

# VEJE TIL BESKÆFTIGELSE

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSER OVER FOR  
IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

10:04

ANNEMETTE COOP HENRIKSEN



10:04

# VEJE TIL BESKÆFTIGELSE

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSER  
OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE  
KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

ANNEMETTE COOP HENRIKSEN

KØBENHAVN 2010

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

VEJE TIL BESKÆFTIGELSE. EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSER  
OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE  
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen  
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Undersøgelsens følgegruppe:  
Signe Schilling, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune  
Vibeke Thorshøj, Arbejdsmarkedsstyrelsen

ISSN: 1396-1810  
ISBN: 978-87-7487-964-0

Layout: Hedda Bank  
Oplag: 600  
Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2010 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Herluf Trolles Gade 11  
1052 København K  
Tlf. 33 48 08 00  
sfi@sfi.dk  
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig  
angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser  
til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

# INDHOLD

	<b>FORORD</b>	<b>5</b>
	<b>RESUMÉ</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>FORMÅL OG SAMMENFATNING</b>	<b>13</b>
	Baggrund og formål	13
	Dataindsamlingen	15
	Sammenfatning	20
<b>2</b>	<b>OPLEVELSER AF VIRKNINGER</b>	<b>31</b>
	Virksomhedspraktik	32
	Sanktionering	34
	Krav til kontanthjælpsmodtagerne	37
	Tværfaglig indsats	39
	Inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes ønsker og problemer	41
	Tålmodighed	43
	Gradvis opkvalificering	44
	Tæt opfølgning	49

Uddannede sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere	51
Hjælp til daglige gøremål	52
Langvarig afklaring	53
<b>3 FIRE INDSATSMODELLER</b>	<b>55</b>
Indledning	55
Model 1: Den 'håndfaste' indsats	56
Model 2: Den individuelle, trinvise indsats	56
Model 3: Den tålmodige og hensyntagende indsats	57
Model 4: Den privatlivsstrukturerende indsats	58
Fællestræk på tværs af de fire indsatsmodeller	58
Diskussion	59
<b>APPENDIKS</b>	<b>61</b>
Kommune 1	62
Kommune 2	71
Kommune 3	86
Kommune 4	93
Kommune 5	99
Kommune 6	106
Kommune 7	112
<b>LITTERATUR</b>	<b>125</b>
<b>SFI-RAPPORTER SIDEN 2009</b>	<b>129</b>

# FORORD

Denne rapport tilvejebringer viden om, hvad sagsbehandlere i jobcentre forestiller sig har betydning for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Med udgangspunkt i sagsbehandlernes erfaringer med målgruppen opstilles fire overordnede indsatsmodeller. Modellerne anskueliggør, hvilke typer indsatser, sagsbehandlerne mener, virker i forhold til de forskellige typer af kontanthjælpsmodtagere. Rapporten giver samtidig et indtryk af spredningen i den kommunale indsats og i de erfaringer, som sagsbehandlerne har med tilrettelæggelsen af indsatser. Baggrunden for undersøgelsen er, at der mangler viden om 'bløde' mål for, om beskæftigelsesindsatsen gavner ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og bringer dem tættere på arbejdsmarkedet, uden at der nødvendigvis er tale om beskæftigelse. Rapportens oplysninger er indsamlet via kvalitative interviews med 30 sagsbehandlere og ledere i jobcentre i syv kommuner. Interviewene blev gennemført i 2007-2008. Alle deltagerne takkes for deres medvirken.

Undersøgelsen er udført af forskningsassistent Annemette Coop Henriksen, som også har udarbejdet rapporten. Forskningsleder Anders Rosdahl har været projektleder på undersøgelsen. Til undersøgelsen har der været tilknyttet en følgegruppe (se kolofonen). Desuden har docent

Leena Eskelinen, AKF, Anvendt KommunalForskning, læst og kommenteret manuskriptet. Alle takkes for gode råd.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, april 2010

JØRGEN SØNDERGAARD



# RESUMÉ

## UNDERSØGELSENS FORMÅL OG DATA

Formålet med denne undersøgelse er at tilvejebringe viden om, hvordan sagsbehandlere i landets jobcentre oplever, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Undersøgelsen beskriver sagsbehandlernes erfaringer med tilrettelæggelsen af indsatser og deres forventninger til indsatsernes virkninger. Undersøgelsen giver desuden et indtryk af spredningen i de kommunale indsatser og sagsbehandlernes oplevelser af, hvad der virker for hvem og hvorfor. Den foreliggende undersøgelse er hverken en effektevaluering eller en virkningsevaluering. Den sætter i stedet fokus på 'bløde' mål, deres konkrete indhold, og hvordan sagsbehandlerne forestiller sig, at en beskæftigelsesindsats kan bidrage til at realisere mål, som udgør trin på trappen til beskæftigelse.

Datamaterialet består af i alt 30 interviews med sagsbehandlere, vejledere og ledere i jobcentre og aktiveringsprojekter. De interviewede sagsbehandlere og vejledere har alle sagsbehandlerlignende aktiviteter og beskæftiger sig med indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, primært i matchkategori 4. De interviewede er udvalgt fra syv kommuner; kommunerne er udvalgt efter indbyggertal og geografisk placering. Dataindsamlingen fandt sted i perioden november 2007 til marts 2008.

## RESULTATER

Undersøgelsen viser en variation i sagsbehandlernes erfaringer med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og deres oplevelser af, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Variationen i sagsbehandlernes erfaringer skyldes sandsynligvis, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere blandt andet er en bred gruppe med mange forskellige typer problemer. Tidligere undersøgelser viser, at målgruppen er heterogen, og derfor kan der være betydelige variationer imellem de enkeltes sagsbehandlernes klientsammensætning og dermed også imellem de typer indsatser, som sagsbehandlerne oplever som særligt virksomme. Variationen er derfor med al sandsynlighed ikke et udtryk for tilfældighed fra sagsbehandlernes side men skyldes nærmere kontekstuelle forhold. Undersøgelsen kan dog ikke afgøre præcis, hvor forklaringerne på variationen skal findes.

Undersøgelsen viser, at sagsbehandlerne har forskellige opfattelser af målgruppen og af de problemer, som forhindrer personer i at varetage et ordinært arbejde. Ligeledes varierer de aktiveringsformer, som sagsbehandlerne anser for virksomme, og sagsbehandlernes fortolkning af deres opgave/rolle i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Vi har grupperet 11 forskellige oplevelser, som indfanger variationen og understreger de fælles elementer. De enkelte oplevelser kan være modstridende og indfanger ikke alle de interviewede personers individuelle erfaringer.

## VIRKSOMHEDSPRAKTIK

En oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at virksomhedspraktik kan give kontanthjælpsmodtagerne den erhvervs erfaring, de mangler, og dermed bringe dem i ordinært arbejde. Via virksomhedspraktik kan kontanthjælpsmodtagerne komme i løntilskudsjob og derefter i ordinært arbejde.

## KRAV TIL KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

En anden oplevelse består i, at kontanthjælpsmodtagere kan motiveres til fremmøde ved økonomiske sanktioner. Sanktioneringen kan ikke få kontanthjælpsmodtagerne direkte i arbejde, men den gør det muligt for sagsbehandlerne at komme i kontakt med de personer, som ellers ville udeblive fra aftaler.

#### TVÆRFAGLIG INDSATS

En anden oplevelse blandt sagsbehandlerne består i, at kontanthjælpsmodtagere med helbredsproblemer, kan komme tættere på arbejdsmarkedet ved hjælp af en tværfaglig indsats med medicinsk udredning og behandling og sideløbende beskæftigelsesrettet aktivering. Målet med indsatsen er, at holde deltagerne i gang med en beskæftigelsesrettet indsats på trods af sygdom og ventetider i sundhedssystemet.

#### INDDRAGELSE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERNES

##### ØNSKER OG PROBLEMER

En anden oplevelse er, at inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker til indhold af aktivering kan motivere til at deltage. Ligeledes må sagsbehandlerne tage hensyn til kontanthjælpsmodtagernes fysiske og psykiske formåen i valget af aktiveringsform. For høje krav fra sagsbehandlerne side virker demotiverende på kontanthjælpsmodtagerne.

#### TÅLMODIGHED

Tålmodighed opleves også som virksomt. Tålmodighed fra sagsbehandlerne side er vigtig, da processen med at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet, er langsommelig. Progression kan ikke forceres, for høje krav medfører, at kontanthjælpsmodtagerne bliver demotiverede eller syge.

#### GRADVIS OPKVALIFICERING

Gradvis opkvalificering opleves også som vigtigt blandt sagsbehandlerne. Den rette kombination af aktiveringsformer til den enkelte person kan hjælpe vedkommende trinvis tættere på arbejdsmarkedet i takt med, at problemerne bliver bearbejdet. Kontanthjælpsmodtagerne kan have meget forskelligartede problemer som fx misbrugsproblemer, manglende skolekundskaber, eller mangel på erhvervs erfaring. Disse problemer skal løses i den rette rækkefølge med forskellige indsatser, som er målrettet hvert enkelt problem.

#### TÆT OPFØLGNING

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne er, at tæt opfølgning er et virkningsfuldt redskab til både at afklare og bearbejde de problemer, som forhindrer ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i at varetage et ordinært arbejde. Ved tæt kontakt mellem kontant-

hjelpsmodtager og sagsbehandler skabes en forpligtelse hos kontanthjelpsmodtager, som hjælper til at oparbejde mødestabilitet.

#### UDDANNEDE SAGSBEHANDLERE OG AKTIVERINGSMEDARBEJDERE

Endnu en oplevelse blandt sagsbehandlerne er, at en socialfaglig uddannelse hos sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringssteder er nødvendig for at kunne sammensætte den rigtige indsats til den enkelte kontanthjelpsmodtager. Kontanthjelpsmodtagerne har sammensatte og forskelligartede problemer og det kræver teoretisk viden at gennemskue, hvor der skal sættes ind.

#### HJÆLP TIL DAGLIGE GØREMÅL

En anden type oplevelse handler om, at det er nødvendigt for sagsbehandlerne at finde aktiveringsformer, hvor kontanthjelpsmodtagere kan få hjælp til at løse problemer i dagligdagen. Kontanthjelpsmodtagerne er efter mange år i kontanthjælpssystemet blevet passive og kan ikke overskue hverdagen. Selvom om disse former for aktivering ikke er direkte beskæftigelsesrettede kan de øge deltagerens livskvalitet.

#### LANGVARIG AFKLARING

Den sidste oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at det kun vil være muligt at bringe en meget lille del af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjelpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Størstedelen har diffuse problemer og den type aktivering, som bedst kan rumme personer, er kommunale afklaringsprojekter.

Der er fællestræk på tværs af de 11 beskrevne oplevelser. Derfor har vi grupperet dem i fire idealiserede indsatsmodeller, som sammenfatter, hvordan sagsbehandlerne forestiller sig, at beskæftigelsesindsatsen kan bidrage til, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjelpsmodtagere kan komme nærmere arbejdsmarkedet. Modellerne er struktureret efter tilbuddene og sagsbehandlerens fortolkning af deres rolle og deres optimisme omkring kontanthjelpsmodtagernes muligheder for at komme i arbejde. De fire indsatsmodeller er:

- Den ’håndfaste’ indsats
- Den individuelle, trinvis indsats
- Den tålmodige og hensyntagende indsats
- Den privatlivsstrukturende indsats.

Det skal understreges, at modellerne er idealiserede på den måde, at de skitserer overordnede karakteristika. Enkelte sagsbehandlere kan derfor have oplevelser og erfaringer, som afviger fra modellerne.

#### DEN 'HÅNDFASTE' INDSATS

Den første indsatsmodel er baseret på oplevelsen af, at en 'håndfast' indsats kan bringe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Indsatsen er baseret på den forventede motivationseffekt, som 37 timers ugentlig aktivering i virksomhedspraktik og økonomiske sanktioner giver. Ifølge denne model skal sagsbehandlerne ikke være for forstående i deres væremåde over for kontanthjælpsmodtagerne: Det skal være ubehageligt at være på kontanthjælp, så personerne ender med selv at finde et arbejde. Sagsbehandlerne er optimistiske og forventer, at en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere vil kunne komme i ordinært arbejde.

#### DEN INDIVIDUELLE, TRINWISE INDSATS

Den anden indsatsmodel er baseret på en oplevelse af, at en individuelt tilpasset, trinvis indsats har den bedste virkning. Indsatsen består typisk af mange delindsatser, som trinvis kan bidrage til at bringe kontanthjælpsmodtagerne nærmere arbejdsmarkedet. Det kræver faglig kunnen og teoretisk viden hos sagsbehandlerne at gennemskue, hvilket problem der kræver størst opmærksomhed hos den enkelte – nogle personer skal mødes med tålmodighed, mens andre har gavn af en mere håndfast linje. Sagsbehandlerne mener, at en del af personerne kan komme tættere på arbejdsmarkedet, men de er knap så optimistiske som i den foregående model.

#### DEN TÅLMODIGE OG HENSYNTAGENDE INDSATS

Den tredje indsatsmodel er baseret på en oplevelse af, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere vil nærme sig arbejdsmarkedet, fordi sagsbehandlerne er åbne og forstående over for dem. Kontanthjælpsmodtagerne skal ikke presses til at modtage bestemte aktiveringsformer eller aktivering i lange tidsrum, og det nytter ikke at forcere en progression, da dette blot ville gøre kontanthjælpsmodtagerne mere syge. Kontanthjælpsmodtagerne har især gavn af aktivering med skånehensyn sideløbende med misbrugsbehandling eller medicinsk behandling og udredning. Sagsbehandlerne er ikke optimistiske omkring kontanthjælpsmodtagernes muligheder for at komme i ordinært arbejde; nogle vil dog kunne komme tættere på arbejdsmarkedet med tiden.

## DEN PRIVATLIVSSTRUKTURERENDE INDSATS

Den fjerde indsatsmodel er baseret på en oplevelse af, at det som sagsbehandler er vanskeligt at vurdere, hvilken form for aktivering der vil kunne hjælpe kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet. Aktiveringen foregår i kommunale aktiveringsprojekter og består i at udrede kontanthjælpsmodtagernes problemer, som er diffuse og ændrer sig løbende. Derfor ender indsatsen typisk med at blive én lang afklaring, som kan foregå over flere år.

Sagsbehandlerne er pessimistiske og forventer kun, at en meget lille del af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere vil kunne komme i arbejde eller nærmere arbejdsmarkedet. I stedet forsøger sagsbehandlerne at hjælpe personer ved at yde støtte og hjælp til udfordringer i dagligdagen, fx hjælp til lægebesøg eller tøjvask. Denne indsats bringer ikke nødvendigvis personer tættere på arbejdsmarkedet, men kan højne livskvaliteten hos en gruppe, som har det svært.

## HVAD SKYLDES VARIATIONEN?

De fire indsatsmodeller tegner et billede af, at sagsbehandlerne har oplevelser af, hvad der virker. Spørgsmålet er, hvad variationen skyldes. En del af forklaringen kan være, at de forskellige oplevelser er knyttet til graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, og at forskellige typer ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan hjælpes med forskellige slags indsatser. Såfremt dette er tilfældet, virker den 'håndfaste' indsats over for de kontanthjælpsmodtagere, som har de mindst alvorlige problemer; den individuelle, trinvise indsats gavner personer med lidt flere og mere sammensatte problemstillinger; den tålmodige og hensyntagende indsats virker over for personer, som er længere væk fra arbejdsmarkedet grundet helbreds- eller misbrugsproblematikker, og slutteligt har de personer, som er længst væk fra arbejdsmarkedet grundet komplekse og diffuse problemstillinger, gavn af den privatlivsstrukturerende indsats.

På baggrund af undersøgelsens resultater tyder det på, at de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er en heterogen gruppe, som har gavn af forskellige typer indsatser. Undersøgelsen kan dog ikke afgøre, hvor virkningsfulde de forskellige indsatser er; dertil kræves kvantitative effektmålinger på området.

# FORMÅL OG SAMMENFATNING

## BAGGRUND OG FORMÅL

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

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

rig indsats, der består af flere på hinanden følgende forløb med forskelligt indhold (se fx Rosdahl & Petersen, 2006; Hohnen et al., 2007).

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

I den foreliggende undersøgelse sætter vi fokus på sådanne 'bløde' mål for virkningen af indsatserne, deres konkrete indhold, og hvorledes sagsbehandlere i jobcentrene forestiller sig, at en beskæftigelsesindsats kan bidrage til at realisere mål, der kan ses som trin på vejen til beskæftigelse, dvs. som midler i forhold til det endelige mål om beskæftigelse. Den foreliggende undersøgelse søger med andre ord at beskrive nogle af de såkaldte programteorier, som sagsbehandlere, der arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, arbejder ud fra. Ved programteori forstås netop forestillinger om: Hvad virker for hvem, hvorfor og hvordan? (jf. fx Dahler-Larsen, 2004). Vi forsøger ikke at belyse, om programteoriene holder stik. Hertil kræves andre metoder. Den foreliggende undersøgelse er således hverken en klassisk effektevaluering eller en såkaldt virkningsevaluering, men tanken er, at undersøgelsens resultater kan danne udgangspunkt for en evaluering af indsatser, der indeholder 'bløde' mål, og som retter sig mod de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige.

Undersøgelsen fokuserer på sagsbehandlernes faglige forestillinger og erfaringer om virkninger. Undersøgelsen har et eksplorativt afsæt,



idet vi fokuserer på et samspil mellem kontekst og praksis uden på forhånd at lægge os fast på, hvorledes dette samspil forløber. Vi forventer derfor at finde variationer i sagsbehandlerne forventninger til indsatsernes virkninger. Variationerne vil vi forsøge at gruppere i analytisk konstruerede indsatsmodeller. I indsatsmodellerne vil vi således forsøge at kondensere sagsbehandlerne oplevelser af, hvordan progressive forløb af enkelttilbud tilsammen kan bringe bestemte grupper af kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. De idealiserede indsatsmodeller er forenklinger af de individuelle sagsbehandleres erfaringer og forventninger og indfanger derfor ikke alle detaljer og nuancer i den komplekse virkelighed.

## DATAINDSAMLINGEN

Undersøgelsens dataindsamling fandt sted i perioden november 2007 til marts 2008. Datamaterialet består af interviews med medarbejdere i aktiveringsprojekter, sagsbehandlere og ledere i syv kommuners jobcentre. De interviewede sagsbehandlere arbejder hovedsageligt med sager i matchkategori 4<sup>1</sup>, og de interviewede vejledere arbejder med samme målgruppe i aktiveringscentre, hvor de har sagsbehandler-lignende arbejdsopgaver. Fordi arbejdsopgaverne og kontakten til kontanthjælpsmodtagerne ligner sagsbehandlerne, indgår interviewene med vejledere på lige fod med de øvrige interviews. De interviewede ledere har alle ansvar for dele af indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4. Størstedelen af de interviewede ledere er de interviewede sagsbehandleres nærmeste ledere, nogle få afdelingsledere er også interviewet. Interviewene er i de fleste tilfælde afholdt individuelt. Der er afholdt to gruppeinterviews med hen-

---

1. Da dataindsamlingen foregik, skulle sagsbehandlerne vurdere alle kontakthjælpsmodtagere efter matchmål, som på en 5-punkts-skala indikerer, hvor langt den enkelte er fra arbejdsmarkedet. Personer i matchkategori 1-3 kan helt eller delvis matche arbejdsmarkedets krav. Kontakthjælpsmodtagere i matchkategori 4 har lav grad af match til arbejdsmarkedet og vil ikke umiddelbart kunne indgå i jobfunktioner. Arbejdsevnen er betydeligt nedsat, og personen vil kun kunne varetage jobfunktioner, som eksisterer i meget begrænset omfang på arbejdsmarkedet. Personer i matchkategori 5 har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at de aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, som kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2008b). Fra foråret 2010 ændres matchkategoriseringen, så jobcentrene fremover kun har tre matchkategorier, som ikke alene gælder for kontanthjælpsmodtagere, men for alle jobcentrets målgrupper (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009).

holdsvis en teamleder og en sagsbehandler i et jobcenter og tre vejledere og en leder i et aktiveringscenter. Fordelingen af interviews fremgår af oversigt 1.1. Det fremgår af oversigten, at vi har foretaget 11 kvalitative interviews med sagsbehandlere, seks interviews med vejledere i aktiveringsprojekter og 13 interviews med teamledere.

## OVERSIGT 1.1

Fordeling af interviews.

	Sagsbehandlere	Vejledere i projekter	Ledere
Antal interviewede	11	6	13

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

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

Vi har, som nævnt, spurgt til sagsbehandlerne erfaringer med indsatsen i forhold til konkrete personer for at få viden om, hvilke forestillinger og oplevelser sagsbehandlerne har om, hvordan indsatsen kan bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Dermed foretager vi

ikke en systematisk kortlægning af tilbudsviften til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i kommunerne. I stedet kortlægger vi sagsbehandlernes erfaringer med virkninger af de tilbud, de selv bruger til målgruppen. På samme vis er vores spørgsmål om de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres problemer stillet med det formål at få viden om de barrierer, som sagsbehandlerne vurderer, hindrer personerne i at komme i beskæftigelse.

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

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

## UDVÆLGELSE AF JOB- OG AKTIVERINGSCENTRE

Der indgår job- og aktiveringscentre fra syv kommuner i undersøgelsen. Kommunerne er udvalgt ud fra indbyggertal og geografisk placering, således at der i undersøgelsen indgår både små og store kommuner, som geografisk er placeret forskellige steder i landet. Begrundelsen for denne udvælgelse er, at vi ønsker at tilvejebringe en viden, som ikke alene er relateret til enkeltkommuners organisering og politiske beslutninger. I de udvalgte kommuner er interviewene afholdt med sagsbehandlere, som arbejder med kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, og deres nærmeste ledere i enten jobcentre eller aktiveringscentre. I aktiveringscentrene varetager medarbejderne nogle af de opgaver, som sagsbehandlerne har i de øvrige jobcentre: De afholder opfølgningssamtaler med kontanthjælpsmodtagerne og udarbejder skriftlige beskrivelser, som sendes videre til sagsbehandlerne i jobcentrene. I nogle tilfælde har centermedarbejderne adgang til kontanthjælpsmodtagernes journaler, men de har ikke ejerskab over sagerne. Sagsbehandlere og centermedarbejdere er udvalgt

således, at nogle har mange års erfaring i branchen, og andre har få. At sagsbehandlerne er udpeget af deres nærmeste leder, kan ikke afvises at have betydning for undersøgelsens resultater. Undersøgelsens resultater peger da også på høj grad af overensstemmelse mellem ledere og sagsbehandlere.

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

#### UNDERSØGELSENS BEGRÆNSNINGER

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

Grundet undersøgelsens analytiske fokus på sagsbehandlerne udsagn om, hvordan de arbejder, og deres oplevelser af virkninger, afdækker undersøgelsen kun i begrænset omfang, hvordan forhold i konteksten har betydning. Det er derfor vigtigt at bemærke, at eventuelle fremkomne forskelle i sagsbehandlerne erfaringer med indsatsernes virkninger er deskriptive. Det skal desuden understreges, at undersøgelsens resultater handler om ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4. Resultaterne kan derfor ikke generaliseres til at gælde andre kategorier af ledige. Vi har ikke foretaget observationer af mødet mellem sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere eller de aktiveringsformer, som kontanthjælpsmodtagerne deltager i. Vi har alene spurgt sagsbehandlerne om deres praksis. Det kan ikke udelukkes, at der er forskelle imellem praksis og sagsbehandlerne refleksioner over praksis. Undersøgelsens resultater bør derfor læses med dette in mente. På baggrund af undersøgelsens resultater er det ikke muligt at sige noget generelt om sagsbehandleres praksis i landets øvrige kommuner. Sagsbehandlere i andre kommuner vil dog formentlig have nogle af de samme træk, i det omfang at der er tale om de samme betingelser i kommunerne.

Der er skrevet en del litteratur på området, som undersøgelsen ikke gennemgår. Litteraturen kan overordnet inddeles i tre. En gren fokuserer på institutionelle og interaktionistiske studier af sagsbehandling og undersøger bl.a., hvordan det sociale arbejde og bestemte problemidentiteter af borgerne formes af sagsbehandlerne professionsforståelse og af konkrete velfærdsinstitutioner (Järvinen et al., 2002; Järvinen, 2006; Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Henriksen & Prieur, 2004). En anden gren fokuserer på studier af sagsbehandlerne holdninger og værdier og frontmedarbejderes betydning for implementeringen af den gældende lovgivning og de politiske målsætninger (Lipsky, 1980; Winter, 2002; Winter, 2004; Stigaard et al., 2006; Larsen et al., 2001). En tredje gren af litteraturen fokuserer på variationer i kommunernes beskæftigelsesindsats og den betydning, som kontekstuelle forhold kan have herfor (Hohnen et al., 2007, Caswell, 2005, Olesen et al., 2005; Eskelinen, 2004). Det har været uden for denne undersøgelses rammer at sætte sig i relation til disse tidligere undersøgelser.

#### ANALYTISK FOKUS

Denne undersøgelse er kvalitativ og eksplorativ med en empirisk funderet analyse. Interviews med sagsbehandlere og deres nærmeste ledere er fundamentet i analysen. Interviewene har vi analyseret med henblik på at afdække de oplevelser, som sagsbehandlerne har af, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet, herunder om bestemte kategorier af ikke-arbejdsmarkedsparate skal have bestemte typer indsatser. Det analytiske fokus lægges på de enkelte sagsbehandleres oplevelser af, hvad der virker.

I analysen fokuserer vi på sagsbehandlerne oplevelser af virkninger af forskellige indsatser. Med 'indsatser' mener vi dels forhold omkring de konkrete tilbud, som sagsbehandlerne vurderer, er virkningsfulde, dels selve sagsbehandlingen. Tilbuddene består af forskellige aktiveringsformer, bl.a. virksomhedspraktik, kommunale aktiveringsprojekter og tilbud hos andre aktører. Med sagsbehandling tænker vi på forskellige tiltag og redskaber som fx opfølgning og sanktionering, herunder den mere eller mindre direkte beskæftigelsesrettede linje, som sagsbehandlerne følger.

For at få indblik i kommunale variationer i sagsbehandlerne oplevelser og erfaringer har vi lavet syv casebeskrivelser, som er at finde i appendiks. Casebeskrivelserne opsamler sagsbehandlerne og ledernes

erfaringer med henblik på at forstå, hvordan indsætterne tilrettelægges. Disse casebeskrivelser giver et indblik i en række forhold omkring indsætterne i de enkelte kommuner og inddrages som baggrund for analysen.

## SAMMENFATNING

På baggrund af analysen af de kvalitative interviews peger undersøgelsen på, at sagsbehandlerne har forskellige typer oplevelser af, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere beskæftigelse. Denne variation i sagsbehandlernes oplevelser er højst sandsynligt et udtryk for forskelle i kontekstuelle forhold mellem de kommuner, som deltager, og i klientsammensætningen imellem de enkelte sagsbehandlere. Tidligere undersøgelser viser bl.a., at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er en bred gruppe med mange forskellige typer problemer. Fordi målgruppen er heterogen kan der være betydelige variationer imellem de enkeltes sagsbehandleres klientsammensætning og dermed også imellem de typer indsætser, som sagsbehandlerne oplever som særligt virksomme. Variationen er derfor med al sandsynlighed ikke et udtryk for tilfældighed fra sagsbehandlernes side; undersøgelsen kan dog ikke afgøre præcis, hvor forklaringerne på variationen skal findes.

Selvom størstedelen af sagsbehandlerne overordnet er enige i, at formålet med indsatsen er at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, viser analysen, at der er forskel på, hvordan denne målsætning udmøntes. Med det analytiske fokus på sagsbehandlernes oplevelser og erfaringer har vi forsøgt at afdekke oplevelser af, hvad der virker for hvem og hvorfor.

## OPLEVELSER AF VIRKNINGER

Blandt sagsbehandlerne møder vi 11 forskellige oplevelser af, hvordan indsatsen kan hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Oplevelserne har vi struktureret efter indsættens form, dens mål og den gruppe, den er rettet imod. Oplevelserne understreger de fælles elementer og indfanger variationer i sagsbehandlernes oplevelser, hvad der virker for forskellige grupper.

#### VIRKSOMHEDSPRAKTIK

En oplevelse, vi møder hos sagsbehandlerne, er, at virksomhedspraktik er et vigtigt redskab til at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Virksomhedspraktik kan give deltagerne den erhvervs erfaring, de mangler; praktikerne giver kendskab til de krav og forventninger, der er på ordinære arbejdspladser. Formålet er bl.a., at deltagerne lærer at møde til tiden hver dag, lærer at modtage ordrer fra overordnede og bliver motiveret til at få et ordinært arbejde, fordi praktikken foregår på en rigtig arbejdsplads. Forventningen fra sagsbehandlerne er, at virksomhedspraktikken fører direkte til løntilskudsjob og derefter til ordinær beskæftigelse.

#### SANKTIONERING

En anden oplevelse, vi møder hos sagsbehandlerne, er, at kontanthjælpsmodtagerne kan motiveres til at ændre adfærd gennem økonomiske sanktioner. Målet med sanktioneringen er fremmøde. Forventningen er, at økonomisk sanktionering især motiverer de kontanthjælpsmodtagere, som ikke har lyst til at komme ud af kontanthjælpssystemet. Sanktioneringen kan ikke få kontanthjælpsmodtagerne direkte i arbejde, men den gør det muligt for sagsbehandlerne at komme i kontakt med de kontanthjælpsmodtagere, som uden sanktionering ville udeblive fra aftaler.

#### KRAV TIL KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

Krav til kontanthjælpsmodtagerne er også en oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne. Forventningen er, at kontanthjælpsmodtagerne ændrer adfærd, hvis sagsbehandlerne stiller høje krav til deltagelsen i aktivering både i forhold til det ugentlige timetal og til aktiveringens indhold. Målet med indsatsen er, at de kontanthjælpsmodtagere, som blot mangler motivation og erfaring i at arbejde, indser, at det bedre kan betale sig at have et ordinært job, når de bliver aktiveret 37 timer ugentligt i fx stillandsarbejde eller rengøring. At sætte timetallet højt har også den fordel, at kontanthjælpsmodtagerne vænner sig til et højt aktivitetsniveau og derfor lettere kan overgå til ordinært arbejde.

#### TVÆRFAGLIG INDSATS

Nogle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har helbredsproblemer. En oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at disse kontanthjælpsmodtagere kan have gavn af en tværfaglig indsats med

både medicinsk udredning og behandling samt sideløbende, beskæftigelsesrettet aktivering. Der kan være lange ventetider på medicinsk behandling og i disse ventetider kan kontanthjælpsmodtagerne deltage i aktivering med skånehensyn. Målet med den tværfaglige indsats er, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i gang med en mere beskæftigelsesrettet indsats, selvom de har helbredsproblemer, som kræver langvarig udredning og behandling. Pres og høje krav vil derimod gøre kontanthjælpsmodtagerne demotiverede.

#### INDDRAGELSE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERNES ØNSKER OG PROBLEMER

En anden oplevelse blandt sagsbehandlerne er, at kontanthjælpsmodtagerne bedst kan bringes tættere på arbejdsmarkedet, ved at sagsbehandleren inddrager kontanthjælpsmodtagerne egne ønsker og tager hensyn til personernes fysiske og psykiske formåen. Dette kan fx gøres ved, at sagsbehandleren vælger en aktiveringsform, som kontanthjælpsmodtageren selv ønsker. Målet med hensynet og inddragelsen er at motivere kontanthjælpsmodtagerne til at ændre på deres nuværende situation i kontanthjælpssystemet og giver dem en fornemmelse af at være respekteret. Derimod vil det ikke hjælpe at presse eller tvinge kontanthjælpsmodtagerne, tvang kan medføre, at personerne bliver demotiverede eller endda syge.

#### TÅLMODIGHED

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at tålmodighed fra sagsbehandlernes side kan medvirke til en forandring hos kontanthjælpsmodtagerne. Målet er at motivere kontanthjælpsmodtagerne til at komme i arbejde og det tager lang tid. Tiden er vigtig, for hvis sagsbehandlerne forcerer en progression ved at stille høje krav til deltagelse i aktivering, forværres kontanthjælpsmodtagernes problemer. Ved bl.a. at bruge mange samtaler på at motivere kontanthjælpsmodtagere til at deltage i aktivering og ved at sætte det ugentlige timetal i aktivering gradvis op, skal det nok lykkes at få nogle kontanthjælpsmodtagere i arbejde uanset om de har misbrugsproblemer, helbredsproblemer eller andet.

#### GRADVIS OPKVALIFICERING

Gradvis opkvalificering er også en oplevelse, vi møder hos sagsbehandlerne. En gradvis opkvalificering af kontanthjælpsmodtagerne består i, at



deltagelse i aktiveringsformer, som er målrettet den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer, kan bringe personerne nærmere arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagerne anses for at have mangfoldige problemer, som fx misbrug, sociale problemer, helbredsproblemer eller manglede erhvervs erfaring. Disse problemer forhindrer personerne i at varetage et ordinært arbejde, men hvis en sagsbehandler sammensætter den rette kombination af aktiveringstilbud til den enkelte person, kan vedkommende trinvis komme tættere på arbejdsmarkedet i takt med at problemerne bliver bearbejdet. Målet med indsatsen og selve indsatsens indhold afhænger således af den enkelte kontanthjælpsmodtager: For nogle kan målet være at få et alkoholmisbrug under kontrol, for andre kan det være behandling af psykiske problemer og for atter andre kan målet være erhvervs erfaring eller et ordinært arbejde.

#### TÆT OPFØLGNING

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at tæt opfølgning er et virkningsfuldt redskab til både at afklare og bearbejde kontanthjælpsmodtagernes problemer. Tæt opfølgning består i, at sagsbehandlerne og medarbejdere på aktiveringssteder har hyppig kontakt til kontanthjælpsmodtagerne, enten dagligt eller telefonisk. Et mål med den tætte kontakt er at oparbejde mødestabilitet, fordi den skaber en forpligtelse hos kontanthjælpsmodtagerne, som møder op, når de ved, at sagsbehandleren og medarbejderne på aktiveringsstedet bekymrer sig om dem. Et andet mål er at afklare kontanthjælpsmodtagernes problemer, fordi tæt kontakt giver sagsbehandleren og projektmedarbejderne bedre mulighed for at opdage, hvori den enkeltes problemer består.

#### UDDANNEDE SAGSBEHANDLERE OG AKTIVERINGSMEDARBEJDERE

Endnu en oplevelse blandt sagsbehandlerne består i, at en relevant socialfaglig uddannelse hos sagsbehandlerne og medarbejdere på aktiveringssteder er nødvendig for at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Forventningen er, at aktivering i sig selv er ikke nok til at flytte kontanthjælpsmodtagerne. Derimod er uddannelsesbaggrunden vigtig, fordi det kræver teoretisk viden at kunne vurdere, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som har mangfoldige og alvorlige problemer, bedst kan komme tættere på arbejdsmarkedet. Formålet med den socialfaglige viden er at sikre den rette indsats til den enkelte kontanthjælpsmodtager: Socialrådgiver- og

socialformidleruddannede sagsbehandlere har lettere ved at gennemskue, hvornår de skal presse på og stille krav til kontanthjælpsmodtagerne, og hvornår de skal tage skånehensyn.

#### HJÆLP TIL DAGLIGE GØREMÅL

En anden type oplevelse er, at det er nødvendigt at løse kontanthjælpsmodtagernes problemer i hverdagen, fordi personerne efter mange år i kontanthjælpssystemet bliver passive og små ting i dagligdagen synes uoverkommelige. Kontanthjælpsmodtagerne kan have svært ved at magte forhold i dagligdagen som fx at tage bussen eller aflæse varme i bopælen og derfor må sagsbehandlerne finde aktiveringsprojekter, som kan yde hjælp til at løse disse typer problemer. Formålet med denne type indsats er således ikke direkte beskæftigelsesrettet men handler om at give kontanthjælpsmodtagerne livskvalitet ved at løse problemer i dagligdagen.

#### LANGVARIG AFKLARING

Den sidste oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at det kun vil være muligt at hjælpe en meget lille del af kontanthjælpsmodtagerne nærmere arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagerne anses for at have mangfoldige, sammenvævede og diffuse problemer og det er svært for sagsbehandlerne at forudsige, hvilken type indsats, som bedst vil kunne hjælpe. Kommunale aktiveringsprojekter vurderes bedst at kunne rumme de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og indsatsens mål er afklaring, men målet bliver sjældent opfyldt, fordi problemerne skifter karakter undervejs.

#### FIRE INDSATSMODELLER

De 11 oplevelser af, hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på arbejdsmarkedet, har vi sammenfattet i fire indsatsmodeller:

- Den 'håndfaste' indsats
- Den individuelle, trinvis indsats
- Den tålmodige og hensyntagende indsats
- Den privatlivsstrukturerende indsats.

De fire indsatsmodeller omfatter forskellige oplevelser af sagsbehandlerne rolle og selvforståelse, hvilke tilbud sagsbehandlerne anser for virksomme samt graden af optimisme omkring kontanthjælpsmodtagernes muligheder for at komme nærmere arbejdsmarkedet.

#### DEN 'HÅNDFASTE' INDSATS

I den første indsatsmodel er indsatsen baseret på den forventede motivationseffekt, som økonomiske sanktioner og krav om 37 timers ugentlig aktivering giver. Sagsbehandlerne undgår derfor at være for eftergivende over for kontanthjælpsmodtagernes ønsker. Forventningen til indsatsen er, at de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere ender med selv at finde et arbejde, fordi det er ubehageligt at være i kontanthjælpsystemet. Virksomhedspraktik i private virksomheder er sagsbehandlerne foretrukne aktiveringsform, fordi kontanthjælpsmodtagerne her får indblik i forholdene på ordinære arbejdspladser.

I denne indsatsmodel er sagsbehandlerne optimistiske; de har høje forventninger til indsatsens virkninger og vurderer, at en stor del af kontanthjælpsmodtagerne kan komme i arbejde med indsatsens hjælp.

#### DEN INDIVIDUELLE, TRINVISE INDSATS

I den anden indsatsmodel kan individuelt tilpassede, trinvise opkvalificeringsforløb bringe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagernes barrierer for at komme nærmere arbejdsmarkedet vurderes at være mangfoldige og individuelle. Det vigtigste for sagsbehandlerne er at kunne gennemskue, hvilke problemer hos den enkelte der skal bearbejdes hvornår og hvordan; den rigtige indsats skal målrettes og sammensættes til hver enkelt kontanthjælpsmodtager. Det kræver faglighed og teoretisk viden fra sagsbehandlerne side at kunne gennemskue kontanthjælpsmodtagernes problemer og sammensætte den rigtige indsats.

I denne indsatsmodel er sagsbehandlerne mindre optimistiske end i den foregående model, men de forventer stadig, at en del ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med indsatsens hjælp vil kunne komme i ordinært arbejde

#### DEN TÅLMODIGE OG HENSYNTAGENDE INDSATS

I den tredje indsatsmodel er det vigtigt være tålmodig og tage hensyn til kontanthjælpsmodtagernes problemer for derigennem at give et ind-

tryk af frivillighed i indsatsen. Kontanthjælpsmodtagerne bør ikke presses til at deltage i bestemte aktiveringsformer eller aktiveres i lange tidsrum, da dette blot vil gøre personerne mere syge. Derimod skal sagsbehandlerne tage kontanthjælpsmodtagernes problemer alvorligt og aktivere dem med skånehensyn og sideløbende misbrugsbehandling eller medicinsk behandling og udredning.

I denne indsatsmodel er sagsbehandlerne mindre optimistiske end i de to foregående. Kun en mindre andel af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere arbejdsmarkedet, og indsatsen vil være af lang tids varighed.

#### DEN PRIVATLIVSSTRUKTURERENDE INDSATS

I den sidste model er det vanskeligt at finde en relevant form for aktivering, som vil kunne hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Problemerne ændrer løbende karakter, hvorfor kontanthjælpsmodtagerne ender med at blive placeret i forskellige kommunale aktiveringsprojekter med henblik på afklaring af problemerne. En måde at hjælpe de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere på er at hjælpe dem med de udfordringer, som opstår i hverdagen, fx tøjvask eller lægebesøg. Det er langt fra sikkert, at denne indsats kan bringe personerne i beskæftigelse på sigt, men sagsbehandlerne vurderer, at hjælpen til udfordringer i hverdagen kan høje livskvaliteten hos en gruppe, som har det meget svært. Denne indsatsmodel er den mest pessimistiske omkring mulighederne for at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne vil ikke kunne komme nærmere arbejdsmarkedet, og en stor del bør få tilkendt førtidspension på sigt.

#### FÆLLESTRÆK PÅ TVÆRS AF DE FIRE MODELLER

På tværs af de fire indsatsmodeller fremhæver sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagere har betydelige problemer ud over ledighed. I lighed med andre undersøgelser (se fx Bach & Boll, 2003; Hohnen et al., 2007) viser denne undersøgelse, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har forskellige typer problemer. Størstedelen af personerne i målgruppen har ringe selvtillid og tror ikke på, at der er en plads til dem på arbejdsmarkedet. Samtidig er mange tilsyneladende ikke motiverede for at forandre sig, og så længe motivationen mangler, er det svært for sagsbehandlerne at tilrettelægge en indsats, som kan bringe personerne

tættere på arbejdsmarkedet. Endvidere har ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere typisk svært ved at erkende deres problemer, og de er uafklarede om deres mål og ønsker for fremtiden. Det er værd at bemærke, at sagsbehandlerne på tværs af de fire modeller fremhæver den positive betydning af hyppig kontakt med og opfølgning på kontanthjælpsmodtagerne, uanset hvordan de ellers vurderer, at indsatsen skal udformes. Hyppig kontakt motiverer kontanthjælpsmodtagerne og bevirker, at der er større sandsynlighed for, at deres problemer bliver opdaget. Selvom sagsbehandlerne fremhæver de nævnte problemer og vurderer, at hyppig kontakt er virkningsfuld, har de forskellige erfaringer med, hvilke yderligere problemer kontanthjælpsmodtagerne har. Ligeledes varierer erfaringerne med, hvordan indsatsen kan bringe pågældende tættere på arbejdsmarkedet.

#### PERSPEKTIVERING

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

Interviewene peger på, at en del af forklaringen på de forskellige typer oplevelser kan være, at sagsbehandlerne arbejder med forskellige klientgrupper inden for matchgruppe 4. Således kan en del af forklaringen være, at de forskellige oplevelser er knyttet til graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, og at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet gennem forskellige former for indsatser. I så fald virker den 'håndfaste' indsats på de mest ressourcestærke ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Dis-

se kontanthjælpsmodtagere har de mindst alvorlige problemer, som kun består i manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne forklaring på variationen i sagsbehandlernes oplevelser indebærer også, at det er de kontanthjælpsmodtagere, som har færrest problemer, som har størst gavn af virksomhedspraktik og er lettest at få nærmere arbejdsmarkedet. Givet at de fire indsatsmodeller er forbundet med graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, virker individuelle, trinvis forløb på kontanthjælpsmodtagere, som har flere og mere alvorlige problemer end blot manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne form for indsats virker i så fald på kontanthjælpsmodtagere, som skal have bearbejdet fx adfærdsproblemer, sociale problemer mv. i forskellige trin, inden de er parate til at deltage i virksomhedspraktik. De kontanthjælpsmodtagere, som har behov for den individuelle, trinvis indsats, er således et skridt længere væk fra arbejdsmarkedet, og sanktionering og krav vil også virke på denne gruppe, når de kommer så tæt på arbejdsmarkedet, at de kun har problemer med manglende erhvervs erfaring og motivation. Indsatsmodellen om tålmodighed og hensyntagen er således rettet imod de kontanthjælpsmodtagere, som har mere alvorlige helbredsproblemer, og som har brug for en medicinsk behandling sideløbende med beskæftigelsesindsatsen. I så fald vil modellen med langvarig afklaring være rettet imod de kontanthjælpsmodtagere, som har de alvorligste problemer. De færreste kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe kan komme tættere på beskæftigelse og en større andel får – eller burde få – tildelt førtidspension.

Selvom klientgrupper kan bidrage til at forklare variationen, er der med al sandsynlighed også andre forklaringer. Kontekstuelle forhold kan også være medvirkende til at bestemme sagsbehandlernes råderum og dermed også forestillingerne om, hvordan ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på beskæftigelse. Sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund og personlige holdninger og værdier har betydning for erfaringerne med, hvordan kontanthjælpsmodtagerne kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Også lovgivningen, sagsbehandlernes obligatoriske redskaber og den organisatoriske og politik-administrative kontekst kan have betydning for sagsbehandlernes oplevelser af virkninger.

På baggrund af undersøgelsens resultater ser det altså ud til, at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan have gavn af forskellige indsats. Undersøgelsen kan dog ikke afgøre, i hvilket omfang sagsbehandlernes erfaringer med, hvad der virker, faktisk også virker. Dette understreger behovet for kvantitative effektmålinger på området.

## RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten består af tre kapitler. I nærværende kapitel 1 har vi indledningsvist beskrevet undersøgelsens formål og empiriske og metodiske grundlag. Dernæst har vi beskrevet undersøgelsens begrænsninger. Endelig har vi afsluttet kapitlet med en sammenfatning af de vigtigste resultater og en kort perspektivering. I kapitel 2 og 3 beskriver vi undersøgelsens resultater.

Kapitel 2 tager udgangspunkt i de kvalitative interviews med sagsbehandlere og ledere i de syv kommuner. Kapitlet udgør hovedgrundlaget for analysen og opsummerer variationerne i sagsbehandlerne erfaringer og praksis. I kapitlet præsenterer vi 11 forskellige tematisk opbyggede oplevelser af, hvordan forskellige indsatser virker.

Kapitel 3 bygger videre på analysen fra kapitel 2 og samler de oplevelserne i fire idealiserede indsatsmodeller for, hvilken form for indsats, som kan hjælpe til at få ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet.

Rapportens appendiks består af syv casebeskrivelser, en fra hver kommune. Disse casebeskrivelser er ganske detaljerede, da formålet med undersøgelsen er at afdække sagsbehandlerne konkrete og praksisnære erfaringer med ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere. Formålet med casebeskrivelserne har været at få et overblik over relevante forhold omkring sagsbehandlerne oplevelser af virkninger, herunder variationerne i sagsbehandlerne oplevelser af kontanthjælpsmodtagernes problemer og de former for aktivering, som problemerne kombineres med.





## Oplevelser af virkninger

I dette kapitel analyserer vi sagsbehandlingernes oplevelser af, hvad der virker i forhold til at bringe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Analysen er baseret på kvalitative interviews med henholdsvis ledere, sagsbehandlere og vejledere i de syv udvalgte kommuner.

I kapitlet præsenterer vi 11 forskellige tematiske opbyggede oplevelser, hvilke indsatser der virker, og hvordan de virker:

- Virksomhedspraktik
- Sanktionering
- Krav til kontanthjælpsmodtagerne
- Tværfaglig indsats
- Inddragelse af kontanthjælpsmodtagerens ønsker og problemer
- Tålmodighed
- Gradvis opkvalificering
- Tæt opfølgning
- Uddannede sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere
- Hjælp til daglige gøremål
- Langvarig afklaring.

De 11 tematiske oplevelser indfanger variationer i sagsbehandlingernes konkrete oplevelser af, hvad virker for forskellige grupper ikke-

arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og hvorfor. De tematiske oplevelser indfanger ikke alle sagsbehandlernes individuelle erfaringer men understreger de fælles elementer. Den individuelle sagsbehandler kan derfor godt have erfaringer og en praksis, som adskiller sig fra de tematiske oplevelser, vi har analyseret os frem til, eller som går på tværs af disse. Ligeledes kan oplevelserne hos sagsbehandlere i samme kommune variere. De interviewede sagsbehandlere og ledere har forskellige oplevelser af, hvad der virker, og derfor supplerer nogle tematiske oplevelser hinanden, mens andre er modsætninger.

## VIRKSOMHEDSPRAKTIK

En oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at virksomhedspraktik<sup>2</sup> kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Virksomhedspraktik vurderes at være medvirkende til at overvinde den barriere, som manglende erhvervs erfaring udgør for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Personerne mangler kendskab til normerne på ordinære arbejdspladser, de har ringe erhvervs erfaring og mangler en arbejdsidentitet. Chancerne for, at en kontanthjælpsmodtager kommer i arbejde, er små, når vedkommende ikke møder til tiden, kommer op at skændes med kollegaerne og ikke er i stand til at modtage og udføre ordrer fra overordnede. Virksomhedspraktik kan hjælpe personerne til at møde stabilt og fungere socialt og arbejdsmæssigt på arbejdspladsen. Gennem virksomhedspraktikker får de kendskab til de krav og forventninger, der er til ordinært arbejde: I virksomhedspraktik

- 
2. Tendensen i lovgivningen peger på, at de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed, i stigende grad bliver inkluderet i den beskæftigelsesrettede frontlinjepsaksis (Eskelinen & Caswell, 2003; Carstens, 1998; Caswell, 2005; Larsen et al., 2001; Sørensen et al., 2000b; Stigaard et al., 2006). Den gældende lov på beskæftigelsesområdet er *Lo om Aktiv Beskæftigelsesindsats*, hvis intention bl.a. er at bringe kontanthjælpsmodtagere hurtigere og mere direkte i arbejde, og at aktivering ikke skal være et mål i sig selv. Med denne lov er kravene til kommunerne bl.a., at der skal afholdes og tilrettelægges individuelle kontaktfølber for alle kontanthjælpsmodtagere for at sikre hurtigst mulig opnåelse af beskæftigelse. I den forbindelse kan en kontanthjælpsmodtager få udarbejdet en jobplan med en beskrivelse af, hvordan vedkommende kan forbedre sine muligheder for at opnå beskæftigelse, samt en beskrivelse af de aktiviteter, som kan forbedre vedkommendes fysiske, psykiske og sociale tilstand. Herunder kan bl.a. virksomhedspraktik gives som et tilbud, når en kontanthjælpsmodtager har behov for en afklaring af sine mål eller af andre årsager vanskeligt kan opnå beskæftigelse på almindelige vilkår. Løntilskud kan også bruges, når sagsbehandleren vurderer, at en kontanthjælpsmodtager har brug for at oplære eller genoptræne faglige, sociale eller sproglige kompetencer.

forventer arbejdsgiveren og kollegaerne, at kontanthjælpsmodtagerne møder stabilt og er aktive, mens de er på arbejde, at de er i stand til at modtage ordrer fra overordnede og kan omgås kollegaer socialt. Virksomhedspraktik kan føre direkte til løntilskudsjob og derefter til ordinær beskæftigelse på arbejdspladsen. Dermed anses virksomhedspraktik for at være en direkte beskæftigelsesrettet og virkningsfuld metode til at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. En sagsbehandler beskriver sine erfaringer med virksomhedspraktik:

Dem, som passer deres virksomhedspraktik, kommer også i løntilskud, det er den klassiske måde at komme i arbejde på, efter 3 måneders løntilskud kommer de i ordinært arbejde.

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

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

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

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

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

## SANKTIONERING

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at kontanthjælpsmodtagerne kan motiveres til at ændre adfærd gennem straf i form af økonomisk sanktionering. Økonomisk sanktionering har en positiv virkning på at få kontanthjælpsmodtagerne motiveret til at møde op til aktivering og samtaler i jobcentret. Metoden hjælper til at forandre kontanthjælpsmodtagere, som ikke er motiverede for at komme ud af kon-

tanthjælpssystemet og derfor ikke møder op til aftaler. En sagsbehandler kan fx skaffe en kontanthjælpsmodtager den ene praktikplads efter den anden, men hvis personen ikke er motiveret for praktikken, møder vedkommende ikke op. En sagsbehandler fortæller: ”Klienterne, de ringer ikke herop, de ringer kun, hvis hjælpen er stoppet”. Når kontanthjælpsmodtagerne udebliver fra aftaler, indstiller sagsbehandlerne til, at de bliver trukket i kontanthjælpen, og når personerne ikke får udbetalt hele kontanthjælpsbeløbet, kan deres hverdag ikke hænge sammen økonomisk. For at undgå at miste dele af forsørgelsesgrundlaget møder kontanthjælpsmodtagerne derfor op til aftaler fremefter. Først når konsekvensen af udeblivelser er økonomisk sanktion, forstår kontanthjælpsmodtagerne, at de er nødt til at møde op til aftaler i jobcentret.

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

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

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

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

Inden for denne type oplevelse vurderer sagsbehandlerne, at disse personer ikke ændrer adfærd, selvom sagsbehandlerne trækker i deres kontanthjælp. Nogle kontanthjælpsmodtagere arbejder, ifølge deres sagsbehandlere, sort. Disse personer har derfor ikke tid til at deltage i møder i jobcentret, virksomhedspraktik mv. og har ringe motivation for at få et ordinært arbejde, da de i så fald mister deres indtægtskilde fra både kontanthjælpen og fra det sorte arbejde. Et ordinært arbejde vil for denne gruppe betyde en dårligere økonomisk situation. Andre personer mister deres tilskud til bolig, tilskud til institutionspladser til børnene, tilskud til tandlæge, transportgodtgørelse mv., hvis de vælger ordinært arbejde frem for at modtage kontanthjælp. Disse personers rådighedsbeløb bliver også mindre, hvis de vælger et ordinært arbejde, og derfor har de ringe motivation for at ændre på deres nuværende situation. Sagsbehandlerne mener ikke, at denne type kontanthjælpsmodtagere ændrer adfærd ved økonomisk sanktionering, for det ikke kan betale sig for dem at arbejde. Alligevel mener sagsbehandlerne, at disse kontanthjælpsmodtagere skal sanktioneres, da de reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

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

De forskellige vurderinger af sanktioneringens virkninger kan have sammenhæng med sagssammensætningen og forskellige organiseringsformer i jobcentrene. I det jobcenter, hvor sagsbehandlerne er mest positive over for sanktionering, har sagsbehandlerne en sagssammensætning af både arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kon-

tanthjælpsmodtagere med hovedvægt på matchgruppe 3 og 4. Disse sagsbehandlere har en sagsstamme med mere ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere end de sagsbehandlere i andre jobcentre, som arbejder med både matchgruppe 4 og 5 og er mindre positive over for virkningerne af sanktioner.

## KRAV TIL KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

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

på et senere tidspunkt. En sagsbehandler forklarer overvejelser om timetallet i kommunens projekter:

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

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

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

Igen er der delte meninger om metodens virkninger blandt de interviewede. Nogle sagsbehandlere vurderer, at metoden kun virker på de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, som per definition har færre problemer. De kontanthjælpsmodtagere, som er ikke-arbejdsmarkedsparete, vurderes af disse sagsbehandlere at have så store problemer, at de reelt ikke er i stand til at møde i aktivering 37 timer ugentligt. Disse sagsbehandlere vurderer, at personerne i stedet skal have en indsats med mere hensyntagen til deres problemer, og for disse personer virker tvang og store krav ikke som en motivationsfaktor for selv at finde et arbejde. En af disse sagsbehandlere siger eksempelvis om de høje krav,



at de kan være urimelige, og at sanktionering ikke er rimeligt i disse tilfælde:

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

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

## TVÆRFAGLIG INDSATS

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

I den medicinske del af parallelforløbene hjælpes de syge kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, idet personerne diagnosticeres og behandling påbegyndes. Selvom en psykisk sygdom fx ikke er fuldt under kontrol, er en behandling påbegyndt, hvilket er et fremskridt sam-

menlignet med tiden, før kontanthjælpsmodtageren modtog behandling. På sigt vil personen kunne deltage mere og mere i den arbejdsmarkedsrettede del af aktiveringen, i takt med at sygdommen bliver behandlet.

Sagsbehandlerens forventninger til den tværfaglige indsats består i, at kontanthjælpsmodtagerne har gavn af at være i gang med en mere arbejdsrettet aktivering sideløbende med den medicinske afklaring og behandling. Der kan være op til 1 års ventetid på eksempelvis psykiatriske udredninger, og i denne periode kan den pågældende kontanthjælpsmodtager deltage i fx kommunale projekter eller virksomhedspraktik med skånehensyn. Kontanthjælpsmodtagerne får fx afprøvet deres arbejdsevne, de stifter bekendtskab med en bestemt type arbejde i virksomhedspraktik og får erfaringer med at være på en arbejdsplads. En sagsbehandler beskriver, hvordan den ugentlige aktivitet i et projekt kan være 3 timer, fordi der skal tages hensyn til deltagerens helbredsproblemer:

Jeg har en nu her, som skal ud i et gartneri, han har lægeerklæring og må max arbejde 2 timer, så skal han holde 30 min. pause og kan arbejde 1 time igen. Så kan han lære om erhvervet er noget for ham på længere sigt.

På denne vis står sagsbehandlingen ikke stille i månedsvis, mens den medicinske del af forløbet skrider frem. Samtidig giver parallelforløbene færre udeblivelser, fordi de beskæftigelsesrettede projekter giver mulighed for at tage skånehensyn til kontanthjælpsmodtagernes sygdomme. Et eksempel på et parallelforløb er en kommunes aktiveringsprojekt for sygemeldte, som kører sideløbende med den medicinske del. Forløbet består af hjemmebesøg, undervisning i kost og ernæring og motionshold. En sagsbehandler beskriver fordelene ved forløbet:

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

I det pågældende projekt er det muligt at aktivere syge kontanthjælpsmodtagere, selvom kontanthjælpsmodtagerne er modvillige på grund af

sygdom. Med aktiveringsforløbet får deltagerne en indsats, som på sigt er beskæftigelsesrettet. De lærer om kost og motion og bliver inspirerede til fremmøde, hvilket er en nødvendig målsætning, før kontanthjælpsmodtagerne kan varetage ordinært arbejde.

## **INDDRAGELSE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERNES ØNSKER OG PROBLEMER**

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

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

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

Inden for denne type oplevelse vurderer sagsbehandlerne også, at det har en positiv virkning på kontanthjælpsmodtagernes evne til fremmøde, at sagsbehandlerne tager hensyn til problemer og begrænsninger, når de vælger, hvilke former for aktivering de pågældende skal tildeles. Disse sagsbehandlere vurderer, at særligt psykisk og fysisk syge

personer, personer med adfærdsmæssige og sociale problemer samt misbrugere kan komme nærmere arbejdsmarkedet, hvis der bliver taget skånehensyn til dem i aktiveringen. En sagsbehandler vurderer fx, at hvis hun ikke tager skånehensyn, får kontanthjælpsmodtagerne det værre; problemerne vokser, fordi de ikke kan imødekomme skrappe krav til fremmøde og aktivitetsniveau, og personerne udebliver helt fra aktivering. Det er således vigtigt, at sagsbehandlerne tager kontanthjælpsmodtagernes egne beskrivelser af deres problemer alvorligt. En sagsbehandler forklarer:

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

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

Andre sagsbehandlere fremhæver hjemmebesøg som en måde at tage hensyn til særligt svage kontanthjælpsmodtagere i den beskæftigelsesrettede indsats. Nogle svage kontanthjælpsmodtagere kan på grund af fysisk eller psykisk sygdom have svært ved at møde op i jobcentret til samtaler, men ved hjemmebesøg kan sagsbehandlerne foretage en afklaring af dem, som ellers ville udeblive fra samtaler. Denne metode til at få

ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet forestiller sagsbehandlerne sig primært er virksom for kontanthjælpsmodtagere med alvorlige problemer, og hjemmebesøgene er et alternativ til, at personerne helt udebliver og derfor ingen indsats får.

## TÅLMODIGHED

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

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

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

Sagsbehandlerne oplever, at fx misbrug kan eskalere eller depression blive værre, hvis sagsbehandlerne forsøger at forcere et fremskridt ved at stille for høje krav. Denne form for indsats hjælper ikke, da personerne ofte har oplevet så mange nederlag i deres liv, at en mislykket aktivering

blot får problemerne til at vokse. De kontanthjælpsmodtagere, som har mindre alvorlige problemer og primært mangler motivation, mødestabilitet og erhvervs erfaring, har også gavn af at blive mødt med tålmodighed. I disse tilfælde består tålmodigheden i, at sagsbehandlerne skal være vedholdende og fortsætte med at tage kontakt til kontanthjælpsmodtagerne, når de bliver væk fra aktivering og aftaler i jobcentret. Hvis blot sagsbehandlerne ikke opgiver, skal det med tiden nok lykkes at få kontanthjælpsmodtagerne til at møde op.

Denne oplevelse er beslægtet med oplevelsen af, at tværfaglige forløb er virkningsfulde, og at hensyn er virkningsfuldt. Typisk kræver de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere en tværfaglig indsats med misbrugsbehandling psykiatrisk eller psykologisk behandling sideløbende med en beskæftigelsesrettet indsats. Oplevelsen af tålmodighed gælder for den beskæftigelsesrettede del af den tværfaglige indsats.

## GRADVIS OPKVALIFICERING

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere arbejdsmarkedet gennem en gradvis opkvalificering med deltagelse i aktiveringsformer, som er målrettet deres individuelle problemer.

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

Individuelt tilpassede, trinvis opkvalificeringsforløb kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagernes barrierer for at komme nærmere arbejdsmarkedet vurderes at være mangfoldige og individuelle. I denne type oplevelse fremhæver sagsbehandlerne, at de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har adskillige typer problemer, som på forskellig vis spiller sammen og hindrer dem i at komme i arbejde. Det

rette forløb kan afdækkes trinvist gennem sagsbehandlerne forsøg på at afklare den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer og finde individuelt tilpassede aktiveringsformer, som kan løse problemerne.

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

Sagsbehandlere, som har denne oplevelse vurderer, at det dels er vigtigt, at sagsbehandlerne har kendskab til kontanthjælpsmodtagernes

individuelle problemer, så de kan finde aktiveringsformer, som hjælper den enkelte, dels er det vigtigt, at timingen er i orden; da kontanthjælpsmodtagerne skal opkvalificeres gradvist, skal den rigtige indsats også igangsættes på det rigtige tidspunkt. Kontanthjælpsmodtagerne kan ikke komme direkte i beskæftigelse, men de kan komme det med tiden, efterhånden som deres sociale, adfærdsmæssige, helbredsmæssige og øvrige problemer bliver bearbejdet i diverse former for aktivering og behandling.

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

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



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

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

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

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

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

brug, kommer personen i misbrugsbehandling på et misbrugscenter med døgnophold. Målet med misbrugsbehandlingen er at få misbruget under kontrol. Sideløbende med opholdet på misbrugscentret sender sagsbehandleren den unge i et kommunalt projekt for misbrugere, hvor deltagerne står for at bringe mad ud til kommunens kantiner. Sagsbehandleren vurderer, at det kommunale projekt kan hjælpe misbrugeren til at udvikle mødestabilitet, og samtidig får både sagsbehandleren og misbrugeren viden om misbrugersens arbejdsevne. Når sagsbehandleren vurderer, at misbrugeren er kommet så langt, at misbruget er under kontrol, og vedkommende møder stabilt i sit projekt, påbegyndes næste trin i den gradvise opkvalificering. På dette trin skal misbrugeren bearbejde sine øvrige problemer, for oftest er misbrug ikke den eneste barriere for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Også adfærdsproblemer, sociale problemer, psykiske og fysiske helbredsproblemer og mangelfulde skolekundskaber kan være barrierer, som sagsbehandleren skal hjælpe personen med at overvinde. Både målrettede kommunale projekter og individuelt tilpassede forløb hos andre aktører vurderer sagsbehandleren som hensigtsmæssige at bruge på dette trin i forløbet. Sidste trin er en direkte beskæftigelsesrettet indsats, som skal give misbrugeren erhvervs erfaring. Sidste trin igangsætter sagsbehandleren først, når misbrugersens øvrige problemer er blevet mindre. Sagsbehandleren vurderer, at misbrugeren ikke vil få det fulde udbytte af den erhvervsrettede del, før de øvrige problemer er bearbejdet. Den erhvervsrettede aktivering kan foregå i virksomhedspraktik eller i kommunale projekter, som arbejder med job-søgning og cv-skrivning. Det fremgår af eksemplet, at de trinvis opkvalificeringsforløb er af lang tids varighed. Der kan gå op til 1 år, måske endda mere, før en misbruger er kommet igennem de trin, som bringer vedkommende tættere på arbejdsmarkedet.

De sagsbehandlere, som vurderer, at gradvis opkvalificering kan bringe kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, påpeger dog, at processen sjældent er lineær i praksis. Uanset om en kontanthjælpsmodtagers hovedproblem er misbrug, fysisk eller psykisk sygdom, adfærdsproblemer eller andet, vil der oftest ske tilbagefald i løbet af opkvalificeringen, som tvinger sagsbehandlerne til at gå et skridt tilbage eller starte helt forfra i forløbet. Misbrugere falder eksempelvis ofte tilbage i misbrug, hvilket medfører, at de må påbegynde misbrugsbehandling på ny. Fordi omfanget af kontanthjælpsmodtagernes problemer ofte er ukendt, kan sagsbehandlerne ligeledes blive nødt til at ændre på deres

planer undervejs, som afklaringen skrider frem, og problemerne bliver beskrevet. Derfor starter sagsbehandlerne forfra i opkvalificeringen, og forløb kan af denne grund være tidskrævende. Det er individuelt, hvor lang tid den enkelte skal bruge på hvert trin i opkvalificeringen. Sagsbehandlerne vurderer dog, at en del af kontanthjælpsmodtagerne med den rette indsats på det rigtige tidspunkt med tiden kan komme tættere på arbejdsmarkedet.

## TÆT OPFØLGNING

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

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

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

Når sagsbehandlerne tager sig tid til hyppigt at tale med kontanthjælpsmodtagerne, er der større sandsynlighed for, at kontanthjælpsmodtagerne selv reflekterer over deres begrænsninger og fremskridt. Mødestabilitet sikres også ved tæt opfølgning. Mange kontanthjælpsmodtagere har, som tidligere beskrevet, svært ved at møde op til aftaler i jobcentret og til aktivering. Personerne møder ustabil og udebliver nogle gange helt. I

den forbindelse er det særlig virksomt for sagsbehandlerne at sende kontanthjælpsmodtagerne i projekter, hvor der bliver taget kontakt til dem, når de ikke møder op. En sagsbehandler fortæller om den tætte opfølgning i et aktiveringsprojekt:

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

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

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

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

Nogle sagsbehandlere og ledere udtrykker et ønske om at kunne lave endnu tættere opfølgning på kontanthjælpsmodtagerne. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at lave den opfølgning, som er nødvendig for at flytte kontanthjælpsmodtagerne, fordi et højt sagsantal kombineret

med lovgivningens tidsfrister ikke levner den fornødne tid. I de tilfælde, hvor sagsbehandlerne kun ser kontanthjælpsmodtagerne hver tredje måned, bliver personerne ligeglade og føler sig glemte, med det resultat, at de ikke møder op i aktivering.

## UDDANNEDE SAGSBEHANDLERE OG AKTIVERINGSMEDARBEJDERE

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at det er afgørende, at sagsbehandlere og medarbejdere på aktiveringssteder har en relevant socialfaglig uddannelse. Uddannelsesbaggrunden er vigtigst i arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, fordi de har mangfoldige og alvorlige problemer. Indsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige kræver, ifølge nogle sagsbehandlere, derimod ikke den samme faglige viden, da disse personers problemer for størstedelen blot drejer sig om ledighed.

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

Jeg går ind for, at man lærer noget teori, og det kræver en teoretisk indsigt [...]. Når vi arbejder med de meget, meget tunge borgere, som jo nærmest er opgivet, så skal vi vide noget om, hvordan de agerer i tilværelsen.

Socialrådgiver- og socialformidleruddannede sagsbehandlere har samtidig lettere ved at gennemskue, hvornår de skal presse på og stille krav til kontanthjælpsmodtagerne, og hvornår de skal tage skånehensyn til deres

problemer. Den faglige baggrund er også nødvendig for at sikre, at der træffes korrekte afgørelser i henhold til lovgivningen. Lovgivningen på beskæftigelsesområdet er kompliceret og socialrådgivere uden socialfaglig baggrund kender ikke lovgivningen godt nok til at træffe de rigtige afgørelser i forbindelse med aktivering, sanktionering mv. De forkerte afgørelser giver klagesager og modvillige kontanthjælpsmodtagere.

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

## HJÆLP TIL DAGLIGE GØREMÅL

En anden oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er, at det er nødvendigt, at sagsbehandlerne arbejder på at yde kontanthjælpsmodtagerne hjælp til daglige gøremål, før mere direkte beskæftigelsesrettede tiltag kan igangsættes. Denne form for hjælp er vigtig, for at kontanthjælpsmodtagerne kan blive stand til at arbejde hen imod en forandring af deres nuværende situation. Problemerne i hverdagen skal løses, før personer får overskud til at begynde at tænke over deres fremtidige rolle på arbejdsmarkedet. Dette gælder særligt for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, som har brugt mange år i kontanthjælpssystemet. Disse personer har, ifølge sagsbehandlerne, fralagt sig ansvaret for deres eget liv, fordi de i mange år har været vant til, at kontanthjælpssystemet træffer alle afgørelser for dem. De er derfor blevet passive og har svært ved selv at tage initiativ til en forandring af deres nuværende situation. Små ting i dagligdagen synes uoverkommelige for personerne, og sagsbehandlerne er derfor nødt til at hjælpe med disse ting. Kontanthjælpsmodtagere, som ikke magter dagligdags gøremål, har ikke ressourcerne til at indgå på en arbejdsplads, og derfor er hjælpen til at løse dagligdags problemer det

første vigtige skridt for at få personerne tættere på arbejdsmarkedet. En sagsbehandler fortæller:

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

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

## LANGVARIG AFKLARING

Den sidste oplevelse, vi møder blandt sagsbehandlerne, er at det kun vil være muligt at forandre en lille del af kontanthjælpsmodtagerne. Sagsbehandlerne betegner kontanthjælpsmodtagerne som meget ressourcetsvage. Størstedelen får enten tildelt førtidspension eller burde få det, men fordi deres problemer ikke lever op til kravene til pensionsansøgninger, forbliver de i kontanthjælpsystemet, på trods af at de ikke er i stand til at nærme sig arbejdsmarkedet.

Sagsbehandlerne beskriver kontanthjælpsmodtagerne som en gruppe med diffuse og sammenvævede problemer. Problemerne kan bestå af misbrug, psykiske og fysiske problemer, som ikke kan diagnosticeres, sociale problemer, eller problemerne kan simpelthen være svære for sagsbehandlerne overhovedet at gennemskue. Problemerne påvirker hinanden på måder, sagsbehandlerne har svært ved at regne ud, og er oftest bestemt af forhold i privatlivet, der ligger uden for beskæftigelsesindsatsens rækkevidde.

På grund af problemernes diffuse karakter har sagsbehandlerne svært ved at forudsige, hvad der virker. Uforudsigeligheden skyldes kontanthjælpsmodtagernes privatliv, som har stor betydning for, om perso-

nerne kommer tættere på arbejdsmarkedet: Kontanthjælpsmodtagernes relationer til venner, partner, børn mv. har indflydelse på, om situationen ændrer sig til det værre eller det bedre, uafhængigt af den beskæftigelsesindsats, som sagsbehandlerne kan tilbyde. Tidligere misbrugere falder fx tilbage i misbrug, hvis forholdet til en partner går i stykker. Omvendt får unge mænd pludselig et arbejde, når de bliver fædre, fordi de føler et forsørgeransvar og derfor bliver motiverede til at finde et arbejde.

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



# FIRE INDSATSMODELLER

## INDLEDNING

De præsenterede oplevelser i kapitel 2 peger på, at sagsbehandlerne har forskellige syn på, hvad der kan få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. I dette kapitel sammenfatter vi de 11 oplevelser fra kapitel 2 i fire indsatsmodeller for, hvordan sagsbehandlerne forestiller sig, at beskæftigelsesindsatsen kan bidrage til, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan komme nærmere arbejdsmarkedet. Modellerne er struktureret efter indsatsens karakter, sagsbehandlerens rolle/selvforståelse og sagsbehandlerens forventninger til at få de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Modellerne tegner et billede af, at der forskel på, hvorvidt og i hvilket omfang sagsbehandlerne vurderer, at indsatsen kan hjælpe kontanthjælpsmodtagerne nærmere arbejdsmarkedet. Det skal understreges, at modellerne er konstruerede på den måde, at de skitserer overordnede karakteristika. Enkelte sagsbehandlere kan derfor have oplevelser om indsatsens virkninger, som afviger fra modellerne. Kapitlet afsluttes med en diskussion af resultaterne.

## MODEL 1: DEN 'HÅNDFASTE' INDSATS

Den første indsatsmodel er baseret på oplevelserne af, at sanktionering, krav og virksomhedspraktik kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. De tre typer oplevelser har nogle tematiske fællestræk: Forståelsen af sagsbehandlerens rolle minder om hinanden, og sagsbehandlerne, der anvender denne indsatsmodel, er optimistiske med hensyn til at få de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i ordinært arbejde.

I denne model kan 'håndfast' indsats kan bringe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Indsatsen er baseret på den forventede motivationseffekt, som økonomisk sanktionering og krav om 37 timers ugentlig aktivering giver. Man skal som sagsbehandler være hård og mistroisk og undgå at være eftergivende over for kontanthjælpsmodtagernes ønsker. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere finder selv et arbejde, fordi det er ubehageligt og ikke kan betale sig økonomisk at være i kontanthjælpsystemet. Der er lav grad af individuel målretning og sekventiel planlægning i denne indsatsmodel, og virksomhedspraktik er den form for aktivering, som kan få flest ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere direkte i arbejde. Forventningerne til kontanthjælpsmodtagerne er høje og en relativt stor del kan komme i arbejde med indsatsens hjælp.

Denne indsatsmodel er den mest optimistiske, fordi forventningen er, at en stor andel kontanthjælpsmodtagere med tiden bliver i stand til at arbejde i et ordinært job.

## MODEL 2: DEN INDIVIDUELLE, TRINWISE INDSATS

Den anden indsatsmodel er baseret på oplevelserne af, at gradvis opkvalificering af kontanthjælpsmodtageren og uddannede sagsbehandlere og aktiveringsmedarbejdere kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. De tre typer oplevelser har især et tematisk fællestræk: De lægger vægt på at udpege den rigtige indsats til hver enkelt kontanthjælpsmodtager, uanset hvilke type problemer den enkelte har.

I denne model er det afgørende, at sagsbehandlerne kan gennemskue, hvilke problemer der skal bearbejdes hvornår og hvordan, hvis

kontanthjælpsmodtagerne kan nærme sig arbejdsmarkedet. Dette kræver en faglighed, og i den forbindelse er den teoretiske viden, som socialrådgivere og socialformidlere erhverver sig gennem uddannelsen, afgørende for, at sagsbehandlerne kan træffe de rigtige beslutninger. Indsatserne er vidt forskellige alt efter problemernes karakter. De mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere kan have gavn af praktik og en håndfast linje, mens meget svage kontanthjælpsmodtagere skal mødes med tålmodighed og hensyn. Indsatsen består af mange delindsatser, som i trappetrin bringer kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet, i takt med at deres problemer bliver bearbejdet.

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

### MODEL 3: DEN TÅLMODIGE OG HENSYNTAGENDE INDSATS

Den tredje indsatsmodel er baseret på oplevelserne af, at en tværfaglig indsats, tålmodighed og inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes egne ønsker og problemer kan bringe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. De tre typer oplevelser har to tematiske fællestræk: Indsatsen forventes at virke, fordi sagsbehandlerne er åbne og forstående over for kontanthjælpsmodtagerne, så de føler, at den er baseret på frivillighed.

I denne model lægges der vægt på, at der bliver taget hensyn til kontanthjælpsmodtagere med helbredsmæssige problemer, hvad enten de er diagnosticerede eller ej. Kontanthjælpsmodtagerne og deres problemer bør ifølge denne model tages alvorligt, og kontanthjælpsmodtagerne bør ikke presses til at deltage i bestemte aktiveringsformer eller aktiveres i lange tidsrum, da dette blot vil gøre personer mere syge. De syge kontanthjælpsmodtagere har derimod gavn af at modtage aktivering med skånehensyn sideløbende med medicinsk behandling og udredning. Indholdet i aktiveringen kan variere, men det væsentlige er skånehensynet. Det nytter heller ikke noget at forsøge at forcere en progression. Sagsbehandlerne er nødt til at udvise tålmodighed over for kontant-

hjelpsmodtagerne, fordi helbredet sætter sine begrænsninger. Derfor tager det lang tid at forandre kontanthjælpsmodtagerne og det er langt fra alle, som med tiden kan komme i arbejde.

I denne model kan nogle kontanthjælpsmodtagere komme tættere på arbejdsmarkedet på den vis, at de lærer at møde stabilt i aktivering og får et forbedret fysisk og psykisk helbred igennem den medicinske behandling, som foregår sideløbende med aktiveringsindsatsen. Dog vil kun få personer kunne komme i ordinært arbejde.

#### **MODEL 4: DEN PRIVATLIVSSTRUKTURERENDE INDSATS**

Den fjerde indsatsmodel er baseret på oplevelserne af, at hjælp til daglige gøremål og langvarig afklaring bedst støtter ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De to typer oplevelser har det til fælles, at forventningerne til, at kontanthjælpsmodtagere med diffuse, udefinerbare problemer kan hjælpes tættere på arbejdsmarkedet, er små.

I denne model betones det dels, at det er vanskeligt at vurdere, hvilken form for aktivering der ville kunne gavne, dels at problemerne løbende ændrer karakter, hvorfor behovet for hjælp til at løse kontanthjælpsmodtagernes konkrete problemer også ændrer sig, som tiden skrider frem. Kontanthjælpsmodtagerne kan ikke rigtig komme nærmere arbejdsmarkedet, men bliver placeret rundt om i kommunale aktiveringsprojekter, som er de eneste, der kan rumme dem. En måde at hjælpe disse kontanthjælpsmodtagere et lille skridt tættere på arbejdsmarkedet er at hjælpe dem med de problemer, som opstår i hverdagen. Det er langt fra sikkert, at hjælpen får personerne tættere på arbejdsmarkedet, men den kan højne livskvaliteten hos en gruppe, som har det svært.

I denne model vil størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne forblive langt væk fra arbejdsmarkedet, og en stor del bør få tildelt førtidspension på sigt.

#### **FÆLLESTRÆK PÅ TVÆRS AF DE FIRE INDSATSMODELLER**

Det er værd at bemærke, at sagsbehandlerne på tværs af de fire indsatsmodeller fremhæver den positive betydning af hyppig kontakt med og opfølgning på kontanthjælpsmodtagerne, uanset hvordan sagsbehandler-

ne ellers vurderer, at indsatsen skal udformes. Oplevelsen af 'tæt opfølgning' i kapitel 2 passer således ind i alle fire modeller. Hyppig kontakt motiverer kontanthjælpsmodtagerne og bevirker, at der er større sandsynlighed for, at deres problemer bliver opdaget. Selvom sagsbehandlerne på tværs af modellerne fremhæver de positive virkninger af hyppig kontakt, har de forskellige oplevelser af, hvordan indsatsen derudover bedst kan sammensættes.

## DISKUSSION

I de fire modeller er der forskellige forventninger til, hvordan indsatsen kan bidrage til en forandring hos ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De fire modeller viser en variation i indsatsens karakter, herunder tilbuddene og sagsbehandlernes rolle/selvforståelse. Samtidig varierer graden af optimisme og forventningerne til, om indsatsen kan hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet.

Idet oplevelserne af, hvad der virker, virkninger varierer, er det nærliggende at overveje, hvor stort sagsbehandlernes råderum er. Spørgsmålet er, hvad variationen i sagsbehandlernes erfaringer om indsatsens udformning og virkninger skyldes: Vil to forskellige sagsbehandlere sat over for den samme kontanthjælpsmodtager forestille sig de samme veje til beskæftigelse for vedkommende? Eller er de forskellige oplevelser udtryk for, at sagsbehandlerne står over for forskellige opgaver og klienter? Undersøgelsen belyser ikke, hvilke indsatser der er mest effektfulde, dertil kræves andre metoder. Undersøgelsens resultater kan derfor ikke give et klart svar på disse spørgsmål.

I lighed med tidligere forskning viser kapitel 2 samt casebeskrivelserne, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er en heterogen gruppe med meget forskelligartede problemer. En del af forklaringen på de fire forskellige indsatsmodeller er, at de er knyttet til graden af alvor i kontanthjælpsmodtagernes problemer, og at forskellige typer kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet gennem forskellige former for indsatser. I så fald virker 'den håndfaste indsats' på de mest ressourcestærke ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Disse kontanthjælpsmodtagere har de mindst alvorlige problemer og mangler primært motivation og erfaring i at være på ordi-

nære arbejdspladser. Denne forklaring på variationen i sagsbehandlerne oplevelser indebærer også, at det er de kontanthjælpsmodtagere, som har færrest problemer, som er lettest at få nærmere arbejdsmarkedet. Givet at de fire modeller er forbundet med mængden af kontanthjælpsmodtagernes problemer og problemernes alvor, virker 'den individuelle, trinvis indsats' på kontanthjælpsmodtagere, som har flere og mere alvorlige problemer end blot manglende erhvervs erfaring og motivation. Denne form for indsats kan i så fald hjælpe kontanthjælpsmodtagere, som skal have bearbejdet helbredsproblemer, adfærdsproblemer, sociale problemer mv. i forskellige trin, inden de er parate til at deltage i virksomhedspraktik. De kontanthjælpsmodtagere, som har behov for den trinvis indsats vil dermed være et skridt længere væk fra arbejdsmarkedet, og sanktionering og krav vil også virke på denne gruppe, når de kommer så tæt på arbejdsmarkedet, at de kun har problemer med manglende erhvervs erfaring og motivation. Den tredje indsatsmodel, 'den tålmodige og hensyntagende indsats', vil være rettet mod kontanthjælpsmodtagere, som har alvorligere problemer, indsatsen vil være langvarig, og nogle – men langt fra alle – vil kunne komme tættere på arbejdsmarkedet, hvis blot sagsbehandlerne udviser tålmodighed og hensyn. De kontanthjælpsmodtagere, som den fjerde model, 'den privatlivsstrukturierende indsats', er rettet imod, er derimod så svært stillede, at de ikke vil kunne komme i arbejde med indsatsens hjælp. Et succeskriterium vil være, at deres livskvalitet bliver forbedret.

Vi forventer, at kontekstuelle forhold er medvirkende til at bestemme sagsbehandlerne råderum og også oplevelserne af, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan komme tættere på beskæftigelse. Forskelle i kontanthjælpsmodtagernes problemer vil langt fra være den eneste måde at forklare de forskellige oplevelser af, hvad der virker, på. Sagsbehandlerne uddannelsesbaggrund og personlige holdninger og værdier kan have betydning for, hvilke af kontanthjælpsmodtagernes problemer de tillægger betydning, og for oplevelserne af, hvordan kontanthjælpsmodtagerne kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Også lovgivningen, sagsbehandlerne obligatoriske redskaber og den organisatoriske og politisk-administrative kontekst kan have betydning for sagsbehandlerne oplevelser.

Ud fra denne undersøgelse kan vi hverken afgøre, hvor stort et råderum sagsbehandlerne har, eller i hvilket omfang oplevelserne er "korrekte". Dette understreger behovet for kvantitative effektmålinger på området.

# APPENDIKS

I dette appendiks præsenterer vi de syv udvalgte kommuners indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Fokus ligger på sagsbehandlingens erfaringer med målgruppen og de typer indsatser, som sigter mod at få ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet. Vi beskriver de udvalgte kommuner (cases) hver for sig. Analyserne er baseret på kvalitative interviews med ledere og sagsbehandlere i de syv kommuner.

Gennemgangen af de syv kommuners indsatser følger samme tematiske skabelon, selvom indholdet i casebeskrivelserne varierer. De syv beskrivelser indeholder således alle:

1. En kort beskrivelse af de forhold, som synes at have særlig betydning og vægt i den pågældende kommune.
2. En præsentation af sagsbehandlingens karakteristik af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres problemer.
3. En gennemgang af de aktiveringsformer, som sagsbehandlerne har gode erfaringer med at bruge til målgruppen.
4. En gennemgang af den rækkefølge, som sagsbehandlerne bruger forskellige slags aktiveringsformer i, når de udarbejder længere forløb for personer i målgruppen.
5. En gennemgang af de succeskriterier og delmål, som sagsbehandlerne bruger i arbejdet med målgruppen.

6. Gennemgang af sagsbehandlerne gode erfaringer med de forhold i indsatsen, som har størst betydning for at flytte målgruppen tættere på beskæftigelse.
7. En beskrivelse af dokumentation og registrering af indsatserne.
8. En kort, forenklet oversigt over kommunens måde at organisere indsatsen i jobcentre på.

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

## KOMMUNE 1

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

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

- Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere



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

To af de ovenstående enheder arbejder med ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. I begge enheder har størstedelen af medarbejderne en socialfaglig uddannelse. En enhed arbejder udelukkende med ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. En anden arbejder med flygtninge/indvandrere og har mulighed for at beholde myndighedsansvaret for flygtninge/indvandrersager, selvom sagerne efter 3 år overgår til lov om aktiv beskæftigelsespolitik. Denne organisering skyldes, at sagsbehandlerne i enheden er gode til at få målgruppen i arbejde og har erfaringer med flygtninge/indvandrerspecifikke problemstillinger.

#### KONTANTHJÆLPSPMODTAGERNE HAR MANGE FORSKELLIGE PROBLEMER

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

posttraumatisk stress, de har i nogle tilfælde utilstrækkelige danskundskaber og er generelt utrygge ved det offentlige system. Typisk opstår utrygheden i ukendte situationer som fx at skulle tage bussen eller starte på virksomhedspraktik, hvilket bevirker, at personen melder sig syg. Ifølge sagsbehandleren er især utrygheden over for forandring i livssituationen en barriere for denne gruppe kontanthjælpsmodtagere.

## AKTIVERING I KOMMUNALE PROJEKTER OG HOS ANDRE AKTØRER

I indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere anvender de interviewede sagsbehandlere både kommunale projekter, tilbud hos andre aktører og virksomhedspraktik. Revalidering og løntilskudsjob benytter sagsbehandlerne i mindre omfang. Kommunen har tre projekter på forskellige adresser. Projekterne består af aktiviteter i henholdsvis genbrug, kantine og bygge/anlæg. Kommunen har straksaktivering, og alle kontanthjælpsmodtagere sendes i straksaktivering i de kommunale projekter, hvor sagsbehandlerne afklarer deltagerens arbejdsmarkedsparathed ud fra tilbagemeldinger fra medarbejderne i aktiveringsprojekterne. Når kontanthjælpsmodtagere har været i straksaktivering, bruges projekterne primært til personer i matchkategori 4 og 5. De kommunale projekter kan rumme kontanthjælpsmodtagere med forskellige problemtyper, fx personer med misbrugsproblemer, sociale problemer og helbredsproblemer. Udgangspunktet for det ugentlige timetal i projekterne er 34 timer, men sagsbehandlerne kan variere timetallet efter den enkeltes situation. Det samme gælder længden af den enkeltes projektperiode, som sagsbehandlerne kan variere fra 3 måneder og op til 1 år.

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

Den afklaring, som projektmedarbejderne udfører i starten af ledighedsforløb, anvender sagsbehandlerne efterfølgende til at udarbejde en jobplan for hver enkelt kontanthjælpsmodtager. Når en jobplan er

udarbejdet, kan sagsbehandleren igen henvise kontanthjælpsmodtageren til et kommunalt projekt, enten med det formål yderligere at afklare personers arbejdsevne og problemer eller med henblik på at løse en persons specifikke problemstillinger som et led i jobplanen. Et eksempel på en sagsbehandlers brug af et kommunalt projekt er en kontanthjælpsmodtager, som har ustabil fremmøde i sin virksomhedspraktik. Sagsbehandleren vurderer, at personen skal deltage i et kommunalt projekt med det formål at oparbejde mødestabilitet, inden vedkommende kommer tilbage i virksomhedspraktik.

Foruden de kommunale projekter bruger sagsbehandlerne tilbud fra private aktører. De andre aktører er mere specialiserede end de kommunale projekter. Sagsbehandlerne anvender et tilbud til særligt ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. Tilbuddet er virksomhedsrettet og består dels af virksomhedspraktik, mentorordninger eller løntilskud i en privat virksomhed, dels af hjælp til jobsøgning og oprettelse af praktikpladser. Et andet privat tilbud bruger sagsbehandlerne til særligt ressourcetsvage kontanthjælpsmodtagere, fx psykisk svage personer, som af forskellige årsager ikke kan deltage i de kommunale projekter. Dette tilbud anvender sagsbehandlerne især, når en mere psykologpræget indsats er nødvendig, men indsatsen er samtidig virksomhedsrettet, og kontanthjælpsmodtagerne kommer i praktik. Sagsbehandlerne kan variere forløb hos andre aktører fra 3 måneder og op til 1 år.

Foruden de allerede nævnte aktiveringsmuligheder anvender sagsbehandlerne virksomhedspraktik. Sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik med forskellige formål; både for at få afklaret kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne, for at give kontanthjælpsmodtagere mulighed for at stifte bekendtskab med en bestemt type arbejdsplads og for at motivere kontanthjælpsmodtagere til at få et job. Særligt for gruppen af flygtninge/indvandrere er en sagsbehandlers mål at få opkvalificeret personernes dansk kundskaber gennem praktikken. Virksomhedspraktikordningen er fleksibel, og sagsbehandleren kan tilpasse timetallet til den enkelte kontanthjælpsmodtagers behov. Praktikker varer typisk 3 måneder, men kan strække sig helt op til 1 år.

## PROGRESSION ER SJÆLDENT EN LINEÆR PROCES FOR KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

Kommunens sagsbehandlere forsøger at henvise kontanthjælpsmodtagere til mere direkte arbejdsmarkedsrettede aktiveringsformer, efterhånden

som deres problemer bliver mindre. Processen med at gøre kontanthjælpsmodtagerne mere arbejdsmarkedsparate forløber imidlertid sjældent som en lineær proces.

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

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

Progressionsarbejdet med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere strækker sig over lang tid. Kontanthjælpsmodtagere er typisk i de kommunale projekter i 3 til 6 måneder, med mindre specielle forhold gør, at tidsrummet skal være længere, fx når en sagsbehandler indsamler dokumentation til en førtidspensionsansøgning. De samme tidsrammer gør sig gældende for virksomhedspraktik og forløb hos en anden aktør. Ifølge de interviewede sagsbehandlerne ville et optimalt forløb bestå af en start i kommunale projekter, derefter et ophold hos en anden aktør eller en virksomhedspraktik og til sidst ordinær beskæftigelse. Sagsbehandlernes erfaringer er imidlertid, at forløbene med målgruppen ikke altid er lineære. Nogle kontanthjælpsmodtagere bevæger sig tættere og tættere på arbejdsmarkedet, og der sker løbende en progression i deres situation. De personer, som sagsbehandlerne vurderer, kommer tættere og tættere på at kunne varetage et ordinært arbejde, har veldefinerede problemer som fx misbrug. Andre kontanthjælpsmodtagere kommer pludselig i arbejde på grund af forhold uafhængig af kommunens indsats. Med atter andre kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlerne en vekslen mellem progression og tilbagegang. Dette ses ofte

blandt psykisk syge eller kontanthjælpsmodtagere med manglende sociale kompetencer. Sagsbehandlerne har svært ved at lægge planer for personer, som har forskellige problemer vævet ind i hinanden. I nogle tilfælde ender sådanne forløb med, at kontanthjælpsmodtageren får bevilget førtidspension. I andre tilfælde er kontanthjælpsmodtagerne fortsat meget langt fra arbejdsmarkedet, selvom vilkårene for en førtidspensionsbevilling ikke opfyldes.

#### MØDESTABILITET OG MOTIVATION ER TEGN PÅ FREMGANG

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

Sagsbehandlerne vurderinger af progression har betydning for sagsbehandlerens vurdering af, hvilket tilbud kontanthjælpsmodtageren ville kunne profitere af at blive henvist til efterfølgende. Kriteriet for at henvise en kontanthjælpsmodtager til et arbejdsmarkedsrettet tilbud hos en anden aktør kan fx være en forbedring i fysisk og psykisk helbredstilstand. Kriterierne for at henvise en person til virksomhedspraktik kan være stabilt fremmøde både dagligt og ugentligt, og at kontanthjælpsmodtageren har deltaget aktivt i det foregående aktiveringsprojekt. For

flygtninge-/indvandrergruppen er kriteriet for, at en sagsbehandler henviser til virksomhedspraktik, at personerne kan kommunikere på dansk og er motiverede for praktikken. Nogle gange har sagsbehandlerne imidlertid svært ved at vurdere, hvilken indsats der vil kunne medvirke til en progression i den enkelte kontanthjælpsmodtagers situation. En del kontanthjælpsmodtagere har sammenvævede og svært definerbare problemer, og derfor kan det være svært for sagsbehandlerne at afgøre, om problemerne bliver større eller mindre med tiden. Dette besværliggør sagsbehandlernes vurderinger af en eventuel progression og besværliggør samtidig sagsbehandlernes afgørelser af, hvilke aktiveringsformer personerne bør henvises til efterfølgende. I sådanne tilfælde anvender sagsbehandlerne kommunale projekter og andre aktører med henblik på yderligere afklaring.

#### TÆT OPFØLGNING BRINGER KONTANTHJÆLPSMODTAGERE TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Sagsbehandlernes erfaringer er, at indsatsens udformning har betydning for, om kontanthjælpsmodtagerne bevæger sig tættere på arbejdsmarkedet. For at bringe de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i retning af arbejdsmarkedet har det betydning, at kontakten til kontanthjælpsmodtagerne er intensiv, hvad enten den primære kontakt er med sagsbehandleren i jobcentret, en medarbejder i et privat tilbud, en kommunal projektmedarbejder, en mentor på en arbejdsplads eller andre. Ifølge sagsbehandlerne giver de forløb, hvor sagsbehandlerne bruger mest tid på kontanthjælpsmodtagerne, og hvor opfølgningen er tæt, de største forandringer. Ved tæt kontakt er der mulighed for, at sagsbehandlerne opdager hidtil ukendte barrierer og problemer hos kontanthjælpsmodtagerne. Endvidere vurderer sagsbehandlerne, at tæt kontakt giver personerne tryghed og mod til at påbegynde noget nyt, fx virksomhedspraktik. En sagsbehandler i nydanskerteamet tager eksempelvis med til praktiksamtaler mellem kontanthjælpsmodtagere i flygtninge-/indvandrergruppen og praktikstedet og afholder samtaler med hver enkelt op til en gang ugentligt. Desuden fremhæver de interviewede sagsbehandlerne, at det er vigtigt med en positiv kontakt til kontanthjælpsmodtagerne. Når sagsbehandlerne udviser respekt og bruger tid på at opmuntre, hjælpe og motivere personerne, er der størst sandsynlighed for progression. Både sagsbehandlerne og ledelsens erfaringer er, at hverken pres eller sanktionering bevirker en positiv udvikling hos de ikke-

arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Når personer i denne gruppe bliver presset enten økonomisk eller af for krævende aktiveringsprojekter, udvikler personerne fx depressioner og kommer derved endnu længere væk fra arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne vurderer, at pres og sanktionering har en større motivationseffekt på de arbejdsmarkedsparate dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1-3.

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

#### SKRIFTLIG DOKUMENTATION OG MUNDTLIG EVALUERING

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

Sagsbehandlerne registrerer kontanthjælpsmodtageres progression systematisk via matchkategoriseringen. Når en sagsbehandler vurderer, at en kontanthjælpsmodtager skal matches op eller ned i kategori, tages beslutningen i fællesskab i teamet på et gruppemøde. På kort sigt, 1 til 2 måneder, laver sagsbehandlerne progressionsplaner, hvor den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer formuleres skriftligt sammen med hensigten bag visitationen til en aktiveringsform. Planen skriver sagsbehandlerne ind i borgerens elektroniske journal ud fra dialogguiden og ressourceprofilens 12 punkter.

Et vigtigt element i sagsbehandlernes udarbejdelse af progressionsplaner og vurderinger af progression er de skriftlige tilbagerapporteringer fra aktiveringsstederne. Kommunikation mellem sagsbehandlere og projektmedarbejdere sker gennem et standartvisitationsskema, hvor sagsbehandlerne giver skriftlig besked til medarbejderne i aktiveringsste-

det om formålet med at sende kontanthjælpsmodtagerne derhen. I skemaet har sagsbehandlerne mulighed for mere detaljeret at afkrydse, om kontanthjælpsmodtagere skal afprøves i en vifte af områder som fx sociale kompetencer, arbejdsidentitet eller helbred. Når en kontanthjælpsmodtager har færdiggjort en aktivering i et projekt, får sagsbehandleren et evalueringsskema tilbage fra medarbejderne. Skemaet består af projektmedarbejdernes beskrivelser af kontanthjælpsmodtageren i aktiveringsperioden, herunder den ugentlige arbejdstid og ændringer i tiden undervejs i perioden, sammen med en beskrivelse af, hvad den pågældende kontanthjælpsmodtager har lavet. Derudover vurderer medarbejderne kontanthjælpsmodtagerens evner igennem korte beskrivelser af fx sociale kompetencer, omstillingsevne, indlæringssevne og læringslyst. På baggrund af denne tilbagemelding kan sagsbehandleren følge op på kontanthjælpsmodtagerens progressionsplan og bruge tilbagemeldingen i vurderingen af kontanthjælpsmodtagerens fremskridt enten beskæftigelsesrettet eller til en førtidspensionsansøgning.

Selvom projektmedarbejderne evaluerer hver enkelt kontanthjælpsmodtager, følger de ikke systematisk op på sagsbehandlerens formål med at sende personerne i aktivering. Den manglende skriftlige systematik skyldes, at formålet med at sende en kontanthjælpsmodtager i et projekt/tilbud ikke altid kan afgøres af sagsbehandleren på forhånd. Nogle gange er en afklaring i et projekt nødvendig, før sagsbehandleren kan vurdere, hvilken indsats kontanthjælpsmodtageren har behov for. Jobcentret har i den forbindelse startet et nyt registreringsprojekt, hvor sagsbehandlere og projektmedarbejdere for fremtiden skal arbejde mere målrettet med at registrere formålene med at henvise en person til et projekt. Ligeledes skal sagsbehandlere og projektmedarbejdere fremover lave mere skriftlig opfølgning, når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet en periode i et aktiveringsforløb.

De to teams' evalueringer af beskæftigelsestilbuddenes effektivitet foregår mundtligt i dagligdagen, både hvad angår andre aktører og de kommunale projekter. Erfaringerne med effektiviteten er blandede. På trods af at de kommunale projekter anvendes i stort omfang, er indtrykket hos den interviewede teamleder, at de ikke er tilpasset de svagere grupper af kontanthjælpsmodtager. Tidligere var der ikke fokus på denne gruppe i kommunen, og derfor mangler projektmedarbejderne faglige kvalifikationer for at kunne arbejde med de svage kontanthjælpsmodtagere. Selvom de kommunale projekter ikke bringer kontanthjælpsmodta-



gere i arbejde, vurderer sagsbehandlerne, at de kommunale projekter er gode til at afklare kontanthjælpsmodtagere. Afklaringen giver sagsbehandlerne mulighed for efterfølgende at arbejde mere målrettet med kontanthjælpsmodtagernes barrierer. Samtidig påpeger sagsbehandlerne, at projekterne er gode til at integrere flygtninge/indvandrere, fx gennem hjælp til at oversætte og forklare breve fra offentlige myndigheder. En ulempe for samme målgruppe er dog, at flygtninge/indvandrere taler eget sprog i projekterne og derfor ikke får udviklet deres danskundskaber tilstrækkeligt gennem opholdet.

## KOMMUNE 2

Kommune 2 er kendetegnet ved en flerstrengt indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Størstedelen af kommunens kontanthjælpsmodtagere har sammenvævede psykiske, sociale og misbrugsrelaterede problemer. De aktiveringsformer, som sagsbehandlerne anvender, er typisk målrettet bestemte problemtyper og indgår i en form for lineære trinforløb, hvor deltagerne bliver mere og mere arbejdsmarkedsparate. Især forbinder sagsbehandlerne afklaring, erkendelse og motivation hos kontanthjælpsmodtagerne med progression frem mod arbejdsmarkedet. For at medvirke til en sådan udvikling betoner sagsbehandlerne nødvendigheden af tæt kontakt med kontanthjælpsmodtagerne. Alligevel lykkes det ikke at få alle i målgruppen i arbejde, nogle bliver i kontanthjælpsystemet i lang tid på grund af tilbagefald, og andre bevilges en førtidspension. Det lineære forløb lader sig derfor sjældent realisere til fulde i praksis, og ofte må sagsbehandlerne begynde forfra med en kontanthjælpsmodtager.

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

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp samt arbejdsmarkedsparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede.
- Flygtninge/indvandrere under hhv. integrationsloven og under Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats. Specialiserede enheder arbejder med ikke-arbejdsmarkedsparate og arbejdsmarkedsparate ledige.

- Unge ledige. Specialiserede enheder arbejder med hhv. arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete ledige.
- Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Specialiserede enheder arbejder med hhv. fleksjob, Ny Chance-lovgivningen og førtidspensionsansøgninger.

Enheden for unge kontanthjælpsmodtagere har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for unge i alderen 18 til 25 år. Afdelingen er specialiseret i to teams. Et mindre team arbejder med unge arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, og et større team har ansvaret for unge ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

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

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

#### IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE HAR MANGE, FORSKELLIGARTEDE PROBLEMER

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

Flere sagsbehandlere vurderer, at størstedelen af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har dårlig selvtilid og

mangler troen på, at det kan lykkes at fastholde et arbejde. Generelt har kontanthjælpsmodtagerne haft en kort skolegang, de har mangelfulde læse- og skrivekundskaber og lille eller ingen erhvervs erfaring. De ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtageres problemer kan, ifølge sagsbehandlerne, inddeles i tre hovedgrupper: psykiske problemer, misbrugsproblemer og sociale problemer. Ofte har de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere flere af disse problemer, kombineret med mangelfuld skolegang og lille erhvervs erfaring. Foruden de nævnte problemer lider flygtninge/indvandrere ofte af krigstraumer, posttraumatisk stress og sprogvanskeligheder.

De psykiske problemer består af bl.a. angst, fobier og alvorlige identitetskriser. Nogle har diagnosticerede psykiske lidelser og er i kontakt med et psykiatrisk sygehus. Typisk lyder diagnoserne på DAMP, ADHD, OCD eller skizofreni. Sagsbehandlerne vurderer, at disse kontanthjælpsmodtageres problemer oftest har eksisteret siden barndommen og først er blevet opdaget sent i det offentlige system. De personer, som ikke er i kontakt med et psykiatrisk sygehus, har typisk kontakt til egen læge og bliver medicineret, men er ellers ikke i behandling. De psykiske problemer udgør en stor barriere for at komme i arbejde. En sagsbehandler vurderer, at det kræver så stor en indsats for mange psykisk syge at være sammen med andre mennesker, at de i stedet isolerer sig derhjemme.

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

Den sidste hovedproblemtype er kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra familier med sociale problemer. I nogle tilfælde har deres forældre været misbrugere, og i nogle tilfælde har de været anbragt uden for hjemmet i barndommen. En sagsbehandler vurderer, at disse personer har dårlige forudsætninger for at klare sig på arbejdsmarkedet, og deres situation går i arv fra forældrene. Forældrene har som regel modtaget kontanthjælp i mange år, og kontanthjælpsmodtagerne har derfor ikke forbi- leder med hjemmefra om, hvordan man begår sig på arbejdsmarkedet.

Derfor kan de ikke tage imod ordrer og er så impulsstyrede, at de bliver væk fra arbejdspladsen de dage, hvor arbejdet ikke er spændende.

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

I integrationsafdelingen er det de interviewede medarbejderes erfaring, at flygtninge/indvandrere har de samme barrierer som øvrige ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, men de sociale, fysiske og psykiske problemer er større. Flygtninge/indvandrere placerer sagsbehandlerne generelt i en lavere matchkategori end danske kontanthjælpsmodtagere: En dansker i matchkategori 5 vil typisk have de samme problemer som en flygtning/indvandrer i matchkategori 4. Hovedgrupperne kommer fra de arabiske lande, fra Somalia og fra Bosnien og har kun få års skolegang med sig fra hjemlandet. Mange er analfabeter og taler dårligt dansk. Mange har ingen erhvervs erfaring, dårligt helbred og psykiske problemer, herunder posttraumatisk stress. Foruden de generelle problemtyper har personer i flygtninge-/indvandrergruppen specielle problemstillinger. Størstedelen er aldersmæssigt i midten af 30'erne og opefter, da de fleste helt unge er i jobcentrets ungeafdeling. Der er en overvægt af kvinder, og ifølge en sagsbehandler er flygtninge-/indvandrerkvinderne en gruppe med særlig mange problemer. Kvinderne falder ofte under Ny Chance-lovgivningen<sup>3</sup> på grund af mange fødsler og barsler. Kvinderne har op til 10 børn i familien. De kvinder, som har større børn, bruger flere timer hver dag på at hente og bringe børnene, som ofte er placeret i forskellige skoler og pasningsinstitutioner. Herudover er det kvinderne, som står for husholdningen i hjemmet, og flere har ægtemænd, som er sygemeldte og kræver pasning og pleje. Derfor har kvinderne sjældent tid til at passe et aktiveringsforløb eller et arbejde.

---

3. Ny Chance er en lov, som blev vedtaget i 2006. Loven indebærer bl.a., at kontanthjælpsmodtagere, som har været passive i mere end 1 år, skal have behandlet deres sag på ny. Se Beskæftigelsesministeriets hjemmeside: [www.nychance.dk](http://www.nychance.dk)

Mange af kvinderne er svært overvægtige på grund af forkert ernæring og en del lider af D-vitaminmangel. Begge tilfælde medfører yderligere helbredsproblemer. Kvinderne har mange sygdomsmeldinger med fx rygsmerter på grund af overvægt eller mange børnefødsler, hvor det er svært for både læge og sagsbehandler at vurdere omfanget af lidelsen. Desuden vurderer en sagsbehandler, at der er en somatiseringstendens blandt kvinderne, hvor de sygemelder sig med fysiske lidelser, som egentlig skyldes psykiske problemer. Kvinderne er svære at udarbejde aktiveringsforløb for, da sagsbehandleren bruger lang tid på at udrede kvindernes helbredstilstand. Ofte er kvindernes helbred dårligere end sagsbehandleren først har antaget, hvorfor hun må revurdere de planlagte forløb. Der er få mænd blandt sagerne i integrationsafdelingen. De mænd, som ikke er i beskæftigelse på nuværende tidspunkt, er dårligt fungerende med krigstraumer og lignende.

#### SAGSBEHANDLERNE BRUGER MANGE KOMMUNALE AKTIVERINGSPROJEKTER

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

De kommunale projekter er opdelt i to typer. Den ene type projekt er for kontanthjælpsmodtagere, som gerne vil i arbejde, men har problemer, der hindrer dem heri. Den anden type projekter er målrettet

personer, som har evnerne til at varetage et arbejde, men mangler motivationen for at komme i arbejde. Disse projekter kaldes 'arbejdsaktivering' og består eksempelvis af havearbejde. I arbejdsaktivering stiller projektmedarbejderne krav om fremmøde og aktivitet hos deltagerne, og projektmedarbejderne yder ikke pædagogisk vejledning. Formålet med arbejdsaktivering er dels at motivere kontanthjælpsmodtagerne til selv at finde et arbejde, dels at motivere til deltagelse i andre projekter. Sagsbehandlerne sender typisk kontanthjælpsmodtagere i arbejdsaktivering, når de ikke møder op i de projekter, som sagsbehandlerne oprindeligt henviser dem til. Arbejdsaktivering anvender sagsbehandlerne som en form for strafaktivitet med henblik på at oparbejde mødestabilitet hos kontanthjælpsmodtagerne, inden de kommer tilbage til andre projekter. Vil en person ikke deltage i arbejdsaktiveringen, laver sagsbehandleren en rådighedsvurdering, og kontanthjælpen stoppes. Den ugentlige tid i disse projekter er 37 timer. De øvrige projekter er målrettet kontanthjælpsmodtagere, som på trods af forskellige barrierer har et ønske om at komme i beskæftigelse. Projekterne er inddelt i temaerne 'afklaring', 'social aktivering', 'personlig udvikling' og 'erhvervsforberedende forløb'. I disse projekter er der gennemsnitligt ansat dobbelt så mange projektmedarbejdere per deltager som i arbejdsaktiveringsprojekterne, fordi projektmedarbejderne i disse projekter yder en pædagogisk indsats.

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

En anden type projekter hører under temaet 'social aktivering'. Disse projekter er målrettet kontanthjælpsmodtagere, som har brug for hjælp til at klare sig bedre i hverdagen, og sagsbehandlere bruger primært projekterne til flygtninge/indvandrere. De personer, som sagsbehandlerne sender hertil, er meget langt fra arbejdsmarkedet og er ikke i stand til at deltage i kommunes øvrige aktiveringsprojekter. Et særligt projekt er målrettet flygtninge-/indvandrerkvinder, som har store vanskeligheder med at tale dansk, og som sagsbehandlerne har svært ved at placere i

andre tilbud på grund af deres kulturelle og religiøse baggrund. Sagsbehandlerne henviser ganske få flygtninge/indvandrere til kommunens øvrige projekter, derimod bruger sagsbehandlerne kommunens sprogskole, hvor ca. halvdelen af alle flygtninge/indvandrere er tilknyttet. Sagsbehandlerne anvender desuden kommunens rehabiliteringscenter for flygtninge til meget traumatiserede personer.

Temaet 'personlig udvikling' består af projekter, hvor projektmedarbejderne primært arbejder med at løse kontanthjælpsmodtagernes personlige problemer. Projekterne kan fx være målrettet at opbygge selvtillid hos deltagerne eller afhjælpe og forebygge helbredsproblemer. Sagsbehandlerne bruger eksempelvis disse projekter til sårbare kontanthjælpsmodtagere, som mangler selvtillid, har mange personlige problemer og mangler sociale netværk.

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

Kommunen har særlige aktiveringstilbud til misbrugere både i og uden for projektviften. Mange misbrugere er i kontakt med kommunens center for misbrug, som tilbyder ambulante behandling med samtaler, dagbehandling eller døgnbehandling. En sagsbehandler's formål med at sende misbrugere i kommunens misbrugsbehandling er oftest en afklaring af misbrugets omfang, med henblik på at misbrugerne selv erkender dette. Ofte tilkendegiver misbrugere over for sagsbehandleren, at misbruget er under kontrol, men sagsbehandlerens erfaringer peger på, at det ikke altid er tilfældet. De personer, som er i dagbehandling eller

døgnbehandling, har sagsbehandleren sjældent kontakt til, da projektmedarbejderne står for den daglige kontakt. Kun når behandling afsluttes, og den pågældende skal i beskæftigelse eller have et andet beskæftigelsestilbud, involveres sagsbehandleren. Når en kontanthjælpsmodtager er i ambulans behandling, skal vedkommende stadig aktiveres, medmindre sagsbehandleren vurderer, at misbruget er så voldsomt, at vedkommende skal fritages. I projektviften har kommunen et målrettet aktive-ringstilbud til hashmisbrugere. I projektet tilbereder og udbringer misbrugerne mad til kommunens kantiner. Hver morgen vurderer projektmedarbejderne, om den enkelte misbruger er i stand til at deltage. Kravet for deltagelse i tilbuddet er, at personerne skal ønske at komme ud af eksisterende misbrug.

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



programmet er individuelt tilpasset, og medarbejderne bruger samtidig tid på at tale med de unge om deres personlige problemer.

Sagsbehandlerne i jobcentrets integrationsafdeling bruger to tilbud udbudt af en ekstern aktør. Begge projekter er mere specialiserede end de kommunale projekter. Det ene er særligt målrettet somaliske kvinder, som er meget langt fra arbejdsmarkedet. I tilbuddet underviser medarbejderne kvinderne i børneopdragelse, sundhed og dansk. Det andet eksterne tilbud er målrettet de mest arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere. Dette tilbud består af virksomhedspraktikpladser og uddannelsesforløb.

#### LEDIGHEDSFORLØB ER LANGE OG SJÆLDENT LINEÆRE

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

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

Fordi den kommunale projektvifte ikke har målrettede projekter til personer med psykiske problemer, sammensætter en sagsbehandler eksempelvis særlige forløb til denne gruppe hos andre aktører. Til unge med psykiske problemer sammensætter sagsbehandlerne aktiveringsforløb hos de private udbydere med start i forvisitationstilbuddet og derefter et højskoleophold eller deltagelse i AOF's undervisningsprojekt. Forløbet ender ideelt set med et uddannelsesforløb eller arbejde. Ligeledes

sammensætter sagsbehandlerne aktiveringsforløb for misbrugere. De personer, som har misbrugsproblemer, deltager i målrettede forløb på misbrugscentret eller i kommunens aktiveringsprojekter særligt rettet mod misbrugere. Et ideelt forløb starter i døgnbehandling og derefter i ambulans efterbehandling. Efter endt misbrugsbehandling kan praktik eller anden aktivering påbegyndes, hvorefter kontanthjælpsmodtageren til sidst kan overgå til uddannelse eller ordinært arbejde.

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

Flere sagsbehandlere påpeger, at fremgang hos ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke er en lineær proces, og derfor kan de kommunale projekter ikke altid bruges som trinforløb. Sagsbehandlerne udarbejder derfor ikke formelle, længerevarende planer over målsætningerne for den enkelte kontanthjælpsmodtager, ej heller planer med projektaktiviteter, som på længere sigt kunne bidrage til at opnå målet.

Oftest er den formelle jobplan kun gældende for en kontanthjælpsmodtagers igangværende aktivering på ca. 3 måneder. Dette skyldes flere forskellige omstændigheder. Omfanget af kontanthjælpsmodtagernes problemer er for det første ofte ukendt for sagsbehandlerne i starten af ledighedsforløbet, og det kan derfor blive nødvendigt at ændre den oprindelige plan undervejs. For det andet sker fremgangen i kvalitative spring. For eksempel sker det, at psykisk syge med den rette medicinering går direkte fra et personlighedsudviklende kommunalt beskæftigelsesprojekt og videre til universitetet. For det tredje vokser nogle kontanthjælpsmodtageres problemer med tiden på trods af deres deltagelse i målrettet aktivering. Eksempelvis får misbrugere ofte tilbagefald efter endt misbrugsbehandling, og derfor er aktiveringsforløb med en lineær progression sjældne i denne gruppe. For det fjerde har andre forhold uden for beskæftigelsesindsatsens indflydelse stor betydning. Særligt hos gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere har privatlivet med venner og kæresten stor betydning. For eksempel vurderer en sagsbehandler, at unge mænd typisk får arbejde, når de bliver fædre og skal påtage sig en forsørgerrolle.

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

#### SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF FREMSKRIDT OG AFSTAND TIL ARBEJDSMARKEDET

Når en kontanthjælpsmodtager har afsluttet sin deltagelse i et aktiveringsprojekt, vurderer sagsbehandlerne, om der er sket en progression frem mod arbejdsmarkedet. Mestendels er vurderingen forbundet med, om der er sket en forbedring inden for de problemområder, som forhinden

drer personen i at få et arbejde. I nogle sager sker der ingen fremgang, og sagsbehandlerne begynder derfor at udarbejde pensionsansøgninger frem for at sigte mod beskæftigelse.

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

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

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

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

#### TÆT KONTAKT ER NØDVENDIG

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

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

Adskillige sagsbehandlere fremhæver desuden fordelene ved hjemmebesøg. Hjemmebesøg giver fx en sagsbehandler større indblik i

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

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

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

Sagsbehandlerne sanktionerer kontanthjælpsmodtagerne i det omfang, lovgivningen kræver det, men sanktionering bidrager ikke til at bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere nærmere arbejdsmarkedet. Sanktionering kan bestå i, at der bliver trukket i kontanthjælpen, eller at en sagsbehandler sender en kontanthjælpsmodtager i arbejdsaktivering. Erfaringen blandt sagsbehandlere og ledelse er, at sanktionering har størst virkning over for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. For størstedelen af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere virker tvang, pres og sanktionering derimod ikke. Det skyldes, ifølge en leder, at personerne ikke har overblik til at se sammenhængen mellem udeblivelse fra projekter, manglende kontant-

hjælp og dårlig økonomi. Samtidig har kontanthjælpsmodtagerne så store problemer i forvejen, at de ikke kan overskue en dårlig økonomisk situation, når kontanthjælpen bliver stoppet.

#### EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

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

Foruden registreringen i hver sags journal bliver status på sagsbehandlingen af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere registreret i kommunens eget registreringsværktøj. Her registrerer alle sagsbehandlere deres kontanthjælpssager med passive og aktive perioder,

opholdssteder, aktiviteter mv. På baggrund af registreringerne udarbejder en særlig enhed i kommunen statistikker over, hvor mange kontanthjælpsmodtagere hver enkelt afdeling får i beskæftigelse, om lovgivningens frister overholdes mv.

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

### KOMMUNE 3

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

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

- Alle nye ansøgninger om kontanthjælp og arbejdsmarkedsparate ledige, både forsikrede og ikke-forsikrede.
- Flygtninge/indvandrere, både ikke-arbejdsmarkedsparate og arbejdsmarkedsparate.
- Unge ledige, både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.



- Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. To specialiserede teams arbejder med hhv. jobplaner, aktivering, opfølgning og fleksjob, pension og revalidering.

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

#### KONTANTHJÆLPSMODTAGERENE BEFINDER SIG MEGET LANGT FRA ARBEJDSMARKEDET

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

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

Størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne har lille eller ingen erhvervs erfaring, og mange har mangelfulde skolekundskaber. Sagsbehandleren vurderer, at nogle personer i gruppen er funktionelle analfabeter eller er dårligt begavede. De fleste er ufaglærte. En del kontanthjælpsmodtagere kommer fra familier, hvor forældrene også har haft ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og har modtaget kontanthjælp. Sagsbehandleren vurderer, at familierne ofte er dårligt fungerende, og i nogle tilfælde er der igangværende sociale sager med børnene. Kontanthjælpsmodtagerne med verserende socialsager er typisk enlige mødre, som har

store sociale problemer. De sociale sager er tidskrævende for kvinderne, som ofte er til møder i kommunens socialforvaltning, og derfor er det svært for sagsbehandleren at få kvinderne aktiveret.

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

#### PRIVAT OG KOMMUNAL AKTIVERING

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

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

Foruden de nævnte projekter har kommunen oprettet små projekter, som er spredt ud geografisk. Disse projekter har til formål at bryde den sociale isolation, som nogle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere befinder sig i. Målgruppen er personer, som har mod-

taget kontanthjælp i mange år og af fysiske eller psykiske årsager har svært ved at bevæge sig langt eller har svært ved at deltage i projekter med mange mennesker. Ved at oprette aktivering i nærområderne er det sagsbehandlerens håb, at flere i målgruppen vil møde op.

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

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

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

## LINEÆRE PROGRESSIONSFORLØB FUNGERER

### SJÆLDENT I PRAKSIS

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

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

## MØDESTABILITET OG MOTIVATION ER TEGN PÅ PROGRESSION

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

## EN INTENSIV INDSATS VIRKER

Sagsbehandleren og teamlederen har svært ved at vurdere, hvordan indsatsen kan bringe personer i arbejde, fordi så få ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i kommunen kommer i ordinær beskæftigelse. Begge påpeger dog, at en intensiv indsats har stor indflydelse på, om kontanthjælpsmodtagerne får afhjulpet deres problemer og derved bringes lidt tættere på arbejdsmarkedet. Der er især fordele ved hyppig kontakt og opfølgning. Sagsbehandleren ville gerne have samtaler med hver kontanthjælpsmodtager hver anden eller tredje uge, men på grund af et højt sagsantal er dette ikke en mulighed. Sagsbehandlerens erfaring er, at hyppig kontakt bidrager til at skabe en personlig relation mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler/projektmedarbejder. Eksempelvis har sagsbehandleren positive erfaringer med et privat tilbud, hvor medarbejdere henter deltagerne hver morgen. Afhentningen sikrer, at kontanthjælpsmodtagerne møder op i tilbuddet, hvilket ellers udgør et problem.

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

Sagsbehandlerens erfaring er, at det ikke hjælper at presse en kontanthjælpsmodtager til at deltage i et bestemt aktiveringsprojekt, hvis ikke personen selv ønsker det. Derimod har det betydning, når sagsbehandleren formår at lytte til personens egne ønsker for fremtiden og tilpasse aktiveringen hertil. Det er også en fordel, når sagsbehandleren

optrapper det ugentlige timetal i aktivering over tid. Når en person er i stand til at møde stabilt få timer dagligt, sætter sagsbehandleren det ugentlige timetal op. En projektstart med 30 timers ugentlig deltagelse kan i nogle tilfælde være for stort et krav at stille til en kontanthjælpsmodtager. Ved at starte med få timer er der større sandsynlighed for, at personen møder op.

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

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

## DOKUMENTATION AF INDSATSEN

Kommunens beskæftigelsesindsats over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere registreres på to forskellige områder. Først og

fremmest dokumenteres hver enkelt kontanthjælpsmodtagers situation og progression i en elektronisk journal. Desuden skal kommunens nye projekter effekt- og tilfredshedsevalueres i fremtiden.

Oplysninger om hver enkelt kontanthjælpsmodtager skriver sagsbehandleren ind i en elektronisk journal. Disse oplysninger udarbejdes bl.a. på baggrund af skriftlige tilbagemeldinger fra projektmedarbejderne i aktiveringsprojekterne. Skemaerne består af et detaljeret, standardiseret afkrydsningsskema, hvor projektmedarbejderen skal angive deltagerens indsats i projektførløbet. Herunder skal projektmedarbejderne afkrydse oplysninger om deltagerens fysiske, psykiske og sociale kompetencer, fx om personen kan arbejde målrettet, kan håndtere stresssituationer, kan arbejde i grupper. På baggrund af disse oplysninger vurderer sagsbehandleren, om der er sket en forandring i kontanthjælpsmodtagers situation. Sagsbehandleren er meget omhyggelig med at skrive alt ned i hver kontanthjælpsmodtagers journal. Hvis sagsbehandleren fx har mistanke om sort arbejde eller har en fornemmelse af, at en person er psykisk syg, skrives fornemmelserne også ned, inden der foreligger en egentlig dokumentation.

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

#### KOMMUNE 4

Indsatsen i kommune 4 bærer præg af, at virksomhedspraktik i stort omfang anvendes til at aktivere ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedspraktikkerne bruges både til at afklare og udvikle deltagerne, mens kommunens egne aktiveringsprojekter kun anvendes i mindre omfang. Målene med virksomhedspraktikkerne er oftest at oparbejde mødestabilitet og motivation hos deltagerne. Ifølge sagsbehandlerne er hovedårsagen til, at kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke er i arbejde, manglende motivation. Sags-

behandlerne og den interviewede teamleder fremhæver de positive virkninger af økonomiske sanktioner.

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

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

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

#### HOVEDPROBLEMET ER MANGLENDE MOTIVATION

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

Personerne i målgruppen har generelt et meget dårligt uddannelsesniveau bestående af 9 års skolegang eller mindre. En stor del af personerne er flygtninge/indvandrere, og deres korte skolegang stammer fra oprindelseslandet.

Sagsbehandlerne vurderer, at hovedproblemet hos personerne er, at de i mange tilfælde har været kontanthjælpsmodtagere i mange år



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

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

#### AKTIVERING SKER PRIMÆRT I PRIVATE VIRKSOMHEDER

I indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere anvender sagsbehandlerne hovedsageligt aktivering på private virksomheder og i mindre omfang projekter i den kommunale projektvifte. Kommunens sagsbehandlere anvender i stort omfang aktivering på private virksomheder i form af virksomhedspraktik, mentorstøtte og løntilskudsjob. Kommunen har desuden særlige projekter på private virk-

somheder, hvor ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere møder dagligt. Projekterne er målrettede personer, som ikke kan deltage i virksomhedspraktik og kun er i stand til at møde et mindre antal timer dagligt. Jobkonsulenter har daglig kontakt med virksomhederne for at høre, om deltagerne har sygdom og fravær, om de viser interesse for arbejdet og formår at begå sig socialt på arbejdspladsen. Den kommunale projektvifte består af tre projekter med produktion samt nogle særlige projekter for personer i matchkategori 4 omfattet af Ny Chance-lovgivningen. I et af de kommunale projekter deltager alle kommunens nyledige i straksaktivering. Derudover består den kommunale projektvifte af et projekt særligt målrettet kvinder med fysiske og psykiske lidelser, hvor deltagerne laver mad og syr. Et tilsvarende projekt for mænd består af aktiviteter med cykelreparation. Et andet projekt består af forskellige praktiske aktiviteter med henblik på at afklare deltageres arbejdsevne. Kommunens særlige projekter for matchgruppe 4 har tættere opfølgning end i de øvrige projekter. En sagsbehandler vurderer, at sagerne oftest ikke er opdaterede, og derfor bruger sagsbehandlerne tiden i disse projekter til at få afklaret personerne.

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

#### AKTIVERINGSFORLØB PÅ PRIVATE VIRKSOMHEDER

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

En sagsbehandlers vurdering er, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere skal støttes og ikke kan gå direkte fra langtidsledighed over i et ordinært arbejde. Derfor tager sagsbehandlerens sammensætning af aktiviteter udgangspunkt i en trappetrinsmodel, hvor personer kommer tættere og tættere på arbejdsmarkedet gennem deltagelse i forskellige former for aktivering. Modellen består af en start i virksomhedspraktik, derefter et løntilskudsjob eller uddannelse og til sidst ordinær beskæfti-

gelse. Når sagsbehandlerne vurderer, det er nødvendigt, kan kontanthjælpsmodtagere starte med 3 måneders deltagelse i et kommunalt aktiveringsprojekt for at oparbejde mødestabilitet, motivation mv.

Sagsbehandlerne anvender oftest virksomhedspraktik, fordi erfaringen er, at aktivering på ordinære virksomheder har de bedste indvirkninger på ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Praktik anvendes eksempelvis i forbindelse med revalidering. En sagsbehandler kan på baggrund af et praktikforløb vurdere, om deltageren har interesse for det pågældende fag, og om personen skal påbegynde en uddannelse inden for området. Hvis en praktik ikke forløber, som sagsbehandleren har forventet, bliver praktikken forlænget, eller også finder sagsbehandleren en anden praktik til den pågældende kontanthjælpsmodtager. Hvis en kontanthjælpsmodtager ikke møder op i sin praktik eller har problemer med at omgås andre på arbejdspladsen, kan sagsbehandleren også henvise personen til et kommunalt aktiveringsprojekt med henblik på at løse eller minimere de problemer, som forhindrer personen i at deltage i praktikken.

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

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

## FREMMØDE ER ET STORT FREMSKRIDT

Med udgangspunkt i uformelle pejlemærker vurderer sagsbehandlerne kontanthjælpsmodtagernes afstand til arbejdsmarkedet og forsøger at afgøre, om personerne er kommet tættere på at få et ordinært arbejde siden sidste opfølgning. Sagsbehandlerne foretager vurderinger af kon-

tanthjælpsmodtageres problemer og progression frem mod arbejdsmarkedet med udgangspunkt i uformelle pejlemærker. På baggrund af disse vurderinger vælger sagsbehandlerne aktiveringsprojekter til de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne primære pejlemærke for fremskridt er, når personer deltager i aktiveringen og undlader at melde sig syge. Sagsbehandlerne erfarer, at målgruppens største problem er mangel på motivation, som kommer til udtryk i mange sygdomsmeldinger og mangel på fremmøde i aktiveringsprojekter. Mange sager har været passive i flere år, så selve påbegyndelsen af en aktivitet er et stort fremskridt. Når kontanthjælpsmodtagere begynder at deltage i aktiveringen, fokuserer sagsbehandlerne på, om deltagere møder stabilt og er socialt omgængelige. Derudover er pejlemærker for fremskridt knyttet til den enkelte kontanthjælpsmodtageres problemer, eksempelvis vurderer en sagsbehandler, at en misbruger har nærmet sig arbejdsmarkedet, når misbruget er kommet under kontrol.

#### SANKTIONERING OG HYPPIG OPFØLGNING VIRKER

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

Sanktionering virker rigtig godt, når en persons hovedproblem er manglende motivation. Når kontanthjælpen ikke bliver udbetalt, begynder kontanthjælpsmodtagerne at møde op i aktivering. En sagsbehandler ville ønske, at det var lettere at sanktionere personer. Sanktionering er en langvarig proces, fordi rådighedsvurderinger er tidskrævende og omstændelige. Sagsbehandleren vil derfor gerne have ændret lovgivningen, da det ville kunne bidrage til at få flere personer i målgruppen i beskæftigelse. Sanktionering virker dog ikke på alle problemtyper. Når personerne er psykisk syge eller misbrugere, har sanktionering ikke den samme motiverende effekt. For disse personer er hjælp til behandling vigtigere.

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

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

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

#### SAGSOPLYSNINGER REGISTRERES SKRIFTLIGT

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

Kommunens projekter evalueres ikke skriftligt.

#### KOMMUNE 5

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

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

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

De fire enheder arbejder med følgende områder:

- Alle nyhenvendelser og arbejdsmarkedsparete dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.
- Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, herunder ansøgninger om fleksjob, revalidering og førtidspension.
- Dagpengesager og opfølgning på fleksjobsager.
- Personer omfattet af integrationsloven.

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

#### KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR MISBRUG OG DIFFUSE LIDELSER

De fleste ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i kommunen har modtaget kontanthjælp i mellem 5 og 25 år og er i alle aldersgrupper fra 18 år og opefter. Mange har ingen eller lille erhvervs erfaring. Erfaringerne hos den interviewede sagsbehandler og teamleder er, at kontanthjælpsmodtagerne har flere forskellige typer problemer, som bevirker, at de ikke har et ordinært arbejde. Nogle er misbrugere, andre har sociale, fysiske eller psykiske problemer. Atter andre har været på arbejdsmarkedet i mange år, men er blevet sygemeldt og er efter endt sygemelding ikke kommet tilbage i arbejde. Mange mangler motivationen for at forandre deres nuværende situation. Den manglende motivation viser sig ved, at en del har svært ved at møde stabilt i kommunens aktiveringsprojekter og aflyser aftaler hos sagsbehandlerne.

To store grupper er misbrugere og kvinder med diffuse fysiske og psykiske lidelser. Misbrugerne er mestendels enlige mænd i alderen 40

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

#### AKTIVERING FOREGÅR I KOMMUNALE PROJEKTER OG MISBRUGSBEHANDLING

Den interviewede sagsbehandler anvender primært kommunens egne projekter og misbrugsbehandlingstilbud, når ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere skal i aktivering. Andre aktører bruges kun i mindre omfang.

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

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

## SAMMENSÆTNING AF AKTIVERINGSFORLØB

Kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 4 og 5 tilbringer, ifølge den interviewede sagsbehandler, lang tid på kontanthjælp, før de ender med enten at få tildelt førtidspension, får et ordinært arbejde, et fleksjob eller lignende. Tidligere var nogle sager passive i lang tid, men i løbet af det seneste år har kommunen udarbejdet nye arbejdsgange for at undgå passive sager.

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

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

Kontanthjælpsmodtagerens problemer afgør, hvilke aktiveringsprojekter sagsbehandleren dernæst vælger at bruge. Misbrugere sender sagsbehandleren først i et kommunalt misbrugsprojekt, hvor personerne kan deltage uden at være i misbrugsbehandling. Formålet med projektet er at motivere deltagerne til at påbegynde behandling. Når sagsbehandleren vurderer, at en misbruger er parat til at deltage i misbrugsbehandling, sender sagsbehandleren vedkommende i behandling og samtidig i et andet kommunalt projekt, hvor kravet er, at deltagerne ikke er påvirkede. Når misbrugsbehandlingen begynder at vise resultater, sender sagsbehandleren misbrugere i et forrevalideringsprojekt for misbrugere. Projektmedarbejderne finder pladser på virksomheder, ordinært arbejde, uddannelse eller lærepladser til deltagerne. Sagsbehandleren lader alle misbrugere blive i forrevalideringsprojektet, så længe hun vurderer, det er nødvendigt. Nogle deltager i op til 1 år. Ideelt kommer misbrugerne herefter i enten løntilskud eller praktik og til sidst i ordinært arbejde. Når



en misbruger ikke kan holde til at deltage i de nævnte projekter, bruger sagsbehandleren et kommunalt værested, hvor det eneste krav til deltagerne er fremmøde.

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

Forløbene er imidlertid ikke lineære, selvom sagsbehandleren forsøger at tilrettelægge dem på denne vis. Sagsbehandlerens erfaring er, at mange misbrugere får tilbagefald, og derfor påbegynder hun sine lineære aktiveringsforløb forfra. Desuden er det sjældent, at misbrugerne kommer helt ud af misbruget, og kun meget få får et arbejde. Forløbene tager derfor også meget lang tid. Desuden er der ventetider på arbejdsprøvning og afklaringstilbud, hvilket også forlænger processen. Samtidig melder mange af de nævnte kvinder sig konstant syge fra aktiveringen med det resultat, at sagsbehandleren bruger lang tid på at få afklaret personerne. I nogle tilfælde vurderer sagsbehandleren, at sygemeldingerne skyldes, at hun har udarbejdet arbejdsprøvningsopgaver, som ikke tager de nødvendige skånehensyn til den enkelte kvinde.

#### AFKLARING OG FREMMØDE ER TEGN PÅ FREMGANG

Sagsbehandleren ser på, hvor langt en kontanthjælpsmodtager er fra arbejdsmarkedet, når hun vurderer, hvilke projektaktiviteter en person skal deltage i. Afstanden til arbejdsmarkedet bedømmer hun med ufor-

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

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

#### FORSTÅELSE OG TÅLMODIGHED HJÆLPER

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

Sagsbehandleren sanktionerer ikke kontanthjælpsmodtagerne konsekvent ved ulovligt fravær. I de tilfælde, hvor fx misbrugere påbegynder aktiveringsforløb, undlader sagsbehandleren at indstille til, at der

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

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

## EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

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

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

## KOMMUNE 6

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

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

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

SFI har interviewet medarbejdere i enheden for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Enheden er organiseret i tre teams, hvor alle sagsbehandlerne har en socialfaglig uddannelsesbaggrund. Det ene team har ansvaret for udredninger af sygemeldte samt udredninger med henblik på pension eller revalidering. Det andet team arbejder med aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandleren i dette team har tæt kontakt til aktiveringsstederne og er fysisk placeret på projekter 3 dage om ugen. Ugens øvrige dage arbejder sagsbehandlerne i teamet med revalideringssager og sygeopfølgningsforløb for personer, som ikke er i aktivering. I det tredje team arbejder sagsbehandlerne med sager under integrationsloven.

## KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR KOMPLEKSE PROBLEMER

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

Nogle er mindre begavede end den gennemsnitlige befolkning og har ikke taget en uddannelse. Desuden har en del personer været lang tid i kontanthjælpssystemet, de har dårlig selvtillid, og ifølge en sagsbehandler tager de ikke selv ansvar for at prøve at ændre deres nuværende situation. De fleste vil gerne være i fred for sagsbehandlerne i jobcentret og er ikke motiveret for at forandre sig. Andre ønsker at få et arbejde, men er ikke i stand til at forandre sig og kommer derfor ikke ud af kontanthjælpssystemet. Misbrugere stopper fx misbrugsbehandlingen for at passe et ordinært arbejde, men falder tilbage i misbruget og må opgive arbejdet. En mindre gruppe personer sidder i fængsel. Nogle af kontanthjælpsmodtagernes problemer er, at de ikke formår at udvise passende adfærd på en arbejdsplads. Personerne har svært ved at møde til tiden, de går hjem, før arbejdsdagen er slut, og har svært ved at omgås kollegaerne socialt. Nogle er ligefrem angste for at være sammen med andre mennesker. En lille gruppe personer mangler personlig hygiejne og skal fx lære at børste tænder.

## RUMMELIGE KOMMUNALE PROJEKTER ER

### DEN PRIMÆRE AKTIVERINGSFORM

Sagsbehandlerne gør primært brug af kommunens egne aktiveringsprojekter, andre aktørers tilbud samt virksomhedspraktik. Løntilskudsordningen

anvendes også, om end i mindre omfang. Uddannelse anvender sagsbehandlerne sjældent til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

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

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

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

#### AKTIVERINGSFORLØB VARER LANG TID

Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tilbringer oftest lang tid i kontanthjælpssystemet. I denne periode sender sagsbehandlerne personerne i forskellige aktiveringsprojekter. Typisk afholdes en opfølgningssamtale hver tredje måned mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler. En person er ofte i et projekt i de 3 måneder, der er imellem hver opfølgningssamtale. Nogle gange forlænges tiden i et projekt med yderligere 3 måneder. De kommunale projekter er rummelige, og bestemte projekter følger ikke efter hinanden i rækkefølge, når sagsbehandlerne sender kontanthjælpsmodtagere i aktivering. Ofte er formålet først

og fremmest at få afklaret den enkeltes evner, problemer og ønsker for fremtiden. Det vigtigste er ifølge sagsbehandlere og teamleder at få afklaret personernes problemer. Afklaringen er tidskrævende og kan vare op til flere år. Afklaringen sker i kommunale beskæftigelsesprojekter, hos andre aktører eller hos læger, psykologer eller psykiatere. Når en person er afklaret, er det lettere for sagsbehandlerne at tilrettelægge målrettede aktiveringsforløb, som er tilpasset den enkeltes problemer. Sagsbehandlerne tilrettelægger eksempelvis særlige forløb til misbrugere. Først afholder sagsbehandlerne samtaler med misbrugerne for at motivere dem til behandling, og hvis det lykkes, kommer misbrugerne i kommunens misbrugsbehandling. Efter afklaringen deltager kontanthjælpsmodtagerne typisk i flere kommunale projekter for at arbejde med deres problemer, eller også kommer de i virksomhedspraktik for at stifte bekendtskab med vilkårene på en ordinær arbejdsplads.

De efterfølgende forløb er forskellige, alt efter om sagsbehandleren sigter mod ordinært arbejde, uddannelse, fleksjob eller pension. Et fåtal påbegynder uddannelsesforløb, og sagsbehandlerne vurderer, at det er meget svært at få godkendt ansøgninger om førtidspension. Nogle ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere bliver aldrig i stand til at varetage et arbejde, men da de heller ikke kan få tildelt en førtidspension, forbliver de i kontanthjælpsystemet.

## MOTIVATION OG AFKLARING ER VIGTIGE TEGN PÅ PROGRESSION

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

sagsarbejde, når en person er afklaret. Afklaringen gør det nemmere for sagsbehandleren at tilrettelægge et målrettet aktiveringsforløb fremefter.

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

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

#### TÆT KONTAKT OG EN PÆDAGOGISK INDSATS VIRKER

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

Tæt kontakt til kontanthjælpsmodtagerne har stor betydning, hvad enten kontakten er til en projektmedarbejder, en virksomhedskonsulent eller til sagsbehandleren. Når der er daglig kontakt til kontanthjælpsmodtagerne, er der større sandsynlighed for, at de fortæller om deres problemer, og der er større sandsynlighed for, at en medarbejder



opdager uerkendte problemer. Det er sjældent sagsbehandlerne, der har den daglige kontakt, da de oftest kun ser kontanthjælpsmodtagere til opfølgningssamtaler hver tredje måned. Langt hyppigere varetager en projektmedarbejder eller en virksomhedskonsulent den daglige kontakt. Selvom sagsbehandlerne sjældent har kontakt med kontanthjælpsmodtagerne, betoner en sagsbehandler alligevel vigtigheden af de opfølgningssamtaler, som afholdes hver tredje måned. Til disse opfølgningssamtaler har sagsbehandleren mulighed for at få en dialog med den enkelte, og ofte er det til disse samtaler, at en kontanthjælpsmodtager opdager, at vedkommende har undergået en forandring. Opfølgningssamtalerne er også vigtige, fordi sagsbehandlerne dér har en mulighed for at lytte og få indsigt i den pågældendes situation.

Den interviewede afdelingsleder påpeger, at hun prioriterer en socialfaglig uddannelse hos sine sagsbehandlere. Ifølge afdelingslederen kræver det en socialfaglig uddannelse at kunne arbejde med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det kræver en faglig viden hos sagsbehandlerne at kunne identificere de problemer, som ligger bag personernes adfærd. Erfaring med målgruppen er også nødvendig for at kunne arbejde med ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne trækker på deres erfaringer fra samarbejdet med distriktpsychiatrien, misbrugsbehandlere, studievejledere mv. Endvidere betoner sagsbehandlerne vigtigheden af et tværfagligt samarbejde med læger, psykologer og psykiatere, da en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har både fysiske og psykiske helbredsproblemer.

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

## EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

Sagsbehandlerne i kommunen dokumenterer og registrer kun i mindre omfang indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De interviewede sagsbehandlere registrerer oplysninger om kontanthjælpsmodtagerne i en elektronisk journal og i ressourceprofilen. Endvidere bruger sagsbehandlerne arbejdsmarkedsportalen og KMD's registreringssystem. De interviewede sagsbehandlere og teamlederen mener ikke,

at alt kan nedskrives i journalen, da det ville være for tidskrævende. Sagsbehandlerne skriver, hvilke aktiviteter der er igangsat på nuværende tidspunkt. Selvom nogle ting forbliver implicite, vurderer teamlederen og en af sagsbehandlerne, at andre sagsbehandlere med samme socialfaglige baggrund ville kunne læse imellem linjerne og forstå, hvilke tiltag der ville være hensigtsmæssige i den pågældende sag på længere sigt.

## KOMMUNE 7

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

Centrene fungerer som en del af den kommunale forvaltning i indsatsen over for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne i jobcentrene bestiller forløb på beskæftigelsescentre, og medarbejderne i centrene har adgang til deltagerens relevante journalop-

lysninger. I indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fungerer de tre centre derimod som eksterne udbydere. De tre centre konkurrerer med andre eksterne leverandører om at levere tilbud og projekter til kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Derfor har medarbejderne på centrene ikke adgang til relevante journaloplysninger for denne målgruppe.

Medarbejderne i de tre centre har forskellige typer opgaver og forskellig baggrund. Nogle står for selve udførelsen af projekterne og underviser eksempelvis hold. Andre fungerer som kontaktpersoner til de sagsbehandlere, som har sagsjerskab i jobcentrene. Kontaktpersonerne kaldes vejledere og har også samtaler med kontanthjælpsmodtagerne i aktiveringscentre. I nogle tilfælde har kontaktpersonerne også ansvar for at udarbejde konkrete projektføl for kontanthjælpsmodtagere i det pågældende center. Vejlederne afholder opfølgningssamtaler med kontanthjælpsmodtagerne og giver tilbagemeldinger til sagsbehandlere med jævne mellemrum. Nogle medarbejdere er socialrådgiveruddannede, nogle er håndværksuddannede, andre er psykologer, og atter andre er virksomhedskonsulenter med baggrund i det private erhvervsliv.

#### KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE HAR MANGEARTEDE OG KOMPLEKSE PROBLEMER

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

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

Andre personer mangler indsigt i kontanthjælpssystemet og er derfor bange for at møde op i aktiveringsprojekter, bange for at miste retten til ydelser og er i det hele taget bange for, hvad der skal ske med

dem. Især de personer, som har gået passive på kontanthjælp i en årrække, er angst. Især kontanthjælpsmodtagere, som hører under Ny Chance-lovgivningen, føler sig presset, når de skal i aktivering. En centermedarbejder vurderer, at de mange sygemeldinger, som centrene modtager, er et udtryk for, at personerne enten er skræmte ved tanken om pludselig at skulle deltage i aktiviteter med andre, eller at de er så fysisk eller psykisk dårlige, at de ikke er i stand til at møde op. Personer, som er omfattet af Ny Chance-lovgivningen, har flere problemer end andre personer i målgruppen. De har alvorlige misbrugsproblemer og har i mange tilfælde været i kontanthjælpssystemet i mere end 10 år. Personerne er uafklarede omkring deres arbejdsmarkedsperspektiv, har sociale problemer og alvorlige helbredsproblemer. En stor del af personerne møder ikke op til aktivering.

En del af personerne i matchgruppe 4 og 5 er flygtninge/indvandrere, og flere medarbejdere vurderer, at denne gruppe i stort omfang deler problemstillinger med de øvrige ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Flygtninge/indvandrere kommer hovedsageligt fra arabiske lande. Uanset herkomst har personerne sociale problemer, problemer med stofmisbrug, hjemløshed mv. Centret med speciale i målgruppen modtager også flygtninge/indvandrere fra matchgruppe 1-3, men centermedarbejderne vurderer, at deres problemer er så store, at halvdelen burde kategoriseres som ikke-arbejdsmarkedssparate, dvs. matchgruppe 4 eller 5. De flygtninge/indvandrere, som kommer i centret, har store fysiske og psykiske helbredsproblemer. De fleste mænd er kommet i arbejde, og de få tilbageværende har massive problemer. Derfor er der flest kvinder i målgruppen på nuværende tidspunkt. Mange er traumatiserede flygtninge. Mændene har typisk været i militæret i deres hjemland eller har været politisk forfulgt, har været udsat for tortur og har været fængslet. Kvinderne kommer ofte til Danmark nogle år efter deres ægtefæller på grund af regler for familiesammenføring. Derfor har de tilbragt flere år alene i hjemlandet med mishandling, fængsling, voldtægt og tortur. Personerne er nervøse og bange for det offentlige system, nogle får angstanfald og fysiske symptomer på deres dårlige psykiske tilstand. Personerne bruger læger og hospitalsvæsen i stort omfang, fordi de psykiske lidelser giver fysiske problemer. Nogle tager desuden for meget og forkert medicin. Enten fordi personerne er analfabeter og ikke kan læse doseringsbeskrivelser, eller fordi de får tilsendt medicin fra hjemlandet, som de kombinerer med lægeordineret psykofarmaka fra

Danmark. Resultatet er, at personerne får det fysisk dårligt på grund af medicinen. Ud over helbredsproblemerne har nogle kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe, i lighed med de øvrige kontanthjælpsmodtagere, motivationsproblemer. Personerne oplever sig selv som mere syge og svage, end læger og centermedarbejdere vurderer. Personerne er desuden meget bange for at skulle ud på det danske arbejdsmarked, da de fra hjemlandene ofte har været vant til, at arbejde er meget slidsomt. Arbejde forbindes med noget meget negativt i personernes forestillingsverden. Personerne har forestillinger om en balance mellem familieliv og arbejdsliv, hvor moderen passer børnene, og bliver derfor ofte voldsomt skuffede over tilstandene i Danmark, hvor begge forældre typisk arbejder. Nogle flygtninge-/indvandrerkvinder kan ikke forestille sig at være på arbejdsmarkedet, fordi deres hovedprioritet er børn og familie. En del af kvinderne er fraskilte og kan ikke se, hvordan de skal finde tid til at passe et arbejde, når de samtidig har fire-fem børn at tage sig af. De er typisk kommet til landet som 15-16-årige for at blive gift. Fordi kvinderne har været gift, har de gået hjemme med børnene indtil skilsmissem. De har ikke været på arbejdsmarkedet og har derfor ringe dansk kundskaber. Især kvinderne i målgruppen lider af D-vitaminmangel på grund af forkert kost og manglende viden om samme. Personerne mangler et elementært kendskab til danske normer, og derfor har de svært ved at navigere i det danske samfund. De ved ikke, hvad der bliver forventet ved lægen, på arbejdspladsen, når regninger skal betales, når barnet skal skrives op i institution osv.

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

uddannelsesniveau. En del har mindre end 9 års skolegang, og mange kan ikke bruge en computer, hvilket giver store problemer i dagligdagen.

#### PRIVAT OG KOMMUNAL AKTIVERING

Kommunens aktiveringsindsats for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere fungerer, som tidligere nævnt, som privat aktør. I nogle få projekter for matchgruppe 4 og 5 fungerer centrene dog som en del af den kommunale forvaltning, og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere deltager i de samme aktiviteter som arbejdsmarkedsparete ledige. Disse projekter handler om at opkvalificere deltagerne til at kunne varetage jobs på flaskehalsområder. Et undervisningsforløb er kvalificerende til at komme ind på SOSU-skolerne, et andet kvalificerer til pædagoguddannelsen, og i det hele taget undervises der i, hvordan det er at tage en uddannelse. Et andet undervisningsforløb kvalificerer til teknisk skole og består af håndværksaktiviteter.

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

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

Centrene har specielle projekter til personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen. Disse personer skal have et tilbud af 4 ugers varighed hvert halve år. Formålet med projekterne er at afklare målgruppen, så centermedarbejderne kan give sagsbehandlerne en beskrivelse af deres

barrierer. Projekterne adskiller sig fra de øvrige aktiviteter i centret ved, at de er målrettet Ny Chance-sager. De øvrige projekter i centrene anvendes til de kontanthjælpsmodtagere, som sagsbehandler og centermedarbejder vurderer, vil profitere mest af at deltage. Projekterne kan have personlig udvikling som tema, det kan være et kursus om kostvejledning, et motionshold eller et kursus om privatøkonomi. Projekterne kan også bestå af praktiske værkstedsaktiviteter i eksempelvis køkken. På det center, som primært har undervisningsforløb, er planen, at 4-ugers-forløbene skal bestå af deltagelse i de allerede eksisterende undervisningsforløb.

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

Centret gør i stort omfang brug af virksomhedspraktikker og har et bredt netværk af virksomheder, som tager praktikanter ind. Medarbejderne prioriterer virksomhedspraktik meget højt og forsøger at få personer så hurtigt som muligt i praktik, så de kan stifte bekendtskab med det

danske arbejdsmarked. Medarbejderne bruger også praktikkerne til at afklare, hvad personerne kan holde til, for nogle har mange helbredsmæssige problemer, som forhindrer dem i at deltage på fuld tid i praktik.

#### SAMMENSÆTNING AF AKTIVERINGSFORLØB

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

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

En medarbejder har netop påbegyndt udarbejdelsen af 4-ugersforløbene for personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen. Medarbejderen planlægger, at deltagerne skal starte med 14 dages it-undervisning, fordi it-kendskab er en forudsætning i mange typer arbejde. Derefter vil personerne kunne tilbringe 1 uge eller 2 i et projekt med personlig udvikling som tema, et kursus om kostvejledning, et motionshold eller et kursus om privatøkonomi.

I centret for flygtninge/indvandrere får alle tilrettelagt en individuel plan. En centermedarbejder sammensætter en plan, som inddrager de nødvendige fagpersoner og evt. holdundervisning. Et eksempel på et formål er deltagelse i virksomhedspraktik. En centermedarbejder sætter så



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

#### CENTERMEDARBEJDERNE HAR SVÆRT VED AT AFGØRE FREMSKRIDT

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

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

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

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

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

## NÆRVÆR I INDSATSEN ER NØDVENDIG

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

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

Det kræver også lang tid at forandre ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Medarbejderne bliver nødt til at udvise tålmodighed og gå langsomt frem, for ellers kommer personerne nemt til at føle sig pressede. Et eksempel er en person med sociale fobier; efter lang tids deltagelse i projekter blev vedkommende bedre til at omgås andre og endte til sidst med at få en praktikplads i en privat virksomhed. I begyndelsen havde personen ikke selv en tro på, at det kunne lykkes, men efter mange samtaler med en centermedarbejder og besøg på arbejdspladsen, lykkedes det til sidst. I den sammenhæng vurderer flere medarbejdere, at de små 4 ugers forløb for personer omfattet af Ny Chance-lovgivningen er alt for kort tid til at kunne skabe en progression. Også intensiv opfølgning vurderer flere centermedarbejdere som effektiv. Det er fx virk-

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

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

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

## EVALUERING, DOKUMENTATION OG REGISTRERING

Centrene udarbejder skriftlige afrapporteringer om hver enkelt deltager til sagsbehandlere i jobcentrene. Afrapporteringerne består dels af beskrivelser af de aktiviteter, personerne tidligere har deltaget i, dels af pro-

gressionsbeskrivelser. Rapporterne skrives bl.a. med henblik på, at sagsbehandlerne kan udarbejde ressourceprofil og dialogguide. I et af centrene er beskrivelser af eksempelvis boligsituation, arbejdsmarkedsperspektiv og sociale netværk derfor faste elementer i afrapporteringerne. Progressionsbeskrivelserne er kun gældende for det delforløb, den enkelte netop har deltaget i på aktiveringscentret. I nogle tilfælde foreslår centermedarbejderne også fremadrettede aktiviteter til sagsbehandlerne.

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



# LITTERATUR

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Bekendtgørelse om ansvaret og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*. Bekendtgørelse nr. 57 af 2/2 2006.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008a): *Dialogguide*. Link på AMS' hjemmeside. Downloadet i juni 2008 fra <http://www.ams.dk>.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008b): *Brug af værktøjerne i forbindelse med forbedelse, dialog og vurdering af beskæftigelsespotentiale*. Link på AMS' hjemmeside. Downloadet i juni 2008 fra <http://www.ams.dk>.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): *Brev fra Arbejdsmarkedsstyrelsens direktør til jobcentre*. Downloadet i januar 2010 fra <http://www.ams.dk>.
- Bach, HP. & Boll, J. (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet 03:27.
- Bach, H.B. & Petersen, K.N. (2007): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006*. København: Socialforskningsinstituttet 07:02.
- Berg Sørensen, T., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000a): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*. Århus: Forlaget Gestus.
- Berg Sørensen, T., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000b): *Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og interview*. Århus: Forlaget Gestus.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering. Klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitetscenter og AKF.
- Dahler-Larsen, P. (2002): *Evaluering kortlagt – en undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område*. Århus: Systime Academic.
- Damgaard, B., Hohnen, P. & Madsen, M.B. (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet 05:12.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003): *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København: AKF Forlaget.
- Eskelinen, L. (2004): Kvalitativ forskning om frontlinjepraksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken, i: Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*.
- Henriksen, L.S. & Prieur, A. (2004): Et nyt perspektiv på magt i det sociale arbejde. Review-essay. *Dansk Sociologi*, 3 (15), 101-110.
- Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C. (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet*. København: Socialforskningsinstituttet 07:12.
- Järvinen, M.(2006): Hjælp til selvrealisering. Socialt arbejde med etniske minoritetskvinder, i: Egelund, T. & Jakobsen, T.B.: *Behandling i socialt arbejde. Begreb og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag, 121-138.
- Järvinen, M., Larsen, J.E. & Mortensen, N. (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (1997): *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Olesen, S.P., Eskelinen, L. & Caswell, D. (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand*. København: AKF Forlaget, Working Paper.
- Rosdahl, A. & Petersen, K.N. (2006): *Modtagere af kontanthjælp*. København: Socialforskningsinstituttet 06:30.



- Socialministeriet (2001): *Arbejdsevne metode*. Link på Velfærdsministeriets hjemmeside. Downloaded i juni 2008 fra [www.social.dk](http://www.social.dk).
- Stigaard, M:V., Sørensen, M.F., Winter, S., Friisberg, N., & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet 06:28.
- Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.(2007): *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. København: Socialforskningsinstituttet 07:11.
- Winter, S. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behaviour in Social and Regulatory Policies. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29. August – 1. September 2002*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Winter, S. (2004): Bestemmes kommunernes indsats over for borgerne af politikerne eller sagsbehandlerne? Det kommunale råderum, kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne. *Social forskning*, temanummer, 2004. København: Socialforskningsinstituttet.



## SFI-RAPPORTER SIDEN 2009

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk). Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 09:01 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Børn i Grønland. En kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel*. 145 s. ISBN 978-87-7487-923-7. Kr. 150,00.
- 09:02 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Kalaallit nunaanni meeqqat. Meeqqat 0-imiit 14-it ilanngullugit ukiullit ilaqutarillu atugarissaarnerannik misissuineq*. 172 s. ISBN: 978-87-7487-924-4. Kr. 150,00.
- 09:03 Deding, M. & Filges, T.: *Danske lønmodtageres arbejdstid. En registeranalyse baseret på lønstatistikken*. 160 s. 978-87-7487-925-1. Kr. 160,00.
- 09:04 Thuesen, F., Schademan, H.K., Jensen, S., Holt, H. & Høst, A.: *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. 216 s. ISBN: 978-87-7487-928-2. Kr. 220,00.
- 09:05 Larsen, B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008*. 98 s. ISBN: 978-87-7487-927-5. Kr. 100,00
- 09:06 Ellerbæk, L.S. & Graversen, B.K.: *Evaluering af jobcentrenes ligestillingsindsats*. 80 s. ISBN: 978-87-7487-929-9. Kr. 80,00.

- 09:07 Bengtsson, S. & Røgeskov, M.: *At skabe netværk. En evaluering af 22 socialpsykiatriske projekter i 15M-puljen*. 132 s. ISBN: 978-87-7487-930-5. Kr. 130,00.
- 09:08 Andersen, D. & Järvinen, M.: *Skadesreduktion i praksis. Behandlingstilbud til opiatmislbrugere i København*. 214 s. ISBN: 978-87-7487-931-2. Kr. 210,00.
- 09:09 Bengtsson, S. & Cayuelas Mateu, N.: *Beskyttet beskæftigelse. En kortlægning*. 118 s. ISBN: 978-87-7487-932-9. Kr. 110,00.
- 09:10 Deding, M. & Gerstoft, F.: *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. 58 s. ISBN: 978-87-7487-933-6. Kr. 60,00.
- 09:11 Holt, H., Hvid, H., Grosen, S.L. & Lund, H.L.: *It, køn og psykiske arbejdsmiljø i administrativt arbejde*. 180 s. ISBN: 978-87-7487-935-0. Kr. 180,00.
- 09:12 Bengtsson, T.T. & Jakobsen, T.B.: *Institutionsanbringelse af unge i Norden. En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser*. 318 s. ISBN: 978-87-7487-936-7. Kr. 300,00.
- 09:13 Heltberg, T.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. De frivillige organisationers perspektiv. Del 1*. 228 s. ISBN: 978-87-7487-940-4. Netpublikation.
- 09:14 Sørensen, M., Skov, D., Ellersgaard, C.H., Larsen, A.G. & Stamer, N.B.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Brugernes og de pårørendes perspektiv. Del 2*. 480 s. ISBN: 978-87-7487-941-1. Netpublikation.
- 09:15 Andersen, D.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Behandlingstilbud og metoder. Del 3*. 308 s. ISBN: 978-87-7487-942-8. Netpublikation.
- 09:16 Sørensen, M.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Kvalitetsudvikling og kvalitetsstandarder. Del 4*. 216 s. ISBN: 978-87-7487-943-5. Netpublikation.
- 09:17 Andersen, D. & Skov, D.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Visitation og sagsbehandling. Del 5*. 294 s. ISBN: 978-87-7487-944-2. Netpublikation.
- 09:18 Sørensen, M. & Pedersen, K.B.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Resultater af behandlingen. Del 6*. 268 s. ISBN: 978-87-7487-945-9. Netpublikation.
- 09:19 Benjaminsen, L., Andersen, D. & Sørensen, M.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark. Hovedrapport*. 397 s. ISBN: 978-87-7487-946-6. Kr. 400,00.
- 09:20 Bach, H.B.: *Lediges motivation og forsørgelse. Lediges forsørgelse 2 år efter interview om jobmotivation*. 55 s. ISBN: 978-87-7487-947-3. Kr. 55,00.
- 09:21 Larsen, B., Jonassen, A.B. & Høgelund, J.: *Personer med handicap. Helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008*. 111 s. ISBN: 978-87-7487-948-0. Kr. 110,00.

- 09:22 Jørgensen, M.: *En effektmåling af efterlønsreformen af 1999. Reformens betydning for arbejdsudbuddet*. 194 s. ISBN: 978-87-7487-949-7. Kr. 200,00.
- 09:23 Deding, M. & Olsson, M.: *Hverdagsliv for 11-årige børn med anden etnisk baggrund end dansk. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 105 s. ISBN: 978-87-7487-950-3. Kr. 100,00.
- 09:24 Egelund, T., Christensen, P.S., Jakobsen, T.B., Jensen, T.G. & Olsen, R.F.: *Anbragte børn og unge. En forskningsoversigt*. 255 s. ISBN: 978-87-7487-951-0. Kr. 250,00.
- 09:25 Benjaminsen, L.: *Hjemløshed i Danmark 2009. National kortlægning*. 139 s. ISBN: 978-87-7487-952-7. Kr. 140,00.
- 09:26 Knudsen, L.: *Børn og unge anbragt i slægten. En sammenligning af slægtsanbringelser og anbringelser i traditionel familieleje*. 169 s. ISBN: 978-87-7487-953-4. Kr. 170,00.
- 09:27 Nielsen, A.A. & Christoffersen, M.N.: *Børnehavens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. 101 s. ISBN: 978-87-7487-954-1. Kr. 100,00.
- 09:28 Schmidt, G., Graversen, B.K., Jakobsen, V., Jensen, T.G. & Liversage, A.: *Ændrede familiesammenføringsregler. Hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmonstret blandt etniske minoriteter?* 189 s. ISBN: 978-87-7487-955-8. Kr. 190,00.
- 09:29 Bengtsson, S., Heidemann, J., Jensen, T.G., Tange, J. & Wolff, E.S.: *Kortlægning af de særlige dagtilbud til børn efter § 32. En status to år efter kommunalreformen*. 143 s. ISBN: 978-87-7487-957-2. Kr. 140,00.
- 09:30 Schademan, H.K., Holt, H., Jensen, S. & Weatherall, C.D.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2009*. 185 s. ISBN: 978-87-7487-958-9. Kr. 190,00.
- 09:31 Bach, H. & Milhøj, A.: *Review af Arbejdsmarkedsstyrelsens survey om rekruttering*. 94 sider. ISBN: 978-87-7487-959-6. Kr. 100.
- 10:01 Henriksen, A.C.: *Coaching af sygedagpengemodtagere. En pilotundersøgelse med eksperimentelt design*. 69 sider. ISBN: 978-87-7487-961-9. Kr. 70,00.
- 10:02 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H. & Jensen, V.M.: *Introduktion til dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 1*. 97 sider. ISBN: 978-87-7487-962-6. Kr. 100,00.
- 10:03 Christensen, E.: *Grønlandske børn i Danmark*. 87 sider. ISBN: 978-87-7487-963-3. Kr. 90,00.

10:04 Henriksen, A.C.: *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparede kontanthjælpsmodtagere*. 132 sider. ISBN: 978- 87-7487-964-0. Kr. 130,00.

# VEJE TIL BESKÆFTIGELSE

## EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSER OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Denne rapport handler om, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Undersøgelsen tager udgangspunkt i 30 kvalitative interviews med sagsbehandlere og andre, som har kontakt med denne gruppe.

Undersøgelsen viser, at sagsbehandlerne har meget forskellige forestillinger om, hvilke indsatser der virker bedst. Også forståelsen af deres egen rolle varierer.

Nogle mener overordnet, at kontanthjælpsmodtagerne har bedst af en 'håndfast' indsats, mens andre lægger vægt på at etablere en tryk relation og udviser stor tålmodighed. Alle betoner dog, at en tæt opfølgning med hyppig kontakt har stor betydning.

Undersøgelsen tyder på, at sagsbehandlernes indsatser i nogen grad afhænger af den enkelte kontanthjælpsmodtagers problemer, som er meget forskelligartede og derfor bør løses på forskelligartede måder.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.