

06:28

Mads V. Stigaard
Mette Fjord Sørensen
Søren C. Winter
Nina Friisberg
Annemette C. Henriksen

KOMMUNERNES BESKÆFTIGELSE- INDSATS



06:28

KOMMUNERNE BESKÆFTIGELSESSINDSATS

Mads V. Stigaard
Mette Fjord Sørensen
Søren C. Winter
Nina Friisberg
Annemette C. Henriksen

KØBENHAVN 2006
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

KOMMUNERNE BESKÆFTIGELSESIKKELSIS

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for Beskæftigelse og erhverv

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-832-8

Layout: Hedda Bank
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2006 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

INDHOLD

	FORORD	5
	RESUMÉ	9
	”Flere i arbejde”	9
	Fokus på job og krav til de ledige	10
	Loyalitet over for lovgivningen	10
	Dog visse Implementeringsproblemer	11
	Perspektiver	12
1	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	13
	Konklusion	22
2	INDLEDNING	27
	Problemstillinger	27
	Forventninger	29
	Rapportens struktur	32
3	METODE	35
4	SAGSBEHANDLERPRAKSIS OG LEDELSESPRIORITERINGER	41

	Visitation og målgrupper	41
	Hvor ofte afholdes der samtaler?	49
	Fokus for samtalerne og indsatsen	52
	Prioriteringen af aktiveringstilbud	66
	Brug af sanktioner	72
	Delkonklusion	75
5	SAGSBEHANDLERNES BAGGRUND	81
	Delkonklusion	86
6	LEDELSESREDSKABER	89
	Indledning	89
	Information af sagsbehandlere	89
	Overvågning af sagsbehandlere	91
	Rekruttering af sagsbehandlere	99
	Delkonklusion	102
	LITTERATUR	105
	SFI-UDGIVELSER SIDEN 2005	108

FORORD

Kommunernes beskæftigelsesindsats – og her især kommunernes implementering af reformen, ”Flere i arbejde” – er emnet for denne rapport. Den fokuserer på kommunernes indsats over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

Denne analyse foretages som en del af et uafhængigt forskningsprojekt, ”Implementering af beskæftigelsespolitik på markarbejder-niveau” (US 1645). Det gennemføres på Socialforskningsinstituttets initiativ med økonomisk støtte fra Beskæftigelsesministeriets Forskningspulje samt Socialforskningsinstituttet. Projektet ledes af forskningsprofessor Søren C. Winter fra Socialforskningsinstituttet, og desuden medvirker professor Peter J. May, Department of Political Science ved University of Washington i Seattle, forskningsassistenterne Mads Stigaard og Mette Fjord Sørensen, samt studentermedhjælperne Nina Friisberg og Annette C. Henriksen – alle fra Socialforskningsinstituttet.

Denne rapport er forholdsvis beskrivende og formidler de første resultater fra projektet. Formålet er at nyttiggøre nogle af de foreløbige forskningsresultater i forbindelse med den kulegravning af kontanthjælpsområdet, som Beskæftigelsesministeriet gennemfører i 2006 på regeringens vegne. Rapporten fokuserer på forskellige former for beskæftigelsesindsatser i kommunerne, og hvordan disse indsatser varierer mellem landets kommuner. Vægten ligger på sagsbehandlernes adfærd,

men denne adfærd sammenlignes også med de prioriteringer, som lederne foretager vedrørende indsatsen. Mere uddybende analyser, som forklarer forskelle i indsatsen mellem kommunernes sagsbehandlere, herunder ledelsens rolle og gennemslagskraft, vil blive publiceret senere. Det gælder også analyser af, hvilken effekt sagsbehandlingen har på, hvor hurtigt de ledige kommer i beskæftigelse.

Analysen bygger på landsdækkende, repræsentative spørgeskemaundersøgelser, der er besvaret over internettet, dels af sagsbehandlere, der har erfaring med samtaler som led i kontaktføreløb med arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, dels af deres ledere. Disse omfatter mellemledere på beskæftigelsesområdet og forvaltningschefer i kommunerne. Det er i de fleste tilfælde socialcheferne. Analyserne af sagsbehandlere er vægtet, så hver kommune tæller lige meget i undersøgelsen. Det betyder, at man umiddelbart kan sammenligne fordelingen blandt de kommunale ledere med sagsbehandlerfordelingen.

Dette valg betyder imidlertid, at undersøgelsen af sagsbehandlere ikke omfatter hele universet af sagsbehandlere på dette område i Danmark, idet de store kommuner med mange sagsbehandlere og mange kontanthjælpsmodtagere er kraftigt underrepræsenteret, mens de små er overrepræsenteret i analyserne. Undersøgelsen omfatter således universet af kommuner.

Desuden betyder den beskrivende analyseform, at rapporten sammenligner svarfordelinger mellem grupper af forvaltningschefer, mellemledere og sagsbehandlere. Ligheder i disse fordelinger betyder ikke nødvendigvis, at der er sammenfald i ledernes målsætninger og sagsbehandlernes adfærd i alle kommuner. Hvis for eksempel samme andel af ledere og sagsbehandlere har en høj prioritering af jobfokus i samtalerne med de ledige, betyder dette ikke nødvendigvis, at sagsbehandlerne følger ledelsens mål i deres sagsbehandling i den enkelte kommune. Der kan faktisk være stor forskel. Sagsbehandlerne i nogle kommuner kan have et mindre jobfokus, end deres ledere ønsker, mens sagsbehandlerne i andre kommuner har et større jobfokus. En lighed i fordelingerne betyder blot, at sagsbehandlernes adfærd som gruppe – betragtet for alle kommuner under ét – fordeler sig på samme måde som ledernes prioriteringer.

Vi takker kommunernes forvaltningschefer, mellemledere og sagsbehandlere for at have deltaget i undersøgelsen i en tid med stor travlhed på grund af den tilstundende strukturreform. SFI-Survey og

UNI-C har bistået ved surveyundersøgelserne, akf har bistået med analyser vedr. kommunernes rammevilkår og ECO-analyse har leveret kommunale data.

København oktober 2006

Jørgen Søndergaard

RESUMÉ

”FLERE I ARBEJDE”

Denne rapport's vigtigste problemstilling er, *hvordan kommunerne i praksis varetager opgaven med at føre beskæftigelseslovgivningen ud i livet i yderste led hos sagsbehandlerne.*

Kommunerne har ansvaret for at implementere beskæftigelseslovgivningen i forhold til kontanthjælpsmodtagerne. Det gælder bl.a. intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen. Der skal nu foregå en mere systematisk og ensartet vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er. Indsatsen skal sikre de ledige den kortest mulige vej til et job. Aktivering må ikke være et mål i sig selv. Der skal være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige. Fokus i sagsbehandlingen skal drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer og over imod, hvilke ressourcer de har til at bestride et arbejde. Det øgede jobfokus skal desuden understøttes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige. Der skal føres en nøje kontrol med, at de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nu også står til rådighed for arbejdsmarkedet.

FOKUS PÅ JOB OG KRAV TIL DE LEDIGE

I den offentlige debat har sagsbehandlerne ofte fået skudt i skoene, at de lader de ledige passe sig selv eller praktiserer en omsorgs- og 'holden i hånden'-kultur. Det hævdes, at de er alt for eftergivende over for de ledige, ikke stiller krav til dem og ofte lader dem slippe af sted med at blive væk fra aktivering i stedet for at smække pengekassen i. De siges at have for lidt fokus på job i samtalerne med de ledige, og vurderingen af, om de ledige er arbejdsmarkedsparete, svinger efter sigende meget fra kommune til kommune.

Denne undersøgelse rækker væsentligt ved de fleste af disse myter. De fleste sagsbehandlere lever i betydeligt omfang op til krav og intentioner i beskæftigelseslovgivningen, som de blandt andet er fremsat i reformen "Flere i arbejde". Langt de fleste sagsbehandlere bruger rent faktisk de samme kriterier til at vurdere, hvor arbejdsmarkedsparete de ledige er, og langt de fleste sagsbehandlere fokuserer mere på, at de ledige hurtigt får bare et eller andet job, end på at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Og de fleste sagsbehandlere lægger mere vægt på at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige end på at vejlede dem om en gradvis opkvalificering.

Sagsbehandlerne lægger også større vægt på at stille krav til de ledige end på at fokusere på deres problemer, og langt de fleste anvender sanktioner med træk i ydelserne, når ledige udebliver fra aktivering uden en gyldig grund. Derimod kan det især i en tid med stor efterspørgsel på arbejdskraft virke problematisk, at de fleste sagsbehandlere ikke tillægger arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft en større vægt i forhold til de lediges egne ønsker og forudsætninger.

LOYALITET OVER FOR LOVGIVNINGEN

De fleste kommuners sagsbehandlere søger således at opfylde hovedformålet i reformen "Flere i arbejde", nemlig at indsatsen over for de ledige skal følge den kortest mulige vej til beskæftigelse. Det skyldes ikke, at de personligt er enige i alle de politiske målsætninger. Kun godt en tredjedel af dem synes personligt, at deres kommune bør føre en politik, hvor der lægges større vægt på, at de ledige får et eller andet job her og nu, end på at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt.

Resten ville foretrække en ligelig vægtning af de to hensyn, eller at man lagde mest vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Sagsbehandlerne er altså i højere grad loyale over for lovgivningen, regeringens politik eller den kommunale politik, som de oplever den, end over for deres egen personlige overbevisning.

DOG VISSE IMPLEMENTERINGSPROBLEMER

Mens kommunernes sagsbehandling i vidt omfang lever op til lovgivningens intentioner, er der på den anden side nogle mangler i forhold til *idealet* om den parlamentariske styringskæde, ifølge hvilken forvaltningen forventes at gennemføre den lovgivning, den folkevalgte forsamling har vedtaget, jf. kapitel 2. Levede sagsbehandlerne op til dette ideal, måtte man nemlig forvente en fuld implementering af beskæftigelseslovgivningen og ”Flere i arbejde”-reformen.

De færreste sagsbehandlere prioriterer imidlertid arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft højere end de lediges egne ønsker og forudsætninger, og på andre områder er der en mindre del af sagsbehandlerne – og en endnu mindre del af de kommunale ledere – der ikke implementerer lovgivningen og dens intentioner i et omfang, som man kunne forvente ud fra dette ideal. Der synes også at være nogle ledere i kommunerne, som nok søger at implementere reformens målsætninger i deres ledelsesmæssige prioriteringer, men som ikke har været i stand til at omsætte dette i administrativ praksis hos alle sagsbehandlerne. Vurderer man rapportens resultater på denne baggrund, er resultatet knap så godt, idet beskæftigelseslovgivningen ikke er fuldstændig implementeret.

Vurderes analyseresultaterne derimod - mere realistisk - i forhold til danske og internationale erfaringer med at implementere politiske reformer, herunder beskæftigelsespolitiske reformer (Winter 1994, 2006), synes man på tre år at være nået længere med at implementere ”Flere i arbejde” i kommunerne, end man kunne forvente. Det er tilsyneladende lykkedes at gennemføre de hyppigere samtaler med de ledige uden de forsinkelser, man ellers ofte ser ved indførelsen af sådanne reformer. Det er også i vidt omfang lykkedes at ændre sagsbehandlernes praksis fra tilsyneladende at være indlejret i en traditionel omsorgskultur til at blive en indsats, der er præget af fokus på job og krav til den ledige. En sådan omstilling er ellers ganske vanskelig at foretage, hvilket man bl.a. har

erfaret ved lignende amerikanske beskæftigelsesreformer (Ricucci, Meyers & Han, 2004, Ricucci, 2005, Meyers, Glaser & Mac Donald, 1998).

PERSPEKTIVER

I vores videre undersøgelsesarbejde vil det være relevant at se på, hvorfor denne implementeringsopgave er lykkedes bedre nogle steder end andre. Nogle af de træk i undersøgelsen, der her fortjener særlig opmærksomhed, er for det første, at en del sagsbehandlere udfører en praksis, de på nogle punkter personligt eller fagligt ikke er enige i. De ville foretrække mindre jobfokus og mere vægt på gradvis opkvalificering, men har alligevel et betydeligt jobfokus i deres praksis af loyalitet over for lovgivningen og/eller deres lokale foresatte.

For det andet kan en overraskende stor nyrekruttering af sagsbehandlere have gjort omstillingsopgaven lettere. To tredjedele af sagsbehandlerne har højst 5 års erfaring i deres nuværende stilling. For det tredje synes de fleste ledere at lægge stor vægt på sagsbehandlernes indstilling til deres arbejde, når de rekrutterer nye sagsbehandlere. Og for det fjerde vil det være relevant at se nærmere på virkningerne af andre anvendte ledelsesværktøjer.

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Kommunerne har en vigtig rolle i implementeringen af beskæftigelsespolitikken over for kontanthjælpsmodtagere. Denne rapport belyser, hvordan beskæftigelsespolitikken omsættes til konkret indsats i kommunerne. Analysen afgrænses dog til den indsats, der retter sig mod arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Rapporten undersøger både den sagsbehandling, der udføres over for denne gruppe, og ledelsen heraf.

Landsdækkende surveys af sagsbehandlere, mellemledere og forvaltningschefer

Analysen bygger på landsdækkende, repræsentative, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af sagsbehandlere, mellemledere og forvaltningschefer i kommunerne, der er gennemført i perioden november 2005 til juni 2006 med tilfredsstillende svarprocenter på 73-88. Analyserne i denne første rapport fra undersøgelsen er forholdsvis beskrivende med vægten på at vise, hvordan beskæftigelsesindsatsen fordeler sig mellem landets kommuner på sagsbehandler- og ledelsesniveau. Mere uddybende analyser, som forklarer forskelle i indsatsen mellem kommuner og sagsbehandlere og effekter heraf, vil blive publiceret senere. For at kunne sammenligne svarfordelingerne mellem ledergrupperne og sagsbehandlergruppen, er sagsbehandleroplysningerne blevet vægtet, så den enkelte kommune tæller lige meget - uanset antallet af sagsbehandlere eller respondenter.

”Flere i arbejde”-reformen

Med reformen, ”Flere i arbejde”, valgte en række forligspartier med regeringen i spidsen i efteråret 2002 at ændre fokus i beskæftigelsesindsatsen. Nu skal der i højere grad formidles job og søges job. Den gamle aktiveringsindsats var blevet udskældt for at have omsorg og aktivering som mål frem for at være et middel til at få ledige hurtigt i ordinært arbejde. Hovedformålene med reformen ”Flere i arbejde” er derfor at fjerne en del af fokuset fra omsorg og aktivering og flytte det over på indsatsformerne jobformidling og jobsøgning. Målet er, at ledige kommer hurtigst muligt i job, samt at ledige i højere grad føler et ansvar for deres situation og fremtid. Det større jobfokus skal desuden understøttes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige, hvor der er fokus på den lediges ressourcer og kompetencer frem for på deres problemer.

Betydelig konsensus mellem sagsbehandlerne om kriterier til at vurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed

Tidligere analyser har vist, at det varierer en del mellem kommunerne, hvor stor en andel ledige, de vurderer, er arbejdsmarkedsparate og derfor skal tilmeldes arbejdsformidlingen. Spørgsmålet er, om disse forskelle alene skyldes objektive forskelle i kommunernes klientel og eventuelt i den lokale arbejdsmarkedssituation, eller om også mere subjektive forskelle i vurderingen af ledige spiller ind. For at teste det sidste har vi præsenteret alle sagsbehandlerne for den samme, konstruerede case om en ung ledig kvinde. Hun er enlig mor med afsluttet barselsorlov, hun har et ringe socialt netværk, er sprunget fra uddannelsesforløb og har en tidligere erfaring som kassedame. Hun er overvægtig og klager over rygproblemer. Vi har så bedt sagsbehandlerne vurdere hendes arbejdsmarkedsparathed i forhold til de fem matchgruppekategorier, som skal anvendes ved denne vurdering.

Analyserne viser, at knap to tredjedele af kommunernes sagsbehandlere er enige om at vurdere hende som arbejdsmarkedsparat, men i laveste grad af denne kategori, nemlig matchgruppe 3. Alligevel er der ikke fuldstændig enighed mellem sagsbehandlerne, idet 25 procent vurderer hende til at være mere arbejdsmarkedsparat, mens 12 procent slet ikke mener, hun er arbejdsmarkedsparat.

Mens der således er en betydelig grad af enighed mellem sagsbehandlerne, er de udsving, der trods alt er, næppe tilfældige. Vi formoder, at vurderingen af vores case-person i et vist omfang afspejler en under-

liggende, systematisk vurderingsdimension i en del af sagsbehandlerne daglige matchgruppevurderinger. Det viser sig nemlig, at de sagsbehandlere, der vurderer case-personen til at være mindre arbejdsmarkedsparat i matchgruppe 3 eller 4, har relativt mange af deres egne arbejdsmarkedsparate klienter placeret i matchgruppe 3. Omvendt har de sagsbehandlere, der vurderer case-personen til at være mere arbejdsmarkedsparat i matchgruppe 1 eller 2, færre af deres egne arbejdsmarkedsparate klienter placeret i matchgruppe 3.

Der ser således ud til at være systematiske subjektive vurderingsforskelle vedrørende matchgruppeplacering mellem en mindre del af kommunernes sagsbehandlere. I store træk vurderer langt de fleste sagsbehandlere dog vores klient – et konstrueret case-eksempel – på samme måde. Andre sager kan være mere entydige end denne, for eksempel ledige der er alkoholikere eller narkomaner, hvor enigheden mellem sagsbehandlerne må forventes at være endnu større.

Når vores analyseresultater sammenholdes med andre analyser fra Socialforskningsinstituttet om matchgruppeplaceringer, synes der at være en betydelig grad af systematik i de kommunale sagsbehandleres vurdering af de ledige kontanthjælpsmodtagere. Analyserne viser, at en meget væsentlig del af vurderingen af graden af arbejdsmarkedsparathed afspejler objektive forskelle mellem de ledige kontanthjælpsmodtagere. Desuden synes forskelle i den lokale beskæftigelse at smitte af på vurderingen. Når der er høj beskæftigelse, sænkes kravene til arbejdsmarkedsparathed (Bach & Petersen, 2006; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006). Tilbage står imidlertid, at disse mere objektive forklaringer på kommunale forskelle i andelen af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke kan forklare hele forskellen i kommunernes vurdering. Der findes også en mere subjektiv dimension.

Samtaler afholdes til tiden

Sagsbehandlerne afholder i store træk den første samtale om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder samt de efterfølgende kontaktførelsessamtaler for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere inden for de lovgivningsmæssige frister. Her inden for er der en vis variation. Langt de fleste afholder den første samtale efter 1-2 ugers ledighed, mens de efterfølgende samtaler fordeler sig fra samtaler flere gange per måned til samtaler hver tredje måned. Det mest typiske er samtaler hver tredje

måned. Resultaterne må tages med det forbehold, at der spørges til kontaktforløbssamtaler eller ”andre samtaler”.

Betydeligt jobfokus i samtalerne med de ledige

I disse samtaler er der et betydeligt jobfokus. Næsten tre fjerdedel af sagsbehandlerne har således mere fokus på, at den ledige hurtigt får et eller andet job end på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Det ser således ud til, at sagsbehandlerne i vidt omfang følger intentionerne i reformen, ”Flere i arbejde”.

Dette er interessant, ikke mindst i lyset af at en betydelig del af sagsbehandlerne personligt ville foretrække, at kommunerne fører en politik, der lægger mindre vægt på job her og nu og mere vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. De fleste kommuners sagsbehandlere har således fokus på, at de ledige kommer hurtigt i et eller andet job, selv om kun godt en tredjedel personligt foretrækker en sådan politik. Over en fjerdedel af sagsbehandlerne ville i stedet foretrække en politik med vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, men kun 6 procent af dem praktiserer denne holdning i det daglige arbejde.

Godt halvdelen af sagsbehandlerne lægger også vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige, hvorimod kun en fjerdedel prioriterer, at de ledige selv skal søge job i det første halve år af ledighedsperioden frem for, at de skal aktiveres. Det ser derfor ud til, at sagsbehandlerne ikke fuldt ud implementerer lovgivningens hensigter med hensyn til fokus på lediges egen jobsøgning. Resultatet skal dog tages med det forbehold, at unge under 30 år har ret og pligt til aktivering efter 13 ugers ledighed. Derfor må sagsbehandlere med mange unge nødvendigvis lægge vægt på en tidlig aktivering. Desuden lægger næsten halvdelen af sagsbehandlerne mere vægt på at vejlede ledige i jobsøgning frem for at varetage jobformidling og virksomhedskontakt for den ledige.

Det er interessant at sammenholde de tre analyser, da de tilsammen kan give et fingerpeg om graden af jobfokus i sagsbehandlingen for de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Det kan således konstateres, at de fleste sagsbehandlere har jobfokus i deres sagsbehandling, og at ganske få (henholdsvis 6 procent og 13 procent) lægger mere vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt og at give vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne.

En anden tolkning af analyserne er, at selv om sagsbehandlerne i høj grad fokuserer på, at den ledige hurtigt får et eller andet job (70 procent), er der færre sagsbehandlere, der mener, at vejen til et hurtigt job sker igennem at lægge vægt på konkrete job i samtalen (55 procent) frem for vejledning om gradvis opkvalificering. Der er heller ikke så mange sagsbehandlere, der mener, vejen til et hurtigt job sker ved at bistå de ledige i selv at søge job (46 pct.) frem for, at sagsbehandlerne varetager jobformidling og virksomhedskontakt for ledige.

Ligesom sagsbehandlergruppen vægter også forvaltningschef- og mellemlidergrupperne job her og nu frem for at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. I forhold til sagsbehandlergruppen (55 procent) lægger ledergrupperne (63-69 procent) imidlertid mere vægt på, at der også skal drøftes konkrete job i samtalerne med de ledige. Til gengæld ser det ud til, at ledergruppen støtter sagsbehandlergruppens relativt lille fokus på de lediges egen jobsøgning.

Det har været et gennemgående træk i analyserne af sagsbehandlerernes jobfokus, at sagsbehandlergruppen i forhold til ledergrupperne gerne vil lægge vægt på modsatrettede indsatsformer eller hensyn samtidigt. Mens sagsbehandlerne således svarer ”delvis vægt på...”, vægter ledergrupperne i højere grad job her og nu, samt at der tales konkrete job i kontaktførelsessamtalerne uden nogen forbehold.

Arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft prioriteres ikke over de lediges egne ønsker og forudsætninger

Stort set alle sagsbehandlere lægger vægt både på den lediges ønsker og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Næsten halvdelen prioriterer de to hensyn lige højt. En tredjedel af sagsbehandlerne lægger mest vægt på de lediges egne ønsker og forudsætninger, mens 22 procent orienterer sig mest mod arbejdsmarkedets behov. Selv om sagsbehandlerne også skal tage hensyn til de ledige, er det problematisk, at de generelt ikke orienterer sig mere mod arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft særligt i en tid, hvor virksomhederne i høj grad efterspørger arbejdskraft.

En klassisk diskussion er, om sagsbehandlerne skal stille krav til de ledige eller tage hensyn til deres problemer. Langt de fleste sagsbehandlere har mere fokus på at stille krav, mens en tredjedel vægter de to hensyn lige højt. Samlet set indikerer de to analyser, at de fleste sagsbehandlere på den ene side ikke tager noget overdrevent hensyn til de ledi-

ges problemer. På den anden side er der en tendens til, at arbejdsmarkedets behov ikke prioriteres over hensynet til den ledige.

Gruppen af forvaltningschefer og mellemledere betoner endnu mere end sagsbehandlerne, at der skal stilles krav til de ledige frem for at fokusere på deres problemer. Desuden ønsker langt flere ledere end sagsbehandlere at arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft gives forrang frem for de lediges egne ønsker.

Mere vægt på opkvalificering end afskrækkelse

En anden klassisk diskussion er, om aktiveringstilbud skal være opkvalificerende eller afskrækkende, så de ledige får et større incitament til selv at skaffe sig et arbejde eller påbegynde en uddannelse. Næsten halvdelen af sagsbehandlerne lægger vægt på opkvalificerende tilbud, mens omkring en fjerdedel lægger mere vægt på at bruge mindre attraktive tilbud. Sagsbehandlerne har imidlertid ikke nogen synderlig ledelsesmæssig opbakning til at prioritere mindre attraktive tilbud frem for opkvalificerende tilbud. Kun omkring en tiendedel af ledergrupperne vægter således afskrækkelse frem for opkvalificering.

Hvad betyder kroner og ører for valget af aktiveringstilbud?

Ved valget af aktiveringstilbud har såvel sagsbehandlergruppen som ledergrupperne fokus både på at forbedre de lediges jobmuligheder (uanset omkostningerne) og at minimere de kommunale udgifter. Mange søger at varetage begge hensyn. Forvaltningscheferne har dog mere fokus på udgifterne. Resultatet skal ses i lyset af kommunernes medfinansieringsansvar for beskæftigelsesindsatsen. Det er i den forstand forståeligt, at det er topcheferne - der sidder med det øverste økonomiske ansvar - der mest lægger vægt på hensynet til lave kommunale udgifter.

Prioriteringen af aktiveringstilbud: Stor brug af vejlednings- og afklaringsforløb samt praktik i private virksomheder

Sagsbehandlerne anvender i høj grad vejlednings- og afklaringsforløb i deres aktivering af kontanthjælpsmodtagerne. Faktisk anvender 61 procent dette tilbud meget ofte, mens yderligere 15 procent anvender det ofte. Et andet hyppigt anvendt tilbud er praktik i private virksomheder, idet 70 procent af sagsbehandlerne anvender virksomhedspraktik i private virksomheder ofte eller meget ofte. Et tilbud, der næsten ikke anvendes i kommunerne, er løntilskud i kommunen. Det er kun 6 procent af

kommunernes sagsbehandlere, der anvender disse tilbud ofte eller meget ofte. Det er også et relativt dyrt instrument at bruge for kommunerne, men samtidigt synes langt de fleste sagsbehandlere heller ikke, at det er noget effektivt instrument.

Der er ikke fuld overensstemmelse mellem sagsbehandlergruppens praksis og ledergruppernes prioriteringer. Sagsbehandlergruppen anvender således vejlednings- og afklaringsforløb i højere grad, end ledergrupperne prioriterer dette tilbud. Ledelsesgrupperne prioriterer derimod i høj grad de andre aktiveringstilbud, især de tilbud der involverer private virksomheder. Sagsbehandlerne bruger også disse tilbud, blot ikke helt så ofte, som lederne ønsker. Dette kan måske skyldes, at sagsbehandlerne finder disse tilbud vanskelige og tidkrævende at fremskaffe.

Der bruges i høj grad sanktioner ved udeblivelser, men ikke altid

Sagsbehandlere bruger i høj grad sanktioner over for de ledige, der ikke overholder deres rådighedspligt. To tredjedele trækker således i kontanthjælpen allerede første gang, ledige er udeblevet fra aktivering uden gyldig grund. Der er dog også relativt mange sagsbehandlere (29 procent), der vælger ikke at følge lovgivningens krav om at trække i kontanthjælpen første gang, en ledig udebliver fra aktivering. En del (24 procent) vælger således i stedet at give de ledige en advarsel om, at der bliver trukket i hjælpen næste gang, det sker.

Hvis en ledig for anden gang udebliver fra aktivering, vælger stort set alle sagsbehandlere at trække i eller helt stoppe kontanthjælpen. Der foretages således en markant skærpet sanktionering af de ledige fra første til anden gang, de forsømmer deres rådighedspligt.

Stort set alle forvaltningschefer og mellemledere (ca. 90 procent) lægger vægt på, at der skal skrives ind med sanktioner straks, hvis ledige udebliver fra samtaler, jobhenviisning eller tilbud uden en gyldig grund. Dermed har de sagsbehandlere, der ikke trækker i eller stopper hjælpen, næppe hverken ledelsesmæssig eller lovgivningsmæssig opbakning til deres praksis.

Sagsbehandlernes baggrund

De vægtede analyser af sagsbehandlernes baggrund viser, at knap halvdelen af sagsbehandlerne er uddannet som socialrådgivere, mens mindre andele af dem har socialformidleruddannelse eller uddannelser inden for handel og kontor eller pædagogik. De fleste sagsbehandlere har desuden

modtaget en efteruddannelse inden for beskæftigelsesområdet af én dags varighed, men betydelige andele har deltaget i lidt længere forløb á 2-5 dages varighed eller i kortere forløb ved blot at lytte til foredrag.

Det er overraskende, at hele to tredjedele af sagsbehandlerne højst har 5 års erfaring i deres nuværende stilling. Det tyder på, at der enten er mange nyoprettede stillinger inden for beskæftigelsesområdet i kommunerne, der er en vis gennemstrømning af sagsbehandlere på området, eller at relativt mange ældre sagsbehandlere vælger at gå på efterløn eller på andre måder forlader deres stillinger.

Billedet ændrer sig imidlertid noget, hvis der i stedet ses på, hvor mange sagsbehandlere, der har erfaring med at arbejde inden for beskæftigelsesområdet. Her har omkring to tredjedele af dem mindst 6 års erfaring, og 18 procent har over 15 års erfaring. Lidt over en tredjedel sagsbehandlere har dog højst 5 års erfaring. Langt de fleste sagsbehandlere har mindst 1 års erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet, hvoraf godt halvdelen har hentet denne erfaring fra den private sektor. Langt de fleste sagsbehandlerne er kvinder, og næsten alle har en dansk etnisk baggrund.

Der har været en betydelig debat om brug af præstations- eller resultatbaseret løn til sagsbehandlerne på beskæftigelsesområdet for at skabe øgede økonomiske incitamenter, mens det i praksis er yderst få sagsbehandlere, der modtager en sådan aflønning.

Anvendte ledelsesredskaber

Der findes mange forskellige ledelsesredskaber. Vi har i denne rapport koncentreret os om at belyse ledernes information, kontrol og rekruttering af medarbejdere.

Information og kontrol af sagsbehandlerne

Mellemlidernes information af sagsbehandlere foregår især på møder, mens forvaltningschefer primært informerer deres underordnede på møder med mellemlidere og ikke sagsbehandlere. Dette skyldes formentlig blot, at ledere hyppigst holder møde med deres nærmeste underordnede. Kun få forvaltningschefer og mellemlidere bruger i noget stort omfang skriftlige retningslinier som informationskanal. Således foregår informationen af sagsbehandlerne primært gennem direkte kontakt mellem mellemlidere og sagsbehandlere.

Sagsbehandlerne udsættes for en relativt systematisk kontrol af deres indsats og resultater. De fleste områder kontrolleres primært ved formel afrapportering og stikprøver af enkeltsager. Kun på få områder foregår der slet ikke nogen eller bare en uformel kontrol. Det er tilfældet vedrørende kontrol af kontanthjælpsmodtagerens opfattelse af beskæftigelsesindsatsen i kommunen. Opmærksomheden fra centralt hold er også meget lille på dette punkt.

Der føres således en langt mere systematisk kontrol med områder, hvor der er en stor bevågenhed fra centralt hold. Det gælder bl.a. , hvor ofte og hvornår der afholdes kontaktførelsessamtaler eller aktivering, og om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Indsatsen på disse områder er dog også forholdsvis let at måle og dermed kontrollere.

Det er dog ikke kun bevågenhed fra centralt hold, der afgør, hvor systematisk kontrollen er. På et område som, hvor hyppigt der gives vejledning om jobsøgning og drøftes konkrete job i samtaler med de ledige, er kontrollen forholdsvis usystematisk – også selvom ”Flere i arbejde”-reformen skulle flytte fokus fra aktivering til jobsøgning og -konkrete job. Dette kan skyldes, at området i højere grad end eksempelvis aktiveringstidspunkt er underlagt skøn fra sagsbehandlerne side.

Ligeledes er sagsbehandlerne prioritering af forskellige typer af tilbud ikke underlagt nogen vidtgående systematisk kontrol. Det kan skyldes, at prioriteringen til dels afhænger af en faglig vurdering fra sagsbehandlerne. På den anden side kan det undre, at der ikke føres mere kontrol med de anvendte tilbud, da disse kan have stor betydning for såvel den kommunale økonomi som for effekter af indsatsen.

Hvem vil man have i sin stald, og hvilke kriterier vægtes højt?

Forvaltningschefer og mellemledere er enige om, hvilke kriterier der har stor betydning ved ansættelsen af sagsbehandlere. De lægger størst vægt på, at ansøgeren er fagligt dygtig og erfaren, men tillægger også ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen en stor betydning. Dernæst lægges vægt på ansøgerens uddannelse, samt at ansøgeren passer til målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen. Lavest vægt ved ansættelsen tillægges metodeanvendelsen.

Det er interessant, at så mange forvaltningschefer og mellemledere tillægger ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen så stor vægt ved rekrutteringen af sagsbehandlere. Traditionelt

har offentligt ansattes holdninger og indstilling ikke været tillagt stor betydning ved rekruttering, da det erklærede princip har været, at kvalifikationer var afgørende for evnen til at udføre et job. Rekruttering med vægt på ansøgernes holdninger og indstilling er imidlertid blevet et vigtigt ledelsesværktøj i forbindelse med et ændret fokus for beskæftigelsespolitikken - med mindre vægt på omsorg og mere vægt på aktivering, jobfokus og krav til de ledige.

KONKLUSION

I den offentlige debat flourer mange myter om sagsbehandlerne gøren og laden i forhold til kontanthjælpsmodtagerne. Sagsbehandlerne kritiseres ofte for enten at lade de ledige passe sig selv eller for at praktisere en omsorgs- og 'holden-i-hånden'- kultur: "De fokuserer kun på de lediges problemer, men ikke på deres ressourcer. Aktiveringen er gået hen og blevet et mål i sig selv uden noget klart jobsigte – og slet ikke inden for en overskuelig tidshorison. Sagsbehandlerne lægger vægt på de lediges egne ønsker og forudsætninger frem for arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. De er eftergivende og stiller ikke krav til de ledige – og lader dem endog slippe af sted med at blive væk fra aktivering eller samtaler uden nogen gyldig grund frem for at smække pengekassen i. Sagsbehandlerne vurderinger af, om de ledige er arbejdsmarkedsparete, så de tilmeldes arbejdsformidlingen, svinger mellem kommunerne, som vinden blæser.

Denne undersøgelse rokker ved de fleste af disse myter. Sagsbehandlerne lever i betydeligt omfang op til krav og intentioner i beskæftigelseslovgivningen, som de blandt andet er fremsat i reformen om "Flere i arbejde". Heri formuleres målet, at ledige skal hurtigst muligt i job. Det større jobfokus skal desuden understøttes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige, hvor fokus er på den lediges ressourcer og kompetencer frem for på problemer.

Næsten alle kommunernes sagsbehandlere afholder de loypligtige samtaler med de ledige til tiden – og ofte meget hyppigere. Sagsbehandlerne har et betydeligt jobfokus i deres vejledning og sagsbehandling. Det viser sig ved, at langt de fleste fokuserer mere på, at de ledige hurtigt får et eller andet job end på at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Det kommer også til udtryk ved, at de fleste

lægger mere vægt på at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige end på at vejlede dem om en gradvis opkvalificering.

Langt de fleste sagsbehandlere lægger efter deres egen opfattelse større vægt på at stille krav til de ledige frem for at fokusere på deres problemer. Og langt de fleste trækker i kontanthjælpen allerede første gang, at en ledig udebliver fra aktivering eller påkrævede samtaler uden nogen gyldig grund. Derimod kan det virke problematisk i en tid med stor efterspørgsel på arbejdskraft, at ikke flere sagsbehandlere tillægger arbejdsmarkedets behov en større vægt i forhold til de lediges egne ønsker og forudsætninger.

Der er faktisk også en betydelig grad af konsensus imellem kommunernes sagsbehandlere, når de skal vurdere, om en given klient er arbejdsmarkedsparat, og i hvilken matchgruppe vedkommende skal placeres. Dette rimer med andre nye SFI-undersøgelser, der viser, at klienternes baggrund har stor betydning for, om de vurderes at være arbejdsmarkedsparete, og for hvilken matchgruppe de placeres i (Bach & Petersen, 2006; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006).

Langt de fleste kommuners sagsbehandlere søger således at opfylde ”Flere i arbejde”-reformens hovedformål om, at indsatsen over for de ledige skal følge den kortest mulige vej til beskæftigelse. Det skyldes ikke, at de personligt er enige i alle de politiske målsætninger. Kun godt en tredjedel af sagsbehandlerne synes personligt, at deres kommune burde føre en politik, hvor der lægges større vægt på, at de ledige får et eller andet job her og nu end på at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Resten ville foretrække en lige vægtning af de to hensyn, eller at man lagde mest vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Sagsbehandlerne er i højere grad loyale over for lovgivningen, regeringens politik eller den kommunale politik, som de oplever den, end over for deres egen personlige overbevisning.

Undersøgelsen belyser adfærden hos sagsbehandlerne, som de selv oplever og fremstiller den i besvarelsen af et spørgeskema. Der kan måske – som i andre surveyundersøgelser – være en tendens til en bias i retning af, at holdninger og adfærd fremstilles som lidt mere i overensstemmelse med sociale forventninger, end de i virkeligheden er. Vores foreløbige indtryk er, at en sådan bias er beskeden i vores analyse, og at sagsbehandlerne har udfyldt skemaerne samvittighedsfuldt og konsistent.

Der er imidlertid forskelle på sagsbehandlernes praksis, og det er således ikke alle sagsbehandlere, der fokuserer mest på job her og nu,

stiller krav til de ledige, sanktionerer udeblivelser fra aktivering med ned-sættelse af ydelser eller vurderer de lediges arbejdsmarkedsparathed på samme måde.

Det er en vigtig del af det fortsatte undersøgelsesarbejde at forklare, hvorfor disse forskelle mellem sagsbehandlerne optræder, herunder i hvilket omfang de skyldes forskelligt klientel, forskellige ledelsesmæssige prioriteringer, anvendelse af forskellige ledelsesredskaber i kommunerne, forskellig viden hos sagsbehandlerne, eller om sagsbehandlernes egen opfattelse af, hvordan indsatsen burde udformes, og af hvad der virker – og ikke virker - i nogle tilfælde smitter af på deres egen sagsbehandlingspraksis.

Her må vi i første omgang nøjes med at sammenligne prioriteringerne mellem ledergrupperne og sagsbehandlergruppen på landsbasis – og altså ikke i den enkelte kommune. Der er en betydelig grad af overensstemmelse mellem ledergruppernes prioriteringer og sagsbehandlergruppens praksis. Generelt ser det dog ud til, at flere ledere ønsker et relativt større fokus på unge ledige samt ledige, der er i begyndelsen af deres ledighedsperiode. Flere ledere har ligeledes et større jobfokus og ønsker i højere grad at stille krav til de ledige, og de tillægger arbejdsmarkedets behov forrang frem for de lediges egne ønsker og forudsætninger og lægger mere vægt på aktivering i private virksomheder, hvor sagsbehandlerne mest anvender vejlednings- og afklaringsforløb.

Mens kommunernes sagsbehandling i praksis klarer sig en del bedre end de myter, der ofte florerer om sagsbehandlerne, er der på den anden side også mangler i forhold til et ideal om den parlamentariske styringskæde, jf. kapitel 2, hvorefter man ville forvente en fuld implementering af beskæftigelseslovgivningen og herunder af ”Flere i arbejde”-reformen. Der er en mindre del af sagsbehandlerne – og en endnu mindre del af de kommunale ledere – der ikke implementerer lovgivningen og dens intentioner i et omfang, som man kunne forvente ud fra dette ideal. Der synes også at være nogle ledere i kommunerne, som ganske vist søger at implementere reformens målsætninger i deres ledelsesprioriteringer, men som ikke har været i stand til at omsætte dette i administrativ praksis hos alle deres sagsbehandlere.

Vurderes resultaterne i rapporten derimod i forhold til danske og internationale erfaringer med at implementere politiske reformer, herunder beskæftigelsespolitiske reformer, synes man på tre år at være nået længere med at implementere reformen om ”Flere i arbejde” i kommu-

nerne, end man kunne forvente (Winter 1994). Det er tilsyneladende lykkedes at gennemføre de hyppigere samtaler med klienterne uden de forsinkelser, man ellers ofte ser ved sådanne reformer (Pressman & Wildavsky 1973; Winter m.fl. 1982, Jensen m.fl. 1991, Haahr & Winter 1996).

Det er også lykkedes i betydeligt omfang at få sagsbehandlerne til at ændre et traditionelt fokus i socialforvaltningerne på omsorg og gradvis opkvalificering til at fokusere på job og krav samt på sanktioner, hvis disse ikke efterleves. Amerikanske undersøgelser har vist, hvor svært det ellers kan være at ændre en sagsbehandlingspraksis, der har rod i traditioner og kultur, til et sådant jobfokus (Ricucci, Meyers & Han 2004, Ricucci 2005, Meyers, Glaser & Mac Donald 1998).

I vores fortsatte undersøgelsesarbejde vil vi forsøge at forklare, hvorfor denne opgave lykkes bedre nogle steder end andre steder. Nogle af de træk i undersøgelsen, der fortjener en særlig opmærksomhed i dette arbejde, er for det første, at en del sagsbehandlere udfører en praksis, de personligt eller fagligt ikke er enige i. De ville foretrække mindre jobfokus og mere vægt på gradvis opkvalificering, men praktiserer et betydeligt jobfokus af loyalitet over for lovgivningen og/eller deres foresatte.

For det andet kan en betydelig nyrekruttering af sagsbehandlere have gjort omstillingsopgaven lettere. To tredjedele af sagsbehandlerne har højst 5 års erfaring i deres nuværende stilling. For det tredje synes de fleste ledere at lægge stor vægt på sagsbehandlernes indstilling til deres arbejde, når de rekrutterer nye sagsbehandlere. Endelig vil det for det fjerde være relevant at se nærmere på virkningerne af andre anvendte ledelsesværktøjer.

INDLEDNING

PROBLEMSTILLINGER

Kommunerne har ansvaret for at implementere beskæftigelseslovgivningen i forhold til kontanthjælpsmodtagerne. De skal herunder virkeliggøre intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen. Indsatsen skal nu sikre de ledige den kortest mulige vej til et job. Aktiveringen må ikke være et mål i sig selv. Der skal være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige, der nu skal foregå mindst hver tredje måned. Fokus i sagsbehandlingen skal drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer til, hvilke ressourcer de har til at bestride et eller andet arbejde. Der skal føres en nøje kontrol med, at de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Den overordnede problemstilling i denne rapport er, *hvordan kommunerne i praksis varetager denne opgave med at implementere beskæftigelseslovgivningen*. Der er mange forskellige aktører involveret i implementeringen af beskæftigelsespolitik i forhold til kontanthjælpsmodtagerne – både i Beskæftigelsesministeriet og dets styrelser, i kommunerne på forskellige niveauer, herunder det politiske niveau i kommunalbestyrelsen samt social- og arbejdsmarkedsudvalget. Desuden inddrages eventuelt det lokale sociale koordinationsudvalg og andre eksterne samarbejdspartnere, den administrative ledelse i form af forvaltningschefen og eventuelt mellemledere samt sagsbehandlerne.

Denne rapport fokuserer først og fremmest på sagsbehandlerne rolle. Ingen lovgivning på velfærdsområdet får nogen virkning i forhold til borgerne, før den er afleveret af front-personalet til borgerne ude i yderste led af implementeringskæden. Da sagsbehandlerne har et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde, bliver varetagelsen af deres rolle særdeles vigtig, hvilket også er blevet påvist i implementeringslitteraturen (Lipsky 1980, Meyers & Vorsanger 2003, Winter 1994, 2002, 2003, 2006, Jensen m.fl. 1991, Heinesen m.fl. 2004).

På denne baggrund er rapportens første delproblemstilling at *afdække, hvilken form for sagsbehandling der udføres af sagsbehandlerne i mødet med de ledige, og hvordan denne forholder sig til beskæftigelseslovgivningens intentioner*. I rapporten afgrænses sagsbehandlingen til den sagsbehandling, der foregår i forhold til arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Det skyldes, at datamaterialet er indsamlet som led i et projekt, som sammenligner indsatsen over for forsikrede dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. For at få den størst mulige sammenlignelighed i målgrupperne fokuserer projektet således kun på arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

Da vi forventer, at sagsbehandlerne har en vigtig rolle i implementeringen af beskæftigelsespolitikken, er det interessant at se nærmere på sagsbehandlerne baggrund for at varetage deres arbejde, herunder deres uddannelse og erfaring. Dermed bliver vores anden delproblemstilling at *afdække, hvad der karakteriserer sagsbehandlerne baggrund*.

Sagsbehandlingen foregår imidlertid ikke i et tomrum. Ledelsen i kommunerne har en vigtig rolle i omsætningen af politiske intentioner til virkelighed i forhold til de ledige. For det første har kommunerne inden for de lovgivningsmæssige rammer en vis handlefrihed. De kan fastlægge kommunale prioriteringer for indsatsen på adskillige områder, for eksempel for vægten mellem jobsøgning og aktivering, samt hvilke aktiveringstilbud der skal tilbydes de ledige. En sådan prioritering kan foregå på såvel et lokalpolitisk som et administrativt ledelsesniveau. For det andet er det også en klar ledelsesmæssig opgave at kommunikere såvel lovgivningens som kommunens krav og intentioner videre til sagsbehandlerne, ligesom det er ledernes opgave at overvåge, at disse nationale og lokale krav og intentioner efterleves.

I implementeringen af beskæftigelsespolitik findes der mindst to administrative ledelsesniveauer i de fleste kommuner, nemlig en forvaltningschef – som oftest er socialchefen – samt en eller flere mellemledere.

Her fokuserer vi på den mellemlider, der har den direkte ledelseskompetence i forhold til sagsbehandlerne. I nogle, især mindre, kommuner er socialchefen imidlertid den eneste direkte leder i forhold til sagsbehandlerne. Vores tredje delproblemstilling bliver således, *hvordan forvaltningschefernes og mellemlidernes ledelsesmæssige prioriteringer for sagsbehandlingen forholder sig til sagsbehandlernes praksis og til lovgivningens intentioner*. I denne første rapport fra undersøgelsen fokuserer vi på, hvordan ledergruppernes prioriteringer forholder sig til sagsbehandlergruppens praksis, idet vi sammenligner svarfordelingerne og overensstemmelsen mellem grupperne på landsplan. Vi kan således ikke belyse graden af overensstemmelse i prioriteringen imellem de individuelle sagsbehandlere og deres ledere i kommunen.

Lederne kan vælge mellem flere forskellige metoder til at lede deres medarbejdere for at sikre, at lovgivningens og kommunens krav, intentioner og prioriteringer gennemføres i praksis. Disse ledelsesmetoder vedrører bl.a. anvendelse af forskellige informationskanaler til kommunikation af krav og prioriteringer, forskellige overvågningsmetoder samt rekrutteringskriterier. Dette fører til vores fjerde delproblemstilling: *Hvilke former for ledelsesredskaber anvender forvaltningscheferne samt mellemliderne i udførelsen af deres ledelsesopgave?* I denne første afrapportering fokuseres der imidlertid kun på anvendelsen af nogle få udvalgte ledelsesredskaber, der vedrører information, overvågning og rekruttering.

FORVENTNINGER

Når vi i rapporten præsenterer vores analyser og resultater, melder der sig spørgsmålet om, hvilke forhåndsforventninger man med rimelighed kan have til, hvordan kommunerne i praksis varetager deres opgave med at implementere beskæftigelseslovgivningen i forhold til de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ét sæt af forventninger kunne knytte sig til idealet om *den parlamentariske styringskæde og det loyale embedsapparat* (Olsen 1978). Befolkningen vælger politikere, der vedtager love og kontrollerer den politiske ledelse af forvaltningen. Forvaltningsapparatet forventes herefter loyalt at føre lovgivningen og den politiske ledelses beslutninger ud i livet. Kommunerne har deres egen parlamentariske styringskæde, og de har en vis handlefrihed, men forventes i øvrigt loyalt at føre lovgivning og statslige forskrifter ud i livet. Ud fra dette perspek-

tiv skulle man således forvente, at beskæftigelseslovgivningen og herunder ”Flere i arbejde”-reformen er fuldt implementeret i den kommunale sagsbehandlingspraksis.

Ganske anderledes er forventningerne, hvis man tager udgangspunkt i en række *myter om de kommunale sagsbehandleres praksis*, som ofte fremføres i den offentlige debat. Sagsbehandlerne kritiseres således for enten at lade de ledige passe sig selv eller for at praktisere en omsorgs- og ’holden i hånden’ kultur: ”De fokuserer kun på de lediges problemer, men ikke på deres ressourcer. Aktiveringen er gået hen og blevet et mål i sig selv uden noget klart jobsigte – og slet ikke inden for en overskuelig tidshorizont. Sagsbehandlerne lægger vægt på at tilgodese de lediges egne ønsker og forudsætninger frem for arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. De er eftergivende og stiller ikke krav til de ledige – og lader dem endog slippe af sted med at blive væk fra aktivering eller samtaler uden nogen gyldig grund frem for at smække pengekassen i. Sagsbehandlernes vurderinger af, om de ledige er arbejdsmarkedsparete, så de tilmeldes arbejdsformidlingen, svinger mellem kommunerne, som vinden blæser. Efter dette perspektiv synes forventningerne til implementeringen af reformen at være temmelig beskedne.

Et tredje sæt af forventninger kunne tage udgangspunkt i tidligere danske og internationale *forskningsresultater vedrørende implementering af reformer, herunder af beskæftigelsesreformer*. Implementeringslitteraturen viser således, at der ofte er en betydelig kløft mellem nationale politiske beslutninger og den lokale implementering hos front-personalet (Lipsky 1980, Meyers & Vorsanger 2003, Hill & Hupe 2002).

Tidligere undersøgelser af implementeringen af danske beskæftigelsespolitiske reformer har ligeledes vist betydelige implementeringsproblemer, ikke mindst i de første år efter, at reformen er gennemført. Der opstod blandt andet forsinkelser og køproblemer, når hyppigere og mere tidskrævende klientsamtaler skulle indføres, og sagsbehandlerne prioriterede ofte anderledes i deres vejledning og indsats end krævet, blandt andet i lyset af oplevede ressourceproblemer.

Implementeringsproblemerne skyldtes nu langt fra kun adfærden hos det personale, der skulle implementere lovgivningen, men også problemer med årsags-virkningsforholdet i lovgivningen bag reformerne, blandt andet vedrørende incitamentet for målgrupperne og urealistiske forventninger til, hvor hurtigt nye, større krav til sagsbehandlingen kan

omsættes til en glidende praksis (Winter m.fl. 1982, Winter 1986, Jensen m.fl. 1991, Haahr & Winter 1996).

Damgaard, Hohnen og Madsen (2005) har tidligere analyseret graden af jobfokus i bl.a. kommunerne efter gennemførelsen af ”Flere i arbejde”-reformen bl.a. på basis af observation af omkring 160 kontaktforløbssamtaler med ledige kontanthjælpsmodtagere i 16 kommuner i 2005. Deres analyse viser, at der ganske vist var jobfokus i de fleste samtaler med de ledige vedrørende, hvilke jobønsker de ledige havde, og hvad de havde gjort siden sidst for at komme i arbejde. Men i under halvdelen af samtalerne fremgik det, at den ledige hurtigst muligt skal have et job, hvorimod de fleste andre samtaler havde beskæftigelse på sigt som formål. Kun i omkring hver femte samtale blev den ledige præsenteret for et konkret job, ligesom sagsbehandlerne kun i 40 pct. af samtalerne forholdt sig til, om jobmulighederne inden for området var gode.

I USA gennemførtes der i 1996 en omfattende reform af sociallovgivningen ved *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA). På visse – men ikke alle - områder minder denne reform om den senere danske ”Flere i arbejde”-reform. Formålet var at få klienterne væk fra offentlig forsørgelse og ud i job. Et afgørende led i reformen var et forsøg på at ændre sagsbehandlernes arbejde, så de ikke længere lagde hovedvægten på at kontrollere, om klienterne opfyldte kriterierne for at modtage bistand, men fremover skulle coache og vejlede klienterne til at finde job. Der skulle desuden fokuseres mere på aktiveringskrav som en betingelse for at modtage bistand frem for passiv forsørgelse.

Undersøgelser af implementeringen af reformen på sagsbehandlerniveau i Texas, Georgia, Michigan og New York har imidlertid vist, at sagsbehandlerne på socialkontorerne i vidt omfang hænger ved den gamle kultur og kun i begrænset omfang har ændret indsatsen imod et klarere jobfokus (Ricucci, Meyers & Han 2004; Ricucci 2005). De steder, hvor jobfokuset var størst, var i nyoprettede organisatoriske enheder med andet personale. Tilsvarende resultater om vanskeligheden ved at ændre sagsbehandlerkulturerne er fundet for lignende reformtiltag i Californien (Meyers, Glaser & Mac Donald 1998). Ud fra et implementeringsforskningsperspektiv på baggrund af blandt andet tidligere danske og amerikanske erfaringer med beskæftigelsesreformer bliver forventningerne mere beskedne til implementeringen af ”Flere i arbejde”-

reformen i de kommunale socialforvaltninger her blot tre år efter, at den trådte i kraft. Det er dette implementerings-teoretiske perspektiv, der præger forfatterens forhåndsforventninger. Vi forventer således ikke nogen fuldstændig implementering af reformen.

RAPPORTENS STRUKTUR

I kapitel 3 om *metode* præsenterer vi det datamateriale i form af spørgeskemaundersøgelser, som rapporten bygger på, ligesom vi drøfter nogle særlige spørgeteknikker samt vægtningen af sagsbehandlerdata. Desuden vil vi advare imod niveaufejlslutninger fra forhold på landsplan til forhold i den enkelte kommune.

Kapitel 4 omhandler *sagsbehandlerpraksis og ledelsesprioriteringer* vedrørende en række forskellige emner. Vi har tilstræbt en forholdsvis kronologisk fremstilling af sagsbehandlingen, så vi følger en ny klients vej ind i og gennem kontanthjælps- og beskæftigelsessystemet i kommunerne. Vi starter således med sagsbehandlerne vurdering af, hvor arbejdsmarkedssparate klienterne er, hvilket er af stor betydning for den videre indsats. I den forbindelse belyser vi også, hvilket fokus sagsbehandlerne retter mod forskellige målgrupper. Herefter skal klienten tilbydes en række forskellige samtaler, som er emnet for næste underafsnit, der bl.a. belyser, om disse samtaler afholdes til tiden, og hvor ofte de afholdes.

Dernæst belyses indhold og fokus i disse samtaler, herunder graden af jobfokus, vægtningen af de lediges ønsker og forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedets behov, vægtningen af problemer og krav, opkvalificering og afskrækkelse samt faglige over for økonomiske hensyn. Hvis ikke den ledige får et job, skal der tilbydes aktivering, og næste emne i rapporten er derfor, hvordan der prioriteres mellem de forskellige aktiveringstilbud. Endelig belyser kapitlet, hvordan sagsbehandlerne reagerer, hvis de ledige udebliver fra aktivering eller samtaler.

Gennemgangen af hvert emne i kapitlet er disponeret, så vi først belyser regelgrundlaget på området. Dernæst ser vi på, hvordan sagsbehandlingen i praksis foregår, idet vi ser på fordelingen mellem kommunernes sagsbehandlere på landsbasis. Endelig beskrives, hvordan de prioriteringer, der foretages af forvaltningscheferne og mellemliderne i kommunerne, forholder sig til sagsbehandlerne praksis.

Kapitel 5 ser nærmere på *sagsbehandleres baggrund* for at varetage deres arbejde. Disse træk omfatter bl.a. erhvervsuddannelse (i form af socialrådgiver-, socialformidler- eller anden uddannelsesmæssig baggrund) efteruddannelse, erfaring, køn, etnisk baggrund samt aflønningsform.

Endelig beskriver kapitel 6 forvaltningschefernes og medlemledernes anvendelse af forskellige udvalgte *ledelsesredskaber*, herunder informationskanaler, overvågningsmetoder samt rekrutteringspraksis. Rapportens hovedresultater præsenteres i begyndelse af rapporten i kapitel 1 *Sammenfatning og konklusion* og i rapportens *Resumé*.

METODE

Udvælgelse af respondenter og dataindsamling

Undersøgelsen bygger på landsdækkende, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af kommunernes sagsbehandlere, mellemledere samt forvaltningschefer vedrørende kommunernes indsats over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Undersøgelserne er gennemført i perioden fra november 2005 til juni 2006. Samtlige kommuners forvaltningschefer og mellemledere var forinden blevet identificeret gennem telefonopkald til kommunerne og kontakttet via e-mail med internetlink.

Sagsbehandlerrespondenterne er udpeget af mellemlederne via et særligt internetbaseret spørgeskema vedrørende udvælgelse af sagsbehandlere med mindst tre måneders erfaring i at afholde kontaktforløbsamtaler. Vores kriterier for udvælgelse af sagsbehandlere lagde vægt på at få udvalgt alle eller relativt mange sagsbehandlere i de små kommuner og relativt få sagsbehandlere i større kommuner. Det vil give os mulighed for at belyse forskelle og ligheder – ikke kun mellem kommunerne indbyrdes, men også mellem sagsbehandlere indbyrdes inden for de enkelte kommuner. Sagsbehandlerrespondenterne blev kontakttet via e-mail med et link til et internetbaseret spørgeskema.

Da en del kommuners beskæftigelsesindsats er organiseret i fælleskommunale centre, er der udformet særligt tilpassede spørgeskemaer til sagsbehandlere og mellemledere i disse centre. 29 fortrinsvis små kommuner har ingen mellemleder, hvilket indebærer, at forvaltningschefen er eneste leder i forhold til sagsbehandlerne. Vi har derfor ladet

disse ledere besvare spørgsmål til både forvaltningschefer og mellemledere, og denne respondentgruppe indgår i svarfordelingen for både forvaltningschefer og mellemlidere. Der er i forhold til alle spørgeskemainsamlinger rykket for svar to gange per e-mail og en gang telefonisk.

Høje svarprocenter

Vi har modtaget besvarelser fra 198 forvaltningschefer, hvilket indebærer en svarprocent på 73 procent i forhold til de 269 kommuner. Vi har ligeledes modtaget svar fra 204 mellemlidere med en svarprocent på 75 procent. Endelig har 389 sagsbehandlere besvaret skemaet, hvilket udgør 88 procent af de udpegede sagsbehandlere, som var valide i forhold til undersøgelsens kriterier. Disse sagsbehandlere repræsenterer 189 – eller 70 procent – af landets 269 kommuner.

Repræsentativitet

Vores respondentkommuner er forholdsvis repræsentative i forhold til alle landets kommuner, når repræsentativiteten måles i forhold til kommunestørrelse og i forhold til, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står overfor. Denne problemtyngde er målt ved et indeks for den gennemsnitlige varighed af den *forventede* periode, hvor borgere i en kommune er på kontanthjælp (eller kontanthjælpslignende kommunale ydelser) i 2004.

Indekset er konstrueret på basis af registerbaserede beregninger på landsbasis af, hvor længe borgere med forskellige karakteristika modtog disse ydelser i 2004, ligesom indekset inddrager betydningen af lokale arbejdsmarkedsforhold, herunder den lokale arbejdsløshedsprocent, antallet af jobåbninger og sæsonledighed. Indekset viser således, hvor stor en gennemsnitlig varighed på ydelser man skulle forvente i den enkelte kommune på basis af den befolkningssammensætning og de lokale arbejdsmarkedsvilkår, som kommunen er udsat for, og som den i princippet ikke har nogen indflydelse på. Disse analyser er leveret af akf på basis af det modelarbejde, som Socialforskningsinstituttet og akf i fællesskab har udviklet til at belyse de kommende kommuners forskellige rammevilkår i forhold til beskæftigelsesopgaverne (Clausen m.fl. 2006). Dog er beregningerne til denne undersøgelse foretaget på basis af de nuværende kommuner.

Mellemliderrespondenterne i små kommuner med under 10.000 indbyggere er dog svagt underrepræsenteret i undersøgelsen. De udgør 43,6 procent i undersøgelsen mod 47,4 procent blandt alle landets kommuner og er således underrepræsenteret med 3,8 procentpoint i forhold til fordelingen på landsplan. Omvendt er mellemliderrespondenterne fra kommuner med mellem 20.000 og 45.000 indbyggere svagt overrepræsenteret med 3 procentpoint.

I de indsamlede svar fra sagsbehandlerne er de små kommuner med under 10.000 indbyggere (og relativt få kontanthjælpsmodtagere) ligeledes underrepræsenteret. Disse kommuner udgør 42,3 procent af stikprøven mod 47,4 procent blandt samtlige kommuner. Denne underrepræsentation er dog søgt imødegået, ved at vores udvælgelseskriterier for sagsbehandlerrespondenter indebærer en overrepræsentation af sagsbehandlere fra de små kommuner, jf. ovenfor. I analyserne i den foreliggende rapport har disse spørgsmål om repræsentativitet i sagsbehandlerundersøgelsen dog mindre betydning, da sagsbehandlerdata vægtes, så alle kommuner tæller lige meget i analyserne, jf. nedenfor.

Vægtning af sagsbehandlerdata

Da vi både har indsamlet data på ledelsesniveau – fra forvaltningschefer og mellemledere – og fra sagsbehandlerniveau, vil det være muligt at belyse, hvordan praksis hos sagsbehandlerne som en gruppe forholder sig til de to ledergruppers ledelsesmæssige prioriteringer. Hvis vi havde foretaget denne sammenligning uvægtet, ville gruppernes svarfordeling imidlertid ikke umiddelbart kunne sammenlignes. Det skyldes, at der er et varierende antal sagsbehandlerrespondenter per kommune, mens der kun er en forvaltningschef og en mellemleder per kommune. For direkte at kunne sammenligne svarfordelingerne mellem forvaltningscheferne og mellemlederne på den ene side og sagsbehandlerne på den anden har vi derfor vægtet sagsbehandlernes svar, så alle kommuner tæller lige meget i analyserne, uanset hvor mange sagsbehandlerrespondenter der har deltaget fra den enkelte kommune.

Dette valg indebærer imidlertid, at undersøgelsen af sagsbehandlerne ikke omfatter universet af sagsbehandlere på dette område i Danmark, idet de store kommuner med mange sagsbehandlere og mange kontanthjælpsmodtagere er kraftigt underrepræsenteret. Derimod omfatter sagsbehandleranalyserne universet af kommuner. Disse analyser viser

således, hvordan kommunerne procentvis fordeler sig med hensyn til sagsbehandleradfærd.

Undgå niveaufejlslutninger

Desuden betyder den beskrivende analyseform i rapporten, at vi sammenligner fordelinger af svar mellem forvaltningschefer, mellemledere og sagsbehandlere. Det er her vigtigt at undgå niveaufejlslutninger. Eventuelle ligheder i disse fordelinger mellem ledergrupperne på den ene side og sagsbehandlergruppen på den anden side betyder således ikke nødvendigvis, at der er sammenfald i ledernes målsætninger og sagsbehandlernes adfærd i alle kommuner.

Hvis der for eksempel er samme andel af ledere og sagsbehandlere, der har en høj prioritering af jobfokus i samtalerne med de ledige, betyder dette ikke nødvendigvis, at sagsbehandlerne følger ledelsens mål i deres sagsbehandling i den enkelte kommune. Der kan faktisk være stor forskel. Sagsbehandlerne i nogle kommuner kan have et mindre jobfokus, end deres ledere ønsker, mens sagsbehandlerne i andre kommuner har et større jobfokus. En lighed i fordelingerne betyder blot, at sagsbehandlernes praksis – som gruppe betragtet for alle kommuner under ét – fordeler sig på samme måde som ledergruppernes prioriteringer.

Analyserne i denne rapport er som nævnt i helt overvejende grad af beskrivende art. De fleste analyser er frekvensanalyser samt enkelte krydstabeller og sammenligning af gennemsnit mellem grupper.

Særlig spørgeteknik i prioriteringsspørgsmål

Der er anvendt to forskellige spørgeteknikker, når vi spørger om sagsbehandlernes praksis og ledernes prioriteringer af indsatsen. Ved nogle spørgsmål er der blot en 5-punktsskala for, hvor lavt eller højt en given indsats prioriteres – for eksempel løntilskud i private virksomheder. I andre spørgsmål er respondenterne stillet over for en prioritering mellem to forskellige mål eller indsatser. Et eksempel er om fokus i sagsbehandlingen retter sig mod A – at den ledige hurtigt får et eller andet job – eller B – at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Også her er der en 5-punktsskala, som viser graden af enighed med henholdsvis A og B-udsagnene.

Baggrunden for den sidste type spørgsmål er, at vi frygtede, at den første spørgeform i visse tilfælde ville give for lidt variation i analy-

serne, for eksempel hvis man blot spørger om prioriteringen af, at den ledige hurtigt får et eller andet job. Måske ville alle så blot svare ja til høj prioritering, og vi ville ikke kunne afdække de forskelle, vi formoder, der er mellem respondenterne. Ved at prioritere mellem to mål eller indsatsformer vurderede vi, at vi bedre kunne afdække en del relevante prioriteringer og variationen i dem.

Denne spørgeform har dog den konsekvens, at der ikke nødvendigvis i alle tilfælde er formuleret nogen ledelsesmålsætning eller prioritering for lige nøjagtig den afvejning, vi spørger til – selv i kommuner, der har formuleret en del målsætninger. Vi har derfor givet lederne mulighed for at svare, at der ikke er formuleret nogen prioritering vedrørende dette emne på vedkommendes ledelsesniveau, for eksempel fordi en sådan afvejning foregår på lavere niveau i organisationen. Som man vil kunne se i analyserne har en mindre del af især forvaltningscheferne benyttet sig af denne mulighed ved visse spørgsmål. Vi finder den valgte spørgeform relevant, idet dagligdagen for både ledere og sagsbehandlere består i at afveje målsætninger og indsatsformer i forhold til hinanden.

Validitet

I rapporten måles sagsbehandlerpraksis og ledelsesprioriteringer vha. svar på spørgeskemaundersøgelser. Det vil sige, at der bruges selvrappede oplysninger. Spørgsmålet er, om der kan fæstes lid til disse oplysninger. Vi har søgt at fremme en samvittighedsfuld udfyldning af spørgeskemaerne ved at love anonymitet, både til den enkelte svarperson og til den enkelte kommune. Besvarelser over internettet gør det vanskeligere for ledere og andre i kommunen at kontrollere og dermed påvirke den enkelte respondents besvarelse end ved besvarelse af postomdelte skemaer.

Alligevel kan det ikke udelukkes, at der som i andre spørgeskemaundersøgelser kan være en vis bias i besvarelserne, så der vælges svar, der er mere i overensstemmelse med socialt acceptable holdninger og adfærd, end der i virkeligheden er belæg for. Det er imidlertid vores indtryk, at en sådan bias er forholdsvis beskeden. Det beror bl.a. på, at der ligesom i andre danske spørgeskemaundersøgelser af kommunale ledere og sagsbehandlere inden for miljø-, integration og indsatsen for sårbare børn og unge (May og Winter 2000, Heinesen m.fl. 2004, Hestbæk m.fl. 2006) faktisk er en del respondenter, der rapporterer illegitim adfærd i

forhold til lovgivningen. Sagsbehandlerne lægger heller ikke skjul på, at deres adfærd er forskellig fra deres holdninger. Der synes også at være en betydelig konsistens i den enkelte respondents besvarelse af forskellige spørgsmål. Undersøgelsen tyder heller ikke på, at besvarelserne er søgt afstemt, idet der er betydelige variationer i bevarelsen mellem sagsbehandlere inden for samme kommune, ligesom sagsbehandlerne ofte svarer anderledes end deres ledere.

SAGSBEHANDLERPRAKSIS OG LEDELSESPRIORITERINGER

VISITATION OG MÅLGRUPPER

Sagsbehandlerne vurderinger af de lediges arbejdsmarkedsparethed

Kommunerne skal vurdere, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte kontanthjælpsmodtager er. Denne vurdering skal ske i forhold til fem forskellige såkaldte matchkategorier. Det har vist sig, at der er betydelige forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor stor en andel af deres kontanthjælpsmodtagere, de vurderer, der er arbejdsmarkedsparate. Arbejdsmarkedsparethed er en betingelse for tilmelding af ledige til arbejdsformidlingen, og graden af arbejdsmarkedsparethed må forventes at have konsekvenser for, hvilke tilbud den ledige får.

Derfor er det interessant at belyse, hvorfor kommunernes matchgruppeplaceringer er så forskellige. En mulig forklaring er, at der er objektive forskelle i kommunernes klientel, en anden er, at der er forskel på den lokale beskæftigelsessituation (Madsen, Mortensen & Rosdahl, 2006). Endelig kunne en tredje forklaring være, at kommunerne vurderer samme person forskelligt (Caswell 2005).

For at afdække kommunernes forståelse og brug af matchgrupper, blev sagsbehandlerne derfor præsenteret for en case efter den såkaldte vignet-metode, hvori personen Tanja Jensen og hendes arbejds-

og uddannelseshistorie introduceres. Formålet med casen er at belyse det skøn, der indgår i placeringen af ledige i matchkategorier. Det er derfor interessant at se, hvordan forskellige sagsbehandlere vurderer samme klientbeskrivelse. En væsentlig del af konteksten er således søgt gjort ens for alle sagsbehandlere, som ellers kan have med meget forskellige klientgrupper at gøre. Det bør dog anføres, at den lokale arbejdsmarkeds-situation stadig kan være forskellig og påvirke matchgruppeplaceringen. Casen er præsenteret i sin helhed i det efterfølgende afsnit. Case-personen, Tanja, er forsøgt konstrueret som en match 2 på baggrund af matchkategoriernes definitioner.

Lovgivningens krav

Kommunen er forpligtet til at vurdere, hvorvidt den ledige kun har ledighed som problem, samt placere den ledige i en matchkategori. Matchkategorier skal anvendes til at vurdere den lediges kvalifikationer. Matchkategorierne går fra 1 til 5, hvor 1 betyder, at den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav, og 5 betyder, at den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at han/hun aktuelt ingen arbejdsevne har.

De mellemliggende matchkategorier 2-4 er en graduering af den lediges arbejdsevne, således at den ledige i matchkategori 2 har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelig med varetagelsen af jobfunktioner, som er på det ordinære arbejdsmarked, men dog med et mindre 'mismatch' i forhold til specifikke kvalifikationer. Den ledige i matchkategori 3 har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

Den ledige i matchkategori 4 betegnes ikke som arbejdsmarkedsparat. Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den pågældende ikke umiddelbart kan indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Det er sagsbehandlerne, der skal vurdere, hvilken matchkategori den ledige skal placeres i, og der er derfor et skøn i denne vurdering.

CASEN

Tanja Jensen er 22 år og enlig mor til en pige på 10 måneder. Tanja har modtaget kontanthjælp de sidste 12 måneder i forbindelse med barsel. Hun har ingen kontakt med barnets far. Hun var begyndt på at uddanne sig til social- og sundhedshjælper, men sprang hurtigt fra på grund af stort besvær under sin graviditet. Efter fødslen er hun ikke kommet i gang igen, og hun ved ikke rigtigt, om hun vil fortsætte med sin uddannelse.

Hun har nogle helbredsproblemer, som kan være problematiske i forhold til det fysiske arbejde som SOSU-hjælper. Hun fik kejsersnit på grund af overvægt og lider stadig af smerter. Hun siger også, at hun har haft en del rygproblemer siden fødslen og klager over smerter i skuldre, ryg og ben.

Desuden mener hun, det ville være svært at få tid både til at passe skolen, datteren og være i praktik. Det vil være problematisk at få datteren passet om aftenen, hvis hun genoptager SOSU-uddannelsen. Hun vil formentlig blive pålagt aften- og nattevagter under praktik, og når hun er færdig med uddannelsen. Tanjas forældre kan ikke hjælpe, da de bor fire timer væk. Tanja har et ringe socialt netværk. Det meste af tiden går med at passe datteren eller se tv.

Tanja har svært ved at tage stilling til, hvad hun vil lave eller uddanne sig til. Hun har kun folkeskolens afgangseksamen og har heller ikke meget erhvervs erfaring. Hun har tidligere arbejdet som kasseassistent, men var ikke glad for det. Generelt mangler Tanja selvtillid, og hun synes ikke, hun har nogen kvalifikationer – bortset fra, at hun er god til at passe datteren. Måske vil hun dog gerne arbejde med mennesker, især børn.

Som tabel 1.1 viser, er knap to tredjedele af kommunernes sagsbehandlere enige om at vurdere Tanja som arbejdsmarkedsparat, men i laveste grad af denne kategori – nemlig matchgruppe 3. Men der er ikke fuldstændig enighed mellem sagsbehandlerne, idet 25 procent vurderer hende til at være mere arbejdsmarkedsparat, mens 12 procent slet ikke

mener, at hun er arbejdsmarkedssparat. Matchplaceringen spænder fra matchkategori 1 (1 procent af kommunernes sagsbehandlere), som er kendetegnet ved, at borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav, til matchgruppe 4 (12 procent), som er kendetegnet ved, at den ledige borger har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at han/hun ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

Vi har søgt at konstruere casen om Tanja til at være i matchkategori 2. Det vil sige, at hun har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher kravene på arbejdsmarkedet, dog med et mindre 'mismatch' med hensyn til specifikke kvalifikationer. Tabellen viser imidlertid, at langt størstedelen (62 procent) placerer Tanja i den næste lavere matchkategori, nemlig matchkategori 3. Derudover mener 12 procent, at Tanja har væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer i forhold til at indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked og placerer derfor Tanja i matchkategori 4.

Tabel 1.1

Sagsbehandlernes matchgruppeplacering af Tanja Jensen. Procent.

Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	I alt pct. besvarelser	Antal
1	25	62	12	0	100	388

Tallene er vægtet, jf. metodekapitlet

Viser vurderingen af Tanja-casen noget om, hvordan sagsbehandlerne visiterer til daglig?

Mens der således er en betydelig grad af enighed mellem sagsbehandlerne, er det et spørgsmål, om de udsving, der trods alt er, blot er tilfældige udsving, eller om de afspejler en underliggende, systematisk vurderingsdimension i sagsbehandlernes daglige matchgruppevurderinger. Hvis der var en sådan systematik, skulle man forvente, at sagsbehandlere, der vurderer Tanja til at være mindst arbejdsmarkedssparat med placeringer i match 3 eller 4, ville have relativt mange af deres egne arbejdsmarkedssparate klienter placeret i matchgruppe 3. Omvendt skulle man forvente, at sagsbehandlere, der vurderer Tanja til at være i match 1 eller 2, ville have relativt færre af deres egne arbejdsmarkedssparate klienter

placeret i matchgruppe 3. Disse forventninger bekræftes af den foretagne analyse, som det ses i tabel 1.2.

Tabellen viser sammenhængen mellem vurderingen af Tanja, og hvordan sagsbehandlerens egen klientmasse er fordelt på matchgrupper. Dette er her målt ved, hvilken andel af sagsbehandlerens arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere der er placeret i matchgruppe 3. Analysen er gennemført som en sammenligning af gennemsnit for de sagsbehandlere, der har placeret Tanja i den enkelte matchgruppe¹. Tabellen viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem sagsbehandlerens vurdering af Tanja og deres egen klientsammensætning – målt ved andelen af deres arbejdsmarkedssparate klienter i matchkategori 3.

De sagsbehandlere, der vurderer Tanja som match 1 eller match 2, har således ikke så stor en andel af deres egne klienter i matchkategori 3 som de sagsbehandlere, der vurderer Tanja som en match 3 og match 4. Der ser således ud til at være systematiske vurderingsforskelle vedrørende matchgruppeplacering mellem en mindre del af sagsbehandlerne. På nuværende tidspunkt i analyserne kan vi ikke sige, om disse forskelle kan henføres til kommunerne eller sagsbehandlerne individuelt. I mange tilfælde er det ikke sagsbehandleren selv, der har foretaget matchgruppeplaceringen. Den kan være foregået ved en indledende screening. Men ofte har sagsbehandlerne mulighed for at ændre matchgruppeplaceringen af en klient i løbet af sagsbehandlingen, så mange sagsbehandlere har alligevel en vis indflydelse på matchgruppeplaceringen.

1. Analysen er lavet på baggrund af uvægtede data, men en analyse med vægtede værdier giver stort set samme resultat.

Tabel 1.2

Sammenhængen mellem sagsbehandlerens vurdering af case-personen Tanja og hvilken andel af deres egne arbejdsmarkedsparete klienter, de har placeret i matchkategori 3. Procent.

	Pct.	Antal besvarelser
Placering i match 1	28.7	5
Placering i match 2	45.5	86
Placering i match 3	57.9	230
Placering i match 4	57.4	44
Signifikans		0,000

Der er dog to mulige tolkninger af analyseresultatet. Den ene er, at nogle sagsbehandlere anvender forskellige kriterier til at vurdere samme person. Den anden er, at sagsbehandlere, der er vant til at have med relativt tunge klienter at gøre, vil vurdere en given ny klient som mindre arbejdsmarkedsparete end sagsbehandlere, der er vant til at have med mere arbejdsmarkedsparete klienter at gøre. Vi formoder således, at vurderingen af vores case-person i et vist omfang afspejler en underliggende, systematisk vurderingsdimension i en mindre del af sagsbehandlerens daglige matchgruppevurderinger.

Sammenfatning vedrørende matchgruppekategorisering

Når vores analyseresultater vedrørende Tanja-casen sammenholdes med andre nye analyser fra Socialforskningsinstituttet om matchgruppeplaceringer, synes følgende samlede billede at vise sig: Der er en betydelig grad af systematik i de kommunale sagsbehandleres vurdering af de ledige kontanthjælpsmodtagere. For det første vurderer langt de fleste sagsbehandlere en given klient – som vores konstruerede case-eksempel – på samme måde. Andre sager kan være mere entydige end denne, for eksempel ledige der er alkoholikere eller narkomaner, hvor enigheden mellem sagsbehandlerne må forventes at være endnu højere.

Andre SFI-analyser viser, at en meget væsentlig del af vurderingen af graden af arbejdsmarkedsparethed afspejler objektive forskelle mellem de ledige kontanthjælpsmodtagere. Desuden synes forskelle i den lokale beskæftigelse at smitte af på vurderingen. Når der er høj beskæfti-

gelse, sænkes kravene til arbejdsmarkedsparethed (Bach & Petersen, 2006; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006).

Tilbage står imidlertid, at disse mere objektive forklaringer på kommunale forskelle i andelen af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere ikke kan forklare hele forskellen i de kommunale sagsbehandlers vurdering. Der findes også en mere subjektiv dimension (se også Caswell, 2005). Der skal dog tages det forbehold, at vi endnu ikke har undersøgt, om en del af forskellen i vurderingen af vores case-person, Tanja, kan skyldes forskelle i de lokale arbejdsmarkedsvilkår.

Ledelsens og sagsbehandlernes målgruppeprioritering

Kommunerne har mange forskellige klienter, der modtager kontanthjælp – både når det drejer sig om ledighedsperiode og klientens alder. For at belyse, hvem sagsbehandlerne retter deres indsats mod, og hvilke målgrupper ledelsen prioriterer, er sagsbehandlerne og ledelsen blevet stillet over for en række modsatrettede udsagn om målgruppeprioritering, som de skulle tage stilling til.

Lovgivningen

Der er ingen direkte lovgivningsmæssige krav på dette område. Dog findes der indirekte en prioritering af unge ledige, idet unge under 29 år skal i tilbud senest 13 uger efter begyndt ledighed, hvorimod ledige over 29 år skal i tilbud senest 12 måneder efter ledighed.

Sagsbehandlernes praksis vedrørende ledighedsperiodens længde

Som tabel 2.1 viser, retter sagsbehandlerne i kommunerne stort set lige meget fokus på ledige, som lige er blevet arbejdsløse, og ledige, der har været ledige i en længere periode. Der er en meget lille tendens til, at sagsbehandlerne har fokus på ledige, der lige er blevet arbejdsløse. Men forskellen er dog meget lille.

Ledelsens prioriteringer

Forvaltningscheferne og mellemliderne i kommunerne har derimod i høj grad fokus på ledige, som lige er blevet arbejdsløse. Som tabel 2.1 viser, stemmer ledergruppens målgruppeprioritering således ikke helt overens med sagsbehandlergruppens praksis. Samlet set er omkring halvdelen af forvaltningscheferne og mellemliderne enige eller delvis enige i, at sagsbehandlerne bør rette deres indsats mod ledige, som lige er blevet ar-

bejdsløse, frem for ledige, som har været uden for beskæftigelse i en længere periode.

Tabel 2.1

Ledelsens og sagsbehandlerne prioritering af ledige med forskellige ledighedsperioder. Procent.

A: En person, som lige er blevet arbejdsløs

B: En person, som har været ledig et stykke tid

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerne priorite- ring	8	17	54	16	5	100	387
Mellemlidernes prioritering	26	22	25	12	15	100	181
Forvaltningschefernes prioritering	24	24	30	10	12	100	162

18 procent af forvaltningscheferne og 8 procent af mellemlidernes er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlerne prioritering er vægtet, jf. metodekapitlet.

Sagsbehandlerne praksis vedrørende prioritering af aldersgrupper

Langt de fleste sagsbehandlere (69 procent) hævder, at de fokuserer lige meget på ledige over 30 og under 30 år. Der er dog en lille gruppe, som fokuserer lidt mere på unge ledige under 30 år.

Ledelsens prioriteringer

Ledelsen i kommunerne prioriterer i langt højere grad en indsats mod ledige under 30 år. Mere end halvdelen af forvaltningscheferne (60 procent) og mellemlidernes (58 procent) ønsker, at sagsbehandlerne især retter deres indsats mod denne gruppe.

Sammenfatning vedrørende målgruppeprioritering

Sagsbehandlerne fokuserer lige meget på ledige, som lige er blevet arbejdsløse, og ledige, der har været ledige i længere tid. Det samme gør sig gældende for sagsbehandlerne fokus på ledige over og under 30 år. Ledelsen er mere klar i sine prioriteringer. De ønsker, at sagsbehandlerne skal fokusere på ledige, der lige er blevet arbejdsløse, samt ledige under 30 år. Disse prioriteringer kan måske skyldes, at lederne skønner, at det er lettere at få disse grupper hurtigt ud på arbejdsmarkedet.

Tabel 2.2

Ledelsens og sagsbehandlerne prioritering af fokus på aldersgrupper over og under 30 år. Procent.

A: En person under 30 år

B: En person over 30 år

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerne prioritering	7	21	69	3	0	100	387
Mellemedernes prioritering	35	23	37	4	1	100	179
Forvaltningschefernes prioritering	30	30	35	3	2	100	164

17 procent af forvaltningscheferne og 9 procent af mellemederne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlerne prioritering er vægtet, jf. metodekapitlet.

HVOR OFTE AFHOLDES DER SAMTALER?

Den første samtale om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder

Sagsbehandlerne skal ifølge *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* afholde den første personlige samtale med de ledige senest efter en måned. Samtalen skal omhandle de lediges jobsøgning og CV. Efterfølgende afholder sagsbehandlerne kontaktføreløbssamtaler som led i det individuelle kontaktføreløb. Dette afsnit omhandler den første samtale, mens næste afsnit vil beskæftige sig med kontaktføreløbssamtalerne.

For at belyse, hvor hurtigt den første samtale afholdes, er sagsbehandlerne blevet spurgt om, *hvor mange uger det i gennemsnit varer, fra en klient har henvendt sig til kommunen for at få kontakthjælp, til sagsbehandleren afholder den første samtale om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder?* Ordlyden af spørgsmålet afspejler ikke præcist lovgivningens, hvilket skyldes, at kommunernes organisering af den indledende samtale og håndteringen af den lediges CV er forskellig. Formålet med spørgsmålet er at undersøge, hvornår den første samtale vedrørende jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder afholdes. Men formuleringen vil sandsynligvis afspejle en samtale om CV og jobsøgning i lovgivningsmæssig forstand.

Lovgivningens krav

Lovgivningsmæssigt falder spørgsmålet stort set indenfor *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* paragraf 14:

- Senest 1 måned efter tilmelding til AF skal der afholdes en personlig samtale. Under samtalen skal det sikres, at den ledige har udarbejdet et fyldestgørende CV, og det skal aftales, hvorledes den lediges jobsøgning kan understøttes.

Sagsbehandlerpraksis

Nedenstående tabel 3.1 viser, at næsten alle – godt 95 procent – sagsbehandlere lever op til lovgivningens frist for denne samtale. I næsten halvdelen af sagerne foretages samtalen hurtigt, det vil sige efter cirka en uge. For ganske få sagsbehandlere (3 procent) varer det derimod fra 8 til 14 uger, før der foretages en samtale vedrørende jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder.

Tabel 3.1

Gennemsnitlig varighed i uger til sagsbehandleren afholder den første samtale om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder. Procent.

Uger	Pct.
0 uger	4
1 uge	43
2 uger	34
3 uger	7
4 uger	8
5 uger	1
6 uger	1
8 uger	2
10 uger	0
13 uger	1
14 uger	0
I alt pct.	100
Antal besvarelser	370

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Kontaktforløbssamtaler

De kommunale sagsbehandlere afholder – som led i det individuelle kontaktforløb – samtaler med de ledige vedrørende deres jobsøgning og jobplaner. I dette afsnit undersøges det, hvor ofte sagsbehandlerne typisk

afholder kontaktføreløbssamtaler eller andre samtaler med den enkelte arbejdsmarkedssparate kontakthjælpsmodtager.

Lovgivningens krav

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats paragraf 17:

- Kontaktføreløbssamtalen skal afholdes senest hver tredje måned, hvor den ledige har modtaget offentlig forsørgelse, deltaget i tilbud mv. Samtalen skal afholdes oftere end hver tredje måned, hvis den ledige har kvalifikationer inden for erhvervsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft, hvis der er tvivl om den lediges rådighed, eller hvis der er risiko for, at den ledige ikke selv kan finde beskæftigelse.

Sagsbehandlerpraksis

Nedenstående tabel 3.2 viser, at stort set alle sagsbehandlere (over 98 procent) typisk afholder kontaktføreløbssamtaler eller andre samtaler med arbejdsmarkedssparate kontakthjælpsmodtagere senest hver tredje måned. Her indenfor varierer det dog en del.

Tabel 3.2

Hyppeghed for afholdelse af kontaktføreløbssamtaler og andre samtaler med den enkelte arbejdsmarkedssparate kontakthjælpsmodtager. Procent.

Hyppeghed	Pct.
Flere gange pr. måned	20
En gang pr. måned	16
Hver 2. måned	16
Hver 3. måned	47
Hver 4. måned	1
Hver 5. måned	0
Hver 6. måned	0
Sjældnere	0
I alt pct.	100
Antal besvarelser	387

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Knap halvdelen afholder samtaler hver tredje måned og læner sig derved op af lovgivningens ordlyd om, at der som hovedregel skal afholdes kontaktføreløbssamtaler senest hver tredje måned. Cirka 16 procent af sags-

behandlerne holder en samtale typisk hver anden måned og igen ca. 16 procent typisk en gang per måned. Den sidste gruppe af sagsbehandlere (ca. 20 procent) afholder typisk kontaktføreløbssamtaler og andre samtaler med de arbejdsmarkedssparate ledige flere gange hver måned.

Analysen har vist, at kommunernes sagsbehandlere ser ud til at afholde kontaktføreløbssamtaler så ofte, som lovgivningen kræver. Og mange sagsbehandlere afholder tilsyneladende kontaktføreløbssamtaler oftere end hver tredje måned.

Resultaterne må tages med det forbehold, at der spørges til kontaktføreløbssamtaler *eller andre samtaler*. En sagsbehandler kan eksempelvis have kontaktføreløbssamtaler hver fjerde måned men tolke spørgsmålet som, at en hurtig telefonsnak vedrørende et konkret problem er en "samtale". På den baggrund vælger sagsbehandleren måske at besvare spørgsmålet med eksempelvis *hver anden måned*, selv om de formelle kontaktføreløbssamtaler afholdes hver fjerde måned.

FOKUS FOR SAMTALERNE OG INDSATSEN

Kommunernes svar på, hvad hovedformålet er med "Flere i arbejde"-reformen

Det primære formål med "Flere i arbejde"-reformen er, at flere personer kommer i ordinært arbejde, samt at de ledige kommer hurtigst muligt i arbejde². I dette afsnit belyses det, på hvilken måde kommunernes sagsbehandlere implementerer hovedformålet med "Flere i arbejde"-reformen.

Sagsbehandlerne er i undersøgelsen blevet bedt om at vælge, hvilken af de to indsatsformer – A eller B – som de prioriterer mest i deres sagsbehandling for de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere:

A: At den ledige hurtigt får et eller andet job.

B: At den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.

Sagsbehandlerne er også – på baggrund af de samme udsagn A og B – blevet spurgt om, hvad de mener kommunens hovedformål med beskæf-

2. De almindelige bemærkninger til *Forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* samt forligsteksten til aftale om *Flere i arbejde*.

tigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er og burde være.

Lovgivningens krav

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er blevet præciseret på en række områder med en bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb³. Ifølge vejledningen til bekendtgørelsen⁴ er en effektiv beskæftigelsesindsats afhængig af, at beskæftigelsespotentialet i samfundet udnyttes bedst muligt. Det kræver, ifølge vejledningen, at ledige, der kun har ledighed som problem, skal bistås i at finde den hurtigste og mest direkte vej til arbejde.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.1 viser, at langt de fleste sagsbehandlere (70 procent) i deres daglige arbejde har mere fokus på, at de ledige skal hurtigt i et eller andet job end at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Kun 6 procent af sagsbehandlerne lægger mere vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Den direkte tolkning af resultatet må være, at sagsbehandlerne har lyttet til regeringens ønsker og målsætninger. Herudover tilkendegiver relativt mange sagsbehandlere (24 procent), at de lægger lige stor vægt på de to indsatsformer.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Både forvaltningscheferne og mellemliderne (begge 70 procent) i kommunerne har ligesom sagsbehandlerne mere fokus på, at de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere skal hurtigt i et eller andet job frem for, at deres beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Godt en tiendedel af forvaltningscheferne og mellemliderne prioriterer dog i højere grad, at sagsbehandlerne forsøger at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt.

Prioriteringerne for indsatsen fordeler sig overvejende ens i ledergrupperne og gruppen af sagsbehandlere. 70 procent af lederne og sagsbehandlerne har således mere fokus på, at de ledige hurtigt kommer i et eller andet job. Analysen kan dog ikke sige noget om, hvorvidt den enkelte sagsbehandler i en kommune følger sin leders målsætninger (at

3. BEK nr. 1101 af 16/11/2004.

4. VEJ nr. 9628 af 01/12/2004.

de to grupper har samme fordeling betyder ikke nødvendigvis, at der er enighed mellem lederen og sagsbehandleren i den enkelte kommune). Herudover viser tabel 4.1, at der er flere ledere end sagsbehandlere, der alene prioriterer, at de ledige hurtigt skal have et job, mens sagsbehandlerne i højere grad kun delvist lægger vægt herpå.

Tabel 4.1 viser desuden, at sagsbehandlergruppens oplevelse af kommunernes politik stemmer godt overens med forvaltningschef- og mellemlidergruppernes prioriteringer. Faktisk oplever gruppen af sagsbehandlere (47 procent), at kommunernes politik i endnu højere grad, end det rent faktisk er tilfældet (37-38 procent), er rettet imod job her og nu.

Tabel 4.1

Sagsbehandleres praksis, holdninger og oplevelse af kommunens politik samt ledes prioriteringer med hensyn til afvejning af et job hurtigt i forhold til beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Procent.

A: At den ledige hurtigt får et eller andet job.

B: At den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	24	46	24	4	2	100	388
Prioritering fra forvaltningschefer	38	32	16	7	7	100	196
Prioritering fra mellemledere	37	33	17	8	4	99	194
Sagsbehandleres holdning til, hvad kommunens politik burde være	16	20	37	15	12	100	381
Sagsbehandleres oplevelse af, hvor vægten i kommunens politik ligger	47	29	18	4	1	100	381

Prioritering fra mellemledere summerer ikke til 100 procent på grund af afrunding til hele tal.

Sagsbehandleres praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Sagsbehandlere ville foretrække mindre fokus på job her og nu

Sagsbehandlerne er også blevet spurgt, hvad de mener, hovedformålet med kommunens beskæftigelsesindsats *burde være*. Som det fremgår af tabel 4.1, ændrer billedet sig nu markant i forhold til analysen af sagsbehandleres praksis. Over en fjerdedel af sagsbehandlerne (27 procent)

synes, at kommunens politik burde rettes imod at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt frem for, at de ledige kommer hurtigt i et eller andet job. Lidt flere sagsbehandlere (36 procent) mener derimod, at den rette politik er, at de ledige hurtigst muligt kommer i job, og at det således er en bedre idé at holde fast i det nuværende jobfokus.

Analysen af sagsbehandlerne praksis viste, at kun 6 procent af sagsbehandlerne har mere fokus på, at de lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Det interessante resultat af analysen er, at selv om sagsbehandlerne i højere grad end lederne ønsker en beskæftigelsesindsats rettet imod at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, så fordeler sagsbehandlergruppens og ledergruppernes prioriteringer sig i det daglige arbejde på næsten samme måde.

Er der jobfokus i kontaktforløbssamtalerne?

Med ”Flere i arbejde”-reformen ønsker forligspartierne at sikre, at flere personer kommer hurtigere i ordinært arbejde. Et af hovedprincipperne, der skal realisere målsætningen, er, at der skal være jobfokus i det individuelle kontaktforløb med de ledige. I dette afsnit bliver det analyseret, om sagsbehandlerne lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne er bedt om at vælge, hvilken af følgende to indsatsformer – A eller B – de prioriterer mest i deres kontaktforløbssamtaler:

A: Lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige.

B: Lægger vægt på vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige.

Lovgivningens krav

Ifølge ”Flere i arbejde”-reformen⁵ skal der i højere grad end hidtil være fokus på job i kontaktforløbet med de ledige. Et af de primære indsatsområder med reformen er derfor øget fokus på, at der tales om og formidles konkrete job i samtalerne med de ledige.

5. De almindelige bemærkninger til *Forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* samt forligsteksten til aftale om *Flere i arbejde*.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.2 viser, at lidt over halvdelen af sagsbehandlerne lægger mere vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige end på vejledning om gradvis opkvalificering. Sagt på en anden måde har næsten halvdelen af sagsbehandlerne i deres samtaler ikke primært fokus på at tale om konkrete job med de ledige. Resultatet skal dog ses i lyset af, at en tredjedel af sagsbehandlerne vægter det at tale om konkrete job og vejledningen om gradvis opkvalificering lige højt. Dermed har kun få sagsbehandlere (13 procent) mest fokus på den gradvise opkvalificering i deres samtaler.

Tabel 4.2

Sagsbehandleres praksis og ledelsens prioritering vedrørende vægt på konkrete job i forhold til vejledning om gradvis opkvalificering i samtaler med de ledige. Procent.

A: Vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige.

B: Vægt på vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	17	38	32	11	2	100	388
Prioritering fra forvaltningschefer	31	32	24	7	7	100	169
Prioritering fra mellemledere	30	39	19	9	3	100	195

14 procent af forvaltningscheferne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlerens praksis er vægтет, jf. metodekapitlet.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Som det fremgår af tabel 4.2, stemmer sagsbehandlerens praksis som gruppe betragtet nogenlunde overens med forvaltningschef- og mellemledergruppens prioriteringer. Omkring to tredjedele af lederne lægger således mest vægt på, at der i kommunens beskæftigelsesindsats for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere skal prioriteres konkrete job i samtalerne snarere end gradvis opkvalificering. Der er dog en del flere ledere end sagsbehandlere, der udelukkende lægger vægt på konkrete job i samtalerne med ledige. Sagsbehandlerne erklærer sig i højere grad delvis enige i dette udsagn. Denne tendens sås også ovenfor i tabel 4.1.

Er der fokus på jobsøgning?

Et af hovedformålene med ”Flere i arbejde”-reformen er, at fokus i indsatsen – særligt i det første ledighedsår – skal flyttes fra aktivering til jobsøgning og jobformidling. Særligt ledige, der ikke har andre problemer end ledighed, skal bistås til selv at søge job.

Sagsbehandlerne er blevet bedt om at vælge, hvilken indsatsform – A eller B – de lægger mest vægt på i indsatsen for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere:

A: Lægger vægt på, at den ledige selv skal søge job i det første halve år af ledighedsperioden.

B: Lægger vægt på, at den ledige skal aktiveres i det første halve år af ledighedsperioden.

På samme måde er sagsbehandlerne blevet spurgt til deres afvejning af følgende indsatsformer:

A: Giver vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder.

B: Jeg (eller en kollega) varetager som regel virksomhedskontakt og jobformidling for den ledige.

Lovgivningens krav

Et af hovedformålene med ”Flere i arbejde”-reformen er som nævnt ovenfor at få mere fokus på jobsøgning og jobformidling. Herudover er et af hovedprincipperne i reformen, at den enkelte ledige i højere grad skal i centrum. Det betyder blandt andet at ledige, der kan selv (for eksempel søge job), skal selv. Målet er en mere effektiv indsats ved, at ledige selv tager ansvar for deres situation og fremtid.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.3 nedenfor viser, at kun en fjerdedel af sagsbehandlerne lægger mest vægt på de lediges egen jobsøgning i det første halve år af ledighedsperioden. Flere sagsbehandlere (38 procent) lægger i stedet mere vægt på at aktivere de ledige. Tabel 4.4 viser, at næsten halvdelen af sagsbehandlerne har fokus på at vejlede de ledige i jobsøgning frem for selv at varetage virksomhedskontakten og jobformidlingen for de ledige.

Der synes at være et overraskende stort fokus på aktivering i forhold til jobsøgning i løbet af det første halve års ledighedsperiode. En del af forklaringen kan være, at sagsbehandlerne måske har mange unge

ledige. Unge under 30 år skal således aktiveres efter 13 ugers ledighed. På trods af sagsbehandlerens fokus på aktivering har mange sagsbehandlere (46 procent) tillige fokus på, at de ledige selv skal søge job, frem for at sagsbehandlerne varetager virksomhedskontakt og jobformidling for de ledige.

Tabel 4.3

Sagsbehandlerens praksis vedrørende afvejning af jobsøgning og aktivering i det første halve år af ledighedsperioden. Procent.

A: At den ledige selv skal søge job i det første halve år af ledighedsperioden.

B: At den ledige skal aktiveres i det første halve år af ledighedsperioden.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	13	12	38	11	27	100	387

Sagsbehandlerens praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Tabel 4.4

Sagsbehandlerens praksis og ledelsens prioritering af den lediges og kommunens rolle vedrørende jobsøgning og virksomhedskontakt. Procent.

A: Giver vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder.

B: Jeg (eller en kollega) varetager som regel virksomhedskontakt og jobformidling for den ledige.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	19	27	35	14	5	100	388
Prioritering fra mellemledere	10	30	44	9	7	100	192

Sagsbehandlerens praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Der har kun været et enkelt spørgsmål vedrørende ledernes prioritering af jobsøgning. Mellemlederne er således blevet spurgt til deres prioritering af, at de ledige selv skal søge jobs i forhold til, at sagsbehandlerne varetager virksomhedskontakten og jobformidlingen. Tabel 4.4 ovenfor

viser, at også mellemløbergruppen til en vis grad har fokus på, at de ledige selv skal søge job. Næsten halvdelen af lederne lægger dog lige stor vægt på de to indsatsformer.

Ligger hovedvægten i indsatsen på de lediges egne ønsker og forudsætninger eller på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft?

Kontaktforløbet for kontanthjælpsmodtagerne skal gennemføres både under hensyn til de lediges ønsker og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. I dette afsnit belyses det, hvilket hensyn sagsbehandlerne lægger mest vægt på.

Sagsbehandlerne er bedt om at vælge, hvilken af følgende to indsatsformer A eller B, som de vægter mest i deres daglige arbejde med de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere:

A: Tilrettelægger indsatsen efter de lediges egne ønsker og forudsætninger.

B: Tilrettelægger indsatsen efter arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft.

Lovgivningens krav

Sagsbehandlerne skal afveje de lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, når de formidler et konkret job til ledige eller udarbejder jobplaner med henblik på visitation til et aktiveringstilbud. Der er følgende relevante lovparagraffer i *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*:

- Paragraf 15: Kontaktforløbet gennemføres under hensyn til den lediges ønsker og kvalifikationer samt arbejdsmarkedets behov.
- Paragraf 27,2: I en jobplan beskrives en ledig persons beskæftigelsesmål på baggrund af den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov.
- Paragraf 28: Jobplanens tilbud kan af kommunen, uanset paragraf 27,2, fastsættes under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

På baggrund af ordlyden af paragraf 28 og de generelle intentioner med ”Flere i arbejde”-reformen om, at der skal være fokus på job i beskæftigelsesindsatsen, synes lovgivningen at vægte arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft højest. I de situationer, hvor der konkret er behov for ar-

bejdskraft på arbejdsmarkedet, er der ingen tvivl om, at de kommunale sagsbehandlere bør prioritere arbejdsmarkedets behov.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.5 viser, at næsten halvdelen af sagsbehandlerne (46 procent) lægger lige stor vægt på de arbejdsmarkedsparate lediges egne ønsker og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Af de resterende sagsbehandlere orienterer de fleste (32 procent) sig mod de lediges egne ønsker og forudsætninger. Færre sagsbehandlere (22 procent) lægger mest vægt på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft i kontaktforløbet. Analysen viser, at næsten alle kommunale sagsbehandlere mener, at begge hensyn skal indarbejdes i indsatsen. Stort set ingen sagsbehandlere (6 procent) er således fuldt ud enige i, at det ene hensyn skal vægtes frem for det andet.

Tabel 4.5

Sagsbehandleres praksis og ledelsens prioritering vedrørende afvejning af klientens ønsker/forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedets behov. Procent.

A: Tilrettelægger indsatsen efter de lediges egne ønsker og forudsætninger.

B: Tilrettelægger indsatsen efter arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	3	29	46	19	3	100	388
Prioritering fra forvaltningschefer	1	13	30	23	33	100	162
Prioritering fra mellemledere	5	10	24	37	24	100	196

18 procent af forvaltningscheferne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandleres praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Som det fremgår af tabel 4.5, har lederne i forhold til sagsbehandlerne en del mere fokus på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft end på de lediges egne ønsker og forudsætninger. Analysen viser også, at forvaltningschef- og mellemledergrupperne i store træk er enige om kommunernes politik på området. Flertallet af forvaltningschefer og mellemledere (56-61 procent) har således mere fokus på arbejdsmarkedets be-

hov, hvorimod noget færre sagsbehandlere (22 procent) rent faktisk arbejder på den måde, som den kommunale ledergruppe ønsker. Samtidig har mange af lederne (henholdsvis 33 procent og 24 procent) en klokkeklar prioritering af, at der i beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere skal være fokus på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft frem for de lediges ønsker og forudsætninger. For sagsbehandlere er dette tal kun 3 procent.

Stilles der krav til den ledige, eller tages der hensyn til den lediges problemer?

Det har i efterhånden mange år været diskuteret, hvorvidt kommunale sagsbehandlere tog for mange hensyn til de lediges problemer i forhold til at stille nogle krav til dem. I dette afsnit belyses det, hvorvidt sagsbehandlerne har deres fokus på at stille krav eller på, at der skal tages hensyn til de lediges problemer.

Sagsbehandlerne er bedt om at vælge, hvilken af følgende indsatsformer – A eller B – som de vægter højest i det daglige arbejde med de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere:

A: Stiller krav til den ledige.

B: Tager hensyn til den lediges problemer.

Lovgivningens krav

Hensigten med ”Flere i arbejde”-reformen er i høj grad at give sagsbehandlerne nogle flere værktøjer til at stille krav til de ledige – særligt ledige, der ikke har andre problemer end ledighed. I visitationssamtalen skal sagsbehandlerne med udgangspunkt i dialogguiden fastholde fokus på de ressourcer, som den ledige har, og som kan anvendes i et job.⁶ Sagsbehandlerne må ikke tage udgangspunkt i de lediges barrierer for at komme ind på arbejdsmarkedet. Som beskrevet i afsnittet ovenfor, kan sagsbehandlerne også stille krav om, at ledige skal visiteres til et tilbud, hvis der er konkrete behov for arbejdskraft på arbejdsmarkedet.

Der stilles desuden en del krav til de ledige om, at de skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder søge job også gerne uden for egen kommune. Samlet set er der med ”Flere i arbejde”-reformen mere fokus på, hvilke krav sagsbehandlerne stiller til de ledige frem for en

6. Visitationsværktøjskassen.

hensyntagen til deres problemer. Denne afvejning er særligt udtalt i forhold til indsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige.

Sagsbehandlerpraksis

Som det fremgår af tabel 4.6, lever sagsbehandlerne i de fleste kommuner op til lovgivningens intentioner. Stort set ingen sagsbehandlere (3 procent) lægger således mere vægt på at tage hensyn til den lediges problemer end på at stille krav til den ledige. En tredjedel af sagsbehandlerne prioriterer dog begge indsatsformer lige meget, men de fleste (63 procent) lægger hovedvægten på at stille krav til den ledige.

Tabel 4.6

Sagsbehandleres praksis og ledelsens prioritering vedrørende afvejning af krav og hensyn til den ledige. Procent.

A: Stiller krav til den ledige.

B: Tager hensyn til den lediges problemer.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	23	40	33	3	0	100	388
Prioritering fra forvaltningschefer	36	40	21	1	2	100	174
Prioritering fra mellemledere	37	48	13	1	1	100	195

11 procent af forvaltningscheferne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlernes praksis er vægтет, jf. metodekapitlet.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Tabel 4.6 viser, at de kommunale ledere har endnu mere fokus på, at der skal stilles krav til de ledige. Forvaltningschef- og mellemledergruppen (36-37 procent) mener således i højere grad end sagsbehandlergruppen (23 procent), at vægten skal være på at stille krav til den ledige. Dermed ikke sagt, at kommunerne ikke også tager hensyn til de lediges problemer, men analysen peger på, at der i højere grad er fokus på at stille krav.

Ligger hovedvægten på rådgivning eller kontrol?

Sagsbehandlerne er også blevet bedt om at vælge, hvilken af følgende to indsatsformer – A eller B – der bedst beskriver deres prioriteringer i sagsbehandlingen for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere:

A: Lægger vægt på at rådgive den ledige.

B: Lægger vægt på at kontrollere den ledige.

Lovgivningens krav

Der er ingen lovgivningsmæssige krav på området.

Sagsbehandlerpraksis

Som det fremgår af tabel 4.7 nedenfor, lægger sagsbehandlerne i deres daglige arbejde klart mere vægt på at rådgive end at kontrollere de ledige. Næsten ingen sagsbehandlere (2 procent) fokuserer mere på kontrol end rådgivning. Lederne er ikke blevet spurgt om deres prioriteringer på dette område.

Tabel 4.7

Sagsbehandleres praksis vedrørende afvejning af kontrol og rådgivning af den ledige. Procent.

A: At rådgive den ledige.

B: At kontrollere den ledige.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	24	35	39	2	0	100	387

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Opkvalificering eller afskrækkelse?

Det har tidligere været en udbredt praksis i nogle kommuner at bruge mindre attraktive tilbud til blandt andet stærke ledige. Hensigten var at afskrække disse ledige, så de i stedet startede på en ordinær uddannelse eller fandt et ordinært arbejde. Det er derfor interessant at undersøge, i hvilken grad denne praksis er udbredt i kommunerne i dag.

Sagsbehandlerne er bedt om at vælge, hvilken af følgende to indsatsformer – A eller B – de lægger mest vægt på i deres sagsbehandling for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere:

A: At give aktive tilbud, som opkvalificerer de ledige.

B: At give aktive tilbud, som er mindre attraktive, så de ledige får et incitament til selv at finde arbejde.

Lovgivningens krav

Der er ingen konkrete loyparagraffer, målsætninger eller hensigter i lovgivningen vedrørende emnet.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.8 viser, at de fleste sagsbehandlere (45 procent) siger, at de i højere grad giver aktive tilbud, som opkvalificerer de ledige, mens en mindre andel (23 procent) stadig, i et vist omfang, anvender mindre attraktive tilbud til arbejdsmarkedsparate ledige.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Som det fremgår af tabel 4.8, ønsker endnu færre forvaltningschefer og mellemledere (9-10 procent) at gøre brug af tilbud, som de ledige ikke finder attraktive. Knap to tredjedele af lederne mener, at sagsbehandlerne i stedet bør prioritere de opkvalificerende tilbud til de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Desuden lægger ledelsen i højere grad end sagsbehandlergruppen vægt på opkvalificerende aktive ringstilbud uden nogen forbehold.

Tabel 4.8

Sagsbehandleres praksis og ledelsens prioritering vedrørende afvejning af opkvalificering i forhold til mindre attraktive tilbud. Procent.

A: Aktive tilbud, som opkvalificerer de ledige.

B: Aktive tilbud, som er mindre attraktive, så de ledige får et incitament til selv at finde arbejde.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	13	32	32	20	3	100	387
Prioritering fra forvaltningschefer	32	30	27	4	8	100	172
Prioritering fra mellemledere	30	34	27	5	4	100	192

12 procent af forvaltningscheferne og 3 procent af mellemlederne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlerens praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Hvad betyder kroner og ører for valget af aktiveringstilbud?

Kommunerne finansierer selv store dele af deres beskæftigelsesindsats. Det er derfor interessant at belyse, hvor højt de kommunale sagsbehandlere vægter omkostningerne ved et tilbud i forhold til andre hensyn, når der skal lægges en jobplan for en kontanthjælpsmodtager. Sagsbehandlerne er blevet spurgt til, hvilken prioritering – A eller B – de lægger mest vægt på i arbejdet med de arbejdsmarkedsparate ledige:

A: At tilbuddene forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne.

B: At tilbuddene medfører så få kommunale udgifter som muligt.

Lovgivningens krav

Der er ingen konkrete lovparagraffer, mål eller hensigter i lovgivningen vedrørende emnet.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 4.9 viser, at tæt på halvdelen af sagsbehandlerne (42 procent) lægger lige stor vægt på de to hensyn. Sagsbehandlerne medtænker således både hensynet til den lediges jobmuligheder – uanset omkostningerne – og hensynet til at give et tilbud, der giver så få kommunale udgifter som

muligt. Herudover fremgår det af tabellen, at kun ganske få sagsbehandlere erklærer sig decideret enige i nogen af udsagnene.

Tabel 4.9

Sagsbehandlernes praksis og ledelsens prioritering vedrørende afvejning af forbedring af jobmuligheder i forhold til omkostninger ved tilbud. Procent.

A: At tilbuddene forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne.

B: At tilbuddene medfører så få kommunale udgifter som muligt.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlerpraksis	5	22	42	26	6	100	388
Prioritering fra forvaltningschefer	4	14	46	28	9	100	196
Prioritering fra mellemledere	3	19	50	20	9	100	188

6 procent af mellemlederne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlerens praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Forvaltningscheferne og mellemlederne prioriterer også de faglige og økonomiske hensyn lige højt. Dog ser det ud til, at forvaltningschefgruppen lægger lidt mere vægt på at holde de kommunale udgifter nede. Generelt skal resultatet af analysen, som nævnt, ses i lyset af, at kommunerne har et medfinansieringsansvar for beskæftigelsesindsatsen. Herunder kan ledere og sagsbehandlere godt prioritere hensynet til såvel økonomi som en professionel sagsbehandling.

PRIORITERINGEN AF AKTIVERINGSTILBUD

Undersøgelsen søger at belyse, hvordan sagsbehandlere og ledere prioriterer forskellige former for aktive tilbud til deres arbejdsmarkedsparate klienter.

Lovgivningens krav

Lovgivningsmæssigt falder dette spørgsmål indenfor paragraf 22:

Kommunerne kan give tilbud om følgende:

1. Vejledning og opkvalificering
2. Virksomhedspraktik
3. Ansættelse med løntilskud.

Tilbud kan gives i henhold til en jobplan. Tilbud kan gives ud fra den enkeltes ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse. Tilbuddene kan gives hver for sig eller i kombination.

Sagsbehandlerens praksis vedrørende brug af tilbud

Tabel 5.1 viser sagsbehandlerens brug af de forskellige tilbud til ledige. Sagsbehandlerne anvender i høj grad vejlednings- og afklaringsforløb, idet sagsbehandlerne i 61 procent af kommunerne anvender dette tilbud meget ofte, mens yderligere 15 procent anvender det ofte. Et andet hyppigt anvendt tilbud er praktik i private virksomheder, idet 70 procent af sagsbehandlerne anvender virksomhedspraktik i private virksomheder ofte (31 procent) eller meget ofte (39 procent). I den modsatte ende findes løntilskud i kommunen, som kun 6 procent af kommunernes sagsbehandlere anvender ofte eller meget ofte. En midtergruppe i prioriteringen udgøres af løntilskud i private virksomheder og virksomhedspraktik i kommunerne.

Tabel 5.1

Sagsbehandlerens praksis vedrørende brug af tilbud. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvar- elser
Vejledning og afklaringsstilbud	4	9	11	15	61	100	385
Virksomhedspraktik i kommunen	7	25	28	24	16	100	376
Virksomhedspraktik i private virksomheder	2	8	20	31	39	100	384
Løntilskud i kommunen	52	33	9	4	2	100	371
Løntilskud i private virksomheder	8	22	31	24	15	100	378

Sagsbehandlerens praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Prioritering og praksis – vejlednings- og afklaringsforløb

Sagsbehandlerne anvender tilbuddet om vejlednings- og afklaringsforløb i noget højere grad, end den kommunale ledelse prioriterer anvendelsen af dette tilbud, især når det drejer sig om kommunernes forvaltningschefer, jf. tabel 5.2.

Prioritering og praksis – virksomhedspraktik i kommuner og private virksomheder

Generelt er der bred enighed om ledelsesprioriteringerne og praksis mellem sagsbehandler- og ledergrupperne, når det drejer sig om anvendelsen af virksomhedspraktik i kommunen, jf. tabel 5.3, dog prioriterer forvaltningscheferne i kommunerne virksomhedspraktik i kommunen en anelse højere end mellemlederne og sagsbehandlerne.

Tabel 5.2

Prioritering og praksis vedrørende brug af vejlednings- og afklaringsforløb. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvarelser
Sagsbehandlernes praksis	4	9	11	15	61	100	385
Mellemledernes prioritering	1	6	21	27	45	100	181
Forvaltningschefernes prioritering	2	12	20	25	41	100	130

34 procent af forvaltningscheferne og 8 procent af mellemlederne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau". Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Tabel 5.3

Prioritering og praksis vedrørende brug af virksomhedspraktik i kommunen. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlernes praksis	7	25	28	24	16	100	376
Mellemlidernes prioritering	1	18	33	31	17	100	183
Forvaltningschefernes prioritering	4	10	32	31	23	100	142

28 procent af forvaltningscheferne og 9 procent af mellemlidernes er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Enigheden er mindre, når det drejer sig om virksomhedspraktik i private virksomheder (tabel 5.4). Langt størstedelen af mellemlidernes (85 procent) og over to tredjedele af forvaltningscheferne (78 procent) prioriterer, at virksomhedspraktik i private virksomheder anvendes meget ofte, hvorimod kun 39 procent af sagsbehandlerne anvender dette tilbud meget ofte. En mulig forklaring er dog, at det kan være vanskeligt eller tidkrævende for sagsbehandlerne at finde private praktiksteder, så tilbuddet ikke anvendes i så høj grad, som de kommunale ledere ønsker det.

Tabel 5.4

Prioritering og praksis vedrørende brug af virksomhedspraktik i private virksomheder. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlernes praksis	2	8	20	31	39	100	384
Mellemlidernes prioritering	0	0	1	14	85	100	187
Forvaltningschefernes prioritering	1	2	1	18	78	100	146

26 procent af forvaltningscheferne og 7 procent af mellemlidernes er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Prioritering og praksis – løntilskud i kommune og i private virksomheder

Generelt synes ledergrupperne at prioritere anvendelsen af løntilskud i kommunerne højere, end sagsbehandlergruppen i praksis anvender dette tilbud, jf. tabel 5.5., men ingen af parterne har nogen høj prioritering af dette tilbud, som også synes mindre fordelagtigt økonomisk for kommunerne, ligesom sagsbehandlerne ikke synes, at det er et særligt effektivt redskab.

Tabel 5.5

Prioritering og praksis vedrørende brug af løntilskud i kommunen. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvarelser
Sagsbehandlernes praksis	52	33	9	4	2	100	371
Mellemlidernes prioritering	8	29	29	24	10	100	179
Forvaltningschefernes prioritering	12	22	30	25	11	100	142

27 procent af forvaltningscheferne og 10 procent af mellemlidernes er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau". Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Forskellen mellem sagsbehandlernes praksis og ledelsens prioriteringer går igen, når det drejer sig om løntilskud i private virksomheder, jf. tabel 5.6. Ledelsen – og især mellemlidernes – ønsker i langt højere grad, at løntilskud i private virksomheder anvendes ofte eller meget ofte (90 procent), end hvad der er praksis blandt sagsbehandlerne (39 procent). Det kan dog være samme problemstilling som ved virksomhedspraktik i private virksomheder, nemlig at disse tilbud er vanskelige og tidkrævende at fremskaffe.

Prioritering og praksis – uddannelses tilbud

Sagsbehandlerne anvender generelt ikke uddannelses tilbud i så høj grad, som lederne – og især mellemlidernes – prioriterer dette tilbud, jf. tabel 5.7.

Tabel 5.6

Prioritering og praksis vedrørende brug af løntilskud i private virksomheder. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlernes prioritering	8	22	31	24	15	100	378
Mellemlidernes prioritering	2	4	4	19	71	100	186
Forvaltningschefernes prioritering	2	6	6	21	65	100	146

26 procent af forvaltningscheferne og 7 procent af mellemlidene er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Tabel 5.7

Prioritering og praksis vedrørende brug af uddannelses tilbud. Procent.

	Anvendes ikke	2	3	4	Anvendes meget ofte	I alt pct.	Antal besvar- elser
Sagsbehandlernes prioritering	13	45	29	9	4	100	370
Mellemlidernes prioritering	4	10	22	28	36	100	184
Forvaltningschefernes prioritering	5	9	28	28	30	100	137

30 procent af forvaltningscheferne og 7 procent af mellemlidene er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Sammenfatning vedrørende tilbudsprioritering

Sagsbehandlerne anvender i høj grad vejlednings- og afklaringsforløb. Det gælder også virksomhedspraktik i private virksomheder. Løntilskud i private virksomheder og virksomhedspraktik i kommunen bliver også anvendt i nogen grad af sagsbehandlerne, hvorimod løntilskud i kommunen og uddannelses tilbud ikke anvendes ofte.

Der er visse uoverensstemmelser mellem de kommunale leders prioriteringer og sagsbehandlernes praksis. Sagsbehandlerne anvender vejlednings- og afklaringsforløb i langt højere grad, end lederne ønsker. Ledelsen i kommunerne foretrækker derimod i høj grad de andre tilbud

og især de tilbud, der involverer private virksomheder. Sagsbehandlerne anvender da også i nogen grad disse tilbud, blot ikke i så udstrakt grad som ledelsen ønsker. Det kan måske skyldes, at sagsbehandlerne finder, at disse tilbud er vanskelige og tidskrævende at fremskaffe.

BRUG AF SANKTIONER

De kommunale sagsbehandlere skal iværksætte sanktioner over for de ledige, hvis de vurderer, at kontanthjælpsmodtagere uden nogen gyldig grund ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Der skal foretages en rådighedsvurdering, hvis en kontanthjælpsmodtager udebliver fra en samtale eller aktivering, undlader at give meddelelse om sygdom i forbindelse med deltagelse i aktiveringstilbud m.m.

For at belyse sagsbehandlernes brug af sanktioner er de blevet spurgt, hvad de normalt gør henholdsvis første og anden gang, de opdager, at en af deres arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er udeblevet fra aktivering uden nogen gyldig grund.

Lovgivningens krav

Der er to relevante bestemmelser i *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik* vedrørende undersøgelsens spørgsmål til sagsbehandlerne.

- Paragraf 39: Hvis den ledige uden en rimelig grund udebliver fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, nedsættes hjælpen svarende til det antal timer, som den pågældende er udeblevet.
- Paragraf 41,2: Hjælpen skal stoppes, hvis den ledige uden en gyldig grund har gentagne udeblivelser fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at de kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet.

Sagsbehandlerpraksis

Tabel 6.1 viser, at to tredjedele af sagsbehandlerne vælger at trække i kontanthjælpen første gang, en arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager overtræder sin rådighedspligt ved at udeblive fra aktivering. Der er også relativt mange sagsbehandlere (24 procent), der i stedet vælger at

give den ledige en advarsel om, at næste gang det sker, vil der blive trukket i kontanthjælpen. Få sagsbehandlere (8 procent) tilkendegiver, at de helt stopper hjælpen første gang, mens 4 procent af sagsbehandlerne fortæller den ledige, at aktiveringen skal følges, men ellers vælger ikke at gøre mere ved sagen.

Tabel 6.1

Sagsbehandlere fordelt efter valg af reaktion ved første og anden udeblivelse uden gyldig grund. Procent.

Hvad gør du normalt, når du opdager, at en af dine arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere er udeblevet fra aktivering uden gyldig grund?	Første gang det sker	Anden gang det sker
Det har jeg endnu ikke oplevet	0	1
Venter og ser, om ikke problemet løser sig selv	1	-
Kontakter klienten og fortæller, at aktiveringen skal følges, men gør ikke mere ved sagen	4	1
Klienten modtager en advarsel om, at næste gang, det sker, vil der blive trukket i kontanthjælpen eller i tillæg	24	3
Klienten trækkes i kontanthjælp eller tillæg	63	62
Kontanthjælpen stoppes	8	34
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	386	382

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Tabel 6.1 viser også sagsbehandlernes brug af sanktioner anden gang, den ledige udebliver fra aktivering uden en gyldig grund. I modsætning til første gang den ledige havde en udeblivelse, vælger nu en tredjedel af sagsbehandlerne at stoppe for kontanthjælpen, mens kun 3 procent af sagsbehandlerne vælger at give den ledige en advarsel. De fleste sagsbehandlere (62 procent) vælger at trække i kontanthjælpen.

Der foretages således en markant skærpet sanktionering af de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fra første til anden gang, de udebliver fra et aktiveringstilbud. En del af de sagsbehandlere, der i første omgang valgte at give en advarsel, vælger anden gang at trække i eller stoppe for kontanthjælpen, mens nogle af de sagsbehandlere, der første gang valgte at trække i kontanthjælpen, anden gang helt vil stoppe hjælpen.

Ledelsesmæssige prioriteringer

Lederne er også blevet spurgt til deres prioriteringer af sanktioner i beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. De er bedt om at besvare, hvilken prioritering – A eller B – de lægger mest vægt på:

A: At skride ind med sanktioner straks, hvis den ledige udebliver fra samtaler, jobhenviisning eller tilbud uden gyldig grund.

B: At undgå at anvende sanktioner.

Som det fremgår af tabel 6.2, prioriterer både forvaltningschefer (87 procent) og mellemledere (91 procent) i høj grad, at sagsbehandlerne straks sanktionerer de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der uden gyldig grund ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Kun 5 procent af forvaltningscheferne og 2 procent af mellemlederne lægger mere vægt på, at sagsbehandlerne skal undgå at anvende sanktioner.

Analysen af de ledelsesmæssige prioriteringer viser desuden, at ikke mange af de sagsbehandlere, der jf. tabel 6.1 valgte at give de ledige en advarsel ved den første udeblivelse, har nogen ledelsesmæssig opbakning til deres fravalg af sanktioner.

Tabel 6.2

Ledelsens prioritering af anvendelse af sanktioner som indsatsform. Procent.

A: At skride ind med sanktioner straks, hvis den ledige udebliver fra samtaler, jobhenviisning eller tilbud uden gyldig grund.

B: At undgå at anvende sanktioner.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvarelser
Prioritering fra forvaltningschefer	65	22	9	2	3	100	172
Prioritering fra mellemledere	68	23	6	1	1	100	199

12 procent af forvaltningscheferne er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

Samlet set er der relativt mange sagsbehandlere (29 procent), der vælger ikke at følge lovgivningens krav om at trække i kontanthjælpen første gang, ledige udebliver fra aktivering. På den anden side er der enkelte

sagsbehandlere (8 procent), der helt stopper for kontanthjælpen, selv om der ifølge lovgivningen kun skal ske et træk i ydelsen. Det er til gengæld lidt mere usikkert, hvorvidt sagsbehandlerne ifølge lovgivningen skal trække eller stoppe for kontanthjælpen anden gang, den ledige udebliver fra aktivering. Dette afhænger af, hvordan man tolker ”gentagne udeblivelser”, og at udeblivelserne skal have ”et så betydeligt omfang, at de kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet”, hvilket er ordlyden i lovgivningen.

DELKONKLUSION

Hvordan vurderer sagsbehandlerne deres klienters ressourcer og kompetencer? Langt de fleste sagsbehandlere er enige om at vurdere vores case-person, Tanja, som arbejdsmarkedsparat i matchgruppe 3. En mindre gruppe sagsbehandlere er dog ikke enige heri. Således har kommunernes sagsbehandlere placeret vores case-person, Tanja, i alle matchkategorier fra 1 til 4. Med andre ord mener nogle sagsbehandlere, at hun har en høj grad af match i forhold til arbejdsmarkedets behov, mens andre mener, at hun har en lav grad af match.

Dette er næppe blot tilfældige udsving, men afspejler en underliggende systematik i en del af sagsbehandlernes daglige matchgruppevurderinger. Det viser sig nemlig, at de sagsbehandlere, der vurderer Tanja til match 3 eller 4, til daglig arbejder med relativt mange arbejdsmarkedsparate klienter i matchkategori 3. Omvendt har de sagsbehandlere, der vurderer Tanja som en match 1 eller 2, relativt færre af deres egne arbejdsmarkedsparate klienter placeret i matchgruppe 3, men flere i matchgruppe 1 og 2. Den ene tolkning af resultatet er, at nogle sagsbehandlere anvender forskellige kriterier til at vurdere samme person. Den anden er, at sagsbehandlere, der er vant til at have med relativt tunge klienter at gøre, vil vurdere en given ny klient som mindre arbejdsmarkedsparat end sagsbehandlere, der er vant til at have med mere arbejdsmarkedsparate klienter at gøre.

Resultaterne antyder, at der, ved siden af mere objektive forklaringer på kommunale forskelle i andelen af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere som forskellig klientsammensætning (Bach & Petersen 2006) og forskellige lokale arbejdsmarkedsforhold, også findes en mere subjektiv dimension (se også Caswell 2005). Der skal dog tages det

forbehold, at vi endnu ikke har undersøgt, om en del af forskellen i vurderingen af vores case-person, Tanja, kan skyldes forskelle i de lokale arbejdsmarkedsvilkår. Når der er høj beskæftigelse, er der nemlig en tendens til at sænke kravene til arbejdsmarkedsparathed (Madsen, Mortensøn & Rosdahl 2006)

Afholdelse af samtaler til tiden?

Sagsbehandlerne afholder i store træk såvel den første samtale om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder som de efterfølgende kontaktførelsessamtaler for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere inden for de lovgivningsmæssige frister. Inden for disse rammer er der en vis variation. Langt de fleste afholder den første samtale efter 1-2 ugers ledighed, mens de efterfølgende samtaler fordeler sig fra samtaler flere gange pr. måned til samtaler hver tredje måned. Det mest typiske er, at samtaler foregår hver tredje måned.

Er der fokus på den hurtigste og mest direkte vej til arbejde?

Når det drejer sig om fokus på job i samtalerne, viser analyserne, at næsten trefjerdedele af sagsbehandlerne har mere fokus på job her og nu end på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Det ser således ud til, at intentionerne med ”Flere i arbejde”-reformen i betydeligt omfang følges af sagsbehandlerne.

Analyserne har også vist, at de fleste kommuners sagsbehandlere har fokus på, at de ledige kommer hurtigt i et job, selv om kun godt en tredjedel personligt ville foretrække en sådan politik. Over en fjerdedel af sagsbehandlerne ville i stedet foretrække en politik med vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, men kun 6 procent af dem praktiserer denne holdning i det daglige arbejde.

Hovedparten af sagsbehandlerne (55 procent) lægger også vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige, hvorimod kun en fjerdedel prioriterer, at de ledige selv skal søge jobs i det første halve år af ledighedsperioden frem for at blive aktiveret. Det ser derfor ud til, at mange sagsbehandlere ikke fuldt ud implementerer lovgivningens hensigter med hensyn til fokus på de lediges egen jobsøgning. Resultatet skal dog tages med det forbehold, at unge under 30 år har ret og pligt til aktivering efter 13 ugers ledighed. Derfor må sagsbehandlere med mange unge nødvendigvis lægge vægt på en tidlig aktivering. Desuden lægger næsten halvde-

len af sagsbehandlerne mere vægt på at vejlede ledige i jobsøgning frem for at varetage jobformidling og virksomhedskontakt for den ledige.

De tre analyser kan tilsammen give et fingerpeg om graden af jobfokus i sagsbehandlingen for de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Det kan således konstateres, at langt de fleste sagsbehandlere har jobfokus i deres sagsbehandling, og at ganske få (henholdsvis 6 procent og 13 procent) lægger mere vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt og at give vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne.

En anden tolkning af analyserne er, at selv om sagsbehandlerne i høj grad fokuserer på, at den ledige hurtigt får et eller andet job (70 procent), mener lidt færre sagsbehandlere åbenbart, at dette sker ved at lægge vægt på konkrete job i samtalerne frem for vejledning om gradvis opkvalificering (55 procent) eller ved at bistå de ledige i egen jobsøgning frem for, at sagsbehandlerne varetager jobformidling og virksomhedskontakt for de ledige (46 procent).

Analysen viste også, at forvaltningschef- og mellemlidergrupperne i lighed med sagsbehandlergruppen vægter job her og nu frem for at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Ledergrupperne lægger dog større vægt på, at der også skal drøftes konkrete job i samtalerne med de ledige. Til gengæld ser det ud til, at ledergruppen støtter sagsbehandlergruppens relativt lille fokus på, at de ledige selv skal søge jobs.

Det har været et gennemgående træk i analyserne af sagsbehandlerens jobfokus, at sagsbehandlergruppen gerne vil søge at afveje modsatrettede indsatsformer eller hensyn, så begge tilgodeses i et eller andet omfang samtidigt. Mens sagsbehandlerne således ofte vælger svarelsen ”delvis vægt på...”, vægter ledergrupperne i højere grad job her og nu, samt at der tales konkrete job i kontaktførelsessamtalerne uden nogen forbehold.

Afvejning af hensynet til den ledige og hensynet til arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft og andre krav

Stort set alle sagsbehandlere lægger vægt både på den lediges ønsker og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Næsten halvdelen prioriterer de to hensyn lige højt. Herudover lægger en tredjedel af sagsbehandlerne mest vægt på de lediges egne ønsker og forudsætninger, hvorimod 22 procent orienterer sig mest mod arbejdsmarkedets

behov. Selv om sagsbehandlerne skal tage et vist hensyn til de lediges ønsker og forudsætninger, forekommer det problematisk, at sagsbehandlerne ikke orienterer sig mere mod arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft særligt i en tid, hvor virksomhederne i høj grad efterspørger arbejdskraft.

Hvad angår afvejningen af at stille krav til de ledige overfor at tage hensyn til deres problemer, har ca. to tredjedele af sagsbehandlerne mest fokus på at stille krav, mens en tredjedel vægter de to hensyn lige højt.

Samlet set indikerer de to analyser, at sagsbehandlerne på den ene side ikke tager noget overdrevent hensyn til de lediges problemer. På den anden side er der en tendens til, at arbejdsmarkedets behov ikke prioriteres højere end de lediges ønsker og forudsætninger.

Forvaltningschef- og mellemlidergrupperne har ligesom sagsbehandlerne meget fokus på, at der skal stilles krav til de ledige frem for at fokusere på deres problemer, og ledergrupperne er mere entydige i deres tilslutning hertil. Herudover lægger langt flere ledere end sagsbehandlere vægt på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft frem for de lediges ønsker og forudsætninger..

Opkvalificering eller afskrækkelse?

Næsten halvdelen af sagsbehandlerne prioriterer opkvalificerende tilbud, mens omkring en fjerdedel lægger mere vægt på at bruge mindre attraktive tilbud for at give de arbejdsmarkedsparede ledige et større incitament til selv at finde et ordinært arbejde eller uddannelse. Lederne lægger endnu mere vægt på at der skal bruges opkvalificerende tilbud

Hvad betyder kroner og ører for valget af aktiveringstilbud?

Kommunerne har et medfinansieringsansvar for beskæftigelsesindsatsen, som kunne give et økonomisk incitament i forhold til indsatsen. Men både sagsbehandler- og ledergrupperne oplyser, at de fokuserer såvel på de lediges jobmuligheder (uanset omkostningerne) som på at minimere de kommunale udgifter. Med andre ord er begge hensyn med i overvejelserne, når der gives aktive tilbud. Forvaltningscheferne har dog mere fokus på udgifterne, hvilket kan forstås på den måde, at det er topcheferne, som sidder med det øverste økonomiske ansvar.

Hvad er sagsbehandlerne praksis og ledelsens prioritering, når det drejer sig om aktiveringstilbud?

Analyserne viser, at sagsbehandlerne i høj grad anvender vejlednings- og afklaringsforløb. Faktisk anvender sagsbehandlerne i 76 procent af kommunerne dette tilbud meget ofte eller ofte. Et andet hyppigt anvendt tilbud er praktik i private virksomheder, idet 70 procent af sagsbehandlerne anvender virksomhedspraktik i private virksomheder ofte eller meget ofte. Derimod anvendes løntilskud i kommunen kun af meget få.

Der er forskelle mellem de ledergruppernes prioriteringer og sagsbehandlergruppens praksis. Sagsbehandlergruppen anvender vejlednings- og afklaringsforløb i højere grad, end ledergrupperne ønsker. Ledelsen prioriterer derimod i høj grad de andre tilbud, især de tilbud der involverer private virksomheder. Sagsbehandlerne bruger da også i forholdsvis høj grad disse tilbud, blot ikke i så udstrakt grad som ledergrupperne ønsker. Dette kan måske skyldes, at sagsbehandlerne finder disse tilbud vanskelige og tidskrævende at fremskaffe.

Hvilke sanktioner anvendes?

Sagsbehandlere bruger i høj grad sanktioner over for ledige, der ikke overholder deres rådighedspligt. To tredjedele af sagsbehandlerne trækker således i kontanthjælpen, første gang ledige er udeblevet fra aktivering uden gyldig grund. Der er dog også relativt mange sagsbehandlere (29 procent), der vælger ikke at følge lovgivningens krav om at trække i kontanthjælpen første gang, en ledig udebliver fra aktivering. En del (24 procent) vælger således i stedet at give de ledige en advarsel om, at næste gang, det sker, vil der blive trukket i hjælpen.

Hvis en ledig for anden gang udebliver fra aktivering, vælger stort set alle sagsbehandlere at trække i – eller helt stoppe – kontanthjælpen. Der foretages således en markant skærpet sanktionering af de arbejdsmarkedsparede ledige fra første til anden gang, de forsømmer rådighedspligten.

Analysen viser også, at stort set alle forvaltningschefer og medlemledere (ca. 90 procent) prioriterer, at der skal skrides ind med sanktioner straks, hvis ledige udebliver fra samtaler, jobhenvisning eller tilbud uden en gyldig grund. Dermed har sagsbehandlere, der ikke trækker i hjælpen, næppe hverken ledelsesmæssig eller lovgivningsmæssig opbakning til en sådan praksis.

SAGSBEHANDLERNES BAGGRUND

Sagsbehandlerens baggrund er en vigtig del af forudsætningerne for, at de kan indfri krav og mål i lovgivningen og den kommunale politik. Vi belyser i det følgende sagsbehandlerens erhvervsuddannelse, efteruddannelse inden for beskæftigelse, erfaring, køn, etniske baggrund samt forekomsten af resultat- eller præstationsbaseret løn.

Sagsbehandlerens erhvervsuddannelse

Som det fremgår af tabel 7.1, er den største uddannelsesgruppe blandt sagsbehandlerne socialrådgivere (42 procent). Dernæst kommer sagsbehandlere, som er uddannet som enten socialformidler (11 procent), inden for handel og kontor (15 procent) eller har en anden uddannelse, end det har været muligt at angive i spørgeskemaet (13 procent). Mindre andele (på 5-7 procent) har en lang videregående uddannelse, socialpædagogisk eller pædagogisk uddannelse eller teknisk uddannelse. Kun 2 procent har slet ingen erhvervsuddannelse.

Efteruddannelse

Tabel 7.2 viser, at mange af sagsbehandlerne har deltaget i efteruddannelse af forskellig type og længde inden for de sidste to år. 71 procent har således deltaget i efteruddannelse af en enkelt dags varighed, mens 51 procent har deltaget i uddannelsesforløb, som har været mellem 2 og 5 dage. Lidt færre sagsbehandlere har deltaget i foredrag (40 pro-

cent) og endnu færre (24 procent) i efteruddannelse af mere end en uges varighed. Færrest sagsbehandlere (5 procent) har været 'føl' hos en erfarne kollega.

Tabel 7.1

Længste kompetencegivende erhvervsuddannelse hos sagsbehandlere. Procent.

Kompetencegivende erhvervsuddannelse	Pct.
Lang videregående uddannelse (fx økonomi, statskundskab, forvaltning, jura, sociologi, psykologi, antropologi)	6
Socialrådgiver	42
Socialformidler	11
Handels- eller kontoruddannelse	15
Socialpædagogisk eller anden pædagogisk uddannelse	7
Teknisk uddannelse (inkl. IT, etc.)	5
Anden uddannelse (bortset fra tillægsuddannelser)	13
Ingen erhvervsuddannelse	2
I alt pct.	101
Antal besvarelser	378

Procentsummen overstiger 100 på grund af afrunding.

Tabel 7.2

Sagsbehandlerne fordelt efter deltagelse i tillægs- og efteruddannelser samt kurser. Procent.

Tillægsuddannelse - efteruddannelse og kurser	Pct.
Uddannelser, kurser eller internt uddannelsesforløb af en varighed på mere end 1 uge	24
Kurser, konferencer, seminarer eller internt uddannelsesforløb af 2-5 dages varighed	51
Endags-kurser, konferencer, seminarer eller temadage	71
Foredrag	40
'Føl' hos erfarne kollega i kommunen eller i en anden kommune	5
Andet	9
Antal besvarelser	389

Sagsbehandlernes erfaring indenfor beskæftigelsesområdet

Som det fremgår af tabel 7.3, har flertallet af sagsbehandlere højst 5 års erfaring i deres nuværende stilling. Herunder har 13 procent kun 1 års erfaring eller mindre. Det tyder på en betydelig udskiftning af sagsbe-

handlergruppen eller mange nyansættelser. Kun knap en tiendedel af sagsbehandlerne har været i deres nuværende stilling i over 15 år.

Erfaringen med sagsområdet bliver dog større, når man inddrager erfaringer med beskæftigelsesområdet i både nuværende og tidligere stillinger. Tabel 7.4 viser således, at cirka en tredjedel af sagsbehandlerne har højst 5 års erfaring med at arbejde inden for beskæftigelsesområdet, omkring en tredjedel har 6 til 10 års erfaring, mens den sidste tredjedel har over 10 års erfaring.

Tabel 7.3

Sagsbehandlere fordelt efter antal års erfaring i nuværende stilling. Procent.

Antal års erfaring i nuværende stilling	Pct.
Max. 1 år	13
1 – 5 år	53
6 -10 år	19
11 – 15 år	7
Over 15 år	8
I alt pct.	100
Antal besvarelser	337

Tidligere erhvervs erfaring blandt sagsbehandlere

Tabel 7.5 viser, at langt de fleste sagsbehandlere (84 procent) har erhvervs erfaring også uden for beskæftigelsesområdet, hvilket kan være af værdi ved vejledningen af de ledige i forhold til arbejdsmarkedet og uddannelsesmuligheder. Som det fremgår af tabel 7.6, stammer sagsbehandlergruppens erfaringer både fra ansættelser i det private (57 procent) og offentlige (43 procent)

Tabel 7.4

Sagsbehandlere fordelt efter antal års erfaring indenfor beskæftigelsesområdet. Procent.

Antal års erfaring inden for beskæftigelsesområdet	Pct.
Max 1 år	5
1 – 5 år	33
6 -10 år	28
11 – 15 år	17
Over 15 år	18
I alt pct.	101
Antal besvarelser	365

Procentsummen overstiger 100 på grund af afrunding.

Tabel 7.5

Sagsbehandlere fordelt efter, om de tidligere har haft anden erhvervs erfaring (min. 1 år) udenfor beskæftigelsesområdet. Procent.

	Pct.
Har erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet	84
Har ikke erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet	16
I alt pct.	100
Antal besvarelser	375

Tabel 7.6

Sagsbehandlere fordelt efter tidligere erhvervs erfaring inden for offentlig og privat sektor. Procent.

	Pct.
Offentlig sektor	43
Privat sektor	57
I alt pct.	100
Antal besvarelser	308

Køn

Tre fjerdedele af kommunernes sagsbehandlere, der arbejder med arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, er kvinder, jf. tabel 7.7. Dermed er mændene også på dette område i de kommunale social- og beskæftigelsesforvaltninger klart i undertal.

Tabel 7.7

Sagsbehandlere fordelt efter køn. Procent.

	Pct.
Mand	26
Kvinde	74
I alt pct.	100
Antal besvarelser	379

Etnicitet

Stort set alle kommunale sagsbehandlere, der arbejder med arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, er etniske danskere. Tabel 7.8 viser således, at 95 procent er født i Danmark, mens tabel 7.9 viser, at 94 procent af sagsbehandlerne har forældre, som begge er født i Danmark. Ved en krydstabulering af besvarelserne af de to spørgsmål (ikke vist i rapporten), viser det sig, at 6 procent af sagsbehandlerne har en anden etnisk baggrund end dansk, idet de enten er født i udlandet og/eller moderen eller faderen er født i udlandet.

Af disse sagsbehandlere har en tredjedel etnisk baggrund i Norden, en tredjedel i Polen og det tidligere Jugoslavien, mens de sidste kommer fra Afghanistan, Korea, Iran, Vietnam og Tyrkiet. Der er således relativt få sagsbehandlere, der arbejder med arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der har anden etnisk baggrund end dansk, hvilket er interessant, da der er op mod en tredjedel etniske minoriteter blandt alle kontanthjælpsmodtagere, men dog formentligt færre blandt de arbejdsmarkedssparate klienter.

Tabel 7.8

Sagsbehandlere fordelt efter nationalitet. Procent.

	Pct.
Er født i Danmark	95
Er ikke født i Danmark	5
I alt pct.	100
Antal besvarelser	379

Tabel 7.9

Sagsbehandlere fordelt efter forældres nationalitet. Procent.

	Pct.
Begge forældre født i Danmark	94
Begge forældre ikke født i Danmark	6
I alt pct.	100
Antal besvarelser	379

Resultat- eller præstationsbaseret løn

Det er igennem flere år blevet debatteret, om der skulle indføres præstationsbaseret aflønning i beskæftigelsesindsatsen som incitament til at yde en større og mere effektiv indsats. Som det fremgår af tabel 7.10, får langt de fleste kommunale sagsbehandlere (94 procent) imidlertid ikke nogen resultat- eller præstationsbaseret løn.

Tabel 7.10

Sagsbehandlere fordelt efter om de modtager resultat- eller resultatbaseret løn. Procent.

	Pct.
Ja	6
Nej	94
I alt pct.	100
Antal besvarelser	373

DELKONKLUSION

Analysen af sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund viser, at knap halvdelen af sagsbehandlerne er uddannet som socialrådgivere, mens mindre andele har uddannelser inden for socialformidling, handel og kontor eller pædagogik. Størstedelen af sagsbehandlerne har desuden modtaget en efteruddannelse inden for beskæftigelsesområdet af en enkelt dags varighed, men betydelige andele har også deltaget i forløb af 2-5 dages varighed eller lyttet til foredrag.

To tredjedele af sagsbehandlerne har højst 5 års erfaring i deres nuværende stilling, hvilket kunne tyde på, at der enten er oprettet mange

nye stillinger på beskæftigelsesområdet, at der er en vis gennemstrømning af sagsbehandlere på dette område i kommunerne, eller at relativt mange ældre sagsbehandlere vælger at gå på efterløn eller på andre måder forlader deres stillinger.

Billedet ændrer sig noget, hvis der ses på, hvor mange sagsbehandlere der har erfaring med at arbejde indenfor beskæftigelsesområdet. Omkring to tredjedele af sagsbehandlerne har mindst 6 års erfaring, og knap hver femte har over 15 års erfaring. Godt en tredjedel har dog maksimalt 5 års erfaring. Det er sandsynligt, at en sagsbehandlers erfaring påvirker praksis. Med tanke på, at ”Flere i arbejde”-reformen blev påbegyndt implementeret i kommunerne i år 2003, er det interessant, at der er så mange sagsbehandlere, som ikke har arbejdet med andre konstanthjælpsregler end ”Flere i arbejde” lovgivningen.

Langt de fleste sagsbehandlere har mindst 1 års erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet. De fleste (57 procent) har fået denne erfaring i den private sektor. Langt de fleste sagsbehandlere er kvinder, og næsten alle har en dansk etnisk baggrund. Endelig viser analyserne, at meget få sagsbehandlere modtager resultat- eller præstationsbaseret løn.

LEDELSESREDSKABER

INDLEDNING

Dette kapitel belyser, hvilke ledelsesredskaber forvaltningschefer og mellemledere bruger på beskæftigelsesområdet. Indledningsvist undersøges, hvordan forvaltningschefer informerer nærmeste underordnede og eventuelt sagsbehandlere, samt hvordan mellemledere informerer sagsbehandlere om kommunens målsætninger på beskæftigelsesområdet. På en række områder kan kommunerne fastsætte deres egne mål og prioriteringer inden for lovgivningens rammer.

Dernæst ses på, hvordan de kommunale ledere kontrollerer sagsbehandlernes indsats og resultater. Kontrol af indsatsen og resultaterne har stor betydning for, at man kan sikre sig, at kommunens målsætninger på beskæftigelsesområdet opnås med de foreskrevne midler. Som et sidste ledelsesinstrument undersøges det, hvilke kriterier forvaltningschefer og mellemledere lægger vægt på ved rekrutteringen af sagsbehandlere.

INFORMATION AF SAGSBEHANDLERE

Forvaltningschefer og mellemledere kan bruge forskellige redskaber til at informere underordnede om kommunens mål og prioriteringer i forhold

til beskæftigelsesindsatsen for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. I undersøgelsen er forvaltningscheferne og mellemlederne blevet spurgt om, hvorvidt de informerer henholdsvis underordnede og sagsbehandlere via enten skriftlige retningslinjer, på møder eller via uformelle samtaler.

Forvaltningschefernes og mellemledernes information af underordnede og sagsbehandlere

Ifølge tabel 8.1 og 8.2 informerer langt de fleste forvaltningschefer og mellemledere om kommunens mål og prioriteringer på møder. Forvaltningscheferne informerer hovedsageligt via orientering på møder med mellemledere (80 procent). Ligeledes informerer mellemlederne primært sagsbehandlere via møder med disse (84 procent). Derimod bruger forvaltningscheferne noget sjældnere end mellemlederne (50 procent) direkte møder med sagsbehandlere til at informere dem.

Tabel 8.1

Hyppeghed af forvaltningschefer information af nærmeste underordnede og eventuelt sagsbehandlere. Procent.

	Aldrig	Sjældent	Lejlighedsvis	Ofte	Hyppegt/ stort omfang	I alt pct.	Antal besvar- elser
Information via skriftlige retningslinjer (ekskl. kopi af retsregler)	12	21	29	21	17	100	180
Information via orientering på møder med evt. mellemledere	3	4	13	44	36	100	163
Information via orientering på møder med sagsbehandlere	14	16	20	27	23	100	189
Information via uformelle samtaler	14	20	26	25	16	100	184

Relativt få forvaltningschefer og mellemledere (17-19 procent) anvender hyppegt skriftlige retningslinjer til at informere henholdsvis mellemledere og sagsbehandlere. Det samme gælder brugen af uformelle samtaler som informationskanal.

Tabel 8.2

Hyppeghed af mellemederes information af sagsbehandlere. Procent.

	Aldrig	Sjældent	Lejlig- hedsvis	Ofte	Hyppig/ stort omfang	I alt pct.	Antal besvar- elser
Information via skriftlige retningslinjer (ekskl. kopi af retsregler)	3	15	34	30	19	100	187
Information via orientering på møder med sagsbehandlere	1	1	15	34	50	100	197
Information via uformelle samtaler	7	13	27	31	22	100	192

Sammenfatning vedrørende information af medarbejderne

Mellemedernes information af sagsbehandlere sker især på møder, mens forvaltningschefer primært informerer deres underordnede på møder med mellemedere og ikke sagsbehandlere. Dette skyldes formentlig det kommunale lederhierarki, så lederne især holder møder med deres nærmeste underordnede. Kun få forvaltningschefer og mellemedere benytter hyppigt skriftlige retningslinjer som informationskanal. Således foregår informationen af sagsbehandlere primært gennem direkte kontakt mellem mellemedere og sagsbehandlere.

OVERVÅGNING AF SAGSBEHANDLERE

I dette afsnit undersøges det, hvordan forvaltningschefer og mellemedere kontrollerer henholdsvis medarbejdernes og sagsbehandlernes indsats og resultater. Dette er interessant, da kontrollen heraf har stor betydning for politikernes og den administrative ledelses viden om, hvorvidt kommunens målsætninger med beskæftigelsespolitikken opnås.

Forvaltningschefer og mellemedere kan kontrollere medarbejdernes indsats og resultater vedrørende arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere på forskellige områder. Her er spurgt til kontrol vedrørende hyppigheden af kontakforløbssamtaler og jobsøgning, aktiverings-tidspunkt, prioriteringer mellem forskellige typer af tilbud, brug af sanktioner, effekten af tilbud samt kontanthjælpsmodtagernes opfattelse af beskæftigelsesindsatsen. Forvaltningschefer og mellemedere er blevet spurgt om, hvorvidt de kontrollerer via formel afrapportering (for ek-

sempel statistik, arbejdsmarkedsportal), stikprøver af enkeltsager, uformel kontrol eller ingen kontrol.

Udpræget kontrol af, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler

Halvdelen af forvaltningscheferne og mellemlederne kontrollerer, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler med arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ved at tage stikprøver af enkeltsager. Desuden kontrollerer en tredjedel af forvaltningscheferne og mellemlederne, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler ved hjælp af formel afrapportering.

Tabel 8.3

Forvaltningschefer og mellemlederes kontrol af, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler. Procent.

Kontrol af hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf	7	12	49	32	100	188
Mellemlederernes kontrol heraf	6	16	48	31	100	197

Derimod anvendes uformel kontrol kun af få forvaltningschefer (12 procent) og mellemledere (16 procent). Stort set alle forvaltningschefer og mellemledere fører kontrol med, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler, idet kun 6-7 procent slet ikke fører nogen kontrol med området.

Således viser analysen, at der i vidt omfang føres en systematisk kontrol af, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler, idet hovedparten af forvaltningscheferne og mellemlederne kontrollerer dette ved stikprøver eller formel afrapportering. Dette stemmer godt overens med, at lovgivningen opstiller præcise krav til, hvor ofte sagsbehandlere skal afholde kontaktføreløbssamtaler. Samtidig er det forholdsvis let at måle, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler, hvorfor området er oplagt at føre kontrol på.

Mangel på systematisk kontrol af, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige

Tabel 8.4 viser, at flest forvaltningschefer og mellemledere (46 procent) anvender stikprøver af enkeltsager til at overvåge, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige. Langt færre mellemledere (12 procent) end forvaltningschefer (22 procent) siger, at de kontrollerer dette område ved hjælp af formel afrapportering.

Tabel 8.4

Forvaltningschefer og mellemlederes kontrol af, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige. Procent.

Kontrol af hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf	13	20	46	22	100	184
Mellemledernes kontrol heraf	16	26	46	12	100	195

Relativt mange forvaltningschefer og mellemledere (20 og 26 procent) anvender uformel kontrol til at overvåge, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtalerne med de ledige. Ligeledes undlader relativt mange forvaltningschefer og mellemledere (13-16 procent) helt at føre nogen kontrol med dette område.

I sammenligning med den forholdsvis systematiske kontrol af, hvor ofte der afholdes kontaktførelsessamtaler, er kontrollen af, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige, noget mindre systematisk. Således fører meget få mellemledere og også relativt få forvaltningschefer kontrol via formel afrapportering. Dette kan skyldes, at det kan være svært at foretage en formel afrapportering af området, da vejledning om jobsøgning foregår som en del af en samtale mellem sagsbehandlerne og de arbejdsmarkedssparate kontakthjælpsmodtagere. Derfor er området underlagt en højere grad af skøn fra sagsbehandlerens side.

Den lave grad af formel kontrol harmonerer dog ikke med, at ”Flere i arbejde”-reformen flytter fokus fra aktivering til jobsøgning og fokus på konkrete job. Ved et større fokus på jobs og jobsøgning ville

det være forventeligt at se en større grad af kontrol på netop dette område, end analysen viser.

Aktiveringstidspunktet kontrolleres systematisk af forvaltningschefer og mellemledere

Af tabel 8.5 fremgår det, at der i vidt omfang føres en systematisk kontrol med aktiveringstidspunktet, idet næsten halvdelen af forvaltningscheferne og mellemlederne kontrollerer aktiveringstidspunktet vha. stikprøver af enkeltsager. Samtidig kontrollerer cirka en tredjedel af forvaltningscheferne og mellemlederne aktiveringstidspunktet vha. formel afrapportering. Relativt få forvaltningschefer (16 procent), men lidt flere mellemledere (23 procent) kontrollerer aktiveringstidspunktet ved hjælp af uformel kontrol. Endelig er det kun meget få forvaltningschefer og mellemledere (5-6 procent), der slet ikke fører nogen kontrol med aktiveringstidspunktet.

Analysen viser, at aktiveringstidspunktet primært kontrolleres enten ved stikprøver eller formel afrapportering, hvilket er forventeligt, da aktiveringstidspunktet er let at opgøre og måle, hvorfor formel afrapportering og stikprøver er oplagte kontrolmetoder.

Tabel 8.5

Forvaltningscheferes og mellemlederes kontrol af aktiveringstidspunktet. Procent.

Kontrol af aktiveringstidspunktet	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf	6	16	45	33	100	187
Mellemlederes kontrol heraf	5	23	43	29	100	191

Sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige typer af tilbud er i mindre grad underlagt systematisk kontrol

Tabel 8.6 viser, at både forvaltningschefer (40 procent) og mellemledere (38 procent) primært kontrollerer sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige typer af tilbud ved stikprøver af enkeltsager. Derimod anvender relativt få forvaltningschefer og mellemledere (19-23 procent) en formel afrapportering som kontrolmetode. Flere af forvaltningscheferne

(26 procent) og mellemliderne (32 procent) fører en uformel kontrol på området. Endelig er der relativt mange forvaltningschefer og mellemlidere (11-12 procent), som slet ikke fører nogen kontrol med sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige typer af tilbud.

Analysen viser således, at sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige typer af tilbud ikke er underlagt nogen systematisk kontrol fra forvaltningschefernes og mellemlidernes side. Dette kan skyldes, at der er en grad af skøn i, hvordan sagsbehandlerne vælger at prioritere de forskellige typer af tilbud, da det er en faglig vurdering, der ligger til grund for hvilket tilbud, der tilbydes arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. På den anden side er det let at måle, hvor ofte de enkelte tilbud anvendes, og tilbudsfordelingen kan have stor betydning for både effekter og den kommunale økonomi.

Tabel 8.6

Forvaltningscheferes og mellemlideres kontrol af sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige typer af tilbud. Procent.

Prioriteringer mellem forskellige typer af tilbud	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf:	11	26	40	23	100	185
Mellemlidernes kontrol heraf:	12	32	38	19	100	195

Ledelsen kontrollerer sagsbehandlernes brug af sanktioner

Ifølge tabel 8.7 kontrollerer størstedelen af forvaltningscheferne og mellemliderne (50-56 procent) sagsbehandlernes brug af sanktioner ved hjælp af stikprøver af enkeltsager. Relativt få forvaltningschefer (25 procent) og endnu færre mellemlidere (15 procent) bruger her formel afrapportering som overvågningsmetode. Det gælder ligeledes anvendelsen af uformel kontrol (17-19 procent). Endelig er der meget få forvaltningschefer og mellemlidere (7-10 procent), som slet ikke fører nogen af disse former for kontrol med sagsbehandlernes brug af sanktioner.

Tabel 8.7

Forvaltningschefer og mellemlederes kontrol af sagsbehandlingernes brug af sanktioner. Procent.

Brug af sanktioner	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf:	7	17	50	25	100	181
Mellemlederes kontrol heraf:	10	19	56	15	100	196

Sagsbehandlingernes brug af sanktioner mod arbejdsmarkedsparete kontant-hjælpsmodtagere har høj bevågenhed fra centralt hold, men relativt få kontrollerer området ved formel afrapportering. I stedet kontrollerer de fleste forvaltningschefer og mellemledere ved stikprøver af enkeltsager. Dermed viser analysen, at der trods alt er en relativt systematisk kontrol af området, hvilket stemmer overens med områdets høje bevågenhed.

Ledelsen fører systematisk kontrol af, om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse

Tabel 8.8 viser, at mange forvaltningschefer (43 procent) og mellemledere (35 procent) primært bruger formel afrapportering til at overvåge, i hvilket omfang deltagelse i tilbud fører til beskæftigelse eller selvforsørgelse. Desuden bruger en del forvaltningschefer (32 procent) og mellemlederne (26 procent) her stikprøver af enkeltsager som kontrolmetode. Kun få forvaltningschefer (18 procent), men nogle flere mellemledere (28 procent) anvender en uformel kontrol. Endelig er det kun få forvaltningschefer og mellemledere (7-11 procent), der slet ikke fører nogen kontrol med, om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse

Tabel 8.8

Forvaltningschefer og mellemlæderes kontrol af, om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Procent.

Om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf:	7	18	32	43	100	185
Mellemlæderes kontrol heraf:	11	28	26	35	100	195

Der er forholdsvis stor forskel på, hvordan forvaltningschefer og mellemlædere fører kontrol på området. Forvaltningscheferne fører en systematisk kontrol på området, mens mellemlæderne i sammenligning hermed fører en noget mere usystematisk kontrol. Det forekommer underligt, at den overvågningsinformation, der åbenbart indsamles systematisk, ikke i højere grad deles af forvaltningschefer og mellemlædere. Analysen synes dog at vise, at der i vidt omfang føres en systematisk kontrol på området, hvilket er naturligt, da opnåelsen af beskæftigelse er selve formålet med indsatsen, ligesom selvforsørgelse er et vigtigt delmål.

Kun få ledere kontrollerer kontanthjælpsmodtagernes oplevelse af beskæftigelsesindsatsen

Tabel 8.9 viser, at de fleste af forvaltningscheferne og mellemlæderne (42-43 procent) slet ikke fører nogen kontrol med, hvordan kontanthjælpsmodtagerne oplever beskæftigelsesindsatsen. Tilmed nøjes et stort antal forvaltningschefer og mellemlædere (29-33 procent) med at føre en uformel kontrol med brugernes oplevelser af indsatsen. Kun få forvaltningschefer og mellemlædere (14-18 procent) kontrollerer brugernes oplevelse af indsatsen ved hjælp af stikprøver af enkeltsager, og endnu færre forvaltningschefer og mellemlædere (10-11 procent) kontrollerer ved formel afrapportering i form af undersøgelser eller statistik.

Tabel 8.9

Forvaltningschefers og mellemlæderes kontrol af kontanthjælpsmodtagerens oplevelse af beskæftigelsesindsatsen. Procent.

Kontanthjælps- mod-tagernes oplevelse af beskæftigelses- indsatsen	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkelt-sager	Formel afrappor- tering	I alt pct.	Antal besvarelser
Forvaltningschefernes kontrol heraf:	42	29	18	11	100	186
Mellemlæderens kontrol heraf:	43	33	14	10	100	198

Analysen viser således, at der kun føres lidt sammenhængende kontrol med kontanthjælpsmodtageres oplevelse af beskæftigelsesindsatsen. På den ene side er det bemærkelsesværdigt i en tid, hvor der ellers er et tydeligt fokus på at inddrage kommunale brugergrupper – blandt andet gennem brugerundersøgelser og brugerrepræsentation. På den anden side kan en del af beskæftigelseseffekterne måles på anden vis, og systematiske indsamlinger af brugervurderinger på beskæftigelsesområdet vil måske ikke kun vise tilfredse brugere, da der også er en del social regulering i beskæftigelsesindsatsen. Samtidig er der kun lidt centralt fokus på, hvordan kontanthjælpsmodtagere opfatter indsatsen.

Sammenfatning vedrørende kontrol

Samlet set føres der i vidt omfang en systematisk kontrol med sagsbehandlingens indsats og resultater. Langt hovedparten af områderne kontrolleres primært ved formel afrapportering og stikprøver af enkelt-sager. Kun på få områder undlader man at føre kontrol eller nøjes med at foretage en mere uformel kontrol. Dette gør sig gældende i forhold til kontrol af kontanthjælpsmodtagerens opfattelse af beskæftigelsesindsatsen. Der er dog kun lidt opmærksomhed på dette fra centralt hold.

Områder med højere grad af bevågenhed fra centralt hold kontrolleres mere systematisk, herunder hvor ofte der afholdes kontaktforløbssamtaler, aktiveringstidspunkt, og i hvilket omfang deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Disse områder er dog også kendetegnet af, at de er relativt lette at måle og dermed kontrollere.

Bevågenhed fra centralt hold er dog ikke en tilstrækkelig betingelse for gennemførelsen af en systematisk kontrol. Selvom ”Flere i arbejde”-reformen skulle flytte fokus fra aktivering til jobsøgning og kon-

krete job, er kontrollen forholdsvis usystematisk vedrørende, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige. Dette kan skyldes, at området i højere grad end eksempelvis aktiveringstidspunkt er underlagt skøn fra sagsbehandlerne side. Ligeledes er sagsbehandlerne prioritering af forskellige typer af tilbud ikke underlagt nogen omfattende, systematisk kontrol, hvilket kan skyldes, at prioriteringen til dels afhænger af en faglig vurdering fra sagsbehandlerne side.

Forvaltningschefer og mellemledere bruger i vidt omfang samme kontrolmetoder, dog er der en svag tendens til, at forvaltningscheferne anvender formel afrapportering som kontrol i lidt højere grad end mellemlederne. Dette er forventeligt, da brugen af eksempelvis formel afrapportering ofte vil være ens eller tilgængelig for både forvaltningschefer og mellemledere.

REKRUTTERING AF SAGSBEHANDLERE

Forvaltningschefer og mellemledere er blevet spurgt om, hvor stor vægt de lægger på forskellige kriterier i rekrutteringen af sagsbehandlere. Kriterierne er uddannelse, faglig dygtighed og erfaring, hvor godt ansøgeren passer i forhold til ledelsens/kommunens målsætninger for beskæftigelsesindsatsen, metodeanvendelse samt ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen.

Forvaltningschefer og mellemlederes rekrutteringskriterier

Som det fremgår af tabel 9.1 og tabel 9.2, tillægger langt de fleste forvaltningschefer og mellemledere (93 og 87 procent) faglig dygtighed og erfaring en vægt på over middel i rekrutteringen af sagsbehandlere. Næsten lige så mange forvaltningschefer og mellemledere (88-89 procent) tillægger ansøgerens indstillinger og holdninger til beskæftigelsesindsatsen en vægt over middel.

Tabel 9.1

Forvaltningschefers vægtning af kriterier i rekrutteringen af sagsbehandlere. Procent.

	Ingen	Lav	Middel	Nogen	Høj	I alt pct.	Antal besvar- elser
Uddannelse, fx socialrådgiver eller socialformidler	1	5	25	32	38	100	149
Faglig dygtighed og erfaring	1	2	5	32	61	100	149
Hvor godt ansøgeren passer i forhold til ledelsens målsætninger for beskæftigelsesindsatsen	1	7	16	44	32	100	149
Hvor godt ansøgeren passer til ledelsens ønsker mht. metodeanvendelse	4	12	30	40	15	100	148
Ansøgerens indstillinger og holdninger til beskæftigelsesindsatsen	2	1	8	37	52	100	147

Dernæst tillægges uddannelse en vægt over middel af mange forvaltningschefer (70 procent) og af noget færre mellemledere (60 procent). Desuden lægger to tredjedele af forvaltningscheferne og mellemlederne (74-76 procent) vægt på, at ansøgeren passer til ledelsens eller kommunens målsætninger for beskæftigelsesindsatsen. I sammenligning med de fire førnævnte kriterier lægger færrest forvaltningschefer og mellemledere (55 og 66 procent) vægt på, hvor godt ansøgeren passer til ledelsens ønsker med hensyn til metodeanvendelse.

Analysen viser, at forvaltningschefer og mellemledere anvender de samme kriterier i rekrutteringen af sagsbehandlere, desuden tillægges alle kriterier en vægt på over middel. De to kriterier, der vurderes højest, er, at ansøgeren er fagligt dygtig og erfaren samt ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen. Dernæst lægges vægt på ansøgerens uddannelse, samt at ansøgeren passer til målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen. Lavest vurderes metodeanvendelsen som ansættelseskriterium.

Tabel 9.2

Mellemlederes vægtning af kriterier i rekrutteringen af sagsbehandlere. Procent.

	Ingen	Lav	Middel	Nogen	Høj	I alt pct.	Antal besvar- elser
Uddannelse, fx socialrådgiver eller socialformidler	7	11	22	24	36	100	195
Faglig dygtighed og erfaring	2	2	10	27	60	100	195
Hvor godt ansøgeren passer i forhold til kommunens målsætninger for beskæftigelsesindsatsen	1	7	19	31	43	100	195
Hvor godt ansøgeren passer til kommunens ønsker mht. metodeanvendelse	0	9	26	38	28	100	194
Ansøgerens indstillinger og holdninger til beskæftigelsesindsatsen	0	1	10	24	64	100	194

Sammenfatning vedrørende rekruttering af sagsbehandlere

Analysen viser, at forvaltningschefer og mellemledere angiver at anvende samme kriterier for ansættelsen af sagsbehandlere. De to kriterier, der vægtes højest er, at ansøgeren er fagligt dygtig og erfaren. Ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen vurderes ligeledes højt i ansættelsen af sagsbehandlere af begge ledelsesgrupper. Dernæst vægtes ansøgerens uddannelse, samt at ansøgeren passer til målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen. Lavest vurderes metodeanvendelsen som ansættelseskriterium.

Det er interessant, at så mange forvaltningschefer og mellemledere i rekrutteringen af sagsbehandlere tillægger ansøgerens indstillinger og holdninger til beskæftigelsesindsatsen så stor vægt. Efter traditionelle opfattelser af embedsmandssystemer og brug af professionelle har offentligt ansattes holdninger og indstillinger ikke haft nogen større betydning for rekruttering, da det erklærede princip har været, at kvalifikationer var afgørende for evnen til at udføre et job.

Det er sandsynligt, at rekruttering med vægt på ansøgernes holdninger og indstilling er blevet et vigtigt ledelsesværktøj i forbindelse med et ændret fokus for beskæftigelsespolitikken fra omsorg til en større vægt på aktivering, jobfokus og krav til den ledige. Undersøgelsen har

imidlertid ikke belyst de rekrutteringsproblemer i form af mangel på kvalificerede ansøgere, som synes at præge en del kommuner. I en sådan situation kan kommunale ledere ikke altid anvende de foretrukne sættelseskriterier, når der er så få ansøgere at vælge imellem.

DELKONKLUSION

Information og kontrol af sagsbehandlerne

Lederne i kommunerne skal både informere og kontrollere deres medarbejdere. Når det drejer sig om ledernes informationsveje, viser analysen, at mellemlidernes information af sagsbehandlere især sker på møder med disse, mens forvaltningschefer primært informerer deres underordnede på møder med mellemlidere, hvor der ikke er sagsbehandlere til stede. Dette skyldes formentlig blot et hierarkisk princip, som indebærer, at ledere oftest holder møde med deres nærmeste underordnede. Kun få forvaltningschefer og mellemlidere informerer hyppigt via skriftlige retningslinjer. Således foregår informationen af sagsbehandlerne primært gennem direkte kontakt mellem mellemlidere og sagsbehandlere.

Sagsbehandlerne udsættes for en relativt systematisk overvågning af deres indsats og resultater. Hovedparten af emnerne kontrolleres primært ved hjælp af formel afrapportering og stikprøver af enkelt-sager. Kun på få områder foregår der slet ingen kontrol eller blot en uformel kontrol. Dette gør sig gældende vedrørende kontanthjælpsmodtagerens opfattelse af beskæftigelsesindsatsen. Opmærksomheden fra centralt hold er også meget lille på dette punkt.

Områder med en langt større bevågenhed fra centralt hold kontrolleres langt mere systematisk. Disse områder er blandt andet hyppigheden af og tidspunktet for kontaktførelsessamtaler, aktiveringstidspunkt, samt i hvilket omfang deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Disse områder er dog også kendetegnet af, at de er lette at måle og dermed kontrollere.

Det er dog ikke kun bevågenhed fra centralt hold, der afgør, hvor systematisk kontrollen er. På et område som hyppigheden af vejledning om jobsøgning og drøftelse af konkrete job i samtalerne med de ledige er kontrollen forholdsvis usystematisk, også selvom ”Flere i arbejde”-reformen skulle flytte fokus fra aktivering til jobsøgning og fokus på konkrete job.

Dette kan skyldes, at området i højere grad end eksempelvis aktiveringstidspunkt er underlagt skøn fra sagsbehandlerens side. Ej heller er sagsbehandlerens prioritering af forskellige typer af tilbud underlagt nogen omfattende systematisk kontrol. Det kan igen skyldes, at prioriteringen til dels afhænger af en faglig vurdering fra sagsbehandlerne. På den anden side kan det undre, at der ikke føres mere kontrol med de anvendte tilbud, da disse kan have stor betydning for såvel den kommunale økonomi som for effekter af indsatsen.

Hvem vil man have i sin stald, og hvilke kriterier vægtes højt?

Forvaltningschefer og mellemledere anvender i høj grad samme kriterier ved ansættelsen af sagsbehandlere. De to kriterier, der vurderes højest, er ansøgerens faglige dygtighed og erfaring samt ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen. Dernæst vægtes ansøgerens uddannelse, samt at ansøgeren passer til målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen. Lavest vægtes sagsbehandlerens metodeanvendelse som ansættelseskriterium.

Det er interessant, at så mange forvaltningschefer og mellemledere ved rekrutteringen af sagsbehandlere tillægger ansøgerens indstillinger og holdninger til beskæftigelsesindsatsen så stor vægt. Traditionelt har offentligt ansattes holdninger og indstillinger ikke været af betydning i rekruttering, da det erklærede princip har været, at kvalifikationer var afgørende for evnen til at udføre et job. Rekruttering med vægt på ansøgenes holdninger og indstilling er imidlertid blevet et vigtigt ledelsesværktøj i forbindelse med et ændret fokus for beskæftigelsespolitikken fra omsorg til større vægt på aktivering, jobfokus og krav til de ledige.

LITTERATUR

- Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Visitationsværktøjskassen - version 3*. Tilgængelig via www.ams.dk
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004a): *Bekendtgørelse nr. 1101 af 16/11/2004: Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Tilgængelig via www.ams.dk
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004b): *Vejledning nr. 9628 af 01/12/2004: Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Tilgængelig via www.ams.dk
- Bach, Henning & Kirstine Nærvig Petersen (2006): *Kulegravning af kontanthjælp: Surveydelen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. PhD-afhandling. Roskilde Universitet og akf.
- Clausen, Jens, Eskil Heinesen & M. Azhar Hussain (2006): *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Forligsteksten til *Aftale om "Flere i arbejde"* (2002): Tilgængelig via www.bm.dk
- Damgaard, Bodil, Pernille Hohnen & Mikkel Bo Madsen (2005): *Fokus på job? – En analyse af kontaktføreløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet 05:12.

- Forslag til *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, L 193 (2002-03) – de almindelige bemærkninger.
- Haahr, Jens H. & Søren Winter (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*. Århus: Systime.
- Heinesen, E., S.C. Winter, I.R. Bøge & L. Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrations succes*. København: AKF Forlag.
- Hestbæk, Anne-Dorthe, Andreas Lindemann, Vibeke Lehmann Nielsen & Mogens Nygaard Christoffersen (2006): *Nye regler – ny praksis: Ændringer i servicelovens børneregler 2001. Afslutningsrapport*. Socialforskningsinstituttet 06:10. København: Styrelsen for Social Service.
- Hill, Michael & Peter Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Jensen, Torben P., Søren Winter, Jesper Manniche & Peter D. Ørberg i samarbejde med Ivan Thaulow (1991): *Indsatsen for langtidsledige - en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelsesstilbud*. København: AKF Forlag.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Madsen, Mikkel N., Marie D. Mortensen & Anders Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? - En kvalitativ undersøgelse af aspekter af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i 10 kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet.
- May, Peter J. og Søren Winter (2000): "Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection". *Law & Policy* 22 (2): 143-73.
- Meyers, Marcia K. & Susan Vorsanger (2003): "Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", ss. 245.55 i B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Meyers, Marcia K., Bonnie Glaser & Karin Mac Donald (1998): "On the Frontlines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?", *Journal of Policy Analysis and Management* 17(1):1-22.
- Olsen, Johan P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme", i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ploug, Niels, John Reib, Niels C. Sidenius & Søren Winter (1992): *A-kasserne og de ledige*. København: Socialkommissionens Sekretariat, Dokumentation 5.

- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Riccucci, Norma M, Marcia K. Meyers & Irene L.J.S. Han (2004): "The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices," *Public Administrative Review* 64 (4): 438-48.
- Riccucci, Norma M. (2005): *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Winter, Søren, Søren Hadrup, Flemming Hermansen, Jenny Humeniuk & Dorte Krabsen (1982): *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget. Betingelser for realisering af de politiske mål*. Delrapport 1 i serien: "Ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter". København: Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet.
- Winter, Søren (1986): "Studying the Implementation of Top-Down Policies From the Bottom-Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy," ss. 109-38 i Ray C. Rist (red.), *Finding Work: Cross National Perspectives on Employment and Training*. New York: The Falmer Press.
- Winter, Søren. (1994): *Implementering og effektivitet*. Århus: Systime.
- Winter, Søren C. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August - 1 September 2002. Danish National Institute of Social Research. København.
- Winter, Søren C. (2003): *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C., November 6-8, 2003. Danish National Institute of Social Research, København.
- Winter, Søren C. (2006): "Implementation", ss. 151-166 i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Policy*. New York/London: Sage Publications.

SFI-UDGIVELSER SIDEN 2005

- 05:01 Dahl, K.M. & Jakobsen, V.: *Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og foreningsliv*. 2005. 112 s. ISBN 87-7487-774-7. Kr. 90,00.
- 05:02 Geerdsen, L.P., Koch-Nielsen, I., Vinther, H., Christensen, I. & Christensen, V.T.: *Ud af hjemløshed? Om livet efter ophold på en institution for hjemløse*. 2005. 207 s. ISBN 87-7487-776-3. Kr. 198,00.
- 05:03 Jørgensen, M.S., Larsen, M. & Rosenstock, M.: *Et længere arbejdsliv. Tilbagetrækningsordninger og arbejdspladsens muligheder*. 2005. 64 s. ISBN 87-7487-777-1. Kr. 50,00.
- 05:04 Graversen, B.K. & Tinggaard K.: *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. 2005. 128 s. ISBN 87-7487-779-8. Kr. 110,00.
- 05:05 Christensen, E. & Sloth, D.A.: *Børn med anden etnisk baggrund ved skolestart. Fra tredje dataindsamling i forløbsundersøgelsen af børn med anden etnisk baggrund end dansk*. 2005. 105 s. ISBN 87-7487-782-8. Kr. 98,00.
- 05:06 Rasmussen, L.K., Espersen, L.D., Sørensen, M.L. & Thomsen, S.A.: *Ungdomssanktionen i kvalitativ belysning. Ti unge og ni institutioner*. 2005. 106 s. ISBN 87-7487-783-6. Kr. 90,00.

- 05:07 Nielsen, A.M., Fink-Jensen, K. & Ringsmose, C.: *Skolen og den sociale arv*. 2005. 147 s. ISBN 87-7487-784-4. Kr. 145,00.
- 05:08 Jensen, B.: *Kan daginstitutioner gøre en forskel? En undersøgelse af daginstitutioner og social arv*. 2005. 163 s. ISBN 87-7487-785-2. Kr. 165,00.
- 05:09 Jensen, U.H. & Jensen, T.P.: *Unge uden uddannelse. Hvem er de, og hvad kan der gøres for at få dem i gang?* 2005. 143 s. ISBN 87-7487-787-9. Kr. 150,00.
- 05:10 Ploug, N.: *Social arv. Sammenfatning 2005*. 2005. 53 s. ISBN 87-7487-789-5. Kr. 50,00.
- 05:11 Bengtsson, S.: *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken*. 2005. 206 s. ISBN 87-7487-786-0. Kr. 198,00.
- 05:12 Damgaard, B., Hohnen, P. & Madsen, M.B.: *Fokus på job? En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. 2005. 107 s. ISBN 87-7487-789-5. Kr. 100,00.
- 05:13 Rosenstock, M., Jensen, S., Holt, H., Weatherall, C.D. & Jørgensen, M.S.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2005*. 2005. 168 s. ISBN 87-7487-791-7. Kr. 195,00.
- 05:14 Rosenstock, M.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2005 - Sammenfatning*. 2005. 30 s. ISBN 87-7487-792-5. Kr. 25,00.
- 05:15 Christoffersen, M.N., Hestbæk, A.D., Lindemann, A. & Nielsen, V.L.: *Nye regler for udsatte børn og unge. Ændringerne i Serviceloven 2001, delrapport I*. 2005. 261 s. ISBN 87-7487-794-1. Kr. 250,00.
- 05:16 Hestbæk, A.D., Lindemann, A., Christensen, E., Rebien, C. & Christensen, M.: *Kommuner i udvikling på børneområdet. Ændringerne i Serviceloven 2001, delrapport II*. 2005. 136 s. ISBN 87-7487-796-8. Kr. 130,00.
- 05:17 Fabricius, N., Tilia, G., Ramsbøl, H., & Villadsen, K.: *Fra hjemløshed til fast bolig. Samarbejde og metoder i arbejdet med hjemløse*. 2005. 248 s. ISBN 87-7487-797-6. Kr. 225,00.
- 05:18 Bonke, J. (red.), Borgeraas, E., Døving, R., Hjort, T., Hohnen, P., Montesino, N., Rysst, M. & Salonen, T.: *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater*. 2005. 373 s. ISBN 87-7487-798-4. Kr. 298,00.
- 05:19 Olsen, B.M.: *Mænd, orlov og arbejdspladskultur. Fire danske virksomheder*. 2005. 125 s. ISBN 87-7487-801-8. Kr. 125,00.

- 05:20 Koch-Nielsen, I., Henriksen, L.S., Fridberg, T. & Rosdahl, D.: *Frivilligt arbejde. Den frivillige indsats i Danmark*. 2005. 163 s. ISBN 87-7487-799-2. Kr. 158,00.
- 05:21 Jespersen, C. & Sivertsen, M.B.: *Unge sociale problemer. En forskningsoversigt*. 180 s. Netpublikation. Den kan downloades på www.sfi.dk.
- 06:01 Egelund, T.: *Sammenbrud i anbringelser*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-802-6. Kr. 65,00
- 06:02 Holt, H., Geerdsen, L.P., Christensen, G., Klitgaard, C. & Lind, M.L.: *Det kønsopdelte arbejdsmarked. En kvantitativ og kvalitativ belysning*. 2006. 250 s., ISBN 87-7487-804-2. Kr. 228,00.
- 06:03 Rosdahl, A.: *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. 2006. 51 s. ISBN 87-7487-805-0. Kr. 50,00.
- 06:04 Christensen, E.: *Opvækst med særlig risiko. Indkredsning af børn med behov for en tidlig forebyggende indsats*. 2006. 92 s. ISBN 87-7487-806-9. Kr. 85,00.
- 06:05 Jørgensen, M.S., Holt, H., Hohnen, P. & Schimmel, G.: *Job på særlige vilkår. Overblik over viden på området*. 2006. 83 s. ISBN 87-7487-807-7. Kr. 75,00.
- 06:06 Rasmussen, M.: *Kontanthjælpsmodtageres gæld. Eftergivelse af offentlig gæld*. 2006. 68 s. ISBN 87-7487-808-5. Kr. 55,00.
- 06:07 Møller, S.S. & Rosdahl, A.: *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. 2006. 171 s. ISBN 87-7487-809-3. Kr. 160,00.
- 06:08 Bengtsson, S. & Kristensen, L.K.: *Særforsorgens udlægning*. 2006. 96 s. ISBN 87-7487-810-7. Kr. 100,00.
- 06:09 Larsen, M.: *Fastholdelse og rekruttering af ældre. Arbejdspladsers indsats*. 2006. 101 s. ISBN 87-7487-813-1. Kr. 100,00.
- 06:10 Hestbæk, A.-D., Lindemann, A., Nielsen, V.L. & Christoffersen, M.N.: *Nye regler – ny praksis. Ændringerne i servicelovens børneregler 2001. Afslutningsrapport*. 2006. 265 s. ISBN 87-91247-80-2. Rapporten er udgivet af Styrelsen for Social Service. Den kan downloades på www.sfi.dk.
- 06:11 Olsen, H.: *Guide til gode spørgeskemaer. En manual*. 2006. 100 s. ISBN 87-7487-812-3. Kr. 100,00.
- 06:12 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Udbredelsen af pengespil og problemspillere*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-811-5. Kr. 85,00.

- 06:13 Müller, M.M.: *Arbejds miljø og indvandrere. Erfaringer i forhold til rekruttering og fastholdelse.* 2006. 92 s. ISBN 87-7487-816-6. Kr. 90,00.
- 06:14 Hansen, H.: *Time Series of APW-Calculations - Module for Great Britain 1991-2004.* 2006. 83 s. ISBN 87-7487-815-8. Netpublikation. Den kan downloades på www.sfi.dk.
- 06:15 Clausen, J., Heinesen, E. og Hussain, M.A.: *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen.* 2006. 106 s. ISBN 87-7487-824-7. Den kan downloades på www.sfi.dk
- 06:16 Christensen, G. og Christensen, S.: *Etniske minoriteter, frivilligt socialt arbejde og integration. Afdækning af muligheder og perspektiver.* 2006. 220 s. ISBN 87-7487-817-4. Den kan downloades på www.sfi.dk
- 06:17 Schimmel, G.: *LO-dokumentation nr. 2/2006. Barrierer for kvinder i fagligt arbejde. En kvalitativ undersøgelse af årsagerne til kvinders lavere repræsentation i LO-fagbevægelsen.* 2006. 120 s. ISBN-10: 87-7735-770-1, ISBN-13: 978-87-7735-770-1. Rapporten er udgivet af Landsorganisationen i Danmark. Den kan downloades på www.sfi.dk.
- 06:18 Boje, T.P.: *Frivillighed og nonprofit i Danmark. Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse.* 2006. 275 s. ISBN 87-7487-821-2. Kr. 250,00.
- 06:19 Boje, T.P., Fridberg, T. og Ibsen, B. (redaktion): *Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning.* 2006. 172 s. ISBN 87-7487-822-0. Kr. 160,00.
- 06:20 Geerdsen, P.P., og Geerdsen, L.: *Fra aktivering til beskæftigelse. En gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem.* 2006. 72 s. ISBN 87-7487-818-2. Kr. 70,00
- 06:22 Christensen, V.T.: *Ubørt? Betydningen af nedsat førelse for arbejdsmarkedstilknytning og arbejdsliv.* 2006. 254 s. ISBN 87-7487-823-9. Kr. 248,00.
- 06:23 Jensen, T.G., Schmidt, G., Jareno, K.N. & Roselius, M.: *Indsatser mod arelrelateret vold.* 2006. 185 s. ISBN: 87-7487-825-5. Rapporten udgives af Institutet för utveckling af Metoder i Socialt Arbejde (IMS), Socialstyrelsen, Stockholm. Den kan downloades på www.sfi.dk.

- 06:25 Christensen, E. & Andersen, K.V.: *Livsilkår for børn med familie på danske asylcentre*. 2006. 120 s. ISBN: 87-7487-827-1. Rapporten kan kan downloades på www.sfi.dk.
- 06:27 Bengtsson, S. & Nemli, A.: *Oplevelsen af MST. Forældres, unges og terapeuters erfaringer med Multisystemisk Terapi*. 2006. 136 s. ISBN: 87-7487-830-1. Kr. 140,00.

KOMMUNERNES BESKÆFTIGELSESINDSATS

Der flourer mange myter om, at sagsbehandlerne ikke har nok fokus på job i deres samtaler med og indsatser for kontanthjælpsmodtagerne. Og at de dermed ikke lever op til deres ansvar for at omsætte beskæftigelseslovgivningen til praksis. Men er der hold i myterne?

Denne rapport belyser, i hvilken grad kommunerne lever op til intentionerne i bl.a. "Flere i arbejde"-reformen. Foretager sagsbehandlerne den foreskrevne systematiske og ensartede vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er, og sikrer deres indsats de ledige den kortest mulige vej til et job? Har de en hyppig og individuel kontakt med de ledige? Og kontrollerer de, at de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere står til rådighed for arbejdsmarkedet?

Disse spørgsmål og en række andre belyses gennem spørgeskemabesvarelser fra sagsbehandlere, mellemledere og forvaltningschefer fra hele landet.

