

DELT VIDEN

AKTIVERINGSINDSATSEN FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE
KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE



KRISTINA WEIBEL
MIKKEL BO MADSEN

12:23

DELT VIDEN

AKTIVERINGSINDSATSEN FOR IKKE-
ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

KRISTINA WEIBEL
MIKKEL BO MADSEN

KØBENHAVN 2012
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

DELT VIDEN

AKTIVERINGSINDSATSEN FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE
KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen

Afdelingen for beskæftigelse og integration

Undersøgelsens følgegruppe:

Lone Englund Stjer, Kommunernes Landsforening

Dorte Caswell, Anvendt KommunalForskning

Jens Hørby, DISCUS

Michael Drescher, Beskæftigelsesministeriet

Ingeborg Thaanum Carlsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen

Anders Søberg, Arbejdsmarkedsstyrelsen

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7119- 117-2

e-ISBN: 978-87-7119- 118-9

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Polfoto

Oplag: 300

Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2012 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's
publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	13
	Behov for helhedsorienteret, individuel indsats	14
	Stigende brug af virksomhedsbaseret aktivering	15
	Udfordringer for en langvarig og sammensat indsats	19
	Begrænset overblik over aktiveringstilbud	20
	Utilstrækkelig viden om borgerens situation og status i indsatsen	21
	Mangel på evaluering	23
	Kontekster og vilkår former indsatsens indhold	23
	Konklusion og perspektivering	25
2	INDLEDNING, BAGGRUND OG METODE	29
	Baggrund og formål	29

	Undersøgelsens metodiske og empiriske grundlag	31
	Tidligere undersøgelser og perspektiver	36
	Lovgivning og regelgrundlag	39
	Rapportens opbygning	43
3	OVERBLIK OVER AKTIVERINGSINDSATSEN	45
	Antallet af aktiveringstilbud i kommunerne	47
	Midlertidige projekter: foranderlighed og konstans i udbuddet	50
	Overblik over udbuddet af tilbud?	53
	Hvilke typer af aktiveringstilbud findes?	54
	Sammenfatning	77
4	VILKÅR FOR AKTIVERINGSINDSATSENS UDFORMNING	83
	Politiske- og lovgivningsmæssige forhold	84
	Organisatoriske- og Ledelsesmæssige forhold	91
	Sagsbehandlerkulturer, roller og praksisser	95
	Borgeren som medskaber af indsatsen	103
	Andre forhold	108
	Sammenfatning	112
5	VIDENS- OG KOMMUNIKATIONSPROCESSER I AKTIVERINGSINDSATSEN	117
	Organiseringen af indsatsen	118
	Viden om aktiveringstilbud	119
	Viden om indsatsens forløb og resultater	121
	Vidensdeling, evaluering og resultatopsamling	134
	Sammenfatning	139
	LITTERATUR	143
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2011	147

FORORD

Denne rapport handler om aktiveringsindsatsen for ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere. Aktiveringsindsatsen for denne gruppe ledige består ofte af langvarige forløb, sammensat af mange forskellige tilbud og tiltag, der på kortere eller længere sigt skal bidrage til job eller uddannelse. Hovedformålet med denne rapport er at belyse, hvad indsatsen består af, hvilke forhold der påvirker udformningen af indsatsen, og hvilke muligheder sagsbehandlere i de kommunale jobcentre har for at tilrettelægge og koordinere den langsigtede aktiveringsindsats i samspil med borgere og aktiveringssteder.

Rapporten er baseret på en større kvalitativ undersøgelse med 58 sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i 14 kommuner. Undersøgelsens interview er indsamlet i perioden juni 2011 til november 2011. Alle interviewpersoner takkes for deres tid og velvilje.

Derudover har der været tilknyttet en følgegruppe, som ligeledes har givet værdifuldt input til undersøgelsen.

Endelig har lektor Thomas Bredgaard, Aalborg Universitet været lektor på manuskriptet. Han takkes for gode og konstruktive kommentarer.

Undersøgelsens dataindsamling er gennemført af Kristina Weibel, der også er hovedforfatter til kapitel 2, 4 og 5. Mikkelt Bo Madsen er

projektleder, hovedforfatter til kapitel 1 og 3, og har redigeret det samlede manuskript.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, oktober 2012

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

I 2011 blev der gennemført knap 150.000 aktiveringsforløb for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Denne gruppe har ofte store sociale og andre problemer ud over det, at de ikke har noget arbejde. Formålet med indsatsen er at øge borgernes chance for at komme i arbejde eller uddannelse. Der er hidtil ikke nogen god dokumentation for, at indsatsen har de ønskede virkninger. I denne rapport undersøger vi:

- Hvad indeholder aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere?
- Hvad mener sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i kommunerne, at ”en god indsats” indeholder?
- Hvordan er muligheder og rammer for at tilrettelægge og gennemføre indsatsen?

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at mange sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i kommunerne mener, der er behov for en individuel indsats, der tilpasses de problemer og ressourcer, den enkelte borger har.

Mange understreger desuden, at der for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere med omfattende problemer ofte er brug for at integrere beskæftigelsesindsatsen med forskellige former for læge-

lig, psykiatrisk eller anden behandling, og at arbejde med borgerne og deres problemer ud fra en bred socialfaglig vinkel.

I undersøgelsen finder vi, at der i alle de deltagende kommuner er forskellige grader af problemer med at gennemføre en indsats, der er individuelt tilrettelagt, helhedsorienteret og bygger på et godt videns- og erfaringsgrundlag. Problemerne hænger sammen med, at den samlede indsats er meget opdelt, og at det er svært at få erfaringsopsamling, kommunikation og vidensdeling til at fungere mellem de aktører, der er involverede:

- I en del kommuner er der mangel på overblik over aktiveringstilbuddene blandt sagsbehandlere og ledere. En del steder er der også begrænset viden om, hvad de forskellige tilbud indeholder.
- Kontakten og kendskabet mellem jobcentersagsbehandler og borger er vanskelig at opbygge, fordi samtalerne er sjældne og kortvarige.
- Kommunikationen mellem jobcentre og aktiveringssteder foregår ofte via formaliserede kommunikationsformer (bestillinger og progressionsrapporter).
- Løbende evaluering af indsatsen er ikke indarbejdet i arbejdsgangene, i hvert fald ikke på en måde, så sagsbehandlerne oplever det som en ressource.

Aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige er i høj grad arbejdsdelt. Forskellige aktører har ansvaret for forskellige dele af den samlede indsats. Jobcentersagsbehandlere har en central koordinerende rolle, men aktiveringstilbuddene gennemføres af forskellige kommunale og private aktører uden for jobcentrene. Derfor er det vigtigt, at jobcentersagsbehandlerne har indsigt i borgerens situation og godt kendskab til de elementer i aktiveringsindsatsen, som borgeren gennemgår.

Den opdeltede indsats er sårbar over for dårlig kommunikation og mangel på vidensdeling. Selvom der er variation fra kommune til kommune, fra sagsbehandler til sagsbehandler og fra aktiveringssted til aktiveringssted, så indikerer undersøgelsens interviewmateriale, at problemer med kommunikation og vidensskabelse er almindeligt udbredt. Disse problemer kan medvirke til at forhindre, at indsatsen tager individuelle og helhedsorienterede hensyn til borgerens aktuelle situation og de hidtidige skridt i forløbet.

Ifølge undersøgelsens interview kan en række andre forhold også medvirke til at forhindre gennemførelsen af en individuel og helhedsorienteret indsats. Det gælder fx følgende punkter vedrørende regelgrundlag og oplevet arbejdsbyrde:

- Refusionsregler og økonomiske incitamenter tilskynder kommunerne til at benytte virksomhedsbaseret aktivering. Undersøgelsens interview indikerer, at disse tilskyndelser i høj grad har betydning for, hvilke typer af tilbud der prioriteres i indsatsen.
- Regler om, hvor tit forskellige grupper af borgere skal aktiveres og genaktiveres, medfører nogle gange, at der gennemføres standardiserede aktiveringstilbud, der ikke tager afsæt i borgerens konkrete situation og behov.
- Store sagsstammer hos mange sagsbehandlere kan medføre, at der ikke er megen tid til borgerkontakt. Det kan derfor blive svært at få indsigt i borgerens situation og tid til opfølgning i den løbende indsats.

Virksomhedsbaseret aktivering er i alle undersøgelsens kommuner i fremgang, til dels på bekostning af aktivering med afklarende, socialfaglige og behandlende formål. En del sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere giver udtryk for, at virksomhedsbaseret aktivering er bedst egnet til personer med relativt gode sociale og andre ressourcer. For personer med omfattende problemer og få ressourcer kan virksomhedsindsatsen ikke stå alene. En del sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere beklager, at der på den måde bliver dårligere mulighed for at tilrettelægge en indsats, der retter sig mod borgere med store sociale og andre problemer.

PERSPEKTIVER OG FORBEHOLD

Alt i alt peger undersøgelsen på, at aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er organiseret på en måde, så det er vanskeligt for de kommunale sagsbehandlere at opnå indsigt i den enkelte borgers situation og kendskab til erfaringer og resultater i indsatsen. I det hele taget er det vanskeligt at gennemføre en indsats, der er individuel og helhedsorienteret, sådan som sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere mener, det er bedst for denne gruppe. På den måde uddyber undersøgelsen den eksisterende viden om vanskeligheder-

ne med at opnå gode resultater af aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

På trods af de nævnte vanskeligheder mener mange sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere, at aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparede kontanthjælpsmodtagere kan nytte noget, når det lykkes at etablere en indsats, der er helhedsorienteret, tilrettelægges individuelt, og hviler på tæt opfølgning og god kommunikation mellem aktørerne i indsatsen. Undersøgelsen peger på, at det ofte er en udfordring, og at der er behov for at forbedre vidensindsamling, vidensdeling og kommunikation mellem aktørerne i indsatsen.

Det skal understreges, at vi i denne undersøgelse ikke evaluerer de enkelte aktiveringstilbud. Kvaliteten af de forskellige aktiveringstilbud er vi ikke i stand til at vurdere. Men selv hvis de enkelte aktiveringsindsatser er gode, er det alligevel et problem at koordinere en samlet indsats fornuftigt, når de koordinerende sagsbehandlere kun har begrænset adgang til de nødvendige indsigter og erfaringer.

DATAGRUNDLAG

Rapporten er baseret på en større kvalitativ undersøgelse med sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i 14 kommuner. Der er i alt foretaget 58 kvalitative interview:

- 13 interview med teamledere eller jobcenterledere
- 30 interview med sagsbehandlere i kommunale jobcentre
- 15 interview med medarbejdere/ledere på aktiveringsprojekter.

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Denne rapport handler om aktiveringsindsatsen for ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere. Gruppen af ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere er meget sammensat, og rummer mange mennesker, der har omfattende og komplekse problemer ud over det, at de ikke har noget arbejde. Det kan være sociale problemer, sygdom, psykiatriske lidelser, misbrug mv. Aktiveringsindsatsen for denne gruppe består derfor ofte af langvarige forløb, der er sammensat af mange forskellige tilbud og tiltag. Den samlede indsats skal efter de politiske intentioner være rettet mod beskæftigelse, selvforsørgelse og uddannelse, men undervejs i indsatsen kan der i praksis være mange og meget varierede mellemstationer og delmål.

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvad den kommunale aktiveringsindsats for de ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere indeholder, hvilke kvaliteter sagsbehandlere og ledere lægger vægt på i "den gode indsats", hvilke forhold der har betydning for indsatsens tilblivelse og udformning samt hvordan indsatsen formes i praksis. I undersøgelsen forsøger vi at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad indeholder aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere?

- Hvad opfatter sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere som ”en god indsats”?
- Hvilke muligheder har sagsbehandlere for at skaffe sig tilstrækkelig og relevant viden og indsigt, som kan bruges til at sikre sammenhæng og orientering i indsatsen?
- Hvilke vilkår har sagsbehandlere i de kommunale jobcentre for at tilrettelægge og koordinere aktiveringsindsatsen i samspil med borgere og aktiveringssteder?
- Hvilke forhold påvirker, hvordan den samlede indsats udformes og tilrettelægges?

Rapporten er baseret på en større kvalitativ interviewundersøgelse. Der er gennemført interviewsamtaler med 58 sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i 14 kommuner. Hovedparten af interviewene er gennemført med sagsbehandlere og ledere i kommunale jobcentre, hvorfra aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere koordineres. Ved at lægge vægt på interview med sagsbehandlere og ledere i jobcentrene, får vi særlig mulighed for at belyse jobcentersagsbehandlernes centrale koordinerende rolle i aktiveringsindsatsen.

BEHOV FOR HELHEDSORIENTERET, INDIVIDUEL INDSATS

Langt de fleste sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i undersøgelsen giver udtryk for, at der er brug for en særlig indsats for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Mange påpeger, at der er brug for en indsats, som er helhedsorienteret, langstrakt, har fokus på delmål og skridtvis bevægelse på vej mod job eller uddannelse. Mange understreger desuden, at der ofte er brug for at integrere beskæftigelsesindsatsen med forskellige former for lægelig, psykiatrisk eller anden behandling, og at arbejde med borgerne og deres problemer ud fra en bred socialfaglig vinkel.

Behovet for en helhedsorienteret indsats er typisk begrundet i, at gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere har så omfattende og forskelligartede problemer, som det er tilfældet. Hvis man ønsker, at indsatsen skal sigte mod selvforsørgelse, beskæftigelse og uddannelse, så kan det være nødvendigt at arbejde med behandling og soci-

alfaglige indsatser, enten forud for beskæftigelsesindsatsen eller parallelt med den.

Ønsket om en helhedsorienteret indsats bunder ikke i en modvilje mod en beskæftigelsesorienteret og virksomhedsbaseret indsats. De sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere, vi har talt med, bakker op om en beskæftigelsesorienteret indsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Men det er en udbredt opfattelse, at man ofte er nødt til at integrere beskæftigelsesindsatsen med behandling og socialt arbejde, hvis det skal nytte noget. Det er svært at få noget positivt ud af en virksomhedsaktivering eller et uddannelses-tilbud, hvis borgerens liv er kendetegnet af misbrug og psykisk og socialt kaos. Omvendt understreger mange af undersøgelsens interviewpersoner, at de forsøger at sikre en virksomhedsbaseret indsats med direkte fokus på beskæftigelse, når de mener, at borgerens situation og ressourcer gør det muligt. Ønsket om en bredt funderet, helhedsorienteret indsats er på den måde formuleret i forlængelse af loven om en aktiv beskæftigelsesindsats. I loven hedder det, at indsatsen skal tilrettelægges og gennemføres ”individuelt og fleksibelt”, og at der skal tages ”hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktførelsen med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet” (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011: § 15).

Undersøgelsen peger på, at der i praksis er mange forhold, der virker som barrierer mod gennemførelsen af en individuelt tilrettelagt og helhedsorienteret indsats. Omvendt har vi i undersøgelsen flere beretninger om positive resultater, når det lykkes at etablere en indsats baseret på nær kontakt, indblik i den enkeltes situation og tæt opfølgning.

STIGENDE BRUG AF VIRKSOMHEDSBASERET AKTIVERING

Når indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tilrettelægges, benytter sagsbehandlere i kommunernes jobcentre forskellige aktiveringstilbud fra forskellige kommunale såvel som private aktører. Igennem undersøgelsens interviewsamtaler har vi fået mange konkrete

beskrivelser af disse aktiveringsforløb. Ud fra beskrivelserne har vi forsøgt at opstille en oversigt over formålene med de forskellige tilbud.

BESKÆFTIGELSE

Ikke overraskende nævnes beskæftigelse og selvforsørgelse helt gennemgående som det mest fremherskende overordnede formål med aktiveringsindsatsen. Tilbud, hvor beskæftigelse beskrives som det direkte formål, omfatter ofte aktivering i virksomheder eller virksomhedscentre. Brugen af virksomhedsbaseret aktivering er i alle undersøgelsens kommuner i fremgang. Denne fremgang er ikke mindst tilskyndet af de refusionsregler, der giver kommunerne størst statsligt tilskud til denne form for aktivering. En del sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere giver udtryk for, at virksomhedsbaseret aktivering er bedst egnet til personer med relativt gode sociale o.a. ressourcer. For personer med omfattende problemer og få ressourcer kan virksomhedsindsatsen ikke stå alene. Nogle virksomheder har også svært ved at kapere aktiveringsforløb for borgere med omfattende problemer som misbrug og psykiatriske lidelser. En del steder oplever man at have held med at integrere virksomhedsbaseret aktivering med fx mentorordninger, så der på den måde bliver kapacitet til at tage hånd om problemer, der måtte opstå.

UDDANNELSE

Uddannelse er kommet igen som et tydeligt formål med aktiveringsindsatsen – især for unge, hvor uddannelsespålægget (jf. afsnit om lovgivning og regelgrundlag i kapitel 2) medvirker til, at der kommer særligt fokus på uddannelse. Tilbud for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, hvor formålet beskrives som uddannelse, er ofte særligt tilrettelagte ungdomsuddannelser (STU), som giver mulighed for forskellige former for støtte undervejs. Produktionsskoler og erhvervsgrunduddannelse (EGU) er andre muligheder. En del sagsbehandlere understreger, at ikke alle unge kontanthjælpsmodtagere er parate til uden videre at gå i gang med en ordinær uddannelse. For nogle er der behov for at begynde eller supplere med andre former for indsats.

AFKLARING, SOCIAL STØTTE OG BEHANDLING

For de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der typisk har store problemer at slås med ud over det, at de ikke har et arbejde, kan beskæftigelse og uddannelse godt komme til fremstå som meget

langsigtede eller officielle formål med indsatserne. Afklaring er til gengæld et formål, der hæftes på mange aktiveringstilbud som et mere realistisk om end lidt diffust formål. Afklaring kan handle om, hvilke ønsker og muligheder, en borger har i retning af job eller uddannelse, men det kan også handle om afklaring af en bredere social situation. Afklaring beskrives ofte som en forudsætning for at opstille realistiske mål mht. job eller uddannelse. I undersøgelsens interview fremstår forskellige former for afklaring nogle gange som det egentlige formål med indsatser og tilbud, også når de af navn handler om job eller uddannelse.

I nogle tilfælde benytter sagsbehandlere aktiveringstilbud for at tilvejebringe en helt basal afklaring af borgerens situation. I de tilfælde kan man tale om afklaring som en form for udlicitering af den basale afklaring, der ofte er en del af jobcenters sagsbehandlers arbejde.

En del indsatser og tilbud har til formål at hjælpe borgere med at fjerne problemer, som vanskeliggør eller forhindrer deltagelse i en beskæftigelses- eller uddannelsesrettet indsats. Vi har kaldt denne form for indsats for ”social støtte”. Social støtte kan være rettet mod sociale, familiære, økonomiske, retlige problemer mv. Når der er tale om omfattende og sammensatte problemer, bruger nogle sagsbehandlere udtrykket ”minerydning”. Social støtte kan fx handle om hjælp til at overskue og håndtere gældsproblemer, støtte til at give møde i retten, vejledning i personlig hygiejne, hjælp med at komme op om morgenen mv.

Blandt de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere har mange så store problemer, at de kalder på egentlig behandling af sundhedsfaglig, misbrugsfaglig eller terapeutisk karakter. I undersøgelsen er der flere jobcentre og aktiveringssteder, der arbejder med at integrere behandlingsforløb med en beskæftigelses- eller uddannelsesrettet indsats. De fleste steder giver man udtryk for, at en tæt integration af behandlingstiltag og beskæftigelsesindsats i nogle situationer og for nogle borgere er nødvendig for at kunne gennemføre en meningsfuld indsats. En del steder oplever man vanskeligheder med at integrere beskæftigelsesindsats og behandling, bl.a. fordi behandling typisk hører til andet lovområde eller håndteres et andet sted i den kommunale organisering.

Fælles for de afklarende, socialfaglige og behandlende aktiveringstilbud er det, at de mange steder trænges tilbage til fordel for virksomhedsbaseret aktivering. En del sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere beklager, at der på den måde bliver dårligere mulighed

for at tilrettelægge en indsats, der retter sig mod borgere med store sociale og andre problemer.

ALTERNATIVE FORMÅL

De fleste erklærede formål med aktiveringstilbuddene skal på kort eller langt sigt tjene de ultimative formål om beskæftigelse og uddannelse. Afklaring, social støtte eller behandling handler fx typisk om job eller uddannelse på langt sigt. I undersøgelsen har vi også fået beskrevet aktiveringstilbud, der ikke synes at have nogen direkte relation til job og uddannelse, hverken på kort eller langt sigt. Disse formål omtaler vi som alternative formål, fordi de ikke er direkte relateret til arbejdet med at understøtte borgernes chancer for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Vi har fået beskrevet to forskellige alternative formål.

Det første alternative formål handler om såkaldt ”ret og pligt-aktivering”. Udtrykket ret og pligt-aktivering bruges som betegnelse for aktivering, der først og fremmest gennemføres for at tilfredsstille de procesregler, der handler om, hvor tit borgere i forskellige målgrupper skal aktiveres og genaktiveres. Lovgivningen skal sikre, at borgere får de aktiveringstilbud, de har ret til, og at jobcentrene opfylder deres forpligtelser med aktiveringstilbud, der skal forbedre borgerens situation mht. job eller uddannelse. I flere interview beskriver sagsbehandlere imidlertid aktiveringstiltag, de opfatter som meningsløse i forhold til at fremme borgernes muligheder for job eller uddannelse. Disse tilbud gennemføres først og fremmest fordi, man skal aktivere. I bedste fald beskrives denne form for ret og pligt-aktivering som ”harmløs” og som ”opbevaring”, i værste fald antydes det, at disse indsatser kan forværre nogle borgers situation. Undersøgelsen kan ikke give en præcis vurdering af, hvor stort omfanget af ret og pligt-aktivering er. I undersøgelsesmaterialet omtales brugen af ret og pligt-aktivering i hovedparten af de deltagende kommuner, men det skal understreges, at ret og pligt-aktivering nævnes som en aktiveringsform blandt mange andre.

Det andet alternative formål handler om aktiveringstilbud, som igen ifølge sagsbehandlere er meningsløse i forhold til job eller uddannelse, men som bruges til at ”straffe” borgere, hvis deltagelse eller samarbejde i indsatsen, man ikke er tilfreds med. Det kan fx handle om, at en sagsbehandler mistænker en borger for at undslå sig kravet om rådighed, selvom der ikke er nogen lovlig grund til det. Det skal understreges, at vi

i undersøgelsesmaterialet kun har enkelte beretninger om aktivering med straf som formål.

Samlet set vidner undersøgelsen om, at aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere rummer et bredt spektrum af forskellige formål. De fleste formål kan fungere som delmål eller skridt på vej mod job eller uddannelse. Den aktuelle tendens er, at virksomhedsbaseret aktivering er i fremgang, til dels på bekostning af aktivering med afklarende, socialfaglige og behandlende formål.

UDFORDRINGER FOR EN LANGVARIG OG SAMMENSAT INDSATS

Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er som nævnt ofte langvarig og sammensat af mange forskellige aktiveringstilbud fra en række forskellige udbydere af aktivering (kommunale såvel som private aktører). Hvis der skal være plan og retning i den samlede indsats, så forudsætter det, at jobcentrenes sagsbehandlere, der koordinerer den samlede indsats, har indsigt i borgerens situation og godt kendskab til de elementer i aktiveringsindsatsen, som borgeren gennemgår. I undersøgelsens interview fremgår følgende punkter som vigtige forudsætninger for tilrettelæggelsen af en god indsats:

- Det er vigtigt, at sagsbehandleren har indgående kendskab til borgerens aktuelle situation og problemer, hvis de sammen skal tage stilling til, hvilke aktiveringstilbud der er brug for.
- Det er vigtigt, at sagsbehandleren kender indholdet og kvaliteterne i de forskellige aktiveringstilbud, når der skal tages stilling til, hvilket tilbud der bedst svarer til de udfordringer og problemer, den enkelte borger står med her og nu.
- Det er vigtigt, at sagsbehandler, borger og aktiveringssted har en god kommunikation om, hvad der er formålet med den aktivering, der sættes i gang.
- Det er vigtigt, at sagsbehandleren ved, hvad der foregår undervejs i aktiveringsforløbet, og hvad der er kommet ud af det, når det er overstået.

I undersøgelsens interview fremgår det, at hvert af især disse punkter kan være en udfordring. Der er en række forhold, der kan virke som barrierer mod, at beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tilrettelægges individuelt og helhedsorienteret.

BEGRÆNSET OVERBLIK OVER AKTIVERINGSTILBUD

Det fremgår af undersøgelsens interview med sagsbehandlere og ledere i jobcentrene, at der en del steder er mangel på overblik over, hvilke aktiveringstilbud der er til rådighed. Nogle steder er der også begrænset viden om, hvad de forskellige tilbud indeholder. Mangel på overblik over og kendskab til indholdet i aktiveringstilbuddene kan være en forhindring for at tilrettelægge og gennemføre en indsats, der retter sig mod den enkelte borgers konkrete problemer.

Der er flere grunde til, at jobcentrenes sagsbehandlere mangler overblik over kommunens aktiveringstilbud.

For det første er der i nogle kommuner rigtig mange aktiverings-tilbud. I undersøgelsens kommuner varierer antallet af aktiveringstilbud mellem omkring 10 og op til omkring 100. I kommuner med mange aktiveringstilbud kan det åbenlyst være svært for sagsbehandlere og ledere at bevare overblikket. I undersøgelsesmaterialet er det i større kommuner, vi finder de største antal af aktiveringstilbud, mens det er i mindre kommuner, vi finder de mindste antal. Det skal dog understreges, at vi også har eksempler på mindre kommuner med et betragteligt antal af aktiveringstilbud (20-30).

For det andet er stammen af aktiveringstilbud i nogle kommuner meget foranderlig. Dels kan der være midlertidige aktiveringstilbud, der er finansieret af eksterne projektmidler, og som derfor har en begrænset levetid. Dels kan der være politiske og økonomiske prioriteringer, der medfører forandringer i indsatsen fra år til år.

Problemer med mangel på overblik er i undersøgelsesmaterialet mest udbredt i større kommuner eller kommuner med relativt mange aktiveringstilbud, men der er bestemt også mindre kommuner i undersøgelsen, hvor sagsbehandlere og ledere har begrænset overblik over aktiveringstilbuddene.

Selvom de nævnte problemer med overblik forekommer relativt udbredte, skal det understreges, at vi i undersøgelsen også har eksempler

på, at sagsbehandlere og ledere i større såvel som mindre kommuner har et godt overblik. Nogle steder er der udviklet forskellige redskaber til at håndtere overblikket med. Tilbudskataloger, oplæg fra aktiveringsprojekter og intern vidensudveksling er nogle af de redskaber, sagsbehandlere og ledere benytter for at finde rundt i de mange tilbud.

Mangel på overblik er ikke nødvendigvis et problem. Hvis en sagsbehandler har ansvaret for en særlig gruppe og har godt kendskab til de tilbud, der er relevante for denne gruppe, så er det måske tilstrækkeligt til, at vedkommende kan tilrettelægge og gennemføre en kvalificeret indsats i samarbejde med borgerne. Omvendt kan der nemt opstå situationer, hvor en borger ikke får de mest relevante tilbud, fordi en sagsbehandler mangler overblik over og konkret kendskab til de mulige tilbud.

Mangelen på overblik synes under alle omstændigheder at vidne om en opdelt indsats, hvor de enkelte medarbejdere i nogen grad sidder hver for sig med egne opgaver og begrænset kendskab til de samlede forløb og elementerne heri.

UTILSTRÆKKELIG VIDEN OM BORGERENS SITUATION OG STATUS I INDSATSEN

Aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er karakteriseret ved en forholdsvis høj grad af arbejdsdeling, hvor forskellige aktører har ansvaret for forskellige dele af processen. Jobcentersagsbehandlere har en vigtig koordinerende rolle, men aktiveringsindsatserne gennemføres af forskellige kommunale og private aktører uden for jobcentrene. Opdelingen betyder, at det er vigtigt at sikre sammenhæng og kontinuitet i processen, god kommunikation mellem de forskellige aktører, og at bevare kontakten til borgeren.

Centralt placeret i den meget opdelte indsats, og med begrænset tid til opfølgning, er sagsbehandlerne i høj grad afhængige af tilbagemeldinger fra andre aktører i indsatsen. Gode samarbejdsrelationer og klare kommunikationsveje mellem jobcentersagsbehandlere og andre aktører i indsatsen er således af afgørende betydning. Set fra jobcentersagsbehandleres koordinerende perspektiv, er der i indsatsen en række relationer, der er sårbare.

Den indledende kommunikation mellem jobcentersagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringsprojekter samt virksomhedskonsulen-

ter foregår ofte gennem såkaldte ”bestillinger”, som indeholder en kort beskrivelse af formål og varighed for det forløb, som sagsbehandleren bestiller aktiveringsstedet til at udføre. Det kan være vanskeligt både at give og at modtage en bestilling, ikke mindst når den indsats, der bestilles, har til formål at gøre noget for en borger med store problemer. I undersøgelsesmaterialet har vi fået beskrevet diffuse bestillinger, hvor sagsbehandleren måske ikke har haft noget klart billede af borgeren, og derfor kan have en oplevelse af at ”fægte i blinde”. I andre tilfælde kan en bestilling rumme en omfattende og detaljeret beskrivelse af, hvad der skal arbejdes med i forløbet. Begge dele kan det være svært at respondere kvalificeret og fleksibelt på. Mange af de interviewede fremhæver vigtigheden af en dialog mellem de involverede parter i tilrettelæggelsen og igangsættelsen af konkrete aktiveringsforløb. En stor del af sagsbehandlerne giver dog samtidig udtryk for, at det kan være vanskeligt at realisere idealet om den tætte dialog og den gode overlevering, bl.a. på grund af høje sagstal og mangel på tid.

Resultaterne af et aktiveringsforløb rapporteres ofte tilbage til jobcentersagsbehandleren i en såkaldt ”progressionsrapport”. Progressionsrapporter fra aktiveringsstederne fremhæves i undersøgelsesmaterialet ofte som et væsentligt redskab til kommunikation og opfølgning. Progressionsrapporterne skal give et indtryk af, hvordan en konkret aktivering er forløbet, hvad der er opnået af resultater samt give en pejling af, hvad der skal arbejdes videre med. Ifølge sagsbehandlernes opfattelse kan det variere meget fra sted til sted, hvor ofte der gives tilbagemeldinger, og hvor detaljerede beskrivelserne er. På nogle jobcentre knytter problemstillingerne sig til andre forhold som fx manglende tid til at følge op på progressionsrapporter og øvrige tilbagemeldinger.

Undervejs i et aktiveringsforløb kan der også være behov for kommunikation mellem sagsbehandlere og aktiveringssteder. Karakteren og hyppigheden af denne kommunikation kan variere fra forløb til forløb, fra sagsbehandler til sagsbehandler og afhængigt af den enkelte virksomhedskonsulent eller det enkelte aktiveringsprojekt. Mange af de interviewede ledere og medarbejdere giver udtryk for, at de bedste forløb opnås, når det lykkes at etablere en god og løbende dialog mellem de involverede aktører. Samtidig fremhæver de det som et problem, at sagsbehandlerne ofte først inddrages, hvis der sker ændringer, eller hvis noget går skævt i forløbet. Mange af sagsbehandlerne oplever dette som utilfredsstillende.

MANGEL PÅ EVALUERING

I undersøgelsen har vi spurgt sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere om brugen af formel såvel som uformel evaluering i indsatsen. Et forhold, som går igen på tværs af de 14 kommuner, der indgår i undersøgelsen, er fraværet af resultatopsamlinger og evalueringer. Nogle steder er sagsbehandlerne i tvivl om, hvorvidt indsatsen evalueres, men de oplever under alle omstændigheder ikke, at det er en viden, de har adgang til eller kan bruge i deres daglige arbejde. I det daglige kan erfaringsudveksling og vidensdeling derimod godt foregå mere uformelt og ad hoc-præget. Også her er der dog visse variationer jobcentrene imellem; der synes at være forskel på, i hvor høj grad vidensdelingen er formaliseret og sat i rammer samt hvilke praksisser der findes for den mere uformelle udveksling af viden og erfaringer.

Alt i alt er den opdelte arbejdsproces på adskillige punkter sårbar over for manglende, formaliseret, eller dårlig kommunikation og mangel på evaluering og vidensopsamling. Selvom det varierer fra kommune til kommune, fra sagsbehandler til sagsbehandler, og fra aktiveringssted til aktiveringssted, hvor udtalte problemerne med kommunikationsforbindelser er, så indikerer undersøgelsens interviewmateriale, at problemer et eller flere steder i kæden er almindeligt udbredt.

Mangelfuld kommunikation såvel som mangel på vidensopsamling og evaluering kan være med til at forhindre, at aktiveringsindsatsen tager afsæt i den enkelte borgers konkrete problemer og bygger videre på resultaterne af den hidtidige indsats. Problemerne med kommunikation og vidensgrundlag er således med til at fjerne den gennemførte indsats fra idealet om en individuel og helhedsorienteret indsats.

KONTEKSTER OG VILKÅR FORMER INDSATSENS INDHOLD

En lang række kontekster og vilkår har indflydelse på, hvordan indsatsen tilrettelægges og formes i praksis. Mange sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere giver udtryk for, at aktiveringsindsatsen bliver trukket væk fra et ideal om en indsats, der har klart fokus på mål og delmål, indebærer tæt opfølgning og er individuelt tilrettelagt.

For det første peger mange sagsbehandlere på, at indretningen af refusionssystemet har betydning for, hvordan aktiveringsindsatsen tilret-

telægges og udformes i praksis i jobcentrene. De nye refusionsregler (jf. afsnit om lovgivning og regelgrundlag i kapitel 2) medfører et øget incitament til brug af virksomhedspraktikker. Derfor er der en del steder kommet restriktioner på brugen af forløb, som ikke er direkte beskæftigelsesrettede, men har en mere socialfaglig karakter. Sådanne restriktioner kan være med til at forhindre, at indsatsen tilrettelægges med afsæt i den enkelte borgers aktuelle situation, ikke mindst når det handler om ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med omfattende sociale og andre problemer. Undersøgelsens interviewmateriale indikerer, at refusionsregler og økonomiske incitamenter i meget høj grad har betydning for, hvilke typer af tilbud der prioriteres i indsatsen.

For det andet giver mange af undersøgelsens interviewpersoner udtryk for, at rettidighedskrav er styrende for indsatsen, og de fortæller, at det går ud over kvaliteten af den indsats, de kan yde over for borgerne. Som nævnt gennemføres såkaldt ”ret og pligt-aktivering”, som ikke har begrundelse i borgernes konkrete situation og behov, men som primært tjener det formål at overholde regler om rettidig aktivering og genaktivering. Ret og pligt-aktivering uden beskæftigelsesorienterede formål kan tage ressourcer fra tilbud og indsatser, der tager afsæt i borgernes situation og behov.

I undersøgelsens interview peger sagsbehandlere desuden på en række forhold vedrørende organisering og ledelse, som er med til at definere de muligheder og begrænsninger, sagsbehandlere har i tilrettelæggelsen af indsatsen. Antallet af sager, som en sagsbehandler varetager, har fx betydning for, hvor meget tid der er til borgerkontakt og opfølgning. Sagsbehandlere med ansvar for mange borgere fortæller, at det kan være meget svært at få kendskab til den enkelte borgers situation og forløb.

Endelig peger undersøgelsen på en række videre samfundsmæssige og kommunale forhold, som ifølge de interviewede sagsbehandlere og ledere har betydning for indsatsens tilrettelæggelse og udformning i praksis. Sagsbehandlere oplever, at økonomisk krise og høj arbejdsløshed har særlig betydning for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. I en situation med arbejdsløshed, kan det være svært at finde et flexjob til en person med det behov. I nogle yderkommuner oplever man desuden særlige problemer. Her kan store geografiske afstande fx betyde, at borgeren forsøges aktiveret så tæt på bopælen som muligt, hvilket bliver et væsentligt hensyn i forbindelse med valg og tilrettelæggelse af indsats,

men ikke et hensyn, der nødvendigvis tager afsæt i beskæftigelsesmuligheder og -perspektiver.

Alt i alt peger undersøgelsens interview på en række forhold og sammenhænge, der kan have betydning for, hvordan indsatsen udformes. Flere af disse forhold og sammenhænge trækker typisk indsatsen væk fra et ideal om en indsats, hvor det primært er iagttagelse af borgerens aktuelle situation og behov på den ene side og viden om de tilgængelige aktiveringstilbud på den anden side, der er bestemmende for, hvilken indsats der vælges.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

I Danmark er der omkring 100.000 ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (matchkategori 2 og 3). I de senere år har der været voksende politisk ønske om at tilrettelægge en arbejdsmarkedsrettet indsats for disse mennesker. I denne rapport har vi forsøgt at belyse, hvordan de ofte langvarige indsatsforløb tilrettelægges, sådan at indsatsen på kortere eller længere sigt kan hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere med at komme i arbejde, i uddannelse eller nærmere en situation med arbejde eller uddannelse.

Undersøgelsen tegner et billede af en forholdsvis opsplittet indsats, som involverer mange forskellige aktører, der er afhængige af hinanden. Jobcentersagsbehandleren er placeret i en central koordinerende og beslutningstagende position i forhold til de private og kommunale aktiveringssteder uden for jobcentrene. Denne organisering forudsætter, at sagsbehandlerne for det første har overblik over og viden om de konkrete aktiveringstilbud; for det andet, at de har en viden om, hvad der sker i konkrete aktiveringsindsatser, og hvilke resultater der skabes; og at de for det tredje har en god indsigt i den enkelte borgers aktuelle situation.

Vores undersøgelse peger på, at der er en række sårbarheder i processen, og at den strøm af viden og erfaringer, der gerne skulle flyde mellem jobcentersagsbehandlere og aktiveringsprojekter som en væsentlig forudsætning for tilrettelæggelsen af indsigtfulde og vidensbaserede indsatser, langt fra altid flyder frit.

Vi finder i undersøgelsen variationer mellem de kommuner, der indgår, dels i forhold til, hvor i processen sårbarhederne synes at være

størst, og dels i forhold til, hvordan sagsbehandlerne oplever muligheder og begrænsninger for at tilrettelægge indsatser baseret på viden og indsigt. Vores samlede indtryk er, at der alle steder er større eller mindre udfordringer med hensyn til at sikre sammenhæng og orientering i indsatsen.

Følgende sårbarheder falder i øjnene:

- Kontakten og kendskabet mellem jobcentersagsbehandler og borger er vanskelig at opbygge, da samtaler som regel er sjældne og kortvarige.
- Sagsbehandlere og ledere i jobcentre har ofte begrænset overblik over og kendskab til indholdet i de aktiveringstilbud, de råder over.
- Kommunikationen mellem jobcentre og aktiveringssteder foregår ofte via formaliserede kommunikationsformer (bestillinger og progressionsrapporter), der kun dårligt videregiver den relevante viden om indsats og resultater.
- Løbende evaluering af indsatsen er ikke indarbejdet i arbejdsgangene, i hvert fald ikke på en måde, så sagsbehandlerne oplever det som en ressource.

Disse problemer med vidensgrundlag og kommunikation gør det vanskeligt at tilrettelægge og gennemføre en aktiveringsindsats, der tager individuelle og helhedsorienterede hensyn til borgerens aktuelle situation, og som forholder sig til de hidtidige skridt i forløbet.

Det skal understreges, at vi ikke i denne undersøgelse evaluerer de enkelte aktiveringstilbud. Kvaliteten af de forskellige aktiveringstilbud er vi ikke i stand til at vurdere ud fra undersøgelsens materiale. Men selv hvis de enkelte aktiveringsindsatser er gode, er det alligevel et problem at koordinere en samlet indsats fornuftigt, når de koordinerende sagsbehandlere kun har begrænset adgang til de nødvendige indsigter og erfaringer.

Det skal også understreges, at vi i undersøgelsesmaterialet har beretninger om indsatsforløb, hvor sagsbehandlere og aktiveringssteder oplever, at de har været i stand til at få indsatsen til at hænge fornuftigt sammen, og hvor de rapporterer, at der er opnået gode resultater. Mange sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen har den opfattelse, at beskæftigelsesindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan have positive resultater, når der er mulighed for at tilrettelægge indsatsen individuelt med fokus på de problemer, som kendetegner den

enkelte borgers situation. Mange sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i undersøgelsen peger på, at der er vigtige forudsætninger for, at en individuelt tilrettelagt indsats kan fungere:

- For at støtte borgere med store sociale og andre problemer, er der ofte brug for tæt integration af beskæftigelsesindsats med behandling og socialt arbejde.
- For at sikre retning og fremgang i indsatsen, er det nødvendigt med stadig og tæt opfølgning fra sagsbehandleren.
- For at sikre viden om, hvordan indsatsen forløber, er der brug for løbende opdatering af, hvad der foregår i aktiveringstilbuddene, og herunder en fyldig og detaljeret kommunikation mellem sagsbehandler og aktiveringssteder.

Undersøgelsen peger på, at der i praksis er en række forhindringer, der ofte vanskeliggør gennemførelsen af en individuelt tilrettelagt og helhedsorienteret indsats. På trods af de nævnte vanskeligheder ser mange sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere altså positive muligheder for aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kon-tanthjælpsmodtagere.

INDLEDNING, BAGGRUND OG METODE

BAGGRUND OG FORMÅL

Formålet med denne undersøgelse er at belyse, hvad den kommunale aktiveringsindsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere indeholder, hvilke kvaliteter sagsbehandlere og ledere lægger vægt på i ”den gode indsats”, hvilke forhold der har betydning for indsatsens tilblivelse og udformning samt hvordan indsatsen formes i praksis.

Siden 2002 har man fra politisk hold ønsket, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere får en aktiveringsindsats, der ligner den beskæftigelsesrettede indsats, man ellers har rettet mod arbejdsmarkedsparate (Beskæftigelsesministeriet, 2002).

Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er kendetegnet ved at have mange og omfattende problemer ud over ledighed. Gruppen er desuden særdeles heterogen med meget forskelligartede problemstillinger. Derfor er der behov for mange forskellige typer af tilbud i den samlede indsats for denne gruppe. I kommunerne råder man over mange forskellige aktiveringstilbud fra en lang række forskellige aktører (kommunale såvel som private), men i dag findes der ikke no-

get samlet overblik over indholdet af de aktiveringstilbud, de ledige deltagere i.

En af vores bevæggrunde til at foretage denne undersøgelse har været at medvirke til at skabe et overblik over de forskellige typer af tilbud, der gøres brug af i jobcentrene over for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Vores oprindelige ambition var at foretage en systematisk beskrivelse og typologisering af alle de forskellige aktiveringstilbud, der benyttes i de kommuner, der indgår i undersøgelsen. Som vi skal komme nærmere ind på senere, har vi måttet justere denne ambition undervejs i forløbet.

I rapporten undersøger vi desuden de involverede aktørers, primært sagsbehandlers, rolle i indsatsens tilblivelse og udformning samt betydningen af centrale organisatoriske og kontekstuelle forhold. Endelig ser vi nærmere på, hvilken viden der ligger til grund for tilrettelæggelsen af indsatsen, hvordan denne viden opnås, og hvilke udfordringer og muligheder der kan være forbundet hermed. Samlet set skal undersøgelsen belyse følgende spørgsmål:

- Hvad indeholder aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere?
- Hvad opfatter sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere som ”en god indsats”?
- Hvilke muligheder har sagsbehandlere for at skaffe sig tilstrækkelig og relevant viden og indsigt, som kan bruges til at sikre sammenhæng og orientering i indsatsen?
- Hvilke vilkår har sagsbehandlere i de kommunale jobcentre for at tilrettelægge og koordinere aktiveringsindsatsen i samspil med borgere og aktiveringssteder?
- Hvilke forhold påvirker, hvordan den samlede indsats udformes og tilrettelægges?

Med disse spørgsmål sætter undersøgelsen jobcentersagsbehandlernes rolle i centrum. Sagsbehandlere i de kommunale jobcentre spiller en central koordinerende rolle i aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Ikke mindst fordi aktiveringsindsatsen for denne gruppe ofte er langvarig og består af mange forskellige tilbud, forsøg og tiltag. Med langvarige, sammensatte og forsøgsvisse forløb er der brug for en koordinering og en vidensopsamling, der til

stadighed er præget af indsigt i borgerens aktuelle situation og viden om, hvilke aktiveringstilbud der kunne være relevante i en samlet bevægelse mod job eller uddannelse. Undersøgelsen her belyser, hvordan sagsbehandlere har indflydelse på udformningen af den samlede indsats, og hvilke vilkår de har for at sikre et godt videns- og erfaringsgrundlag for deres arbejde.

UNDERSØGELSENS METODISKE OG EMPIRISKE GRUNDLAG

Som grundlag for rapporten har vi gennemført en større kvalitativ interviewundersøgelse med sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i kommunale jobcentre og i kommunale og private aktiveringsprojekter. Kvalitativ metode er generelt velegnet til at indsamle dybdegående og detaljeret viden om enkeltindviders oplevelser og erfaringer og anvendes i denne undersøgelse til at opnå indsigt i personlige og professionelle erfaringer, oplevelser og udfordringer i relation til indsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

DATAINDSAMLING OG -BEHANDLING

Undersøgelsens dataindsamling fandt sted i perioden juni 2011 til november 2011. Datamaterialet består af interview med sagsbehandlere og ledere i 14 kommunale jobcentre samt med ansatte på aktiveringsprojekter. De interviewede sagsbehandlere arbejder primært med kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2. I nogle tilfælde har de dog både sager i matchkategori 2 og 3 og i enkeltstående tilfælde udelukkende i matchkategori 3. Hovedparten arbejder enten udelukkende med ungegruppen eller med gruppen over 30 år, mens enkelte arbejder med begge aldersgrupper. De interviewede ledere på jobcentrene har ansvaret for hele indsatsen eller dele af den over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og er sagsbehandlernes nærmeste ledere. I enkelte tilfælde, hvor der ikke har været nogen teamleder for matchgruppe 2 og 3 på jobcentret, har vi interviewet jobcenterlederen i stedet. Derudover har vi foretaget interview med ansatte på kommunale og private aktiveringsprojekter – ledere såvel som projektmedarbejdere.

Der er i alt foretaget 58 kvalitative interview, som fordeler sig således:

- 13 interview med teamledere eller jobcenterledere
- 30 interview med sagsbehandlere i kommunale jobcentre
- 15 interview med medarbejdere/ledere på aktiveringsprojekter.

Interviewene er i langt de fleste tilfælde afholdt individuelt. Dog er der i enkelte tilfælde foretaget interview med 2-3 deltagere samlet efter de interviewedes ønske. Alle interview med sagsbehandlere og teamledere er, med en enkelt undtagelse, foretaget på jobcentrene, mens interviewene med medarbejdere og ledere på aktiveringssteder enten er foretaget på aktiveringsstedet eller på jobcentret.

Dataindsamlingen har fundet sted i tre etaper, således at det løbende har været muligt at tilpasse og justere spørgeguiden på baggrund af de gjorte erfaringer. Eksempelvis måtte vi hurtigt sande, at det ikke var muligt at opnå en så fuldstændig og detaljeret beskrivelse af alle tilbudene, som vi i udgangspunktet havde forestillet os. Sagsbehandlere og ledere i jobcentrene har ofte ikke selv et sådant overblik. Fra at bede sagsbehandlerne om at beskrive alle tilbuddene, gik vi således over til at bede dem om at beskrive nogle af de tilbud, de brugte mest, nogle af de tilbud, de opfattede som de bedste, og nogle af de tilbud, de i mindre grad gjorde brug af. Samtidig blev vi opmærksomme på, at sagsbehandlernes indsatsbegreb var bredere og mere komplekst end først antaget. For at indfange denne kompleksitet, valgte vi undervejs i forløbet at inkludere et tema vedrørende ”det gode forløb”, ligesom vi fandt det nødvendigt at spørge mere detaljeret ind til samarbejdsrelationer og til videns- og erfaringsopsamlingsprocesser.

Alle de gennemførte interview er optaget elektronisk og derefter udskrevet i deres fulde længde. De udskrevne interview er efterfølgende lagt ind i en database i NVivo 9.¹ Interviewmaterialet er her kodet med såvel åben som lukket (forhåndsdefineret) kodning ud fra de temaer og analyser, der indgår i rapportens forskellige kapitler. Kodning og søgemuligheder i NVivo medvirker til at sikre en systematisk gennemgang og et godt overblik over et omfattende interviewmateriale.

1. NVivo 9 er en softwarepakke, der kan organisere kvalitative data (interviewudskrifter og anden tekst, lydoptagelser, video, billeder mv.). NVivo giver mulighed for systematiske søgninger samt kodning og analyse af materialet.

Undersøgelsens kommuner og interviewpersoner er blevet lovet anonymitet, og navne på personer, steder, organisationer, institutioner, virksomheder mv. er derfor udeladt i de interviewcitater, der gengives i fremstillingen.

UDVÆLGELSE AF JOBCENTRE OG AKTIVERINGSSTEDER

Der er udvalgt jobcentre og aktiveringssteder i 14 kommuner. Hovedkriterierne for udvælgelsen var, at vi ønskede en vis variation i forhold til kommunestørrelse, geografisk placering og andel af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Således indgår der både små og store kommuner i undersøgelsen, landkommuner og bykommuner, kommuner med en relativt høj andel af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og kommuner med en lavere andel af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne er geografisk placeret forskellige steder i landet.

I hver kommune har vi ud over sagsbehandlere og ledere i jobcentrene interviewet medarbejdere eller ledere fra ét aktiveringssted. Undersøgelsen omfatter både kommunale og private aktiveringsprojekter, nyere og ældre tilbud samt forskellige typer af aktivering med forskelligt indhold og formål og rettet mod forskellige målgrupper. Der er altså tale om en bred vifte af aktiveringsprojekter lige fra den individuelt tilrettelagte og håndholdte indsats for sårbare unge til traditionelle værkstedsprojekter, kortere afklarende kursusforløb og virksomhedspraktik med mentorstøtte. På den måde giver interviewene altså et indblik i forskellige typer af aktiveringsprojekter. I disse interview har vi bl.a. lagt vægt på at belyse samarbejdet med jobcenteret.

Vi har langt hen ad vejen ladet det være op til teamlederne i jobcentrene at beslutte, hvilket aktiveringsprojekt der skulle indgå i undersøgelsen. Det kan naturligvis betyde, at vi har fået adgang til de ”bedst fungerende” eller mest eksemplariske projekter. Da der imidlertid ikke er entydig konsensus om, hvilke projekter der er ”de bedste”, og da der indgår ret forskelligartede tilbud i undersøgelsen, er der dog ikke umiddelbart noget, der tyder på, at det skulle være tilfældet.

INTERVIEW – FORMÅL OG INDHOLD

Kvalitative interview kan være mere eller mindre strukturerede alt efter undersøgelsens sigte, målgruppe og tidsramme (Kvale, 1997). Vi har valgt en semistruktureret tilgang, hvor vi på forhånd har udarbejdet en

spørgeguide organiseret omkring bestemte emner, der skal afdækkes i interviewet, men hvor spørgsmålsformuleringen og rækkefølgen af spørgsmålene kan variere. Samtidig er det muligt at gå mere eller mindre i dybden med bestemte spørgsmål undervejs i interviewet. På den måde sikres det, at man kommer omkring de relevante temaer, og at der er en vis sammenlignelighed på tværs af det indsamlede materiale; samtidig er der mulighed for en vis fleksibilitet i den konkrete udformning af de enkelte interview. Ulempen ved det semistrukturerede interview kan være, at det ikke i så stort omfang tillader interviewerens at forfølge uforudsete, men interessante emner. Ligeledes kan interviewerens fleksibilitet i sprogbrug og spørgsmålsrækkefølge medføre forskellige reaktioner fra forskellige mennesker og derfor begrænse sammenligneligheden (Kvale, 1997).

Der er anvendt tre forskellige spørgeguider til henholdsvis ledere i jobcentre, sagsbehandlere i jobcentre og medarbejdere/ledere på aktiveringssteder, da interviewene, som det vil fremgå nedenfor, har lidt forskelligt sigte. Spørgeguiderne er dog bygget op omkring de samme emner: aktiveringstilbud, det gode forløb, evaluering, vidensgrundlag og vidensdeling samt vurdering af aktiveringsindsatsen. I lederinterviewene er der desuden inkluderet et emne vedrørende organisering af indsatsen.

Formålet med lederinterviewene har primært været at få belyst de organisatoriske, politiske og ledelsesmæssige forhold på kontanthjælpsområdet i den enkelte kommune. Lederne er derfor blevet bedt om at beskrive de overordnede målsætninger i forhold til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, organiseringen af indsatsen, de politiske og ledelsesmæssige prioriteringer samt allokeringen af ressourcer til området. Derudover er de blevet bedt om, på et mere overordnet niveau, at fortælle om kommunens aktiveringstilbud, herunder udviklingen i og sammensætningen af tilbudsviften samt baggrunden herfor. Der er ligeledes spurgt ind til ledernes opfattelser af, hvad de mener, karakteriserer en god indsats, og hvad der skal til for at opnå en sådan samt til jobcentrets praksisser og procedurer i forhold til evaluering, resultatopsamling og erfaringsudveksling.

Formålet med sagsbehandlerinterviewene har været at få deres perspektiver på aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, at få et indblik i deres erfaringer på området samt at høre deres opfattelser af, hvad der skal til for at få skabt en god indsats. Sagsbehandlerne er derfor blevet bedt om forholdsvis detaljeret at be-

skrive de tilbud, de har at gøre brug af over for borgere i matchgruppe 2 i forhold til formål, indhold, form, målgruppe mm. De er ligeledes blevet bedt om at fortælle og begrunde, hvilke tilbud de gør henholdsvis mest og mindst brug af. I interviewene har vi også spurgt, sagsbehandlere, hvad de mener, karakteriserer en god indsats, og hvad der eventuelt kan hæmme eller fremme en sådan, og de er blevet bedt om at give helt konkrete og virkelige eksempler på henholdsvis gode og mindre gode forløb. Endvidere er der spurgt ind til sagsbehandlernes mulighed for at følge borgeren gennem aktiveringsforløbet, deres viden om, hvad der foregår i aktiveringsforløbene, og deres muligheder for at tilvejebringe denne viden. Vi har også spurgt sagsbehandlere i hvor høj grad de udveksler viden og erfaringer internt, og hvorvidt der foretages systematiske evalueringer eller resultatopsamlinger af indsatsen.

Formålet med interviewene med medarbejdere og ledere på aktiveringssteder har, i lighed med sagsbehandlerinterviewene, været at få deres perspektiver på aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Derudover har vi ønsket at komme mere i dybden med udvalgte aktiveringstilbud, og de interviewede er derfor blevet bedt om en grundig beskrivelse af aktiveringstilbuddet, herunder hvad det indeholder, hvad formålet er, hvem der deltager, hvor aktiviteten finder sted mv. Der er ligeledes spurgt grundigt ind til samarbejdet med jobcentret, organisering og kommunikationsveje, og medarbejderne er blevet bedt om at beskrive, hvad de ser på, når de skal vurdere, om en borger har ”rykket sig”, og hvad de opfatter som gode forløb. Ligesom sagsbehandlere er de blevet bedt om at give konkrete og virkelige eksempler på gode forløb.

Ved at foretage interview med både sagsbehandlere, teamledere og ansatte på aktiveringssteder opnås forskellige perspektiver på aktiveringsindsatsens styrker og svagheder. Samtidig giver det et indblik i forskellige dele af aktiveringsindsatsen og forskellige aktørers roller, relationer og samarbejde.

UNDERSØGELSENS BEGRÆNSNINGER

Undersøgelsen har til formål at give et indblik i udvalgte kommuners aktiveringstilbud og -indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, og herunder at identificere styrker og svagheder ved indsatsen og organiseringen heraf. Det er vigtigt at være opmærksom på, at undersøgelsens resultater er baseret på udvalgte jobcenter- og aktiveringsmedarbejders

subjektive oplevelser af, erfaringer med og holdninger til aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Undersøgelsens resultater bør derfor også læses med det forhold in mente, at der kan være forskel imellem praksis og sagsbehandlingens refleksioner over praksis. Samtidig skal det igen understreges, at undersøgelsen ikke har til formål at undersøge kvaliteten, effekten eller betydningen af konkrete indsatser.

Da der er tale om en strategisk udvælgelse af de medvirkende kommuner, og da undersøgelsen er baseret på kvalitative interview med et, relativt set, begrænset antal personer, er det ikke uden videre muligt at generalisere undersøgelsens resultater ud til landets øvrige kommuner. Dog vil man formodentlig kunne genfinde nogle af de samme mønstre og tendenser i andre kommuner i det omfang, aktiveringsindsatsen er underlagt samme betingelser og vilkår (Kvale, 1997).

Det skal ligeledes understreges, at undersøgelsens resultater omhandler aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kon-tanthjælpsmodtagere. Resultaterne kan derfor ikke generaliseres til at gælde indsatsen over for andre kategorier af ledige.

TIDLIGERE UNDERSØGELSER OG PERSPEKTIVER

I forskningsmæssig sammenhæng har den kommunale beskæftigelsesindsats været belyst fra forskellige vinkler, med forskellige formål og ved hjælp af forskellige metoder. Det ligger uden for rammerne af denne rapport at gå i detaljer med de forskellige tilgange og undersøgelser. I det følgende afsnit tegnes i stedet et kort oprids af forskningsfeltet med det primære formål at illustrere, hvordan nærværende undersøgelse placerer sig i forhold til den eksisterende forskning på området.

En del undersøgelser belyser med kvantitative effektmetoder beskæftigelseseffekten af aktiveringsindsatsen (se fx Graversen, 2011; Skipper, 2010; Rosholm & Svarer, 2009). For de ikke-arbejdsmarkedssparate er resultaterne af kvantitative effektmålinger generelt ikke opløftende. For nylig har Rigsrevisionen fået gennemført en effektundersøgelse, der ikke viser nogen positiv beskæftigelseseffekt af aktivering for ikke-arbejdsmarkedssparate (Rigsrevisionen, 2010). De aktiverede i den undersøgelse kom hverken mere i selvforsørgelse eller mere i beskæftigelse end de, der ikke blev aktiveret i samme periode.

Ud fra det, der hedder en realistisk evalueringsmetode, beskriver Bredgaard m.fl. (2011) programteorier for en række projekter, herunder fire aktiveringstilbud for indsatsklare kontanthjælpsmodtagere. Programteorierne ekspliciterer, hvilke mekanismer aktiveringstilbuddene menes at fungere efter, og hvilke delmål de resulterer i. Med det mere procesnære blik på indsatsen og et fokus på de forskellige delmål giver den realistiske evalueringsmetode et mere optimistisk billede af aktiveringsindsatserne og konstaterer, at bl.a. hverdagsmestring og afklaring af job- eller uddannelsesønsker kan være resultat af aktiveringsindsatsen.

Der er også foretaget flere undersøgelser af implementeringen af et beskæftigelsesfokus i den kommunale indsats, bl.a. ved hjælp af observationer af kontaktforløbssamtaler og en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale sagsbehandlere, mellemledere og forvaltningschefer (se fx Damgaard m.fl., 2005; Stigaard m.fl., 2006). Disse undersøgelser fokuserer bl.a. på, om aktiveringsindsatsen gennemføres i overensstemmelse med de politiske intentioner.

Andre undersøgelser, ofte inspireret af Lipsky (1980), fokuserer i højere grad på sagsbehandlerkulturer og -adfærd og er af såvel kvantitativ som kvalitativ art, dog med hovedvægten på sidstnævnte. I en dansk kontekst er der foretaget undersøgelser af, hvordan lovgivning og politiske målsætninger udmøntes i praksis af sagsbehandlerne. Fokus er i høj grad på betydningen af sagsbehandlernes egne værdier, personlige holdninger og politiske præferencer i arbejdet med borgerne (se fx Winter, 2002, 2003 og 2004).

En anden gren af forskningen beskæftiger sig med interaktionen mellem sagsbehandler og klient på et mikrosociologisk niveau, og fokus er her bl.a. på systemets klientgørelse af borgerne. Sagsbehandlerne er tildelt en position, hvor de i kraft af deres profession har magten til at klassificere og kategorisere borgerne, og dermed medvirker til skabelsen af bestemte problemidentiteter hos borgerne (se fx Järvinen m.fl., 2002; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Den stærke betoning af sagsbehandlernes definitionsmagt og af individuel adfærd, som vi finder inden for dele af denne forskning, kritiseres af andre for ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for betydningen af kontekstuelle forhold (Prieur & Henriksen, 2004). I et forsøg på at kombinere et aktør-struktur-perspektiv opererer Caswell (2005) med en tilgang, hvor sagsbehandleren i en vis udstrækning er med til at konstruere det felt, de arbejder inden for, men hvor de

samtidig er underlagt nogle kontekstuelle rammer, de må agere inden for i udførelsen af deres arbejde.

I denne undersøgelse belyser vi ikke effekt eller virkning af det enkelte aktiveringstilbud, vi belyser heller ikke, om de politiske intentioner efterfølges, eller om sagsbehandlerne forfølger deres egne holdninger og interesser i arbejdet. Ligeledes afholder vi os fra at belyse, om sagsbehandlere udøver definitionsmagt og klientgørelse over for de borgere, der mødes med krav om aktivering og beskæftigelsesrettede indsatser. Alle disse forhold er meget relevante for forståelsen af aktiveringsindsatsen, og de er alle på forskellige måder dækket af den hidtidige forskning. Denne undersøgelse fokuserer på de ofte langvarige og sammensatte aktiveringsforløb, som de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere typisk gennemgår. Især forsøger vi at afdække, hvordan sagsbehandlere i de kommunale jobcentre kan udføre den centrale koordinerende rolle, der er afgørende for at sikre sammenhæng og orientering i det samlede aktiveringsforløb. Derfor fokuserer vi på den viden, der ligger til grund for tilrettelæggelsen af indsatsen, på hvordan denne viden opnås, og på hvilke vilkår der er for etableringen og delingen af den relevante viden i aktiveringsindsatsen.

Tidligere har bl.a. Breidal & Seeman (2009) og Larsen (2009) belyst organiseringen af den kommunale aktiveringsindsats. Denne undersøgelse adskiller sig fra disse tidligere undersøgelser på flere måder. For det første belyser vi perioden efter implementeringen af det såkaldte enstrengede system, der medfører, at aktiveringsindsatsen af såvel arbejdsmarkedssparate som ikke-arbejdsmarkedssparate foregår i kommunalt regi. For det andet fokuserer vi i højere grad end de nævnte undersøgelser på vidensgrundlag og kommunikation i indsatsen og særligt på forbindelserne mellem jobcenter og aktiveringssteder.

Et af rapportens centrale begreber er *indsats*, hvorfor vi i det følgende vil redegøre for, hvordan vi bruger begrebet. Vores forståelse af indsatsbegrebet er inspireret af forskellige tilgange og forskellige undersøgelser på området. Eskelinen & Olesen (2010) undersøger beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv. Forfatterne opererer med en opfattelse af indsatser som noget, der bliver til i praksis i et samspil mellem forskellige aktører og kontekster, frem for at være universelt givne, stabile størrelser. Men indsatsen er ikke kun kontekst. Vores opfattelse af begrebet indsats er derfor ligeledes inspireret af rapporten ”Den korteste vej til arbejdsmarkedet”, hvor Ho-

hnen m.fl. (2007) definerer indsats som de tiltag, kommunen iværksætter over for de ledige med henblik på at få dem tættere knyttet til arbejdsmarkedet. ”Indsats” refererer således både til de konkrete tilbud, kommunen henviser de ledige til, og til en række forhold knyttet til selve sagsbehandlingen; fx vejledning og opfølgning samt brugen af forskellige redskaber, herunder anvendelsen af sanktioner.

Undersøgelsens indsatsforståelse trækker på begge disse perspektiver. Således forstår vi ”indsatser” dels som konkrete aktiveringstilbud, der har et beskrevet formål, indhold, målgruppe mv., og dels som noget, der skabes i praksis i et samspil mellem forskellige aktører, og hvis udformning afhænger af en lang række forskellige kontekstuelle forhold såsom lovgivning, økonomiske rammer, politiske prioriteringer, samarbejdsrelationer mv. Denne indsatsforståelse har i høj grad klangbund i det empiriske materiale, hvor vi både finder eksempler på, at sagsbehandlere og ledere forstår indsatser som relativt veldefinerede og kontekst-uafhængige programmer eller pakker og på, at de forstår indsatser, som noget, der til stadighed formes og tilrettelægges i forskellige kontekster. Hvordan det helt konkret kommer til udtryk i praksis, vil vi uddybe i de følgende kapitler.

LOVGIVNING OG REGELGRUNDLAG

I dette afsnit præsenteres nogle hovedtræk af den lovgivning og de regler, som regulerer kommunernes aktiveringsindsats over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Mens de overordnede lovgivningsmæssige rammer for aktiveringsindsatsen fastlægges af Beskæftigelsesministeriet, er det kommunerne, der forestår den praktiske udmøntning og tilrettelæggelse af indsatsen (Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats nr. 731 af 15/06/2010).

I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (§ 2) skelnes der mellem to hovedgrupper af kontanthjælpsmodtagere: 1) Personer, som modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed og 2) personer, som modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011; Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik nr. 946 af 01/10/2009). De to grupper af kontant-

hjelpsmodtagere har i en række henseender forskellige rettigheder og pligter, og indsatsen i kommunerne tilrettelægges i vidt omfang forskelligt for de to grupper under hensyntagen til deres forskellige forudsætninger i relation til beskæftigelse (Madsen m.fl., 2006). Opdeling mellem *arbejdsmarkedsparate* og *ikke-arbejdsmarkedsparate* kontanthjælpsmodtagere foretages af sagsbehandlerne i jobcentrene, som indplacerer borgerne i matchkategorier fra 1 til 3 baseret på en vurdering af personens beskæftigelsespotentiale, dvs. vedkommendes arbejdsmarkedsrelevante ressourcer, kompetencer og udviklingsmuligheder: Matchkategori 1, ”de jobklare”, er de borgere, som vurderes at være parate til at påtage sig et ordinært arbejde og skønnes at være ude af systemet inden for de næste tre måneder. Matchkategori 2, ”de indsatsklare”, er de borgere, der ikke vurderes at være parate til at tage et ordinært arbejde inden for de næste tre måneder, men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud. Matchkategori 3, ”de midlertidigt passive”, er borgere, der har så alvorlige problemer, at de pt. hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats (Arbejdsmarkedsstyrelsen, *Bekendtgørelse om matchvurdering* nr. 387 af 15/04/2010; *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktforløb* nr. 2009-0008628 af 10. juli, 2009). Således dækker matchkategori 1 over de arbejdsmarkedsparate, mens matchkategori 2 og 3 dækker over de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3 er som nævnt kendetegnet ved at have andre problemer ud over ledighed. Det kan fx være misbrug, fysiske- eller psykiske lidelser eller manglende sociale og faglige kompetencer. Eller, som det ofte er tilfældet, der kan være tale om et samspil af flere problemstillinger. Gruppen omfatter både personer, som hurtigt vil kunne blive arbejdsmarkedsparate, og personer med tunge sociale problemer, som ikke er i stand til at varetage et arbejde på ordinære vilkår. Der er altså tale om en forholdsvis uhomogen gruppe med forskelligartede problemer af varierende sværhedsgrad (Rigsrevisionen, 2010; Henriksen, 2010).

Både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bliver mødt med krav om aktivering, og ifølge lovgivningen har kontanthjælpsmodtagere under 30 år ret og pligt til aktiveringstilbud senest efter 13 ugers sammenlagt ledighed, mens det for personer over 30 år drejer sig om en periode på 9 måneder. Derudover er det et krav, når det drejer sig om de unge, at tilbuddet skal have en sam-

menhængende varighed på mindst 6 måneder. (Dette krav er afskaffet med finanslovsaftalen 2012 og derfor ikke længere aktuelt). Efter det første tilbud har man, uanset alder, ret og pligt til et nyt tilbud hver 6 måned. Der gælder desuden særlige regler for unge under 25 år: I tilfælde af, at de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, pålægges de at tage en uddannelse, hvis jobcentret i øvrigt vurderer, at pågældende er i stand til det (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011).

Ifølge lov om en aktiv beskæftigelsesindsats ”tilrettelægges og gennemføres der et individuelt og fleksibelt kontaktforløb under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktforløbet med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet” (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011: § 15). Under kontaktforløbet afholdes individuelle jobsamtaler med fokus på job og jobsøgning, hvor indholdet i beskæftigelsesindsatsen fastlægges, og hvor der følges op på indgåede aftaler, afsluttede aktiveringsforløb, sygeopfølgningsplaner mv. Samtalerne skal finde sted minimum hver tredje måned, og hvis det skønnes nødvendigt, for at bringe personen nærmere arbejdsmarkedet, skal kontakten være hyppigere. For unge under 30 år skal første samtale finde sted senest en måned fra første henvendelse om hjælp til kommunen, mens fristen er tre måneder for personer over 30 år. Under kontaktforløbet, og forud for afgivelsen af et aktiveringstilbud, udarbejdes desuden en jobplan, som angiver personens beskæftigelsesmål og beskriver, hvilke tiltag og tilbud der skal igangsættes med henblik på at nå dertil (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011).

Lovgivningen skelner ikke mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i beskrivelsen af, hvilke indsatser der er mulige. Kommunerne kan således give tilbud inden for tre overordnede kategorier: vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik samt ansættelse med løntilskud.

Vejledning og opkvalificering kan bestå af korte vejlednings- og afklaringsforløb, ordinær uddannelse eller særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb. Det kan fx dreje sig om særligt tilrettelagte projekter, som er skræddersyet til ledige med særlige behov, og afklaringsforløb,

hvori der fx kan indgå samtaler med psykolog, fysioterapeut mm. Det konkrete indhold af disse indsatser fastlægges af den enkelte kommune. Der er ingen varighedsbegrænsninger på brugen af vejledning og opkvalificering over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Virksomhedspraktik kan tilbydes personer, som enten har behov for en afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på ordinære vilkår eller med løntilskud. Der kan både etableres virksomhedspraktik i offentlige og private virksomheder, og praktikken kan have en varighed på op til 13 uger, når det drejer sig om de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Ansættelse med løntilskud i offentlige eller private virksomheder etableres med henblik på oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer. Det er en forudsætning, at personen har modtaget kontanthjælp i sammenlagt mere end 6 måneder, og løntilskudsansættelsen kan højst vare 1 år (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011).

Der er sket en lang række ændringer i beskæftigelseslovgivningen over de sidste 10 år. Det har betydet, at der er kommet større fokus på job og jobsøgning i samtalerne, at der er indført ret og pligt til gentagen aktivering for alle kontanthjælpsmodtagere, og at kontanthjælpsmodtagerne skal aktiveres hurtigere og oftere (fx Beskæftigelsesministeriet, 2002 og 2006; Bekendtgørelse om regional pulje til jobrettet opkvalificering til bekæmpelse af langtidsledighed, nr. 1267 af 18/11/2010; Regeringen, 2006).

En af de nyere ændringer omfatter en omlægning af refusionsreglerne, som trådte i kraft den 1. januar 2011. Ifølge Beskæftigelsesministeriet er hensigten med den nye refusionsmodel at skærpe kommunernes incitament til at sætte gang i virksomhedsrettet aktivering. Tidligere refunderede staten 65 pct. af kommunernes udgifter til kontanthjælp i perioder, hvor de ledige var aktiveret, uanset aktiveringstypen, mens refusionssatsen var på 30 pct., når de ledige ikke var aktiveret. Det er nu ændret til, at kommunerne kun får den høje refusion, når de igangsætter aktive tilbud på en virksomhed (løntilskud eller virksomhedspraktik) og ordinære uddannelsesforløb. Øvrig vejledning og opkvalificering, 6 ugers selvvalgt uddannelse og perioder, hvor ledige ikke er aktiveret, udløser omvendt den lave refusion. Samtidig er refusionssatserne ændret, således at den høje refusionssats – uanset forsørgelse – er 50 pct., mens den lave

er 30 pct. (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010; Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og særlig ydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde nr. 171 af 27/02/2012).

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten består af fem kapitler. Kapitel 1 ”Sammenfatning og konklusion” rummer en opsummering af rapportens vigtigste resultater. Kapitel 2 ”Indledning, baggrund og metode” beskriver baggrunden for og formålet med undersøgelsen samt det empiriske og metodiske grundlag. Derudover indeholder kapitlet en kort gennemgang af regler og lovgivningen på området. Kapitel 3 ”Overblik og indhold i aktiveringsindsatsen” giver et oversigtsbillede af de forskellige typer af aktiveringsindsatser for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, vi har fået beskrevet i interviewsamtalerne. I kapitlet ser vi ligeledes på den foranderlighed og konstans, som kendetegner mængden af tilbud i de forskellige kommuner. Kapitel 4 ”Vilkår for aktiveringsindsatsens udformning” har fokus på, hvordan indsatser bliver til og formes i praksis. Det gøres dels ved at undersøge de involverede aktørers, primært sagsbehandlers, rolle i indsatsens tilblivelse og udformning, og dels ved at belyse betydningen af centrale organisatoriske og kontekstuelle forhold. Kapitel 5 ”Videns- og kommunikationsprocesser i aktiveringsindsatsen” belyser, hvilket vidensgrundlag der ligger til grund for tilrettelæggelsen af indsatsen, hvordan denne viden opnås, og hvilke udfordringer og muligheder der kan være forbundet hermed.

OVERBLIK OVER AKTIVERINGSINDSATSEN

Den oprindelige plan for dette kapitel var at give en systematisk beskrivelse og typologisering af alle de forskellige aktiveringstilbud, der benyttes i de kommuner, der indgår i undersøgelsen. Vi håbede, at vi på den måde kunne give en dækkende fremstilling af, hvilke typer af aktivering kommunerne i det hele taget benytter i arbejdet med ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere. Efterhånden som de første interview blev gennemført, blev det imidlertid klart, at planen ikke kunne gennemføres som forventet. Vi kan ikke give en fuldstændig opgørelse over, hvilke typer af aktiveringsindsats der benyttes i kommunerne, fordi medarbejdere og ledere i de fleste deltagende kommuner selv har svært ved at give en klar beskrivelse af, hvilke aktiveringstilbud de råder over i arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Der er flere forskellige grunde til, at et klart overblik over aktiveringstilbuddene i mange kommuner ikke er til stede. I nogle kommuner er der rigtig mange forskellige aktiveringstilbud, nogle steder så mange, at den enkelte medarbejder eller leder ikke nødvendigvis har overblikket. Andre steder er der stor udskiftning af aktiveringstilbud, måske så stor, at det kan være svært at huske, hvilke tilbud der findes nu, og hvilke der var midlertidige og måske helt er forsvundet igen. Endelig ser man ikke nødvendigvis på aktiveringsindsatsen som et katalog af bestemt definerede aktiviteter eller programmer, men måske snarere som varierende

elementer i ofte længerevarende forløb, der til stadighed udvikles i samspil mellem jobcenter, aktiveringssteder og borgere. I så fald kan det være svært at udskille veldefinerede og præcist afgrænsede tilbud af den sammenhængende og til stadighed forhandlede proces. I alle tilfælde kan det være svært at tilvejebringe en systematisk og dækkende beskrivelse af de tilbud, kommunen råder over.

Ud fra de interviewsamtaler, der er gennemført i forbindelse med undersøgelsen, er det vores opfattelse, at vanskeligheder med at skabe en dækkende beskrivelse af de tilbud, der anvendes i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, er udbredt i mange kommuner. Dette hænger tilsyneladende sammen med de måder, indsatsen eller arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er organiseret på. Denne iagttagelse vil vi på forskellige måder vende tilbage til og uddybe i de kommende kapitler.

I dette kapitel fastholder vi delvis ambitionen om at tegne et billede af, hvordan aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere ser ud; Vi må dog som nævnt give afkald på ambitionen om fuldstændighed i beskrivelsen. Ud fra undersøgelsesmaterialet har vi ikke grundlag for at afgøre, hvor dækkende vores beskrivelse er. Vi fastholder i vores fremstilling også et fokus på stammen af aktiveringstilbud i de forskellige kommuner. Dette fokus indebærer, at vi i kapitlet først og fremmest ser på aktiveringstilbuddene som relativt afgrænsede aktiviteter eller programmer med bestemte formål, planer og tidsforløb, og typisk også som aktiviteter, der foregår bestemte steder. Dette blik på kommunernes aktiveringstilbud er formålstjenligt, hvis man ønsker at tælle de forskellige aktiveringstilbud og at systematisere dem i forskellige grupper eller typer for at skabe et overblik.

Vi vil gerne understrege, at det program-perspektiv om aktiveringstilbud, vi gør brug af i dette kapitel, på mange måder kan genfindes i den måde, hvorpå sagsbehandlere og ledere taler om aktiveringsindsatsen. Det er altså et perspektiv, der er forankret i den praksis, vi støder på gennem interviewsamtalerne. Men det skal også understreges, at sagsbehandlere og ledere i vores interview også taler om og forstår indsatsen på andre måder, som kan være helt eller delvist uforenelige med program-perspektivet. De perspektiver på aktiveringstilbuddene, der går ud over eller bryder med det program-perspektiv, vi benytter i dette kapitel, tager vi op i kapitel 4, hvor vi også giver en kort diskussion af de forskellige

perspektiver, hvordan de forholder sig til hinanden, og hvilke styrker og svagheder de har.

På grund af de nævnte vanskeligheder med at indsamle dækkende beskrivelser af alle de forskellige aktiveringstilbud, kommunerne råder over og benytter, begynder vi kapitlet her med at indkredse emnet mere indirekte. Først ser vi på antallet af tilbud i kommunerne og variationer i antallet mellem kommunerne, derefter ser vi på den foranderlighed og konstans, som kendetegner mængden af tilbud i de forskellige kommuner. Efter disse afsnit samler vi et oversigtsbillede af de aktiveringstilbud, interviewpersonerne har beskrevet. Vi opsamler også de mest fremtrædende udviklingslinjer, som sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i undersøgelsen har peget på.

ANTALLET AF AKTIVERINGSTILBUD I KOMMUNERNE

Som nævnt råder nogle kommuner over rigtig mange forskellige aktiveringstilbud rettet mod de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Baggrunden for, at der nogle steder er rigtig mange aktiveringstilbud, er, at der alt i alt gennemføres mange aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere i jobcentrene. Tabel 3.1 giver en oversigt over antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere og aktiveringsforløb i 2011.

TABEL 3.1

Antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere og aktiveringsforløb 2011, fordelt efter matchkategorier

Matchkategori	Antal aktiveringsforløb	Antal aktiverede
Match 1: Jobklar	149.365	64.845
Match 2: Indsatsklar	140.526	70.174
Match 3: Midlertidig passiv	7.068	6.109
Øvrige indsatsklar eller midlertidig passiv	3.620	2.058
Uoplyst	9	8
Matchkategori i alt	300.588	134.026

Anm.: Et forløb tæller med, hvis det har været i gang én dag inden for den viste periode. Antal aktiverede er personer, der har været aktiveret kortere eller længere tid inden for den viste periode.

Kilde: www.jobindsats.dk

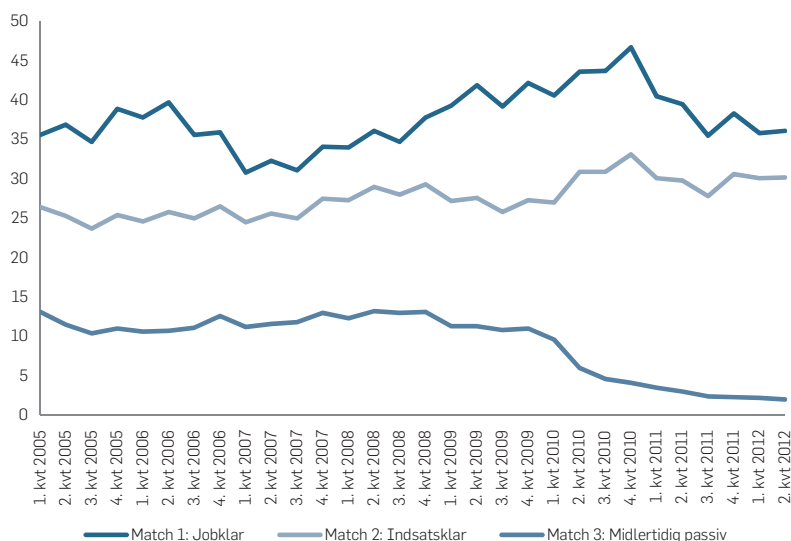
Som det fremgår i tabel 3.1, er der i 2011 gennemført 300.000 aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere. Disse forløb berørte 134.000 personer. I gennemsnit er der altså i 2011 gennemført mere end 3.000

aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere i hvert af landets 93 jobcentre. Det fremgår også af tabellen, at aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere omfatter såvel arbejdsmarkedspare (matchkategori 1) og ikke-arbejdsmarkedspare (matchkategori 2 og 3). Dog er aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3 begrænset sammenlignet med de to øvrige. Tallene illustrerer, at betegnelsen ”midlertidig passiv” er beskrivende for denne gruppe.

Figur 3.1 viser, hvordan intensiteten af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i de tre matchkategorier har udviklet sig gennem årene. Figuren illustrerer, hvor intensiv aktiveringsindsatsen er ud fra aktiveringsgraden. Aktiveringsgraden er defineret som den del af tiden (opgjort på time- eller dagsniveau), hvor kontanthjælpsmodtagerne i en given periode er aktiverede.

FIGUR 3.1

Aktiveringsgrad for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1-3, procent



Anm.: Aktiveringsgraden benævner i pct., hvor stor en del af tiden (opgjort på time- eller dagsniveau) kontanthjælpsmodtagerne i den valgte periode er aktiverede.

Kilde: www.jobindsats.dk

Som det fremgår af figur 3.1 er aktiveringsindsatsen mest intensiv for de arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1, mens indsatsen er mindre intensiv for de ikke-arbejdsmarkedspare (matchka-

tegori 2 og 3). Inden for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er der store forskelle. Aktiveringsgraden for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 stiger fra omkring 25 pct. i 2005-6 til omkring 30 pct. i 2010-12. Aktiveringsgraden for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 ligger omtrent på niveau med aktiveringen af dagpengemodtagere (fremgår ikke af figuren). Derimod er aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3 forsvindende, særligt i de seneste år, hvor aktiveringsgraden er under 5 pct.

I undersøgelsens interview fremgår det, at der er stor variation i udbuddet af aktiveringstilbud imellem de 14 deltagende kommuner. En gennemgang af undersøgelsens interviewmateriale samt det skriftlige materiale, vi har fået fra nogle kommuner, viser, at udbuddet af aktiveringstilbud rettet mod de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere varierer mellem omkring 10 tilbud i et par kommuner til omkring 100 tilbud i andre kommuner. Især i undersøgelsens store kommuner er der rigtig mange aktiveringstilbud, mens det typisk er små eller mindre kommuner, der ikke har så mange aktiveringstilbud. I en større kommune prøver en leder fra jobcenteret at gøre op:

I X kommune har [vi] mange forskellige tilbud, og vi har faktisk forsøgt at lave en tilbudsvifte, hvor man forsøger at gå ind og skære lidt ned på nogle af de her mange tilbud. Jeg tror, man fandt ud af, at vi havde over 100 tilbud. Så det er ikke tilbud vi mangler.

Lederen i interviewet understreger, at mange tilbud ikke er ensbetydende med de rigtige tilbud. Det rummer sine egne problemer, når der er rigtig mange tilbud at overveje og at vælge mellem, når man skal tilrettelægge fornuftige forløb i samarbejde med borgerne. Som antydte tidligere, kan mange tilbud medføre mangel på overblik og mangel på grundigt kendskab til de enkelte tilbud, man som sagsbehandler råder over. Men i kommuner med rigtig mange aktiveringstilbud kan man også finde forskellige former for systematik, der skal hjælpe sagsbehandlere med at finde rundt i de mange tilbud. Hvis systematikken er god, er der ikke nødvendigvis noget problem med overblikket.

Selvom det er blandt mindre kommuner i undersøgelsen, vi finder eksempler på, at der er relativt få (omkring 10) aktiveringstilbud, som anvendes for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmod-

tagere, så skal det understreges, at der også er mindre kommuner med et betragteligt antal af tilbud.

Det er ikke kommunestørrelsen alene, der er afgørende for, om der er mange eller få aktiveringstilbud. I nogle af undersøgelsens mindre kommuner er der et betragteligt antal aktiveringstilbud (fx 20-30 tilbud). Sandsynligvis spiller arbejdsmarkedssituationen i kommunen og de økonomiske ressourcer ind. En sagsbehandler i en kommune siger fx:

For en måned siden cirka var der lidt flere [tilbud], end der er nu. Det handler om økonomi. For en måned siden kunne jeg gøre brug af vejlednings- og afklaringsforløbet "Flexcom", som lidt havde specialiseret sig inden for misbrugsområdet, men som også har unge. Og angst- og fobiinstitutionen, det er et tilbud, jeg ikke kan bruge frem til jul på grund af økonomi. Men det har jeg kunne gøre brug af tidligere.

Sagsbehandleren fortsætter med at nævne 3-4 yderligere aktiveringstilbud, som enten helt er gået ud af anvendelse, angiveligt fordi de er for dyre, eller hvor årets "kvote" på de pågældende tilbud er brugt op.

Antallet af aktiveringstilbud for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere varierer altså fra kommune til kommune, bl.a. afhængig af kommunestørrelse og af den aktuelle økonomi i kommunen og i jobcenterets driftsbudget.

MIDLERTIDIGE PROJEKTER: FORANDERLIGHED OG KONSTANS I UDBUDET

Aktiveringsindsatsen og den aktive arbejdsmarkedspolitik i det hele taget er kendetegnet ved, at man til stadighed tilpasser indsatsen dels efter foranderlige arbejdsmarkedsforhold, dels efter foranderlige politiske vinde. Mange steder eksperimenteres der en del med forskellige ideer og nye typer af projekter. Projekter er både et redskab til at udvikle og afprøve nye ideer og en mulighed for at skaffe eksternt supplement til kommunens eller jobcenterets eget budget. Udstrakt brug af projekter og projektmidler kan imidlertid medføre en foranderlighed i stammen af aktiveringstilbud, hvilket kan medvirke til, at det kan være svært for sagsbehandlerne at bevare overblikket.

I et interview med en sagsbehandler i en af undersøgelsens større kommuner falder følgende udveksling i en passage, hvor emnet er udbuddet af aktiveringstilbud for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere:

Interviewer: Så du har et rimeligt godt overblik over jeres forskellige tilbud?

Sagsbehandler: Ja, det tænker jeg, men det skifter jo hele tiden. Der kommer jo hele tiden nye tiltag. Også fordi ”Job og Velfærd” er en meget projektbaseret afdeling, så det vil sige, at der kører forskellige projekter, og de lukker jo ned, og andre bliver lukket op, fordi der så bliver søgt midler til andre typer projekter. Så det er en meget omskiftelig tilværelse i selve afdelingen i forhold til, hvor mange tilbud der er.

Sagsbehandleren lægger vægt på, at man gør udstrakt brug af projekter i aktiveringsindsatsen. Med projekter menes her indsatser eller tilbud, som er finansieret udefra. Der kan fx være tale om finansiering fra EU’s socialfond eller fra andre fonde og puljer. Der kan også være tale om samfinansierede projekter, hvor kommune eller jobcenter står for en del af udgifterne, mens en ekstern part står for en anden del. De forskellige typer af projekter er typisk tidsbegrænsede og vil derfor ”lukke ned”, når projektperioden løber ud. I en kommune omtales de aktiveringstilbud, der hører hjemme under eksternt finansierede projekter, som ”gratis projekter”. Det er klart, at der er økonomiske incitamenter til at udnytte rammerne for de ”gratis projekter” fuldt ud. På den måde kan man strække midlerne fra det ordinære budget længere.

Løbende forandringer i stammen af aktiveringstilbud beskrives også i et interview med en leder fra et jobcenter i en mindre kommune. I interviewet finder vi fx følgende udveksling:

Interviewer: Hvis vi så kigger på de her tilbud, I har til denne her gruppe, hvor mange drejer det sig så om?

Leder: Jeg kan ikke huske det i hovedet. Jeg har faktisk siddet med det i går, fordi jeg er ved at lave en ny strategi på området [henter en liste], så jeg har lige prøvet at lave en liste (...).

Interviewer: Har der været en udvikling i den her tilbudsvifte?

Leder: Ja, det har der, for der er sket store ændringer, kan man sige. Fordi vi har fået omlagt vores indsats sådan helt generelt i jobcenteret til det, jeg kalder klynger. Det var før i tiden mere afklaring og vejledning, hvor borgeren gik igennem et stykke tid. Der har vi nu lavet aftaler med de her andre aktører om, at det tror vi ikke på fører til så meget, så derfor er det virksomhedspraktikker i stedet for.

Lederen i interviewet tilkendegiver, at der er større forandringer i gang, bl.a. med henblik på at benytte praktikforløb i virksomhedsklynger mere. Disse forandringer er sat i gang på foranledning af jobcenteret selv. I interviewet rejser lederen en bekymring for, om de nye virksomhedsklynger nu også er velegnede til den indsats, de skal bruges til. Lederens indtryk er, at virksomhedsklyngerne er blevet mere rettet mod arbejds-markedsparate (matchgruppe 1), mens nogle af de tidligere indsatser har været direkte tilpasset matchgruppe 2:

Leder: Det, der har været problemet, er, at de mennesker, der har siddet og aftalt det, de har ikke vidst nok om match 2-borgere... Før i tiden havde vi nogle andre aktører, som arbejdede målrettet med match 2-borgerne, og det er jeg bange for, at der ikke rigtig er nogen af mere, og så mangler vi virkelig tilbud, ikke?

Hvis indholdet af aktiveringstilbuddene er skredet i retning af en indsats, der er mest orienteret mod arbejdsmarkedsparate, så er der brug for nye tilbud eller for at tage de eksisterende tilbud op til revision. Lederen giver i interviewet udtryk for, at man aktuelt fortsætter med at samarbejde med de samme aktører, men at tilbuddene så skal forandres. På et spørgsmål om brug af nye og gamle samarbejdspartnere siger lederen:

Vi kender dem alle sammen, bare på en anden måde. Altså, vi har brugt dem før, men bare på en anden måde.

I denne kommune benytter man altså velkendte samarbejdspartnere og aktører, men arbejder til stadighed med at justere og omlægge indsatserne, så de passer til de aktuelle ønsker og behov.

OVERBLIK OVER UDBUDET AF TILBUD?

Aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er en omskiftelig og foranderlig størrelse. Vi har fra undersøgelsens interviewmateriale fremdraget eksempler på, dels at indsatsen kan være baseret på midlertidige projekter og ekstern finansiering, dels at aktiveringstilbuddene af sig selv og i samspil med jobcenteret gennemgår forandringer over tid. De løbende justeringer, omlægninger og forandringer såvel som det nogle steder høje antal af aktiveringstilbud kan medvirke til, at sagsbehandlere og ledere kan have svært ved at få et klart overblik over, hvilke tilbud de råder over i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

I undersøgelsens interviewsamtaler iagttager vi problemer med overblik over aktiveringstilbud, idet de fleste sagsbehandlere reagerer på spørgsmål om antallet af aktiveringstilbud ved enten direkte at tilkende-give tvivl eller ved at remse de tilbud op, som de selv plejer at bruge. Sammenligning af interview med flere sagsbehandlere i samme jobcenter vidner om, at ikke alle kender og bruger de samme tilbud. Nogle steder kan man referere til en oversigt, liste eller en form for trykt eller e-baseret katalog, og såfremt det er fuldstændigt og opdateret, har man således et redskab til at håndtere overblikket med.

Problemer med mangel på overblik over aktiveringstilbud ser ud til at være mest udbredt i større kommuner og kommuner med relativt mange aktiveringstilbud, men er ikke begrænset til disse: Der er i undersøgelsen også mindre kommuner, hvor sagsbehandlere og ledere mangler overblik over aktiveringstilbuddene. Omvendt er der også eksempler på, at sagsbehandlere og ledere i større kommuner har et godt overblik eller gode redskaber til at håndtere overblikket med.

Der er ikke nødvendigvis noget problem i, at den enkelte sagsbehandler ikke har det fulde overblik over de aktiveringstilbud, det er muligt at benytte i indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Hvis sagsbehandleren har godt kendskab til de tilbud, der er relevante for den gruppe, vedkommende har ansvaret for, er det måske tilstrækkeligt til at tilrettelægge og gennemføre en kvalificeret indsats. Omvendt kan man nemt forestille sig situationer, hvor en bestemt borger ikke får de mest relevante tilbud, fordi en sagsbehandler mangler overblik og konkret kendskab til de mulige tilbud. I vores undersøgelse, hvor vi primært taler med sagsbehandlere og ledere og ikke kan vurdere kvaliteten

af de forskellige aktiveringstilbud, har vi ikke grundlag for at afgøre, i hvilket omfang disse forskellige muligheder gør sig gældende. Under alle omstændigheder synes det utilstrækkelige overblik, vi får indtryk af, at vidne om en ret opdelt indsats, hvor de enkelte medarbejdere i nogen grad sidder hver for sig med egne opgaver og begrænset kendskab til de videre forløb og elementerne heri. Vi vender tilbage med en mere omfattende analyse af denne problemstilling i kapitel 5, hvor vi ser på det praktisk forankrede vidensgrundlag for indsatsen hos især jobcentersagsbehandlere.

HVILKE TYPER AF AKTIVERINGSTILBUD FINDES?

Selvom sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen ofte har et begrænset overblik over de aktiveringstilbud, de råder over i indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, så rummer undersøgelsens interviewmateriale mange beskrivelser af, hvad indholdet i aktiveringsindsatsen er og kan være. Sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere i undersøgelsen beskriver bl.a., hvad konkrete tilbud går ud på, hvilke aktiviteter de omfatter, og hvordan de benyttes i den samlede indsats. Ledere i undersøgelsen beskriver især mere overordnede formål med indsatserne, hvilke prioriteringer der især optager dem aktuelt, og hvordan den samlede indsats dækker de behov, der er. Vi har fundet det relevant at udarbejde en oversigt over de forskellige typer af aktiveringstilbud, som undersøgelsens interviewpersoner har beskrevet. Oversigten baserer vi på to dimensioner: For det første gennemgår vi beskrivelser af de primære formål, sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i undersøgelsen giver. For det andet belyser vi kort de former og institutionelle forankringer, som aktiveringstilbuddene har.

Det skal understreges, at den oversigt, vi tegner, ikke kan gøre krav på at være fuldstændig. Alene iagttagelsen af, at mange sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen ikke selv har et fuldstændigt overblik, medfører, at vi heller ikke kan sikre os et fuldstændigt overblik på grundlag af vores interview. Vi er også klar over, at man kunne vælge at lægge andre snit, end vi har valgt (se fx Henriksen, 2010 og Hohnen m.fl., 2007). Omvendt er oversigten baseret på de beskrivelser af aktiveringstilbud, vi har fået i interviewsamtalerne med 58 sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i de 14 kommuner, der er med i undersøgelsen. Vores

opfattelse er, at oversigten afspejler bredden af aktiveringstilbud, der findes i kommunerne, men dels kan nogle af vores kategorier være utilstrækkeligt definerede, og dels er det klart, at andre kommuner kan have tilbud, som ikke er omfattet af eller passer ind i kategorierne i vores oversigt.

Formålet med vores oversigt er at give en beskrivelse af, hvad aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere rummer, og hvilke formål der lægges vægt på i indsatserne.

PRIMÆRE FORMÅL I AKTIVERINGSINDSATSEN

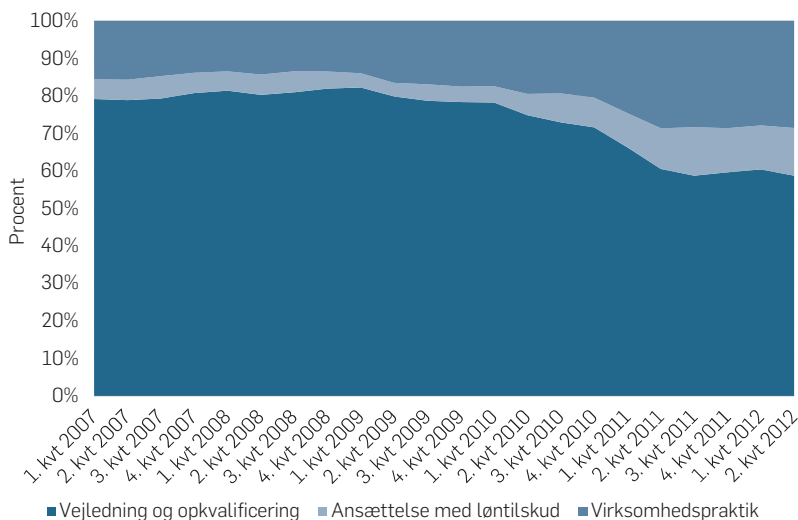
I lovgivningen og i Arbejdsmarkedsstyrelsens statistikker over aktiveringsindsatsen i kommunerne opererer man med tre hovedtyper inden for aktivering:

- vejledning og opkvalificering
- virksomhedspraktik
- ansættelse med løntilskud.

Som nævnt i kapitel 2 ligger denne opdeling til grund for de refusionsregler, der bestemmer, hvor stort statsligt tilskud kommunerne får, når de benytter forskellige former for aktivering. Derfor er denne opdeling vigtig, og den har stor betydning for, hvordan aktiveringsindsatsen indrettes i kommunerne. I figur 3.2 viser vi, hvordan den relative fordeling mellem de tre typer af aktivering har flyttet sig gennem årene.

FIGUR 3.2

Relativ fordeling mellem virksomhedspraktik, løntilskud og vejledning/opkvalificering for kontanthjælpsmodtagere



Kilde: Jobindsats.dk

Som det fremgår af figur 3.2, har fordelingen mellem virksomhedspraktik, løntilskud og opkvalificering/vejledning i aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere ændret sig gennem årene. Særligt de senere år er en større del af indsatsen enten virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Disse tal indikerer, at det politiske ønske om i højere grad at bruge virksomhedsbaseret aktivering er blevet imødekommet i jobcentrene. Bryder man tallene op på kontanthjælpsmodtagere i de forskellige matchkategorier (fremgår ikke af figuren), er det den samme tendens, der gør sig gældende inden for hver matchkategori. Inden for alle matchkategorier er der relativt set et øget fokus på virksomhedsbaseret aktivering. Det skal dog understreges, at for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3 er den helt overvejende del af aktiveringsindsatsen stadig placeret inden for vejledning og opkvalificering. Omvendt er aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3 meget begrænset (jf. figur 3.1 ovenfor).

Lovgivningens inddeling af aktiveringsindsatsen i tre typer er ret grov, og i vores interviewsamtaler beskrives aktiveringstyper, der varierer

markant inden for hver af de overordnede kategorier. Nogle aktiverings-typer synes også at gå på tværs af eller at ramme imellem lovgivningens tre kategorier. I det følgende gennemgår vi aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere ud fra de primære formål, som interviewpersonerne beskriver. De formål, vi oplister, udelukker ikke hinanden, men optræder ofte parallelt med hinanden. De er i undersøgelsens interviewsamtaler blevet beskrevet som primære formål for forskellige aktiveringstilbud, som sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere benytter i indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Vi gengiver en tabel med en samlet oversigt efter gennemgang af hvert af de enkelte formål.

FORMÅLET ER BESKÆFTIGELSE

Ingen steder i kommunale jobcentre og aktiveringssteder er nogen i tvivl om, hvad det politiske fokus i arbejdsmarkedspolitikken er og især har været gennem en årrække. Aktivering og anden aktiv indsats skal bidrage til, at ledige kommer i beskæftigelse og gerne ender med at kunne forsørge sig selv. Det kommer derfor heller ikke som nogen overraskelse, at sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere i undersøgelsens interview peger på hel eller delvis beskæftigelse og selvforsørgelse som det primære formål med mange af de tilbud, de anvender i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Det skal dog understreges, at idealet om beskæftigelse og selvforsørgelse typisk beskrives med forbehold, når der er tale om kontanthjælpsmodtagere med omfattende problemer ud over ledighed.

Af undersøgelsens interview fremgår det, at de mest udbredte former for tilbud med beskæftigelse som erklæret formål indeholder forskellige former for virksomhedspraktik. Alle kommuner i undersøgelsen har etableret eller arbejder med at etablere virksomhedscentre og -klynger, hvor man aftaler et antal praktikpladser på bestemte virksomheder. I virksomhedscentrene organiseres praktikforløbene gruppevis eller kollektivt sådan, at der er mulighed for praktikforløb for et antal borgere på en gang. Når klientellet er kontanthjælpsmodtagere med betragtelige problemer ud over det, at de ikke har noget arbejde, så er praktikpladserne typisk kombineret med en eller flere støttende medarbejdere, der skal hjælpe med at få praktikforløbene til at fungere. Støttemedarbejderne kan være ansatte fra virksomheden, det kan være personer fra andre aktører, eller det kan være personer fra jobcenteret. Ofte har de støttende medar-

bejdere status af mentorer. Støttemedarbejdere eller mentorer i virksomhedscentre kan udfylde et bredt spænd af forskellige funktioner. Støttefunktionerne kan være helt praktiske, fx at hjælpe med at finde rundt og at introducere til forskellige opgaver, men der kan også være tale om mere vidtgående hjælp og støtte, fx at indøve mødestabilitet og sociale omgangsformer på arbejdspladsen.

Virksomhedspraktik tilrettelægges også i individuelle placeringer. I disse tilfælde er der typisk tale om enkeltstående aftaler med virksomheder om placering af en borger i et praktikforløb. Ofte arrangeres de individuelle placeringer af virksomhedskonsulenter, der gennem netværk og virksomhedskontakter finder og træffer aftaler med virksomheder om at modtage borgere i praktikforløb.

I undersøgelsens interviewsamtaler beskrives det primære formål med både gruppevis og individuelle praktikforløb i virksomheder som beskæftigelse og selvforsørgelse. Virksomhedspraktikkerne skal dels give borgeren erfaringer med arbejdsliv og arbejdsplads, dels skal det give mulighed for, at borger og arbejdsgiver møder hinanden og får grundlag for at finde ud af, om der er mulighed for ordinær eller støttet beskæftigelse på længere sigt. Der udtrykkes dog også forbehold, når det handler om ordinær beskæftigelse for kontanthjælpsmodtagere med omfattende problemer ud over ledighed. En sagsbehandler fra en mellemstor kommune udtrykker idealet og mulighederne – men også tvivlen og forbeholdene – på følgende måde:

Jamen altså i de der virksomhedscentre, der fik vi også præsenteret oprindeligt, at der kunne et formål også være at komme i ordinær beskæftigelse. Det er ikke fordi det sker hele tiden, men der er bestemt også nogle, som kommer via de der virksomhedscentre over i løntilskud og derfra over i ordinær beskæftigelse. Fordi det er store private virksomheder, som har en vis gennemstrømning af medarbejdere i løbet af et år. Og hvis de så via sådan en praktik får en ind, som de kan se, at der er noget potentiale i, så kan folk også godt komme i arbejde via virksomhedscentre. Og det er da også en rigtig fin gulerod for nogen, at det ikke nødvendigvis er kontanthjælp på livstid, men at der faktisk også kan være et job.

Som det udtrykkes af denne sagsbehandler, er formålet ”oprindelig” ordinær beskæftigelse, men man fornemmer også en vis skepsis i forhold til, hvor realistisk det formål er. Omvendt gives der udtryk for en professio-

nel optimisme, som bæres oppe af en fortælling om det lange forløb med forskellige mellemstationer, der kan ende med ordinær beskæftigelse.

En sagsbehandler fra en større kommune udtrykker også visse forbehold og understreger behovet for en langsigtet og sammensat indsats:

Jobpakkerne giver lidt sig selv, de er meget virksomhedsrettede, de arbejder meget specifikt på virksomhedsplaceringer, altså kortere- eller længerevarende virksomhedspraktikker, løntilskud og selvfølgelig, hvis det er muligt, ordinær ansættelse, men det er klart, når vi taler om ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, så er det meget sjældent, vi placerer dem direkte i ordinær beskæftigelse, for så ville de ikke være ikke-arbejdsmarkedsparate, så ville de være match 1. Så der ligger nogle forhindringer, som gør, at det ikke har været muligt for dem selv at gå i ordinært arbejde. Og derfor vil der jo typisk skulle en noget håndholdt indsats til, for dels at gøre dem parate til og opkvalificere dem til at kunne komme i arbejde. Eller træne dem i overhovedet at komme op og møde osv.

Der findes dog også eksempler på, at sagsbehandlere fortæller om beskæftigelsesrettede tilbud, som de har gode erfaringer med, og hvor der ikke er så store forbehold. I en interviewsamtale med en sagsbehandler fra en større kommune optræder denne passage:

Sagsbehandler: [Vi har] en leverandør som Højgaard, som har et fantastisk godt virksomhedsnetværk, som vi bruger rigtig meget til de sådan lidt mere arbejdsmarkedsparate, dem som er klar til at komme ud i virksomhedsplaceringer ... De har etableret en række partnerskaber, hvor borgerne har kunnet komme ud i 8-ugers virksomhedspraktik og såfremt, der har været tilfredshed begge veje, har der været adskillige borgere, som er kommet ud i ordinær beskæftigelse efter de her 8-ugers forløb.

Interviewer: Ok, på virksomhederne?

Sagsbehandler: Ja, på de forskellige virksomheder. Og der har Højgaard også hjulpet os rigtig meget i forhold til det. Men Højgaard arbejder meget virksomhedsrettet og har som sagt et rigtig stærkt netværk, så derfor er det nogen af dem, vi har brugt særligt meget. Vi har haft [et projekt], hvor vi simpelthen gav borgere strakstilbud om at møde samme dag ovre i Højgaard. Og så

fik de med det samme en samtale og oplevede at komme ud i sådan en massiv indsats i forhold til, hvor skal du i praktik henne, og hvad skal vi gøre, hvad kan vi lave, hvordan kunne vi etablere et løntilskud? Sådan en meget her-og-nu-indsats, som har virket fantastisk godt. Men som har krævet en eller anden form for parathed og en evne til at møde stabilt og ikke være i behandlingskrævende indsats, uden at der er igangsat en plan og sådan noget. Så det er den sådan mere stærke gruppe af match 2 borgerne. De svage borgere kan have svært ved at overskue tilbuddet hos Højgaard.

Denne sagsbehandler fremhæver et beskæftigelsesrettet tilbud, der bygger på virksomhedspraktik, og som angiveligt bruges med stor succes. Dels fordi den aktør, der gennemfører tilbuddet, har gode virksomhedskontakter og forstår at handle hurtigt, målrettet og med tilpas støtte. Dels fordi man retter indsatsen mod relativt ressourcestærke borgere, der formår at tage imod de muligheder og den støtte, projektet indebærer.

Som det fremgår af citaterne ovenfor, har virksomhedspraktikkerne i sagsbehandlerne øjne også forskellige andre formål end direkte beskæftigelse. Dels kan praktikforløb fungere afklarende for borgeren – er der tale om en arbejdsfunktion og en branche, som vedkommende kan magte og har lyst til? Dels kan praktikforløbet have en opkvalificerende virkning – enten i form af indlæring af faglige kompetencer eller i form af indøvning af arbejdslivspraksisser.

... OG UDDANNELSE

Uddannelse og opkvalificering er vendt tilbage som hyppigt erklæret formål med aktiveringsindsatsen i Danmark. Denne tilbagevenden er sket, dels efter arbejdsløsheden begyndte at stige og manglen på arbejdskraft blev reduceret fra 2009 og frem, dels efter regeringsskiftet i 2011. Mange sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen beskriver det overordnede formål med indsatsen som dels beskæftigelse, dels uddannelse. En leder fra en mellemstor kommune formulerer det overordnede formål med indsatsen således:

Helt overordnet er [formålet] at bringe borgere, som har problemer ud over ledighed tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse. Det er sådan helt overordnet vores mål her i jobcentret. Det er at få beskrevet og få klarlagt, hvad det er for nogle barriere-

rer, der gør, at man ikke er i stand til at få ordinær beskæftigelse eller kunne tage sig en uddannelse.

De dobbelte formuleringer, lederen bruger her, genfindes i mange af undersøgelsens interviewsamtaler – på samme måde, som man finder dem i politiske og administrative udmeldinger fra Beskæftigelsesministeriet. Selvom beskæftigelse og selvforsørgelse er det ultimative formål, så er uddannelse blevet en så vigtig forudsætning, at det kan optræde som formål, næsten på linje med beskæftigelse, og især for unge.

For unge er uddannelse et udpræget og højt prioriteret formål for indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. En sagsbehandler fra en mellemstor kommune redegør for indstillingen til unge i aktiveringsindsatsen:

Hvis du er mellem 18 og 25, og hvis du ikke har været på produktionsskole et år eller ikke har et eller andet med noget uddannelse, så bliver du faktisk visiteret til produktionsskolen. Så kommer du slet ikke på kontanthjælp. Så får du skoleydelse.

Som en del andre steder er indstillingen her, at unge skal i uddannelse, punktum. Denne konsekvente holdning til uddannelse for unge kontanthjælpsmodtagere afspejler det uddannelsespålæg, der gælder for unge under 25 år (jf. kapitel 2). Når det handler om matchgruppe 2, kan der være særlige omstændigheder, der begrundet en afvigelse fra den gængse indstilling om uddannelse, fx forklarer en sagsbehandler i en anden kommune, at store sociale problemer hos nogle unge kan medføre, at man ikke benytter uddannelsespålægget. Sagsbehandleren siger:

Vores afdeling hedder ”Uddannelse”, og vi har jo... typisk unge med længerevarende ledighed, som ikke er kommet i gang med uddannelse eller har afbrudt... Det er mest unge, der højst har afsluttet folkeskolen og måske ikke engang det, som vi så skal prøve at få afklaret, få på ret kurs, finde ud af, hvad de kunne tænke sig, hvordan de kan komme videre, så de kommer i gang med en uddannelse. Men det kan godt have lidt lange perspektiver nogle gange. Så det med uddannelsespålægget, det praktiserer vi måske heller ikke helt så meget. Der kan være nogle af de unge, vi møder, som tidligere har fået et pålæg, men så har man vurderet, at fordi de ikke var klar, har man annulleret pålægget. Og vi skal jo vurdere ved hver samtale, om vi kan give et pålæg,

men for mange er det jo ikke realistisk. At betinge kontanthjælpen af, at de rent faktisk går i uddannelse, det er måske lidt svært for nogle af de her mennesker. Og så ser vi jo rigtig mange gengangere, som begynder og frafalder og begynder og frafalder.

De uddannelsesstilbud, der ifølge sagsbehandlere og ledere i denne undersøgelse især benyttes for de unge kontanthjælpsmodtagere, er særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU), erhvervsgrunduddannelse (EGU), produktionsskoler, lærepladser og SO-SU-uddannelse. En sagsbehandler fra en større kommune fortæller i det følgende om uddannelsesindsatsen for unge i matchgruppe 2:

Så snakker vi uddannelse, hvad er det, du skal, vil du detail, så skal vi se, om vi kan finde en læreplads. Vi har lavet et virksomhedscenter kombineret med social- og sundhedsskole, fordi vi ved, at der er rigtig, rigtig mange, der gerne vil ind for sundhed og omsorg, hvor du både kan tage pædagoglinjen og pleje, og det bliver så kombineret med praktik ude på lokalcentre. Men hvor de simpelthen følger et særlig tilrettelagt uddannelsesforløb..., som er meget fleksibelt og individuelt. De kan ikke følge et normalt forløb, så det er en håndholdt indsats.

Sagsbehandleren fremhæver, hvordan man arbejder med at lægge uddannelsesforløb særligt til rette for personer fra målgruppen. Sagsbehandlere beskriver i interviewene, at de ofte benytter forberedende forløb for at understøtte valg af uddannelsesretning og et måske stort omslag i livs-omstændigheder ved overgang til uddannelse. Der benyttes også mentorer både undervejs i uddannelsesforløb og bagefter. For de unge kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed findes altså en relativt bred vifte af uddannelsesstilbud og forskellige muligheder for social støtte. Der ser også ud til at være en relativt udbredt vilje til at stille krav om deltagelse i uddannelse, når der er tale om målgruppen af unge.

Uddannelse benyttes også for kontanthjælpsmodtagere, der ikke længere er unge, og som måske har langvarig forsørgelseshistorik bag sig. Det sker bare i langt mindre omfang, end det gør for unge. Over for det mere modne klientel er der ifølge undersøgelsens interviewsamtaler, en meget håndholdt og forsøgsvis og mindre institutionaliseret tilgang til uddannelse. En sagsbehandler i en større kommune sammenligner den uddannelsesorienterede indsats med beskæftigelsesindsatsen:

Der [skal] jo typisk... en noget håndholdt indsats til for dels at gøre dem parate til og opkvalificere dem til at kunne komme i arbejde. Eller træne dem i overhovedet at komme op og møde osv. Og lige såvel med uddannelsespakken er det langsigtede mål også ordinær uddannelse, og der har vi også typisk kunnet bruge virksomhedspraktikker til at afklare i retning af uddannelse. Altså få borgeren til at få appetit på, hvordan det er at stå i den her arbejdssituation i forhold til måske at få lyst til at tage sig en uddannelse, så man på sigt kan komme nærmere en ordinær ansættelse.

Ifølge denne sagsbehandler skal man ikke forvente en umiddelbar overgang til ordinær uddannelse for den typiske kontanthjælpsmodtager i matchgruppe 2. Efter sagsbehandlerens opfattelse er det mere sandsynligt, at der måske skal langvarige og forberedende indsatser til, før borgeren kan tage stilling til, om uddannelse kunne være en mulighed, og i givet fald hvilken retning, og med hvilke støtteforanstaltninger.

AFKLARING

Afklaring er et ord, der bruges meget, når sagsbehandlere og ledere taler om indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De understreger igen og igen, at der er tale om mennesker med omfattende og sammensatte sociale og andre problemer, og at deres situation med hensyn til arbejde og deres liv i det hele taget ofte er vanskelig. For mange kan det være svært at se en vej ud af vanskelighederne. Så kan der være brug for afklaring. Når klientellet er borgere med omfattende problemer ud over ledighed, så optræder afklaring derfor i realiteten ofte som det primære formål – ved siden af beskæftigelse, selvforsørgelse og uddannelse, som i den sammenhæng nogle gange kommer til at fremstå som officielle eller mere langsigtede formål. Afklaring fremstår ofte som det formål, der først må prioriteres, før det bliver meningsfuldt at tage fat på de andre.

Den sidestilling eller ligefrem førsteprioritet, som afklaring mange gange får, fremgår af følgende passage fra en interviewsamtale med en sagsbehandler fra en større kommune:

Interviewer: Hvis man ser på de her tilbud, I har, kan man dele dem op på en eller anden måde i forhold til, hvad formålene er?

Sagsbehandler: Altså, øh... det er jo afklaring. Afklaring står vel som det store, bøjet i neon over dem alle sammen. Og så kan de jo alle sammen gå ind og lave praktikker selvfølgelig, så de ad den vej bliver afklaret.

Interviewer: Ok, det ligger i alle tilbuddene?

Sagsbehandler: Det ligger faktisk i alle tilbuddene. Jeg ved ikke rigtig, om man kan gruppere dem. Der er nogen, der er bedre til at lave meget mere individuel, altså håndtere nogle meget individuelle forløb. Der vil man helt sikkert pege på nogen, der er meget bedre til det. Og så er der nogen, der er gode til at håndtere misbrugerne, fordi de kender bedre til miljøet og ved, hvilke veje man skal gå, og er gode til at give sparring på det. Og så er der nogen, der har fysisk aktivitet indover. Men fællesnævneren er vel afklaring.

Da afklaring kan være et væsentligt moment i de fleste former for tilbud, kan afklaring også foregå mange forskellige steder eller i mange forskellige sammenhænge. En virksomhedspraktik kan have et afklarende formål i forhold til mulige fremtidige arbejds- eller uddannelsesområder, ligesom et uddannelsesforløb eller et introducerende forløb på en uddannelsesinstitution kan have som formål at afklare mulige fremtidsperspektiver i den retning. Men afklaring kan også have videre perspektiver end bare arbejds- og uddannelsesønsker og -muligheder. Afklaring kan handle om mere omfattende problemstillinger, fx af social eller sundhedsmæssig karakter. En sagsbehandler fra en mellemstor kommune forklarer:

Sagsbehandleren kan sende nogen ud til afklaring, hvor man siger, vi ved simpelthen ikke, hvad den her kan, eller hvad der er galt her, eller hvad der sker her for den her borger. Hvad handler det om? Hvorfor kan den her borger ikke arbejde? (...) Men afklaring kan være, jamen, han møder ikke, eller han er simpelthen så farlig at være i nærheden af, fordi det ene øjeblik er han sød og rar og det næste øjeblik, der eksploderer han fuldstændig, så vi ikke kan være der. Eller vi har opdaget, at han har et misbrug. Så man simpelthen får lavet en afklaring. Hvad handler det her om, ikk'? Vi har også, det er måske bare en enkelt historie, men en dame, som egentlig havde været ude og arbejde som social- og sundhedsassistent, og så lige pludselig så tog hun altså turen ned, og vi kunne simpelthen ikke finde ud af det... indtil vi faktisk finder ud af, at hun er 75 pct. ordblind. Da hun arbejdede

som social- og sundhedshjælper, der havde hendes mand skrevet nogle ord ned, som hun vidste, hvad var, og så kunne hun sammenligne i papirerne, når hun kom. Og nu var han gået fra hende, så alle de der små sedler, han udstyrede hende med, så hun bare kunne sammenligne billederne, dem havde hun ikke mere. Og der fik vi sat noget i gang.

Når problemerne er omfattende og sammensatte, som det skildres i citatet her, kan der være brug for udredning og afklaring i en mere grundlæggende forstand. Sådanne udredninger kan omfatte forløb med forskellige former for praktiske og fysiske aktiviteter, samtaler, terapi eller terapilignende aktiviteter, og de kan foregå individuelt eller i grupper. Formålet er at afklare, hvad borgeren kan, hvad der er galt, og hvorfor borgeren ikke kan arbejde. I nogle tilfælde kan der siges at være et overlap mellem jobcentersagsbehandlerens etablering af kendskab til den enkelte borger og vedkommendes situation og så forskellige mere omfattende afklaringsforløb, der har til formål at udrede borgerens samlede situation. I enkelte kommuner i undersøgelsen er vi stødt på en egentlig udlicitering af også den mere basale afklaring. I disse tilfælde står jobcentersagsbehandleren ikke for hverken basal eller omfattende udredning af borgerens situation, som det ellers er almindeligt mange steder. I stedet bestilles udredning og afklaring efter behov, fx hos en anden aktør.

ARBEJDSPRØVNING

En særlig form for afklaring er decideret arbejdsprøvning. Arbejdsprøvning er mere formaliseret og målrettet end afklaring i vid forstand. En arbejdsprøvning skal bestemme, hvilken arbejdssevne en borger har, og resultatet af arbejdsprøvningen bruges til afgørelse af, om borgeren kan overgå til anden ydelse end kontanthjælp. På den måde kan en arbejdsprøvning i egentlig forstand være det sidste trin før overgang til pension eller flexjob. En sagsbehandler i en mellemstor kommune fortæller om arbejdsprøvning af de svageste kontanthjælpsmodtagere:

Jeg tror på, at for de borgere, jeg har med at gøre, der er det rigtige, at de kommer ud i en arbejdsprøvning, fordi det vil fleksjobudvalget og pensionsudvalget have – ellers kan de ikke få fleksjob eller pension, og de fleste af dem, vi har med at gøre, det er der, hvor de ender. Der er heldigvis også nogen, der kommer ud og arbejder 37 timer og nogen i uddannelse.

Som det fremgår indirekte, er egentlig arbejdsprøvning tiltænkt de borgere, der har de største problemer. Som sagsbehandlere beskriver i undersøgelsens interview, kan arbejdsprøvning gennemføres af anden aktør såvel som af kommunens egne værksteder eller institutioner. Men der er relativt formaliserede krav, som arbejdsprøvningen skal efterleve, og der er normalt tale om forholdsvis langvarige forløb af 3-4 måneders varighed.

Der er dog også eksempler på, at arbejdsprøvning klares under mindre formelle rammer. En sagsbehandler i en mindre kommune fortæller om en anden aktør:

Jeg tror faktisk, at dem, jeg har haft derude, har været... afklaring til førtidspension. Det er dem, der virkelig har behov for en indsats. De [anden aktør] er også dygtige til at flytte folk fra, at de tror, de skal have en førtidspension, til, at de faktisk kan bestride et job. Men de er også gode til at sige; ved du hvad, vedkommende kan ikke være herude, og så er der en, der hedder Lone derude, som kan tage ud til folk i hjemmet og lave en afklaring på dem i hjemmet. Slet og ret ved at stille nogle spørgsmål og lave nogle beskrivelser af, hvordan borgeren har det, som så gerne skal matche de lægelige ting. Så kan vi simpelthen få dem afklaret til førtidspension på en fjernafklaring. Det er jo også helt fantastisk, i stedet for at folk skal tvinges ud i en 3-måneders arbejdsprøvning, og hvad ved jeg.

Selvom det her fremgår, at arbejdsprøvning nogle steder kan klares inden for relativt uformelle rammer, er det ud fra undersøgelsens interview ikke vores indtryk, at det er reglen. Mest almindeligt ser det ud til at være, at egentlig arbejdsprøvning foregår i relativt institutionaliserede rammer.

SOCIAL STØTTE

Nogle af de tilbud, som beskrives i undersøgelsens interview, har karakter af klassisk socialt arbejde. Ofte beskrives det, hvordan formålet med indsatsen er at hjælpe eller støtte med henblik på, at borgeren skal overkomme og håndtere en vanskelig og uoverskuelig social situation. I følgende passage fortæller en sagsbehandler fra en større kommune om en type af indsats, hvor sagsbehandlere eller medarbejdere fra anden aktør opsøger borgeren i eget hjem (efter dennes samtykke) eller evt. mødes med borgeren på "neutral grund":

Interviewer: Ok, og det er sådan en individuel indsats?

Sagsbehandler: Ja, det er én til én.

Interviewer: Og hvad vil formålet typisk være med sådan et forløb?

Sagsbehandler: ... Det er noget med at få sparket døren ind til de borgere, der ikke er i stand til at møde til samtale i jobcentret på grund af alvorlige forskellige former for helbredsmæssige problemer, som både kan være af fysisk og psykisk karakter. Det vil være at få et overblik over, hvad er der behov for hér, ikke fordi der er tale om, at der kommer læger ind ad døren, men at de her socialrådgivere får et overblik over, hvad er det, der forhindrer, at den her borger ikke kan møde i ordinært arbejde. Hvad er det, der skal til. Og der kan typisk være elementer af, at man er nødt til at hjælpe dem til at komme til lægen, som det første skridt. Til at få lagt en behandlingsplan.

Den helt individuelle indsats, der beskrives her, skal fx hjælpe borgeren med at komme til lægen, hvis der er brug for det. Det med at hjælpe med at komme til lægen skal her forstås helt bogstaveligt. Det er ikke bare et spørgsmål om at finde ud af, at borgeren har brug for at gå til lægen, det handler om at følge vedkommende derhen, hvis der er behov for det.

En sagsbehandler i en mellemstor kommune fortæller i det følgende om, hvordan forskellige former for hjælp og støtte kan være afgørende i en vanskelig situation. Sagsbehandleren fortæller:

Jeg har en pige, som jeg havde fået at vide lige var gået fra sin kæreste og havde været i et rigtig dårligt forhold og har været misbruger hele livet og ville gerne have været videre, men pga. barnet havde hun fået at vide, at hun ikke kunne flytte fra lejligheden. Og så ved, at der kom en social mentor på og talte med hende og tog med hende i retten og hjalp hende med de der ting, der tænker jeg, at hun har fået en god mulighed for at komme på arbejdsmarkedet. Og den indsats ville hun jo ikke have kunnet få på 4-ugers aktivering eller et forløb for det ene eller det andet. Det er en helt speciel anden indsats.

Også i det forløb, der beskrives her, bevæger indsatsen sig ud over afklaring og rådgivning (selvom det også er elementer, der indgår) og omfatter

konkrete hjælpe- og støtteforanstaltninger. I sagsbehandlerens beretning er det i dette tilfælde en social mentor, der står for den støtte, det er at tale med borgeren og at støtte i forbindelse med møde i retten. I undersøgelsens interviewmateriale beskrives det ofte, hvordan mentorer varetager nogle af de mere omfattende hjælpe- og støttefunktioner. Men der er også eksempler på, at sagsbehandlere i jobcentre påtager sig mere vidtgående klassiske socialrådgiverfunktioner af opsøgende og støttende karakter.

Ud over de eksempler på praktisk social støtte, som vi har fremhævet her, rummer undersøgelsesmateriale eksempler på, hvordan hjælp og støtte kan udfolde sig som fx træning i sociale kompetencer, omgangsformer på arbejdspladsen og arbejde med motivation og livsduelighed. Det kan tilføjes, at mange af disse former for støtte rummer momenter af holdningsbearbejdning og normtilpasning.

I nogle af undersøgelsens interview fremhæves det, at den støttende indsats, der kan være behov for, nogle gange er endog meget omfattende. Flere sagsbehandlere bruger i den forbindelse begrebet ”minerydning”. Billedligt talt kan der i en borgers liv være et stort terræn, der skal ryddes for problemer, før man i samarbejde med borgeren kan begynde på at tilrettelægge en indsats med fokus på beskæftigelse eller uddannelse. En sagsbehandler fra en større kommune siger fx:

Man kan sige, at det [er] minerydning... Det kan være gældsrådgivning, det kan være at finde en bolig, det kan være at få taget kontakt til Socialforvaltningen, det kan være nogle, der har behov for en støtte-kontaktperson, det kan være nogle, der har behov for at blive henvist til behandling, eller nogen der aldrig har fået taget kontakt til deres læge i forhold til et eller andet, og så er det støtte til det. Så der er rigtig mange skridt at tage... Nogle gange er tilbagemeldingerne fra leverandørerne også: Det giver ikke mening at tale om uddannelse lige nu, der er så mange ting, der fylder i hovedet på den unge, som slet ikke kan overskue noget som helst, så det må tages skridt efter skridt, og så når man måske derhen til at kunne tale om afklaring efter 3 måneder til et halvt år.

Som beskrevet af denne sagsbehandler kan minerydning bestå i en omfattende kortlægning af borgerens situation og problemer og en nogle gange langvarig indsats for at rydde de problemer af vejen, som forhindrer, at borgeren kan deltage i en indsats, der har fokus på arbejdsmar-

kedsdeltagelse, selvforsørgelse og uddannelse. Minerydning kan omfatte hjælp med håndtering af en lang række udfordringer, herunder privatøkonomi og sundhedsproblemer, sociale og familierelaterede problemer, hygiejne, misbrug mv.

Både såkaldt minerydning og mere begrænsede former for social og anden støtte kan finde sted i mange forskellige sammenhænge. Disse elementer af indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er ikke bundet til en bestemt institutionel forankring, men kan finde sted i virksomheder og virksomhedscentre inden for rammerne af kommunale aktiveringssteder eller hos anden aktør, og endelig kan de varetages fx af opfølgende medarbejdere eller sociale mentorer i mere flydende kontekster, der ikke er forankret til noget bestemt sted.

BEHANDLING

Behandling af lægelig og psykiatrisk karakter og behandling af forskellige former for misbrug ligger egentlig uden for jobcentrenes gebet og hører til i de sociale afsnit eller andre steder. Alligevel beskrives forskellige former for behandling ofte som nødvendige delelementer i indsatsen for udsatte og resourcesvage ledige i undersøgelsens interviewmateriale. Sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen er ofte helt bevidste om, at der kan være et problem, men man håndterer det typisk ved at beskrive behandlingselementer i indsatsen som noget, der er underordnet andre elementer. Forskellige former for behandling beskrives fx som forudsætning for, at man kan komme til at gennemføre en beskæftigelsesrettet eller uddannelsesrettet indsats. Mange steder taler man derfor om kombinationsforløb, -pakker eller -tilbud. En sagsbehandler fra en større kommune fortæller fx:

I kombinationspakken får vi mulighed for at kombinere tilbuddet med eksempelvis ekstern behandling, altså behandling gennem egen læge eller distriktpsychiatrisk center eller andre [fra] primær og sekundær sundhedssektor. Og det er her, vi ligesom kan isolere det beskæftigelsesrettede og sige, når man er i det her kombinationsforløb, så anerkender vi, at du er i misbrugsbehandling eller i en eller anden form for behandling i vores sundhedsvæsen, men de timer, du har mulighed for at deltage, skal vi have noget uddannelsesrettet eller beskæftigelsesrettet på banen.

Sagsbehandleren, der fortæller her, er positivt indstillet over for kombinationsforløbet og betragter muligheden for at integrere forskellige former for behandling med mere gængse former for aktivering som en positiv udvidelse af mulighederne.

En sagsbehandler i en større kommune fortæller om et særligt tilbud, som en anden aktør har udviklet for personer med angst og depression. Dette tilbud rummer indsats fra terapeuter, mentorer mv. Sagsbehandleren, der er meget bevidst om balancen mellem behandling og beskæftigelsesindsats, beskriver tilbuddet således:

Et 13-ugers forløb, hvor man vil starte op med at få sin egen kognitive terapeut, sin egen psykolog, så bliver man lige så stille sluset ud i et gruppeforløb, hvor det beskæftigelses- og uddannelsesrettede fylder rigtig meget, og hvor man også vil få besøg af job og uddannelseskonsulenter..., som stille og roligt vil forsøge at bringe virksomhedsdelen på, altså hvornår kan du blive klar til, at vi laver lidt praktik osv. Så vil det typisk være medarbejdere [fra det terapeutiske forløb]..., der vil fungere som mentorer i perioden ude i praktikken. Og vi ser typisk, at borgere, som har været i [dette] forløb, bliver forlænget, hvis de er i målgruppen,... og ellers er velbehandlede. Det er meget vigtigt at understrege her, at der ikke er tale om behandling. Der er tale om, at der er en psykologisk ramme snarere for det beskæftigelsesrettede. Altså at man har forståelse for, hvad vi gør med et menneske, der har depression og fobi, hvorfor er det, det bliver svært at komme ud og være på arbejdsmarkedet. Og den forståelse gør, at de kan tage de hensyn og lave de skånehensyn, der skal til, for at det rent faktisk bliver realistisk at komme i uddannelse og få arbejde.

For denne sagsbehandler er det vigtigt at understrege, at der ikke er tale om behandling, men om en ”psykologisk ramme” for beskæftigelsesindsatsen. Det terapeutiske forløb betragtes som en helt nødvendig forudsætning for, at man kan komme til at tilrettelægge en mere traditionel beskæftigelsesindsats baseret på virksomhedspraktik mv. Når det er vigtigt for sagsbehandleren at beskrive forløbet som noget andet end behandling, handler det formentlig om, at en definition som ”behandling” kunne bringe tilbuddet på kant med lovgivningen.

I en anden kommune fortæller en sagsbehandler om en anden strategi, når det handler om at integrere eller kombinere behandling eller

behandlingslignende aktiviteter med beskæftigelsesindsatsen. Sagsbehandleren fortæller i interviewet om et tilbud om behandling for misbrug af rusmidler. Tilbuddet beskrives i kommunen som et aktiveringstilbud under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Interviewer: Hvordan vurderer man, om det er beskæftigelsesrettet? Nu siger du, at behandlingen på centeret også går under LAB-loven, men hvor går grænsen egentlig mellem, hvad der er det ene eller det andet?

Sagsbehandler: Den beskrivelse, de laver af deres tilbud, det er jo der, man skal skelne imellem, eller ledelsen skal skelne imellem, om det udelukkende er behandling, eller om det er arbejdsmarkedsrettet. Og der har vi jo jurister ansat i kommunen til at gå ind og hjælpe med at tolke, om det er okay inden for lovgivningen. Og jo mere vi kan gøre det, jo bedre var vi jo i hvert fald stillet tidligere, hvor alle skulle være ude i aktivitet, for at man fik den høje refusion. Og det er min egen personlige holdning, at al behandling er arbejdsmarkedsrettet, fordi det er dét, det skal ende ud med, det er en afklaring i forhold til arbejdsmarkedet. Du er jo nødt til at være rask, du skal gå til psykiater og psykolog så og så mange gange, før du har bearbejdet den ting, ikke?

Ifølge sagsbehandleren kan al behandlingsindsats fortolkes som arbejdsmarkedsrettet, for så vidt som behandlingen på sigt kan lede til, at man kan komme til at tilrettelægge en mere traditionel beskæftigelsesrettet indsats. Ifølge denne fortolkning er der simpelthen ikke nogen konflikt mellem behandling og beskæftigelsesindsats.

Fælles for de interviewudsagn, vi har fremdraget om behandling i beskæftigelsesindsatsen ovenfor, er, at sagsbehandlerne er positivt indstillede over for inddragelsen af behandling eller behandlingslignende elementer i indsatsen. En sagsbehandler i en mellemstor kommune er betydelig mere skeptisk over for inddragelsen af behandling i beskæftigelsesindsatsen og siger:

Målet med de her tilbud, ud over at folk skal i arbejde, det er, at de skal lære at håndtere den lidelse, de står med, set i relation til et arbejde. Og det vil faktisk sige, at man går ind og laver et tilbud, som ligger mellem behandling og rent arbejdsmarkedstilbud. Og det er sådan set ok, fordi de ikke må lave behandlings-tilbud, det ligger i socialforvaltningen, og det er jo i virkelighe-

den det, jeg synes, er vanvid, når man begynder at lave behandling inde i tilbuddene, fordi det jo ikke er rimeligt over for borgeren, så skal de i behandling. Og så er der jo også alle mulige røvere, der slår sig op på, at de kan lave behandling, og det kan vi ikke, det har vi ikke personale til, og det kræver en meget større professionalisme. Men det sker mange steder, fordi det er blevet så dyrt med behandling, så lægger man det ind i aktiverings-tilbuddene.

Sagsbehandleren her synes at mene, at man bør koncentrere sig om behandling, når der er brug for det, og så lave beskæftigelsesrettet indsats, når der er mulighed for det. Vedkommende er også bekymret for, om behandlingsindsatsen er i fare for afprofessionalisering, hvis det er aktiveringssteder, der skal stå for behandlingen. Blandt de sagsbehandlere og ledere, der i interviewene har fortalt om kombinationsforløb, er de fleste positivt indstillet. Den skepsis, vi har refereret her, er ikke gennemgående i undersøgelsens materiale.

ALTERNATIVE ELLER IKKE-OFFICIELLE FORMÅL: STRAF OG RETTIDIGHED
Ud over de formål, vi har beskrevet ovenfor, som alle betragtes som seriøse formål for aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kon-tanthjælpsmodtagere, er vi i undersøgelsens interview også stødt på beskrivelser af indsatser og tilbud, som interviewpersonerne typisk ikke selv er helt stolte over. Når disse formål beskrives i interviewsamtalerne, fremstår de som alternative eller ikke-officielle formål. Nogle gange kan der være tale om formål, der er på kant med de politiske intentioner bag aktiveringsindsatsen. Det kan fx handle om, at man gennemfører bestemte aktiveringstilbud alene for at overholde bureaukratiske regler om rettidighed, men hvor selve indsatsen ikke forekommer meningsfuld i forhold til overordnede formål om beskæftigelse og uddannelse. Andre gange er der tale om, at sagsbehandlere selv har svært ved at stå inde for det formål, man gennemfører indsatsen med. Det kan fx handle om, at man kræver deltagelse i et aktiveringstilbud – måske som en form for straf for manglende deltagelse fra borgerens side. I undersøgelsens materiale finder vi flere eksempler på sådanne alternative eller ikke-officielle formål med aktiveringsindsatsen.

Som eksempel på en aktiveringsindsats, der beskrives som en form for straf, kan man betragte denne passage, hvor en sagsbehandler

beskriver et kommunalt værkstedstilbud, der nogle gange anvendes til unge:

Sagsbehandler: Altså, der er jo det her Parken, som jeg fortalte om, under Serviceloven, og det er undtagelsen, at vi bruger de kommunale tilbud. Det er ren straffeekspedition. Og det er *virkelig* undtagelsen. Det er, når vi sidder med nogen, hvor vi tænker: Han kan godt, han vil ikke. Arbejder han sort, eller hvad handler det her om? Det er undtagelsen. Vi har et [andet] tilbud..., og jeg ved ikke, om vi måske har en derude i øjeblikket, men mere er det ikke. Det er ren straffeekspedition.

Interviewer: Det er værksstedsbaseret?

Sagsbehandler: Ja, det er det. *Jeg* bruger det ikke. Jeg tror ikke på effekten af det, det gør jeg ikke.

Sagsbehandleren her tilkendegiver, at de værkstedsbaserede tilbud, der tales om, ikke tjener noget egentligt formål i en beskæftigelsesorienteret indsats. I hvert fald mener de ikke, det er indholdet i tilbuddene, der har nogen form for formålstjenlig betydning. På den anden side peger de på, at tilbuddene nogle gange bruges til at afprøve, om en borger opfylder rådighedskravet. Der er altså tale om tilbud, der efter denne sagsbehandlers opfattelse først og fremmest har kontrollerende eller ligefrem straffende formål.

I undersøgelsens interviewsamtaler har vi flere gange fået beskrevet ”ret og pligt-tilbud”. Ret og pligt-tilbud skal forstås som aktiveringstilbud, der først og fremmest gennemføres med det formål at leve op til kravene om, hvor ofte arbejdsløse skal aktiveres. En sagsbehandler i en mellemstor kommune beskriver situationen i følgende passage:

Sagsbehandler: Og så har vi det, man kan kalde gammeldags aktivering..., hvor vi kan sende dem ud i 4 uger, det er typisk det vi kalder ret og pligt-aktivering. Ved det at borgeren jo, selvom de er syge, jo skal aktiveres 2x4 uger årligt.

Interviewer: Hvad vil indholdet typisk være i sådan nogle forløb?

Sagsbehandler: Det er ja... det er opbevaring. Det kan jeg jo sige. Det er i hvert fald mit indtryk, og jeg tænker også, at det er borgernes indtryk. Det er i hvert fald det, de fortæller mig.

Interviewer: Hvor de kommer til at sidde meget selv, eller hvordan?

Sagsbehandler: Ja, det er i hvert fald deres oplevelse, og som de fortæller til mig, at de bliver sat ved en computer, og der sidder de...

Interviewer: Og hvordan bruger du så det tilbud, du siger, det er sådan lidt ret og pligt?

Sagsbehandler: Ja, men det er ret og pligt-aktivering. Der bliver faktisk her i jobcentret, centralt fra, lavet lister, og så bliver de så kaldt ind til et forløb der.

Interviewer: Dem, du ville sende derud, er det nogle andre end dem, du ville sende ud i nogle af de andre tilbud?

Sagsbehandler: Ja, det kan man godt sige. Det er nogle gange dem, som er lidt svære at placere, som man vurderer ikke vil tage skade af en aktivering, ikke at det måske vil give dem noget, men man vurderer, at de ikke vil få en ekstra nedtur på grund af det. Eller det kan også bero på tilfældigheder, det vil jeg være ærlig at sige også.

I det store og hele betragter sagsbehandleren de omtalte aktiveringstilbud som formålsløse. Det er ikke tilbud, som ret mange får noget ud af. Tilbuddene beskrives ikke som ubehagelige eller straffende, men omvendt vurderer man angiveligt, om der er nogle borgere, der kan få forværret deres situation, hvis det kræves, at de skal gennemføre. Ifølge sagsbehandleren gennemfører man først og fremmest tilbuddene for at leve op til de lovkrav, der er om aktiveringshyppighed, og når man indkalder borgere til tilbuddene efter bureaukratiske lister, kan der være et moment af tilfældighed i tildelingen.

I en lidt større kommune fortæller en sagsbehandler også om såkaldte ret og pligt-tilbud:

Interviewer: Og hvad sker der egentlig i sådan et ret og pligt-tilbud?

Sagsbehandler: Der er tre forløb, de kan følge, der er SOSU-linjen, og det er baseret på at blive opkvalificeret til at kunne gå ud og blive SOSU-medhjælper, jeg ved, de er ved at drosle ned på det, om det er lukket helt ned, er jeg faktisk ikke klar over. Så har de det, der hedder basisforløbet, det er det generelle, hvor de sidder og laver ansøgninger, ser hvordan de sætter dem op, gør tiltag til at søge arbejde, og så har de det praktiske hold, som tager ud og laver praktiske opgaver, kører ud på de andre steder og laver lidt. Og det kan man sige, det kan også være en opkvalificering i sig selv, at de bare får den her tilgang til tingene, men det er nok mere for at overholde det her med, hvor mange uger der må gå.

Sagsbehandleren her nævner flere tilbud, som vedkommende mener, har træk af ret og pligt-aktivering. Tilbuddene beskrives ikke som meningsløse, men det måske mest opkvalificerende tilbud (om opkvalificering til SOSU-medhjælper) er i praksis ved at blive lukket ned. De andre tilbud beskrives også som delvis opkvalificerende, men sagsbehandleren er tvivlende over for kvaliteten og mener alligevel, at der mest er tale om tilbud, der bruges til at sikre, at lovkravene om aktivering opfyldes. Bidrag til at hjælpe borgerne med at komme nærmere beskæftigelse eller uddannelse er tvivlsomme.

Fra en lidt anden vinkel fortæller en leder fra et aktiveringssted, hvordan jobcentre efter hans opfattelse er begyndt at efterspørge billige aktiveringsforløb, uden at der synes at være en faglig begrundelse for deres gennemførelse. Han siger:

Vi har også været ude for her, at pludselig vil alle købe motivationspakken, som er den billigste, men fuldstændig fagligt ukvalificeret. Det er et helt misvisende navn, for det handler bare om, at man skal tjekke, at folk står til rådighed, så det handler om, at de skal dukke op, derfor er den billig. Men det begyndte man bare at sende folk ud i, fordi man skulle overholde et 4-ugers krav til så lav en pris som muligt. Og vi begyndte simpelthen at sige nej til det, for vi kan ikke levere... Så må I lave en beskrivelse. De skal jo lave sådan en forhåndsbeskrivelse, og nogle gange var det sådan noget med: få ham tilbage på arbejdsmarkedet; få styr på

hans misbrug. Men det kan vi jo ikke lave i sådan en motivationspakke til den pris, det siger sig selv.

Her er der frustration hos en anden aktør, som oplever at blive bedt om at levere aktivering, der ikke har noget klart formål andet end, at det skal være billigt, og at det skal sikre overholdelse af 4-ugers-kravet.

De alternative eller ikke-officielle formål med aktiveringstilbud, som vi har fremdraget her, handler dels om straf eller kontant rådighedsafprøvning, dels om overholdelse af proceskrav, der er fastsat i lovgivningen. Ud fra interviewmaterialet i denne undersøgelse ser det ud til, at den straffende aktiveringsindsats er mere undtagelsen end reglen. I hvert fald optræder formålet om straf eller kontant rådighedsafprøvning kun enkelte steder i undersøgelsens interview med sagsbehandlere, aktiveringsmedarbejdere og ledere. Til gengæld virker det, som om ret og pligtaktivering er almindeligt forekommende. I hvert fald beskriver mange sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen aktiveringstilbud, der har det primære formål at overholde proceskrav.

TABEL 3.2

Oversigt over primære formål i aktiveringstilbud for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

Primært formål	Beskrivelse	Institutionel forankring	Almindeligt supplement
Beskæftigelse	Praktikforløb og anden aktivering på privat eller offentlig arbejdsplads. Løntilskud.	Virksomheder, virksomhedscentre. Individuelle og kollektive forløb.	Mentorordninger. Forberedende forløb, bl.a. med afklaring.
Uddannelse	Egentlige uddannelsesforløb. Kurser o.a. opkvalificering.	Uddannelsesinstitutioner, særligt tilrettelagte forløb.	Mentorordninger. Forberedende forløb, bl.a. med afklaring.
Afklaring	Afklaring af ønsker og muligheder mht. job og uddannelse. Afklaring af særlige sociale omstændigheder. Basal afklaring af borgers situation.	Virksomheder, virksomhedscentre. Uddannelsesinstitutioner. Aktiveringssteder og værksteder hos anden aktør eller kommune. Individuelle og kollektive forløb.	Ofte gentagne og supplerende forløb. Forskellige former for behandling eller social støtte.
Arbejdsprøvning	Formel faglig bestemmelse af arbejdsevne, typisk mhp. mulig overgang til fx pension eller flexjob.	Institutioner med særlig kompetence til arbejdsprøvning, både anden aktør og kommunal. Eksempler på uformelle alternativer.	
Social støtte	Konkret hjælp og støtte til at håndtere problemer af social, økonomisk, retlig karakter mv.	Ofte bundet til personer (mentorer, aktiveringsmedarbejdere eller sagsbehandlere). Både med og uden fast stedsforankring.	Ofte kombinerede støtteindsatser i form af "mine-rydning".
Behandling	Behandling af fx lægelige, psykiatriske, terapeutiske eller misbrugsrelaterede problemer.	Institutioner og aktører med relevant behandlingsfaglig kompetence: Hospitaler, læger, terapeuter, misbrugsafvænnning mv.	Ofte kombineret med afklaring eller tilbud rettet mod beskæftigelse eller uddannelse.
Alternative formål: Straf og Rettidighed	Aktivering uden egentligt formål. Afprøvning af rådighed. Overholde procesregler om rettidighed.	Aktiveringssteder i kommunale regi eller hos anden aktør.	

SAMMENFATNING

I dette kapitel har vi set på nogle af de vilkår, især jobcenterssagsbehandlere har for at opnå et overblik over de aktiveringstilbud, de råder over i indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Vi

har også forsøgt at give en oversigt over, hvilke typer af aktiveringsindsats, sagsbehandlere fortæller, at de benytter i indsatsen.

Vigtige vilkår for at opnå overblik over de forskellige aktiveringstilbud kan være antallet af tilbud og kontinuiteten i den stamme af tilbud, man råder over.

I dette kapitel har vi set, at antallet af aktiveringstilbud, som jobcentersagsbehandlere råder over, ofte er højt, fx op til omkring 100 tilbud i nogle større kommuner. Vi har også set, at antallet af aktiveringstilbud varierer meget fra kommune til kommune og i hvert fald inden for spændet 10-100 tilbud. I undersøgelsesmateriale er det i større kommuner, vi finder de største antal af aktiveringstilbud, mens det er i mindre kommuner, vi finder de mindste antal. Det skal dog understreges, at vi også har eksempler på mindre kommuner med et betragteligt antal af aktiveringstilbud (20-30).

I kapitlet har vi også set, at mange af undersøgelsens sagsbehandlere beskriver, hvordan stammen af aktiveringstilbud kan være meget foranderlig. Dels kan der være midlertidige aktiveringstilbud, der er finansieret af eksterne projektmidler, og som derfor har en begrænset levetid. Dels kan der være politiske og økonomiske prioriteringer, der medfører forandringer i indsatsen fra år til år.

Ud fra interviewsamtalerne i undersøgelsen er det ikke usædvanligt, at alene antallet af aktiveringstilbud i en kommune helt eller delvist forhindrer, at sagsbehandlere og ledere i jobcentre har et klart overblik over, hvilke aktiveringstilbud de råder over. Manglen på overblik over mængden af aktiveringstilbud kan forstærkes, hvis der er stor foranderlighed i stammen af tilbud.

Problemer med mangel på overblik er mest udbredt i større kommuner eller kommuner med relativt mange aktiveringstilbud, men der er bestemt også mindre kommuner i undersøgelsen, hvor der er begrænset overblik over aktiveringstilbuddene blandt sagsbehandlere og ledere. Omvendt skal det også understreges, at der i undersøgelsen er eksempler på, at sagsbehandlere og ledere i større såvel som i mindre kommuner har et godt overblik eller gode redskaber til at håndtere overblikket med.

Det behøver ikke at være et problem, at den enkelte sagsbehandler ikke har fuldt overblik over de aktiveringstilbud, det er muligt at benytte i indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Hvis sagsbehandleren har godt kendskab til de tilbud, der er relevante for den gruppe

pe, vedkommende har ansvaret for, er det måske tilstrækkeligt for at tilrettelægge og gennemføre en kvalificeret indsats. Omvendt kan man nemt forestille sig situationer, hvor en bestemt borger ikke får de mest relevante tilbud, fordi en sagsbehandler mangler overblik over og konkret kendskab til de mulige tilbud.

Under alle omstændigheder synes sagsbehandleres og lederes manglende overblik over aktiveringstilbuddene at vidne om en ret opdelt indsats, hvor de enkelte medarbejdere i nogen grad sidder hver for sig med egne opgaver og begrænset kendskab til de videre forløb og elementerne heri. Vi vender tilbage med en mere omfattende analyse af denne problemstilling i de følgende kapitler.

Selvom der mange steder i undersøgelsens 14 kommuner ikke er et klart overblik over de tilgængelige aktiveringstilbud blandt sagsbehandlere og ledere i jobcentrene, har vi indsamlet mange beskrivelser og vurderinger af aktiveringsforløb for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ud fra disse beskrivelser har vi forsøgt at udtrække en oversigt over de fremherskende formål med de forskellige tilbud.

Ikke overraskende nævner de fleste af de interviewede beskæftigelse og selvforsørgelse som det overordnede formål med aktiveringsindsatsen. Det er helt i tråd med den aktive arbejdsmarkedspolitik, der har været ført i de sidste to årtier. Den direkte beskæftigelsesrettede indsats er overvejende forankret i forskellige former for virksomhedspraktik: virksomhedscentre såvel som individuelle placeringer, private såvel som offentlige virksomheder.

Uddannelse er som formål med indsatsen kommet igen som et tydeligt formål med aktiveringsindsatsen. Men især for unge, hvor uddannelsespålægget medvirker til, at der kommer særligt fokus på uddannelse. Uddannelsesindsatsen indbefatter bl.a. erhvervsgrunduddannelse, SOSU-uddannelser og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb.

For de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der ofte har omfattende problemer at slås med ud over det, at de ikke har et arbejde, gælder det ifølge undersøgelsens interview, at der ofte må særlige og mange gange gentagne tiltag til, før man kan komme i gang med en egentlig beskæftigelses- eller uddannelsesorienteret indsats. Derfor kan afklaring i realiteten siges at være det primære formål med mange indsatser og tilbud, også når de af navn handler om job eller uddannelse. Afklaring kan handle om de ønsker og muligheder, en borger har i retning af job eller uddannelse, men det kan også handle om afklaring af en bre-

dere social situation. Afklaring beskrives ofte som en forudsætning for opstilling af realistiske mål mht. job eller uddannelse. I nogle tilfælde benytter sagsbehandlere aktiveringstilbud for at tilvejebringe en helt basal afklaring af borgerens situation. I så tilfælde kan man tale om afklaring som en form for udlicitering af den basale afklaring, der ofte er en del af jobcenters sagsbehandlerens arbejde.

Arbejdsprøvning er en særlig form for afklaring af arbejdsevnen hos de svageste grupper mhp. at afgøre, om der er grundlag for fx pension eller flexjob.

En del indsatser og tilbud har til formål at hjælpe borgere af med problemer, som vanskeliggør eller forhindrer deltagelse i en beskæftigelses- eller uddannelsesrettet indsats. Vi har kaldt denne form for indsats for ”social støtte”. Social støtte kan være rettet mod sociale, familiære, økonomiske, retlige problemer mv. Når der er tale om omfattende og sammensatte problemer, bruger nogle sagsbehandlere udtrykket ”mine-rydning”.

Nogle borgere i matchgruppe 2 eller 3 har problemer af et sådant omfang og en sådan karakter, at de kalder på egentlig behandling af sundhedsfaglig, misbrugsfaglig eller terapeutisk karakter. I undersøgelsens interview beskrives det flere steder, hvordan jobcentre og aktiveringssteder arbejder med at integrere behandlingsforløb med en beskæftigelses- eller uddannelsesrettet indsats. Nogle steder er man omhyggelig med at definere sådanne kombinerede indsatser som deciderede beskæftigelses- eller uddannelsesstilbud, selvom det understreges, at de har en særlig karakter. Andre steder beskriver man behandlingsindsats som aktivering i LAB-lovens betydning. De fleste steder er sagsbehandlere og ledere af den opfattelse, at en tæt integration af behandlingstiltag og beskæftigelsesindsats i nogle situationer og for nogle borgere er en vigtig forudsætning for at kunne gennemføre en meningsfuld indsats. Derfor er mange tilsyneladende parate til at strække definitioner og regler noget. Enkelte steder udtrykker sagsbehandlere eller ledere en skepsis over for inddragelse af behandling i aktiveringsindsatsen. Denne skepsis kan rumme en bekymring for, om behandlingsindsatsen kan miste faglig fundering.

Alle de ovenstående formål i aktiveringsindsatsen beskrives i undersøgelsens interview sådan, at de på kort eller langt sigt tjener de ultimative formål om beskæftigelse og uddannelse. Det er fx afklaring, social støtte eller behandling – med henblik på job eller uddannelse i et

længere perspektiv. Interviewpersonerne har også beskrevet aktiverings-tilbud, der ikke synes at have nogen relation til de ultimative formål om job og uddannelse. Vi vælger derfor at omtale disse formål som alternative formål.

Nogle sagsbehandlere omtaler enkelte aktiveringstilbud som helt eller delvist meningsløse, og en betegner direkte brugen af sådanne tilbud som ”straffeekspedition”. Der er altså angiveligt tale om tilbud, som man anvender for at straffe eller kontrollere borgere, hvis deltagelse eller samarbejde i indsatsen, man ikke er tilfreds med. Det kan fx handle om, at en sagsbehandler mistænker en borger for at undslå sig krav om rådighed eller andet, selvom der ikke er nogen saglig grund til det. Det skal understreges, at vi i undersøgelsesmaterialet kun har enkelte beretninger om aktivering med straf som formål.

I undersøgelsesmaterialet fortæller sagsbehandlere, ledere og aktiveringssteder om såkaldt ”ret og pligt-aktivering”. Ret og pligt-aktivering er aktiveringstilbud, der først og fremmest gennemføres for at tilfredsstille de procesregler, der handler om, hvor tit borgere i forskellige målgrupper skal aktiveres og genaktiveres. Ofte beskrives sådanne aktiveringstilbud som meningsløse, hvis formålet er at fremme borgernes muligheder for job eller uddannelse. I bedste fald beskrives ret og pligt-aktivering som harmløs og som ”opbevaring”, i værste fald antydes det, at disse indsatser kan forværre borgerens situation. I modsætning til de straffende aktiveringstiltag, som kun optræder enkelte steder i undersøgelsesmaterialet, så ser det ud til at ret og pligt-aktivering er almindeligt forekommende.

VILKÅR FOR AKTIVERINGSINDSATSENS UDFORMNING

I det foregående kapitel så vi nærmere på de forskellige typer af tilbud, som sagsbehandlerne kan benytte sig af i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Vores kortlægning af tilbuddene baserer sig på en forståelse af indsatser som relativt veldefinerede og kontekstafhængige programmer eller pakker, som har et beskrevet formål og indhold, en tydelig målgruppe mv. Ud fra sagsbehandlernes fortællinger om, hvad de vurderer som kvalitet i tilbuddene, hvordan de vælger imellem dem, og hvad de opfatter som gode forløb, står det dog klart, at dette ”programbegreb” om indsats ikke kan stå alene. I fortællingerne åbnes der op for et langt bredere og mere dynamisk indsatsbegreb, hvor indsatser opfattes som noget, der skabes i praksis i et samspil mellem forskellige aktører, og hvis udformning afhænger af en lang række forskellige kontekstuelle forhold såsom lovgivning, økonomiske rammer, politiske prioriteringer, samarbejdsrelationer mv. Vi har altså brug for at skærpe forståelsen af, hvordan indsatser bliver til og udformes i praksis. Det gør vi i dette kapitel ved at undersøge de involverede aktørers, primært sagsbehandlers, rolle i indsatsens tilblivelse og udformning og ved at belyse betydningen af centrale organisatoriske og kontekstuelle forhold.

Formålet med kapitlet er ikke at foretage en dybdegående analyse af *alle* de faktorer, der kan tænkes at påvirke indsatsens tilblivelse og

udformning. Derimod har vi valgt at fokusere på de forhold, som træder klarest frem i interviewene. Vi har grupperet dem i følgende temaer: Politiske- og lovgivningsmæssige forhold, Organisering og ledelsesmæssige forhold, Sagsbehandlerkulturer, -roller og -praksisser, Borgeren som medskaber af indsatsen samt Andre forhold.

POLITISKE- OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE FORHOLD

Beskæftigelsesministeriet fastsætter de overordnede lovgivningsmæssige rammer for aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, og de overordnede retningslinjer for indsatsen er således fælles for jobcentrene. Da det er kommunerne, som forestår den praktiske udmøntning af indsatsen, vil indsatsens konkrete udformning dog i et vist omfang variere fra kommune til kommune afhængigt af forskellige kontekstuelle forhold. I de følgende afsnit vil vi se nærmere på betydningen af udvalgte forhold – vedrørende de lovgivningsmæssige rammer, politiske målsætninger og ledelse i jobcentrene – for indsatsens tilblivelse og udformning.

BESKÆFTIGELSESPOLITIK FOKUS OG REFUSIONSTÆNKNING

Alle de deltagende jobcentre har en mere eller mindre præcis målsætning om, at flere kontanthjælpsmodtagere skal i job. Dette mål gælder også for de ikke-arbejdsmarkedsparate, og med omlægningen af refusionsreglerne med virkning fra den 1. januar 2011 er der sket en yderligere skærpelse af det beskæftigelsesrettede fokus. Omlægningen har betydet, at kommunerne nu ikke længere kan hjemtage høj refusion for fx vejledende og opkvalificerende forløb, men udelukkende for aktive tilbud på en virksomhed og ordinær uddannelse. Det betyder, at der i alle de deltagende jobcentre er et stort fokus på oprettelse af virksomhedspraktikker og løntilskudsjob, etablering af virksomhedscentre samt afklaring til uddannelse. Samtidig har det en del steder betydet, at man fra politisk og ledelsesmæssigt hold har valgt at skære ned på og sætte skrappe restriktioner på brugen af forløb, som ikke er direkte beskæftigelsesrettede, men af en mere socialfaglig karakter.

Sagsbehandlerne er generelt positive over for udviklingen i retning af en mere arbejdsmarkedsrettet indsats og kravet om, at ledige, også ledige i matchgruppe 2, skal have tilbud frem for at gå passive. De ser

mange fordele i, at de ledige kommer ud på en rigtig arbejdsplads og bliver del af et socialt og fagligt fællesskab, hvor de oplever at blive anerkendt, får kollegaer og tilegner sig nye kvalifikationer. Samtidig giver størstedelen af de interviewede udtryk for, at vejen til arbejdsmarkedet er lang og ujævn for de fleste ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, og at der i mange tilfælde skal en anden indsats til før eller sideløbende med fx en virksomhedspraktik. De mener, det kan være en rigtig god løsning for nogle af de mere ressourcestærke borgere, mens de ser et behov for en langt mere omfattende og individuelt tilrettelagt indsats for de borgere, der er længere fra arbejdsmarkedet. Derfor efter-spørger de også en højere grad af differentiering mellem borgerne:

Altså selve ideen med at sende dem ud i forskellige praktikker, både i virksomheder og i det offentlige, den synes jeg er rigtig, rigtig god, og jeg tror faktisk, at rigtig mange af vores borgere kan drage rigtig meget nytte af den. Der er bare ikke lige taget hensyn til, at vi faktisk har en gruppe af borgere, som er *rigtig* dårlig, og som har brug for en rigtig lang periode, inden de overhovedet kommer videre. Og hvor arbejde ligger så langt væk fra dem, så de lige så godt kunne tage til månen. Det drejer sig om nogle helt andre ting, der skal i orden, før vi overhovedet kan tænke arbejdsmarkedsrettet eller uddannelsesrettet.

Det er altså sagsbehandlernes oplevelse, at mange af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige har så alvorlige problemer, at de ikke uden videre vil kunne indtræde på arbejdsmarkedet, og at man derfor skal starte et helt andet sted. En del af sagsbehandlerne oplever desuden, at mange virksomheder har svært ved at rumme borgerne og overraskes over graden og kompleksiteten af borgerens problemer. Der nævnes dog ligeledes en del eksempler på mere rummelige (ofte offentlige) arbejdspladser, hvor der er ansat socialfagligt personale, som har en større indsigt i de problemer, borgeren måtte have, og som i højere grad er i stand til at håndtere de situationer, der måtte opstå.

Sagsbehandlerne understreger endvidere vigtigheden af at have tidsperspektivet i fokus og mener, det er utopi at tro, at ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme i job efter et 4- eller 13-ugers aktiveringsforløb:

Jeg tror *virkelig* på, at vi kan få gjort nogen klar til det arbejdsmarked, men de skal have den tid, de skal have. Hvis man har

haft en angstproblematik i 5 år, så forsvinder den jo ikke på 3 måneder. Så skal man have tid til at lære at leve med den. Det mangler jeg forståelse for.

Sagsbehandleren efterspørger altså en større forståelse fra politisk niveau for de problemstillinger, målgruppen står over for, og for den langstrakte og individuelt tilrettelagte indsats, hun mener, der skal til for at få dem rykket nærmere arbejdsmarkedet. Som det er nu, oplever hun, at indsatsen i højere grad styres af økonomiske hensyn end af hensynet til borgeren. Samme opfattelse finder vi hos flere af de andre interviewede sagsbehandlere. Én af dem fortæller: ”Det meste, det kører på kassetænkning, det gør det. Det er ikke, hvad der er bedst for borgeren mere, synes jeg”.

Det øgede fokus på virksomhedsaktivering opleves desuden som et vist pres af mange af sagsbehandlerne, som af og til føler sig fanget i et dilemma mellem på den ene side at efterleve et politisk krav om øget brug af virksomhedspraktikker og på den anden side deres egen faglige vurdering af, hvad der vil være bedst for borgeren i den pågældende situation:

Man bliver som sagsbehandler presset for at få dem ud i nogle af de tilbud, som er virksomhedsrettede. Selvom vi måske i øvrigt vurderer, at borgeren ikke er parat, så *skal* vi finde nogen, der skal af sted. Om ikke andet, så for at beskrive, at det ikke kan lade sig gøre. Det, kan jeg jo godt personligt tænke, er lidt problematisk, at man skal sende nogen af sted som prøveklude, og det kan også være svært at arbejde videre bagefter.

Andre steder oplever man fortsat at have opbakning til og mulighed for at gøre brug af de individuelt tilrettelagte forløb, og her er det sagsbehandlerens opfattelse, at tilbudsviften er sammensat med udgangspunkt i målgruppens behov og ikke, hvad der giver den høje refusion. En af sagsbehandlerne siger herom:

Vi har jo sagt, at praktik er en god ting, og vi skal have en tidlig indsats, og folk skal være i gang så vidt, som det er muligt, men at vi anerkender, at der er nogle mennesker, som ikke er klar til praktik, og at de har behov for noget andet, et individuelt tilrettelagt forløb, som jeg ser det... Vi prøver at tilpasse vores tilbud til de borgere, vi har... sådan at borgerne kan få det rette tilbud,

og at vi ikke bare har nogle tilbud for at opfylde nogle refusionsregler.

Det øgede fokus på virksomhedspraktikker opleves altså lidt forskelligt af de interviewede sagsbehandlere afhængigt af, om de føler sig presset til at bruge virksomhedspraktikkerne eller oplever et større råderum i valg af indsatsstype. De fleste sagsbehandlere ser ligeledes både fordele og ulemper ved det øgede politiske fokus på en beskæftigelsesrettet indsats samt indførelsen af den nye refusionsmodel:

At refusionen er højst på virksomhedspraktik er både en fordel og en ulempe. Netop fordi alting så drejer sig om penge, og der i høj grad er lagt pres på, at de skal ud i de her virksomheder. Og så er der altså nogen som bliver tabt, hvis ikke vi er meget opmærksomme på at få dem samlet op i nogle af de tilbud der. Fordelen er jo selvfølgelig det, at virksomhedspraktik giver rigtig meget mening og ligner arbejdsmarkedet meget. Så de mennesker, der måske har været hjemme og har været deprimerede eller angste i meget meget lang tid, de skal have de der små skridt ud i den virkelige verden og ikke på et aktiveringssted.

Mens sagsbehandlerne generelt bakker op om den mere beskæftigelsesrettede linje over for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, er de altså mere kritiske, når det kommer til, hvordan denne linje implementeres i praksis. Mange giver udtryk for, at der skal tænkes i længere forløb, mere helhedsorienteret, og at der skal tænkes i individuelle løsninger frem for i kasser og masseaktivering.

RETTIDIGHED SOM STYRENDE FOR INDSATSEN

”Rettidighed” er et andet ord, der går igen i interviewene med sagsbehandlere og ledere, og det er noget, der er stort fokus på i jobcentrene. Hvis kommunen ikke overholder rettidigheden i forhold til afholdelse af samtaler og afgivelse af tilbud, mister den refusion, og kommunens økonomi sættes under pres. Dette mærkes i jobcentermedarbejdernes hverdag ved, at der er stor synlighed omkring rettidighed; det er noget, der tales om på teammøder, føres statistikker over og måles på. En del af sagsbehandlerne oplever, at det har den positive effekt, at borgerne oplever en vis systematik i indsatsen, og at de i mindre grad overlades til sig selv. Samtidig giver de udtryk for, at rettidigheden er blevet en så dominerende del af deres arbejde, at de i højere grad oplever at blive målt på,

om de overholder rettidigheden, frem for hvilke resultater der opnås med indsatsen. Derudover fortæller en del af sagsbehandlerne, at de til tider ser sig nødsaget til at sende nogle borgere ud i en 4-ugers ret og pligt-aktivering. Ikke fordi de vurderer, at det vil bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet, men fordi det er nødvendigt for at overholde rettidigheden. De oplever ligeledes, hvordan presset for at overholde krav om rettidighed, et opadgående sagsantal samt en stigende administrativ byrde går ud over kvaliteten af indsatsen: En af medarbejderne siger herom:

Det, jeg personligt bliver frustreret over i min hverdag, det er jo: Hvorfor skal jeg sidde og lave alt muligt, som ikke har noget med mine borgere at gøre? Og vi har jo også det med rettidigheden. Vi skal have dem ind inden tre måneder, og når du har 65 borgere, så kører de faktisk i sådan et flow hele tiden, fordi ellers kan du ikke følge med. Og de skal også nå i aktivering, man skal også lige være med på den front. Og der kan jeg godt føle nogle gange, at de her samtaler, og det her hele tiden at skulle følge op på, at de nu skal nå ud til tiden, det kommer til at fylde rigtig, rigtig meget i forhold til, at vi egentlig skal arbejde med, at de skal ud på arbejdsmarkedet igen. Det er den vigtigste faktor lige nu. Vi bliver hele tiden påmindet om, at de her samtaler bare skal afholdes, og den her rettidighed skal bare holdes.

Denne opfattelse deles af mange af de interviewede sagsbehandlere, som fortæller, hvordan øgede krav til administration, dokumentation og overholdelse af rettidighed tager tid fra borgerkontakten og dermed til tider opleves som modstridende i forhold til behovet for tæt opfølgning og individuel tilpasning:

Al den tid, vi skal bruge på at dokumentere, hvad det er, vi gør, og klikke her og klikke der i mere eller mindre besværlige systemer, det er ikke noget, som er befordrende for selve arbejdet med borgeren.

Mange af sagsbehandlerne er ligeledes af den opfattelse, at kravet om afholdelse af lovpligtige samtaler hver tredje måned er for rigtigt, og de efterspørger større fleksibilitet og en højere grad af frihed i forhold til at foretage individuelle vurderinger fra sag til sag. De giver udtryk for, at det i nogle tilfælde vil give god mening at indkalde borgere oftere end

hver tredje måned, fx hvis der er behov for at få et forløb sat godt i gang eller for at fastholde borgeren i et godt forløb. Omvendt er det medarbejdernes opfattelse, at det i andre tilfælde kan være spild af tid at indkalde borgeren til samtale hver tredje måned, fx hvis personen venter på en operation eller lignende:

Der er nogen, hvor det giver mening at tage dem ind hver tredje måned, og der er nogen, hvor det giver mening at tage dem ind hver måned. Men man kan ikke sådan sige, hvad man skal gøre, fordi der er også nogen, hvor det slet ikke giver mening. Så det er helt individuelt. Som systemet er skruet sammen, så indkalder man jo også nogle gange bare for at indkalde, og det er jo fuldstændig vanvittigt. Men det skal man jo, fordi man skal slukke de røde lamper.

Økonomi, refusion og rettidighed fylder således meget i interviewene med sagsbehandlere og ledere, og det er en udbredt opfattelse, at indsatsen i højere grad drejer sig om at kunne sætte flueben og hive refusion hjem til kommunen end at finde det rigtige tilbud til borgeren. Den hårde kritik retter sig ikke mod målsætningen om, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere skal holdes i gang frem for at gå passive, men mod at indsatsen i så høj grad opleves at være styret af rettidighedskrav, at det går ud over det, det burde handle om: at få borgeren i beskæftigelse.

Lovgivningen vedrørende rettidig afholdelse af samtaler og aktivering samt måden, refusionssystemet er indrettet på, har således betydning for, hvordan aktiveringsindsatsen tilrettelægges og udformes i praksis i jobcentrene. Undersøgelsens interview peger på, at omlægningen af refusionsreglerne har medført et stærkt fokus på brug af virksomhedspraktikker, samtidig med at der en del steder er kommet skrappe restriktioner på brugen af forløb, som ikke er direkte beskæftigelsesrettede, men af en mere socialfaglig karakter. Det har altså en vis indvirkning på, hvilke tilbud sagsbehandlerne *råder* over i indsatsen, men også hvilke tilbud de *forventes* at gøre brug af. Derudover viser undersøgelsen, at rettidighedskrav opleves som styrende for indsatsen – så styrende, at sagsbehandlerne oplever, at det går ud over kvaliteten af den indsats, de kan yde over for borgerne.

ANDRE POLITISKE PRIORITERINGER I INDSATSEN

Undersøgelsens interview indikerer, at der er visse forskelle mellem kommunerne i forhold til, hvordan indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate prioriteres i forhold til indsatsen over for de arbejdsmarkedsparate. Mange steder er det ledernes opfattelse, at indsatsen over for de to grupper har nogenlunde samme politiske prioritering i kommunen. Der er dog også steder, hvor det er lederes og medarbejderes oplevelse, at indsatsen over for de arbejdsmarkedsparate prioriteres højest, hvor man vælger at ”plukke de lavest hængende frugter”, som en af sagsbehandlerne fortæller. Denne opfattelse deles af flere af lederne, som oplever, at der pt. er stort fokus på at få de arbejdsmarkedsparate i job; det er dem, der er ”profilerede og prioriterede”. Som en af lederne udtrykker det:

Lige da vi startede jobcentret for 5 år siden, der var der ikke noget, der hed finanskrise. Der var penge nok, og der valgte vi at sige, at vi prioriterer de tunge, for det er jo dem, der skal have hjælp, og match 1’erne, de må klare sig selv. Den er vendt, fordi nu er der krise, og nu skal match 1’erne have hjælp, det er det, vi har prioriteret... Og det har bare taget ressourcer fra den her gruppe. Så lige nu på grund af finanskrisen vælger man at sige, så må vi sgu rykke der, hvor der er noget at rykke med.

Det betyder ifølge den pågældende leder, at kvaliteten i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate er dalet; man skal nå det samme som før, men med færre ressourcer.

Andre steder giver ledere og medarbejdere udtryk for, at indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate har en høj prioritering på politisk og ledelsesmæssigt niveau. Dette begrundes bl.a. med, at de mere ressourcestærke kan selv, at der er penge at spare, hvis nogle af de ikke-arbejdsmarkedsparate kan blive selvforsørgende samt at alt andet vil være et spild af menneskelige ressourcer. Denne prioritering af indsatsen, oplever nogle, medfører stor indflydelse på udviklingen af tilbud til gruppen og relativt stor frihed til at vælge blandt tilbuddene, uanset varighed og pris.

Alle steder er der særligt fokus på indsatsen over for de unge under 30 år, dette uanset forsørgelsesgrundlag. Fra lovgivningsmæssig side er der da også lagt op til, at indsatsen over for de unge skal prioriteres særlig højt. De unge skal indkaldes hurtigere til samtale, de skal hurti-

gere i aktivering, og aktiveringsperioden skal have en varighed på mindst 6 måneder (dog er kravet om 6-måneders varighed afskaffet med Finanslovsaftalen, 2012). I en del af jobcentrene er der oprettet særlige teams, som har ansvaret for indsatsen over for ungegruppen, og mange steder er der etableret nye tilbud, som har fokus på nogle af de problematikker, der er udbredt blandt de unge fx angst, depression, ADHD, borderline og misbrug.

ORGANISATORISKE- OG LEDELSESMÆSSIGE FORHOLD

I nedenstående afsnit vil vi se nærmere på, hvilken betydning ledelsesmæssige forhold og måden, hvorpå indsatsen er organiseret i jobcentrene, har i forhold til tilrettelæggelsen og udformningen af de konkrete indsatser.

LEDELSESMÆSSIGE FORHOLD

De politiske prioriteringer og lovgivningen på området udgør en væsentlig del af den overordnede ramme om indsatsen. Når det kommer til den konkrete udmøntning af indsatsen i praksis, spiller lederne dog også en vigtig rolle. Selvom lederne generelt er enige om, at den helt overordnede målsætning for indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedspartante konstanthjælpsmodtagere er selvforsørgelse, synes der dog at være visse nuanceforskelle i deres opfattelse af og tilgang til, hvordan dette mål bedst nås, og hvad jobcentrets rolle bør være i den forbindelse. Mens nogle af lederne understreger, at jobcentrets rolle ikke er at løse folks sociale problemer, men at få dem i job, er andre af den opfattelse, at det sociale ikke kan og skal adskilles fra det beskæftigelsesrettede, når det drejer sig om match 2-borgere, som per definition har andre problemer end ledighed. De fleste synes at placere sig et sted midt imellem disse to yderpunkter, og forsøger således at balancere et beskæftigelsesrettet og et socialfagligt fokus.

I praksis synes lederens tilgang at have en vis indvirkning på, hvilke muligheder sagsbehandlerne har i den konkrete udformning af indsatsen. For eksempel oplever sagsbehandlerne nogle steder at have stor opbakning til at tænke i en mere håndholdt indsats med hyppigere opfølgning og et mere helhedsorienteret perspektiv:

Det er det, der har været fedt ved at arbejde her og have den chef, jeg har, som også selv tror meget på håndholdt indsats og relationer og sådan nogle ting. Og det er det, der virker. Men politisk har man jo ikke den forståelse for, at ting tager tid. Det mangler jeg... Det handler kun om penge. Der er det igen fedt at have en chef, som forstår det, fordi hun kan se, at det virker, og også selv tror på det.

Opbakningen fra den nærmeste leder tillægges altså stor betydning både for kvaliteten af indsatsen og for sagsbehandlerens eget engagement i arbejdet. Andre steder oplever sagsbehandlerne, at et stort fokus på refusion og rettidighed fra ledelsens side indsnævrer deres råderum i tilrettelæggelsen af indsatsen.

De fleste steder giver sagsbehandlerne udtryk for at have relativ stor frihed til at råde inden for den faste tilbudsvifte, og så længe de holder sig inden for de økonomiske rammer, der er udstukket fra ledelsesmæssig side. Hvis de bevæger sig uden for disse rammer, kræver det en godkendelse fra den nærmeste leder. Nogle steder oplever sagsbehandlerne, at det kan være svært at få godkendt bevillinger, der rækker ud over standardtilbuddene, mens de andre steder oplever en stor lydhørhed fra ledelses side, hvis der er stærke faglige argumenter for ekstra bevillinger eller forlængelse af forløb. De fleste steder giver sagsbehandlerne udtryk for at have en vis indflydelse på sammensætningen af tilbudsviften og udviklingen af nye tilbud.

I mange kommuner gives der udtryk for, at der er kommet skrappe restriktioner på brugen af vejledende og opkvalificerende tilbud. Der er dog også kommuner, hvor medarbejderne fortsat oplever at have en forholdsvis stor frihed til at vælge de tilbud, de vurderer borgeren vil profitere mest af på det pågældende tidspunkt, uanset om det drejer sig om virksomhedspraktik eller om et mere afklarende og motivationsfremmende forløb. Medarbejdere og teamledere på de pågældende jobcentre oplever, at der fra politisk hold og fra den øverste ledelse er en forståelse for de problemstillinger, målgruppen står over for, og en vilje til at afsætte de nødvendige midler til indsatsen.

Andre steder er det sagsbehandlerne oplevelse, at politikere og den øverste ledelse mangler indblik i det konkrete arbejde, der udføres på jobcentret, og de har en følelse af, at økonomi og kortsigtet målopfyldelse kommer før alt andet.

Således er der lidt forskellige oplevelser blandt sagsbehandlerne af, hvor stort et råderum de har i tilrettelæggelsen af indsatsen, og i hvilket omfang de oplever, at der fra ledelsesmæssigt hold er forståelse for målgruppens problemstillinger og lydhørhed for sagsbehandlerne ønsker og vurderinger. På den måde er den ledelsesmæssige linje med til at sætte nogle rammer om indsatsen, og den har betydning for, hvilke muligheder og begrænsninger sagsbehandlerne har i tilrettelæggelsen af konkrete indsatser.

ORGANISERING AF INDSATSEN

Opsplitningen af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kon-tanthjælpsmodtagere i en beskæftigelsesrettet, en social faglig og en øko-nomisk del indebærer, at der er en lang række forskellige aktører involve-ret i indsatsen. Ofte vil der være en række snitflader mellem forskellige forvaltninger og kontorer og mellem andre eksterne aktører i indsatsen, som fx sundhedsfagligt personale, misbrugskonsulenter, kontaktpersoner på aktiveringssteder, virksomhedsmentorer, frivillige på væresteder osv. Samtidig vil indsatsen også ofte involvere parallelle tiltag. Der ligger såle-des en helt central opgave i at sikre sammenhæng og kontinuitet i pro-cessen og i kontakten til borgeren. Og her spiller jobcentersagsbehandle-ren en helt central koordinerende rolle.

Jobcentersagsbehandleren har myndighedsansvaret i henhold til beskæftigelseslovgivningen. Det kan dog delvist udliciteres til fx jobkon-sulenter eller kontaktpersoner på aktiveringssteder. Det er således job-centersagsbehandleren, som, i samarbejde med borgeren, planlægger og træffer beslutning om aktiveringsindsatsen, og som har det daglige ansvar for, at de gældende love og retningslinjer følges. Når det kommer til den praktiske implementering af indsatsen og den daglige kontakt med bor-gerne, foregår det ude på aktiveringssteder eller virksomheder. Det er således i høj grad kontaktpersoner på aktiveringsstederne, som ser, taler og arbejder med borgeren, mens sagsbehandlerne inddrages og informe-res undervejs i forløbet i varierende omfang og efter aftale med aktive-ringsstedet. Efter et endt aktiveringsforløb er det igen sagsbehandleren, som i samråd med borgeren skal træffe beslutning om det videre forløb. Der er altså tale om en forholdsvis opsplittet sagsproces, hvor samar-bejde og vidensudveksling mellem sagsbehandler og aktiveringssteder er af afgørende betydning. Hvordan dette samarbejde udmøntes i praksis, og hvilke udfordringer der kan være forbundet hermed, vil vi komme nær-

mere ind på i kapitel 5, hvor vi ser nærmere på vidensgrundlag og evaluering. Nedenfor skal vi se lidt nærmere på, hvordan jobcentrene har organiseret indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere internt.

Undersøgelsen viser, at indsatsen nogle steder er opdelt efter matchgrupper, således at et team har ansvaret for matchgruppe 2 og et andet for matchgruppe 3. Andre steder er indsatsen opdelt efter aldersgrupper, hvor nogle sagsbehandlere arbejder med de unge ikke-arbejdsmarkedsparate under 30 år, og andre med dem over 30 år. En del steder er indsatsen både opdelt på match og alder, og som nævnt er der mange steder oprettet særlige teams, som tager sig af indsatsen over for de unge.

De fleste steder har den enkelte sagsbehandler sin egen sagsstamme og fungerer som personlig kontaktperson for en række borgere. Der er dog ligeledes enkelte steder, hvor man har indført fælles sagsansvar, hvilket betyder, at ansvaret for sagerne deles mellem medarbejderne i et team. Der synes at være visse forskelle på, hvor mange sager den enkelte beskæftigelseskonsulent varetager i de enkelte jobcentre. Dette hænger bl.a. sammen med, hvordan indsatsen i øvrigt er organiseret. For eksempel er en del af de administrative opgaver mange steder fjernet fra sagsbehandlernes bord med henblik på at frigive tid til andre ting. Det drejer sig fx om opgaver som at booke samtaler ind i sagsbehandlernes kalendere og at indkalde borgere til samtale. Disse opgaver varetages i stedet af administrativt personale. Forskellene i sagsantal må dog ligeledes tilskrives andre forhold som fx kommunens økonomi og medarbejderressourcer. Ifølge sagsbehandlerne selv ligger sagsantallet de fleste steder på mellem 70 og 95 sager, mens de medarbejdere, som enten har ansvaret for særlige indsatser, eller som har andre opgaver ved siden af, har et noget lavere sagsantal på mellem 20-30 sager. Enkelte steder ligger sagsantallet væsentligt højere og nærmer sig 200 sager pr. sagsbehandler.

Måden, indsatsen er organiseret på, har betydning for de muligheder og begrænsninger, sagsbehandlerne har i tilrettelæggelsen af indsatsen. Antallet af sager, sagsbehandleren varetager, har fx betydning for, hvor meget tid der er til borgerkontakt og opfølgning. Desuden indikerer undersøgelsens interview, at ledelsesmæssige forhold har betydning for, i hvor høj grad sagsbehandlerne føler, de bliver lyttet til og inddraget i beslutningsprocesser vedrørende organiseringen af indsatsen samt hvilket råderum de har i tilrettelæggelsen af konkrete indsatser.

SAGSBEHANDLERKULTURER, ROLLER OG PRAKSISSE

Af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fremgår det, at det primære formål med beskæftigelsesindsatsen over for de ledige er at hjælpe dem til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse. Det gælder ligeledes for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Det er denne overordnede målsætning, sagsbehandlerne i jobcentre arbejder ud fra og hen imod. I de følgende afsnit vil vi se nærmere på sagsbehandlerne opfattelser af, hvad der skal til for at bringe de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet, og hvordan de opfatter deres egen rolle i indsatsen.

OPFATTELSER AF DEN GODE INDSATS

Når det drejer sig om de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er der per definition tale om borgere, som har andre problemer end ledighed. I mange tilfælde er der tale om borgere, som har mangeartede og komplekse problemstillinger, som forhindrer, at de kan varetage et arbejde på ordinære vilkår. Det kan fx dreje sig om misbrugsproblematikker, fysiske eller psykiske lidelser, manglende sociale kompetencer osv. Målet om beskæftigelse og selvforsørgelse vil derfor i en del tilfælde ligge langt ude i fremtiden, og ifølge sagsbehandlerne er der en betydelig gruppe, der har så alvorlige problemer, at de formentlig aldrig bliver i stand til at komme ud på arbejdsmarkedet. Det ændrer ikke ved sagsbehandlerne opfattelse af, at de bedste indsatser er dem, der ender ud i en eller anden form for beskæftigelse eller uddannelse. Dem har de alle sammen en række eksempler på, men de hører ifølge sagsbehandlerne i højere grad til undtagelsen end til reglen. Størstedelen af sagsbehandlerne mener derfor også, at det er nødvendigt at operere med en bredere definition af, hvad der kendetegner en god indsats. I de tilfælde, hvor det drejer sig om en borger med svære fysiske eller psykiske lidelser, kan en god indsats ifølge sagsbehandlerne være en indsats, som sætter punktum for en lang sygeopfølgningssag og ender ud i en førtidspension. I de fleste andre tilfælde vil det dog være en indsats, som på en eller anden måde bringer borgeren et skridt nærmere arbejdsmarkedet. Det kan fx være, at borgeren bliver trænet i at møde til tiden, får hjælp til at kontrollere sit misbrug, få styr på sin økonomi eller øge sin selvtilid og tro på fremtiden.

I forlængelse heraf taler sagsbehandlerne om nødvendigheden af at tænke i længere og trinvisse forløb med mange indlagte ”konkrete og realistiske delmål”. På den måde bliver vejen mod målet synliggjort for borgeren, mener de – det bliver lettere at se formålet med konkrete indsatser og muligt at fejre ”de små succeser” undervejs i forløbet:

Vi opererer nogle gange med det, vi kalder Små, Synlige, Sikre Succeser... Det helt overordnede forkromede mål er, at vi skal have borgeren ud at klare sig selv, hvis man er i stand til det. Men der kan jo være mange skridt på vejen til, at man når det mål, og de kan også være rigtig gode, og det kan være rigtig succesfulde skridt... Det er også noget med at operationalisere målene, så der kommer nogle delmål, som er til at indfri. Det kan i sig selv være hæmmende at lave et alt for urealistisk og højtravende mål til at starte med.

Ud over at delmål, ifølge sagsbehandlerne, kan være med til at holde motivationen oppe hos borgeren, mener nogle også, at delmål kan bidrage til at synliggøre progression i forløb, hvor der kan være langt til endemålet om selvforsørgelse.

Mange af sagsbehandlerne mener ligeledes, det er nødvendigt at operere med en bredere forståelse af, hvad der kan betegnes som beskæftigelsesfremmende aktiviteter og indsatser. En af sagsbehandlerne siger herom:

Fordi vi er tvunget til ikke kun at tænke beskæftigelse. I hvert fald er vi tvunget til at tænke, at alle de skridt, vi tager, har et beskæftigelsesfremmende sigte. Så styr på gælden kan være et beskæftigelsesfremmende sigte.

Mange af sagsbehandlerne understreger således også vigtigheden af at anlægge en helhedsorienteret vinkel på borgeren og på indsatsen. De er af den opfattelse, at problemstillinger relateret til borgerens generelle livssituation som fx boligsituation, økonomi, helbred eller familieforhold skal løses, før der er overskud til at tænke over en fremtidig rolle på arbejdsmarkedet. Som nogle af dem udtrykker det, så er der nogle sten, som skal ryddes af vejen, før der kan arbejdes beskæftigelsesrettet. De mener derfor heller ikke, det er hensigtsmæssigt at adskille det beskæftigelsesrettede fra det socialfaglige. En af sagsbehandlerne siger herom:

Det bliver alt for adskilt. Og det er ligesom om, der er kommet en skillelinje mellem delene, og for mig hænger det rigtig meget sammen. For hvis borgeren har tandpine, hænger det rigtig meget sammen med, at man så heller ikke møder i en praktik. Eller hvis man har problemer med ens børn eller familie, så det hænger rigtig meget sammen for mig.

For mange af sagsbehandlerne hænger problemstillingerne altså sammen, og de mener derfor også, at det i mange sammenhænge giver god mening at tænke i indsatser, som kombinerer beskæftigelsesfremmende aktiviteter og aktiviteter af mere socialfaglig karakter. De er ligeledes af den opfattelse, at der i mange tilfælde er behov for individuelt tilrettelagte forløb og tæt opfølgning, når det drejer sig om de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De fortæller fx, hvordan der i nogle tilfælde kan være behov for at hente borgeren om morgenen for at sikre, at pågældende møder op i aktivering; der kan være behov for at følge borgeren til lægen, hjælpe med at få styr på ubetalte regninger, sørge for, at der bliver handlet osv. Sagsbehandlerne mener med andre ord, at der i mange tilfælde er behov for en ”håndholdt indsats” – en indsats, som er helhedsorienteret, langstrakt, har fokus på delmål, indebærer tæt opfølgning og er individuelt tilrettelagt. Når sagsbehandlerne skal vurdere kvaliteten af en indsats, er der altså i høj grad fokus på processer og delmål, og på om det er lykkedes at bringe borgeren et skridt nærmere arbejdsmarkedet.

Der er dog også nogle af sagsbehandlerne, som i højere grad giver udtryk for at have fokus på endemålet frem for på processer og delmål. I deres forståelse af den gode indsats er det således helt afgørende, om borgeren kommer i beskæftigelse eller ej. En af sagsbehandlerne siger:

Mange er meget fokuseret på processen, resultatet af processen, mens andre er meget fokuseret på, om vedkommende kom i arbejde eller ej... Nu er jeg meget fokuseret på målopfyldelse og ikke så meget procesopfølgning, så jeg er meget fokuseret på, om vedkommende kommer ud... for det endelige mål, det er jo at komme ud i arbejde. Og der står jo ikke noget i beskæftigelsesloven om, at det er fint nok, at det er et godt forløb, og borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. Det tæller ikke rigtig i den større sammenhæng. Det tæller om borgeren kom ud eller ej.

Denne tilgang afspejles i sagsbehandlerens vurdering af kvaliteten i konkrete tilbud, og i de valg han foretager i indsatsen. Han tillægger det således stor betydning, om tilbudsstedet er i stand til at få etableret virksomhedspraktikker, mens han oplever, at nogle af hans kollegaer kan være mere procesorienterede og have en anden opfattelse af kvalitet i indsatsen, fx at borgeren rykker sig mentalt. I modsætning til en del af hans kollegaer ser han det ikke nødvendigvis som en jobcenteropgave at bidrage til at løse mere socialfaglige problemstillinger i borgerens liv. Denne mere målorienterede og meget virksomhedsrettede tilgang udtrykkes mest eksplicit af nogle af de interviewede ledere, virksomhedskonsulenter og private aktører.

Der synes altså at være lidt forskellige opfattelser af, hvad der er kvalitet i indsatsen, hvad der kan betegnes som gode resultater, og hvilken indsats der skal til for at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet. Der er ligeledes visse forskelle blandt sagsbehandlerne med hensyn til, hvordan de opfatter deres egen rolle i indsatsen.

Når det drejer sig om match 2-borgere, er flertallet af sagsbehandlerne dog af den opfattelse, at der i mange tilfælde er behov for en håndholdt indsats, som er helhedsorienteret, langstrakt, har fokus på delmål, indebærer tæt opfølgning og er individuelt tilrettelagt. Ud fra denne tilgang bliver indsatsen mere processuel og kontekstbestemt og mindre et spørgsmål om at vælge en bestemt pakke eller program.

OPFATTELSE AF EGEN ROLLE I INDSATSEN

Mange af sagsbehandlerne synes at befinde sig i et dilemma mellem, hvilken rolle de ideelt set gerne *ville* spille i indsatsens tilrettelæggelse og udformning, og hvilken rolle de *reelt* spiller. De giver udtryk for, at de gerne ville spille en langt mere aktiv og opsøgende rolle over for borgeren, hvor de i højere grad ville have mulighed for at holde løbende samtaler og følge op på forløbet fx ved at besøge borgeren på aktiveringsstedet eller holde en jævnlig telefonkontakt. Mange af sagsbehandlerne oplever, at netop den tætte kontakt har afgørende betydning for indsatsens udformning og virkning:

Tæt opfølgning fra vores side af, det er det, jeg synes, der rykker. Hvis man har overskud til at ringe og høre; hvordan går det, og hvordan var det nu lige med det, og var du til læge? At lave den der meget tætte opfølgning, det er mit indtryk, at det rykker.

Muligheden for at foretage en tæt opfølgning oplever de dog slet ikke eller kun i begrænset omfang, at de har på nuværende tidspunkt. Høje sagstal, en stor administrativ byrde og et stort fokus på overholdelse af rettidighed går ifølge sagsbehandlerne ud over borgerkontakten, som de oplever, bliver mere og mere sporadisk og skematisk. En af sagsbehandlerne siger:

Vi har jo ikke tid til at tage dem mere ind, end vi skal hver 3. måned. Og det kunne give meget god mening, hvis man kunne følge dem lidt oftere og kalde dem ind en gang hver 14. dag eller hver tredje uge og sige; nu følger vi lige op, og hvad har været godt og skidt siden sidst. Men den mulighed har vi simpelthen ikke, det kan vi ikke. De vilkår har vi ikke.

Andre sagsbehandlere siger, at travlhed går ud over samtalerne med borgerne, og at de i stigende grad oplever, at de arbejder i en produktion, hvor der skal så mange borgere igennem systemet som muligt. De oplever at mangle tiden til fx at hjælpe borgeren videre i systemet eller til at få et ordentligt indblik i borgerens ressourcer og problemstillinger. Det må de i stedet overlade til andre aktører i indsatsen. Nogle af sagsbehandlerne oplever således, at deres arbejde i stadig stigende grad opsplittes, og at denne opsplitning kan være svær at opretholde i praksis. En af sagsbehandlerne fortæller:

Jeg tror, jeg sidder med 85 sager nu, dårligt fungerende borgere ikk', og også borgere, som meget gerne vil snakke om deres problematikker, de har det ofte dårligt, men der er ret besat ikke tid til at gøre det. Min officielle holdning er så også, at det ikke er mig, der skal gøre det. Jeg skal arbejde med det beskæftigelsesrettede. Men det er en akademisk opdeling, som ikke har meget at gøre med de her borgeres virkelighed. Det er heller ikke hensigtsmæssigt kun at snakke om det beskæftigelsesrettede... det er en pseudo-opdeling, i hvert fald med den her gruppe af borgere, at sige, at vi kun arbejder med det beskæftigelsesrettede i jobcentret.

Sagsbehandleren forsøger altså i udgangspunktet at opretholde en opdeling mellem det socialfaglige og det beskæftigelsesrettede arbejde og at definere sin rolle i henhold til jobcentrets formål: at hjælpe borgere i beskæftigelse. I praksis og i mødet med borgerne finder han dog opdelin-

gen kunstig og uholdbar, hvilket betyder, at den klart afgrænsede sagsbehandlerrolle bliver svær at opretholde. Dette dilemma går igen i mange af sagsbehandlernes fortællinger. For eksempel fortæller en af sagsbehandlerne, hvordan det, at hun hjælper en borger med at bestille tid hos tandlægen, kan være første skridt på vejen til beskæftigelse – selvom det i princippet ikke er en jobcenteropgave, og selvom det falder uden for hendes rolle som sagsbehandler. Hun oplever dog samtidig, at manglende tid gør, at det ofte ikke lader sig gøre at yde denne ekstra indsats.

For nogle af sagsbehandlerne er det socialfaglige og det beskæftigelsesrettede fuldstændig uadskillelige dele af deres arbejde, og rollen som jobcentersagsbehandler udvides til også at omfatte hjælp og støtte til at få løst problemer i hverdagen. En af de interviewede fortæller, hvordan hun påtager sig noget, der kunne minde om en mor-rolle over for de unge:

Jeg er også lidt en mor i det her arbejde. Der er rigtig, rigtig mange af de unge, som møder første gang med deres mor, og som er vant til, at mor klarer det hele. Og der bokser jeg jo på for at få dem til at forstå, at den unge skal lære det selv. Og så må du bruge mig i stedet for din mor, mor skal ikke vide alt. Så efterhånden som relationen bliver god, så bruger de mig også rigtig meget. Det gør de, og det virker! ... At man møder et menneske, der gider én, og som er der, når man har brug for det.

Sagsbehandleren lægger stor vægt på at arbejde med personlige relationer, og ser det at få etableret en god og tillidsfuld relation til borgeren som en forudsætning for at kunne motivere og rykke personen i retning af uddannelse eller arbejde. Hun insisterer således også på den tætte opfølgning og den tætte kontakt med borgeren, hvilket afspejler sig i den måde, hun griber indsatsen an på:

Og jeg tror også, jeg er en af dem her på gangen, som har allerflest samtaler. Der er jo kun et krav om, at vi skal tale med dem en gang hver tredje måned. Skal man rykke dem, så dur det ikke. Selvfølgelig er der nogen, som er rigtig dårlige, og som er i psykiatrisk regi og skal have ro til det, og dem hiver jeg jo ikke ind for min skyld. De får lov til at passe det forløb i psykiatrien, og så har vi 3-måneders-samtalen. Og så er der andre, hvor det helt klart giver mening med masser af motivationsarbejde og nogle oftere samtaler, og det gør jeg så. Og det virker!

Ifølge sagsbehandleren kan det lade sig gøre, fordi hun har en forstående leder, som kender målgruppens problemstillinger og kan se nytten af en håndholdt indsats, og fordi hun arbejder ud over normal arbejdstid. Hun understreger, at hun tager den tid, der skal til, og så gør det ikke så meget, om arbejdsugen bliver på 37 eller 45 timer. Lige nu oplever hun at have stor opbakning til denne linje fra sin nærmeste leder, men hun udtrykker samtidig bekymring for, om hun også i fremtiden vil have mulighed for at praktisere den tætte og kontinuerlige opfølgning. Hvis ikke, er hun klar til at tage konsekvensen af det:

Jeg kunne da frygte lidt, at fremtiden bliver, at jeg får besked på: Ved du hvad, reglerne siger en samtale hver tredje måned, det er det, du har tid til. Så skal jeg ikke være her!

Samme tilgang finder vi hos en anden sagsbehandler, som fortæller:

Nu arbejder jeg ikke fra 8-16. Hvis jeg har lyst til at ringe til en borger en søndag eftermiddag, så gør jeg det. Jeg har ikke noget imod at ringe en gang om ugen, hvis det er. Hvis behovet er der. Jeg laver nogle små forsøg inde på min pind, og det kan godt være at ringe hver fredag kl. 14. Det kan også være, hvis de har fødselsdag om en måned, så sætter jeg det i kalenderen, og så ringer jeg, og siger tillykke.

Det, der kendetegner de to sagsbehandleres fortællinger er, at de begge handler om ”indsatser på trods”. Der er tale om ekstraordinære indsatser, som ligger ud over, hvad der forventes og stilles krav om fra lovgivningsmæssig side, og som adskiller sig fra normen. Der er tale om indsatser, som kan lade sig gøre på grund af sagsbehandlerens eget personlige engagement og i den enes tilfælde støtte og opbakning fra den nærmeste leder. Og der er tale om indsatser, som kan gennemføres over for udvalgte borgere med et særligt behov for støtte.

Som en kontrast til denne meget relationsbaserede tilgang er arbejdet på enkelte jobcentre omlagt fra, at sagsbehandlerne har deres egen sagsstamme og er personansvarlige for en gruppe af borgere til, at de er teamansvarlige med fælles sagsansvar. Denne organiseringsform betyder, ifølge de pågældende sagsbehandlere, at der er et mindre pres på den enkelte ansatte, som tidligere kunne være personlig kontaktperson for flere hundrede borgere. Det betyder dog også, at den personlige relation mel-

lem borger og sagsbehandler er ikke-eksisterende. En af sagsbehandlerne opfatter det på denne måde:

Så er der jo sket den store ændring hos os, at vi er gået fra at være personlige kontaktansvarlige til at være teambaseret. Det har været en fordel for mig. Fordi ordet i sig selv ”ansvarlig”, jeg skal ikke være ansvarlig. Jeg skal være ansvarlig over for mine børn og over for min familie. Jeg skal ikke være ansvarlig over for borgerne... det er jo så også det, der er forskellen mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelsesforvaltningen. Socialforvaltningen er mere omsorgsorienteret: Nu skal vi prøve at se, hvad vi kan gøre for dig. Jeg skal forsøge at beskæftige folk, jeg skal ikke være ansvarlig for nogen.

Sagsbehandleren oplever, hvordan det, at han ikke længere er personlig ansvarlig for en gruppe af borgere, har gjort det lettere for ham at afgrænse sin rolle som jobcentersagsbehandler til at omfatte et fokus på beskæftigelse. Samtidig betyder det dog også, at han ikke nødvendigvis har noget personligt kendskab til de borgere, han har inde til samtale, men må læse sig til en viden om borgeren gennem journaler og sagsakter. Relationen bliver således forholdsvis formaliseret. Han fortæller ligeledes, hvordan der fra ledelsesmæssigt hold tales om jobcentret som en produktion, hvor hans rolle som sagsbehandler i høj grad er at få produktionen til at køre så effektivt som muligt. En af de måder, han forsøger at håndtere dette på, er ved trods alt at forsøge at tage udgangspunkt i den enkelte borger ved samtalen. Derudover har han fundet sin egen måde at gribe samtalerne an på:

Men jeg kan jo ikke trylle, og jeg prøver at gøre mit arbejde på bedst mulig måde og prøver at forholde mig til, hvor borgeren er lige pt. Og min praksis er, at jeg gør det på min måde, jeg gør det, jeg synes fungerer bedst for mig, dvs. at mine samtaler hovedsageligt varer mellem 5 og 10 minutter.

Med mange daglige samtaler, et højt samlet sagstal i teamet og mange sygeopfølgningssager bliver en strategi altså at tilrettelægge samtalerne på en måde, så arbejdsdagen hænger sammen.

Undersøgelsen viser, at en ”god indsats” for størstedelen af sagsbehandlerne er en indsats, som er helhedsorienteret, langstrakt, har fokus på delmål, indebærer tæt opfølgning og er individuelt tilrettelagt –

”håndholdt”. Der er dog også sagsbehandlere, som i højere grad giver udtryk for at have fokus på endemålet frem for på processer og delmål. Der er ligeledes visse forskelle mellem sagsbehandlerne i forhold til, hvordan de opfatter deres egen rolle i indsatsen. Nogle lægger stor vægt på de personlige relationer og på en helhedsorienteret tilgang, andre forsøger at holde et mere stringent fokus på beskæftigelse. Fælles for størstedelen af sagsbehandlerne er, at de finder det svært at adskille det beskæftigelsesrettede fra det socialfaglige. Undersøgelsen peger på, at sagsbehandlernes opfattelser af, hvad der skal til for at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet og af deres egen rolle i indsatsen, har indflydelse på, hvilke elementer de vælger at trække ind i indsatsen og dermed også på, hvordan indsatsen formes i praksis. Samtidig viser undersøgelsen dog også, at der ikke nødvendigvis altid er overensstemmelse mellem idealer og praksis. De forestillinger, sagsbehandlerne har om den gode indsats og om deres egen rolle i udformningen heraf, er således ikke altid forenelige med de krav og vilkår, de er underlagt.

BORGEREN SOM MEDSKABER AF INDSATSEN

I dette afsnit skal vi se nærmere på, hvilken rolle borgeren spiller i indsatsens udformning og for indsatsens resultater set fra sagsbehandlernes perspektiv. Med udgangspunkt i sagsbehandlernes fortællinger ser vi dels på, hvordan forhold vedrørende borgerens livssituation, indstilling og helbred kan påvirke indsatsen, og dels på hvordan og i hvilket omfang borgeren inddrages i indsatsens tilrettelæggelse.

FORHOLD VEDRØRENDE BORGERENS LIVSSITUATION, INDSTILLING OG HELBRED

I sagsbehandlernes beskrivelser af konkrete gode og mindre gode indsatser tillægges borgeren i de fleste tilfælde afgørende betydning for indsatsens udfald og forløb, uanset om det har været positivt eller negativt. Noget af det, sagsbehandlerne fremhæver, er karakteren og kompleksiteten af borgerens problemer. Mens der i nogle tilfælde blot er behov for mindre støttende foranstaltninger, vil der i andre tilfælde være behov for en mere omfattende og længerevarende indsats. Derudover er det sagsbehandlernes oplevelse, at borgerens livssituation, overskud og ressourcer på det tidspunkt, indsatsen igangsættes, kan spille ind: Indsatsen kan

således have ét forløb og ét udfald, hvis personen står i en situation, hvor det er lykkedes at komme ud af et mangeårigt misbrug, hvor der er kommet styr på økonomien, eller hvor diagnosticering og medicinering holder en psykisk lidelse i skak. Udfaldet kan være et andet, hvis personen står i en situation, hvor han eller hun er faldet tilbage i et misbrug, er blevet sat ud af sin bolig eller er ramt af svær depression. Ifølge sagsbehandlerne drejer det sig derfor om at sætte gang i ”det rigtige forløb” på ”det rigtige tidspunkt”.

Noget andet, sagsbehandlerne mener, kan påvirke indsatsens udfald, er borgerens motivation, og hvorvidt personen er åben for forandring eller ej. Hvis dette ikke er tilfældet, gør det ifølge sagsbehandlerne hverken til eller fra, hvilke tiltag der sættes i gang. En af sagsbehandlerne siger herom:

Vi kan gøre meget, men hvis det menneske, vi sidder overfor, ikke er der, hvor han er i stand til at forandre noget omkring sin egen situation, så kan jeg jo gøre hvad som helst, der er jo ikke noget af det, der virker. Hvis ikke han er åben for forandring og tør gøre nogle ting anderledes, end han plejer, så sker der ikke nogen forandring.

På samme måde giver mange af sagsbehandlerne udtryk for, at borgerens arbejdsmarkedsidentitet eller mangel på samme spiller ind. Mens en borger, som tidligere har haft et aktivt arbejdsliv, kan have let ved at forestille sig at komme tilbage på arbejdsmarkedet, kan der være lang vej for nogle af de borgere, som har været i systemet i mange år, og som måske aldrig har haft et arbejde. Derudover fremhæver sagsbehandlerne især borgerens netværk, familiemæssige baggrund, økonomi, boligmæssige situation samt faglige og personlige kompetencer som forhold, der kan have betydning for, hvordan en indsats formes i praksis.

Sagsbehandlerne mener altså, at det gælder om at sætte ind med den rigtige indsats på det rigtige tidspunkt, hvor borgeren er motiveret og åben for forandring, og hvor der er overskud til at tænke fremad. Dette illustreres i en af sagsbehandlerne fortællinger om ”den gode indsats”: Fortællingen omhandler et forløb med en borger, som har haft en turbulent opvækst med misbrug, vold og sygdom. Da sagsbehandleren overtager sagen, er borgeren præget af hashmisbrug, har en meget udadreagerende adfærd og er ikke motiveret for nogle af de ting, der bliver foreslået. Der går herefter nogle år, hvor borgeren sendes ud i forskellige

aktiveringsforløb, men intet af det virker, borgeren udebliver, og kon-tanthjælpen lukkes flere gange. På et tidspunkt i forløbet lykkes det sags-behandleren at få så god kontakt til borgeren, at de får en god samtale; han kommer til lægen og får konstateret Tourettes syndrom, bliver medi-cineret og indvilliger i at starte i et ”håndholdt” forløb hos en ekstern aktør. Her får han nogle redskaber til at håndtere sin sygdom og sit hashmisbrug og bliver afklaret med hensyn til jobønske – han vil gerne arbejde inden for noget med madlavning. Herefter etableres der en prak-tik i et køkken på en offentlig institution, han får et hygiejnebevis, og planen er herefter, at han skal fortsætte i uddannelse og mesterlære. Efter at borgeren i en lang periode har været ustabil og umotiveret, lykkes det altså på et tidspunkt i forløbet at få vendt situationen.

Noget af det, sagsbehandleren oplever, har haft betydning herfor er dels, at borgeren er blevet mødt af mennesker, der har formået at lytte til hans ønsker og behov, og som har støttet ham gennem forløbet. Der-til har det haft betydning, at der er sket nogle ting i borgerens personlige liv, som har givet ham mod på og lyst til at arbejde med sig selv og til at komme videre. Det er altså i høj grad et sammenfald af forhold, som har gjort, at indsatsen i første omgang lykkes. På dette tidspunkt i forløbet sker der dog igen noget i borgerens personlige liv, som får indflydelse på indsatsen. Denne gang er der tale om en negativ hændelse, som sætter en midlertidig stopper for det gode forløb. Sagsbehandleren ser dog en klar forskel fra tidligere, idet hun oplever, at borgeren selv er mere motiveret for og selv opsøger hjælp til at komme op af det ”hul”, han befinder sig i. Ifølge sagsbehandleren spiller borgerens egen indstilling og livssituation således ind, både når det går godt, og når det går skidt. Set ud fra sagsbe-handlernes perspektiv har forhold relateret til borgeren altså stor betyd-ning for, hvordan indsatsen formes i praksis, og hvilket udfald den får.

BORGERENS MEDINDDRAGELSE I INDSATSENS TILRETTELÆGGELSE

Sagsbehandlerne giver samstemmende udtryk for, at indsatsen så vidt muligt tilrettelægges med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov. De er af den overbevisning, at de bedste forløb opnås, når der tages udgangspunkt i borgerens situation og i de ønsker, borgeren selv fremsæt-ter, og når det lykkes at få skabt en god dialog. En af sagsbehandlerne siger herom:

Alfa og omega for mig handler om, at man møder borgeren der, hvor borgeren er. Og det handler om, hvordan man får skabt en god dialog, så man kan samarbejde omkring det her. Det synes jeg er utrolig vigtigt, for det er jo ikke bare mig, der skal sidde og bestemme nogle ting. Jeg har en lovgivning, jeg skal forholde mig til og handle efter, men det skal være i samarbejde med borgeren. Fordi, jeg får ikke noget ud af at sige til en borger: Du *skal* gøre sådan og sådan, hvis borgeren ikke selv kan se, hvilket formål det har.

Sagsbehandleren understreger altså betydningen af at få etableret et godt samarbejde med borgeren, hvor de i fællesskab får lagt en plan for det videre forløb. Andre sagsbehandlere fortæller, at de så vidt muligt baserer jobplan og aktivering på de ønsker, borgeren måtte have. Det indebærer fx at finde en praktik, som borgeren finder relevant og meningsfuld. For som en af sagsbehandlerne udtrykker det, så kan det virke stærkt demotiverende at blive sendt ud i et praktikforløb som gartner, hvis man har et brændende ønske om at blive SOSU-assistent. Samme sagsbehandler oplever dog samtidig, at den enkelte borgers ønsker og behov til tider kan træde i baggrunden, når der tænkes i masseaktivering frem for i individuelle virksomhedsplaceringer.

I forlængelse heraf understreger mange af sagsbehandlerne vigtigheden af at få etableret en god relation og en god kontakt til borgeren:

Vi skal helt ned i det der med kontakt. Kontakten skal være god, fordi går kontakten skævt fra starten, så kan det være rigtig, rigtig svært at få oparbejdet et samarbejde med borgeren, og det er vigtigt. Det er en forudsætning for, at man overhovedet kan komme videre.

Det drejer sig ifølge den pågældende sagsbehandler om at møde borgeren med en åben og imødekommende holdning og om at lytte til de tanker, borgeren måtte have. Sagsbehandlerne giver dog samtidig udtryk for, at det kan være svært at få etableret en god relation, når man i mange tilfælde kun ser borgeren hver tredje måned til en 20-minutters samtale. På den tid skal man forsøge at få et indblik i borgerens ressourcer, ønsker og behov og nå til enighed om en indsats. Derudover oplever sagsbehandlerne, at de fysiske rammer kan være hæmmende for at få etableret en god samtale. For mange borgere kan det være angstprovokerende og grænseoverskridende at skulle møde op på jobcentret, og de formelle

og upersonlige rammer opleves ikke som befordrende for en tryk og tilidsfuld relation. En af sagsbehandlerne siger:

Her møder borgeren mig ved et skrivebord, fire vægge, meget kontor/kommuneagtigt, og så sidder vi og taler om, hvad der så skal ske.

En anden sagsbehandler fortæller, hvordan hun tidligere har gjort meget ud af at indrette sit kontor, så det fremstod hyggeligt og afslappet. Det har hun dog ikke mulighed for på sin nuværende arbejdsplads, hvor hun sidder på tommands-kontor, og hvor alle samtaler afholdes i små firkantede samtalerum. Nogle af sagsbehandlerne tager andre virkemidler i brug for at få skabt en god relation til borgeren. For eksempel fortæller flere, hvordan de af og til holder gående eller stående samtaler på jobcentrets parkeringsplads, på neutrale steder, på borgerens hjemmebane eller på aktiveringsstedet eller virksomheden. En af sagsbehandlerne fortæller desuden, hvordan han dropper standardbrevene, når han skal indkalde borgere til samtale, og i stedet formulerer et mere personligt brev, hvori tonen er mere imødekomende og uformel. Det er med til at skabe en mere afslappende og uformel indgang til samtalen, mener han. Ifølge sagsbehandlerens eget udsagn kan det lade sig gøre, fordi han er del af en særlig indsats, hvor han arbejder under mere fleksible rammer og med et mindre antal sager.

Der er bred enighed blandt sagsbehandlerne om vigtigheden af, at borgeren tildeles et medansvar i tilrettelæggelsen af indsatsen og har en følelse af at blive hørt og taget seriøst. I praksis foregår det dog ikke altid på den måde. Flere af sagsbehandlerne fortæller, at de nogle gange kan se sig nødsaget til at sende borgeren ud i ”ret og pligt-aktivering” for at overholde rettidigheden, uanset hvilke ønsker og behov borgeren ellers måtte give udtryk for. Det er ikke noget, de har det godt med, og det er ikke noget de oplever som befordrende for en god indsats. På samme måde fortæller andre sagsbehandlere, hvordan manglen på aktiveringstilbud gør, at valg af indsats i højere grad kommer til at bero på, hvilke muligheder der er, end på borgerens ønsker og behov. Andre steder synes sagsbehandlerne at være tilfredse med den tilbudsvifte, de har til rådighed, og de oplever i rimelig høj grad at have mulighed for at imødekomme borgerens ønsker og behov.

Sagsbehandlerne oplever altså generelt de bedste resultater, hvor borgeren selv er med til at bestemme indsatsens udformning, og selv kan

se idéen i det. Det er idealet. I en del tilfælde synes det dog også at være et spørgsmål om, at sagsbehandleren skal ”overtale borgeren til at være med” eller skal have borgeren til at ”forstå budskabet”. Her synes det altså snarere at dreje sig om, at sagsbehandleren har valgt en indsats, som borgeren efterfølgende skal overbevises om, er den rigtige. I forlængelse heraf fortæller en af sagsbehandlere, hvordan det, at borgeren *oplever* at have medindflydelse, kan have betydning.

Undersøgelsen peger altså på, at borgeren på mange måder spiller en central rolle i indsatsens udformning og virkning. Sagsbehandlerne udpeger især karakteren og kompleksiteten af borgerens problemer samt borgerens livssituation, motivation og arbejdsmarkedsidentitet som faktorer, der er afgørende for indsatsens udfald. Derudover giver sagsbehandlerne samstemmende udtryk for, at indsatsen bør tilrettelægges med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov. De er af den overbevisning, at de bedste forløb opnås, når der tages udgangspunkt i borgerens situation og i de ønsker, borgeren selv fremsætter, og når der opnås en god dialog om tingene. Samtidig er der dog en række forhold, som gør, at dette ikke altid lader sig gøre i praksis, fx begrænsninger i tilbudsviften, at borgeren falder for ret og pligt-aktivering og manglende tid til dialog.

ANDRE FORHOLD

Ud over de allerede nævnte forhold relateret til lovgivningen, de politiske prioriteringer, ledelse, sagsbehandlerkulturer, roller og praksisser og forhold vedrørende borgeren er der en lang række andre forhold, som kan have betydning for indsatsens tilrettelæggelse og udformning i praksis. Nogle af disse forhold vedrører overordnede samfundsmæssige konjunkturer og kommunale vilkår. I de følgende afsnit gennemgås nogle af de forhold, som tillægges særlig betydning i interviewene med jobcenterledere og sagsbehandlere.

SAMFUNDSMÆSSIGE KONJUNKTURER

Aktiveringsindsatsen over for de ledige er i høj grad afhængig af den overordnede samfundsmæssige udvikling, strukturer og konjunkturelle forhold, som udgør en overordnet ramme om indsatsen. Ændringer i konteksten vil således også ofte aflede ændringer i indsatsens tilrettelæggelse og udformning.

Flere af sagsbehandlerne beskriver således, hvordan økonomisk krise, lavkonjunktur og stigende arbejdsløshed har haft en negativ indvirkning på indsatsen over for de ledige generelt og over for de ikke-arbejdsmarkedsparate i særdeleshed:

Før 2007 var der helt andre boller på suppen. Nu er det også op ad bakke for matchgruppe 1, nyuddannede akademikere. Og det er jo så endnu mere op ad bakke for de borgere, jeg har med at gøre.

Denne sagsbehandler oplever altså, hvordan den stigende generelle ledighed i samfundet går ud over de dårligst stillede lediges chancer på arbejdsmarkedet. Det gælder, uanset om det drejer sig om ordinær beskæftigelse eller beskæftigelse på særlige vilkår som fx fleksjob. Hvor der tidligere var større efterspørgsel efter arbejdskraft, og hvor det i højere grad var muligt at få etableret fleksjob, oplever nogle af sagsbehandlerne nu, at disse muligheder svinder ind:

Altså ud af min sagsstamme på 85, der har jeg nok haft 4, der er gået i gang med en uddannelse og en af dem i job. Så det er ikke så mange, men det her handler også igen om, at der ikke er arbejdspladser at få. For det er jo ikke så lang tid siden, hvor det var rigtig godt at give folk et fleksjob og få dem afklaret til det, for der var fleksjob at få. Det er der bare ikke i dag... Så lad os lige få vendt den her krise, så nogle af mine borgere også kunne komme ud. Det er meget samfundsafhængigt vores arbejde.

Sagsbehandleren oplever, hvordan en afklaring til fleksjob, som situationen er på arbejdsmarkedet på nuværende tidspunkt, kan have den utilsigtede konsekvens, at borgeren ender med at blive ”parkeret” på et aktiviseringssted, hvor tiden bruges på at lede efter et fleksjob, som ikke er der.

I forhold til sagsbehandlerens egen rolle i indsatsen, giver flere af dem udtryk for at se det som deres primære opgave at få nogle borgere gjort klar til et fremtidigt arbejdsmarked. Så håber de bare, at det fremtidige arbejdsmarked også er klart til de mest udsatte ledige.

KOMMUNALE FORHOLD

Undersøgelsen omfatter et bredt udsnit af kommuner, hvis geografiske placering, størrelse, befolkningssammensætning, erhvervsstruktur osv. er vilkår, som direkte og indirekte er med til at forme indsatsen i praksis.

Undersøgelsen omfatter større og mindre kommuner; kommuner i yderområder og kommuner i infrastrukturelle knudepunkter; kommuner med et stort og varieret erhvervsliv og kommuner med en mindre bred erhvervsstruktur; kommuner med en relativt høj og en relativt lav andel af kontanthjælpsmodtagere. Disse kommunale karakteristika udgør tilsammen en lokal ramme om indsatsen.

I nogle af de jobcentre, som ligger i yderområder, oplever sagsbehandlerne, at kommunens geografiske placering og erhvervsstruktur hæmmer mulighederne for at få de ikke-arbejdsmarkedsparate i beskæftigelse. En sagsbehandler siger herom:

Og vi er nede i et område, hvor vi jo ikke har så meget arbejde. Altså, vi er jo sådan et udkantsområde. Det vil jeg kalde det. Så derfor er det svært at få et job. Der, hvor vi har mulighed for, at der er nogen, der kommer i arbejde, det er når vi har vores sæsonarbejde, altså turisme. Der kunne vi være heldige. Men tiderne er jo ikke de bedste lige i øjeblikket, så det smitter jo også af hernede.

Sagsbehandleren oplever altså, at forhold relateret til kommunens placering i et yderområde hæmmer mulighederne for at få borgerne i beskæftigelse.

I nogle af de kommuner, der dækker over et stort geografisk område, oplever sagsbehandlerne desuden nogle særlige infrastrukturmæssige udfordringer. Lange afstande og sparsomme offentlige transportforbindelser er forhold, der må medtænkes i tilrettelæggelsen af indsatsen, og som indsnævrer sagsbehandlernes valgmuligheder og råderum. For borgere, som bor lang fra jobcenter og aktiveringssteder, kan høje transportudgifter udgøre en væsentlig barriere for, at hun eller han møder op i aktivering. Desuden lider mange af borgerne, ifølge sagsbehandlerne, af angstproblemer, som gør det svært for dem at rejse med kollektiv transport. Det imødekommes i nogle kommuner ved at have aktiveringssteder, der ligger så fysisk tæt placeret på borgerne som muligt. En af lederne siger herom:

De fleste af tilbuddene er i [X], og så har vi et tilbud i [Y], og vi har et tilbud i [Z]. Og det er selvfølgelig ud fra, at der er en rimelig stor afstand geografisk i kilometer i [X] Kommune, og for at sikre os, at nogle af de mest udsatte målgrupper også har en mu-

lighed for at komme nogenlunde frem. Så prøver vi at tage et vist hensyn.

Lederen fortæller altså, at man forsøger at tage et vist hensyn til de mest udsatte borgere ved at visitere dem til tilbud i deres nærområder. Dette hensyn synes at spille en væsentlig rolle i visitationsprocessen og i sagsbehandlernes valg af konkrete indsatser, og det har således også en vis betydning for deres råderum i tilrettelæggelsen af indsatsen.

I andre kommuner er det ikke den geografiske placering, der påvirker indsatsen, men derimod befolkningssammensætningen og erhvervsstrukturen. En af lederne fortæller:

Befolkningssammensætning er lidt atypisk i forhold til, hvordan det er normalt for en kommune af vores størrelse. Det vil sige, at vi er de første, der mærker det, når der er de her konjunkturændringer i nedadgående retning, og vi er de sidste, der mærker det, når det så begynder at gå op igen. Vi er en gammel arbejderkommune. Vi har haft rigtig mange arbejdspladser inden for bygge og anlæg, transport og nogle af de job, som jo er forsvundet, og som ikke kommer igen.

Lederen fortæller videre, at kommunens befolkning er kendetegnet ved et forholdsvis lavt gennemsnitligt uddannelsesniveau og en høj andel af misbrugere, personer med psykiske lidelser og socialt udsatte grupper generelt. Lederen mener, at det giver nogle særlige udfordringer i tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen – ikke mindst med omlægningen af refusionsreglerne, som gør, at man ikke længere kan hjemtage den høje refusion for vejledende og opkvalificerende tilbud. Det har ramt kommunen hårdt på økonomien:

For de lidt tungere af borgerne, der er det virkelig op ad bakke, og fordi vi har så stor en procentdel, der ligger i den kategori, har vi ikke de samme penge til rådighed, som vi har haft. Det vil sige, at en del af de tilbud, vi tidligere har haft, som har ligget ude ved anden aktør, dem prøver vi, for nogenlunde at kunne holde niveauet, at få ud på vores kompetencecenter.

Ud over at en del af de dyrere tilbud hos anden aktør er skåret væk, er der desuden indført minimumsaktivering i kommunen. Det betyder, at man følger lovgivningens krav om rettidige samtaler og en aktiv indsats,

men derudover er indsatsen begrænset til et minimum. Samme tendens ses hos flere andre kommuner. Det kan ifølge sagsbehandlerne have den konsekvens, at der kommer en masse huller i indsatsen, og at man er tvunget til at skulle starte forfra hver gang.

Kommunens økonomi udgør en ramme om indsatsen alle steder, og mange steder oplever sagsbehandlerne, at kommunale spareplaner sætter store begrænsninger i tilrettelæggelsen af indsatsen. En af sagsbehandlerne siger herom:

Der er sket rigtig meget her i [X]. De er *så* fokuseret på, at der er penge, der skal spares, og der er udmeldinger om, at vi minimumsaktiverer. De har *så* trods alt ikke fuldstændig lukket de der eksterne aktører endnu, men det tror jeg kun er et spørgsmål om tid.

En stram økonomi har, ud over at der er indført minimumsaktivering, flere steder betydet, at der er kommet begrænsninger på brugen af vejledende og opkvalificerende tilbud, og at der satses på kommunale aktiveringssteder frem for eksterne aktører. I andre jobcentre oplever sagsbehandlere og ledere ikke de store omlægninger af indsatsen som følge af økonomiske spareplaner i kommunen, og de oplever fortsat at have et forholdsvist stort råderum i tilrettelæggelsen af indsatsen.

Undersøgelsen viser altså, at der er en række samfundsmæssige og kommunale forhold, som, ifølge de interviewede sagsbehandlere og ledere, har betydning for indsatsens tilrettelæggelse og udformning i praksis. Det drejer sig bl.a. om konjunkturelle forhold og forhold relateret til kommunernes erhvervsstruktur, økonomi og befolkningssammensætning.

SAMMENFATNING

Undersøgelsen viser, hvordan en lang række forhold på forskellige niveauer, på forskellige måder og i forskelligt omfang spiller ind på, hvordan indsatsen tilrettelægges og formes i praksis.

For det første peger undersøgelsen på, at lovgivningen vedrørende rettidig afholdelse af samtaler og aktivering samt måden, hvorpå refusionssystemet er indrettet, har betydning for, hvordan aktiveringsindsatsen tilrettelægges og udformes i praksis i jobcentrene. Omlægnin-

gen af refusionsreglerne har medført et øget fokus på brug af virksomhedspraktikker, samtidig med at der en del steder er kommet skrappe restriktioner på brugen af forløb, som ikke er direkte beskæftigelsesrettede, men af en mere socialfaglig karakter. Det har altså en vis indvirkning på, hvilke tilbud sagsbehandlerne *råder* over i indsatsen, men også hvilke tilbud de *forventes* at gøre brug af. Derudover viser undersøgelsen, at sagsbehandlerne oplever rettidighedskrav som så styrende for indsatsen, at det går ud over kvaliteten af den indsats, de kan yde over for borgerne.

Undersøgelsen peger desuden på en række forhold vedrørende organisering og ledelsesmæssige forhold, som har betydning for de muligheder og begrænsninger, sagsbehandlerne har i tilrettelæggelsen af indsatsen. Antallet af sager, sagsbehandleren varetager, har fx betydning for, hvor meget tid der er til borgerkontakt og opfølgning. Ledelsesforhold vil have betydning for i hvor høj grad sagsbehandlerne inddrages i beslutningsprocesser vedrørende organiseringen af indsatsen samt hvilket råderum de har i tilrettelæggelsen af konkrete indsatser.

Undersøgelsen viser ligeledes, at en god indsats for størstedelen af sagsbehandlerne indebærer en såkaldt håndholdt indsats, dvs. en indsats som er helhedsorienteret, langstrakt, har fokus på delmål, indebærer tæt opfølgning og er individuelt tilrettelagt. Der er dog også sagsbehandlere, som i højere grad giver udtryk for at have fokus på endemålet frem for på processer og delmål. Sagsbehandlerne har ligeledes lidt forskellige opfattelser af deres egen rolle i indsatsen. Nogle lægger stor vægt på de personlige relationer og på en helhedsorienteret tilgang, andre forsøger at holde et mere stringent fokus på beskæftigelse. Disse forskellige opfattelser spiller ind i forhold til, hvilke elementer de vælger at trække ind i indsatsen, og dermed også på, hvordan indsatsen formes i praksis. Samtidig viser undersøgelsen dog også, at der ikke nødvendigvis altid er overensstemmelse mellem idealer og praksis, og de forestillinger, sagsbehandlerne har om den gode indsats og om deres egen rolle i udformningen heraf, er således ikke altid forenelige med de krav og vilkår, som udgør en ramme om indsatsen.

Borgeren spiller på mange måder en central rolle for, hvordan indsatsen formes i praksis, og hvordan virkningen af den bliver. Her spiller karakteren og kompleksiteten af borgerens problemer ind samt borgerens livssituation, motivation og arbejdsmarkedsidentitet. Sagsbehandlerne giver samstemmende udtryk for, at indsatsen så vidt muligt tilrettelægges med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov. Samtidig er der

dog en række forhold, som gør, at dette ikke altid lader sig gøre i praksis, fx begrænsninger i tilbuddene, at borgeren falder for ret og pligt-aktivering samt manglende tid til dialog.

Endelig peger undersøgelsen på en række samfundsmæssige og kommunale forhold, som ifølge de interviewede sagsbehandlere og ledere har betydning for indsatsens tilrettelæggelse og udformning i praksis. Sagsbehandlerne oplever fx, at økonomisk krise og høj arbejdsløshed har gjort det sværere for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige at komme i arbejde. I nogle af yderkommunerne oplever man desuden, at manglen på arbejdspladser vanskeliggør arbejdet. Her betyder store geografiske afstande ligeledes, at borgeren forsøges aktiveret så tæt på bopælen som muligt, hvilket bliver et væsentligt hensyn i valg og tilrettelæggelse af indsats.

Undersøgelsen viser altså, hvordan der i sagsbehandlingernes fortællinger åbnes op for et langt bredere og mere dynamisk indsatsbegreb, hvor indsatser er noget, der skabes i praksis i et samspil mellem forskellige aktører, og hvis udformning afhænger af en lang række forskellige kontekstuelle forhold såsom lovgivning, økonomiske rammer, politiske prioriteringer, ledelsesmæssige forhold, samarbejdsrelationer mv. Det betyder, at det ikke alene er selve indsatsstypen, men også måden, hvorpå indsatser udvælges, gennemføres og formes i praksis, som har betydning. Ifølge denne tankegang er indsatser altså i høj grad kontekstuelle størrelser, hvis udformning og virkning afhænger af en lang række forhold og aktører. Dét, der virker for én person i én sammenhæng, virker således ikke nødvendigvis for en anden person i en anden sammenhæng eller for den sags skyld for samme person i en anden sammenhæng.

Parallelt med dette brede og dynamiske indsatsbegreb finder vi dog også blandt sagsbehandlere og ledere et mere afgrænset og kontekst-uafhængigt begreb om indsatser i jobcentrene. Inden for det afgrænsede begreb defineres indsatser i højere grad som pakker eller programmer bestående af faste bestanddele og orienteret mod et fælles overordnet formål og ofte rettet mod bestemte målgrupper. Denne forståelse kommer bl.a. til udtryk i sagsbehandlingernes beskrivelser af konkrete indsatsstyper, og når de i interviewene giver udtryk for, at den håndholdte indsats og virksomhedspraktik er ”det der virker” og ”det der rykker noget”. Her tales altså om indsatsstyper, der opfattes som særligt virksomme.

De to indsatsbegreber eksisterer side om side, men i nogle tilfælde kolliderer det ”pakkeorienterede” indsatsbegreb og forestillingen om

bestemte indsattstyper som særligt virkningsfulde med forståelsen af indsattser som noget, der skabes i praksis, og hvis virkning afhænger af samspillet mellem en lang række aktører og kontekster.

VIDENS- OG KOMMUNIKATIONSPROCESSER I AKTIVERINGSINDSATSEN

Som det fremgår af kapitel 4, er der mange forskellige aktører involveret i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, og der er mange forskellige forhold, som har betydning for, hvordan indsatsen tilrettelægges og udmøntes i praksis. Der ligger således en vigtig opgave i at sikre sammenhæng og kontinuitet i processen og i kontakten til borgeren, og her spiller jobcentersagsbehandleren en central, koordinerende rolle. Samtidig betyder måden, hvorpå indsatsen er organiseret, med en høj grad af arbejdsdeling og begrænset tid til opfølgning, at sagsbehandlerne i høj grad er afhængige af tilbagemeldinger fra andre aktører i indsatsen. I dette kapitel ser vi nærmere på samarbejdsrelationer og kommunikationskanaler mellem jobcentersagsbehandlere og andre aktører i indsatsen, primært medarbejdere på aktiveringsprojekter. Vi ser ligeledes på praksisser og procedurer omkring vidensdeling og evaluering. Formålet hermed er at belyse, hvilken viden der ligger til grund for tilrettelæggelsen af indsatsen, hvordan denne viden opnås, og hvilke udfordringer og muligheder der kan være forbundet hermed. Vi har fokus på den processuelle, praksisnære form for viden, som relaterer sig til sagsbehandlerne muligheder for at opnå viden om indholdet og resultaterne af konkrete aktiveringsindsatser. Dermed søger vi at indkredse vidensdelingsprocesser, kommunikationsveje og samarbejdsrelationer frem for

andre former for viden, som fx opnås gennem uddannelse, kurser, faglitteratur mv.

Kapitlet indledes med en kort opridsning af organiseringen af indsatsen. Herefter ser vi nærmere på vidensgrundlaget for konkrete aktiveringstilbud, som det beskrives af sagsbehandlerne i interviewene, og i de efterfølgende afsnit sætter vi fokus på vidensdelingsprocesser og samarbejdsrelationer før, under og efter konkrete aktiveringsindsatser. Afslutningsvist belyses praksisser omkring vidensdeling og evaluering.

ORGANISERINGEN AF INDSATSEN

Som beskrevet i kapitel 4 indebærer opsplitningen af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i en beskæftigelsesrettet, en socialfaglig og en økonomisk del, at en lang række forskellige aktører er involveret i indsatsen. Ofte vil der være en række snitflader mellem forskellige forvaltninger og kontorer og mellem andre eksterne aktører i indsatsen, fx sundhedsfagligt personale, misbrugskonsulenter, frivillige på væresteder osv. Desuden vil der i mange tilfælde være tale om parallelle tiltag.

Indsatsen er ligeledes karakteriseret ved en forholdsvis høj grad af arbejdsdeling, hvor forskellige aktører har ansvaret for forskellige dele af processen. Det er sagsbehandlerne, som, i samarbejde med borgeren, planlægger og træffer beslutning om aktiveringsindsatsen, og som har det daglige ansvar for, at de gældende love og retningslinjer følges. Den praktiske implementering af indsatsen er dog i høj grad lagt i hænderne på medarbejdere på aktiveringsprojekter, virksomhedskonsulenter, virksomhedscentre mv. Det er således medarbejdere på aktiveringsprojekter og kontaktpersoner på virksomheder, som har den daglige dialog med borgeren, mens sagsbehandlerne inddrages og informeres undervejs i forløbet i varierende omfang og efter aftale med de pågældende aktører. Efter et endt aktiveringsforløb er det igen sagsbehandleren, som i samråd med borgeren og på baggrund af tilbagemeldinger fra aktiveringssteder og virksomhedskonsulenter, skal træffe beslutning om det videre forløb.

Måden, hvorpå indsatsen er organiseret, forudsætter en høj grad af samarbejde, vidensdeling og kommunikation mellem jobcentersagsbehandlere, virksomhedskonsulenter, medarbejdere på aktiveringssteder og andre aktører i indsatsen. Det forudsætter ligeledes, at sagsbehandleren

har et vist kendskab til og overblik over de tilbud, der findes til de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommunen, herunder hvad forskellige projekter kan tilbyde, hvilke målgrupper de er rettet mod, hvilke resultater der opnås osv. Som det fremgår af kapitel 3, kan der være forskellige udfordringer forbundet hermed. Udfordringer som kan variere fra et jobcenter til et andet. I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvilke muligheder sagsbehandlerne har for at holde sig orienteret om de konkrete aktiveringstilbud, og vi skitserer kort nogle af de udfordringer, der kan være forbundet hermed.

VIDEN OM AKTIVERINGSTILBUD

Som det fremgår af kapitel 3, er der nogle kommuner, der råder over rigtig mange forskellige aktiveringstilbud rettet mod de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (over 100), mens der andre steder er relativt få tilbud (omkring 10). Tilsvarende sker der nogle steder en hyppig udskiftning i tilbudsviften med mange eksternt finansierede projekter, mens der andre steder i højere grad foretages mindre justeringer og tilpasninger af allerede eksisterende tilbud. De fleste steder synes tilbudsviften at bestå af en blanding af kommunale og private projekter, nogle nyere og andre med mange år på bagen. Vilkårene er således lidt forskellige i de jobcentre, der indgår i undersøgelsen, og det samme er de udfordringer og muligheder, der knytter sig til valget og brugen af aktiveringstilbuddene.

Som det beskrives i kapitel 3, har mange af sagsbehandlerne svært ved at sætte præcise tal på, hvor mange tilbud de råder over til de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, og særligt i de større jobcentre har sagsbehandlerne svært ved at skelne de forskellige tilbud fra hinanden. Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at mange tilbud og en stor udskiftning i tilbudsviften gør det vanskeligt at få et overblik over indholdet af tilbuddene, og hvilke målgrupper de er egnede til. Én af sagsbehandlerne siger herom:

Det er en jungle simpelthen. Det er noget af det, der er rigtig svært at holde sig ajour med i en travl hverdag. Men hvad gør jeg? Jeg holder øjne og ører åbne, og så har vi jo en kultur her på stedet, hvor vi melder ud, hvis der kommer nogle nye forløb.

Sagsbehandleren tilkendegiver således, at det kan være vanskeligt at bevare overblikket over de mange tilbud. På spørgsmålet om, hvordan han orienterer sig i tilbuddene, refererer han til jobcentrets særlige kultur, som indebærer, at der informeres om nye projekter, og at aktiveringsprojekter inviteres ud på jobcentret for at præsentere tilbuddene. Han understreger dog samtidig, at på grund af mængden af tilbud kan sidstnævnte kun lade sig gøre med nogle af projekterne. På andre jobcentre fremhæves besøg af eller på aktiveringsprojekter ligeledes som en af de måder, hvorpå man som sagsbehandler kan holde sig orienteret om de forskellige tilbud. Denne praksis synes at gælde uanset jobcentrets størrelse og mængden af tilbud.

Desuden kan man i mange af de jobcentre, der indgår i undersøgelsen, finde forskellige former for systematik, der skal hjælpe sagsbehandlerne med at finde rundt i tilbuddene. Det kan fx dreje sig om mere eller mindre detaljerede tilbudskataloger, instruktioner eller online-oversigter, som rummer beskrivelser af de enkelte tilbud. Også her synes der dog at være en vis variation mellem jobcentrene. Mens der nogle steder foreligger tykke kataloger over tilbuddene, har præsentationen af tilbud andre steder nærmest kun overskriftsform. På et af jobcentrene fortæller sagsbehandlerne, at man tidligere har haft en skriftlig oversigt over tilbuddene, men at den nu er forældet, fordi den ikke er blevet opdateret.

En del af sagsbehandlerne giver ligeledes udtryk for, at de i høj grad trækker på kollegaers erfaringer, når de skal orientere sig i tilbudsviften og forsøge at finde det rigtige match mellem borger og aktiveringsprojekt. Den kollegiale sparring fremhæves samtidig som vigtig for, at en sagsbehandler ikke låser sig fast på nogle få tilbud – de tilbud, han eller hun tilfældigvis kender bedst eller har haft størst succes med – hvilket nogle af sagsbehandlerne mener, der kan være en tendens til. En af sagsbehandlerne siger fx:

Jeg har nok en tendens til at bruge det, jeg lige kender her og nu. Hvis det ellers kan leve op til det, der er borgerens problem. Så bruger jeg det, som jeg har haft succes med. Det er nok meget naturligt. Derfor er det også vigtigt, at vi bruger hinanden som personale. Så kan man også brede sig lidt mere, når man får at vide af de andre: Det her er bare super!

Mens sagsbehandlerne på nogle af jobcentrene giver udtryk for, at det kan være vanskeligt at holde sig orienteret om tilbuddene, opleves det

forholdsvist uproblematisk på andre jobcentre. I et interview med en sagsbehandler falder følgende udveksling således i en passage, hvor emnet er kendskab til aktiveringstilbuddene:

I: Har I nogen form for overblik over, hvilke tilbud der er gode til hvilke målgrupper osv.?

Sagsbehandler: Altså, vi har i hvert fald haft alle forudsætningerne for det. For da de vandt det her udbud, er vi jo blevet inviteret derned. Først kom de her, tilbudsstederne, og fortalte om dem selv, og hvad det var, de nye tilbud kom til at bestå af, og så blev vi efterfølgende inviteret ned på stedet og fik igen en gennemgang af det... Så har vi den beskrivelse af vores tilbudsvifte, som er meget beskrivende. Vi kan ikke få en bedre viden. Og hvis vi er i tvivl om noget som helst i forhold til vores tilbud, så har vi to medarbejdere, som udelukkende arbejder med de her tilbud.

Sagsbehandleren oplever således at have alle muligheder for at opnå viden om aktiveringstilbuddene og referer i den forbindelse til de forskellige former for systematik, der findes i jobcentret, som netop har til formål at hjælpe sagsbehandlerne med at skabe overblik.

Der synes således at være en vis variation jobcentrene imellem i forhold til udbuddet af tilbud og graden af systematik omkring udvalget af tilbud. På samme måde er der forskel på, i hvor høj grad sagsbehandlerne oplever at have overblik over de aktiveringstilbud, de råder over i arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Generelt synes udfordringerne med at bevare overblikket over tilbuddene at være størst i de kommuner, hvor mængden af tilbud er stor, og hvor der er den største foranderlighed i stammen af tilbud.

VIDEN OM INDSATSENS FORLØB OG RESULTATER

Kommunikationen mellem sagsbehandlere og andre aktører i indsatsen – fx virksomhedskonsulenter og medarbejdere på aktiveringsprojekter – kan foregå ad forskellige mere eller mindre formaliserede kanaler, og den kan variere i form og hyppighed fra forløb til forløb, fra den ene sagsbehandler til den anden og afhængigt af de enkelte aktiveringsprojekter og virksomhedskonsulenter. I de følgende afsnit beskrives processerne og

udfordringerne i forbindelse med tilrettelæggelsen af vidensbaserede indsatsler nærmere. Dette gøres ved at tage udgangspunkt i kommunikationskanaler og vidensdelingsprocesser på forskellige trin i aktiveringsforløbet, startende med den indledende visitationsproces.

KOMMUNIKATIONEN I DEN INDLEDENDE VISITATIONSPROCES
Forud for visitationen til et konkret aktiveringstilbud skal sagsbehandleren i samarbejde med borgeren udarbejde en jobplan, som er en skriftlig aftale mellem jobcentret og den ledige om aktiviteter, der kan medvirke til, at den pågældende hurtigst muligt kommer i job. Jobplanen skal beskrive beskæftigelsesmuligheder og -mål samt de aktiviteter og tilbud, der skal føre borgeren nærmere arbejdsmarkedet. For mere udsatte ledige skal det ligeledes anføres, hvilke andre aktiviteter der kan bidrage til at stabilisere personens fysiske, psykiske og sociale situation, så den ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet. For denne gruppe bør planen ligeledes uddybe, hvilke barrierer der skal overvindes, og hvilke delmål der skal nås undervejs (Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011; CABI, 2012). Jobplanen skal revideres og opdateres undervejs, hvis forudsætningerne eller indsatsen ændres. Hensigten er således, at jobplanen skal være retningsgivende for, hvilke tilbud den ledige visiteres ud i.

Af interviewsamtalerne fremgår det, at visitationen til aktiveringstilbud helt konkret foregår på den måde, at sagsbehandleren foretager en såkaldt bestilling, som sendes til aktiveringsprojektet. Bestillingen kan indeholde en kort beskrivelse af borgeren, formålet med forløbet, særlige problemstillinger, hvad der skal arbejdes med undervejs, tidsperspektivet, eventuelle delmål osv. Sagsbehandlerne fortæller endvidere, at bestillingen kan være mere eller mindre detaljeret og mere eller mindre specifik, hvilket afhænger af, hvor godt et indblik de har i borgerens problemer, og om der foreligger en klar beskrivelse af den pågældendes arbejdsevne forud for forløbet. En af sagsbehandlerne beskriver bestillingen således:

Det er jo den enkelte medarbejder i jobcentret, der sætter nogle mål op for den bestilling, man laver. Det vil være en bestilling, ligesom hvis man købte en flyrejse, hvor man bestiller, jeg vil gerne sidde tæt på vinduet og have plads til så meget bagage, og jeg vil gerne have den slags mad. På samme vis laver vi også en

meget klar målbeskrivelse til leverandørerne om, hvad det er vi tænker, der skal arbejdes med først og dernæst.

Bestillingen af et aktiveringsforløb sammenlignes i citatet med bestillingen af en flyrejse. Sagsbehandleren understreger, at man afgiver præcise og individuelt tilrettede bestillinger og dermed målretter indsatsen mest muligt til den enkelte borger. Det er sagsbehandlerens opfattelse, at en god bestilling eller beskrivelse af, hvad der forventes af forløbet, kan være med til at sikre en sammenhængende og målrettet indsats. Denne opfattelse deles af en leder fra et andet jobcenter, som siger:

Jeg tror, der hvor vi oplever den største succes, det er der, hvor vi får lavet en god bestilling, og i dialog med både borgeren og tilbuddet, så når man derhen. Hvis vi får lavet en for vag bestilling... så går der oftere ged i den, for borgeren ved måske heller ikke, hvad var fidusen egentlig lige her. Og tilbuddet vil gerne gøre os glade, for ellers får de jo bare et gult kort eller et rødt kort, så de vil gerne løfte det, men hvis ikke vi har forholdt os til, hvad de skal nå, så kan der gå grums i den. Der hvor det går op i en højere enhed, det er der, hvor vi sammen får lavet en ordentlig beskrivelse af, hvad det her forløb skal munde ud i. Der hvor dialogen hele tiden er åben.

Lederen understreger vigtigheden af at få udarbejdet nogle klare retningslinjer forud for de konkrete aktiveringsforløb, så der er enighed om, hvad der skal arbejdes med og hen imod i forløbet. Samtidig er der dog en række forhold, som gør, at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt at realisere i praksis. Eksempelvis fortæller sagsbehandlerne, at der af og til kan være tale om, at borgeren skal i ret og pligt-aktivering, hvor det primære formål er at overholde lovmæssige krav om rettidighed. I andre tilfælde kan det fx dreje sig om, at sagsbehandleren simpelthen mangler viden om borgeren. En af de interviewede sagsbehandlere siger herom:

Vi skriver til leverandørerne. Vi laver en booking, og så skriver vi, hvad det handler om. Og mål kan jo sagtens ændre sig, og nogle gange er målet bare afklaring. Det er meget godt, men vi kender jo ikke de mennesker, vi snakker med. Vi har en samtale på måske 20 min., og så pejler man sig lidt ind på, hvad man synes det handler om, og skal så prøve at lave en bestilling.

Sagsbehandleren fortæller altså om de vanskeligheder, der kan være forbundet med at skulle foretage en bestilling af et aktiveringstilbud på baggrund af en 20 minutters samtale med en borger. Denne opfattelse deles af flere af de andre sagsbehandlere, vi har talt med. Én beskriver desuden, hvordan det kan variere, hvor specifikt formålet med forløbet beskrives:

Sagsbehandler: Ja, altså vi laver en jobplan, hvor der er en beskrivelse af, hvad formålet er med at sende dem et eller andet sted hen. Og nogle gange kan det mål være mere tydeligt end andre. Nogle gange vil formålet bare være lidt vagt formuleret som, at det er afklaring. Fordi det kan nogle gange være det eneste fornuftige ord, man overhovedet kan sætte på. Der skal en eller anden afklaring til. Og så hen ad vejen kan det godt være, at man kan blive mere og mere specifik. Men nogle gange fægter man lidt i blinde.

Ifølge disse og flere af de andre sagsbehandlere kan mængden af sager og manglende tid til at danne sig et indtryk af borgeren udgøre en udfordring i forhold til at kunne foretage en vurdering af, hvad der skal arbejdes med og hen imod i forløbet. Det betyder, at formålet i nogle tilfælde simpelthen bliver at få en beskrivelse af borgeren og dennes problemstillinger. En af sagsbehandlerne siger:

Nogle gange kan man sidde med en borger, som man egentlig ikke rigtig lige ved, og der har jeg brug for dem [aktiveringsstedet] til at lære vedkommende at kende og sige; vi ser det sådan og sådan, og der er behov for det og det. Så jeg bruger dem også på den måde til at overlade nogle ting til dem. Uddelegere opgaver, det skal man være god til med alle de sager.

Sagsbehandleren fortæller altså, at mængden af sager gør, at hun i nogle tilfælde må overlade opgaven med at lære borgeren at kende til aktiveringsstederne, og hun er således afhængig af deres tilbagemelding for at kunne vurdere og træffe beslutning om det videre forløb. Forløbets formål kan i sådanne tilfælde formuleres forholdsvis bredt og overordnet under overskriften ”afklaring”.

Når vi i interviewene har bedt medarbejderne på aktiveringsprojekterne om at beskrive, hvad der kan stå i en bestilling fra jobcentret, giver flere af dem udtryk for, at det kan være meget varierende og personafhængigt fra sagsbehandler til sagsbehandler. Som en af medarbej-

derne udtrykker det: ”Nogle sender bare et cpr-nummer, og andre sender en sagsmappe”. Enkelte af de interviewede medarbejdere udtrykker en vis ambivalens i forhold til bestillingernes detaljeringsgrad. På den ene side kunne de godt ønske sig lidt mere information om borgeren og forløbets formål, men på den anden side oplever de, at man med en for specifik bestilling risikerer at komme til at arbejde i en forkert retning. En af aktiveringsmedarbejderne synes desuden, at bestillingerne til tider kan være urealistiske og vanskelige at indfri. Der er således lidt forskellige opfattelser blandt medarbejderne på aktiveringsprojekterne af bestillingernes karakter. Derimod er der bred enighed om, at det giver mening at afholde et indledende møde partnerne imellem med henblik på at afstemme forventninger og undgå divergerende udmeldinger i forhold til borgeren. Den opfattelse deles af sagsbehandlerne. I forlængelse heraf efterspørger flere af sagsbehandlerne endvidere en bedre og tættere dialog med virksomhedskonsulenter i forbindelse med visitationen. Én af de interviewede sagsbehandlere udtrykker det således:

Jeg kunne godt ønske mig, at vi havde et tættere samarbejde med jobkonsulenterne. Få forklaret, hvad det lige præcis er, den her borger har brug for. Nu bliver det sådan noget meget formalistisk noget med at bestille på en e-mail, at nu skal vi have én til den og den. Og jeg skriver, hvad jeg vil, men det kan jo læses på mange forskellige måder... Vi mangler ligesom dialogen.

Det er sagsbehandlerens oplevelse, at dialogen med jobkonsulenterne ofte har en meget formalistisk form, som hun mener, kan give anledning til misforståelser om indsatsens konkrete form og indhold.

Af interviewene fremgår det således, at kommunikationen i den indledende visitationsproces, mellem jobcentersagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringssteder samt virksomhedskonsulenter, ofte foregår gennem såkaldte bestillinger, som bl.a. kan indeholde en kort skriftlig beskrivelse af forløbets formål og varighed. Ifølge sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringsprojekter kan formålene i nogle tilfælde have en meget overordnet og mere diffus karakter, særligt i tilfælde hvor sagsbehandleren ikke har noget klart billede af borgeren og derfor kan have en oplevelse af at ”fægte i blinde”. I andre tilfælde kan der foreligge en mere præcis og detaljeret beskrivelse af, hvad der skal arbejdes med i forløbet. Uanset hvad det konkrete formål med forløbet måtte være, understreger en stor del af de interviewede ledere, sagsbehandlere og medarbejdere

bejdere på aktiveringsprojekter vigtigheden af dialogen mellem de involverede parter i tilrettelæggelsen og igangsættelsen af konkrete aktiveringsforløb. Sagsbehandlerne giver dog samtidig udtryk for, at det på grund af høje sagstal og mangel på tid ofte kan være vanskeligt at realisere idealet om den tætte dialog og den gode overlevering i praksis.

KOMMUNIKATION OG VIDENSDDELING UNDERVEJS I FORLØBET

Når først forløbet er sat i gang, inddrages og informeres sagsbehandleren i varierende omfang undervejs. Af interviewene fremgår det, at det kan foregå gennem formelle kanaler som fx midtvejsevalueringer, progressionsrapporter, fremmødelister eller treparts møder, eller mere uformelt og ad hoc, fx gennem mails og telefonsamtaler med borger og/eller andre aktører i indsatsen og uplanlagte snakke med medarbejdere fra aktiveringsprojekter, når de er i nærheden. Kommunikationens form og hyppighed synes til en vis grad at variere fra forløb til forløb afhængigt af, hvilken borger der er tale om. Samtidig synes der at være en vis variation i praksis mellem sagsbehandlere og mellem virksomhedskonsulenter og aktiveringsprojekter.

Mens nogle af sagsbehandlerne giver udtryk for, at de har en løbende kontakt med aktiveringsprojekterne undervejs i forløbene, fortæller flertallet, at de primært inddrages i forbindelse med tremånederssamtalen, ved forløbets afslutning, eller hvis der sker ændringer undervejs i forløbet: For eksempel hvis noget går skævt, eller hvis der er behov for, at sagsbehandleren tager stilling til ekstrabevillinger. En af sagsbehandlerne beskriver kontaktforsøget således:

Men altså, vi er som regel med i visitationssamtaler, når borgeren skal visiteres, og så plejer nogen af dem at indkalde os, måske hver tredje måned. Men ellers inden jobplanen slutter for at finde ud af, hvad det videre forløb skal være. Og derudover bliver vi som regel inddraget, hvis der sker nogle ændringer, eller hvis borgeren lige pludselig ikke møder, eller de har behov for, at sagsbehandleren tager stilling til, om der kan bevilliges noget, så kan vi blive indkaldt. Så det er sådan lidt forskelligt afhængigt af, hvilken borger man har med at gøre. Men som regel ved start og inden jobplanen slutter for at finde ud af, om vi skal forlænge eller noget andet. Og så har man løbende kontakt via telefon og mails.

Fælles for denne og mange af de andre sagsbehandlere gælder, at de først inddrages undervejs, hvis der er noget, som går skævt i forløbet. Går tingene som de skal, hører de derimod sjældent noget, og en stor del af sagsbehandlerne oplever enten slet ikke eller kun i begrænset omfang at have mulighed for selv at spille en aktiv og opsøgende rolle i forløbet. Det tilskrives høje sagstal, en stor administrativ byrde og et stort fokus på overholdelse af rettidighed. Nogle af sagsbehandlerne giver udtryk for at have det fint med først at blive inddraget, hvis noget går galt. Hovedparten beskriver dog et ideal om en håndholdt indsats, som indebærer en tæt og hyppig opfølgning fra sagsbehandlerens side. For mange af sagsbehandlerne forbliver det dog et ideal, som de finder svært at praktisere under de nuværende organisatoriske rammer. En af sagsbehandlerne siger:

Vi tager jobsamtaler, og så ser vi først borgeren igen om tre måneder. Vi følger jo ikke op på noget. Det kunne jeg godt tænke mig, at der var lidt større mulighed for.

Manglende tid til at følge op på forløbene undervejs, betyder at sagsbehandlerne i høj grad må bero sig på de tilbagemeldinger, de får fra aktiveringsprojekterne:

Der er det tidsmæssige aspekt, som gør, at det kan være, at vi ikke har tid til at få den helt tætte feedback. Og der må vi have stor tillid til tilbudsstedet. Og så har vi jo minimum en personlig kontakt med borgeren hver tredje måned. Hvis vi havde færre sager, så kunne vi agere hurtigere. Det kan også være, at der kommer en fraværsrapport efter en måned, som viser, at han ikke har været der hele måneden.

Med denne beskrivelse berøres en central problemstilling. En problemstilling, som relaterer sig til sagsbehandlernes centrale koordinerende rolle i en indsats, der er baseret på en høj grad af arbejdsdeling og en forudsætning om løbende vidensdeling mellem sagsbehandlere og andre aktører i indsatsen. Ifølge sagsbehandlerne ser de i mange tilfælde kun borgeren hver tredje måned til en samtale af ca. 20 minutters varighed, og manglende tid til opfølgning undervejs i forløbene betyder, at de i høj grad er afhængige af tilbagemeldinger fra andre aktører i indsatsen, ikke mindst aktiveringsprojekter og virksomhedskonsulenter. Det er dog sam-

tidig sagsbehandlernes oplevelse, at der i praksis kan være stor variation i hyppigheden og kvaliteten af tilbagemeldingerne fra de enkelte projekter og konsulenter. Således beskrives nogle af projekterne som gode til at give løbende tilbagemeldinger, mens der er andre, som sagsbehandlerne stort set aldrig hører noget fra. Sagsbehandlerne fra et af jobcentrene fortæller, hvordan travlhed og omstruktureringer på nogle af kommunens aktiveringsprojekter går ud over kvaliteten af tilbagemeldingerne, som i en del tilfælde enten er fraværende eller begrænset til et ”det går godt”. På et andet jobcenter fortæller de interviewede sagsbehandlere om de udfordringer, der kan være forbundet med at få etableret gode samarbejdsrelationer til aktiveringsprojekter og mentorer. Udfordringerne knytter sig ikke til noget specifikt tilbud, men opstår ifølge en af de interviewede sagsbehandlere ofte, når der er tale om nye samarbejdspartnere. Hun starter i følgende citat ud med at fortælle om et konkret nyt tilbud og går herefter over til at tale mere generelt om etableringen af nye samarbejdsrelationer:

De er ikke altid alt for gode til at få meldt tilbage til sagsbehandleren her. De har en ok relation til borgeren nogle af dem, men så er det som om, at det bliver glemt, at det faktisk også skal bruges til noget det, de render og laver. Så skal man have fat i dem hver gang, man skal have et eller andet at vide med, hvordan det går. Det er sådan lidt frustrerende, hvis borgeren ringer herind, og man sidder der som blind makker og ikke rigtig ved, hvad det er de taler om, fordi man ikke har fået nogen tilbagemelding. Noget af det, der tager lang tid, når et tilbud er nyt, det er at komme ind på hinanden, så vi hver især finder ud af, hvad det er, vi har behov for. Dem som laver arbejdet med borgerne, de skal finde ud af, hvad det er, vi kan levere, og vi skal finde ud af, hvad det er, de kan levere, og de skal vide, hvad det er, vi skal bruge. Så det tager tid.

Sagsbehandleren oplever altså, at det kan tage tid at få afstemt forventninger og få etableret nogle gode samarbejdsrelationer, og af samme årsag glæder hun sig over, at man i kommunen har valgt at fortsætte samarbejdet med mange af de eksisterende samarbejdspartnere efter sidste udbudsrunde.

I interviewene giver sagsbehandlerne ligeledes en del eksempler på aktiveringsforløb, hvor der er en tæt dialog mellem jobcentersagsbehandler og aktiveringsmedarbejdere, og hvor der foregår en løbende vi-

densdeling. Ifølge mange af de interviewede sagsbehandlere giver det de bedste forløb:

Ja, altså, dem jeg godt kan lide, det er jo også dem, hvor man har en rigtig god dialog jobcenter og tilbud imellem. Altså, at der er et rigtig godt samarbejde, at der er et tæt samarbejde. Fordi selvfølgelig hjælper tilbuddene sagsbehandlerne med at tage over på nogle opgaver, men man vil som sagsbehandler også gerne lige vide, hvad der foregår. Så der hvor man har en rigtig god dialog, og hvor man lige vender tingene med hinanden, det er som regel også der, jeg synes, der er det bedste forløb.

I citatet beskriver sagsbehandleren altså en arbejdsdeling mellem sagsbehandler og aktiveringsprojekt, hvor projektet løfter nogle opgaver for sagsbehandleren, men hvor der samtidig er en tæt dialog mellem de to aktører. I dette og lignende tilfælde opleves arbejdsdelingen som forholdsvis uproblematisk, og samarbejdet samt den tætte dialog synes at spille en væsentlig rolle herfor.

I andre tilfælde er der tale om en arbejdsdeling, hvor sagsbehandlere selv spiller en langt mere aktiv, opfølgende rolle i aktiveringsforløbene med hyppig kontakt til borgere såvel som andre aktører i indsatsen (jf. kapitel 4). Her er der dog ofte tale om indsatser, som ligger ud over, hvad der forventes og stilles krav om fra lovgivningsmæssig side, og som ifølge de pågældende sagsbehandlere kan lade sig gøre i et mindre antal sager, og fordi de arbejder ud over normal arbejdstid og bakkes op af deres nærmeste leder.

Det fremgår således af interviewene, at sagsbehandlerne inddrages og informeres i varierende omfang undervejs i løbet af et aktiveringsforløb eller en virksomhedspraktik. Kommunikationens form og hyppighed synes til en vis grad at variere, ikke bare fra sagsbehandler til sagsbehandler, men fra forløb til forløb. I nogle tilfælde forekommer der således at være en løbende dialog mellem de involverede aktører, og dette beskrives af sagsbehandlere såvel som af ledere og medarbejdere på aktiveringsprojekter som de bedste forløb. Størstedelen af sagsbehandlerne giver dog udtryk for, at de oftest først inddrages undervejs, hvis der er noget, som går skævt i forløbet, eller hvis der skal tages stilling til eventuelle ekstrabevillinger. En tættere opfølgning ville ifølge nogle af sagsbehandlerne betyde, at de ville kunne agere hurtigere og tage problemer-

ne i opløbet frem for, som det kan være tilfældet nu, når forløbet allerede er kørt af sporet.

KILDER TIL VIDEN OM INDSATSENS RESULTATER

Når et aktiveringsforløb afsluttes, og der skal træffes beslutning om det videre forløb, er sagsbehandlerne i høj grad afhængige af tilbagemeldinger fra aktiveringsprojekterne. Dette foregår ofte gennem såkaldte progressionsrapporter, som tager udgangspunkt i fem såkaldte ”opmærksomhedspunkter”: Borgerens faglige og praktiske kompetencer i relation til arbejdsmarkedet, personlige kompetencer i forhold til sociale og jobmæssige relationer, helbredsmæssige forhold i relation til arbejdsmarkedet, materielle forhold og netværk med relevans for arbejdsmarkedet samt borgerens eget arbejdsmarkedsperspektiv (Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktfølg nr. 2009-0008628 af 10. juli 2009). Derudover skal aktiveringsprojekterne forholde sig til, om der er sket fremskridt eller tilbageskridt i forløbet, og de skal foretage en vurdering af borgerens arbejdssevne og muligheder på arbejdsmarkedet.

Progressionsrapporterne skulle således gerne give et indtryk af, hvordan forløbet har været, og hvad der er opnået af resultater samt give en pejlning på, hvad der skal arbejdes videre med. Fordi sagsbehandlerne kun i begrænset omfang selv har mulighed for at følge borgeren gennem forløbet, udgør progressionsrapporterne en vigtig kilde til viden om konkrete aktiveringsindsatser. En af sagsbehandlerne fortæller:

Og der er det jo meget vigtigt, at man har nogle steder, hvor man ved, at der bliver fulgt op, og de kommer i gang, og samarbejdspartneren er god til at give tilbagemeldinger. Det er meget vigtigt for mig i min dagligdag, så jeg ikke skal være tovholder på det hele, for det kan vi ikke nå, med alle de sager vi har.

Af citatet fremgår det, at samarbejdet med aktiveringsprojekterne er af afgørende betydning for sagsbehandlerne i tilrettelæggelsen af indsatsen. Det er medarbejderne på aktiveringsstederne, som har den daglige kontakt til borgeren, og som har mulighed for på helt tæt hold at følge og vurdere, om der sker progression i forløbet. Dermed har de adgang til en viden om borgeren, som sagsbehandlerne ikke har samme mulighed for at opnå. En viden, som er afgørende i forhold til at kunne tilrettelægge en indsats, som kan bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet, eller i

forhold til at afklare den pågældende til et andet forsørgelsesgrundlag. En af sagsbehandlerne beskriver samarbejdet således:

Det er utrolig vigtigt i dagligdagen, at vores samarbejde med projekterne fungerer. Det er alfa og omega, fordi de er jo vores arbejdsredskab på et eller andet plan... Altså, vores aktiveringssteder er faktisk også lidt vores forlængede arm i dagligdagen i forhold til at følge den enkelte, ikke? Jeg kunne da godt have en eller anden drøm om, at man kunne gøre det meget mere tæt, men det har vi simpelthen ikke mulighed for rent arbejdstidsmæssigt. Det kan vi ikke.

Aktiveringsprojekterne betegnes her som sagsbehandlerens ”arbejdsredskab” og ”forlængede arm i dagligdagen”, hvilket understreger vigtigheden af samarbejdet. Samme opfattelse udtrykkes af en af de andre sagsbehandlere:

Vi kan jo ikke rykke folk på samme måde, som vores projekter kan. Dét, at de også udfører et praktisk arbejde. Dét, at de er omkring dem. De snakker med dem. De kender dem... Og derfor trækker vi jo også på projektlederne og dem, som arbejder på projekterne. Derfor er det så vigtigt, at vi får de oplysninger, vi skal have. Hvor vi får en beskrivelse af, hvordan det går; godt eller skidt? Hvad kan vi gøre? Hvad skal vi stille op, hvis det ikke går så godt?

Progressionsrapporterne indeholder en viden, som sagsbehandlerne skal bruge i tilrettelæggelsen af det videre forløb, og udgør således et vigtigt redskab i deres arbejde. Evnen til at levere gode skriftlige tilbagemeldinger bliver derfor ifølge mange af sagsbehandlerne en tungtvejende faktor i valget mellem forskellige projekter og tilbud.

I interviewsamtalerne udtrykker størstedelen af sagsbehandlerne en vis ambivalens i forhold til samarbejdet og kommunikationen med aktiveringsprojekterne. Mange af sagsbehandlerne giver udtryk for, at en del af aktiveringsprojekterne leverer gode og brugbare progressionsrapporter, som kan anvendes i det videre arbejde. De fortæller dog samtidig, at det kan variere meget fra sted til sted, hvor ofte der gives tilbagemeldinger, og hvor detaljerede beskrivelserne er. Således kan den skriftlige kommunikation ifølge sagsbehandlerne i nogle tilfælde være forholdsvis sparsom og af varierende kvalitet, ligesom der enkelte steder slet ikke

udarbejdes progressionsrapporter, men gives mundtlige tilbagemeldinger eller kortere beskrivelser af forløbet i mails.

På nogle jobcentre vedrører udfordringerne i relation til de skriftlige tilbagemeldinger i højere grad manglende ressourcer til at følge op på progressionsrapporterne. Det fremgår fx af denne sagsbehandlers fortælling:

Hvis ikke man har ressourcer til at følge op på de progressionsrapporter, man får, altså tilbagemeldingerne fra leverandørerne, så stopper hjulene jo med at dreje rundt. Så går det hele tiden i stå. Så mister borgerne fornemmelsen af, at vi har en plan, og at vi følger den... At vi ikke når at følge op, så borgeren kan opleve, at en praktik udløber, uden at der bliver etableret en ny, fordi vi simpelthen ikke har nået at forlænge eller forholde os til progressionen fra det forløb, de har været ude i ... Derved er der en stor risiko for, at deres forløb skal startes op igen og igen og igen, fordi det kræver en noget længere indsats at få dem bragt til selvforsørgelse... Og det er jo noget af det, jeg kan se, ofte bliver resultatet i beskæftigelsesindsatsen i vores kommune, at vi simpelthen ikke når det i tide.

Sagsbehandleren oplever altså, at manglen på tid til at følge op på progressionsrapporter kan have den konsekvens, at indsatsen bliver usammenhængende og opbrudt, og at der hele tiden må startes forfra med motivationsarbejdet og igangsættelsen af nye tilbud. På samme måde kan manglen på ressourcer til at følge op på tilbagemeldinger fra andre aktører, fx læger eller terapeuter, have den konsekvens, at der ikke foretages de relevante justeringer i den plan, der er lagt for forløbet. Det kunne eksempelvis være, at der var kommet nye lægelige oplysninger i sagen, som fordrede en revurdering af planen.

Ud over progressionsrapporterne nævnes de lovpligtige tremåneders-samtaler med borgerne som en af de væsentligste kilder til viden om forløbet. Gennem samtalen får sagsbehandleren indblik i borgerens egen opfattelse af forløbet, ligesom samtalen gerne skulle give indsigt i, om han eller hun er kommet nærmere arbejdsmarkedet. Ifølge sagsbehandlerne kan det dog være vanskeligt i løbet af en samtale af 20 minutters varighed. Vi er derfor igen tilbage ved progressionsrapporterne, som flere af sagsbehandlerne giver udtryk for at anvende som et udgangspunkt for samtalerne. Det forudsætter dog, at der foreligger anvendelige

progressionsrapporter, og at sagsbehandlerne har tid til at følge op på dem.

Sagsbehandlerne har endvidere mulighed for at indhente viden om indsatsen gennem samtaler på aktiveringsstederne med borgeren, medarbejdere på stedet samt i nogle tilfælde også andre aktører som fx læger eller terapeuter. Det beskrives af flere af sagsbehandlerne som en god måde at opnå viden om forløbet. Samtidig er det deres oplevelse, at det kan være med til at give et indblik i, hvad der foregår på aktiveringsstederne, ligesom det sikrer, at alle parter har kendskab til de aftaler, der indgås. Herom siger en af sagsbehandlerne:

Jeg har også tit opfølgningssamtaler derude. Så laver vi nogle tværfaglige samtaler. Fx var jeg til samtale derude i går, en af mine borgere er i psykiatrisk behandling, og så var terapeuten faktisk også med til samtale for at finde ud af, hvad der skal ske videre. Med dem, som har mange problematikker, har vi tit samtaler sammen, også for at der ikke kommer noget split ind, at vi alle sammen ved, hvad der bliver sagt, og hvad der videre skal ske.

Ud over disse fællessamtaler, som sagsbehandleren omtaler i citatet, foregår der også forskellige former for forventningsafstemning mellem aktiveringsprojekter og jobcentre på et mere overordnet plan. Eksempelvis er der nogle steder blandt sagsbehandlerne udpeget særlige kontaktpersoner, som er ansvarlige for at viderebringe spørgsmål, ris og ros, ligesom der andre steder er etableret særlige følgegrupper bestående af medarbejdere fra henholdsvis jobcenter og aktiveringssteder. På nogle jobcentre afholdes desuden teammøder mellem medarbejdere fra kommunale aktiveringssteder og jobcentersagsbehandlere, hvor begge parter har mulighed for at fremlægge punkter til diskussion. En af sagsbehandlerne siger herom:

Så har vi mange gange en god diskussion om, hvordan vi opfatter tingene, og hvordan de opfatter tingene, og hvad mener vi er godt, og hvad mener de er skidt. De synes måske, den måde vi skriver jobplaner på, er noget værre skidt, fordi de ikke kan opfylde det ude i marken, eller hvad det nu kan være. Vi vender mange af de her ting for at få noget godt ud af det i den sidste ende. Desværre er der meget fnidder fnadder, det kan der godt blive. Fordi vores mål er, at vi gerne vil have borgeren ud på ar-

bejdsmarkedet. Deres mål er at finde en praktik... Men vi prøver at give hinanden noget sparring og noget viden.

På disse møder har såvel sagsbehandlere som medarbejdere på aktiveringsstederne mulighed for at fremsætte ris og ros, og det er sagsbehandlerens opfattelse, at det kan være med til at bløde op for nogle af de konflikter og uoverensstemmelser, der ellers godt kan opstå i samarbejdet.

I interviewsamtalerne giver sagsbehandlerne altså udtryk for, at de er afhængige af tilbagemeldinger fra aktiveringsprojekterne med henblik på at kunne træffe beslutning om det videre forløb. I forbindelse hermed udgør såkaldte progressionsrapporter et væsentligt redskab. Det er dog sagsbehandlernes opfattelse, at det kan variere fra sted til sted, hvor ofte der gives tilbagemeldinger, og hvor detaljerede beskrivelserne er. Mens nogle projekter leverer gode progressionsrapporter, kan de skriftlige tilbagemeldinger i andre tilfælde være mere sparsomme og af varierende kvalitet. På nogle jobcentre udtrykker sagsbehandlerne generelt tilfredshed med samarbejdet med aktiveringsprojekterne og kvaliteten af tilbagemeldingerne. Her synes problemstillingerne i højere grad at være knyttet til andre forhold som fx manglende tid til at følge op på progressionsrapporter og øvrige tilbagemeldinger. Problemstillingerne er således ikke nødvendigvis de samme alle steder. Ud fra de interviewsamtaler, der er gennemført i forbindelse med undersøgelsen, er det dog vores opfattelse, at det de fleste steder er svært at opnå viden om indsatsens forløb og resultater. Interviewene indikerer dog samtidig, at problemstillingernes karakter og omfang kan variere fra jobcenter til jobcenter.

VIDENSDELING, EVALUERING OG RESULTATOPSAMLING

I undersøgelsen af vidensgrundlaget for tilrettelæggelsen af indsatsen ser vi ligeledes nærmere på procedurer og praksisser omkring vidensdeling, resultatopfølgning og evaluering. Vi er både interesseret i den formelle vidensdeling, som fx kan omfatte faste møder i afdelingen, og den mere uformelle vidensdeling, som gerne har ad hoc-karakter. Derudover er vi interesserede i, hvorvidt der foregår systematiske resultatopsamlinger eller evalueringer på de jobcentre, som indgår i undersøgelsen.

RESULTATOPSAMLING OG EVALUERING

Når vi i interviewene har spurgt direkte, om der foretages resultatopsamlinger eller evalueringer af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, lyder svaret alle steder enten, at det ikke er tilfældet, eller at det ikke er noget, medarbejderne er bekendte med. Fraværet af evalueringer af indsatsens resultater og/eller manglende viden herom går altså igen på tværs af de jobcentre, som indgår i undersøgelsen. I et af interviewene med en leder falder følgende ordveksling i en passage, hvor emnet netop er evalueringspraksis:

Interviewer: Bliver der foretaget en form for evaluering af indsatsen på nuværende tidspunkt?

Leder: Øh... sådan på det generelle plan... Nej, det gør der ikke... Og så jo, for det kommer lidt an på, hvordan man ser det, men det er mere på sådan nogle ting som fx rettidighed; får folk de tilbud de skal have? Og ja, det er mere på sådan nogle planer. Det er ikke sådan, at vi har sat os ned, og har sagt; hvad er det, vi får ud af vores indsats over for match 2-borgerne? Det har jeg ikke oplevet på nuværende tidspunkt. Og det tror jeg faktisk heller ikke, vi ville være i stand til lige nu, nej.

Lederen fortæller altså, at der foreligger evalueringer af overholdelse af rettidigheden, men ikke af hvilke resultater der kommer ud af aktive-ringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Samme svar går igen blandt flere af lederne i de jobcentre, der indgår i undersøgelsen. Samtidig understreger de, at det er noget af det, de arbejder på at forbedre. Tendensen til at fokusere mere på målinger af rettidighed end på resultater påpeges ligeledes af sagsbehandlerne. Én griner, da hun bliver spurgt om, hvad der måles på i jobcentret, og svarer ”rettidighed”. Hun fortsætter:

Men nej, der bliver ikke målt på, hvor meget de rykker, det gør der ikke. Altså, man kan jo selvfølgelig se, hvor mange der kommer ind i systemet, og hvor mange der bliver sluset ud. Men det giver jo ikke et reelt billede, tror jeg ikke.

Det er altså sagsbehandlerens indtryk, at hun og hendes kollegaer i højere grad måles på, om de overholder nogle overordnede procesmål, end på om de får borgerne i arbejde eller uddannelse. Samtidig udtrykker hun og

flere af de andre sagsbehandlere skepsis over for overordnede målinger af til- og fragang i antallet af borgere, der modtager kontanthjælp, som indikator i aktiveringsindsatsen, da de ikke mener, det nødvendigvis viser, hvad der sker med de pågældende borgere. Tallet kan fx lige såvel dække over, at borgeren er flyttet til en anden kommune eller er kommet i fængsel, som at pågældende er kommet i job eller uddannelse, lyder det fra sagsbehandlerne.

For størstedelen af sagsbehandlernes vedkommende gives der således enten udtryk for, at der ikke foreligger egentlige evalueringer eller systematiske resultatopsamlinger, eller at det ikke er noget, de er bekendt med. En af sagsbehandlerne siger:

Nej, det har jeg ikke hørt noget om. Det kunne være meget rart at se. Jeg kunne jo fx være meget interesseret i at vide, hvor det er, det rykker, fordi det er jo dér, jeg gerne vil sende mine borgere ud. Jeg vil da ikke sende dem et sted hen, hvor de ikke rykker. Så det kunne da være meget rart, hvis der lå den her statistik over det, men så vidt jeg er bekendt, så gør der ikke.

Sagsbehandleren har altså ikke kendskab til, at der skulle findes oversigter over resultaterne af indsatsen for konkrete projekter, men giver udtryk for, at det ville være en brugbar viden i tilrettelæggelsen af indsatsen. Denne opfattelse deles af mange af de andre sagsbehandlere, som efterlyser mere viden om indsatsens resultater, og som samtidig udtrykker undren over, at det ikke er en viden, de automatisk har adgang til i deres arbejde. En siger:

Jeg må da håbe på, at vi får bevæget så mange som muligt af dem til ordinær uddannelse og arbejde, men jeg ved ikke, hvordan tallene ser ud... Man kan undre sig over, at vi ikke får de tal i virkeligheden. For det er ret væsentligt for os og vores motivation i forhold til at blive ved med at lave en god og faglig visitering, at vi også har et indtryk af, hvad det er der virker og hvorfor. Så det er da et stort håb, at der kommer mere opmærksomhed på det. Det kan være lidt mærkeligt ikke at have den information.

Samtidig er det da også sagsbehandlernes opfattelse, at det kan være vanskeligt at opstille konkrete, kvantificerbare resultater, når det drejer sig om indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmod-

tagere, som ofte har komplekse problemstillinger og i en del tilfælde har behov for en længerevarende indsats. Flere opfordrer således også til, at der i højere grad udvikles og anvendes kvalitative indikatorer, som giver mulighed for at indfange små og mindre iøjnefaldende skridt mod arbejdsmarkedet som fx det at have fået mere mod på et fremtidigt arbejdsliv eller at have fået styr på økonomi, misbrug eller familieliv. Samtidig melder der sig også en række spørgsmål blandt sagsbehandlerne om, hvornår og hvordan man måler virkningen af en indsats. Hvis en borger fx kommer i job efter to måneder på et aktiveringssted, kan det så tilskrives indsatsen, der er foregået på det konkrete sted, eller skyldes det snarere det motiverende og opkvalificerende arbejde, der ligger forud for forløbet? Og hvordan sammenlignes ”succesraten” mellem forskellige projekter, hvis målgruppen et sted er de allermest udsatte ledige, mens det et andet sted er de mere ressourcestærke match 2-borgere? Sådanne spørgsmål understreger kompleksiteten med hensyn til at måle effekten af bestemte indsatser.

I enkelte jobcentre og på enkelte aktiveringsprojekter er der allerede igangsat konkrete nye initiativer med henblik på at måle resultater og progression i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Eksempelvis gør et af jobcentrene forsøg med resultatbaseret styring, som anvendes med henblik på at skabe større sammenhæng mellem indsats og resultater gennem en fortløbende indsamling af viden om effekterne af indsatsen. Et af aktiveringsprojekterne arbejder desuden på udvikling af et sæt af indikatorer i beskæftigelsesindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere med henblik på i højere grad at kunne måle mindre fremskridt i retning af arbejdsmarkedet.

Af interviewsamtalerne med ledere og medarbejdere på de jobcentre, der indgår i undersøgelsen, fremgår det således, at der enten slet ikke eller kun i meget begrænset omfang foregår systematiske erfaringsopsamlinger og/eller evalueringer af indsatsens resultater. I en del tilfælde er sagsbehandlerne i tvivl om, hvorvidt der foreligger oversigter over de opnåede resultater, og oplever under alle omstændigheder ikke, at det er informationer, de har adgang til og kan bruge i deres daglige arbejde.

FORMEL OG UFORMEL VIDENSDDELING

I dette afsnit ser vi nærmere på procedurer og praksisser omkring den interne vidensdeling på de jobcentre, der indgår i undersøgelsen. Vi har

både fokus på den formelle og den uformelle vidensdeling, idet begge udgør potentielle kilder til viden i tilrettelæggelsen af konkrete aktiveringsindsatser.

I relation til den mere formaliserede vidensdeling fortæller ledere og sagsbehandlere på jobcentrene, at der med jævne mellemrum afholdes møder i afdelingen eller i teamet. Det kan fx være en gang om ugen, en gang hver fjortende dag eller en gang om måneden. På disse møder er der mulighed for at drøfte konkrete sager eller at dele gode og dårlige erfaringer relateret til samarbejdet med aktiveringsprojekterne. En af sagsbehandlerne siger:

I afdelingen har vi ugentlige fællesmøder, og der kan alle sagsbehandlere sætte et punkt på dagsordenen, frit fra leveren, og der kan nogle gange godt være nogen, der sætter en eller anden erfaring på, de har med et eller andet aktiveringssted for at høre: Er det kun mig, der har oplevet det, eller er det en generel problematik? Og vi har også teammøder en gang om ugen i hvert team, hvor man så kan tage en sag med. Hvis man fx er i tvivl om: Jamen, hvilket tilbud skal jeg anvende i forhold til den borger her? Så kan man sætte borgerens sag på teammødet.

Denne form for sparring og vidensdeling foregår så vidt vi kan se på alle de jobcentre, der indgår i undersøgelsen – omend i varierende omfang. Den primære videns- og erfaringsudveksling synes dog at foregå mere uformelt, fx gennem snakke med personen, man deler kontor med, eller ved lige at stikke hovedet ind til kollegaen nede ad gangen. En del af sagsbehandlerne fortæller, at de er gode til at bruge hinanden i teamet eller i afdelingen, fx til at få vendt sager, de er kørt fast i, eller til at udveksle gode og dårlige erfaringer med aktiveringsprojekter eller virksomheder. Det er ikke en vidensdeling, der er sat i system, og det er heller ikke sagsbehandlernes opfattelse, at det er en viden, der systematiseres og dokumenteres. En af sagsbehandlerne beskriver vidensdelingen således:

Det er meget uformelt. Der arbejdes på, at det skal være lidt mere formaliseret, men det er ikke inde i nogle faste rammer endnu, det er det ikke. Vi er 4, og 3 af os sidder på samme kontor, så bliver det jo meget uformelt.

Mens den uformelle vidensdeling med kollegaer vægtes højt i de fleste jobcentre, synes den enkelte steder at være mere nedprioriteret – ifølge sagsbehandlerne pga. travlhed i hverdagen. En af sagsbehandlerne fortæller for eksempel:

Du har så travlt med dit eget, at du ikke engang får delt en solstrålehistorie med hende, du deler kontor med, fordi hun har jo også ekstremt travlt...man har ikke tid, man mangler tid, rigtig meget.

Mangel på tid udgør ifølge denne sagsbehandler en barriere mod deling af viden og erfaringer i hverdagen. En anden sagsbehandler på samme jobcenter har samme oplevelse og giver udtryk for, at det ofte bliver lidt tilfældigt og subjektivt, hvem man taler med om sine oplevelser, og hvornår det sker.

Der synes således at være visse variationer jobcentrene imellem i forhold til, i hvor høj grad vidensdelingen er formaliseret og sat i rammer, og hvilke praksisser der er omkring den uformelle vidensdeling. Af interviewsamtalerne med sagsbehandlerne på de udvalgte jobcentre fremgår det dog, at den primære erfaringsudveksling og vidensdelingen i mange tilfælde foregår mere uformelt og ad hoc-præget.

SAMMENFATNING

Aktiveringsindsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige er karakteriseret ved en forholdsvis høj grad af arbejdsdeling, hvor forskellige aktører har ansvaret for forskellige dele af processen. Det betyder, at der ligger en vigtig opgave i at sikre sammenhæng og kontinuitet i processen og i kontakten til borgeren, og her spiller jobcentersagsbehandleren en central koordinerende rolle. Samtidig betyder måden, hvorpå indsatsen er organiseret, med en høj grad af arbejdsdeling og begrænset tid til opfølgning, at sagsbehandlerne i høj grad er afhængige af tilbagemeldinger fra andre aktører i indsatsen. Gode samarbejdsrelationer og klare kommunikationsveje mellem jobcentersagsbehandlere og andre aktører i indsatsen, er således af afgørende betydning.

Det fremgår af interviewsamtalerne med ledere og medarbejdere på de jobcentre, der indgår i undersøgelsen, at mange har svært ved at give en dækkende beskrivelse af, hvilke tilbud de har til rådighed i indsat-

sen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Særligt de steder, hvor antallet af tilbud er højt, og hvor der sker en hyppig udskiftning af tilbuddene. Tilbudskataloger, oplæg fra aktiveringsprojekter og intern vidensudveksling er nogle af de systematikker, der er indført for at hjælpe sagsbehandlerne med at finde rundt i de mange tilbud.

Af interviewene fremgår det desuden, at den indledende kommunikation, mellem jobcentersagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringsprojekter samt virksomhedskonsulenter, ofte foregår gennem såkaldte ”bestillinger”, som kan indeholde en kort beskrivelse af forløbets formål og varighed. Ifølge sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringsprojekter kan formålene i nogle tilfælde have en meget overordnet og mere diffus karakter, særligt i tilfælde hvor sagsbehandleren ikke har noget klart billede af borgeren og derfor kan have en oplevelse af at ”fægte i blinde”. I andre tilfælde kan der foreligge en mere præcis og detaljeret beskrivelse af, hvad der skal arbejdes med i forløbet. Uanset hvad det konkrete formål med forløbet måtte være, fremhæver mange af de interviewede vigtigheden af dialogen mellem de involverede parter i tilrettelæggelsen og igangsættelsen af konkrete aktiveringsforløb. En stor del af sagsbehandlerne giver dog samtidig udtryk for, at det i praksis ofte kan være vanskeligt at realisere idealet om den tætte dialog og den gode overlevering på grund af høje sagstal og mangel på tid.

I interviewsamtalerne beskriver sagsbehandlerne, hvordan de inddrages og informeres i varierende omfang undervejs i aktiveringsforløbene. Kommunikationens form og hyppighed synes til en vis grad at variere fra forløb til forløb, afhængigt af den enkelte sagsbehandler eller virksomhedskonsulent eller af det enkelte aktiveringsprojekt. Mange af de interviewede ledere og medarbejdere giver udtryk for, at de bedste forløb opnås i de tilfælde, hvor det lykkes at etablere en god og løbende dialog mellem de involverede aktører. Samtidig fremgår det af interviewene, at størstedelen af sagsbehandlerne oftest først inddrages undervejs, hvis der sker ændringer, eller hvis noget går skævt i forløbet. Det opleves af mange af sagsbehandlerne som utilfredsstillende, og det er deres opfattelse, at de med en tættere opfølgning ville kunne agere hurtigere i sagerne og tage eventuelle problemer i opløbet. Den mulighed oplever de dog ikke eller kun i begrænset omfang at have på nuværende tidspunkt.

Når vi i interviewene har spurgt, hvilke muligheder sagsbehandlerne har for at indhente viden om indsatsens forløb og resultater, frem-

hæves såkaldte ”progressionsrapporter” fra aktiveringsstederne som et væsentligt redskab. Progressionsrapporterne skal give et indtryk af, hvordan et konkret aktiveringsforløb er forløbet, og hvilke resultater der er opnået samt give en pejling af, hvad der skal arbejdes videre med. Det er dog sagsbehandlernes opfattelse, at det kan variere fra sted til sted, hvor ofte der gives tilbagemeldinger, og hvor detaljerede beskrivelserne er. Mens nogle projekter leverer gode progressionsrapporter, kan de skriftlige tilbagemeldinger i andre tilfælde være mere sparsomme og af varierende kvalitet. Ifølge sagsbehandlere på nogle jobcentre kan problemerne med progressionsrapporter også være knyttet til vilkårene for at bruge dem. De nævner fx manglende tid til at følge op på progressionsrapporter og øvrige tilbagemeldinger.

Fraværet af resultatopsamlinger og evalueringer gælder alle 14 jobcentre, der indgår i undersøgelsen. I en del tilfælde er sagsbehandlerne i tvivl om, hvorvidt indsatsen evalueres, men de oplever under alle omstændigheder ikke, at det er en viden, de har adgang til og kan bruge i deres daglige arbejde. Den primære erfaringsudveksling og vidensdelingen synes at foregå mere uformelt og ad hoc-præget. Også her er der dog variationer jobcentrene imellem; der synes at være forskel på, i hvor høj grad vidensdelingen er formaliseret og sat i rammer, og hvilke praksisser der findes for den mere uformelle udveksling af viden og erfaringer.

Der tegner sig samlet set et billede af en forholdsvis opsplittet indsats, som involverer mange forskellige aktører, og som opererer med sagsbehandleren i en central koordinerende og beslutningstagende position. Måden hvorpå indsatsen er organiseret forudsætter, at sagsbehandlerne for det første har overblik over og viden om de konkrete aktiveringstilbud, og for det andet har en viden om, hvad der sker i konkrete aktiveringsindsatser, og hvilke resultater der skabes. Det forudsætter igen en høj grad af vidensdeling aktørerne imellem samt at sagsbehandlerne har tiden og redskaberne til at kunne skabe sig et overblik over de mange tilbud. Sidstnævnte gælder ikke mindst på de jobcentre, hvor man råder over et bredt udvalg af tilbud. Undersøgelsen viser dog samtidig, at der er en række sårbarheder i processen, og at det videns-flow, der gerne skulle finde sted mellem jobcentersagsbehandlere og aktiveringsprojekter, og som udgør et væsentligt element i tilrettelæggelsen af vidensbaserede indsatser, langt fra altid forløber uden vanskeligheder. Vi finder visse variationer mellem de kommuner, der indgår i undersøgelsen, med hen syn til hvor i processen sårbarhederne synes at være størst, og hvordan

sagsbehandlerne oplever deres muligheder og begrænsninger i tilrettelæggelsen af vidensbaserede indsatser. Vores samlede indtryk efter at have gennemført interview med sagsbehandlere, ledere og medarbejdere på aktiveringsprojekter i 14 kommuner er dog, at medarbejdere alle steder oplever vanskeligheder med hensyn til at sikre sammenhæng og målrettedhed i indsatsen.

LITTERATUR

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010): *En ny og effektiv refusionsmodel*. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførelse nr. 2009-0008628 af 10. juli 2009.

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København.

Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats nr. 731 af 15/06/2010.

Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 710 af 23/06/2011.

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik nr. 946 af 01/10/2009.

Bekendtgørelse om kommunernes ret til refusion af udgifterne til konstanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, ledighedsydelse og særlig ydelse til personer, der deltager i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller til sygedagpengemodtagere, der gradvist vender tilbage i arbejde nr. 171 af 27/02/2012.

Bekendtgørelse om matchvurdering nr. 387 af 15/04/2010.

Bekendtgørelse om regional pulje til jobrettet opkvalificering til bekæmpelse af langtidsledighed nr. 1267 af 18/11/2010.

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Ny chance til alle*. København.

Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i arbejde*. København.

- Beskæftigelsesregionen Syddanmark (2011): *Resultatbaseret styring – manual til jobcentre*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bolvig, I., P. Jensen & M. Rosholm (2001): *Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus kommune*. Århus: Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus. CLS rapport.
- Bredgaard, T., H.H. Jørgensen, R. Madsen, M.R. & C. Hansen (2011): *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Beskæftigelsesregion Nordjylland.
- Breidahl, K. & J. Seemann (2009): *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. København: Frydenlund Academic.
- CABI (2012): *Jobplanen*. Tilgængelig på: <http://www.cabiweb.dk/lovstof/rekruttering/jobplanen>. Besøgt den 18.06.2012.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitetscenter og AKF – Anvendt Kommunal-Forskning.
- Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job?* København: Socialforskningsinstituttet, 05:12.
- Eskelinen, L. & S.P. Olesen (2010): *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: AKF – Anvendt KommunalForskning.
- Graversen, B.K. (2011): *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*. København: Socialforskningsinstituttet, 11:11.
- Henriksen, A.C. (2010): *Veje til beskæftigelse – en kvalitativ undersøgelse af indsatser for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet, 10:04.
- Hohnen, P., M.D. Mortensen & C. Klitgaard (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet – en kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*. København: Socialforskningsinstituttet, 07:12.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., J.E. Larsen & N. Mortensen (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kvale, S. (1997): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel.

- Larsen, F. (2009): *Kommunal beskæftigelsespolitik - jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Madsen, M.B., M.D. Mortensen & A. Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:29.
- Prieur, A. & L.S. Henriksen (2004): "Et nyt perspektiv på magt i det sociale arbejde". *Dansk Sociologi*, 15(3), s. 101-112.
- Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti (2006): *Aftale om fremtidens velfærd og velstand og investeringer i fremtiden*. København: Regeringen.
- Rigsrevisionen (2010): *Beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. København: Statsrevisorerne.
- Rosdahl, A. & K.N. Petersen (2006): *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:30.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Stigaard, M.V., M.F. Sørensen, S.C. Winter, N. Friisberg & A.C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:28.
- Skipper, L. (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF – Anvendt KommunalForskning.
- Tørslev, M.K., K. Weibel & J. Høgelund (2010): *Sygemeldte og førtidspensionister med handicap – jobcentermedarbejderes perspektiver på jobcentrenes indsats*. København: Socialforskningsinstituttet, 10:26.
- Væksthuset (2010): *Kvalitetssikring af beskæftigelsesindsatsen*. Tilgængelig på: <http://www.vaeksthuset.dk/udvikling-og-metode/forskning-og-projekter/kvalitetssikring-af-beskaeftigelsesindsatsen.aspx>. Besøgt den 21.06.2012.
- Winter, S.C. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29. August - 1. September 2002. København: Socialforskningsinstituttet.

- Winter, S.C. (2003): "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration." I: B.G. Peters & J. Pierre: *Handbook of Public Administration*. London: Sage, s. 212-223.
- Winter, S.C. (2004): Bestemmes kommunernes indsats over for borgerne af politikerne eller sagsbehandlerne? Det kommunale råderum, kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne. *Social Forskning*, Temanummer, 2004. København: Socialforskningsinstituttet.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2011

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 11:01 Liversage, A., V. Jakobsen & I.R. Hansen: *"Det var ikke nemt, men jeg klarede det!" Interviewundersøgelse med etniske minoritetskvinder om uddannelse*. 156 sider. ISBN: 978-87-7119-000-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 11:02 Filges, T. & H. Holt: *AC-arbejdskraft i den vestlige del af Region Midtjylland. Muligheder og barrierer*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-001-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:03 Lausten, M., A.-K. Mølholt, H. Hansen, L.H. Schmidt & M. Aaquist: *Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 3*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-002-1. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:04 Jacobsen, J. & M. Lindstrøm: *Lokal integration af fortidspensionister*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-003-8. Vejledende pris: 110 kr.
- 11:05 Deding, M. (red.): *Forskning om tvang i misbrugsbehandling. En kortlægning foretaget af SFI Campbell*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-004-5. Netpublikation.

- 11:06 Oldrup, H., M. Lindstrøm & S. Korzen: *Vold mod førskolebørn. Praxis og barrierer for opsporing og underretning*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-005-2. Netpublikation.
- 11:07 Christensen, E.: *Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-006-9. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:08 Brink Thomsen, L. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. 140 sider. ISBN: 978-87-7119-007-6. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:09 Bengtsson, S., H. Hansen & M. Røgeskov: *Børn med en funktionsnedsættelse og deres familier. Den første kortlægning i Norden*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-008-3. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 11:10 Vitus, K. & A.A. Kjær: *PSP-samarbejdet. En kortlægning af PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Esbjerg*. 201 sider. ISBN: 978-87-7119-009-0. Netpublikation.
- 11:11 Graversen, B.K.: *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. 78 sider. ISBN: 978-87-7119-010-6. e-ISBN: 978-87-7119-048-9. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:12 Andersen, D., R. Thomsen, A.P. Langhede, A.A. Nielsen & A.T. Hansen: *Skolernes samarbejde. Kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner*. 249 sider. ISBN: 978-87-7119-011-3. Netpublikation.
- 11:13 Larsen, M., H.B. Bach & L.S. Ellerbæk: *55-70-åriges forbliven på arbejdsmarkedet. Adfærd, forventninger, aftaler og kendskab til regler*. 222 sider. ISBN: 978-87-7119-012-0. e-ISBN: 978-87-7119-045-8. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 11:14 Christoffersen, M.N. & I. Hammen: *ADHD-indsatser. En forskningsoversigt*. 129 sider. ISBN: 978-87-7119-013-7. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:15 Oldrup, H., S. Korzen, M. Lindstrøm & M.N. Christoffersen: *Vold mod børn og unge. Hovedrapport*. 95 sider. ISBN: 978-87-7119-014-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:16 Rostgaard, T., L. Bjerre, K. Sørensen & N. Rasmussen: *Omsorg og etnicitet. Nye veje til rekruttering og kvalitet i ældreplejen*. 207 sider. ISBN: 978-87-7119-015-1. Vejledende pris: 200,00 kr.

- 11:17 Bengtsson, S., W. Alim, H. Holmskov & A. Lund: *Sociale indsatser til mennesker med ADHD. En kortlægning*. 166 sider. ISBN: 978-87-7119-017-5. e-ISBN: 978-87-7119-040-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:18 T.B. Jakobsen, A.P. Langhede & K. Sørensen: *Lige muligheder – støtte til udsatte børn og unge. Evalueringsrapport 1: Beskrivelse af igangsatte forsøgsprojekter*. 87 sider. ISBN: 978-87-7119-016-8. Netpublikation.
- 11:19 Albæk, K. & L.B. Thomsen: *Er kvindeflag lavtlønsflag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i enkelte arbejdsfunktioner*. 97 sider. ISBN: 978-87-7119-018-2. Vejledende pris: 97,00 kr.
- 11:20 Knudsen, L. & T. Egelund: *Effekter af slægtspleje. Slægtsanbragte børn og unges udvikling sammenlignet med plejebørn fra traditionelle plejefamilier*. 161 sider. ISBN: 978-87-7119-019-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:21 Kofod, J., T.F. Dyrvig, K. Markwardt, N. Lagoni, R. Bille, T. Termansen, L. Christiansen, E.J. Toldam & M. Vilshammer: *Prostitution i Danmark*. 395 sider. ISBN: 978-87-7119-020-5. Vejledende pris: 390,00 kr.
- 11:22 L.B. Thomsen & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2010. Regionale Forskelle*. 68 sider. ISBN: 978-87-7119-021-2. e-ISBN: 978-87-7119-022-9. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 11:23 Amilon, A.: *Supplerende arbejdsmarkedspension. Hvorfor vælger eller fravalger førtidspensionister ordningen?* 92 sider. ISBN: 978-87-7119-023-6. e-ISBN: 978-87-7119-024-3. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:24 Christensen, E. & H. Hansen: *Den sociale indsats for børn og unge i Grønland. Kortlægning af aktiviteterne 2011*. 44 sider. ISBN: 978-87-7119-025-0. e-ISBN: 978-87-7119-026-7. Vejledende pris: 40,00 kr.
- 11:25 Lyk-Jensen, S.V., C.D. Weatherall, J. Heidemann, M. Damgaard, & A. Glad: *Soldater før og under udsendelse. En kortlægning*. 190 sider. e-ISBN: 978-87-7119-028-1. Netpublikation.
- 11:26 Ottosen, M.H. & S. Stage: *Dom til fælles forældremyndighed. En evaluering af forældreansvarsloven*. 257 sider. ISBN: 978-87-7119-029-8. e-ISBN: 978-87-7119-030-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 11:27 Liversage, A. & L.L. Knudsen: *Kvinder i byggefag. En interviewundersøgelse*. 131 sider. ISBN: 978-87-7119-031-1. e-ISBN: 978-87-7119-032-8. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:28 Christensen, E. & H. Hansen: *Kalaallit nunaanni meeqqanut inuusut-tunullu isumaginninnikkut suliniutit*. 46 sider. ISBN: 978-87-7119-033-5. e-ISBN: 978-87-7119-034-2. Vejledende pris: 40,00 kr.

- 11:29 Lausten, M., A.-K. Mølholt, H. Hansen, K.S. Vammen, L.H. Schmidt & A.-C. Legendre: *Forebyggende foranstaltninger 10-13 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 4.* 184 sider. ISBN: 978-87-7119-036-6. e-ISBN: 978-87-7119-037-3. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:30 Bengtsson, S.: *Danmark venter stadig på sin psykiatireform. Et rids af udviklingen de seneste årtier.* 78 sider. ISBN: 978-87-7119-038-0. e-ISBN: 978-87-7119-039-7. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:32 Oldrup, H.H. & K. Vitus: *Indsatser over for udsatte 0-3-årige og deres forældre. En systematisk forskningsoversigt.* 213 sider. ISBN: 978-87-7119-041-0. e-ISBN: 978-87-7119-042-7. Vejledende pris: 210,00 kr.
- 11:33 Madsen, M.B., S. Jacobsen & S. Jensen: *Socialt bedrageri. Et litteraturstudie.* 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-044-1. Netpublikation.
- 11:34 Christoffersen, M.N., P.S. Olsen, K.S. Vammen, S.S. Nielsen, M. Lausten & J. Brauner: *Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. Risiko- og beskyttelsesfaktorer.* 207 sider. ISBN: 978-87-7119-046-5. e-ISBN: 978-87-7119-047-2. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:35 Olsen, R.F., T. Egelund & M. Lausten: *Tidligere anbragte som unge voksne.* 145 sider. ISBN: 978-87-7119-043-4. e-ISBN: 978-87-7119-051-9. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:36 Thomsen, L.B. & J. Høgelund: *Køn, Handicap og beskæftigelse i 2010.* 47 sider. e-ISBN: 978-87-7119-053-3. Netpublikation.
- 11:37 Liversage, A. & T.G. Jensen: *Parallelle retsopfattelser i Danmark. Et kvalitativt studie af privatretlige praksisser blandt etniske minoriteter.* 191 sider. ISBN: 978-87-7119-054-0. e-ISBN: 978-87-7119-055-7. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 11:38 Ottosen, M.H., S. Stage & H.S. Jensen: *Børn i deleordninger. En kvalitativ undersøgelse.* 209 sider. ISBN: 978-87-7119-056-4. ISBN: 978-87-7119-057-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:39 Pedersen, M.J., A. Rosdahl, S.C. Winther, A.P. Langhede & M. Lynggaard: *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse.* 283 sider. e-ISBN: 978-87-7119-058-8. Netpublikation.
- 11:40 Espersen, L.D., M. Eiberg & D. Andersen: *Væje til ungdomsuddannelse 2. Kvalitative interview med skoleledere, lærere, elever og UU-vejledere.* 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-060-1. Netpublikation.
- 11:41 Nielsen, L.P. & P.S. Olsen: *11-åriges trivsel og risiko. Statistiske analyser af 11-åriges trivsel.* 115 sider. ISBN: 978-87-7119-061-8. e-ISBN: 978-87-7119-062-5. Vejledende pris: 110,00 kr.

- 11:42 Thuesen, F., M.K. Tørslev & T.G. Jensen: *Rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft. Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada*. 244 sider. ISBN: 978-87-7119-063-2. e-ISBN: 978-87-7119-064-9. Vejledende pris: 240,00.
- 11:43 Thomsen, L.B., H. Holt, S. Jensen & F. Thuesen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2011*. 194 sider. ISBN: 978-87-7119-065-6. e-ISBN: 978-87-7119-066-3. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 11:44 Bengtsson, S. & D.L. Stigaard: *Aktuel skandinaviske og britiske handicapsforskning. En kortlægning af miljøer*. 318 sider. ISBN: 978-87-7119-067-0. e-ISBN: 978-87-7119-068-7. Vejledende pris: 310,00 kr.
- 11:45 Lauritzen, H.H., B. Boje-Kovacs & L. Benjaminsen: *Hjemløshed i Danmark 2011. National kortlægning*. 148 sider. ISBN: 978-87-7119-069-4. e-ISBN: 978-87-7119-070-0. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:46 Stigaard, D.L.: *Fra hjemløshed til egen bolig. Et interviewstudie blandt tidligere hjemløse*. 68 sider. e-ISBN: 978-87-7119-071-7. Netpublikation.
- 11:47 Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. 164 sider. ISBN: 978-87-7119-072-4. e-ISBN: 978-87-7119-073-1. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:48 Holt, H. & M. Larsen: *Kønsopdelt lønstatistik og redegørelse om lige løn. Evaluering af loven*. 118 sider. e-ISBN: 978-87-7119-074-8. Netpublikation.
- 11:49 Brauner, J., P.S. Olsen & T. Egelund: *Muligheder for Dokumentation af anbringelser. En gennemgang af målemetoder*. 168 sider. ISBN: 978-87-7119-076-2. e-ISBN: 978-87-7119-077-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 12:01 Lyk-Jensen, S.V., A. Glad, J. Heidemann & M. Damgaard: *Soldater efter udsendelse. En spørgeskemaundersøgelse*. 117 sider. e-ISBN: 978-87-7119-075-5. Netpublikation.
- 12:02 Lausten, M., H. Hansen, A.-K. Mølholt, K.S. Vammen & A.-C. Legendre: *Forebyggende foranstaltninger 14-17 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 5*. 235 sider. ISBN: 978-87-7119-078-6. e-ISBN: 978-87-7119-079-3. Vejledende pris: 230,00 kr.
- 12:03 Rostgaard, T., T.N. Brunner & T. Fridberg: *Omsorg og livskvalitet i plejeboligen*. 150 sider. ISBN: 978-87-7119-080-9. e-ISBN: 978-87-7119-081-6. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:04 Mølholt, A.-K., S. Stage, J.H. Pejtersen & P. Thomsen: *Efterværn for tidligere anbragte unge. En videns- og erfaringsopsamling*. 222 sider.

- ISBN: 978-87-7119-082-3. e-ISBN: 978-87-7119-083-0. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 12:05 Ellerbæk, L.S. & A. Høst: *Udlejningsredskaber i almene boliger. En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder.* 258 sider. ISBN: 978-87-7119-084-7. e-ISBN: 978-87-7119-085-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 12:06 Høgelund, J.: *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte. En litteraturoversigt.* 112 sider. e-ISBN: 978-87-7119-086-1. Netpublikation.
- 12:07 Rasmussen, P.S. & P.S. Olsen: *Positiv adfærd i læring og samspil (PALS). En evaluering af en skoleomfattende intervention på 11 pilotskoler.* 159 sider. ISBN: 978-87-7119-087-8. e-ISBN: 978-87-7119-088-5. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:08 Fridberg, T. & M. Damgaard: *Frivillige i hjemmeværnet 2011.* 120 sider. ISBN: 978-87-7119-089-2. e-ISBN: 978-87-7119-090-8. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:09 Lyk-Jensen, S.V., J. Heidemann & A. Glad: *Soldater – før og efter udsendelse. En analyse af motivation, økonomiske forhold og kriminalitet.* 164 sider. e-ISBN: 978-87-7119-091-5. Netpublikation.
- 12:10 Bengtsson, S.: *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde.* 120 sider. ISBN: 978-87-7119-092-2. e-ISBN: 978-87-7119-093-9. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:11 Dines, A., V. Jakobsen, V.M. Jensen, S.S. Nielsen, S., K.C.Z. Pedersen, D.S. Petersen & K.M. Thorsen: *Indsatser for tosprogede elever. Kortlægning og analyse.* 162 sider. e-ISBN: 978-87-7119-094-6. Netpublikation.
- 12:12 Christensen, E.: *Nakuusa – vi vil og vi kan. En opfølgning på Youth Forum i Ilulissat 2011.* 48 sider. e-ISBN: 978-87-7119-096-0. Netpublikation.
- 12:13 Christensen, E.: *Nakuusa – piumavugut saperatalu. 2011-mi ilulissani Youth Forum pillugu nangitsineq.* 50 sider. e-ISBN: 978-87-7119-097-7. Netpublikation.
- 12:14 Larsen, M. & L.S. Ellerbæk: *Evaluering af jobplanen. Nuværende og kommende pensionisters kendskab til og betydning af reglerne for at arbejde.* 111 sider. ISBN: 978-87-7119-100-4. e-ISBN: 978-87-7119-101-1. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:15 Larsen, M., H.B. Bach & A. Liversage: *Pensionisters og efterlønsmodtageres arbejdskraftpotentiale. Fokus på genindtræden.* 181 sider. ISBN:

- 978-87-7119-102-8. e-ISBN: 978-87-7119-103-5. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:16 Ottosen, M.H. & S. Stage: *Deleborn i tal. En analyse af skilsmissebørns samvær baseret på SFI's børneforløbsundersøgelse*. 111 sider. ISBN: 978-87-7119-104-2. e-ISBN: 978-87-7119-105-9. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:17 Nilsson, K. & H. Holt: *En vurdering af arbejdsskadestyrelsens fastholdelsescenter. Kommuner, fagforeningers, arbejdsgiveres og forsikringsselskabers erfaringer med fastholdelsescentret*. 89 sider. ISBN: 978-87-7119-106-6. e-ISBN: 978-87-7119-107-3. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 12:18 Holt, H: *Lokal løn på kommunale arbejdspladser. Forskelle i kvinders og mænds løn*. 82 sider. e-ISBN: 978-87-7119-108-0. Netpublikation.
- 12:19 Bengtsson, S. & M. Røgeskov: *Et liv i egen bolig. Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser*. 145 sider. ISBN: 978-87-7119-109-7. e-ISBN: 978-87-7119-110-3. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 12:20 Graversen, B: *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. En litteraturoversigt*. 72 sider. e-ISBN: 978-87-7119-112-7. Netpublikation.
- 12:21 Albæk, K., H.B. Bach & S. Jensen: *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige. En litteraturoversigt*. 68 sider. e-ISBN: 978-87-7119-114-1. Netpublikation.
- 12:22 Jensen, T.G., K. Weibel, M.K. Tørslev, L.L. Knudsen & S.J. Jacobsen: *Måling af diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse*. 134 sider. ISBN: 978-87-7119-115-8, e-ISBN: 978-87-7119-116-5. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 12:23 Weibel, K. & M. B. Madsen: *Delt viden. Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. 152 sider. ISBN: 978-87-7119-117-2. e-ISBN: 978-87-7119-118-9. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:24 Lyk-Jensen, S.V., J. Heidemann, A. Glad & C.D. Weatherall: *Danske hjemvendte soldater. Soldaternes psykiske sundhedsprofil før og efter udsendelse*. 210 sider. e-ISBN: 978-87-7119-119-6. Netpublikation.
- 12:25 Lausten, M., H. Hansen, K.S. Vammen & K. Vasegaard: *Forebyggende foranstaltninger 18-22 år. Dialoggruppe – Om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 6*. 164 sider. ISBN: 978-87-7119-121-9. e-ISBN: 978-87-7119-122-6. Vejledende pris: 160,00 kr.

- 12:26 Lauritzen, H.H., R.N. Brünner, P. Thomsen & M. Wüst: *Ældres ressourcer og behov. Status og udvikling på baggrund af Ældredatabasen*. 180 sider. ISBN: 978-87-7119-123-3. e-ISBN: 978-87-7119-124-0. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:28 Nielsen, H., A. Mølgaard & L. Dybdal: *Procesevaluering af boligsociale indsatser. Delrapport 2. Kvalitativ kortlægning af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisering og samarbejde*. 118 sider. e-ISBN: 978-87-7119-127-1. Netpublikation.
- 12:30 Ottosen, M.H. (red.): *15-åriges hverdagsliv og udfordringer. Rapport fra femte dataindsamling af forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. 348 sider. ISBN: 978-87-7119-130-1. e-ISBN: 978-87-7119-131-8. Vejledende pris: 340,00 kr.

DELT VIDEN

AKTIVERINGSINDSATSEN FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

I Danmark er der omkring 100.000 ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere – dvs. mennesker, der ud over at være ledige, har sociale problemer, sygdom, psykiatriske lidelser, misbrug og problemer med sprog mv. I de senere år har der været øget fokus på at tilrettelægge en arbejdsmarkedsrettet indsats for disse mennesker.

Denne rapport belyser, hvilke muligheder sagsbehandlere i de kommunale jobcentre har for at tilrettelægge og koordinere den langsigtede aktiveringsindsats med borgerne og aktiveringssteder.

Konklusionen er blandt andet, at sagsbehandlerne mangler viden om, hvilken effekt aktiveringen af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har. I en del kommuner er der desuden begrænset viden om, hvad de forskellige aktiveringstilbud indeholder.

Undersøgelsen viser også, at der er udbredte udfordringer med at sikre sammenhæng og orientering i indsatsen.

Rapporten er baseret på en større kvalitativ undersøgelse med 58 sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i 14 kommuner.