat sier:

”De som er interessert kan vi hjelpe. Det er verre med dem som hele tiden må følges opp og purres på og sånn, de som er lite til stede og som kommer rusa og litt forskjellig. De har etter hvert blitt utelatt, og da har vi ikke fulgt dem opp noe. Da kan vi heller hjelpe dem som ønsker det”.

En annen saksbehandler i Aetat sier om egen oppfølging av deltakere:

”Det er veldig forskjellig, vi har jo enkelte som vi ikke har fulgt opp på ei stund, som vi ikke har hatt kontakt med. Det er litt avhengig av vedkommende også. Noen er ivrige og noen faller i fra. Vi har blant annet noen som ikke har telefon, de er veldig vanskelig å få tak i, og de virker ikke så veldig villige. Så kommer de på sosialkontoret for å få penger. Og da blir de konfrontert med at de ikke har tatt kontakt med oss. Så kan det være en liten aktivitet igjen. Og så faller de i fra igjen”.

Tabell 16. Hvilken type oppfølging har du benyttet forrige måned? Prosent.

	Aetat (N=54)	Sosialtj(N=48)	Total (N=102)
Samtaler med deltakere på kontoret	91	92	91
Jeg har ringt deltakere	87	96	91
Deltakere har ringt meg	85	90	87
Trekantsamtaler (Aetat-sosialtjeneste-deltaker)	93	73	83
Skriftlig til deltaker	70	73	72
Telefonsamtale med arbeidsgiver angående deltaker	87	29	60
Telefonsamtale med lege eller andre instanser i behandlingsapparatet	39	60	49
Fulgt deltaker til tiltak/oppsøkt deltaker på tiltak	56	38	47
Fulgt deltaker til arbeidsgiver/oppsøkt deltaker på arbeidsplass	43	27	35
Fulgt deltakere til lege eller andre instanser i behandlingsapparatet el trygdekantor	17	44	29
Ikke fulgt opp siste måned	4	0	2
Annet	13	11	12

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Merk: Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

Nesten alle saksbehandlere fra begge etater opplyser at de har hatt trekantsamtaler og samtaler med deltaker på kontoret. Svært mange har hatt kontakt over telefon med deltaker og også med arbeidsgiver. De fleste saksbehandlere i Aetat har telefonkontakt med arbeidsgivere, mens saksbehandlere i sosialtjenesten har i større grad telefonkontakt med behandlingsinstans. Flere saksbehandlere i Aetat enn i sosialtjenesten har fulgt deltaker til arbeidsplass. Og flere saksbehandlere i sosialtjenesten har fulgt med til behandler eller trygdekontor. Det er altså visse forskjeller mellom Aetat og sosialtjenesten sine oppgaver, men samtidig er det påfallende hvor små disse forskjellene faktisk er. Det er ikke så få saksbehandlere i Aetat som følger med deltaker til lege eller trygdekontor og heller ikke få saksbehandlere i sosialtjenesten som besøker deltakernes arbeidsplasser. Dette indikerer at etatene har kommet nærmere hverandre, også med tanke på hvilke sfærer man involverer seg når det gjelder oppfølging. En av Aetats LAR-konsulenter forteller:

”Jeg følger opp deltakerne med hensyn til helsemessige og sosiale forhold, for eksempel ved å ta initiativ til utredning dersom ens helsesituasjon kan være et hinder for å gjennomføre et tiltak. Jeg er vant med å ta kontakt med hjelpeapparatet og oppfølgingen dreier seg om mye annet enn jobb. Jeg tar også kontakt med deltakerne og foreslår for eksempel endringer i handlingsplan”.

I det følgende skal vi se nærmere på hvem som vanligvis følger opp deltakerne på ulike områder: Helsemessige, sosiale og økonomiske forhold, tiltak/kurs og arbeid/arbeidspraksis.

Tabell 17. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder helsemessige forhold. Prosent.

	Aetat	Sosialtjenesten	Total
Bare Sosialtjenesten	32	42	36
Bare Aetat	0	2	1
Sosialtjenesten og Aetat	19	4	12
Tiltaket og Sosialtjenesten	2	18	9
Tiltaket og Aetat	4	0	2
Aetat og andre	7	4	6
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	11	4	8
Tiltaket sosialtjenesten, Aetat og andre	4	2	3
Bare tiltaket	4	0	2
Bare andre	19	22	20
Total	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Nesten halvparten av saksbehandlerne i sosialtjenesten svarer at det bare er deres etat som følger opp helsemessige forhold, og 28 prosent svarer at dette er noe deres etat tar seg av, men ikke som eneste instans. Også saksbehandlerne i Aetat mener at helsemessige forhold stort sett følges opp av sosialtjenesten. Men det at Aetat også følger opp i forhold til helsemessige forhold, om enn ikke som eneste instans, er i samsvar med det vi har sett tidligere, nemlig at en relativ stor andel av Aetats saksbehandlere opplyser å ha fulgt deltakere til behandlingsapparatet/ trygdekontor og/eller ha vært i telefonkontakt med behandlere.

Tabell 18. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder sosiale forhold? Prosent.

	Aetat	Sosial- tjenesten	Total
Bare Sosialtjenesten	56	55	55
Sosialtjenesten og Aetat	11	2	7
Tiltaket og Sosialtjenesten	15	34	24
Tiltaket og Aetat	2	0	1
Aetat og andre	4	0	2
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	11	0	6
Tiltaket sosialtjenesten, Aetat og andre	0	2	1
Bare tiltaket	0	2	1
Bare andre	2	4	3
Total	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Noe over halvparten av saksbehandlere i begge etater svarer at det er sosialtjenesten som står for oppfølging av sosiale forhold, gjerne sammen med tiltak. Det at Aetat også følger opp på dette området, er det flere i Aetat selv som mener – og antakelig vet bedre – enn informanter fra sosialtjenesten.

Tabell 19. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder deres økonomiske forhold? Prosent.

	Aetat	Sosial- tjenesten	Total
Bare Sosialtjenesten	37	47	42
Bare Aetat	2	2	2
Sosialtjenesten og Aetat	44	38	42
Tiltaket og Sosialtjenesten	2	6	4
Tiltaket og Aetat	2	0	1
Aetat og andre	0	2	1
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	11	4	8
Bare tiltaket	2	0	1
Total	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Når det gjelder økonomi mener rundt 40 % at både sosialtjenesten og Aetat gir oppfølging. Omtrent like mange mener at økonomi følges opp av sosialtjenesten alene. Oppfølgingsansvaret vil formelt være avhengig av hvilke ytelser den økonomiske oppfølgingen gjelder. Støtte til livsopphold eller supplerende sosialhjelp for dem som ikke får ytelser fra Aetat, bostøtte, forhold rundt gjeldssanering eller dekning av visse utgifter til helsetjenester, er sosialtjenestens ansvar og oppfølgingen av slike forhold hører derfor naturlig hjemme i sosialtjenesten.

Aetat kan gi individstønad og eventuelt tilleggsstønader til dekning av ekstrautgifter som oppstår i forbindelse med tiltaket. Individstønad fra Aetat forutsetter oppmøte i tiltak. Oppfølging

av økonomiske forhold kan for eksempel bety at Aetats saksbehandler kontrollerer frammøtelister fra tiltaksarrangør eller dokumentasjon ved søknad om tilleggssytelser. Videre har Aetat ansvar for selve utbetalingen av penger til deltakerne. Oppfølgingsansvar for disse forhold er hos Aetat.

Vi skal se nærmere på hvordan oppfølging på tiltak/kurs og i forhold til arbeid/praksis fordeles mellom etatene.

Tidligere hadde saksbehandlere på sosialkontor lite befatning med Aetats tiltak og tiltaksarrangører. Dette har endret seg mange steder med tiltakssatsingen ved at sosialtjenestens medarbeidere som jobber spesielt med deltakere i tiltakssatsingen nå i større grad blir trukket inn i tiltaksarbeidet. Flere sosialkuratorer forteller at de besøker sine deltakere hos kursarrangører og at de tar med deltakere til forskjellige tiltak for å se hva som kan passe den enkelte. Hvorvidt saksbehandlere på sosialtjenesten er aktive i oppfølgingen av deltakere mens de er på tiltak, varierer fra sted til sted og har sammenheng med både ressurser og arbeidspress i etaten og med hvordan de samarbeidende instansene har fordelt arbeidsoppgavene seg imellom.

Tabell 20. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder tiltak/kurs? Prosent.

	Aetat	Sosialtjenesten	Total
Bare Sosialtjenesten	2	4	3
Bare Aetat	41	15	29
Sosialtjenesten og Aetat	13	15	14
Tiltaket og Aetat	24	28	26
Aetat og andre	2	4	3
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	15	26	20
Tiltaket sosialtjenesten, Aetat og andre	2	2	2
Bare tiltaket	2	6	4
Total	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Rundt en tredjedel av saksbehandlere – og da først og fremst de fra Aetat – opplyser at Aetat er eneste instans som følger opp klienter som er på tiltak/kurs. Noen færre svarer at det er både Aetat og tiltaksarrangør som står for denne oppfølgingen. Nesten halvparten av saksbehandlere i sosialtjenesten opplyser imidlertid at også de er med på å følge opp deltakerne på tiltak/kurs.

Eksempelvis kan dette se ut slik: Sosialtjenesten inngår en avtale med tiltaksarrangør om å bli kontaktet dersom deltakeren ikke møter opp. Når det skjer, tar sosialtjenesten raskt kontakt med deltaker og innkaller til samtale. ”Jeg tror klientene vinner på det høyere tempoet nå, det blir raskere avklaring av hindre og problemer enn det var før, hvor tiden bare gikk og gikk og omsider kom klienten tilbake til oss”, forteller en sosialkurator. Det hevdes at denne tette og raske oppfølgingen har virket positivt, særlig for de svakere klientene.

I en av våre casekommuner blir vi fortalt at Aetats saksbehandler følger opp deltakeren ved å ringe ham/henne. Aetat oppsøker også brukerne på tiltakene, prater med dem og spør hva de holder på med. Det hender også at sosialtjenesten er med på dette.

Tabell 21. Hvem følger vanligvis opp deltakerne når det gjelder arbeid og praksis? Prosent.

	Aetat	Sosial- tjenesten	Total
Bare Sosialtjenesten	0	4	2
Bare Aetat	46	23	36
Sosialtjenesten og Aetat	13	11	12
Tiltaket og Aetat	26	23	25
Aetat og andre	2	4	3
Tiltaket, sosialtjenesten og Aetat	9	26	17
Bare tiltaket	4	9	6
Total	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Formelt er ansvarsdelingen som regel slik at tiltaksarrangør (arbeidslederne) har ansvaret for deltakerne på tiltakene (kurs, skjermet arbeidstrening etc), mens Aetat har ansvaret for dem som er ute i arbeidslivet (arbeidspraksis/lønnstilskudd/jobbb).

Om lag en tredjedel av alle saksbehandlere – først og fremst de fra Aetat – oppfatter det slik at det bare er Aetat som står for oppfølgingen når det gjelder arbeid og praksis. Det betyr ikke at ikke også sosialtjenesten tar seg av denne type oppfølging: Rundt 40 prosent av saksbehandlere i sosialtjenesten opplyser at de følger opp klientene i forhold til arbeid og praksis, sjelden som eneste instans, men som oftest sammen med tiltak og Aetat.

I en av våre casekommuner mente to arbeidsgivere at de hadde fått for dårlig oppfølging ved ansettelse av deltakere i tiltakssatsingen. En av dem sier at han skulle ønske at oppfølgende instans også på eget initiativ kontaktet ham innimellom for å høre hvordan det går.

Når det gjelder LAR-deltakere har vi ikke noen svarfordeling, fordi det bare er få av saksbehandlere som arbeider med denne målgruppen. Normalt er det LAR-behandlingsapparat, Aetat og tiltaksarrangør som har oppfølgingsansvar for dem som er på arbeidsmarkedstiltak. For dem av LAR-deltakerne som er med i tiltakssatsingen, har imidlertid sosialtjenesten fått en mer sentral rolle, i tråd med samarbeidsopplegget i tiltakssatsingen ellers.

3.7.3 Oppfølging i LAR-samarbeidet

”For LAR-deltakere er vi tilgjengelige for nesten alt i livet”, sier en sosialkonsulent. Sosialkurator gir mye konkret veiledning, for eksempel når en person har spillegjeld, trenger tannbehandling eller trenger råd om personlig hygiene, ”lunsjaterferd”, osv.. ”Noe av det viktigste er å si fra, være tydelig når det gjelder atferdsproblemer”, sier sosialkonsulenten. Hun ringer også

opp deltakeren ved fravær, dersom vedkommende ikke har gitt beskjed til tiltaksarrangør om fraværsgrunn. Det å ordne opp i forhold som handler om den enkeltes privatøkonomi, gjeldsrådgivning og –sanering, kan ta mye tid. Men slike ting er viktige i mange sammenhenger, for eksempel hvis en deltaker ønsker å ta opp lån, skaffe seg telefon, eller ha bil osv. ”Mange føler seg ekstremt fattige og har ikke noen incentiver til å tjene penger, når alt forsvinner ut til kreditorer igjen”, sier en saksbehandler. Spillegjeld og annen illegal gjeld kan også skape problemer: ”Miljøet er lite, enkelte kan ikke gå på samme tiltak uten at det oppstår vold og konflikter, og det er fare for at de faller raskt tilbake i gamle handlingsmønstre”, forteller en saksbehandler.

Sosialkonsulenten har erfart at oppfølgingsbehovet er forskjellig for kvinner og menn i LAR-satsingen: Kvinner sliter mer psykisk og er ofte mer innadvendt. Noen deltakere har psykiske lidelser, for eksempel ADHD, som først avdekkes når de kommer på tiltak, forteller den samme informanten. Noen kan være gode til å jobbe, men mangler sosiale ferdigheter. Det kan være at de ikke tar hensyn til andre, ikke tar ansvar og skylder på andre når noe går galt. Det er imidlertid store forskjeller deltakerne imellom. Noen viser jevn stabilitet.

Alle LAR-deltakere har fått innvilget yrkesrettet attføring, og dermed skal de også ha en handlingsplan. I en av våre casekommuner forteller Aetats LAR-konsulent at vedkommende kjenner alle deltakere personlig og lager handlingsplaner for alle. Deltakerne skriver under og får planen tilsendt i posten, men det er Aetats saksbehandler som formulerer hovedmål og delmål. ”Det som settes på papiret er mitt ansvar,” sier saksbehandleren.

Alle LAR-deltakerne skal ha Individuell plan, men ifølge våre opplysninger er det få som har det. I og med at alle har innvilget attføring, har de i hvert fall en handlingsplan i Aetat.

I en av våre casekommuner følger man en rutine på at Aetat kommer på besøk til tiltaket hver tredje uke. Man har trekantsamtaler på tiltaket hvor Aetat, sosialtjenesten og deltaker er med.. Ved behandlingsinstans for LAR har man ansvarsgruppemøter hvor også Aetat, tiltaksarrangør eller sosialkonsulent er med.

Vårt inntrykk er at samarbeidet om oppfølgingen i LAR fungerer godt og at involverte parter er fornøyde. Vi har registrert at Aetats konsulenter kan oppleve det som problematisk at deltakerne ofte ikke er klar over etatenes ulike roller, funksjoner og oppgaver, hva vedkommende kan hjelpe deltakeren med og hva ikke. Flere av deltakerne er engstelige for at Aetat skal ha et veldig sterkt fokus på arbeid. En saksbehandler i Aetat sier: ”Det er viktig å få fram at hvis noen ikke vil ha med Aetat å gjøre, da er det for lite informasjon om hvordan jeg i Aetat jobber”. I en av casekommunene forsøker man å løse dette ved å arrangere informasjonsmøter som er tilpasset målgruppen.

En annen bekymring vi har registrert i LAR-samarbeidet i Aetat bruker mye tid på å avklare deltakeres arbeidsevne, men man opplever samtidig at det ikke er muligheter for å synliggjøre denne innsatsen som positivt resultat i satsingen. Dersom denne innsatsen eventuelt fører til søknad om uføretrygd, ”blir man heller straffet for det”, sa en saksbehandler. Resultatindikatorne i Aetat gjør at saksbehandlingsarbeidet ikke måles ut fra den totale arbeidsmengden, men bare i antall saker/handlingsplaner og formidlinger/vedtak. En saksbehandler som har få,

men tunge saker, og hvor utfallet oftere er søknad om uføretrygd, kan se ut å ha dårligere resultater enn en som har mange lettere saker.

Det er ifølge involverte tiltaksaktører veldig mange av deltakerne som gjerne vil arbeide, men det skorter på evnen hos mange. Andre mangler motivasjon. Det anslås at 1 av 3 deltakere er klare for tiltakssatsingen: ”Noen har vært på avklaringskurs, det har vært nyttig.” ”Det er ikke sånn at alle skal i jobb. Mange skal trygdes. Det handler om å finne dem som har motivasjon. Vi skal ikke løpe etter dem med lasso”, sier noen av våre informanter i Aetat.

3.8 Oppsummering

Hovedmålet med satsingen på målrettete arbeidsmarkedstiltak er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på ungdom. Lokalt har man i satsingen supplert med andre mål eller ulike lokale tolkninger og operasjonaliseringer av hovedmålet. Mens tiltakssatsingens hovedmål har vært å få personer i disse målgruppene i ordinært arbeid, har man på lokalt nivå (dvs. i kommunene som deltar i satsingen) i langt større grad definert tiltaksdeltakelse, aktivisering og økt livskvalitet for deltakerne som mål i seg selv.

Når det gjelder LAR-deltakerne virker det som om man har forskjellige oppfatninger om satsingens hensikt i henholdsvis Aetat/sosialtjenesten og behandlingsapparatet. Idealtypisk kan vi si at behandlingsapparatet ser på arbeid og aktivitet mer som middel til å oppnå behandlingens terapeutiske mål, som er rusfrihet/ruskontroll, mens for Aetat/sosialtjenesten er målet arbeid og det å være selvhjulpen, mens rusfrihet og rusbehandling er en forutsetning for å kunne nå dette målet.

I oppstartsfasen av satsingen hadde de to etatene på lokale nivåer noe ulikt syn på hva som var målet for arbeidsmarkedssatsingen og hva som krevdes av deltakerne, noe som skapte litt uro i samarbeidet mellom dem. Generelt insisterte man i Aetat på at de sosialhjelpsmottakerne som ble henvist skulle være ”arbeidsdyktige”, mens man i sosialtjenesten mer hadde et ønske om å prøve ut og aktivisere så mange som mulig. Det er et klart inntrykk at man i Aetat mente at sosialtjenesten overvurderte mulighetene for å få mange av målgruppene ut i ordinært arbeid gjennom satsingen. Etter hvert ble motsetningene etatene imellom på lokalt nivå dempet, til tross for motstridende incentiver. I Aetat aksepterte man i større grad de kandidatene som sosialtjenesten ville ha med i satsingen og man ble mer åpne for å bidra til å utvikle tilbud for stønadsmottakere med lavere arbeidsevne enn hva som ellers har vært oppfattet som vanlig. Etatene var enige om at det å få deltakerne i jobb er hovedmålet, samtidig som man etablerte en felles aksept også for at ikke alle deltakere vil klare å få dette til. En viktig årsak for at motsetningene etatene imellom ble bygget ned og den felles forståelsen ble styrket, er at man opplevde at samarbeid og bedre tilgang på tiltaksplasser ga gevinster uansett.

I begge etatene er det særlig de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir framhevet som gevinsten av tiltakssatsingen. Sosialtjenesten er ikke lenger kun en henvisnings-

instans til Aetat, men er blitt aktivt involvert i tiltaksarbeidet, mens Aetat på sin side er blitt mer involvert i sosialfaglige vurderinger.

I sosialtjenesten gir man nokså entydig uttrykk for at samarbeidet er blitt bedre eller intensivert sammenliknet med før satsingen, særlig ved at man opplever å ha inngått et *forpliktende* samarbeid med Aetat. Et stort flertall i begge etatene mener at samarbeidet internt i egen etat mellom ledelse og saksbehandlere er bra, over en tredjedel mener at det er svært bra. Også samarbeidet etatene imellom på saksbehandlernivå vurderes av de fleste som bra. Samarbeidet på ledernivå oppleves ikke fullt så bra, men likevel ”ganske bra” av de fleste.

Som i tiltakssatsingen for øvrig, er samarbeidet i LAR-tiltakssatsingen kjennetegnet av at man samarbeider tettere rundt brukergruppa enn man gjorde før. Mye foregår uformelt og i Aetat har man lagt vekt på å være lydhør i forhold til andres interesser.

Det å formelt tilhøre tiltakssatsingens målgruppe er i seg selv ikke tilstrekkelig for å få et tilbud i satsingen. De som har fått innvilget yrkesrettet attføring tas som regel ikke med – unntak her er personer på LAR. Andre som ikke tas med er personer som vurderes å klare seg uten spesielle tiltak, men også de som regnes å være for svake til å kunne nyttiggjøre seg satsingens tilbud. To hovedtyper problembakgrunn gjør at tiltakssatsingens tilbud ikke anses som relevant: Store rusproblemer (aktiv rus) og/eller store psykiske problemer.

Det ser ut til at de aller sterkeste i målgruppene – det vil si de som blir vurdert å ha relativt gode forutsetninger til å kunne komme raskt i jobb – i større grad har fått tilbud gjennom tiltakssatsingen, enn de svakeste. Unntak er enkelte steder som har prioritert nettopp de aller svakeste fra målgruppene.

Det er i all hovedsak sosialkontoret som velger ut hvem som skal sendes videre til Aetat for å få et tilbud i tiltakssatsingen, men Aetat er blitt stadig mer involvert også i førsteutvelgelsen av deltakere. Hovedansvaret for å finne et passende tilbud ligger formelt hos Aetat lokal, men det er etter hvert blitt vanlig at de to etatene sammen vurderer tilbudene for hver enkelt deltaker.

Det er et klart inntrykk at de ansatte i de to etatene gjennom satsingen har kommet nærmere hverandre, også med tanke på hvilke sfærer man involverer seg i når det gjelder oppfølging. Tidligere hadde saksbehandlere på sosialkontor lite befatning med Aetats tiltak og tiltaksarrangører. Dette har endret seg mange steder ved at sosialtjenesten i større grad er blitt med i tiltaksarbeidet. Ansvarsdelingen er som regel slik at tiltaksarrangør har ansvaret for deltakere på tiltakene, mens Aetat har ansvaret for dem som er ute i arbeidslivet.

Samarbeidet om oppfølgingen i LAR-tiltakssatsingen ser ut til å fungere godt og involverte parter er fornøyde. Det har vært en viktig oppgave å få fram informasjon som er tilpasset målgruppen. Det er mange av disse deltakerne som gjerne vil arbeide, men ifølge tiltaksaktører skorter det på evnen hos mange. Det opplyses også at noen mangler motivasjon.

Saksbehandlere tilknyttet satsingen prøver å legge til rette for brukermedvirkning på ulike måter, men synes ofte at det er vanskelig å jobbe med dem som ikke vet hva de vil, ikke har noen ideer om hva de vil jobbe med eller hva de vil lære. En god del tid kan gå med på å prø-

ve ut forskjellige tiltak og arbeidsoppgaver og finne ut hva den enkelte egentlig kan være interessert i.

Både i sosialtjenesten og i Aetat så man etter hvert at deltakere som det ikke er realistisk å få i jobb heller bør få en trygdeløsning. En del av deltakerne var ikke i stand til å nyttiggjøre seg tiltakssatsingens tilbud, enten det gjaldt tiltak eller arbeidsliv. Hvorvidt en søknad om uføretrygd vil bli innvilget for dem som vurderes å være for svake til å nyttiggjøre seg tiltakssatsingens tilbud, er imidlertid usikker og det kan ta tid å få en avgjørelse. Noen regnes å være ”for syke til å jobbe og for friske til å få trygd”. I den forbindelse var det mange som savnet trygdekontoret i det tverretatlige samarbeidet.

4 Tiltak og arbeid

Vi skal i dette kapittel se nærmere på de mest vanlige tiltak som brukes for dem som er med i arbeidsmarkedssatsing. Opplysningene om tiltakenes innhold og opplegg har vi fått fra tiltaksarrangører som har deltatt i fokusgrupper og konferanser, samt gjennom feltbesøk og intervjuer i casekommunene. Før vi går inn på tiltaksarrangørers område skal vi se på de økonomiske sidene ved tiltaksdeltakelse: Hvilke økonomiske ytelser deltakerne kan få og hvilke krav som knyttes til disse ytelsene.

4.1 Ytelser og økonomiske incentiver

Deltakere på arbeidsmarkedstiltak har rett til visse økonomiske ytelser fra Aetat (nå AV-etaten). Individstønad (Basisytelse og evt. barnetillegg) skal dekke utgifter til livsopphold og gis for de dagene man deltar i tiltaket.²⁶ Tilleggsstønader kan eventuelt gis til dekning av dokumenterte ekstrautgifter som oppstår i forbindelse med tiltaket. Det kan være tilskudd til reiseutgifter, tilsynstillegg for utgifter til stell og pass av barn eller andre i familien, borteboertillegg, stønad til skolemateriell eller tilskudd til legeutgifter. Mottar man ventestønad under tiltak, har man ikke rett til tilleggsstønader.

Barnetrygd og kontantstøtte virker ikke inn på retten til ytelser under gjennomføring av tiltak.

Dersom man ved tiltaksstart mottar eller har søkt om dagpenger (ledighetstrygd), kan man velge om man ønsker å motta dagpenger eller stønader ved tiltak. Mottar man dagpenger under tiltak, kan man få tilskudd til dekning av reiseutgifter, men ingen av de andre tilleggsstønader.

Man har ikke rett til disse ytelsene hvis man mottar lønn som vanlig arbeidstaker i tiltak eller har rett til andre ytelser (for eksempel trygd) som skal dekke de samme utgiftene.

De som er på arbeidsmarkedstiltak og får individstønad, attføringspenger eller dagpenger, kan søke om supplerende sosialhjelp fra sosialtjenesten dersom disse ytelsene ikke strekker til i forhold til de utgiftene man har. Om deltakerne får sosialhjelp eller ikke, avhenger for eksempel av deres boforhold. De som har lave eller ingen boutgifter, for eksempel fordi de bor hos sine foreldre, vil muligens klare seg med individstønaden (som regel utgjør denne noe mer enn hva en kan få utbetalt i støtte til livsopphold fra sosialkontoret) eller andre ytelser fra Aetat. Men de som har høyere boutgifter trenger gjerne supplerende sosialhjelp. Stønad til livsopphold og supplerende sosialhjelp fra sosialtjenesten innvilges etter en individuell vurdering av den enkeltes inntekter og utgifter.

Individstønaden forutsetter oppmøte, dvs. at deltakeren ikke får penger for de dagene han/hun ikke møter i tiltaket.

²⁶ I 2006 utgjorde basisytelsen kr 265,- pr dag. (<http://www.nav.no/page?id=734>)

Det er et generelt inntrykk at deltakerne i tiltakssatsingen har få økonomiske incentiver for å delta på tiltak. En som deltar 5 dager i uka på et tiltak får utbetalt ca 5.500 kroner i måneden. Før de kommer på tiltak og så lenge de går på sosialhjelp får de den samme mengden penger uansett, men når de er på tiltak får de mindre dersom de ikke møter opp. Mange opplever dette som urettferdig. En vanlig grunn som deltakerne oppgir for å slutte i tiltak, er at de ikke får mer penger enn de ville fått i sosial stønad – noen deltakere opplever at deres økonomiske situasjon ble verre etter at de begynte i satsingen.

Noen har heller ikke klare økonomiske grunner for å begynne i jobb. Dette kan skyldes at svært mange av jobbene som er aktuelle for denne målgruppen er lavtlønnsyrker. Noen av deltakerne har i tillegg så stor gjeld at når de eventuelt kan tjene mer, vil det meste av dette gå med til å dekke gjelda. En saksbehandler sier:

”Mange av deltakerne får så mye penger fra det offentlige at vi får problemer når arbeidskontraktene kommer, fordi da har de ikke så mye igjen når de må betale selv. Ikke alle ser dette.”

Det å delta i kurs og i arbeidspraksis medfører lett flere utgifter enn før: Man trenger for eksempel ny klær, må gå til frisør, tannlege og må bruke kollektivtransport osv. Tilleggsytelse vil ofte ikke dekke alle slike utgifter. Ved sosialkontorene har man ulik praksis. Noen steder får deltakerne dekket det de eventuelt måtte trenge i forbindelse med tiltaksdeltakelse og som ikke dekkes av individstøtten. Noen steder får deltakerne såkalte motivasjonspenger eller oppmuntringslønn i forbindelse med kursdeltakelse, i form av et fast beløp på mellom 500 og 1.000 kroner i måneden, og enkelte steder gir også tiltaksarrangør et ekstra økonomisk tilskudd knyttet til visse vilkår, for eksempel i form av ekstra timebetaling.

Men det er ikke alle sosialkontor som gir tiltaksdeltakere slike økonomiske ”gulrøtter”. I noen av våre casekommuner hadde man denne ordningen i en periode i begynnelsen, men så ble den tatt bort.

I en nyere undersøkelse om økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten gjennomført av Telemarksforskningen, oppgir 65 prosent av kommunene at de opererer med en eller annen form for motivasjonstilskudd. I mange tilfeller er dette en tilleggsytelse som er ment å dekke utgifter, for eksempel ekstra klær, transport eller likende. Andelen av sosialkontorene som har et reelt motivasjonstilskudd – dvs. et tilskudd som gir klienten ekstra sosialhjelp ut over de utgiftene som en aktivitet medfører – antas å være ikke mer enn 10-15 %. (Brandtzæg, Flermoen mfl. 2006). Månedssatsen varierer fra ca 500 kroner og opp til 2.000 kroner i måneden (ibid.)

Det å ikke benytte ordningen med motivasjonspenger begrunner informanter i vår undersøkelse på ulike måter. I en av våre casekommuner fjernet man motivasjonstilskuddet og økte isteden den generelle normen for sosialhjelp med 500 kroner. Andre steder fikk vi opplyst at etaten rett og slett ikke hadde råd til å ha en slik ordning på grunn av dårlig kommuneøkonomi. I en kommune begrunner man bortfall av motivasjonspengene med at ”det ble så mange forskjellige ytelser at det ble uoversiktlig og ugreit. Vi så ikke forskjell på motivasjonen.”

Et argument som flere av våre informanter nevner, er at motivasjonen for å delta i satsingen ikke bør være av økonomisk art:

”Det mest realistiske er at folk taper penger. Det vil ta flere år å få så god lønn som mange av disse drømmer om. Motivasjonen må ligge i at arbeid og tiltak er en investering for å nå målet man har satt seg.”

I en av våre casekommuner kunne deltakerne få et ”motivasjonstillegg” av tiltaksarrangøren mens de gikk på skjermet arbeidstrening, men hvor sosialkontoret så reduserte sine stønader med tilsvarende beløp og dermed hadde ikke deltakerne mer penger enn før.

Noen ganger ønsker også arbeidsgivere å gi en påskjønnelse eller adekvat betaling for en spesiell innsats eller overtidarbeid. Også disse pengene blir automatisk trukket fra sosialkontorets stønader. Dette har medført en del oppfinnsomhet fra arbeidsgivernes side for å kunne gi noe ekstra uten at det trekkes på annet hold. Det kan dreie seg om betaling i naturalia ved tjenester, betale regninger, spandere førerkort etc. Noen har fortalt at de har betalt ”narkogjeld” og ”stukket dem en tusenlapp i hånda i ny og ne...” Selv om reglene er rigide får man ofte til litt romslighet”, forteller en arbeidsgiver: ”Vi kan ordne det økonomiske dersom vi spiller med åpne kort med sosialkontor og Aetat.”

Et annet virkemiddel som sosialtjenesten kan bruke, er å knytte visse vilkår til utbetaling av økonomisk sosialhjelp.²⁷ 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 .

Dersom klientene ikke oppfyller vilkårene har sosialtjenesten i hovedsak to typer sanksjonsmuligheter: Å stoppe ytelsene eller redusere dem til en lavere sats. I en undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning fant man at førstnevnte metoden benyttes minst:

”Langt den vanligste formen for vilkår benyttet i sosialtjenesten, er vilkår som pålegger stønadsmottaker å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon. Også vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledningssamtaler er hyppig brukt. Særlig vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder og vilkår om arbeid for sosialhjelp benyttes i langt mindre grad enn andre typer vilkår.” (Brandtzæg, Flermoen mfl. 2006)

Det hevdes av våre informanter at målet ikke er å straffe folk, men å gi reelle tilbud og for at de skal lære av konsekvenser av sine handlinger. Noen sosialkontor stiller krav til alle sine klienter om å være arbeidssøkere, noe som innebærer at klientene må skaffe bekreftelse på

²⁷ Sosialtjenesteloven § 5-3, jf. § 5-4 tredje ledd og § 5-8. Vilråene 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).

dette hos Aetat. Dette ser ut til å ha 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 vilkårene blir sosialhjelpen redusert eller stoppet for en periode. Ifølge våre opplysninger gjennomføres det i tiltakssatsingen samtaler med den enkelte bruker dersom det er aktuelt med en stopp i sosialhjelp. Et annet sanksjonsmiddel fra sosialtjenestens side er å la være å fornye et vedtak, hvis en person ikke møter opp til en time som sosialkontoret har kalt inn til før vedtaket skal fornyes. Begrunnelser for å anvende denne sanksjonsmuligheten er følgende:

”Det er en mild bruk av tvang. Målet er ikke å straffe folk, men å gi reelle tilbud og mulighet til å lære konsekvenser av handling.”

”Det gjør vi fordi vi vil ta folk på alvor. Forventninger fra alle er klare: Du skal klare deg selv, ikke være passiv. I noen tilfeller slåss de for å fortsette. Da stiller vi krav.”

Vi har 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 ofte lettere avdekke årsaken for at vilkår eventuelt ikke blir oppfylt, slik at sosialkontoret kan reagere raskt og på en adekvat måte.

”Vilkårsparagrafen bruker vi, fordi vi opplever at det er en del som bryter. Vi reduserer, men vi stopper ikke helt sosialhjelpa, fordi egentlig mener vi at de har behov for behandling og hjelp for rusproblemer. Vi sier jo at ’nå samarbeider vi og nå ønsker vi å hjelpe deg for å på sikt å komme deg i jobb eller i skole – eller hva du måtte ønske’ – og hvis vi da hadde kommet bankende med vilkåret, det kjennes ikke helt rett. Men samtidig har vi det som en mulighet: Vi forventer at når du har sosialhjelp – at du skal prøve å gjøre det du kan for å komme deg ut.”

”Vi har brukt mye vilkår. Vi har et godt samarbeid med tiltaksarrangør og får vite når deltakeren ikke møter opp. Da kan vi ta kontakt med vedkommende og ha vilkåret i bakgrunnen. Vi kan følge opp vilkår bedre her enn ellers.”

Vilkårsparagrafen brukes i varierende grad og på ulike måter av kommunene i tiltakssatsingen. For noen brukes den oftere enn for andre. Eller som en av saksbehandlere sier: ”Kniven på strupen fungerer bra i forhold til noen, andre tar det ikke. Hos noen har det løsna når vi har sagt at nå er det slutt.”

I en av våre casekommuner brukes vilkårsparagrafen lite. Begrunnelsen er at man ikke kan ”straffe” deltakeren når man selv kanskje har vært for dårlig med kartlegging:

”Jeg tror at mange ikke vet hva de vil. De skal gjøre noe annet, men vet ikke hva. Det er et høyt drop-out på et av våre sosialkontor og da må vi heller spørre oss: Hva har vi gjort? Hva kan vi gjøre på en annen måte? Vi har vært for dårlige på kartlegging, bruker ikke KIS. Kartlegging må være målrettet i forhold til arbeid, men også vise grunnleggende hindringer i forhold til å være klar for arbeid. Gjeldsproblemer kan være veldig viktig. Dette kan være hindre.”

”Vi jobber med at de har ansvar selv for eget liv. Ved å ansvarliggjøre mennesker får man bedre resultater. Som sosialhjelpsmottaker har du retter og du har plikter. Vi jobber med motivasjon. Dersom man holder seg hjemme vil dette ha økonomiske konsekvenser, da har du ikke gjort pliktene dine. Hvis du kan dette ut av tiltaket uten at det har konsekvenser blir du gående der. Pliktene er viktige. Det er veldig vellykket for mange. Vår opplevelse er at alle som kommer til oss trenger hjelp.”

Funksjonsevnestudien blant langtidsmottakere av sosialhjelp viste at over halvparten av 546 klienter i denne studien har opplevd at sosialtjenesten har stilt vilkår om deltakelse i arbeidsrettete tiltak og/eller om å måtte arbeide for sosialhjelp. Rundt halvparten av dem som har erfart denne vilkårssetting oppfatter den for hensiktsmessig, 30 prosent mener at den har lite å si, mens ca en femtedel svarer at bruken av vilkår virker mot sin hensikt (Wel, Naper mfl. 2006).

Hvor ofte vilkårssetting finner sted i forhold til tiltakssatsingens ulike målgrupper viser neste tabell.

Tabell 22. *Hvor ofte brukes sosialtjenestens mulighet til å stille økonomiske vilkår (vilkårsparagrafen)? Prosent.*

I forhold til...	Så å si alltid	Ofte	Noen ganger	Aldri	Vet ikke	Sum
Unge 20-24 år (N=46)	70	26	2	-	2	100
Langtids sosialhjelpsmottakere (N=48)	38	44	17	-	2	100
Enslige forsørgere (N=48)	29	38	23	2	8	100
Innvandrere og flyktninger (N=45)	31	42	11	-	16	100
LAR-deltakere (N=40)	13	13	15	15	45	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Merk: Kun sosialtjenestens svar er tatt med her.

Unge blir svært ofte møtt med vilkårssetting, mens den brukes mest sjelden overfor LAR-deltakere. Langtidsmottakere, enslige forsørgere og innvandrere/flyktninger blir ofte, men på langt nær så ofte som ungdom møtt med vilkårssetting. I spørreundersøkelsen av 2004 fordelte svarene seg omtrent på samme måte (Schafft m.fl. 2005). Dette stemmer også godt overens med Telemarksforsknings undersøkelse:

”Vilkår benyttes overfor alle typer av stønadsmottakere. Unge stønadsmottakere er imidlertid den gruppen det hyppigst stilles vilkår til. Dernest følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Vilkår benyttes i noe mindre grad overfor enslige forsørgere og rusmisbrukere.” (Brandtzæg, Flermoen mfl. 2006) : 91

Det at mange saksbehandlere i sosialtjenesten ikke vet hvor ofte vilkårsparagrafen er blitt brukt for LAR-deltakere kan skyldes at kun få av dem som svarte på spørsmålet selv har arbeidet med denne målgruppen. Andelen saksbehandlere som har arbeidet med innvandrere og flyktninger er noe høyere, men også her er andelen som svarer ”vet ikke” ganske betydelig. Nesten alle saksbehandlere har kjennskap til hvor ofte vilkårsparagrafen brukes overfor unge, enslige forsørgere og langtids sosialhjelpsmottakere.

4.2 Satsingens arbeidsmarkedstiltak

4.2.1 Tiltakstyper

Tiltaksarrangører er virksomheter/organisasjoner som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak og de må godkjennes av Aetat (nå Arbeids- og velferdsetaten).²⁸ Plassene for Opplæring (AMO) kjøpes av Aetat etter anbud (regelverk for offentlig anskaffelse). Hele spekteret av eksisterende arbeidsmarkedstiltak kan benyttes for tiltakssatsingens deltakere.

Vi skal i det følgende se nærmere på hvilke tiltak som har vært brukt i forbindelse med satsingen.²⁹ Vi skal konsentrere oss om de 2 239 deltakerne som i gjennomsnitt var i tiltak i 2006, 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.

Tiltak som blir brukt av ordinære arbeidssøkere³⁰ er Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Opplæring (AMO), Lønnstilskudd, Midlertidig sysselsettingstiltak, Forsøks- og andre tiltak. Følgende tabell viser hvordan ordinære tiltaksdeltakere fordeler seg på disse tiltakstyper:

Tabell 23. Ordinære tiltaksdeltakere fordelt på tiltak. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent 2006 og 2004.

Tiltak	Inn- vandrer	20-24 år	Ene for- sørger	Langtid sosialhjelp	Alle	Prosent 2006	Prosent 2004
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	68	112	18	201	399	45 %	30 %
Opplæring (AMO)	93	77	19	160	350	40 %	53 %
Lønnstilskudd	21	30	3	66	119	13 %	14 %
Midlertidig sysselsettings- tiltak	0	1	0	5	6	1 %	2 %
Forsøks- og andre tiltak	0	0	0	7	9	1 %	2 %
I alt	182	221	40	440	883	100 %	100 %

Kilde: NAV-statistikk

I 2006 var Arbeidspraksis i ordinær virksomhet det hyppigst benyttede tiltak for de såkalte ordinære tiltaksdeltakerne, fulgt av tiltaket Opplæring og Lønnstilskudd. Tallkolonnen til høyre viser hvordan fordelingen har vært i september 2004. På denne tiden var andelen deltakere på Opplæring større enn i 2006 mens andelen av dem som var på arbeidspraksis var lavere i 2004.

²⁸ <http://www.nav.no/page?id=714>

²⁹ Også kommunale aktivitetstilbud brukes av noen i målgruppene, men disse tiltak er ikke med i statistikken.

³⁰ Personer som søker vanlig lønnet arbeid ved Aetat og som er arbeidsføre og ellers disponible for det arbeidet som søkes. Ordinære arbeidssøkere omfatter arbeidssøkerstatusene Helt ledige, Ordinære tiltaksdeltakere, Delvis sysselsatte og Andre ordinære arbeidssøkere.

Arbeidspraksis for ordinære tiltaksdeltakere foregår i ordinære virksomheter, mens Opplæring skjer i form av arbeidsmarkedskurs. 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.³¹ For yrkeshemmede kan arbeidspraksis gjennomføres enten i skjermete virksomheter eller i ordinære virksomheter. Opplæring vil for de yrkeshemmede tiltaksdeltakerne være enten arbeidsmarkedskurs (AMO) eller ordinær utdanning finansiert av Aetat. Midlertidige sysselsettingstiltak kan gis som sysselsettingstiltak for langtidsledige, sysselsettingstiltak for yrkeshemmede eller vikar plass.³² I tabellen under kan midlertidige sysselsettingstiltak favne alle disse tre kategoriene.

Tabell 24. Yrkeshemmede deltakere fordelt på tiltak. Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006. Prosent 2006 og 2004

Tiltak	Inn- vandrer	unge 20- 24 år	Enefor- sørger	Langtid sosialhjelp	Alle	Prosent 2006	Prosent 2004
Opplæring (AMO, jobb- klubb)	13	78	17	196	304	22 %	20 %
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	21	77	8	159	264	19 %	13 %
Arbeidspraksis i skjer- met virksomhet	10	70	5	121	207	15 %	25 %
Arbeid med bistand	9	64	4	115	192	14 %	11 %
Kvalifisering i arbeids- markedsbedrift	4	21	4	79	108	8 %	8 %
Lønnstilskudd	4	23	2	65	93	7 %	6 %
Opplæring (Utdanning for yrkeshemmede)	4	12	4	42	62	5 %	5 %
Avklaringstiltak	4	15	3	34	57	4 %	4 %
Midlertidig sysselset- tingstiltak	1	33	1	22	57	4 %	7 %
Forsøks- og andre tiltak	0	1	0	6	8	1 %	1 %
Varig tilrettelagt arbeid	0	0	0	4	4	0 %	0 %
Tilrettelagt arbeid i ar- beidsmarkedsbedrift	0	0	0	1	1	0 %	-
I alt	68	394	48	845	1356	100 %	100 %

Kilde: NAV-statistikk. Tiltakene "Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift" tilsvarer det som tidligere het AMB fase 2, "Avklaringstiltak" er det samme som AMB fase 1 og "Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift" tilsvarer AMB fase 3.

Opplæring var det hyppigst brukte tiltaket for yrkeshemmede i 2005, mens det i 2004 var Arbeidspraksis i skjermet virksomhet som hadde den største andelen yrkeshemmede deltakere.

³¹ Definisjonen "yrkeshemmet" brukes for personer som enten har fått innvilget yrkesrettet attføring etter ftrl. kap 11, eller som er definert som "sosialt yrkeshemmet".

³² Forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 5.

Andelen som er på Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og på Arbeid med bistand har økt, sammenlignet med 2004.

Opplæring er som regel spesielt opprettede tiltakstyper hvor det kombineres teorikurs og arbeidspraksis i ordinære virksomheter med oppfølging av kursarrangør. Kursene har en varighet på 13 – 15 uker. Noen kursarrangører tilbyr hospitering og oppfølging på en ordinær arbeidsplass integrert i disse kurs, andre kjører rene 15-ukers avklaringskurs, for så å sende deltakerne ut i arbeidspraksis. Noen arrangører tilbyr kun et 4-ukers teorikurs og så kan deltakerne gjennom Aetat få tiltak Arbeidspraksis i ordinær virksomhet i inntil ett år, eller søke vanlige jobber med lønn og eventuell lønnstilskudd.

4.2.2 Tiltaksbruk

Tiltakene som brukes i satsingen har ulikt nivå og er ment for personer på ulike stadier på vei mot ordinær jobb. En saksbehandler sier: ”Vi er bedt om å bruke alle tiltak og bruke fantasien, vi står jo fritt og det synes jeg er bra. Men jeg føler av og til at vi er litt fantasiløse, at vi skulle ha funnet på noe mer glupt.”

Følgende er eksempler på tiltak som vi har sett i casekommunene:

- De som kan gå rett i jobb får etter noen samtaler med Aetat med seg brev og går selv til virksomheter de kan tenke seg å jobbe i, for å søke om jobb. Lønnstilskudd kan være et mulig tiltak
- Et arbeidstreningstilbud i et åpent kommunalt kultur- og møtested tilbys dem som man ikke tror har spesielt alvorlige problemer, og som kan komme i jobb etter å ha fått prøvd seg i arbeid som ligner på ordinære jobber. Her får deltakerne arbeidstrening og sysselsetting i ulike avdelinger i virksomheten.
- Et tilbud spesielt for unge, beregnet til dem som man antar har noe større problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Det tilbys både skjermete treningsplasser (f.eks. på bilverksted), men ellers er de fleste deltakere på praksisplasser og lønnstilskudd hos vanlige arbeidsgivere. Flere steder har de utplasserte fått fast ansettelse.
- Et skjermet lavterskeltilbud tilknyttet en tradisjonell VTA-bedrift for personer som har relativt store problemer med å fungere sosialt.
- Avklaring og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (tidligere kalt AMB fase 1 og 2).
- Egne AMO-kurs med noe samfunnskunnskap og arbeidspraksis for innvandrere som har dårlige norskkunnskaper og som ikke kommer inn på ordinære AMO-kurs.

Arbeid med bistand er en type tiltak som kun er tilgjengelig for de av tiltakssatsingens deltakere som er definert som ”yrkeshemmet”. Flere av våre informanter hevder at dette tiltaket ville vært godt egnet også for såkalte ordinære tiltaksdeltakere, blant annet fordi tilrettelegger kan gi oppfølging også etter at en deltaker har kommet i jobb.

”For dem som er ivrige skal det brukes lange praksisperioder med oppfølging isteden for kurs. Skole har de fleste noe imot, fordi de har dårlige erfaringer fra skolegang,” forteller en saks-

behandler i Aetat. Og videre: ”Noen virker veldig ivrige, men har et eller annet problem. Vi vet ikke hva vi kan hjelpe dem med. Disse kan bli tatt med til Aetat arbeidsrådgivning.”

Andre har urealistiske ønsker. De ville klart seg bra i en jobb, men ønsker noe helt annet.

En tiltaksarrangør i en av våre casekommuner er ikke fornøyd med sosialtjenestens forarbeid:

”Kartlegginga fra sosialkontor er sparsom, jeg får lite informasjon, må starte fra scratch selv. Meninga var å ha trekantmøter, men vi har ikke vært så flinke til det. Jeg har måttet ta kontakt med mange andre instanser. Det skulle vært gjort mer i forkant. Jeg må bruke mye tid på å finne ut. Det kommer for korte rapporter fra sosialtjenesten”.

I en casekommune hadde Aetat anledning til å sende arbeidssøkere – med eller uten vitnemål – til et ressurscenter ved en videregående skole³³ hvor de fikk vurdert hva de hadde av fag og kompetanse fra før. Aetat ba søkerne også ta kontakt direkte med ressurscenteret hvis det var snakk om å ta opp og fullføre enkelte fag. Da kunne de begynne med dette etter avtale med ressurscenteret, mens Aetat fikk rapportene og ikke gjorde noe mer.

Kursene som arrangeres for deltakerne i tiltakssatsingen skiller seg fra tradisjonelle AMO-kurs og jobbklubb ved at de ”kjøres mer forsiktig”. Det gis mer individuell veiledning, mer ”sparke i gang”, ”lirking for å få deltakerne ut i jobb”, som noen av kursarrangørene uttrykte det. Noen sier at det fremdeles mangler lavterskeltilbud som gir både arbeidstrening og omsorg: Pleie, botrening, økonomisk rådgivning osv.

Ikke alle kursarrangører hadde erfaring fra kursopplegg hvor også arbeidspraksis med tett oppfølging hørte med. En ansatt i Aetat forteller at de måtte ”gå noen runder med en kursarrangør” som var uvant med å skaffe arbeidsplasser til sine deltakere.

I en tidligere evalueringsrapport (Schafft m.fl. 2005) påpekte vi at det var for lite ”skreddersøm”, dvs. lite individuelt tilpassete opplegg i forbindelse med de nyopprettete tiltaksplassene og få valgmuligheter for tiltaksdeltakerne, noe som også ble kritisert fra brukerhold.

Etter hvert som tiltaksarrangører samlet erfaringer med målgruppen har noen av dem endret kursopplegget sitt for at det skulle passe bedre til denne målgruppens behov. Kritikken som gikk ut på at alle måtte gå på samme teorikurs, uansett om de fikk noe ut av det eller ikke, ble imøtegått med å kutte ned i antall uker som ble brukt for teori, og heller øke den perioden hvor deltakerne fikk individuell utplassering på praksisplasser med oppfølging. Men: ”Teoridelen bør ikke forsvinne”, sier en tiltaksarrangør, ”den har viktige funksjoner og man blir kjent med deltakerne. Men det finnes også muligheter for å legge inn noen gruppemøter parallelt til praksis isteden for rene teorikurs.” Noen arrangører endret innhold og pedagogisk opplegg: ”I begynnelsen så vi at folk ikke klarte å dra erfaringer fra kurset inn i praksis. Derfor har vi endret opplegget, for eksempel øver man jobbintervju.”

³³ Videregående skoler driver ressurscentre som står for aktiviteten ut over de regulære klassene. Det kan være kurs og andre aktiviteter for Aetat, andre offentlige etater, bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner. Ressursentrene er et fylkeskommunalt tilbud gjennom utdanningsavdelingen.

I en av casekommunene opplyses det at det til å begynne med var flere deltakere som var lettere å formidle som ble søkt inn i avklaringskurset. Etter hvert tok man inn også svakere personer. Man ble også strengere etter hvert, stilte tydeligere krav, for eksempel med hensyn til fravær og oppmøte. Før lot man det gå lenge før man eventuelt avsluttet dem som ikke møtte opp regelmessig.

Et typisk kursopplegg hvor teori og praksis inngår inn i samme kurs (13 uker), er som følger:

Først har man 4 uker teori: Her jobber deltakerne med kartlegging av sine egne ressurser, evner og ønsker. De kan gjennomføre e-læringsprogrammet 'Veien til arbeidslivet' og økonomikurs ('økonomisk selvforsvar'). "De som er avhengig av sosialhjelp er ofte ikke vant å beregne privatøkonomi på vanlig måte, for eksempel kan de glemme å ta med husleie," forteller en kursarrangør. I den fjerde uka dreier det seg om arbeidslivskunnskap og overgangen fra teori til praksis.

"Kurset har en viktig avklaringsfunksjon for dem med rusproblemer. De blir konfrontert med krav," sier en kursarrangør. Og videre:

"Oppmøte er det viktigste. Ved fravær skal man si fra. Dette er viktig med tanke på å forberede deltakerne på arbeidslivets spilleregler. Det er også det som ofte er det største problem. Problemer med transport brukes ofte som unnskyldning. Hvis man får disse tingene på plass, får man til mye. Ustabilitet med tanke på oppmøte er det viktigste hinderet for å kunne komme i jobb."

Etterpå går deltakerne ut i praksis i 8 uker: Kursdeltakere får ofte velge arbeidsplassen selv. Tiltaksarrangører har gjerne en portefølje med arbeidsgivere som kan kontaktes.

I den 13. uka blir det "sluttføring": Handlingsplaner gjøres ferdig og presenteres for kursinstruktørene. De fylles ut av kursdeltaker og skrives under av både kursdeltaker og saksbehandler i Aetat, som må godkjenne planen. En kopi av handlingsplanen sendes til Sosialkontor. I handlingsplanen defineres kortsiktige og langsiktige mål og ønsker, interesser og forutsetninger (utdanning, arbeidserfaring, "ting du må ordne opp i for å kunne konsentrere deg om jobb" etc). "Opprinnelig var handlingsplanen veldig enkelt", sier en kursarrangør, "men vi fant ut at den burde være mer utførlig. Handlingsplanen definerer hva slags støtte og hjelp en trenger videre."

"Når de har fått status som "arbeidssøkere", er på jobbklubb og har kurs fra 09 til 15 hver dag setter det i gang noe hos dem. De tenker jobb hele dagen."

"Kontakten med arbeidsgiver er for mange den største baugen. Sånt sett er arbeidspraksis en bra sak. En sa: "Meg får du aldri i praksis. Ingen arbeidsgiver vil ha meg!" Han er i jobb i dag. Man kommer i gang, får referanser. Det betyr noe for arbeidsgivere."

Et rent avklaringskurs på 4 uker kan være en blanding av et fast opplegg med undervisning i grupper og fleksibel individuell veiledning. Arbeidspraksis er ikke en del av slike kurs. En kursleder sier:

"Det er nok mange som overrasker i forhold til inngangsbildet. En del kan vise seg å være mer ressurssterke enn forventet, mens andre har relativt store problemer. Det kan være psykiske lidelser, rusproblemer eller mer diffus problematikk."

Hensikten med kurset er ”avklaring for å få til en realistisk plan.” Etter dette kurset går noen over i kurs som også inneholder praksis eller utdanning eller en form for jobb. Noen blir henvist til tiltak for yrkeshemmede.

Gruppesammensetningen har vært et tema for noen kursarrangører, og argumenter for homogene eller heterogene grupper kan være motstridende:

”På kursene påvirker deltakerne hverandre. Det har vært et problem med gjenger, og etterpå prøvde man å spre deltakerne mer. ”Positive folk” kan dra med seg de ”negative”. De kan dra hverandre opp, men også ned.”

”Vi har hatt interne diskusjoner på gruppesammensetning. Skal man ha spredning i gruppa, eller for eks bare ha rusmisbrukere?”

”Det er viktig å sette sammen gruppene riktig, unngå for eksempel for mange rusfolk i samme gruppe.”

En kursarrangør opplyser:

”Omtrent 3 deltakere faller ut fra hvert kurs, ofte på grunn av rusproblemer. Klarer du ikke å komme til oss, klarer du ikke komme til en arbeidsgiver. Alle skal ha praksisplasser og vi ønsker ikke å få ødelagt muligheten for andre søkere på samme arbeidsplass senere.”

Vi vet ikke hvor stort frafallet er hos andre kursarrangører. Men flere oppgir skjulte rusproblemer som en av de vanligste frafallsgrunner og noe som man ser som en vesentlig grunn for ikke å la deltakerne prøve seg i arbeidspraksis. Noen deltakere i tiltakssatsingen viste seg å ha større problemer, enn man var klar over da de begynte. Det kunne være en sykdom, psykiske problemer og lignende og det kunne ta lang tid før man fant ut hva det var.

Tiltaksarrangører for kurs med arbeidspraksis (AMO) og plasser som er øremerket for tiltakssatsingen, får som regel ikke henvist de personer som regnes som ”de aller svakeste”. Deltakere med større bistandsbehov og problemer tilbys heller skjermet arbeidstrening, lavterskeltiltak med tett oppfølging og hvor det ikke stilles like høye krav som hos kursarrangørene.

Flere kommuner hadde egne tiltak fra før, som for eksempel kommunale arbeidstreningssgrupper og ulike opplæringstiltak. Aetat var i utgangspunkt ofte kritisk til bruken av disse tiltak. Et argument som ble anført, var at man ikke ønsket å samle mange personer med lignende problembakgrunn på samme sted for arbeidstrening og avklaring. Et annet argument var at man kravene i disse tiltak var for lave for målgruppen, for eksempel når brukerne kunne komme og gå som de ville. Noen av disse lavterskeltiltak ble oppjustert i forbindelse med satsingen, for eksempel ved at man krevde mer fast struktur og oppmøteplikt for tiltakssatsingens deltakere. Det ble også lagt vekt på at deltakerne skulle få komme videre fra disse tiltak og ut på praksisplasser.

4.2.3 Etatenes vurdering av tiltakene

Til en viss grad er valg av tiltak styrt av økonomiske, budsjettmessige hensyn i Aetat. ”Plutselig kan det komme en beskjed fra fylkeskontor om at for eksempel budsjetterte midler til

lønnstilskudd er brukt opp, slik at dette tiltaket ikke kan brukes noe mer i inneværende budsjettperiode”, forteller en informant i en av våre casekommuner. Også andre steder fikk vi opplyst om problemer med å kontrollere og styre bruken av tiltaksmidler, slik at valg av tiltakstype ikke nødvendigvis retter seg etter deltakerens ønsker og behov, men kan være avhengig av hvilke tiltakstyper en har midler til i inneværende budsjettperiode.

Hvordan vurderer saksbehandlere i etatene de tiltak for avklaring som man har til rådighet for tiltakssatsingens deltakere?

Tabell 25. Aetat og sosialtjenestens vurdering av spekteret av tiltak for avklaring. Prosent.

	Aetat (N=54)	Sosialtjenesten (N=46)	Totalt (N=100)
Svært bra	22	15	19
Ganske bra	67	70	68
Ganske dårlig	11	11	11
Svært dårlig	0	4	2
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Det er ingen overveldende entusiasme å spore hos saksbehandlerne, selv om rundt hver femte vurderer spekteret for avklaringstiltak som svært bra. To tredjedeler av saksbehandlerne mener at det var ganske bra, og et mindretall på ca 10 prosent oppfatter spekteret for avklarings tiltak som ganske dårlig.

Hva saksbehandlerne synes om spekteret av tiltak som kan brukes for å hjelpe deltakere i ordinær jobb går fram av følgende tabell.

Tabell 26. Aetat og sosialtjenestens vurdering av spekteret av tiltak for ordinær jobb. Prosent.

	Aetat (N=54)	Sosialtjenesten (N=47)	Totalt N=101
Svært bra	13	13	12
Ganske bra	70	55	63
Ganske dårlig	17	30	23
Svært dårlig	0	2	1
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Når saksbehandlerne vurderer tiltak for ordinær jobb, mener et flertall av saksbehandlerne – flere i Aetat enn i sosialtjenesten – at de har vært ganske bra. Men man er ikke nødvendigvis enige om hva slags tilbud som trengs:

”Det er et gap mellom det vi trenger av lavterskeltilbud og det som Aetat definerer som lavterskeltilbud,” sier en sosialkonsulent.

Hvordan saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten vurderer samarbeidet med de lokale tiltaksarrangørene, går fram av neste tabell.

Tabell 27. Aetat og sosialtjenestens vurdering av samarbeidet med lokale tiltak/tiltaksarrangører. Prosent.

	Aetat (N=54)	Sosialtjenesten (N=48)	Totalt (N=102)
Svært bra	37	40	38
Ganske bra	59	50	55
Ganske dårlig	4	10	7
Totalt	100	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Både fra Aetat og sosialtjenesten får vi opplyst at man har fått et tettere samarbeid med tiltaksarrangører enn før. Fra etatenes ståsted vurderer man samarbeidet med de lokale tiltakene og tiltaksarrangørene som bra. Ni av ti saksbehandlere svarer at samarbeidet er svært bra eller ganske bra.

I en av våre casekommuner har tiltakssatsingens saksbehandlere fra Aetat og sosialkontor møter med en kursarrangør annenhver måned. Man samler opp erfaringer mellom hver gang. Ellers opplyses det at man har telefonkontakt med hverandre nesten daglig og et kontinuerlig samarbeid. Andre lokale tiltaksarrangører for skjermet arbeidstrening og arbeidsmarkedsbedrifter har i flere år hatt et tett samarbeid med sosialkontorene i kommunen.

I en annen av våre casekommuner har man satt av to hele dager hver måned til evaluering av enkelt deltakere hos en kursarrangør. Etter hver fjerde uke spør man ”hvor klienten står i forhold til mål og utgangspunkt”.

4.2.4 Tiltak for LAR-brukere

I likhet med tiltakssatsingens andre målgrupper, skal også LAR-brukere få øremerkede tilbud som er spesielt tilrettelagt for dem. Alle LAR-brukere som deltar i prosjekt tiltakssatsing får tilbud om disse øremerkede plassene, men i prinsippet kan de også velge andre tiltak som Aetat tilbyr. Enkelte er inne på tiltak hos andre tiltaksarrangører (Avklaring eller Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrifter og Opplæring). Datakurs ses på som greit tilbud ”for å komme i gang”. Pr mai 2006 var det ingen som fikk utdanning som tiltak og det var ingen på Varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Deltakernes ønsker spiller en rolle for hvilket tilbud de får, sier Aetats saksbehandler.

”De kan få prøve ut tiltakene før de bestemmer seg. Det er ellers veldig individuelt forskjellig. Man ser det ikke nødvendigvis på cv-en. Vi avdekker kanskje noe helt annet.”

Men en deltaker ser det annerledes:

”Ikke alle vil jobbe på den spesielle avdelingen som vi får tilbud om. Det burde vært andre tilsvarende tilbud.”

Tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak har ikke hatt noe samarbeid med LAR-behandlingsapparatet og på disse tiltakene får deltakerne ikke den spesielle oppfølgingen som de kan få i de øremerkede tilbudene.

Det som ifølge våre informanter gjør de øremerkede tiltakene spesielt egnet for denne målgruppen er at man her har fokus på alt det som skjer rundt på en arbeidsplass og trygge rammer for å fange opp ting som plutselig kan dukke opp.

”Man tilpasser tiltakene litt. Målet er ordinært arbeid, men det kan ta lengre tid. De har manglende selvinnsikt. Vi justerer kursene underveis.”

Ved én arbeidsmarkedsbedrift som er knyttet til LAR kan deltakerne velge fritt mellom tiltakene APS og AB. Men ikke alle Aetats tilbud ses på som egnet for denne målgruppen. Det legges vekt på at personer under LAR-behandling trenger mye og tett oppfølging. ”Bare unntaksvis kan en LAR-klient begynne i jobb på dag én,” heter det. Og med til unntaket hører det at denne personen har hatt en jobb før. De som har usikre forutsetninger og som man ønsker å få utredet tilbys skjermete APS-plasser. Skjermet arbeidstrening ses på som en helt nødvendig stasjon i tiltakskjeden. En tiltaksarrangør sier:

”De fleste trenger lang tid. De oppdager at det å være ”normal” ikke er så lett. Mange har organiske problemer, f.eks. lav smerteterskel, problemer med finmotorikk, konsentrasjonsproblemer osv. Vi anbefaler deltakerne at de ser det som en utprøvningsmetode. Men de bør heller ikke være for lenge i tiltak: 2 år er nok.”

De som ikke er aktuelle til dette øremerkede APS-tilbudet, er de som tidlig har sluttet å ruse seg og som kanskje allerede har startet et attføringsløp, mens de ventet på LAR-behandling og fått medisiner: ”De har nesten begynt i jobb før de kommer i LAR-behandling.”

LAR-brukerne selv etterlyste mer samarbeid mellom Aetat og næringslivet. Saksbehandler i Aetat har lagt liten vekt på arbeidsgiverkontakt og det å finne arbeidsgivere da prosjektet var nytt: ”Jeg kan ikke holde arbeidsgivere varme, når deltakere ikke er klare.” Men nå har han mye kontakt med arbeidsgiverne ”for å unngå at jobbintervju blir fiasko”.

Også fra tiltaksarrangørers side understreker man orienteringen mot ordinært arbeid:

”Både APS og AB er innrettet på formidling til arbeidslivet. Vi tenker mer jobb enn de kanskje er klar over. Men vi jobber ikke ut mot næringslivet før vi vet at vedkommende er aktivt. En som nå er i jobb ringer selv, men jeg har fått tillatelse å ringe arbeidsgiver. Noen er aktive selv. Det er veldig verdifullt at de kan bruke sin egen styrke og jobbe med sitt eget mål. Det er viktig at de selv er med på denne prosessen. Den mestring når man har bidratt selv er kjempeviktig.

Kontakter med arbeidsgivere formidles gjennom AB, og det legges også vekt på deltakernes egne kontakter, nettverk. Aetat bidrar med lønnstilskudd osv. og gjør avtaler med arbeidsgivere om denne type økonomisk bistand. Det er også AB-tilrettelegger som står for oppfølging på arbeidsplass og kontakten med arbeidsgiver.

4.3 Arbeidspraksis og veien til jobb

4.3.1 Avklaring og arbeidstrening

Tiltaksarrangørene vi har snakket med har ulike oppfatninger om hvilke tiltak som er best egnet for målgruppen. Noen er overbevist om at avklaring og arbeidstrening bør skje i skjermet virksomhet, fortrinnsvis i en arbeidsmarkedsbedrift³⁴ eller Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). Deretter bør man tilby tiltakskjeding til formidlingstiltak med oppfølging, for eksempel Arbeid med bistand.

”Noen av deltakerne har ikke fullført lærlingutdanning og 15 uker på kurs er ikke nok tid for å få denne utdanningen fullført. Denne muligheten kan de derimot ha på en arbeidsmarkedsbedrift, i AMB fase 2.”

”Et kurs på 15 uker er for kort til avklaring. 30 – 40 uker vil kunne gi mer forutsigbarhet.”

”Det er mye som må på plass og de må lære å holde avtaler. Dette er vanskelig med tiltak hvor det bare gis individstønad. Denne stønaden gir elendig motivasjon.”

”Hos 30 – 40 % av dem vi har hatt inne har vi avdekket helseproblem, og oftest er det psykiske problemer – de trenger behandling.”

Andre tiltaksarrangører går inn for en raskest mulig utplassering i arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass:

”Det beste er å få dem rett i jobb. Ikke kursing eller papirer, mer å møte brukerne der de er, finne ut hvordan de funker i jobb, vise at de kan stå opp, at de er til å stole på. Noen trenger én måned, andre trenger ett år før vi får avdekket deres problemer. Vi er helt åpne overfor arbeidsgiver og dersom det skjærer seg, tar vi ansvaret. Det er mange oppdrag ute, de kan dra alene, men vi sjekker. Det er viktig at brukerne får mestringsfølelse.”

”Det de unge først og fremst trenger å lære, er å forholde seg til andre vanlige arbeidstakere, altså relasjonelle ferdigheter. Arbeidsoppgavene er ikke så problematiske å takle. Det å være ute i praksis og forholde seg til det vanlige arbeidslivet er den beste formen for læring.”

”Vi tar utgangspunkt i hver enkelt og hvor de ønsker å jobbe. Avklaring ønsker vi gjennom praksisplass.”

”Avklaring sammen med arbeidsgiver er det beste. Tett oppfølging av arbeidsgiver ved telefon og oppmøte, til og med flere ganger per dag. Deltakeren vet ikke om alt vi prater med arbeidsgiveren om. Men brukeren må få sjanse til å justere kursen sin.”

Det finnes imidlertid ingen garanti for at overgangen fra skjermet tiltak – avklaring eller arbeidstrening – er lettere for dem som har gått på et skjermet opplegg lenge:

”Noen ganger oppdager vi ganske sent at de egentlig ikke vil ha noen jobb. Det kan være etter 15 ukers avklaring og når de så skal begynne i praksis. Noen av deltakerne kommer seg ikke ut i praksis etter 15 uker. De har med seg mange nederlag. Praksisperioden er farligst – særlig hvis det har gått bra så langt, det takler de ofte ikke for de kjenner kun nederlag. Vi har hatt en person som ramlet ut etter første dag.”

³⁴ Det som informantene har omtalt som AMB fase 1 eller fase 2 heter nå henholdsvis Avklaring eller Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift.

”Det er vanskelig å knytte båndene til for eksempel sosialkontor og Aetat og så stå på bar bakke. Det er dette som skjer ved overgang til fast/lønnet arbeid. Hvis jeg sier til en at på mandag skal vi møte hos den og den arbeidsgiveren for å inngå kontrakt med fast lønn for det, så har det ofte hendt at vedkommende ikke møter. Han kommer ikke. Jeg tror grunnen er at de blir skremt.”

Overgangen til ordinært arbeid kan være vanskelig å takle og noen problemer dukker først opp når man skal begynne i praksis.

4.3.2 Kontakten mot arbeidslivet

Arbeidsgiverkontakten er det kurs- og tiltaksarrangørene som normalt tar hånd om, selv om det finnes flere eksempler på at både sosialtjenesten og Aetat har arbeidsgiverkontakt i forbindelse med praksisplasser. Noen tiltaksarrangører har faste avtaler med flere arbeidsgivere og deltakerne vet hvor de skal allerede når de er på teorikurs. Ikke alltid gis deltakerne noe særlig valg: ”Det har vel kanskje ikke skjedd i denne sammenheng at arbeidssøkeren selv har et ønske om å være en bestemt plass,” sier en kursarrangør som hadde denne ordningen. ”Men hvis de har bestemte ønsker om arbeidsplasser – og vi ikke har avtale med dem, så kan de ordne plassen selv,” sier han videre. ”Mange av våre deltakere ønsker sjauearbeid, så vi leter etter denne type arbeidsgivere”, sier en annen.

Noen steder inngikk Aetat en formell intensjonsavtale med kursarrangør hvor det sto at arrangør måtte dokumentere at de hadde et nettverk av arbeidsgivere. ”Avtalene med arbeidsgivere var gjerne 8-ukersavtale, fordi arbeidsgiver da slipper å ansette de som er på praksis”,³⁵ hevdet en av våre informanter som hadde en slik avtale, men understreket samtidig at ”disse arbeidsplassene gir utprøvningsmuligheter og man kan også selge folk inn varig med utgangspunkt i en slik praksisplass.”

I den samme casekommunen forteller tiltaksarrangøren at det er de og ikke Aetat som har kontakt med arbeidsgivere og som bruker sitt nettverk i næringslivet. Når det på et seinere tidspunkt blir aktuelt med tiltakskjeding, for eksempel bruken av lønnstilskudd eller andre tiltak, kan Aetat bruke hele spekteret av virkemidler i forhold til arbeidsgiver.

I en annen casekommune blir vi fortalt at på kursene i tiltakssatsingen er det arrangøren som vanligvis skaffer praksisplasser, men at også Aetat gjør det. Aetats saksbehandler forteller at han også foretar noen bedriftsbesøk, men at disse blir ofte nedprioritert: ”Vi har ikke nok ressurser til det.”. I en rapportering fra april 2004 heter det:

”Vi etterstreber at deltakerne selv tar kontakt med arbeidsgivere i forbindelse med forespørsel om arbeid eller arbeidspraksis. I de tilfeller hvor det er ønskelig fra deltaker eller at vi føler det nødvendig kontakter Aetat arbeidsgiver. I forbindelse med AMO-kurset arbeidslivskunnskap m/arbeidspraksis har kursarrangør tett oppfølging med deltakerne og hyppig kontakt med arbeidsgiver.”

³⁵ Det er ikke et krav i regelverket om at personer på arbeidspraksis skal ansettes ordinært. Utsagnet kan indikere at man har avvikende lokale rutiner om dette, eller at det informanten omtaler som ”praksis” egentlig betyr Lønnstilskudd, hvor kravet om videre ansettelse er sterkere.

I en av våre casekommuner forteller en saksbehandler i Aetat:

”Vi skaffer tiltak enten ved at arbeidssøkeren selv tar kontakt, eller så gjør vi det. Vi foretrekker at de gjør det selv. Men mange ønsker at vi gjør det litt lettere, de synes det er litt ekkelt selv. Blant de andre arbeidssøkerne vi har som ikke er med i det her, så er det jo nesten utelukkende de selv som spør, og skaffer plassen og har ideer om hvor de skal være. Men blant de i tiltakssatsing er det mest jeg som tar kontakt med arbeidsgiver og spør på vegne av dem”.

Størrelsen på virksomheten har noe å si for muligheten til å få praksisplass, får vi opplyst. ”Når det er byråkrati og lange beslutningsveier er det vanskeligere. Små bedrifter med moderate kompetansekrav er best.” Dette er i tråd med funn fra undersøkelser av tiltaket Arbeid med bistand (Spjelkavik, Frøyland mfl. 2003).

Det å ta kontakt med en arbeidsgiver og søke om jobb er blant de tingene som må læres.

”For deltakerne er det vanskeligst å søke på det som er utlyst. Det handler mye om at de må lære å ta kontakt. Vi har en pool av arbeidsgivere som vi bruker. Det beste er å utnytte kontakter og nettverk.”

Noen tiltaksarrangører lar deltakerne selv lete opp relevante arbeidsplasser gjennom internett, aviser, arrangørens eller eget nettverk, men det er gjerne tiltaksarrangør som ringer og tar førstekontakten med disse potensielle arbeidsgiverne. En ansatt ved en tiltaksarrangør forteller:

”Det handler om ansvarliggjøring. De skriver opp 5 ønsker til oss. Vi begynner på toppen av denne listen og vi ringer arbeidsgiveren. Vi sjekker om deres kvalifikasjoner står i forhold til denne arbeidsplassen. Dersom vi skulle latt deltakerne ringe selv, ville de ødelegge de beste først. Vi skal selge vedkommende i drømmejobben sin og lykkes stort sett med det. De blir solgt inn som normalt oppegående mennesker. Vi presenterer dem med personlighet, oppmøte, tidligere arbeidserfaring etc. og vi snakker alltid med dem høyest mulig i firmaet. I over 90 % av tilfellene får deltakerne sine drømmejobber. Man må bruke ærlighet ellers får de ikke god respons. Vi sier litt om tiltak og om at Aetat betaler lønna vår. Vi gir arbeidsgivere full returret. Vi overstyrer dem ikke. Deltakerne har også et ansvar: Det er opp til deg selv å stå i den jobben, sier vi. Erfaringen vår er at folk får selvtillit. De aller fleste er høyst oppegående.”

En annen tiltaksarrangør lar det være opp til deltaker om han/hun vil ringe selv eller om en ved tiltaket skal gjøre det. ”Det er alltid en diskusjon om hva vedkommende da skal si. Jeg råder dem å si at de jobber på tiltaket. Noen vil ikke det, fordi de har erfart at det ikke har ført fram. Men arbeidsgiver må ha beskjed om at de kan ta kontakt med oss dersom det skjer noe.”

Vanligvis dreier henvendelsen til arbeidsgiver seg om å få hospitering uten lønn eller praksisplass:

”Vi er ute etter arbeidserfaring. Noen er så godt fungerende at jeg tror det kan føre til fast jobb, da sier jeg at jeg håper vedkommende kan få fast jobb etter hvert, men hovedsakelig går vi inn for arbeidstrening.”

”Vi sier ikke at de er sosialhjelpsmottakere. Praksisplasser er en god måte å snike i køen. Vi prøver å få disse testet ut i arbeid.”

Noen understreker at man er opptatt av matching, deltakernes mål og de muligheter man har, men det er ikke alltid slik at deltaker og saksbehandler enige i valg av tiltak:

”Den største utfordringen er de som ønsker å få seg en jobb, men som ikke ønsker tiltak. Det kan for eksempel være en som vil ha lønnstilskudd, men som opplever at Aetat ikke går med på det. Grunnen til at Aetat ikke går med på det, er at vi ser at det er noe med han, at han trenger andre tiltak før han kan få lønnstilskudd. På den annen side har vi hatt en som nå bruker metadon, som har ansvarsgruppe og en arbeidsgiver som kjenner ham godt – da sa vi ja til lønnstilskudd med en gang.”

Og ikke alle er interessert i arbeidspraksis – de vil gjerne ha en vanlig jobb:

”Noen flyktninger har bodd lenge her i kommunen. De har gjerne vært gjennom en del praksisperioder i forbindelse med kurs. Når vi presenterer praksisplass som alternativ – skolegang er som oftest uaktuelt – så er de ikke interessert i det. De vil ha arbeid, arbeid, men ikke praksisplass. Og da er det vanskelig. Vi har prøvd avklaringskurset, men det er også vanskelig for dem. Det har gått greit for Flyktningetjenesten å plassere dem ut i sommer, men da har de gjerne betalt arbeidsgiverne for å ha dem. Og så har de fått noen sommerjobber, da har det vært greit. Men ellers er det vanskelig.”

Innvandrerne problemer på arbeidsmarkedet skyldes ikke nødvendigvis dårlige norsk-kunnskaper eller manglende kvalifikasjoner: ”Når det gjelder flyktningene, så er det vanskelig fordi folk generelt er skeptisk, spesielt hvis de er mørke i huden,” sier en saksbehandler i Aetat.

Noen muligheter til offentlige praksisplasser finnes også. Sysselsettingstilskudd i offentlig sektor og lønnstilskudd brukes også til tiltaksplasser i kommunen. I en av casekommunene forsøkte man å få utvidet denne mulighet ved å ta i bruk hele kommunen som arbeidstreningssplasser. Man hadde møter med rådmann/ordfører og kommunen henvendte seg til de ulike etatene med forespørsel om å opprette tiltaksplasser. Dette lyktes imidlertid ikke. Ifølge våre informanter var det opplysningen om at det ville koste hver etat ca 6000 kroner å opprette en tiltaksplass, som skremte de kommunale avdelingene fra å etablere slike tilbud.

4.3.3 Oppfølging på arbeidspraksis

Hvilken oppfølging får kursdeltakerne når de er på praksisplass? Det er et helt klart inntrykk fra de vi har snakket med at både arbeidsgiver og deltaker trenger tett oppfølging.

Det er tiltaksarrangører som står for det meste av denne oppfølgingen. I enkelte tilfeller overføres deltaker til Arbeid med bistand, som har tilrettelegger som kan følge dem opp på arbeidsplassen. I forbindelse med kurs er det ofte kursarrangører selv som tar seg av oppfølging av dem som er på praksisplass. De sjekker for eksempel om deltakerne møter presis på arbeidsplassen, om de er til stede, om de fungerer sosialt, og de undersøker hva arbeidsgivere forventer osv.

”Vi har samarbeidet med noen arbeidsgivere over flere år. Når noe skjærer seg må jeg også ta vare på arbeidsgiveren, jeg må betrygge arbeidsgiveren om at dette faktisk var mitt ansvar, når det gikk dårlig.”

Noen sier at de som følger opp bør ha sosialfaglig kompetanse for å kunne yte den oppfølgingen som denne gruppen tiltaksdeltakere trenger. Andre understreker at ressursbruken betyr mye for hva man skal kunne få til å gjøre: Mange deltakere er relativt svake og en til 2 personer for å følge opp 10 deltakere kan være lite, hevdes det.

Noen har også inngått formelle intensjonsavtaler med bedrifter. I en slik avtale står det:

”Bedriften vil bidra ved å ta imot hospitanter for avklaring med arbeidslivskunnskap og arbeidspraksis for et gitt tidspunkt på fra 3 til 8 uker.

<Tiltaksarrangør> forplikter seg til å drive tett oppfølging med minst ett besøk/kontakt hver uke, og ellers ved behov. Oppfølgingen vil være tettere i startfasen.

Bedriften skal ikke bidra med lønn, og det er heller ikke noe krav om ansettelse av hospitanten etter endt periode.

Bedriftens ansvar begrenser seg til å stille med nødvendig uniform/arbeidstøy der dette er påkrevd, og at hospitanten omfattes av bedriftens forsikringsordning for den periode hospitanten er ved bedriften.

Det skrives en hospiteringsavtale for perioden i bedriften. Denne hospiteringsavtalen kan, hvis en av partene krever det, sies opp med en ukes varsel.”

For noen betyr oppfølging at de ringer både deltaker og arbeidsgiver. Andre følger ikke opp per telefon: ”Jeg drar ut. De sier bare ja, det går bra. Jeg må ut og se.”

Noen arbeidsgivere ga uttrykk for at de hadde fått for dårlig oppfølging. Det har vært lite tilfredsstillende for dem å bare få et telefonnummer med beskjed om å ringe tilrettelegger eller annen oppfølgende instans ”hvis det skulle være noe”. De sier at de foretrekker at oppfølgende instans også på eget initiativ tar kontakt med dem for å høre hvordan det går.

Det er ikke nødvendigvis slik at tiltaksarrangør eller andre profesjonelle hjelpere må stå for all oppfølging. Også arbeidsgivere og kolleger kan involvere seg i oppfølgingen av personer de har på praksisplass. En arbeidsgiver forteller:

”Egentlig er det litt for liten tid til å ta seg av dem som kommer. Vi har en hektisk hverdag. Mange ringer og vil ha folk inn hos oss. Men vi vil ikke ha for mange inn for å kunne ta oss av dem bedre. De første seilet kanskje litt mye i sin egen sjø. Etterpå har vi kanskje blitt bedre.”

I en av våre casekommuner var det en arbeidsgiver som også aktivt bidro til å hanke inn deltakere som holdt på å ramle ut, ved å hente dem hjemme eller lete dem opp på byen når de ikke møtte på jobben. Av alle personer som har hatt praksisplass hos ham (ca 15) har han ansatt fast rundt en tredjedel.

4.3.4 Hva skal arbeidsgiver informeres om?

En kursarrangør sier: ”Deltakerne våre skjuler for meg at de er sosialklienter.” Og videre:

”Du skryter ikke av at du er sosialklient. Det trenger ikke være det som er grunnen til at du ikke er i jobb. Det kan være rus eller psykiske lidelser. Mange har dårlig selvtillit. Motivasjonen er å komme seg videre og få lov å prøve seg i den jobben man ønsker. Da gjør man en mye bedre jobb. Det er helt irrelevant at du er sosialklient.

Når det gjelder LAR-klienter støtter sosialtjenesten, Aetat og tiltaksarrangører klart en ”åpen linje” overfor arbeidsgivere og oppfordrer også klientene til åpenhet. En grunn til dette er at man frykter det kan oppstå problemer for eksempel når det gjelder å tilpasse arbeidstid til hen-

teordning for metadon (noen har en ordning hvor de må hente sin medisin 3 ganger i uka på apotek som har åpningstid fra 09.00 til 16.00). Urinprøver må tas på sykehus, og selv om dette har åpnet fra 07.00 om morgenen, kan det være ventetid og kø, noe som kan skape problemer for oppmøte på tiltak eller arbeidsplass. Deltakerne skal gjennomføre mye forskjellig ved siden av arbeid og tiltak: Det kan være psykiatrisk behandling, ansvarsgruppemøter, prøvetaking, henting av medisiner, og hvis de ikke gjør det, risikerer de å miste sin metadon. Alle disse gjøremål må avtales med arbeidsgiver, kursarrangør eller skole.

Det fortelles at arbeidsgiverne setter pris på åpenheten og ”gjærne vil bidra til at deltakerne har nytte av tiltaket og kommer i jobb”. Men åpenhet kan være ubehagelig: ”En del rusmisbrukere sier at det verste er skamfølelsen, ikke avhengigheten.”

Fra brukerhold har man ulike erfaringer med det å være åpen overfor arbeidsgiverne sine. En forteller:

”I begynnelsen visste ikke arbeidsgiveren min at jeg fikk metadon og jeg måtte finne på forklaringer for alt fravær for å hente eller avgi prøve. Jeg valgte ikke å si noe til arbeidsgiveren min i begynnelsen, fordi jeg hadde gjort dårlige erfaringer: Hver gang jeg søkte på en jobb og la alle kortene på bordet, fikk jeg avslag. Der jeg jobber nå sa jeg ikke noe først, jeg lot dem bli kjent med meg først. Nå har jeg fortalt det og det gjør alt så mye lettere. Det var en stor bær som ble tatt av meg da. Og jeg fikk positive reaksjoner: De ble glad at jeg fortalte det. De hadde ikke noe å utsette på arbeidet mitt og hadde heller lyst å bakke meg opp.”

Andre sier:

”Jeg fikk tilbud om jobben min via en gammel bekjent og da var de på jobben fullt klar over fortida mi – og de tok den sjansen. Jeg er veldig takknemlig for det. Særlig den første tida, når jeg hentet daglig osv. Nå henter jeg mer sjelden.”

”Jeg tror jeg legger meg på en åpenhetslinje. Du må jo forklare din cv, hvorfor det er mange år på cv-en uten noe som helst.”

”Jeg var åpen på intervjuet. Nettopp på grunn av denne åpenheten har jeg fått jobben. Hvis de hadde fått vite det senere, hadde det vært trøbbel.”

Generelt går LAR-brukere inn for å være åpne overfor arbeidsgiverne, men har forskjellige oppfatninger om på hvilket tidspunkt man skal fortelle arbeidsgiveren om sin bakgrunn. Noen er – antakelig med god grunn – redd for omgivelsenes mistenksomhet og fordommer, og vil gjerne utsette tidspunktet hvor sannheten legges fram til omgivelsene er blitt bedre kjent med vedkommende. Andre frykter at bivirkninger, fravær på grunn av henting og prøvetaking kan bli misforstått og foretrekker at arbeidsgiver helt fra starten av vet hva som foregår og noen har erfart at ærlighet i seg selv er noe som ble satt pris på fra arbeidsgiverhold.

4.3.5 Fast ansettelse etter arbeidspraksis?

Generelt er det slik at det er lettere å finne praksisplass enn å få deltakerne inn på ordinære ansettelsesvilkår, dvs. fast jobb. Hva gjør tiltaksarrangører i denne sammenheng?

Den vanligste framgangsmåten er å få til en fast ansettelse ved samme bedriften hvor deltaker har hatt arbeidspraksis. En tiltaksarrangør sier: ”Vi får folk fast ansatt ved at de selv har gjort

en kjempegod innsats i praksisperioden. De blir belønnet med fast stilling. Det er tryggere for arbeidsgivere å ansette noen som har vært ansatt i 3 mnd. Jeg selger dem inn med lønnstilskudd”. En annen sier:

”På slutten av hver praksisperiode ringer vi opp alle arbeidsgivere og forsøker å selge deltakerne inn med lønnstilskudd, evt. forlenge praksisperioden. Vi sjekker om det er stillingshjemler, kanskje vi må forlenge til neste år når det da kan bli en stillingshjemmel ledig. Balansegangen er at det må lønne seg å jobbe. Vi forteller deltakerne at de skal jobbe med tariffavtaler og ikke blir lurt. Vi forhandler med arbeidsgiverne og de skriver under sin arbeidskontrakt.”

”Jobbskaping” er en annen metode:

”Vi har skapt jobber på industribedrifter. Maskinførerne hadde i tillegg som oppgave å rydde rundt maskinene. Da tok vi denne lille delen av jobben til maskinførerne og lagde en ny jobb.”

Tiltakskjedning til et formidlingstiltak hvor også ansvar for oppfølging overtas av andre, f.eks. en tilrettelegger, er en annen løsning som velges – eller ønskes – av noen tiltaksarrangører.

”AB kunne være bra som avslutning etter et kurs. Tilrettelegger kunne da ha flere deltakere enn de vanlige 6-7. Noen av våre deltakere trenger litt oppfølging over lengre tid på etterkant. Det har hendt at noen falt ut fordi de ikke fikk nettopp denne oppfølgingen.”

”Mange har angst for å møte en arbeidsgiver også etter hospiteringsperioden. De kan trenne i skjermet virksomhet hvis det blir for skummelt.”

”Vi overfører deltaker til Arbeid med bistand når det ser ut til å være en mulighet for fast jobb senere.”

Overgangen fra praksisplass til ordinær jobb er vanskeligst i offentlig sektor. Midlertidig sysselsetting i offentlig sektor regnes som et godt tiltak, men så hender det at kommunen ikke vil dekke sin ”egenandel” på 20 % av lønnen. Sosialsjefen i en casekommune sier:

”Med kommunen som arbeidsgiver er det et stort problem. De har de samme incentiver som private arbeidsgivere, men det er vanskelig å ta inn folk. Selv sosialtjenesten, som bør gå i bresjen, får det ikke til. De som har vært der, blir skjøvet ut igjen når de skal konkurrere med andre søkere om utlyste stillinger. Kommunen har lett tilgang til kvalifisert arbeidskraft som vil ha jobb.”

En tiltaksarrangør sier:

”Vi har ingen gulrøtter annet enn gratis arbeidskraft. Jeg sier at denne personen ønsker å jobbe i denne bransjen, og spør om de kan prøve vedkommende i 14 dager som ledd i en kvalifisering. Vi lager kontrakt der det klart står at tiltaket har arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiver vil ha gode arbeidsfolk, og mange havner på en vikarliste. Man får vise seg fram.”

Det er gunstig, sett fra virksomhetenes side at de kan få gratis arbeidskraft i en periode, men dette i seg selv er ikke tilstrekkelig i lengden for å stille praksisplasser til rådighet.

Noen arbeidsgivere ønsker å vise medmenneskelighet, blant annet fordi ”det kunne vært en av mine”, som en av dem uttrykte det.

En annen arbeidsgiver sier at hans hovedmotivasjon for å ta inn personer via tiltakssatsingen er behovet for arbeidskraft. Det finnes stor etterspørsel etter faglærte i hans bransje.

For noen arbeidsgivere er det viktigste med praksisplassering at de har bedre anledning til å prøve ut folk enn det de har ved vanlige utlysninger og ansettelsesprosedyre. Den uforpliktende prøvetiden er viktig. Noen sier:

”Vi har tidligere hatt kontakt med Aetat og fått folk som ikke var dugelige. Når de skal ha arbeidspraksis først har vi bedre muligheter å finne ut om folk er dugelige.”

”Vi har mulighet for å prøve ut folk. Men de som er der må fungere. Først bruker vi ressurser for å lære dem opp, men så får vi igjen.”

Oppfølging fra tiltaksarrangør eller Aetat har mye å si for om arbeidsgiver står ”løpet ut” når det er problemer. En arbeidsgiver forteller:

”Vi har hatt tre som var greie og en som ikke var så dugelig. Han hadde mye fravær, sa at han var syk, men egentlig var han ikke interessert. Men også den ”udugelige” hadde vi med oss ut hele praksisperioden. Dette ble tatt opp på møtene med tiltaksarrangør. Han har begynt på skolen nå og har ikke sosialhjelp lenger.”

En sier:

”Noen har problemer, f.eks. lese- og skrivevansker, men det de gjør, gjør de veldig ordentlig. Bra oppmøte. Men mye kan oppstå i løpet av tiden. De trenger lengre oppfølging etter at jobbforholdet er etablert.”

4.4 Oppsummering

Tiltakene som brukes i satsingen har ulikt nivå og er ment for personer på ulike stadier på vei mot ordinær jobb. Så godt som samtlige ”ordinære” tiltaksdeltakere i 2006 gikk på tiltakene Opplæring, Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, eller Lønnstilskudd. Av deltakerne med diagnosen ”yrkeshemmet” finner vi nesten halvparten på disse tre tiltakstyper, mens Arbeidspraksis i skjermet virksomhet og Arbeid med bistand brukes i gjennomsnitt av henholdsvis 15 og 14 prosent av disse deltakerne.

Andelen deltakere på Opplæring var større i 2004 enn i 2006 mens andelen av dem som var på arbeidspraksis var lavere i 2004.

Opplæring var det hyppigst brukte tiltaket også for yrkeshemmede i 2005, mens det i 2004 var Arbeidspraksis i skjermet virksomhet som hadde den største andelen yrkeshemmede deltakere. Andelen som er på Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og på Arbeid med bistand har økt i 2006, sammenlignet med 2004.

Arbeid med bistand er en type tiltak som flere sier er godt egnet for målgruppen, men dette tiltaket er lite tilgjengelig for tiltakssatsingens deltakere, blant annet fordi det krever at man er definert som yrkeshemmet.

Tiltaksarrangører for kurs med arbeidspraksis (AMO) og plasser som er øremerket for tiltaks-satsingen, får som regel ikke henvist de personer som regnes som ”de aller svakeste”. Deltakere med større bistandsbehov og problemer tilbys heller skjermet arbeidstrening, lavterskeltiltak med tett oppfølging og hvor det ikke stilles like høye krav som hos kursarrangørene.

Ikke alle Aetats tilbud ses på som egnet for personer under LAR-behandling, som ofte trenger mye og tett oppfølging. Skjermet arbeidstrening ses på som en helt nødvendig stasjon i tiltaksskjeden. De som har usikre forutsetninger og som man ønsker å få utredet tilbys skjermete APS-plasser.

Tiltaksarrangørene har forskjellige oppfatninger om hvilke tiltak som er best egnet for målgruppen i tiltakssatsingen. Noen mener at avklaring og arbeidstrening bør skje i skjermet virksomhet, mens andre går inn for en raskest mulig utplassering i arbeidspraksis på ordinær arbeidsplass.

Tiltakssatsingens målgrupper skulle få tilbud som er tilpasset deres spesielle behov. Kursene som arrangeres for deltakerne i tiltakssatsingen skiller seg fra tradisjonelle AMO-kurs og jobbkubb ved at det gis mer individuell veiledning. Det er stort behov for lavterskeltilbud som gir både arbeidstrening og omsorg av typen pleie, botrening, og økonomisk rådgivning.

Etter hvert som tiltaksarrangører samlet erfaringer med målgruppen, forsøkte man å forbedre kurstilbudet, for eksempel ved å kutte ned i antall uker for teori og å øke lengden på perioden deltakerne har individuell utplassering på praksisplasser med oppfølging.

Skjulte rusproblemer framstår som en av de vanligste frafallsgrunner og er en vesentlig grunn for ikke å la deltakerne prøve seg i arbeidspraksis.

Rundt hver femte av saksbehandlerne i de to etatene vurderer det lokale spekteret for avklaringstiltak som svært bra, to tredjedeler mener det er ganske bra, mens et mindretall på ca 10 prosent oppfatter spekteret for avklaringstiltak som ganske dårlig.

En tredjedel av saksbehandlerne i sosialtjenesten vurderer tilgjengelige tiltak for ordinær jobb som ganske dårlige, mens to tredjedeler av saksbehandlerne i Aetat mener at de er ganske bra. En forklaring på denne forskjellen i vurdering kan være at man i sosialtjenesten hadde nokså store forhåpninger om at mange av deres klienter raskere skulle komme ut i ordinært arbeidsliv, mens tiltakene ikke har vært spesielt innrettet i forhold til det å få denne type målgruppe ut i jobb. Saksbehandlere i Aetat, som kjenner tiltakene fra før, er langt mindre overrasket over at det ikke er så lett å få tiltakssatsingens deltakere i jobb.

Både fra Aetat og sosialtjenesten får vi opplyst at man har fått et tettere samarbeid med tiltaksarrangører enn før og at man vurderer samarbeidet som bra.

Arbeidsgiverkontakten er det kurs- og tiltaksarrangørene som normalt tar hånd om, selv om det finnes flere eksempler på at både sosialtjenesten og Aetat har arbeidsgiverkontakt i forbindelse med praksisplasser.

For noen betyr oppfølging at de ringer både deltaker og arbeidsgiver, mens andre legger større vekt på det å dra ut på arbeidsplassene. Enkelte arbeidsgivere har gitt uttrykk for at det har vært for dårlig oppfølging fra eksternt hold.

Når det gjelder LAR-klienter som er på ordinære arbeidsplasser, går man i sosialtjenesten, Aetat og tiltaksarrangører inn for en "åpen linje" overfor arbeidsgivere med hensyn til klientenes bakgrunn. De oppfordrer også klientene til åpenhet.

Generelt er det slik at det er mye lettere å finne praksisplass enn å få deltakerne inn på ordinære ansettelsesvilkår, dvs. fast jobb. Den vanligste framgangsmåten for å få deltakerne ut i ordinær jobb er at praksisplassen går over til å bli en jobb med kontrakt. Overgangen fra praksisplass til fast stilling kan gjøres lettere ved bruk av lønnstilskudd.

En del arbeidsgivere tar imot personer fra tiltakssatsingen fordi de ønsker å vise medmenneskelighet. Andre tar inn personer via tiltakssatsingen på grunn av behovet for arbeidskraft. Sett fra disse virksomhetenes side kan det være gunstig nettopp å få prøvd ut en potensiell arbeidstaker i en periode.

5 Brukermedvirkning og brukererfaringer

I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan etatene forsøker å ivareta brukermedvirkning i tiltakssatsingen. Vi skal videre undersøke hvilken motivasjon deltakerne har for å være med i tiltakssatsingen og hvilke erfaringer de har gjort seg fra dette samarbeidet.

5.1 *Hvordan ivaretar etatene brukermedvirkning?*

God individuell oppfølging og tilrettelegging forutsetter at brukerens situasjon og preferanser belyses på best mulig måte (Andreassen 2005). Det er en klar forventning om at brukernes medvirkning både har en verdi i seg selv ved å skape større brukertilfredshet og ved å forberede til det ansvaret som på et senere tidspunkt vil forventes i arbeidslivet. Medvirkning øker effektivitet og måloppnåelse i kvalifiserings- og tilretteleggingsarbeidet. Men kravet om reell brukermedvirkning har ikke minst et etisk aspekt: Jo mer omfattende krav til deltakelse, jo færre alternativer til deltakelse og jo sterkere sanksjonsmuligheter (krav om motytelse) det offentlige kan benytte seg av - desto viktigere blir brukermedvirkningen.

Det legges til rette for medvirkning gjennom tilpasset informasjon, samtykkeskjema og ved å spørre brukerne om hva de selv ønsker ved utarbeiding av handlingsplaner og i trekant-samtaler. Noen steder gjennomfører man kursevalueringer som også tar opp brukertilfredshet.

En saksbehandler ved Aetat i en av våre casekommuner forteller:

”Vi hører på brukeren eller søkeren om han har noen ideer. Vi prøver å finne på minst mulig selv, for vi ønsker jo at han skal finne på noe. Vi forteller om hva vi kan gjøre for ham. Vi har mange tiltak vi kan bruke – og ønsker at han skal foreslå hva vi skal gjøre videre.”

Sosialkuratoren i den samme kommunen forteller at det for henne er viktig å komme så nært som mulig personens egne ønsker, og at dette er en forutsetning for å kunne sette inn tiltak. Hun mener at det nye med satsingen er utvidede muligheter til praksisplass for deres klienter:

”Tidligere var det ikke så mye til dem som var over alder for ungdomsgarantien. Nå er det mer, og det vet folk litt om og bruker mulighetene. Det vi sier, er at vi ønsker å være med i lag med dem, for at de selv skal nå sitt mål. Om det er en jobb i sikte – eller skoler – eller hva som skal til”.

I Aetat utarbeider man en ordinær handlingsplan og det er vanlig å bruke kartleggingsskjema som sosialkontoret har utarbeidet til trekantsamtalene. Kartleggingsskjemaet anses som et viktig redskap, men det reiser også noen problemstillinger:

”Det er jo en del spørsmål der som kan være litt vanskelig å svare på. Da sier vi at ’det er noen spørsmål her som kanskje du synes er litt rare, eller synes det er vanskelig å svare på. Da lar du bare være. Du trenger ikke å snakke om ting du ikke vil og sånn.’ Og når vi har kartlagt i lag og kommer til den her sida med avkryssing som går på psykiske problemer eller rus og sånne ting – og på angst, da har han fra Aetat gått ut – han later som om han har noe annet å gjøre - mens vi går gjennom dette.”

Sosialkuratoren forteller at brukerne blir veldig interessert når de blir møtt med at ”dette er et tilbud om at vi ønsker å hjelpe deg – at vi har et ekstra samarbeid med Aetat”. Vanligvis kommer brukerne til sosialtjenesten og blir registrert som en i massen.

”Men når de blir kjent med en spesiell saksbehandler, blir det noe annet. Det blir et samarbeidsklima – og jeg tror at de føler at de blir mer ivaretatt og mer fulgt opp og hørt på. Vi prøver å ikke gjøre det for tungt. Det er vanlig at det er vanskelig. Det er jo en del som har angst for slike ting”.

Samarbeidet mellom de to etatene bidrar 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. Før tiltakssatsingen kunne klienten innta én rolle når de henvendte seg til sosialtjenesten og en annen rolle på Aetat og klientene kunne oppleve å få forskjellig informasjon fra Aetat og sosialtjenesten. Med tiltakssatsingen kommuniserer etatene i større grad seg imellom.

5.2 *Motivasjon for å delta i tiltakssatsingen*

Blant 56 deltakere i tiltakssatsingen som vi har intervjuet, opplyser 39 % at de har fått tilbud om en eller annen type jobb mens de har deltatt i satsingen. Av de 41 deltakerne var 4, altså om lag 10 %, i jobb. Dobbelt så mange rapporterte at de på en eller annen måte deltok i det ordinære arbeidslivet gjennom tiltak, men ikke på ordinære vilkår.

De aller fleste brukerne vi har intervjuet, både i tiltakssatsingen og i LAR, er i det alt vesentlige klare på at de ønsker seg jobb. De ønsker å komme seg vekk fra det de oppfatter som en ”nedverdiggende rolle som sosialklient”. LAR-deltakere forteller at de ønsker jobb og at de er ”ferdige med ruslivet”. Flere gir uttrykk for at det også var dette de ble forespeilet da de ble med i satsingen. Vi har også eksempler på deltakere som i utgangspunktet håpet på å få uføretrygd på grunn av angstproblemer, men som ”har snudd i løpet av tida”. Dette betyr at tiltakssatsingen, slik den er blitt presentert overfor brukerne, har gitt dem sterke forhåpninger om at de skal få jobb – og med dette også helt klare forhåpninger om en forbedret økonomi og økt livskvalitet. Selv om de deltakerne vi har intervjuet har stor sans for praksisplasser, gir mange uttrykk for misnøye med at de ikke har fått noen jobb, og forteller at de opplever deltakelsen i satsingen som å være i ”liksom-jobber”.

Et eksempel på motivasjon er de som ønsker jobb for å forbedre økonomien. En av våre informanter har to barn og samboer og forteller at de har ”hatt det skikkelig trangt økonomisk, har levd på knekkebrød og vann i perioder - regnskapet går ofte ikke opp og en kommer i manko”.

Et annet eksempel er de som ønsker å komme vekk fra et ustabilt liv med strøjobber. Motivasjonen er å få noe som er mer stabilt. En forteller at han gjennom tiltakssatsingen ønsker seg ”noe kursing, utdanning, jeg vil ha noe varig, noe som ikke bare er en korttidsjobb”.

Et tredje eksempel er de som vet nøyaktig hva som er jobbønsket og som håper på å få dette realisert gjennom tiltakssatsingen. En av våre informanter vil bli vaktmester: ”Jeg er på rett vei nå, håper på å gå vaktmesterskolen til høsten”.

Et fjerde eksempel på motivasjon er representert ved LAR-brukere: ”Målet er langsiktig: Jeg vil trappes ned på Subutex og komme tilbake i full jobb. Det må ta den tida det trenger. Det er lite tid i forhold til hva man har kastet bort på rusing”.

5.3 Hvordan opplever deltakerne medvirkningen?

Sosialtjenestens oppgave er å foreta en første vurdering av sosialhjelpsmottakerne i de ulike målgruppene med sikte på å avgjøre hvem som kan tenkes å være aktuelle deltakere i de øremerkede arbeidsmarkedstiltak. Aetat skal i hvert enkelt tilfelle vurdere hvilke arbeidsmarkedstiltak som er nødvendig og hensiktsmessig og formelt vedta tiltak. Tiltaksarrangører står for gjennomføring av tiltak (kurs, avklaring, arbeidstrening, oppfølging og delvis formidling).³⁶ Hvordan opplever deltakerne at brukermedvirkningen blir ivaretatt innenfor dette systemet?

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

Det er en del variasjon når det gjelder hvordan brukerne har kommet med i satsingen, om de selv har tatt initiativ og ønsket å delta, om de var interessert i tilbudet de fikk, eller om de har opplevd en eller annen form for tvang. Det typiske ser ut til å være at de i utgangspunktet er blitt kalt inn til en samtale på sosialkontoret. Her er de enten blitt informert om satsingen og dermed også fått et tilbud, eller de har fått informasjon om at sosialkontoret og Aetat nå skal satse mer på å hjelpe sosialhjelpsmottakere i jobb, uten nødvendigvis å ha fått flere opplysninger om selve tiltakssatsingen.

Reaksjonen på denne første informasjonen har variert, alt ettersom hvor sosialkontorets saksbehandler har lagt trykket: Har det vært lagt vekt på ”nye sjanser og nye muligheter”, eller har det vært lagt mer vekt på sanksjoner og straff dersom man vegrer seg? Ifølge deltakerne har begge versjonene vært benyttet.

Hovedinntrykket blant de brukerne vi har intervjuet, er at informasjonen om selve tiltakssatsingen har vært noe utydelig og mange brukere kjenner i liten grad til satsingen. Men dette varierer fra sted til sted, og ser ut til å henge sammen med om man har definert satsingen som et prosjekt eller som ordinær drift. Der hvor man har etablert satsingen som et prosjekt med informasjon ut mot publikum, har det også vært mer informasjon til brukerne om at man er med på en spesiell satsing. Vi har eksempler på at sosialhjelpsmottakere har lest om prosjektet i avisa og deretter oppsøkt sosialtjenesten eller Aetat med ønske om å delta. Andre har deltatt etter anbefaling fra ansvarsgruppe eller psykolog. Det er et helt klart inntrykk at brukerne opplever å ha fått mer informasjon om satsingen fra sosialtjenesten enn fra Aetat – som regel er det også sosialkontoret de oppsøker først. Noen forteller likevel at sosialkuratorene er

³⁶ Noen tiltak, som f.eks. lønnstilskudd, iverksettes og følges opp kun av Aetat.

vanskelige å få tak i. En del av de deltakerne vi har intervjuet visste verken når eller hvordan de kom med i prosjektet. En fortalte at han fikk beskjed fra saksbehandler på Aetat om at han en stund hadde vært ”stille medlem” i prosjektet.

I evalueringens andre delrapport (Schafft m.fl. 2003) ble det vist til usikkerhet i forhold til om *brukerne* faktisk opplever den nye praksisen med tverretattlig samarbeid som bedre. Det som fra etatenes side oppfattes som ”samordnet hjelp”, kan fra brukernes side til og med oppfattes som ”samordnet straff”. Samarbeidet kan oppfattes slik at etatene nå iverksetter felles tiltak for å presse klientene videre, og. De ansatte i etatene holder fram trekantsamtalen som verktøy for brukarmedvirkning, men også som et redskap til å redusere mulighetene for klienten til å spille den ene etaten ut mot den andre. Sett fra brukerens ståsted kan trekantsamtalen dermed lett oppfattes som at etatene får økt kontroll over den enkelte, at de i trekantsamtalen opplever å møte en overmakt, og de kan oppleve at de reelle valgmulighetene er få. Av negative brukererfaringer fra trekantsamtaler har vi registrert opplevelser av typen ”jeg blir overkjørt”, ”de lytter ikke til det jeg sier” og ”de har bestemt seg på forhånd”. En bruker forteller at han får informasjon fra sin sosialkurator om at de har møter med Aetat om han og hans situasjon, men han får ikke noe informasjon om hva de har sagt. Vedkommende har aldri selv vært med på møter mellom Aetat og sosialtjenesten.

Flertallet av de brukerne vi har intervjuet gir imidlertid uttrykk for at trekantsamtaler har fungert bra. Flere forteller at de gjerne vil være med på møter hvor både de selv, sosialtjenesten og Aetat er til stede, slik at de selv kan få et ord med i laget om hva som skjer rundt dem.

Det er imidlertid også en gjennomgående tilbakemelding fra deltakerne vi har intervjuet at de opplevde et element av tvang i begynnelsen - i den betydningen at det var vanskelig å nekte å delta: ”Jeg kan ikke si at jeg deltok frivillig på kurset, men jeg var redd for å miste sosialstøtten”. En annen bruker forteller at han etter hvert er svært fornøyd med utviklinga: ”Jeg måtte gå noen runder om arbeidstrening fordi Aetat måtte se meg ’in action’ før de ville tilby meg en jobb. Han ville vite om jeg dugde. Jeg likte det ikke da, men jeg ser i ettertid at det har utvikla seg bra for meg”.

5.4 LAR og medvirkning

I LAR-samarbeidet er det særlig bruk av ansvarsgrupper som skal sikre deltakerne medvirkning og innflytelse. Alle LAR-deltakerne skal ha Individuell plan, men det er i virkeligheten få som har det. Dette skyldes antakelig at i og med at alle har innvilget attføring, får alle også utarbeidet en handlingsplan i Aetat.

I begynnelsen var flere LAR-deltakere skeptiske til det tilbudet de fikk i tiltakssatsingen. Skepsisen gikk for eksempel på at de ikke ønsket å være så mye sammen med andre personer fra rusmiljøet. Etter hvert som de fikk oppleve hvordan tiltakene fungerte i hverdagen forsvant mye av denne skepsisen. En informant forteller: ”Noen kommer noe ufrivillig, er negative, men så oppdager de at det er opp til dem selv. Etter ca tre måneder endrer det seg ofte. Da kommer nye kvaliteter fram.”

Fra brukerhold opplever man ikke nødvendigvis at valget er fritt. En del deltakere opplevde at de i utgangspunktet ikke hadde noe reelt valg i forhold til det tilbudet de fikk. En LAR-deltaker forteller: ”Jeg ble tvunget mer eller mindre til å gå på dette tiltaket: Enten går du dit, eller så mister du inntekten, sa de”. Men det at brukerne opplever et element av tvang, forklarer saksbehandlerne slik:

”Vi informerer om hvilke muligheter de har, men hva som oppfattes kan være noe annet. De lager seg gjerne sine egne begrensninger: ’Jeg kan ikke gjøre sånn og sånn, fordi jeg skal til legen, skal til ansvarsgruppa osv.’ Det er begrenset hva som kan tilbys da. Det er ikke alltid samsvar mellom hva Aetat oppfatter og hva deltaker oppfatter”.

Det ser imidlertid ut til at de fleste har godtatt tilbudet og i økende grad verdsatt det: ”Det var en nødvendig prosess å gå gjennom denne tiltaksbedriften. Det var et glimrende tiltak”, sier en LAR-deltaker. Det å ha en viss valgfrihet, for eksempel om man fikk arbeidstrening på en grafisk avdeling, på et bilverksted eller drive med bygging, oppleves som positivt.

Saksbehandler i Aetat hevder at sysselsettingsmulighetene i det kommunale hjelpeapparatet er bra og at det er en misforståelse at det ikke eksisterer gode nok tilbud for målgruppen. Det avgjørende er ifølge saksbehandlere ikke kvaliteten i tilbudene, men det å få gitt tilbudet på riktig tid: ”De husker ofte ikke riktig. De klager på ventetid, 2-3 måneder er for dem veldig lang tid, mye mer enn for folk flest. De er vant til at ting skjer der og da”.

Fra behandlernes side blir LAR-deltakernes kritikk forklart slik: ”De er sårbare når de må endre noe de har. Denne pasientgruppen er ustabil. De oppfatter våre tilbud ofte som betingelser – ikke som muligheter”.

Fra Aetats side sier man at deltakelsen i LAR-satsingen er helt frivillig, og at deltakere kan slutte på dagen om de skulle ønske det. Samtidig erkjennes det at mange deltakere kan ha urealistiske forventninger. Det påpekes for øvrig at deltakerne har innflytelse, blant annet gjennom ansvarsgruppemøter hver 3. måned. ”Det de ikke liker, er konsekvenser av rus”.

I tiltakene forsøker man å ivareta deltakernes medvirkning gjennom informasjon og møtearenaer. Det arrangeres allmøter og viktig informasjon er tilgjengelig på oppslagstavle.

Flere av deltakerne kritiserer ordningen med henting av medisiner og prøvetaking, både fordi den kan være uforenlig med vanlig arbeidstid, men også fordi man må innta denne medisinen i all offentlighet:

”Det hadde vært bedre hvis man kunne hente medisin utenfor arbeidstida, på ettermiddagen. Helst ikke i helg – den vil jeg ha for meg selv. En ulempe er også at på apoteket kan du treffe naboer og kjente, og det er ikke greit når du da sitter i full åpenhet og drikker flasken din. De burde hatt et bakrom eller noe sånt”.

Flere av deltakerne gir uttrykk for at de heller ikke liker å gå på sykehus hvor det tas prøver fordi de ikke ønsker å treffe andre som er i LAR-behandling. Brukernes kritikk tilbakevises imidlertid fra behandlingsapparatets side. Her hevdes det at man har gjort tillempinger for dem som er i jobb – ”en 9 til 4 jobb kan godt forenes med henting, prøvetaking etc. LAR gjør mye for å få tilpasset rutiner for henting og prøvetaking”. Det understrekes i LAR at man har ”ansvar for behandling og utarbeidet en modell”. Denne modellen innebærer at man ved rusmisbruk skjerper henteordningen. Man anser det som svært uhensiktsmessig å gi en person

som er i aktiv rus medisinen med hjem, fordi vedkommende da fristes til å omsette medisiner som rusmidler. Aetat og tiltaksarrangør mener også at enkelte av deltakerne bruker venting på prøvetaking og forsinkelser ved henting som unnskyldning når de møter opp for sent.

Innskjerping av henteordningen som reaksjon på rusmisbruk oppleves av deltakerne som straff. Noen er svært misfornøyd med dette:

”Har man en sprekk får man straff på 3 – 6 måneder, dvs. at man i kanskje 6 måneder må ta 3 urinprøver hver uke. Dette er altfor lang tid! Man blir straffet allerede på mistanke. Hvis noen påstår at du har tatt noe, også uten at de kan bevise noe, blir du straffet. Og bare du forteller dem at du har et sug’, så kan de straffe deg for det.”

”Brukernes kritikk på henteordningen uttrykker deres misnøye med at de får en reaksjon når de ruser seg”, hevder man fra behandlingssiden, og LAR-brukere karakteriseres som ”en pasientgruppe som bruker mye projisering. De er ofte veldig opptatt av hva andre gjør for dem. Rusmisbruk gjør folk veldig egosentriske. De vet hva de har krav på, sier de. De savner brukermedvirkning, men forventer at alle andre ordner opp.” Det å definere kritikk fra brukere nærmest som en del av deres ”sykdomsbilde” er et kjent fenomen og vanskelig å argumentere imot fra brukerhold, fordi man da kan bli definert som enda sykere (Løchen 1976; Jakobsen 2004).

Men noen av LAR-deltakerne forsvarer også selv et strengt kontrollregime. En av dem sier: ”En del stramme retningslinjer til å begynne med er nødvendig. Hvis man har det fritt, så vet en rusmisbruker alltid å utnytte det. Dette har vi spisskompetanse til! Man har større sjanse for å lykkes hvis man har rammer rundt”. En annen sier: ”Den strengheten måtte jeg ha for å klare meg. Jeg sprakk i fjor og ble satt 3 måneder tilbake. Det kjennes som straff”.

5.5 Deltakernes vurdering av oppfølgingen i tiltakssatsingen

Av 56 deltakere som er blitt intervjuet opplyste rundt halvparten at de ikke eller i liten grad er fornøyd med oppfølgingen fra sosialkontoret. Særlig LAR-deltakerne ga uttrykk for misnøye. På tilsvarende spørsmål om Aetat ga om lag 30 % uttrykk for å være relativt misfornøyd, mens rundt 70 % var fornøyd. Tiltakene kommer best ut, med kun ca 12 % som ikke eller i liten grad er fornøyd med den oppfølgingen de får derfra.

De fleste av våre deltakerinformanter forteller at de har fått god hjelp, men det er stor variasjon fra sted til sted. På ett sted er det særlig Aetat og sosialtjenesten som blir framhevet, mens det andre steder er spesielt oppfølgingen i tiltakene deltakerne viser til. De fleste av de negative kommentarene går på det at saksbehandlere og sosialkuratorer er vanskelig tilgjengelig. Det er i gruppeintervjusituasjonen også lett å observere at informantene konkurrerer litt om å være kritisk til etatene. Mange sier at de ikke merker så mye endring, selv om de merker at ”noe foregår” i etatene. Når gruppesamtalene går over til å handle om konkrete forhold knyttet til den enkelte, viser likevel de aller fleste til svært betydningsfull oppfølging fra de etatsansatte: ”Kontakten og oppfølgingen fra sosialkontoret er det beste som har skjedd meg de siste årene”, sier en, mens en annen slår fast at ”Aetat har skaffet praksisplass og har ordnet

forlengelse av denne”. En bruker forteller at han har fått god oppfølging av både sosialtjenesten og Aetat og at de begge har bidratt i å tilrettelegge arbeidssituasjonen for han. De hørte på han i forhold til jobbønske, fant relevant jobb til han, og hjelper til med å få på plass relevant utdanning innenfor yrket. Andre positive faktorer som trekkes fram er økonomiske hjelp og samtaler ved sosialkontoret, og det å få ”en dytt bak”.

LAR-deltakerne skiller seg ut i forhold til noen oppfølgingspunkter, med en nokså bastant negativ tilbakemelding knyttet til urinprøver: ”Jeg er så lei urinprøver, så lei av å dra ned buk-sa med et speil rundt hjørnet, det er så nedverdiggende. Jeg må hente metadon to ganger i uka”.

Alle LAR-deltakerne vi har intervjuet har ansvarsgruppe, noe de for øvrig selv oppfatter som ”helt nødvendig hvis du skal ha hjelp.” Mens de aller fleste forteller om gode ansvarsgrupper, er det også deltakere med mindre positive erfaringer: ”Jeg starta med ei ansvarsgruppe, men det fungerte ikke. De sa en ting, det ble noe annet. Jeg sa opp hele ansvarsgruppa”. En annen forteller om problemer knyttet til at ting begynner å gå bra: ”Når de har sagt at du klarer deg ganske bra, blir du glempt liksom...”

Selv om det også er knyttet negative kommentarer til en del av tiltakene, kommer de tiltaksansatte jevnt over nokså bra fra det sett i forhold til hvor fornøyde deltakerne er. Særlig er LAR-deltakerne positive: ”Etter 10-15 års rusmisbruk må man lære mye: Stå opp om morgenen og stå i jobb gjennom hele dagen. Tiltaket var helt utrolig. Der er mange flinke folk. På fagavdelingen får man hjelp og oppbakking”. En annen sier: ”Det er veldig bra å være her. Jeg har vært på andre kurs tidligere hvor alt var spikra, men her blir man hørt og så syr man opp et opplegg etter det”.

En del kurs får dårlig omtale av deltakerne vi har intervjuet. Noen har inntrykk av at ”folk blir sendt dit for å fylle opp kurset”. Flere reagerer spesielt på nivåforskjeller mellom deltakere på kurs, og særlig er mange opptatt av at uinteresserte eller svært svake kursdeltakere ødelegger for de andre som er interesserte og som prøver å få noe ut av kurset: ”De blir hengende i detaljer som de som bryr seg fort får med seg”. Ifølge brukerne er det en tendens til at alle kursene etter en stund endrer seg til å bli jobbsøkekurs og at selve temaet for kurset gradvis forsvinner. Mange har opplevd at jobbsøkekurs er kjedelige og at de lærer lite. Det å lære å skrive CV er derimot noe som kun får positiv omtale.

Positiv omtale får også det at ”Aetat supplerer lønna vår når vi er i arbeid”. Brukerne er likevel opptatt av at dette i mange tilfeller ikke fører til at de får varig arbeid. Flere som er eller har vært i jobb ved bruk av lønnstilskudd påpeker at ”arbeidsgivere skal egentlig tilsette meg”, men at det ikke fungerer slik i praksis. ”Arbeidsgiverne utnytter systemet”, sier flere. En LAR-deltaker i jobb gir uttrykk for en usikkerhet som mange, også andre i tiltakssatsingen, tar opp: ”Det jeg savner mest er mer sikkerhet rundt kontrakten. Jeg har bare en halvårskontrakt, jeg vil gjerne ha et sammenhengende år i arbeid. Det er en utfordring psykisk å forholde seg til.”

Når det gjelder bruk av økonomiske vilkår, er brukerne stort sett klare på at det kan være bra i tilfeller hvor ”folk ikke gidder å stå opp, sitter og drikker øl om natta, og ikke er interessert”.

Det er ifølge brukere vi har intervjuet derimot ikke bra å bruke økonomiske vilkår i tilfeller der dette ”virkelig går ut over økonomien din og du må leve av knekkebrød og vatn”.

5.6 Vurdering av livssituasjon

Følgende tabell gir en oversikt over hvordan vårt utvalg av tiltaksdeltakere opplever at tiltaks-satsingen har innvirket på deres livssituasjon:

Tabell 28. Hvordan har tiltakssatsingen påvirket din livssituasjon? (Prosent)

	Bedre	Som før	Dårligere	Totalt
Hvordan er din livsglede?	59	39	2	100
Hvordan er ditt privatliv?	49	47	4	100
Hvordan er din økonomi?	43	48	9	100
Hvordan er din helsesituasjon?	26	74	0	100
Hvordan er din bosituasjon?	18	80	3	101

Kilde: Spørreundersøkelse blant tiltaksdeltakere i forbindelse med gruppeintervjuene. N=56.

Nærmere 60 % av de 56 deltakere som er blitt intervjuet rapporterer at de har fått økt livsglede. Nesten halvparten mener at de har fått et bedre privatliv som følge av tiltakssatsingen. Dette kan innebære forskjellige aspekter. Noen sier: ”Man kommer seg ut, møter folk, prater med folk, og er integrert på en måte” 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).

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

”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).

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

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

Det å være sosialhjelpsmottaker betyr for mange i utgangspunkt å ha dårlig økonomi. En forteller for eksempel:

”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).

Av deltakerne som vi har intervjuet svarer 43 % at de har fått bedre økonomi etter å ha kommet med i tiltakssatsingen. En som er i jobb forteller: ”Jeg har mer å rutte med nå enn jeg hadde tidligere når jeg kun gikk på sosialhjelp”. Rundt halvparten svarer at de ikke opplever noen endring. En innvending som ofte går igjen blant de brukerne vi har intervjuet, er denne: ”Man tjener ikke noe på å jobbe. Man får ikke noe mer av å være i jobb og slite enn å gå hjemme og dra seg. Man burde tjene noe slik at det ble verdt å jobbe”. Grunnen til dette er ifølge våre informanter at sosialtjenesten trekker stønader når man får lønn: ”De skal ha kontoutskrifta di for hver søknad. Dersom det har gått 100 kroner inn på kontoen trekker de det i

utbetalinga. De trekker for barnetrygda også.” Omtrent 1 av 10 oppgir at deres økonomi er blitt verre. 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 individstønaden. I tillegg kommer at individstønaden er betinget av frammøte, slik at manglende oppmøte også medfører lavere ”inntekt”.

Når det gjelder bosituasjon, er det mindre forbedring. Her rapporterer 80 % at den er som før og færre enn 20 % opplever en forbedring. Vi har ikke undersøkt hvordan deltakernes bosituasjon i utgangspunkt har vært, slik at ”som før” ikke nødvendigvis betyr ”dårlig”.

Når det gjelder helsesituasjonen svarer rundt en fjerdedel av de intervjuete at den er blitt bedre, mens resten opplever at den er som før.

Det ser altså ut til at det særlig er i privatlivet, i det sosiale og i forhold til livsglede at tiltaks-satsingens deltakere har opplevd framgang. Det er svært få av dem vi har intervjuet som opplever å ha fått en dårligere eller forverret livssituasjon som følge av det å delta tiltakssatsingen. Selv om ikke alle opplever noen entydig forbedring av egen livssituasjon, er det et klart inntrykk at svært mange tror at de har fått bedre sjanser på arbeidsmarkedet som følge av satsingen, selv om de ikke har fått jobb foreløpig. Dette kan illustreres med dette utsagnet fra en bruker:

”Jobbsjansene har økt. Det er lettere å få seg en jobb om man søker når man er i jobb allerede. Man blir mer positivt mottatt da. Slik har det vært nyttig for meg å delta i dette prosjektet”.

5.7 Oppsummering

Det legges til rette for medvirkning gjennom tilpasset informasjon, samtykkeskjema og ved å spørre brukerne om hva de selv ønsker ved utarbeiding av handlingsplaner og i trekant-samtaler. Noen steder gjennomfører man kursevalueringer som også tar opp brukertilfredshet. Alle LAR-deltakerne skal ha Individuell plan, men det er få som har det. Dette skyldes antakelig at i og med at alle har innvilget attføring, får alle også utarbeidet en handlingsplan i Aetat.

Det er grunn til å anta at brukermedvirkningsaspektet er blitt styrket i etatene i løpet av den perioden tiltakssatsingen har foregått, særlig på den måten at man i Aetat er blitt mer villig til å bruke tid på å prate med og lytte til deltakeren. På den måten ser det ut til at brukermedvirkningen er blitt utviklet ved at Aetat har lært av sosialtjenestens mer sosialfaglige tilnærming til klienter. Sosialtjenesten på sin side har lært å få et mer arbeidsorientert fokus i sin tilnærming av Aetat.

Det er en gjennomgående tilbakemelding fra deltakerne at de opplevde et element av tvang i begynnelsen - i den betydningen at det var vanskelig å nekte å delta. Hovedinntrykket er også at informasjonen om selve tiltakssatsingen har vært noe utydelig og at mange brukere i liten grad kjenner til satsingen.

Av dem som har vært med i trekantsamtaler, gir et flertall uttrykk for at det har fungert bra. Flere mener også at etatene er blitt mer fleksible og rause med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service. De fleste av våre informanter forteller at de har fått god hjelp, særlig fra tiltakenes hold.

Det ser ut til at det er i privatlivet, i det sosiale og med tanke på livsglede at tiltakssatsingens deltakere har opplevd framgang. Rundt 4 av 10 deltakerne forteller at deres personlige økonomi er blitt bedre som følge av satsingen, mens omtrent hver tiende opplever det motsatte.

Selv om deltakerne i vårt utvalg har stor sans for praksisplasser, gir mange uttrykk for misnøye med at de ikke har fått noen jobb, og forteller at de opplever deltakelsen i satsingen som å være i "liksom-jobber".

De aller fleste brukerne vi har intervjuet er i det alt vesentlige klare på at de ønsker seg jobb. De ønsker å komme seg vekk fra det de oppfatter som en "nedverdiggende rolle som sosialklient". LAR-deltakere forteller at de ønsker jobb og at de er "ferdige med ruslivet".

Mange tror at de har fått bedre sjanser på arbeidsmarkedet som følge av satsingen, selv om de fleste av dem vi intervjuet ikke hadde fått jobb foreløpig.

6 Arbeidsmarkedssatsingens virkninger

Når det gjelder evalueringen av tiltakssatsingens resultater har vi så langt i rapporten konsentrert oss om det man har oppnådd med tanke på samarbeid mellom etatene, tiltaksbruk, metoder for oppfølging osv. I dette kapittel skal vi se nærmere på hvorvidt tiltakssatsingen har resultert i at deltakerne har kommet i jobb. Her støtter vi oss på forskjellige typer analyser: Spørreundersøkelsen blant saksbehandlerne gir noen holdepunkter for å vurdere hvor mange som har kommet i jobb, og hva som har vært viktig for å nå dette målet. Analysen som baserer seg på SSBs registerdata fra FD-trygd, er mer pålitelig enn saksbehandlerne utsagn, men med de dataene vi har hatt tilgjengelig for denne analysen, har det bare vært mulig å følge deltakerne fra de første kom med i satsingen i april 2003 og ut 2004. Det er derfor for tidlig å trekke noen endelig konklusjon i forhold til tiltakseffekten. Analysen bidrar likevel med noen resultater når det gjelder både måloppnåelse og effekt av satsingen. Vi har ikke analysert effekten av de enkelte tiltakstypene, men effekten av det å delta i satsingen og av varigheten for deltakelse. Det er store variasjoner ikke bare mellom, men også innenfor de enkelte tiltakstypene, slik at sammenligningen er vanskelig. Dessuten brukes ulike typer tiltak for personer med ulike forutsetninger og bistandsbehov – personer med store bistandsbehov bruker andre tiltakstyper enn de som trenger mindre innsats – slik at eventuelle forskjeller i resultater vanskelig kan sammenlignes.

6.1 Resultater sett fra saksbehandlerne ståsted

6.1.1 Hvor mange har kommet i jobb?

I 2004 spurte vi saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten om noen av deres deltakere har kommet i ordinært jobb, og i tilfelle hvor stor andel av deres deltakere dette gjelder. De samme spørsmål stilte vi igjen i spørreundersøkelsen av 2006. Resultatene vises i følgende tabell.

Tabell 29. Hvor stor andel av dine deltakere er kommet i ordinært arbeid? (x av 10). Prosent.

	2006	2004
0-1 av 10	14	33
2 av 10	31	38
3 av 10	28	20
4 eller flere av 10	27	10
Sum	100	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2004 (N=82) og 2006 (N=78).

I 2006 opplyste rundt halvparten av alle saksbehandlerne som svarte bekreftende på spørsmålet om jobb, at 30 prosent eller flere av deres deltakere har kommet i ordinært arbeid.

I 2006 var det 1 av 4 saksbehandlere som opplyste at så mange som 4 av 10 eller flere av deres deltakere har fått jobb. Sammenlignet med 2004 er dette dobbelt så mange. Andelen som svarer at kun 1 av 10 har kommet i jobb, er også lavere i 2006 enn i 2004.

I 2006 stilte vi også et tilleggsspørsmål: Hvor mange av dine deltakere som har kommet i jobb, har fått fast ansettelse? 61 saksbehandlere svarte bekreftende på dette. Omtrent halvparten av dem oppga at 30 prosent eller flere av deres deltakere har fått fast arbeid.

Både i 2004 og av 2006 stilte vi også følgende spørsmål til saksbehandlere: ”I forhold til de deltakerne du har jobbet med - hvor lett eller vanskelig har det vært å finne tiltak/tilbud som matcher deltakernes behov?” Og videre: ”Hvor lett eller vanskelig har det vært for deltakerne å komme i ordinære jobber?” Saksbehandlerne skulle krysse av på en skala fra 1 til 7, hvor 1 sto for ”svært lett” og 7 for ”svært vanskelig”. Svarene skulle gis for hver av de fire målgruppene. Svarfordelingen for både 2004- og 2006-undersøkelsen vises i følgende tabell.

Tabell 30. Hvor vanskelig det har vært a) å finne tiltak som matcher deltakernes behov og b) for deltakerne å komme i ordinær jobb? Gjennomsnittlig verdi.

Målgrupper	a) Tiltak som matcher behov		b) Komme i ordinær jobb	
	2004	2006	2004	2006
Unge 20-24 år	3,35	3,15	4,48	3,65
Enslige forsørgere	3,70	3,79	4,13	4,35
Langtidsmottakere	4,83	4,79	5,48	5,38
Innvandrere/flyktninger	4,61	4,82	5,52	5,44
LAR-deltakere	5,43	5,03	6,26	5,94

De to spørsmålene ble stilt hver for seg. Respondentene skulle krysse av på en skala fra 1 til 7. Her var 1 = svært lett, 4 = verken lett eller vanskelig, 7 = svært vanskelig.

Gjennomgående opplyses det at det er lettere å finne tiltak som matcher deltakernes behov enn å få dem ut i ordinær jobb. Unge 20-24 år fremstår som den av målgruppene saksbehandlerne synes det er lettest både å finne tiltak som matcher behovene deres, og at de kommer ut i ordinær jobb. Vanskeligere er det å finne tiltak som matcher behovene til innvandre-re/flyktninger og særlig LAR-deltakere. Når det gjelder den siste målgruppen var det relativt mange som svarte ”vet ikke”, noe som naturligvis skyldes at antall LAR-plasser i satsingen er begrenset. Kun 17 prosent av saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen opplyste at de jobbet med LAR-deltakere.

Utlendinger kan være tunge å jobbe med, forteller en saksbehandler, noe hun tror skyldes ”kulturforskjeller og lite sysselsettingsfokus i introduksjonsprogrammet”, samt ”misforståelser rundt ulike stønader”. Fremmedspråklige har også en annen måte å søke jobb på ved at de heller benytter seg av sitt nettverk og sine slektninger, forteller hun videre.

6.1.2 Hvilke endringer har satsingen medført på lokalt nivå?

I spørreundersøkelsen av 2006 fikk saksbehandlerne følgende spørsmål: Hvilke endringer har tiltakssatsingen medført hos dere? Det ble oppgitt en rekke svarkategorier og for hver kategori skulle respondentene velge mellom ”Mer enn før” ”Like mye som før”, ”Mindre enn før” og ”Vet ikke”.

I de to tabellene nedenfor viser vi først hva saksbehandlerne i Aetat svarte og deretter svarene fra saksbehandlerne sosialtjenesten.

Tabell 31. Hvilke endringer har tiltakssatsingen medført hos dere (i Aetat)? Prosent.

	Mer enn før	Som før	Mindre enn før	Vet ikke
Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten	98	2	0	0
Individuell oppfølging	85	11	0	4
Samarbeid med tiltaksarrangører	73	27	0	0
Individuelt tilpasset tiltakskjeding	72	13	2	13
Bruk av tiltak i ord. arbeidsliv (praksis, hospitering, lønns- tilskudd)	69	32	0	0
Bruk av skjermete tiltak (arbeidsforberedende tre- ning/kvalifisering)	58	27	4	12
Bruk av skjermete tiltak (sosial trening o l)	57	26	2	15
Bruk av lavterskeltilbud	51	34	0	15
Samarbeid med rusmiddelomsorg	45	40	2	13
Samarbeid med andre offentlige kontor	43	57	0	0
Kontakt med det lokale næringslivet	39	56	0	6
Deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv	37	41	4	18
Samarbeid med psykiatri	28	53	2	17
Samarbeid med leger	21	68	0	11
Bruk av vilkårsparagrafen..	24	16	0	60
Bruk av motiveringspenger	20	16	2	62

Kilde: Spørreundersøkelsen blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten 2006. Kun svarene fra Aetat er tatt med her.

Tabell 32. Hvilke endringer har tiltakssatsingen medført hos dere (i sosialtjenesten). Prosent

	Mer enn før	Som før	Mindre enn før	Vet ikke
Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten	87	11	0	2
Individuell oppfølging	70	28	0	2
Bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv (praksis, hospitering, lønnskudd)	70	26	2	2
Samarbeid med tiltaksarrangører	67	28	0	4
Deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv	65	21	2	11
Bruk av skjermete tiltak (arbeidsforberedende trening/kvalifisering)	60	33	0	7
Individuelt tilpasset tiltakskjeding	59	33	0	9
Bruk av vilkårsparagrafen	51	42	0	7
Bruk av skjermete tiltak (sosial trening o.l.)	44	35	2	19
Bruk av motiveringspenger	41	41	12	7
Bruk av lavterskeltilbud	39	44	4	13
Samarbeid med andre offentlige kontor	37	59	0	4
Samarbeid med leger	30	61	0	9
Samarbeid med psykiatri	22	67	2	9
Kontakt med det lokale næringslivet	18	68	2	11
Samarbeid med rusmiddelomsorg	12	77	2	9

Kilde: Spørreundersøkelsen blant saksbehandlere i Aetat og sosialtjenesten 2006.

Kun svarene fra sosialtjenesten er tatt med her.

Ifølge saksbehandlerne i både Aetat og sosialtjenesten har tiltaksendringen medført en god del endringer. Det tverretatlige samarbeid og individuell oppfølging topper listen hos begge etater. Også samarbeidet med tiltaksarrangørene ser ut til å ha økt kraftig, i tillegg til økt bruk av tiltak i det ordinære arbeidslivet. Svarene fra Aetat og sosialtjenesten er ellers noe divergerende. Sosialtjenestens saksbehandlere opplyser for eksempel at man nå i større grad får deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv. Når det gjelder samarbeid med rusomsorgen er det få i sosialtjenesten, men nesten halvparten av alle Aetats saksbehandlere som opplyser at det er blitt mer av dette. Dette betyr ikke at praksisen nå vurderes forskjellig, dvs. hva som gjøres mye og hva som gjøres lite. Spørsmålet gjelder endringer i forhold til det som man var vant å gjøre før tiltakssatsingen startet. Nettopp dette økte fokus på arbeidslivet hos sosialtjenestens medarbeidere og det at Aetat i større grad beskjeftiger seg med sosial- og helsefaglig oppfølging, bekrefter også funn av våre casestudier, nemlig at de to etatene har nærmet seg hverandre i løpet av tiltakssatsingen.

6.2 Effekter

6.2.1 Hva påvirker sannsynligheten for å komme i jobb?

Vi har tidligere (kapittel 2) beskrevet hva som kjennetegner den ”typiske tiltaksdeltakeren” i de ulike målgruppene, og vi skal nå se nærmere på hvorvidt deltakerne kom i jobb og hva som kjennetegner dem som har lyktes med det. Analysen er basert på data fra SSBs FD-trygd.

Etter råd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet valgte vi å regne en person som sysselsatt dersom hun eller han tilhører en av følgende kategorier:

1. sysselsatt og ikke registrert som arbeidssøker
2. sysselsatt og registrert som delvis sysselsatt arbeidssøker
3. sysselsatt og registrert som arbeidssøker i jobb, skole eller med etableringstilskudd
4. sysselsatt og registrert som arbeidssøker på ordinære tiltak med lønnstilskudd
5. sysselsatt og registrert som yrkeshemmet arbeidssøker med lønnstilskudd eller på reaktiviseringstiltak for uførepensjonister

Først skal vi se noen hovedtall som viser hvor mange som hadde kommet i jobb innen utgangen av 2004. Der viser vi også hvor forskjellig andelen kan bli dersom den regnes i prosent av alle som har vært med i satsingen, eller bare i prosent av dem som ikke lenger var innskrevet pr. 31.12.2004.

Tabell 33. Deltakere i alt og andelen som kom i jobb innen utgangen av 2004 beregnet på to ulike måter.

	Deltakere i alt	I jobb innen 31.12.2004	
		Antall	Prosent
1. Basert på alle som var med i satsingen i 2003 og 2004	9 360	2 501	26,7
2. Basert kun på dem som var utskrevet ved utgangen av 2004	4 147	1 575	38,0

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Tabellen må tolkes med stor forsiktighet, og den sier ikke noe om effekten av satsingen. Også personer som ikke har vært med i tiltakssatsingen, men som ellers ligner dem som har vært med – altså de som utgjør kontrollgruppen i vår evaluering – kan ha kommet i jobb i denne perioden.

Som vi ser, har 2 501 av alle de 9 360 personene som var med i satsingen i 2003 og 2004, kommet i jobb innen utgangen av 2004. Dette utgjør 26,7 prosent. Av alle som har vært med, er det imidlertid bare litt under halvparten som har avsluttet sin deltakelse (4147 personer). Blant dem som har sluttet er det 1.575 som har kommet i jobb, dvs. 38 prosent.³⁷ Men de som har sluttet utgjør sannsynligvis en selektert gruppe som trenger kortere tid enn andre før de er klare for arbeidsmarkedet. Andelen på 38 prosent må derfor ikke brukes som et generelt estimat på hvor mange som kommer i jobb etter at de har avsluttet satsingen. Vi har tidligere sett at man på flere steder har valgt å ta med de sterkeste i målgruppene – i hvert fall til å begynne med – for så å konsentrere innsatsen på svakere deltakere som trenger mer tid og oppfølging

³⁷ Grunnen til at vi får flere personer som har kommet i jobb når vi tar med alle som har deltatt, er at deltakerne ikke nødvendigvis blir utskrevet i det de får jobb, og at jobb her er definert forholdsvis bredt.

etter hvert (jf. kapittel 3.6.3). I så fall er det ikke sikkert at andelen som kommer i jobb vil holde seg på samme nivå i årene etter 2004.³⁸

Det er heller ikke uproblematisk å la andelen på 26,7 prosent være svaret på hvor mange av deltakerne som til slutt kommer i jobb, ettersom det fortsatt er mange i denne gruppen som ikke har sluttet i satsingen.

Tallene kan heller ikke si noe om hvorvidt overgang til jobb kan regnes som effekt av tiltaks-satsingen. Den evalueringen må vi vente med til neste kapittel, der vi skal sammenligne resultatet for deltakergruppen med resultatet for kontrollgruppen i.

Et annet problem med tallene i tabellen ovenfor, er at de ikke tar hensyn til at deltakerne har kommet med i satsingen på ulike tidspunkt i 2003 og 2004, og at enkelte derfor har hatt lenger tid enn andre til å komme i jobb. Tiden kommer derfor inn som en forstyrrende faktor. Av den grunn er det nødvendig å gjøre en forløpsanalyse som tar hensyn til deltakelsens varighet. Vi regner tidspunktet når personen først gang ble registrert i tiltakssatsingen som starttidspunkt. Hvis man kun ser på de som har avsluttet, vil resultatet påvirkes av drop-out underveis og at de som raskt skrives ut, kan være en selektert gruppe i forhold til de som ikke er skrevet ut ennå (Sianesi 2004).

Overgangen til jobb er beregnet ved hjelp av en såkalt "overlevelsesfunksjonen" (*survival function*). Dette er en mye brukt metode når man skal beskrive et forløp uten å ta hensyn til ulike forklaringsvariabler. Overlevelsesfunksjonen uttrykker i vårt tilfelle sannsynligheten for at en person *ikke* har kommet i jobb innen et bestemt antall måneder etter starttidspunktet (dvs. at tilstanden som yrkespassiv varer minst til denne måneden).

Sannsynligheten for fortsatt å være yrkespassiv faller nokså jevnt de første 7-8 månedene etter at personene kom med i satsingen. Deretter avtar sannsynligheten for fortsatt å være yrkespassiv og flater ut når det har gått ca. 1,5 år (18 måneder) etter innskrivingen. Når det har gått 10 måneder, har 25 prosent av deltakerne kommet i jobb. Etter 21 måneder, har 36 prosent av deltakerne fått seg jobb (Rønsen & Skarðhamar 2006).³⁹

Overgangsratene til jobb varierer altså med tid siden vedkommende ble skrevet inn i tiltaks-satsingen. Dette kan skyldes egenskaper ved deltakerne som vi ikke kan observere, for eksempel pågangsmot, motivasjon osv. Vi må gå ut fra at de deltakerne som først kommer i jobb er de som i utgangspunktet hadde best forutsetninger for å komme i jobb. Når satsingsperioden har vart en stund, sitter man igjen med en gruppe som har større problemer med å få jobb.

Så langt har vi sett på alle deltakere under ett. Når man gjør tilsvarende analyser på de ulike målgruppene, legger vi merke til at det er klare forskjeller mellom dem. Det er for innvandre-re og unge at sannsynligheten for å komme i jobb på relativt kort tid er høyest. Når det gjelder de unge og innvandrerguppen tar det 9 måneder før 25 prosent har kommet i jobb, mens det tilsvarende tallet for enslige forsørgere og langtids sosialhjelpsmottakere er 11 måneder. Etter

³⁸ Dette er noe som man eventuelt kan finne ut ved å gjennomføre oppfølgingsundersøkelser på senere tidspunkt og når data også fra de senere årene er tilgjengelige.

³⁹ Jf vedlegg 10: Figur 1, venstre del.

21 måneder har 39 prosent av de unge, 38 prosent av innvandrerne, 34 prosent av de enslige forsørgerne, og 31 prosent av langtids sosialhjelpsmottakerne i tiltakssatsingen kommet i jobb (Rønsen & Skarðhamar 2006).⁴⁰

Det å analysere sannsynligheten for å komme i jobb i hver målgruppe for seg, tar imidlertid ikke hensyn til at personene innenfor de ulike målgruppene er nokså forskjellige. For å se om det kan være andre forhold, dvs. ulike personlige og andre egenskaper, som kan påvirke sannsynligheten for å komme i jobb, har vi foretatt en multivariat forløpsanalyse.⁴¹

Det første denne analysen viser, er at når vi kontrollerer for andre kjennetegn, er det ikke lenger er noen signifikante forskjeller i jobbsannsynligheten mellom de ulike målgruppene. Dette antyder at forskjellene i jobbsannsynlighet mellom målgruppene kan forklares ut fra at målgruppene er forskjellig med hensyn på de aktuelle kjennetegn. Det er små effekter av kjønn, alder og sosial bakgrunn. Når det gjelder egen utdanning derimot, er det en klar positiv effekt av høyere utdanning i de fleste målgrupper, bortsett fra blant unge, som fortsatt har forholdsvis lav utdanning, og blant kvinner i målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere. Det er ingen forskjeller etter sivilstand, men det å ha barn under skolealder og spesielt under tre år ser ut til å gjøre det vanskeligere å komme i jobb, også for menn og spesielt i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere.

Som vi har sett før, har personens tidligere sysselsettings- og sosialhjelpshistorie stor betydning når det gjelder sannsynligheten for å delta i tiltakssatsingen. Det samme gjelder for sjansen til å komme i jobb: Lengre yrkeserfaring virker positivt på overgangen til jobb, spesielt nyere erfaring ervervet gjennom de siste tre årene, men i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere teller også total erfaring målt ved antall år med pensjonspoeng som positivt. Tidligere arbeidsledighetserfaring virker derimot negativt. Jo lengre personen har vært arbeidsledig siste tre år, jo mindre er sjansen for å komme i jobb. Også det å ha vært yrkeshemmet arbeids søker tidligere virker negativt. Dette siste gjelder imidlertid kun i gruppen unge og der for begge kjønn, mens det første gjelder spesielt mannlige innvandrere og enslige forsørgere.

Høyere yrkesinntekt det siste året har en klar positiv effekt på overgangen til jobb i alle målgrupper, bortsett fra i enslig-forsørger gruppen. Høyere inntekt kan skyldes at personen har jobbet mer enn andre det siste året, eller at han/hun har hatt høyere lønn. Lengre yrkeserfaring skulle bety at det er lettere å få jobb, og høyere lønn betyr gjerne at det er mer fristende å jobbe, slik at begge deler normalt vil trekke i retning av en høyere sannsynlighet for å begynne å jobbe. Større tidligere avhengighet av sosialhjelp trekker i motsatt retning, og nyere erfaring ser ut til å bety mer enn litt eldre. Antall måneder med sosialhjelp siste halvår har en signifikant negativ effekt både blant mannlige innvandrere og unge, mens antall måneder på sosialhjelp i siste treårsperiode kun er signifikant når vi betrakter alle målgrupper under ett.

Situasjonen på arbeidsmarkedet ser ikke ut til å påvirke sannsynligheten for å komme i jobb. Vi finner ingen effekt av arbeidsledigheten i kommunen, og den eneste effekten av å bo i tett-

⁴⁰ Jf vedlegg 10: Figur 1, høyre del.

⁴¹ Jf vedlegg 11: Detaljert tabell som viser overgang til jobb (oddsforhold).

bygd strøk finnes blant menn i gruppen langtids sosialhjelpsmottakere. For denne gruppen er sannsynligheten for å komme i jobb lavere i tettbygde enn i spredtbygde strøk.

6.2.2 Har tiltakssatsingen hatt effekt?

Vi vender nå tilbake til hovedproblemstillingen i denne evalueringen: Har tiltakssatsingen ført til at langtidsmottakere av sosialhjelp og andre utsatte grupper har kommet i arbeid og hindret nyrekruttering av sosialhjelp? Siden denne analysen bare kan følge utviklingen i knappe to år etter at satsingen kom i gang – data fra senere år har ikke vært tilgjengelige på analysetidspunktet – er det vanskelig å gi et fullgodt svar. Spesielt gjelder det spørsmålet om nyrekruttering av (eller tilbakefall til) sosialhjelp, hvor man bør ha en lengre oppfølgingsperiode etter at deltakerne har sluttet i tiltakssatsingen. Men det gjelder også spørsmålet om jobb, siden det er mange vi bare har kunnet følge i kort tid. Selv om en forløpsanalyse tar hensyn til tidsperspektivet, er det enkelte spørsmål vi foreløpig ikke kan besvare, for eksempel om hvor varige jobbene blir for dem som har fått seg arbeid, om de etter hvert vil klare seg helt uten offentlige støtte, eller om de vil falle ut av arbeidsmarkedet igjen og gå tilbake til en passiv trygdetilværelse.

Det vi skal forsøke å gi et svar på her, er om det er satsingen som har gjort at personene har fått jobb, eller om de ville ha fått jobb likevel. Det er her vår kontrollgruppe⁴² kommer inn i bildet. Siden den er lik deltakergruppen på alle observerbare kjennemerker, kan vi la den representere det kontrafaktiske utfallet (dvs. hva situasjonen ville ha vært dersom personene *ikke* hadde kommet med i satsingen). Når man så sammenligner resultatet for de to gruppene, vil en eventuell forskjell i deltakergruppens favør være en bekreftelse på at satsingen har hatt en positiv effekt.

Som diskutert i forrige avsnitt, er det å komme i jobb en prosess som tar tid, og det er derfor også her brukt forløpsanalyse for å studere overgangen til jobb. Definisjonen av jobb er også som i foregående avsnitt, men for å se hva virkningen er hvis vi stiller strengere krav til hva som skal regnes som "ordinær jobb", har vi også tatt med resultatene fra en strengere definisjon. Den setter som betingelse for å være sysselsatt at vedkommende ikke er registrert med noen form for arbeidssøkeraktivitet samtidig. Tidspunktet for når vi starter å følge personene er ved innskriving⁴³ for deltakergruppen.

Siden vi skal sammenligne forløpet til to grupper som i utgangspunktet er "like", skal vi illustrere forskjellen ved å estimere en "overlevelsesh funksjonen" (*survival function*) for hver målgruppe.

Når vi tar for oss alle målgruppene under ett, ser vi at svaret på om tiltakssatsingen har hatt effekt eller ikke, er avhengig av hvordan vi har definert hva vi skal regne som jobb. Hvis vi definerer dette strengt og krever at personene ikke samtidig skal være registrert som arbeids-

⁴² Nærmere beskrevet innledningsvis i kapittel 1.2.2 og i Rønsen & Skarøhamar 2006

⁴³ For kontrollgruppen vil matchingtidspunktet være starttidspunkt.

søkere, er det ingen forskjell mellom gruppene.⁴⁴ Men hvis vi definerer jobb mindre strengt og tar med enkelte som fortsatt står som arbeidssøkere, slik som beskrevet i forrige avsnitt, blir det større forskjell mellom gruppene, og denne forskjellen er signifikant. Siden deltakergruppen ligger under kontrollgruppen, betyr det at sjansen for å fortsatt være yrkespassiv er mindre i deltakergruppen.⁴⁵ Det er ensbetydende med at sjansen for å komme i jobb er større, og ut fra dette skulle en kunne konkludere med at satsingen har hatt en viss positiv effekt. Men som vi ser, snakker vi ikke om store forskjeller, og som nevnt er definisjonen av jobb mindre streng.

La oss så studere hver målgruppe for seg. I målgruppen **innvandrere** ser vi også at overlevelseskurven for deltakergruppen ligger under kontrollgruppen, og her kan vi heller ikke konkludere med at tiltakssatsingen har hatt effekt om vi bruker den strengeste definisjonen av jobb.⁴⁶ Med en mindre streng definisjon øker forskjellen, men den er ikke så sikker som for alle målgrupper sett under ett. Analysen indikerer likevel en svak effekt også blant innvandrere, gitt at vi definerer jobb mindre strengt.⁴⁷

Når det gjelder **enslige forsørgere**, er det overhodet ingen forskjell mellom deltaker- og kontrollgruppen, uansett hva vi regner som jobb.⁴⁸

Blant de **unge** derimot, er det en statistisk sikker forskjell, og spesielt hvis vi definerer jobb strengt. Overlevelseskurven til deltakergruppen ligger imidlertid her over kurven til kontrollgruppen.⁴⁹ Det tilsier at sjansen for å komme i jobb faktisk er størst i kontrollgruppen, og at tiltakssatsingen ikke har hatt den ønskede effekten blant de unge. Tvert imot kan resultatet tyde på at de kanskje ville ha kommet raskere i arbeid dersom de ikke hadde vært med i denne spesielle satsingen.

Her må vi imidlertid ta noen forbehold. Det er mulig at den matchede kontrollgruppen ikke er like god for de yngste i utvalget som for de noe eldre. I denne alderen har de færreste rukket å ha særlig lang historie verken når det gjelder arbeidserfaring eller mottak av stønader. Etter hvert vil også mange få skaffet seg mer utdanning. Vi må regne med at en del uobserverbare forhold ved personen, slik som motivasjon og arbeidsevne, vil være sterkt korrelert med deres registrerte forhistorie. Siden de unge i mindre grad har rukket å ha en slik tidligere arbeids- og sosialhjelpshistorie, vil uobserverbare personlige egenskaper i mindre grad fanges opp av disse variablene. Det er derfor en mulighet for at de unge som er med i tiltakssatsingen er noe mer utsatt i forhold til arbeidsmarkedet enn den matchede kontrollgruppen. I så fall sier ikke forskjellen mellom deltakergruppen og kontrollgruppen så mye om effekten av satsingen for denne gruppen.

⁴⁴ Jf vedlegg 10: Figur 2, venstre del.

⁴⁵ Jf vedlegg 10: Figur 2, høyre del.

⁴⁶ Jf vedlegg 10: Figur 3, venstre del.

⁴⁷ Jf vedlegg 10: Figur 3, høyre del.

⁴⁸ Jf vedlegg 10: Figur 4.

⁴⁹ Jf vedlegg 10: Figur 5

Den største påviste effekten av tiltakssatsingen, dvs. den største forskjellen mellom deltakerne og kontrollgruppen finner vi i målgruppen **langtids sosialhjelpsmottakere**. Her har deltakergruppen entydig bedre resultater enn kontrollgruppen. Denne forskjellen er klart signifikant, uansett hvor strengt vi definerer det å komme jobb.⁵⁰ Derfor kan vi hevde at jobbsjansen er større i deltakergruppen enn i kontrollgruppen, dvs. at tiltakssatsingen har hatt en positiv effekt i denne målgruppen.

6.2.3 Har satsingen medført en reduksjon av sosialhjelpsutbetalinger?

Vi har også forsøkt å vurdere om tiltakssatsingen har hatt noen effekt på deltakernes evne til å klare seg selv økonomisk ved å sammenligne endringer i årlig sosialhjelpsutbetaling fra 2002 (året før innskriving for dem som kom med i 2003) til 2004 (året etter innskriving) i deltaker- og kontrollgruppen. Det er flere problemer forbundet med dette. For det første er det mange som ikke kom med i satsingen før i 2004, og disse er det opplagt for tidlig å vurdere en eventuell nedgang allerede i 2004. Dessuten var mange av dem som ble innskrevet i 2003 fortsatt med i 2004, slik at det også er for tidlig å vurdere deres økonomiske uavhengighet det året. Tallene nedenfor gir en god illustrasjon på dette. I de tre første kolonnene viser vi tall for dem som ble innskrevet i 2003 og som fortsatt deltok i 2004, i de neste tre kolonnene tall for dem som ble innskrevet i 2003 og som ble utskrevet før 2004, og i de siste tre kolonnene viser vi tall for den delen av kontrollgruppen som ble matchet mot deltakerne i 2003. For samtlige har vi forutsatt at de var bosatt i landet hele perioden, dvs. fra 2002 til 2004.

Tabell 34. Årlig sosialhjelp og endring i sosialhjelp fra 2002 til 2004 blant deltakere som begynte i tiltakssatsingen i 2003 sammenlignet med kontrollgruppen.

Type sosialhjelp	Alle som ble innskrevet i 2003			Innskrevet i 2003 og utskrevet i 2003			Kontrollgruppen		
	Sosialhjelp i 2002	Sosialhjelp i 2004	Endring	Sosialhjelp i 2002	Sosialhjelp i 2004	Endring	Sosialhjelp i 2002	Sosialhjelp i 2004	Endring
Sosialhjelpsbidrag i kr.	43 525,9	42 579,6	- 946,3	43 100,7	33 348,8	-9 752,0	40 307,9	32 282,1	-8 025,7
Bidrag og lån i kr.	43 989,8	43 045,2	-944,6	43 704,6	33 685,8	-10 018,8	40 861,1	32 698,9	-8 162,2
Antall måneder	5,4	5,5	0,1	5,2	4,1	-1,1	5,2	4,2	-1,0
Antall personer i gruppen			4 727			657			4 736

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

⁵⁰ Jf vedlegg 10: Figur 6.

Tabellen viser at det har vært en nedgang i utbetalt beløp både i deltaker- og i kontrollgruppen fra 2002 til 2004. Det betyr ikke at utbetalingene til sosialhjelpsmottakere generelt sett gikk ned fra 2002 til 2004, for her er det de samme personene som er med begge årene. Da virker det rimelig at utbetalingene blir mindre overtid, for den enkelte mottar som oftest sosialhjelp i en avgrenset periode. Nedgangen er imidlertid mye større blant deltakere som bare var med i 2003, dvs. de som både ble innskrevet og utskrevet det året, enn blant alle som ble innskrevet i 2003, hvorav mange fortsatt deltok i satsingen i 2004. De som kun var med i 2003 utgjør imidlertid en nokså liten andel av alle som ble innskrevet det året (657 av de 4727 eller 14 prosent). Dette kan derfor være en ganske selektert gruppe, som kanskje trenger kortere tid enn andre for å bli økonomisk selvhjulpne, og som ikke nødvendigvis er representative for resten av deltakergruppen. Vi må derfor vente med å trekke den endelige konklusjonen når det gjelder hvorvidt tiltaksplanen har hatt effekt på bruken av sosialhjelp til det har gått lenger tid og flere har blitt skrevet ut av satsingen.

6.2.3 Hva mener saksbehandlerne har hatt betydning for å oppnå satsingens mål?

Både spørreundersøkelsen, intervjudata og feltbesøk har gitt klare indikasjoner på at satsingen har medført en god del endringer i måten etatsansatte samarbeider på, i utforming av tiltak, og ikke minst også oppfølging av deltakerne. Vi har sett ovenfor at det finnes visse holdepunkter også i effektevalueringen til å konkludere at innsatsen har virket positivt med tanke på å få flere fra satsingens målgrupper i jobb – selv om vi foreløpig mangler datagrunnlaget for å kunne trekke mer sikre slutninger med tanke på tiltakseffekten i årene etter 2004.

I spørreundersøkelsen av 2006 spurte vi saksbehandlerne om å vurdere hva det er som etter deres oppfatning har hatt betydning for å oppnå tiltakssatsingens mål. Svarene går fram av følgende tabell.

Tabell 35. Hva har hatt betydning med tanke på å oppnå satsingens mål? Prosent.

Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten	98
Individuell oppfølging	93
Samarbeid med tiltaksarrangører	89
Bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv (praksis, hospitering, lønnstilskudd)	87
Individuelt tilpasset tiltakskjeding	76
Bruk av skjermete tiltak (arbeidsforberedende trening/kvalifisering)	67
Deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv	63
Kontakt med det lokale næringslivet	61
Samarbeid med andre offentlige kontor	59
Bruk av skjermete tiltak (sosial trening o.l.)	55
Samarbeid med leger	51
Samarbeid med psykiatri	49
Samarbeid med rusmiddelomsorg	47
Bruk av lavterskeltilbud	45
Bruk av vilkårsparagrafen	44
Bruk av motiveringspenger	29

N= 101. Kilde: Spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten 2006.

Merk: Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

Samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten, samarbeidet med tiltaksarrangører, bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og individuell oppfølging er de fire områdene som ifølge saksbehandlere har hatt størst betydning for å oppnå de resultatene man kan vise til i denne satsingen. Også individuelt tilpasset tiltakskjeding og bruk av arbeidsforberedende trening i skjermete tiltak hevdes å ha vært svært viktige for å oppnå målene.

Samarbeid, fleksibilitet i tiltak og tett individuell oppfølging er forhold som også andre evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for utsatte grupper har påvist å være viktige i inkluderingsarbeidet (Sørensen 2003; Schafft & Spjelkavik 2006).

Relativt få saksbehandlere oppfatter motiveringspenger som et viktig tiltak. Når det gjelder vilkårsparagrafen oppfatter saksbehandlere i sosialtjenesten dette virkemiddelet som langt viktigere enn det saksbehandlere i Aetat gjør – ikke overraskende, fordi vilkårssetting skjer i sosialtjenesten og ikke i Aetat.

Mens saksbehandlere i sosialtjenesten synes at samarbeid med leger har betydd mye, synes saksbehandlere i Aetat at denne er mindre viktig. Saksbehandlere i Aetat legger samarbeid med rusmiddelomsorg større betydning enn det saksbehandlere i sosialtjenesten gjør. Saksbehandlere i Aetat synes også at kontakten med det lokale næringslivet har vært viktig for å oppnå målene i større grad enn saksbehandlere i sosialtjenesten.

6.3 Oppsummering

Hovedmålet for tiltakssatsingen er å få målgruppene i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere. I spørreundersøkelsen av 2006 var det 1 av 4 saksbehandlere som opplyste at så mange som 40 prosent eller flere av deres deltakere har fått jobb. Sammenlignet med 2004 er det i 2006 dobbelt så mange saksbehandlere som oppgir en så høy andel. Andelen som svarer at kun 10 prosent har kommet i jobb, er tilsvarende lavere i 2006 enn i 2004.

I 2006 stilte vi også et tilleggsspørsmål: Hvor mange av dine deltakere som har kommet i jobb, har fått fast ansettelse? 61 saksbehandlere svarte bekreftende på dette. Omtrent halvparten av dem oppga at 30 prosent eller flere av deres deltakere har fått fast arbeid.

Den av målgruppene som saksbehandlerne synes det er lettest både å finne et passende tiltak for, og for å komme ut i ordinær jobb, er unge 20-24 år. Gjennomgående opplyses det at det er lettere å finne tiltak som matcher deltakernes behov enn å få dem ut i ordinær jobb. Saksbehandlere i sosialtjenesten synes det er vanskeligere å finne tiltak som matcher behovene til langtidsmottakere, innvandrere/flyktninger og LAR-deltakere.

Ifølge saksbehandlerne i både Aetat og sosialtjenesten har tiltaksendringen medført en god del endringer. Det tverretatlige samarbeid og individuell oppfølging topper listen hos begge etater. Også samarbeidet med tiltaksarrangørene ser ut til å ha økt kraftig, i tillegg til økt bruk av tiltak i det ordinære arbeidslivet.

Spørsmålet om hvorvidt deltakerne har kommet i jobb, står også sentralt i den statistiske analysen. Med de dataene vi har hatt tilgjengelig, har det bare vært mulig å følge deltakerne fra det tidspunktet da de første kom med i satsingen i april 2003 og ut 2004. Oppfølgingsperioden er derfor forholdsvis kort, og det er for tidlig å trekke en endelig konklusjon. Analysen bidrar likevel med noen resultater når det gjelder måloppnåelse.

Analysen viser at ca. 27 prosent (2 501) av de 9 360 personene som hadde deltatt i satsingen innen utgangen av 2004, hadde kommet i jobb. Dette sier ikke noe direkte om satsingens *effekt* fordi tallet ikke tar ikke hensyn til at personene ble skrevet inn på forskjellig tidspunkt og at deltakerne derfor ikke har vært med like lenge. Vi må dessuten regne med at en del ville kommet i jobb uavhengig av satsingen. Her er jobb definert forholdsvis vidt og inkluderer blant annet noen personer som sto registrert som sysselsatt og arbeidssøker i samme måned. Hvis vi setter kravet strengere og utelater alle personer som er registrert som arbeidssøkere samme måned, blir antallet som har kommet i jobb lavere: 2126 personer eller ca. 23%.

Vi finner ingen forskjeller mellom de fire målgruppene i sjansen for å komme i jobb når vi samtidig kontrollerer for andre egenskaper som er ulike. Det som ser ut til å ha størst betydning for resultatet, er personenes tidligere arbeidsmarks- og stønadshistorie, og effektene er som forventet: Jobbsjansen øker med lengre yrkeserfaring og avtar jo lenger personen vært arbeidsledig. På tilsvarende måte er sannsynligheten for å komme i jobb mindre jo lenger deltakeren har vært avhengig av sosialhjelp tidligere.

Så til spørsmålet om måloppnåelse. Ved å sammenligne jobbovergangsratene i deltakergruppen med de tilsvarende i kontrollgruppen kan tiltakssatsingen se ut til å ha hatt en liten, men

signifikant effekt. Dette gjelder imidlertid bare hvis vi definerer jobb ganske bredt, dvs. inkluderer de som er delvis sysselsatt, har lønnstilskudd etc. Hvis vi derimot definerer jobb strengere og kun tar med sysselsatte personer som ikke lenger står registrert med noe arbeids-søkerforhold, finner vi ingen effekt når alle målgrupper behandles under ett. Om vi tar for oss hver målgruppe for seg, finner vi imidlertid en statistisk signifikant effekt av å delta for gruppen langtids sosialhjelpsmottakere, og dette gjelder både om vi definerer jobb strengt eller mindre strengt.

Når det gjelder spørsmålet om tiltaksplanen har hatt noen effekt på deltakernes evne til å klare seg selv økonomisk, har vi forsøkt å vurdere dette ved å sammenligne sosialhjelps-utbetalingene året før og året etter at personene kom med i satsingen. Siden vi bare har data til og med 2004, betyr det at vi må begrense oss til personer som ble innskrevet i 2003. Det viser seg imidlertid at svært mange av dem som ble med i 2003 fortsatt var deltakere i 2004, slik at det er for tidlig å vurdere hvorvidt de er blitt mer økonomisk selvhjulpne basert på gjennomsnittstall for årlig sosialhjelp i 2004. Vi må derfor vente med å trekke den endelige konklusjonen når det gjelder hvorvidt tiltaksplanen har hatt effekt på bruken av sosialhjelp til det har gått lenger tid og flere har blitt skrevet ut av satsingen.

Samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten, samarbeidet med tiltaksarrangører, bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og tett individuell oppfølging er de områdene som ser ut til å ha hatt størst betydning for å oppnå de resultatene man kan vise til i denne satsingen. Også individuelt tilpasset tiltakskjeding og bruk av arbeidsforberedende trening i skjermete tiltak ser ut til å ha vært viktige for å oppnå målene.

7 Måloppnåelse

7.1 Mål og målgrupper

Tiltakssatsingens hovedmål var å få flere sosialhjelpsmottakere i ordinært arbeid. Det nye med tiltakssatsingen er at de to etatene – Aetat og sosialtjenesten – samarbeider tettere rundt målgrupper som til en stor del ikke har fått – eller som i liten grad har kunnet nyttiggjøre seg – eksisterende arbeidsrettede tilbud tidligere.

Målgruppene for tiltakssatsingen ble definert som 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 skulle tiltaksdeltakerne tilhøre minst 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 mellom 20-24 år.
- Enslige forsørgere. 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.
- Personer under LAR-behandling

Samtlige målgrupper var inne i satsingen i 2004, men gruppen enslige forsørgere har deltatt i mindre grad enn de øvrige målgruppene. Det har også vært store variasjoner mellom de ulike tiltakskommunene. Rapporteringene fra kommunene indikerer at andelen som sosialtjenesten henviser til Aetat er størst når det gjelder de unge. Av langtidsmottakere og enslige forsørgere er det kun en fjerdedel av målgruppen som blir henvist til Aetat. En av årsakene til at relativt få av alle langtidsmottakere tas inn i satsingen kan være at dette er en gruppe hvor det oftere forekommer psykiske lidelser og rusproblemer. Generelt minsker sannsynligheten for å delta i satsingen med tiden som har gått siden vedkommende har vært yrkesaktiv sist (jf kapittel 2.4). Muligens anses disse personer som vanskelig formiddelbare, men muligens henger lange ledighetsperioder også sammen med andre forhold, som f.eks. psykiske problemer. Når det gjelder den lave deltakelsen av enslige forsørgere (i all hovedsak kvinner), er det mye som tyder på at det er omsorgsforpliktelser for små barn som hindrer dem i å kunne gjennomføre tiltak. Vi har sett i kapittel 2.4 at enslige mødre med barn under 3 år har lavere sannsynlighet til å delta i satsingen enn enslige forsørgere med barn som er eldre.

De svakeste gruppene sosialhjelpsmottakerne – det vil si de som står lengst unna det ordinære arbeidslivet - er i liten grad med i tiltakssatsingen. I tillegg er det en klar tendens til at sosialhjelpsmottakere med store rusproblemer og store psykiske problemer er utelatt fra satsingen.

Det ser ut til at de aller sterkeste i målgruppene – det vil si de som blir vurdert å ha relativt gode forutsetninger til å kunne nyttiggjøre seg satsingens tiltak og komme relativt raskt i jobb

– i større grad har fått tilbud gjennom tiltakssatsingen, enn de svakeste. Unntak er enkelte steder som har prioritert nettopp de aller svakeste fra målgruppene.

Mens tiltakssatsingens hovedmål har vært å få personer i disse målgruppene i ordinært arbeid, har man på lokalt nivå (dvs. i kommunene som deltar i satsingen) i langt større grad definert tiltaksdeltakelse, aktivisering og økt livskvalitet for deltakerne som mål i seg selv.

Når det gjelder LAR-deltakerne virker det som om man har forskjellige oppfatninger om satsingens hensikt i henholdsvis Aetat/sosialtjenesten og behandlingsapparatet. Idealtypisk kan vi si at behandlingsapparatet ser på arbeid og aktivitet mer som middel til å oppnå behandlingens terapeutiske mål, som er rusfrihet/ruskontroll, mens for Aetat/sosialtjenesten er målet arbeid og det å være selvhjulpen, og rusfrihet og rusbehandling ses på som en forutsetning for å kunne nå dette målet.

7.2 Hvilke gevinster gir samarbeidet?

Før tiltakssatsingen ble iverksatt, var det ofte slik at man ved Aetat ikke oppfattet klienter fra sosialtjenesten som ”reelle arbeidssøkere”. Sosialtjenesten hadde sterke økonomiske incentiver til å sende de som søkte sosialhjelp over til Aetat (sine budsjetter), mens Aetat oppfattet det nærmest som sløsing med tiltaksmidler å gi disse søkere et tilbud som de likevel ikke kunne nyttiggjøre seg. Samarbeidet mellom etatene som ble etablert gjennom tiltakssatsingen bidro til å dempe slike motsetninger.

Det er fortsatt lett å finne eksempler på at man i Aetat opplever at sosialtjenesten ”sender over håpløse tilfeller”, men dette skaper ikke lenger samme irritasjonen som før. Tvert imot – i Aetat aksepterer man i større grad at det trengs tiltak også for å avklare om en deltaker er såkalt reell arbeidssøker eller ikke. Dette har å gjøre med den gjensidige respekten som etatene har utviklet overfor hverandre i løpet av samarbeidsperioden.

Den positive holdningen til tiltakssatsingen i Aetat skyldes i første rekke det at etaten ble tilført ekstra midler, slik at arbeidet med disse målgruppene ikke har gått utover innsatsen overfor de andre målgruppene etaten jobber med. En annen viktig grunn er at Aetat i samarbeid med en sosialtjeneste som i større grad forplikter seg, i større grad kunne satse på at den bistanden som trengs for at deltakere kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak, er på plass. Sosialtjenesten var tjent med at flere klienter som sendes til Aetat faktisk fikk et tilbud og ikke ble avvist like lett som før. Også for brukerne betydde det mye å ikke lenger bli behandlet som ”kasteball”. Sosialtjenester og Aetat lokal har i løpet av tiltakssatsingen jobbet så nært sammen i utvelgelsen av deltakere, at problemet med å måtte sende tilbake disse søkere fra Aetat til sosialtjenesten ble så godt som eliminert.

Dessuten er det andre, ikke-økonomiske forhold som ser ut til å ha dempet de økonomisk baserte motsetningene: I kommunene som deltar i tiltakssatsingen har representanter fra de to etatene brukt mye tid på å bli enige om hvem og hvordan man skulle jobbe med i satsingen. Å komme fram til omforente mål og strategier i tiltakssatsingen på lokalt nivå har gått ut på både å få etablert enighet i ledelsen og nedover i systemet i de to etatene, og å få bukt med

den motsetningen i etatene som flere av våre informanter referer til som ”arbeidslinja versus hjelpelinja”.

Det er et viktig trekk ved tiltakssatsingen at Aetat har vært villig til å senke terskelen og slippe flere til enn sine tradisjonelle målgrupper ved å godta også de som *ennå ikke* er ”reelle arbeidssøkere”. Dette kunne man gjøre fordi sosialtjenesten i større grad har forpliktet seg til å yte den parallelle bistanden som deltakerne trenger for å kunne fullføre et tiltak. I sosialtjenesten har man fått større rom for å bruke sosialfaglige metoder i kombinasjon med et sterkere fokus på arbeidsrettede tiltak for disse målgruppene, noe som på sikt kan hjelpe flere klienter til å bli selvhjulpne. Dermed har man i sosialtjenesten utviklet måter å jobbe på med disse målgruppene som – ifølge ansatte i etaten selv – gjør at jobben blir mer interessant og meningsfullt.

I dette samarbeidet har sosialtjenesten i langt større grad enn tidligere både henvist til Aetat og fulgt opp klienten videre, og fått tilbakemelding fra Aetat. Hovedansvaret for valg av tiltak ligger formelt hos Aetat lokal, men det er etter hvert blitt vanlig i tiltakssatsingen at de to etatene sammen vurderer tilbudene i hvert enkelt tilfelle. Det er også blitt mer vanlig at sosialtjenesten følger opp tiltaksdeltakere, for eksempel ved å reagere raskt når noen risikerer å falle ut av tiltak eller ikke møter til innkalt eller avtalt samtale. På praksisplasser er det fortrinnsvis tiltaksarrangører som har ansvaret for oppfølgingen av sine deltakere, i alle fall så lenge arbeidspraksisen er en del av deres tiltak. I Aetat er derimot mange opptatt av det de opplever som manglende kapasitet i egen etat, og at de dermed har for dårlig tid til tett oppfølging av deltakere på tiltak og i arbeidspraksis.

Samarbeidet har gitt de involverte saksbehandlere bedre kunnskap om hverandre, og dermed også mulighet til å kunne gi bedre informasjon til sine klienter. Før kunne klientene oppleve å få forskjellig informasjon fra Aetat og sosialtjenesten. Sosialkurator kunne gjerne beskrive hva slags hjelp klientene generelt kunne få fra Aetat og hvilke tiltakstyper som fantes, men ofte var det slik at dette lett ble forventninger som ikke ble oppfylt. Enkelte sosialkuratorer framhever dessuten at brukerne, når de får bedre informasjon, også har bedre mulighet til medvirkning. Sosialkuratorene spør klientene hva slags tiltak de ønsker seg fra Aetats side og kan i større grad være delaktig i avgjørelsen om tiltak. I begge etatene har imidlertid flere vært engstelige for at satsingen kan skape urealistiske forventninger hos brukerne. I LAR-samarbeidet er det blitt vist til at deltakere kan ha for store ambisjoner, og at de mangler et realistisk tidsaspekt med tanke på egen innsats og resultater.

Involverte aktører i de to etatene opplever at samarbeidet med tiltakssatsingen og LAR-satsingen har skapt en ny åpenhet, og at man har fått anledning til å ”tenke nytt”. Dette nye samarbeidsklimaet har medført:

- større lokalt spillerom,
- bedre muligheter til å fordele oppgaver seg imellom,
- at de to etatene har *forpliktet* seg i samarbeidet,
- at involverte saksbehandlere erfarer *økt anerkjennelse* av arbeidet sitt i egen etat,

- at de to etatene har utviklet *økt gjensidig respekt* for hverandre,
- at man i langt større grad får til å *utnytte hverandres virkemidler*.

Gjennom dette samarbeidet har man fått bedre mulighet til å gi et tilbud til grupper sosialhjelpsmottakere som tidligere ikke har fått – eller kunnet nyttiggjøre seg – arbeidsrettete tiltak:

- Man har i større grad fått til *parallelitet* i bistanden til de to etatenes felles brukere.
- Man har i større grad fått til *koordinering og prioritering* av tjenester og virkemidler fra de to etatene overfor målgruppene.
- Man har fått flere tiltaksplasser for disse målgruppene.
- Man får et mer helhetlig bilde og en bedre avklaring av brukerne.
- Man har fått økt langsiktighet i jobbingen med disse målgruppene.

I begge etatene er det særlig de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir fremhevet som gevinsten av tiltakssatsingen. Sosialtjenesten er ikke lenger kun en henvisningsinstans til Aetat, men er blitt aktivt involvert i tiltaksarbeidet, mens Aetat på sin side er blitt mer involvert i sosialfaglige vurderinger. Man har i løpet av dette samarbeidet fått utviklet en felles forståelse av hverandres lovverk og arbeidssituasjon, med respekt for hverandres jobb, økt tillit til hverandres beslutninger og vurderinger, noe som også innebærer økt kompetanse og aksept for hverandres kompetanse.

Selv om samarbeidet i det alt vesentlige rapporteres å være godt, er det flere ved både Aetat og sosialtjenesten som har vist til at det positive samarbeidet i stor grad er knyttet opp til enkeltpersoner i etatene. Enkelte steder er tiltakssatsingen blitt personavhengig og dermed sårbar for fravær og utskifting av nøkkelpersoner, noe som kan gå på bekostning av en mer langsiktige implementering av arbeidet med disse målgruppene. Flere opplever det slik at fraværet av trygdeetaten i dette samarbeidet er en barriere med tanke på å få på plass gode – og raskere – trygdeløsninger for de svakeste av deltakerne. Dette vil være viktige utfordringer i forbindelse med videreføring av dette arbeidet i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

7.3 Brukermedvirkning

Mange viser til at før tiltakssatsingen kunne klientene innta én rolle når de henvendte seg til sosialtjenesten og en annen rolle på Aetat. 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. 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.

Noen deltakere er godt orientert om at det foregår ett spesielt samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten og at de er deltakere i dette. Men tiltakssatsingen har også deltakere som ikke er klar over hvorfor og hvordan de kom med i satsingen, og som gir uttrykk for å ha lite kjennskap til at de er med i en satsing. Dette skyldes antakelig ulike måter å organisere det lokale satsingsarbeidet på. Tendensen er at det på steder med særegen prosjektorganisering av tiltakssatsingen blir lagt større vekt på å informere deltakerne, enn der hvor satsingen er lagt inn som tilnærmet ordinær drift.

Det legges til rette for medvirkning gjennom tilpasset informasjon, samtykkeskjema og ved å spørre brukerne om hva de selv ønsker ved utarbeiding av handlingsplaner og i trekant-samtaler. Noen steder gjennomfører man kursevalueringer som også tar opp brukertilfredshet. Alle LAR-deltakerne skal ha Individuell plan, men det er få som har det. Dette skyldes antakelig at i og med at alle har innvilget atføring, får alle også utarbeidet en handlingsplan i Aetat.

Selv om mange saksbehandlere i økende grad har vært opptatt av medvirkning, det som gjerne omtales som ”skreddersøm” og individuelle tilbud, finner evalueringen at det tilbudet som aktuelle kandidater ofte får, er kurs som kombinerer arbeidslivskunnskap med praksisplass i en ordinær bedrift. Flere deltakere gir uttrykk for at de egentlig ikke hadde noe valg.

Det er likevel grunn til å anta at brukermedvirkningsaspektet er blitt styrket i etatene i løpet av den perioden tiltakssatsingen har foregått, særlig på den måten at man i Aetat er blitt mer villig til å bruke tid på å prate med og lytte til deltakeren. På den måten ser det ut til at brukermedvirkningen er blitt utviklet ved at Aetat har lært av sosialtjenestens mer sosialfaglige tilnærming til klienter.

Det som forholdsvis mange av deltakerne i tiltakssatsingen framhever som positivt, er at de opplever å bli prioritert og at etatene er blitt mer fleksible og rause med hensyn til å strekke midlene og til å yte individuell service. I negativ retning trekker opplevelsen av å ikke ha fått økonomiske forbedringer gjennom deltakelsen, enkelte av deltakerne opplyser til og med at deres økonomiske forhold er blitt dårligere etter at de begynte i satsingen. Det er også flere av deltakerne som gir uttrykk for bekymring fordi de ikke vet om de overhodet kommer til å få jobb.

Saksbehandlere tilknyttet satsingen prøver å legge til rette for brukermedvirkning på ulike måter, men synes ofte at det er vanskelig å jobbe med dem som ikke vet hva de vil, som ikke har noen ideer om hva de vil jobbe med eller hva de vil lære.

Evalueringen har registrert at LAR-deltakernes forholdsvis skarpe kritikk av henteordninger for medisn og prøvetaking avvises av LAR som projisering.

7.4 Flere sosialhjelpsmottakere i jobb?

Registerdataundersøkelsen som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå viser at ca. 27 % (2 501) av de 9 360 personene som hadde vært på tiltak innen utgangen av 2004, hadde kommet

i jobb. Da er jobb definert forholdsvis vidt og bl.a. inkludert personer som sto registrert som både sysselsatt og arbeidssøker i samme måned. Resultatene viser ingen forskjeller mellom de fire målgruppene når det gjelder sjansen for å komme i jobb når det samtidig kontrolleres for andre ulikheter. Det som ser ut til å ha størst betydning for resultatet er personenes tidligere arbeidsmarks- og stønadshistorie. Jobbsjansen øker med lengre yrkeserfaring og avtar jo lengre personen har vært arbeidsledig. På tilsvarende måte er sannsynligheten for å komme i jobb mindre jo lengre deltakeren har vært avhengig av sosialhjelp.

Fordi det er problematisk å anse ethvert positivt utfall som et resultat av tiltakssatsingen, kan analyse av hvem som kommer i jobb vanskelig brukes til å si noe definitivt om måloppnåelse, dvs. om det er tiltakssatsingen eller andre forhold som har bidratt til at disse personene har kommet i jobb.

Ved å sammenligne jobbovergangsratene i tiltaksgruppen med de tilsvarende i kontrollgruppen kan tiltakssatsingen se ut til å ha hatt en liten, men signifikant effekt. Dette gjelder imidlertid bare hvis jobb defineres ganske vidt, dvs. inkluderer de som er delvis sysselsatt, har lønnstilskudd etc. Hvis jobb defineres strengere og kun omfatter sysselsatte personer som ikke lenger tilhører noen arbeidssøkerkategorier, er det ingen signifikant effekt når alle målgrupper behandles under ett. Analyseres hver målgruppe for seg, er det imidlertid en statistisk signifikant effekt av satsingen i gruppen ”langtids sosialhjelpsmottakere” og dette gjelder både om jobb defineres strengt eller mindre strengt. Målgruppen utgjør ca 29 % av alle deltakere.

Personens forhistorie har stor betydning for sannsynligheten for å komme på tiltak, men effektene har stort sett omvendt fortegn av det vi fant for sannsynligheten for å komme i jobb. Lengre tidligere yrkeserfaring minsker sannsynligheten for å delta i tiltak, mens lengre tidligere arbeidsledighetserfaring øker sannsynligheten. For alle målgruppene er det slik at jo lengre tid som har gått siden personen sist var sysselsatt, jo mindre sannsynlighet ser det ut til å være for at vedkommende kommer på tiltak. En forklaring på dette kan være at dette er personer som anses vanskeligere å formidle, og at slike hensyn tillegges en viss vekt ved rekrutteringen til tiltaket. Men forklaringen kan også være at variabelen er så høyt korrelert med andre indikatorer på tidligere yrkesatferd, at det blir vanskelig å skille effektene fra hverandre. En skal derfor være forsiktig med å trekke sikre slutninger her.

Når det gjelder spørsmålet om tiltaket har hatt noen effekt på deltakernes evne til å klare seg selv økonomisk, har SSB forsøkt å vurdere dette ved å sammenholde årlige sosialhjelpsutbetalinger til deltakerne året før tiltaksstart (2002) med året etter tiltaksstart (2004). Svært mange av dem som begynte på tiltak i 2003 var fortsatt deltakere i 2004 og ikke i lønnet arbeid. Så lenge man bare kan legge gjennomsnittstall for 2004 til grunn, er det for tidlig å si hvorvidt målet om selvhjulpenhet ble nådd. Spørsmålet har derfor foreløpig ikke vært mulig å besvare med de dataene SSB har til rådighet.

Spørreundersøkelsen blant saksbehandlere i sosialtjenesten og Aetat, hvor spørsmålet om hvor mange prosent av den enkelte saksbehandlers deltakere som har fått ordinær jobb, viser en klar tendens i retning av at flere har kommet i arbeid: I 2004 var det kun 10 % av saksbehandlerne som svarte at 4 eller flere av deres deltakere har kommet i jobb, mens tilsvarende tall i

2006 var 27 %. I 2004 svarte de fleste saksbehandlere at 2 av 10 eller færre av deres deltakere hadde kommet i jobb, mens det i 2006 var over halvparten som svarte at minst 30 % eller flere av deres deltakere hadde kommet i jobb.

Med utgangspunkt i tendensen fra spørreundersøkelsen blant saksbehandlere i de to etatene, bør vi kunne forvente at et økt antall tiltaksdeltakere har kommet i jobb i 2006. For å kunne si noe sikkert om selve tiltakseffekten vil det imidlertid være nødvendig med en oppfølgingsundersøkelse. Data som SSB hadde tilgang til for å undersøke forskjellen mellom tiltaksgruppe og sammenligningsgruppe var fra 2004. En oppfølgingsundersøkelse med data fra 2006 bør kunne gjennomføres i 2008.

Referanser

- Andreassen, T. A. (2005). Brukermedvirkning i helsetjenesten: arbeid med brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Brandtzæg, B., S. Flermoen, mfl. (2006). Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. Bø, Telemarksforskning -Bø.
- Dahl, G., A. W. Enes, mfl. (2006). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A. B., H. C. Kavli, mfl. (2001). Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering : resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Oslo, Fafo.
- Ebeltoft, A. (1994). Dialogkonferanser : teori og praksis i utvikling av det psykososiale arbeidsmiljøet. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fjær, S. & L. J. Syltevik (2002). Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere : slutt-rapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Halvorsen, K. & S.-E. Clausen, Eds. (1996). Mestring av marginalitet : å leve og overleve som sosialklient. Oslo, Cappelen akademisk forlag.
- Jakobsen, T. B. (2004). Ikke vred, men skuffet: Om håndteringen af klagesager i en socialforvaltning. I: At skabe en klient. Institusjonelle identiteter i socialt arbejde. N. Mik-Meyer. København, Hans Reitzels Forlag.
- Johansen, R. & M. Østby (1998). Arbeid og læring for arbeidsledige fremmedspråklige : evaluering av ALFA-prosjektet. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Kjeldstad, R. (1998). Enslige forsørgere: Forsørgelse og levekår før og etter overgang til en ny livsfase. Oslo - Kongsvinger, Statistisk Sentralbyrå SSB: 163.
- Løchen, Y. (1976). Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus: en sosiologisk fortolkning. Oslo, Universitetsforlaget.

- Lødemel, I. & A. Johannessen (2005). Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000–2004. Oslo, Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo.
- Magura, S. (2003). "The role of work in substance dependency treatment: A preliminary overview." Substance Use & Misuse **38**(11-13): 1865-1876.
- Pedersen, J.-T. (1993). Arbeid eller tvangsarbeid? Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmisbrukere. Oslo, Universitetsforlaget.
- Rosenbaum, P. R. & D. B. Rubin (1985). "Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score." The American Statistician **39**: 33-38.
- Rytter, K. (2003). Arbeidsmarkedstiltak som sosialpolitikk: internasjonal sammenligning, utviklingen i Norge, og et lokalt forsøk. Oslo, Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag. **2003 nr 4**: 116 s.
- Rønning, R. & L. J. Solheim (1998). Hjelp på egne premisser?: om brukervedvirkning i velferdssektoren. Oslo, Universitetsforlaget.
- Rønsen, M. & T. Skarðhamar (2006). Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltaks-satsing blant sosialhjelpsmottakere. En evaluering basert på data fra FD-Trygd. Oslo.
- Røttereng, K. & T. Hillestad (2002). Mennesket - vårt viktigste råstoff : veiledningsbok for folk som jobber med attføring og sosialt arbeid. [Oslo], Praxis.
- Schafft, A., K. Frøyland, mfl. (2005). Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Delrapport 2. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A., S. Seierstad, mfl. (1999). Arbeidsmarkedsetatens tilbud til personer med psykiske lidelser. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2006). Arbeid og psykisk helse. Underveisevalueringen av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sianesi, B. (2004). "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s." The Review of Economics and Statistics **86**(1): 133-155.

- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland, mfl. (2003). Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet : inkludering gjennom Arbeid med bistand. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sørensen, T. (2003). Når de udsatte bli'r ansatte. En evaluering av SPYDSPIDSEns indslusning av særligt udsatte unge på arbejdsmarkedet. Fredriksberg, Danmark, Center for forskning i socialt arbejde.
- Torp, H. (2000). Rekruttering, seleksjon og effektevaluering. I: Hvem vil og hvem får delta? : analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet. T. Zhang. Oslo, Frischsenteret. 4/2000.
- Wel, K. v. d., S. O. Naper, mfl. (2006). Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Sluttrapport. Oslo, Høgskolen i Oslo. Gruppe for inkluderende velferd (GIV) og Avdeling for sykepleierutdanning (SU): 158 s.
- Wormnes, B. & T. Manger (2005). Motivasjon og mestring: veier til effektiv bruk av egne ressurser. Bergen, Fagbokforlaget.

Vedlegg 1: Intervjuguide Sosialtjenesten i casekommunene

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?

5. 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 2: Intervjuguide Aetat lokal i casekommunene

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?

6. 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 3: Temaguide fokusgrupper i casekommunene

A. Introduksjon:

Presentasjon.

Info om tiltakssatsingen.

Opplegg: Hvorfor vi er her, hvorfor de er her. Hva er fokusgruppe.

B. Diskusjon

1. Tema: Den gruppen som trenger noe mer innsats

Hvordan jobber dere med dem som er men mangler en del forutsetninger for å kunne få jobb – for eksempel:

manglende skolegang?

manglende attester, vitnemål, dokumentasjon på realkompetanse?

helseproblemer fysisk eller psykisk?

Hvordan jobber dere med dem som er ”litt mer reserverte og må følges opp mye”?

2. Tema: De ”svakeste”

Hvordan jobber dere med dem som ikke er så ivrige, dem som ikke vet hva de vil gjøre, med dem som ikke er motiverte?

På hvilken måte blir de svakeste i satsingen styrket?

Hvorfor skal Aetat bruke ressurser på ”lavterskeltilbud”?

På hvilken måte mener dere at de tilbudene dere har gir bevegelse i retning jobb for de svakeste?

Hva er alternativet for dem?

Avklaring mot trygd?

Hvor går grensen for deltakelse i tiltakssatsingen – når skal man gå for trygdeløsning?

Helse (fysisk og psykisk)?

Motivasjon?

Frivillighet – vs. vilkår?

3. Tema: Det å skaffe arbeidsplasser

Hvordan skaffer dere arbeidsplasser?

- Praksisplasser?

- Plasser med mulighet for ansettelse?

Hvem gjør hva når det gjelder å finne arbeidsplasser?

Aetat? Sosialkontoret? Tiltak?

4. Tema: Hvordan ser tiltakssatsingen ut fra arbeidsgivernes perspektiv?

Hvorfor skal arbeidsgiverne stille opp?

Synes arbeidsgiverne at tiltakssatsing er en god ide?

Hva er det som skal til for at arbeidsgivere stiller opp med praksisplasser?

Hva er det som skal til for at arbeidsgivere ansetter personer gjennom tiltakssatsingen?

Er de tiltak man benytter seg av de rette tiltak for at langtids-sosialhjelpsmottakere kommer i jobb?

5. Tema: Kan dere forbedre innsatsen slik at flere kommer i arbeid?

Hvordan? Hva må til?

Vedlegg 4: Temaguide for gruppeintervju 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 5: 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 ...			

Vedlegg 6: 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 7: 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 7: 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 8: Spørreskjema survey våren 2006

Spørreskjema til saksbehandlere ved Aetat og sosialtjenesten som arbeider med tiltakssatsingen. Våren 2006 . NB! Skjemaet ble brukt elektronisk (QuestBack)

Evaluerings av arbeidsmarkedssatsing for sosialhjelpsmottakere

BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Hvilken etat arbeider du i

- ☐ Aetat
☐ Sosialtjenesten

Hvor arbeider du?

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

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)

Hvor lenge har du arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen?

- ☐ 6 mnd eller mindre
☐ Mellom 6 mnd og 1 år
☐ Mer enn 1 år

ARBEID OG ORGANISERING

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).

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).

Hvordan er satsingen organisert hos dere?

- ☐ Prosjektorganisert
☐ I den ordinære driften
☐ Annet, i så fall hva:

Er det oppnevnt en egen kontaktperson/ansvarlig for arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen ved deres kontor/etat?

☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

Hvordan vurderer du ditt kontors/etats prioritering av arbeidsmarkedssatsingen?

Svar ut fra en skala fra 1 til 4, der 1 er svært høy prioritering (ideell prioritering, f.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 1	Ganske høy 2	lav 3	Ganske lav 4
Angi prioriteringen av satsingen...	☐	☐	☐	☐

SAMARBEID

Er det oppnevnt en (eller flere) kontaktperson/ansvarlig for arbeidet med arbeidsmarkedssatsingen 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 arbeidsmarkedssatsingen.

☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

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

☐ Ja, avtalen fantes fra før.
☐ Ja, den ble laget i forbindelse med arbeidsmarkedssatsingen
☐ Nei
☐ Vet ikke

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?	☐	☐	☐	☐
..samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat på ledernivå?	☐	☐	☐	☐
..samarbeidet mellom ledelse og saksbehandlernivå internt i egen etat?	☐	☐	☐	☐
..samarbeidet med tiltak/lokale tiltaksarrangører som benyttes?	☐	☐	☐	☐
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på avklaring av deltakerne?	☐	☐	☐	☐
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på motivering av deltakerne?	☐	☐	☐	☐
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på kvalifisering av deltakerne?	☐	☐	☐	☐
..spekteret av tiltak/tilbud som kan benyttes med sikte på å oppnå ordinær jobb for deltakerne?	☐	☐	☐	☐
..den individuelle oppfølgingen av deltakerne?	☐	☐	☐	☐

OPPFØLGING OG TILTAKSBRUK

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

(Sett gjerne flere kryss på hver linje)

	Tiltaket	Sosialtj.	Aetat	Andre	
..deres økonomiske forhold?.....	☐	☐	☐	☐	Hvem:
..helsemessige forhold?.....	☐	☐	☐	☐	Hvem:
.. sosiale forhold?.....	☐	☐	☐	☐	Hvem:
..tiltak/kurs?.....	☐	☐	☐	☐	Hvem:
..arbeid/praksisplass.....	☐	☐	☐	☐	Hvem:

Hvilken type oppfølging av individuelle deltakere har du benyttet forrige måned?

Sett gjerne flere kryss. Men merk at vi kun spør om aktivitet forrige måned.

- ☐ Trekantsamtaler (Aetat, sosialtjeneste, deltaker).
- ☐ Pr. telefon (Jeg har ringt deltakere).
- ☐ Pr. telefon (Deltakere har ringt meg).
- ☐ Skriftlig til deltaker (brev, e-mail, SMS).
- ☐ Samtaler med deltakere på kontoret.
- ☐ Har fulgt deltakere til lege eller andre instanser i behandlingsapparatet i forbindelse med deltakere, eller vært med på deltakers møter med andre instanser f.eks trygdekontor.
- ☐ Har hatt telefonsamtale med lege eller andre instanser i behandlingsapparatet
- ☐ Har fulgt deltaker til tiltak, eller oppsøkt deltaker på tiltak.
- ☐ Har fulgt deltaker til arbeidsgiver, eller oppsøkt deltaker på arbeidsplass.
- ☐ Har hatt telefonsamtale med arbeidsgiver angående deltaker
- ☐ Har ikke fulgt opp siste måned
- ☐ Annet, hva:

Eventuelle kommentarer:

Hvor ofte brukes sosialtjenestens mulighet til å stille økonomiske vilkår (vilkårsparagrafen) i forhold til....

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

	Så å si alltid	Ofte	Noen ganger	Aldri	Vet ikke
..langtids sosialhjelpsmottakere?.....	☐	☐	☐	☐	☐
..enslige forsørgere?.....	☐	☐	☐	☐	☐
..ungdom 20-24 år?.....	☐	☐	☐	☐	☐
..innvandrere og flyktninger?.....	☐	☐	☐	☐	☐
..LAR-deltakere?.....	☐	☐	☐	☐	☐

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

	Svært ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri
AMB avklaring (fase 1).....	☐	☐	☐	☐
AMB arbeidstrening (fase 2).....	☐	☐	☐	☐
Arbeid med bistand (AB)	☐	☐	☐	☐
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet.....	☐	☐	☐	☐
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS)	☐	☐	☐	☐
Yrkeshemmede i forsøks- og andre tiltak....	☐	☐	☐	☐
Lønnstilskudd.....	☐	☐	☐	☐
Midlertidige sysselsettingstiltak.....	☐	☐	☐	☐

Opplæring – AMO.....	☐	☐	☐	☐	
Opplæring – utd. for yrkeshemmede.....	☐	☐	☐	☐	
Varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirke....	☐	☐	☐	☐	
Individstønad.....	☐	☐	☐	☐	
Kommunale tiltak.....	☐	☐	☐	☐	Hvilke:.....
Tiltak opprettet spesielt i forbindelse med arbeidsmarkedssatsingen	☐	☐	☐	☐	Hvilke:.....
Andre?.....	☐	☐	☐	☐	Hvilke:.....

Eventuelle kommentarer:
.....

RESULTATER

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	
	1	2	3	4	5	6	7	
..langtids sosialhjelpsmottakere?...	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..enslige forsørgere?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..ungdom 20-24 år?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..innvandrere og flyktninger?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..LAR-deltakere?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	

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	
	1	2	3	4	5	6	7	
..langtids sosialhjelpsmottakere?...	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..enslige forsørgere?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..ungdom 20-24 år?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..innvandrere og flyktninger?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
..LAR-deltakere?.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	

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

☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

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.

Hvor mange av disse har fått fast eller midlertidig ansettelse?

_____ antall med fast ansettelse, omtrent _____ av 10

_____ antall med midlertidig ansettelse, omtrent av 10

Hvis ja på spørsmål 19, hvilke 2 tiltak har oftest vært benyttet for dine deltakere som har kommet i ordinær jobb?

.....

Hvilke endringer har tiltakssatsningen medført hos dere?

	Mer enn før	Like mye som før	Mindre enn før	Vet ikke
Kontakt med det lokale næringslivet.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med andre offentlige kontor.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med leger.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med psykiatri.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med rusmiddelomsorg.....	☐	☐	☐	☐
Samarbeid med tiltaksarrangører	☐	☐	☐	☐
Bruk av skjermete tiltak (sosial trening og lignende)	☐	☐	☐	☐
Bruk av skjermete tiltak (arbeidsforberedende				
trening/kvalifisering).....	☐	☐	☐	☐
Bruk av lavterskeltilbud.....	☐	☐	☐	☐
Bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv (praksis,				
hospitering, lønnstilskudd).....	☐	☐	☐	☐
Bruk av motiveringspenger	☐	☐	☐	☐
Bruk av vilkårsparagrafen.. ..	☐	☐	☐	☐
Individuelt tilpasset tiltakskjeding	☐	☐	☐	☐
Deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv.....	☐	☐	☐	☐
Individuell oppfølging.. ..	☐	☐	☐	☐

Hvilken betydning har følgende forhold hatt med tanke på å oppnå satsningens mål?

	Stor/klar betydning	Liten/ingen betydning	Har ingen formening
Kontakt med det lokale næringslivet.....	☐	☐	☐
Samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten.....	☐	☐	☐
Samarbeid med andre offentlige kontor.....	☐	☐	☐
Samarbeid med leger.....	☐	☐	☐
Samarbeid med psykiatri.....	☐	☐	☐
Samarbeid med rusmiddelomsorg.....	☐	☐	☐
Samarbeid med tiltaksarrangører	☐	☐	☐
Bruk av skjermete tiltak (sosial trening og lignende)	☐	☐	☐
Bruk av skjermete tiltak (arbeidsforberedende			
trening/kvalifisering).....	☐	☐	☐
Bruk av lavterskeltilbud.....	☐	☐	☐

Bruk av tiltak i ordinært (praksis, hospitering, lønnstilskudd).....	☐	☐	☐
Bruk av motiveringspenger	☐	☐	☐
Bruk av vilkårsparagrafen..	☐	☐	☐
Individuelt tilpasset tiltakskjeding.	☐	☐	☐
Deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv.....	☐	☐	☐
Individuell oppfølging..	☐	☐	☐

Takk for hjelpen!

Vedlegg 9: Oversikt over kommunene i tiltakssatsingen i 2005

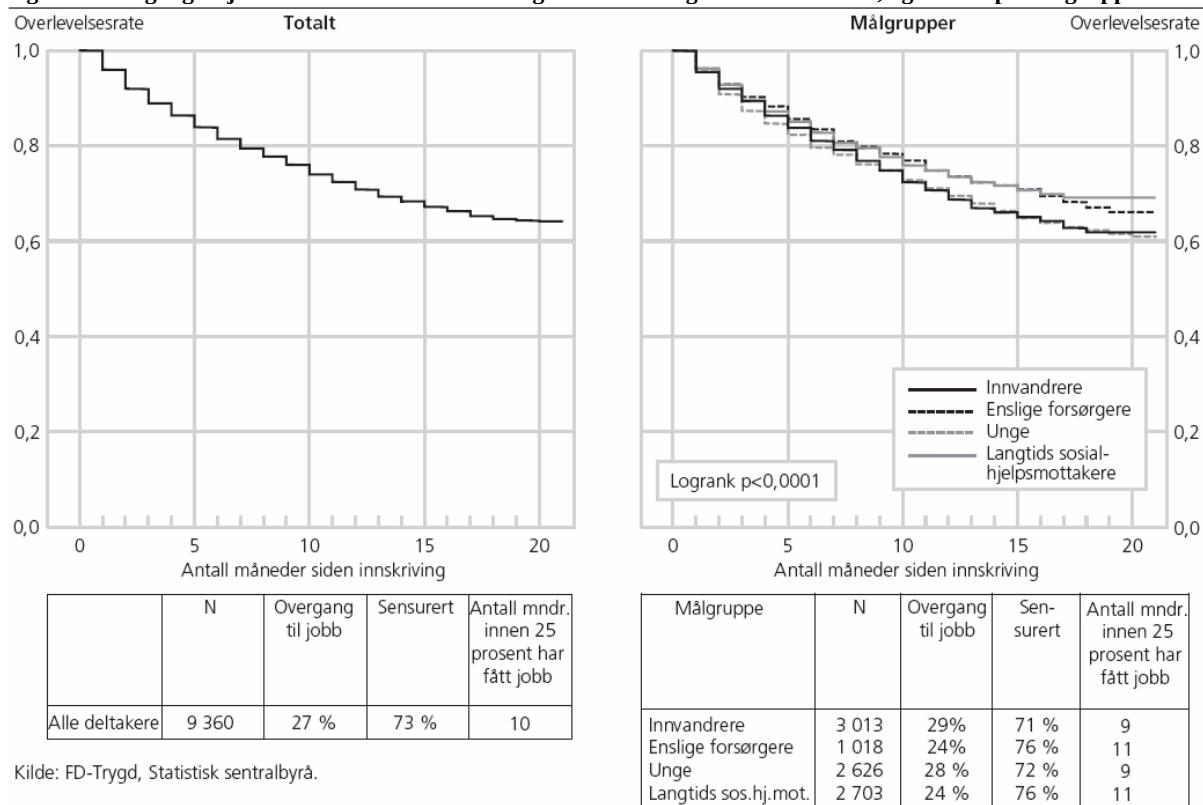
Antall registrerte deltakere i utvalgte kommuner - tiltaksdeltakelse og målgruppetilhørighet.
Gjennomsnitt for perioden januar 2006 - september 2006.*

Kommune	Antall deltakere	Antall på tiltak	Ikke i tiltak	Inn-vandrere	20-24 år	Ene-forsørger	Langtid sosial-hjelp
Moss, Sarpsborg og Fredrikstad	126	75	51	16 %	24 %	4 %	57 %
Bærum og Asker	74	52	22	1 %	19 %	2 %	78 %
Oslo	871	402	469	10 %	15 %	5 %	71 %
Hamar og Ringsaker	62	35	27	15 %	21 %	11 %	53 %
Kongsvinger	37	10	26	0 %	39 %	6 %	54 %
Lillehammer	16	8	8	44 %	39 %	0 %	17 %
Gjøvik	46	23	24	11 %	23 %	2 %	65 %
Drammen	115	57	58	1 %	19 %	6 %	74 %
Kongsberg	14	11	3	0 %	31 %	6 %	62 %
Nedre Eiker	28	16	12	0 %	40 %	0 %	60 %
Nøtterøy og Tjøme	28	18	9	0 %	26 %	3 %	71 %
Tønsberg	23	18	5	0 %	47 %	0 %	53 %
Porsgrunn, Skien	251	94	157	13 %	28 %	3 %	56 %
Arendal	50	20	30	2 %	38 %	2 %	58 %
Kristiansand	167	97	70	28 %	22 %	2 %	48 %
Stavanger	175	87	88	3 %	31 %	6 %	61 %
Haugesund	75	47	28	5 %	37 %	3 %	55 %
Karmøy	34	19	15	1 %	39 %	1 %	59 %
Bergen	531	217	314	4 %	25 %	7 %	63 %
Førde	24	8	16	18 %	20 %	6 %	56 %
Kristiansund	57	22	34	21 %	29 %	5 %	45 %
Ålesund	36	17	18	14 %	23 %	8 %	55 %
Orkdal, Agdenes, Meldal og Skaun	16	12	5	20 %	22 %	4 %	54 %
Trondheim	251	124	127	7 %	37 %	1 %	55 %
Steinkjer, Levanger og Verdal	78	48	30	0 %	51 %	2 %	47 %
Bodø og Fauske	86	46	40	7 %	34 %	3 %	56 %
Narvik	35	17	18	16 %	32 %	1 %	51 %
Rana	37	15	22	11 %	41 %	2 %	46 %
Harstad	25	12	13	0 %	39 %	1 %	60 %
Tromsø	60	39	21	0 %	35 %	3 %	62 %
Guovdageaidnu, Alta og Karasjok	44	25	19	0 %	40 %	0 %	60 %
Sum utvalgte kommuner	3471	1690	1781	9 %	26 %	4 %	61 %

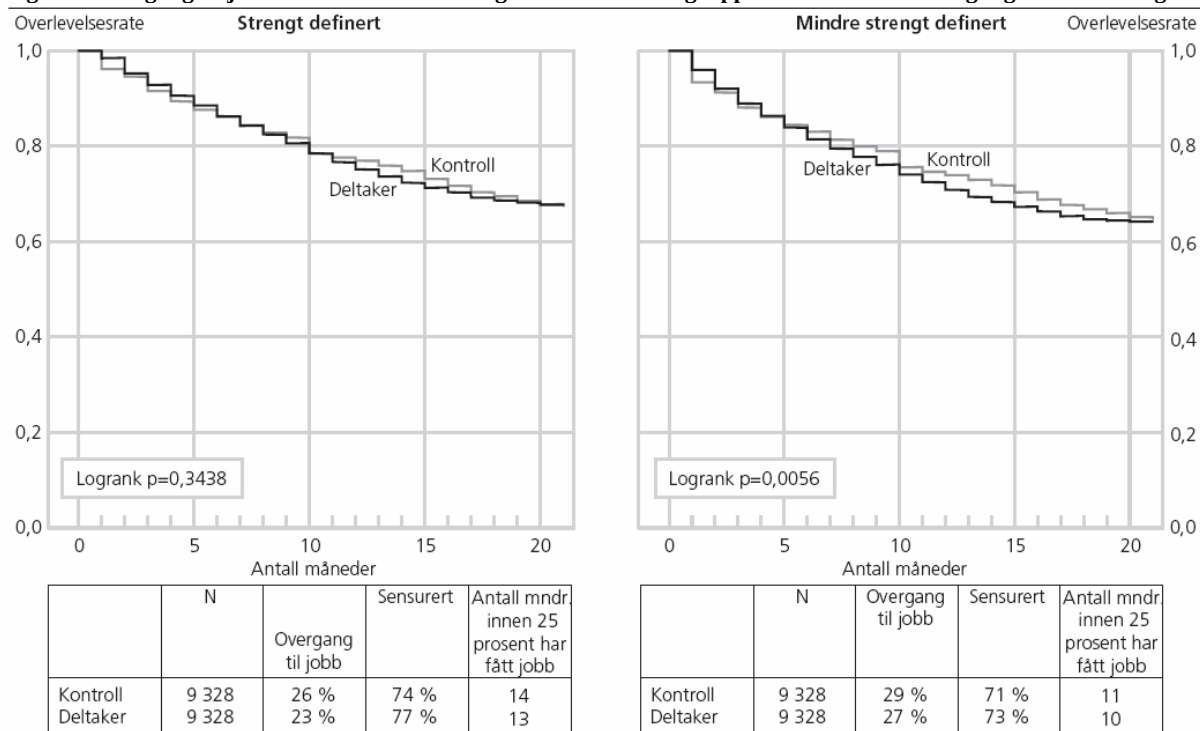
*) Dette er de samme kommunene som var med pr september 2004 (jf. Schafft mfl. 2005 : 17). Halden og Stokke kom med i 1. halvår 2005 og er med i evalueringen, men ikke i tabellen. det vil si at det ikke er tall for hele tiltakssatsingen i 2006.

Vedlegg 10: Figurene til kapittel 6.2

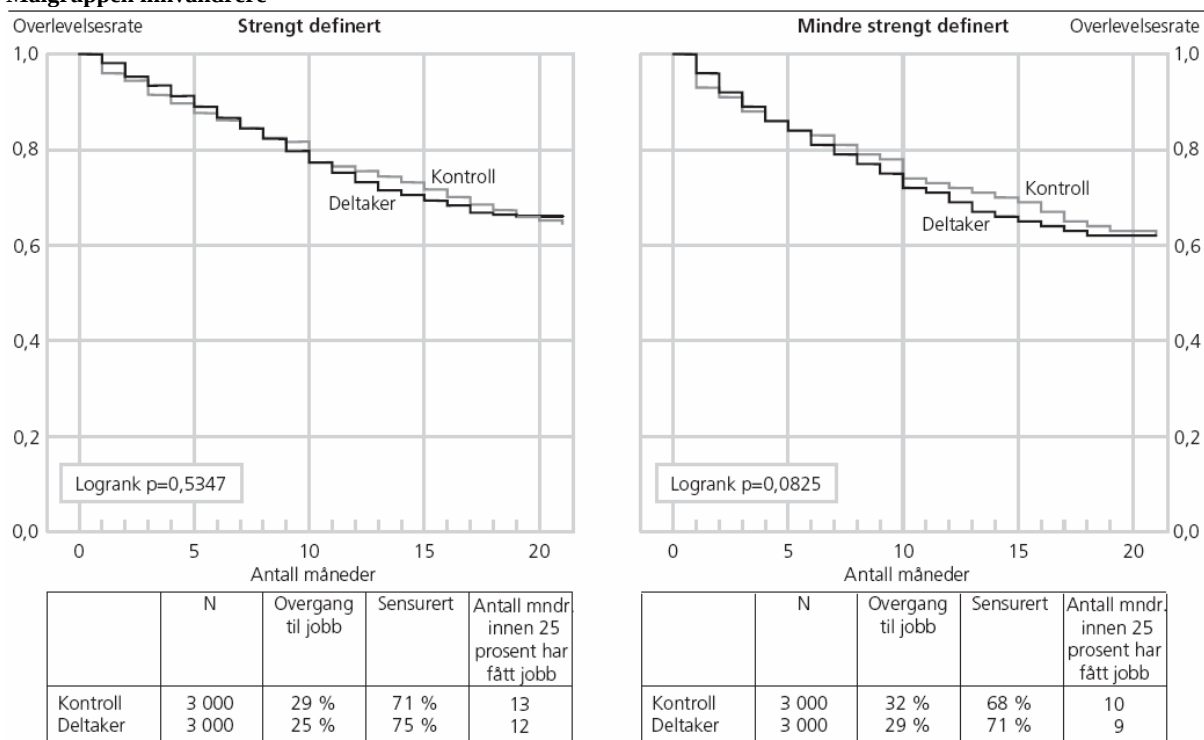
Figur 1. Overgang til jobb etter tid siden innskriving i tiltakssatsingen. Alle deltakere, og fordelt på målgrupper



Figur 2. Overgang til jobb blant alle deltakere og matchet kontrollgruppe. Jobb definert strengt og mindre strengt

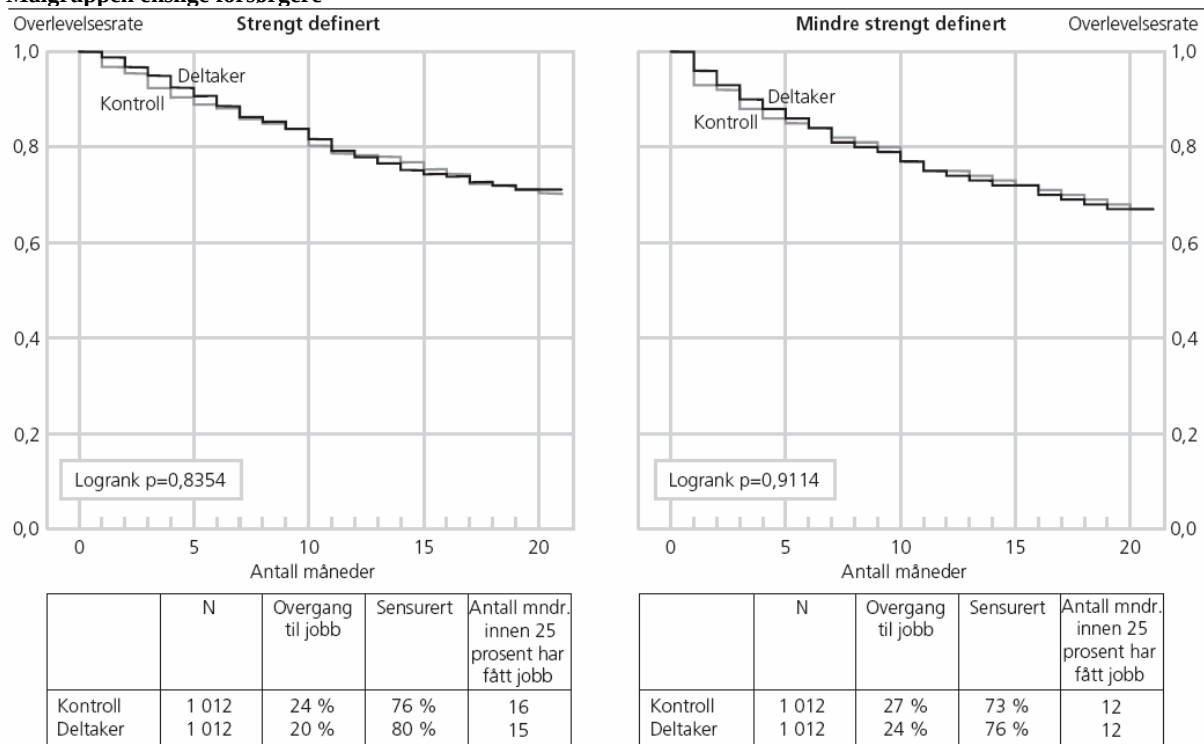


Figur 3. Overgang til jobb blant deltakere og matchet kontrollgruppe. Jobb definert strengt og mindre strengt. Målgruppen innvandrere



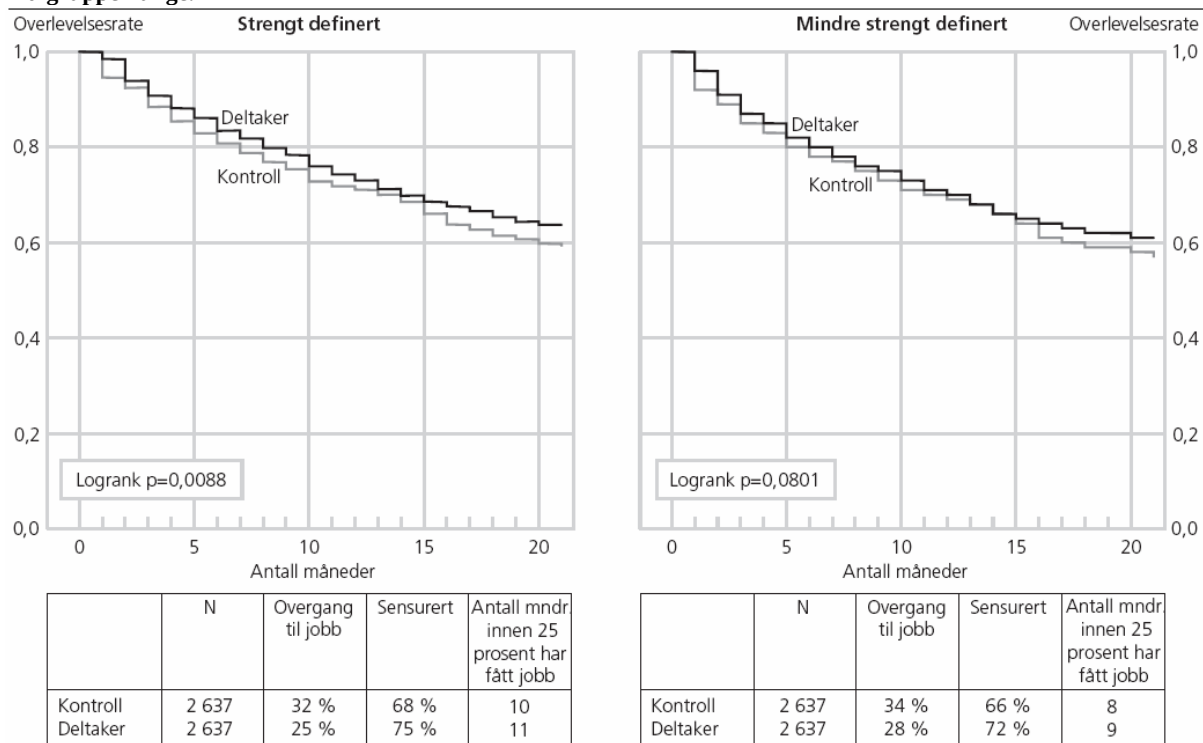
Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Overgang til jobb blant deltakere og matchet kontrollgruppe. Jobb definert strengt og mindre strengt. Målgruppen enslige forsørgere



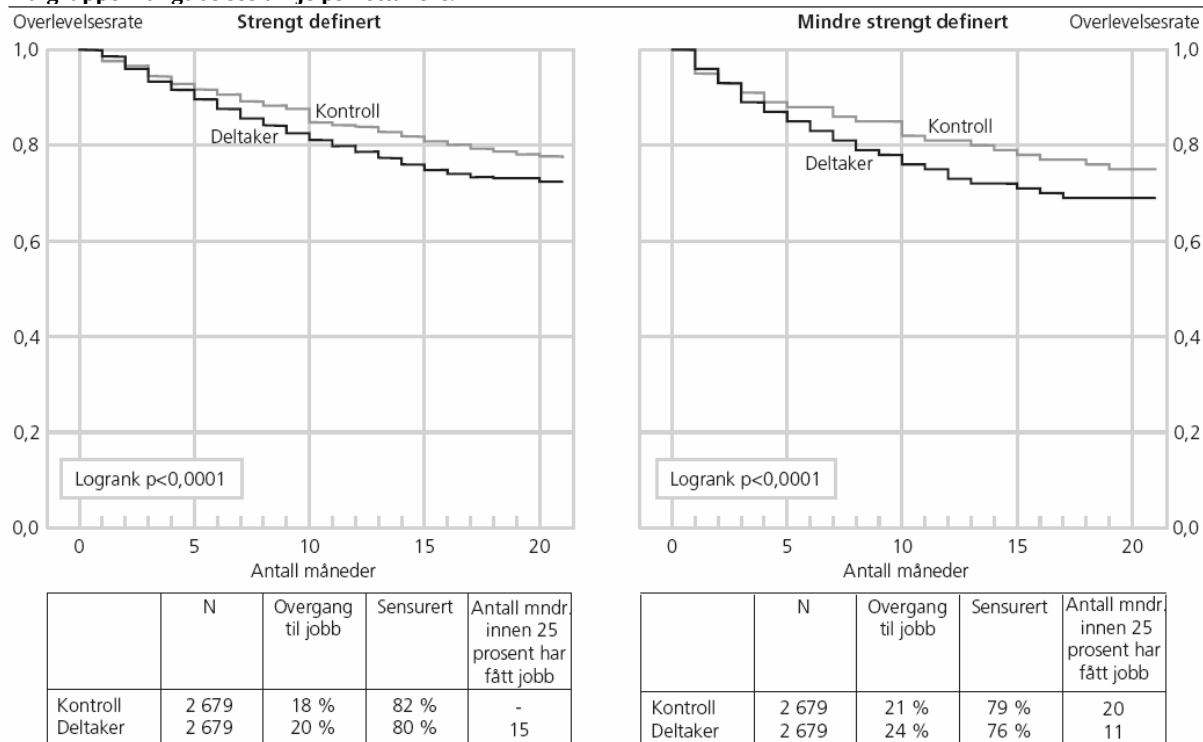
Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5. Overgang til jobb blant deltakere og matchet kontrollgruppe. Jobb definert strengt og mindre strengt. Målgruppen unge.



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Figur 6. Overgang til jobb blant deltakere og matchet kontrollgruppe. Jobb definert strengt og mindre strengt. Målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere.



Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 11: Tabell til kapittel 6.2.1

Arbeidsforskningsinstituttet r 2006–7

Overgang til jobb blant deltakere i tiltakssatsingen (oddsforhold)¹

	Alle målgrupper			Innvandrere		Enslige forsørgere i alt	Unge		Langtids sosialhjelpsmottakere	
	Alle	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner		Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
<i>Gruppe (ref=langtids sosialhjelpsmottakere)</i>										
Innvandrere	1,130	1,146	1,063							
Enslige forsørgere	1,108	1,428	0,993							
Unge	1,004	0,979	0,994							
Kvinne	0,989					0,739				
Alder (år)	1,017	1,029	0,979	1,065	1,079	0,955	4,260	1,415	0,961	0,857
Alder kvadrert/10	0,995	0,994	0,999	0,989	0,986	1,005	0,723	0,928	1,001	1,014
<i>Foreldres høyeste utdanningsnivå (ref=univ./høysk.)</i>										
Videregående skole	0,959	0,979	0,909	1,855	0,270	1,030	0,973	0,804	0,938	1,290
Grunnskole	0,913	0,862	0,976	1,646	1,373	1,033	0,866	0,840	0,804	1,235
Uoppgitt	1,074	0,990	1,189	1,996	0,825	0,833	1,226	1,149	0,600	1,922
<i>Eget utdanningsnivå (ref=grunnskole)</i>										
Videregående skole	1,277	1,204	1,392	1,163	1,873	1,439	1,242	1,245	1,239	1,172
Universitet og høyskole	1,706	1,588	1,852	1,673	2,065	2,703	2,218	1,304	1,549	1,522
Uoppgitt	1,328	1,224	1,482	0,928	1,669	1,869	0,702	1,976	1,066	0,560
<i>Sivilstand (ref=ugift)</i>										
Gift/registrert partner	1,212	1,250	1,125	1,090	1,057		0,835	1,233	1,285	1,472
Før gift	1,107	1,100	1,100	1,016	1,089		1,056	0,779	1,184	1,006
<i>Yngste barn i familien (ref=0 barn < 18 år)</i>										
0-2 år	0,642	0,711	0,511	0,752	0,477	0,553	1,021	0,476	0,462	0,732
3-6 år	0,775	0,808	0,812	0,738	0,844	0,722	1,027	0,470	1,138	1,053
7-18 år	0,915	0,821	1,065	1,021	1,193	1,011	0,712	1,025	0,595	1,172
Innvandrerbakgrunn	1,015	1,035	1,021			1,008	1,040	1,342	1,146	0,445
Flyktning	0,844	0,892	0,748	0,838	0,673					
Botid (år)				0,904	0,973					
Botid kvadrert				1,035	1,005					
Log (overgangsstønad i 1000 kr. siste 3 år)						1,050				
Antall måneder med overgangsstønad siste 3 år						0,995				
Antall måneder sysselsatt siste 3 år	1,027	1,027	1,026	1,022	1,021	1,030	1,028	1,031	1,041	1,027
Antall måneder helt arbeidsledig siste 3 år	0,991	0,990	0,922	0,987	1,010	0,981	1,003	0,978	0,998	0,990
Vært yrkeshemmet arbeidssøker siste 3 år	0,746	0,734	0,773	0,799	1,459	0,685	0,703	0,559	0,859	0,891
Antall måneder med sosialhjelp siste 6 måneder	0,953	0,945	0,956	0,947	0,995	0,952	0,934	0,914	0,953	0,999
Antall måneder med sosialhjelp resten av siste 3 år	0,994	0,993	0,996	0,997	0,999	0,989	0,992	1,006	0,989	0,998
Log (yrkesinntekt i 1000 kr. siste år)	1,112	1,115	1,099	1,115	1,125	1,054	1,129	1,120	1,098	1,161
Antall år med pensjonspoeng t.o.m. 2002	1,013	1,009	1,024	0,991	0,978	1,002	1,004	0,974	1,024	1,055
Tettbygd strøk	0,966	0,883	1,127	1,017	1,198	1,338	0,934	1,080	0,715	1,241
Arbeidsledighetsprosent i kommunen	1,014	1,004	1,036	1,128	1,199	0,968	0,999	0,916	0,945	1,122
<i>Tid siden tiltaksstart (ref=1-3 måneder)</i>										
4-6 måneder	0,781	0,726	0,885	0,782	1,151	0,775	0,642	0,883	0,745	0,716
7-9 måneder	0,628	0,582	0,717	0,614	0,980	0,652	0,468	0,613	0,679	0,564
10-12 måneder	0,665	0,592	0,807	0,594	1,262	0,652	0,618	0,679	0,574	0,617
13-15 måneder	0,508	0,567	0,408	0,482	0,637	0,394	0,729	0,426	0,539	0,145
16-21 måneder	0,359	0,289	0,497	0,343	0,657	0,538	0,307	0,495	0,212	0,289
Likelihood Ratio	1127,9	760,3	407,1	253,9	111,2	109,1	223,8	164,9	351,3	115,9
DF	33	32	32	30	30	29	28	28	28	28
N (antall personmåneder)	90 882	58 601	32 281	20 369	9 364	10 066	16 419	7 886	21 008	5 770

Kilde: FD-Trygd, Statistisk sentralbyrå.

¹ Estimaten er oppgitt som oddsforhold. Det betyr at referansekategoriene i modellen har koeffisient lik 1, koeffisienter mindre enn 1 betyr at effekten er negativ, mens koeffisienter større enn 1 betyr at effekten er positiv. Signifikante koeffisienter (p≤0,05) er uthevet i tabellen.

