

**Evaluering av forsøk med
kommunale
arbeidsmarkedstiltak**

**Pilotstudie av forsøkene i
Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo**

Av

Mari Torvik Heian og Geir Møller

Arbeidsrapport nr. 2

2006

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2006
Arbeidsrapport nr. 2
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 280,-

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har Telemarksforskning-Bø gjennomført en pilotstudie av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak i bydelene Sagene og Gamle Oslo. I tråd med St.prp. nr. 46 (2004-2005) om NAV og St.meld. nr. 31 (2000-2001) om decentralisering av offentlige oppgaver, innebærer forsøket overføring av midler fra Aetat til kommunen med det formål å gi kommunen samlet ansvar for tiltak rettet mot brukere med sosialstønad som hovedinntektskilde.

Pilotstudien har tatt sikte på å besvare to problemstillinger: 1) I hvilken grad har forsøket gitt et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen (brukere med sosialhjelp som hovedinntektskilde)? 2) I hvilken grad er forsøket i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg ønsker ASD at rapporten skal gi konkrete innspill om hvordan en ordning med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak kan utformes.

Rapporten baserer seg på kvalitative intervjuer med ledere, ansatte og brukere/deltakere i forsøket i de to bydelene, samt ledere og ansatte i sosialtjenesten og Aetat. Videre baserer rapporten seg på statistikk fra SSB, KOSTRA samt egenproduserte tall fra forsøkene.

Forsker Geir Møller har vært prosjektleder og forskningsassistent Mari Torvik Heian har vært prosjektmedarbeider. Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har stilt opp til intervjuer, hjulpet med å fremskaffe datamateriale og bidratt med nyttige kommentarer til rapporten.

Bø, januar 2006

Geir Møller, prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INNLEDNING | 13 |
| 2 | PERSPEKTIVER PÅ OPPGAVEDIFFERENSIERING | 17 |
| 2.1 | Statlig styring og lokalt selvstyre | 17 |
| 2.2 | Arbeidsmarkedspolitikken | 19 |
| 3 | BESKRIVELSE AV FORSØKET I SAGENE OG GAMLE OSLO | 27 |
| 3.1 | Forsøket i Bydel Gamle Oslo..... | 27 |
| 3.2 | Forsøket i Bydel Sagene..... | 39 |
| 3.3 | Likheter og forskjeller | 49 |
| 3.4 | Oppsummering..... | 52 |
| 4 | MÅLGRUPPE OG REKRUTTERING AV DELTAKERE | 54 |
| 4.1 | Målgruppen | 54 |
| 4.2 | Grenseoppgangen i forhold til sosialtjenesten | 58 |
| 4.3 | Avgrensning av målgruppen i forhold til Aetat..... | 65 |
| 4.4 | Oppsummering og diskusjon..... | 70 |
| 5 | METODER OG TILTAKSBRUK | 72 |
| 5.1 | Avklaringsprosessen..... | 72 |
| 5.2 | Tiltaksstrukturen | 77 |
| 5.3 | Bruken av de aktive tiltakene i forsøkene | 79 |
| 5.4 | Samarbeid med andre hjelpeinstanser | 85 |
| 5.5 | Ressursinnsatsen..... | 90 |
| 5.6 | Oppsummering..... | 93 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | ARBEIDSGIVERNES VURDERINGER | 97 |
| 6.1 | Deltakernes utbytte av praksisplassen | 97 |
| 6.2 | Får arbeidsgiverne god oppfølging av kvalifiseringssentrene? | 100 |
| 6.3 | Foregår det fortrenkning av ordinær arbeidskraft? | 102 |
| 6.4 | Opplæring..... | 103 |
| 6.5 | Hva er motivet for å ta inn deltakere i praksisplass? | 105 |
| 6.6 | Oppsummering..... | 106 |
| 7 | BRUKERNES VURDERINGER AV FORSØKENE | 108 |
| 7.1 | Vurdering av tiltakskonsulent | 108 |
| 7.2 | Vurdering av tiltakene..... | 109 |
| 7.3 | Vurdering av vilkårsetting | 111 |
| 7.4 | Erfaring med andre instanser..... | 112 |
| 7.5 | Oppsummering..... | 113 |
| 8 | RESULTATER | 114 |
| 8.1 | Bakgrunn | 114 |
| 8.2 | Sagene | 115 |
| 8.3 | Gamle Oslo | 118 |
| 8.4 | Diskusjon | 122 |
| 8.5 | Oppsummering..... | 128 |
| 9 | FINANSIERING OG STYRING AV KOMMUNALE ARBEIDSMARKEDSTILTAK..... | 130 |
| 9.1 | Forsøksmidlene | 130 |
| 9.2 | Statlige styringssignaler..... | 134 |
| 9.3 | Finansieringsmodell og lekkasjeeffekter | 136 |

| | | |
|------|--|------------|
| 9.4 | Oppsummering..... | 145 |
| 10 | OPPSUMMERING OG DISKUSJON..... | 147 |
| 10.1 | Har forsøket bidratt til et bedre og mer helhetlig tilbud til målgruppen?..... | 147 |
| 10.2 | Er virksomheten i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken? | 152 |
| 10.3 | Utforming av en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak? | 154 |

SAMMENDRAG

I St.prp. 46 (2004-2005) om NAV er det gjort rede for at noen større kommuner skal kunne få ansvar for oppgaver på det arbeidspolitiske området (oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak). I praksis innebærer oppgavedifferensieringen at kommunen overføres midler og fullmakter fra Aetat til å gjennomføre lokal arbeidsmarkedspolitikk overfor sosialhjelpsmottakere med sosialstønad som hovedinntektskilde. Det økonomiske ansvaret og ansvaret for tiltakene vil dermed ligge på samme forvaltningsnivå. Hensikten vil, i tråd med innføringen av NAV, være å få flere i arbeid og færre på passive stønader. Oppgavedifferensieringen har også som siktemål en mer effektiv og målrettet bruk av ressurser, både når det gjelder administrasjon og tiltak.

Kvalifiseringssettene i bydelene Sagene og Gamle Oslo er to av fire bydeler som har vært del av en forsøksordning med oppgavedifferensiering. I tråd med mandatet fra Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har vi i denne pilotstudien tatt sikte på å fokusere på to hovedproblemstillinger. For det første i hvilken grad forsøket har gitt et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen. I lys av diskusjonen om lokalt selvstyre versus statlig styring innebærer dette videre hvordan en lokal forvaltning kan ivareta målgruppen på en bedre måte. Den andre problemstillingen vi har tatt for oss – om forsøket er i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken – kan knyttes til spørsmålet om hvordan forsøkene kan ivareta nasjonale interesser og krav, slik som nasjonaløkonomiske hensyn og prinsipper om likhet for alle innbyggere.

De to problemstillingene befinner seg i spenningsfeltet mellom statlig styring og lokalt selvstyre, og spørsmålet om å ivareta arbeidsmarkedspolitiske målsettinger på den ene siden og den lokale friheten på den andre, står derfor sentralt i undersøkelsen. I tillegg til de to hovedproblemstillingene gir vi i rapporten også noen innspill på hvordan en permanent ordning med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak kan utformes.

Det første spørsmålet i mandatet er vurdert i forhold til følgende forhold: a) omfanget av virksomheten, b) innholdet i tilbudet, c) forsøkernes samarbeid med

andre hjelpeinstanser, og d) relevansen for den aktuelle målgruppen. En hovedkonklusjon er at forsøkene langt på vei lever opp til det som må forventes både i forhold til omfang, innhold i tilbudet og relevansen for de aktuelle målgruppene. Det er en relativt stor andel av sosialhjelpsmottakerne i de to bydelene som er registrert som deltakere i forsøkene. Forsøkene preges ellers av ulike metoder i arbeidet, et relativt bredt tiltaksspekter og de benytter i stor grad tiltakskjeder. De eksterne tiltakene er langt på vei de samme som benyttes i Aetat, men med hovedvekt på bruk av praksisplasser. Medarbeiderne i forsøkene har også et utstrakt samarbeid med andre tjenesteleverandører både i og utenfor kommunen. I lys av hvordan tilbudet er utformet og ut fra sosialtjenestens vurderinger, er det også rimelig å anta at tilbudet er godt tilpasset brorparten av sosialhjelpsmottakerne. I rapporten rettes det imidlertid kritiske merknader til tre forhold. For det første pekes det på at det lett kan oppstå dobbeltarbeid i avklarings- og utredningsprosessen når deltakerne henvises fra sosialtjenesten. For det andre påpekes det med utgangspunkt i annen litteratur, at en for sterk og ukritisk bruk av vilkår (krav om deltakelse) kan gi positive virkninger, men også negative virkninger, bl.a. på deltakernes motivasjon. For det tredje kan det også med utgangspunkt i andre undersøkelser, rettes kritiske merknader til hvordan forsøkene vektlegger de ulike tiltakene. Her må det imidlertid bemerkes at tiltakseffekter ikke nødvendigvis utelukkende er et resultat av tiltakets egenart, men kan vel så mye være et resultat av hvordan og overfor hvem tiltaket brukes. Det er derfor godt mulig at måten de to kvalifiseringssentrene bruker tiltakene på, gir bedre resultater enn det tidligere undersøkelser har vist.

Det andre hovedspørsmålet i mandatet betraktes i lys av de overordnede målene med arbeidsmarkedspolitikken, i forhold til dimensjoneringen av innsatsen og i forhold til hvordan forsøkene har utformet tiltaksapparatet sammenlignet med tiltaksapparatet i Aetat.

Et overordnet mål med arbeidsmarkedspolitikken er å formidle ledige ut i arbeid. Herunder finner vi arbeidslinja som sier at arbeid skal forsøkes før en trygdeytelse er aktuell. I begge forsøkene er virksomheten nært knyttet til de overordnede målene i arbeidsmarkedspolitikken. De to forsøkene skiller seg imidlertid noe fra

hverandre i forhold til hvordan arbeidslinja praktiseres. I Sagene er strategien at Utviklingssentret skal ha et helhets- og ”sluttprodusentansvar” i forhold til målet om arbeid, men også der utfallet er attføring, rehabilitering eller trygd. I Gamle Oslo er strategien derimot mer innrettet mot en arbeidsdeling der Kvalifiserings-sentret har hovedansvaret for de arbeidsretta tiltakene og sosialtjenesten ansvar for å bistå i forhold til en eventuell trygdeytelse.

Spørsmålet om dimensjoneringen av innsatsen i de to forsøkene dreier seg ikke så mye om forsøksvirksomheten er i tråd med arbeidsmarkedspolitikken eller ikke, men heller om hva slags arbeidsmarkedspolitikk de to forsøkene skal representere. I rapporten tar vi utgangspunkt i et skille mellom arbeidsmarkedspolitikk som er rettet mot konjunkturledighet og strukturledighet, hvorav den første er finansiert med mer konjunkturavhengige ordinære tiltaksmidler og den andre med mer stabile spesielle tiltaksmidler. Med utgangspunkt i kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne, er det rimelig å betrakte dem både som en del av en mer kortsiktig konjunkturledighet og en mer langsiktig strukturledighet. Dette tilsier også at forsøkene dels bør finansieres av ordinære tiltaksmidler og dels av de spesielle tiltaksmidlene.

Sammenligningen av tiltaksapparatet i forsøkene med tiltaksapparatet vi finner i Aetat, viser at forsøkernes tiltaksapparat avviker på to områder. Det ene er at forsøkene naturlig nok ikke har et tilsvarende apparat for formidlingsbistand som i Aetat. I prinsippet vil imidlertid ikke deltakerne i forsøkene være avskåret fra disse tjenestene siden det her hovedsakelig er snakk om selvbetjeningsløsninger eller tilbud som utløses når man er registrert som arbeidssøker. I praksis kan det derimot tenkes at deltakerne i forsøkene vil ha mindre kontakt med og derigjennom ikke få like god tilgang til alle tjenestene i Aetat. Forsøkene skiller seg også fra Aetats tilbud ved at de legger lite vekt på bruk av kvalifiseringstiltak (i form av mer yrkesrettet kursvirksomhet). Det betyr ikke at slike kurs ikke tilbys, men kjøpes etter behov på individuell basis. I forsøkene legges det derimot mer vekt på direkte formidling av arbeidssøkere via praksisplasser. At strategien og innretningen av tiltakene avviker fra det vi finner i Aetat, trenger imidlertid ikke være noe brudd med arbeidsmarkedspolitikken. Problemet er derimot heller at for-

skjellene bryter med prinsippet om likebehandling. Slik forsøksordningen er utformet i dag, vil ellers like brukere motta ulikt tilbud fra henholdsvis kvalifiseringssettene eller Aetat avhengig av om de har sosialhjelp som hovedinntektskilde eller ikke.

Det siste punktet i mandatet angår utformingen av en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. I rapporten betraktes dette i forhold til fire målsettinger som bør ivaretas: En mest mulig hensiktsmessig finansiering, at ressursene benyttes formålsrettet, at kvalitet og kompetanse ivaretas, samt en hensiktsmessig avgrensning av målgruppen. I rapportens siste kapittel har vi presentert noen forslag til hvordan en permanent ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak kan utformes for å ivareta disse målsettingene.

1 INNLEDNING

I 2004 ble det bevilget omtrent 40 mill kroner til Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo som et ledd i forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltakene (oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak). Ansvaret for gjennomføringen av forsøket er lagt til ”Senter for Arbeid og kvalifisering” i Gamle Oslo og ”Utviklingscenteret for arbeid og kvalifisering – Servicekontoret” i Sagene (i det følgende omtalt som kvalifiseringscentre). De to kvalifiseringscentrene ble opprettet på midten av 1990-tallet og har frem til oppstart av forsøksordningen, operert i samarbeid med Aetat. Samarbeidet har bestått i at kvalifiseringscentrene har hatt ansvaret for avklaring og oppfølging av deltakerne, mens Aetat har hatt kontroll med og ansvaret for å godkjenne bruken av tiltakene. Forsøksordningen består med andre ord først og fremst av en overføring av ansvar og kontroll med Aetats tiltaksressurser, og ikke noen nyetablering av et kommunalt avklarings- og tiltaksapparat. I kjølvannet av forsøksvirksomheten, har imidlertid begge kvalifiseringscentrene videreutviklet sitt tiltaksapparat.

I forbindelse med oppgavedifferensieringsforsøket med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak i Oslo har Telemarksforskning-Bø gjennomført en pilotundersøkelse på oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Formålet med undersøkelsen er å besvare følgende to hovedspørsmål:

1. I hvilken grad forsøket har gitt et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen.
2. I hvilken grad forsøket er i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken

Videre ønsker ASD at pilotstudien skal gi konkret informasjon og råd til arbeidsgruppen som skal fremme forslag til et opplegg for oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak innenfor den nye NAV-reformen. Et tredje punkt i mandatet er da å:

3. gi konkrete innspill til arbeidsgruppen om hvordan en ordning med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak kan utformes

I tillegg til Bydel Gamle Oslo og Bydel Sagene som startet opp forsøket i 2004, inngår også Bydel St. Hanshaugen og Bydel Alna i forsøket fra og med 2005. Disse to bydelene inngår imidlertid ikke i pilotundersøkelsen.

Forsøket kan sies å ha sitt utspring i to ulike reformprosesser hvor målsettingen i begge tilfeller har vært fornyelse eller effektivisering av offentlig forvaltning. Den ene reformen har sitt utspring i St. meld. nr. 31 (2000-2001) ”Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling” og omfatter endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. I meldingen heter det at:

”Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunesektoren. Ansvar for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Det er de lokale og regionale myndigheter som har best kunnskap om lokale og regionale behov, og som dermed har best forutsetninger for å bruke ressursene effektivt.”

Den andre reformen forsøkene springer ut av, er NAV-reformen hvor formålet er å effektivisere velferdsforvaltningen gjennom samlokalisering og sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (St.prp. 46, 2004-2005).

I St.prp. nr 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004) beskrives hovedinnholdet i oppgavedifferensieringsforsøket. Her fremgår det at forsøket skal omfatte sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Forsøket skal ikke omfatte personer med dagpenger eller sykdomsrelaterte ytelser, inklusive attføringspenger, som hovedinntektskilde. I forbindelse med forsøket gis bydelene myndighet til å opprette og gjennomføre arbeidsmarkedstiltak og yte stønader til tiltaksdeltakere, samt gi tilskudd til tiltaksarrangør. Sysselsettingsloven legges til grunn for forsøket.

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) ses forsøket innenfor rammen av NAV-reformen. Her foreslår regjeringen at det legges til rette for oppgavedifferensiering for at

større kommuner skal få mulighet til å ta ansvar for arbeidsmarkedstiltak til visse brukergrupper. Bakgrunnen for oppgavedifferensieringsforsøkene i Oslo er dermed å teste ut innretningen av en slik ordning i en NAV-sammenheng. Her heter det at hensikten med en begrenset oppgavedifferensiering er ”... bedre måloppnåelse, dvs. å få flere i arbeid og færre på passive stønader, bl.a. gjennom effektiv bruk av administrative ressurser og målrettet bruk av tiltaksressurser.” Videre står det at man vil legge til rette for at: ”kommuner som har forutsetninger for det, kan spille en større rolle i gjennomføringen av arbeids- og velferds politikken.” Til slutt heter det at ved å avgrense målgruppen, vil man kunne legge til rette for at: ”samme instans både har ansvar for økonomiske ytelser og ansvaret for tiltakene som kan gjøre mottakerne uavhengige av de samme ytelsene.” Med andre ord kan vi si det ligger tre hensyn til grunn for oppgavedifferensieringen:

- 1) Ønske om å oppnå bedre kvalitet og effektivitet (overordnet mål)
- 2) En avgrensning i forhold til faglig og økonomisk bærekraft til å utføre oppgavene (størrelse)
- 3) Ønske om å skape sammenheng mellom økonomisk ansvar og kompetanse (sterkere incentiv til effektivisering).

I rapporten har vi innledningsvis i kapittel 2 skissert noen overordnede perspektiver for å belyse problemstillingene rundt forsøkene med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av de to forsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo. I kapittel 4 og 5 har vi gått nærmere inn på henholdsvis målgruppen, tiltaksaktiviteten og metodebruken i forsøkene. I forhold til målgruppen ser vi spesielt på avgrensingsproblematikken i forhold til sosialtjenesten på den ene siden og Aetat på den andre. I forhold til tiltaksaktiviteten ser vi nærmere på hvordan tiltakene benyttes. Selv om vi ikke foretar noen direkte sammenligning, forsøker vi å se på praksisen i forsøkene i lys av praksisen i Aetat. I kapittel 6 presenteres noen arbeidsgiveres erfaringer med kvalifiseringssentrene og erfaringer med å ha deltakere i arbeidspraksis. Kapittel 7 er basert på deltakeres vurderinger av kvalifiseringssentrene og de tiltak de har deltatt i. I kapittel 8 presenteres resultater av virksomhetene, basert på sentrenes egne tellinger av de deltakerne som skrives ut av forsøkene. Kapittel 9 inneholder pre-

sentasjon av og diskusjon rundt forvaltningen av de økonomiske ressursene i forsøkene. I kapittel 10 har vi med utgangspunkt i de foregående kapitlene forsøkt å besvare hovedproblemstillingene i mandatet. Her forsøker vi også å gi noen innspill i forhold til hvordan man praktisk kan utforme en ordning med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak innenfor en NAV-reform.

Undersøkelsen er gjennomført i løpet av november og desember 2005. Datagrunnlaget baserer seg dels på intervjuer med informanter i og utenfor forsøket og dels på statistikk og annet tallmateriale fra forsøkene. I tillegg har vi også benyttet KOSTRA-tall fra SSB. Den kvalitative delen av undersøkelsen baserer seg på til sammen 56 intervjuer med ledere og ansatte i forsøkene, med representanter for samarbeidspartnere i Aetat, sosialtjenesten og arbeidsgivere, samt med noen få brukere. I alt har vi gjennomført 18 intervjuer med ledere/medarbeidere i de to forsøkene (9 fra hvert forsøk). Dette har vært personlige dybdeintervjuer med varighet fra én til tre timer. Videre har vi gjennomført 10 intervjuer med representanter for sosialtjenesten i de to bydelene, 9 intervjuer med representanter for Aetat, 10 intervjuer med arbeidsgivere (tiltaksarrangør) og 9 deltakere. De sistnevnte intervjuene har bestått av telefonintervjuer med varighet fra en halv til halvannen time.

2 PERSPEKTIVER PÅ OPPGAVEDIFFERENSIERING

Som antydnet i innledningen, har oppgavedifferensieringsforsøkene utspring i to ulike reformprosesser: En reform som omfatter endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune (St.meld. 31, 2000-01) og en reform som omfatter etablering av en ny arbeids- og velferdsetat (St.prp. 46, 2004-2005). Det betyr samtidig at forsøkene kan knyttes til to ulike forvaltningsperspektiver. Det ene med utspring i diskusjonen omkring statlig styring og lokalt selvstyre og det andre med utspring i en sektorpolitisk utforming av arbeidsmarkedspolitikken.

2.1 Statlig styring og lokalt selvstyre

Generelt kan vi si at det lokale selvstyret er basert på prinsipper om lokal frihet, deltakelse og effektivitet. Politikkområder hvor disse prinsippene er viktige, tilsier dermed en lokal forvaltningsmodell og lokalt selvstyre. Det statlige ansvaret er på sin side basert på prinsipper om å ivareta nasjonale målsettinger som likhet for innbyggerne (likeverdig fordeling av goder), rettssikkerhet og nasjonaløkonomiske hensyn. Politikkområder hvor disse prinsippene er viktige, tilsier på sin side en statlig forvaltningsmodell.

Et problem med denne typen prinsipper er imidlertid at de ofte blir for generelle og lite anvendelige i forhold til konkrete politikkområder. Hvorvidt en oppgave hører hjemme på nasjonalt eller lokalt nivå, vil ofte være betinget av nasjonale tradisjoner og kontekst. I praksis opererer man derfor ofte med ulike mellomformer. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å se på erfaringene i de to aktuelle forsøkene ut fra en mer praktisk vinkling.

Tabell 2.1 Typologi over grad av statlig regulering og statlig-lokalt ansvar

| | Statlig ansvar | Lokalt ansvar |
|-------------------------|--|---|
| Lite sentral regulering | Statlig fristilt etat (dekonsentrasjon) | Lokalt selvstyre, uten bindinger |
| Mye sentral regulering | Statlig styrt etat | Lokalt selvstyre, med bindinger. |

Modellen over viser fire varianter for oppgavefordeling mellom stat og kommune. Øverst til høyre og nederst til venstre finner vi idealmodellene med henholdsvis lokalt selvstyre og statlig styring.

Til venstre i tabellen finner vi en statlig modell hvor desentralisering foregår i form av fristilling, ofte omtalt som dekonsentrasjon. Denne modellen vokser i økende grad frem på 1990-tallet som en del av styringssystemet innenfor statlige etater. Diskusjonen omkring dekonsentrasjon er imidlertid mindre relevant i denne sammenheng, men kan likevel stå som en referanseramme i forhold til de to forsøkene i Sagene og Gamle Oslo. Mer relevant i forhold til de to forsøkene er modellene vi finner til høyre i tabellen. Selv om tabellen over kan gi inntrykk av at vi her snakker om en ren lokal modell eller en statlig styrt modell, vil det i praksis være ulike grader av lokal autonomi og statlig styring. I forhold til evalueringen av de to oppgavedifferensieringsforsøkene i Gamle Oslo og Sagene vil det derfor være et sentralt spørsmål hva slags statlige og lokale hensyn som er viktig å ivareta, samt hvilke sentrale bindinger som eventuelt er nødvendig for å ivareta disse hensyn.

De to problemstillingene i evalueringen kan betraktes som å ha utspring i henholdsvis et lokalt perspektiv og et sentralt perspektiv på arbeidsmarkedspolitikken. Den første problemstillingen – om forsøkene har gitt et mer helhetlig og bedre tilbud til brukeren – kan betraktes innenfor et lokalt selvstyreperspektiv. Et naturlig spørsmål som følger av dette, vil da være om og hvordan en lokal forvaltning kan ivareta målgruppen på en bedre måte. I St.prp. 46 (2004-2005) begrunnes de lokale forsøkene bl.a. med ønske om å skape sammenheng mellom kommunens økonomiske ansvar og kommunens ansvar for aktivitetsbasert oppfølging av sosialhjelpsmottakerne. Med utgangspunkt i erfaringer fra samordningsforsøk på begynnelsen av 1990-tallet, viser Pedersen (2002) til at en lokal forankret velferdsforvaltning både gir sterkere incentiver til å holde de sosiale utgiftene nede, og at kommunene i større grad vil ivareta helhetsperspektivet overfor brukerne. Den danske strukturkommissjonen har samtidig begrunnet sitt valg av en lokalt forankret arbeidsmarkedsforsvaltning med den sammenhengende arbeidsmarkedspolitikken har i forhold til andre kommunale tjenester, spesielt

sosialforvaltningen (Strukturkommissionen 2004). Til grunn for dette forslaget ligger det imidlertid forutsetninger om bærekraftige kommuner og at staten beholder sitt ansvar for de forsikrede ledige.

Den andre problemstillingen – om forsøkene er i tråd med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken – kan på sin side knyttes til spørsmålet om eller hvordan forsøkene kan ivareta nasjonale interesser og krav. Herunder vil det være tre typer spørsmål som bør besvares. Det første spørsmålet dreier seg om i hvilken grad de to oppgavedifferensieringsforsøkene har utformet en *politikk og praksis som er i tråd med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken*. Det andre spørsmålet angår *hvilke nasjonale standarder og praksis den lokale arbeidsmarkedspolitikken må eller bør følge*. Dette spørsmålet må ses i lys av mer generelle forvaltningsprinsipper som rettsikkerhet og likebehandling av innbyggerne uansett bosted samt i forhold til mer spesielle krav som stilles til arbeidsmarkedspolitikken og dens virkemåte. Det tredje spørsmålet angår *hvilke styringsmekanismer eller bindinger som eventuelt kan sikre ivaretagelsen av nasjonale hensyn i den lokale arbeidsmarkedspolitikken*. Innenfor virkemiddelbruken skilles det vanligvis mellom lovbaserte virkemidler og økonomiske virkemidler. De lovbaserte virkemidlene innbefatter alt fra særlovgivning, standardkrav og standardregler i forbindelse med en spesiell tjeneste (kvanitative eller kvalitative krav til tjenestene), herunder klageordninger og kontroll/tilsyn. De økonomiske virkemidlene spenner mellom rammefinansiering på den ene siden og ulike typer øremerket finansiering på den andre. Bindingene som ligger i de øremerkede midlene, kan ha ulik utforming, bl.a. i form av aktivitetskrav, stykkprisfinansiering, krav til egenfinansiering osv. I tillegg til de lovbaserte og økonomiske virkemidlene kan vi også legge til et tredje virkemiddel, nemlig råd- og veiledningsfunksjon overfor lokale tjenesteytere (pedagogiske virkemidler).

2.2 Arbeidsmarkedspolitikken

Som grunnlag for å vurdere hvorvidt virksomheten i forsøkene er i tråd med arbeidsmarkedspolitikken, er det nødvendig å beskrive hva denne politikken består av. Målet med arbeidsmarkedspolitikken er å bidra til et velfungerende arbeids-

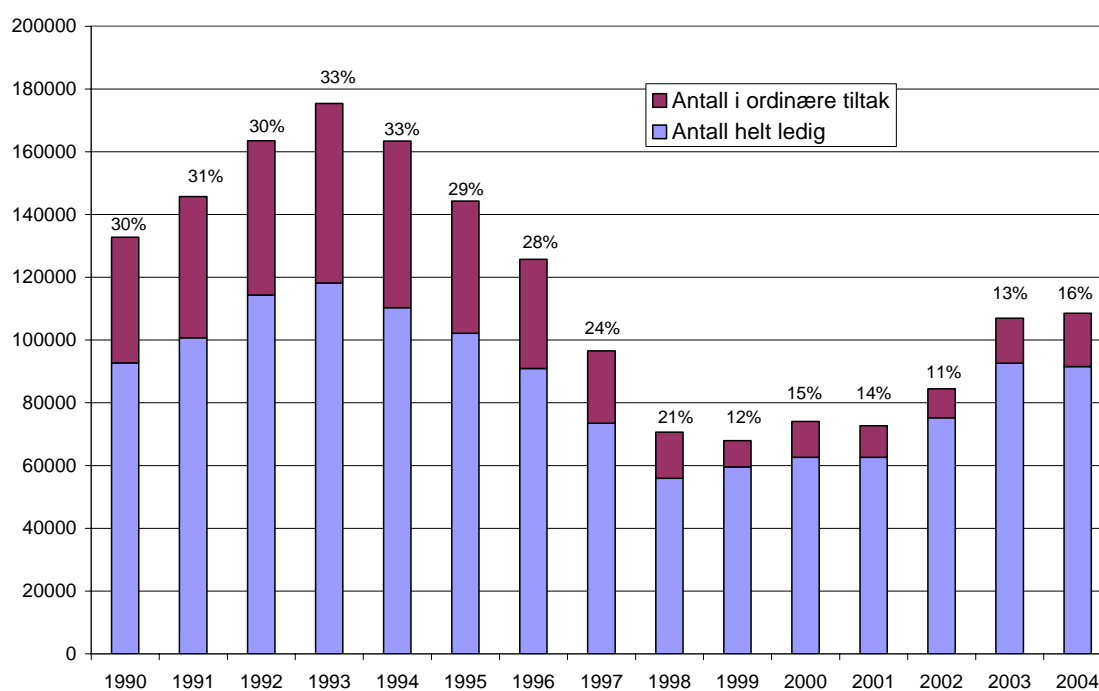
marked. Konkret betyr dette en politikk som har til formål å redusere friksjonen eller avvik i balansen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Det er her vanlig å snakke om ulike typer ledighet som friksjonsledighet, konjunkturledighet og strukturledighet. Videre kan vi også trekke et skille mellom to hovedgrupper av tiltak: formidlingsbistand og bruk av aktive tiltak.

Formidlingsbistand vil primært være innrettet mot målet om å skape flyt i arbeidsmarkedet og begrense den ordinære friksjonsledigheten. En sentral del av dette virkemidlet vil være å etablere infrastrukturen, bl.a. databaser over ledige stillinger og direkte formidlingsbistand til arbeidsgivere. Bruken av slike virkemidler vil være lite påvirket av konjunktorene siden større eller mindre friksjoner er normalt i et ordinært arbeidsmarked. Likevel vil vektleggingen av slike virkemidler være relativt sett større i perioder med lav ledighet, ikke fordi infrastrukturens satsen varierer, men fordi andre mer aktive tiltak trappes ned. Samtidig må det også legges til at den typen infrastrukturtiltak som vi her snakker om, har blitt utbygd i vesentlig grad de senere årene.

Hvis formidlingsbistanden er et virkemiddel rettet mot friksjonsledigheten, vil bruken av de aktive tiltakene i større grad ha en funksjon i forhold til konjunktur- og strukturledighet. Her må vi imidlertid skille mellom bruken av ordinære og spesielle tiltak. Mens bruken av de ordinære tiltakene varierer i forhold til konjunkturer i arbeidsmarkedet, er bruken av de spesielle tiltakene i liten grad påvirket av de kortsiktige konjunktursvingningene. Denne typen tiltak har heller blitt dimensjonert i forhold til en mer gradvis vekst i antall yrkeshemmede samt en mer langsiktig politikk for å styrke arbeidslinja og redusere veksten i antallet som er på passive ytelser. Dimensjoneringen av denne typen tiltak kan derfor sies å i større grad være rettet mot en mer langsiktig økende strukturledighet på arbeidsmarkedet (varig utestengning).

De ordinære tiltakene kan betraktes som å være rettet inn mot konjunkturledigheten i den forstand at tiltaksaktiviteten øker i perioder med høy ledighet og reduseres i perioder med lav ledighet. Dette må dermed ses i sammenheng med den mer overordnede nasjonale stabiliseringspolitikken der arbeidsmarkedspoli-

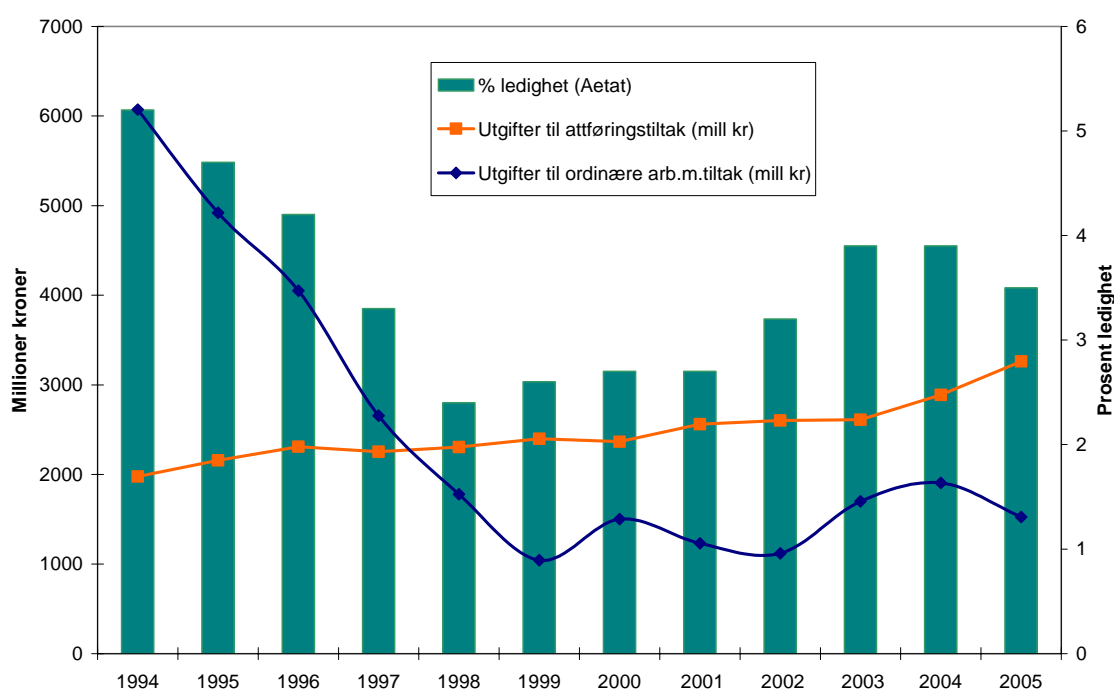
tikken (sammen med bl.a. skattepolitikken) har som formål å dempe konjunkturledigheten og unngå langvarig strukturledighet (NOU 2000:21). I den sammenheng vil arbeidsmarkedspolitikken funksjon være å begrense nedgangen i etterspørselen, dels ved at ledighetstrygden begrenser inntektsbortfallet (automatisk stabilisering) og dels gjennom bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak (aktiv stabilisering). Bruken av ordinære arbeidsmarkedstiltak har vært et viktig ledd i stabiliseringspolitikken, noe som kom til uttrykk gjennom en kraftig opptrapping av tiltaksaktiviteten på begynnelsen av 1990-tallet, med tilsvarende rask nedtrapping mot slutten av tiåret. I Norge har det også vært en tradisjon for å øke og redusere denne tiltaksaktiviteten mer enn proporsjonalt med ledigheten.



Figur 2.1 Antall helt ledige og antall i ordinære tiltak samt prosent av helt ledige og tiltaksdeltakere i ordinære tiltak

Som et stabiliseringspolitisk virkemiddel er det ikke først og fremst innretningen av de enkelte tiltakene som er viktigst, men heller det å dimensjonere omfanget av den samlede tiltaksbruken til riktig tid. Samtidig kan innretningen av tiltakene også ha en viss betydning i form av at det er visse typer tiltak som er mer effektive i enkelte konjunktursykluser enn andre.

Bruken av de spesielle tiltakene påvirkes i liten grad av konjunktorene på arbeidsmarkedet. Disse tiltakene er mer knyttet til en mer langsiktig politikk for å unngå varig utestengning fra arbeidsmarkedet og derigjennom begrense en mer langsiktig strukturell ubalanse på arbeidsmarkedet (jf. hypotesen om at ledigheten er selvforsterkende, hysteres). De yrkeshemmede inngår heller ikke i arbeidsstyrken, og økningen i antall yrkeshemmede påvirker derfor heller ikke ledighetsnivået. Innsatsen i forhold til de yrkeshemmede kan også ses i sammenheng med at regjeringen har utformet en eksplisitt politikk i forhold til inkludering og fattigdomsbekjempelse. Generelt sett kan vi si at denne politikken styres mer av behovene til marginale grupper enn av konjunktorene på arbeidsmarkedet.



Figur 2.2 Prosent ledighet og utgifter til attføringstiltak og ordinære arbeidsmarkedstiltak 1994-2005 (tallene på utgifter bygger på gitte tilsagn om midler). Kilde: Statistisk årsbok/Aetat.

Innretningen av de store linjene i arbeidsmarkedspolitikken, dvs. prioriteringer av og nivået på de ordinære og spesielle arbeidsmarkedstiltakene, er underlagt politiske myndigheter. Aetat har på sin side et selvstendig ansvar i å utforme den praktiske arbeidsmarkedspolitikken. I St.meld. 19 (2003-2004) heter det at Aetats tjenester løpende må tilpasse seg de tjenester brukerne har behov for, og at Aetat både skal ha lett tilgjengelige tjenester som dekker hele arbeidsmarkedet, og sær-

lige tjenester og tiltak for grupper som har problemer med å finne seg arbeid eller har behov for attføring for å bli klare for arbeidsmarkedet. Aetat's rolle i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken vil med andre ord bestå av å utforme et tiltaksspekter tilpasset ulike formål og grupper samt prioritere mellom de ulike tiltakene etter behov.

Tabell 2.2 *Klassifisering av tiltak og virkemidler i Aetat*

| | | Ordinær virksomhet | Skjermet virksomhet |
|-------------------------|--|--|--|
| FORMIDLINGS- BISTAND | Bistand til arbeidssøker | Jobbmatch Jobbmail CV-database Jobbsenter | |
| | Bistand til arbeidstaker | ”Ledige stillinger” (database) Rekrutteringsbistand Direkteformidling (oppdrag) | |
| AKTIVE TILTAK | Kvalifisering | Skole Yrkesrettet AMO-kurs | |
| | Arbeidstrening - Avklaring - Arbeidstrening | Arbeidspraksis (avklaring) Arbeidspraksis (arbeidstrening) Midlertidig sysselsetting Arbeid med bistand | Arbeidsmarkedsbedrift, fase 1 Arbeidsmarkedsbedrift, fase 2 APS Arbeidstreningssgrupper |
| | Formidlingstiltak | Lønnstilskudd Jobbklubb Mobilitetsfremmende stønad | |

I tabell 2.2 har vi forsøkt å klassifisere de ulike virkemidlene Aetat i dag råder over i arbeidsmarkedspolitikken. Som over, har vi først skilt mellom to hovedgrupper tiltak: formidlingsbistand og aktive arbeidsmarkedstiltak. Formidlingsbistand innbefatter både tilbud til arbeidsgivere og arbeidssøkere. Tilbudet til arbeidsgiverne innbefatter hovedsakelig en ”ledig stilling”-database og direkteformidling som innebærer at arbeidsgiver kan henvende seg direkte til Aetat ved rekrutteringsbehov. Tilbudet til arbeidssøkerne består av en CV-database som er tilgjengelige for arbeidsgivere, samt automatiserte tjenester som jobbmatch og jobbmail.

De aktive tiltakene består av aktiviteter som går ut over det å bistå arbeidssøker og arbeidsgiver med informasjon om tilbudet og etterspørselen i arbeidsmarke-

det. Disse tiltakene kan vi igjen dele inn i kvalifiseringstiltak, arbeidstreningstiltak og formidlingstiltak. Kvalifiseringstiltakene består enten av ordinær utdanning (avgrenset til attføring) eller kortvarige AMO-kurs.¹ Blant arbeidstreningstiltakene kan vi skille mellom avklarings- og arbeidstrening i skjermet virksomhet og avklarings- og arbeidstreningstiltak i ordinær virksomhet. Skillet her er imidlertid ikke entydig. Bl.a. benytter AMB-ene som her klassifiseres som skjermede tiltak, praksisplasser i ordinær virksomhet. Til slutt har vi aktive formidlingstiltak bestående av jobbklubber og lønnstilskudd. Det som skiller disse tiltakene fra øvrig formidlingsbistand, er at det enten ligger en form for kvalifisering (jobbklubb) eller økonomisk kompensasjon (lønnstilskudd, mobilitetsfremmende stønad) til grunn for tiltakene.

Tiltaksspektret gir et bilde av en bred anlagt arbeidsmarkedspolitik som er tilpasset ulike grupper ledige. Et annet forhold er hvordan disse tiltakene prioriteres og benyttes. Vi skal ikke her gå nærmere inn på endringen i tiltaksbruken, men kort nevne et par forhold som har vært gjeldende de siste årene. For det første skilles det etter den siste tiltaksreformen i 2002, ikke like skarpt mellom tiltak for yrkeshemmede og tiltak for ordinære ledige. Tiltakene kan benyttes på tvers av status (ordinær ledig eller yrkeshemmet) og det som skiller dem, er hovedsakelig regelverket for varighet i tiltakene, dvs. at yrkeshemmede kan stå lengre i tiltakene enn ordinære ledige. Dette gjelder imidlertid ikke AMB og ordinær utdanning som fremdeles er forbeholdt yrkeshemmede. Videre ser vi også at enkelte tiltak har blitt prioritert de senere årene. Dette gjelder spesielt bruken av jobbklubber, samt bruken av Arbeid med bistand. I tillegg har det blitt foretatt innstramminger i bruken av ordinær utdanning som tiltak både i form av at aldersgrensen er hevet (fra 22 til 26 år) og i form av en varighetsbegrensing på tre år. Som en følge av den reduserte ledigheten mot århundreskiftet, har i tillegg midlertidig sysselsettingstiltak (som opprinnelig var myntet på den høye ledigheten på midten av 1990-tallet) blitt trappet kraftig ned og benyttes per i dag i svært liten grad.

¹ Aetat opererer her med en vid definisjon av AMO-kurs som bl.a. også omfatter jobbklubber. Vi har imidlertid valgt å skille mellom jobbklubber som et formidlingstiltak og andre AMO-kurs hvis formål

Tiltakene som er nevnt over, kan imidlertid betraktes som tveeggede sverd. Det vil si at de både kan stimulere til redusert friksjon på arbeidsmarkedet og bidra til det motsatte i form av utilsiktede konsekvenser som innelåsing, redusert jobbsøkeraktivitet og fortrenningseffekter. Arbeidsmarkedspolitikken – både i form av å dimensjonere tiltakene, utforme et regelverk (for eksempel inngangsvilkår, kompensasjonsgrad og varighet) og praktiseringen – vil derfor være en balansekunst mellom det å oppnå redusert friksjon i arbeidsmarkedet og unngå de utilsiktede negative konsekvensene.

Med utgangspunkt i gjennomgangen over av de ulike arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene, kan vi grovt sett definere arbeidsmarkedspolitikken som:

- Dimensjonering av den samlede tiltaksbruken
- Utforming av en mest mulig hensiktsmessig tiltaksvifte
- Tolkning og praktisering av regelverk knyttet til de enkelte tiltakene, samt utforming og praktisering av ulike metoder overfor brukerne.

I vurderingen av oppgavedifferensieringsforsøkene vil det være aktuelt å vurdere forsøkene etter alle disse punktene. I forhold til det første punktet er spørsmålet knyttet til hvor mye tiltaksressurser som til enhver tid bør overføres til bydelene. Skal man følge utviklingen på arbeidsmarkedet slik som i Aetat, eller betrakter man sosialklienter på samme måte som yrkeshemmede og som dermed kan underlegges et annet tiltaksregime? Det kan være argumenter både for og imot dette.

I forhold til det andre punktet blir spørsmålet om deltakerne i de to aktuelle forsøkene får et likeverdig tilbud, eventuelt et bedre eller dårligere tilbud enn de ville fått i Aetat. Herunder må vi i tillegg til å vurdere de enkelte tiltakene, også se på den samlede tiltaksviften. Sentrale spørsmål her vil være om forsøkene har utformet et tiltaksspekter som skiller seg fra Aetat som en tilpasning til målgruppen. I den grad dette er tilfelle, er det samtidig slik at sosialklienter er avskåret fra andre typer tiltak som tilbys av Aetat?

er yrkesrettet kvalifisering.

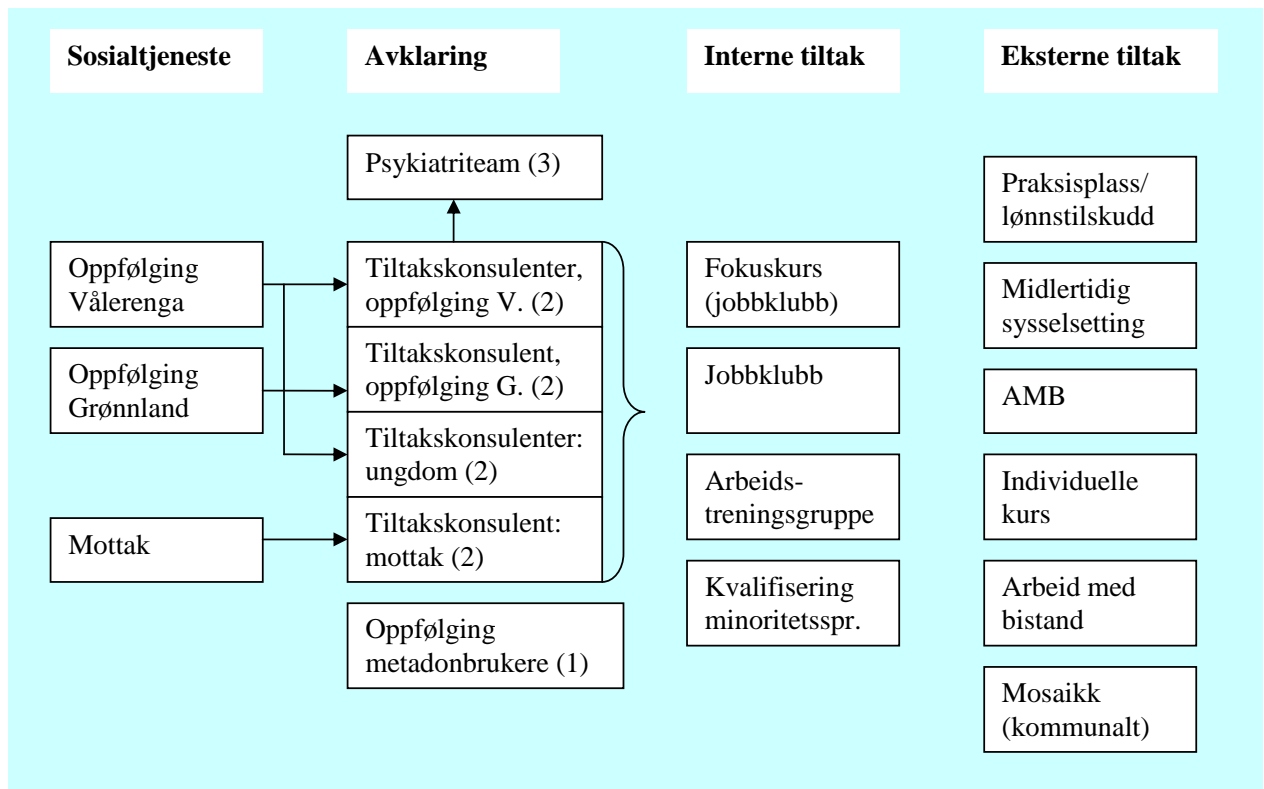
Det tredje punktet angår utforming av et regelverk for bruk av de ulike virkemidlene. I St.prp. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) heter det at forsøkene skal følge sysselsettingsloven med tilhørende forskrifter. Således vil det formelle lovgrunnlaget være det samme som Aetat forholder seg til. Bakgrunnen for dette må forstås i lys av hensynet til likebehandling samt ønske om at forsøkene ivaretar intensjonene bak regelverket som er å unngå utilsiktede negative effekter av tiltakene. Samtidig kan det også tenkes at lovene tolkes ulikt, samt at man utformer et internt regelverk som er forskjellig fra det vi finner i Aetat. Det siste punktet angår også utøvelsen av det vi kan kalle den skjønnsbaserte delen av arbeidsmarkedspolitikken og som omfatter de faglige aspektene rundt metodearbeidet og tiltaksbruken overfor den enkelte arbeidssøker. På bakgrunn av argumentasjonen om fordelene med en lokal forvaltning (jf. effektivitet og lokal tilpasning), er det kanskje på dette punktet vi burde forvente å finne at forsøkene skiller seg mest fra praksisen i Aetat.

3 BESKRIVELSE AV FORSØKET I SAGENE OG GAMLE OSLO

I dette kapitlet har vi beskrevet virksomheten ved Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo. Vi har her forsøkt å gi et helhetlig bilde av virksomheten og ikke lagt vekt på å skille mellom den delen som omfattes av forsøksmidlene og den delen av virksomheten som er finansiert med kommunale midler. Forsøkene er presentert separat i hvert sitt delkapittel. Avslutningsvis i kapitlet har vi likevel forsøkt å sammenligne de to forsøkene og trekke frem noen særtrekk ved hvert av dem.

3.1 Forsøket i Bydel Gamle Oslo

Forsøket i Gamle Oslo er lagt til Senter for arbeid og kvalifisering (Kvalifiseringssentret). Sentret ble etablert allerede i 1996 og da som en kommunal tiltaksavdeling som samarbeidet med Aetat om bruk av Aetats tiltak, og der Aetat kjøpte tiltaksplasser ved Kvalifiseringssentret. Etter at bydelen gikk inn i forsøket, har Kvalifiseringssenteret utviklet et eget tiltaksapparat. Virksomheten i Kvalifiseringssentret kan grovt sett deles inn i tre enheter eller funksjoner: en avklarings- og oppfølgingsfunksjon, interne tiltak og eksterne tiltak. I tillegg til disse tre enhetene, må vi også ta med sosialtjenesten som er den henvisende instansen til forsøket. Nedenfor har vi beskrevet hovedfunksjoner og enheter i forsøket (figur 3.1).



Figur 3.1 Forsøksvirksomheten i Gamle Oslo, avklaring, interne og eksterne tiltak

3.1.1 Henvisende instans

I Bydel Gamle Oslo er sosialtjenesten organisert i tre enheter: en mottaksenhet og to oppfølgingsenheter. De tre enhetene er lokalisert ulike steder i bydelen på henholdsvis Vålerenga (oppfølging), Grønland (oppfølging) og Fyrstikktorget (mottak). Alle disse enhetene foretar en forhåndsavklaring av aktuelle deltakere i Kvalifiseringssentret. De respektive sosialsentrene håndterer også den økonomiske sosialhjelpen til deltakerne i forsøkene og har ansvar for eventuelle vilkår som stilles til deltakerne. I tillegg kan deltakere også henvises fra andre instanser som OT-tjenesten (til ungdomskonsulent), DPS (til psykiatriteamet) og fra bydelens Flyktningkontor. De aller fleste blir imidlertid henvist fra de tre sosialsentrene i bydelen.

I 2005 ble det henvist 679 deltakere til Kvalifiseringssentret. I 2005 har det også til en hver tid (i snitt) vært registrert omtrent 470 deltakere i ulike aktiviteter, mens tilsvarende tall for 2004 var 350. Dette viser at det har vært en relativt stor aktivitetsøkning i Kvalifiseringssentret fra 2004 til 2005. I løpet av 2004 og 2005

var det også utskrevet (utnotert) henholdsvis 316 og 457 deltakere fra Kvalifiseringssettet.

3.1.2 Mottak, utredning og oppfølging

Det vi i figur 3.1 har benevnt avklaringsfunksjonen, består av 8 tiltakskonsulenter, én konsulent med oppfølging av metadonbrukere og tre medarbeidere som inngår i et psykiatriteam. De 8 tiltakskonsulentene har fra sommeren 2005 organisert seg i henhold til hvert sitt sosialsenter og i forhold til ulike målgrupper. To medarbeidere har ansvar for de som henvises fra sosialtjenestens oppfølgingsenhet på Grønland, to har ansvar for henvisninger fra oppfølgingsenheten på Vålerenga og to har ansvar for brukere som henvises fra bydelens mottaksenhet (nye brukere). Videre er det to medarbeidere som har ansvar for alle ungdommer under 25 år.

Tiltakskonsulentenes funksjon er å ta imot, avklare og følge opp klienter som henvises fra sosialsentrene. Det betyr at det er disse som i første rekke ivaretar det klientbaserte samarbeidet med sosialsentrene. Som en følge av den arbeidsdelingen man innførte fra sommeren 2005, har tiltakskonsulentene også spesialisert seg i forhold til ulike målgrupper. De som tar imot brukere fra mottaket, spesialiserte seg i forhold til korttidssosialklienter og har som en følge av dette, mest fokus på arbeidslinja, mens de som jobber i forhold til oppfølgingstjenesten, blir orientert mot tyngre brukergrupper og har mer fokus på trygdelinja (dvs. brukere hvor attføring eller en annen trygdeytelse kan være aktuelt). Motivasjonen for å innføre denne arbeidsdelingen har vært å styrke samarbeidet med sosialtjenesten i form av at hver saksbehandler skal kunne forholde seg til færre kontaktpersoner i sosialtjenesten (og visa versa). I tillegg til at mottakskonsulentene har ansvar for hvert sitt sosialsenter, finner vi videre en spesialisering i forhold til ungdom, metadonbrukere og personer med psykiske problemer. Ungdomskonsulentene tar imot henvisninger av de under 25 år fra alle tre sosialsentrene. Psykiatriteamet fungerer som en støttefunksjon for tiltakskonsulentene, og deltakere som viser seg å ha psykiske problemer, kan henvises til dette teamet. Metadonbrukere blir som regel henvist direkte fra bydelens rusteam.

Tabell 3.1 *Avklaring og oppfølging (deltakere som ikke er i aktive tiltak). Gjennomsnittlig antall deltakere i 2004 og 2005. Omfatter både målgruppen og andre sosialhjelpsmottakere utenfor målgruppen.²*

| | Aktivitetstype | 2004 | 2005 |
|---|--|------|------|
| 1 | Individuell utredning/oppfølging (hos tiltakskonsulent) | 133 | 155 |
| 3 | Opplæring som ikke er arbeidsmark (deltakere i eksterne kurs/aktivitet, men som tilhører målgruppen i forsøket). | | 12 |
| 4 | Aktivisering som ikke er arbeidsmark (metadonkonsulent) (15 deltakere) og psykiatriteam (15 deltakere) | 30 | 30 |
| 5 | På vent/fortsatt sosialhjelp | | 70 |

Tabell 3.1 viser hvor mange deltakere som er i en avklaringsfase eller under aktiv oppfølging av tiltakskonsulent.³ I 2004 omfattet dette i snitt ca. 130 deltakere og 155 i 2005. Det er med andre ord en relativt stor andel som til enhver tid befinner seg i denne statuskategorien. Ellers ser vi at det er en liten gruppe på 30 deltakere som er registrert i kategorien ”aktivisering som ikke er arbeidsmarkedstiltak”. Dette omfatter deltakere som er tilknyttet metadonkonsulenten og psykiatriteamet. Psykiatriteamet som består av tre medarbeidere, er delvis et internt tiltak og delvis et tiltak under Arbeidsdirektoratets prosjekt ”Vilje viser vei”.⁴ I følge informanter fra Kvalifiseringssentret jobber psykiatriteamet etter liknende metoder som i Arbeid med bistand.

I tabell 3.1 finner vi også statuskoden ”på vent”. I 2005 var det i snitt 70 personer registrert i denne statuskoden. Dette omfatter personer som enten ikke har møtt eller er i ferd med å tilbakeføres til sosialkontoret. Statuskoden ble innført fra og med mai 2005, og antallet med denne statuskoden har økt fra 20 personer i mai til 87 personer i desember. Bakgrunnen for å innføre statuskoden var å formalisere tilbakeføringen av deltakere til sosialkontoret. Det er imidlertid ikke slik at alle disse nødvendigvis tilbakeføres. Som en følge av at sosialkontoret inn-

² Gjennomsnittstallen er beregnet ut fra beholdningen ved utgangen av hver måned.

³ Her inngår også den interne jobbklubben i Kvalifiseringssentrets egen statistikk (post 2). Vi har imidlertid valgt å føre opp de interne jobbklubbene i tabellen for interne tiltak (i tabell 3.2).

⁴ ”Vilje viser vei” er et toårig prosjekt i regi av Arbeidsdirektoratet og inngår som en del av Opptrappingsplanen for psykisk helse. Prosjektets formål er å utvikle og spre metoder i arbeidet med personer med psykiske lidelser.

kaller til ny samtale med klienten og/eller at sosialkontoret reduserer/stopper sosialhjelpen (effektuerer vilkåret), kan de som er registrert her også gå over i ny aktivitet i Kvalifiseringssentret.

3.1.3 Interne tiltak

De interne tiltakene består av to typer jobbklubber, en arbeidstreningsgruppe og et kvalifiseringskurs for minoritetsspråklige. Tiltaket som i forsøket omtales som jobbklubb, retter seg mot tre brukergrupper. Den første er de ordinære arbeidssøkerne som anses å ikke ha annet tjenestebehov enn bistand til jobbsøking. De som deltar i denne aktiviteten, er delt i to grupper (hver på 20 personer) hvorav den ene gruppen har aktivitet tirsdag og torsdag og den andre onsdag og fredag. Jobbklubben innledes av et kort obligatorisk introduksjonskurs som går over tre halve dager (annenhver uke på formiddagen). Ut over dette består jobbklubben hovedsakelig av egenaktivitet med bistand fra jobbklubbkonsulentene (alle dager fra 13.30-15.00). Normalt kan deltakerne være inne i et slikt opplegg i opp til 10 uker. I løpet av 10-ukersperioden har jobbklubbkonsulentene faste evaluerings-samtaler med deltakerne og deltakernes respektive tiltakskonsulenter etter 4 uker, 8 uker og eventuelt etter den 10. uken. I tillegg har jobbklubbkonsulentene ukentlige samtaler med tiltakskonsulentene omkring deltakerne i jobbklubben. Dersom deltakerne ikke har fått jobb etter 10 uker, henvises de tilbake til tiltakskonsulenten for videre praksisplass eller andre egnede tiltak. Siden jobbklubben ikke er en fulltidsbeskjeftigelse, regnes den ikke som et ordinært tiltak, og deltakerne mottar derfor heller ikke kursstønad (individstønad).

Den andre gruppen jobbklubben retter seg mot, er de som er ute i praksisplass (eller andre tiltak). Denne gruppen deltar i jobbklubben enten i forkant av, parallelt med eller i etterkant av praksisplassen (eller andre tiltak). De som er i praksisplass, kan delta i jobbklubben én dag i uken (mandager). Til dette er det avsatt 20 plasser. Hensikten med denne ordningen er dels å holde jobbsøkeraktiviteten oppe og dels ha oppfølging under praksisplassperioden. Deltakerne i dette opplegget mottar kursstønad.

Den tredje funksjonen til jobbklubben innbefatter et kortvarig datakurs for de som har behov for opplæring i grunnleggende databehandling i forbindelse med jobbsøkingen. Dette avholdes annenhver uke på formiddagene over tre dager. Det to jobbklubbkonsulentene er også kvalifisert til å gjennomføre kurs i datakortet ved Kvalifiseringssentret.

Tabell 3.2 Internt arrangerte tiltak. Gjennomsnittlig antall deltakere i 2004 og 2005. Omfatter både målgruppen og andre sosialhjelpsmottakere utenfor målgruppen.

| | Tiltakstype | 2004 | 2005 |
|-----|--|------|------|
| 2 | Jobbklubb (utløser ikke individstønad) | 52 | 40 |
| 12 | Arbeidstreningsgruppe (ATG) | 18 | 27 |
| 14 | AMO kurs, jobbsøker/avklaringskurs (Fokus-kurs) ⁵ | 10 | 6 |
| 16a | AMO kurs, norsk med praksisplass (Alfa Mikks) | 24 | 34 |
| 16b | Mosaikk (språkopplæring) | | 10 |

Fokus-kurset er rettet mot deltakere som trenger mer bistand i jobbsøkerprosessen. Til forskjell fra jobbklubben, er dette en kursbasert aktivitet som løper fast over 3 uker. I 2004 var det i snitt 10 personer registrert på Fokus-kurset, mens det i 2005 i snitt deltok 6 personer. Antallet varierer imidlertid fra kurs til kurs, og har vært alt fra 3 til 15 deltakere (se for øvrig fotnote). Innholdet består av tradisjonelle aktiviteter som trening i å skrive søknader og CVer, samt trening i intervjusituasjonen. I tillegg har de også rollespill og gjennomfører ulike tester som ligger på Aetats hjemmesider. Siden deltakerne her ikke anses som jobbklaare, er målet primært å skaffe seg en praksisplass og ikke nødvendigvis en ordinær jobb. Etter gjennomført kurs, vil deltakerne normalt gå ut i en praksisplass, kombinert med en dags jobbklubb (jobbsøking) hver mandag. På grunn av plassproblemer i Kvalifiseringssentret avholdes kurset i egne lokaler.

Det er tre medarbeidere som har ansvar for jobbklubben og Fokus-kurset. I tillegg har en fjerde medarbeider ansvar for å bistå med å skaffe praksisplasser for deltakerne i Fokus-kurset.

⁵ Statistikken blir tatt ut den siste dagen i mnd. Fokuskurset varer bare i 3 uker, og kurset kan være avsluttet ved månedsskiftet (dvs. på tellingstidspunktet). Dette betyr at tallet på antall registrerte deltakere kan være lavere enn faktisk antall deltakere i løpet av måneden. Da de fleste fortsetter i praksis som

Arbeidstreningsgruppen er et internt finansiert tiltak som er lokalisert utenfor Kvalifiseringssettret. Det er i dag to medarbeidere tilknyttet arbeidstreningsgruppen. Gruppen skal ha kapasitet til å ta inn 40 deltakere. I løpet av 2005 har det i snitt vært 27 deltakere (40 på sitt meste). Antallet deltakere har imidlertid økt fra 18 deltakere i 2004. Økningen i antall deltakere har sammenheng med at behovet har økt og at bemanningen er styrket fra en til to arbeidsledere. Medarbeiderne i arbeidstreningsgruppen deltar på møter i Kvalifiseringssettret minst en dag i uken for å gå gjennom de deltakerne som er i tiltaket og for å eventuelt ta inn nye aktuelle deltakere. Videre er planene at de også skal starte med jevnlig trekantsamtaler mellom arbeidsleder, tiltakskonsulent og deltaker.

Kvalifiseringskurset for minoritetsspråklige (Alfa Mikks⁶) er et tilbud om språkpraksis til minoritetsspråklige som ikke har rettigheter til språkopplæring innenfor introduksjonsordningen. Kurset er finansiert av forsøket, men befinner seg fysisk samme lokaler som Fokus kurset, men drives av medarbeidere ved Flyktningkontoret. Opprinnelig var virksomheten lagt til Kvalifiseringssettret, men ble skilt ut i forbindelse med bydelsreformen. Begrunnelsen for dette var at virksomheten faglig sett lå nærmere opp til måten de jobbet på ved Flyktningkontoret. Per i dag har kurset kun deltakere som er registrert i forsøket (i snitt 34 deltakere i 2005). Kurset er yrkesrettet og består av språkopplæring i kombinasjon med arbeidspraksis enten i ordinære virksomheter eller i AMB.⁷

Mosaikk er et tilbud om språkpraksis for de som ikke anses som formidlingsklare og som faller utenfor introduksjonsordningen. Mosaikk er kun språkpraksis og ikke et yrkesrettet kurs slik som Kvalifiseringskurset for minoritetsspråklige (Alfa Mikks). Mosaikk er for øvrig det eneste tiltaket der Kvalifiseringssettret kjøper plasser internt i bydelen. Kvalifiseringssettret har en fast avtale på 10 plasser i Mosaikk.

en forlengelse av kurset, vil noen ved månedsskiftet fortsatt stå oppført på Fokus, og noen på ordinær praksisplass.

⁶ De to kvalifiseringstiltakene **Alfa** (*Arbeid og læring for fremmedspråklige arbeidssøkere*) og **Mikks** (*Minoritetsskvinnens kvalifiseringssettret*) har tidligere vært separate tiltak rettet mot henholdsvis minoritetsspråklige menn og minoritetsspråklige kvinner. Fra 1. september 2004 ble de slått sammen til et 6 måneders prosjekt med én felles leder for å vurdere muligheten for fremtidig samdrift.

⁷ Norskundervisning gis av lærere fra Oslo Voksenopplæring og er gratis for bydelen.

3.1.4 Eksterne tiltak

De eksterne tiltakene som benyttes i forsøket er tradisjonelle tiltak som praksisplasser, lønnstilskudd, midlertidig sysselsetting, AMB, arbeid med bistand og kvalifiseringskurs som bestilles på individuell basis. Alle som deltar i eksterne tiltak, mottar individstønad. I tabell 3.3 har vi presentert en oversikt over antall deltakere (i snitt) i de ulike tiltakene.

Tabell 3.3 Eksterne tiltak. Gjennomsnittlig antall deltakere i 2004 og 2005. Omfatter både målgruppen og andre sosialhjelpsmottakere utenfor målgruppen.

| | Tiltakstype | 2004 | 2005 |
|----|---|------|------|
| 10 | Ordinær praksisplass – individstønad | 24 | 38 |
| 11 | Praksisplass med jobbsøking (søking 1 dag i uken) | 9 | 15 |
| 17 | Lønnstilskudd | 21 | 19 |
| 13 | Arbeid med bistand - ind.stønad | | |
| 18 | Midlertidig sysselsetting | 0 | 1 |
| 19 | AMB, Fase 1/Veivalg – ind.stønad | 10 | 7 |
| 20 | AMB, APS – individstønad | 5 | 11 |
| 21 | AMB, Fase 2 – lønnstilskudd | 4 | 11 |
| 22 | AMB, AB, arbeid med bistand | 0 | 1 |
| 23 | Kjøp av enkeltkurs | 9 | 10 |

Det tiltaket som benyttes hyppigst, er ordinære praksisplasser. I tabell 3.3 fremgår det at det i løpet av 2005 i snitt har vært 38 deltakere i ordinære praksisplasser, mens det i 2004 i snitt var 24 deltakere. Videre ser vi at det i 2004 og 2005 i snitt var henholdsvis 9 og 15 personer i praksisplass kombinert med en dags jobbklubb. Normalt vil praksisplassene ha en varighet på 3-6 måneder, men kan i noen tilfeller vare helt opp til 10 måneder.

Det er også relativt mange deltakere som har lønnstilskudd. I snitt har det vært omtrent 20 deltakere i lønnstilskudd i 2004 og 2005. I løpet av 2005 har imidlertid dette tiltaket blitt mindre benyttet. Mens det ved inngangen av 2005 var omtrent 26 deltakere i lønnstilskudd, er antallet redusert til 11 deltakere i desember 2005. Denne nedgangen er samtidig kompensert for ved at antall ordinære praksisplasser har økt i løpet av året. Bakgrunnen for dette er erfaringer man har høstet med bruk av lønnstilskudd. I dag er strategien å heller benytte lønnstilskudd

som siste ledd i en tiltakskjede fremfor å starte et tiltaksløp eller en praksisperiode med lønnstilskudd.

Vi har også sett nærmere på hvem de eksterne tiltaksarrangørene er. Grunnlaget for dette er lister vi har fått tilsendt av forsøkene over arbeidsgivere med praksisplass eller lønnstilskudd, samt andre tiltaksarrangører i 2004 og 2005. Listen for Gamle Oslo bestod av i alt 107 virksomheter som til sammen hadde hatt 155 praksisplasser/lønnstilskudd.

Tabell 3.4 Antall deltakere i praksisplasser og lønnstilskudd fordelt på næring/virksomhet (Gamle Oslo).

| Virksomhet | Antall | % | Virksomhet (fortsetter) | Antall | % |
|-----------------------------|---------------|----------|--------------------------------|---------------|------------|
| Dagligvarebutikk | 17 | 11,0 | Barnehage/SFO | 25 | 16,1 |
| Gatekjøkken/kafé/restaurant | 14 | 9,0 | Kommunal, annet | 16 | 10,3 |
| Kunst- og kulturvirksomhet | 14 | 9,0 | Sykehj/aldershjem/daghjem | 8 | 5,2 |
| Andre tjenesteyrker | 13 | 8,4 | Opplæring/undervisning | 2 | 1,3 |
| Butikk, annet | 13 | 8,4 | | | |
| Håndverk | 4 | 2,6 | Frivillig organisasjon | 7 | 4,5 |
| Renhold | 4 | 2,6 | Legesenter/helsestasjon | 5 | 3,2 |
| Apotek | 3 | 1,9 | | | |
| Hotell/overnatting | 3 | 1,9 | | | |
| Transport/lager/grossist | 3 | 1,9 | | | |
| Industri | 2 | 1,3 | | | |
| IT | 2 | 1,3 | Totalt antall personer | 155 | 100 |

I tabell 3.4 har vi forsøkt å klassifisere praksisplassene og lønnstilskudd etter type næring/virksomhet. Siden det er snakk om relativt få deltakere i hver kategori, og grunnlagsdataene er ufullstendige, er det nødvendig å ta visse forbehold om fordelingen. I følge informanter fra forsøket anslås bl.a. antall plasser i barnehager/SFO å være noe underrepresentert. Vi vil anta at listen likevel gir et visst inntrykk av hvilke virksomheter som benyttes.

Som det fremgår av tabellen, benyttes praksisplassene og lønnstilskudd innenfor et bredt spekter av virksomheter/næringer. Det er likevel noen typer virksomheter som benyttes mer enn andre. Før det første ser vi at det er relativt hyppig bruk av praksisplasser/lønnstilskudd innen kategoriene dagligvarehandel, gate-

kjøkken/kafé/restaurant samt annen butikkvirksomhet. I tillegg er det også en del som har praksisplass/lønnstilskudd innen kunst- og kultursektoren samt annen tjenesteytende virksomhet. Annen tjenesteytende virksomhet omfatter bl.a. vaktmestertjenester, avfallshåndtering og annen service. Den største gruppen med praksisplass/lønnstilskudd befinner seg imidlertid i kategorien barnehage/SFO. Det er også en stor andel i annen kommunal virksomhet. Foruten aldershjem/sykehjem/daghjem som er presentert i egen kategori, dreier dette seg om praksisplasser ved sosialtjenesten, boligkontor, kulturetaten og gravferdskontoret. Til slutt ser vi at det er praksisplasser/lønnstilskudd i flere ulike andre virksomheter. Dette gjelder bl.a. ved legesenter og i frivillige organisasjoner samt en del andre næringer som håndverk, renhold, apotek, overnatting, industrivirksomhet, transport/lager og IT-virksomhet.

Vi har også forsøkt å gruppere antall deltakere etter privat og offentlig virksomhet. Det er imidlertid vanskelig for noen virksomheter å avgjøre hvorvidt det er privat eller offentlig. For eksempel har vi klassifisert alle barnehager som offentlig virksomhet selv om dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Samtidig har vi klassifisert alle virksomheter innen kategorien legesenter/helsestasjon som privat virksomhet, bortsett fra i ett tilfelle. Kategorien opplæring er også klassifisert som offentlig virksomhet. På bakgrunn av dette finner vi at omtrent 60% av praksisplassene/lønnstilskudd befinner seg innenfor privat virksomhet, omtrent 35% i offentlig virksomhet samt 5% i frivillig sektor. Her må vi imidlertid også ta forbehold i forhold til representativiteten i grunnlagsmaterialet. Tar vi hensyn til forsøkenes egen vurdering av representativiteten, kan det være at andelen i offentlig virksomhet i virkeligheten er noe større.

I henhold til datamaterialet vi har tilgjengelig, kan vi også se en dreining fra offentlig virksomhet til privat virksomhet i perioden 2004 til 2005. Mens andelen i privat virksomhet var i underkant av 50% i 2004, er denne andelen i 2005 på noe i overkant av 25%. Dette skyldes først og fremst en nedgang i antall plasser innen barnehage/SFO og kategorien andre kommunale virksomheter og en tilsvarende økning i ulike private virksomheter.

Kvalifiseringssentret benytter også i relativt stor grad AMBene. Av tabellen 3.3. ser vi at det i 2004 hovedsakelig dreide seg om avklaring i fase 1. I 2005 er det imidlertid en hyppigere bruk av APS og fase 2 i AMBene. I følge informanter inngås det ikke rammeavtale med AMBene slik praksisen gjerne er i Aetat. Frem til nå har Kvalifiseringssentret inngått individuelle avtaler for hver enkelt deltaker, men vil fra 2006 inngå en rammeavtale med AMBene. Bakgrunnen for dette er dels ønske om å redusere prisene og dels sikre at de får tilstrekkelig med plasser.

Kvalifiseringssentret har ikke noen permanent kursvirksomhet ut over de som arrangeres internt i forsøket og i språkkurset Mosaikk. Kvalifiseringssentret kjøper imidlertid individuelle kursplasser av ulike typer tiltaksleverandører. Dette kan dreie seg om ulike typer sertifikater (klasse C, truck, drosje), datakortet, kontorkurs og lignende. Av tabell 3.3 ser vi at denne aktiviteten i snitt har omfattet omkring 10 deltakere på månedsbasis.

3.1.5 Endringer i aktiviteten

Tar vi utgangspunkt i tallmaterialet som er presentert over, har det ikke vært vesentlige endringer i profilen på aktiviteten i Gamle Oslo. Den mest markante forskjellen vi finner når vi sammenligner statistikken i 2004 og 2005, er aktivitetsøkningen. Dette skyldes dels at aktiviteten var noe lav i 2004 (som følge av at de var i en oppbyggingsfase og som følge av bydelsreformen) og dels at både den kommunale innsatsen og de statlige overføringene økte i 2005.

Tabell 3.5 Fordeling av deltakere i og utenfor forsøket i forhold til aktivitet og år (Gamle Oslo).

| | 2004 (gj.snitt) | Per 1. okt. 2005 (gjennomsnittstall) | | |
|----------------------|--------------------|---|-------------|------|
| | | Forsøk | Ikke-forsøk | Alle |
| Avklaring/oppfølging | 47 | 45 | 72 | 51 |
| Interne tiltak | 30 | 26 | 17 | 25 |
| Eksterne tiltak | 24 | 29 | 11 | 24 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

Tabell 3.5 viser at det ellers er liten endring i profilen på innsatsen i 2004 og 2005. I den grad vi kan snakke om noen endringer her, ser vi at det har foregått

en forskyvning fra de interne tiltakene mot avklaring/oppfølging. Dette skyldes dels innføring av statuskoden ”på vent” og dels en reell økning i antallet som er i en fase med individuell avklaring/oppfølging/venting.

3.1.6 Introduksjonsordningen

I Gamle Oslo er det Kvalifiseringscentret som har det økonomiske ansvaret for deltakere i introduksjonsordningen som skal ut i arbeidspraksis, men det er Flyktningkontoret som har den praktiske oppfølgingen både i forhold til språk-opplæring, språkpraksis og arbeidspraksis. I følge informanter fra Kvalifiseringscentret, er begrunnelsen for å legge hele denne virksomheten til Flyktningkontoret, at deltakerne i introduksjonsordningen skal få et mer helhetlig sammenhengende løp. Siden deltakerne i løpet av språkoppfølgingen/-praksisen allerede har knyttet til seg en tiltakskonsulent ved Flyktningkontoret, ønsker de at deltakerne skal beholde den samme kontaktpersonen i løpet av arbeidspraksisen. Det betyr at Flyktningkontoret sender refusjonskrav til Kvalifiseringscentret for de som går over fra ”introduksjonsstønad” til individstønad (under arbeidspraksis).

3.1.7 Prosessen

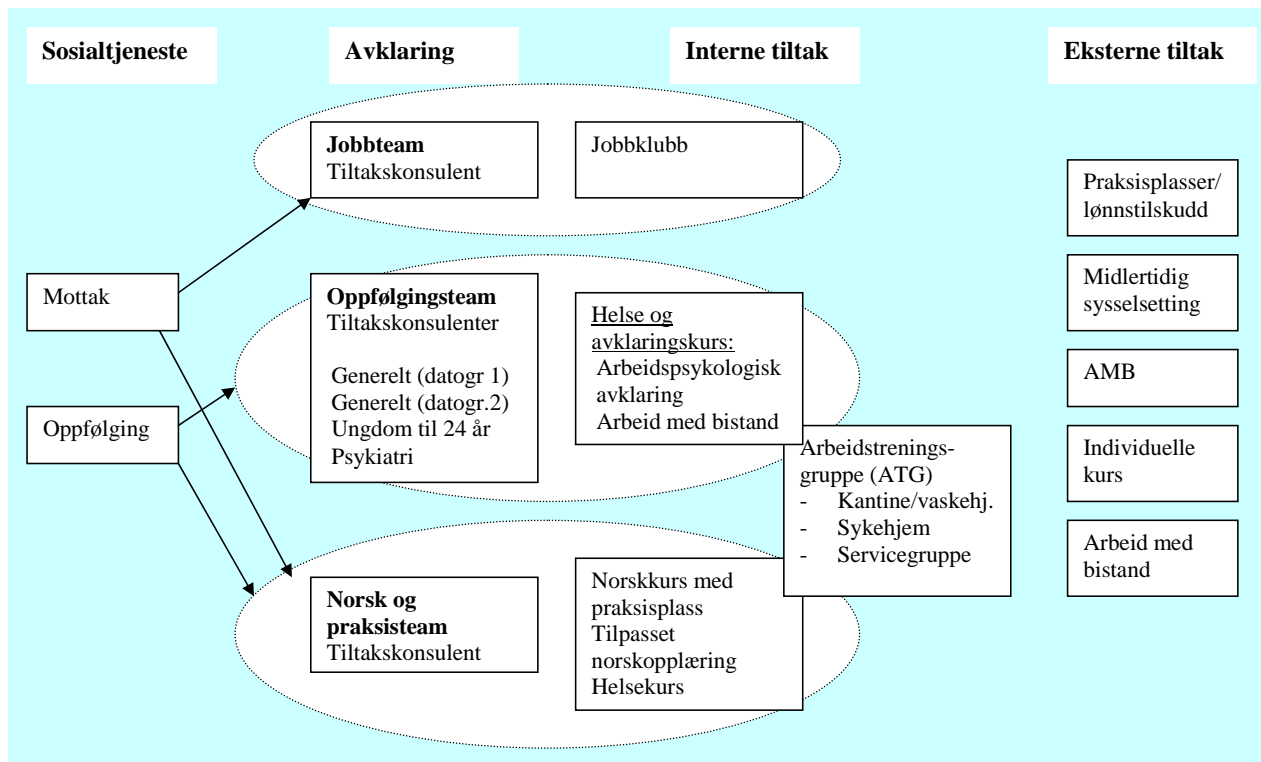
De aller fleste som henvises til Kvalifiseringscentret blir tilknyttet en av tiltakskonsulentene som foretar en førsteavklaring av deltakerne. Avhengig av behovet til deltakerne kan tiltakskonsulenten også følge opp med flere samtaler før det er aktuelt å benytte aktive tiltak. Enkelte brukere kan også henvises direkte fra sosialtjenesten til psykiatriteamet. Etter den innledende samtalen med tiltakskonsulenten, er det vanligvis to eller tre løp som er aktuelle. Deltakerne som hører til mottakskonsulenten (tiltakskonsulenten som tar imot fra mottaket) og ungdomskonsulenten, har vanligvis et løp som starter med jobbklubb, eventuelt i Fokus-kurset for de som ikke er klare for å gå rett ut i jobb. For deltakerne i Fokus-kurset er det da lagt opp til at kurset skal munne ut i en praksisplass. Det samme vil også være aktuelt for deltakerne i jobbklubb, men intensjonen er at disse også skal komme direkte ut i jobb i kjølvannet av jobbklubben. For tiltakskonsulentene som har ansvar for deltakere fra oppfølgingstjenesten, er det i tillegg til å bruke jobbklubber også mer vanlig å benytte AMB, ATG eller henvis-

ning til psykiatrikonsulent. Denne typen tiltak kan også kjedes med lønnstilskudd eller ordinær praksisplass.

I Gamle Oslo har de også innført et system for tilbakeføring av deltakere til sosialkontoret. I de tilfellene deltakerne faller ut av tiltak eller viser seg å ikke være klare for arbeidslivet, benyttes statuskoden ”på vent”. Her kan deltakerne være i opp til 3 måneder, men ambisjonene er at de skal fanges opp så raskt som mulig på sosialkontoret. Samtidig med at deltakerne settes ”på vent”, sender derfor tiltakskonsulentene e-post til de respektive konsulentene på sosialkontoret. I tillegg sendes det hver måned over en liste med personer i ventestatus til sosialleder, samtidig som tiltakskonsulentene fra Kvalifiseringssentret deltar på og gjennomgår aktuelle saker hver 14. dag på sosialtjenestens seksjonsmøter. Bakgrunnen for å innføre dette systemet, har vært ønske om å forbedre samarbeidet med sosialkontoret og unngå at klienter som tilbakeføres, blir gående passive i lengre perioder.

3.2 Forsøket i Bydel Sagene

På samme måte som i Gamle Oslo ble det i Bydel Sagene etablert et senter for kvalifisering og arbeid allerede i 1996. Formålet var å sikre arbeidsledige og yrkeshemmede sosialhjelpsmottakere bistand til jobbsøking og kvalifisering samt tilgang til Aetats arbeidsmarkedstiltak. Året før hadde Kloden internasjonale senter blitt etablert for å fremme integrering av innvandrere og flyktninger. I 2003 ble Kloden og Servicekontoret slått sammen til en enhet kalt Utviklingssenter for kvalifisering og arbeid. Utviklingssenteret har nå gjennom flere år operert som tiltaksarrangør for Aetat, arrangert AMO-kurs med norsk og praksis og AMO-jobbsøkerkurs med praksis. Senteret gir i hovedsak tilbud til brukere fra bydelens sosialkontor. Tilbudet innbefatter råd og veiledning, utredning, oppfølging, bistand til jobbsøking, kurs og andre tiltaksplasser. Som en følge av at Kloden ble slått sammen med Servicekontoret, inngår nå også tilpasset norskundervisning og introduksjonsprogrammet i virksomheten ved Utviklingssentret. Figur 3.2 gir en oversikt over de ulike funksjonene i Utviklingssenteret.



Figur 3.2 Forsøksvirksomheten i Sagene, avklaring, interne og eksterne tiltak

3.2.1 Henvisende instanser

I Bydel Sagene er sosialtjenesten organisert i to enheter, en mottaksenhet (mottak og boligkontor) og en oppfølgingsenhet. De aller fleste som deltar i tilbudet til Utviklingssentret, henvises fra disse to enhetene. I tillegg henvises noen deltakere fra DPS, bydelens rehabiliteringssenter og barnevernet. Som en følge av at Utviklingssentret har et utvidet samarbeid med barnevernet i bydelen, henvises 20 ungdommer i året derfra.

I 2004 var det i alt 954 deltakere ved Utviklingssentret, hvorav 444 var utskrevet i en eller annen status i løpet av året, mens de resterende 510 fremdeles var i en aktivitet. I 2005 var det tilsvarende 1025 deltakere innom, hvorav 521 var utskrevet i løpet av året og 504 fremdeles var i en aktivitet ved Utviklingssentret. De påfølgende tabellene som viser statusen til tiltaksdeltakerne, må her ses i forhold til totalantallet på 510 og 504 deltakerne ved henholdsvis utgangen av desember 2004 og desember 2005.

3.2.2 Mottak, utredning og oppfølging

I Sagene har man forsøkt å etablere en teamstruktur mellom mottaksapparatet og den interne kursvirksomheten. De tre teamene er: a) jobbteam hvor jobbklubben inngår, b) oppfølgingsteamet hvor avklaringskursene inngår og c) norsk og praksisteam hvor språkkursene inngår. Mottaksapparatet består da av en tiltakskonsulent som er tilknyttet jobbklubben, fire tiltakskonsulenter som inngår i et oppfølgingsteam og tilknyttet avklaringskursene samt to tiltakskonsulenter tilknyttet et team for norsk og praksis. I praksis er det slik at de fleste som henvises fra sosialtjenestens mottak, blir henvist til tiltakskonsulenten for jobbklubb. Deltakerne som henvises fra sosialkontorets oppfølgingsenhet, henvises først til en av to tiltakskonsulenter som deler brukerne mellom seg etter fødselsdato. Dersom man tror at deltakerne trenger koordinerte tjenester, henvises de eventuelt til en psykiatrikonsulent og en ungdomskonsulent for brukere opp til 24 år. Sosialkontorets oppfølgingsenhet henviser også deltakere direkte til jobbklubb når klienten kun har arbeidsledighet som sitt problem. Prinsippet er med andre ord at det er det antatte hjelpebehovet som avgjør om deltakeren henvises til jobbklubbteamet eller oppfølgingsteamet.

Tiltakskonsulentene tar den første samtalen med brukerne og foretar den videre avklaring og kartlegging av arbeidsevne og muligheter for å komme i jobb. Oppfølgingen av ungdom innebærer alt fra videreformidling til jobbklubb, hjelp med bolig, skoleplass, praksisplass, henvisning til DPS og andre aktuelle instanser. Brukerne i oppfølgingsteamet henvises ofte videre til et av tilbudene ved sentret: jobbklubb og praksisplass, ATG (arbeidstreningsgrupper) eller et av de interne avklaringskursene.

Tabell 3.6 Utredning og oppfølging av deltakere i Sagene (deltaker som ikke er i aktive tiltak). Tverrsnitt ved utgangen av 2004 og 2005 samt månedlig gjennomsnitt for 2005. Omfatter både målgruppen og andre sosialhjelpsmottakere utenfor målgruppen.

| | Aktivitetstype | 2004 (31.des) | 2005 (31.des) | 2005 (snitt) |
|---|--|------------------|------------------|-----------------|
| 1 | Individuell utredning/oppfølging (hos tiltakskonsulent) | 142 | 180 | 164 |
| 3 | Opplæring som ikke er arbeidsmarkedstiltak (tilpasset norskundervisning). | 89 | 99 | 92 |
| 4 | Aktivisering som ikke er arbeidsmark (språkpraksis + hospitering, enkeltdager i ATG) | 22 | 33 | 36 |
| 5 | På vent. Fortsatt sosialhjelp | 31 | 30 | 23 |

I tabell 3.6 ser vi at det i 2005 var omtrent 160 deltakere i snitt under avklaring eller oppfølging av tiltakskonsulent. Videre er det en gruppe på i underkant av 100 deltakere som deltar opplæring i som ikke er arbeidsmarkedstiltak. Dette dreier seg primært om norskopplæring i åpen barnehage og tilpasset opplæring på senteret. Det er også en liten gruppe på omtrent 25 personer som mottar språkpraksis eller prøves ut enkeltdager i hospitering eller arbeidsgrupper.

På samme måte som i Gamle Oslo er det også i Sagene en gruppe som befinner seg i kategorien ”på vent” i forhold til en eventuell overføring til sosialtjenesten. I Sagene har de imidlertid færre personer i denne kategorien. Denne forskjellen kan forstås i lys av at de to forsøkene har ulik tilbakeføringspraksis, noe som igjen reflekterer at de to forsøkene har definert sin rolle og virksomhet noe ulikt. Dette skal vi imidlertid komme tilbake til senere.

3.2.3 Interne tilbud/ tiltak

Forsøket i Sagene har tre interne kurs (omtales som AMO-kurs). Dette er: a) et jobbsøker- og avklaringskurs med praksis, b) arbeidslivsopplæring integrert med norsk og praksiskurs og c) et helse- og avklaringskurs, også dette med utprøving i praksis

Jobbsøker- og avklaringskurset (jobbklubb) er primært rettet mot de som anses å være ordinære arbeidssøkere uten behov for ytterligere koordinerte tiltak. Jobbklubben er organisert i sykluser på tre uker, med oppstart hver mandag. Kursle-

der har ansvar for sine deltakere i hele perioden de er deltakere ved sentret. Deltakerne får undervisning i generelle tema som arbeidsliv og jobbsøking samt opplæring i CV- og søknadsskriving. Å registrere seg i ulike databaser, for eksempel vikarbyråer samt å begynne å søke ordinære jobber, er også en viktig del av kurset. Denne delen av kurset varer maksimalt i 3 uker. De som da ikke har kommet i arbeid, skaffes en praksisplass av kursleder. I tillegg til undervisning i plenum, er det lagt opp til individuell oppfølging. Jobbklubben har også en avklaringsfunksjon i forhold til brukere som viser seg å likevel ikke være klare for ordinær jobb, og som trenger annen type oppfølging (13 % av de som deltar i jobbklubben har hittil i år gått over i andre tiltak). Det er fire og en halv stilling tilknyttet jobbklubben.

Norsk med arbeidspraksis er et kurs som er videreført fra den tiden senteret fungerte som tiltaksarrangør for Aetat. Her kombineres arbeidslivsoplæring med arbeidspraksis og språkopplæring. Norsk- og praksiskurset er et 10-måneders AMO-kurs med to dager norskundervisning og tre dager praksis i uka. Kurset tar opp brukere med sosialhjelp og introduksjonsstønad når de har nådd et visst norsknivå.

Helse- og avklaringskurs for yrkeshemmede er rettet mot brukere som er uavklart i forhold til sin helse og arbeidsmuligheter. Målgruppen er med andre ord brukere med behov for tettere oppfølging og koordinerte tjenester. Kursleders oppgave er å kartlegge den enkeltes situasjon i forhold til hva som er realistiske jobbmuligheter, og å skaffe til veie de instanser som brukeren trenger hjelp fra for å komme nærmere en avklaring av sin situasjon. I tillegg til deltakelse på kursene, gis det mulighet for individuelle samtaler for de som av ulike årsaker ikke kan delta på kurs. Dette kan også innebære tilrettelegging av en eventuell plan i forhold til rehabilitering eller uføretrygd. Brukerne henvises hit fra tiltakskonsulent i oppfølgingsteamet eller fra andre kurs og tiltak.

Helse- og avklaringskurset består i praksis av to ulike og parallelle kurs. Det ene kurset er rettet mot klienter med behov for arbeidspsykologisk avklaring. Kursleder er psykolog med lang arbeidspsykologisk erfaring. Selve kursdelen varer i 7

uker. I løpet av høsten-05 er det kommet 18 deltakere, hvorav 10 er på kurs og 8 på individuell avklaring. Selve kurset omhandler tema som å sette målsettinger, å takle motstand og å mestre egen livssituasjon. Kurslederen har tett samarbeid med fastleger, DPS, rehabiliteringssentre og med spesialhelsetjenesten generelt. I kraft av sin profesjon kan kursleder også henvise til de nødvendige instansene, koordinere rapporter fra ulike instanser og sette sammen en helhetlig konkluderende rapport om den enkeltes situasjon knyttet til arbeidsevne og -muligheter.

Det andre avklaringskurset retter seg mot klienter som relativt sett har en mer avklart helsesituasjon, men som har liten eller ingen erfaring med hvordan helsen vil bli påvirket av ulik type arbeidsbelastning. Kursleder her har tidligere erfaring fra arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (AMB) og oppbygging av Arbeid med bistand (AB). Kurset varer i 12 uker, inkludert arbeidspraksis. Det starter med tre til fire ukers gruppeundervisning der det jobbes med oppgaver, rollespill og diskusjoner med overgang/grensegang mellom jobb og helseproblematikk som tema. Dette innebærer blant annet å få kunnskap om hva systemet kan bidra med i forhold til attføringsløp, rehabiliteringspenger og uføretrygd. Andre tema som tas opp, er hvordan det oppleves å komme tilbake i jobb, om kommunikasjon i arbeidslivet osv. Kursdelen er etterfulgt av praksisbesøk i en til to uker før oppstart i praksis. Praksisen skal gi arbeidstrening samt få avklart arbeidsevne eller reelle yrkesbegrensninger.

I tillegg til de tre typene kurs som er nevnt over, har Sagene også tre interne arbeidsstasjoner eller en arbeidstreningssgruppe (ATG) ved tre kommunale arbeidsplasser. Dette er en ordning for brukere som er antatt å ville bruke lengre tid på å nå målet om ordinært arbeid, fordi de parallelt med arbeidstreningen går i behandling for fysiske/psykiske helseplager, rusrelatert- eller annen behandling. ATG ved Utviklingssentret tilbyr arbeidstrening innen kantinearbeid, rengjøringsarbeid og gartner- og vaktmesterarbeid. Det er fem plasser per gruppe. Kantinearbeidet foregår i samme bygg som Utviklingssentret. Rengjøringsprosjektet foregår på et sykehjem der en arbeidsleder også koordinerer praksisplasser innenfor ulike funksjoner på sykehjemmet. En egen servicegruppe utfører også vedlikeholdsarbeid i bydelen.

Tabell 3.7 Interne tiltak i Bydel Sagene. Tverrsnitt ved utgangen av 2004 og 2005 samt månedlig gjennomsnitt for 2005. Omfatter alle deltakere både målgruppen for forsøket og andre.

| | Tiltakstype | 2004 (31.des) | 2005 (31.des) | 2005 (gj.snitt) |
|----|---|------------------|------------------|--------------------|
| 2 | Jobbklubb (jobbsøking i jobbverksted) | | 16 | 12 |
| 12 | Arbeidspraksis m/arbeidsleder (ATG/arbeidsstasjoner) | | 13 | 12 |
| 14 | AMO, jobbsøker og avklaringskurs | 64 | 16 | 36 |
| 15 | AMO, helsekurs | 18 | 18 | 21 |
| 16 | AMO, norsk med praksisplass | 25 | 18 | 21 |

I tabell 3.7 ser vi antall registrerte deltakere i de tre interne AMO-kursene. I 2005 ser vi at det i snitt var 36 deltakere i jobbsøker- og avklaringskurs. Videre var det i snitt 21 deltakere i hvert av de to øvrige AMO-kursene (helsekurset og ”norsk med praksis”). Sett i forhold til deltakerantallet ved utgangen av 2004 og 2005, ser det også ut som at antallet på jobbsøker- og avklaringskurset er redusert. Gjennomsnittstallet for 2005 antyder imidlertid at deltakerantallet her varierer en god del. Planen er imidlertid at det i snitt skal være 24 deltakere her. Av tabellen fremgår det også at det var 12 deltakerne i de interne ATG-tiltakene (arbeidsstasjonene), samt noen som deltar i et individuelt opplegg i jobbverksted.

3.2.4 Eksterne tiltak

De eksterne tiltakene består av ordinære tiltak som praksisplasser, lønnstilskudd, midlertidig sysselsettingstiltak, AMB og Arbeid med bistand. I tillegg kjøpes også inn kvalifiseringskurs på individuell basis.

Etter endt jobbklubb får hver deltaker tilbud om praksisplass i ordinære bedrifter eller kommunal virksomhet. I de tilfeller deltakerne går fra jobbklubb og over i praksisplass, er det kursleder som følger opp den enkelte under tiltaket. Praksisperioden kan vare i opptil ti måneder, men vil i de fleste tilfeller ha kortere varighet. I tabell 3.8 ser vi at det ved utgangen av 2004 var 34 deltakere i ordinær praksisplass, mens tilsvarende i 2005 var 28 deltakere.

Tabell 3.8 Eksterne tiltak i Bydel Sagene. Tverrsnitt ved utgangen av 2004 og 2005 samt månedlig gjennomsnitt for 2005. Omfatter alle deltakere både målgruppen for forsøket og andre.

| | Tiltakstype | 2004 (31.des) | 2005 (31.des) | 2005 (gj.snitt) |
|----|--------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| 10 | Ordinær praksisplass – individstønad | 34 | 28 | 31 |
| 11 | Praksisplass med jobbsøking | | 3 | 3 |
| 13 | Arbeid med bistand – individstønad | | 14 | 10 |
| 17 | Lønnstilskudd | 10 | 6 | 6 |
| 18 | Midlertidig sysselsetting | 20 | 11 | 11 |
| 19 | AMB, Fase 1/Veivalg - ind.stønad | 5 | 0 | 1 |
| 20 | AMB, APS – individstønad | 31 | 5 | 13 |
| 21 | AMB, Fase 2 – lønnstilskudd | 6 | 2 | 0 |
| 22 | AMB AB, arbeid med bistand | 0 | 0 | 1 |
| 23 | Kjøp av enkeltkurs | 13 | 12 | 13 |

Sammenlignet med forsøket i Gamle Oslo, ser vi at forsøket i Sagene i liten grad benytter praksisplass kombinert eller parallelt med jobbsøking (tabell 3.8, punkt 11). I følge informanter fra Sagene legger de isteden vekt på individuell oppfølging av den enkelte deltaker. Det er også forholdsvis få som har lønnstilskudd i Sagene og færre enn i Gamle Oslo. På linje med forsøket i Gamle Oslo, ser vi at Utviklingssentret i Sagene også trappet ned på bruken av lønnstilskudd. Derimot ser vi at forsøket i Sagene benytter midlertidig sysselsettingstiltak i større grad enn i Gamle Oslo, selv om tallene i tabellen også indikerer at Utviklingssentret har trappet ned på bruken av dette tiltaket.

Tabell 3.9 Praksisplasser i privat og offentlig virksomhet, fordelt etter ulike deltakergrupper i Sagene (Datagrunnlag: siste halvår 2005).

| | Jobbsøkerkurs med praksis | AMO med norsk og praksis | Andre/ yrkeshemmede | Totalt |
|------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------|--------|
| Offentlig praksisplass | 31,0 | 73,1 | 60,0 | 46,5 |
| Privat praksisplass | 69,0 | 26,9 | 40,0 | 53,5 |
| Alle | 100 | 100 | 100 | 100 |
| (N) | (71) | (26) | (30) | (127) |

I tabell 3.9 har vi presentert fordelingen av praksisplasser på private og offentlige virksomheter. Vi ser at det samlet sett er noe over halvparten av deltakerne i privat praksis og noe i underkant i offentlig praksis. Denne fordelingen varierer imidlertid avhengig av hvilke grupper vi snakker om. Blant de som har vært i

jobbsøkerkurs (ordinære arbeidssøkere) er andelen i privat praksis omtrent 70 %, mens den tilsvarende andelen for personer som har om går på norsk og praksiskurset eller er yrkeshemmede, er henholdsvis bare 27 % og 40%. Dette viser at praksisplasser i offentlig virksomhet gjerne benyttes for de som står lengre fra arbeidsmarkedet (som en første utplassering), mens praksisplasser i privat virksomhet benyttes for de ordinære ledige.

Et annet alternativ tiltak for yrkeshemmede er arbeidsmarkedsbedriftene (AMB) der Utviklingssentret kjøper individuelle plasser. I 2004 ble dette tiltaket benyttet relativt hyppig, men som det fremgår av tabellen over, har bruken av plasser i AMB blitt trappet ned i løpet av 2005. I følge informanter fra Sagene er årsaken at prisen ikke står i forhold til gjennomstrømning og resultat, og at de selv er i stand til å arrangere tilrettelagt arbeidstrening til flere og med høyere gjennomstrømning for den samme prisen.

På samme måte som i Gamle Oslo, kjøper også forsøket i Sagene enkeltplasser ved behov for kvalifiseringskurs. Som det fremgår av tabell 3.7, har dette holdt seg på et forholdsvis stabilt nivå både i 2004 og 2005.

3.2.5 Endring av aktiviteten

I tillegg til at antall deltakere er redusert fra 2004 til 2005, kan det se ut som at det har skjedd en dreining av innsatsen i Sagene fra bruk av eksterne tiltak til interne tiltak/aktiviteter. Spesielt ser vi at bruken av midlertidig sysselsetting, lønnstilskudd og AMB er trappet ned. Dette fremgår også i tabell 3.10.

Tabell 3.10 Fordeling av deltakere i og utenfor forsøket i forhold til aktivitet og år (Sagene).

| | 2004 | 2005 | | |
|----------------------|----------|---------------------|-------------|------|
| | (31.des) | (gjennomsnittstall) | | |
| | Alle | Forsøk | Ikke-forsøk | Alle |
| Avklaring/oppfølging | 57 | 56 | 70 | 62 |
| Interne tiltak | 21 | 24 | 16 | 20 |
| Eksterne tiltak | 23 | 20 | 15 | 18 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

Tabell 3.10 viser at antall deltakere samlet sett er noe redusert i 2005 sammenlignet med 2004 (målt ved utgangen av året). Videre ser vi at det har vært en nedgang i bruken av eksterne tiltak. I følge prosjektlederen er en forklaring på dette at tiltaksaktiviteten i 2004 var for høy i forhold til budsjettet. En annen forklaring er at Aetat i 2005 ikke lenger kjøper tiltaksplasser av Utviklingssentret for de deltakerne som ikke inngår i målgruppen for forsøket. Dette fremgår også når vi ser på fordelingen mellom deltakerne i forsøket og deltakerne utenfor forsøket. De som ikke er en del av forsøket befinner seg først og fremst i kategorien avklaring/oppfølging (70%) og relativt få er i eksterne tiltak (15%).

3.2.6 Introduksjonsordningen

Mens det er flyktningskontoret som har den praktiske oppfølgingen i forhold til språkopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis i Gamle Oslo, er Kloden internasjonale senter en integrert del av Utviklingssenteret i Sagene. Tanken er at en samlokalisering vil gi flest mulig av flyktingene og innvanderne som bor i bydelen, tilbud om opplæringstiltak og arbeidsmarkedstiltak. Kloden har, som nevnt, deltakere både i og utenfor introduksjonsordningen, og tiltakene finansieres dermed både av forsøket og andre kommunale opplæringsmidler (AOF, Norskopplæringssenteret Rosenhoff). Denne gruppen inngår også i tallgrunnlaget til Utviklingssentret i Sagene (jf. tabell 3.5, post 3), noe som gjør at vi ikke uten videre kan sammenligne tallene i Sagene og Gamle Oslo.

3.2.7 Beskrivelse av prosessen

For å oppsummere kan vi si at et vanlig løp for en deltaker ved Utviklingssentret kan være følgende: Bruker har sosialhjelp som hovedinntektskilde og henvises fra sosialkontoret til tiltakskonsulent ved Utviklingssentret. Her får vedkommende avklart hva slags aktiviteter som skal iverksettes for at vedkommende skal komme i arbeid. Dersom vedkommende ikke oppgir helsemessige eller andre hindringer for å delta i jobbsøkerkurs med praksis, vil vedkommende få tilbud om jobbklubb. Noen får individuelt tilbud via tiltakskonsulenten i mottaket og følges hele løpet derfra. Men de fleste brukerne henvises videre til jobbklubb for

å få undervisning om arbeidslivet, trening i å skrive søknader, CV og søke jobber. Kurset munner ut i praksisplass i en ordinær bedrift. De som ikke henvises direkte til jobbklubb, har som regel behov for mer avklaring, tettere oppfølging eller ytterligere arbeidslivsoplæring. Da henvises bruker til oppfølging av en tiltakskonsulent eller til et av avklaringskursene. Det hender også at brukere henvises direkte fra sosialkontorets oppfølgingsenhet til videre oppfølging ved utviklingscenteret. De som enda ikke er klar for praksisplass etter endt kurs, får tilbud om å arbeide i en av arbeidstreningsgruppene for å få mer arbeidserfaring. Et annet alternativ for yrkeshemmede er å arbeide i arbeidsmarkedsbedrift. Henvisning til Norsk- og praksiskursene skjer, som beskrevet, både fra sosialkontoret, via norskopplæring (AOF) og via introduksjonsordningen. De som har behov for det, deltar i tillegg på helsekurset. Også for de minoritetsspråklige deltakerne er praksisplass som regel det siste tiltaket i kjeden.

Selv om tiltakskonsulentene forholder seg til visse rutiner og regelverk, er det viktig å poengtere at det ikke er standardprosedyrer for tiltakskjedning eller i forhold til hvor bruker skal henvises. Det innebærer at henvisningene kan skje i mange retninger i tillegg til det som er beskrevet her. For eksempel hender det at en bruker starter i jobbklubb, der det avdekkes at han/hun har behov for arbeidspsykologisk avklaring og henvises til et av avklaringskursene. Det kan også hende at henvisningen skjer andre veien, fra avklaringskurs eller oppfølgingskonsulent til jobbklubb, dersom bruker anses å være i stand til det. For alle gruppene er det et uttalt mål å komme i arbeid. Som nevnt gir imidlertid deltakelse i tiltakene også grunnlag for utredning i forhold til rehabilitering og trygd.

3.3 Likheter og forskjeller

Det er flere likhetstrekk mellom Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringscenteret i Gamle Oslo. I begge forsøkene er det en tredelt virksomhet bestående av: a) tiltakskonsulenter med avklarings- og oppfølgingsoppgaver, b) intern tiltaksaktivitet og c) eksterne tiltak. Det er likevel enkelte interessante forskjeller mellom virksomhetene i de to forsøkene i alle tre leddene. Dette gjelder organiseringen

av den interne virksomheten, utformingen av de interne tiltakene og i bruken av de eksterne tiltakene.

En interessant forskjell mellom Sagene og Gamle Oslo er organiseringen av tiltakskonsulentene. Mens de i Sagene har forsøkt å knytte mottakskonsulentene tettere opp mot den interne tiltaksaktiviteten ved å etablere tverrfunksjonelle team, har de i Gamle Oslo organisert mottakskonsulentene i overensstemmende med organiseringen av sosialtjenesten.

Forskjellen i organiseringen av mottaksapparatet kan samtidig forstås i lys av at de to forsøkene har noe ulike roller. Mens forsøket i Gamle Oslo mer kan betegnes som en ”underleverandør” av avklarings- og tiltaksaktiviteter til sosialtjenesten, kan vi si at forsøket i Sagene i større grad tillegger seg en rolle som ”sluttprodusent”. Satt på spissen betyr det at klientene i Sagene i utgangspunktet ikke skal returneres til sosialtjenesten, men primært ende opp i arbeid eller eventuelt over på ”rett ytelse” (attføring, rehabilitering eller uføretrygd). Avklaring mot arbeid og trygd forstås her som en enhetlig prosess der målet er jobb, men der avklaringen også kan ende opp i en trygdeytelse. I Gamle Oslo synes holdningene (og praksisen) i større grad å være at sosialtjenesten og Kvalifiserings-sentret skal ha en arbeidsdeling seg imellom, i betydning av at Kvalifiserings-sentret skal ha hovedansvaret for de arbeidsretta tiltakene, mens sosialtjenesten skal ha ansvar for å bistå i forhold til en eventuell trygdeytelse.

Denne forskjellen kan også illustreres ved å sammenligne relasjonene de to forsøkene har i forhold til samarbeidet med sosialkontoret. I Gamle Oslo har de lagt vekt på å utarbeide et forholdsvis vanntett system for toveis samarbeid med sosialtjenesten. Som nevnt tidligere, omfatter dette en rekke ulike aktiviteter: innføring og bruken av statuskategorien ”på vent”, bruk av e-post for å kommunisere omkring enkeltdeltakere som faller ut av tiltak, overføring av lister ukentlig til sosialsentrene over deltakere som har falt fra, fellesmøter hver 14. dag mellom tiltakskonsulenter og sosialtjenesten og trekantsamtaler ved behov. I Sagene finner vi ikke tilsvarende tiltak. Dette har sannsynligvis sammenheng med at behovet for et slikt samarbeid er mindre, siden de i større grad tenker seg at vei-

en fra sosialtjenesten til Utviklingssentret er enveiskjørt. Følgende sitater illustrerer dette:

”Vi gir oss ikke før de får jobb, og det forteller vi til hverandre.”

”... for vi kan ikke avvise dem bare fordi de ikke møter. De må få nye sjanser hele tiden.”

”Ingen skal tilbake til sosialkontoret, for det er jo bare Folk skal jo ha hjelp for å komme seg ut derfra, så det er litt fallitterklaring å sende dem tilbake. Når vi har klienten her er det vårt problem.”

Oppbyggingen av det interne tiltaksapparatet reflekterer også noe av denne forskjellen. I Sagene har de bygd opp en relativt omfattende avklarings-tjeneste. Kjernen i dette apparatet kan sies å være helse- og avklaringskursene for yrkes-hemmede, med det øvrige oppfølgingsteamet og de interne arbeidstreningsgrup-pene som støtteapparat og avklaringsarenaer. Riktignok har Gamle Oslo et til-svarende apparat representert med psykiatriteamet, arbeidstreningsgruppen og kanskje også Fokus-kurset. Forskjellen er imidlertid at i den grad en trygdeytelse viser seg å være aktuell, involveres i større grad sosialtjenesten i Gamle Oslo, en-ten i form av et samarbeid eller ved at sosialtjenesten overtar sakene.

Viften av eksterne tiltak er også tilsynelatende lik i Sagene og Gamle Oslo. Begge forsøkene benytter hovedsakelig praksisplasser, supplert med AMB for de yrkes-hemmede (i tillegg til de interne arbeidstreningsgruppene). Samtidig ser vi at ing-en av forsøkene har lagt særlig vekt på yrkesrettede kurs. Riktignok er det åp-ninger for å kjøpe individuelle kursplasser, og slike plasser kjøpes også, men de har ingen sentral plass i tiltaksstrategien til noen av forsøkene, og det er heller ikke bygd opp noe innkjøpsapparat for kjøp av slike kurs.

Samtidig ser vi også at det er noen forskjeller mellom de to kvalifiseringssentrene i bruken av de ulike tiltakene. I Sagene har de trappet ned bruken av både AMB, lønnstilskudd og midlertidig sysselsettingstiltak. Dette er dels en følge av et høyt tiltaksnivå i 2004, men samtidig er det også en bevisst politikk som følge av erfa-

ringer med tiltakene, både i forhold til pris og kvalitet/effektivitet. Erfaringene med både lønnstilskudd og midlertidig sysselsettingstiltak er at det er kostbare tiltak som ikke gir resultater som står i forhold til kostnadene. Isteden legges det vekt på å bruke praksisplasser i kombinasjon med tett oppfølging av deltakerne. I Gamle Oslo finner vi ikke tilsvarende nedtrapping av de eksterne tiltakene, kanskje bortsett fra lønnstilskudd (i løpet av 2005). Erfaringene i Gamle Oslo er de samme som i Sagene, men her er heller strategien å bruke lønnstilskudd som en ”topping” av andre tiltak dersom disse ikke fører frem til jobb. Det samme gjelder også midlertidig sysselsettingstiltak som man ønsker å benytte mer som enden på en kjede for personer man ikke har lykkes med.

En annen vesentlig forskjell mellom de to forsøkene er at introduksjonsordningen og språkopplæringen er lagt til Utviklingssentret i Sagene, mens denne virksomheten i sin helhet befinner seg ved Flyktningkontoret i Gamle Oslo. Dette gjør også at de interne tiltakene som retter seg mot språkbarrierer er mer dominerende i Sagene enn i Gamle Oslo. Samtidig betyr det også at det er mer kommunalt finansiert virksomhet ved Utviklingssentret i Sagene enn ved Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo.

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gitt en beskrivelse av virksomheten ved Utviklingssentret i Bydel Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo. Begge forsøkene har bygd opp sin virksomhet etter omtrent liknende struktur bestående av: a) et mottaksapparat som tar imot brukerne hovedsakelig fra sosialtjenesten, b) et internt tiltaksapparat og c) et eksternt tiltaksapparat. Statistikk fra forsøkene viser at omtrent halvparten av deltakerne befinner seg i en fase med avklaring eller oppfølging fra tiltakskonsulentene. Det er videre omtrent 1/4 av deltakerne i Gamle Oslo og 1/5 av deltakerne i Sagene som befinner seg i interne tiltak. En tilsvarende andel befinner seg også i eksterne tiltak. Det meste benyttede eksterne tiltaket er praksisplasser. Her finner vi at godt under halvparten befinner seg i offentlig virksomhet og noe over halvparten i private virksomheter. Her går det imidlertid et skille ved at ordinære arbeidssøkere hovedsakelig har praksisplass i

private virksomheter og andre (yrkeshemmede) hovedsakelig i offentlige virksomheter. De to kvalifiseringssentrene skiller seg for øvrig fra hverandre ved at forsøket i Gamle Oslo har en noe større andel deltakere i eksterne tiltak sammenlignet med forsøket i Sagene. I Sagene har de også trappet en god del ned på bruken av eksterne tiltak i 2005 sammenlignet med 2004. Disse resultatene må imidlertid ses i sammenheng med at Utviklingssentret i Sagene rekrutterer en langt større andel av sosialhjelpsmottakerne i bydelen enn det Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo gjør. Det er også et klart skille i aktivitetsprofilen mellom de deltakerne som hører inn under forsøksvirksomheten og andre deltakere. De som hører til forsøkene deltar i klart større grad i aktive tiltak, både interne og eksterne sammenlignet med de som ikke hører inn under forsøket. Forklaringen på dette er at sistnevnte gruppe i hovedsak vil høre inn under Aetats ansvarsområde når det gjelder bruk av aktive tiltak. Forsøkene har likevel rekruttert en god del av disse brukerne, men da først og fremst med tanke på individuell avklaring og oppfølging fra tiltakskonsulent.

Det er videre en forskjell i innretningen på virksomheten i de to forsøkene. I Sagene har de en strategi som går ut på å ivareta et helhets- og ”sluttprodusentansvar”, også der utfallet er attføring, rehabilitering eller trygd. I Gamle Oslo er strategien derimot mer innrettet mot en arbeidsdeling med sosialtjenesten der Kvalifiseringssentret har hovedansvar for de arbeidsrette tiltakene og sosialtjenesten ansvar for å bistå i forhold til en eventuell trygdeytelse. Dette kommer også til uttrykk i måten de to forsøkene har organisert virksomheten internt og i måten samarbeidet med sosialtjenesten er innrettet. En annen forskjell mellom Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo er at introduksjonsordningen er en integrert del av virksomheten i Sagene, mens i Gamle Oslo befinner denne virksomheten seg ved bydelens Flyktningkontor.

4 MÅLGRUPPE OG REKRUTTERING AV DELTAKERE

I dette kapittelet ser vi nærmere på målgruppen for virksomheten i forsøkene generelt og spesielt på den gruppen som omfattes av oppgavedifferensieringsforsøket. I den sammenheng er vi spesielt opptatt av problemstillingen om hvordan målgruppen er avgrenset. På den ene siden vil det være en grenseoppgang i forhold til sosialtjenesten og på den andre siden i forhold til Aetat. I begge tilfeller vil denne grenseoppgangen dreie seg om å definere målgruppen og å avklare arbeidsfordelingen. I forhold til sosialtjenesten vil grenseoppgangen være knyttet til rekruttering av deltakere og til spørsmålet om hvem som har ansvaret for rekrutteringen. Grensegangen mot Aetat dreier seg på sin side om hvem som faller inn under definisjonen av målgruppen og til håndteringen av gråsoneproblematikken som kan oppstå i den forbindelse.

4.1 Målgruppen

Generelt kan vi si at målgruppen for Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo er sosialhjelpsmottakere. Målgruppen kan videre deles i to: a) de sosialhjelpsmottakerne som omfattes av forsøksordningen og som har mer enn 50% av inntekten fra sosialhjelp, og b) andre sosialhjelpsmottakere. Det er imidlertid ikke noe absolutt krav at man skal motta sosialhjelp for å bli henvist til de to kvalifiseringssentrene, selv om dette nok gjelder de aller fleste. To unntak er bl.a. de som mottar stønad under introduksjonsordningen og ungdom som henvises fra barneverntjenesten (Sagene).

Det er likevel ikke alle sosialhjelpsmottakere som henvises til de to sentrene. I følge informanter fra sosialtjenesten i de to bydelene, er det noen grupper som vanligvis ikke henvises. Dette gjelder:

- personer med tyngre rusproblematikk
- personer med tyngre psykiske lidelser
- personer som har supplerende sosialhjelp til en uføretrygd
- personer med supplerende sosialhjelp til attføring

I følge en informant fra et av oppfølgingssentrene, har omtrent halvparten av deres klienter tyngre rus eller psykiatriproblematikk. Videre utgjør klienter med supplerende sosialhjelp til en trygdeytelse 1/3 av klientmassen. Ved mottakene er naturlig nok andelen med rus og psykiatri mindre. Det er derfor mer aktuelt for sosialtjenestens mottak å henvise til kvalifiseringssentrene enn det er for oppfølgingssentrene.

Rekrutteringspraksisen synes imidlertid å være noe ulik i Sagene og Gamle Oslo i betydning av at terskelen for å henvise nok er lavere i Sagene enn i Gamle Oslo. Inntrykket er at uavklarte personer i større grad henvises til forsøket i Sagene enn i Gamle Oslo. Dette har sammenheng med at sosialtjenestens rolle og tilbudet i forsøkene er noe ulikt innrettet. For eksempel henvises ikke sosialhjelpsmottakere med dårlige språkkunnskaper til Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo, men til språkopplæringen ved Flyktningkontoret. Forskjellen i rekrutteringspraksis mellom de to forsøkene fremgår også av tabell 4.1. Tabellen viser forholdet mellom antall sosialhjelpsmottakere i de to bydelene og antall som var henvist til de to kvalifiseringssentrene i 2004.

Tabell 4.1 Antall sosialhjelpsmottakere i Bydel Gamle Oslo og Bydel Sagene, antall registrerte deltakere i tiltak. Kilde: KOSTRA 2004/ tall fra forsøkene.

| | Gamle Oslo | Sagene |
|---|------------|--------|
| Sosialhjelpsmottakere | 3101 | 1971 |
| Sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år | 2941 | 1870 |
| Antall deltakere i kvalifiseringssentrene | 941 | 954 |
| % deltakere av alle sosialhjelpsmottakere | 32% | 51% |

I henhold til SSB var det i 2004 i alt 2941 sosialhjelpsmottakere i Gamle Oslo og 1870 i Sagene i alderen 20-66 år. Ser vi dette i sammenheng med antall deltakere i kvalifiseringssentrene i løpet av året, finner vi at de utgjør 32% av alle sosialhjelpsmottakerne i Gamle Oslo og 51% i Sagene. Her må det imidlertid legges til at Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo har trappet opp aktivitetsnivået i 2005.

Alle disse vil naturlig nok ikke gå inn i en aktiv tiltaksfase i kvalifiseringssentrene. Enkelte vil bli henvist tilbake til sosialkontoret relativt raskt, og en del forsvinner

også ut av sosialhjelpssystemet som følge av at de henvises til kvalifiseringssettene. I løpet av 2005 var det for eksempel 457 personer i Gamle Oslo som ble utnotert, hvorav 113 ble tilbakeført sosialkontor med status ”ikke aktuelle” og 81 personer ble borte og regnes som selvhjulpne. Vi har ikke oversikt over hvor mange av disse som ikke har deltatt i aktive tiltak, men i følge informanter gjelder dette relativt få personer.

Dersom vi tar hensyn til at større grupper sosialhjelpsmottakere ikke betraktes som aktuelle for kvalifiseringssettene, viser disse tallene at de to kvalifiseringssettene fanger opp en relativt stor del av klientmassen til sosialsettene i de to bydelene.

Målgruppen for selve forsøksvirksomheten (dvs. de som omfattes av de overførte tiltaksmidlene) utgjør imidlertid bare de med sosialhjelp som hovedinntektskilde. De sosialhjelpsmottakerne som har en inntekt hvor sosialhjelpen utgjør mindre enn 50% av inntekten, og det er aktuelt med arbeidsrelatert bistand, hører i prinsippet inn under Aetats ansvarsområde. Men siden denne gruppen også har stønader fra sosialtjenesten, har kvalifiseringssettene også et tilbud til disse, noe tabellen under viser.

Tabell 4.2 Andel av sosialhjelpsmottakere med og uten sosialhjelp som hovedinntekt rekruttert til henholdsvis Kvalifiseringssettet og Utviklingssettet.⁸

| | Gamle Oslo (2005) | Sagene (2005) |
|--|----------------------|------------------|
| Andel deltakere av sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt | 35% | 65% |
| Andel deltakere av sosialhjelpsmottakere uten sosialhjelp som hovedinntekt | 22% | 39% |

Tabell 4.2 viser at anslagsvis 35% av sosialhjelpsmottakerne med sosialhjelp som hovedinntekt ble rekruttert til Kvalifiseringssettet i Gamle Oslo. Tilsvarende

⁸ Tallene for 2005 er beregnet ut fra fordelingen av faktiske deltakere i 2005 og fordelingen av sosialhjelpsmottakere i 2004. Beregningen baserer seg med andre ord på at totalantallet og fordelingen av antall sosialhjelpsmottakere er lik i 2005 som i 2004. I Gamle Oslo kan tallet for andelen av sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt være misvisende fordi deltakerne ofte ikke blir kategorisert inn i gruppen før tiltak igangsettes.

andel for Sagene ser ut til å være hele 65%. Blant andre sosialhjelpsmottakere (med annen hovedinntekt) rekrutterer Gamle Oslo anslagsvis 22% og Sagene 39%. Med andre ord viser dette at de to kvalifiseringssentrene hovedsakelig rekrutterer blant målgruppen for forsøket, men også en god del blant andre sosialhjelpsmottakere som ikke hører til målgruppen. De som ikke hører til målgruppen har ulike typer inntekter. Tall fra Sagene viser at de største gruppene er personer med dagpenger (17,5%), inntekt fra ektefelles arbeid (16%), unge hjemmeboende (16%) og inntekt fra ektefelles trygd (13%). Ellers finner vi også en del i trygdeytelsene attføring (9%), rehabilitering (8%), uføre (7%) og overgangsstønad (5,5%).

Tabell 4.3 Antall deltakere totalt ved Kvalifiseringssentret og Utviklingssentret og antall deltakere som faller inn under forsøksordningen (2005)

| 0 | Gamle Oslo (Kvalifiseringssentret) | Sagene (Utviklingssentret) |
|---------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| Antall deltakere totalt | 898 | 1025 |
| Antall deltakere i forsøk | 571 | 636 |
| % i forsøk | 64% | 62% |

Tabell 4.3 viser hvor stor andel av deltakerne som inngår i målgruppen for forsøket. I Gamle Oslo utgjorde disse 64% i 2005. I Sagene var den tilsvarende andelen 62%. Vi ser med andre ord at de fleste av deltakerne faller inn under forsøksordningen, men samtidig er det også omtrent 1/3 av deltakerne som ikke hører til forsøksordningen og som dermed i prinsippet hører inn under Aetats ansvarsområde.

I Sagene har de også skilt mellom yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere. Kategorisering av yrkeshemmede er ført av tiltakskonsulenter/kursledere og tar utgangspunkt i det inntrykk eller kjennskap de har til brukere. Yrkeshemmet er definert som personer som har lettere eller tyngre psykiske problemer, lettere eller tyngre rusmisbruk eller lettere eller tyngre fysiske helseproblemer. Basert på disse registreringene viser det seg at omtrent halvparten av deltakerne er yrkeshemmet og resten ordinære arbeidssøkere. Blant de med sosialhjelp som hovedinntektskilde, finner vi også at det er omtrent halvparten som er definert som yrkeshemmet.

4.2 Grenseoppgangen i forhold til sosialtjenesten

Rekrutteringen av deltakere til henholdsvis Utviklingssentret og Kvalifiserings-sentret foregår hovedsakelig fra sosialkontoret. I tillegg vil rekrutteringen også komme fra andre steder som rehabiliteringstjenesten, barnevern, DPS, oppfølgingstjenesten og andre. Dette er imidlertid av såpass lite omfang at det er av mindre relevans i denne sammenheng. Den store strømmen av deltakere henvises fra sosialtjenesten og det er først og fremst her at grensene for forsøkenes ansvarsområde kan være en utfordring.

I begge bydelene er sosialtjenesten delt inn i et mottak og en oppfølgingstjeneste. Henvisning fra mottaket vil normalt være nye sosialhjelpsmottakere (mindre enn 6 mnd på sosialhjelp), mens henvisning fra oppfølgingen hovedsakelig vil bestå av langtidssosialklienter. Denne organiseringen av sosialtjenesten vil derfor i seg selv gi en viss forhåndsavklaring av brukerne i form av at de ”enkleste” klientene henvises fra mottaket, mens de ”tyngre” klientene henvises fra oppfølgingstjenesten.

I begge forsøkene foregår henvisningen i form av at sosialsentrene sender en ”bestilling” til henholdsvis Utviklingssentret og Kvalifiseringssentret, enten i form av en telefonhenvendelse eller et eget henvisningsskjema. Det innebærer også at sosialtjenesten foretar den første avklaringen av klientene. I følge en informant fra sosialtjenesten kan denne kartleggingen være forholdsvis omfattende og innbefatter kartlegging av boligsituasjon, økonomi, sykdom, rus og arbeid. Sosialsentrene er også i ferd med å ta i bruk kartleggingsverktøyet KIS, eller varianter av dette verktøyet. Samtidig foretar også forsøkene en førstesamtale og en avklaring i det første møtet med deltakerne. Det betyr at det i praksis gjennomføres to avklaringsprosesser. I prinsippet kan man faktisk tenke seg at en klient kan gå gjennom tre kartleggingsfaser: én i sosialtjenestens mottak, én i oppfølgingstjenesten og en siste kartlegging i kvalifiseringssentrene. I praksis vil det imidlertid være slik at det er mottaket som foretar den første kartleggingen og at oppfølgingstjenesten baserer den videre oppfølgingen på mottakets kartlegging. Den dobbelte avklaringen som finner sted i sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene,

kan imidlertid betraktes som unødvendig dobbeltarbeid. I kjølvannet av en slik dobbelt avklaringsprosess, kan det også lett oppstå ulike oppfatninger om veivalg og metodebruk.

Vi finner også en parallell problemstilling i forhold til forvaltningen av de økonomiske stønadene. I dag er det forsøkene som forvalter tiltaksbudsjettet (de øremerkede tiltaksressursene), mens det er sosialtjenesten som har ansvar for klientenes sosialstønader. Siden disse to ytelsene som regel er sammenvevd, enten i form av at klientene skifter fra den ene til den andre ytelsen eller i form av at klientene må ha sosialhjelp som supplerende til kursstønadene (individstønadene), vil det også være behov for å koordinere ytelsesforvaltningen i forsøkene med ytelsesforvaltningen i sosialtjenesten.

En tredje problemstilling i grenselandet mellom sosialtjenesten og kvalifiserings-sentrene, angår avslutningen av klientene, og i kjølvannet av dette, bruken av vilkår. Saker kan avsluttes på to måter, enten ved at kvalifiserings-sentrene vurderer klientene som ikke egnet for arbeidsmarkedet eller ved at klientene selv avbryter eller ikke møter opp. Det er flere problemstillinger som kan dukke opp i kjølvannet av slike saker. I det første tilfellet vil det kunne oppstå uenighet mellom kvalifiserings-sentrene og sosialtjenesten om tilbakeføring er hensiktsmessig eller ikke. Videre vil avslutningen av en klient i kvalifiserings-senheten, ikke nødvendigvis innebære at saken følges opp av sosialtjenesten i tråd med de erfaringer og anbefalinger som kommer fra kvalifiserings-sentret. I det andre tilfellet, dersom det er klienten selv som avslutter, vil det som regel involvere sosialtjenesten i forhold til vilkår som er satt og effektivering av disse vilkårene (dvs. iverksetting av sanksjoner i form stopp i eller reduksjon av sosialhjelp). Utfordringen her kan være at sosialtjenesten og kvalifiserings-sentrene ikke nødvendigvis har den samme oppfatningen av hva som er gyldig avbrudd og hvordan vilkårene skal praktiseres.

Informantene fra kvalifiserings-sentrene og sosialtjenesten opplever i liten grad at systemet med dobbelt avklaring representerer noe problem. Dette kan forstås i lys av at både sosialtjenesten og kvalifiserings-sentrene vil ha behov for informa-

sjon om klienten. Sosialtjenesten vil ha behov for informasjon i forbindelse med saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp og i forbindelse med spørsmålet om arbeid er relevant eller ikke. Kvalifiseringssettene vil på sin side ha behov for informasjon for å finne ut hva slags tiltaksløp som er hensiktsmessig. Men selv om dette ikke oppleves som et problem, knyttes denne problemstillingen gjerne til en mer grunnleggende diskusjon om organiseringen av tiltaksarbeidet og øvrig sosialt arbeid, noe vi kommer nærmere inn på nedenfor.

Det er heller ikke mange av informantene som opplever at systemet med dobbelt forvaltning av sosialhjelp og tiltaksmidler representerer noe stort problem. Her vises det til at gode samarbeidsrutiner og felles saksbehandlingssystem bidrar til dette. En av informantene er imidlertid klar på at dette representerer en uhen-siktsmessig måte å jobbe på:

”Ja det blir noe tuklete det her. For eksempel de som går på individstønad har ca 5000 i mnd. Så er sosialhjelpen 4450 pluss supplerings av husleie. Når de da er på individstønad, må de betale noe av husleien sin selv av individstønaden, og så skal sosialkontoret inn med noe. De skal da betale 550 av husleien selv, og sosialhjelpen resten. Så er det noen som ikke betaler sin andel av husleien og så blir det husleierestanser ... så det er et puslespill det her. Det burde vært håndtert på en mer helhetlig måte. ... Denne problematikken skyldes jo også at vi er fysisk atskilt. Der tiltaksenheten er en del av sosialtjenesten, går nok dette lettere.”

Det at Utviklingssettet i Sagene også har planer om et prosjekt der de overtar forvaltningen av sosialhjelpen for et utvalg deltakere (35 personer), kan også være en indikasjon på at det er et forbedringspotensial i forhold til koordinering- en av ytelsesforvaltningen.

Det er flere av informantene som antyder at tilbakeføring av saker fra kvalifise- ringssettene til sosialtjenesten ikke alltid har vært like uproblematisk. Dette gjelder spesielt i forhold til klienter som dropper ut, men også i forhold til klien- ter som blir avsluttet:

”Vi har også snakket om at vi bør ha noen klarere tilbakemeldinger fra Utviklings- settet. For eksempel er det noen som dropper ut, og så tror vi at de har en tilknytning til Utviklings- settet, så har de ikke det. Der har det glippet noe. Men vi har forsøkt å lage noen bedre ruti- ner i forhold til at de som dropper ut formelt blir tilbakeført.”

”Tidligere var det en diskusjon på at noen ble tilbakeført for tidlig, men det har bedret seg i forhold til at vi har fellessamtaler og funnet andre løsninger. Det vi har hatt å utsette på samarbeidet, har vel egentlig bedret seg i løpet av det siste året.”

Som det fremgår av sitatene, gis det også uttrykk for at de enten har forsøkt å forbedre eller har forbedret, samarbeidet omkring tilbakeføring av klienter eller klienter som dropper ut. Spesielt vises det til at innføringen av forbedrede samarbeidsrutiner fra sommeren 2005 har bidratt til å forbedre samarbeidet mellom sosialsentrene og Kvalifiseringssenteret i Gamle Oslo. Men selv etter sommeren 2005 har antall klienter innenfor statuskoden ”på vent” økt, noe som kan tyde på at disse tiltakene ennå ikke har gitt den forventede virkningen.

Selv om informantene gjennomgående ikke opplever grenseproblematikken mellom sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene som noe stort problem, er det likevel grunn til å diskutere denne problematikken. Ikke minst fordi den griper inn i en mer grunnleggende diskusjon omkring organiseringen av sosialtjenesten generelt og forvaltningen av lokale arbeidsmarkedstiltak spesielt.

Både Utviklingssentret og Kvalifiseringssentret har i dag en arbeidsdeling i forhold til sosialtjenesten, både i forhold til avklaring av klienter, ytelsesforvaltning og ansvarsforholdet generelt. Generelt kan vi si at sosialtjenesten har ansvar for den første avklaring i forhold til et bredt spekter av behov og barrierer som økonomi, arbeidsevne, helse, rus, psykiatri og rettigheter i forhold til andre ytelser.⁹ Avklaringen i kvalifiseringssentrene er derimot mer rettet mot arbeidsrelaterte problemstillinger, men også mot helseproblematikk, rus og psykiatri.

Ansvars- og oppgavefordelingen i forhold til sosialtjenesten er imidlertid utformet på noe ulik måte i Sagene og Gamle Oslo. Den organisasjonsmodellen man har valgt i Gamle Oslo baserer seg på en arbeidsdelingsmodell, og strategien har derfor vært å skape en bedre samforståelse mellom sosialtjenesten og kvalifise-

⁹ Det er her verdt å nevne at sosialtjenesten også håndterer mange henvendelser som ikke ender opp med søknad om sosialhjelp. I følge en informant fra et av sosialtjenestens mottak ”stoppes” hele 40% av henvendelsene utelukkende med råd- og veiledning, eventuelt med bistand fra økonomikonsulent.

ringssentret gjennom ulike institusjonelle tiltak (bruk av statusen ”på vent”, ukentlige rapporteringer, fellesmøter med mer). Disse tiltakene har i følge informanter fra forsøkene og sosialtjenesten fungert tilfredsstillende og forbedret samforståelse mellom kvalifiseringssentret og sosialtjenesten. Selv om dette nok har bidratt til bedre koordinering og samarbeid, vil slike koordineringsverktøy også ha en kostnad i form av tidsbruk. Vi finner også et tilsvarende system for samhandling mellom forsøket og sosialtjenesten i Sagene, men samtidig er inntrykket at strategien her er noe annerledes enn i Gamle Oslo. Istedenfor å styrke samarbeidet i form av rutiner, organisatoriske grep og møtevirksomhet, ser de heller for seg at en endring eller justering av oppgavefordelingen er mer hensiktsmessig. Sett fra Utviklingssentret sin side vil en hensiktsmessig arbeidsdeling være at kvalifiseringssentrene hadde et helhetlig ansvar for avklaringsprosessen samtidig med at terskelen for henvisninger ble senket. Noe av tankegangen fremkommer i følgende sitat:

”[Ideelt sett] trenger ikke sosialtjenesten å avklare noe som helst. Vi ønsker at de bare skal sende dem til oss. ... Hvis årsaken til at de kommer er at de er blakke eller mangler arbeid, så skal ikke sosialkontorene gå inn i det. Da skal vi ta imot dem her og hvis de fastholder at det eneste problemet de har er mangel på arbeid, så begynner de på kurs. Så vil det da vise seg om det er det som er problemet. ... Det samme gjelder de som har helseproblemer. Hvis vi ser at noen har helseproblemer, så er det jo mye bedre å henvise dem hit. Hvis de sier at de ikke kan gå på jobbsøkerkurs fordi de er syke, eller har vondt i ryggen, ja så starter vi derfra, starte med å utrede og kombinere og klarlegge hva de feiler og begynne i den enden for så å prøve de ut i praksis. Det er ikke grunn til at sosialkontoret skal lage praksiser på dette her, og så skal vi begynne på nytt her. ... De må i så fall ha det apparatet vi har her.”

De to ulike strategiene eller modellene som avtegner seg i de to forsøkene, kan fremstilles som to ulike idealmodeller. På den ene siden kan vi tenke oss en rendyrket bestillermodell slik modellen i Gamle Oslo bærer preg av. På den andre siden kan vi tenke oss en modell i tråd med det de ser for seg i Sagene, og der nye det trekkes nye grenser for ansvarsdelingen mellom de to enhetene.

Den første hovedmodellen (rendyrket bestillermodell) baserer seg på at sosialtjenesten overtar avklaringsarbeidet og legger handlingsplaner, mens forsøkene da får ansvar for å gjennomføre og følge opp handlingsplanen. Fordelen med en slik modell er at sosialtjenesten har kontroll med rekrutteringen, noe som vil be-

grense muligheten for såkalt ”fløteskumming”. Siden det er sosialtjenesten som er suverene i forhold til å henvise deltakere, har ikke dette vært noen problemstilling i de to forsøkene. I den grad denne problemstillingen har vært aktuell, har det heller kommet til uttrykk i form av såkalt ”parkering” (at man har vært for raske med å henvise klienter tilbake til sosialsentrene). Men heller ikke dette oppfattes av sosialtjenesten som et stort problem, spesielt ikke etter at man i Gamle Oslo fikk etablert mer formelle samarbeidsrutiner. En annen fordel med denne modellen vil være at sosialtjenesten allerede i første kontakt med søkerne, kan ta en helhetlig vurdering av klientene og vurdere hensiktsmessigheten av enten arbeidslinja, trygdelinja eller fortsatt sosialhjelp. En tredje fordel er at avklaringen i sosialtjenesten vil gi relativt treffsikker rekruttering (dvs. at de ”rette” personene henvises). I tillegg vil man også ha den fordel at det er tett kobling mellom planene som legges og de vilkårene som settes.

Problemet med en slik modell er imidlertid at handlingsplanleggingen krever god informasjon om de enkelte tiltakene og tiltaksarbeidet. De erfaringer som de høster i tiltaksavdelingene vil nødvendigvis ikke tilflyte sosialsentret og man kan derfor lett få et gap mellom de handlingsplanene som sosialsentret legger og det man oppfatter som fornuftig veivalg i tiltaksenhetene. I praksis kan en slik modell derfor lett lede til at mange handlingsplaner revideres av tiltakskonsulentene. Alternativt kan man også tenke seg at de handlingsplanene sosialsentrene lager, kan bidra til å begrense tiltakskonsulentenes handlingsrom.

Den andre hovedmodellen – der avklaringen hovedsakelig foregår i tiltaksenheten – vil som det er argumenter for over, gi bedre kvalitet på avklaringene som følge av: a) den nære koblingen mellom avklaring/handlingsplanlegging og erfaringer med hvordan de ulike tiltakene virker (sammensetning av tiltak), og b) at avklaringsprosessen omfattes av både mottakssamtalen og de interne tiltakene. Både i Sagene og i Gamle Oslo er erfaringene at en mottakssamtale ofte ikke gir tilstrekkelig avklaringsgrunnlag, og at det ofte er nødvendig med avklaring over tid i interne tiltak. Risikoen med en slik modell er imidlertid at det bak en henvisning ikke vil ligge noen klar bestilling eller forventning til kvalifiseringsenhe-

ten. Kvalifiseringssentret vil sitte både med informasjonen om og ansvaret for klientene, noe som kan åpne for fløteskumming og/eller parkering.

Diskusjonen over leder også til spørsmålet om oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak bør organiseres i separate enheter slik som i Sagene og Gamle Oslo eller om tiltaksarbeidet bør ivaretas innenfor en enhetlig sosialtjeneste. Dersom vi tar utgangspunkt i ekstremvarianter av de to modellene skissert over, er det mulig å se for seg modeller hvor tiltaksarbeid og annet sosialt arbeid er mer integrert og hvor det derfor er mindre behov for ulike typer koordineringssystemer.

En variant vil her være at sosialtjenesten trekker tiltaksarbeidet nærmere inn i sosialtjenesten, og at forskjellen mellom sosialtjenesten og tiltaksenheten mer eller mindre viskes bort. Innenfor en slik modell vil man i større grad kunne koble den økonomiske saksbehandlingen til tiltaksarbeidet, dvs. at tiltakskonsulentene både har ansvar for vurdering av økonomisk hjelp og vurdering av tiltak/oppfølging. Fordelen vil være at man unngår dobbelt avklaring av sosialhjelpsmottakerne, man får en tettere kobling mellom økonomisk saksbehandling og tiltaksarbeid, samt en enhetlig politikk i forhold til vilkår og tilbakeføringsproblematikken. Svakheten med en slik modell vil imidlertid være at tiltaksarbeidet lett kan bli nedprioritert som følge av at man kobler økonomi og tiltak/oppfølging. Enkelte har også hevdet at det rent metodisk kan være hensiktsmessig å skille mellom de som har ansvar for økonomien (bad guys) og de som har ansvaret for tiltakene (good guys). En annen variant vil derfor være å flytte det som omfatter sosialt arbeid nærmere inn mot tiltaksarbeidet og heller lage et organisatorisk skille mellom ren økonomiforvaltning på den ene siden og sosialt arbeid/tiltaksarbeid på den andre. En slik modell vil sannsynligvis bedre ivareta prioriteringen av sosialt arbeid/tiltaksarbeid og samtidig ivareta det nevnte metodiske skillet.

4.3 Avgrensning av målgruppen i forhold til Aetat

Målgruppen for Utviklingssentret og Kvalifiseringsentret er i prinsippet alle sosialklienter. I forsøket avgrenses imidlertid ansvaret i forhold til de med sosialhjelp som hovedinntektskilde. I praksis betyr det de som har 50% eller mer av inntekten som sosialhjelp. Avgrensningen av de som kommer inn under forsøksordningen er primært satt av hensyn til å avgrense ansvarsforholdet til Aetat. Det betyr ikke at forsøkene kun jobber med den gruppen som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, men også deltakere som ikke faller inn under denne definisjonen.

Det er også her grensedragningen i forhold til Aetat kan bli problematisk. Dette fordi de som faller utenfor målgruppen av forsøket, samtidig har sosialhjelp og samtidig anses som aktuelle for arbeidsmarkedet på kortere eller lengre sikt (i det minste sett fra sosialtjenestens side). Sett i forhold til forsøksordningen vil denne gruppen – i den grad de er registrerte arbeidssøkere – være Aetat sitt ansvarsområde i forhold til tiltaksarbeid. Men siden de også mottar sosialhjelp, vil sosialtjenesten/forsøkene også ha ønske om å aktivisere denne gruppen. Denne gruppen vil derfor også lett bli gjenstand for ulike prioriteringer i Aetat og sosialtjenesten. Dette kan gjelde flere grupper:

- Dagpengemottakere/mottakere av attføringspenger med supplerende sosialhjelp (< 50%)
- Helt arbeidsledige med sosialhjelp hvor ektefelle har inntekt eller trygdeytelse, og hvor sosialhjelpen til den aktuelle personen utgjør mindre enn 50% av den samlede husholdningsinntekten.
- Ungdom som bor hjemme hos foreldrene
- Yrkesaktive (deltidssysselsatte) med supplerende sosialhjelp (< 50%)
- Trygdemottakere med supplerende sosialhjelp (< 50%)

Siden disse gruppene ikke omfattes av forsøksordningen, vil de dermed omfattes av de ordinære samarbeidsavtaler og samarbeidsrutiner som gjelder mellom Aetat og sosialtjenesten.

I tillegg til at ulike grupper vil falle innenfor/utenfor forsøksordningen avhengig av inntektsgrunnlaget deres, vil statusen i forhold til forsøket også kunne variere over tid. Når inntektsgrunnlaget endrer seg, vil også ansvarsforholdet for stønadsmottakerne endre seg. Dette kan oppstå på to måter. Den ene måten – der man kommer inn i ordningen – er en følge av at dagpengene reduseres og sosialkontoret må supplere opp i forhold til reduksjon i dagpenger. Den andre måten – der man faller ut av ordningen – er en følge av at man gjennom arbeid eller tiltak opparbeider seg rettigheter til dagpenger som gjør at man kommer under grensen på 50% av inntekten som sosialhjelp.

Den enkelte brukers status i forhold til forsøksordningen kan også endres som følge av flytting mellom bydelene. Flytter man ut av de to aktuelle bydelene, vil det være Aetat som overtar ansvaret. Flytter man derimot til de to aktuelle bydelene, vil det være sosialtjenesten som overtar ansvaret fra Aetat, gitt at sosialhjelpen er hovedinntektskilden. Dette skaper problemer spesielt når de aktuelle brukerne er inne i et tiltaksløp, for eksempel i en arbeidsmarkedsbedrift. Ved flytting ut av de to bydelene må i prinsippet den aktuelle deltakeren slutte for så å stå på venteliste for å få ny plass via Aetat.

I praksis har saksbehandlerne i forsøkene og saksbehandlerne i Aetat forsøkt å finne praktiske løsninger fra sak til sak. Samtidig kan det se ut som at både forsøkene og Aetat har strammet inn på kravene og blitt mindre fleksible enn de var det første forsøksåret. Dette har samtidig bidratt til å synliggjøre gråsoneproblematikken i større grad.

Det er minst tre problemstillinger som kan nevnes i forhold til gråsoneklientene. En problemstilling er at sosialtjenesten har incentiver til også å jobbe med gråsoneklientene, mens de ikke nødvendigvis blir like høyt prioritert i Aetat der de håndteres på lik linje med andre registrerte arbeidssøkere. En annen problemstilling er – som en følge av mangelfull avklaring av ansvarsforholdet og mangelfull informasjonsutveksling mellom forsøkene og Aetat – at Aetat og forsøkene risikerer å jobbe dobbelt og ukoordinert med disse brukerne. For eksempel vil en klient som er registrert både i Aetat og sosialtjenesten, men som ikke tilhører

forsøket, risikere å bli innkalt til møte både med sosialtjenesten eller kvalifiseringsentrene og Aetat. Dette har sammenheng med at Aetat ikke har opplysninger om hvem som tilhører forsøket, og forsøkene ikke har opplysninger om hvem som innkalles i Aetat. En tredje problemstilling som er relatert til den forrige, er at gråsoneklientene i prinsippet kan delta i tiltak både hos Aetat og i kvalifiseringsentrene. På samme måte som over, er problemet her at Aetat og forsøkene ikke har tilstrekkelig utveksling av informasjon om hvem som mottar et tilbud hvor. En fare er derfor at enkelte vil drive ”tiltaksshopping” med den følge det kan oppstå dobbeltarbeid, innelåsing og en uhensiktsmessig prioritering.

Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er hvor stor gruppen er som befinner seg i denne gråsonen og hvordan Aetat og forsøkene løser dette i praksis. Vi har ikke tall på hvor mange dette gjelder, men i følge en informant fra Kvalifiseringscentret i Gamle Oslo utgjør de anslagsvis 25% av de som mottar et tilbud derfra. Tar vi utgangspunkt i tallmaterialet fra forsøkene over deltakere som faller utenfor forsøksordningen, finner vi at de utgjør omtrent 35%. Alle disse vil nok ikke være like aktuelle for å delta på tiltak i Aetats regi, men det faktum at de er rekruttert inn til kvalifiseringsentrene, indikerer i det minste at sosialtjenesten har vurdert dem som aktuelle for utprøving i forhold til arbeidslinja. Det er også rimelig å anta at noen av dem, spesielt i Sagene, også kan være henvist med tanke på avklaring til en trygdeytelse.

Til tross for at gråsoneproblematikken tilsynelatende omfatter relativt mange av deltakerne i kvalifiseringsentrene, opplever informantene i forsøkene at dagens ordning har fungert tilfredsstillende. I følge saksbehandlerne har de kun oppdaget et fåtall saker der gråsoneproblematikken har ført til problemer for brukerne. Dette har sammenheng med at de fra tidligere har opparbeidet gode samarbeidsrutiner og at de nå kan basere seg på disse samarbeidsformene overfor ”gråsoneklientene”. Flere hevder i den sammenheng til at de jobber ”på gamlemåten”, dvs. slik de samarbeidet før forsøket. Dette innebærer i hovedtrekk at kvalifiseringsentrene tok ansvar for avklaring og oppfølging av deltakerne, mens de rettet en henvendelse til Aetat om å finansiere tiltaksaktiviteten. I den forbindelse kjøpte også Aetat tiltaksplasser av kvalifiseringsentrene. I det første forsøksåret

var det også slik at kvalifiseringssentrene selv kunne finansiere tiltak for deltakere som strengt tatt hørte inn under Aetat's ansvar.

Sett fra et brukerståsted er det sannsynligvis ikke like uproblematisk med en slik gråsoneproblematikk, for eksempel å avbryte et tiltaksløp på en arbeidsmarkedsbedrift (i regi av kvalifiseringssentrene), og så stille seg i ny kø i Aetat for å komme inn på samme bedrift. Som antydnet over, ser vi samtidig signaler på at viljen til å inngå fleksible løsninger ikke lenger er tilstede i like stor grad. I 2005 sluttet Aetat å kjøpe tiltaksplasser av kvalifiseringssentrene, samtidig som kvalifiseringssentrene har blitt mer restriktive med å finansiere tiltak for deltakere som hører inn under Aetat's ansvarsområde. Riktignok rekrutterer kvalifiseringssentrene mange deltakere som ikke hører til målgruppen for forsøkene, men som vi har sett av statistikken omfattes disse hovedsakelig av avklarings- og oppfølgingstjenesten, samt i noen grad de interne tiltakene.

Det kan være flere måter å håndtere denne problematikken på. En løsning kan være å etablere et informasjonssystem som gjør at man i det minste kjenner til de brukerne som blir innkalt/mottar tjenester i regi av Aetat og sosialtjenesten. I den forbindelse er det imidlertid et problem at dagens personvernlov trolig setter begrensninger for utveksling av slik informasjon. Samtidig kan et slikt ekstraordinært informasjonssystem være vanskelig å vedlikeholde og skape merarbeid.

En annen løsning kan være å håndtere denne gruppen ved å revitalisere samarbeidsformene på "gamlemåten". Det betyr at sosialtjenesten tar kontakt med Aetat i hvert enkelt tilfelle der klienten formelt sett er Aetat sitt ansvar, og får godkjenning for finansiering av et tiltak forsøket ønsker å sette i gang. Det vil si at Aetat har det finansielle ansvaret, mens sosialsentret har ansvaret for iverksetting av tiltak og oppfølging (i praksis vil da Aetat kjøpe tiltaksplasser av kommunen). En slik løsning vil imidlertid avhenge av at prioriteringene i Aetat samsvarer med prioriteringene til kvalifiseringssentrene, noe de ikke nødvendigvis er.

En tredje løsning kan være å vurdere selve definisjonen for målgruppen og hvor hensiktsmessig denne er. For eksempel kan det tenkes at problemet ble redusert

ved å endre kravet for å inngå i målgruppen til for eksempel 40% sosialhjelp. Dette vil imidlertid kreve en mer grundig gjennomgang av hvor stor den gruppen er som faller mellom to stoler, og hvor en hensiktsmessig grensesetting bør være. I prinsippet kan man her tenke seg modeller langs en skala hvor man på det ene ytterpunktet har en modell der kommunen får ansvar for alle med sosialhjelp til dagens modell der grensen er satt til 50%. En modell hvor kommunen får ansvar for alle sosialhjelpsmottakere, vil imidlertid få betydning for selve finansieringsmodellen og bør også vurderes i forhold til omfanget dette representerer samt hva det i praksis betyr i forhold til prioriteringene samlet sett.

En fjerde og mer radikal løsning i forhold til dagens praksis, kan være å innføre et system med fritt brukervalg. Dagens ordning der man skiller i forhold til brukernes inntektsgrunnlag, kan sies å være utformet med tanke på at ordningen skal være enkel å håndtere rent administrativt, noe den også er. Som antydnet over, er den ikke nødvendigvis like hensiktsmessig sett fra et brukerståsted. En ordning som tar brukeren mer på alvor, vil naturlig ta utgangspunkt i at brukerne har større frihet til å velge enn det de har i dag. En slik ordning kan tenkes å enten omfatte alle aktuelle brukere av kvalifiseringssentrene eller kun omfatte gråsoneklienten. Det radikale med en slik ordning er at den medfører visse implikasjoner i forhold til konseptet med oppgavedifferensieringsforsøkene. Et forhold er knyttet til finansieringen som nødvendigvis vil måtte implisere en refusjonsordning eller en ordning der det stilles en pott midler til rådighet for gråsoneklientene.¹⁰ Et annet forhold er at en ordning basert på prinsippet om fritt brukervalg, nødvendigvis vil medføre at man bringer inn elementer av konkurranse mellom Aetat og de lokale kvalifiseringssentrene. Et tredje forhold er at en slik ordning trolig vil få implikasjoner i forhold til de prioriteringer de respektive etatene gjør (avhengig av hvordan ordningen finansieres og hvem den omfatter). En bruker som ikke er fornøyd med å stå i kø i Aetat, vil sannsynligvis velge å henvende seg til kvalifiseringssentret og visa versa. En følge av dette kan være at denne gruppen, i den grad den kun omfatter gråsoneklientene, lett vil påvirke prioriteringene i de respektive etatene.

¹⁰ En slik felles finansieringsordning er bl.a. forsøkt ut i Sverige (Sosialstyrelsen 2001).

4.4 Oppsummering og diskusjon

I dette kapitlet har vi tatt for oss målgruppen for oppgavedifferensieringsforsøkene og avgrensningen av ansvaret i forhold til sosialtjenesten på den ene siden og Aetat på den andre. Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo og Utviklings-sentret i Sagene kan sies å ha to målgrupper: de som hører til forsøket og som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, og andre sosialhjelpsmottakere som er aktuelle å forsøke i forhold til arbeidslinja. I forhold til sosialhjelpen innebærer det en avgrensning i forhold til enkelte grupper med tung rusproblematikk og tyngre psykiske lidelser, samt enkelte grupper med supplerende sosialhjelp. I forhold til Aetat avgrenses målgruppen for forsøket i forhold til om deltakerne har sosialhjelp som hovedinntektskilde (mer enn 50%).

Tatt i betraktning at en stor del av sosialhjelpsmottakerne i utgangspunktet ikke er aktuelle for virksomheten i de to kvalifiseringssentrene, er det en forholdsvis stor andel som rekrutteres. I 2004 var det i alt 32% av sosialhjelpsmottakerne i Gamle Oslo som hadde vært innom Kvalifiserings-sentret, mens tilsvarende for Sagene var 51%. Blant sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, er andelen rekrutterte 35% i Gamle Oslo og 65% i Sagene. Av de som rekrutteres inn i forsøket, er det mellom 60% og 65% som hører inn under målgruppen for forsøket.

Det er to problemstillinger relatert til avgrensningen av oppgavedifferensieringsforsøkene. Den ene er knyttet til rekrutteringen av deltakere fra sosialtjenesten og den andre til ansvarsfordelingen i forhold til Aetat. Selv om det er få av informantene som opplever grenseproblematikken i forhold til sosialtjenesten og Aetat som et stort problem, berører den likevel noen grunnleggende problemstillinger i forhold til innretningen av en slik ordning på permanent basis. I forhold til sosialtjenesten er det først og fremst problemstillinger knyttet til dobbeltarbeid i forhold til avklaring, koordinering av de økonomiske ytelsene og tilbakeføring av klienter (herunder bruk av vilkår). I forhold til Aetat er problemstillingen først og fremst knyttet til at dagens ansvarsdeling skaper en gråsoneproblematikk i forhold til sosialhjelpsmottakere som ikke hører inn under forsøksordningen.

Vi ser her en tendens til at samarbeidet med sosialtjenesten for å løse grenseproblematikken har forbedret seg, mens samarbeidet i forhold til Aetat oppleves som noe mer problematisk enn tidligere.

På bakgrunn av de utfordringene vi ser i forhold til grenseoppgangen til sosialtjenesten og til Aetat, har vi også forsøkt lansere noen forslag til løsninger. I forhold til sosialtjenesten ser vi for oss to eller tre ulike modeller: en modell basert på samarbeidsløsninger slik vi finner det i Gamle Oslo og en modell basert på en alternativ ansvarsfordeling slik vi ser tendenser til i Sagene. Gråsoneproblematikken i forhold til Aetat kan på sin side begrenses gjennom a) bedre informasjonsutveksling mellom Aetat og sosialtjenesten, b) gjennom en arbeidsdeling der kvalifiseringssentrene har ansvar for avklaring og oppfølging, mens Aetat har ansvar for å finansiere eventuelle tiltak (slik samarbeidet var før forsøket) og/eller c) gjennom en endring av målgruppedefinisjonen. En mer radikal variant vil være å innføre et prinsipp med fritt brukervalg. En slik modell vil imidlertid få større implikasjoner i forhold til utformingen av selve ordningen med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak.

5 METODER OG TILTAKSBRUK

I dette kapittelet beskriver vi metode- og tiltaksarbeidet i de to forsøkene. Innledningsvis ser vi nærmere på metodene som benyttes i avklarings- og oppfølgingsprosessen, dernest på tiltaksstrukturen i forsøkene og til slutt hvordan de ulike tiltakene benyttes. Til slutt i kapittelet gir vi også en presentasjon av samarbeidspartnerne til de to kvalifiseringssentrene.

5.1 Avklaringsprosessen

Avklaringen er den første fasen deltakerne går gjennom. I denne fasen er formålet å avklare behov for tjenestetilbud og ellers bistå med råd og veiledning overfor klienten. Det som særpreger forsøkene er at de har et forholdsvis omfattende avklaringsapparat. Metodene som benyttes i denne prosessen, kan være flere. Vi kan her trekke frem minst tre typer metoder som har sitt utspring fra ulike modeller: medisinsk modell, instrumentell modell og aktørmodell.

Den ”medisinske” modellen eller profesjonsmodellen kjennetegnes av at hjelperen styrer avklaringsprosessen og har kontroll over kunnskap og virkemidler. Saksbehandlerens rolle dreier seg her først og fremst om å få opplysninger om brukeren (stille diagnose) og finne et egnet tiltak (behandling). I den andre modellen som vi kan kalle incentivmodellen, er det også hjelperen som er den aktive parten, men mer indirekte gjennom bruk av incentivbaserte virkemidler som straff (vilkår) og belønning (motivasjonstilskudd). Mens de to første modellene har et instrumentelt utgangspunkt, har den tredje et konstruktivistisk metodisk utgangspunkt. Det innebærer at fokus flyttes fra saksbehandler til klient og at det er klienten selv som skal spille en aktiv rolle i å definere sin situasjon og komme med løsningsforslag. Saksbehandleren har på sin side en rolle som informasjonskilde og medspiller overfor klienten. I Aetat kalles denne metoden ”aktørmodellen”.

Det er ikke slik at det ene perspektivet nødvendigvis utelukker det andre og i de to forsøkene finner vi elementer av alle de tre perspektivene. Vi kan derimot si at de er tilstede i ulik grad i de ulike fasene av avklaringsprosessen. De to første

metodene finner vi igjen i den første avklaringen med brukerne, mens den tredje er mer til stede i den interne kursvirksomheten.

Den avklaringen som foregår i sosialtjenesten og dels også av tiltakskonsulentene i kvalifiseringssentrene, har elementer av den første metoden. Som regel vil det her dreie seg om å innhente informasjon om brukeren, for å bl.a. vurdere hvorvidt arbeid er relevant eller ikke, på kort eller lang sikt, samt hva slags aktiviteter som eventuelt er hensiktsmessig. Denne metoden benyttes hovedsakelig for å henvise klientene til riktig aktivitet, enten fra sosialtjenesten til kvalifiseringssentrene eller fra tiltakskonsulenten til de ulike interne eller eksterne tiltakene.

For de aller fleste klientene som henvises til kvalifiseringssentrene, stilles det vilkår om deltakelse, eventuelt er klientene inneforstått med at sosialtjenesten vil stille vilkår om nødvendig. Vilkår innebærer da en trussel om å iverksette sanksjoner dersom klienten dropper ut av tiltak eller har mye ugyldig fravær. I sin mildeste form vil sanksjonen være at klienten blir innkalt til samtale for å forklare fravær eller at han/hun har avbrutt tiltak. Dersom årsaken ikke godtas, og klienten likevel ikke følger kravene om å delta aktiv i tiltak, kan sosialtjenesten iverksette mer drastiske sanksjoner. Her varierer imidlertid praksisen noe. Enten følger man en trinnvis modell der sosialtjenesten i første omgang reduserer sosialhjelpsutbetalingen (til lav sats) og eventuelt ved neste korsvei stopper den helt. Alternativt stoppes sosialhjelpsutbetalingen umiddelbart, men da først og fremst som et virkemiddel for å få klienten i tale.

Konkret innebærer bruken av vilkår at saksbehandleren i sosialtjenesten aktivt må ”oppeve” vilkåret i saksbehandlingssystemet for at utbetaling kan finne sted. Det å ha vilkår krever derfor mer oppfølging fra saksbehandlers side. I den grad klientene uteblir, sender kvalifiseringssentrene beskjed til sosialtjenesten som dermed skal effektivere vilkåret. I følge informantene fungerer dette systemet, bortsett fra at det i enkelte tilfeller kan oppstå svikt i form av at informasjon ikke når frem til sosialtjenesten (saksbehandler). Det vises også til at praksisen i bruk av og effektivisering av vilkår, kan være noe ulik fra saksbehandler til saksbehandler.

En konsekvens av ordningen med vilkår er at oppmøtefrekvensen i kvalifiseringssettene er høy. Erfaringen er at relativt få ikke møter uten gyldig grunn ved innkallinger. Samtidig dukker det også opp sykemeldinger som i forbindelse med slike innkallinger. I Sagene har de derfor forsøkt å inngå et samarbeid med primærlegen i et forsøk på å redusere sykemeldingsfrekvensen ved innkallinger til samtaler eller kurs. Samarbeidet består i at Utviklingssentret kontakter primærlegen for å få utdypet sykemeldingen og eventuelt hva den aktuelle klienten er sykmeldt for. I følge Utviklingssentret har dette resultert i at enkelte sykemeldinger har blitt endret.

Av de to virkemidlene innenfor den incentivbaserte modellen, er det først og fremst vilkår som benyttes (dvs. ”straff” eller trussel om ”straff”). Positive stimuli eller belønning benyttes derimot ikke. Tidligere hadde imidlertid Gamle Oslo et motivasjonstilskudd for de som deltok aktivt i tiltak, men dette er nå fjernet. Flere av informantene i forsøkene etterlyser imidlertid en slik ordning. Dette fordi i de fleste tilfeller vil overgangen fra sosialhjelp til individstønad ikke bety noe økonomisk. Tvert imot vil det som regel være slik at individstønaden må suppleres med sosialhjelp. For den enkelte klient betyr det derfor som regel ingenting om man har sosialhjelp eller individstønad. Faktisk kan det å delta på et tiltak medføre større utgifter for klientene bl.a. i form av reiseutgifter, uten at dette kompenseres for i individstønaden eller med supplerende sosialhjelp.¹¹ Klientene har derfor ikke noe økonomisk incentiv til å delta i aktive tiltak.

De interne tiltakene har også en avklaringsfunksjon. Her spiller jobbklubbene en sentral rolle siden de aller fleste klientene starter et tiltaksløp i jobbklubb. Eventuelt vil det være aktuelt å starte med avklaring i mer spesialiserte tiltak. Her er systemet bygd opp på noe ulik måte i Sagene og Gamle Oslo. I Gamle Oslo har de Fokus-kurset som er myntet på den gruppen som ikke umiddelbart er klare for jobb. Videre har de et psykiatriteam som gir klientene tettere oppfølging. I Sagene har de på sin side opprettet helse- og avklaringskurs for de yrkeshemme-

¹¹ Deltakerne mottar reisetilskudd i tilknytning til individstønaden, men beløpet blir inntektsberegnet ved utmåling av supplerende sosialhjelp, uten at reiseutgiftene blir ”godkjent” som utgift.

de. I tillegg til den interne kursvirksomheten vil også arbeidstreningsgruppene i de to forsøkene ha en tilsvarende avklaringsfunksjon.

Det som er spesielt med de interne tiltakene og arbeidstreningsgruppene er at avklaringsmetodene her gjennomgående preges av den metoden vi har kalt aktørmodellen som har et konstruktivistisk metodisk grunnlag. Spesielt bærer avklaringskursene i Sagene preg av å legge til grunn et konstruktivistisk perspektiv i sin metode. For øvrig kjennetegnes avklaringsprosessen i de interne tiltakene av at avklaringen ikke primært foregår gjennom samtale, men vel så mye gjennom observasjon over tid.

Forsøkene preges av å ha et relativt omfattende avklaringsapparat med mange ulike aktører involvert. På den ene siden gir det et inntrykk av både kvalitet og bredde i avklaringsarbeidet. Samtidig kan man også få inntrykk av at avklaringsprosessen lett kan bli for omfattende. Som nevnt tidligere, vil de fleste deltakerne ha vært gjennom en avklaring både i sosialtjenesten og hos tiltakskonsulentene i kvalifiseringssentrene. Dersom saken oppfattes som uavklart i møtet med tiltakskonsulentene, kan man i tillegg henvises til avklaring i spesialenheter i forsøkene. I prinsippet kan man dermed gå gjennom en forholdsvis omfattende avklaringsprosess før man eventuelt kan starte opp et løp.

Dette må imidlertid nyanseres noe. For det andre vil tiltakskonsulentene gjøre en første vurdering av hvilket avklaringsbehov den enkelte bruker har. For det andre fungerer den interne kursvirksomheten dels som et tiltak og dels som en avklaring. For det tredje er ikke en lang avklaringsprosess i seg selv et problem. Tvert imot kan det være klienter som trenger lengre avklaringsløp slik det er lagt opp til bl.a. i de interne kursene i Sagene. Derimot kan det være et problem med et omfattende avklaringsapparat dersom avklaringen i de ulike leddene blir fragmentert og lite sammenhengende. Risikoen for dette er sannsynligvis størst i forholdet mellom sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene. I kvalifiseringssentrene er dette ikke noe problem siden det til enhver tid er tiltakskonsulentene eller den aktuelle kursleder som har et koordinerende ansvar for de ulike tiltakene og aktivitetene.

Selv om avklaringen i forsøkene/sosialtjenesten har elementer av den såkalte ”medisinske” modellen, er mye av avklaringen i kvalifiseringssettene basert på et konstruktivistisk perspektiv og aktørmodellen. Dette kan samtidig forklare hvorfor det vil oppstå dobbeltarbeid i forhold til avklaringen i sosialtjenesten. Så lenge et viktig formål med avklaringsprosessen er å motivere deltakerne, vil det samtidig være nødvendig å ha en dialog med klienten. Denne metoden krever med andre ord noe mer enn å innhente informasjon om klientens situasjon (slik den medisinske modellen legger opp til). Det betyr videre at ”produktet” av avklaringen ikke uten videre kan sendes mellom ulike saksbehandlere. Fra sosialtjenestens side vil det være nødvendig med avklaringssamtale både fordi man skal innhente informasjon om klientene og fordi man skal starte et metodearbeid for de klientene som ikke henvises videre til kvalifiseringssettene. Av samme grunn vil også tiltakonsulentene i kvalifiseringssettene ha behov en avklaringssamtale, ikke primært for å innhente informasjon, men først og fremst for å starte et motivasjonsarbeid. På spørsmål til en av tiltakskonsulentene om ikke en KIS-rapport (kartleggingsskjema) ville vært tilstrekkelig informasjonsgrunnlag, svarer vedkommende følgende:

”Nei. Jeg må absolutt prate med personen. Det handler om å formidle folk videre for eksempel til en praksisplass. Jeg kan godt legge vekt på andre ting enn det som står i skjemaet (fra sosialtjenesten). Det handler om språkkunnskaper, hva personen kan utdype mer i forhold til hva slags ønsker de har. Noen ganger er ønskene deres heller ikke i samsvar med det tilbudet de kan få her og nå. For å finne det som passer, er det nødvendig å ha en dialog. ... Vi hadde et prosjekt der vi skulle få sendt over kartleggingsskjema fra sosialtjenesten. Det fungerte dårlig for da fikk vi ikke noe dialog med klienten.”

Det som særpreger metodearbeidet i de to kvalifiseringssettene er avklaringsprosessen. Som vist over, benyttes et vidt spekter av metoder samtidig som de interne tiltakene bidrar til å strekke avklaringsprosessen ut i tid der det er nødvendig. De interne tiltakene fungerer derfor samtidig som en effektiv silingsfunksjon. Metodeverktøyene er derfor utformet for et vidt spekter av behov og brukere. Mye av grunnlaget for resultatet av tiltaksarbeidet ligger sannsynligvis i

den kvalitativt gode og omfattende avklaringsprosessen. For å gjøre ”verktøykassen” mer eller mindre komplett, mangler det imidlertid et sentralt virkemiddel, nemlig et motivasjonstilskudd eller andre former for belønning.

5.2 Tiltaksstrukturen

Et sentralt spørsmål i mandatet til evalueringen er om forsøkene er i tråd med retningslinjer og målene for arbeidsmarkedspolitikken. En måte å belyse dette på er å sammenligne tiltaksstrukturen i forsøkene med tiltaksstrukturen i Aetat. Et sentralt spørsmål blir da hvorvidt forsøkene har orientert seg i retning av den tiltaksstrukturen vi finner i Aetat eller utformet tiltakene på alternative måter.

Tiltaksspektret i forsøkene er delvis sammenfallende med og delvis avvikende fra tiltaksspektret i Aetat. Det er med andre ord både likhetstrekk og forskjeller. Likhetene går på at forsøkene benytter eller har tilgang til tiltak som praksisplasser, jobbklubb, AMO-kurs, AMB og midlertidig sysselsettingstiltak. Ut over dette skiller forsøkene seg fra Aetat på flere måter:

- Forsøkene har utstrakt bruk av egenproduserte tiltak
- Forsøkene har ikke et tilbud om formidlingsbistand slik formidlingsbistand er definert i kapittel 2
- Forsøkene har ikke et eget apparat for kjøp av yrkesrettet AMO-kurs

Som vist i kapittel 3 har forsøkene både interne og eksterne tiltak. Dette skiller dem imidlertid fra virksomheten i Aetat som primært baserer seg på bruk av eksterne tiltak. Derimot har forsøkene basert seg i stor utstrekning på egenproduserte kursvirksomhet. De egenproduserte tiltakene består av jobbklubb (begge forsøkene), språkkurs (begge forsøk), avklaringskurs for yrkeshemmede (Sagene) og ATG (arbeidstreningsgrupper). De eksterne tiltakene omfatter primært bruk av praksisplasser samt noe bruk av AMB, midlertidig sysselsettingstiltak og kjøp av individuelle kursplasser.

Tilbudene i Sagene og Gamle Oslo omfatter ikke det vi har kalt formidlingsbistand (jobbmatch, jobbmail, mobilitetsfremmende stønad og databasetjenestene).

Brukerne i forsøkene vil i prinsippet ikke være avskåret fra disse tjenestene siden dette innbefatter IT-baserte selvhjelpssystemer, tilbudet i Aetats jobbsentre og tilbud som i prinsippet utløses når man er registrert ledig i Aetat. I praksis kan det imidlertid tenkes at enkelte registrerte arbeidssøkere ikke i like stor grad vil omfattes av den direkte formidlingsbistanden som Aetat tilbyr sine brukere. Dette har sammenheng med at det naturlig nok vil ligge mindre informasjon om søksdeltakerne i Aetats registre.¹²

Forsøkene skiller seg også fra Aetats tilbud ved at de i liten grad har bygd opp et apparat for kvalifiseringstiltak. Yrkesrettede AMO-kurs kjøpes riktignok individuelt ved behov, men samtidig er bruken av denne typen kurs ikke en del av strategien i tiltakssatsingen, verken i policy eller praksis. På dette punktet skiller med andre ord forsøkene tilbud seg fra tilbudet i Aetat. Det er imidlertid flere av tiltakskonsulentene i forsøkene som ser behovet for i større grad å ha et apparat for kjøp av yrkesrettede AMO-kurs.

Problemstillingen rundt yrkesrettede AMO-kurs kan også betraktes ut fra en mer prinsipiell diskusjon omkring forholdet mellom statlig og kommunal ivaretagelse av oppgaver. Ser vi dette i lys av prinsippene for det kommunale selvstyret, er det i seg selv ikke problematisk med lokale variasjoner. I begge forsøkene synes det å være en klar strategi bak utformingen av tiltakene, både i forhold til de klientene de betjener og i forhold til metoder som de tror virker best. Utformingen av virksomheten i form av omfattende avklaring, tiltakskjedning og direkteformidling mot det ”grå” arbeidsmarkedet, har sin klare begrunnelse ut fra behovet til brorparten av klientene. Innenfor denne strategien oppfattes ikke yrkesrettede AMO-kurs å være av sentral betydning. Utfordringen er heller å bryte ned de sosiale barrierene som klientene har i forhold til arbeidsmarkedet.

Sett fra et statlig eller sektorpolitisk ståsted, kan det derimot argumenteres, ut fra et likhetsprinsipp, for at tiltasspektret bør utformes mer i tråd med en nasjonal standard og praksis. Vi kan her tenke oss et tvillingpar hvor den ene har 51% av

¹² Mobilitetsfremmende stønad er trolig heller ikke spesielt hyppig benyttet tiltak i Osloregionen, og kanskje heller ikke spesielt for den målgruppen som forsøkene omfattes av.

inntekten sin som sosialhjelp og den andre 49%. Den første vil her være underlagt politikken og tiltaksapparatet til de lokale forsøkene, mens den andre vil være underlagt Aetats politikk og tiltaksapparat. Den første vil få vilkår og tett oppfølging, men i begrenset grad muligheter til kvalifiserende tiltak. Den andre vil måtte ta mer initiativ selv, men samtidig ha gode muligheter for å komme inn på kvalifiserende AMO-kurs. Prinsippet om likhet dreier seg i denne sammenhengen ikke bare om forskjeller mellom kommuner, men også at like brukere vil kunne få ulikt tilbud innenfor en og samme kommune. Som eksemplet over viser, kan man risikere at to personer som i utgangspunktet har et likt behov, blir henvist til ulike tjenestetilbud.

Her kan man riktignok argumentere med at de som har sosialhjelp som hovedinntektskilde i større grad vil ha behov for tjenestetilbudet i kommunen, mens andre vil ha behov for tjenestetilbudet til Aetat. Dette kan riktignok være tilfellet, men samtidig vil det her være: a) grupper som befinner seg i gråsoner der tilfældigheten spiller inn om du hører til den ene eller andre ordningen, og b) grupper som havner i den ene ordningen, men som har best utbytte av den andre. Et eksempel på den siste gruppen kan for eksempel være høyt utdannede sosialhjelpsmottakere uten rettigheter til dagpenger.

Generelt kan vi her si at sammenligningen av tilbudet i Aetat og kvalifiserings-sentrene gir en god illustrasjon på et mer prinsipielt dilemma mellom hensynet til likhet ivaretatt gjennom statlig forvaltning eller strenge statlige standardkrav, og hensynet til den lokale friheten og tilpasningen til lokale behov.

5.3 Bruken av de aktive tiltakene i forsøkene

I forhold til spørsmålet om hvordan tiltakene benyttes, må vi først skille mellom de deltakerne som hører inn under forsøket og andre deltakere. Som vist tidligere, benyttes i langt større grad aktive tiltak i forhold til deltakerne som sorterer under forsøket sammenlignet med andre deltakere.

Generelt kan vi si at forsøkene bestreber seg på a) en tett oppfølging av tiltaksdeltakerne, b) bruk av tiltakskjeding og c) direkteformidling via praksisplasser.

Den tette oppfølgingen av deltakerne kommer først og fremst til uttrykk ved at hver tiltakskonsulent har ansvar for relativt få deltakere. I følge informanter fra forsøkene, har de normalt ansvar for 40-50 klienter hver. Sammenlignet med medarbeiderne i Aetat er dette betraktelig færre. Tall fra Aetat Oslo/Akershus viser at det per saksbehandler som arbeider med attføring, er mellom 130 til 190 saker avhengig av arbeidskontordistrikt. Antall ordinære arbeidsledige per saksbehandler varierer tilsvarende mellom 60 og 115. Riktignok har Aetat sentralisert en del funksjoner i enheter som Aetat Jobbservice, Aetat tiltak, Aetat intro og forvaltningsenheten, men selv når stillinger i disse enhetene fordeles ut på de enkelte arbeidskontor, vil antall brukere per saksbehandler ligge over det vi finner i de to forsøkene.

Formålet med forsøkene er å gi brukerne et helhetlig tilbud gjennom et effektivt og samordnet tiltaksarbeid. Både i Sagene og i Gamle Oslo trekkes det frem at den individuelle oppfølgingen fra en og samme tiltakskonsulent er et hovedkriterium for å gi brukerne et helhetlig tilbud. I Sagene legges det også stor vekt på at ansvaret for klientene til enhver tid ligger hos den tiltakskonsulent eller kursleder som klientene befinner seg hos. Videre ses det på som avgjørende at tiltaket ikke stopper etter endt tiltaksperiode, men umiddelbart går over i et nytt tiltak (tiltakskjeding). Den forholdsvis tette oppfølgingen bidrar også til at ventetiden for avklaring er kort. I følge informanter fra forsøkene er det i liten grad ventetid etter at man henvises fra sosialtjenesten. Jobbklubb har også kort ventetid, med oppstart hver uke. Derimot kan det i følge kilder fra forsøkene, oppstå ventetider fra man er avklart til man kommer ut i enkelte aktive tiltak. Dette gjelder spesielt tiltak som AMB, men kan også gjelde praksisplasser.

Bruk av jobbklubb er det mest utbredte tiltaket i forsøkene. Både i Sagene og Gamle Oslo er det slik at de aller fleste deltar i jobbklubb som den første aktiviteten. Avhengig av behovet, benyttes deretter andre type tiltak. Det vanligste lø-

pet er å følge på med en praksisplass. Alternativt kan en tiltakskjede gå over i en skjermet virksomhet i APS, AMB eller ATG. De mest aktuelle kjedene er:

Avklaring → JK →

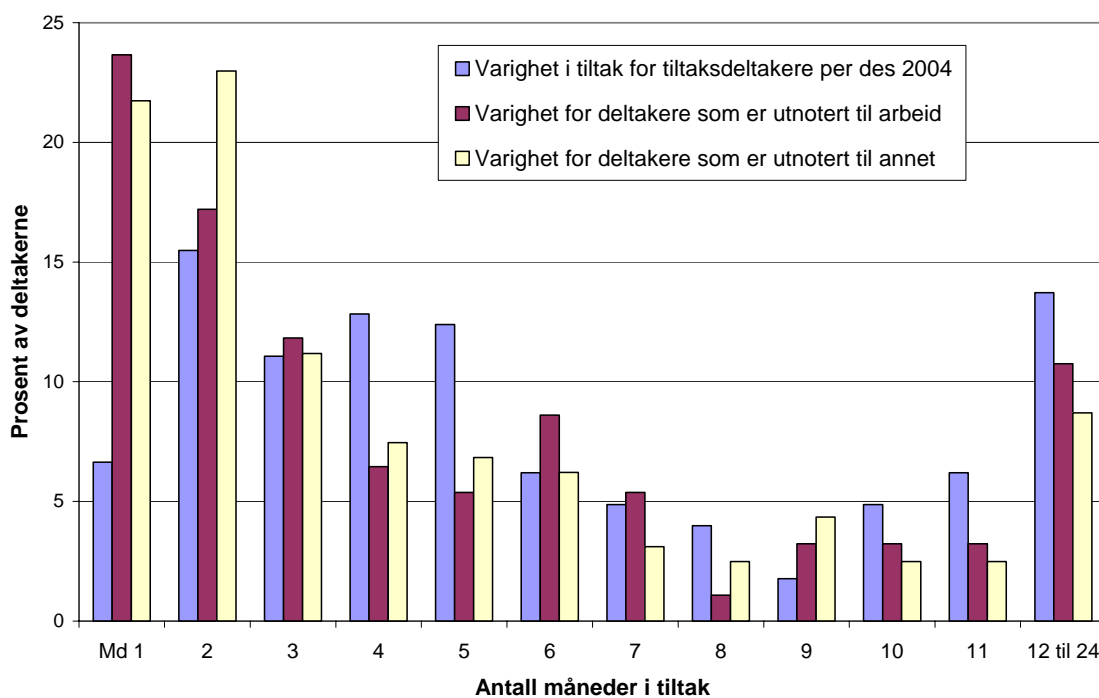
Avklaring → APS →

Avklaring → JK → PP m/jobbsøk → LT

Avklaring → JK → APS

Avklaring → JK → PP m/jobbsøk → APS

Varigheten på tiltak varierer naturlig nok fra deltaker til deltaker. Det generelle inntrykket er imidlertid at det opereres med relativt korte tiltaksperioder i de eksterne tiltakene (dvs. praksisplasser og lønnstilskudd) for ordinære arbeidssøkere. I følge informantene er det derfor i liten grad behov for å gå ut over det regelverket som finnes i dag. Tall fra Sagene bekrefter også at de mange deltakere har en relativt kort tiltaksperiode før de utnoteres.



Figur 5.1 Antall måneder i arbeidsmarkedstiltak i 2003-2004 for tiltaksdeltakere som ble utnotert i 2004 og for tiltaksdeltakere per desember 2004. Fordeling i prosent.

Figur 5.1 viser hvordan deltakere som ble utnotert fra Utviklingssentret i 2004, fordeler seg i forhold til varighet i tiltak. Av de som utnoteres, har vi også skilt mellom de som utnoteres til arbeid og de som utnoteres til andre statusgrupper (tilbakeført sosialkontor, trygdeytelse, uteblitt og lignende). Vi ser her at en relativt stor andel utnoteres etter relativt kort tid i tiltak. I alt er det i overkant av 40% som kun har tiltakstid på to måneder eller mindre og 3/4 har tiltakstid på seks måneder eller mindre. Vi ser ellers at de som utnoteres til annet enn arbeid, har kortere varighet enn de som utnoteres til jobb. En naturlig forklaring på dette er at en del av de som er aktuelle for tilbakeføring til sosialtjenesten eller en trygdeytelse blir avklart relativt raskt i tiltaksperioden. Ellers er det også rimelig å anta at de som går ut i jobb etter relativt kort tid i tiltak (1-2 mnd), finner seg jobb som en effekt av innkallingen til Utviklingssentret, vel så mye som at det er en effekt av selve tiltaket.

Tiltaksvarigheten for de som er utnotert vil imidlertid være en selektert gruppe, dvs. at de som utnoteres har kort tiltakstid fordi de utnoteres. Dersom vi tar utgangspunkt i deltakerne som var i tiltak per desember 2004, ser vi at fordelingen jevner seg ut. Blant disse ser vi at det kun er 22% som har tiltakstid på to måneder eller mindre. Likevel er det også her en forholdsvis stor andel som har tiltakstid på 6 måneder eller mindre (ca 70%). Siden denne gruppen ikke var utnotert på målingstidspunktet, er det imidlertid grunn til å tro at flere vil fortsette i tiltak og at tiltaksvarigheten hadde økt dersom målingen hadde vært foretatt på et senere tidspunkt.

I tråd med strategien om at praksisplassene skal bidra til direkteformidling, har kvalifiseringssentrene også en praksis med å skifte praksisplass relativt raskt dersom man oppdager at den ikke leder til fast jobb. Metoden med å skifte praksisplasser raskt dersom det viser seg at det ikke leder til jobb, forutsetter imidlertid at tiltakskonsulentene har tilstrekkelig med tid til å følge opp hver enkelt deltaker og arbeidsgiver. Alternativt lokkes det med lønnstilskudd. Som nevnt tidligere, har spesielt Sagene og til en viss grad Gamle Oslo trappet ned på bruken av lønnstilskudd. I følge forsøkene benyttes det i dag som regel i de tilfellene det anses nødvendig for å slutføre en tiltakskjede.

Faren for fortrenning og innelåsing kan lett oppstå ved intensiv tiltaksbruk. I Gamle Oslo forsøker de å unngå innelåsingsmekanismer bl.a. gjennom bruk av jobbklubb i løpet av praksisplassen. I Gamle Oslo er mange deltakere fire dager i praksis og en dag på jobbklubb. I Sagene legger de derimot mer vekt på formidling direkte via praksisplass, og deltakerne deltar derfor i liten grad i et tilsvarende kombinert opplegg med praksis og jobbsøking.

Ellers forsøker kvalifiseringssentrene å motvirke fortrenningseffekten på to måter: a) gjennom å utforme arbeidsavtaler der arbeidsoppgavene spesifiseres og b) gjennom tett oppfølging av deltakere. Sannsynligvis vil dette bidra til å motvirke fortrenning, uten at man nødvendigvis eliminerer problemet. Et problem her er at de ulike aktørene på markedet ikke har oversikt over hverandre, og en arbeidsgiver kan dermed i prinsippet ha deltakere fra flere tiltaksarrangører, både fra kommunen, Aetat, AMB og andre. Her vil den enkelte tiltakskonsulent stå overfor et dilemma mellom det å få tak i praksisplass og unngå fortrenning. Et par informanter antyder også at enkelte arbeidsgivere vil utnytte situasjonen med at det er mange som søker praksisplasser på dette markedet. Intervjuer med arbeidsgiverne bekrefter også at ulike aktører har praksisplasser på samme sted. Det kvalitative datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å si noe om utstrekningen av dette, men i den grad omfanget er stort, vil det ikke bare ha fortrenningseffekter i forhold til enkelte ordinære arbeidssøkere, men kan ha konkurransevridende effekter. Som vi skal se, viser intervjuene med arbeidsgiverne at det kan være vanskelig å unngå slik fortrenning. Dette fordi det i de fleste tilfeller stilles krav til at deltakerne gjør de samme jobbene som andre ansatte. Det antydes imidlertid at fortrenningseffekten i vel så stor grad bidrar til å redusere arbeidsbyrden på de fast ansatte, som at de erstatter en ordinær ansettelse. Vi kan likevel ikke se bort fra at det er muligheter for arbeidsgivere til å utnytte dette systemet siden de ulike aktørene som er ute på markedet for praksisplasser, ikke kjenner til hverandre.

Samtidig er det slik at de fleste vurderer praksisplassen som en rekrutteringsarena, noe som også sammenfaller med strategien i forsøkene. Denne strategien

(direkteformildning via praksisplasser) sammen med ønsket om å unngå fortrenings-effekter, oppleves imidlertid av enkelte informanter som et dilemma:

”I teorien skal de ikke bli avhengig av det (praksisplasser), men i praksis blir de ofte det. På en måte håper vi jo også at deltakerne blir attraktive for arbeidsgiverne. Hvis de gjør seg så attraktive, så vil de kanskje også få jobb der. Det er jo et lite dilemma det der.”

Det kan ellers rettes kritiske merknader til vektleggingen av de ulike tiltakene i forhold til forventede effekter. Det ene er bruken av arbeidstreningsgrupper. I begge kvalifiseringssentrene har dette en sentral plass i tiltaksapparatet, og i Sagene også på bekostning av tiltak i regi av AMBene (jf. kap. 3). Arbeidstreningsgrupper var også et tiltak Aetat benyttet i samarbeid med andre etater på 1980 og 1990-tallet. Dette tiltaket har imidlertid etter hvert blitt erstattet av tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT), som igjen etter tiltaksreformen i 2002, ble innlemmet i fellesbetegnelsen Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) (Møller m.fl. 2003). Vi kjenner ikke til evalueringer av de arbeidstreningsgruppene som ble benyttet i Aetat, men det er rimelig å anta at de ble erstattet som følge av at de ikke ga forventede resultater. I lys av dette, kan det med andre ord se ut som at i det minste Utviklingssentret i Sagene går i motsatt retning av den utviklingen vi har sett i Aetat, dvs. fra å bruke AMB/APS til i større grad å bruke interne arbeidstreningsgrupper. Det andre som særpreger kvalifiseringssentrene er vektleggingen av praksisplasser på bekostning av lønnstilskudd. Sammenligner vi effektevalueringer av de to tiltakene er det gjennomgående slik at lønnstilskuddet gir en klart bedre effekt (Bråthen og Pedersen 2000, ECON 2003, Møller m.fl. 2003). Legger vi disse resultatene til grunn, skulle det med andre ord tilsi at de to forsøkene går i feil retning med tanke på å oppnå best mulig effekter.

Her er det imidlertid flere forhold som må tas med i betraktning. For det første snakker vi her om ulike målgrupper, og de aktuelle tiltakene har så langt vi kjenner til, ikke blitt testet ut i forhold til sosialhjelpsmottakere spesielt. Ulike grupper vil normalt ha ulik effekt av ulike typer tiltak, noe som betyr at dårlige resultater ikke nødvendigvis kan knyttes til tiltaket i seg selv, men også til hvem tiltakene brukes i forhold til (dvs. at tiltak brukes på feil målgruppe). I den sammenheng bør forsøkene med sitt omfattende avklaringsapparat ha gode forutsetning-

er for å ”treffe” riktig i forhold til de tiltakene de har tilgjengelig eller prioriterer. For det andre vil måten tiltakene brukes på kunne spille en avgjørende rolle. Slik det fremgår av strategien i de to kvalifiseringssentrene, vil de aller fleste deltakerne benytte slike tiltak i kjeder. Kombinasjon av tiltak i en bestemt rekkefølge kan dermed gi tilleggseffekter ut over den effekten vi finner av ett bestemt tiltak (Møller m.fl. 2003). Et tredje punkt som henger sammen med det forrige, er at konteksten som tiltakene benyttes innenfor, også kan innvirke på effekten. Det spesielle i de to kvalifiseringssentrene er den tette oppfølgingen deltakerne får, og kombinasjonen av de nevnte tiltakene og tett oppfølging kan således tenkes å gi tilleggseffekter ut over de isolerte tiltakseffektene. Bl.a. viser Van den Berg og van den Klaauw (2005) til at tett oppfølging (monitoring) har positive effekter for arbeidssøkere som står langt fra arbeidsmarkedet (men ikke for de som står nærmere arbeidsmarkedet). Sist men ikke minst vil bruken av ulike tiltak også dreie seg om kostnader. Et sentralt argument fra forsøkernes side for å dreie virksomheten i retning av å bruke mer interne arbeidstreningsgrupper og praksisplasser er at dette blir billigere enn å bruke eksterne tiltaksarrangører og lønnstilskudd. Det betyr at selv om tiltaksprofilen i de to forsøkene ikke gir bedre effekter (enn en alternativ tiltaksprofil), skal vi ikke se bort ifra at den likevel kan gi kostnadsbesparelser. Denne undersøkelsen gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om verken effekter eller kost-nytte forholdet av tiltaksprofilen. Spørsmålet om effekten av tiltaksstrukturen i de to forsøkene, vil derimot kunne belyses gjennom en mer omfattende effektundersøkelse.

5.4 Samarbeid med andre hjelpeinstanser

Noe av begrunnelsen for å ha kommunale arbeidsmarkedstiltak har vært behovet for å knytte tiltaksvirksomheten til andre kommunale tjenester. Forsøkene har samarbeid med en rekke kommunale instanser. Som beskrevet tidligere i rapporten, innebærer samarbeidet med sosialkontoret kontakt med mottak og oppfølging, og i ulik grad med ordinære saksbehandlere, økonomikonsulenter og trygdekonsulent. Andre viktige instanser er ruskonsulenter og barnevernet, norskopplæringscenteret Rosenhof, oppfølgingstjenesten (OT), DPS, rehabiliteringssentre og fastleger. Som det fremgår av denne listen, vil de ulike samarbeidspart-

nerne omfatte ulike brukergrupper og derigjennom også innbefatte ulike samarbeidsformer.

Når det gjelder brukere under 18 år, skjer henvisning hovedsakelig fra barnevernet, men også fra sosialkontoret, psykiatri, skoler og leger. Samarbeidet med barnevernet innebærer møter, ofte sammen med brukeren, for å planlegge hvilke tiltak han eller hun skal inn i. I tilfeller hvor bruker også skal ha tjenester fra sosialkontoret, for eksempel i forbindelse med boligsøknader, ”ungbo” og bostøtte, knytter ungdomskonsulentene til seg sosialkontoret. Ungdomskonsulentene samarbeider også med andre som kan være aktuelle i forhold til den enkeltes problematikk, for eksempel for å gi ekstraoppfølging i forhold til skole og utdanning eller praktisk bistand i forhold til bolig. Ungdomskonsulentene uttrykker at de er opptatt av å skreddersy tilbudet i hvert tilfelle, og noen ungdommer har også behov for ekstratiltak som oppfølging hjemme og støttekontakter. Her kan med andre ord være involvert et mangfoldig spekter av samarbeidspartnere i enkelte saker.

I Gamle Oslo fungerer ungdomskonsulentene også som kontaktperson for Oppfølgingstjenesten (OT) i Oslo kommunes skoleetat. Det vil si at de får henvist elever som ikke har videregående skoleplass. Disse ungdommene henvises fra skoleetaten, fra sosialtjenesten eller fra barnevernet. OT-kontaktens funksjon er å gi rådgivning og opprette kontakt med skoler der målet er å motivere for og formidle tilbud om opplæring og arbeid. OT-kontakten har også kontakt med OT-konsulent ved Aetat i forhold til Aetats garanti om å gi aktive tiltak for alle opp til 20 år. Ungdomskonsulentene oppgir imidlertid at kontakten med Aetat har avtatt etter at forsøket trådte i kraft, og antar at det har årsak i at dette er en gruppe som ikke har opparbeidede rettigheter til dagpenger.

Når det gjelder minoritetsspråklige har kvalifiseringssentrene et samarbeid med opplæringssenteret i kommunen (Rosenhof). I Sagene foregår dette samarbeidet direkte og i form av henvisninger i og med at hele introduksjonsordningen og språkpraksisen er lagt til Utviklingssentret (Kloden). I Gamle Oslo der introduksjonsordningen og språkpraksisen er lagt til Flyktningskontoret, har Kvalifise-

ringssentret mindre befatning med kommunens opplæringscenter. Derimot har de mer samarbeid med bydelens flyktningkontor. Flyktningkontoret arbeider likevel forholdsvis selvstendig med disse brukerne, og samarbeidet dreier seg i hovedsak om at Flyktningkontoret sender refusjonskrav, mens Kvalifiserings-sentret får kopi av avtale og fremmøtelister.

Forsøkene har også noe kontakt med ruskonsulentene i kommunen. I hovedsak dreier dette samarbeidet seg om tilfeller der brukere henvises tilbake til sosialtjenesten fordi de er for tungt belastet med rusproblemer til å kunne delta på arbeidsmarkedstiltak, eller at klienten trenger et poliklinisk rustiltak i kombinasjon med arbeidsmarkedstiltak (Sagene). Samtidig har også Kvalifiserings-sentret i Gamle Oslo en egen tiltakskonsulent for personer som deltar i metadonprogram, noe som også innebærer at de samarbeider motsatt vei, dvs. henvisning fra ruskonsulenter til Kvalifiserings-senteret.

Mange av deltakerne ved kvalifiserings-sentrene er tilknyttet DPS (Distriktpsykiatrisk senter), og denne tjenesten ses dermed på som en viktig partner. Alle tiltakskonsulentene vi snakket med har vært i kontakt med DPS, men det er særlig psykiatrikonsulentene og lederne for avklaringskursene som har et tett samarbeid med disse sentrene. I psykiatriteamet i Gamle Oslo inngår også delprosjektet "Vilje viser vei" som har ustrakt samarbeid med DPS. Tiltakskonsulentene opplever for øvrig å ha god kontakt med dagavdelingene i DPS, men selve behandlingsapparatet kan det være vanskelig å komme inn i.

En annen viktig samarbeidspartner er primærlegen. Samarbeidet her foregår som regel ikke etter faste avtaler, men fra sak til sak. Selv om psykiatrikonsulentene, avklaringskurslederne og tiltakskonsulentene kanskje har mest kontakt med legene, tar også kurslederne i jobbklubb og språkundervisningen kontakt med lege for å få informasjon om sykemelding eller for å utrede saker i forhold til rehabilitering eller attføring. Kontakten med legene ses på som nødvendig og viktig for dokumentering av trygdrettigheter og nyttig for den enkeltes bevissthet om egen situasjon.

Informantene har blandede erfaringer med legene, avhengig av om de er vant til å tenke tiltak og aktive løsninger. Noen beskyldes for å være for ”sykdomsfokuserte” og må ”bearbeides” i forhold til å få brukere inn på tiltak. Likeledes har noen leger erfaring med å dokumentere rettigheter i forhold til trygdeapparatet, andre ikke. I Gamle Oslo uttrykker en av informantene ønske om tettere samarbeid med legene, men siden de ikke er styrt av bydelssystemet, og at en kan velge fastlege hvor som helst i kommunen, oppleves dette å være vanskelig. Slik det er i dag, samarbeider en med legene fra sak til sak, og selv om det fungerer tilfredsstillende, er det behov for bedre samarbeid omkring de som er på tiltak og som er mye belastet med sykdom. Flere informanter opplever også problemer med at noen leger har for lav terskel for å sykemelde.

Andre samarbeidspartnere som en samarbeider med fra sak til sak, er PUT (psykiatrisk ungdomsteam), A-senteret (poliklinikk i forhold til rus), APRO (arbeidstreningstiltak i Oslo kommune for ungdom), Ø7 som er bolig for personer med psykiske lidelser i Gamle Oslo, mødre hjem og ulike utdanningsinstitusjoner som Voksenopplæringen og Folkeuniversitetet. I Sagene har forsøket relativt tett kontakt med bydelens eget medisinske rehabiliteringssenter (Kingosgate Rehabiliteringssenter), og henviser dit direkte. Her finnes bl.a. ergoterapeuter, fysioterapeuter og tilsynslege. I følge informantene fra forsøket, fungerer dette samarbeidet godt, og tiltakskonsulenter fra alle teamene bruker rehabiliteringssenteret.

Ut over det som er nevnt over, har vi ikke gjennomført noe detaljert kartlegging av forsøkenes samarbeidspartnere. Inntrykket er likevel at samarbeidet med de nevnte samarbeidspartnerne omfatter et mindretall av brukerne, og naturlig nok først og fremst de som har mer sammensatte problemer. Mye av samarbeidet vil også dreie seg om henvisninger og utveksling av informasjon. Gjennomgående synes det som at primærlegen, DPS og OT-tjenesten er de viktigste samarbeidspartnerne. Ut over dette finner vi at informantene i Sagene betrakter bydelens eget rehabiliteringssenter som å være av stor betydning. I Gamle Oslo finner vi også et eget metadonprosjekt som innbefatter samarbeid med sosialtjenestens rusteam.

Det er ellers vanskelig å gi noe entydig svar på om kvalifiseringssentrene har spesielle fortrinn i forhold til å samarbeide med andre velferdstjenester i kommunen. Det er imidlertid klart at behovet for samarbeid strekker seg ut over de kommunale tjenestene. Som nevnt, er inntrykket at samarbeidet med primærlegen og DPS er vel så viktig som samarbeidet med andre kommunale tjenester. Samtidig er det heller ikke noe automatikk i at samarbeidet mellom ulike tjenester internt i kommunen fungerer bedre enn mellom kommunale tjenester og andre statlige eller private tjenesteprodusenter. Tvert imot har det vist seg at interne styringssystemer basert på bestiller-utfører-modellen, kan hemme samarbeidet mer enn å fremme det (Møller 2004). Inntrykket er vel heller at sosialtjenesten og herunder kvalifiseringssentrene kjennetegnes av å bygge nettverk rundt seg, uavhengig av om dette er innenfor eller utenfor kommunen. Drivkreftene bak det samarbeidet vi ser til daglig dreier seg derfor kanskje mer om den fagtradisjon og metodetenkningen vi finner i sosialtjenesten, og ikke nødvendigvis at man befinner seg innenfor den samme forvaltningsenhet. Vi ser likevel at sammenfall i geografiske ansvarsområder kan spille en viss rolle her. Problemet med å få til et mer systematisk samarbeid med legene, kan tyde på at det er vanskeligere å få til samarbeid mellom tjenesteprodusenter med ulikt geografisk ansvarsområde enn om de geografiske ansvarsområdene er sammenfallende. For en fastlege med klienter spredt over hele byen, vil forsøkene i Sagene eller Gamle Oslo være av relativt liten betydning (sett i forhold til antall pasienter samarbeidet er relevant for) sammenlignet med om den samme fastlegen kun hadde pasienter fra én bestemt bydel. Blant de såkalte samordningsforsøkene finner vi nemlig at mindre kommuner – der det er sammenfall mellom forsøkene og legenes ansvarsområde – har fått til et mer organisert samarbeid med primærlegene (Møller 2005). Vi kan heller ikke se bort fra at det å befinne seg innenfor en og samme forvaltningseenhet, med en felles administrativ eller politisk ledelse (dvs. bydelen eller kommunen), kan gjøre det lettere å få i stand mer nyskapende prosjekter slik som samarbeidet med barnevernet i Sagene og metadonprosjektet i Gamle Oslo.

5.5 Ressursinnsatsen

Metodearbeidet knyttet til avlaring, oppfølging og tiltaksbruk forutsetter tett oppfølging av medarbeiderne i de to forsøkene. Det at hver tiltakskonsulent har ansvar for mellom 40 til 50 brukere, tilsier også at dette burde vært mulig. Gjennomgående er også inntrykket at medarbeiderne i de to forsøkene opplever ressursituasjonen som tilfredsstillende. I den grad de opplever kapasitetsproblemer, skyldes dette hovedsakelig sykdom. En av tiltakskonsulentene opplever også at de har bedre kapasitet til å følge opp brukerne enn de har i Aetat. Dette kommer også til uttrykk hos andre ved at de følger opp deltakere som formelt sett hører hjemme hos Aetat:

”Jeg hadde en her i forrige uke faktisk – en som vi har funnet praksisplass til, men som går på dagpenger. Han på Aetat har ikke kapasitet til å treffe den aktuelle personen, og da har vi avtalt at jeg kan stikke opp og besøke henne [brukeren] for å se om alt går bra. Det er på gamlemåten – sånn vi gjorde det før. Det er helt greit. Vi har jo funnet praksisplassen, så da har vi også litt ansvar.”

Dersom vi sammenligner personalressursene i Aetat med personalressursene i de to kvalifiseringssentrene, finner vi også at de to kvalifiseringssentrene har færre brukere per medarbeider enn det Aetat har.

Tabell 5.1 Antall stillinger per deltaker/ bruker i kvalifiseringssentrene og ved arbeidskontorene i Oslo (2005).

| | Kvalifiseringssentre | | Aetat | | |
|--|----------------------|--------|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| | Gamle Oslo | Sagene | Stillinger utenom fellesenheter | Stillinger med fellesenheter (ekskl. forvaltning) | Stillinger med alle fellesenheter |
| Antall stillinger | 17,3 | 28,1 | 273 | 389 | 476 |
| <i>Alternativ 1</i> | | | | | |
| Antall brukere/deltakere (alle) | 497 | 507 | 23249 | 23249 | 23249 |
| Antall deltakere/brukere per stilling | 28,7 | 18,0 | 85,2 | 59,8 | 48,8 |
| <i>Alternativ 2</i> | | | | | |
| Antall brukere (langtidsledige og yrkeshemmede) | | | 14343 | 14343 | 14343 |
| Antall langtidsledige og yrkeshemmede per stilling | | | 52,5 | 36,9 | (30,1) |

På bakgrunn av tall fra Aetat Oslo og Akershus samt tall fra de to kvalifiseringssentrene, har vi i tabell 5.1 beregnet antall deltakere eller brukere per stilling. Siden virksomheten ved de to kvalifiseringssentrene og i Aetat er forskjellig, er det også vanskelig å beregne tall som er direkte sammenlignbare. For Aetat har vi derfor gjort flere beregninger med ulike forutsetninger. Som det fremgår av tabellen, baserer forutsetningene seg på ulik avgrensning av antall stillinger (i hvor stor grad fellesenheter inkluderes) og ulik avgrensning av brukergruppen (hvorvidt alle eller bare yrkeshemmede og langtidsledige inngår i brukergruppen).¹³

Uavhengig av hvilken beregningsmetode man legger til grunn for Aetat, viser tabell 5.1 at de to kvalifiseringssentrene har mer personalressurser per bruker/deltaker enn det vi finner i Aetat. Avhengig av hva slags beregning vi legger til grunn, varierer antall brukere per stilling mellom 37 og 85, hvorav alternativet som gir 37 brukere per stilling, må anses å legge til grunn svært strenge forutsetninger (beregningen på 30,1 som legger til grunn alle stillinger og kun langtidsle-

¹³ Fellesenheter for Oslo og Akershus består av ARK, Aetat intro, Aetat Jobbservice, Aetat tiltak og Aetat forvaltning. Det kan her argumenteres for at stillinger fra disse enhetene bør holdes utenfor bl.a. fordi de også betjener Akershus. Videre kan det også være grunn til å holde stillinger fra forvaltningsavdelingen utenom siden denne avdelingen hovedsakelig har ansvar for økonomisk ytelse.

dige og yrkeshemmede som brukere, er ikke realistisk). Et mer nøkternt og sammenlignbart anslag vil være omtrent 50 brukere per stilling. Beregningene for Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo viser til sammenligning henholdsvis 18 og 29 deltakere per stilling.¹⁴

Det som imidlertid særpreger de to forsøkene og som skiller dem fra Aetat sin tiltaksvirksomhet, er bruken av interne tiltak. En konsekvens av dette er at de to kvalifiseringssentrene også bruker mer av de samlede ressursene på intern virksomhet sammenlignet med om de kun hadde hatt eksterne tiltak. Selv om kvalifiseringssentrene har mer personalressurser per deltaker/bruker enn Aetat, må vi også gå ut fra at de interne tiltakene bidrar til å øke det samlede omfanget av interne oppgaver. En sammenligning av personalressursene i Aetat og i de to kvalifiseringssentrene må derfor ta i betraktning at personalressursene i de to kvalifiseringssentrene også innbefatter drift av interne tiltak. Forskjellen mellom Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo underbygger også dette. I tabellen ser vi at Sagene har mer personalressurser enn Gamle Oslo, noe som tydeligvis reflekterer at de i Sagene legger mer vekt på bruk av interne tiltak fremfor eksterne.

Forskjeller i personalressurser mellom kvalifiseringssentrene og Aetat reflekterer derfor vel så mye at kvalifiseringssentrene arrangerer interne tiltak, og ikke nødvendigvis at medarbeiderne i de to kvalifiseringssentrene opplever å ha bedre ressurser til å drive oppfølging av deltakerne enn i Aetat. Vi skal likevel ikke se bort fra at bruken av de interne tiltakene kan ha bidratt til å frigjøre ressurser i kvalifiseringssentrene. Her kan følgende to forhold være aktuelle:

- at det frigjøres ressurser som følge av tiltakene produseres billigere internt enn om de ble satt ut til eksterne leverandører
- at det frigjøres ressurser ved at man nå jobber mer rasjonelt og effektivt

Som vist tidligere, har informanter fra kvalifiseringssentrene hevdet at det å bruke interne tiltak (arbeidstreningsgrupper) er billigere enn å bruke eksterne tiltaks-

¹⁴ Disse tallene må ikke sammenlignes direkte med antall deltakere tiltakskonsulentene har ansvar for. Dette fordi tallene her baserer seg på samtlige stillinger i kvalifiseringssentrene (og i Aetat) herunder

arrangører. Selv om vi ikke har data som kan bekrefte dette, er det rimelig at dette vil bidra til å frigjøre ressurser til avklarings- og oppfølgingsarbeid. Hvorvidt man kan snakke om gevinster av disse kostnadsbesparelsene, avhenger imidlertid av om kvaliteten og effektiviteten på de interne tiltakene er like god som hos eksterne tiltaksleverandører.

Den andre forklaringen innebærer at ressurser frigis som følge av at de interne tiltakene bidrar til det vi kan kalle samdriftsfordeler. Dette oppnås ved at to oppgaver som ellers normalt blir utført av henholdsvis interne medarbeidere og eksterne tiltaksleverandører, nå integreres i en og samme prosess. Som vist tidligere, er tiltak og avklaring integrerte virksomheter i forsøkene: I tillegg til å gjennomføre tiltakene, har de interne tiltaksarrangørene også et avklarings- og oppfølgingsansvar som dermed vil kunne frigjøre tid hos tiltakskonsulentene.

Vi skal heller ikke se bort ifra at noe av forklaringen på at medarbeiderne opplever ressursituasjonen som tilfredsstillende, har sammenheng med at forsøkene relativt sett er tilført mer ressurser (samlet sett) enn det Aetat har. I kapittel 9 viser vi bl.a. at forsøkene fikk tildelt en noe større ramme av tiltaksbudsjettet enn det Aetat fikk i 2005. Dette svekker imidlertid ikke betydningen av at enkelte tiltak kan arrangeres billigere internt enn eksternt, og at det kan være mulig å oppnå samdriftsfordeler ved å drive enkelte typer tiltak internt.

5.6 Oppsummering

Beskrivelsen av metode- og tiltaksarbeidet i de to forsøkene har omfattet avklarings- og oppfølgingsprosesser, tiltaksstrukturen og tiltaksbruken i forsøkene. Det omfattende avklaringsapparatet som særpreger forsøkene har blitt sett i lys av tre typer modeller som alle kan sies å inngå i forsøkene: en medisinsk modell, en incentivbasert modell og en konstruktivistisk modell. Det som særpreger avklarings- og oppfølgingsarbeidet i de to forsøkene, er at alle tre modellene er en del av virkemiddelapparatet i de to forsøkene. Bruken av den ene eller andre av-

henger langt på vei av hvem klienten er og hvilken fase i prosessen klienten befinner seg i.

Den ”medisinske” modellen benyttes når saksbehandlerne innhenter informasjon om klientene, vurderer problemområder/arbeidsevne og henviser til tiltak. Metoden benyttes hovedsakelig i avklaringen hos sosialtjenesten og av tiltaks-konsulentene i kvalifiseringssentrene. Den incentivbaserte modellen benyttes i form av vilkårsetting ved sosialkontoret og innebærer enten stopp av (tilbakehold av) eller fratrekk i sosialstønaden dersom deltakere ikke møter eller følger opp tiltak i kvalifiseringssentrene. Erfaringen i forsøkene er at vilkårsettingen har medført godt oppmøte og deltakelse blant klientene. Samtidig etterlyser flere også positive incentiver som motivasjonstilskudd til de som deltar på aktive tiltak. Det interne tiltaksapparatet har også en viktig funksjon i avklaringsarbeidet. Avklaringsarbeidet i denne fasen bærer imidlertid mer preg av såkalte konstruktivistiske metoder.

En utfordring i avklarings- og oppfølgingsarbeidet er arbeidsdelingen mellom sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene. Dels ser vi her at det lett kan oppstå dobbeltarbeid, og dels at arbeidsdeling mellom kvalifiseringssentrene og sosialtjenesten krever en viss grad av koordinering. I forhold til bruken av de incentivbaserte virkemidlene (vilkårsetting) er denne arbeidsdelingen relativt uproblematisk. Derimot vil det lett oppstå dobbeltarbeid som følge av at både sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene driver avklaringsarbeid i tråd med den medisinske og konstruktivistiske metoden, og at det ikke er like enkelt å innføre arbeidsdelingsprinsipper i forhold til spesielt den sistnevnte metoden.

Tiltaksstrukturen i de to forsøkene skiller seg fra tiltaksstrukturen i Aetat først og fremst ved at forsøkene har et relativt omfattende internt tiltaksapparat. Videre skiller de seg fra Aetats tilbud ved at forsøkene ikke har et tilsvarende apparat for formidlingsbistand slik som i Aetat. Så lenge deltakerne i forsøkene er registrert i Aetat, vil de imidlertid ha tilgang til det meste av dette tilbudet. Derimot ser det ut til at deltakerne i forsøkene ikke har like god tilgang til yrkesrettede kvalifiseringskurs. Strategien i forsøkene har heller vært å formidle klientene til jobb via

praksisplasser og inn i det ”grå” arbeidsmarkedet. Denne forskjellen i strategi og vektlegging av andre tiltak enn det Aetat gjør, bringer dermed frem det klassiske dilemmaet mellom hensynet til den kommunale friheten på den ene siden og statlig styring og standardisering på den andre. Et sentralt spørsmål blir i den sammenheng hvorvidt staten bør stille krav til hvordan tiltaksapparatet skal utformes i kommunene og om man skal tilstrebe en modell basert på likhetsprinsippet eller frihetsprinsippet. Dette spørsmålet er kanskje særlig viktig med tanke på de gruppene som befinner seg i gråsonen mellom forsøkens ansvarsområde og Aetats ansvarsområde.

Forsøkene kjennetegnes også av å praktisere prinsippet om tiltakskjeding. Som regel starter disse med en eller annen form for jobbklubb og følges opp med praksisplasser eller arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS/AMB). Dette krever imidlertid tett oppfølging gjennom hele tiltaksløpet, bl.a. for å unngå såkalt innelåsings- og fortrenningseffekter. En forutsetning er da at hver tiltakskonsulent har ansvar for et begrenset antall brukere. I forsøkene forsøker man å unngå både fortrenning og innelåsning gjennom tette oppfølgingen av deltakere, hyppig skifte av praksisplasser og gjennom arbeidsavtaler der arbeidsoppgavene spesifiseres. Det er likevel vanskelig å unngå problemet med fortrenningseffekter, bl.a. fordi ulike tiltaksarrangører kan ha praksisplasser ved samme virksomhet, uten at de nødvendigvis kjenner til hverandre.

I kapittelet diskuteres også profilen på tiltakene som benyttes. Bl.a. ser vi at arbeidstreningsgruppene har en forholdsvis sentral plass i tiltaksstrukturen. Videre finner vi at forsøkene i større grad legger vekt på bruk av praksisplasser fremfor lønnstilskudd. Ser vi denne praksisen i lys av hvilke tiltak som tidligere har vist seg å være mer og mindre effektive, kan det se ut som at forsøkene har valgt en tiltaksprofil som ikke gir de beste resultatene. Her skal vi imidlertid være oppmerksom på at de nevnte tiltakene benyttes på andre målgrupper, med tettere oppfølging enn normalt og ikke minst at tiltakene settes sammen i tiltakskjeder. Effekten av de nevnte tiltakene kan derfor være annerledes i forsøkene enn det tidligere evalueringer har vist.

Til slutt i kapitlet har vi også tatt utgangspunkt i at medarbeiderne i forsøkene opplever ressursituasjonen som tilfredsstillende, og at det er mulig med tett oppfølging av den enkelte deltaker. Dette er også en forutsetning som ligger til grunn for mye av metodearbeidet i forsøkene. En sammenligning av personalressursene i de to kvalifiseringssentrene med personalressursene i Aetat, viser også at kvalifiseringssentrene har mer personalressurser per bruker/deltaker enn det vi finner i Aetat. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at forsøkene opererer med interne tiltak, og at de derfor naturlig vil ha en større bemanning enn Aetat som i hovedsak kjøper tiltak hos eksterne. Det at forsøkene driver interne tiltak kan imidlertid i seg selv ikke forklare hvorfor ressursituasjonen oppleves som relativt god (siden dette også bidrar til at omfanget av oppgavene øker). I følge informanter fra forsøkene er en forklaring at de produserer tiltak billigere internt enn hva de må betale hos eksterne. En annen forklaring er at det gjennom bruk av interne tiltak frigis ressurser som følge av samdrift mellom avklaring/oppfølging og tiltak. En siste forklaring kan også være at forsøkene i 2005 fikk tilført relativt sett mer av tiltaksressursene enn Aetat sammenlignet med den opprinnelige fordelingsmodellen. Dette svekker imidlertid ikke betydningen av at enkelte tiltak kan arrangeres billigere internt enn eksternt, og at det kan være mulig å oppnå samdriftsfordeler ved å drive enkelte typer tiltak internt.

6 ARBEIDSGIVERNES VURDERINGER

Arbeidsgiverne vi har intervjuet kommer fra ulike bransjer, både offentlige og private. Alle er tjenestebaserte virksomheter. Både dagligvarebutikker, kafeer/spisesteder, renholdsfirma, elektro/dataservice, kjøkkentjenester, barnehager og sykehjem er representert. Den følgende omtalen av arbeidsgivernes vurderinger av samarbeidet med kvalifiseringssentrene tar utgangspunkt i tre sentrale spørsmål: 1) Gir praksisplass utbytte for deltakerne? 2) Får arbeidsgiverne god nok oppfølging fra kvalifiseringssentrene? 3) Foregår det fortrenkning av ordinær arbeidskraft?

6.1 Deltakernes utbytte av praksisplassen

Hovedmålet med praksisplass er at deltakeren skal komme ut i arbeidslivet. Praksisplassen skal være et steg nærmere dette målet, gjennom å få arbeidserfaring å vise til, og også ved muligheten for å få en ordinær stilling. Gjennomgående mente arbeidsgiverne vi intervjuet, at deltakerne får utbytte av praksisen i form av innsikt i hvordan arbeidslivet fungerer, trening i spesifikke oppgaver og språkkompetanse for de som trenger det. Arbeidsgiverne skriver også en attest om at personen har vært i praksis. I beste fall tilbyr arbeidsgiveren en ordinær stilling.

En av våre informanter har en lederstilling ved et sykehjem som tar i mot deltakere fra ulike tiltaksarrangører. Hun mener mange har stort utbytte av å delta i praksis hos dem, både for å lære de konkrete oppgavene, å erfare hvordan det er å stå i et arbeidsforhold og forholde seg til rutineene ved sykehjemmet. De fleste som tas inn på praksis her er minoritetsspråklige, og selv om opplæringen her ofte går litt saktere enn hos andre, ser hun at disse har stort språklig utbytte av å arbeide med mennesker. Hun har også erfaring med at noen kommer seg i ordinær jobb etter en tid, slik hun forteller i sitatet under:

”Folk kommer seg videre enten på skole eller i arbeidslivet. Vi har ansatt noen tidligere, men har ikke så mange stillingshjempler. De som er flinke blir fort fanget opp av arbeidslederen slik at de får vikarjobber og det er en fin måte å rekruttere på. Men faste stillinger er det ikke så

mange av. Men vi ser at de får på andre sykehjem, og det er mye forskjellig de kan dra nytte av når de har fått en god opplæring. [...] Vi setter opp en referanse hvis de trenger det. De får også papirer på hva de har gått gjennom i opplæringen. Det kan være en innfallsvinkel for å få seg jobb.”

Dette sykehjemmet driver også bedriftsintern hjelpepleierskole, og noen av de som klarer seg godt i praksis kan få mulighet til å begynne der. Det krever imidlertid gode språkkunnskaper og god nok økonomi.

I tillegg til målet om å komme i arbeid, er en intensjon med praksisordningen at det kan være avklarende i forhold til hvordan deltakeren vil fungere på en arbeidsplass. For eksempel om personen er i stand til å møte til riktig tid om morgenen, gjøre de oppgavene en er satt til, om en er pliktoppfyllende, interessert, tar initiativ osv. Selve arbeidsinnsatsen er meget varierende, og det er ikke noe entydig mønster for hvordan deltakerne handskes med å være i et arbeidsforhold. Selv om mange klarer seg godt, er det en del av deltakerne som har problemer med å være presis og noen møter uregelmessig eller slutter helt å møte. På spørsmålet om hva som skal til for å lykkes i praksis, er motivasjon og initiativ to stikkord som er gjennomgående i intervjuene, og flere hevder at utbyttet av praksisen er svært personavhengig, og at arbeidsinnsatsen er varierende, slik som sitatene nedenfor tyder på:

”Noen er motiverte og viser at de har lyst til å komme videre. Andre virker som de bare vil surfe seg gjennom lettest mulig. Hvis de er motiverte nok, kan de få en god attest og da har de mulighet på arbeidsmarkedet. [...] Hvis de i utgangspunktet har lyst til å bli noe, lære seg noe, utvikle seg, så har de utbytte av det.”

”Arbeidsinnsatsen har vært både og. Noen har vært veldig flinke, andre har ikke vært fullt så flinke. Det går på personlig egnethet. Det å stå på og ta initiativ og sånt. Det er viktig. [...] Det er på den måten man finner ut hvem som er bra eller ikke.”

”Her har de mulighet til å vise oss hvordan de jobber og å vise hva de kan og ikke kan. Hvis de er flinke, tar vi dem inn for å få jobb. [...] Har en som har vært i praksis, som har fått fast jobb her.”

Som regel velger en arbeidsgiver å avslutte kontrakten dersom personen ikke er motivert for eller interessert i arbeidet. I tillegg til at noen ikke er motivert nok,

er det en del som har problemer med den praktiske gjennomføringen, for eksempel når det gjelder å stå opp om morgenen, være i stand til å ta beskjeder og utføre arbeidsoppgavene. Her kan det også stilles spørsmål om hvorvidt deltakerne er godt nok forberedt når de starter i praksis. Det er flere som har hatt problemer med ”forsentkomming” eller at deltakerne ikke melder fra om fravær. At en del dropper ut på grunn av slike vansker, kan tyde på at de trenger andre mer skjermede tiltak før de går ut i en ordinær praksisplass. Flere arbeidstakere oppga at uregelmessig oppmøte ofte er årsak til at kontrakten blir avsluttet. For eksempel ved sykehjemmene vi var i kontakt med, er det strenge krav med hensyn til tidspunkt for oppmøte. Men ikke alle arbeidsgiverne er like rigide på dette punktet. En av informantene tilpasset seg deltakeren og tilbød ham å komme klokken elleve istedenfor klokken åtte, siden han ikke klarte å komme tidsnok. En annen arbeidsgiver forklarte også at han ikke er så streng på om deltakeren kommer fem minutter for sent av og til, men han vil slå ned på det, hvis det blir et fast mønster. Generelt virker det som at toleransen er relativt høy for individuelle forskjeller. For eksempel det at noen bruker lenger tid enn andre på å lære arbeidsoppgavene, synes ikke å være noe hinder for å la en deltaker fortsette i praksis.

En stor andel av deltakerne er minoritetsspråklige, og flere av arbeidsgiverne ser på språkkunnskaper som et kriterium for å lykkes på praksisplassen og for å øke mulighetene for arbeid senere. Språkkunnskapene er svært varierende og flere av arbeidsgiverne etterlyser at flere følger norskkurs samtidig som de er i praksis. Med unntak av en informant, ga likevel ingen av arbeidsgiverne uttrykk for at svak norsk i seg selv har vært årsak til å avvise deltakere. Det ses på som viktig å tilpasse oppgavene til det språknivået deltakeren har. For eksempel kan praksis i en dagligvarehandel starte med sjekking av datostempling på varer, stabling og andre oppgaver som ikke krever særlige språkkunnskaper. Hvis språket blir godt nok i løpet av praksisperioden, vil deltakeren kanskje etter hvert få opplæring i å ekspedere kunder.

Oppsummert kan vi si at fra arbeidstakernes synsvinkel er det de strukturerte, interesserte og motiverte deltakerne som lykkes i arbeidssituasjonen, og det er

også disse som har best utbytte av praksisen. Det er disse som utvikler seg mens de er i praksis, og som vil ha størst mulighet til å komme seg ut i det ordinære arbeidsmarkedet. I tillegg må de ha språkkunnskaper nok til å kunne kommunisere med kolleger og eventuelt kunder. Utbyttet av praksisen er avhengig av både hvordan deltakeren selv handskes med å være i arbeid, hvordan oppfølgingen er fra arbeidsgivers side, og hvordan praksisen følges opp fra kvalifiseringssettene.

6.2 Får arbeidsgiverne god oppfølging av kvalifiseringssettene?

Hvordan opplever arbeidsgiverne samarbeidet med kvalifiseringssettene? Arbeidsgiverne vi var i kontakt med oppfattet generelt sett samarbeidet med kvalifiseringssettene som positivt. Det ble trukket frem at tilgjengeligheten er god og alle informantene uttrykte at det er enkelt å komme i kontakt med aktuell tiltaks-konsulent via telefon. Det ble også trukket frem som positivt at senteret fulgte opp med telefonsamtaler og særlig at de kom på besøk på arbeidsplassen for å se hvordan arbeidet fungerte. Noen har en eller to kontaktpersoner å forholde seg til, men det var ikke en forutsetning for at samarbeidet skulle fungere godt. Med unntak av et par stykker, var de vi snakket med godt informerte om kvalifiseringssettens virksomhet.

Som oftest er det deltakeren selv som oppsøker arbeidsplassen og forhører seg om praksisplass (i Sagene oppfordres deltakerne til selv å finne praksisplass, men som regel må dette skaffes av kursleder). Deltakeren har da med seg en skriftlig søknad samt et skjema fra kvalifiseringssettet som arbeidsgiveren kan fylle ut hvis han er interessert i å tilby en praksisplass. Arbeidsgiverne oppfatter det som positivt at deltakeren selv møter opp for å forhøre seg om praksisplasser fordi det viser initiativ og interesse for virksomheten og motivasjon for å komme ut i jobb. Dersom arbeidsgiveren er interessert, kontaktes han deretter av det aktuelle kvalifiseringssettet, og de avtaler et startmøte der alle tre partene er til stede.

På startmøtet blir deltakeren informert om virksomheten, og de blir enige om varighet på praksisperioden, hvordan opplæringen skal foregå, hvilke oppgaver som skal utføres og hva som forventes ut i fra begges ståsted. Partene fyller også

ut en praksiskontrakt og noen steder også en opplæringskontrakt. Arbeidsgiverne uttrykker at førstegangssamtalene er informative og klargjørende, og at det er enkelt å forholde seg til kvalifiseringssentrene fra første stund. Som regel får arbeidsgiveren den aktuelle tiltakskonsulenten som kontaktperson ved kvalifiseringssentret. I tillegg føres det ofte opp en eller to personer til på kontrakten som arbeidsgiver kan henvende seg til.

Det vanligste er å avtale tre måneders varighet i første omgang, med mulighet for å utvide. Hvorvidt denne perioden utvides, varierer. Noen avslutter etter de første tre månedene, andre etter fire, fem eller seks måneder, mens noen er i praksis i ni måneder. Det er mulig for både deltaker og arbeidsgiver å avslutte kontrakten tidligere enn avtalt. Flere av informantene har erfaringer med at deltakere dropper ut på et tidlig tidspunkt og noen møter ikke en gang til første arbeidsdag. En av informantene har i alt tilbudt tre praksisplasser uten at noen av deltakerne møtte etter at avtalen var inngått. Han prøvde å få klarhet i årsaken til hvorfor de ikke møtte, uten å lykkes. Han uttrykker at han ikke er villig til å tilby flere praksisplasser uten at personen har arbeidserfaring å vise til eller kan vise at han/hun er i stand til å møte. Andre arbeidsgivere etterlyste også informasjon om hvorfor deltakerne uteble.

Underveis i praksisperioden følges deltakeren opp av sin tiltakskonsulent. Hvor ofte tiltakskonsulent er i kontakt med deltaker og arbeidsgiver varierer, avhengig av hvor tett oppfølging de ulike partene mener det er behov for. Som regel er kontakten hyppigst i starten av perioden, både i form av telefonsamtaler og at tiltakskonsulent kommer på arbeidsplassen for å se hvordan det fungerer. Kontakten kan avta når det har gått en tid, hvis praksisen ser ut til å fungere på en god måte. De fleste vi snakket med var svært fornøyd med oppfølgingen som omfattet telefonsamtaler og besøk på arbeidsplassen. En arbeidsgiver innen kjøkkentjeneste syntes oppfølgingen var god, men uttrykte ønske om at tiltakskonsulentene kunne komme oftere på besøk for å snakke med leder og deltaker. Han mener det litt ujevne oppmøtet fra tiltakskonsulentenes side trolig skyldes sykemeldinger ved kvalifiseringssenteret. En annen arbeidsgiver hadde ikke oversikt over om de han hadde i praksis kom fra Aetat, kvalifiseringssenteret eller

andre steder. Han hadde for øvrig bare vært leder for sin virksomhet i to måneder, og ikke vært med i startfasen av praksisperiodene. Han hadde bare vært i kontakt med tiltakskonsulent på telefon, men hadde som nevnt ikke oversikt over hvor deltakeren hørte hjemme. Dette kan tyde på at rutine for oppfølging av deltakerne kan forbedres/bli tettere ved endringer på arbeidsplassen, som for eksempel ved skifte av leder.

6.3 Foregår det fortrenkning av ordinær arbeidskraft?

Som nevnt innledningsvis, er det grunn til å anta at praksisplassordningen kan føre til fortrenkning av ordinære arbeidssøkere. I hvilken grad dette er et problem, vil trolig variere fra virksomhet til virksomhet og blant annet hvilken type arbeid deltakerne utfører. Type arbeidsoppgaver deltakeren blir tildelt er avhengig av både den enkeltes kvalifiseringer og språknivå, men også hva bedriften har behov for av hjelp. I et intervju med en av brukerne som var i praksis, og hadde utdanning som kvalifiserte til de oppgavene hun hadde på arbeidsplassen, kom det frem at hun var den eneste med denne utdanningen. I følge henne var arbeidet hun utførte selvstendig fra dag en, og hun svarte entydig ja på spørsmålet om de hadde måttet ansette en annen person hvis hun ikke hadde vært der i praksis. Dette er et tydelig eksempel på utnytting av gratis arbeidskraft og fortrenkning av ordinære arbeidssøkere.

På spørsmålet om hva det hadde betydd for virksomheten dersom de ikke hadde hatt personer i praksis der, svarte de fleste at de hadde hatt en travlere hverdag. En arbeidsgiver fortalte at han av og til kunne avslutte sin egen arbeidsdag tidligere enn før. Ved et sykehjem vi var i kontakt med, hadde arbeidsorganiseringen endret seg etter at de tok inn deltakere på praksis. Mens det tidligere hadde vært de samme ansatte som utførte både kjøkkenarbeid og stell- og pleieoppgaver, var det nå skjedd en arbeidsdeling. Den nye arbeidsdelingen hadde betydning for de ansatte fordi de ikke lenger behøvde å måtte avbryte arbeidet på kjøkkenet for å utføre pleie av beboere. I tillegg til å være besparende i form av tid og krefter var det i følge informantene også med på å ivareta hygien ved sykehjemmet på en bedre måte enn tidligere. Ved et annet sykehjem utførte deltakerne noen oppga-

ver som de ansatte ikke hadde tid til, slik som å snakke med beboerne, lese avisen med dem eller gå tur.

Når deltakerne settes til arbeidsoppgaver som ellers måtte utføres av andre, kan det betraktes som utnytting av gratis arbeidskraft og bidra til å fortrenge annen arbeidskraft. Samtidig påpeker arbeidsgiverne at praksisordningen gir gjensidig utbytte – i form av arbeidserfaring for deltakeren og ressursbesparing for arbeidstakeren. Noen svarte også at det ikke hadde noen gevinst å ha deltakere i praksis fordi ressursene som brukes til opplæring veide opp for gevinsten av deltakerens arbeidsinnsats. Informantene uttrykte at dette også varierte fra person til person etter hvor raskt personen var i stand til å bli selvstendig på arbeidsplassen.

Eventuelle fortrenkningseffekter vil også avhenge av hvor mange deltakere hver arbeidsgiver har. Blant de virksomhetene vi intervjuet, varierte antallet på praksisplass mye. Ved en av virksomhetene hadde de kontinuerlig mellom 15 og 20 deltakere fra flere tiltaksarrangører. Ved så stort antall deltakere fra flere tiltaksarrangører, kan det stilles spørsmål om dette gir fortrenkning, selv om dette ikke nødvendigvis er tilfelle i dette eksemplet. Blant andre arbeidsgivere varierte antallet deltakere fra én person til to eller tre i året. De fleste av arbeidsgiverne hadde også erfaring med deltakere fra Aetat, og noen hadde hatt deltakere fra andre tiltaksarrangører.

6.4 Opplæring

De fleste steder er målet at deltakeren skal gå fra å ha enkle oppgaver i starten til å kunne utføre mer selvstendig arbeid etter en tid. Eksempelvis vil butikkarbeid i starten innebære bæring og stabling av varer, å merke varer med prislapper osv. De dyktigste får opplæring i å sitte ved kassen og ekspedere kunder etter hvert. Praksis i sykehjem og kjøkkentjeneste kan starte med koking av kaffe og te, smøring av brødsiver, oppvask og rengjøring. Videre kan de lære å dekke bord, servere og mate beboere som ikke er i stand til å spise uten hjelp. Etter en tid får noen også delta i pleiearbeidet.

Hva deltakeren skal lære, avhenger også av arbeidsgiverens innstilling og også motivet for å ta folk inn på praksis. Innehaveren av en kaffebar fortalte at tiltakskonsulenten ble overrasket over at deltakeren fikk lære om regnskapsføring og annet papirarbeid. For arbeidsgiveren var det en selvfølge at deltakeren skulle lære alle oppgavene som kreves i å drive en slik virksomhet. Han uttrykte stolthet over å kunne overføre sin kunnskap videre, enten det gjaldt ulike kaffetyper, renhold eller bokføring. Han så på seg selv som en ”læremester” og håpte at deltakeren en gang selv kunne starte egen kaffebar. Dette er eksempel på omfattende opplæring som kan tyde på at arbeidsgiveren ikke har som formål å få gratis hjelp, men at det er andre motiver som ligger bak. Motsatsen kan være praksisarbeid som kun inneholder enkle oppgaver, for eksempel stabling av varer på et lager. Selv om alle arbeidstakerne vi snakket med hadde opplæring for sine deltakere, varierte dette i form og fremgangsmåte. Fellesnevneren er at deltakeren vanligvis starter med enkle oppgaver for så å bli mer selvstendig etter hvert og til slutt bli helt ”selvdrivende”.

Det er ulike strategier for hvordan opplæring og tildeling av arbeidsoppgaver skjer. Noen av bedriftene har et fast opplæringsopplegg og klart avgrensede oppgaver, mens andre deltakere følger en medarbeider og lærer ”underveis”. Sistnevnte ”strategi” fant vi blant flere arbeidsgivere der deltakeren følger en ansatt i arbeidet og utfører oppgaver sammen med denne. Motsatsen fikk vi eksempel på da vi spurte arbeidsgiver i en av elektrobutikkene om hvordan opplæringen foregikk der:

”Vi har et standardskjema, der det står oppført hvilke oppgaver de skal gjennom. Da er det først en to-ukersperiode hvor de går gjennom en testperiode, og så har vi en samtale på hva de føler og hva jeg har sett og tror. Og så lager vi en mal ut ifra det og lager en ny fase. Så vi bygger opp i tre faser, slik at det til slutt skal være tilstrekkelig. Jeg er veldig for det å ha møter hele tiden, og det å kommunisere, sånn at jeg vet hva de føler. For det er jo ikke så lett å til en hver tid klare å følge med, når jeg sitter på kontoret.”

Arbeidsgiveren har et eget opplegg for opplæring og oppfølging som skal ivareta både sine og deltakerens interesser. Selv om dette tar utgangspunkt i et standard-skjema, legges det opp til individuell tilpasning der neste steg defineres ut i fra

hvordan den foregående perioden har fungert. I likhet med denne bedriften, har det ene sykehjemmet vi var i kontakt med en standard for opplæring som alle følger. Dette sykehjemmet tar imot praktikanter i stort omfang, både fra de kommunale kvalifiseringssentrene, Aetat og andre. Her følger alle deltakerne opplæringsplan som går trinn for trinn, slik informanten forteller her:

”De starter i småkjøkken. Koker kaffe, te, smører kjeks, lager småretter, omeletter, brødskeer. Enkle ting. Begynner der som første oppgaver. Blir kjent med renhold i forhold til oppvask, ernæring og mat. Etter hvert får de komme inn på stua og være med å dekke bord og mate beboere som trenger det. Og etter hvert som de blir kjent og kjenner ansikt og navn og blir trygge på hverandre, får de flere oppgaver. Suksessivt individuelt etter hva de kan. Det er mange oppgaver i en avdeling, der de starter fra a til å. Stort sett kan de gå inn i stell og pleie etter tre måneder, i snitt. Men da er det så langt i evalueringen at vi kan se at dette kan det bli en pleier av. Det ses litt an. Opplæring er veldig individuelt.”

Selv om praksisplassvirksomheten langt på vei er standardisert, poengterer informanten at arbeidsoppgavene er individuelt tilpasset og følger suksessivt av hvor raskt den enkelte er i stand til å lære. Sykehjemmet i eksempelet over har også egne ”instruktører” som har ansvar for opplæring av deltakere og tildeling av arbeidsoppgaver.

6.5 Hva er motivet for å ta inn deltakere i praksisplass?

Vi stilte også arbeidsgiverne spørsmål om motivet for å ta inn personer på praksisplass. Tre motiver viste seg å være fremtredende. Et motiv er muligheten til å rekruttere nye arbeidstakere. Praksisplass kan ses på som en lukrativ måte å rekruttere på fordi en kan ”teste ut” om personen egner seg før arbeidsgiver eventuelt behøver å binde seg til å tilby en ordinær stilling. De fleste vi var i kontakt med var villige til å tilby arbeid etter endt praksisperiode dersom de var fornøyd med deltakeren og ellers har mulighet til å ansette, eventuelt tilby et vikariat. Flere av arbeidsgiverne har allerede god erfaring med å tilby arbeid etter at praksisperioden var avsluttet.

Det at det er mulig å avslutte kontrakten med umiddelbar virkning gjør at det er liten risiko knyttet til å tilby praksisplass. Hvis arbeidsforholdet avsluttes etter

praksisperioden, har ikke arbeidsgiver fordeler, men heller ikke store ulemper, siden personen er lønnet av kommunen. Dette grenser mot et annet motiv som kan knyttes til at praksisplassordningen innebærer gratis opplæring dersom praksisplassen går over i en ordinær stilling. Som vi har vært inne på, hender at også deltakerne raskt blir selvhjulpne og at dette kan virke avlastende for de ordinært ansatte. Dette gjelder særlig hvis deltaker blir satt til enkle oppgaver som ikke krever opplæring i særlig grad. Et tredje motiv som flere oppgir i tillegg, er at arbeidsgiver ønsker å hjelpe arbeidsledige ut i arbeid. Flere uttrykker at de synes det er flott å følge med på utviklingen og hvordan deltakerne gradvis blir klar for arbeidslivet, både når det gjelder språk og andre ferdigheter. Alle uttrykker at praksisordningen gir gjensidig utbytte for deltaker og arbeidsgiver.

6.6 Oppsummering

Kapittelet har tatt utgangspunkt i spørsmålene om deltakernes utbytte av tiltakene, oppfølging og fortrenging. Deltakerne kan ha utbytte av praksisplassen i form av opplæring i spesifikke arbeidsoppgaver, språktrening og de lærer regler og rutiner i arbeidslivet. I tillegg får de en attest fra arbeidsplassen, og noen får tilbud om jobb i bedriften etter praksisperioden. Arbeidsgiverne poengterer imidlertid at utbyttet varierer svært fra person til person, og en del deltakere dropper ut etter kort tid. Flere av arbeidstakerne vi snakket med poengterte viktigheten av språkundervisning parallelt med praksisplass.

Når det gjelder spørsmålet om oppfølging fra kvalifiseringssentrene, er arbeidsgiverne jevnt over fornøyd. Dette gjelder både i forhold til de formelle kontraktene, informasjonen som gis, hvor tilgjengelige kvalifiseringssentrene er og i forhold til oppfølging av den enkelte deltaker. Noen uttalelser tyder imidlertid på at oppfølgingen kan svikte i enkelte tilfeller, og dette antas blant annet å være begrunnet i for lav bemanning ved kvalifiseringssentrene. En annen svakhet som ble påpekt, var manglende kontakt med og informasjon fra kvalifiseringssentrene når deltakere falt fra.

Spørsmålet om fortrenning springer blant annet ut fra arbeidsgivernes uttalelser i forhold til hva som er motivasjonen til å ta inn deltakere på praksisplass. Hvilke arbeidsoppgaver deltakeren settes til å gjøre, antall praksisplasser i en virksomhet, og i hvilken grad han eller hun får opplæring, er andre forhold som kan indikere på hvorvidt det foregår fortrenning av ordinær arbeidskraft. Det er grunn til å tro at det forekommer fortrenning i ulik grad i de virksomhetene som tilbyr praksisplasser.

7 BRUKERNES VURDERINGER AV FORSØKENE

Dette kapittelet tar for seg forsøkene sett ut fra brukerne i de to kvalifiserings-sentrene. Brukerne vi har intervjuet utgjør ikke noe representativt utvalg og er plukket ut blant deltakerne i både interne og eksterne tiltak. Informantene fra Gamle Oslo har deltatt i jobbklubb, fokuskurs og praksisplass, og de fra Sagene har deltatt i jobbklubb og praksisplass. Alle uttrykker at de har gode erfaringer med kvalifiseringssentrene, både i forhold til hvordan de ble møtt første gang, hvilke tiltak de har fått tilbud om og oppfølgingen både i jobbklubb, fokuskurs og i praksisplass. Informantene forteller at de stort sett har fått god informasjon om kvalifiseringssenterets virksomhet. Det trekkes frem som positivt at tiltaks-konsulent har mulighet til å bli kjent med den enkelte og få oversikt over bruke-rens situasjon. Dette skiller seg fra erfaringer med andre instanser, som Aetat og sosialkontoret. Det må imidlertid tas høyde for at de som har sagt seg villige til å bli intervjuet, kan tenkes å være personer som har lyktes i tiltakene og som er mer tilfreds med kvalifiseringssentrene enn andre.

7.1 Vurdering av tiltakskonsulent

Ved første oppmøte ved kvalifiseringssenteret får deltaker samtale med sin tiltakskonsulent. Samtlige informanter uttrykker at de er fornøyd med mottakelsen ved kvalifiseringssentrene og det ble trukket frem som særlig positivt at hver deltaker har en fast tiltakskonsulent å forholde seg til. Det handler blant annet om å slippe å forklare sin situasjon til flere saksbehandlere. Ved kvalifiseringssenteret kjenner tiltakskonsulentene ”sine” brukere igjen, har oversikt over den enkeltes situasjon og har mulighet til å gi individuell oppfølging og finne tiltak som passer. Brukerne opplever det som trygt at de har en faste tiltakskonsulent som kan gi veiledning i forhold til de muligheter og utfordringer de til en hver tid står overfor. En av informantene har imidlertid hatt tre forskjellige kontaktpersoner (som følge av at en ble sykmeldt, og den neste hadde for mange klienter), og selv om vedkommende er godt fornøyd med oppfølgingen, uttrykker hun at det er greiere å ha én person å forholde seg til.

De fleste deltakerne kommer til kvalifiseringssenteret etter henvisning fra sosialkontoret, og det er som regel ikke mer enn en dags ventetid for å få samtale med sin tiltakskonsulent. Informantene forteller at det sjelden er problem med å få samtaler utenom avtalt tid, hvis de ønsker det. Det er i følge informantene også mulig å få svar på spørsmål eller hjelp fra andre ansatte ved senterene. Både i Sagene og Gamle Oslo er lokalene slik at det er tett kontakt mellom ansatte og brukere som deltar på tiltak som foregår på huset. De som er i praksis, møter på kvalifiseringssenteret minst en gang i måneden for å levere individstønadsskjema, men flere av informantene har vært der oftere for å få hjelp til noe eller for samtale med sin tiltakskonsulent. De har ikke avtale om faste samtaler mens de er i praksis, men partene er som regel i jevnlig kontakt via telefon.

7.2 Vurdering av tiltakene

Informantene mener at det å være i tiltak er et godt alternativ til å ”sitte hjemme i sofaen”, som flere uttrykker det. Dette gjelder både de som er i praksis og de som deltar i jobbsøkerkursene, og de fleste uttrykker at de er motivert for å komme ut i arbeidslivet. Alle informantene synes de har fått tilstrekkelig tilbud, og ingen uttrykker særlig misnøye i forhold til tiltaket de er i. Ut i fra at det primære målet er å komme ut i ordinært arbeid, blir det sett på som viktig å få fersk arbeidserfaring og å ”ha noe å sette på cv-en”, enten det dreier seg om deltakelse i jobbsøkerkurs eller arbeidspraksis. Flere uttrykker at de ikke hadde kommet så langt som de er i dag, hadde det ikke vært for kvalifiseringssenteret.

Veiledningen fra kursleder i jobbklubb og fokuskurs oppfattes som god, både når det gjelder hjelp til det praktiske som å utforme CV og søknad, men også knyttet til motivasjon og undervisning om hva en generelt må forholde seg til i arbeidslivet. Det ble også trukket frem at tilgangen på pc, konvolutter og frimerker gjorde søkeprosessen enkel. Noen uttrykker imidlertid at det kan være tungt å bruke hele dager på å søke jobber, særlig hvis det ikke nødvendigvis fører til arbeid eller praksis etter en tid.

En av informantene synes likevel undervisningsdelen i jobbklubben var litt ”tørr” og etterlyser mer aktivitet. Det ville være mer motiverende, mener hun. Andre har hatt god nytte av undervisningen og informasjonen som ble gitt på kurset. Det å ha deltatt på jobbsøkerkurs ses også på som viktig i forhold til å kunne vise til at en har vært i aktivitet og i stand til å møte på faste tidspunkt. Å møte på jobbklubb en gang i uka, samtidig som en er i praksis, mot slutten av perioden, ses også på som nyttig for å komme i gang med jobbsøking. Dette er noe flere av informantene har benyttet seg av.

Informantene som er eller har vært i praksis er også jevnt over fornøyd. Det ses på som verdifull arbeidserfaring og viktig i forhold til å bli mer attraktive på arbeidsmarkedet. Flere har startet i jobb etter praksis, enten i samme eller tilsvarende virksomhet. En informant har tilbud om å være til unnsetning på arbeidsplassen etter endt praksis, når ”det er noe som skjer”, men altså ikke full eller fast stilling. To av informantene har avsluttet sine tiltak, henholdsvis jobbklubb og praksisplass, fordi de fikk tilbud om vikariat underveis. Den ene hadde hatt flere vikariater i barnehager etter praksisplass i barnehage. Han mener praksisplassen var avgjørende for å ha fått disse tilbudene i ettertid. Vedkommende har fått permisjon fra kvalifiseringssenteret så lenge han har vikariater, men har mulighet til å komme tilbake dersom han igjen blir ledig.

Oppfølging av de som er i praksisplass, består i tillegg til arbeidsgivers oppfølging, hovedsakelig av telefonkontakt med tiltakskonsulent. De fleste har også hatt eller venter besøk fra tiltakskonsulent på arbeidsplassen, og det trekkes frem som spesielt positivt at tiltakskonsulent selv kommer og ser hvordan deltaker fungerte der. De fleste av informantene synes også oppfølgingen fra arbeidsgiver har vært tilfredsstillende, men dette varierer. Flere av de vi snakket med, har i liten grad hatt et eget opplæringsopplegg og til dels lite planlagt oppfølging fra arbeidsgiver. Andre får tettere oppfølging som følger en fast opplæringsplan. Alle poengterer imidlertid at de har fått svar eller hjelp fra arbeidsgiver eller kolleger når noe har vært uklart. Flere er også bevisst på at praksisplassen ikke skal være noe erstatning for ordinære stillinger og påpeker at dette står skrevet i praksisplasskontrakten. Dersom denne bevisstheten er utbredt blant praksisplassdel-

takerne, vil det kunne være med på å forhindre fortrenkning av ordinær arbeidskraft.

7.3 Vurdering av vilkårsetting

Ingen av de informantene vi snakket med oppfatter vilkårsetting som problematisk, og alle uttrykker forståelse for at det er nødvendig å stille krav til oppmøte og aktivitet. Denne positive holdningen til vilkårsetting må tas i betraktning av at det muligens er de mest motiverte/ressurssterke som har sagt seg villig til å la seg intervju, det vil si de som ikke har store problemer med å delta i tiltak. Ifølge uttalelser fra tiltakskonsulentene finner som regel deltakere i avklaringskurs eller psykiatrisk oppfølging det tyngre å følge vilkår. Også blant deltakere i jobbklubb og praksisplass er det relativt mange som dropper ut, og som muligens oppfatter vilkårsetting som mer problematisk.

Alle informantene opplyser at de har deltatt frivillig i tiltak og at de selv har fått være med å velge hva de skal delta på. Som regel er det tiltakskonsulent som foreslår tiltaket, men bruker har selv også mulighet til å komme med ønske om for eksempel type praksisplass eller få velge om en vil delta på fokuskurs eller jobbklubb. Deltakerne synes også de har fått gehør for sine ønsker og at tiltakskonsulent oppfatter hva behovet er hos den enkelte, slik som denne informanten forteller:

”Han hørte veldig mye etter når han spurte hva slags type jobber og hva slags type praksisplass jeg ønsket meg. [...] Første gang gikk han grundig gjennom hva slags jobber jeg kunne tenke meg og hva slags jobber jeg kunne fikse.”

De vi snakket med uttrykker en oppfatning om at vilkårsettingen ikke er særlig streng, for eksempel at det ikke reageres umiddelbart med å trekke i sosialhjelp hvis en ikke møter. Selv om de deltar frivillig på tiltak og ikke opplever det som tvang å møte, er de likevel bevisst på vilkårsettingen som en informant uttrykker her: *”Hvis jeg plutselig bare sluttet å møte opp, tror jeg nok de hadde tatt tak i ting ganske fort.”* Fra intervjuer med tiltakskonsulenter kommer det imidlertid frem at ikke alle hadde forstått hva vilkårsetting innebærer, blant annet på grunn av språk-

problemer og også tilsynelatende uklar informasjon fra saksbehandler ved sosialkontoret.

7.4 Erfaring med andre instanser

Flere av informantene har vært i kontakt med Aetat. Noen har bare meldt seg ledige i Aetats databaser, mens andre har hatt kontakt med en saksbehandler og noen har også deltatt på kurs. Blant de som har vært i kontakt med saksbehandler og deltatt på kurs, er erfaringene relativt dårlige. Kritikken går blant annet på at det har vært ny saksbehandler for hver gang, og at det har vært for mange deltakere på kursene. En uttrykker sin misnøye slik:

”[...]i forhold til kvalifiseringssenteret er det ingenting. Det er et byrå, med alt det som det medfører. Du er et nummer hele veien.”

På spørsmål om han har benyttet seg av kurs i Aetat, svarer han:

”Nei, har foreslått det flere ganger, men det har aldri kommet frem.[...] Det har vært problemer i systemet hver gang jeg har vært der. Jeg kommer og sitter i kø i godt over en time, og så har jeg fått beskjed om at nettet er nede og at de ikke kan gjøre noe for meg.

- *Har du blitt bedre mottatt på kvalifiseringssenteret?*
- *Ja, det er ikke sammenliknbart en gang. Var rimelig møkkelig av å prøve å finne jobb da jeg ble sendt til kvalifiseringssenteret. Og jeg gikk allerede fra det første møtet med den tanken at dette kommer vi til å fikse, liksom.”*

Flere påpeker at de trives bedre med å være en del av et mindre system, slik som i de to kvalifiseringssentrene. Dette fordi de blir sett på som personer med ulike behov, og ikke kun som en ”sak”. Det er for øvrig verdt å nevne at et par av informantene er fornøyd med Aetat, og synes tilbudet og servicen der har vært like god som ved kvalifiseringssenteret.

Erfaringene med sosialkontoret er også delte. Noen har bare positive erfaringer og har fått den informasjon og hjelp de har hatt behov for. Andre deltakere opplever at de ikke har fått god nok informasjon, og at saksbehandlerne ikke har oversikt over den enkeltes situasjon. Én er bitter på grunn av at han ikke har fått

vite om kvalifiseringssenteret på et tidligere tidspunkt, og etterlyser mer informasjon fra sosialkontorets side. Andre peker på samarbeidsproblemer mellom sosialkontoret og kvalifiseringssenteret som blant annet har ført til forsinkede sosialstønadsutbetalinger. Flere av informantene kommer også med utsagn som støtter opp under en forståelse av sosialkontoret som ”bad guys” og kvalifiseringssenteret som ”good guys”.

7.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss forsøkene sett fra brukernes ståsted ut i fra intervjuer med deltakere i jobbklubb, fokuskurs og praksisplass. Informantene uttrykker at de jevnt over er fornøyd med tilbudet fra kvalifiseringssentrene. Samtlige opplever at de har blitt godt mottatt og er fornøyd med at de har en fast tiltakskonsulent som følger hele løpet. Tiltakskonsulenten er alltid lett å få tak i, og det er sjelden ventetid for å få en samtale.

Når det gjelder vurderingen av selve tiltakene er informantene stort sett fornøyd. Jobbsøkerkursene har verdi både i form av praktisk hjelp, læring og motivasjon. Praksisplass ses på som viktig arbeidserfaring og et skritt nærmere det ordinære arbeidsmarkedet. Hvilke arbeidsoppgaver deltakerne settes til, varierer fra arbeidsplass til arbeidsplass, og noen etterlyser mer opplæring. Oppfølgingen både fra arbeidsgiver og tiltakskonsulent oppfattes imidlertid som god. Brukerne uttrykker også at de deltar frivillig i tiltak og ser ikke på vilkårsetting som problematisk. Denne positive holdningen til vilkårsetting må imidlertid tas i betraktning av at våre informanter muligens er blant de mest ressurssterke brukerne.

Erfaringene med Aetat og sosialkontoret er blandet. Kritikken mot Aetat dreier seg om at systemet er for stort til at en kan få den hjelp og oppfølging som er nødvendig. Kritikerne av sosialkontoret etterlyser mer informasjon om hvilke muligheter de har, og noen stiller også spørsmålsteget ved om samarbeidet mellom sosialkontoret og kvalifiseringssentrene er godt nok.

8 RESULTATER

8.1 Bakgrunn

I dette kapittelet har vi presentert resultater av virksomheten i de to kvalifiseringssentrene. Datagrunnlaget er basert på sentrenes egne tellinger av deltakerne som skrives ut av forsøkene (utnoterte). I begge forsøkene er resultatene basert på registreringer i sosialtjenesten samt på informasjon de to kvalifiseringssentrene har fått fra deltakerne som slutter. Frem til utgangen av 2005 har heller ingen gått aktivt ut for å innhente informasjon om statusen til avsluttede deltakere. Dette gir dermed et godt grunnlag for å sammenligne resultatene i de to forsøkene. Vi må likevel ta forbehold om at det kan ha vært variasjon i registreringspraksisen mellom de to kvalifiseringssentrene. Den måten de to forsøkene har registrert resultater på, innebærer at de også opererer med en gruppe ukjente som forsvinner uten å fortsatt søke sosialhjelp ("blitt borte"-gruppen). Ved utgangen av 2005 gjorde imidlertid Utviklingssentret i Sagene et mer aktivt forsøk på å avdekke hvor disse befinner seg. For Sagene har vi derfor presentert to resultater for 2005, før og etter etterregistreringen av resultatene. I Sagene er også utnoteringer fra sentret siden 2002 registrert, mens Gamle Oslo har resultater fra og med det første forsøksåret i 2004.

I forsøkenes egen rapportering opereres det med 12 ulike statuskoder for de som utnoteres. For å forenkle fremstillingen har vi her slått sammen noen av kategoriene og opererer med 8 statuskoder. Disse igjen kan sorteres i fire hovedgrupper av utfall som vil være gjenstand for sammenligninger: a) arbeid/utdanning, b) deltakere som blir borte, c) tilbakeføring til sosialkontor og d) overføring til en trygdeytelse (attføring, dagpenger, rehabiliteringspenger, uføretrygd og overgangsstonad). I tillegg har vi også en restkategori bestående av personer som utnoteres pga flytting eller endring i ektefelles inntekt.

Siden vi ikke har noe sammenligningsgrunnlag å vurdere resultatene ut ifra, kan vi heller ikke benytte resultatmålingen til å trekke slutninger om effekten av forsøkene. Vi har derfor heller lagt vekt på å sammenligne de ulike utfallene blant

de utnoterte og knytte profilen av utfallene opp mot virksomheten i de to forsøkene. Samtidig har vi i slutten av kapittelet også trukket inn annen litteratur med tanke på å belyse hva slags effekter man eventuelt kan forvente. Som referanseramme til forsøkene har vi spesielt valgt å trekke inn erfaringer fra Aktivitetsgarantien i Sverige. Aktivitetsgarantien er et rammeprogram som innebærer at arbeidssøkere deltar på heltid i ulike tiltak og aktiviteter. Ordningen omfatter de som er i ferd med eller har avsluttet sin ordinære dagpengeperiode, og innebærer at man fortsetter på dagpenger under forutsetning av at man deltar i programmet. I prinsippet kan man delta her inntil man får en jobb. Metodisk baserer ordningen seg på en lik struktur som kvalifiseringssettene i Sagene og Gamle Oslo: Det er knyttet vilkår til deltakelsen, tiltakene starter med en jobbklubb, og jobbklubben etterfølges av individuelle opplegg med kvalifisering eller arbeidspraksis. Det som skiller programmet fra annen tiltaksaktivitet, er at deltakerne ikke uten videre kan avslutte programmet uten at det får konsekvenser for stønaden (Fröberg og Persson 2002).

8.2 Sagene

Resultatene over de utnoterte deltakerne må ses i sammenheng med hvor mange som registreres ut av forsøket (utnoteres) i løpet av året. Som det fremgår av tabell 8.1, har det fra 2003 vært i underkant av halvparten av deltakerne som utnoteres fra forsøket. Tabellen viser videre hvordan disse fordeler seg på de ulike statuskodene.

Tabell 8.1 *Utnotering av deltakere ved Utviklingssentret i Sagene fordelt på ulike statusgrupper (2002-2005).*

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 1. okt | 2005 (ny telling) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|
| Ordinært arbeid | 25,3 | 23,1 | 27,9 | 29,1 | 34,0 |
| Utdanning/verneplikt | 0,6 | 6,3 | 5,9 | 6,3 | 6,7 |
| Blitt borte, ikke sosialhjelp i 3 mnd | 33,9 | 29,2 | 22,7 | 24,2 | 5,4 |
| Dagpenger | 1,2 | 4,4 | 4,3 | 5,1 | 7,5 |
| Attføring | 2,1 | 3,9 | 3,8 | 10,0 | 8,1 |
| Ytelser i trygdeetaten | 4,2 | 3,3 | 7,0 | 6,5 | 6,5 |
| Tilbakeført sosialkontor | 20,5 | 16,0 | 18,0 | 9,3 | 13,2 |
| Annet (flyttet, ektefelle m/jobb) | 12,2 | 13,8 | 10,4 | 9,5 | 18,6 |
| Totalt utnotert (N) | 100,0 (336) | 100,0 (363) | 100,0 (444) | 100 (430) | 100,0 (521) |
| Prosentandel utnotert (av alle deltakere) | 55,2 | 45,6 | 46,5 | 48,2 | 50,8 |

Tabell 8.1 viser at andelen som er kommet i jobb har økt fra 25% i 2002 til 29% per 1. oktober 2005. Tar vi også med de som er i utdanning/verneplikt, er prosentandelen henholdsvis 26% og 35%. Videre ser vi at det de to siste årene har vært omtrent 1/4 som blir borte uten å søke sosialhjelp. Dette er en noe lavere andel enn før forsøksvirksomheten startet opp. Andelen som er tilbakeført til sosialkontoret, har også gått betydelig ned i 2005 sammenlignet med de foregående årene. Mens disse i 2005 utgjorde i underkant av 10%, var den tilsvarende andelen de foregående årene omtrent dobbelt så høy. Denne endringen kan ses i sammenheng med strategien i Sagene om at tilbakeføring til sosialkontoret i prinsippet ikke skal være noe alternativ. Samtidig ser vi at overgangen til de ulike trygdeytelsene øker betydelig fra 8% i 2002 til 22% i 2005. Hovedsakelig innebærer dette en økning i andelen som går over på en attføringsytelse. Her finner vi at det er omtrent like mange med og uten sosialhjelp som hovedinntektskilde, hvorav den sistnevnte gruppen sannsynligvis hovedsakelig består av trygdeklienter. Det tyder med andre ord på at Utviklingssentret fungerer som en avklarings- eller rekrutteringsarena i forhold til attføringsapparatet vel så mye for trygdeklienter som sosialklienter (selv om alle strengt tatt er sosialklienter).

Resultatene gir med andre ord uttrykk for to av strategiene i forsøket i Sagene: unngå tilbakeføring til sosialkontoret og styrking av arbeidslinja gjennom direkte

jobbformidling eller avklaring i forhold til attføring. Her er det også verd å merke seg at en relativt stor andel blir borte, noe som kan ha sammenheng med den aktive og tidlige tiltaksbruken.

Vi ser også at det er et brudd i statistikken ved årsskiftet 2003-2004, dvs. før og etter forsøket. For det første ser vi en liten økning i andelen som kommer i jobb, og for det andre en nedgang i andelen som har "blir borte". Det er imidlertid vanskelig å slå fast om dette er direkte effekter av forsøket.

Siste kolonne i tabell 8.1 viser hvordan resultatene fordeler seg etter at Utviklingssentret i Sagene sjekket alle som var utnotert med "blitt borte" opp mot arbeidsgiverregisteret og trygderegisteret. Sammenligner vi med tallene fra oktober 2005, viser de oppdaterte tallene at "blitt borte"-gruppen har blitt redusert med nesten 20 prosentpoeng. Videre ser vi at nesten halvparten av disse har havnet i restkategorien, noe som innebærer at de i hovedsak har flyttet fra bydelen. En del har også fått jobb (5%-p), en del er også tilbakeført til sosialkontoret (4%-p), og noen har gått over på dagpenger.

Tabell 8.2 Utnotering av deltakere ved Utviklingssentret i Sagene. Sammenligning av forsøksdeltakere og ikke forsøksdeltakere (2005).

| | Rapport tom 1. oktober 2005 | | | Rapport 2005 (ny telling) | | |
|----------------------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|---------------------------|------------------|-----------------------|
| | For-søksdel-takere | Andre deltake-re | Diffe-ranse (%-poeng) | For-søksdel-takere | Andre deltake-re | Diffe-ranse (%-poeng) |
| Ordinært arbeid | 34,4 | 22,2 | 12,2 | 38,4 | 27,9 | 10,6 |
| Utdanning/verneplikt | 6,6 | 5,8 | 0,8 | 6,6 | 6,8 | -0,2 |
| Blitt borte (3 mnd) | 27,8 | 24,3 | 3,5 | 5,6 | 5,0 | 0,6 |
| Dagpenger | 2,1 | 9,0 | -6,9 | 2,0 | 15,1 | -13,1 |
| Attføring | 8,3 | 12,2 | -3,9 | 7,9 | 8,2 | -0,3 |
| Ytelser i trygdeetaten | 2,9 | 11,1 | -8,2 | 5,0 | 8,7 | -3,7 |
| Tilbakeført sosialkontor | 10,8 | 7,4 | 3,4 | 16,2 | 9,1 | 7,1 |
| Annet (flyttet/ektefelle i jobb) | 7,1 | 7,9 | -0,9 | 18,2 | 19,2 | -1,0 |
| Totalt utnotert | 100,0 | 100,0 | 0 | 100,0 | 100,0 | 0 |
| (N) | (241) | (189) | | (302) | (219) | |

I tabell 8.2 har vi også sammenlignet deltakere som faller inn under målgruppen for forsøket (de med sosialhjelp som hovedinntektskilde) og andre deltakere. Her

fremgår det at målgruppen i klart større grad enn andre deltakere går ut i ordinært arbeid. De som ikke tilhører forsøket, ser vi derimot i større grad enn forsøksdeltakerne utnoteres til dagpenger, attføring eller en ytelse i trygdeetaten. Dette bildet endrer seg ikke vesentlig når vi tar utgangspunkt i de nye tellingene, bortsett fra at det her fremgår at en større andel av forsøksdeltakerne faktisk er tilbakeført til sosialkontoret.

En naturlig forklaring på at flere av deltakerne som ikke inngår i forsøket, går over på dagpenger eller attføring, er at de i tråd med arbeidsdelingen mellom forsøkene og Aetat, hører til Aetats ansvarsområde, og at de derfor etter hvert blir avklart for attføring eller kommer inn i ordinære tiltak hos Aetat. Det kan således også forklare at denne gruppen relativt sett blir notert for færre utskrivninger til jobb.

8.3 Gamle Oslo

I Gamle Oslo har vi kun tallmateriale fra 2004 og 2005. Tallgrunnet for 2004 er også noe mangelfullt i og med at kategorien ”blitt borte” ikke ble registrert dette året. Det er derfor kun resultatene for 2005 som kan sammenlignes direkte med Utviklingssentret i Sagene.

Tabell 8.3 Utnotering av deltakere ved Kvalifiseringsentret i Gamle Oslo fordelt på ulike statusgrupper (2002-2005).

| | 2004 | 2005 |
|---|--------------|--------------|
| Ordinært arbeid | 41,8 | 28,5 |
| Utdanning/verneplikt | 5,4 | 5,4 |
| Blitt borte, ikke sosialhjelp i 3 mndr. | | 17,2 |
| Dagpenger | 5,7 | 7,9 |
| Attføring | 6,0 | 2,5 |
| Ytelser i trygdeetaten | 0,9 | 0,8 |
| Tilbakeført sosialkontor | 24,1 | 24,0 |
| Annet (flyttet, ektefelle m/jobbb) | 16,1 | 13,6 |
| Totalt utnotert (N) | 100 (316) | 100 (354) |
| | | |
| Prosentandel utnotert (av alle deltakere) | 25,1 | 30,1 |

Tabell 8.3 viser at det var en relativt stor andel som ble registrert i jobb i 2004. Sannsynligvis skyldes denne relativt store andelen at man da ikke benyttet kategorien ”blitt borte”, og at denne gruppen i 2004 ble registrert under kategorien ”ordinært arbeid”. I 2005 ser vi derimot at andelen i ordinært arbeid er på samme nivå som ved Utviklingssentret i Sagene.

Dersom vi tar utgangspunkt i tallene fra 2005, ser vi at Gamle Oslo skiller seg fra Sagene på tre punkter. For det første har Gamle Oslo en langt større andel som tilbakeføres til sosialkontoret. I Gamle Oslo ser vi at det i alt er 24% som tilbakeføres til sosialkontoret, mens tilsvarende i Sagene var 9% (per 1.okt 2005). Dette gjenspeiler med andre ord noe av strategien i Gamle Oslo i forhold til å være en ”underleveranør” til sosialtjenesten mer enn en ”sluttprodusent” slik vi har betegnet Utviklingssentret i Sagene.

For det andre skiller Gamle Oslo seg fra Sagene ved at en mindre andel ”blir borte”. I Gamle Oslo utgjør disse kun 17%, mens det i Sagene var 24%. Dette kan ha sammenheng med den nevnte arbeidsdelingen med sosialkontoret, dvs. at praksisen med å henvise tilbake til sosialtjenesten gjør at færre deltakere også blir borte. Herunder kan det også tenkes at den tette kontakten og utviklingen av samarbeidsrutiner mellom Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo og sosialsentrene bidrar til at flere som ellers ville droppet ut, blir fanget opp av dette systemet.

En tredje forskjell er at en mindre andel utnoteres til en ytelse i trygdeetaten eller attføring i Gamle Oslo enn i Sagene (gjelder ikke dagpenger). I Gamle Oslo utgjør denne andelen bare 3%, mens tilsvarende i Sagene er 17%. Dette gjenspeiler dermed noe av den nevnte forskjellen mellom de to kvalifiseringssentrene. I Gamle Oslo er det i større grad slik at sosialtjenesten tar ansvaret dersom attføring og rehabilitering er aktuelt, mens det i Sagene er utviklingssentret som tar mye av disse oppgavene.

Vi ser også av tabellen at det er en større andel i Gamle Oslo som utnoteres på grunn av flytting. Det har sannsynligvis sin naturlige forklaring i at utflyttingen fra Bydel Gamle Oslo generelt sett er større enn utflyttingen fra Bydel Sagene.

Tabellen viser også at det samlet sett er en mindre andel av deltakerne i Gamle Oslo som utnoteres sammenlignet med deltakerne i Sagene. Mens 30% av deltakerne i Gamle Oslo ble utnotert i 2005, var tilsvarende for Sagene 48%. Det kan være flere forklaringer på dette. En mulig forklaring er at Kvalifiseringssettret i Gamle Oslo har lavere gjennomstrømning ved at de holder lenger på deltakerne. Dette kan igjen knyttes til at de her har et mindre ansvar i forhold til eventuell attføring eller en ytelse trygdeetaten, og at dette medfører ventetid for de som tilbakeføres til sosialtjenesten. En annen forklaring kan være at vilkår håndheves mindre strengt i Gamle Oslo enn i Sagene, og at deltakerne av den grunn blir stående lengre registrert som deltakere. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på at dette er tilfelle, bortsett fra at det er relativt sett færre i Gamle Oslo som "blir borte". En tredje forklaring kan være at Kvalifiseringssettret i Gamle Oslo har kommet senere i gang med tiltaksarbeidet enn i Sagene, og at de derfor i større grad har jobbet med "tyngre" deltakere med behov for lengre tiltaksperioder. Dette har igjen sammenheng med erfaringer som viser at deltakerne i den første perioden består av en mer blandet gruppe av nye og gamle sosialhjelpsmottakere, og at rekrutteringsgrunnlaget blant langtidsmottakerne etter hvert tømmes ut. Konsekvensen er at rekrutteringsgrunnlaget over tid i større grad dreies mot nye sosialhjelpsmottakere. Sagene som har vært tidligere ute med å bygge opp internt tiltak, kan derfor ha kommet noe lenger i denne prosessen enn Gamle Oslo. Det at utnoteringen i Gamle Oslo øker en god del fra 2004 til 2005 støtter også opp under en slik forklaring.

Tabell 8.4 Utnotering av deltakere ved Utviklingssentret i Gamle Oslo. Sammenligning av forsøksdeltakere og ikke forsøksdeltakere (2005).

| | Forsøksdeltakere | Andre deltakere | Differanse (%-poeng) |
|-------------------------------------|------------------|-----------------|----------------------|
| Ordinært arbeid | 29,5 | 27,3 | 2,2 |
| Utdanning/verneplikt | 3,5 | 7,8 | -4,3 |
| Blitt borte, ikke sosialhjelp | (18,0) | (16,2) | |
| Dagpenger | 4,5 | 12,3 | -7,8 |
| Attføring | 1,5 | 3,9 | -2,4 |
| Ytelser i trygdeetaten | 0,0 | 1,9 | -1,9 |
| Tilbakeført sosialkontor | 28,0 | 18,8 | 9,2 |
| Annet (flyttet, ektefelle med jobb) | (15,0) | (11,7) | 3,3 |
| Totalt utnotert (N) | 100,0 (200) | 100,0 (154) | |

Tabell 8.4 viser forskjellene i utnoteringsstatus mellom forsøksdeltakerne og andre deltakere i Gamle Oslo. Her mangler vi tallgrunnlag for kategoriene ”blitt borte” og ”blitt borte pga ektefelles inntekt”. For at sammenligningsgrunnlaget skal bli så godt som mulig, har vi derfor tatt totaltallene for begge gruppene og fordelt dem på henholdsvis forsøksdeltakere og andre etter samme fordeling som i Sagene. Dette betyr at tallgrunnlaget her blir noe mer usikkert.

Tabellen viser at forsøksdeltakerne i Gamle Oslo skiller seg mest ut fra andre deltakere ved at færre går over på dagpenger, færre tilbakeføres til sosialkontoret og noen færre går over til utdanning/verneplikt. I det siste tilfellet dreier det seg imidlertid om relativt få personer.

Det mest interessante her er at det er en klart større andel av forsøksdeltakerne som tilbakeføres til sosialkontoret sammenlignet med andre deltakere. Sammenligner vi med Sagene, ser vi at Gamle Oslo ikke bare tilbakefører en større andel, men at de som tilbakeføres i størst grad omfatter forsøksdeltakerne.

Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo skiller seg også noe fra Utviklingssentret i Sagene ved at de som ikke tilhører forsøket i vel så stor grad som forsøksdeltakerne, kommer i jobb/utdanning. I Sagene var det som nevnt over, en klart stør-

re andel av forsøksdeltakerne som kom i jobb/utdanning. Denne forskjellen kan ha sammenheng med at man i Sagene har en lavere rekrutteringssterskel i forhold til deltakere som ikke tilhører forsøket.

Ellers ser vi likehetstrekk mellom de to kvalifiseringssentrene ved at de som ikke tilhører forsøket i større grad utnoteres til dagpenger sammenlignet med forsøksdeltakerne. Samtidig er det en liten andel av forsøksdeltakerne som utnoteres til dagpenger. En annen likhet er at det i begge forsøkene først og fremst er de som ikke er forsøksdeltakere som utnoteres til attføring eller en ytelse i trygdeetaten. Her må vi imidlertid ta i betraktning at dette gjelder svært få i Gamle Oslo sammenlignet med Sagene.

8.4 Diskusjon

Som et utgangspunkt for vurderingen av resultatene fra de to kvalifiseringssentrene, kan vi ta utgangspunkt i de fire gruppene utfall som er nevnt innledningsvis i kapittelet: a) jobb/utdanning, b) deltakere som blir borte, c) tilbakeføring til sosialkontor og d) overføring til en trygdeytelse. De to første kategoriene innebærer med andre ord en overgang fra en offentlig stønad til annen inntekt. De to siste kategoriene innebærer fortsatt offentlig stønad.

I begge forsøkene er det omtrent halvparten av deltakerne som havner i de to første gruppene (jobb eller blitt borte). I Sagene er det noe i overkant av halvparten, mens i Gamle Oslo er det noe i underkant av halvparten. De nye tellingene i Sagene viser naturlig nok at denne andelen reduseres, men likevel utgjør de to kategoriene omtrent 45% av de utnoterte. Blant forsøksdeltakerne er denne andelen ennå høyere. I Sagene utgjør de i overkant av 60%, mens i Gamle Oslo omtrent 50% (i Gamle Oslo er tallene noe usikre pga manglende data). De nye tellingene fra Sagene viser at denne andelen reduseres til omtrent 50%.

I utgangspunktet kan det se ut som at Sagene og Gamle Oslo har hatt en lik praksis i å tilbakeføre deltakere til sosialkontoret. I Sagene har dette imidlertid endret seg ved at flere i 2005 blir utnotert til en trygdeytelse (attføring eller en

ytelse i trygdeetaten) og færre til sosialkontoret. Dette er også i tråd med den strategien som er lagt ved Utviklingssettet. Per i dag kan vi dermed si at forsøkene har en noe ulik praksis i forhold til de to sistnevnte utnoteringskategoriene. Mens deltakerne i Gamle Oslo hovedsakelig henvises tilbake til sosialtjenesten, utnoteres de i større grad til attføring eller en ytelse i trygdeetaten i Sagene. Tar vi utgangspunkt i tallene fra 2005, tilbakeføres 24% til sosialtjenesten i Gamle Oslo og 9% til sosialtjenesten i Sagene. Til sammenligning overføres bare 3% av klientene til en ytelse i trygdeetaten eller attføring i Gamle Oslo, mens tilsvarende i Sagene er 17%.¹⁵ Det er rimelig å anta at denne forskjellen har sammenheng med at sosialtjenesten i Gamle Oslo har en mer fremtredende rolle i samarbeidet med trygdekontoret, og at flere deltakere her overføres til en trygdeytelse via sosialkontoret.

Siden vi ikke kan sammenligne tallene over med en kontrollgruppe, kan vi heller ikke si noe om forsøkseffektene. Tallmaterialet kan imidlertid gi grunnlag for å snakke om minst to mulige effekter. Den ene effekten er en såkalt drop-out effekt. Denne effekten er ikke et resultat av tiltakene man deltar på, men av at deltakerne dropper ut som følge av den obligatoriske deltakelsen. Resultatene fra Gamle Oslo og Sagene kan også tyde på at vi finner slike effekter her. Dette har også støtte i en svensk studie som viser at arbeidssøkere som må delta i jobbklubb, i betydelig større grad forsvinner ut av dagpengeordningen sammenlignet med andre jobbsøkere. I følge forfatteren tyder resultatene på at mange arbeidsledige har andre alternative inntektsmuligheter enn ledighetstrygd (Hägglund 2005).¹⁶ I den samme undersøkelsen vises det også til flere andre studier som finner de samme effektene.

Den andre effekten er selve tiltakseffekten som kommer til uttrykk ved at deltakerne strømmer over i ordinært arbeid. Her kan effekten knyttes direkte til delta-

¹⁵ Tallene for Sagene er per 1. oktober 2005 før ny telling ble foretatt. Dette for å kunne sammenligne mer direkte med Gamle Oslo.

¹⁶ Undersøkelsen baserer seg på et eksperimentelt design der to grupper ble tilfeldig valgt ut som deltakere og ikke-deltakere. Eksperimentet ble gjennomført i tre svenske län, og det ble bare påvist effekter i ett av eksperimentene. Forklaringen på at man ikke fant tilsvarende effekter i de to andre länene er at målgruppen (deltakerne) har hadde en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Resultatene tyder med

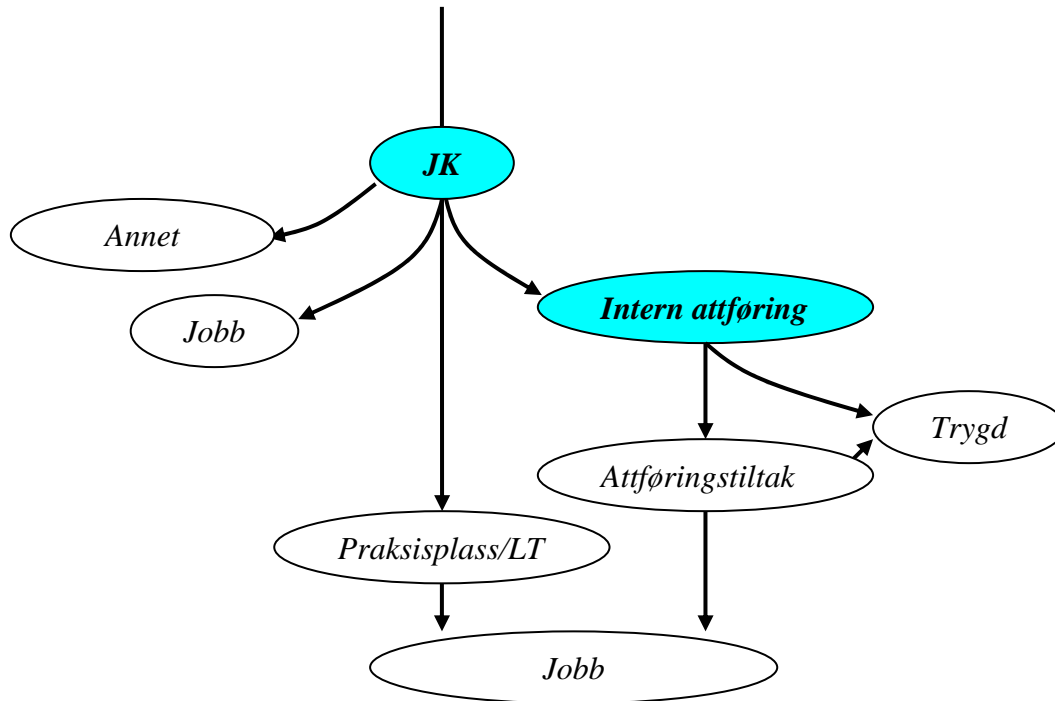
kelse i tiltak. Et eksempel kan være at deltakelse i jobbklubb bidrar til økt hyppighet av og kvalitativt bedre jobbsøking. Et annet eksempel vil være kompetanse som man tilegner seg gjennom praksisplasser, det være seg sosial kompetanse, språk eller arbeidsrelatert kompetanse. I kapittel 6 så vi bl.a. at flere arbeidsgivere betraktet praksisplassen som en opplærings- eller prøveperiode forut for en eventuell fast ansettelse. I den grad deltakeren tar til seg opplæring i prøveperioden og derigjennom oppnår en fast ansettelse, kan vi si at dette representerer en tiltakseffekt.

Vi kan med andre ord forvente to typer effekter av virksomheten i de to forsøkene, en effekt av at deltakere dropper ut som følge av vilkårsetting, og en ren tiltakseffekt. Samtidig kan det også være slik at bruken av vilkår kan påvirke tiltakseffekten i negativ retning. Dette har sammenheng med to forhold: a) at bruken av vilkår bidrar til rekruttering av mindre motiverte deltakere (herunder at vilkår i seg selv kan virke demotiverende) og b) at vilkår bidrar til dårligere tiltaksallokering. For det første viser litteraturen at bruken av vilkår i forhold til deltakelse i arbeidspraksis, gir sprikende resultater (Kalb 2001). For det andre har evalueringen av den svenske aktivitetsgarantien har bl.a. vist at hele 37 % av respondentene i en spørreundersøkelse var lite eller ikke motivert for å delta, og at omtrent halvparten ikke ville deltatt dersom det ikke var vilkår knyttet til deltakelsen i programmet (Fröberg og Lindquist 2002). Samtidig er det mange undersøkelser som har vist at motivasjon kan ha stor betydning for effekten av arbeidsmarkedstiltak. I kapittel 6 så vi også at flere arbeidsgivere skilte mellom motiverte og umotiverte praksisplassdeltakere, og at det var de motiverte som hadde sjans til å få fast jobb. Det er også rimelig å anta at bruk av vilkår (i kombinasjon med høy tiltaksaktivitet) kan øke risikoen for feilallokering eller feilhenvisinger til tiltak (dårlig tiltaksallokering), noe som vil påvirke effekten av tiltakene. En slik feilallokering kan bl.a. innebære at deltakere henvises til et tiltak eller en praksisplass som de mangler forutsetninger for å mestre. For eksempel kan det som enkelte arbeidsgivere i denne undersøkelsen gir uttrykk for, være personer som henvises til praksisplasser uten å ha tilstrekkelig med språkkunnskaper (jf.

andre ord på at vi først og fremst finner denne drop-out effekten blant de som står nærmest arbeidsmarkedet.

kap. 6). I en brukerundersøkelse av den svenske aktivitetsgarantien viste det seg også at bare omtrent halvparten (52%) av deltakerne mente at de aktivitetene de hadde deltatt i, var tilpasset deres behov, og noe over halvparten (55%) at aktiviteten hadde vært meningsfull og utviklende (Fröberg og Lindquist 2002).

Det kan imidlertid være at negativ motivasjons- og allokerings-effekt kan motvirkes gjennom det interne tiltaksapparatet i de to kvalifiserings-sentrene. Som tidligere nevnt, er disse tiltakene nettopp rettet inn mot å motivere og avklare eller sile deltakerne. Vi har tidligere vært inne på at både jobbklubbene og de øvrige interne tiltakene baserer seg på såkalte ”konstruktivistiske” metoder der målet er å motivere deltakerne. Samtidig fungerer de interne tiltakene som avklarings- og silingsprosesser. Jo bedre disse prosessene fungerer, desto mer optimal tiltaksallokering (flere vil komme inn i ”riktig” tiltak) og desto mer effekt vil man sannsynligvis få ut av det enkelte tiltaket. Den negative effekten som eventuelt kan oppstå gjennom bruk av vilkår (lav motivasjon og feilallokering), kan med andre ord motvirkes gjennom den todelte funksjonen til de interne tiltakene, nemlig motivering og avklaring/siling. Poenget kan illustreres ved hjelp av figuren under.



Figur 8.1 Avklarings- og silingsprosesser i kvalifiseringssentrene

Figuren viser at det er to sentrale silings- og tiltaksfunksjoner i systemet. Den første finner vi i jobbklubben. Den første effekten er her vil være en konsekvens av aktiviseringen/vilkår og kommer til uttrykk i form av at mange deltakere finner annet inntektsgrunnlag. Den andre effekten er et resultat av selve jobbklubben og overgang til jobb som følge av bedre eller mer hyppig jobbsøking. Jobbklubben representerer dermed en silingsfunksjon ved at de som har lettest for å få seg jobb eller annen inntekt, forsvinner ut av systemet. Samtidig fungerer også jobbklubben som en avklaringsarena og silingsfunksjon mot det interne attføringsapparatet. Hovedgruppen av deltakere som går over i en praksisplass, lønns-tilskudd eller annet ordinært tiltak, er da allerede avskallet både i forhold til de som har lettest for å komme i jobb, og de som har en lengre vei mot arbeidslivet. I prinsippet betyr det at vi får en mer optimal tiltaksallokering i forhold til de som går over i praksisplass eller lønns-tilskudd. Den andre sentrale silings- og tiltaksfunksjonen finner vi i de interne attføringstiltakene. Dette er i utgangspunktet tiltak som skal forberede deltakerne til videre tiltak, men representerer samtidig en avklaring i forhold til a) internt attføring ved sosial yrkeshemming b) attføring i Aetat i forhold til medisinsk yrkeshemming og c) eventuell annen trygde-

ytelse dersom arbeidslinja ikke er aktuell. Som følge av strenge krav til attføring/trygd, vil det her normalt gå en sløyfe via et eksternt attføringstiltak.

Som nevnt innledningsvis, kan det være fruktbart å belyse virksomheten og resultatene i de to kvalifiseringssentrene i lys av aktivitetsgarantien i Sverige. Dette fordi aktivitetsgarantien langt på vei bygger på det samme tankegodset som i de to kvalifiseringssentrene. Så langt vi kjenner til, er det to studier som har forsøkt å måle effekten av ordningen. Den ene som vi har referert til over og som baserte seg på et eksperimentelt design, kunne påvise såkalte drop-out effekter, men ikke jobbeffekter av selve tiltaket. Det er ellers verd å merke seg at det i aktivitetsgarantien også er mange deltakere som blir borte. Riksrevisionen (2005) viser til at 1/3 av alle deltakerne forlater programmet av andre grunner enn jobb/utdanning. En annen studie gjennomført av CAFØ (Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet) viser samtidig at aktivitetsgarantien har gitt positive effekter i forhold til lønns subsidiert arbeid, men ikke i forhold til ordinært (usubsidiert) arbeid.¹⁷ En undersøkelse gjennomført av AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) på arbeidsmarkedsopplæring bekrefter også disse resultatene (Okeke 2005). Evalueringene peker også på at ordningen preges av rundgangsproblematikken, dvs. at deltakerne som kommer i jobb, etter en stund returnerer til ledighet.

Fravær av effekter av aktivitetsgarantien bør også lede til refleksjoner i forhold til forsøkene i Sagene og Gamle Oslo. Dette fordi konseptet i aktivitetsgarantiene har mange likhetstrekk ved metodene og strukturen i de to kvalifiseringssentrene i Sagene og Gamle Oslo. Her er det imidlertid to vesentlige forskjeller som kan være utslagsgivende. For det første er det AMS i Sverige som har ansvar for aktivitetsgarantien. Dette kan ha en viss betydning i forhold til at kommunen vil ha sterkere incentiver som følge av at de både har ansvar for sosialbudsjett og tiltak. For det andre har aktivitetsgarantien i Sverige fått kritikk både i forhold til kvaliteten og gjennomføringen. Vi har tidligere vist til at en stor del av deltakerne

¹⁷ Her er det nødvendig å ta noen forbehold i forhold til de to effektevalueringene som er gjennomført. Den førstnevnte er riktignok basert på et eksperimentelt design, men på et tidlig tidspunkt i reformen. Den andre undersøkelsen fra 2005 har vi kun referanser til fra Riksrevisionens rapport og kjenner derfor ikke til omfanget av undersøkelsen eller metodene som er benyttet.

også var lite motivert for å delta. Samtidig viser den samme undersøkelsen at jo lenger deltakerne hadde vært i programmet, desto mindre motivert var de. Det var også bare 22% av deltakerne som mente at deltakelsen i programmet hadde gjort dem mer motivert til å søke jobb. Med andre ord kan det tyde på at programmet i seg selv har vært lite motivasjonsskapende. Riksrevisjonen peker også til at: ”De två mätningar som gjordes av AMS 2002 och 2003 visar att innehållet i aktivitetsgarantin var det som krävde mest utveckling.” Bl.a. viser Fröberg og Lindqvist (2002) at omtrent halvparten av deltakerne hadde truffet sin saksbehandler sjeldnere enn en gang i måneden, at arbeidsmarkedsetaten ikke hadde greid å tilby fulltidsaktivitet til alle deltakerne som følge av mangel på personalressurser, og at omtrent halvparten i liten utstrekning eller aldri hadde deltatt i gruppeaktiviteter. Dette tyder med andre ord på at selve gjennomføringen av aktivitetsgarantiene også har vært mangelfull.

Til tross for at konseptet i aktivitetsgarantien har klare likhetstrekk med kvalifiseringssentrene i Gamle Oslo og Sagene, illustrerer samtidig evalueringen av aktivitetsgarantien at det ofte kan være et gap mellom hvordan konseptet er utformet som idé og hva som faktisk er praksis. Med andre ord kan konseptet være godt, men dersom det ikke følges opp i praksis, vil det normalt heller ikke gi de forventede effektene. I den forbindelse bør både Utviklingssentret i Sagene og Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo ha bedre forutsetninger både fordi ressurstilgangen tilsynelatende er bedre og fordi de har bedre muligheter til å følge opp deltakerne.

8.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på resultatene av de to forsøkene målt i forhold til hvor man utnoteres. Vi skiller her mellom fire typer utfall av aktiviteten i kvalifiseringssentrene: a) jobb/utdanning, b) deltakere som blir borte, c) tilbakeføring til sosialkontor og d) overføring til en trygdeytelse (herunder attføring). De to først kategoriene leder deltakerne ut av stønadssystemet, mens de to sistnevnte leder deltakerne tilbake eller videre i et trygdesystem. Resultatene viser at omtrent halvparten av de utnoterte deltakerne havner i de to første kategoriene.

Blant forsøksdeltakerne er andelen noe høyere enn blant andre deltakere. Her finner vi ikke vesentlige forskjeller mellom de to kvalifiseringssentrene. En noe mindre andel havner i de to sistnevnte kategoriene. Her skiller imidlertid forsøkene seg noe fra hverandre ved at forsøket i Gamle Oslo i større grad tilbakefører deltakere til sosialkontoret, mens deltakerne i Sagene i større grad går ut i attføring eller en ytelse i trygdeetaten. Herunder finner vi også de som opprinnelig har en trygdeytelse som hovedinntekt, og som går over på attføring.

Siden vi ikke har noe referansegruppe her, kan vi imidlertid ikke si noe om de faktiske effektene av tiltakene. Derimot er det bl.a. på bakgrunn av andre studier, mulig å utlede noen mulige effekter. En slik effekt vil være resultat av selve aktiviseringen av sosialhjelpsmottakerne med bruk av vilkår. Andre studier har vist at tidlig aktivisering skaper en såkalt drop-out effekt. Den andre effekten vi kan forvente, er selve tiltakseffekten. Et problem her er imidlertid at aktiviseringen i kombinasjon med vilkårsetting kan undergrave selve tiltakseffekten i form av at mindre motiverte rekrutteres inn i forsøkene, og ved at vilkårene bidrar til dårligere tiltaksallokering. Samtidig ser vi at den todelte rollen til de interne tiltakene kan bidra til å motvirke slike negative effekter. Dette har sammenheng med at de interne tiltakene bygger på metoder der intensjonen er å motivere deltakerne. Videre kan disse negative effektene oppveies som følge av en mer omfattende avklaringsprosess der man siler ut: a) de som enkelt får seg jobb eller finner annet inntektsgrunnlag, b) de som viser seg å ha behov for tyngre tjenester (attføringslinja) eller c) er såpass syke at en trygdeytelse er aktuell. I kjølvannet av denne siftingsprosessen vil det også være rimelig å anta at man oppnår en mer optimal tiltaksallokering mot de ordinære tiltakene enn hva man ellers ville fått.

9 FINANSIERING OG STYRING AV KOMMUNALE ARBEIDSMARKEDSTILTAK

9.1 Forsøksmidlene

I forbindelse med oppgavedifferensieringsforsøkene ble det i 2004 omdisponert 38,6 mill. kr fra kap. 1594 post 70 (ordinære arbeidsmarkedstiltak) og 2,2 mill. kr fra kap. 1590 post 01 (driftsutgifter) til Oslo kommune over Innbyggertilskuddet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (St.prp 1 tillegg nr. 3, 2003-2004). Et tilsvarende beløp ble overført i 2005 til de to respektive bydelene.

Tabell 9.1 Overføringer av midler fra Aetats tiltaksbudsjett til oppgavedifferensieringsforsøkene i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo

| | Sagene | | | Gamle Oslo | | |
|--------------------------|--------|------|------|------------|------|------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Adm. utgifter | 0,9 | 0,9 | | 1,3 | 1,3 | |
| Tiltaksmidler Interne | 16,2 | 16,8 | | 22,4 | 22,4 | |
| Totalt | 17,1 | 17,7 | 17,7 | 23,7 | 23,7 | 23,5 |
| Beregnet tiltaksplasser | 115 | 115 | | 165 | 165 | |

Beløpet som de to bydelene har fått overført fra Aetats budsjett, var opprinnelig basert på et beregningsgrunnlag utarbeidet av Oslo kommune og Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akershus. Beregningen tok utgangspunkt at Aetat og Bydelene (Sagne-Thorshov og Gamle Oslo) skulle dele tiltaksressursene likt, dvs. 50% til Aetat og 50% til bydelene, men med tillegg til Gamle Oslo i forbindelse med bydelsreformen i 2004.

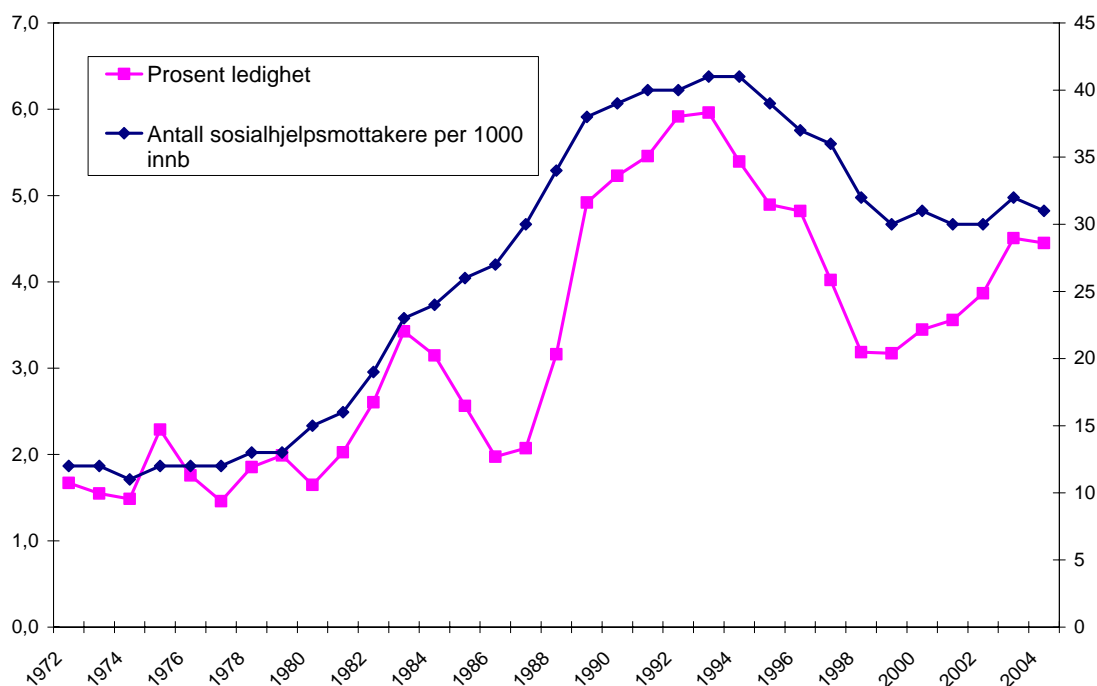
Siden det samme beløpet ble overført i 2005, samtidig som tiltaksbudsjettet til Aetat ble redusert med omtrent 1/4, betydde dette at bydelene i 2005 fikk en forholdsmessig stor andel av de samlede tiltaksmidlene i 2005. En grov beregning viser at Bydel Gamle Oslo fikk tildelt 60% av de ordinære tiltaksmidlene til hele Aetat Oslo sentrum, og Bydel Sagene fikk tildelt 45% av de ordinære tiltaksmidlene til hele Aetat Oslo Øst. I forhold til Arbeidsdirektoratets beregning-

er i forkant av forsøket, utgjør dette dermed en større andel enn det beregningsgrunnlaget som opprinnelig lå til grunn for tildelingen i 2004 og som var basert på tiltaksbudsjettet i 2003. Riktignok økte tiltaksbudsjettet fra 2003 til 2004, noe forsøkene ikke fikk kompensert for. Men det relativt store kuttet i tiltaksbudsjettet for 2005, har likevel bidratt til at forsøkene fikk en relativt sett større tiltaksramme dette året enn det som var utgangspunktet for fordelingen. Konsekvensene har imidlertid ikke vært like merkbare for Aetat siden Aetat Oslo har fordelt ”tapet” jevnt over hele bydelen.

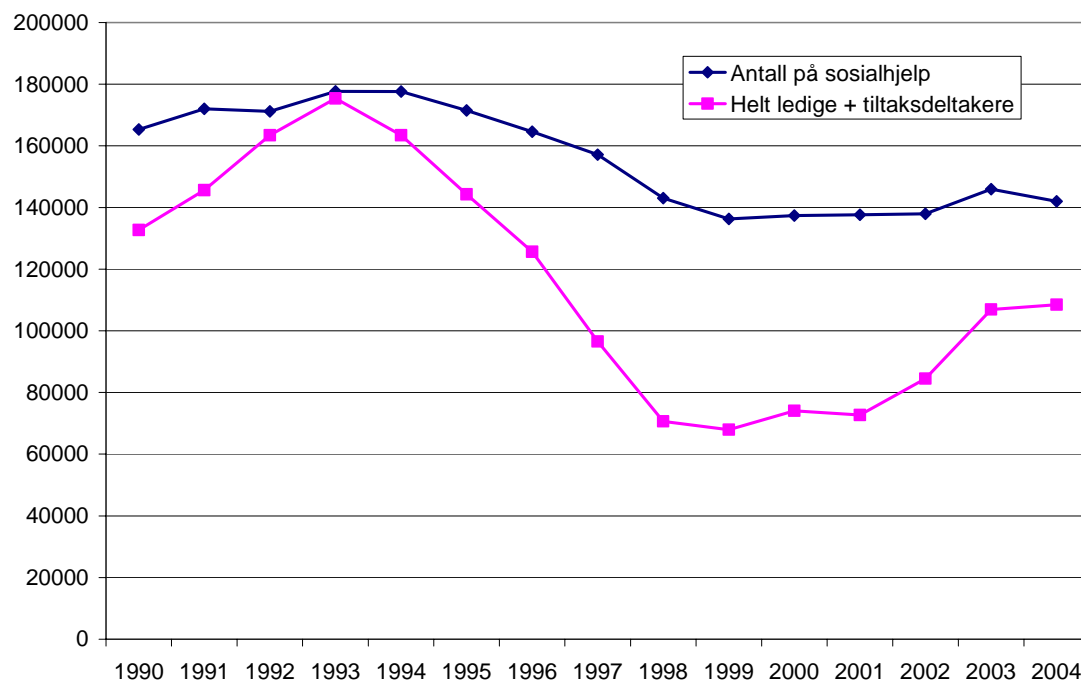
Dette regnestykket er interessant på tre måter. For det første tilsier det at forsøkene har hatt gode tiltaksrammer i 2005 sammenlignet med beregningsgrunnlaget som baserte seg på en 50/50 fordeling. For det andre betyr det at man innenfor de to arbeidskontordistriktene samlet sett har hatt en økt prioritering av sosialhjelpsmottakere (i det minste i de to aktuelle bydelene). For det tredje, og viktigst, peker denne problematikken på at det har vært er visse svakheter ved selve finansieringsmodellen. Her kan man minst tenke seg to prinsipper, enten en fordeling av tiltaksmidler i tråd med arbeidsmarkedssituasjonen (konjunktorene i arbeidsmarkedet) eller i forhold til tiltaksbehovet i sosialtjenesten (antall sosialhjelpsmottakere). Det kan argumenteres for det første alternativet dersom det er slik at sosialhjelpen følger ledighetsstatistikken. På den andre siden kan det argumenteres for at sosialhjelpsmottakerne gjerne er den gruppen som i størst grad forblir permanent utenfor arbeidsmarkedet og at det dermed er behov for en mer stabil ytelse som er mer uavhengig av svingningene i ledighetsnivået.

Til en viss grad følger sosialhjelpen ledighetsnivået, men bare delvis (se figur 9.1). I et lengre perspektiv ser det ut som at ledighetsnivået og antall sosialhjelpsmottakere følger hverandre. I et kortere perspektiv er det derimot ikke like store svingninger blant sosialhjelpsmottakerne som blant de ordinære ledige. Med andre ord kan det se ut som at sosialhjelpsmottakerne er en mer stabil gruppe som riktignok også påvirkes av arbeidsmarkedet, men i mindre grad enn de ordinære ledige. Dette kan derfor bety at det overfor gruppen av sosialhjelpsmottakerne kan være mer hensiktsmessig å ha en mer stabil tiltaksramme enn man normalt har hatt i forhold til ordinære ledige. Samtidig kan det sies at oppgavedifferensie-

ringsforsøkene bare omfatter en del av sosialklientene og den delen som sannsynligvis i størst grad er påvirket av etterspørselen i arbeidsmarkedet.



Figur 9.1 Prosent ledighet og antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innb, (1972-2004)



Figur 9.2 Antall personer med sosialhjelp og helt ledige + tiltaksdeltakere (1990-2004)

Vi ser med andre ord at de beregningsmetodene som er benyttet, har visse svakheter ved seg. Praksisen med å nærmest automatisk videreføre det samme beløpet fra år til år, ser vi først slå uheldig ut for forsøkene i 2004 og deretter for Aetat i 2005 når tiltaksmidlene ble trappet ned som følge av redusert ledighet. Nedgangen i ledigheten for 2005 med en påfølgende nedtrapping av tiltaksaktiviteten, samtidig som overføringene til kommunen videreføres fra beregninger foretatt i 2003, illustrerer også at det gjerne vil oppstå en treghet mellom tidspunktet for utmålingen av tiltaksressursene tidspunktet for overføringen til kommunene. Dette vil ikke minst kunne oppstå dersom bevilgningene over statsbudsjettet endres i revidert statsbudsjett samtidig som kommunene mottar en årlig bevilgning.

Dette spørsmålet dreier seg ikke utelukkende om en rettferdig fordeling i forhold til antall ”hoder” henholdsvis Aetat og sosialtjenesten har ansvaret for. Denne problematikken dreier seg vel så mye om hensiktsmessig allokering av tiltaksressursene. Som nevnt over, kan det her argumenteres for at rammene til sosialtjenesten bør være mer stabil og mindre påvirket av endringene på arbeidsmarkedet, som en følge av at sosialhjelpsmottakere i mindre grad påvirkes av etterspørselen i arbeidsmarkedet, og fordi denne gruppen trenger mer aktiv bistand (tiltak og oppfølging). Samtidig kan det også argumenteres for at tiltaksaktiviteten i Aetat bør være fleksibel og variere av hensyn til etterspørselen i arbeidsmarkedet. Sett fra et slikt perspektiv, vil det å binde opp en større andel av tiltaksressurser i kommunesektoren (overfor personer som står lengre fra arbeidsmarkedet) kunne begrense fleksibiliteten og Aetats evne til å handle raskt i forhold til en økt etterspørsel i arbeidsmarkedet. I perioder med raskt voksende vakanser (mange ledige stillinger), vil det sett fra et arbeidsmarkedspolitisk ståsted være mer hensiktsmessig å mobilisere tiltaksressurser rundt de som raskt kan komme ut i jobb ved for eksempel enkle kvalifiseringstiltak, fremfor personer som har behov for langvarig arbeidstrening. Spørsmålet om fordeling av tiltaksressurser til henholdsvis Aetat og sosialtjenesten kan med andre ord relateres til den overordnede arbeidsmarkedspolitikken som er omtalt i kapittel 2. Her trekker vi et skille mellom de ordinære tiltakene som konjunkturpolitiske virkemidler og de spesielle

le arbeidsmarkedstiltakene som strukturpolitiske virkemidler. I lys av dette skillet og diskusjonen over, vil det være rimelig at en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedspolitikken i det minste delvis, også ble finansiert fra posten med spesielle arbeidsmarkedstiltak, ikke kun fra de ordinære arbeidsmarkedstiltakene slik det har blitt gjort i forsøksperioden.

9.2 Statlige styringssignaler

Som antydnet innledningsvis, vil staten ofte knytte bindinger til finansieringen av oppgaver i kommunene. I forbindelse med forsøkene er det både økonomiske og lovbaserte bindinger knyttet til de ressursene kommunen har fått overført. I St. prp 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) fremgår det at midlene er øremerket visse målgrupper. Her heter det at forsøket skal omfatte sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og ikke omfatte personer med dagpenger eller sykdomsrelaterte ytelser, herunder attføringspenger som hovedinntektskilde. I tillegg er det knyttet lovmessige bindinger i den forstand at sysselsettingsloven med forskrifter skal legges til grunn for forsøket. Ut over dette har forsøkene frihet til å utforme virkemidlene etter eget skjønn.

I tillegg til de økonomiske og lovbaserte virkemidlene, kan det også være aktuelt å styre denne typen virksomheter ved hjelp av såkalte pedagogiske virkemidler. Slike virkemidler vil gjerne være knyttet til det å ha en faglig veilederrolle på statlig nivå. Det fremgår ikke i grunnlagsdokumentene hvem som skal ha en slik rolle. En sentral problemstilling er derfor i hvilken grad noen skal ha en faglig veilederrolle for forsøkene. Skal forsøkene ha stor grad av autonomi, eller skal de underlegges en faglig statlig myndighet? I tilfellet det siste, hvilken statlig myndighet skal ha ansvaret: Arbeidsdirektoratet som har et juridisk ansvar for sysselsettingsloven eller sosial- og helsedirektoratet som har et faglig ansvar for sosialtjenesten?

Dette spørsmålet berører mer grunnleggende spørsmål om kommunens rolle. I St.meld. nr. 23 (1992-93) ble det trukket opp tre prinsipielt forskjellige perspektiver på forholdet mellom stat og kommune:

- Hierarkiprinsippet (kommunen som forvaltere av avledet statsmakt)
- Partnerskapsprinsippet (staten og kommunesektoren har gjennom oppgave- og ansvarsfordelingen et ”delt” ansvar i den forstand at de ivaretar ulike deler av oppgaveløsningen)
- Selvstyreprinsippet (kommunene har stor grad av autonomi fra staten).

Innenfor den første modellen kan man tenke seg at staten spiller en aktiv rolle i både utforming av mål og virkemidler for forsøkene. I den siste modellen spiller de en mer passiv rolle og overlater mer av både målformulering og virkemiddelutforming til kommunene. Partnerskapsmodellen – som Stortinget har ment at forholdet skal baseres på – vil på sin side innebære en dialog mellom fagdepartement og lokalt forvaltningsorgan.

De tre perspektivene vil alle være betegnende for hvordan virkeligheten er. I forsøkene kan vi si at hierarkiprinsippet er rådende i den forstand at midlene er øremerket og det at lover og forskrifter skal følges. Samtidig gis det relativt stor frihet, og forsøkene har hatt relativt stor autonomi til å utforme sin virksomhet. Det vi derimot kan si, er at den modellen Stortinget har lagt vekt på, kanskje har vært minst fremtredende. Samtidig er det naturlig at forsøkene omfattes av en slik modell siden virksomheten er øremerket, og man er underlagt de samme lover og forskrifter som gjelder for Aetat.

I følge informanter fra forsøkene, har det riktignok vært mye samarbeid med Aetat om praktiske forhold rundt grensdragningen. Det har derimot manglet et overordnet ansvarlig organ som først og fremst formidler informasjon omkring de regler og retningslinjer som til enhver tid gjør seg gjeldende. Det har heller vært slik at man på eget initiativ har måttet søke etter informasjon mer eller mindre tilfeldig. Både den styringsformen man har lagt opp til (forhandlingsmodellen) og erfaringer fra forsøkene, tilsier at det er nødvendig at et direktorat har et fagansvar for denne typen virksomhet (som et minstekrav at noen pålegges et informasjonsansvar).¹⁸

¹⁸ Denne problemstillingen kan også knyttes til spørsmålet om hvem som skal ha et kontroll- og tilsynsansvar i forhold til oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak.

Dette bringer oss videre til spørsmålet om hvilket fagdirektorat som har veilednings- og kontrollfunksjoner i forhold til forsøkene. Av grunnlagsdokumentene for forsøkene fremgår det at ansvarlig departement skal ha ansvaret for utmåling og overføring av midler. Det fremgår imidlertid ikke om og hvilken rolle direktoratsnivået skal ha som veilednings- og kontrollorgan overfor forsøkene. Siden forsøkene omfattes av sysselsettingsloven, vil det være naturlig å tenke at dette er Arbeidsdirektoratets ansvar. I tillegg vil det være behov for tett samarbeid med Aetat, noe som tilsier at et slikt ansvar bør ligge hos Arbeidsdirektoratet. Men samtidig er det heller ikke unaturlig å tenke seg at Sosial- og helsedirektoratet kunne ha en slik rolle siden dette direktoratet i dag har et faglig ansvar for sosialtjenesteloven som den aktuelle målgruppen også omfattes av. Rent praktisk kan det også være argumenter for at dette ansvaret bør legges til Sosial- og helsedirektoratet. Dette fordi Sosial- og helsedirektoratet, til tross for sin korte historie, har mer tradisjon for å ha et faglig ansvar i forhold til kommunale selvstyrte oppgaver enn det Arbeidsdirektoratet har tradisjon for. Det er heller ikke åpenbart at en fremtidig oppgavedifferensiering på dette området vil være organisert på den måten man har gjort i Sagene og Gamle Oslo. Det kan også tenkes en modell der tiltaksvirksomheten integreres i den tradisjonelle sosialarbeidertjenesten under sosialleder, og der man organisatorisk ikke kan skille like klart mellom de tradisjonelle tjenestene og tiltaksarbeidet. Innenfor en slik modell kan det også være aktuelt å underlegge virksomheten Sosial- og helsedirektoratet.

9.3 Finansieringsmodell og lekkasjeeffekter

Et spørsmål i mandatet er hvorvidt innføringen av oppgavedifferensiering har bidratt til at kommunen har redusert sin innsats på feltet. Bakgrunnen for dette er problemstillinger omkring bruk av øremerkede midler og såkalte lekkasjeeffekter. En undersøkelse gjennomført av Håkonsen m.fl. (2000) viste at det var betydelige lekkasjeeffekter av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, dvs. at deler av økningen i de øremerkede tilskuddene ”lakk” over til økt ressursbruk innenfor andre tjenester enn de som tilskuddet var ment å dekke. Rapporten konkluderer derfor med at øremerkede tilskudd er et lite presist virkemiddel.

Slike lekkasjeeffekter oppstår som følge av at kommunen reduserer sin egen ressursinnsats i takt med at det tilføres øremerkede statlige tilskudd. I forbindelse med oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak kan dette tenkes å oppstå som følge av at den innsatsen sosialtjenesten tidligere har hatt i forhold til tiltaksarbeid overfor sosialklienter, reduseres som følge av at forsøkene nå får overført midler fra staten.

Et naturlig spørsmål vil derfor være om Oslo kommunes tiltaksaktivitet har avtatt som følge av forsøket. Det er imidlertid vanskelig å finne sammenlignbare tall av to grunner. For det første har bydelsreformen endret bydelsinndelingen etter 2004. For det andre ble introduksjonsordningen innført som en frivillig ordning fra 2003 og som en obligatorisk ordning fra 2004. I den forbindelse økte overføringene av integreringstilskudd til kommunene fra 2003 til 2004, noe som kan ha bidratt til en økt satsing på kommunale sysselsettingstiltak med finansiering fra integreringstilskuddet.¹⁹ Ved hjelp av tall fra KOSTRA har vi likevel forsøkt oss på noen beregninger med tanke på å avdekke eventuelle lekkasjeeffekter.

¹⁹ Det er usikkert hvorvidt kommunen har ført det økte tilskuddet på posten for kommunale sysselsettingstiltak, funksjon 273 i 2004.

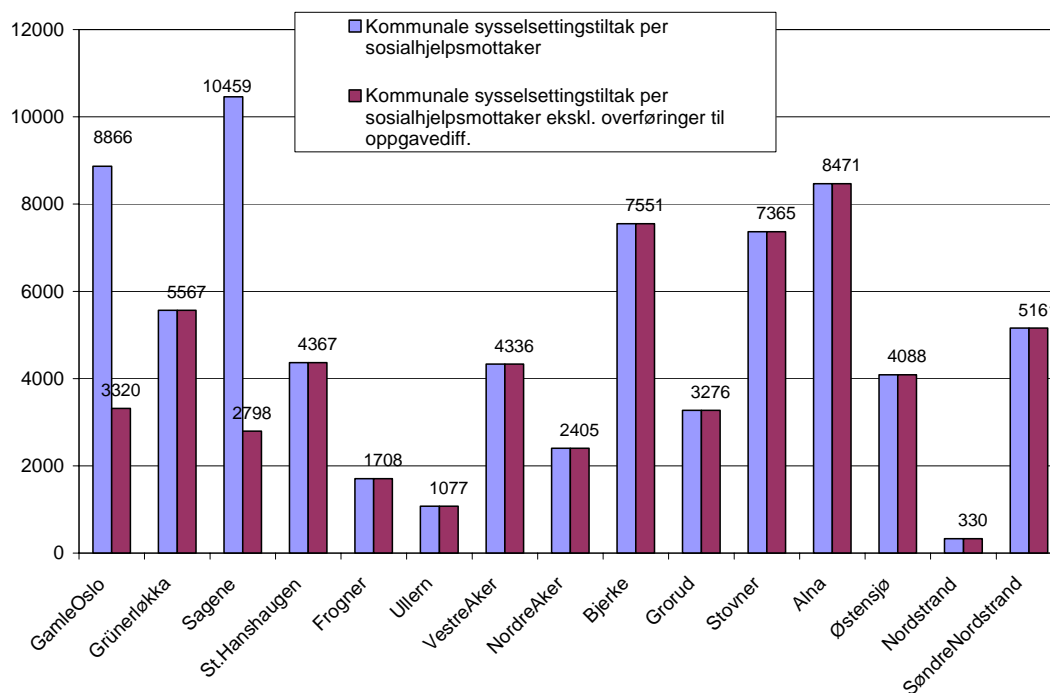
Tabell 9.2 Netto driftsutgifter til sosialtjenesten og kommunale sysselsettingstiltak.

Kilde: KOSTRA²⁰

| | Hele kommunen | | | Sum bydeler |
|--|---------------|-----------|-----------|----------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2004 |
| Netto driftsutgifter til sosialtjenesten inkludert funksjon 273 (kommunale sysselsettingstiltak) (i 1000 kr) | 1 488 204 | 1 505 333 | 1 712 245 | 1 436 355 |
| Netto driftsutgifter til kommunale sysselsettingstiltak (i 1000 kr) | 66 243 | 68 300 | 136 041 | 119 607 |
| - overføring i forbindelse med oppgavedifferensieringsforsøket (i 1000 kr) | 0 | 0 | 40 800 | 40 800 |
| Netto driftsutgifter til kommunale sysselsettingstiltak, kommunal andel (i 1000 kr) | 66 243 | 68 300 | 95 241 | 78 800 |
| Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger 20-66 år (ink oppg.diff) | 193 | 197 | 386 | 339 |
| Netto driftsutg. til kommunale sysselsettingstiltak pr. innbygger 20-66 år (ekskl oppg.diff) | 193 | 197 | 270 | 223 |

Tabell 9.2 viser at Oslo kommune som helhet har økt sin ramme til kommunale sysselsettingstiltak fra 2002 og 2003 da utgiftene var i underkant av 200 kroner per innbygger, til i underkant av 400 kroner i 2004. En del av denne økningen skyldes oppgavedifferensieringsforsøkene, men selv når vi trekker ut denne overføringen på 40 mill i 2004, finner vi en økning i innsatsen (270 kroner per innbygger). Noe av denne økningen kan imidlertid skyldes økt innsats i forhold til introduksjonsordningen.

²⁰ Tallene er ikke samstemt i forhold til de samlede netto driftsutgiftene for Oslo kommune og summen av netto driftsutgifter for hver bydel. Netto driftsutgifter til sosialtjenesten er samlet for Oslo på 1,71 mrd (i tabellen over), mens den samlet (summert) for bydelene er på 1,44 mrd.



Figur 9.3 Utgifter til kommunale sysselsettingstiltak per sosialhjelpsmottaker i 2004, med og uten overføringer til oppgavedifferensieringsforsøkene (Kilde: KOSTRA).

Figur 9.3 viser hvor mye hver bydel i Oslo brukte på kommunale sysselsettingstiltak i 2004 per sosialhjelpsmottaker. Her ser vi naturlig nok at Gamle Oslo og Sagene som en følge av forsøket, har en klart høyere innsats enn de andre bydelene. Dersom vi trekker ut overføringene i forbindelse med oppgavedifferensieringen, finner vi imidlertid at de to bydelene har en relativt lav egeninnsats på sysselsettingstiltak. Som følge av den store variasjonen mellom bydelene, kan vi imidlertid ikke konkludere verken i den ene eller andre retningen i forhold til om oppgavedifferensieringsforsøket har bidratt til lekkasjeeffekter.

Som nevnt, er det vanskelig å sammenligne tall over tid som følge av grensejusteringer i forbindelse med bydelsreformen i 2004. Dette gjelder imidlertid ikke for Bydel Sagene. Bydelsgrensen her er den samme før og etter 2004. Det betyr at vi også kan sammenligne tallmaterialet før og etter forsøket med oppgavedifferensiering. Det er likevel ingenting her som tyder på at innsatsen, sett i forhold til KOSTRA-tallene, i 2004 er redusert som følge av forsøket. Tvert imot økte innsatsen fra 107 kroner per innbygger (20-66 år) i 2002, til 137 kroner i 2003 og 228 kroner i 2004 når vi ser bort fra overføringene til oppgavedifferensiering.

Med andre ord kan dette bety at den relativt lave kommunale innsatsen vi finner i Sagene i 2004, ikke var noe unormalt sammenlignet med de to foregående årene. Tvert imot kan det se ut som at Sagene har økt innsatsen sin på linje med resten av kommunen, men at nivået i 2002 var relativt sett lavere enn for kommunen samlet sett. En forklaring på det relativt lave nivået kan være todelt. For det første at Sagene og Gamle Oslo tross alt har hatt et godt samarbeid med Aetat fra tidligere og derigjennom har hatt god tilgang på tiltaksressurser hos Aetat. En annen mer teknisk forklaring kan være at den relativt lave kommunale innsatsen, slik den fremgår av KOSTRA-tallene, er et resultat av at forsøkene har hatt inntekter fra salg av kursplasser til Aetat, noe som vi må ta hensyn til når vi tar utgangspunkt i netto driftsutgifter.

Tabell 9.3 Regnskap/ budsjett for kommunal egenfinansiering av Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo. I 1000 kroner.

| | 2003 (regnskap) | 2004 (regnskap) | 2005 (regnskap) | 2006 (budsjett) |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Antall stillinger | 9,8 | 10,5 | 11,8 | 10,5 |
| Driftsutgifter, lønn | 3006 | 3260 | 4473 | 4338 |
| Driftsutgifter, annet | 1007 | 1269 | 1374 | 1468 |
| <i>Sum netto driftsutgifter</i> | <i>4013</i> | <i>4529</i> | <i>5847</i> | <i>5806</i> |
| Tiltaksutgifter, interne tiltak | 1767 | 138 | 120 | 400 |
| Tiltaksutgifter, eksterne tiltak | 67 | 58 | 100 | 100 |
| - salg av tiltaksplasser (Aetat) | 558 | | | |
| <i>Sum netto tiltaksutgifter</i> | <i>1276</i> | <i>196</i> | <i>220</i> | <i>500</i> |
| <i>Totale netto utgifter</i> | <i>5289</i> | <i>4725</i> | <i>6067</i> | <i>6306</i> |

I tillegg til KOSTRA-tallene har vi også innhentet regnskapstall fra forsøkene. Tabell 9.3 viser at Gamle Oslo i 2003 finansierte Kvalifiseringssentret med omtrent 5,3 mill. kroner. I 2004, dvs. det første året for forsøket, ble egenfinansieringen redusert med omtrent en halv million. I prognosene for 2005 og budsjettet for 2006 er det imidlertid lagt inn en økning i den kommunale innsatsen igjen. Samlet sett utgjør den kommunale finansieringen omtrent 20% av de samlede utgiftene ved Kvalifiseringssentret både i 2004, 2005 og 2006. Tallene kan med andre ord tyde på at vi ikke har hatt noe vesentlig lekkasjeeffekt som følge av forsøket. Det vi derimot ser, er at den kommunale finansieringen dreier i retning

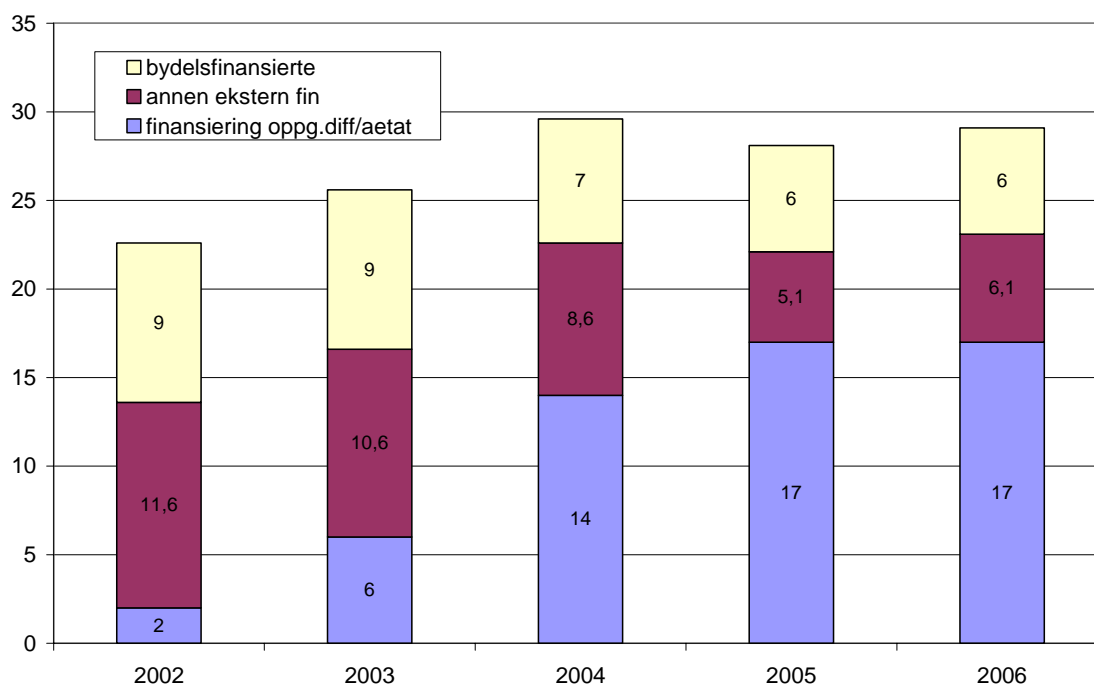
av å hovedsakelig finansiere driftsutgifter i 2004 og senere, mens kommunen i 2003 også i større grad finansierte tiltaksutgifter. Andelen som gikk til tiltak var i 2003 i overkant av 30%, mens den fra og med 2004 har ligget på omtrent 5%.

Tabell 9.4 Regnskap/budsjett for kommunal egenfinansiering av Utviklingssentret i Sagene, 2003-2006. I 1000 kroner.

| | 2003 (regnskap) | 2004 (regnskap) | 2005 (regnskap) | 2006 (budsjett) |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Brutto driftsutgifter (inkludert interne tiltak) | 7 105 | 6 824 | 6 882 | 6 592 |
| *inntekter (salg av tiltak) | 2 232 | 2 863 | 2 906 | 2 392 |
| <i>Netto driftsutgifter</i> | <i>4 872</i> | <i>3 961</i> | <i>3 976</i> | <i>4 200</i> |
| Tiltaksutgifter: | | | | |
| VTA- Varig tilrettelagt arbeid | 33 | 204 | 317 | 487 |
| Lønnstilskudd/kval.til/midlert.syss. | 718 | 1 832 | 448 | 784 |
| Kvalifiseringstillegget | | 227 | 302 | 300 |
| Bonnu lønn | 146 | 87 | 86 | 100 |
| <i>Sum tiltaksutgifter</i> | <i>897</i> | <i>2 350</i> | <i>1 153</i> | <i>1 671</i> |
| | | | | |
| <i>Sum netto utgifter</i> | <i>5 769</i> | <i>6 311</i> | <i>5 128</i> | <i>5 871</i> |

Tall fra Sagene viser at kommunens egeninnsats heller ikke her har endret seg vesentlig etter at forsøket kom i stand (tabell 9.4). Faktisk ser vi en liten økning i innsatsen fra 2003 til 2004. Samtidig ser vi at egeninnsatsen reduseres noe igjen i 2005, mens budsjettet for 2006 vitner om en ny økt egeninnsats. Samlet sett utgjør dermed egeninnsatsen i underkant av 30% i 2004 og i overkant av 20% i 2005. Den relativt høye egeninnsatsen i 2004 skyldes dels at Utviklingssentret benyttet relativt lite av midlene fra oppgavedifferensieringsforsøket dette året (15,4 mill) og hadde en relativt høy egeninnsats. I 2005 ble det brukt mer av midlene fra oppgavedifferensieringsforsøket (18,7 mill), mens egeninnsatsen ble redusert.

Som det fremgår av tabellen, har Sagene også mye annen ekstern finansiering. Inntektene fra ulike prosjekter og salg av tiltak utgjør nesten 3 mill fra og med 2004. Dette forholdet kommer kanskje best frem ved å se på finansieringen av stillingene ved utviklingssentret.



Figur 9.4 Antall stillinger fordelt på finansieringskilde: bydelen, oppgavedifferensiering og annen ekstern finansiering (2002-2006)

Figur 9.4 viser at Utviklingssentret i 2002 og 2003, dvs. før forsøket, hadde en forholdsvis stor andel av stillingene finansiert med eksterne midler. Herunder finner vi også at inntekter fra salg av tiltaksplasser til Aetat finansierte en del av stillingene. Etter at oppgavedifferensieringsforsøket startet opp, ser vi samtidig at antall stillinger finansiert med egne kommunale midler og fra andre eksterne kilder er redusert.

Tallene her antyder at Oslo samlet sett har økt sin innsats på kommunale sysselsettingstiltak. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til om og eventuelt hvor mye av dette som skyldes innføringen av introduksjonsordningen i 2004. Ut fra det tallgrunnlaget vi har hatt til rådighet, er det ellers vanskelig å se at kommunen som en følge av oppgavedifferensieringsforsøket har redusert sin egen innsats til kommunale sysselsettingstiltak. Det som imidlertid må tas i betraktning her er at tiltaksaktiviteten i kommunene kan være finansiert med mye eksterne drifts- eller tiltaksmidler i regi av ulike statlige eller andre prosjekter, slik vi har sett det i Sagenes.

Problemet med lekkasjeeffekter er i utgangspunktet knyttet til den ressursinnsatsen kommunen yter i forhold til kommunalt tiltaksarbeid og ikke utgifter til sosialtjenesten. Tvert imot bør det være et mål både for staten og kommunen at man gjennom tiltaksaktiviteten reduserer sosialbudsjettet. Men lekkasjeeffekter kan også oppstå på flere måter innenfor selve tiltaksaktiviteten.

Det mest nærliggende å tenke seg er at kommunene som følge av en ordning med statlige øremerkede tiltaksressurser, vil redusere sin egen tiltaksinnsats direkte. En annen mer indirekte måte vil være å etablere interne tiltaksaktiviteter som da finansieres med statlige tiltaksmidler og til erstatning for kommunalt finansierte tiltakskonsulenter, dvs. lønnsutgifter til tiltakskonsulenter. Dagens regelverk sier ikke noe om mulighetene for å omdisponere midler fra tiltaks- til driftsbudsjett og/eller hvor grensene går mellom hva som er en driftsoppgave og hva som er tiltak. Et tilsvarende forhold vil kunne oppstå dersom kommunen velger å organisere tiltaksaktiviteten sammen med sosialtjenesten. Med en slik organisasjonsform vil en og samme saksbehandler jobbe med både økonomisk saksbehandling og med tiltaksaktiviteter. Her vil det da lett oppstå lekkasjeeffekter i forbindelse med at stillinger i sosialtjenesten defineres som tiltaksarbeid og ikke sosialt arbeid. En tredje form for lekkasjeeffekter kan oppstå i form av at kommunen erstatter egeninnsatsen med annen ekstern finansiering i form av tidsbegrensede prosjekter.

Potensialet for lekkasjeeffekter vil også variere betydelig mellom kommunene. Blant de 30 største kommunene i landet varierer i følge KOSTRA-tallene, andelen utgifter til kommunale sysselsettingstiltak mellom 1% og 35% av sosialbudsjettet (eller mellom 10 kroner og 1000 kroner per innbygger).²¹ Det faktum at innsatsen til kommunene varierer såpass mye, problematiserer også hvordan man eventuelt skal innrette en ordning med øremerkede statlige tiltaksmidler. Bør man ta utgangspunkt i den innsatsen kommunene har i forkant av ordningen (og forvente samme nivå på aktiviteten etter innføringen av øremerkede midler), el-

²¹ Vi tar her forbehold om feil i tallgrunnlaget som følge av at introduksjonsordningen ble innført i 2004.

ler bør man kreve en viss egeninnsats uavhengig av hva slags tiltaksnivå man har hatt tidligere?

Med det første alternativet er det ikke usannsynlig at vi vil få en strategisk tilpasning i form av at kommunene vil redusere sin egeninnsats i forkant av en slik ordning. Eksempler på slike tilpasninger har vi bl.a. sett i forbindelse med statens overføringer i forbindelse med Handlingsplanen for eldreomsorgen i perioden 1998-2001 (Håkonsen og Løyland, 2000). Dessuten vil en slik ordning virke urettferdig i forhold til at de som tidligere ikke har prioritert dette området, får fullfinansiert sin tiltaksaktivitet, mens de som har prioritert dette området, bare får delfinansiert tiltaksaktiviteten.

I det andre tilfellet – der man krever en viss egeninnsats fra kommunen – vil man riktignok få et mer rettferdig system mellom kommunene, men samtidig kan man da risikere at det kun er de rikeste kommunene som har råd til å gå inn med egenandeler (jf. Håkonsen og Løyland, 2000).

Dagens forsøksordning er aktivitetsbasert i den forstand at forsøkene får utmålt et beløp som er knyttet til et visst tiltaksnivå. En slik ordning vil imidlertid ikke løse de problemstillingene som er skissert over, bl.a. i forhold til etablering av interne tiltak og bruk av tiltaksressursene til driftsutgifter. En løsning vil derfor være å stille krav til hvordan midlene blir benyttet internt i forsøkene (dvs begrensninger i forhold til bruken av interne versus eksterne tiltak, og i forhold til bruk av drifts- og tiltaktiltaksmidler). En slik ordning vil på den annen side lett kunne undergrave noe av hensikten med en lokal forvaltning av tiltaksressursene, nemlig det effektiviseringspotensialet som ligger i de lokale tilpasningene og tilpasningene til den bestemte målgruppen kommunen retter seg mot. Utformingen av en permanent ordning med lokal forvaltning av statlige tiltaksmidler vil derfor måtte balansere hensynet til at midlene benyttes etter intensjonen og hensynet til den lokale friheten. Vi skal komme tilbake til denne problemstillingen i avslutningskapittelet.

9.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss finansieringen av oppgavedifferensieringsforsøkene i Sagene og Gamle Oslo. I den forbindelse har vi sett nærmere på utmålingen av de økonomiske rammene til forsøkene, styringssignalene som er/bør være knyttet til tiltaksressursene og til slutt muligheten for såkalte lekkasjeeffekter.

I både 2004 og i 2005 ble det overført 38,6 mill. kroner knyttet til Aetats arbeidsmarkedstiltak og 2,2 mill. kroner knyttet til Aetats driftsmidler. Det innebærer at forsøkene har hatt gode økonomiske rammer og en økt satsning på sosialhjelpsmottakere. Når det gjelder beregning av tiltaksnivå, er særlig to prinsipper aktuelle: Dersom det er slik at antall sosialhjelpsmottakere følger ledighetsstatistikken, vil det være rimelig å fordele tiltaksmidlene i tråd med situasjonen på arbeidsmarkedet. Som vist i kapitlet, viser det seg imidlertid at sosialhjelpsmottakerne er en relativt stabil gruppe som bare delvis påvirkes av arbeidsmarkedet. Det kan derfor argumenteres for at det er mer hensiktsmessig å beregne grunnlaget for tiltaksnivå i forhold til antallet sosialhjelpsmottakere. Det er imidlertid en fare knyttet til å binde ressursene til kommunale tiltak, fordi det vil kunne hemme den fleksibiliteten som Aetat er avhengig av for å følge konjunktorene i arbeidsmarkedet. For å unngå dette, kan det være hensiktsmessig at en permanent ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak finansieres både over posten med ordinære og spesielle arbeidsmarkedstiltak.

En annen sentral problemstilling er kommunens rolle og i hvilken grad forsøkene skal underlegges statlig styring. Slik ordningen er i forsøkene i dag, er midlene øremerket samtidig som at forsøkene har relativt stor autonomi i organiseringen. Fra enkelte etterlyses det imidlertid en overordnet instans med et fagansvar, og det videre spørsmålet er da om det er Arbeidsdirektoratet eller Sosial- og helsedirektoratet som skal ha dette ansvaret. At forsøkene omfattes av sysselsettingsloven, vil være et argument for at Arbeidsdirektoratet skal ha ansvaret. Behovet for samarbeid med Aetat er også et argument for dette. På den annen side kan det også være aktuelt å legge ansvaret til Sosial- og helsedirektoratet siden målgruppen omfattes av sosialtjenesteloven.

Når det gjelder spørsmålet om lekkasjeeffekter, er det vanskelig å se at det har oppstått slike i de aktuelle bydelene. Tallene som er presentert i kapitlet, tyder på at kommunen samlet sett har økt innsatsen på sysselsettingstiltak. Samtidig viser KOSTRA-tall og regnskapstall fra forsøkene at bydelene ikke har redusert sin egeninnsats etter at forsøket startet opp. Det er likevel grunn til å tro at slike effekter kan oppstå, noe som tilsier at det er grunn til å øremerke bruken av tiltaksmidlene. En form for lekkasjeeffekter kan oppstå i form av at kommunen trekker ut sin egeninnsats direkte. En annen form for lekkasje kan oppstå i form av at omdisponeringer mellom drifts- og tiltaksbudsjett. Spesielt kan dette oppstå dersom virksomheten organiseres sammen med sosialtjenesten. En tredje form kan oppstå ved at kommunen erstatter egeninnsatsen med annen ekstern prosjektfinansiering.

10 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Formålet med forsøkene med oppgavedifferensiering i Bydel Sagene og Bydel Gamle Oslo har vært å teste ut en modell med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak. I følge St. prp. 46 (2004-2005) er målsettingen med en slik modell at flere kommer i arbeid og færre på passive ytelser, bl.a. gjennom effektiv bruk av administrative ressurser og målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det at kommunen har ansvar for både de økonomiske ytelsene og de aktive tiltakene, antas å gi et incentiv til både effektiv utnyttelse av administrative ressurser og en mer målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltakene. Et annet argument er at kommunene som følge av at de har et økonomisk ansvar for sosialhjelpen, i større grad vil ivareta brukernes helhetsperspektiv. I tillegg har den danske strukturkommissjonen pekt på den sammenhengen som er mellom arbeidsmarkedspolitikken og andre kommunale tjenester.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å besvare to hovedspørsmål: I hvilken grad forsøkene har gitt et bedre, mer helhetlig tilbud til målgruppen, og i hvilken grad forsøket er i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken. Disse to spørsmålene kan ses i sammenheng med den klassiske spenningen mellom statlig styring og lokalt selvstyre. I tillegg til de to hovedspørsmålene over, ønsker også oppdragsgiver at rapporten skal gi innspill i forhold til hvordan en ordning med oppgavedifferensiering kan utformes i forbindelse med den pågående NAV-reformen.

10.1 Har forsøket bidratt til et bedre og mer helhetlig tilbud til målgruppen?

Det første spørsmålet, om brukerne har fått et mer fullverdig tilbud, betraktes i lys av prinsippene for det lokale selvstyret. Det betyr at vi legger vekt på å betrakte forsøket ut fra sine egne premisser og i forhold til sosialhjelpsmottakere som målgruppe. Konkret har vi vurdert dette spørsmålet i forhold til: a) omfanget av virksomheten, b) innholdet i tilbudet, c) forsøkernes samarbeid med andre

hjelpeinstanser, og d) relevansen for den aktuelle målgruppen. Som en hovedkonklusjon kan vi si at forsøkene langt på vei lever opp til det som må forventes både i forhold til omfang, innhold i tilbudet og relevansen for de aktuelle målgruppene.

Det er i hovedsak sosialtjenesten som henviser brukerne til kvalifiseringssentrene, og kvalifiseringssentrene har derfor hatt små muligheter til å påvirke rekrutteringen. Det har heller ikke dannet seg køer, og de som henvises, tas raskt inn i prosjektet. I den grad det oppstår ventetid, er det etter at deltakerne har kommet inn i prosjektet (i fasen mellom avklaring og tiltak). Sammenstillingen av antall deltakere med antall sosialhjelpsmottakere totalt, viser også at forsøkene i Gamle Oslo og Sagene har omfattet en relativt stor andel av sosialhjelpsmottakerne. Av alle registrerte sosialhjelpsmottakere i de to bydelene, er 32% registrert som deltakere ved Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo og 51% ved Utviklingssentret i Sagene. Av de som tilhører målgruppen for forsøket (sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde), er 35% registrerte deltakere ved Kvalifiseringssentret i Gamle Oslo og 65% ved Utviklingssentret i Sagene. Forskjellen mellom de to kvalifiseringssentrene kan forklares ved at de har ulike rekrutteringspraksis og ulike roller i forhold til sosialtjenesten. Mens forsøket i Sagene har en relativt lav rekrutteringsterskel og mer en rolle som ”sluttprodusent”, har forsøket i Gamle Oslo hatt en noe høyere rekrutteringsterskel og mer en rolle som ”underleverandør” til sosialtjenesten.

Virksomheten ved de to kvalifiseringssentrene kan deles inn i tre: avklaring, interne tiltak og eksterne tiltak. Det som særpreger forsøkene er at avklaringen og de interne tiltakene er integrerte prosesser. Videre innbefatter avklaringen og de interne tiltakene bruk av ulike virkemidler og metoder. I avklaringsfasen benyttes både såkalte ”medisinske” metoder, incentivbaserte metoder og konstruktivistiske metoder. Dette sammen med at deltakerne får tett oppfølging, gir dermed gode muligheter for å ”skreddersy” et tilbud tilpasset den enkeltes behov.

I forsøkene har de også et relativt bredt tiltaksapparat, bestående av både egenproduserte interne tiltak og eksterne tiltak. De interne tiltakene består av jobb-

klubb, avklaringskurs, språkkurs og arbeidstreningsgrupper. I tillegg til å ha funksjonen som avklaringsarenaer, fungerer også de interne tiltakene som starten på en tiltakskjede. Som regel følges de interne tiltakene opp med bruk av eksterne tiltak. De eksterne tiltakene er langt på vei de samme som vi finner i Aetat, men det er først og fremst lagt vekt på bruk av praksisplasser i ordinær virksomhet. Dette er dels praksisplasser i privat og dels i offentlig virksomhet. I tillegg benyttes også APS-tiltak, AMB-tiltak, Arbeid med bistand, lønnstilskudd og andre yrkesrettede kurs. I og med at de interne tiltakene både har en avklaringsfunksjon og samtidig representerer første ledd i en tiltakskjede, gir de grunnlag for en treffsikker bruk av eksterne tiltak (unngår feilhenvisinger). Det er også grunn til å tro at bruken av interne tiltak har frigitt ressurser enten gjennom direkte kostnadsbesparelser (som alternativ til kjøp av eksterne tiltak) eller ved at man har oppnådd samdriftsfordeler mellom avklaring og tiltak.

Et sentralt argument for å iverksette en ordning med lokale arbeidsmarkedstiltak har vært å utnytte koblingen sosialtjenesten har med andre kommunale tjenester. I denne undersøkelsen har vi ikke gjort noe detaljert kartlegging av alle samarbeidspartnere. Det er likevel et klart inntrykk at samarbeidet med andre aktører utenfor kommunen er vel så viktig som samarbeidet med andre kommunale tjenester. Samtidig er det heller ikke noe automatikk i at samarbeidet mellom ulike tjenester internt i kommunen fungerer bedre enn mellom kommunale tjenester og andre statlige eller private tjenesteprodusenter. Inntrykket er heller at sosialtjenesten, og herunder kvalifiseringssentrene, kjennetegnes av å bygge nettverk rundt seg, uavhengig av om dette er innenfor eller utenfor kommunen. Vi skal likevel ikke se bort fra at det å befinne seg innenfor en og samme forvaltningsenhet, med en felles administrativ eller politisk ledelse (dvs. bydelen eller kommunen), kan gjøre det lettere å få i stand mer nyskapende prosjekter med andre kommunale tjenester.

Når det gjelder spørsmålet om tilbudet til de to kvalifiseringssentrene er relevant i forhold til målgruppen har vi dels betraktet dette i forhold til annen litteratur, ut fra arbeidsgiveres/brukeres ståsted og ut fra sosialtjenestens ståsted. Som nevnt kjennetegnes forsøkene av en tett oppfølging, bruk av tiltakskjeder og vektleg-

ging av formidling via praksisplasser. Vi vil her spesielt vurdere den tette oppfølgingen som muliggjøres gjennom tilgangen på ressurser og de interne tiltakene, som relevant for mange av sosialtjenestens brukere. Dette underbygges også av empiriske undersøkelser som har vist at tett oppfølging (monitoring) gir positive effekter for de som står langt fra arbeidsmarkedet. Dette betyr imidlertid ikke at tilbudet nødvendigvis er like godt tilpasset alle sosialklienter. Sosialtjenesten i de to bydelene er også gjennomgående godt fornøyd med tilbudet i de to kvalifiseringssentrene og opplever at tilbudet er tilpasset klientenes behov. Gjennomgående er også arbeidsgiverne fornøyd med tjenestene og betrakter praksisplassene som aktuelle rekrutteringskanaler, noe som også er i tråd med strategien i forsøkene. Vi kan likevel se at det er et gap mellom arbeidsgiverens forventninger til deltakerne og arbeidsevnen til de klientene som henvises.

Selv om forsøkene gjennomgående fremstår som velfungerende og med et virkemiddelapparat som ser ut til å være godt tilpasset brukergruppens behov, kan det samtidig være grunn til å rette noen kritiske merknader til tre forhold. Det ene gjelder avklaringen av brukerne og faren for at det oppstår dobbeltarbeid. Det andre gjelder bruken av vilkår og effekten av dette. For det tredje gjelder det bruken eller vektleggingen av de ulike tiltakene.

Det første punktet dreier seg om at det lett kan oppstå dobbeltarbeid i avklaringsprosessen i og med at klientene både avklares i sosialtjenesten og i kvalifiseringssentrene. Slik sosialtjenesten og kvalifiseringssentrene er organisert i dag, er det imidlertid vanskelig å unngå dette. Dette har sammenheng med at avklaringen ikke utelukkende består i å innhente informasjon og stille en diagnose der resultat kan sendes mellom ulike institusjoner, men like mye innbefatter et konstruktivistisk metodearbeid der dialogen mellom saksbehandler og bruker står i sentrum.

Et annet forhold er bruken av vilkår og effekten av dette. Her spriker litteraturen i forhold spørsmålet om dette har effekter, hva slags effekter det har og hvem det eventuelt har effekt for. En svensk studie kan påvise såkalte drop-out effekter, noe forsøkene i Sagene og Gamle Oslo også har erfart. Samtidig viser evaluate-

ringen av Aktivitetsgarantien i Sverige at bruken av strenge vilkår også kan ha en demotiverende virkning. Dette viser at streng bruk av vilkår kan gi både positive og negative effekter. I forhold til de to forsøkene har vi påpekt at eventuelle negative effekter (på motivasjon), av streng vilkårsetting vil kunne oppveies ved bruk av ulike motivasjonsstimulerende metoder i de interne tiltakene. Samtidig er tilbudet i de to kvalifiseringssentrene differensiert i betydning av at vilkår ikke nødvendigvis er knyttet til arbeidspraksis, men vel så mye til en avklaring og eventuelt overføring til en annen ytelse. Til tross for dette, vil vi likevel påpeke at en for stor vektlegging av dette vikemidlet også kan slå ut i negative effekter. Spesielt kan dette være tilfelle der kvalifiseringssentrene ikke har et tilbud som er godt nok tilpasset den enkeltes behov. Vi har også påpekt at bruken av vilkår bør suppleres med bruk av positive incentiver som et motivasjonstilskudd for de som deltar i aktive tiltak.

Det kan også rettes kritiske merknader til hvordan forsøkene vektlegger de ulike tiltakene. For det første gjelder dette bruken av arbeidstreningsgrupper og for det andre gjelder det vektleggingen av praksisplasser på bekostning av lønnstilskudd. Sett i lys av tidligere erfaringer og evalueringer, kan det se ut som denne strategien eller profilen på tiltakene ikke vil gi de beste resultatene. Spesielt viser evalueringer forholdsvis entydig at lønnstilskudd gir bedre effekter enn praksisplasser. Her er det imidlertid flere forhold som må tas med i betraktning. For det første vil tiltakseffekten være avhengig av hvem som deltar. For det andre vil måten tiltakene brukes på kunne spille en avgjørende rolle. Slik det fremgår av strategien i de to kvalifiseringssentrene, vil de aller fleste deltakerne benytte slike tiltak i kjeder. Et tredje forhold er at tiltakene kan virke annerledes med tett oppfølging fra tiltakskonsulent. Sist men ikke minst vil bruken av ulike tiltak også dreie seg om kostnader. Selv om tiltaksprofilen ikke gir positive sysselsettingseffekter, kan den likevel gi gevinster i form av lavere tiltaksutgifter.

Det kan også være grunn til å trekke frem at de to kvalifiseringssentrene har en relativt stor andel av praksisplassene i offentlig sektor. Sett i forhold til strategien med å formidle til ordinær jobb via praksisplassene og erfaringene med at formidling til jobb i offentlig sektor er vanskeligere enn i privat, kan det se ut som

at for mye av praksisplassene foregår i offentlig sektor. Her må vi imidlertid ta i betraktning at bruken av praksisplasser i offentlig virksomhet betraktes som et trinn i en lengre tiltakskjede som normalt påbygges med praksisplass i privat virksomhet.

10.2 Er virksomheten i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken?

Det andre hovedspørsmålet i mandatet var om virksomheten i de to forsøkene er i tråd med retningslinjene og målene for arbeidsmarkedspolitikken. Et overordnet mål med arbeidsmarkedspolitikken er å formidle ledige ut i arbeid. Herunder finner vi også arbeidslinja som sier at arbeid skal forsøkes før en trygd er aktuell. I begge forsøkene har arbeidslinja en sentral plass, både i strategier og i utforming av tiltak. Målet for både avklaringsprosessen, de interne og eksterne tiltakene er at deltakerne skal komme ut i jobb. Samtidig har denne prosessen funksjon av å avklare til en eventuell trygdeytelse.

Spørsmålet om virksomheten er i tråd med målene og retningslinjene for arbeidsmarkedspolitikken kan for øvrig belyses ut fra to vinklinger: a) i forhold til dimensjoneringen av innsatsen og b) i forhold til hvordan forsøkene har utformet tiltaksapparatet sammenlignet med tiltaksapparatet i Aetat.

Spørsmålet om dimensjoneringen av innsatsen i de to forsøkene dreier seg ikke så mye om forsøksvirksomheten er i tråd med arbeidsmarkedspolitikken eller ikke, men heller om hva slags arbeidsmarkedspolitikk de to forsøkene skal representere. I rapporten tar vi utgangspunkt i et skille mellom arbeidsmarkedspolitikk rettet mot konjunkturledighet og strukturledighet, hvorav den første er finansiert med mer konjunkturavhengige og variable ordinære tiltaksmidler og den andre med mer stabile spesielle tiltaksmidler. Sett i forhold til hvordan forsøkene har blitt finansiert de to første forsøksårene, kan de betraktes som en hybrid i forhold til denne todelingen. Dette fordi de finansieres av de ordinære tiltaksmidlene, samtidig som de har fått en ramme som har vært upåvirket av hvordan bevilgningene på budsjettet for ordinære tiltaksmidler har svinget. En fare med det-

te er at forsøkene ”tapper” Aetat for ordinære tiltaksmidler. Sett ut fra kjennetegn ved målgruppen, er det imidlertid rimelig at forsøkene har en todelt rolle. Det kan her argumenteres for at veksten i omfanget av sosialhjelp også er et struktur- og ikke bare et konjunkturproblem og derfor bør ha en mer stabil finansieringskilde. Det at forsøkene opererer med et skille mellom yrkeshemmede og ordinære underbygger også dette.

Vi har også betraktet forsøkene i lys av arbeidsmarkedspolitikken slik den fremstår og praktiseres i Aetat. Her skiller vi mellom to hovedformer for tjenester Aetat tilbyr: formidlingsbistand og aktive tiltak. Formidlingsbistand innbefatter her databasetjenester, jobbmacth og tjenester som rekrutteringsbistand og direkteformidling. Blant de aktive tiltakene kan vi igjen skille mellom kvalifisering, arbeidstrening og formidlingstiltak.

Det som naturlig nok skiller forsøkene fra Aetat, er at de ikke har et tilsvarende apparat for formidlingsbistand som i Aetat. I prinsippet vil ikke deltakerne i forsøkene være avskåret fra disse tjenestene siden det her hovedsakelig er snakk om selvbetjeningsløsninger (herunder internettbaserte) eller tilbud som utløses når man er registrert som arbeidssøker. I praksis er det imidlertid rimelig å anta at de som tilhører målgruppen for forsøket, vil ha mindre kontakt med Aetat. Faren er da at deltakerne vil bli avskåret fra deler av den formidlingsbistanden som Aetat tilbyr. Dette gjelder Aetats formidlingsapparat som omfatter rekrutteringsbistand og direkteformidling.

Forsøkene skiller seg samtidig fra den tradisjonelle arbeidsmarkedspolitikken ved at de ikke legger vesentlig vekt på bruk av kvalifiseringstiltak (i form av mer yrkesrettede kursvirksomhet). Det betyr ikke at slike kurs ikke tilbys, men kjøpes etter behov på individuell basis. Forsøkene har heller ikke noe eget apparat for innkjøp av slike tiltak/kurs.

I forsøkene legges det derimot mer vekt på direkte formidling av arbeidssøkere via praksisplasser. At strategien og innretningen av tiltakene avviker fra det vi finner i Aetat, trenger derfor ikke være noe brudd med arbeidsmarkedspolitik-

ken. Det kan riktignok påpekes at yrkesrettet kvalifiseringskurs burde hatt en større plass i tiltaksapparatet, men det er ingenting som tilsier at slike kurs må være en sentral del av tiltaksapparatet. I den grad sosialklienter kjennetegnes av å ha sosiale barrierer i forhold til arbeidsmarkedet, kan det også argumenteres for at kjeding av praksisplasser i skjermet og ordinær virksomhet, er et opplegg som er godt tilpasset denne brukergruppens behov.

Et problem er imidlertid at sosialhjelpsmottakerne ikke kan betraktes som en homogen gruppe, og det er ikke sikkert at tilbudet i forsøkene er like godt tilpasset alle. Dagens inndeling av målgruppen i forhold til hovedinntekt, kan derfor være problematisk i forhold til prinsippet om likebehandling av brukere med like behov. Dette gjelder først og fremst i forhold til yrkesrettet kvalifiseringskurs, men også deler av formidlingsbistanden. I prinsippet betyr dagens inndeling av målgruppen at to ellers like personer fra samme bydel, vil motta ulikt tilbud kun bestemt ut fra deres inntektsgrunnlag. Dette kan virke urimelig, men like fullt illustrerer dette et mer grunnleggende dilemma i forhold til hva en desentralisert arbeidsmarkedspolitikken nødvendigvis må innebære: at den lokale friheten vil gå på bekostningen av likhetsprinsippet. Her er det likevel grunn til å vurdere prinsippet for definisjonen av målgruppen og hvordan man eventuelt kan bygge inn fleksible løsninger slik at likebehandlingsprinsippet ivaretas på en bedre måte.

10.3 Utforming av en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak?

Det siste punktet i mandatet angår utformingen av en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. Dette spørsmålet angår dermed i hvilken grad virksomheten skal styres fra sentralt hold og hvor stor frihet kommunene skal ha i å utforme sin egen virksomhet. Utfordringen her vil være å finne den riktige balansen. I forbindelse med dette er det fire forhold som bør ivaretas:

- En mest mulig hensiktsmessig finansiering
- At ressursene benyttes formålsrettet
- At kvalitet og kompetanse ivaretas
- En hensiktsmessig avgrensning av målgruppen

Hensiktsmessig finansiering

Kravet til en mest mulig hensiktsmessig finansiering må ses i forhold til målgruppen, og hvorvidt denne påvirkes av den mer kortsiktige konjunkturledigheten eller er en del av den mer langsiktige strukturledigheten. Mye tyder på at sosialhjelpsmottakerne dels påvirkes av konjunkturledigheten og dels er en del av strukturledigheten. Dette underbygges bl.a. ved at utviklingen av ledighetsnivået og antall sosialklienter bare delvis følger hverandre over tid. I forsøkene opereres det også med begrepet yrkeshemmet, noe som kan bety at dette dreier seg om personer som må betraktes å være del av et strukturledighetsfenomen. Samtidig har vi sett at mange av deltakerne i forsøkene formidles relativt raskt ut i jobb. Siden målgruppen er blandet, tilsier det også at en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak dels bør finansieres over budsjettet til de ordinære tiltaksmidlene og dels over budsjettet til de spesielle tiltaksmidlene.

Formålsrettet ressursbruk

Kravet om at tiltaksmidlene skal benyttes formålsrettet, kan knyttes til problemet med såkalte lekkasjeeffekter. Lekkasjeeffekter kan oppstå på flere måter. En måte er at kommunene reduserer sin egeninnsats som følge av statlige tilskudd. Ved bruk av øremerkede midler stilles det derfor som regel krav til egeninnsats fra kommunens side (i følge St.prp. nr. 60, 2004–2005 er hensikten også at kommunen skal ha incentiver til å drive kostnadseffektivt). Vi har ikke klart å avdekke at det har oppstått slike lekkasjeeffekter i forsøkene. Det er likevel ikke usannsynlig at slike effekter kan oppstå. Som et utgangspunkt vil det derfor være naturlig at tiltaksmidlene øremerkes formålet. En problemstilling her er imidlertid at kommunene i varierende grad bruker ressurser på tiltaksaktivitet. Samtidig vil krav til egeninnsats kunne favorisere rike kommuner. Innenfor en ordning med lokal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak, kan det likevel være grunn til å vurdere bruk av egeninnsats i en eller annen form, dels for å sikre at kommunene har en effektiv drift og dels for å ansvarliggjøre kommunen.

Lekkasjeeffekter kan også oppstå mer indirekte ved at midlene benyttes på en slik måte at de kommer til erstatning for driftsutgifter kommunen ellers ville hatt.

Dette henger sammen med at tiltaksvirksomheten og den tradisjonelle sosialtjenesten i utgangspunktet vil være integrerte enheter. Her berører vi dermed spørsmålet om det skal stilles krav til hvordan midlene benyttes, og om virksomheten skal organiseres i en egen administrativ enhet.

I forsøkene har de en tredelt struktur med avklaring, interne tiltak og eksterne tiltak. Innenfor dagens forsøksordning er det ikke stilt krav til hva midlene skal gå til og hva som defineres som tiltak og intern drift. Erfaringen fra forsøkene viser at bruk av interne tiltak kan være hensiktsmessig, men samtidig kan dette skape uklarhet i forhold til hva som er driftsoppgaver og hva som anses som et arbeidsmarkedstiltak. I den forbindelse bør det vurderes hvorvidt det skal stilles krav til hvordan ressursene benyttes, dvs. hvor mye av midlene som skal gå til driftsoppgaver og hvor mye som skal gå til tiltaksaktivitet. I den sammenheng vil det også være nødvendig med en presisering av hva som defineres som en driftsoppgave og hva som er et arbeidsmarkedstiltak. Bakgrunnen for et slikt forslag er å sikre et vist tiltaksnivå (internt eller eksternt), men uten at det går ut over den lokale handlefriheten eller tilpasningen av tiltaksapparatet til målgruppen. Det er også rimelig at man innenfor en slik ordning stiller visse aktivitetskrav knyttet til tiltaksressursene, samt krav om resultatmålinger fra virksomheten.

Et annet spørsmål er om det bør legges føringer på måten kommunen organiserer en ordning med lokale arbeidsmarkedstiltak, som en del av den tradisjonelle sosialtjenesten eller som en egen administrativ enhet. Det kan være flere både metodiske og praktiske argumenter for å skille ut en slik virksomhet i en egen administrative enhet. Bl.a. peker flere informanter i undersøkelsen på at det å skille ut en egen tiltaksvirksomhet, bidrar til å sikre prioriteringen av denne aktiviteten. Samtidig vises det til at det rent metodisk er hensiktsmessig å skille mellom ”good guys” og ”bad guys”, det vil si mellom tiltaksarbeiderne på den ene siden og sosialarbeiderne som har ansvar for økonomi på den andre siden. Det vil også være enklere å ha kontroll med hvordan ressursene benyttes innenfor en egen administrativ enhet.

Det er imidlertid ingen tungtveiende statlige hensyn som tilsier at det bør stilles krav til at virksomheten skal organiseres i en egen administrativ enhet. Samtidig vil en todelt sosialtjeneste skape flere grenseflater mot den nye statlige velferds-etaten. Det kan derfor tvert imot være argumenter for heller å integrere den kommunale tiltaksaktiviteten inn i den tradisjonelle sosialtjenesten, eller motsatt. En slik modell kan vi se konturene av i Sagene der rollen som ”sluttprodusent” både i forhold til den nåværende Aetat og trygdeetaten, tilsier at kommunen får ett naturlig kontaktpunkt til den nye statsetaten og ikke to. Utformingen av slike løsninger bør imidlertid være en del av den overordnede strategiske planleggingen av NAV-reformen.

Ivaretagelse av kvalitet og kompetanse

Som nevnt i rapporten, har forsøkene et avklarings- og et tiltaksapparat som synes godt tilpasset målgruppen. Vi har også vært inne på at forsøkene vektlegger bruken av de ulike tiltakene annerledes enn i Aetat. Et spørsmål er derfor om det innenfor en permanent ordning bør stilles krav som sikrer kvaliteten i tiltaksarbeidet. På dette punktet synes det imidlertid å være sterkere argumenter for at kommunen selv skal kunne utforme metoder og tiltak i tråd med lokale behov og lokal kunnskap.

I forsøksperioden har sysselsettingsloven og tiltaksforskriften vært gjeldende for forsøkene. Fordi tiltaksforskriften er relativt fleksibel, har den ikke blitt opplevd som noen hemsko i forhold til forsøkernes lokale frihet. Samtidig har verken sysselsettingsloven eller forskriften bidratt til å sikre kvaliteten i forsøkene. Økonomiske eller lovbaserte styringsinstrumenter heller ikke spesielt egnede virkemidler for å ivareta kvaliteten i metodearbeidet. Derimot vil bruk av pedagogiske virkemidler (dvs. faglig veiledning) være et mer egnet styringsinstrument. Dette aktualiserer også spørsmålet om hvem som skal ha en faglig veilerrolle. I forsøksperioden har denne vært nærmest fraværende. I rapporten har vi derfor diskutert hvorvidt dette bør være et ansvar for Arbeidsdirektoratet/nytt direktorat eller Sosial- og helsedirektoratet. Faglig sett vil det være naturlig å tenke seg at Arbeidsdirektoratet har dette ansvaret. Samtidig må det her også tas hensyn til at vi opererer innenfor det lokale selvstyret, og at det nødvendigvis ikke er gitt at en

slik virksomhet organiseres økonomisk eller administrativt utenfor sosialtjenesten. Dersom en lokal tiltaksvirksomhet inngår i den ordinære sosialtjenesten, kan det også være argumenter for å legge ansvaret til Sosial- og helsedirektoratet.

Hensiktsmessig definisjon av målgruppen

Det siste punktet angår avgrensningen av målgruppen. Per i dag er målgruppen for forsøkene avgrenset til de med sosialhjelp som hovedinntekt. Denne avgrensningen er enkel å administrere, men ikke nødvendigvis like hensiktsmessig fra et brukerståsted. Problemet med en slik målgruppedefinisjon er at den a) bidrar til å skape en gråsoner mellom kvalifiseringssentrene og Aetat, og b) ikke tar utgangspunkt i brukernes behov, men hva slags inntektsgrunnlag de har. Arbeidssøkerne vil med andre ord måtte forholde seg til hvert sitt tilbud avhengig av hva slags ytelse de har, og ikke nødvendigvis hvilket behov de har. Her kan det imidlertid være brukere i forsøkene som kan ha bedre utbytte av tilbudet i Aetat og visa versa. Det siste berører dermed både problemstillingen rundt likebehandlingsprinsippet og spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kommunalt og statlig tiltaksarbeid.

I forhold til problemstillingen over, kan man tenke seg to løsninger. Den ene vil være å ta utgangspunkt i dagens avgrensning av målgruppen og gjennom andre tiltak forsøke å begrense de utilsiktede virkningene. Den andre som vil være en mer radikal løsning, vil være å basere målgruppedefinisjonen på brukernes behov fremfor hvilken ytelse de går på.

I rapporten lanserer vi ulike metoder for å redusere de uheldige sidene ved dagens målgruppedefinisjon, og da først og fremst med utgangspunkt i det førstnevnte løsningsforslaget (dvs. ut fra dagens målgruppedefinisjon). En metode vil være å innføre et informasjonssystem mellom stat og kommune for å koordinere arbeidet i forhold til gråsoneklienter bedre, og for å unngå såkalt tiltaksshopping. En annen metode kan være å etablere et system for gjensidig kjøp av tiltaksplaser mellom kvalifiseringssentrene og Aetat (ny velferdsetat). Dette vil kunne bidra til å unngå at brukerne "låses" fast til det ene eller andre tilbudet. En slik ordning kan baseres på en skjønnsmessig vurdering av saksbehandler og/eller en

viss grad av brukermedvirkning. En tredje metode kan være å revurdere inntektsgrensen som dagens målgruppedefinisjon baserer seg på. Formålet med dette vil eventuelt være å redusere gråsoneproblematikken. En fjerde og mer radikal metode, kan være å innføre et system med fritt brukervalg. En slik løsning vil langt på vei ivareta likebehandlingsprinsippet, men vil samtidig være en administrativ mer krevende løsning. Vi kan heller ikke se bort i fra at en ordning med fritt brukervalg kan undergrave bruken av vilkår i sosialtjenesten. Samtidig er det ikke noe i veien for at brukere som ønsker et tilbud fra Aetat (ny velferdsetat), kan få vilkår i sosialtjenesten og samtidig ha et valg mellom å delta i kommunens eller et av Aetats program. En skal heller ikke se bort ifra at en ordning av den sistnevnte typen kan være utgangspunkt for en institusjonell brobygging mellom den nye statlige velferdsetaten og en ordning med kommunal forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. En slik ordning kan nemlig bidra til at det over tid utvikler seg en arbeidsdeling mellom statsetaten og kommunens tiltaksapparat som er basert på brukerbehov og ikke hvilken ytelse brukerne har.

Det andre løsningsforslaget innebærer en endring av selve prinsippet bak definisjonen av målgruppen, dvs. at målgruppen for de kommunale kvalifiseringssettene defineres eller avgrenses i forhold til hvem som kan ha best utbytte av et kommunalt tilbud. En målgruppedefinisjon som tar utgangspunkt i brukerbehov og ikke ytelse, vil imidlertid kreve en mer skjønnsmessig vurdering og kartlegging av deltakerne. Vi har ikke gått nærmere inn på dette løsningsforslaget her, men anser dette som en aktuell mulighet. En slik løsning vil imidlertid måtte basere seg på et mer integrert kartleggings- og avklaringsystem mellom kvalifiseringssettene i kommunen og Aetat/ny velferdsetat.

LITTERATUR

Bråthen, M. og Pedersen, T. (2000): ”Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak – deltakere 1999”, rapport 2000/22, Statistisk sentralbyrå.

Econ (2001): ”Gir lønnstilskudd jobb?”, ECON-rapport nr 29/01.

Fröberg og Lindqvist (2002): ”Deltagarna i aktivitetsgarantin”, IFAU rapport 11/2002.

Hägglund, Pathric (2005): ”Are There Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? - Evidence from Three Randomised Experiments”, i *Natural and Classical Experiments in Swedish Labour Market Policy*, Stockholm University, Department of Economics.

Håkonsen, L., Løyland, K. og Lie, K. (2000): ”Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger”, rapport nr 180, Telemarksforsking-Bø.

Håkonsen, L., og Løyland, K. (2000): ”Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse”, Sosialøkonomen nr. 4 2000.

Kalb, Guyonne (2001): ”The impact of social policy initiatives on labour supply incentives: A review of the literature”, Policy Research Paper no. 18, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.

Møller, G., Flermoen, S. og Løyland, K. (2003): ”Handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat”, rapport nr 208, Telemarksforsking-Bø.

Møller, G., Flermoen, S. og Bergsgard, N.A. (2004): ”Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Andre underveisvaluering”, arbeidsrapport 26/2004, Telemarksforsking-Bø.

Møller, G. (2005): ” Evaluering av Samordningsforsøkene. Fjerde delrapport”, arbeidsrapport 21/2005, Telemarksforskning-Bø.

Månsson og Delander (2005): ”De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering”, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet.

NOU 2000: 21: ”En strategi for sysselsetting og verdiskaping.”

Okeke, Susanna (2005): ”Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen”, Ura 2005:6, Arbetsmarknadsstyrelsen, Sverige.

Pedersen, Jan-Tore (2002): ”Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen – Samordning – Klienteffekt”, Kommuneforlaget, Oslo.

Riksrevisionen (2005): ”Aktivitetsgarantin. Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering”, RiR 2005:17, Stockholm.

Røed, Knut (1997): ”Hysteresis in Unemployment”, i Journal of Economic Surveys, Vol. 11, No. 4, 389-418.

Røed, Knut (2000): ”Er lønnsforskjellene for små? Arbeidsledighet, stabiliseringspolitikk og lønnsdannelse - Er kollektiv lønnsmoderasjon er farbar vei mot lav arbeidsledighet?”, i NOU 2000:21 ”En strategi for sysselsetting og verdiskaping”.

St. meld. 23 (1992-1993): ”Forholdet mellom staten og kommunane.”

St. meld. 31 (2000-2001): ”Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.”

St. meld. 19 (2003-2004): ”Et velfungerende arbeidsmarked.”

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004): ”Forsøk med oppgavedifferensiering mv.”

St. prp. 46 (2004-2005): ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning.”

St.prp. nr. 60 (2004–2005): ”Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006” (kommuneproposisjonen)

Strukturkommissionen (2004): ”Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkning”, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark.

Socialstyrelsen (2001): ”Socsam – försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport”, i serien Finansiell samordning 2001:1, Riksförsäkringsverket og Socialstyrelsen.

Van den Berg, G.J., og van der Klaauw, B. (2005): ”Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results”, IFAU-report 2005:8, Institute for Labour Market Policy Evaluation.