

VEJE TIL BESKÆFTIGELSE

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF FORESTILLINGER OM, HVORDAN IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE KAN BRINGES I BESKÆFTIGELSE ELLER TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET

ANNEMETTE COOP HENRIKSEN

INDHOLD

	FORORD	4
1	FORMÅL OG SAMMENFATNING	7
	Baggrund og formål	7
	Dataindsamlingen	9
	Sammenfatning	13
2	LOVGIVNING OG FORSKNING PÅ OMRÅDET	24
	Lovgivning på beskæftigelsesområdet	24
	Studier af sagsbehandling og indsatser	28
	Undersøgelsens perspektiv	33
3	FORESTILLINGER OM VIRKNINGER	36
	Virksomhedspraktik	37
	Sanktionering	39
	Krav til kontanthjælpsmodtagerne	42

Tværfaglig indsats	44
Inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes ønsker og problemer	46
Tålmodighed	48
Gradvis opkvalificering	49
Tæt opfølgning	54
Uddannede sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere	56
Hjælp til daglige gøremål	57
Langvarig afklaring	58
Analytisk opstilling af indsatsmodeller	59
LITTERATUR	66
APPENDIKS	69
Kommune 1	70
Kommune 2	79
Kommune 3	95
Kommune 4	103
Kommune 5	109
Kommune 6	116
Kommune 7	122

FORORD

Denne rapport tilvejebringer viden om, hvad sagsbehandlere i jobcentre forestiller sig har betydning for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. I rapporten gøres sagsbehandlernes faglige forestillinger og erfaringer med målgruppen eksplicitte ved at opstille modeller for, hvilke typer indsatser, der antages at virke for hvilke kontanthjælpsmodtagere og hvorfor. Herunder giver rapporten et indtryk af spredningen i den kommunale indsats og i de faglige forestillinger, som sagsbehandlerne har om tilrettelæggelsen af indsatser og virkninger heraf. Baggrunden for undersøgelsen er, at der mangler viden om ”bløde” mål for, om beskæftigelsesindsatsen gavner ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, og bringer dem tættere på arbejdsmarkedet, uden der nødvendigvis er tale om beskæftigelse. Rapportens oplysninger er indsamlet via kvalitative interview med 30 sagsbehandlere og ledere i jobcentre i syv kommuner. Alle deltagerne takkes for deres medvirken. Interviewene blev gennemført i 2007-2008.

Undersøgelsen er udført af forskningsassistent Annemette Coop Henriksen, som har udarbejdet rapporten. Forskningsleder Anders Rosdahl har været projektleder. Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet. Manuskriptet har været læst og kommenteret

af docent Leena Eskelinen, Anvendt KommunalForskning, som takkes
for gode råd.

FORMÅL OG SAMMENFATNING

BAGGRUND OG FORMÅL

Formålet med denne undersøgelse er at få viden om, hvad sagsbehandlere i jobcentrene forestiller sig har betydning for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. I undersøgelsen gøres sagsbehandlerne faglige forestillinger og erfaringer med målgruppen eksplicitte ved at opstille modeller for, hvilke typer indsatser der antages at virke for, hvilke kontanthjælpsmodtagere og hvorfor. Herunder har undersøgelsen til hensigt at give et indtryk af spredningen i den kommunale indsats og i de faglige forestillinger, som sagsbehandlerne har om tilrettelæggelsen af indsatser og virkninger heraf.

De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er i stigende grad inddraget i den aktive beskæftigelsesindsats, jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det langsigtede mål med indsatsen vil i mange tilfælde være at bringe kontanthjælpsmodtagere i en eller anden form for beskæftigelse. Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er heterogen, og dertil er der for den enkeltes vedkommende ofte tale om et samspil af flere problemstillinger, som er svære at isolere fra hinanden, og som er udviklet over lang tid. For at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet, vil det derfor ofte være nødvendigt med en

langvarig indsats, der består af flere på hinanden følgende forløb med forskelligt indhold. (se fx Beskæftigelsesministeriet, 2006; Rosdahl & Petersen, 2006; og Hohnen et al., 2007). Tidligere undersøgelser peger på, at de eksisterende indsatser er heterogene, og at der i de enkelte kommuner ikke nødvendigvis arbejdes med eksplicite veje til arbejdsmarkedet i form af systematisk anvendelse af enkelte eller kombinationer af foranstaltninger for denne målgruppe (se fx Dahler-Larsen, 2002-2003; Hohnen et al., 2007). Tidligere undersøgelser peger også i retning af, at beskæftigelseseffekten af indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, herunder især de ikke-arbejdsmarkedsparete, gennemgående er lille (jf. Rosdahl & Petersen, 2006). De bedste effekter opnås, når ledige kan placeres i et løntilskudsjob på en privat virksomhed eller i andre tiltag som virksomhedspraktik eller lignende, hvor den ledige bringes i direkte kontakt med almindelige arbejdspladser. Det er imidlertid kun en relativt beskedent del af kontanthjælpsmodtagerne, der aktiveres i sådanne tilbud. Betyder det, at hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne ikke har gavn af den aktive indsats, som jobcentrene iværksætter over for dem? Ikke nødvendigvis, idet indsatsen, selvom den ikke umiddelbart bringer kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse, eventuelt kan bringe de pågældende tættere på arbejdsmarkedet. Sådanne effekter kan det imidlertid være svært at måle med egentlige kvantitative effektmålingsmetoder.

I den foreliggende undersøgelse sætter vi således også fokus på sådanne ”bløde” effektmål, deres konkrete indhold, og hvorledes sagsbehandlere i jobcentrene forestiller sig, at en beskæftigelsesindsats kan bidrage til at realisere mål, der kan ses som trin på vejen til beskæftigelse, dvs. som midler i forhold til det endelige beskæftigelsesmål. Udtrykt med en anden terminologi kan man sige, at den foreliggende undersøgelse søger at beskrive nogle af de såkaldte programteorier, som sagsbehandlere, der arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, arbejder ud fra. Ved programteori forstås netop forestillinger om: Hvad virker for hvem, hvorfor og hvordan? (jf. fx Dahler-Larsen, 2004). Vi forsøger ikke at belyse, om programteoriene i en eller anden forstand kan kaldes ”sande.” Hertil kræves andre metoder. Den foreliggende undersøgelse er således hverken en klassisk effektevaluering eller en såkaldt virkningsevaluering, men tanken er, at undersøgelsens resultater kan være

udgangspunkt i en evaluering af indsatser, der indeholder bløde mål, og som retter sig mod de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

Undersøgelsen har fokus på sagsbehandlerens faglige forestillinger og erfaringer om virkninger. Undersøgelsen har et eksplorativt afsæt, idet vi fokuserer på et samspil mellem kontekst og praksis uden på forhånd at lægge os fat på, hvorledes dette samspil forløber. Vi forventer derfor at finde variationer i sagsbehandlerens forventninger til indsatsens virkninger. Variationerne vil vi forsøge at gruppere i analytisk konstruerede idealtyper. Idealtyperne skal forstås som sagsbehandlerens forestillinger om, hvordan progressive forløb af enkelttilbud, tilsammen kan bringe bestemte grupper kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Idealtyperne er forenklinger af de individuelle sagsbehandleres erfaringer og forventninger og indfanger derfor ikke alle detaljer og nuancer i den komplekse virkelighed. Derimod fremhæver idealtyperne forskellige forventninger til, hvordan indsatsen kan hjælpe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere nærmere beskæftigelse og vil ikke gengive enkelte sagsbehandleres forventninger og praksis i alle detaljer.

DATAINDSAMLINGEN

Undersøgelsens dataindsamling fandt sted i perioden november 2007 til marts 2008. Datamaterialet består af interview med medarbejdere i aktiveringsprojekter, sagsbehandlere og ledere fra syv kommuners jobcentre. De interviewede sagsbehandlere arbejder hovedsageligt med sager i matchkategori 4, og de interviewede vejledere arbejder med samme målgruppe i aktiveringscentre, hvor de har sagsbehandlerlignende arbejdsopgaver. Fordi arbejdsopgaverne og kontakten til kontanthjælpsmodtagerne ligner sagsbehandlerens, indgår interviewene med vejledere på lige fod med de øvrige interview. De interviewede ledere har alle ansvar for dele af indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4. Størstedelen er de interviewede sagsbehandleres nærmeste leder, nogle få afdelingsledere er også interviewet. Interviewene er i de fleste tilfælde afholdt individuelt. Der er afholdt to gruppeinterview med henholdsvis en teamleder og en sagsbehandler i et jobcenter og tre vejledere og en leder i et aktiveringscenter. Fordelingen af interviewene fremgår af nedenstående

oversigt 1.1. Det fremgår af oversigten, at vi har foretaget 11 kvalitative interview med sagsbehandlere, seks interview med vejledere i aktiveringsprojekter og 13 interview med teamledere.

OVERSIGT 1.1

Fordeling af interview

	Sagsbehandlere	Vejledere i projekter	Ledere
Antal interviewede	11	6	13

For at få belyst forestillinger om, hvad der virker, har vi afholdt kvalitative ansigt til ansigt interview med sagsbehandlere og vejledere. Der findes ikke nødvendigvis eksplicite forestillinger om, hvordan kombinationer af metoder og foranstaltninger kan bringe kategorier af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på beskæftigelse. Problemerne kan være diffuse i deres karakter, og en del erfaringer vil være mere praksisnære. Af begge grunde har vi i spørgeguiden fokuseret på konkrete erfaringer med bestemte situationer, tiltag og kontanthjælpsmodtagere. Interview er afholdt med udgangspunkt i en spørgeliste. Emnerne i spørgelisten har været følgende:

- Opfattelser af målgruppen og de problemer, som forhindrer personerne i at arbejde.
- De tilbud, sagsbehandlerne anvender og vurderer, kan hjælpe personerne tættere på arbejdsmarkedet samt begrundelser herfor.
- Selve sagsbehandlingen, herunder bl.a. virkningerne af sanktioner, og hvor direkte beskæftigelsesrettet indsatsen bør være for at få kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet.
- Graden af sekventiel planlægning og individuel målretning i indsatsen.
- Pejlemærker for, hvornår ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har nærmet sig arbejdsmarkedet.

Vi har, som nævnt, spurgt til sagsbehandlerne erfaringer med indsatsen til konkrete personer, for at få viden om, hvilke forestillinger sagsbehandlerne har om, hvordan indsatsen kan bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Dermed giver undersøgelsen ikke en systematisk kortlægning af tilbudsviften til ikke-arbejdsmarkedsparate

kontanthjælpsmodtagere i kommunerne. I stedet er hensigten at få sagsbehandlerne erfaringer med virkninger af de tilbud, de selv bruger til målgruppen. På samme vis er vores spørgsmål om de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtageres problemer stillet med det formål at få viden om de barrierer, som sagsbehandlerne vurderer, hindrer personerne i at komme i beskæftigelse. Med et beskæftigelsesrettet fokus afgrænser undersøgelsen sig fra at give udtømmende beskrivelser af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere som mennesker – med de problemer og ressourcer, de måtte have.

Interviewene med sagsbehandlerne nærmeste ledere har i opbygningen mindet om interviewene med sagsbehandlerne. Dog har spørgsmålene været af mere overordnet karakter, hvor lederne er blevet bedt om at beskrive kommunens ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og indsatsen over for disse, herunder kommunens tilbudsvifte, og hvad der kendetegner kommunens sagsbehandlere, som arbejder med målgruppen. Desuden har vi spurgt lederne om kommunens organisering på kontanthjælp og beskæftigelsesområdet. I det omfang interviewene omhandler konkrete beskrivelser af, hvordan indsatsen kan hjælpe kontanthjælpsmodtagere nærmere beskæftigelse, er dette inddraget i analysen på lige fod med interviewene med sagsbehandlere og vejledere.

Interviewmaterialet er analyseret med udgangspunkt i analysemetoderne meningskondensering og meningskategorisering (Kvale, 2002).

UDVÆLGELSE AF ENHEDER

Der indgår syv kommuner i undersøgelsen. Kommunerne er udvalgt ud fra indbyggertal og geografisk placering, således at der i undersøgelsen indgår både små og store kommuner geografisk placeret forskellige steder i landet. Argumentet for denne udvælgelse er et ønske om at få en viden, som ikke alene er relateret til enkeltkommuners organisering og politiske beslutninger. I de udvalgte kommuner er interviewene afholdt med sagsbehandlere, som arbejder med kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 og deres nærmeste ledere i enten jobcentre eller aktiveringscentre. I aktiveringscentrene varetager medarbejderne nogle af de opgaver, som sagsbehandlerne har i de øvrige jobcentre: De afholder opfølgningssamtaler med kontanthjælpsmodtagerne og udarbejder skriftlige beskrivelser, som sendes videre til sagsbehandlerne i

jobcentrene. I nogle tilfælde har centermedarbejderne adgang til kontanthjælpsmodtagernes journaler, men de har ikke ejerskab over sagerne. Sagsbehandlere og centermedarbejdere er udvalgt således, at nogle har mange års erfaring i branchen, og andre har få. At sagsbehandlerne er udpeget af deres nærmeste leder, kan ikke afvises at have betydning for undersøgelsens resultater. Undersøgelsens resultater peger da også på høj grad af overensstemmelse mellem ledere og sagsbehandlere. På grund af det enslydende resultat er både interview med sagsbehandlere og ledere inddraget i analysen.

Vi har valgt at interviewe sagsbehandlere og ledere, som hovedsageligt arbejder med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, da disse er tættere på arbejdsmarkedet end ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 5. Flertallet i matchkategori 5 er enten indstillet til pension eller på vej til at blive det, og derfor vil de ikke være omfattet af indsatser med et beskæftigelsesrettet slutmål. Det har den betydning, at analysen koncentrerer sig om de ikke-arbejdsmarkedsparate, som er tættest på arbejdsmarkedet, og hvor der i praksis også vil være et arbejdsmarkedsperspektiv i indsatsen.

UNDERSØGELSENS BEGRÆNSNINGER

Undersøgelsen er kvalitativ og eksplorativ og sigter mod at opsamle og systematisere erfaringer på tværs af enkeltkommuner. Undersøgelsens resultater fortæller ifølge sagens natur derfor ikke noget om selve effekten af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Grundet undersøgelsens analytiske fokus på sagsbehandlerne udsagn om, hvordan de arbejder og deres forestillinger om virkninger, giver undersøgelsen begrænset viden om, hvordan forhold i konteksten har betydning. Det er derfor vigtigt at bemærke, at eventuelle fremkomne forskelle i sagsbehandlerne erfaringer med indsatsernes virkninger er deskriptive. Variationer imellem kommunerne kan tænkes at være relateret til bl.a. forskelle i klientsammensætning eller forskelle i tilbudsvifterne, men undersøgelsen har ikke mulighed for at belyse sådanne kausale sammenhænge.

Det skal desuden nævnes, at undersøgelsens resultater handler om ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, og resultaterne kan derfor ikke generaliseres til at gælde andre

kategorier af ledige. Ej heller har vi foretaget observationer af mødet mellem sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere eller de aktiveringsformer, som kontanthjælpsmodtagerne deltager i. Vi har alene spurgt sagsbehandlerne til deres praksis. Det kan ikke udelukkes, at der er forskelle imellem praksis og sagsbehandlerne's refleksioner herover, hvorfor undersøgelsens resultater skal læses med dette in mente.

På baggrund af undersøgelsens resultater, er det ikke muligt at sige noget generelt om udbredelsen af resultaterne blandt sagsbehandlere i landets øvrige kommuner. Sagsbehandlere i andre kommuner vil dog formentlig have nogle af de samme træk i det omfang, at der er tale om de samme betingelser i kommunerne.

SAMMENFATNING

På baggrund af analysen af de kvalitative interview og de syv casebeskrivelser, peger undersøgelsen på, at sagsbehandlerne har forskellige typer forestillinger om, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere beskæftigelse. Selvom størstedelen af sagsbehandlerne overordnet er enige i, at formålet med indsatsen er at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, viser analysen, at der er relativt stor forskel på, hvordan denne målsætning udmøntes. Med det analytiske fokus på sagsbehandlerne's faglige forestillinger og erfaringer har vi forsøgt at afdække forestillinger om virkninger.

Sagsbehandlerne's forestillinger om, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet, kan grupperes i tre forskellige typer:

- Krav og sanktionering
- Trinvis opkvalificering
- Langvarig afklaring.

De tre typer omfatter forskellige forestillinger om de problemer hos kontanthjælpsmodtagerne, som indsatsen skal rettes imod og de aktiveringsformer, som virker i forhold til at mindske problemerne og bringe kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet.

FORESTILLINGER OM VIRKNINGER

På tværs af de tre typer forestillinger fremhæver sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagere har betydelige problemer ud over ledighed. I lighed med andre undersøgelser (se fx Bach & Boll, 2003; Hohnen et al., 2006) viser denne undersøgelse således, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har forskellige typer problemer. Størstedelen af personerne i målgruppen har ringe selvtillid og tror ikke på, at der er en plads til dem på arbejdsmarkedet. Samtidig er mange tilsyneladende ikke motiverede for at forandre sig, og så længe motivationen mangler, er det svært for sagsbehandlerne at tilrettelægge en indsats, som kan bringe personerne tættere på arbejdsmarkedet. Endvidere har ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere typisk svært ved at erkende deres problemer, og de er uafklarede om deres mål og ønsker for fremtiden. Det er værd at bemærke, at sagsbehandlerne på tværs af de tre typer forestillinger fremhæver den positive betydning af hyppig kontakt og opfølgning med kontanthjælpsmodtagerne, uanset hvordan de ellers vurderer, at indsatsen skal udformes. Hyppig kontakt motiverer kontanthjælpsmodtagerne og bevirker, at der er større sandsynlighed for, at deres problemer bliver opdaget.

Selvom sagsbehandlerne fremhæver de nævnte problemer og vurderer at hyppig kontakt er virkningsfuldt, har de forskellige forestillinger om, hvilke yderligere problemer kontanthjælpsmodtagerne har. Ligeledes varierer forestillingerne om, hvordan indsatsen kan bringe pågældende tættere på arbejdsmarkedet.

KRAV OG SANKTIONERING

I den første type forestilling fokuserer sagsbehandlerne på, at kontanthjælpsmodtagerne mangler motivation for at komme ud af kontanthjælpssystemet, at de mangler erhvervs erfaring og ikke formår at opføre sig passende på ordinære arbejdspladser. De kommer op at skændes med kollegaer og overordnede og passer ikke arbejdstiderne. Sagsbehandlerne er de mest optimistiske og fremhæver, at en del ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme i ordinært arbejde ved beskæftigelsesindsatsens hjælp. Kontanthjælpsmodtagerne kan have andre problemer som misbrug og mangelfulde skolekunderskaber, de kan have ringe kendskab til det danske samfund og arbejdsmarked, fordi de har flygtninge-/indvandrerbaggrund. Disse problemer er imidlertid ikke de primære barrierer for at få

kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse. I denne type forestilling vurderer sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagerne ikke ønsker at arbejde, men er i stand til det, hvis blot barriererne bliver nedbrudt. Kontanthjælpsmodtagerne kan komme tættere på arbejdsmarkedet, hvis sagsbehandlerne stiller vedholdende krav og sanktionerer kontanthjælpsmodtagerne økonomisk, når de udebliver fra aktivering. Når sagsbehandlerne foretager vurderinger af kontanthjælpsmodtagernes afstand til arbejdsmarkedet, ser de på, om personerne kan møde stabilt og kan fungere socialt og arbejdsmæssigt i praktikken. Sagsbehandlerne er optimistiske og vurderer, at en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme i arbejde med hjælp fra beskæftigelsesindsatsen. Virksomhedspraktik i private virksomheder er sagsbehandlerne foretrukne aktiveringsform. Virksomhedspraktik bliver både brugt med et afklarende formål og til sideløbende at motivere deltagerne og for at give dem erfaring i at være på ordinære arbejdspladser. Sagsbehandlerne opfatter virksomhedspraktik som yderst virkningsfuldt, fordi kontanthjælpsmodtagerne får indblik i forholdene på ordinære arbejdspladser. Samtidig giver virksomhedspraktikken deltagerne et bedre indblik i, hvad det vil sige at arbejde, end kommunale aktiveringsprojekter kan give. Sagsbehandlerne bruger i mindre omfang rummelige kommunale projekter med henblik på at få bearbejdet kontanthjælpsmodtagernes motivationsproblemer. Projekterne bliver dog ikke nævnt som sagsbehandlerne foretrukne aktiveringsform.

TRINVIS OPKVALIFICERING

En anden typisk forestilling består i, at individuelt tilpassede, trinvis opkvalificeringsforløb kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagernes barrierer for at komme nærmere arbejdsmarkedet vurderes at være mangfoldige og individuelle. I denne type forestilling fremhæver sagsbehandlerne, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har adskillige typer problemer, som på forskellig vis spiller sammen, og hindrer dem i at komme i arbejde. Motivations- og afklaringsproblemer, mangel på selvtillid, sociale problemer og helbredsproblemer, manglende erhvervs erfaring mv. spiller alle en rolle for, at kontanthjælpsmodtagerne ikke kommer i arbejde. Mangelfulde skolekundskaber og mangel på uddannelse er også barrierer, hvor nogle sagsbehandlere fremhæver, at personerne ikke kan leve op til de krav,

som stilles til meget ufaglært arbejde i dag. Helbredsproblemerne kan være både fysiske og psykiske sygdomme og bestå af alt fra rygskeer til psykiatriske diagnoser, som forhindrer personerne i at kunne arbejde. Også sociale problemer kendetegner målgruppen, hvor ringe sociale netværk, boligmangel, socialsager om kontanthjælpsmodtagernes børn mv. kræver kontanthjælpsmodtagernes ressourcer. Andre kontanthjælpsmodtagere har adfærdsproblemer og isolerer sig socialt eller opfører sig truende eller voldeligt over for andre. En stor del af sagsbehandlerne fremhæver endvidere misbrug som et hyppigt forekommende problem hos ikke-arbejdsparate kontanthjælpsmodtagere. Misbrug kan bestå af alkohol-, hash- eller narkotikamisbrug. Flygtninge/indvandrere vurderes at have særlige problemer, som har sammenhæng med deres baggrund. Problemerne består bl.a. af manglende kendskab til det danske samfund og til normer og forventninger på danske arbejdspladser, som kan være ganske anderledes end forholdene i de lande, som personerne oprindeligt kommer fra. Ligeledes lider nogle flygtninge/indvandrere af krigstraumer og har psykiske problemer.

Sagsbehandlerne vurderer, at nogle ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere vil kunne komme i ordinært arbejde efter længerevarende forløb i forskellige former for aktivering. Dog forventer sagsbehandlerne, at en del personer i målgruppen ender med at få bevilget fortidspension. Sagsbehandlerne kan afdække det rette forløb til den enkelte kontanthjælpsmodtager gennem eksplicitte forsøg på at afklare vedkommendes problemer og finde individuelt tilpassede aktiveringsformer. Sagsbehandlerne vurderer, at det er mest virkningsfuldt at kombinere både rummelige kommunale afklaringsprojekter, målrettede kommunale projekter, andre aktører og virksomhedspraktik. Valget af aktiveringsform afhænger for disse sagsbehandlere af omfanget og arten af den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer. Typisk starter disse sagsbehandlere med at sende en kontanthjælpsmodtager i et rummeligt kommunalt afklaringsprojekt for at afklare kontanthjælpsmodtagernes problemer og arbejdsevne. Når pågældende er blevet afklaret og motiveret, sender sagsbehandlerne personen videre i enten et målrettet kommunalt projekt eller en anden aktør. De målrettede projekter er rettet mod kontanthjælpsmodtagere med bestemte typer problemer, såsom misbrug eller psykisk sygdom. Sagsbehandlere bruger andre aktørers tilbud til forskellige problemtyper. Dels anvendes tilbuddene til kontanthjælpsmodtagere med meget store problemer med

det formål at give deltagerne en intensiv, pædagogisk indsats. Sagsbehandlerne har en forventning til, at den individuelle indsats bedre kan hjælpe deltagerne tættere på arbejdsmarkedet, end mere ufleksible kommunale projekter, hvor timetal på forhånd er fastlagt, og hvor medarbejderne har mindre tid til den enkelte kontanthjælpsmodtager. Derudover bruges andre aktører også til de mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere med henblik på jobsøgning og virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne fremhæver fordelene ved at kunne give de særligt ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere en mere direkte beskæftigelsesrettet indsats, end det er muligt i de kommunale projekter. Fælles for de andre aktører er, at sagsbehandlerne fremhæver fordelene ved fleksibiliteten og muligheden for individuel tilpasning. Når en kontanthjælpsmodtager har fået bearbejdet sine problemer, sender sagsbehandlerne personen videre i virksomhedspraktik, så vedkommende kan få erfaring med ordinære arbejdspladser. Sagsbehandlerne bruger kun i mindre omfang virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne vurderer, at kontanthjælpsmodtagerne for det meste har for mange sociale, adfærdsmæssige, helbredsmæssige problemer til, at de kan drage nytte af virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne vil i disse tilfælde typisk kun henvise de mest ressourcestærke ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere til virksomhedspraktik.

Ofte er sagsbehandlerens mål med aktiveringen, at deltagerne bliver trinvist opkvalificeret inden for på forhånd velfinerede områder. Forløbene kan være af lang tids varighed, og kontanthjælpsmodtagerne kan kun komme nærmere arbejdsmarkedet, hvis sagsbehandlerne udviser tålmodighed og tager sig tid til at sætte sig ind i hver enkelt persons situation. De delmål, som sagsbehandlerne sætter i forløbene, varierer med kontanthjælpsmodtagernes problemer, og mange forskellige forhold kan indikere, om en kontanthjælpsmodtager er kommet et skridt nærmere beskæftigelse. Sagsbehandlerne tror på, at en del kontanthjælpsmodtagere kan komme i arbejde med tiden, hvis de får den rette indsats. I modsætning til den første idealtypiske forestilling tror sagsbehandlerne ikke på, at sanktionering har en positiv virkning. Derimod vurderer sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagernes problemer forværres, hvis de bliver udsat for økonomiske sanktioner. Økonomiske sanktioner er derfor ikke et hensigtsmæssigt redskab til at motivere kontanthjælpsmodtagerne.

LANGVARIG AFKLARING

I den sidste type forestilling om virkninger vurderer sagsbehandlerne, at ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere har diffuse, sammenvævede problemer, som hovedsageligt er bestemt af forhold i privatlivet, der ligger uden for beskæftigelsesindsatsens rækkevidde. Sagsbehandlere fremhæver, at det er en svær opgave overhovedet at afgrænse kontanthjælpsmodtagernes problemer og at definere og beskrive dem. Problemerne er sammenvævede og påvirker hinanden indbyrdes på måder, som er svære for sagsbehandlerne at gennemskue. Kontanthjælpsmodtagerne betegnes af disse sagsbehandlere som meget ressourcetsvage. Sagsbehandlerne er samtidig de mest pessimistiske og forventer, at en større andel ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere vil få tildelt førtidspension på sigt mens kun en lille andel med indsatsens hjælp kan blive i stand til at varetage et ordinært arbejde. På grund af problemernes karakter har sagsbehandlerne svært ved at forudsige, hvordan kontanthjælpsmodtagerne kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Forestillingen om virkninger er således mindre fastlagt end i de to foregående idealtypiske forestillinger. Indsatsen består af en lang afklaringsproces, som er nødvendig, før sagsbehandlerne kan få overblik over kontanthjælpsagerne. Sagsbehandlere anvender primært rummelige kommunale aktiveringsprojekter, som kan rumme en bred gruppe af kontanthjælpsmodtagere med forskellige typer problemer. Sagsbehandlerne formål med kontanthjælpsmodtagernes deltagelse i de kommunale projekter kan ændre sig undervejs, men valget af kommunal aktivering forbliver det foretrukne, fordi de kommunale projekter kan rumme personer med forskellige typer problemer. De rummelige kommunale aktiveringsprojekter består typisk af værkstedsaktiviteter, hvor kontanthjælpsmodtagernes arbejdsevne bliver afklaret. Sagsbehandlerne anvender ikke andre aktører i indsatsen til ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, da kommunens egne projekter bedre kan rumme målgruppen, end de private udbyderes tilbud kan. Sagsbehandlere bruger stort set heller ikke virksomhedspraktik, fordi de vurderer, at kontanthjælpsmodtagerne skal igennem en lang afklarings- og opkvalificeringsproces, før de kan drage nytte af at deltage i praktik. Sagsbehandlerne er relativt pessimistiske og forventer kun, at en mindre del af kontanthjælpsmodtagerne med tiden bliver i stand til at komme i arbejde. Størstedelen får enten tildelt en førtidspension eller forbliver permanent i kontanthjælpsystemet, fordi de ikke er i stand til

at komme tættere på arbejdsmarkedet og heller ikke kan få tildelt førtidspension på grund af problemernes diffuse karakter.

PERSPEKTIVERING

I de tre typer forestillinger er der forskellige forventninger til, hvad der virker. De tre typer forestillinger om, hvordan kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på beskæftigelse, viser en variation i beskrivelsen af kontanthjælpsmodtagernes problemer, i brugen af sanktionering og en variation i de krav, sagsbehandlerne stiller til kontanthjælpsmodtagerne. Ligeledes varierer graden af individuel målretning i forløbene og graden af sekventiel planlægning i indsatsen. Idet forestillingerne om virkninger varierer, er det nærliggende at overveje, hvor stort sagsbehandlerens råderum er. Spørgsmålet er, hvad variationen i sagsbehandlerens forestillinger om indsatsens udformning og virkninger skyldes: Vil to forskellige sagsbehandlere sat over for den samme kontanthjælpsmodtager forestille sig de samme veje til beskæftigelse for vedkomne? Eller er de forskellige opfattelser udtryk for, at sagsbehandlerne står over for forskellige opgaver og klienter? Undersøgelsen belyser ikke, om sagsbehandlerens forestillinger om virkninger er "sande", dertil kræves andre metoder. Undersøgelsens resultater kan derfor ikke give et klart svar på disse spørgsmål.

En del af forklaringen på de forskellige typer forestillinger kan være, at de er knyttet til graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, og at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet gennem forskellige former for indsatser. I så fald virker "krav og sanktionering" på de mest ressourcerstærke ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Disse kontanthjælpsmodtagere har de mindst alvorlige problemer, som kun består i manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne forklaring på variationen i sagsbehandlerens forestillinger indebærer også, at det er de kontanthjælpsmodtagere, som har færrest problemer, som har størst gavn af virksomhedspraktik og er lettest at få nærmere arbejdsmarkedet. Givet at de tre typer forestillinger er forbundet med graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, virker type 2 "trinvis opkvalificering" på kontanthjælpsmodtagere, som har flere og mere alvorlige problemer end blot manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne form for indsats virker i så fald på kontanthjælpsmodtagere, som skal have bearbejdet helbredsproblemer, adfærdsproblemer, sociale

problemer mv. i forskellige trin, inden de er parate til at deltage i virksomhedspraktik. De kontanthjælpsmodtagere, som har behov for den ”trinvis opkvalificering” er således et skridt længere væk fra arbejdsmarkedet, og sanktionering og krav vil også virke på denne gruppe, når de kommer så tæt på arbejdsmarkedet, at de kun har problemer med manglende erhvervs erfaring og motivation. Den sidste type forestilling om ”langvarig afklaring” er rettet imod de kontanthjælpsmodtagere, som har de alvorligste problemer. De færreste kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe kan komme tættere på beskæftigelse, og en større andel får – eller burde få – tildelt førtidspension. Såfremt de tre typer af forestillinger om virkninger er udtryk for, at kontanthjælpsmodtagerne skal have forskellige indsatser alt efter graden af alvor i deres problemer, skal de kontanthjælpsmodtagere, som har mindst alvorlige problemer mødes med krav og sanktionering, de kontanthjælpsmodtagere, som har mere alvorlige problemer skal have en trinvis opkvalificering i indsatsen, og de kontanthjælpsmodtagere som har så alvorlige problemer, at de ikke kan bringes tættere på arbejdsmarkedet, bør indstilles til førtidspension.

Som vi berører i rapportens kapitel 2, vil kontekstuelle forhold også være medvirkende til at bestemme sagsbehandlerens råderum og dermed også forestillingerne om, hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på beskæftigelse. Sagsbehandlerens uddannelsesbaggrund og personlige holdninger og værdier kan have betydning for forestillingerne om, hvordan kontanthjælpsmodtagerne kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Også lovgivningen, sagsbehandlerens obligatoriske redskaber og den organisatoriske og politik-administrative kontekst kan have betydning for sagsbehandlerens forestillinger om virkninger.

På baggrund af undersøgelsens resultater ser det altså ud til, at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan have gavn af forskellige indsatser. Ifølge sagens natur kan undersøgelsen ikke afgøre, i hvilket omfang dette er sandt. Dette understreger behovet for kvantitative effektmålinger på området.

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten består af fire kapitler. Kapitel 1 indeholder en kort beskrivelse af undersøgelsens formål og en beskrivelse af undersøgelsens empiriske og metodiske grundlag og metode. Herunder beskrives undersøgelsens

begrænsninger. Kapitlet afsluttes med en opsummering af de vigtigste resultater, en konklusion og en kort perspektivering. Kapitel 2 er en gennemgang af undersøgelsens baggrund. Kapitlet indeholder en beskrivelse af udvalgte lovområder og regler på beskæftigelsesområdet, som sagsbehandlerne arbejder underlagt. Derefter følger en gennemgang af eksisterende relevante undersøgelser af sagsbehandling og indsats. Kapitlet afsluttes med en præcisering af undersøgelsens teoretiske perspektiv og fokus. Kapitel 3 og 4 er beskrivelser af undersøgelsens resultater. Kapitel 3 består af en gennemgang af de kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere i de syv kommuner. Kapitlet er opdelt i syv casebeskrivelser, en fra hver kommune, og det skal bemærkes, at analyserne er ganske detaljerede. Dette skyldes undersøgelsens fokus på sagsbehandlerne konkrete og praksisnære erfaringer med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Formålet med casebeskrivelserne har været at få et overblik over relevante forhold omkring sagsbehandlerne forestillinger om virkninger, herunder variationerne i sagsbehandlerne forestillinger om kontanthjælpsmodtagernes problemer og de former for aktivering, som problemerne kombineres med. Kapitlet udgør hoveddatagrundlaget for analysen. I de enkelte cases beskrives sagsbehandlerne karakteristik af målgruppen, deres brug af aktiveringstilbud og vurdering af progression hos målgruppen. Dernæst beskrives sagsbehandlerne forestillinger om, hvordan indsatsen kan få kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet. Casebeskrivelserne afsluttes med en beskrivelse af det omfang, hvori sagsbehandlerne dokumenterer og registrerer virkningerne af aktiveringsforløb. Kapitel 5 består af en tværgående analyse af de syv cases. Kapitlet opsummerer variationer i sagsbehandlerne erfaringer og praksis i de syv cases og til sidst udvikles en typologi over forskellige forestillinger hos sagsbehandlerne om, hvilken form for indsats, som virker på at få ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet.

LOVGIVNING OG FORSKNING PÅ OMRÅDET

LOVGIVNING PÅ BESKÆFTIGELSESMRÅDET

For at give læseren et indblik i lovgivningen og de obligatoriske redskaber, som sagsbehandlerne er pålagt at bruge i deres arbejde med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, indeholder dette afsnit en kort gennemgang af lovgivning på området. Tendensen i lovgivningen peger på, at de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed, i stigende grad bliver inkluderet i den beskæftigelsesrettede frontlinjepraksis (se bl.a. Eskelinen & Caswell, 2003; Carstens, 1998; Caswell, 2005; Larsen et al., 2001). Lovgivningen indebærer et øget politisk fokus på integration på arbejdsmarkedet – også for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, og arbejdsmarkedet bliver i stigende grad brugt som løsning på sociale problemer (Caswell, 2005:35; Larsen et al., 2001:22; Sørensen et al., 2000b). Fokus i lovgivningen lå tidligere på universelle ydelser til alle arbejdsløse, men bl.a. med *Lov om Aktiv Socialpolitik* fra 1998 blev selvforsørgelsesprincippet fremhævet, og kontanthjælp blev knyttet til aktiveringskrav (Carstens, 1998:13-14; Caswell, 2005:36-37). Også i beskæftigelseslovgivningen blev der indført krav om deltagelse og aktivitet for stort set alle grupper af kontanthjælpsmodtagere, dog i forskelligt omfang (Larsen et al., 2001:20). Fokus i sagsbehandlingen blev rettet mod kontanthjælpsmodtageres ressourcer i forhold til at komme i

arbejde og drejet væk fra kontanthjælpsmodtageres barrierer og problemer (Stigaard et al., 2006).

Den gældende lov på beskæftigelsesområdet er *Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats*. Intentionerne i loven er bl.a., at kontanthjælpsmodtagere skal hurtigere og mere direkte i arbejde, og at aktivering ikke skal være et mål i sig selv. Målgruppen er både kontanthjælpsmodtagere med og uden problemer ud over ledighed, jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, § 2, stk. 1-10. Udlændinge omfattet af integrationsloven, jf. Integrationsloven § 1, stk. 1-2, skal også tage imod tilbud efter Lov om aktiv beskæftigelsespolitik. De kontanthjælpsmodtagere, som betegnes ikke-arbejdsmarkedsparete, er dermed også inkluderet i lovgivningen. Beskæftigelsesindsatsen skal varetages af kommunernes jobcentre, jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, § 1a. Med Lov om aktiv beskæftigelsesindsats er kravene til kommunerne bl.a., at der skal afholdes og tilrettelægges individuelle kontaktførelser for alle kontanthjælpsmodtagere. Formålet med kontaktførelsen er, at kontanthjælpsmodtageren hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse, § 1, stk. 3. Når ordinær beskæftigelse ikke er realistisk, planlægges førelsen, så kontanthjælpsmodtageren kommer tættere på arbejdsmarkedet § 1, stk. 3. De individuelle samtaler, som skal afholdes minimum hver 3. måned, § 18, skal have fokus på beskæftigelsesfremmende aktiviteter, og det skal løbende vurderes, om kontanthjælpsmodtageren er kommet nærmere arbejdsmarkedet, § 16, stk. 1-2. I den forbindelse kan en kontanthjælpsmodtager få udarbejdet en jobplan med en beskrivelse af, hvordan vedkommende kan forbedre sine muligheder for at opnå beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked. Jobplanen indeholder også en beskrivelse af personens beskæftigelsesmål samt de tilbud, som kan hjælpe til at opfylde målet, § 27, stk. 1-3. For personer med problemer ud over ledighed, kan jobplanen også indeholde aktiviteter, som skal stabilisere og forbedre personens fysiske, psykiske og sociale tilstand, § 28, stk. 2. Aktiviteterne kan fx bestå af vejlednings- og afklaringsførelser, særligt tilrettelagte projekter og -uddannelsesførelser samt ordinære uddannelsesførelser § 32, stk. 1. Kommunen kan indgå aftale med andre aktører om varetagelse af disse opgaver, jf. kapitel 2 a, § 4b. Også virksomhedspraktik kan gives som et tilbud, når en kontanthjælpsmodtager har behov for en afklaring af sine mål eller af andre årsager vanskeligt kan opnå beskæftigelse på almindelige vilkår § 42, stk. 1. Løntilskud kan bruges, når en ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælps-

modtager har brug for at oplære eller genoptræne faglige, sociale eller sproglige kompetencer, § 51, stk. 1, § 52, stk. 1-3.

SAGSBEHANDLERNES OBLIGATORISKE REDSKABER

I takt med udviklingen i lovgivningen på kontanthjælpsområdet er sagsbehandlernes metoder og redskaber blevet standardiseret (se fx Caswell, 2005). Beskæftigelseslovgivningens intention om fokus på job i samtalerne er formuleret i en række mere specifikke krav, som bl.a. indebærer, at sagsbehandlerne introduceres til en række obligatoriske redskaber. Herunder en visitationsværktøjskasse, som indebærer en mere systematisk og ensartet vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte kontanthjælpsmodtager er. Hensigten med visitationsværktøjskassen er, at alle kontanthjælpsmodtagere skal vurderes efter matchmål, som på en fempunktsskala indikerer, hvor langt den enkelte kontanthjælpsmodtager er fra arbejdsmarkedet. Den enkelte kontanthjælpsmodtagers beskæftigelsespotentiale vurderes efter vedkommendes match til arbejdsmarkedet. Matchmålene er:

1. ”Umiddelbar match.” Personen har kompetencer og kvalifikationer, som svarer til de krav, der stilles til bredt eksisterende jobfunktioner på arbejdsmarkedet.
2. ”Høj grad af match.” Personens kompetencer og ressourcer matcher i væsentlig grad arbejdsmarkedet. Dog kan der være manglende match i form af fx specifikke kvalifikationer.
3. ”Delvis match.” Personens kompetencer og ressourcer matcher kun delvis arbejdsmarkedets krav. Personen vil være i stand til at varetage jobfunktioner, som eksisterer i et vist omfang.
4. ”Lav grad af match.” Personen har væsentlige begrænsninger i sine kompetencer og ressourcer og vil ikke umiddelbart kunne indgå i jobfunktioner. Arbejdsevnen er aktuelt betydeligt nedsat, og personen vil kun kunne varetage jobfunktioner, som eksisterer i meget begrænset omfang på arbejdsmarkedet.
5. ”Ingen match.” Personen har så omfattende begrænsninger i sine kompetencer og ressourcer, at vedkommende aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, som kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008b).

Personer visiteres indledende i en matchkategori ved ansøgningen om ledighedsydelse. Personer i matchkategori 4 og 5 betegnes ikke-arbejdsmarkedssparate, mens personer i matchgruppe 1-3 betegnes arbejdsmarkedssparate. Den indledende visitation foretages med henblik på at vurdere, om en person umiddelbart selv er i stand til at finde et job, eller om en mere intensiv indsats er nødvendig. I det efterfølgende individuelle kontaktføreløb foretager sagsbehandleren løbende revurderinger af mulighederne for at komme i arbejde (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008a).

Et redskab til brug i samtalerne er ”dialoggiuden.” Dialogguiden består af fem opmærksomhedspunkter, som skal berøres i samtalerne i kontaktføreløbet. De fem områder er:

- Kontanthjælpsmodtagerens eget arbejdsmarkedsperspektiv
- Faglige og praktiske kvalifikationer
- Personlige kompetencer
- Økonomi og netværk
- Helbred, herunder misbrug.

Områderne indgår i sagsbehandlerens samlede vurdering af den pågældende kontanthjælpsmodtagers beskæftigelsespotentialer og match til arbejdsmarkedet. De fem opmærksomhedspunkter falder sammen med fem hovedområder i et andet obligatorisk værktøj kaldet ”ressourceprofilen” (Socialministeriet, 2001). Ressourceprofilen er en del af en metode, som sagsbehandlerne skal anvende til at beskrive, udvikle og vurdere kontanthjælpsmodtagers arbejdsevne. Arbejdsevnetoden er kun lovpligtig at anvende i sager med sigte på revalidering, fleksjob og førtidspension, men foreslås også brugt i sager, hvor borgerens arbejdsevne er truet (www.arbejdsevnetode.dk). Sagsbehandlerne skal løbende arbejde på at afklare punkterne i ressourceprofilen og sætte aktiviteter i gang på de områder, hvor en kontanthjælpsmodtagers arbejdsevne kan forbedres. Ledige personer skal beskrives ud fra 12 elementer i deres liv, som har relevans for de krav, der stilles på arbejdsmarkedet. Elementerne består af personers:

- Uddannelse
- Arbejdsmarkedserfaring
- Interesser

- Sociale kompetencer, herunder konfliktberedskab
- Omstillingsevne
- Indlæringssevne, herunder intelligens
- Arbejdsrelevante ønsker
- Præstationsforventninger
- Arbejdsidentitet
- Bolig og økonomi
- Sociale netværk
- Helbred.

Sagsbehandlere, som arbejder med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i den beskæftigelsesrettede frontlinjepraksis, er også pålagt i stigende omfang at registrere og dokumentere indsatsen over for den enkelte kontanthjælpsmodtager, eksempelvis i arbejdsmarkedsstyrelsens digitale registreringsværktøj (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008b). Fra politisk side er der kommet øgede krav om effektivitet og målbare resultater med henvisning til, at indsatsen skal være evidensbaseret (Thorsager et al., 2007). Både arbejdsevne metoden og dialogguiden indebærer en systematisk dokumentation i forbindelse med sagsbehandlingen (www.ams.dk), og standardiseringen kan anskues som en indskrænkning af den metodefrihed, som det sociale område tidligere har båret præg af (se bl.a. Damgaard et al., 2005).

STUDIER AF SAGSBEHANDLING OG INDSATSER

Denne undersøgelse skriver sig ind i et forskningsfelt med studier af sagsbehandling og indsatser. Igennem en præsentation af relevante teoretiske positioner og eksisterende studier er formålet i det følgende at klargøre og præcisere undersøgelsens teoretiske fokus. Herunder er hensigten at klargøre den status, vi tildeler sagsbehandlernes praktiske erfaringer og faglige refleksioner i et analytisk felt, som spænder fra ureflekteret institutionel viden til personlige holdninger og praktiske erfaringer med indsatsen for kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed.

INSTITUTIONELLE OG INTERAKTIONISTISKE STUDIER AF SAGSBEHANDLING

En del af forskningen inden for sagsbehandling og indsatser finder sted i et institutionelt og interaktionistisk perspektiv. Studierne fokuserer på den magtudøvelse, som udspiller sig i mødet mellem repræsentanter for det politisk administrative system inden for det sociale område og deres klienter (se bl.a. Järvinen et al., 2002; Järvinen, 2006; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Formålet med disse studier er bl.a. at undersøge, hvordan det sociale arbejde og bestemte problemidentiteter af borgerne formes af sagsbehandlerne professionsforståelse og af konkrete velfærdsinstitutioner (Järvinen et al., 2002).

Sagsbehandlerne personlige holdninger og præferencer omkring indsatsen glider i baggrunden til fordel for et fokus på systemets klientliggørelse, selvom sagsbehandlerne stadig har en afgørende betydning for indsatserne på grund af deres faglige rolle. I dette perspektiv anses sagsbehandlerne faglige viden for at være selvindlysende og naturlig, hvorved sagsbehandlerne forståelses og forklaringsmodeller, deres definitioner af klienter og problemtyper, problemløsningsmetoder og prognoser fremstår ureflekterede og udiskuterbare efter at være reproduceret igen og igen igennem uddannelsen og i den daglige praksis (Järvinen et al., 2002). Også magtrelationer imellem socialarbejdere og klienter anses for at være udiskuterede, ubevidste og fornægtede, idet det typiske kendetegn ved denne form for magt er, at den ikke opfattes som sådan af hverken klienter eller socialmedarbejdere (Järvinen et al., 2002). Der er således tale om et hovedfokus på en systemisk magt og en systemviden, som den enkelte sagsbehandler ikke reflekterer over.

Det institutionelle og interaktionistiske perspektiv har uden tvivl givet et relevant bidrag til forskningen og debatten om det sociale arbejde og dets skyggesider. Dog problematiserer bl.a. Henriksen & Prieur (2004) perspektivets fokus på socialarbejderes faglige viden og erfaring som ureflekteret og argumenterer i stedet for, at socialarbejdere ikke blindt behøver følge institutioner. Derved åbnes der op for et analytisk fokus, hvor socialarbejderes viden kan anskues som reflektiv; socialarbejdere socialiseres igennem deres uddannelse og erhverv til bestemte normer, værdier og holdninger, men igennem uddannelse tilegner de sig også en reflektiv viden om egen magtposition. Derfor stiller Henriksen & Prieur spørgsmålet, om ikke også socialarbejdere kan

være bevidste om deres magt og derfor også kan være i tvivl om, hvad der er det rigtige at gøre i en given situation (Henriksen & Prieur, 2004). I forlængelse heraf muliggøres også en anskuelse af socialarbejde og indsatser, hvor sagsbehandlingernes magtudøvelse kan være positiv, idet en positiv påvirkning af klienters syn på sig selv igennem sagsbehandlerens forsøg på at påvirke en udvikling, kan være en form for udøvelse af hjælp til selvhjælp (Henriksen & Prieur, 2004).

STUDIER AF SAGSBEHANDLERNES HOLDNINGER OG VÆRDIER OG BETYDNINGEN FOR IMPLEMENTERING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIK

Et andet område af forskningen beskæftiger sig med, hvordan frontmedarbejdere implementerer den gældende lovgivning og politiske målsætninger i praksis. I en dansk sammenhæng har Winter arbejdet videre med den amerikanske teoretiker Michael Lipsky's (1980) teori om "street-level bureaucrats", som har en afgørende indflydelse på udøvelsen af den offentlige politik. Winters implementeringsforskning viser i dansk sammenhæng, at sagsbehandlingernes personlige holdninger og værdier har betydning for deres adfærd over for borgere og dermed også for, hvordan lovgivningen udøves i praksis hos frontmedarbejdere. Winter konkluderer, at sagsbehandlingernes adfærd præges af, om de opfatter lovgivningen som rimelig, men samtidig formes sagsbehandlingernes adfærd også af de dilemmaer, som følger af strukturelle problematikker i form af fx. manglende ressourcer (Winter, 2004; Winter, 2002). Winters seneste undersøgelse viser dog, at der er sket et skred i betydningen af sagsbehandlingernes personlige holdninger i forhold til den kommunale beskæftigelsesindsats. Undersøgelsen viser, at de fleste sagsbehandlere er loyale over for lovgivningen, selvom kun en tredjedel af de adspurgte sagsbehandlere er enig i lovgivningens prioritering af fokus på job i samtalerne med kontanthjælpsmodtagere (Stigaard et al., 2006). I modsætning til det institutionelle og interaktionistiske perspektiv tillægges sagsbehandlingernes individuelle holdninger og værdier stor betydning inden for denne gren af forskningen. I dette perspektiv bliver det derfor også vanskeligt at styre sagsbehandlingernes arbejde på grund af deres personlige overbevisninger, omend den enkelte sagsbehandlers råderum og handlemuligheder også problematiseres i forhold til strukturelle betingelser. Medarbejdernes faglige erfaringer og professionelle metoder indgår imidlertid ikke i

analyserne. I stedet ses implementering og især fejlslagen implementering i forhold til medarbejdernes personlige holdninger og adfærd.

I lighed med Winter konkluderer Larsen et al. (2001), at sagsbehandlerens store råderum har betydning for implementeringen af lovgivningen i kommunerne. Formålet med undersøgelsen "Kommunal aktivering mellem disciplinering og integration" (Larsen et al., 2001) er, at få en systematisk viden om kommunernes implementering af aktiveringsindsatsen. I rammebetingelsernes betydning for indsatsen fokuserer forfatterne bl.a. på "New Public Management-strømninger" med mål- og rammestyring samt kontrol-, styrings- og opfølgningssystemer i kommunernes forvaltningspolitik og organisering. Undersøgelsen konkluderer, at disse strømninger også kan iagttages på kontanthjælpsområdet, men kun med hensyn til målformulering og opfølgning på outputsiden. På sagsbehandlerniveauet er der stadig høj grad af autonomi og lav grad af standardisering i aktiveringsindsatsen. Larsen et al. forklarer bl.a. resultaterne med en kommunal forståelse af, at personernes problemer varierer, hvorfor indsatsen ikke kan standardiseres. Ligeledes kan sagsbehandlerens skepsis over for resultatmål på personniveau. Undersøgelsen konkluderer endvidere, at kommunerne vægter indsatser med social integration i form af fokus på kontanthjælpsmodtageres egenmotivation og opkvalificering. Dette fokus står i kontrast til de disciplinerende elementer i lovgivningen og de lovgivningsmæssige opstramninger med øget aktiveringspligt og muligheder for at sanktionering. Kommunernes begrundelse for at fokusere på social integration i aktiveringsindsatsen er bl.a., at de disciplinerende elementer ikke matcher store dele af målgruppen. I stedet er det nødvendigt at tilpasse indsatsen til den enkelte persons forudsætninger og behov.

SOCIALT ARBEJDE SOM KONTEKSTAFHÆNGIGT, FLERTYDIGT OG KONFLIKTPRÆGET

En tredje gren af forskningen beskæftiger sig med variationer i kommunernes beskæftigelsesindsats og den betydning, som kontekstuelle forhold kan have herfor. Hohnen et al. (2007) konkluderer på baggrund af kvalitative casestudier, at flere forskellige forhold kan have betydning for indsatsens udformning i den enkelte kommune. Både det implementeringspolitiske og de interaktionistiske og institutionelle perspektiver underbetoner den professionelle faglighed og kontekstuelle

faktorer, som kan have betydning for det råderum, hvor sagsbehandlingernes praksis udfolder sig indenfor (Hohnen et al., 2007).

Politiske beslutninger, ledelsesmæssige og organisatoriske forhold kan i forskelligt omfang være udslagsgivende for den praksislogik, der lægges for dagen. I lighed hermed betoner Caswell (2005), at der er forskellige logikker for praksis i spil, i form af forståelser og handlemåder, som udfoldes i et spændingsfelt mellem sagsbehandlingernes forståelser og handlinger på den ene side og politiske, organisatoriske og sociodemografiske forhold på den anden (Caswell, 2005). Inden for denne gren af forskningen må praksis forstås ud fra de muligheder, socialarbejderne har for at handle, herunder som personer med egne erfaringer, som en del af et fagligt kollektiv og samtidig underlagt strukturelle betingelser (Caswell, 2005). Med dette perspektiv rettes fokus imod en mere offensiv og dynamisk forståelse af praksis i socialt arbejde, end i det institutionelle perspektiv, hvor feltet for socialt arbejde derimod forstås som mestendels ureflekteret og tavst (Caswell, 2005). Således gøres der op med, at handlemuligheder på forhånd er determineret af overordnede strukturelle vilkår som lovgivning, ”professionel doxa” m.v. (Caswell, 2005). Udgangspunktet er, at der er handlemuligheder i socialt arbejde, og de komparative analyser viser, at der langtfra er en entydig praksis blandt frontmedarbejdere.

I lighed med de nævnte studier beskriver Olesen et al. (2005) samt Eskelinen (2004) socialt arbejde i et kritisk konstruktivt perspektiv, hvor omdrejningspunktet er en professionel faglighed. Disse studier taler for, at sagsbehandlingernes refleksive faglighed og nuancerne heri har betydning for praksis og for variationerne i denne. Fagligheden udgør en selvstændig faktor i tilblivelsen af socialt arbejde, som samtidig opstår i et spændingsfelt med politisk-administrative rammer, institutionelle forhold og klienters med- og modspil. Ifølge Eskelinen danner flere institutionelle og kontekstuelle niveauer forudsætninger og vilkår for sagsbehandlingernes arbejde. Den samfundsmæssige kontekst har betydning i form af lovgivningen. Også den kommunale kontekst i form af forvaltningsmæssig organisation og politiske prioriteringer, organiseringen af frontlinjen med medarbejderteams, opgavefordeling m.v. samt den enkelte sagsbehandler har betydning for arbejdet (Eskelinen, 2004).

UNDERSØGELSENS PERSPEKTIV

Denne undersøgelses centrale omdrejningspunkt er at få viden om, hvordan aktører i systemet opfatter virkninger af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. For at få viden herom, fokuserer vi på kommunale sagsbehandlere, som har den praktiske viden og erfaringer fra konkrete situationer med kontanthjælpsmodtagere og indsatsen overfor disse. Derfor får sagsbehandlernes faglige refleksionsfelt, deres praktiske erfaringer og viden om konkrete situationer med indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere en særlig status som et analytisk fokuspunkt i undersøgelsen. Med dette perspektiv læner vi os op ad Caswell et al. og betoner, at sagsbehandlere besidder en viden i form af et fagligt refleksionsfelt, som har betydning for praksis i samspil med og begrænset af kontekstuelle forhold. Sagsbehandlernes erfaringer, holdninger, og faglighed er en del af et komplekst samspil, hvor viden og erfaringer kan være bevidste, praksisnære og refleksive. Men samtidig har kontekstuelle forhold betydning for sagsbehandlernes praksis – herunder også for sagsbehandlernes forestillinger om indsatsers virkninger. Som nævnt tidligere i kapitlet kan bl.a. sagsbehandlernes obligatoriske redskaber, institutioner, den organisatoriske og politisk-administrativ kontekst har betydning. Også sagsbehandlernes ikke-reflekterede viden, deres personlige holdninger og værdier kan have betydning for forestillingerne om indsatsens virkninger og dermed også for udmøntningen af forventningerne i praksis. I undersøgelses perspektiv kan alle de nævnte forhold have betydning for sagsbehandlernes forventninger til indsatsens virkninger for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, men ved at fokusere på sagsbehandlernes daglige og praksisnære erfaringer, træder de øvrige forhold i baggrunden analytisk. Undersøgelsen har et eksplorativt afsæt, idet vi fokuserer på sagsbehandlernes erfaringer og praksis i et samspil med de nævnte kontekstuelle forhold uden på forhånd at lægge os fat på, hvorledes dette samspil forløber. Vi forventer derfor at finde variationer i sagsbehandlernes forventninger til indsatsens virkninger. Variationerne vil vi forsøge at gruppere i analytisk konstruerede idealtyper. Idealtyperne er forenklinger af de individuelle sagsbehandlernes erfaringer og forventninger og indfanger derfor ikke alle detaljer og nuancer i den komplekse virkelighed. Derimod fremhæver idealtyperne forskellige forventninger til, hvordan indsatsen kan hjælpe ikke-

arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere nærmere beskæftigelse og vil ikke gengive enkelte sagsbehandlers forventninger og praksis i alle detaljer.

ANALYTISK FOKUS

Denne undersøgelse er kvalitativ og eksplorativ med en empirisk funderet analyse. Interview med sagsbehandlere og disses nærmeste ledere er fundamentet i analysen. Interview er analyseret med henblik på at afdække de forestillinger, som sagsbehandlerne har om, hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Herunder om bestemte kategorier af ikke-arbejdsmarkedssparate skal have forskellige typer indsatser. Det analytiske fokus lægges på de enkelte sagsbehandleres forestillinger om, hvad der virker og en analyse af effekter af indsatserne indgår i sagens natur ikke i undersøgelsen.

I analysen fokuseres der på sagsbehandlerens forestillinger om virkninger af indsatsen. Med indsatsen mener vi dels forhold omkring de konkrete tilbud, som sagsbehandlerne vurderer, er virkningsfulde, dels selve sagsbehandlingen. Disse tilbud består af forskellige aktiveringsformer bl.a. virksomhedspraktik, kommunale aktiveringsprojekter og tilbud hos andre aktører. Med sagsbehandling tænker vi på forskellige tiltag og redskaber som fx opfølgning og sanktionering, herunder den mere eller mindre direkte beskæftigelsesrettede linie som sagsbehandlerne følger.

For at få indblik i kommunale variationer i sagsbehandlerens forestillinger, har vi lavet syv casebeskrivelser, som er at finde i appendiks. Casebeskrivelserne opsamler sagsbehandlere og lederes erfaringer med henblik på at forstå, hvordan indsatserne tilrettelægges. Disse casebeskrivelser giver et indblik i en række forhold omkring indsatserne i de enkelte kommuner og inddrages som baggrund for analysen.

FORESTILLINGER OM VIRKNINGER

I dette kapitel analyserer vi sagsbehandlernes forestillinger om, hvad der virker i forhold til at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Analysen er baseret på kvalitative interview med henholdsvis ledere, sagsbehandlere og vejledere i de syv udvalgte kommuner samt på casebeskrivelserne, som findes i appendiks. I kapitlet præsenteres 11 forskellige tematisk opbyggede temaer om, hvordan indsatsen virker. Temaerne indfanger variationer i sagsbehandlernes konkrete forestillinger om, hvad virker for forskellige grupper ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og hvorfor. Temaerne indfanger ikke alle sagsbehandlernes individuelle forestillinger, men understreger de fælles elementer. Den individuelle sagsbehandler kan derfor godt have forestillinger og praksis, som adskiller sig fra analysens temaer eller går på tværs af disse. Ligeledes kan forestillingerne hos sagsbehandlere i samme kommune variere. De interviewede sagsbehandlere og ledere har forskellige forestillinger om, hvad der virker og derfor supplerer nogle temaer hinanden, mens andre er modsætninger.

Kapitlet afsluttes med en tværgående opsamling og diskussion, hvor temaerne bliver samlet i fire idealtypiske modeller for, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme

nærmere arbejdsmarkedet. Modellerne består af sagsbehandlerne forestillinger om kontanthjælpsmodtagernes problemer og progression og de veje, sagsbehandlerne vælger at gå for at bringe personerne tættere på arbejdsmarkedet.

VIRKSOMHEDSPRAKTIK

En type forestilling består i, at virksomhedspraktik kan bringe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Virksomhedspraktik vurderes at være medvirkende til at overvinde den barriere, som manglende erhvervs erfaring udgør for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Personerne mangler kendskab til normerne på ordinære arbejdspladser, de har ringe erhvervs erfaring og mangler en arbejdsidentitet. Chancerne for at en kontanthjælpsmodtager kommer i arbejde, er små, når vedkomne ikke møder til tiden, kommer op at skændes med kollegaerne og ikke er i stand til at modtage og udføre ordrer fra overordnede. Virksomhedspraktik kan hjælpe personerne til at møde stabilt og fungere socialt og arbejdsmæssigt på arbejdspladsen. Gennem virksomhedspraktik får de kendskab til de krav og forventninger, der er til ordinært arbejde: I virksomhedspraktik forventer arbejdsgiveren og kollegaerne, at kontanthjælpsmodtagerne møder stabilt og er aktive, mens de er på arbejde, at de er i stand til at modtage ordrer fra overordnede og kan omgås kollegaer socialt. Virksomhedspraktik kan føre direkte til løntilskudsjob og derefter til ordinær beskæftigelse på arbejdspladsen. Dermed anses virksomhedspraktik for at være en direkte beskæftigelsesrettet og virkningsfuld metode til at få ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet på. En sagsbehandler beskriver sine erfaringer med virksomhedspraktik:

Dem, som passer deres virksomhedspraktik, kommer også i løntilskud, det er den klassiske måde at komme i arbejde på, efter tre måneders løntilskud kommer de i ordinært arbejde.

Virksomhedspraktik virker også i forhold til at afklare kontanthjælpsmodtagernes problemer. Nogle kontanthjælpsmodtagere

har svært ved at erkende, at de har problemer med at fungere på ordinære arbejdspladser og her bruger sagsbehandlerne virksomhedspraktik som afklaring: Når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet en praktik uden at få arbejde i virksomheden efterfølgende, har sagsbehandleren mulighed for at diskutere med kontanthjælpsmodtageren, hvad der gik galt, og erfaringerne kan bruges fremadrettet til at arbejde med kontanthjælpsmodtagerens problemer.

Virksomhedspraktik er således et vigtigt redskab til at bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. En sagsbehandler vurderer, at praktikkerne er et nødvendigt supplement til kommunale projekter, fordi kommunale aktiveringsprojekter ikke kan give den erhvervs erfaring, som er nødvendig. Desuden er aktivering i virksomheder mere motiverende for kontanthjælpsmodtagerne end kommunale aktiveringsprojekter, for i virksomhedspraktik stifter kontanthjælpsmodtagerne bekendtskab med en rigtig arbejdsplads frem for de kommunale projekter, hvor de øvrige deltagere også er kontanthjælpsmodtagere. En sagsbehandler fortæller om virksomhedspraktik:

Jeg lykkes tit med virksomhedspraktik, det opnår jeg rigtig meget ved. De får noget motivation, og så kan det godt skræmme dem at skulle tilbage i projektet. Så vil de hellere ud i en ny virksomhedspraktik, det er noget sjovere at møde på en dansk arbejdsplads.

Der er delte meninger blandt sagsbehandlerne om, hvem virksomhedspraktik hjælper mest. Nogle sagsbehandlere vurderer, at praktik er til de mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere, som primært mangler erhvervs erfaring og ikke formår at opføre sig passende på arbejdspladser. De ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, som har flere og mere alvorlige problemer så som misbrugsproblemer, helbredsproblemer eller sociale problemer, skal derimod have en anden indsats end virksomhedspraktik for at kunne forandre sig. Misbrugere skal fx i misbrugsbehandling før de er i stand til at deltage i praktik og ligeledes kan det være nødvendigt, at en kontanthjælpsmodtager oparbejder sociale kompetencer, før vedkommende kan komme i praktik. Omvendt vurderer andre sagsbehandlere, at virksomhedspraktik også kan anvendes til

kontanthjælpsmodtagere med mere alvorlige problemer. Praktikpladser kan i disse tilfælde bruges både til at afklare kontanthjælpsmodtagernes problemer og til sideløbende at give erhvervs erfaring. Alkohol- og hashmisbrug anser disse sagsbehandlere ikke for at være en hindring for at kunne deltage i praktik.

En mulig forklaring på de forskellige syn på virksomhedspraktikkens anvendelsesmuligheder er, at der er forskellige former for virksomhedssamarbejde i jobcentrene. I en af de kommuner, hvor sagsbehandlerne bruger virksomhedspraktik afklarende har jobcentret et virksomhedssamarbejde med plads til mere ressourcetsvage kontanthjælpsmodtagere. Dette er ikke tilfældet i de jobcentre, hvor sagsbehandlerne kun bruger virksomhedspraktik til de mest velfungerende ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. I disse jobcentre er sagsbehandlerne omvendt mere påpasselige med, hvem de sender i virksomhedspraktik, fordi de ikke kan blive ved med at samarbejde med virksomheder, hvis virksomhederne modtager kontanthjælpsmodtagere, som har for store problemer til at kunne fungere i praktikkerne.

SANKTIONERING

En anden type forestilling består i, at kontanthjælpsmodtagerne kan motiveres til at ændre adfærd gennem straf i form af økonomisk sanktionering. Økonomisk sanktionering har en positiv virkning på at få kontanthjælpsmodtagerne motiveret til at møde op til aktivering og samtaler i jobcentret. Metoden hjælper til at forandre kontanthjælpsmodtagere, som ikke er motiverede for at komme ud af kontanthjælpsystemet og derfor ikke møder op til aftaler. En sagsbehandler kan fx skaffe en kontanthjælpsmodtager den ene praktikplads efter den anden, men hvis personen ikke er motiveret for praktikken, møder vedkommene ikke op. En sagsbehandler fortæller: ”Klienterne de ringer ikke herop, de ringer kun, hvis hjælpen er stoppet”. Når kontanthjælpsmodtagerne udebliver fra aftaler, indstiller sagsbehandlerne til, at de bliver trukket i kontanthjælpen og når personerne ikke får udbetalt hele kontanthjælpsbeløbet, kan deres hverdag ikke hænge sammen økonomisk. For at undgå at miste dele af forsørgelsesgrundlaget møder kontanthjælpsmodtagerne derfor op til

aftaler fremefter. Først når konsekvensen af udeblivelser er økonomisk sanktion, forstår kontanthjælpsmodtagerne, at de er nødt til at møde op til aftaler i jobcentret.

Den økonomiske sanktionering kan i sig selv ikke bidrage til at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde, men den sikrer motivationen til fremmøde og gør det dermed muligt for sagsbehandlerne at komme i kontakt med de kontanthjælpsmodtagere, som uden sanktionering ville udeblive. Når det først lykkes at få kontanthjælpsmodtagerne til at møde op, kan en mere beskæftigelsesrettet indsats påbegyndes.

Nogle sagsbehandlere fremhæver, at sanktioneringen primært virker motiverende for langtidsledige, som foruden at have relativt få problemer, også kan mærke konsekvenserne af den økonomiske sanktion. En gruppe kontanthjælpsmodtagere har været ledige i adskillige år og er bange for at skulle i aktivering, fordi de er vant til at gå derhjemme. Personerne er blevet trygge i kontanthjælpssystemet og er derfor ikke motiverede for forandring. De bliver nervøse ved tanken om den ukendte situation, som aktivering og beskæftigelse udgør og derfor bliver de væk eller melder sig syge. Først når disse kontanthjælpsmodtagere kommer i gang med en form for aktivering, finder de ud af, at det ikke er så slemt at komme i gang: De får lyst til at ændre på deres nuværende situation og begynder at møde stabilt. Dermed kan sanktionering bidrage til at overvinde den første modvillighed mod en forandring i kontanthjælpsmodtagernes livssituation.

Den manglende motivation kan også skyldes økonomiske incitamenter for at blive i kontanthjælpssystemet. En sagsbehandler beskriver problemet:

Du kan tro, de ved godt, om det kan betale sig at komme i arbejde eller ej, det er der slet, slet ingen tvivl om.

Disse personer ændrer ikke adfærd, selvom sagsbehandlerne trækker i deres kontanthjælp. Nogle kontanthjælpsmodtagere arbejder, ifølge deres sagsbehandlere, sort. Disse personer har derfor ikke tid til at deltage i møder i jobcentret, virksomhedspraktik m.v. og har ringe motivation for at få et ordinært arbejde, da de i så fald mister deres indtægtskilde fra både kontanthjælpen og fra det sorte arbejde. Et ordinært arbejde vil for denne gruppe betyde en dårligere økonomisk situation. Andre personer

mister deres tilskud til bolig, tilskud til institutionspladser til børnene, tilskud til tandlæge, transportgodtgørelse mv., hvis de vælger at ordinært arbejde frem for at modtage kontanthjælp. Disse personers rådighedsbeløb bliver også mindre, hvis de vælger et ordinært arbejde og derfor har de ringe motivation for at ændre på deres nuværende situation. Sagsbehandlerne mener ikke, at denne type kontanthjælpsmodtagere ændrer adfærd ved økonomisk sanktionering, for det ikke kan betale sig for dem at arbejde. Alligevel mener sagsbehandlerne, at disse kontanthjælpsmodtagere skal sanktioneres, da de reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Blandt de interviewede er der delte meninger om, hvorvidt sanktionering virker på ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Nogle sagsbehandlere vurderer, at sanktionering ikke virker som redskab til at flytte ikke-arbejdsmarkedssparate men kun kan bruges over for de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, fordi denne gruppe har færre problemer. Andre sagsbehandlere vurderer, at sanktionering er et virksomt redskab over for den gruppe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som har relativt få problemer, fordi denne gruppe har ressourcerne til at møde op til aftaler og kan gennemskue konsekvenserne af udeblivelser. Sanktionering virker derimod ikke på de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med mere alvorlige problemer så som sociale og psykiske problemer. Disse personer møder ikke op til aktivering, selvom de bliver sanktioneret økonomisk. Det skyldes ifølge nogle sagsbehandlere, at personerne ikke kan overskue konsekvenserne af at udeblive fra aktivering og den økonomiske sanktion bliver blot endnu et problem, som besværliggør dagligdagen.

De forskellige vurderinger af sanktioneringens virkninger kan have sammenhæng med sagssammensætningen og forskellige organiseringsformer i jobcentrene. I det jobcenter, hvor sagsbehandlerne er mest positive over for sanktionering, har sagsbehandlerne en sagssammensætning af både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med hovedvægt på matchgruppe 3 og 4. Disse sagsbehandlere har en sagsstamme med mere ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere end de sagsbehandlere i andre jobcentre, som arbejder med både match 4 og match 5 og er mindre positive over for virkningerne af sanktioner.

KRAV TIL KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

En anden måde at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde på er at stille store krav til deres deltagelse i aktivering. Det motiverer kontanthjælpsmodtagerne til at finde et arbejde, når sagsbehandlerne stiller store krav til timetallet i ugentlig aktivering og til aktivitetsniveauet. Denne metode virker på den gruppe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som har flest ressourcer til selv at finde et arbejde. Nogle kontanthjælpsmodtagere er, som tidligere nævnt, trygge i kontanthjælpssystemet, og forsøger at undgå aktivering, selvom de ifølge sagsbehandlerne er i stand til at varetage et arbejde. Typisk finder disse personer et arbejde i løbet af de første ugers straksaktivering, en aktiveringsform som de fleste af kommunerne i denne undersøgelse har. Ved at placere kontanthjælpsmodtagerne i 34-37 timers ugentlig aktivering i projekter med produktion som fx stilladsarbejde eller rengøring, indser kontanthjælpsmodtagerne, at de kan tjene flere penge i et ordinært arbejde for den samme indsats, som de leverer på aktiveringsstederne. De personer, som ikke har fysiske eller psykiske lidelser og blot mangler motivation og erfaring med at arbejde, har ressourcerne til at deltage 37 timer ugentligt i aktiveringsprojekter. Når personer bliver indkaldt til samtale eller sat i aktivering, finder de ud af, at de godt selv kan finde et arbejde. Sagsbehandlerne vurderer, at det skal være så besværligt at modtage kontanthjælp og være i aktivering, at kontanthjælpsmodtagerne bliver overbevist om, at det er bedre at få et rigtigt job. At sætte timetallet højt har også den fordel, at kontanthjælpsmodtagerne vænner sig til et højt ugentligt aktivitetsniveau og derfor bedre kan håndtere at møde i et fuldtidsarbejde, hvis det bliver aktuelt på et senere tidspunkt. Hvis det ugentlige timetal i aktivering er for lavt, vænner kontanthjælpsmodtagerne sig ikke til at være aktive i det tidsrum, som kræves på ordinære arbejdspladser og de bliver svære at få i arbejde på et senere tidspunkt. En sagsbehandler forklarer overvejelser om timetallet i kommunens projekter:

Udgangspunktet er 34,5 time, for vi har oplevet lidt, at vi satte det ned på 20 timer, men når de så skulle ud og arbejde, så troede de, det også var 20 timer. Så kommer de ikke til at tjene nok og søger supplerende kontanthjælp, og så får vi dem ikke ud af systemet.

Foruden et højt timetal består forestillingen om krav også i, at sagsbehandlerne er skeptiske over for kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker, da ønskerne går ud på, at forblive i kontanthjælpssystemet. Personerne kan have problemer med misbrug, mangelfulde skolekundskaber, en flygtninge/indvandrerbaggrund som gør, at de har ringe kendskab til det danske sprog og arbejdsmarked mv. Disse problemer er imidlertid ikke hindringer for at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde, hovedproblemet er, at personerne ikke ønsker at arbejde. Derfor skal sagsbehandlerne ikke tage for store hensyn til kontanthjælpsmodtagernes begrænsninger.

I lighed med forestillingen om, at sanktionering kan medføre adfærdændringer, består forestillingen om kravstillelse i, at sagsbehandlerne kan motivere kontanthjælpsmodtagerne til at ændre adfærd, ved at placere dem i en ubehagelig situation. I begge typer forestilling vurderer sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagerne ikke ønsker at arbejde, men er i stand til det, hvis blot deres modvillighed mod en forandring af deres nuværende situation på kontanthjælp bliver nedbrudt. Derfor virker det at være skeptisk og undlade at tage for store hensyn til kontanthjælpsmodtagernes egne vurderinger af, hvad de kan holde til.

Igen er der delte meninger om metodens virkninger blandt de interviewede. Nogle sagsbehandlere vurderer, at metoden kun virker på de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som pr definition har færre problemer. De kontanthjælpsmodtagere, som er ikke-arbejdsmarkedssparate, vurderes at have så store problemer, at de reelt ikke er i stand til at møde i aktivering 37 timer ugentligt. Sagsbehandlerne vurderer, at disse personer skal have en indsats med mere hensyntagen til deres problemer og for disse personer virker tvang og store krav ikke som en motivationsfaktor for selv at finde et arbejde. En sagsbehandler siger eksempelvis om de høje krav, at de kan være urimelige, og at sanktionering ikke er rimeligt i disse tilfælde:

Det kan godt være, at man som sagsbehandler stiller for store krav, det skal man jo også tænke på, at de krav der bliver sat de er rimelige i forhold til det, man kan, og så synes jeg ikke, man skal trække, så jeg trækker ikke ret meget.

Forskellene i sagsbehandlernes vurderinger af de to metoders virkninger kan skyldes forskelle i klientsammensætningerne inden for den ikke-arbejdsmarkedsparate gruppe. De sagsbehandlere, som fremhæver fordelene ved 37 timers straksaktivering og store krav, beskriver deres klienter som havende færre problemer end de sagsbehandlere, som omvendt vurderer, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere skal have en indsats med større hensyntagen til deres problemer.

TVÆRFAGLIG INDSATS

Nogle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har fysiske og psykiske helbredsproblemer og denne gruppe kan, ifølge nogle sagsbehandlere, bringes nærmere arbejdsmarkedet gennem en tværfaglig indsats. En tværfaglig indsats består sideløbende af en lægelig udredning og behandling og en beskæftigelsesrettet aktiveringsindsats. Den tværfaglige indsats hjælper på at få syge kontanthjælpsmodtagere hurtigt i gang med et beskæftigelsesrettet forløb samtidig med at personerne modtager behandling og udredning af helbredstilstanden. Kontanthjælpsmodtagernes helbredsproblemer kan være fysiske fx ryglidelser eller smerter på grund af nedslidning i fysisk hårdt arbejde. Helbredsmæssige følger af misbrug udgør også en del af disse problemer. Også psykiske problemer udgør en del af sygdomsbilledet hos ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, hvor DAMP, ADHD, autisme, skizofreni og psykoser hindrer kontanthjælpsmodtagerne i at komme i arbejde.

I den medicinske del af parallelforløbene hjælper de syge kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet idet personerne diagnosticeres og behandling påbegyndes. Selvom en psykisk sygdom fx ikke er fuldt under kontrol, er en behandling påbegyndt, hvilket er et fremskridt sammenlignet med tiden før kontanthjælpsmodtageren modtog behandling. På sigt vil personen kunne deltage mere og mere i den arbejdsmarkedsrettede del af aktiveringen i takt med at sygdommen bliver behandlet.

Sagsbehandlernes forventninger til den tværfaglige indsats består i, at kontanthjælpsmodtagerne har gavn af at være i gang med en mere arbejdsmarkedsrettet aktivering sideløbende med den medicinske

afklaring og behandling. Der kan være op til et års ventetid på eksempelvis psykiatriske udredninger og i denne periode kan den pågældende kontanthjælpsmodtager deltage i fx kommunale projekter eller virksomhedspraktik med skånehensyn. Kontanthjælpsmodtagerne får fx afprøvet deres arbejdsevne, de stifter bekendtskab med en bestemt type arbejde i virksomhedspraktik og får erfaringer med at være på en arbejdsplads. En sagsbehandler beskriver hvordan den ugentlige aktivitet i et projekt kan være tre timer, fordi der skal tages hensyn til deltagerens helbredsproblemer:

Jeg har en nu her, som skal ud i et gartneri, han har lægeerklæring og må max arbejde 2 timer, så skal han holde ½ times pause og kan arbejde 1 time igen. Så kan han lære om erhvervet er noget for ham på længere sigt.

På denne vis står sagsbehandlingen ikke stille i månedsvis mens den medicinske del af forløbet skrider frem.

Samtidig giver parallellforløbene færre udeblivelser, fordi de beskæftigelsesrettede projekter giver mulighed for at tage skånehensyn til kontanthjælpsmodtagernes sygdomme. Et eksempel på et parallellforløb er en kommunes aktiveringsprojekt for sygemeldte, som kører sideløbende med den medicinske del. Forløbet består dels af hjemmebesøg, undervisning i kost og ernæring samt motionshold. En sagsbehandler beskriver fordelene ved forløbet:

Man tager i hvert fald ikke skade af at gå på sådan et sundhedsmodul. Man kan sige, jeg hører, hvad du siger, at du ikke kan aktiveres, fordi du er syg, dårlig, kan ikke, men der er altså ikke nogen, der er døde af motion endnu. I forhold til sygemeldinger kan vi godt argumentere over for lægen, behøver han sygemeldes, fordi vi tilbyder seks timers motion om ugen?

I det pågældende projekt er det muligt at aktivere syge kontanthjælpsmodtagere, selvom kontanthjælpsmodtagerne er modvillige på grund af sygdom. Med aktiveringsforløbet får deltagerne en indsats, som på sigt er beskæftigelsesrettet. De lærer om kost og motion og bliver inspireret til fremmøde, hvilket er en nødvendig målsætning før kontanthjælpsmodtagerne kan varetage ordinært arbejde.

INDDRAGELSE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERNES ØNSKER OG PROBLEMER

En anden type forestilling går ud på, at sagsbehandlerne hensyntagen og inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker og problemer kan bringe personerne tættere på arbejdsmarkedet. Man skal som sagsbehandler tage hensyn til kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker, for på den måde at give kontanthjælpsmodtagerne en fornemmelse af at være respekteret. Det er vigtigt at lytte til kontanthjælpsmodtagerne, fordi hensynet og inddragelsen af kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker for fremtiden, motiverer personerne til at ændre på deres nuværende situation i kontanthjælpssystemet. En sagsbehandler forklarer:

Hvis man skal være en god sagsbehandler, så synes jeg egentlig, når de går herfra, så skal de tro, at det er dem selv, der har bestemt det hele. Alt det, der bliver tvunget ned over hovedet på dem, det er ikke så godt, så jeg prøver meget at høre efter, hvad de siger i forhold til de faglige og praktiske kvalifikationer, og til helbredet og den sociale situation.

I tråd med ovenstående vurderer nogle sagsbehandlere, at det ikke hjælper at tvinge kontanthjælpsmodtagerne til at arbejde sig hen imod en plads på arbejdsmarkedet, som de ikke er interesseret i. Tvungen medfører blot, at personerne bliver demotiverede eller endda syge og kommer endnu længere væk fra arbejdsmarkedet, end de var i forvejen. Hensyntagen står i modsætning til forestillingen om, at en tvungen aktivering kan motivere kontanthjælpsmodtagerne til selv at finde et arbejde.

På samme vis har det en positiv virkning på kontanthjælpsmodtagernes evne til fremmøde, at sagsbehandlerne tager hensyn til problemer og begrænsninger, når de vælger, hvilke former for aktivering de pågældende skal tildeles. Sagsbehandlerne vurderer, at særligt psykisk og fysisk syge personer, personer med adfærdsmæssige og sociale problemer samt misbrugere kan komme nærmere arbejdsmarkedet, hvis der bliver taget skånehensyn til dem i aktiveringen. En sagsbehandler vurderer, at hvis hun ikke tager skånehensyn, får kontanthjælpsmodtagerne det værre, problemerne vokser, fordi de ikke

kan imødekomme skrappe krav til fremmøde og aktivitetsniveau og personerne udebliver helt fra aktivering. Det er således vigtigt, at sagsbehandlerne tager kontanthjælpsmodtagernes egne beskrivelser af deres problemer alvorligt. En sagsbehandler forklarer:

Det er også noget med at tage alle de helbredsmæssige problemer alvorligt og ikke bare sige, at der står på dem her, at det er uspecifikke smerter i bevægeapparatet. Det kan godt være, at der står, at smerterne er uspecifikke, men borgeren har altså ondt. Man kan godt have ondt i ryggen, selvom et røntgenbillede ikke viser noget.

Det er vigtigt, at sagsbehandlerne finder de tilbud, som passer til kontanthjælpsmodtagernes fysiske og psykiske formåen både tidsmæssigt og i forhold til de krav, der bliver stillet til aktivitetsniveauet i aktiveringen. Eksempelvis beskriver en sagsbehandler, hvordan hun sender fysisk nedslidte kontanthjælpsmodtagere i projekter, hvor de har mulighed for at sidde ned, for på denne vis at aktivere personerne samtidig med at der bliver taget hensyn til deres behov for at skåne bevægeapparatet. Sagsbehandlerne anset især aktivering hos andre aktører for at være individuelt tilpassede, de private udbydere har mulighed for at være mere fleksible end kommunale projekter i reglen kan være. Hos andre aktører kan psykisk syge kontanthjælpsmodtagere, som har svært ved at være sammen med andre, fx deltage på mindre hold eller i individuelle forløb. Sagsbehandleren vurderer ligeledes at andre aktører i højere grad tilpasser timetallet til den enkeltes formåen.

Andre sagsbehandlere fremhæver hjemmebesøg som en måde at tage hensyn til særligt svage kontanthjælpsmodtagere i den beskæftigelsesrettede indsats. Disse kontanthjælpsmodtagere kan på grund af fysisk eller psykisk sygdom have svært ved at møde op i jobcentret til samtaler med ved hjemmebesøg kan sagsbehandlerne foretage en afklaring af kontanthjælpsmodtagerne, som ellers ville udeblive fra samtaler. Denne metode til at få ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet forestiller sagsbehandlerne sig primært er virksom for kontanthjælpsmodtagere med alvorlige problemer og hjemmebesøgene er et alternativ til, at personerne helt udebliver og derfor ingen indsats får.

TÅLMODIGHED

Det kræver tålmodighed fra sagsbehandlerne side at medvirke til en forandring hos kontanthjælpsmodtagerne. Ved at udvise tålmodighed og vedholdenhed kan sagsbehandlerne igennem mange små skridt få kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejde. En sagsbehandler fremhæver eksempelvis, at hun kan bruge 6 samtaler på at gøre en kontanthjælpsmodtager parat til at deltage i virksomhedspraktik, fordi kontanthjælpsmodtageren har store problemer med at omgås andre socialt og ikke tør deltage i praktikken. Særligt de kontanthjælpsmodtagere, der har alvorlige problemer som fx misbrugsproblemer eller psykisk sygdom, skal mødes med tålmodighed. Forløb for misbrugere kan eksempelvis vare i flere år på grund af tilbagefald, hvorfor sagsbehandlerne bliver nødt til at udvise tålmodighed og acceptere, at progression sker langsomt og ikke nødvendigvis som en lineær proces. Et andet eksempel på en gruppe, som har særlig gavn af tålmodighed er flygtninge med traumer fra tiden i hjemlandet. Disse personer har behov for langvarig psykologbehandling, som kan vare i flere år, før de er klar til at påbegynde mere beskæftigelsesrettede aktiviteter.

Tålmodighed kan også bestå i, at timetallet for kontanthjælpsmodtagernes ugentlige aktivering langsomt bliver sat op. Til illustration forklarer en sagsbehandler:

Jeg starter ikke med 30 eller 37 timer, hellere gå den anden vej og sige, vi starter med 10 eller 15 timer og ser, hvordan det går, du prøver at komme hjemmefra og ser, hvordan det er at være ude, og så kan vi altid sætte timetallet op.

Hvis sagsbehandlerne forsøger at forcere et fremskridt ved at stille for høje krav, hjælper indsatsen ikke, personerne har ofte oplevet så mange nederlag i deres liv, at en mislykket aktivering blot får problemerne til at vokse, fx kan misbrug eskalere eller depression blive værre. De kontanthjælpsmodtagere, som har mindre alvorlige problemer og primært mangler motivation, mødestabilitet og erhvervs erfaring, har også gavn af at blive mødt med tålmodighed. I disse tilfælde består tålmodigheden i, at sagsbehandlerne skal være vedholdende og fortsætte med at tage kontakt til kontanthjælpsmodtagerne, når de bliver væk fra

aktivering og aftaler i jobcentret. Hvis blot sagsbehandlerne ikke opgiver, skal det med tiden nok lykkes, at få kontanthjælpsmodtagerne til at møde op.

Denne forestilling er beslægtet med forestillingen, om at tværfaglige forløb er virkningsfulde og at hensyn er virkningsfuldt. Typisk kræver disse problemtyper en tværfaglig indsats med misbrugsbehandling, psykiatrisk- eller psykologisk behandling sideløbende med en beskæftigelsesrettet indsats. Forestillingen om tålmodighed gælder for den beskæftigelsesrettede del af den tværfaglige indsats.

GRADVIS OPKVALIFICERING

Nogle sagsbehandlere har en forestilling om, at ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere arbejdsmarkedet gennem en gradvis opkvalificering med deltagelse i aktiveringsformer, som er målrettet deres individuelle problemer.

Når man arbejder med nogle personer, der har så mange begrænsninger, så er det noget med at finde ud af, hvad er deres begrænsning. Vi er nødt til at forholde os til den eksakte begrænsning for at finde ud af, hvad er det for et mål, vi skal sætte os og hvad er det, der skal sættes ind. Det første er altid, er der en form for misbrug, hvis ikke handler det måske om en dårlig begavelse eller omsorgssvigt.

Individuelt tilpassede, trinvis opkvalificeringsforløb kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagernes barrierer for at komme nærmere arbejdsmarkedet vurderes at være mangfoldige og individuelle. I denne type forestilling fremhæver sagsbehandlerne, at de ikke arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har adskillige typer problemer, som på forskellig vis spiller sammen og hindrer dem i at komme i arbejde. Det rette forløb kan afdækkes trinvist gennem sagsbehandlerne forsøg på at afklare den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer og finde individuelt tilpassede aktiveringsformer, som kan løse problemerne.

Sagsbehandlerne beskriver kontanthjælpsmodtagernes problemer som mangfoldige. Foruden de tidligere beskrevne problemer med psykisk og fysisk sygdom, ringe mødestabilitet og motivation samt manglende erhvervs erfaring, har kontanthjælpsmodtagerne endvidere sociale problemer, adfærdsproblemer, misbrugsproblemer, mangelfulde skolekunderskaber og i nogle tilfælde en flygtning/indvandrerbaggrund, som udgør en forhindring for komme i beskæftigelse. De sociale problemer har generel indflydelse på kontanthjælpsmodtagernes liv og forringer samtidig deres chancer for at komme i arbejde. Kontanthjælpsmodtagerne kommer typisk fra sociale belastede familier, hvor problemerne er gået i arv fra den forrige generation. Nogle har verserende socialsager om anbringelse af deres børn uden for hjemmet, andre isolerer sig socialt og mangler et socialt netværk. Atter andre mangler en bolig og lever en omskiftelig tilværelse hos venner og bekendte. For at bringe disse personer tættere på arbejdsmarkedet må sagsbehandlerne finde en form for indsats, som kan afhjælpe de sociale problemer. Adfærdsproblemer udgør også en problemtype hos de kontanthjælpsmodtagere, som sagsbehandlerne vurderer, har gavn af en gradvis opkvalificering. Adfærdsproblemerne er mangeartede og kan fx bestå af mangel på personlig hygiejne, truende eller voldelig adfærd overfor sagsbehandlere. Kontanthjælpsmodtagere med denne type problemer skal hjælpes til at oparbejde daglige rutiner med tandbørstning og tøjvask, ligeledes skal de trænes i at være sammen med andre mennesker uden at skabe konflikter og være truende og uden selv at føle ubehag ved samværet. Flygtning/indvandrere anser sagsbehandlerne desuden for at have en særlig type problemer, som har sammenhæng med personernes baggrund i et andet land. Sagsbehandlerne vurderer, at denne gruppe deler problemstillinger med de danske kontanthjælpsmodtagere, men derudover har de også mere alvorlige problemer. Personerne har eksempelvis krigstraumer, dårlige danskunderskaber, ringe kendskab til det danske samfund og arbejdsmarked. Flygtninge/indvandrere skal derfor have en indsats, som hjælper dem til at få bedre danskunderskaber og kendskab til arbejdsmarkedet, psykiatrisk behandling og psykologbehandling af krigstraumer mv.

I denne type forestilling er det vigtigt, dels at sagsbehandlerne har kendskab til kontanthjælpsmodtagernes individuelle problemer, så de kan finde aktiveringsformer, som hjælper den enkelte. Dels er timing

vigtig; fordi kontanthjælpsmodtagerne skal opkvalificeres gradvist, skal den rigtige indsats også igangsættes på det rigtige tidspunkt. Kontanthjælpsmodtagerne kan ikke komme direkte i beskæftigelse, men de kan komme det med tiden, efterhånden som deres sociale, adfærdsmæssige, helbredsmæssige og øvrige problemer bliver bearbejdet i diverse former for aktivering og behandling.

En langvarig afklaringsproces er det første skridt, før en mere direkte arbejdsmarkedsrettet indsats kan påbegyndes. Sagsbehandlerne vurderer, at kontanthjælpsmodtagerne generelt har svært ved at erkende deres problemer, mål og ønsker for fremtiden. Den manglende afklaring bevirker, at sagsbehandlerne har svært ved at identificere kontanthjælpsmodtagernes problemer og tilrettelægge en målrettet indsats. Sagsbehandlerne anser afklaringen for helt afgørende, for at kontanthjælpsmodtagerne kan komme videre i et beskæftigelsesrettet forløb. Afklaringen består typisk i, at kontanthjælpsmodtagerne deltager i kommunale aktiveringsprojekter, hvor projektmedarbejdere forsøger at finde ud af, hvilke problemer og begrænsninger kontanthjælpsmodtagerne har, samtidig med, at kontanthjælpsmodtagerne selv erkender disse. Nogle gange må sagsbehandlerne indhente oplysninger fra læger, speciallæger, psykologer og psykiatere for at få udredt kontanthjælpsmodtagernes helbredstilstand. Især til disse udredninger kan der være ventetid, hvorfor afklaringen kan strække sig over adskillige måneder. I modsætning til forestillingen om parallelforløb holdes medicinsk udredning adskilt fra øvrig aktivering. Sagsbehandlernes viden om problemerne og kontanthjælpsmodtagernes erkendelse af deres eksistens er et første vigtigt skridt, fordi problemerne er mangfoldige. Kun ved at finde ud af, hvilke begrænsninger den enkelte har, kan sagsbehandlerne vide, hvilke mål som skal sættes for den enkelte og hvilken type indsats, som kan hjælpe.

Det andet trin i den gradvise opkvalificering er målrettet den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer. Afhængig af problemernes karakter kan sagsbehandlernes mål med opkvalificeringen fx være en forbedring af sociale kompetencer, forbedret helbredstilstand, forbedrede læsevner, forbedrede danskundskaber. Sagsbehandlerne vurderer, at forskellige aktiveringsformer kan bruges til at afhjælpe kontanthjælpsmodtagernes forskellige problemer. Både kommunale projekter, som er målrettet bestemte typer problemer og aktivering hos

andre aktører kan være virkningsfulde. Det afgørende er, at indsatsen tilpasses individuelt. Eksempler på målrettede aktiveringsformer er fx særlige kommunale projekter til flygtninge/indvandrere, psykisk syge unge og kriminelle, som er tilpasset disse gruppers specielle behov og problemer.

Tredje trin i den gradvise opkvalificering påbegyndes, når sagsbehandlerne vurderer, at den enkelte kontanthjælpsmodtagers forskellige problemer er blevet mindre. Trinnet er en direkte beskæftigelsesrettet indsats med jobsøgning og virksomhedspraktik.:

Det er en trappe for hver person. Det første trin er om personen selv kan møde og være. Det næste trin er, at man kan være på arbejdspladsen.

Det tredje trin i opkvalificeringen består i, at sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagerne i direkte arbejdsmarkedsrettede aktiveringsformer så som virksomhedspraktik eller kommunale projekter med jobsøgning og arbejdslignende aktiviteter for at gøre kontanthjælpsmodtagerne bekendt med forholdene på ordinære arbejdspladser. Trin tre i opkvalificeringsprocessen er det sidste trin inden kontanthjælpsmodtagerne bliver matchet op til en arbejdsmarkedsparete matchkategori, påbegynder en uddannelse eller får et arbejde. De problemer, som sagsbehandlerne forsøger at afhjælpe hos kontanthjælpsmodtagerne, handler om mødestabilitet og manglende erhvervs erfaring. Den arbejdsmarkedsrettede del af opkvalificeringsforløbet har således lighedspunkter med forestillingen om, at virksomhedspraktik kan bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne sætter ind over for de samme typer problemer og bruger i begge tilfælde virksomhedspraktik som et redskab til at løse problemerne.

Et eksempel på en gradvis opkvalificering er et forløb til unge misbrugere, som en sagsbehandler, tilrettelægger. Kommunen har en meget differentieret projekttype, som muliggør brugen af målrettede aktiveringsformer. Sagsbehandleren vurderer, at det er hensigtsmæssigt at starte med at afklare omfanget af den unges misbrug i et af kommunens projekter for misbrugere. Formålet med afklaringen er dels at få den unge til selv at erkende sit misbrug, dels at sagsbehandleren får viden om misbruget og andre problemer og dels at motivere den unge til at

påbegynde misbrugsbehandling. Når sagsbehandleren vurderer, at den unge kontanthjælpsmodtager er motiveret og har erkendt omfanget af sit misbrug, kommer personen i misbrugsbehandling på et misbrugscenter med døgnophold. Målet med misbrugsbehandlingen er at få misbruget under kontrol. Sideløbende med opholdet på misbrugscentret sender sagsbehandleren den unge i et kommunalt projekt for misbrugere, hvor deltagerne står for at bringe med ud til kommunens kantiner. Sagsbehandleren vurderer, at det kommunale projekt kan hjælpe misbrugeren til at udvikle mødestabilitet og samtidig får både sagsbehandleren og misbrugeren viden om misbrugers arbejde. Når sagsbehandleren vurderer, at misbrugeren er kommet så langt, at misbruget er under kontrol og vedkommende møder stabilt i sit projekt, påbegynder hun næste trin i den gradvise opkvalificering. På dette trin skal misbrugeren bearbejde sine øvrige problemer, for oftest er misbrug ikke den eneste barriere for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Også adfærdsproblemer, sociale problemer, psykiske og fysiske helbredsproblemer, mangelfulde skolekunderskaber, kan være barrierer som sagsbehandleren skal hjælpe personen med at overvinde. Både målrettede kommunale projekter og individuelt tilpassede forløb hos andre aktører vurderer sagsbehandleren er hensigtsmæssige at bruge på dette trin i forløbet. Sidste trin er en direkte beskæftigelsesrettet indsats, som skal give misbrugeren erhvervs erfaring. Sidste trin igangsætter sagsbehandleren først, når misbrugers øvrige problemer er blevet mindre. Sagsbehandleren vurderer, at misbrugeren ikke ville få det fulde udbytte af den erhvervsrettede del før de øvrige problemer er bearbejdet. Den erhvervsrettede aktivering kan foregå i virksomhedspraktik eller i kommunale projekter, som arbejder med jobsøgning og CV-skrivning. Det fremgår af eksemplet, at de trinvis opkvalificeringsforløb er af lang tids varighed. Der kan gå op til et år, måske endda mere, før en misbruger er kommet igennem de trin, som bringer vedkommende tættere på arbejdsmarkedet.

De sagsbehandlere, som vurderer, at gradvis opkvalificering kan bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, påpeger dog, at processen sjældent er lineær i praksis. Uanset om en kontanthjælpsmodtagers hovedproblem er misbrug, fysisk eller psykisk sygdom, adfærdsproblemer eller andet, vil der oftest ske tilbagefald i løbet af opkvalificeringen, som tvinger sagsbehandlerne til at gå et skridt tilbage eller starte helt forfra i forløbet. Misbrugere falder eksempelvis

tilbage i misbrug, hvilket medfører, at de må påbegynde misbrugsbehandling på ny. Fordi omfanget af kontanthjælpsmodtagernes problemer ofte er ukendt, kan sagsbehandlerne ligeledes blive nødt til at ændre på deres planer undervejs som afklaringen skrider frem og problemerne bliver beskrevet. Derfor starter sagsbehandlerne forfra i opkvalificeringen og forløb kan af denne grund være tidskrævende. Det er individuelt, hvor lang den enkelte skal bruge på hvert trin i opkvalificeringen. Sagsbehandlerne vurderer dog, at en del af kontanthjælpsmodtagerne med den rette indsats på det rigtige tidspunkt med tiden kan komme tættere på arbejdsmarkedet.

TÆT OPFØLGNING

Nogle sagsbehandlere vurderer, at tæt opfølgning er et virkningsfuldt redskab til at afklare og bearbejde kontanthjælpsmodtagernes problemer. Opfølgningen virker særligt godt på at oparbejde mødestabilitet. Tæt opfølgning skal forstås således, at sagsbehandlere og projektmedarbejdere har hyppig kontakt til kontanthjælpsmodtagerne. For sagsbehandlerne kan kontakten eksempelvis bestå af ugentlige telefonsamtaler eller besøg på aktiveringssteder, hvor sagsbehandlerne taler med kontanthjælpsmodtagerne om, hvordan det går. Hos medarbejderne på aktiveringssteder er kontakten daglig.

Tæt opfølgning hjælper til at afklare kontanthjælpsmodtagernes problemer, fordi der er større chance for at hidtil skjulte problemer bliver opdaget, når projektmedarbejdere og sagsbehandlere ser kontanthjælpsmodtagerne hyppigt. Samtidig er der større sandsynlighed for, at kontanthjælpsmodtagerne opbygger et tillidsforhold og betror sig til personer, som de har daglig kontakt med. En sagsbehandler fortæller:

Det, jeg synes virker i aktiveringen, det er den tætte opfølgning, den gør at folk har nogen at snakke med, at der er nogen, der tager dem alvorligt og at folk lige som kan se, i praksis er der nogen, der gør noget for en.

Når sagsbehandlerne tager sig tid til hyppigt at tale med kontanthjælpsmodtagerne, er der større sandsynlighed for, at kontanthjælpsmodtagerne selv reflekterer over deres begrænsninger og

fremskridt. Mødestabilitet sikres også ved tæt opfølgning. Mange kontanthjælpsmodtagere har, som tidligere beskrevet, svært ved at møde op til aftaler i jobcentret og til aktivering. Personerne møder ustabil og udebliver nogle gange helt. I den forbindelse er det særligt virksomt for sagsbehandlerne at sende kontanthjælpsmodtagerne i projekter, hvor der bliver taget kontakt til dem, når de ikke møder op. En sagsbehandler fortæller om den tætte opfølgning i et aktiveringsprojekt:

Møder man ikke op, så kører projektlederen hjem til dem, han kender alle og ved, hvor de hører til. De borgere, der er tilknyttet, er også glade for at være der. Man laver den ekstra indsats, man ringer ikke bare til sagsbehandleren og siger, at de ikke møder op. Man prøver at få fat i dem og siger, hvorfor er du ikke mødt op, er der noget galt.

Når kontanthjælpsmodtagerne bliver kontaktet ved fravær, er der større sandsynlighed for, at de møder op. Kontakten skaber, ifølge nogle sagsbehandlere, en form for forpligtelse til at møde op, fordi kontanthjælpsmodtagerne ved, at projektmedarbejderne bekymrer sig om dem og venter på dem. Flere sagsbehandlere fremhæver fordelene ved projekter hos andre aktører, fordi de private udbydere har mulighed for at lave mindre hold med tættere opfølgning end kommunale projekter. De mindre hold betyder, at der er flere medarbejdere pr kontanthjælpsmodtagere, hvilket giver mulighed for en tættere kontakt til den enkelte. Ligeledes muliggør det større medarbejderantal, at der kan tages kontakt til kontanthjælpsmodtagere, som ikke møder op.

Det hjælper også, når sagsbehandlerne selv har tæt kontakt til kontanthjælpsmodtagerne. Sagsbehandlerne kan fx tage med kontanthjælpsmodtagerne til misbrugsbehandling eller følge dem til virksomhedspraktik, komme på besøg på aktiveringsstederne ugentligt eller ringe kontanthjælpsmodtagerne op ugentligt for at høre, hvordan det går:

Mange af dem, der har gået i 5-7 år i projekter og er blevet trykke der, jeg følger meget op på dem, altså forstået på den måde, at jeg har mange samtaler med dem, det kan godt være, at det er meget korte samtaler, men jeg viser, at jeg er til stede.

Nogle sagsbehandlere og ledere udtrykker et ønske om at kunne lave endnu tættere opfølgning på kontanthjælpsmodtagerne. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at lave den opfølgning, som er nødvendig for at flytte kontanthjælpsmodtagerne, fordi et højt sagsantal kombineret med lovgivningens tidsfrister ikke leverer den fornødne tid. I de tilfælde, hvor sagsbehandlere kun ser kontanthjælpsmodtagerne hver 3. måned, bliver personerne ligeglade og føler sig glemte med det resultat, at de ikke møder op i aktivering.

UDDANNEDE SAGSBEHANDLERE OG AKTIVERINGSMEDARBEJDERE

Uddannelse hos sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringssteder spiller også en vigtig rolle i at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Uddannelsesbaggrunden er vigtigst i arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, fordi de har mangfoldige og alvorlige problemer. Indsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige kræver, ifølge nogle sagsbehandlere, derimod ikke den samme faglige viden, da disse personers problemer for størstedelen blot drejer sig om ledighed.

Som sagsbehandler kræver det en socialfaglig uddannelse at kunne gennemskue ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagernes problemer og vide, hvilken indsats, som kan afhjælpe problemerne og bringe de pågældende tættere på arbejdsmarkedet. I denne forestilling vurderes det, at aktivitet i sig selv ikke er nok til at bevirke en forandring hos de kontanthjælpsmodtagere, som har adfærdsproblemer, sociale problemer, misbrugsproblemer, psykiske problemer mv. Med deres teoretiske viden kan sagsbehandlere se på kontanthjælpsmodtagernes adfærd og vurdere, hvordan de kan komme tættere på beskæftigelse. En leder fremhæver eksempelvis, at det er vigtigt, at hendes medarbejdere holder sig opdateret ved at læse faglitteratur, så de bliver bedre til at opdage kontanthjælpsmodtagernes problemer:

Jeg går ind for, at man lærer noget teori og det kræver en teoretisk indsigt [...]. Når vi arbejder med de meget, meget

tunge borgere, som jo nærmest er opgivet, så skal vi vide noget om, hvordan de agerer i tilværelsen.

Socialrådgiver- og socialformidleruddannede sagsbehandlere har samtidig lettere ved at gennemskue, hvornår de skal presse på og stille krav til kontanthjælpsmodtagerne og hvornår de skal tage skånehensyn til deres problemer. Den faglige baggrund er også nødvendig for at sikre, at der træffes korrekte afgørelser i henhold til lovgivningen. Lovgivningen på beskæftigelsesområdet er kompliceret og socialrådgivere uden socialfaglig baggrund kender ikke lovgivningen godt nok til at træffe de rigtige afgørelser i forbindelse med aktivering, sanktionering mv. De forkerte afgørelser giver klagesager og modvillige kontanthjælpsmodtagere.

Det er også vigtigt, at medarbejderne på aktiveringsstederne har en pædagogisk uddannelsesbaggrund, så de kan hjælpe kontanthjælpsmodtagerne, når problemer kræver mere end blot faglig opkvalificering. Det hænder, at kontanthjælpsmodtagerne selv finder et arbejde, men de mister det igen og kommer tilbage i kontanthjælpsystemet, fordi de har nogle grundlæggende problemer, som kun kan løses ved hjælp af en pædagogisk indsats. Det er således ikke tilstrækkeligt, at medarbejdere på aktiveringssteder igangsætter aktiviteter og holder kontanthjælpsmodtagerne under opsyn; der kan fx være behov for at lære kontanthjælpsmodtagerne om personlig hygiejne eller at opkvalificere deres evner til at omgås andre socialt.

HJÆLP TIL DAGLIGE GØREMÅL

Det er nødvendigt, at sagsbehandlerne arbejder på yde kontanthjælpsmodtagerne hjælp til daglige gøremål, før mere direkte beskæftigelsesrettede tiltag kan igangsættes. Denne form for hjælp er vigtig for, at kontanthjælpsmodtagerne kan blive stand til at arbejde hen imod en forandring af deres nuværende situation. Problemerne i hverdagen skal løses, før personerne får overskud til at begynde at tænke over deres fremtidige rolle på arbejdsmarkedet. Dette gælder særligt for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, som har brugt mange år i kontanthjælpsystemet. Disse personer har, ifølge sagsbehandlerne, fralagt sig ansvaret for deres eget liv, fordi de i mange år har været vant til, at kontanthjælpsystemet træffer alle afgørelser for dem. De er derfor

blevet passive og har svært ved selv at tage initiativ til en forandring af deres nuværende situation. Små ting i dagligdagen synes uoverkommelige for personer og sagsbehandlere er derfor nødt til at hjælpe med disse ting. Kontanthjælpsmodtagere, som ikke magter dagligdags gøremål, har ikke ressourcerne til at indgå på en arbejdsplads og derfor er hjælpen til at løse dagligdagsproblemer det første vigtige skridt for at få personer tættere på arbejdsmarkedet. En sagsbehandler fortæller:

Nogle gange er det livskvaliteten, som skal højnes før det er muligt at arbejde mod noget mere beskæftigelsesrettet, fx hjælp til at male sin bolig.

Sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringssteder kan fx yde kontanthjælpsmodtagerne hjælp til at finde en bolig, at aflæse varmen, at male lejligheden, at udfylde en selvangivelse, forstå indholdet i breve fra kommunen eller at tage bussen. Når en kontanthjælpsmodtager fx er i stand til at tage bussen, kan sagsbehandleren begynde at overveje, om den pågældende vil have gavn af et praktikophold. Før kontanthjælpsmodtageren er i stand til at tage bussen selv, giver det ikke mening for sagsbehandleren at arbejde hen imod et praktikophold, som kræver bustransport.

LANGVARIG AFKLARING

I den sidste type forestilling om, hvad der kan få ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, fremhæver nogle sagsbehandlere, at det kun vil være muligt at forandre en lille del af kontanthjælpsmodtagerne. Sagsbehandlere betegner kontanthjælpsmodtagerne som meget ressourcesvage. Størstedelen får enten tildelt førtidspension eller burde få det, men fordi deres problemer ikke lever op til kravene til pensionsansøgninger, forbliver de i kontanthjælpsystemet på trods af, at de ikke er i stand til at nærme sig arbejdsmarkedet.

Sagsbehandlere beskriver kontanthjælpsmodtagerne som en gruppe med diffuse og sammenvævede problemer. Problemerne kan bestå af misbrug, psykiske og fysiske problemer, som ikke kan diagnosticeres, sociale problemer eller problemerne kan simpelthen være

svære for sagsbehandlerne overhovedet at gennemskue. Problemerne påvirker hinanden på måder, sagsbehandlerne har svært ved at regne ud og er oftest bestemt af forhold i privatlivet, der ligger uden for beskæftigelsesindsatsens rækkevidde.

På grund af problemernes diffuse karakter, har sagsbehandlerne svært ved at forudsige, hvad der virker. Uforudsigeligheden skyldes kontanthjælpsmodtagernes privatliv, som har stor betydning for, om personerne kommer tættere på arbejdsmarkedet: Kontanthjælpsmodtagernes relationer til venner, partner, børn m.v. har indflydelse på om situationen ændrer sig til det værre eller det bedre uafhængigt af den beskæftigelsesindsats, som sagsbehandlerne kan tilbyde. Tidligere misbrugere falder fx tilbage i misbrug, hvis forholdet til en partner går i stykker. Omvendt får unge mænd pludseligt et arbejde, når de bliver fædre, fordi de føler et forsørgeransvar og derfor finder motivation for at finde et arbejde.

Den indsats, som sagsbehandlerne vurderer bedst kan rumme kontanthjælpsmodtagerne består af en lang afklaringsproces i kommunale projekter, som er nødvendig for at sagsbehandlerne kan forsøge at danne sig et overblik over hver enkelt kontanthjælpssag. Indsatsen forventes ikke at bringe kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse, fordi deres problemer ændrer sig løbende. Afklaringen bliver derfor af mere permanent karakter, hvor sagsbehandlerne skifter mellem at placere kontanthjælpsmodtagerne i forskellige former for kommunale aktiveringsprojekter. Fordi afklaringen fortsætter uendeligt, har sagsbehandlerne også vanskeligt ved at udpege en retning at arbejde hen imod for at få kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejde.

ANALYTISK OPSTILLING AF INDSATSMODELLER

De præsenterede forestillinger peger på, at der er variation i, hvad sagsbehandlerne forestiller sig kan få ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. I det følgende har vi opdelt de beskrevne forestillinger i fire modeller efter graden af ”håndfasthed”, sagsbehandlernes optimisme og arten af kontanthjælpsmodtagernes problemer. Modellerne tegner et billede af, at de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er en differentieret gruppe med forskelligartede problemer, som kræver

forskellige former for indsats. Endvidere er der forskel på, hvorvidt og i hvilket omfang indsatsen kan hjælpe forskellige problemtyper nærmere arbejdsmarkedet. Det skal understreges, at modellerne er idealtypiske på den måde, at de skitserer overordnede karakteristika. Enkelte sagsbehandlere kan derfor have forestillinger om indsatsens virkninger, som varierer fra modellerne.

MODEL 1: DEN "HÅNDFASTE" INDSATS

På baggrund af temaerne om sanktionering, krav og virksomhedspraktik har vi fortolket en samlet model for, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan nærme sig arbejdsmarkedet. De tre forestillinger har tematiske fællestræk i problemtyperne, som indsatsen rettes mod og den væremåde hos sagsbehandlerne, som anses for at give det ønskede resultat. Endvidere har temaerne det fællestræk, at optimismen er stor med hensyn til at få ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i ordinært arbejde.

I denne model er forestillingen, at en "håndfast" indsats kan bringe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Indsatsen er rettet mod den forventede motivationseffekt, som økonomisk sanktionering og krav om 37 timers ugentlig aktivering giver. Man skal som sagsbehandler være hård og mistroisk og undgå at være eftergivende overfor kontanthjælpsmodtagernes ønsker. De ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere finder selv et arbejde, fordi det er ubehageligt og ikke kan betale sig økonomisk at være i kontanthjælpssystemet. Der er lav grad af individuel målretning og sekventiel planlægning i denne indsatsmodel og virksomhedspraktik er den form for aktivering, som kan få flest ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere direkte i arbejde. Forventningerne til kontanthjælpsmodtagerne er høje og en relativt stor del kan komme i arbejde med indsatsens hjælp. Indsatsmodellen er den mest optimistiske, fordi forventningen er, at en stor andel kontanthjælpsmodtagere med tiden bliver i stand til at arbejde i et ordinært job. Indsatsmodellen virker over for de kontanthjælpsmodtagere, som har relativt få problemer og primært mangler motivation og erfaring i at være på ordinære arbejdspladser. Denne gruppe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har ressourcerne til at deltage i virksomhedspraktik og deres problemer er ikke større, end at de kan ændre adfærd, hvis de gennem sanktionering og krav om 37 timers aktivering bliver presset til det.

MODEL 2: INDIVIDUELLE, TRINVISE FORLØB

En anden indsatsmodel består i, at individuelle, trinvise forløb kan få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Modellen er dannet med udgangspunkt i forestillingerne om gradvis opkvalificering og uddannelse hos sagsbehandlere og projektmedarbejdere. De to forestillinger har det fællestræk, at de handler om at udpege den rigtige indsats til hver enkelt kontanthjælpsmodtager, uanset hvilke typer problemer, den enkelte har.

De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere anses for at være en heterogen gruppe med mange forskelligartede problemer; nogle alvorlige og sammensatte andre mindre komplicerede og mindre alvorlige. Det afgørende for, at kontanthjælpsmodtagerne kan nærme sig arbejdsmarkedet, er, at sagsbehandlerne kan gennemskue, hvilke problemer, som skal bearbejdes hvornår og hvordan. Dette kræver en faglighed og her er den teoretiske viden, som socialrådgivere og socialformidlere erhverver sig gennem uddannelsen, afgørende for, at sagsbehandlerne kan træffe de rigtige beslutninger. Indsatserne er vidt forskellige alt efter problemernes karakter, de mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere kan have gavn af praktik og en håndfast linie, mens meget svage kontanthjælpsmodtagere skal mødes med tålmodighed og hensyn. Indsatsen består af mange delindsatser, som i trappetrin bringer kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet i takt med, at deres problemer bliver bearbejdet.

Fordi kontanthjælpsmodtagernes problemer er forskelligartede, er der også forskel på, hvor tæt de kan komme på arbejdsmarkedet med indsatsens hjælp. Nogle kan med tiden komme i ordinært arbejde eller uddannelse mens andre ender med en førtidspension, succeskriterierne er individuelle og forventningerne til den andel, som kan komme i arbejde, er ikke så høje, som i den foregående model.

MODEL 3: TÅLMODIGHED OG HENSYNTAGEN

Denne forestillingsmodel er udarbejdet på baggrund af de tre forestillinger om en tværfaglig indsats, tålmodighed og inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker og problemer. De tre temaer har det fællestræk, at indsatsen forventes at virke over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere med misbrug, fysiske eller psykiske sygdomme. Et andet fællestræk i de tre forestillinger er, at indsatsen kan hjælpe, fordi sagsbehandlerne ved at være åbne og

forstående over for kontanthjælpsmodtagerne giver et indtryk af frivillighed.

Det, som virker i denne model er, at der bliver taget hensyn til kontanthjælpsmodtagere med helbredsmæssige problemer, hvad enten de er diagnosticerede eller ikke. Det er nødvendigt at tage kontanthjælpsmodtagerne og deres problemer alvorligt og det hjælper ikke at presse kontanthjælpsmodtagerne til at deltage i bestemte aktiveringsformer eller i lange tidsrum, dette gør blot personerne mere syge. De syge kontanthjælpsmodtagere har derimod gavn af at modtage aktivering med skånehensyn sideløbende med medicinsk behandling og udredning. Indholdet i aktiveringen kan variere, det væsentlige er skånehensynet. Det nytter heller ikke noget at forsøge at forcere en progression, sagsbehandlerne er nødt til at udvise tålmodighed over for kontanthjælpsmodtagerne, fordi helbredet sætter sine begrænsninger. Derfor tager det lang tid at forandre kontanthjælpsmodtagerne og det er langt fra alle, som med tiden kan komme i arbejde. Nogle kan dog komme tættere på arbejdsmarkedet på den vis, at de lærer at møde stabilt i aktivering og får et forbedret fysisk og psykisk helbred igennem den medicinske behandling, som foregår sideløbende med aktiveringsindsatsen.

MODEL 4: HJÆLP TIL HVERDAGENS UDFORDRINGER

En sidste model for, hvordan indsatsen kan hjælpe de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, er pessimistisk omkring mulighederne for at få personerne tættere på arbejdsmarkedet. Modellen er baseret på de to forestillinger om, at hjælp til daglige gøremål og langvarig afklaring virker. Fælles for disse to forestillinger er, at de indeholder forestillinger om, at langtidsledige kontanthjælpsmodtagere med diffuse, udefinerbare problemer sjældent kan hjælpes tættere på arbejdsmarkedet. Dels er det vanskeligt at vurdere, hvilken form for aktivering, som ville kunne gavne og dels ændrer problemerne løbende karakter, hvorfor behovet for hjælp til at løse kontanthjælpsmodtagernes konkrete problemer også ændrer sig som tiden skrider frem. Kontanthjælpsmodtagerne kan ikke rigtig komme nærmere arbejdsmarkedet, men bliver placeret rundt i kommunale aktiveringsprojekter, som er de eneste, der kan rumme dem. En måde at hjælpe disse kontanthjælpsmodtagere et lille skridt tættere på arbejdsmarkedet, er at hjælpe dem med de problemer, som opstår i

hverdagen. Det er langt fra sikkert, at hjælpen får personerne tættere på arbejdsmarkedet, men den kan højne livskvaliteten hos en gruppe, som i forvejen har det svært.

DISKUSSION

I de fire modeller er der forskellige forventninger til, hvordan indsatsen kan bidrage til en forandring hos ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. De fire modeller, viser en variation i kontanthjælpsmodtagernes problemer, i brugen af sanktionering og en variation i de krav, sagsbehandlerne stiller til kontanthjælpsmodtagerne. Ligeledes varierer graden af individuel målretning i forløbene og graden af sekventiel planlægning i indsatsen. Samtidig varierer graden af optimisme og forventningerne til, om indsatsen kan hjælpe.

Idet forestillingerne om virkninger varierer, er det nærliggende at overveje, hvor stort sagsbehandlerens råderum er. Spørgsmålet er, hvad variationen i sagsbehandlerens forestillinger om indsatsens udformning og virkninger skyldes: Vil to forskellige sagsbehandlere sat over for den samme kontanthjælpsmodtager forestille sig de samme veje til beskæftigelse for vedkommende? Eller er de forskellige opfattelser udtryk for, at sagsbehandlerne står over for forskellige opgaver og klienter? Undersøgelsen belyser ikke, om forestillingerne er "sande", dertil kræves andre metoder. Undersøgelsens resultater kan derfor ikke give et klart svar på disse spørgsmål.

I lighed med tidligere forskning viser analysen og casebeskrivelserne, at de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er en heterogen gruppe med meget forskelligartede problemer. En del af forklaringen på de forskellige typer forestillinger på er, at de er knyttet til graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer og at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet gennem forskellige former for indsatser. I så fald virker "en håndfast indsats" på de mest ressourcestærke ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Disse kontanthjælpsmodtagere har de mindst alvorlige problemer. Denne forklaring på variationen i sagsbehandlerens forestillinger indebærer også, at det er de kontanthjælpsmodtagere, som har færrest problemer, som er lettest at få nærmere arbejdsmarkedet. Givet, at de fire modeller er forbundet med graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, virker "individuelle trinvis forløb" på kontanthjælpsmodtagere, som har flere

og mere alvorlige problemer end blot manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne form for indsats kan i så fald hjælpe kontanthjælpsmodtagere, som skal have bearbejdet helbredsproblemer, adfærdsproblemer, sociale problemer mv. i forskellige trin, inden de er parate til at deltage i virksomhedspraktik. De kontanthjælpsmodtagere, som har behov for trinvis forløb vil dermed være et skridt længere væk fra arbejdsmarkedet og sanktionering og krav vil også virke på denne gruppe, når de kommer så tæt på arbejdsmarkedet, at de kun har problemer med manglende erhvervs erfaring og motivation. Den tredje indsatsmodel om ”tålmodighed og hensyntagen” vil være rettet mod kontanthjælpsmodtagere, som har alvorligere problemer, indsatsen vil være langvarig og nogle – men langt fra alle, vil kunne komme tættere på arbejdsmarkedet, hvis blot sagsbehandlerne udviser tålmodighed og hensyn. De kontanthjælpsmodtagere, som den fjerde model ”hjælp til hverdagens udfordringer” er rettet imod, er derimod så svært stillede, at de ikke vil kunne komme i arbejde med indsatsens hjælp. Et succeskriterium vil være, at deres livskvalitet bliver forbedret.

Som vi berører i rapportens kapitel 2, vil forventer vi, at kontekstuelle forhold er medvirkende til at bestemme sagsbehandlerne råderum og også forestillingerne om, hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på beskæftigelse. Forskelle i kontanthjælpsmodtagernes problemer vil langt fra være den eneste måde at forklare de forskellige forestillinger om virkninger på. Sagsbehandlerne uddannelsesbaggrund og personlige holdninger og værdier kan have betydning for, hvilke af kontanthjælpsmodtagernes problemer, som de tillægger betydning og for forestillingerne om, hvordan kontanthjælpsmodtagerne kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Også lovgivningen, sagsbehandlerne obligatoriske redskaber og den organisatoriske og politik-administrative kontekst kan have betydning for sagsbehandlerne forestillinger om virkninger.

Ifølge sagens natur kan undersøgelsen ikke afgøre hverken sagsbehandlerne råderum eller i hvilket omfang forestillingerne er sande. Dette understreger behovet for kvantitative effektmålinger på området.

LITTERATUR

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Bekendtgørelse om ansvaret og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*. Bekendtgørelse nr. 57 af 2/2 2006.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008a): *Dialogguide*. Link på AMS's hjemmeside. Downloaded i juni 2008 fra <http://www.ams.dk>
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008b): *Brug af værktøjerne i forbindelse med forberedelse, dialog og vurdering af beskæftigelsespotentiale*. Link på AMS's hjemmeside. Downloaded i juni 2008 fra <http://www.ams.dk>
- Bach, H.B. & Petersen, K.N. (2007): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006*. København: Socialforskningsinstituttet 07:02.
- Bach, HP. & Boll, J. (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet 03:27
- Berg Sørensen, T., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000a): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*. Århus: Forlaget Gestus. Sociologisk Analyse.
- Berg Sørensen, T., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000b): *Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og interview*. Århus: Forlaget Gestus. Sociologisk Analyse.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering. Klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitetscenter og AKF.
- Dahler-Larsen, P. (2002-2003): *Evaluering kortlagt – en undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område*. Århus: System Academic
- Damgaard, B., Hohnen, P. & Madsen, M.B. (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003): *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København: AKF Forlaget.
- Eskelinen, L. (2004): *Kvalitativ forskning om frontlinjepraksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken*, i: Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*.
- Henriksen, L.S. & Prieur, A. (2004): *Et nyt perspektiv på magt i det sociale arbejde*. Review-essay. *Dansk Sociologi*, 3 (15), 101-110.
- Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C. (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet*. København: Socialforskningsinstituttet
- Järvinen, M. (2006) *Hjælp til selvrealisering. Socialt arbejde med etniske minoritetskvinder*. i: Egelund, T. & Jakobsen, T.B. *Behandling i socialt arbejde. Begreb og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag, 121-138.
- Järvinen, M., Larsen, J.E. & Mortensen, N. (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (1997): *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Olesen, S.P., Eskelinen, L. & Caswell, D. (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand*. København: AKF Forlaget, Working Paper.

- Rosdahl, A. & Petersen, K.N. (2006): *Modtagere af kontanthjælp*. København: Socialforskningsinstituttet
- Socialministeriet (2001): *Arbejdsevne metode*. Link på Velfærdsministeriets hjemmeside. Downloaded juni 2008 fra www.social.dk
- Stigaard, m.v., Sørensen, M.F., Winter, S., Friisberg, N., & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.(2007): *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Winter, S. (2002): Explaining Street-Level Bureaucratic Behaviour 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. (2004): Bestemmes kommunernes indsats overfor borgerne af politikerne eller sagsbehandlerne? Det kommunale råderum, kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne. *Social forskning*, temanummer, 2004. København: Socialforskningsinstituttet.

APPENDIKS

INDSATSEN OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE I SYV KOMMUNER

SYV CASES

I dette kapitel præsenteres de syv udvalgte kommuners indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Fokus ligger på sagsbehandlernes erfaringer med målgruppen og de typer indsatser, som sigter mod at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Kapitlet beskriver de udvalgte kommuner (cases) hver for sig, mens det efterfølgende kapitel 4 består af en tværgående analyse, som læseren evt. kan lægge ud med.

Gennemgangen af de syv kommuners indsatser følger samme tematiske skabelon, selvom indholdet i casebeskrivelserne varierer. I casebeskrivelserne gennemgås følgende forhold: Først præsenteres sagsbehandlernes karakteristik af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres problemer. Dernæst følger et afsnit om de aktiveringsformer, som sagsbehandlerne har gode erfaringer med at bruge til målgruppen. Herefter beskrives den rækkefølge, som sagsbehandlerne bruger forskellige slags aktiveringsformer i, når de udarbejder længere forløb for personer i målgruppen. Et afsnit beskriver dernæst de succeskriterier og delmål, som sagsbehandlerne bruger i arbejdet med målgruppen. Efter dette følger et afsnit om sagsbehandlernes gode erfaringer med de forhold i indsatsen, som har størst betydning for at flytte målgruppen tættere på beskæftigelse.

Delanalyserne afsluttes med et kort afsnit om dokumentation og registrering af indsatserne. Hver case indeholder desuden en kort, forenklet, oversigt over kommunernes måde at organisere indsatsen i jobcentrene på. For at give læseren et overblik indledes hver case med en kort beskrivelse af de forhold, som synes at have særlig betydning og vægt i den pågældende kommune. Analyserne er baseret på kvalitative interview med ledere og sagsbehandlere i de syv kommuner.

Casebeskrivelserne skal tages med de forbehold, at de udgør et forenklet billede af den kommunale virkelighed og ikke omfatter alle nuancer i kommunernes praksis. Desuden sigter undersøgelsen mod at opsamle og systematisere kommunale erfaringer på tværs af enkeltkommuner. Casebeskrivelserne siger derimod ikke noget om selve effekten af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er derfor vigtigt at bemærke, at eventuelle fremkomne forskelle i sagsbehandlernes erfaringer med indsatsernes virkninger er deskriptive.

KOMMUNE 1

I kommune 1 forsøger sagsbehandlerne at gøre kontanthjælpsmodtagerne mere arbejdsmarkedsparate ved at aktivere personerne i rummelige kommunale projekter, andre aktører og virksomhedspraktik. Især tæt opfølgning fra medarbejdere i projekter og fra sagsbehandlerne vurderes at have betydning for progression i kontanthjælpsmodtagernes situation. Sagsbehandlerne vurderer, at der især sker en udvikling, når kontanthjælpsmodtagerne kan møde stabilt i aktivering og er motiverede for forandring. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommunen har typisk været på kontanthjælp længe og lider af en blanding af fysiske og psykiske helbredsproblemer, de har sociale problemer og problemer med at passe ind på en ordinær arbejdsplads. Processen med at gøre kontanthjælpsmodtagere mere arbejdsmarkedsparate er sjældent en lineær proces: Nogle kontanthjælpsmodtagere får pludselig tilbagefald mens andre af ukendte årsager pludselig får et job.

Kommune 1 har organiseret beskæftigelsesindsatsen i jobcentret i enheder, som har myndighedsansvaret for forskellige områder af indsatsen. Enhederne arbejder med henholdsvis:

- Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere
- Flygtninge/indvandrere både under integrationsloven og under Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats
- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedssparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede
- Sygedagpengemodtagere.

To af de ovenstående enheder arbejder med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. I begge enheder har størstedelen af medarbejderne en socialfaglig uddannelse.

En enhed arbejder udelukkende med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. En anden arbejder med flygtninge/indvandrere og har mulighed for at beholde myndighedsansvaret for flygtninge/indvandrersager, selvom sagerne efter tre år overgår til Lov om aktiv beskæftigelsespolitik. Denne organisering skyldes, at sagsbehandlerne i enheden er gode til at få målgruppen i arbejde og har erfaringer med flygtninge/indvandrerspecifikke problemstillinger.

KONTANTHJÆLPSPMODTAGERNE HAR MANGE FORSKELLIGE PROBLEMER

Grundet en gunstig beskæftigelsessituation er de mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere i kommunen allerede kommet i arbejde. De interviewede sagsbehandlere vurderer, at de tilbageværende personer på kontanthjælp i matchgruppe 4 og 5 har mange problemer, som hindrer dem i at være på arbejdsmarkedet. Problemerne består af en blanding af psykiske og fysiske helbredsproblemer, sociale problemer, misbrugsproblemer og et lavt uddannelsesniveau. En del problemer handler, ifølge sagsbehandlerne, om at passe ind på en arbejdsplads, hvor kontanthjælpsmodtagerne mangler evner til at omgås kolleger socialt, mangler motivationen for at komme i arbejde, mangler en arbejdsidentitet og har problemer med at møde til tiden og møde stabilt i længere perioder. En sagsbehandler vurderer, at målgruppens psykiske problemer er mangeartede. Især ældre kvinder lider af depressioner. Blandt de unge består de psykiske lidelser ofte af Aspergers syndrom, autisme og ADHD. Desuden har en del kontanthjælpsmodtagere været på kontanthjælp længe og tager, ifølge sagsbehandlerne, ikke længere ansvar for at ændre på deres egen situation men bebrejder i stedet kommunen, at de ikke har arbejde. En sagsbehandler vurderer, at ikke-

arbejdsmarkedsparate flygtninge/indvandrere har de samme problemer som de øvrige kontanthjælpsmodtagere. Foruden de generelle problemstillinger lider flygtninge/indvandrere ofte af post traumatisk stress, de har i nogle tilfælde utilstrækkelige dansk kundskaber og er generelt utrygge ved det offentlige system. Typisk opstår utrygheden i ukendte situationer som fx at skulle tage bussen eller starte på virksomhedspraktik med det resultat, at personen melder sig syg. Ifølge sagsbehandleren er især utrygheden over for forandring i livssituationen en barriere for denne gruppe kontanthjælpsmodtagere.

AKTIVERING I KOMMUNALE PROJEKTER OG HOS ANDRE AKTØRER

I indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere anvender de interviewede sagsbehandlere både kommunale projekter, tilbud hos andre aktører og virksomhedspraktik. Revalidering og løntilskudsjob benytter sagsbehandlerne i mindre omfang. Kommunen har tre projekter på forskellige adresser. Projekterne består af aktiviteter i henholdsvis genbrug, kantine og bygge/anlæg. Kommunen har straksaktivering og alle kontanthjælpsmodtagere sendes i straksaktivering i de kommunale projekter, hvor sagsbehandlerne afklarer deltagernes arbejdsmarkedsparathed ud fra tilbagemeldinger fra medarbejderne i aktiveringsprojekterne. Når kontanthjælpsmodtagere har været i straksaktivering, bruges projekterne primært til personer i matchkategori 4 og 5. De kommunale projekter kan rumme kontanthjælpsmodtagere med forskellige problemtyper, både misbrugere, personer med sociale problemer, helbredsproblemer mv. Udgangspunktet for det ugentlige timetal i projekterne er 34 timer, men sagsbehandlerne kan variere timetallet efter den enkeltes situation. Det samme gælder længden af den enkeltes projektperiode, som sagsbehandlerne kan variere fra 3 måneder og op til et år.

Sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagerne til de kommunale projekter med forskellige formål. Den interviewede teamleder forklarer at kommunen er lille og derfor ikke har mulighed for at lave mere specialiserede kommunale projekter. Teamlederen vurderer, at det kan have sammenhæng med sagsbehandlerne brug af de samme kommunale projekter til mange forskellige formål. Formålene kan både være at afklare kontanthjælpsmodtagernes arbejdsevne og problemer, at afskrække kontanthjælpsmodtagere fra at befinde sig i

kontanthjælpssystemet og at motivere kontanthjælpsmodtagere til at få et arbejde.

Den afklaring, som projektmedarbejderne udfører i starten af ledighedsforløb, anvender sagsbehandlerne efterfølgende til at udarbejde en jobplan for hver enkelt kontanthjælpsmodtager. Når en jobplan er udarbejdet, kan sagsbehandleren igen henvise kontanthjælpsmodtageren til et kommunalt projekt enten med det formål yderligere at afklare personers arbejdsevne og problemer eller med henblik på at løse en persons specifikke problemstillinger som et led i jobplanen. Et eksempel på en sagsbehandlers brug af et kommunalt projekt er en kontanthjælpsmodtager, som har ustabil fremmøde i sin virksomhedspraktik. Sagsbehandleren vurderer, at personen skal deltage i et kommunalt projekt med det formål at oparbejde mødestabilitet, inden vedkommende kommer tilbage i virksomhedspraktik.

Foruden de kommunale projekter bruger sagsbehandlerne tilbud fra private aktører. De andre aktører er mere specialiserede end de kommunale projekter. Sagsbehandlerne anvender et tilbud til særligt ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. Tilbudet er virksomhedsrettet og består dels af virksomhedspraktik, mentorordninger eller løntilskud i en privat virksomhed, dels af hjælp til jobsøgning og oprettelse af praktikpladser. Et andet privat tilbud bruger sagsbehandlerne til særligt ressourcesvage kontanthjælpsmodtagere fx psykisk svage personer, som af forskellige årsager ikke kan deltage i de kommunale projekter. Dette tilbud anvender sagsbehandlerne især, når en mere psykologpræget indsats er nødvendig, men indsatsen er samtidig virksomhedsrettet og kontanthjælpsmodtagerne kommer i praktik. Sagsbehandlerne kan variere forløb hos andre aktører fra tre måneder og op til et år.

Foruden de allerede nævnte aktiveringsmuligheder anvender sagsbehandlerne virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik med forskellige formål; både for at få afklaret kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne, for at give kontanthjælpsmodtagere mulighed for at stifte bekendtskab med en bestemt type arbejdsplads og for at motivere kontanthjælpsmodtagere til at få et job. Særligt for gruppen af flygtninge/indvandrere er en sagsbehandlers mål at få opkvalificeret personernes danskundskaber gennem praktikken. Virksomhedspraktikordningen er fleksibel og sagsbehandleren kan tilpasse timetallet til den enkelte

kontanthjælpsmodtagers behov. Praktikker varer typisk tre måneder men kan strække sig helt op til et år.

PROGRESSION ER SJÆLDENT EN LINEÆR PROCES FOR KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

Kommunens sagsbehandlere forsøger at henvise kontanthjælpsmodtagere til mere direkte arbejdsmarkedsrettede aktiveringsformer efterhånden, som deres problemer bliver mindre. Processen med at gøre kontanthjælpsmodtagerne mere arbejdsmarkedsparate forløber imidlertid sjældent som en lineær proces.

Sagsbehandlerne starter alle ledighedsforløb for raskmeldte, ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i de kommunale projekter. Når straksaktiveringen er slut og sagsbehandlerne har udarbejdet jobplaner for deres sager, begynder de at henvise kontanthjælpsmodtagere til andre aktører og virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne har opfølgningssamtaler med hver enkelt kontanthjælpsmodtager hver tredje måned og til disse samtaler vurderer sagsbehandlerne, hvor kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres fremover og om jobplanerne skal revideres. Når en sagsbehandler vurderer, at der er behov for tæt opfølgning, afholder vedkommende yderligere samtaler med kontanthjælpsmodtagerne hver 14. dag eller ugentligt.

Sagsbehandlerne vurderer, at de kommunale projekter er et godt sted at starte ledighedsforløb, fordi projekterne er gode til at afklare deltagerne, men på sigt er de kommunale projekter ikke motiverende. Efter et stykke tid sender sagsbehandlerne derfor gerne kontanthjælpsmodtagere videre til enten andre aktører eller virksomhedspraktik, da disse aktiveringsformer er mere direkte arbejdsmarkedsrettede.

Progressionsarbejdet med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere strækker sig over lang tid. Kontanthjælpsmodtagere er typisk i de kommunale projekter i tre til seks måneder, med mindre specielle forhold gør, at tidsrummet skal være længere, fx når en sagsbehandler indsamler dokumentation ind til en førtidspensionsansøgning. De samme tidsrammer gør sig gældende for virksomhedspraktik og forløb hos anden aktør. Ifølge de interviewede sagsbehandlerne ville et optimalt forløb bestå af en start i kommunale projekter, derefter et ophold hos en anden aktør eller en virksomhedspraktik og til sidst ordinær beskæftigelse. Sagsbehandlernes

erfaringer er imidlertid, at forløbene med målgruppen ikke altid er lineære. Nogle kontanthjælpsmodtagere bevæger sig tættere og tættere på arbejdsmarkedet og der sker løbende en progression i deres situation. De personer, som sagsbehandlerne vurderer kommer tættere og tættere på at kunne varetage et ordinært arbejde, har veldefinerede problemer som fx misbrug. Andre kontanthjælpsmodtagere kommer pludselig i arbejde på grund af forhold uafhængig af kommunens indsats. Med atter andre kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlerne en variation af progression og tilbagegang, ofte blandt psykisk syge eller kontanthjælpsmodtagere med manglende sociale kompetencer. Sagsbehandlerne har svært ved at lægge planer for personer, som har forskellige problemer vævet ind i hinanden. Nogle af disse forløb ender med førtidspensionssager og i andre tilfælde er kontanthjælpsmodtagerne fortsat meget langt fra arbejdsmarkedet, selvom vilkårene for en førtidspensionsbevilling ikke opfyldes.

MØDESTABILITET OG MOTIVATION ER TEGN PÅ FREMGANG

Når sagsbehandlerne vurderer, om deltagelsen i et tilbud eller projekt har bevirket en positiv forandring hos en kontanthjælpsmodtager, foretages vurderingerne på baggrund af uformelle pejlemærker. Pejlemærkerne består af eventuelle ændringer i omfanget af kontanthjælpsmodtagernes problemer. Proceduren for sagsbehandlernes vurderinger af kontanthjælpsmodtageres progression og afstand til arbejdsmarkedet er uformel og baseret på erfaringer med målgruppen. Pejlemærkerne er mangfoldige og knytter sig til arten af de problemer, den enkelte kontanthjælpsmodtager har. Særligt fremhæver sagsbehandlerne mødestabilitet, fx ser en sagsbehandler på, om en kontanthjælpsmodtager kan stå op om morgenen og møde til tiden hver dag i sin aktivering og om vedkommende deltager aktivt i løbet af dagen. Også motivationsproblemer er et væsentligt pejlemærke i sagsbehandlernes vurderinger. Har en kontanthjælpsmodtager motivationsproblemer, vil en sagsbehandlers vurdering af progression typisk kredse om personens ønsker og syn på egen formåen. Eksempler på øget motivation kan være motivation for at starte misbrugsbehandling eller motivation for at komme ud af kontanthjælpssystemet og få lyst til at påbegynde en praktik eller et ordinært arbejde. Særligt for flygtninge/indvandrere anser en sagsbehandler forbedrede

danskkundskaber for at være et tegn på fremskridt og et udtryk for mindsket afstand til arbejdsmarkedet.

Sagsbehandlerens vurderinger af progression har betydning for sagsbehandlerens vurdering af, hvilket tilbud kontanthjælpsmodtageren ville kunne profitere af at blive henvist til efterfølgende. Kriteriet for at henvise en kontanthjælpsmodtager til et arbejdsmarkedsrettet tilbud hos en anden aktør kan fx være en forbedring i psykisk og fysisk helbredstilstand. Kriterierne for at henvise en person til virksomhedspraktik kan være stabilt fremmøde både dagligt og ugentligt og at kontanthjælpsmodtageren har deltaget aktivt i det foregående aktiveringsprojekt. For flygtninge/indvandrerguppen er kriteriet for at en sagsbehandler henviser til virksomhedspraktik, at personerne kan kommunikere på dansk og er motiverede for praktikken. Nogle gange har sagsbehandlerne imidlertid svært ved at vurdere, hvilken indsats, som vil kunne medvirke til en progression i den enkelte kontanthjælpsmodtagers situation. En del kontanthjælpsmodtagere har sammenvævede og svært definerbare problemer og derfor kan det være svært for sagsbehandlerne at afgøre, om problemerne bliver større eller mindre med tiden. Dette besværliggør sagsbehandlerens vurderinger af en eventuel progression og besværliggør samtidig sagsbehandlerens afgørelser af, hvilke aktiveringsformer personerne bør henvises til efterfølgende. I sådanne tilfælde anvender sagsbehandlerne kommunale projekter og andre aktører med henblik på yderligere afklaring.

TÆT OPFØLGNING BRINGER KONTANTHJÆLPSMODTAGERE TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Sagsbehandlerens erfaringer er, at indsatsens udformning har betydning for, om kontanthjælpsmodtagerne bevæger sig tættere på arbejdsmarkedet. For at bringe de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i retning mod arbejdsmarkedet, har det betydning, at kontakten til kontanthjælpsmodtagerne er intensiv, hvad enten den primære kontakt er med sagsbehandleren i jobcentret, en medarbejder i et privat tilbud, en kommunal projektmedarbejder, en mentor på en arbejdsplads eller andre. Ifølge sagsbehandlerne giver de forløb, hvor sagsbehandlerne bruger mest tid på kontanthjælpsmodtagerne og hvor opfølgningen er tæt, de største forandringer. Ved tæt kontakt er der mulighed for at sagsbehandlerne opdager hidtil ukendte barrierer og problemer hos

kontanthjælpsmodtagere. Endvidere vurderer sagsbehandlerne, at tæt kontakt giver personerne tryghed og mod til at påbegynde noget nyt fx virksomhedspraktik. En sagsbehandler i nydanskerteamet tager eksempelvis med til praktiksamtaler mellem kontanthjælpsmodtagere i flygtninge/indvandrergruppen og praktikstedet og afholder samtaler med hver enkelt op til en gang ugentligt. Desuden fremhæver de interviewede sagsbehandlere, at det er vigtigt med en positiv kontakt til kontanthjælpsmodtagerne. Når sagsbehandlerne udviser respekt og bruger tid på at opmuntre, hjælpe og motivere personerne, er der størst sandsynlighed for progression. Både sagsbehandlerne og ledelsens erfaringer er, at hverken pres eller sanktionering bevirker en positiv udvikling hos de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Når personer i denne gruppe bliver presset enten økonomisk eller fordi sagsbehandlerne henviser dem til for krævende aktiveringsprojekter, udvikler personerne fx depressioner og kommer derved endnu længere væk fra arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne vurderer, at pres og sanktionering har en større motivationseffekt på de arbejdsmarkedsparate dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1-3.

Selvom indsatsen kan hjælpe personer til at få et arbejde, er sagsbehandlerne erfaringer, at bestemte typer problemer hos kontanthjælpsmodtagerne ikke altid kan kobles direkte med bestemte typer aktiveringsprojekter. Det, som virker på én person, virker ikke nødvendigvis på en anden med næsten identiske problemer. Selvom en intensiv indsats og en positiv kontakt har indflydelse, er erfaringerne i de to teams, at det er individuelt, hvad der skal til for at bringe personerne i matchkategori 4 og 5 tættere på arbejdsmarkedet. Personlige forhold hos kontanthjælpsmodtagerne, bidrager også til, at personerne rykker sig tættere på arbejdsmarkedet, fx kan en ændring i forholdet til ægtefællen eller en ny kæreste give det sidste skub til at få et job.

SKRIFTLIG DOKUMENTATION OG MUNDTLIG EVALUERING

Kommunens beskæftigelsesindsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bliver evalueret på to forskellige områder. Sagsbehandlerne registrerer den enkelte kontanthjælpsmodtagers progression igennem ledighedsforløbet skriftligt. Ledelse og sagsbehandlere evaluerer løbende de forskellige beskæftigelsestilbuds effektivitet mundtligt.

Sagsbehandlerne registrerer kontanthjælpsmodtageres progression systematisk via matchkategoriseringen, som er den formelle kategorisering af den enkeltes afstand fra arbejdsmarkedet. Når en sagsbehandler vurderer, at en kontanthjælpsmodtager skal matches op eller ned i kategori, tages beslutningen i fællesskab i teamet på et gruppemøde. På kort sigt, en til to måneder, laver sagsbehandlerne progressionsplaner, hvor den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer formuleres skriftligt sammen med hensigten bag visitation til en aktiveringsform. Planen skriver sagsbehandlerne ind i borgerens elektroniske journal ud fra dialogguiden og ressourceprofilens 12 punkter.

Et vigtigt element i sagsbehandlerne's udarbejdelse af progressionsplaner og vurderinger af progression, er de skriftlige tilbagerapporteringer fra aktiveringsstederne. Kommunikationen mellem sagsbehandlere og projektmedarbejdere sker gennem et standartvisitationsskema, hvor sagsbehandlerne giver skriftlig besked til medarbejderne i aktiveringsstedet om formålet med at sende kontanthjælpsmodtagerne derhen. I skemaet har sagsbehandlerne mulighed for mere detaljeret at afkrydse, om kontanthjælpsmodtagere skal afprøves i en vifte af problemtyper som fx sociale kompetencer, arbejdsidentitet eller helbred. Når en kontanthjælpsmodtager har færdiggjort en aktivering i et projekt, får sagsbehandleren et evalueringsskema tilbage fra medarbejderne. Skemaet består af projektmedarbejdernes beskrivelser af kontanthjælpsmodtageren i aktiveringsperioden herunder den ugentlige arbejdstid og ændringer i tiden undervejs i perioden, sammen med en beskrivelse af, hvad den pågældende kontanthjælpsmodtager har lavet. Derudover vurderer medarbejderne kontanthjælpsmodtagerens evner igennem korte beskrivelser af fx sociale kompetencer, omstillingsevne, indlæringsevne og læringslyst. På baggrund af denne tilbagemelding kan sagsbehandleren følge op på kontanthjælpsmodtagerens progressionsplan og bruge tilbagemeldingen i vurderingen af kontanthjælpsmodtagerens fremskridt enten beskæftigelsesrettet eller til en førtidspensionsansøgning.

Selvom projektmedarbejderne evaluerer hver enkelt kontanthjælpsmodtager, følger de ikke systematisk op på sagsbehandlerne's formål med at sende personerne i aktivering. Den manglende skriftlige systematik skyldes, at formålet med at sende en kontanthjælpsmodtager i et projekt/tilbud, ikke altid kan afgøres af

sagsbehandleren på forhånd. Nogle gange er en afklaring i et projekt nødvendig, før sagsbehandleren kan vurdere hvilken indsats, kontanthjælpsmodtageren har behov for. Jobcentret har i den forbindelse startet et nyt registreringsprojekt, hvor sagsbehandlere og projektmedarbejdere for eftertiden skal arbejde mere målrettet med at registrere formålene med at henvise en person til et projekt. Ligeledes skal sagsbehandlere og projektmedarbejdere fremover lave mere skriftlig opfølgning, når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet en periode i et aktiveringsforløb.

De to teams' evalueringer af beskæftigelsestilbudenes effektivitet foregår mundtligt i dagligdagen både hvad angår andre aktører og de kommunale projekter. Erfaringerne med effektiviteten er blandede. På trods af, at de kommunale projekter anvendes i stort omfang, er indtrykket hos den interviewede teamleder, at de ikke tilpasset de svagere grupper af kontanthjælpsmodtager. Tidligere var der ikke fokus på denne gruppe i kommunen og derfor mangler projektmedarbejderne faglige kvalifikationer for at kunne arbejde med de svage kontanthjælpsmodtagere. Selvom de kommunale projekter ikke bringer kontanthjælpsmodtagere i arbejde, vurderer sagsbehandlerne, at de kommunale projekter er gode til at afklare kontanthjælpsmodtagere. Afklaringen giver sagsbehandlerne mulighed for efterfølgende at arbejde mere målrettet med kontanthjælpsmodtagernes barrierer. Samtidig påpeger sagsbehandlerne, at projekterne er gode til at integrere flygtninge/indvandrere gennem hjælp til fx at oversætte og forklare breve fra offentlige myndigheder. En ulempe for samme målgruppe er dog, at flygtninge/indvandrere taler eget sprog i projekterne og derfor ikke får udviklet deres danskkundskaber tilstrækkeligt gennem opholdet.

KOMMUNE 2

Kommune 2 er kendetegnet ved en flerstrengt indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Størstedelen af kommunens kontanthjælpsmodtagere har sammenvævede psykiske, sociale og misbrugsrelaterede problemer. De aktiveringsformer, som sagsbehandlerne anvender, er typisk målrettet bestemte problemtyper og indgår i en form for lineære trinforløb, hvor deltagerne bliver mere og mere arbejdsmarkedsparate. Især forbinder sagsbehandlerne afklaring,

erkendelse og motivation hos kontanthjælpsmodtagerne med progression frem mod arbejdsmarkedet. For at medvirke til en sådan udvikling betoner sagsbehandlerne nødvendigheden af tæt kontakt med kontanthjælpsmodtagerne. Alligevel lykkes det ikke at få alle i målgruppen i arbejde, nogle bliver i kontanthjælpsystemet i lang tid på grund af tilbagefald og andre bevilges en førtidspension. Det lineære forløb lader sig derfor sjældent realisere til fulde i praksis og ofte må sagsbehandlerne begynde forfra med en kontanthjælpsmodtager.

Kommunes beskæftigelsesindsats er organiseret i specialiserede enheder, som har myndighedsansvaret for forskellige områder af beskæftigelsesindsatsen.

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedssparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede
- Flygtninge/indvandrere under hhv. integrationsloven og under Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats. Specialiserede enheder arbejder med ikke-arbejdsmarkedssparate og arbejdsmarkedssparate ledige.
- Unge ledige. Specialiserede enheder arbejder med hhv. arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.
- Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Specialiserede enheder arbejder med hhv. fleksjob, Ny Chance-lovgivningen og førtidspensionsansøgninger

SFI har foretaget interview i enheder for henholdsvis unge, flygtninge/indvandrere og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Enheden for unge kontanthjælpsmodtagere har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for unge i alderen 18 til 25 år. Afdelingen er specialiseret i to teams. Et mindre team arbejder med unge arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og et større team har ansvaret for unge ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

I integrationsafdelingen, som arbejder med flygtninge-/indvandrere er sagsbehandlerne også inddelt i teams. Et team arbejder specielt med kvinder i de ikke-arbejdsmarkedssparate matchgrupper. Et andet team arbejder med flygtninge/indvandrere under integrationsloven. Tre teams fordeler de øvrige sager imellem sig. Ikke alle sagerne er under integrationsloven, en del af personerne har været så lang tid i landet, at de er overgået til lov om aktiv beskæftigelsespolitik. Disse sager forbliver i integrationsafdelingen, når sagsbehandlerne vurderer, at de

primære barrierer for beskæftigelse er flygtninge- og integrations-specifikke.

Enheden for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere over 30 år har teams, som arbejder med henholdsvis fleksjob og pensionsansøgninger, med kontanthjælpsmodtagere under Ny Chancelovgivningen og med øvrige ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE HAR MANGE, FORSKELLIGARTEDE PROBLEMER

Kommunens kontanthjælpsmodtagere har overlappende problemstillinger uanset om personerne er unge, voksne eller flygtninge-/indvandrere. Flere af de interviewede sagsbehandlere vurderer, at problemstillingerne er årsager til, at disse personer ikke er i arbejde. Sagsbehandlerne i kommunens specialiserede afdelinger påpeger, at de personer, som er i stand til at varetage et arbejde på nuværende tidspunkt, allerede er i job. Oftest har de tilbageværende personer på kontanthjælp flere og mere massive problemer, end de selv har erkendt, og derfor går der lang tid, før sagsbehandlerne er i stand til at vurdere problemernes omfang.

Flere sagsbehandlere vurderer, at størstedelen af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har dårlig selvtillid og mangler troen på, at det kan lykkes at fastholde et arbejde. Generelt har kontanthjælpsmodtagerne kort skolegang, mangelfulde læse- og skrivekundskaber og lille eller ingen erhvervs erfaring. De ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtageres problemstillinger kan, ifølge sagsbehandlerne, inddeles i tre hovedgrupper: Psykiske problemer, misbrugsproblemer og sociale problemer. Ofte er disse problemtyper sammenvævede hos den enkelte person og kombineret med mangelfuld skolegang og lille erhvervs erfaring. Foruden de nævnte problemstillinger lider flygtninge/indvandrere ofte af krigstraumer, posttraumatisk stress og sprogsvækkigheder.

De psykiske problemer består af bl.a. angst, fobier og alvorlige identitetskriser. Nogle har diagnosticerede psykiske lidelser og er i kontakt med psykiatrisk sygehus. Typisk lyder diagnoserne på DAMP, ADHD, OCD og skizofreni. Sagsbehandlerne vurderer, at disse kontanthjælpsmodtageres problemer oftest har eksisteret siden barndommen og først er blevet opdaget sent i det offentlige system. De

personer, som ikke er i kontakt med psykiatrisk sygehus har typisk kontakt til egen læge og bliver medicineret men er ellers ikke i behandling. De psykiske problemer udgør en stor barriere for at komme i arbejde. En sagsbehandler vurderer, at det kræver så stor en indsats for mange psykisk syge at være sammen med andre mennesker, at de i stedet isolerer sig derhjemme.

En anden hovedgruppe er misbrugerne, som enten er i behandling eller burde være det. Sagsbehandlerne vurderer, at misbrug er hovedproblemet hos en del personer både blandt unge og voksne kontanthjælpsmodtagere men sjældent blandt flygtninge/indvandrere. Misbrugerne ryger ofte hash og nogle er i metadonbehandling for misbrug af hårde stoffer. De kontanthjælpsmodtagere, som ikke er motiveret for misbrugsbehandling, er svære for sagsbehandlerne at bringe tættere på arbejdsmarkedet. Ofte har disse personer været i behandling mange gange men ønsker ikke behandling igen.

Den sidste hovedproblemtype er kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra familier med sociale problemer. I nogle tilfælde har forældrene været misbrugere og nogle kontanthjælpsmodtagere blev anbragt uden for hjemmet i barndommen. En sagsbehandler vurderer, at disse personer har dårlige forudsætninger for at klare sig på arbejdsmarkedet og deres situation går i arv fra forældrene. Forældrene har som regel modtaget kontanthjælp i mange år og kontanthjælpsmodtagerne har derfor ikke forbillede med hjemmefra om, hvordan man begår sig på arbejdsmarkedet. Derfor kan de ikke tage imod ordrer og er så impulsstyrede, at de bliver væk fra arbejdspladsen de dage, hvor arbejdet ikke er spændende.

Foruden de tre store hovedgrupper bedømmer nogle sagsbehandlere, at en del kvindelige kontanthjælpsmodtagere med børn ikke har udviklet en arbejdsidentitet. I stedet ser disse kvinder det som deres primære opgave at tage sig af mand, børn og husholdning. Derfor har sagsbehandlerne svært ved at motivere kvinderne til at få et arbejde. Slutteligt har en mindre gruppe kontanthjælpsmodtagere fysiske helbredsproblemer. Denne gruppe vurderer sagsbehandlerne har bedre forudsætninger for at få arbejde, fordi sagsbehandlerne kan finde aktiveringstilbud, skole eller arbejde, som tager hensyn til de fysiske problemer.

I integrationsafdelingen er de interviewede medarbejders erfaringer, at flygtninge/indvandrere har de samme barrierer som øvrige

ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, men de sociale, fysiske og psykiske problemer er større. Flygtninge/indvandrere matcher sagsbehandlerne generelt i en lavere matchkategori end danske kontanthjælpsmodtagere: En flygtning/indvandrer i matchkategori 4 vil typisk have de samme problemer som en dansker i matchkategori 5. Hovedgrupperne kommer fra de arabiske lande, fra Somalia og fra Bosnien og har kun få års skolegang med sig fra hjemlandet. Mange er analfabeter og taler dårligt dansk. Mange har ingen erhvervs erfaring, dårligt helbred og psykiske problemer herunder krigstraumer. Foruden de generelle problemtyper, har personer i flygtninge/indvandrergruppen specielle problemstillinger. Hovedvægten af sagerne er aldersmæssigt i midten af 30'erne og oppefter, da de fleste helt unge er i jobcentrets ungeafdeling. I blandt sagerne er der en overvægt af kvinder og ifølge en sagsbehandler, er kvinderne en særlig gruppe med mange problemer. Kvinderne falder ofte under Ny Chance-lovgivningen¹ på grund af mange fødsler og barsler. Kvinderne har op til 10 børn i familien. De kvinder, som har større børn, bruger flere timer hver dag på at hente og bringe børnene, som ofte er placeret i forskellige skoler og pasningsinstitutioner. Herudover er det kvinderne, som står for husholdningen i hjemmet og flere har ægtemænd, som er sygemeldte og kræver pasning og pleje. Derfor har kvinderne sjældent tid til at passe et aktiveringsforløb eller et arbejde. Mange af kvinderne er svært overvægtige på grund af forkeret ernæring og en del lider af D-vitaminmangel. Begge tilfælde medfører yderligere helbredsproblemer. Kvinderne har mange sygemeldinger med fx rygsmerter på grund af overvægt eller mange børnefødsler, hvor det er svært for både læge og sagsbehandler at vurdere omfanget af lidelsen. Desuden vurderer en sagsbehandler, at der er en somatiseringstendens blandt kvinderne, hvor de sygemelder sig med fysiske lidelser, som egentlig skyldes psykiske problemer. Kvinderne er svære at udarbejde aktiveringsforløb for, da sagsbehandleren bruger lang tid på at udrede kvindernes helbreds. Ofte er kvindernes helbred dårligere end sagsbehandleren først havde antaget, hvorfor hun må revurdere de planlagte forløb. Der er få mænd blandt

¹ Ny Chance er en lov, som blev vedtaget i 2006. Loven indebærer, at kontanthjælpsmodtagere, som har været passive i mere end et år, skal have behandlet deres sag på ny. Forplet med Ny Chance er markant at forøge antallet af kontanthjælpsmodtagere, som er i uddannelse, ordinært arbejde eller aktivering. Se Beskæftigelsesministeriet www.nychance.dk

sagerne i integrationsafdelingen. De mænd, som ikke er i beskæftigelse på nuværende tidspunkt, er dårligt fungerende med krigstraumer o.l.

SAGSBEHANDLERNE BRUGER MANGE KOMMUNALE AKTIVERINGSPROJEKTER

De interviewede sagsbehandlere anvender i stort omfang den kommunale projektvifte, når kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres. I de sager, hvor de kommunale projekter ikke kan rumme personerne, anvender sagsbehandlerne tilbud fra andre aktører. Kommunen råder over en stor projektvifte med over 30 forskellige projekter, som anvendes af alle delenhederne i jobcentret. Tilbudene er geografisk spredt ud over hele kommunen og projektafsnittet varetager stort set al aktivering. Fælles for projekterne i viften er, at de kan rumme alle kontanthjælpsmodtagere bortset fra personer med store psykiske eller fysiske helbredsproblemer. I alle afdelinger har sagsbehandlerne en tovholderfunktion. Ofte ser sagsbehandlerne kun kontanthjælpsmodtagerne hver 3. måned til de obligatoriske opfølgningssamtaler. Projektmedarbejderne i de kommunale projekter har mulighed for både at lave opfølgningssamtalerne og sende personer videre til andre projekter. Derfor sker det, at sagsbehandlerne ser kontanthjælpsmodtagerne sjældnere end hver tredje måned. Projektmedarbejderne har den daglige kontakt til kontanthjælpsmodtagere i aktivering og sender i disse sager skriftlige opfølgninger om hver enkelt projektdeltager til sagsbehandlerne.

De kommunale projekter er opdelt i to typer. Den ene type projekt er for kontanthjælpsmodtagere, som gerne vil i arbejde, men har problemer, der hindrer dem heri. Den anden type projekter er målrettet personer, som har evnerne til at varetage et arbejde men mangler motivationen for at komme i arbejde. Disse projekter kaldes "arbejdsaktivering" og består eksempelvis af havearbejde. I arbejdsaktivering stiller projektmedarbejderne krav om fremmøde og aktivitet hos deltagerne og projektmedarbejderne yder ikke pædagogisk vejledning. Formålet med arbejdsaktivering er dels at motivere kontanthjælpsmodtagerne til selv at finde et arbejde, dels at motivere til deltagelse i andre projekter. Sagsbehandlerne sender typisk kontanthjælpsmodtagere i arbejdsaktivering, når de ikke møder op i de projekter, som sagsbehandlerne oprindeligt henviste dem til. Arbejdsaktivering anvender sagsbehandlerne som en form for strafaktivitet med henblik på

at oparbejde mødestabilitet hos kontanthjælpsmodtagerne, inden de kommer tilbage til andre projekter. Vil en person ikke deltage i arbejdsaktiveringen, laver sagsbehandleren en rådighedsvurdering og kontanthjælpen stoppes. Den ugentlige tid i disse projekter er 37 timer. De øvrige projekter er målrettet kontanthjælpsmodtagere, som på trods af forskellige barrierer, har et ønske om at komme i beskæftigelse. Projekterne er inddelt i temaerne ”afklaring”, ”social aktivering”, ”personlig udvikling” og ”erhvervsforberedende forløb”. I disse projekter er der gennemsnitligt ansat dobbelt så mange projektmedarbejdere pr deltager som i arbejdsaktiveringsprojekterne, fordi projektmedarbejderne yder en pædagogisk indsats.

Sagsbehandlerne i jobcentrets forskellige afdelinger anvender projekterne under temaet ”afklaring” til at afklare kontanthjælpsmodtageres mål og ønsker for fremtiden. Samtidig er sagsbehandlerens mål at få afklaret deltagerens ressourcer og barrierer. Typisk henviser sagsbehandlere kontanthjælpsmodtagere til et af disse projekter i begyndelsen af et ledighedsforløb. Særlige afklaringsprojekter er målrettet flygtninge/indvandrere, fx et helbredsafklarende projekt, som er målrettet denne særlige gruppe. Projektet er målrettet personer med store helbredsproblemer og projektmedarbejderne tager individuelle skånehensyn.

En anden type projekter ligger i temaet ”Social aktivering”. Disse projekter er målrettet kontanthjælpsmodtagere, som har brug for hjælp til at klare sig bedre i hverdagen og sagsbehandlere bruger primært projekterne til flygtninge/indvandrere. De personer, som sagsbehandlerne sender hertil, er meget langt fra arbejdsmarkedet og er ikke i stand til at deltage i kommunens øvrige aktiveringsprojekter. Et særligt projekt er målrettet flygtninge/indvandrerkvinder, som har store vanskeligheder med at tale dansk og er svære for sagsbehandlerne at placere i andre tilbud på grund af deres kulturelle og religiøse baggrund. Sagsbehandlerne henviser ganske få flygtninge/indvandrere til kommunens øvrige projekter, derimod bruger sagsbehandlerne kommunens sprogskole, hvor ca. halvdelen af alle flygtninge-/indvandrere er tilknyttet. Sagsbehandlerne anvender desuden kommunens rehabiliteringscenter for flygtninge til meget traumatiserede personer.

Temaet ”personlig udvikling” består af projekter, hvor projektmedarbejderne primært arbejder med at løse de

kontanthjælpsmodtageres personlige problemer. Projekterne kan fx være målrettet at opbygge selvtillid hos deltagerne eller afhjælpe og forebygge helbredsproblemer. Sagsbehandlerne bruger eksempelvis disse projekter til sårbare kontanthjælpsmodtagere, som mangler selvtillid, har mange personlige problemer og mangler sociale netværk.

Projekter i temaet ”erhvervsforberedende forløb” anvender sagsbehandlerne, når kontanthjælpsmodtagere ønsker at påbegynde uddannelse eller arbejde. Foruden at opkvalificere deltagerne fagligt, afklares det også i projekterne, om kontanthjælpsmodtagerne er mødestabile og aktive. Typisk anvender sagsbehandlerne disse projekter til de kontanthjælpsmodtagere, som er tættest på arbejdsmarkedet. Projekterne har et mere direkte arbejdsmarkedsrettet fokus og medarbejderne har gode kontakter til virksomheder. Ofte er sagsbehandlerens mål virksomhedspraktik eller et løntilskudsjob. Eksempelvis anvender en sagsbehandler disse projekter til unge, som har haft et dårligt skoleforløb. Ifølge sagsbehandleren har disse unge ofte ønsker om en uddannelse som fx smed. I stedet for at henvise en person direkte til smedelære, kan sagsbehandleren starte med at sende vedkommende i et erhvervsforberedende projekt. I projektet holder projektmedarbejderne øje med, at personen ikke har problemer med stabilt fremmøde eller problemer med at tage imod ordrer fra overordnede.

Kommunen har særlige aktiveringstilbud til misbrugere både i og uden for projektviften. Mange misbrugere er i kontakt med kommunens center for misbrug, som tilbyder ambulante behandling med samtaler, dagbehandling eller døgnbehandling. En sagsbehandlerens formål med at sende misbrugere i kommunens misbrugsbehandling er oftest en afklaring af misbrugets omfang med henblik på at misbrugerne selv erkender dette. Ofte tilkendegiver misbrugere over for sagsbehandleren, at misbruget er under kontrol, men sagsbehandlerens erfaringer peger på, at det ikke altid er tilfældet. De personer, som er i dagbehandling eller døgnbehandling, har sagsbehandleren sjældent kontakt til, da projektmedarbejderne står for den daglige kontakt. Kun når behandling afsluttes og den pågældende skal i beskæftigelse eller have et andet beskæftigelsestilbud, involveres sagsbehandleren. Når en kontanthjælpsmodtager er i ambulante behandling, skal vedkommende stadig aktiveres, med mindre sagsbehandleren vurderer, at misbruget er så voldsomt, at vedkommende skal fritages. I projektviften har kommunen et målrettet

aktiveringstilbud til hashmisbrugere. I projektet tilbereder og udbringer misbrugerne mad til kommunens kantiner. Hver morgen vurderer projektmedarbejderne, om den enkelte misbruger er i stand til at deltage. Kravet for deltagelse i tilbudet er, at personerne skal ønske at komme ud af eksisterende misbrug.

Sagsbehandlerne i jobcentrets forskellige afdelinger anvender også tilbud udbudt af andre aktører. De andre aktører er mere specialiserede end de kommunale projekter og sagsbehandlerne henviser især flygtninge/indvandrere og unge med psykiske problemer til disse. En sagsbehandler har gode erfaringer med at sende unge med psykiske problemer på to forskellige højskoleforløb, af et halvt års varighed. Perioderne er individuelt tilpassede og sagsbehandleren kan forlænge en periode op til halvandet år. Sagsbehandleren vurderer, at kurserne er en intensiv behandling af de unges problemer, hvor det almindelige behandlingssystem ikke har målrettede tilbud til gruppen. I sammenhæng med højskolerne anvender sagsbehandleren endnu et privat tilbud til de unge. Ideen dette i projektet er at knytte en støtte-kontaktperson til hver enkelt ung. Projektet anvendes som en forvisitation til højskolerne. Højskolerne har en lang venteliste og i forvisitations-tilbuddet bliver det afklaret, om den enkelte unge egentlig skal være på ventelisten til højskolen eller om vedkommende måske ville profitere mere af andre tilbud. To medarbejdere har daglig kontakt med ca. otte unge ad gangen og hjælper med at strukturere de unges hverdagsliv. En projektmedarbejder møder eksempelvis op hjemme hos deltagerne en gang om ugen og laver en plan for den enkeltes liv den kommende uge. Planen kan fx bestå i en aftale om, at den unge skal have vasket op og vasket tøj inden projektmedarbejderen kommer på besøg næste gang. Derudover bruger samme sagsbehandler et privat tilbud udviklet af AOF til de unge med psykiske problemer. I AOF's tilbud bliver de unge undervist på deres aktuelle uddannelsesniveau, hvilket sagtens kan svare til 3. klasses niveau i dansk og matematik. I tilbudet deltager de unge på hold a 12 personer, programmet er individuelt tilpasset og medarbejderne bruger samtidig tid på at tale om de unges personlige problemer.

Sagsbehandlerne i jobcentrets integrationsafdeling bruger to tilbud udbudt af en ekstern aktør. Begge projekter er mere specialiserede end de kommunale projekter. Det ene er særligt målrettet somaliske kvinder, som er meget langt fra arbejdsmarkedet. I tilbudet underviser medarbejderne kvinderne i børneopdragelse, sundhed og dansk. Det

andet eksterne tilbud er målrettet de mest arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere. Dette tilbud består af virksomhedspraktikpladser og uddannelsesforløb.

LEDIGHEDSFORLØB ER LANGE OG SJÆLDENT LINEÆRE

Ifølge sagsbehandlere og ledelse i jobcentrets forskellige afdelinger, er den kommunale projektvifte konstrueret som en trinmodel med henblik på, at kontanthjælpsmodtagere kommer nærmere arbejdsmarkedet gennem deltagelse i aktiveringsprojekterne. Disse forløb er langvarige, fordi det tager lang tid at afklare kontanthjælpsmodtagerne. Det er sjældent muligt for sagsbehandlerne at følge trinmodellen, fordi kontanthjælpsmodtagerne af forskellige årsager pludselig får et arbejde eller får flere og større problemer.

Filosofien bag den kommunale projektvifte er, at kontanthjælpsmodtagere starter deres forløb i afklaringsprojekterne, hvor personernes mål, ressourcer og problemer identificeres. Hvis en kontanthjælpsmodtager udebliver, sender sagsbehandleren vedkommende til arbejdsaktivering. Når kontanthjælpsmodtageren har udviklet en mødestabilitet i arbejdsaktiveringen og har fået en erkendelse af sine personlige problemer, sender sagsbehandleren vedkommende i et personlighedsudviklende projekt. Når kontanthjælpsmodtageren har bearbejdet sine personlige problemer i det personlighedsudviklende projekt, sender sagsbehandleren vedkommende i et projekt i de erhvervsforberedende forløb eller i virksomhedspraktik som et sidste trin inden ordinært arbejde eller uddannelse.

Fordi den kommunale projektvifte ikke har målrettede projekter til personer med psykiske problemer, sammensætter en sagsbehandler eksempelvis særlige forløb til denne gruppe hos andre aktører. Til unge med psykiske problemer sammensætter sagsbehandlerne aktiveringsforløb hos de private udbydere med start i forvisitations-tilbudet, derefter et højskoleophold eller deltagelse AOFs undervisningsprojekt. Forløbet ender ideelt set med et uddannelsesforløb eller arbejde. Ligeledes sammensætter sagsbehandlerne aktiveringsforløb for misbrugere. De personer, som har misbrugsproblemer, deltager i målrettede forløb på misbrugscentret eller i kommunens aktiveringsprojekter særligt rettet mod misbrugere. Et ideelt forløb starter i døgnbehandling og derefter i ambulans efterbehandling. Efter endt misbrugsbehandling kan praktik eller anden aktivering påbegyndes,

hvorefter kontanthjælpsmodtageren til sidst kan overgå til uddannelse eller i ordinært arbejde.

Aktiveringsforløbene med deltagelse i forskellige tilbud og projekter er langvarige. Særligt afklaringsfasen er tidskrævende. Eksempelvis tager det tid for en sagsbehandler at identificere unge kontanthjælpsmodtageres problemer, fordi de fleste unge gerne vil fremstå mere velfungerende overfor sagsbehandleren, end de egentlig er. Samtidig tager det tid for kontanthjælpsmodtagerne at erkende deres problemer og begrænsninger. Typisk har sagsbehandleren en fornemmelse af, at de unge har nogle ukendte problemer, selvom personerne fortæller, at der ikke er noget galt. Derfor er en længerevarende udredning nødvendig inden sagsbehandleren kan målrette indsatsen til den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer. Også i arbejdet med flygtninge/indvandrere fremhæver en sagsbehandler den tidskrævende afklaring og udredning. Sagsbehandleren starter oftest med at indhente lægeerklæringer for at udrede den enkeltes helbredstilstand. Selvom sagsbehandleren derefter anvender de nævnte projekter som trin i et længere forløb, starter sagsarbejdet med at indhente lægeerklæringer og udrede den enkelte person helbredsmæssigt. Sagsbehandleren begynder som regel med at henvise personen til en generel helbredsundersøgelse hos egen læge med efterfølgende udredning hos speciallæge, psykolog eller psykiater. Denne udredningsproces er tidskrævende på grund af ventetider på mellem et halvt år og et helt år hos den enkelte instans. Derfor er forløb for denne gruppe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere længerevarende. I nogle tilfælde er slutresultatet af helbredsafklaringen, at sagsbehandleren indgiver en førtidspensionsansøgning på grund af kontanthjælpsmodtagerens massive psykiske og fysiske helbredsproblemer.

Flere sagsbehandlere påpeger, at fremgang hos ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke er en lineær proces og derfor kan de kommunale projekter ikke altid bruges som trinforløb. Sagsbehandlerne udarbejder derfor ikke formelle, længerevarende planer over målsætningerne for den enkelte kontanthjælpsmodtager, ej heller planer med projektaktiviteter, som på længere sigt kunne bidrage til at opnå målet. Oftest er den formelle jobplan kun gældende for en kontanthjælpsmodtagers igangværende aktivering på ca. tre måneder. Dette skyldes flere forskellige omstændigheder. Omfanget af kontanthjælpsmodtagernes problemer er for det første ofte ukendt for

sagsbehandlerne i starten af ledighedsforløbet og derfor kan det blive nødvendigt at ændre den oprindelige plan undervejs. For det andet sker fremgangen i kvalitative spring. Fx sker det, at psykisk syge med den rette medicinering går direkte fra et personlighedsudviklende kommunalt beskæftigelsesprojekt og videre til universitetet. For det tredje vokser nogle kontanthjælpsmodtageres problemer med tiden på trods af deres deltagelse i målrettet aktivering. Eksempelvis får misbrugere ofte tilbagefald efter endt misbrugsbehandling og derfor er aktiveringsforløb med en lineær progression sjældne i denne gruppe. For det fjerde har andre forhold uden for beskæftigelsesindsatsens indflydelse stor betydning. Særligt hos gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere har privatlivet med venner og kærester stor betydning. Fx vurderer en sagsbehandler, at unge mænd typisk får arbejde, når de bliver fædre og skal påtage sig en forsørgerrolle.

En anden årsag til, at sagsbehandlerne ikke nødvendigvis anvender kommunens projekter efter den oprindelige ide, er, at sagsbehandlerne anvender de kommunale projekter med andre formål end de oprindelige. Eksempelvis anvender en sagsbehandler ikke kun de erhvervsforberedende projekter som et sidste trin inden ordinær beskæftigelse. Projekterne i dette tema bruger sagsbehandleren også til at afklare unge i begyndelsen af ledighedsforløbet. Sagsbehandleren starter med at sende unge kontanthjælpsmodtagere i et jobsøgningskursus, som ifølge grundideen i projektviften ville være et af de sidste tilbud inden ordinær beskæftigelse. Sagsbehandlerens formål er imidlertid at gøre de unge klar over, at de har problemer ud over ledighed, som er årsagen til, at de ikke kommer i arbejde. Selvom de unge sjældent får et arbejde af at deltage i jobsøgningskurset, kan sagsbehandleren bruge erfaringerne til at identificere de unges problemer og arbejde videre med de unges problemer.

SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF FREMSKRIDT OG AFSTAND TIL ARBEJDSMARKEDET

Når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet sin deltagelse i et aktiveringsprojekt, vurderer sagsbehandlerne, om der er sket en progression frem mod arbejdsmarkedet. Mestendels er vurderingen forbundet med, om der er sket en forbedring i de problemer, som forhindrer personen i at få et arbejde. I nogle sager sker der ingen

fremgang og sagsbehandlerne begynder at udarbejde pensionsansøgninger frem for at sigte mod beskæftigelse.

Jobcentret har ikke udarbejdet en formel procedure for hvordan sagsbehandlerne skal vurdere den enkelte kontanthjælpsmodtagers afstand til arbejdsmarkedet. I stedet anvender sagsbehandlerne uformelle pejlemærker. Et pejlemærke er afklaring. Når en kontanthjælpsmodtager er blevet afklaret med sine evner, begrænsninger og ønsker for fremtiden, vurderer en sagsbehandler fx at vedkommende er kommet et skridt nærmere arbejdsmarkedet. Når en person er blevet bevidst om sine egne problemer, er endnu et pejlemærke, at personen er motiveret for at ændre på sin situation og har troen på, at det kan lykkes. Motivationen kan være i forhold til at påbegynde misbrugsbehandling, psykiatrisk behandling, en uddannelse eller andet. Ligeledes fremhæver flere sagsbehandlere mødestabilitet som en forudsætning for, at en person kan varetage et ordinært arbejde. Når en ikke-arbejdsmarkedsparat kontanthjælpsmodtager er i stand til at møde stabilt i et projekt over tid, vurderer sagsbehandlerne, at personen har nærmet sig arbejdsmarkedet. Også social omgængelighed er et pejlemærke, for hvis en person skal kunne varetage et ordinært arbejde, er det nødvendigt at vedkommende kan omgås kollegaer på arbejdspladsen. Når projektmedarbejderne melder tilbage til en sagsbehandler, at en kontanthjælpsmodtager er blevet bedre til at omgås andre deltagere i projektet, vil sagsbehandleren derfor typisk vurdere, at kontanthjælpsmodtageren er kommet nærmere arbejdsmarkedet.

Foruden de nævnte pejlemærker, er sagsbehandlernes vurderinger typisk forbundet med kontanthjælpsmodtagernes mere individuelle problemstillinger. Et pejlemærke er fx knyttet til læsevanskeligheder. En kontanthjælpsmodtager med læsevanskeligheder er kommet tættere på arbejdsmarkedet, når personen igennem deltagelse i et undervisningsforløb har oparbejdet en bedre læseevne. Fordi flygtninge/indvandrere har mange helbredsproblemer og psykiske problemer, er et væsentligt vurderingskriterium for progression det antal timer, personerne kan holde til at deltage i aktiveringsprojekter på daglig basis.

Sagsbehandlernes vurderinger af kontanthjælpsmodtageres afstand til arbejdsmarkedet er afgørende for, hvilke projekter sagsbehandlerne sender dem i efterfølgende. Når en sagsbehandler vurderer, at en person kan møde stabilt i et projekt, vil sagsbehandleren

typisk sende personen i et mere beskæftigelsesrettet projekt, fx virksomhedspraktik eller et erhvervsforberedende projekt. Omvendt kan visitation til andre projekter også skyldes, at sagsbehandlerne vurderer, at kontanthjælpsmodtagerens afstand til arbejdsmarkedet er så stor, at vedkommende skal afklares yderligere med henblik på en førtidspensionsansøgning. Førtidspension tildeles som regel på baggrund af en kombination af psykiske og fysiske problemer.

TÆT KONTAKT ER NØDVENDIG

Flere forhold har betydning for, at ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kommer tættere på arbejdsmarkedet. De interviewede sagsbehandlere fremhæver vigtigheden af tæt kontakt, åbenhed og overskuelige jobs til kontanthjælpsmodtagerne. Samtidig er sagsbehandlere og leders erfaringer, at sanktionering sjældent har en positiv virkning.

Samtlige interviewede sagsbehandlere og ledere i kommunen påpeger, at tæt kontakt er afgørende for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Kontakten kan være til projektmedarbejdere eller til sagsbehandleren. En sagsbehandler vurderer eksempelvis, at ugentlige opfølgningssamtaler med hver enkelt kontanthjælpsmodtager ville være ideelt frem for de nuværende opfølgningssamtaler hver tredje måned. Både sagsbehandlere og ledelse beklager, at der ikke er tid til at have den nødvendige tætte kontakt til kontanthjælpsmodtagerne på grund af administrativt arbejde med lovgivningens tidsfrister og krav om dokumentation og registrering. Den tætte kontakt er først og fremmest nødvendig, for at sagsbehandleren og projektmedarbejderne kan afklare, hvori en kontanthjælpsmodtagers problemer består. Når projektmedarbejderne er i stand til at identificere en kontanthjælpsmodtagers problemer, har sagsbehandleren bedre muligheder for at sende vedkommende i et målrettet projekt. Den tætte kontakt er også vigtig for, at projektmedarbejderne kan arbejde mere intensivt med kontanthjælpsmodtagerne på daglig basis. Eksempelvis fremhæver en sagsbehandler, at der er større mulighed for at fastholde deltagere i projekterne, når medarbejderne formår at opbygge en personlig relation til hver enkelt person. Tæt kontakt er fx vigtig for gruppen af misbrugere, som kan have svært ved at tage alene til misbrugsbehandling. I disse tilfælde har det betydning, at en

sagsbehandler kan tage med til første misbrugsbehandling for at støtte misbrugeren.

Adskillige sagsbehandlere fremhæver desuden fordelene ved hjemmebesøg. Hjemmebesøg giver fx en sagsbehandler større indblik i en kontanthjælpsmodtagers situation og giver en mere åben samtale, hvor kontanthjælpsmodtageren er mindre utryg. De interviewede medarbejdere i jobcentrets integrationsafdeling fremhæver fordelene ved hjemmebesøg, fordi mange personer er så svage helbredsmæssigt, at hjemmebesøg er mindre belastende end fremmøde på jobcentret. Når samtalen afholdes i hjemmet, er der mulighed for, at kontanthjælpsmodtageren kan sætte sig i sofaen eller lægge sig på sin seng, når helbredet påkræver det. Desværre har integrationsafdelingens sagsbehandlere ikke længere tid til at foretage de nødvendige hjemmebesøg, da tiden i stedet går til øget dokumentation og registrering af sagsbehandlingen.

Flere sagsbehandlere fremhæver, at åbenhed over for kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker, har en betydning for, at personerne bliver mere arbejdsmarkedsparete. Når en sagsbehandler formår at lytte til en kontanthjælpsmodtager og prøver at forstå kontanthjælpsmodtagerens situation, bliver vedkommende mere åben omkring sine problemstillinger. Åbenheden muliggør en mere målrettet indsats fra sagsbehandlerens side. Slutteligt fremhæver flere sagsbehandlere, at virksomhedspraktik har en god virkning, fordi personerne stifter bekendtskab med en ordinær arbejdsplads og dens normer gennem mødet med kollegaer.

De nævnte forhold er imidlertid ikke nok til at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Flere sagsbehandlere vurderer, at ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere mestendels har behov for få, simple og overskuelige arbejdsopgaver, og den type jobs er svære for kommunens virksomhedskonsulenter at fremskaffe. En sagsbehandler påpeger, at især psykisk syge kontanthjælpsmodtagere er svære at få til at passe ind på ordinære arbejdspladser, fordi de øvrige medarbejdere har for høje forventninger til personernes arbejdsevner.

Sagsbehandlerne sanktionerer kontanthjælpsmodtagerne i det omfang, lovgivningen kræver det, men sanktionering bidrager ikke til at bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Sanktionering kan bestå i, at der bliver trukket i kontanthjælpen eller at en sagsbehandler sender en kontanthjælps-

modtager i arbejdsaktivering. Erfaringen blandt sagsbehandlere og ledelse er, at sanktionering har størst virkning over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. For størstedelen af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere virker tvang, pres og sanktionering derimod ikke. Det skyldes, ifølge en leder, at personerne ikke har overblik til at se sammenhængen mellem udeblivelse fra projekter, manglende kontanthjælp og dårlig økonomi. Samtidig har kontanthjælpsmodtagerne så store problemer i forvejen, at de ikke kan overskue en dårlig økonomisk situation, når kontakthjælpen bliver stoppet.

EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

Kommunens beskæftigelsesindsats dokumenteres skriftligt på to områder. Oplysninger om den enkelte kontanthjælpsmodtager noteres i en elektronisk journal. Endvidere noterer alle afdelinger af jobcentret enkeltsagernes status i kommunens registreringssystem. Desuden evaluerer sagsbehandlerne mundtligt de anvendte projekter og tilbud i dagligdagen. I den elektroniske journal noterer sagsbehandlerne faktuelle oplysninger om den enkelte person, fx hvad vedkommende har foretaget sig før tilknytningen til jobcentret, hvordan personens skolegang er forløbet, hvilke sociale netværk en person har samt personens erhvervs erfaring. Ligeledes noterer sagsbehandlerne kontanthjælpsmodtagernes egne planer på kortere og længere sigt. Helbredsmæssige oplysninger indhenter sagsbehandlerne fra læger og skriver også disse oplysninger ind i journalen. Sagsbehandlerne noterer endvidere, hvordan de vurderer hver enkelt persons situation og progression. Jobcentret har ikke en formel standard herfor. Vurderingen er uformel og kan bestå af en beskrivelse af kontanthjælpsmodtagerens problemer fx mangel på mødestabilitet og motivation eller hyppige sygemeldinger. En enkelt sagsbehandler fremhæver, at det særligt med nye sager kan være svært at beskrive personernes problemer og derfor forbliver nogle af sagsbehandlerens fornemmelser uskrevne. Fx kan en sagsbehandler have mistanke om, at nogle personer forsøger at undgå aktivering eller en fornemmelse af, at nogle kontanthjælpsmodtagere har flere problemer, end de giver udtryk for. Derfor skal personerne igennem kommunale afklaringsprojekter, før sagsbehandleren er i stand til at notere mere præcise beskrivelser af personerne i journalen. Sagsbehandlerne vurderinger foretages bl.a. på baggrund af skriftlige

opfølgningsskemaer fra projektmedarbejderne. Et skema består af en beskrivelse af kontanthjælpsmodtagerens adfærd. Sagsbehandlerne modtager skemaer hver 3. måned i forbindelse med opfølgningssamtaler med kontanthjælpsmodtagere.

Foruden registreringen i hver sags journal, bliver status på sagsbehandlingen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere registreret i kommunen eget registreringsværktøj. Her registrerer alle sagsbehandlere deres kontanthjælpssager med passive og aktive perioder, opholdssteder og aktiviteter, m.v. På baggrund af registreringerne udarbejder en særlig enhed i kommunen statistikker over, hvor mange kontanthjælpsmodtagere hver enkelt afdeling får i beskæftigelse, om lovgivningens frister overholdes m.v.

Kommunens projekter evalueres ikke skriftligt, i stedet vurderes projekterne mundtligt af kommunens sagsbehandlere. Både de interviewede sagsbehandlere og ledere er enige om, at de kommunale projekter har en positiv indvirkning på de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres problemer og at projekterne bidrager til at bringe gruppen nærmere beskæftigelse.

KOMMUNE 3

De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommune 3 befinder sig ifølge den interviewede sagsbehandler og teamleder meget langt fra arbejdsmarkedet og en relativt stor andel får bevilget førtidspension. Personerne har mange forskellige typer problemer og sagsbehandlerne forsøger at bringe personerne tættere på arbejdsmarkedet gennem deltagelse i kommunale og private aktiveringsprojekter. Ideelt ville en kontanthjælpsmodtager starte i et kommunalt eller privat projekt og i takt med at personen udviklede sig ville sagsbehandlerne kunne sende vedkommende i virksomhedspraktik som et sidste trin inden ordinært arbejde. Især mødestabilitet og motivation indikerer, at personer i målgruppen udvikler sig positivt og en intensiv indsats har betydning for at disse delmål kan nås. Alligevel lykkes det kun sjældent at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse, hvilket skyldes tilbagefald, fraflytninger med mere.

Kommunens beskæftigelsesindsats er inddelt i fire enheder, som har myndighedsansvar for forskellige områder:

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedssparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede.
- Flygtninge/indvandrere, både ikke-arbejdsmarkedssparate og arbejdsmarkedssparate.
- Unge ledige, både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate.
- Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. To specialiserede teams arbejder med hhv. jobplaner, aktivering, opfølgning og fleksjob, pension og revalidering.

SFI har interviewet personer i enheden for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. I denne enhed er sagsbehandlerne specialiseret i to teams. Det ene team har ansvaret for at udarbejde jobplaner, henvise kontanthjælpsmodtagere til aktivering og afholde opfølgningssamtaler. Det andet team er ansvarlig for afklaring i forhold til flexjob, sygeopfølgninger, revalidering og pensionsansøgninger. De to teams arbejder sideløbende på de samme sager, som fordeles i de to teams via sagernes CPR-numre. Sagsbehandlerne har myndighedsrollen i forhold til aktiveringsprojekterne og er tovholder på sagerne. Størstedelen af sagsbehandlerne i afdelingen har en socialfaglig uddannelsesbaggrund.

KONTANTHJÆLPSMODTAGERENE BEFINDER SIG MEGET LANGT FRA ARBEJDSMARKEDET

Både den interviewede sagsbehandler og teamleder vurderer, at de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i kommunen befinder sig meget langt fra arbejdsmarkedet. Mange har modtaget overførselsindkomst i 20-30 år og en relativt stor andel af kommunens kontanthjælpsmodtagere får tildelt førtidspension.

Ifølge sagsbehandleren og teamlederen er der mange årsager til, at personerne ikke er i arbejde. En del kontanthjælpsmodtagere har fysiske helbredsproblemer, hvoraf nogle er nedslidte af fysisk arbejde. Andre har psykiske problemer og nogle har alkohol eller stofmisbrug. Særligt stofmisbrugerne er svære for sagsbehandleren at aktivere, da de ofte falder tilbage i misbrug efter endt misbrugsbehandling og har svært ved at møde stabilt.

Størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne har lille eller ingen erhvervs erfaring og mange har mangelfulde skolekunderskaber. Sagsbehandleren vurderer, at nogle personer i gruppen er funktionelle analfabeter og er dårligt begavede. De fleste er ufaglærte. En del kontanthjælpsmodtagere kommer fra familier, hvor forældrene også har haft ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og har modtaget kontanthjælp. Sagsbehandleren vurderer, at familierne ofte er dårligt fungerende og i nogle tilfælde er der igangværende sociale sager med børnene. Kontanthjælpsmodtagerne med verserende socialsager er typisk enlige mødre, som har store sociale problemer. De sociale sager er tidskrævende for kvinderne, som ofte er til møder i kommunens socialforvaltning og derfor er det svært for sagsbehandleren at få kvinderne aktiveret.

Fælles for kommunens ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er, at de alle mangler motivation for at komme i arbejde. Den manglende motivation kommer fx til udtryk ved, at personerne ikke møder op i aktiveringsprojekter, virksomhedspraktik etc. Desuden har nogle personer en modvilje mod at skulle deltage i aktiveringsprojekter, som ikke ligger i nærheden af hjemmet. Sagsbehandleren vurderer, at den manglende motivation hænger sammen med, at en del personer mangler en arbejdsidentitet. Eksempelvis har en del kvinder familien som deres hovedprioritet. Kvindernes mænd arbejder, mens kvinderne sørger for husholdning og børnepasning. Såfremt disse kvinder skulle varetage et ordinært arbejde, ville de ikke have tid til børn og hushold. Mange ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere mangler samtidig selvtillid og tiltro til, at der er behov for dem på arbejdsmarkedet.

PRIVAT OG KOMMUNAL AKTIVERING

Den interviewede sagsbehandler bruger både kommunale projekter og andre aktører, når hun sender kontanthjælpsmodtagere i aktivering. Kommunens projektvifte er kun få måneder gammel og blev oprettet som en sammenlægning og forenkling af de tidligere kommunale projekter. Projektviften er oprettet med udgangspunkt i sagsbehandlerens vurderinger af, hvilke projektaktiviteter, kontanthjælpsmodtagerne har behov for. Derfor er projekterne bl.a. geografisk spredt ud i hele kommunen for at imødekomme den lave grad af mobilitet hos deltagerne.

Kommunens projekter består for en stor del af praktisk arbejde i værksteder, landbrug, nedrivningsarbejde og gartneri. Projekterne er rummelige og sagsbehandlerne kan henvise personer til projekterne med forskellige formål. Projekterne er mere eller mindre direkte beskæftigelsesrettede. I nogle projekter deltager personer for at oparbejde sociale kompetencer eller for at træne mødestabilitet. Andre projekter er mere beskæftigelsesrettede, hvor deltagerne træner praktiske færdigheder med henblik på ordinært arbejde eller bliver inspireret til at tage en uddannelse i et håndværksfag.

Foruden de nævnte projekter har kommunen oprettet små projekter, som er spredt ud geografisk. Disse projekter har til formål at bryde den sociale isolation, som nogle ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere projekterne befinder sig i. Målgruppen er personer, som har modtaget kontanthjælp i mange år og af fysiske eller psykiske årsager har svært ved at bevæge sig langt eller har svært ved at deltage i projekter med mange mennesker. Ved at oprette aktivering i nærområderne, er det sagsbehandlerens håb, at flere i målgruppen vil møde op.

Sagsbehandleren har store forventninger til et nystartet kommunalt sygeopfølgingsprojekt. Projektet er målrettet sygemeldte kontanthjælpsmodtagere, som kommunen ikke tidligere har haft aktiveringstilbud til. Formålet er at undervise deltagerne i sygdomsforebyggelse og at afklare deltagernes muligheder for at være på arbejdsmarkedet på trods af sygdom. Projektet består af flere moduler, som startes med hjemmebesøg hos deltagerne. De øvrige moduler består af motionsprogrammer, undervisning om hverdagslivet med familie og privatøkonomi samt et modul om kost og ernæring, forebyggelse af livsstilssygdomme.

Et andet nystartet projekt består af håndholdt aktivering i virksomheder. Aktiveringen består af en mere pædagogisk indsats med mere støtte end ordinær virksomhedspraktik. Projektet er målrettet kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 og 5, som efter sagsbehandlerens vurdering, ikke er i stand til at deltage i en almindelig virksomhedspraktik. I projektet bliver deltagerne tilknyttet en mentor på virksomheden, som dagligt er i kontakt med den enkelte deltager. Målet med projektet er at deltagerne får oparbejdet mødestabilitet og får et kendskab til forholdene på en ordinær arbejdsplads og de krav, der stilles til ordinære medarbejdere. Slutteligt har kommunen en

misbrugsbehandling, som fungerer adskilt fra de øvrige kommunale projekter.

Foruden de kommunale projekter anvender sagsbehandleren tilbud fra syv forskellige andre aktører. Ifølge teamlederen er omtrent en sjettedel af kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere aktiveret hos en anden aktør. Den store andel skyldes sagsbehandlerens gode erfaringer med private udbydere. Indholdsmæssigt svarer de private udbyderes tilbud til de kommunale projekter, men private udbydere kan give kontanthjælpsmodtagerne en mere intensiv indsats. Der er eksempelvis tættere opfølgning og flere individuelle samtaler mellem deltagere og projektmedarbejdere. Til holdundervisning er holdene mindre og der er flere projektmedarbejdere pr. deltager end i de kommunale projekter. Andre aktører er desuden fleksible angående timetallet, deltagerne skal opholde sig i projekterne. Nogle personer kan starte med 3 timers dagligt fremmøde modsat de kommunale projekter, hvor timetallet er fastlagt på mellem 20 og 30 timer om ugen.

LINEÆRE PROGRESSIONSFORLØB FUNGERER SJÆLDENT I PRAKSIS

Fordi den kommunale projektvifte er helt ny, har den interviewede sagsbehandler endnu ikke erfaring med projekternes virkning på kontanthjælpsmodtagerne. Typisk henviser sagsbehandleren en kontanthjælpsmodtager til det projekt, som hun vurderer, vil kunne bidrage til at bringe personen tættere på arbejdsmarkedet. Ideelt ville et ledighedsforløb være opdelt i trin med start i kommunale eller private projekter, derefter virksomhedspraktik og til sidst ordinært arbejde. Når sagsbehandleren starter en sag, bliver kontanthjælpsmodtageren ofte sendt i et kommunalt projekt for at oparbejde mødestabilitet. Projektet kan bestå af reparation og nedrivning af huse eller være kommunens nye sundhedsprojekt. Når kontanthjælpsmodtageren er i stand til at møde stabilt i projektet, vurderer sagsbehandleren, at personen er parat til at deltage i andre projekter, som er mere målrettet vedkommendes øvrige problemer.

Selvom sagsbehandleren forsøger at sammensætte aktiveringsforløb efter en model hvor kontanthjælpsmodtagerne kommer trinvis nærmere beskæftigelse, lykkes det kun for sagsbehandleren at få et fåtal ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i ordinær

beskæftigelse. Nogle kontanthjælpsmodtagere fraflytter kommunen og aktiveringsforløbet bliver derfor afbrudt. Andre møder ikke op i aktiveringen og misbrugere får ofte tilbagefald og må påbegynde deres misbrugsbehandling forfra. På trods af, at kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere deltager i aktiveringsprojekterne, er sagsbehandlerens vurdering, at meget få personer kommer i ordinær beskæftigelse. De kommunale projekter kan i stedet hjælpe til at forbedre personernes liv på andre områder og afhjælpe nogle af de problemer, som præger personernes hverdag. Derfor bliver endemålet for en stor del af kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere førtidspension eller fleksjob i stedet for beskæftigelse. Sagsbehandleren vurderer, at tre ud af fire kontanthjælpsmodtagere i gruppen ikke er i stand til at varetage et ordinært arbejde og i stedet burde få førtidspension. Især psykisk syge får tilkendt pension på baggrund af psykolograpporter og psykiatriske speciallægeerklæringer. Nogle af personerne opfylder imidlertid ikke kriterierne for pension. Dette er frustrerende for sagsbehandleren, for kontanthjælpsmodtagerne forbliver permanent i kontanthjælpssystemet og har diffuse lidelser, som ikke kan dokumenteres.

MØDESTABILITET OG MOTIVATION ER TEGN PÅ PROGRESSION
Sagsbehandleren anvender adskillige pejlemærker, når hun vurderer kontanthjælpsmodtageres afstand til arbejdsmarkedet. Pejlemærkerne er forbundet med de problemer, som medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne ikke er i arbejde. Eksempelvis vurderer sagsbehandleren, at en person er kommet nærmere arbejdsmarkedet, når vedkommende kan møde stabilt i et aktiveringsprojekt. Ligeledes er det et tegn på fremgang, når en person er blevet motiveret for at ændre på sin situation, fx når en misbruger er motiveret for at påbegynde misbrugsbehandling. Også optimisme og selvtillid hos kontanthjælpsmodtagerne er et pejlemærke.

EN INTENSIV INDSATS VIRKER

Sagsbehandleren og teamlederen har svært ved at vurdere, hvordan indsatsen kan bringe personer i arbejde, fordi så få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommunen kommer i ordinær beskæftigelse. Begge påpeger dog, at en intensiv indsats har stor indflydelse på, om kontanthjælpsmodtagerne får afhjulpet deres

problemer og derved bringes lidt tættere på arbejdsmarkedet. Der er især fordele ved hyppig kontakt og opfølgning mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler eller projektmedarbejder. Sagsbehandleren ville gerne have samtaler med hver kontanthjælpsmodtager hver anden eller tredje uge, men på grund af et højt sagsantal er dette ikke en mulighed. Sagsbehandlerens erfaring er, at hyppig kontakt bidrager til at skabe en personlig relation mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler/projektmedarbejder. Eksempelvis har sagsbehandleren positive erfaringer med et privat tilbud, hvor medarbejdere henter deltagerne hver morgen. Afhentningen sikrer, at kontanthjælpsmodtagerne møder op i tilbudet, hvilket ellers udgør et problem.

Ligeledes fremhæver både sagsbehandler og leder de positive virkninger af mentorordninger og praktik. Når det lykkes en sagsbehandler at få en ikke-arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager til at deltage i aktivering på en ordinær virksomhed, giver det personen et indblik i, hvordan ordinære arbejdspladser fungerer og hvad der bliver forventet af medarbejdere.

Sagsbehandlerens erfaring er, at det ikke hjælper at presse en kontanthjælpsmodtager til at deltage i et bestemt aktiveringsprojekt, hvis ikke personen selv ønsker det. Derimod har det betydning, når sagsbehandleren formår at lytte til personens egne ønsker for fremtiden og tilpasse aktiveringen hertil. Det er også en fordel, når sagsbehandleren optrapper det ugentlige timetal i aktivering over tid. Når en person er i stand til at møde stabilt få timer dagligt, sætter sagsbehandleren det ugentlige timetal op. En projektstart med 30 timers ugentlig deltagelse kan i nogle tilfælde være for stort et krav at stille til en kontanthjælpsmodtager. Ved at starte med få timer er der større sandsynlighed for, at personen møder op.

På trods af, at de nævnte forhold kan bidrage til at bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, er rummelige virksomheder også en nødvendighed. Hvis ikke virksomhederne i lokalområdet udbyder jobs med simple, overskuelige arbejdsopgaver, kommer kommunens ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere ikke i arbejde. Denne type jobs er desværre en mangelvare i kommunen, hvor selv ufaglært arbejde kræver flere færdigheder, end kontanthjælpsmodtagerne generelt besidder. Eksempelvis har private arbejdsgivere fra lokalområdet i flere tilfælde meldt tilbage til jobcentret,

at kontanthjælpsmodtager i løntilskudsjob stadig har givet underskud for virksomheden på trods af tilskuddet fra kommunen.

Sanktionering, påpeger både sagsbehandler og leder, har størst virkning på arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og derfor sanktioneres disse personer konsekvent i kommunen. Personer i matchkategori 4-5 har derimod så mange problemer i forvejen, at økonomisk sanktionering blot bidrager til at gøre de eksisterende problemer større. Sagsbehandleren fremhæver, at manglende fremmøde også kan skyldes, at hun har stillet for store krav til vedkommende i udgangspunktet. Derfor er det ikke altid rimeligt, at kontanthjælpsmodtagerne skal sanktioneres. Efter aftale med afdelingslederen er det derfor op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, om en person skal trækkes i kontanthjælpen. Det afhænger af kontanthjælpsmodtagernes situation, om sagsbehandleren vælger at sanktionere. Eksempelvis undlod sagsbehandleren at sanktionere en kontanthjælpsmodtager økonomisk, fordi personen var blevet sat ud af sit hus og manglede en bolig til sig selv og sin familie. Sagsbehandleren vurderede, at personen ikke havde haft overskud til at møde op i aktivering på grund af boligmanglen. Omvendt indstiller sagsbehandleren til økonomiske sanktioner, når kontanthjælpsmodtagere afsløres i at arbejde sort.

DOKUMENTATION AF INDSATSEN

Kommunens beskæftigelsesindsats over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere registreres på to forskellige områder. Først og fremmest dokumenteres hver enkelt kontanthjælpsmodtagers situation og progression i en elektronisk journal. Desuden skal kommunens nye projekter effekt- og tilfredshedsevalueres i fremtiden.

Oplysninger om hver enkelt kontanthjælpsmodtager skriver sagsbehandleren ind i en elektronisk journal. Disse oplysninger udarbejdes bl.a. på baggrund af skriftlige tilbagemeldinger fra projektmedarbejderne i aktiveringsprojekterne. Skemaerne består af et detaljeret, standardiseret afkrydsningsskema, hvor projektmedarbejderen skal angive deltagerens indsats i projektføreløbet. Herunder skal projektmedarbejderne afkrydse oplysninger om deltagerens fysiske, psykiske og sociale kompetencer, fx om personen kan arbejde målrettet, kan håndtere stresssituationer, kan arbejde i grupper. På baggrund af disse oplysninger vurderer sagsbehandleren, om der er sket en forandring i kontanthjælpsmodtagerens situation. Sagsbehandleren er meget

omhyggelig med at skrive alt ned i hver kontanthjælpsmodtagers journal. Hvis sagsbehandleren fx har mistanke om sort arbejde eller har en fornemmelse af, at en person er psykisk syg, skrives fornemmelserne også ned inden der foreligger en egentlig dokumentation.

Afdelingslederens plan er, at de kommunale projekter både skal tilfredshedsmåles og effektevalueres i indeværende år. Fordi projektviften er helt ny, er målingerne endnu ikke foretaget. Afdelingen deltager i den forbindelse i et pilotprojekt, som har til formål at undersøge effekterne af en mere intensiv sagsbehandling med flere opfølgningssamtaler end lovgivningen kræver. Målet er at dokumentere, om en intensiv indsats har større effekt på, om ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kommer nærmere arbejdsmarkedet.

KOMMUNE 4

Kommune 4's indsats bærer præg af, at virksomhedspraktik i stort omfang anvendes til at aktivere ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedspraktikkerne bruges både til at afklare og udvikle deltagerne, i modsætning til kommunale projekter, som kun anvendes i mindre omfang. Målene med virksomhedspraktikkerne er oftest at oparbejde mødestabilitet og motivation hos deltagerne. Ifølge sagsbehandlerne er hovedårsagen til, at kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke er i arbejde, manglende motivation. Sagsbehandlerne og den interviewede teamleder fremhæver de positive virkninger af økonomiske sanktioner.

Kommunens beskæftigelsesindsats er opdelt i tre enheder, som har myndighedsansvaret for forskellige dele af indsatsen. De tre afdelinger varetager følgende områder:

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedsparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede
- Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengesager samt personer omfattet af integrationsloven.
- Formidling af beskæftigelse til alle grupper samt indsatsen for sager omfattet af Ny Chance-lovgivningen

Sagsbehandlerne i de to førstnævnte enheder kan sende ledige videre til den tredje enhed, som formidler beskæftigelsestilbud til alle kontanthjælpsmodtagere, både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate. SFI har afholdt interview i denne tredje enhed i jobcentre. I denne enhed har sagsbehandlere og jobkonsulenter ansvaret for at sende ledige videre til enten kommunale aktiveringsprojekter eller til virksomhedspraktik, mentorstøtte, løntilskud eller ordinær beskæftigelse. Der er stor udskiftning i personalet i enheden og flere stillinger er ubesatte. Et fåtal af sagsbehandlerne i enheden har en socialfaglig uddannelse.

HOVEDPROBLEMET ER MANGLENDE MOTIVATION

Både den interviewede leder og sagsbehandlerne har flere forklaringer på, at kommunens ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere ikke er i ordinær beskæftigelse. Hovedproblemet vurderer sagsbehandlerne er manglende motivation hos kontanthjælpsmodtagerne. En sagsbehandler betegner relationen mellem sagsbehandler og kontanthjælpsmodtager som en kamp, hvor kontanthjælpsmodtageren gør alt for at modsætte sig at komme i beskæftigelse. Nogle personer truer sågar sagsbehandlerne med vold.

Personerne i målgruppen har generelt et meget dårligt uddannelsesniveau bestående af ni års skolegang eller mindre. En stor del af personerne er flygtninge/indvandrere og deres korte skolegang stammer fra oprindelseslandet.

Sagsbehandlerne vurderer, at hovedproblemet hos personerne er, at de i mange tilfælde har været kontanthjælpsmodtagere i mange år og ikke er motiverede for at få et ordinært arbejde. Personerne er modvillige over for at skulle i aktivering og sagsbehandlerne bruger lang tid på at nedbryde modvilligheden. Ifølge sagsbehandlerne viser den manglende motivation sig ved, at personerne melder sig syge konstant, når de bliver henvist til aktiveringsprojekter eller praktik. Derfor må sagsbehandlerne i flere tilfælde bruge måneder på at forholde sig til lægeerklæringer. Ofte vurderer sagsbehandlerne, at lægeerklæringerne er dårlige undskyldninger for ikke at deltage i aktivering og at kontanthjælpsmodtagerne egentlig ikke er for syge til at blive fritaget fra aktivering. Desuden vurderer en sagsbehandler, at en gruppe kontanthjælpsmodtagere ikke ønsker arbejde eller aktivering, fordi de arbejder sort.

En sagsbehandlers erfaring er, at modvilligheden og den manglende motivation skyldes, at mange ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere aldrig har været på arbejdsmarkedet og derfor er angst for det ukendte. Ofte har personerne heller ikke en fast døgnrytme og har derfor svært ved at møde i aktivering på et bestemt tidspunkt hver dag. Særligt hos kvinder skyldes den manglende motivation at de passer familiens børn, mens manden arbejder og derfor har kvinderne ikke tid til at deltage i aktivering. For nogle kontanthjælpsmodtagere er hovedproblemet, at det ikke kan betale sig økonomisk at få et ordinært arbejde. Når personerne ikke længere modtager kontanthjælp, mister de fripladser til børnene i institutioner, de skal selv betale transport, boligsikring forsvinder og tandlægeregninger bliver ikke længere betalt af kommunen. Andre personer har misbrugsproblemer eller psykiske lidelser som eksempelvis DAMP. En anden gruppe er familier med sociale problemer, som går i arv fra én generation til den næste, hvor flere generationer modtager kontanthjælp. Andre har problemer med hygiejne og atter andre har svært ved at bevæge sig uden for nærområdet af forskellige årsager. Særligt for flygtninge/indvandrerkvinder er, at de har helbredsproblemer som fx slidgigt eller følger af D-vitaminmangel.

AKTIVERING SKER PRIMÆRT I PRIVATE VIRKSOMHEDER

I indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere anvender sagsbehandlerne hovedsageligt aktivering på private virksomheder og i mindre omfang projekter i den kommunale projektvifte. Kommunens sagsbehandlere anvender i stort omfang aktivering på private virksomheder i form af virksomhedspraktik, mentorstøtte og løntilskudsjob. Kommunen har desuden særlige projekter på private virksomheder, hvor ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere møder dagligt. Projekterne er målrettet personer, som ikke kan deltage i virksomhedspraktik og kun er i stand til at møde et mindre antal timer dagligt. Jobkonsulenter har daglig kontakt med virksomhederne for at høre, om deltagerne har sygdom og fravær, om de viser interesse for arbejdet og formår at begå sig socialt på arbejdspladsen. Den kommunale projektvifte består af tre projekter med produktion samt nogle særlige projekter for personer i matchkategori 4 omfattet af Ny Chance-lovgivningen. I et af de kommunale projekter deltager alle kommunens nyledige i straksaktivering. Derudover består

den kommunale projektvifte af et projekt særligt målrettet kvinder med fysiske og psykiske lidelser, hvor deltagerne laver mad og syr. Et tilsvarende projekt for mænd består af aktiviteter med cykelreparation. Et andet projekt består af forskellige praktiske aktiviteter med henblik på at afklare deltagernes arbejdsevne. Kommunens særlige projekter for matchgruppe 4 har tættere opfølgning end i de øvrige projekter. En sagsbehandler vurderer, at sagerne oftest ikke er opdaterede og derfor bruger sagsbehandlerne tiden i disse projekter til at få afklaret personerne.

Sagsbehandlerne gør ikke brug af tilbud fra andre aktører i indsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

AKTIVERINGSFORLØB PÅ PRIVATE VIRKSOMHEDER

Hver tredje måned vurderer sagsbehandlerne, om en person skal fortsætte i et aktiveringsprojekt eller om vedkommende skal påbegynde en ny aktivitet. Sagsbehandlerne foretager disse vurderinger på baggrund af projektmedarbejders tilbagemeldinger til den enkelte sagsbehandler. Kommunens sagsbehandlere anvender aktiveringstilbudene systematisk, hvor nogle aktiviteter typisk anvendes i starten af ledighedsforløbene mens andre anvendes på senere tidspunkter. Imidlertid har sagsbehandlerne store problemer med overhovedet at få personer til at møde op i aktivering. Derfor kan ledighedsforløb være af mange måneders varighed.

En sagsbehandlers vurdering er, at ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere skal støttes og ikke kan gå direkte fra langtidsledighed over i et ordinært arbejde. Derfor tager sagsbehandlernes sammensætning af aktiviteter udgangspunkt i en trappetrins-model, hvor personer kommer tættere og tættere på arbejdsmarkedet gennem deltagelse i forskellige former for aktivering. Modellen består af en start i virksomhedspraktik, derefter et løntilskudsjob eller uddannelse og til sidst ordinær beskæftigelse. Når sagsbehandlerne vurderer, det er nødvendigt, kan kontanthjælpsmodtagere starte med tre måneders deltagelse i et kommunalt aktiveringsprojekt for at oparbejde mødestabilitet og motivation mv.

Sagsbehandlerne anvender oftest virksomhedspraktik, fordi erfaringerne er, at aktivering på ordinære virksomheder har de bedste indvirkninger på ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Praktik anvendes eksempelvis i forbindelse med revalidering. En

sagsbehandler kan på baggrund af et praktikforløb vurdere, om deltageren har interesse for det pågældende fag og om personen skal påbegynde en uddannelse inden for området. Hvis en praktik ikke forløber, som sagsbehandleren har forventet, bliver praktikken forlænget eller også finder sagsbehandleren en anden praktik til den pågældende kontanthjælpsmodtager. Hvis en kontanthjælpsmodtager ikke møder op i sin praktik eller har problemer med at omgås andre på arbejdspladsen, kan sagsbehandleren også henvise personen til et kommunalt aktiveringsprojekt med henblik på at forbedre de problemer, som forhindrer personen i at deltage i praktikken.

Sagsbehandlerne laver særlige forløb for personer med misbrugsproblemer, hvor målsætningen først og fremmest er at få misbruget under kontrol. Først på længere sigt er det muligt for sagsbehandlerne at planlægge mere beskæftigelsesrettede aktiviteter for disse personer.

På trods af trinmodellen, hvor kontanthjælpsmodtagere bliver mere og mere arbejdsmarkedsparate gennem deltagelse i aktivering, er ledighedsforløbene ikke altid lineære i praksis. Sagsbehandlerne har store problemer med at få personer til at deltage i aktivering, enten fordi personerne ikke møder op eller fordi de melder sig syge konstant. Sagsbehandlernes erfaringer er, at en stor gruppe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bruger både manglende fremmøde og sygemeldinger som et middel til at undgå aktivering. Derfor har sagsbehandlerne mulighed for at underkende lægeerklæringer og sende personer i aktivering på trods af sygdom. Det administrative arbejde med sygemeldinger og rådighedsvurderinger ved ulovligt fravær er meget tidskrævende for sagsbehandlerne og derfor er ledighedsforløb ofte af lang tids varighed.

FREMMØDE ER ET STORT FREMSKRIDT

Med udgangspunkt i uformelle pejlemærker, vurderer sagsbehandlerne kontanthjælpsmodtagernes afstand til arbejdsmarkedet og forsøger at afgøre, om personerne er kommet tættere på at få et ordinært arbejde siden sidste opfølgning. Sagsbehandlerne foretager vurderinger af kontanthjælpsmodtageres problemer og progression frem mod arbejdsmarkedet med udgangspunkt i uformelle pejlemærker. På baggrund af disse vurderinger vælger sagsbehandlerne aktiveringsprojekter til de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Sagsbehandlerne primære pejlemærke for fremskridt er, når personer deltager i aktiveringen og undlader at melde sig syge. Sagsbehandlerne erfaringer er, at målgruppens største problemer er mangel på motivation, som kommer til udtryk i mange sygemeldinger og mangel på fremmøde i aktiveringsprojekter. Mange sager har været passive i flere år, så selve påbegyndelsen af en aktivitet er et stort fremskridt. Når kontanthjælpsmodtagere begynder at deltage i aktiveringen, fokuserer sagsbehandlerne på, om deltager møder stabilt og er socialt omgængelige. Derudover er pejlemærker for fremskridt knyttet til den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer, eksempelvis vurderer en sagsbehandler, at en misbruger har nærmet sig arbejdsmarkedet, når misbruget er kommet under kontrol.

SANKTIONERING OGHYPPIG OPFØLGNING VIRKER

Sagsbehandlerne erfaringer er, at det er forskelligt, hvordan indsatsen kan hjælpe til at bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne tager forskellige redskaber i brug afhængigt af personernes problemer.

Sanktionering virker rigtig godt, når en persons hovedproblem er manglende motivation. I kommunen sanktionerer sagsbehandlerne aktivt i alle de tilfælde, hvor det er muligt. Når kontanthjælpen ikke bliver udbetalt, begynder kontanthjælpsmodtagerne at møde op i aktivering. En sagsbehandler ville ønske, at det var lettere at sanktionere personer. Sanktionering er en langvarig proces, fordi rådighedsvurderinger er tidskrævende og omstændelige. En ændring i lovgivningen synes sagsbehandleren derfor ville være ideel og ville kunne bidrage til at få flere personer i målgruppen i beskæftigelse. Sanktionering virker dog ikke på alle problemtyper. Når personerne er psykisk syge eller misbrugere, har sanktionering ikke den samme motiverende effekt. For disse personer er hjælp til behandling vigtigere.

Sagsbehandlerne har også gode erfaringer med hyppige opfølgninger som hjælper til at bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Når sagsbehandlere og projektmedarbejdere er vedholdende og ofte følger op, lykkes det som regel at få personerne til at møde op på aktiveringsprojekter. Et eksempel er en alkoholiker, som en sagsbehandler ikke kunne få til at deltage i alkoholbehandling. Sagsbehandleren henviste personen til et projekt med intensiv opfølgning, hvor projektmedarbejderne kom og

hentede manden hver morgen og flugte ham ned til behandlingsstedet. Dette virkede og manden passede herefter sit behandlingsforløb. Når sagsbehandlerne samtidig hjælper kontanthjælpsmodtagere med at strukturere hverdagen, eksempelvis ved at hjælpe med at finde en bolig hjælpe med gældssanering eller hjælpe med at indberette skatteoplysninger, bevirker det, at personerne får større overskud og motivation for at deltage i aktivering.

Sagsbehandlerne har meget travlt på grund af et stort sagsantal og bruger alle deres ressourcer på at forsøge at overholde lovgivningens tidsfrister for indkaldelse til samtaler mv. Derfor er der ikke tid til at yde den tætte opfølgning og hjælp i hverdagen, som ville kunne bidrage til at få flere personer i arbejde. Når personerne først er motiverede for at deltage i aktivering, har aktivering på ordinære arbejdspladser stor virkning. Ifølge sagsbehandlerne kan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kun lære, hvad det vil sige at være på arbejdsmarkedet, ved at opholde sig på ordinære arbejdspladser. Derfor fungerer virksomhedspraktik utrolig godt til at give deltagerne et indblik i de krav, der stilles på en arbejdsplads.

SAGSOPLYSNINGER REGISTRERES SKRIFTLIGT

Sagsbehandlerne registrerer sagsoplysninger om hver enkelt person. Kommunens projekter på virksomheder, leverer ikke skriftlig tilbagemelding om deltagerne, i stedet foretager sagsbehandlerne evalueringerne telefonisk med projektmedarbejderne.

Kommunens projekter evalueres ikke skriftligt.

KOMMUNE 5

I kommune 5 bærer indsatsen præg af at foregå i kommunale projekter og kommunal misbrugsbehandling. Andre aktørers tilbud bruges kun sjældent. Kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er for en stor del misbrugere eller har diffuse psykiske lidelser. Disse personer forsøges bragt nærmere arbejdsmarkedet gennem aktivering i forskellige kommunale projekter, som bruges trinvis i en bestemt rækkefølge i takt med at deltagerne bliver mere arbejdsmarkedsparate. Især afklaring og fremmøde er tegn på fremgang hos personer i målgruppen. Forståelse og tålmodighed fra

sagsbehandlere og projektmedarbejders side har stor betydning for indsatsens virkninger. Forløbene er meget tidskrævende og misbrugere for ofte tilbagefald, hvorfor den trinvis opkvalificering af kontanthjælpsmodtagerne sjældent lader sig realisere i praksis.

I kommunen er jobcentret inddelt i fire enheder, som har myndighedsansvaret for forskellige dele af beskæftigelsesindsatsen. De fleste medarbejdere i enhederne har en socialfaglig uddannelsesbaggrund. De fire enheder arbejder med følgende områder:

- Alle nyhenvendelser samt arbejdsmarkedssparate dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere
- Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, herunder ansøgninger om flexjob, revalidering og førtidspension
- Dagpengesager og opfølgning på flexjobsager
- Personer omfattet af integrationsloven

SFI har afholdt interview i enheden for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som bevidst er organiseret uden målgrupp-specialiseringer. Tidligere havde sagsbehandlerne i enheden ansvar for forskellige typer sager med en bestemt slags problemstillinger. Denne specialisering er enheden gået væk fra, fordi sagsbehandlernes fremgangsmåde er den samme uanset de problemer, den enkelte kontanthjælpsmodtager har.

KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR MISBRUG OG DIFFUSE LIDELSER

De fleste ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i kommunen har modtaget kontanthjælp i mellem fem og 25 år og er i alle aldersgrupper fra 18 år og op efter. Mange har ingen eller lille erhvervs erfaring. Erfaringerne hos den interviewede sagsbehandler og teamleder er, at kontanthjælpsmodtagerne har flere forskellige typer problemer, som bevirker, at de ikke har et ordinært arbejde. Nogle er misbrugere, andre har sociale, fysiske eller psykiske problemer. Atter andre har været på arbejdsmarkedet i mange år men er blevet sygemeldte og er efter endt sygemelding ikke kommet tilbage i arbejde. Mange mangler motivationen for at forandre deres nuværende situation. Den manglende motivation viser sig ved, at en del har svært ved at møde

stabil i kommunens aktiveringsprojekter og aflyser aftaler hos sagsbehandlerne.

To store grupper er misbrugere og kvinder med diffuse psykiske lidelser. Misbrugerne er mestendels enlige mænd i alderen 40 til 60 år. Misbruget består af enten alkohol, hash, heroin, amfetamin, kokain eller piller. En sagsbehandler vurderer, at årsagerne til misbruget ofte er at finde i personernes barndom. Mange misbrugere kommer fra familier med sociale problemer og typisk har forældrene også været misbrugere. Nogle alkoholmisbrugere har tidligere arbejdet som håndværkere, men har mistet arbejdet, fordi de har drukket på arbejdspladsen. Kvinder med diffuse lidelser er mellem 20 og 60 år, har som regel en familie med mand og børn og har familien som hovedprioritet. De ønsker hverken at arbejde eller at tage en uddannelse. Kvinderne har diffuse fysiske og psykiske lidelser. I nogle tilfælde viser det sig efter en udredning hos psykolog, at kvinderne lider af depressioner eller angstanfald, som kan behandles. Ofte har kvindernes sager ligget passive i jobcentret i flere år og en sagsbehandler giver udtryk for, at kvinderne er svære at arbejde med, da de aflyser aftaler med sagsbehandlerne og mangler motivation.

AKTIVERING FOREGÅR I KOMMUNALE PROJEKTER OG MISBRUGSBEHANDLING

Den interviewede sagsbehandler anvender primært kommunens gene projekter og misbrugsbehandling, når ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere skal i aktivering. Andre aktører bruges kun i mindre omfang.

Alle kommunens aktiveringsprojekter er samlet på én adresse sammen med kommunens misbrugsbehandling. Projekterne består af værksteder, straksaktivering og afklaringsprojekter, hvor projektmedarbejdere afklarer deltagernes arbejdsevne. Et særligt projekt er målrettet de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, hvis sager har været passive i en længere periode. Dette projekt har til formål at forbedre deltagernes livskvalitet, før sagsbehandlerne igangsætter mere beskæftigelsesrettede aktiviteter. Kommunens misbrugscenter har ansvaret for adskillige misbrugsprojekter i den kommunale vifte. Nogle af projektmedarbejderne er selv tidligere misbrugere og gør brug af deres personlige erfaringer i projekterne.

Den interviewede sagsbehandler bruger andre aktørers tilbud til afklaringsforløb og personlig udvikling, men tilbudene bruges kun i mindre omfang. Den interviewede teamleder mener, at brugen af andre aktører er uhensigtsmæssig og at kommunens egne projekter lige såvel kan bruges.

SAMMENSÆTNING AF AKTIVERINGSFORLØB

Kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe fire og fem tilbringer, ifølge den interviewede sagsbehandler, lang tid på kontanthjælp, før de ender med enten at få tildelt førtidspension, får et ordinært arbejde, et fleksjob eller lignende. Tidligere var nogle sager passive i lang tid, men i løbet af det seneste år, har kommunen udarbejdet nye arbejdsgange for at undgå passive sager.

Kontanthjælpsmodtagerne deltager mestendels i kommunens aktiveringsprojekter. Sagsbehandleren forsøger at sammensætte lineære forløb for personer og bruger de kommunale projekter i en bestemt rækkefølge med det formål at gøre kontanthjælpsmodtagerne mere og mere arbejdsmarkedsparate. Forløbene er meget tidskrævende og sagsbehandleren har kun meget få erfaringer med, at personer kommer i arbejde. Desuden lader de lineære forløb sig sjældent realisere i praksis på grund af tilbagefald hos deltagerne.

Den interviewede sagsbehandler forsøger at bruge kommunens aktiveringsprojekter systematisk på bestemte tidspunkter i løbet af en kontanthjælpsmodtagers ledighedsforløb. Uafhængigt af en kontanthjælpsmodtagers problemtyper starter sagsbehandleren med at afklare vedkommende et kommunalt projekt. Både sagsbehandler og teamleder betegner afklaringen som det vigtigste element i ethvert ledighedsforløb. Resultatet af afklaringen er afgørende for, hvordan sagsbehandleren udarbejder resten af forløbet.

Kontanthjælpsmodtagerens problemer afgør, hvilke aktiveringsprojekter sagsbehandleren dernæst vælger at bruge. Misbrugere sender sagsbehandleren først i et kommunalt misbrugsprojekt, hvor personerne kan deltage uden at være i misbrugsbehandling. Formålet med projektet er at motivere deltagerne til at påbegynde behandling. Når sagsbehandleren vurderer, at en misbruger er parat til at deltage i misbrugsbehandling, sender sagsbehandleren vedkommende i behandling og samtidig i et andet kommunalt projekt, hvor kravet er, at deltagerne ikke er påvirkede. Når misbrugsbe-

handlingen begynder at vise resultater, sender sagsbehandleren misbrugere i et forrevalideringsprojekt for misbrugere. Projektmedarbejderne finder pladser på virksomheder, ordinært arbejde, uddannelse eller lærepladser til deltagerne. Sagsbehandleren lader alle misbrugere blive i forrevalideringsprojektet, så længe hun vurderer, det er nødvendigt, nogle deltager i op til et år. Ideelt kommer misbrugerne herefter i enten løntilskud eller praktik og til sidst i ordinært arbejde. Når en misbruger ikke kan holde til at deltage i de nævnte projekter, bruger sagsbehandleren et kommunalt værested, hvor det eneste krav til deltagerne er fremmøde.

Sagsbehandleren anvender andre tilbud til gruppen af skrøbelige kvinder med diffuse lidelser. Fordi sagerne ofte har været passive i flere år, starter sagsbehandleren med at skabe sig et overblik over hver sag og påbegynder en ressourceprofil. Sagsbehandleren starter med at sende disse kvinder i et kommunalt afklaringsprojekt, hvor kvinderne skal møde hver dag. Sagsbehandleren har sjældent selv mulighed for at opdage kvindernes problemer til samtaler på jobcentret, fordi kontakten er kortvarig. Desuden lægger kvinderne selv vægt på fysiske skavanker, selvom der kan være psykiske problemer derudover. På grund af den daglige kontakt opdager projektmedarbejderne, hvis kvinderne har flere problemer end de allerede kendte. Projektmedarbejderne giver sagsbehandleren besked, når der er behov for at indhente lægeoplysninger på fysiske eller psykiske problemer. Samtidig anvender sagsbehandleren andre kommunale projekter til afprøvning af kvindernes arbejdsevne. På baggrund af tilbagemeldinger fra projektmedarbejderne i de nævnte projekter, vælger sagsbehandleren, om hun vil arbejde videre med en målsætning om ordinært arbejde, førtidspension eller fleksjob i hver enkelt sag. Flere kvinder i sagsbehandlerens sagsstamme har fået bevilget fleksjob.

Forløbene er imidlertid ikke lineære, selvom sagsbehandleren forsøger at tilrettelægge dem på denne vis. Sagsbehandlerens erfaring er, at mange misbrugere får tilbagefald og derfor påbegynder hun sine lineære aktiveringsforløb forfra. Desuden er det sjældent, at misbrugerne kommer helt ud af misbruget og kun meget få får et arbejde. Forløbene tager derfor også meget lang tid. Desuden er der er ventetider på arbejdsprøvning og afklaringsstilbud, hvilket også forlænger processen. Samtidig melder mange af de nævnte kvinder sig konstant syge fra aktiveringen med det resultat, at sagsbehandleren bruger lang tid på at få

afklaret personerne. I nogle tilfælde vurderer sagsbehandleren at sygemeldingerne skyldes, at hun har udarbejdet arbejdsprøvninger, som ikke tager de nødvendige skånehensyn til den enkelte kvinde.

AFKLARING OG FREMMØDE ER TEGN PÅ FREMGANG

Sagsbehandleren ser på, hvor langt en kontanthjælpsmodtager er fra arbejdsmarkedet, når hun vurderer, hvilke projektaktiviteter, en person skal deltage i. Afstanden til arbejdsmarkedet bedømmer hun med uformelle indikatorer. Indikatorerne hænger sammen med hver persons problemer, fx er en misbruger, som har fået sit misbrug under kontrol, kommet nærmere arbejdsmarkedet. Stabilt fremmøde er også et pejlemærke. Når en person er i stand til at møde stabilt i sit aktiveringsprojekt uden at sygemelde sig, sætter sagsbehandleren typisk tiden i projektet op og begynder at tale om mere direkte beskæftigelsesrettede aktiviteter med vedkommende. I det hele taget er fremmøde i et succeskriterium hos sagsbehandleren, for nogle personer har gået passive på kontanthjælp i lang tid. Når sagsbehandleren presser dem til at deltage i aktiveringsprojekter, opdager de, at det er rigtig godt at komme i gang med at lave noget. Sagsbehandleren vurderer, at deltagelse i projekter, forbedrer personernes livskvalitet.

Sagsbehandleren fremhæver, at afklaring er et pejlemærke i sig selv. Hvis sagsbehandleren har sendt en kontanthjælpsmodtager i et afklaringsprojekt og på baggrund af tilbagemeldingerne har besluttet at påbegynde en pensionsansøgning, er det også et fremskridt. Sagsbehandleren mener, at formålet med hendes arbejde er at få sagerne ud af kontanthjælpssystemet og derfor kan pension også være et mål for de personer, som ikke kan varetage et arbejde. Pension er dermed også et pejlemærke, ikke for fremgang hen mod beskæftigelse, men for en afslutning på sagsarbejdet. Når en sagsbehandler er afklaret med, at en pensionsansøgning skal påbegyndes, synes sagsbehandleren, hun er kommet langt i sit arbejde med den pågældende sag. Nogle misbrugere får pension, fordi deres helbred har taget skade af mange års misbrug. Ikke alle misbrugere får tildelt pensionen, da der altid er en mulighed for, at behandlingstilbud kan hjælpe til at få misbruget under kontrol.

FORSTÅELSE OG TÅLMODIGHED HJÆLPER

Sagsbehandlerens erfaring er, at flere forhold i indsatsen har betydning, for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på beskæftigelse. Først og fremmest er det nødvendigt at sagsbehandleren starter blidt med at lade personer deltage få timer i aktivering. Når en deltager er i stand til at møde stabilt, kan sagsbehandleren sætte timetallet op. Hvis sagsbehandleren starter med at sende en person i aktivering mange timer ugentligt, er resultatet ofte, at personen slet ikke møder op.

Sagsbehandleren sanktionerer ikke kontanthjælpsmodtagerne konsekvent ved ulovligt fravær. I de tilfælde, hvor fx misbrugere påbegynder aktiveringsforløb, undlader sagsbehandleren at indstille til, at der bliver trukket i kontanthjælpen. Sagsbehandleren vurderer, at det er mere motiverende for deltagerne, når de får en fornemmelse af frivillighed i aktiveringen. For at understrege nødvendigheden af fremmøde indstiller sagsbehandleren dog til sanktionering, når kontanthjælpsmodtagere bliver ved med ikke at møde op. Tæt kontakt er også vigtig. Sagsbehandleren har gode erfaringer med de projekter, hvor projektmedarbejderne tager ud og henter deltagerne, når de ikke møder op. Det giver deltagerne en ansvarsfølelse, fordi projektmedarbejderne venter på dem og bekymrer sig om dem. Endvidere muliggør den tætte kontakt, at projektmedarbejderne opdager hidtil ukendte problemer hos deltagerne. Denne viden kan sagsbehandleren bruge til at sammensætte mere målrettede aktiveringsforløb, som er tilpasset den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer. Timing er også vigtig. Sagsbehandleren vurderer, at en del kontanthjælpsmodtagere har motivationsproblemer. Når sagsbehandleren eller projektmedarbejderne opdager, at en person er motiveret for at ændre på sit liv, er det vigtigt, at der med det samme bliver igangsat aktiviteter, som personen er motiveret for.

Ifølge sagsbehandleren har privatlivet også betydning for, om en kontanthjælpsmodtager bevæger sig tættere på eller længere væk fra arbejdsmarkedet. Personlige forhold som fx en ny partner, bevirker også forandringer og giver personerne mod på at få et arbejde. Omvendt går det tilbage for de personer, som bryder med en partner eller får fjernet børnene fx falder nogle personer tilbage i misbrug.

EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERINGSFORM

Den interviewede sagsbehandler noterer oplysninger om hver kontanthjælpsmodtager i en journal. Fx får sagsbehandleren skriftlige udtalelser fra kontanthjælpsmodtagernes egne læger. Sagsbehandlerne indfører også statusbeskrivelser fra projektmedarbejdere i journalen, når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet en projektperiode. Kommunen har ikke en standardiseret form for tilbagemelding fra projekterne.

En del relevant viden om sagerne forbliver implicit. En sagsbehandler fortæller, at nogle relevante oplysninger er meget svære at nedskrive, fx hvordan en kontanthjælpsmodtager reagerer til samtaler med sagsbehandleren, hvis vedkommende har svært ved at svare på sagsbehandlerens spørgsmål.

KOMMUNE 6

I kommune 6 er den primære aktiveringsform rummelige kommunale projekter, hvor kontanthjælpsmodtagere med mange forskellige problemtyper kan deltage. Kommunen bruger andre aktører i mindre omfang og ligeledes virksomhedspraktik. Fordi de kommunale projekter er rummelige, følger bestemte projekter ikke nødvendigvis efter hinanden, når kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres. Afklaring er af størst betydning for progressionsarbejdet med målgruppen. Når en kontanthjælpsmodtager først er afklaret, har sagsbehandleren mulighed for at lave et målrettet aktiveringsforløb for vedkommende. Mødestabilitet og motivation er væsentlige tegn på progression hos ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og for at udvikle personer er det nødvendigt med tæt kontakt og en pædagogisk indsats fra sagsbehandler og projektmedarbejders side.

Kommunens jobcenter er organiseret i tre enheder. Enhederne varetager følgende ansvarsområder:

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedsparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede
- Sygedagpengesager.
- Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige samt sager under integrationsloven. Afdelingen er opdelt i teams, som arbejder med

hhv. førtidspensionsansøgninger og revalidering, Jobplaner, aktivering og opfølgning, personer under integrationsloven.

SFI har interviewet medarbejdere i enheden for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Enheden er organiseret i tre teams, hvor alle sagsbehandlerne har en socialfaglig uddannelsesbaggrund. Det ene team har ansvaret for udredninger af sygemeldte samt udredninger med henblik på pension eller revalidering. Det andet team arbejder med aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandleren i dette team har tæt kontakt til aktiveringsstederne og er fysisk placeret på projekter tre dage om ugen. Ugens øvrige dage arbejder sagsbehandlerne i teamet med revalideringssager og sygeopfølgningsforløb for personer, som ikke er i aktivering. I det tredje team arbejder sagsbehandlerne med sager under integrationsloven.

KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR KOMPLEKSE PROBLEMER

Kommunens ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere har komplekse problemer. Ifølge de interviewede sagsbehandlere har de personer, som er i stand til at arbejde, har allerede fået et arbejde i dag. De tilbageværende personer på kontanthjælp har sagsbehandlerne svært ved at få i arbejde. Mange af sagerne har både psykiske problemer, sociale problemer og misbrugsproblemer. Mange ældre kontanthjælpsmodtagere har diagnosticerbare psykiske lidelser, som ikke var kendt i det offentlige system, da personerne var børn og unge. Lidelserne kan eksempelvis være DAMP, ADHD, borderline, depression eller autisme. Andre kontanthjælpsmodtagere er blevet fysisk nedslidte af deres forhenværende arbejde og atter andre har fået stress. Ikke alle personerne har diagnoser, nogle ser sig selv som syge, selvom lægen ikke kan finde en årsag. Nogle kontanthjælpsmodtagere har oplevet omsorgssvigt i barndommen og kommer fra familier med sociale problemer, hvor forældrene har været misbrugere eller psykisk syge. Nogle personer mangler, ifølge sagsbehandlerne, en arbejdsidentitet, for ofte har flere generationer i familien modtaget overførselsindkomster og der har ikke været arbejdende forbilleder i familien. Nogle er mindre begavede end den gennemsnitlige befolkning og har ikke taget en uddannelse. Desuden har en del personer været lang tid i kontanthjælpsystemet, de har dårlig selvtillid og ifølge en sagsbehandler, tager de ikke selv ansvar for at prøve at ændre deres nuværende situation.

De fleste vil gerne være i fred for sagsbehandlerne i jobcentret og er ikke motiveret for at forandre sig. Andre ønsker at få et arbejde, men er ikke i stand til at forandre sig og kommer derfor ikke ud af kontanthjælpssystemet. Misbrugere stopper fx misbrugsbehandlingen for at passe et ordinært arbejde, men falder tilbage i misbruget og må opgive arbejdet. En mindre gruppe personer sidder i fængsel. Nogle af kontanthjælpsmodtagernes problemer er forbundet med passende adfærd på en arbejdsplads. Personerne har svært ved at møde til tiden, de går hjem før arbejdsdagen er slut og har svært ved at omgås kollegerne socialt. Nogle har ligefrem angst for at være sammen med andre mennesker. En lille gruppe personer mangler personlig hygiejne og skal fx lære at børste tænder.

RUMMELIGE KOMMUNALE PROJEKTER ER DEN PRIMÆRE AKTIVERINGSFORM

Sagsbehandlerne gør primært brug af kommunens egne aktiveringsprojekter, andre aktørers tilbud samt virksomhedspraktik og løntilskudsordninger anvendes også, om end i mindre omfang. Uddannelse anvender sagsbehandlerne sjældent til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Kommunens aktiveringsprojekter er fordelt på tre aktiverings og revalideringscentre. Centrene ligger geografisk spredt ud i kommunen. De kommunale projekter består af praktiske værkstedsaktiviteter som fx systue, montageværksted og rengøring. Kommunens misbrugsbehandling er også placeret på centrene. Foruden de praktiske aktiviteter har de tre centre tilknyttet jobcoaches. Jobcoachene vurderer hvilken indsats den enkelte har brug for og har tæt kontakt til deltagerne. Hos coachene kan personerne enten deltage i hold eller individuelle aktiviteter. Ifølge sagsbehandlerne er alle kommunens projekter rummelige og sagsbehandlerne har mange forskellige formål med at sende personer i aktivering i projekterne. Projekterne bliver brugt til at afklare deltagerens forhindringer i at komme i arbejde og ønsker for fremtiden. Formålet kan også være at oparbejde selvtillid hos deltagerne, udvikle mødestabilitet mm. Kommunens misbrugsbehandling og projekter for misbrugere er også fysisk placeret i de tre centre.

De personer, som ikke passer ind i de kommunale projekter, sender sagsbehandlerne i aktivering hos andre aktører. De andre aktører, som sagsbehandlerne bruger, er mere specialiserede end de kommunale

projekter. Et privat tilbud er målrettet personer, som ikke kan holde til mere end nogle få timers ugentlig aktivitet. Et andet tilbud bruger sagsbehandlerne til unge, som har behov for personlig støtte i dagligdagen samtidig med, at de deltager i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb.

Foruden private og kommunale projekter anvender sagsbehandlerne også virksomhedspraktik og løntilskudsordninger i private virksomheder.

AKTIVERINGSFORLØB VARER LANG TID

Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tilbringer oftest lang tid i kontanthjælpsystemet. I denne periode sender sagsbehandlerne personerne i forskellige aktiveringsprojekter. Typisk afholdes en opfølgningssamtale hver tredje måned mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler. En person er ofte i et projekt i de tre måneder, som er imellem hver opfølgningssamtale. Nogle gange forlænges tiden i et projekt med tre måneder. De kommunale projekter er rummelige og bestemte projekter følger ikke efter hinanden i rækkefølge, når sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagere i aktivering. Ofte er formålet først og fremmest at få afklaret den enkeltes evner, problemer og ønsker for fremtiden. Det vigtigste er ifølge sagsbehandlere og teamleder at få afklaret personernes problemer. Afklaringen er tidskrævende og kan vare op til flere år. Afklaringen sker i kommunale beskæftigelsesprojekter, hos andre aktører eller hos læger, psykologer eller psykiatere. Når en person er afklaret, er det lettere for sagsbehandlerne at tilrettelægge målrettede aktiveringsforløb som er tilpasset den enkeltes problemer. Sagsbehandlerne tilrettelægger eksempelvis særlige forløb til misbrugere. Først afholder sagsbehandlerne samtaler med misbrugerne for at motivere dem til behandling og når det lykkes, kommer misbrugerne i kommunens misbrugsbehandling. Efter afklaringen deltager kontanthjælpsmodtagerne typisk i flere kommunale projekter for at arbejde med deres problemer, eller de kommer i virksomhedspraktik for at stifte bekendtskab med vilkårene på en ordinær arbejdsplads.

De efterfølgende forløb er forskellige, alt efter om sagsbehandleren sigter mod ordinært arbejde, uddannelse, fleksjob eller pension. Et fåtal påbegynder uddannelsesforløb og sagsbehandlerne vurderer, at det er meget svært at få godkendt ansøgninger om

førtidspension. Nogle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bliver aldrig i stand til at varetage et arbejde, men da de heller ikke kan få tildelt en førtidspension, forbliver de i kontanthjælpssystemet.

MOTIVATION OG AFKLARING ER VIGTIGE TEGN PÅ PROGRESSION

Sagsbehandlerne har ikke en formel beskrivelse, som de kan anvende til at vurdere, om en person er kommet tættere på arbejdsmarkedet. Alligevel ser sagsbehandlerne efter adskillige tegn på fremgang, når de vurderer den enkeltes situation og afstand til arbejdsmarkedet. Ifølge en sagsbehandler er det afgørende, at en kontanthjælpsmodtager er motiveret for at få et arbejde. Hvis en person har et ønske om at komme i arbejde og en tro på, at det kan lade sig gøre, kan sagsbehandleren som regel også hjælpe personen til at komme i arbejde. Hvis motivationen derimod ikke er til stede, er det meget svært for sagsbehandleren at bringe vedkommende tættere på arbejdsmarkedet. Motivation er derfor et vigtigt tegn på progression. Et andet tegn på progression er, når en person er blevet afklaret med sine fremtidsønsker, evner og forhindringer i at komme i arbejde. En sagsbehandler vurderer, at hun er nået langt i sit sagsarbejde, når en person er afklaret. Afklaringen gør det nemmere for sagsbehandleren at tilrettelægge et målrettet aktiveringsforløb fremefter.

Derudover finder sagsbehandlerne det afgørende, at kontanthjælpsmodtagerne er i stand til at begå sig på ordinære arbejdspladser. Mødestabilitet er derfor vigtig og en sagsbehandler vurderer, at en kontanthjælpsmodtager har nærmet sig arbejdsmarkedet, når vedkommende er i stand til at møde hver dag i sin aktivering og først forlader sit aktiveringssted, når arbejdsdagen er slut. Evnen til at begå sig socialt er også en vigtig indikator for progression. Derfor vurderer en sagsbehandler, at kontanthjælpsmodtagere nærmer sig arbejdsmarkedet, når de er i stand til at omgås andre deltagere i aktiveringsprojektet eller kollegaerne i en virksomhedspraktik.

Hos andre kontanthjælpsmodtagere er det første tegn på fremgang, at personerne formår at have en struktureret dagligdag og mestrer personlig hygiejne.

TÆT KONTAKT OG EN PÆDAGOGISK INDSATS VIRKER

De interviewede sagsbehandlere og afdelingslederen vurderer alle, at flere forhold har indflydelse på, om ikke-arbejdsmarkedsparate kontakthjælpsmodtagere kommer nærmere arbejdsmarkedet. Både projektmedarbejdere og sagsbehandlere spiller en vigtig rolle i den henseende. Ifølge en sagsbehandler kan ikke-arbejdsmarkedsparate kontakthjælpsmodtagere ikke gå direkte i arbejde, de er nødt til at bearbejde deres personlige problemer først. Derfor er en pædagogisk indsats nødvendig fra projektmedarbejdernes side for at hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate kontakthjælpsmodtagere til at komme tættere på arbejdsmarkedet. Nogle gange er det nødvendigt at knytte en støttekontaktperson til enkelte kontakthjælpsmodtagere. En sagsbehandler betoner også vigtigheden af at opbygge en tillidsfuld relation til kontakthjælpsmodtagerne, så de tør fortælle om deres problemer. Fx skriver sagsbehandleren oplysninger ind i journalen, mens den pågældende kontakthjælpsmodtager ser på. På den måde får personen en indsigt i, hvad sagsbehandleren noterer og personen har mulighed for at gøre indsigelser.

Tæt kontakt til kontakthjælpsmodtagerne har stor betydning, hvad enten kontakten er til en projektmedarbejder, en virksomhedskonsulent eller til sagsbehandleren. Når der er daglig kontakt til kontakthjælpsmodtagerne er der større sandsynlighed for, at de fortæller om deres problemer og der er større sandsynlighed for, at en medarbejder opdager uerkendte problemer. Det er sjældent sagsbehandlerne, som har den daglige kontakt, da de oftest kun ser kontakthjælpsmodtagere til opfølgningssamtaler hver tredje måned. Langt hyppigere varetager en projektmedarbejder eller en virksomhedskonsulent den daglige kontakt. Selvom sagsbehandlerne sjældent har kontakt med kontakthjælpsmodtagerne, betoner en sagsbehandler alligevel vigtigheden af de opfølgningssamtaler, som afholdes hver tredje måned. Til disse opfølgningssamtaler har sagsbehandleren mulighed for at få en dialog med den enkelte og ofte er det til disse samtaler, at en kontakthjælpsmodtager opdager, at vedkommende har undergået en forandring. Opfølgningssamtalerne er også vigtige, fordi sagsbehandlerne der har en mulighed for at lytte og få indsigt i den pågældendes situation.

Den interviewede afdelingsleder påpeger, at hun prioriterer en socialfaglig uddannelse hos sine sagsbehandlere. Ifølge afdelingslederen

kræver det en socialfaglig uddannelse at kunne arbejde med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det kræver en faglig viden af sagsbehandlerne at kunne identificere de problemer, som ligger bag personernes adfærd. Erfaring med målgruppen er også nødvendig for at kunne arbejde med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne trækker på deres erfaringer fra samarbejdet med distriktspsykiatrien, misbrugsbehandlere, studievejledere m.v. Endvidere betoner sagsbehandlerne vigtigheden af et tværfagligt samarbejde med læger, psykologer og psykiatere, da en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har både fysiske og psykiske helbredsproblemer.

Sagsbehandlerne indstiller til sanktionering i det omfang, det er berettiget. Afdelingslederen betegner sanktioneringen som et udmærket redskab til at få kontakt til de personer, som ikke møder op til aftaler i jobcentret eller til aktivering, men sanktionering alene bidrager ikke til at løse kontanthjælpsmodtagernes problemer.

EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

Sagsbehandlerne i kommunen dokumenterer og registrer kun i mindre omfang indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De interviewede sagsbehandlere registrerer oplysninger om kontanthjælpsmodtagerne i en elektronisk journal og i ressourceprofilen. Endvidere bruger sagsbehandlerne arbejdsmarkedsportalen og KMDs registreringssystem. De interviewede sagsbehandlere og teamlederen mener ikke, at alt kan nedskrives i journalen, da det ville være for tidskrævende. Sagsbehandlerne skriver, hvilke aktiviteter, som er igangsat på nuværende tidspunkt. Selvom nogle ting forbliver implicite, vurderer teamlederen og en sagsbehandler, at andre sagsbehandlere med samme socialfaglige baggrund, ville kunne læse imellem linerne og forudså, hvilke tiltag, som ville være hensigtsmæssige i den pågældende sag på længere sigt.

KOMMUNE 7

Kommune 7 har organiseret beskæftigelsesindsatsen i enheder omtrent på samme vis om i de øvrige kommuner med enheder, der har ansvar for henholdsvis arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

samt to specialiserede enheder for hhv. unger og personer under integrationsloven. Analysen af Kommune 7s indsats adskiller sig imidlertid fra de øvrige analyser idet interviewene er foretaget med ledere og medarbejdere i kommunens aktiveringscentre frem for med sagsbehandlere og ledere i jobcentrene. Kommunen har fire beskæftigelsescentre, hvoraf de tre har tilbud og projekter til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Centrene har forskellige profiler. Et center har et særligt fokus på indsatsen til unge med henblik på uddannelse eller ordinært arbejde. Centret tilbyder bl.a. aktiviteter med formål at opkvalificere deltagerne til uddannelse. Centret har begrænset erfaring med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere men har tilbud til målgruppen. Et andet center har mange års erfaring med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Centret tilbyder forløb til personer med sammensatte, komplekse problemer af både fysisk, psykisk og social karakter, hvor fokus er på at beskrive, afklare og udvikle arbejdsevnen hos deltagerne. Et tredje center har flygtninge/indvandrere over 25 år som målgruppe. Centret opkvalificerer flygtninge/indvandrere til arbejde eller uddannelse. Derudover har centret introduktionsprogrammer til personer omfattet af integrationsloven, rehabilitering af traumatiserede flygtninge/indvandrere og en danskuddannelse til alle voksne udlændinge.

Centrene fungerer som en del af den kommunale forvaltning i indsatsen over for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlere i jobcentrene bestiller forløb på beskæftigelsescentre og medarbejderne i centrene har adgang til deltageres relevante journaloplysninger. I indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fungerer de tre centre derimod som eksterne udbydere. De tre centre konkurrerer med andre eksterne leverandører om at levere tilbud og projekter til kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Derfor har medarbejderne på centrene ikke adgang til relevante journaloplysninger for denne målgruppe.

Medarbejderne i de tre centre har forskellige typer opgaver og forskellig baggrund. Nogle står for selve udførelsen af projekterne og underviser eksempelvis hold. Andre fungerer som kontaktpersoner til de sagsbehandlere, som har sagsjerskab i jobcentrene. Kontaktpersonerne kaldes vejledere og har også samtaler med kontanthjælpsmodtagerne i aktiveringscentre. I nogle tilfælde har kontaktpersonerne også ansvar

for at udarbejde konkrete projektføløb for kontanthjælpsmodtagere i det pågældende center. Vejlederne afholder opfølgningssamtaler med kontanthjælpsmodtagerne og giver tilbagemeldinger til sagsbehandlerne med jævne mellemrum. Nogle medarbejdere er socialrådgiveruddannede, nogle er håndværksuddannede, andre er psykologer og atter andre er virksomhedskonsulenter med baggrund i det private erhvervsliv.

KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR MANGEARTEDE OG KOMPLEKSE PROBLEMER

Ifølge de interviewede centermedarbejdere har kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere komplekse problemer, som er vævet ind i hinanden. Ofte er problemerne opstået over lang tid og det tager lang tid for centermedarbejderne at afklare og afhjælpe problemerne.

For nogle kontanthjælpsmodtagere er den primære barriere arbejdsmarkedsstrukturerne, for andre er det livsstilsproblemer eller psykosomatiske problemer. Mange i målgruppen har haft en dårlig opvækst, og nogle personer er tredje generation i familien på kontanthjælp. Nogle unge kontanthjælpsmodtagere kommer direkte fra anbringelser uden for hjemmet og har stadig støtte-kontaktperson. De kommer fra socialt belastede hjem, hvor forældrene har været misbrugere, og har ofte haft en problematisk skolegang. Disse personer er, ifølge medarbejderne, opdraget i systemet og er trygge ved at være der.

Andre personer mangler indsigt i kontanthjælpssystemet og er derfor bange for at møde op i aktiveringsprojekter, bange for at miste retten til ydelser og er i det hele taget bange for, hvad der skal ske med dem. Især de personer, som har gået passive på kontanthjælp i en årrække er angste. Især kontanthjælpsmodtagere, som hører under Ny Chance-lovgivningen, føler sig presset, når de skal i aktivering. En centermedarbejder vurderer, at de mange sygemeldinger, som centrene modtager, er et udtryk for, at personerne enten er skræmte ved tanken om pludselig at skulle deltage i aktiviteter med andre eller at de er så fysisk eller psykisk dårlige, at de ikke er i stand til at møde op. Personer, som er omfattet af Ny Chance-lovgivningen, har flere problemer end andre personer i målgruppen. De har alvorlige misbrugsproblemer og har i mange tilfælde været i kontanthjælpssystemet i mere end 10 år. Personerne er uafklarede omkring deres arbejdsmarkedsperspektiv, har

sociale problemer og alvorlige helbredsproblemer. En stor del af personerne møder ikke op til aktivering.

En del af personerne i matchgruppe fire og fem er flygtninge/indvandrere og flere medarbejdere vurderer, at denne gruppe i stort omfang deler problemstillinger med de øvrige ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Flygtninge/indvandrere kommer hovedsageligt fra arabiske lande. Uanset herkomst har personerne sociale problemer, problemer med stofmisbrug, hjemløshed m.v. Centret med speciale i målgruppen modtager også flygtninge-/indvandrere i matchgruppe 1-3, men centermedarbejderne vurderer, at deres problemer er så store, at halvdelen burde kategoriseres som ikke-arbejdsmarkedsparate. De flygtninge/indvandrere, som kommer i centret, har store fysiske og psykiske helbredsproblemer. De fleste mænd er kommet i arbejde og de få tilbageværende har massive problemer. Derfor er der flest kvinder i målgruppen på nuværende tidspunkt. Mange er traumatiserede flygtninge. Mændene har typisk været i militæret i deres hjemland eller har været politisk forfulgt, har været udsat for tortur og har været fængslet. Kvinderne kommer ofte til Danmark nogle år efter deres ægtefæller på grund af regler for familiesammenføring. Derfor har de tilbragt flere år alene i hjemlandet med mishandling, fængsling, voldtægt og tortur. Personerne nervøse og bange for det offentlige system, nogle får angstanfald og fysiske symptomer på deres dårlige, psykiske tilstand. Personerne bruger læger og hospitalsvæsen i stort omfang, fordi de psykiske lidelser giver fysiske problemer. Nogle tager desuden for meget og forkert medicin. Enten fordi personerne er analfabeter og ikke kan læse doseringsbeskrivelser eller fordi de får i tilsendt medicin fra hjemlandet, som de kombinerer med lægeordineret psykofarmaka fra Danmark. Resultatet er, at personerne får det fysisk dårligt på grund af medicinen. Ud over helbredsproblemerne har nogle kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe, i lighed med de øvrige kontanthjælpsmodtagere, motivationsproblemer. Personerne oplever sig selv som mere syge og svage, end læger og centermedarbejdere vurderer. Personerne er desuden meget bange for at skulle ud på det danske arbejdsmarked, da de fra hjemlandene ofte har været vant til, at arbejde er meget slidsomt. Arbejde forbindes med noget meget negativt i personernes forestillingsverden. Personerne har forestillinger om en balance mellem familieliv og arbejdsliv, hvor moderen passer børnene og bliver ofte voldsomt skuffede over tilstandene i Danmark, hvor bege

forældre typisk arbejder. Nogle flygtninge/indvandrerkvinder kan ikke forestille sig at være på arbejdsmarkedet, fordi deres hovedprioritet er børn og familie. En del af kvinderne er fraskilte og kan ikke se, hvordan de skal finde tid til at passe et arbejde, når de samtidig har fire – fem børn at tage sig af. De er typisk kommet til landet som 15-16 årige for at blive gift. Fordi kvinderne har været gift, har de gået hjemme med børnene indtil skilsmissen. De har ikke været på arbejdsmarkedet og har derfor ringe dansk kundskaber. Især kvinderne i målgruppen lider af D-vitaminmangel på grund af forkert kost og manglende viden om samme. Personerne mangler et elementært kendskab til danske normer og derfor har de svært ved at navigere i det danske samfund. De ved ikke, hvad der bliver forventet ved lægen, på arbejdspladsen, når regninger skal betales, når barnet skal skrives op i institution osv.

Nogle flygtninge/indvandrerbørn er understimulerede, fordi de har tilbragt deres barndom i flygtningelejre med traumatiserede forældre. Deres kost har været forkert og nogle lider af fejlnæring og følger heraf. Derfor har disse børn og unge sjældent det samme funktionsniveau som danske jævnaldrene. Omtrent en fjerdedel af de unge flygtninge/indvandrere, som kommer i centret, har boligproblemer og lever en turbulent tilværelse hos venner og familie og bor ind imellem på gaden. Disse unge er typisk kommet til Danmark i 12-14 års alderen, har gået i folkeskole, ungdomsskole, produktionsskole, teknisk skole og VUC, men alt er slået fejl. En centermedarbejder vurderer, at de unge skal have hjælp til alt fra rengøring til personlig hygiejne. Andre unge kommer ud af kontanthjælpssystemet, fordi de får et ordinært arbejde, mens andre er så syge, at de i stedet kommer i behandling. Gruppen af flygtninge/indvandrere er desuden også karakteriseret ved at have et meget lavt uddannelsesniveau. En del har mindre end ni års skolegang og mange kan ikke bruge en computer, hvilket giver store problemer i dagligdagen.

PRIVAT OG KOMMUNAL AKTIVERING

Kommunens aktiveringsindsats for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fungerer, som tidligere nævnt, som privat aktør. I nogle få projekter for matchgruppe 4 og 5 fungerer centrene dog som en del af den kommunale forvaltning og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere deltager i de samme aktiviteter som arbejdsmarkedsparate ledige. Disse projekter handler om at opkvalificere

deltagerne til at kunne varetage jobs på flaskehalsområder. Et undervisningsforløb er kvalificerende til at komme ind på SoSu-skolerne, et andet kvalificerer til pædagoguddannelsen og i det hele taget undervises der i, hvordan det er at tage en uddannelse. Et andet undervisningsforløb kvalificerer til teknisk skole og består af håndværksaktiviteter.

De tre aktiveringscentre har forskellige målgrupper og meget forskellige projekter. Centrene aktiviteter til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere består af forskellige typer undervisningsforløb, individuelle forløb og praktiske aktiviteter fx med håndværks- eller køkkenarbejde. Centrene har også samarbejde med virksomhedskonsulenter og laver ”snusepraktikker” og virksomhedspraktikker. Den ansvarlige sagsbehandler bestemmer, hvilket tilbud en kontanthjælpsmodtager skal have.

Det center, som har speciale i forløb til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, afholder mange aktiviteter med henblik på at afklare deltagerens arbejdsevne og motivere til forandring. Tilbudene består af både holdaktiviteter og individuelle aktiviteter. Tilbudene er rummelige og kan bruges uanset deltagerens problemer; både psykisk syge, fysisk syge og personer med sociale problemer kan deltage. Længden af deltagerens ophold i projekterne varierer og kan være op til 26 uger. Centret med fokus på unge afholder bl.a. temaundervisning, som skal opkvalificere deltagerne inden for butiks- handels- og serviceområdet. Tilbudene er erhvervsrettede med jobsøgningsaktiviteter. Centret har desuden samarbejde med kommunens ordblindeskole, hvor en lærer fra skolen tester kontanthjælpsmodtagernes læsefærdigheder.

Centrene har specielle projekter til personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen. Disse personer skal have et tilbud af fire ugers varighed hvert halve år. Formålet med projekterne er at afklare målgruppen, så centermedarbejderne kan give sagsbehandlerne en beskrivelse af deres barrierer. Projekterne adskiller sig fra de øvrige aktiviteter i centret ved, at de er målrettet alle Ny Chance-sager. De øvrige projekter i centrene anvendes til de kontanthjælpsmodtagere, som sagsbehandler og centermedarbejder vurderer, vil profitere mest af at deltage. Projekterne kan have personlig udvikling som tema, det kan være et kursus om kostvejledning, et motionshold eller et kursus om privatøkonomi. Projekterne kan også bestå af praktiske

værkstedaktiviteter i eksempelvis køkken. På det center, som primært har undervisningsforløb, er planen, at fire ugers forløbene skal bestå af deltagelse i de allerede eksisterende undervisningsforløb.

Det center, som primært har tilbud til flygtninge/indvandrere, har andre projekter end de øvrige centre. Nogle projekter er integrationsfremmende og består af kulturtilbud som fx havnerundfart, teaterbesøg, museumsbesøg. I andre projekter er temaerne bestemt ud fra, hvad medarbejderne vurderer, er nødvendigt at tage fat på. Fx bliver tiden i holdundervisning brugt på at diskutere børne- og familiemæssige problematikker, sygdom, mulighed for abort og prævention. Fordi nogle flygtninge/indvandrere har traumatiske oplevelser med sig fra hjemlandet, har centret tilknyttet en psykiater som regulerer medicin og udsteder psykofarmaka. Psykologer behandler angst, depression og post traumatisk stress. Derudover udfører en afspændingspædagog kropsbehandling og en virksomhedskonsulent formidler praktikpladser. Slutteligt har centret også danskundervisning. Tiden i centrets projekter varierer men gennemsnitligt tilbringer deltagerne 12 timer ugentligt. Aktiveringen består primært af individuelle forløb, fordi målgruppen er svær at nå og styre gennem kollektive samtaler. Til de individuelle samtaler deltager en tolk, for størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne i centret har ringe danskundskaber. Centret for flygtninge/indvandrere har særlige tilbud til unge. Tilbudene går ud på at gøre de unge parate til at tage en uddannelse. Ofte skal centermedarbejderne starte med basale forhold som fx at lære de unge at bruge det offentlige transportsystem. Langt hen af vejen er det vigtigste for medarbejderne at sikre sig, at de unge har en forståelse for, hvordan det danske samfund fungerer. Først når de unge har en viden, så de kan fungere i samfundet, er det relevant at afholde mere uddannelses- eller beskæftigelsesrettede aktiviteter.

Centret gør i stort omfang brug af virksomhedspraktikker og har et bredt netværk af virksomheder, som tager praktikanter ind. Medarbejderne prioriterer virksomhedspraktik meget højt og forsøger at få personer så hurtigt som muligt i praktik, så de kan stifte bekendtskab med det danske arbejdsmarked. Medarbejderne bruger også praktikkerne til at afklare, hvad personerne kan holde til, for nogle har mange helbredsmæssige problemer, som forhindrer dem i at deltage på fuld tid i praktik.

SAMMENSÆTNING AF AKTIVERINGSFORLØB

Det er primært sagsbehandlerens ønsker, som afgør, hvilke projektaktiviteter, en kontanthjælpsmodtager skal deltage i. Fordi interviewene i denne kommune er foretaget med centermedarbejdere og ikke med sagsbehandlere, indeholder analysen kun begrænset information om, hvordan sagsbehandleren sammensætter aktiveringsforløb med forskellige former for aktiveringsprojekter. Når en sagsbehandler fx har brug for dokumentation til at kunne træffe afgørelse i et revalideringsforløb, sender sagsbehandleren personen i et individuelt forløb. I de individuelle forløb er sagsbehandleren sikker på at få en skriftlig tilbagemelding, som hun kan lave sin afgørelse på baggrund af. Andre personer sender sagsbehandlerne i holdaktiviteter, fordi personerne skal afklares i forhold til sociale kompetencer. I nogle få tilfælde har centermedarbejderne ansvar for at udarbejde projektforsløb i beskæftigelsescentrene på baggrund af mere overordnede anvisninger fra den ansvarlige sagsbehandler.

Gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er sårbar og det er en fin balance for centermedarbejderne at skulle vurdere, om en person har godt af at være i en holdaktivitet eller ville have bedre af et individuelt forløb. Centermedarbejderne har altid mulighed for at tage en deltager ud af en holdaktivitet og over i et individuelt forløb. Beslutningen træffes, når deltageren eller det øvrige hold bliver belastet af deltagelsen. Beslutningen træffes altid i samarbejde med den ansvarlige sagsbehandler.

En medarbejder har netop påbegyndt udarbejdelsen af fire ugers forløbene for personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen. Medarbejderen planlægger, at deltagerne skal starte med 14 dages IT-undervisning, fordi IT-kendskab er en forudsætning i mange typer arbejde. Derefter vil personerne kunne tilbringe en uge eller to i et projekt med personlig udvikling som tema, et kursus om kostvejledning, et motionshold eller et kursus om privatøkonomi.

I centret for flygtninge/indvandrere får alle tilrettelagt en individuel plan. En centermedarbejder sammensætter en plan, som inddrager de nødvendige fagpersoner og evt. holdundervisning. Et eksempel på et formål være deltagelse i virksomhedspraktik. En centermedarbejder sætter så nogle delmål i løbet af aktiveringsforløbet og vurderer til sidst om delmål og endemål er opnået. Hver tredje måned justeres planen for forløbet, hvis det er nødvendigt. Ofte må

centermedarbejderne starte med at lære personerne om meget basale færdigheder, som er nødvendige for at kunne navigere i det danske samfund, fx viden om, hvordan man tager bussen. Først derefter sender centermedarbejderne personerne videre i mere direkte beskæftigelsesrettede aktiviteter. Ideelt set starter forløbene med afklarende samtaler med en centermedarbejder, hvor ressourcer, jobmål og dansk kundskaber bliver afklaret. På baggrund af denne viden vurderer medarbejderen, hvordan en person hurtigst muligt kan blive opkvalificeret til at nå sit jobmål. Efter afklaringen kan personen komme i virksomhedspraktik eller løntilskudsjob og til sidst i ordinært arbejde. Personerne kan ikke gå direkte i arbejde, det er en lang proces at gøre dem parat til at gå i arbejde og de enkelte trin i forløbet kan ikke springes over.

CENTERMEDARBEJDERNE HAR SVÆRT VED AT AFGØRE FREMSKRIDT

I centrene arbejder medarbejderne med to former for mål. Det ene mål er forbundet med selve sagsbehandlingen, hvor centermedarbejdernes mål er at levere en progressionsrapport til sagsbehandlerne. På baggrund af progressionsrapporterne kan sagsbehandlerne træffe beslutninger om næste skridt i sagsbehandlingen fx virksomhedspraktik, behandlings-tilbud eller pensionsindstilling. Her er det centrale mål for medarbejderne er at få kontanthjælpsmodtagerne ud af kontanthjælps-systemet. Det andet mål er rettet imod progression i den enkelte kontanthjælpsmodtagers situation. Medarbejderne har svært ved at vurdere, om en person har nærmet sig målet men forsøger at vurdere eventuel progression gennem uformelle pejlemærker. Medarbejderne forsøger at kortlægge personernes problemer gennem samtaler, hvor det primære fokus er afklaring af personernes liv. Når en medarbejder vurderer, at en kontanthjælpsmodtager har udviklet sig i en positiv retning, fokuseres der fx på stabilt fremmøde i projekter, bedre selvværd og selvtillid, social omgængelighed og motivation for at forandre sig. En centermedarbejder vurderer, at projekter med øget livskvalitet som formål, ville være hensigtsmæssige. Ifølge medarbejderen er det ofte det små ting i privatlivet, som fx at få hjælp til at male i sin bolig, der sætter en progression i gang.

Centermedarbejderne har i flere tilfælde svært ved at vurdere, hvad det er, som betinger progression hos ikke-arbejdsmarkedsparete

kontanthjælpsmodtagere og medarbejderne kan sjældent bruge en trinmodel, når de skal beskrive udviklingen hos personerne i målgruppen. I nogle tilfælde kan en udvikling skyldes, at en kontanthjælpsmodtager pludselig har fået et sted at bo og derfor har fået større overskud. En sådan forandring kan bevirke, at kontaktpersonen på centret begynder at tænke i mere beskæftigelsesrettede baner. I andre tilfælde vokser problemerne trods indsatsen og på trods af motivation og ønsker om forandring, forværres personernes situation.

Enkelte medarbejdere nævner sanktionering og vurderer i den forbindelse, at sanktioneringen ikke bidrager til at afhjælpe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtageres problemer.

Centermedarbejderne anvender de samme pejlemærker til at vurdere flygtninge/indvandreres progression i det omfang, problemtyperne er de samme. Fordi flygtninge/indvandrere har flere og mere massive problemer end de øvrige kontanthjælpsmodtagere, har centermedarbejdere flere delmål og pejlemærker for progression til gruppen. Pejlemærker er fx forbedrede danskkundskaber, fordi mange taler dårligt dansk. Ligeledes er det tegn på fremgang, når en person begynder at vise forståelse for, hvordan det danske samfund fungerer med bustransport, selvangivelser, betaling af regninger mv. Øget tryghed er også et pejlemærke, fordi de fleste er meget utrygge ved kontanthjælpsystemet, når de påbegynder deres ophold i beskæftigelsescentret. Ligeledes er erkendelse og indsigt i egne psykiske lidelser en indikator for progression. I den forbindelse er en opblødning af de somatiske symptomer, mindre brug af sundhedssystemet ud udredning af medicin tegn på fremgang. Mange kommer fra familier med meget autoritær opdragelse og fysisk afstraffelse af børn. Nogle fører denne opdragelsesform videre, mens andre giver børnene lov til alt som en kontrareaktion. Derfor er det, ifølge centermedarbejdere, et fremskridt, når kvinderne forstår, at de kan være gode forældre i midten af et spektrum mellem autoritet og mangel på samme. Progression er en længerevarende proces hos flygtninge/indvandrere og i nogle tilfælde forventer centermedarbejderne først at se resultater i næste generation. I disse tilfælde kan en indikation på fremskridt derfor være en social opkvalificering. Hvis det lykkes centermedarbejderne at gøre personerne bedre forældre, kan deres børn få bedre vilkår og flere muligheder i fremtiden. Dermed kan den mere beskæftigelsesrettede indsats først blive relevant i næste generation.

NÆRVÆR I INDSATSEN ER NØDVENDIGT

Ifølge flere interviewede centermedarbejdere og teamledere kræver det nærvær at forandre ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Personerne skal have mulighed for at tale og fortælle om sig selv og medarbejderne skal tage individuelle hensyn til hver enkelt person. For at medvirke til en forandring er det nødvendigt, at centermedarbejderne bruger tid på at overbevise kontanthjælpsmodtagerne om, at de har indflydelse på deres liv. Samtidig er det nødvendigt at medarbejderne stiller krav til personerne i det omfang, kravene kan imødekommes. Igennem disse dialoger oplever personerne, at de selv kan få indflydelse og at medarbejderne i kontanthjælpssystemet vil dem det godt. Dialogerne giver kontanthjælpsmodtagerne større tillid til systemet og større selvtillid. Selvtillid og følelsen af at være accepteret er, ifølge flere medarbejdere, vigtige for at skabe succes og progression hos den enkelte kontanthjælpsmodtager.

Flere interviewede medarbejdere betoner vigtigheden af at være interesseret i at arbejde med målgruppen. Det har betydning for kontanthjælpsmodtagerne, at de bliver mødt af medarbejdere, som er oprigtigt interesserede og bryder sig om dem. Flere vurderer, at det er uhensigtsmæssigt at møde kontanthjælpsmodtagerne med mistro og negative forventninger. Ofte er kontanthjælpsmodtagerne frustrerede over måden, kontanthjælpssystemet fungerer på, og medarbejderne lytter til frustrationerne og hjælper, hvor det er muligt. Når medarbejderne lytter til de frustrerede kontanthjælpsmodtagere, føler personerne sig hørt og det giver medarbejderne bedre mulighed for at få en god kontakt til personerne.

Det kræver også lang tid at forandre ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Medarbejderne bliver nødt til at udvise tålmodighed og gå langsomt frem, for ellers kommer personerne nemt til at føle sig pressede. Et eksempel er en person med sociale forbier; efter lang tids deltagelse i projekter, blev vedkommende bedre til at omgås andre og endte til sidst med at få en praktikplads i en privat virksomhed. I begyndelsen havde personen ikke selv en tro på, at det kunne lykkes, men efter mange samtaler med en centermedarbejder og besøg på arbejdspladsen, lykkedes det til sidst. I den sammenhæng vurderer flere medarbejdere, at de små fire ugers forløb for personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen er alt for kort tid til at kunne skabe en progression. Også intensiv opfølgning vurderer flere centermedarbejdere er effektiv.

Det er fx virkningsfuldt, når medarbejderne opsøger en kontanthjælpsmodtager på dennes bopæl, fordi personen ikke er mødt op i sin aktivering.

Desuden fremhæver en afdelingsleder vigtigheden af en socialfaglig uddannelsesbaggrund. Medarbejdere med en socialfaglig uddannelsesbaggrund har lettere ved at arbejde helhedsorienteret og forstå sociale mekanismer. Socialfagligt uddannede medarbejdere har desuden lettere ved at udarbejde præcise beskrivelser af kontanthjælpsmodtagerne. Også erfaring med målgruppen er vigtig, hvis ikke medarbejderne har erfaring og kendskab til lovgivningen bliver der nemt truffet forkerte beslutninger.

Foruden de allerede nævnte forhold, er holdningsbearbejdelse særlig vigtig i arbejdet med flygtninge/indvandrere. Både for at afstemme forventningerne til det danske arbejdsmarked og for at give personerne indsigt i, at de godt kan fungere i det danske samfund uden at kaste deres egne værdier og identitet bort. For at hjælpe flygtninge/indvandrere til en forandring fremhæver en centermedarbejder endvidere, at det er vigtigt at tale med personerne for at afklare de forhold, som bevirker, at personerne ikke er i arbejde. På grund af flygtninge/indvandreres manglende viden om de danske arbejdsmarkeds- og uddannelses-systemer, er deres planer og ønsker for fremtiden ofte urealistiske. Ifølge centermedarbejderen burde der derfor være mere tid til at afklare, hvorfor progression ikke er til stede frem for at tildele personerne nye fagkurser. Indsatsen har størst succes, når medarbejderne også bruger tid på at arbejde med flere forhold end blot opkvalificering af faglig viden. Det gør en forskel, når centermedarbejderne tager sig tid til at rådgive målgruppen om problemer i hverdagen, fx om hvorvidt en årsopgørelse skal besvares eller at det er nødvendigt at skrue ned for radiatoren, når man åbner sine vinduer. Denne rådgivning giver personerne overskud til at kunne koncentrere sig om mere beskæftigelsesrettede aktiviteter og den viden, de får, kan overføres til andre dagligdagsproblemer. Samtidig med at indsatsens udformning er vigtig, er det nødvendigt, at virksomheder er indstillet på at give personer med de beskrevne problemer et arbejde. Der er ikke altid arbejde til personerne og i mange tilfælde har arbejdspladserne ikke tid til at give personerne den nødvendige opkvalificering.

EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

Centrene udarbejder skriftlige afrapporteringer om hver enkelt deltager til sagsbehandlerne i jobcentrene. Afrapporteringerne består dels af beskrivelser af de aktiviteter, personerne tidligere har deltaget i og dels af progressionsbeskrivelser. Rapporterne skrives bl.a. med henblik på, at sagsbehandlerne kan udarbejde ressourceprofil og dialogguide. I et af centrene er beskrivelser af eksempelvis boligsituation, arbejdsmarkeds-perspektiv og sociale netværk derfor faste elementer i afrapporteringerne. Progressionsbeskrivelserne er kun gældende for det delforløb, den enkelte netop har deltaget i på aktiveringscentret. I nogle tilfælde foreslår centermedarbejderne også fremadrettede aktiviteter til sagsbehandlerne.

Omfanget af de skriftlige meddelelser fra sagsbehandlerne til medarbejderne i aktiveringscentre varierer meget i deltagelsesgrad og kan begrænse sig til nogle få linier. Medarbejderne ønsker sig derfor mere skriftlig information fra sagsbehandlerne om målet med den enkeltes aktivering, om aktuel medicinering, misbrugsbehandling og lignende. Denne viden ville gøre medarbejderne i stand til at målrette indsatsen mere, end det er muligt på nuværende tidspunkt. Centermedarbejderne har ikke journaladgang i kontanthjælpssager i matchgruppe 4 og 5, fordi centrene fungerer som anden aktør i disse sager. En journaladgang ville derfor være konkurrenceforvridende i forhold til andre projektudbydere. Kommunen har en statistik, som alle centre indleverer data til. Statistikken omfatter mål som fx om en person er kommet i ordinær beskæftigelse. I et af aktiveringscentre har medarbejderne selv taget initiativ til at oprette en gruppe, som fremover skal arbejde med dokumentation og registrering af centrets indsats. Beslutningen er foretaget, fordi medarbejderne mener, at kommunens statistik mangler de mere bløde progressionsmål, der er relevante for personer i matchgruppe 4 og 5, som er langt fra arbejdsmarkedet. Planen er bl.a. at gruppen skal udarbejde effektevalueringer af konkrete forløb på sygedagpengeområdet.