

07:12

Pernille Hohnen
Marie Dam Mortensøn
Caroline Klitgaard

DEN KORTESTE VEJ TIL ARBEJDSMARKEDET

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSEN OVER
FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE



07:12

DEN KORTESTE VEJ TIL ARBEJDSMARKEDET

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSEN
OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Pernille Hohnen
Marie Dam Mortensøn
Caroline Klitgaard

KØBENHAVN 2007

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

DEN KORTESTE VEJ TIL ARBEJDSMARKEDET

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og erhverv

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978-87-7487-854-4

Layout: Hedda Bank
Oplag: 600
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2007 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

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

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

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
	Brugen af tilbud	10
	Uklare sammenhænge mellem målsætning, sagsbehandling og tilbud	10
	Tre forskellige logikker i den arbejdsmarkedsrelaterede indsats	11
	Ingen udsigter til beskæftigelse for flertallet af ikke-arbejdsmarkedsparate	12
1	FORMÅL OG SAMMENFATNING	13
	Indledning	13
	Sammenfatning af resultater	17
	Konklusion	23
2	PROBLEMSTILLING, BAGGRUND OG METODE	31
	Problemstilling og formål	31
	Baggrund og forskningsfelt	34
	Undersøgelsens fokus og perspektiv	42

	Analytiske fokuspunkter i forhold til undersøgelsens problemstilling	44
	Metodisk og empirisk grundlag	45
	Casestudierne	47
	Undersøgelsens begrænsninger	51
3	KOMMUNALE INDSATSER OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE	53
	Telefonundersøgelsens resultater	53
	Sammenfatning	59
4	INDSATSEN OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE I SEKS KOMMUNER	63
	Resultater af casestudierne	63
	Hvem er de ikke-arbejdsmarkedsparate?	64
	Gennemgang af indsatsen i de seks cases	67
	Kommune A	68
	Kommune B	76
	Kommune C	83
	Kommune D	91
	Kommune E	98
	Kommune F	107
5	HVORDAN FORMES INDSATSEN I PRAKSIS?	115
	Introduktion	115
	Sagsbehandlerne vurderer, at indsatsen ikke fører til beskæftigelse	116
	Kommunernes tilbud til ikke-arbejdsmarkedsparate ledige	117
	Hvordan anvendes tilbuddene?	122
	Fra kommunale målsætninger til sagsbehandling i praksis	124
	Uoverensstemmelse mellem mål og indsats	131
	Ansats til en typologi over indsatser	133

LITTERATUR	137
SFI-RAPPORTER SIDEN 2006	141

FORORD

Den foreliggende rapport præsenterer resultaterne af en mindre kvalitativ undersøgelse i seks kommuner. Undersøgelsen beskriver og analyserer, hvordan en arbejdsmarkedsrettet indsats i praksis fortolkes og udføres i de enkelte kommuner, når målgruppen er de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det overordnede sigte er at afdække, hvordan indsatsen formes gennem flere ”led” i den enkelte kommune, og dermed hvilke forhold der spiller ind på ”indsatspraksis” i forskellige kommuner. Til grund for udvælgelsen af de seks kommuner samt for at få et overblik over indsatsene over for denne gruppe er der også foretaget telefoninterview med sagsbehandlere og ledere i 25 strategisk udvalgte kommuner. Alle deltagerne takkes for deres medvirken i undersøgelsen.

Den foreliggende undersøgelse er en del af SFT’s forskningsprogram vedrørende velfærdspolitikens virkninger samt velfærdssystemer og aktører.

Seniorforsker Leena Eskelinen, Anvendt KommunalForskning (AKF), har læst og kommenteret manuskriptet. Hun takkes for gode og konstruktive kommentarer.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Pernille Hohnen, forskningsassistent Marie Dam Mortensøn og studerende Caroline Klitgaard. Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, maj 2007

Jørgen Søndergaard

RESUMÉ

Denne undersøgelse har til formål at analysere, hvordan en arbejdsmarkedsrettet indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i praksis formes i den enkelte kommune. Undersøgelsen er kvalitativ og eksplorativ, og formålet har været at få indblik i sammenhængen mellem kommunale målsætninger samt værdier og andre forhold, der vedrører sagsbehandlingen på den ene side og selve indsatsprocessen i de udvalgte kommuner på den anden side. Datagrundlaget består af seks cases, som er strategisk udvalgt med henblik på at belyse variationer i den kommunale indsats samt en telefoninterviewundersøgelse i 25 kommuner. Undersøgelsen bygger på interview med sagsbehandlere og ledere af beskæftigelsesafdelingerne i disse kommuner, og det er således deres vurderinger af indsatsen, der ligger til grund for analysen. Det er en vigtig pointe, at der i undersøgelsen ses på indsats som en proces, hvori der indgår en række tiltag. ”Den kommunale indsats” refererer således til både de konkrete *tilbud*, som kommunen kan henvise de ledige til, og til en række forhold knyttet til selve *sagsbehandlingen*, fx vejledning og opfølgning samt brugen af forskellige redskaber, herunder anvendelse af sanktioner.

Der fokuseres alene på ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i undersøgelsen. Dette skyldes for det første, at denne gruppe som følge af lav arbejdsløshed i stigende grad er kommet i søgelyset som ”arbejdskraftreserve”, og for det andet, at denne gruppe pr. definition er langt fra

arbejdsmarkedet. Med udgangspunkt i lovgivningen, der har fokus på den korteste vej til arbejdsmarkedet, er det derfor forventeligt, at der er en vis variation i såvel målsætninger og holdninger som i tilrettelæggelsen af indsatsen i praksis. Rapporten analyserer en række forhold, som har betydning for, hvordan udmøntningen af en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats over for de svageste ledige i praksis former sig.

BRUGEN AF TILBUD

De undersøgte kommuner gør overvejende brug af de samme typer af tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate. Disse tilbud er oftest bestemt af de lokale politikere og/eller lederne af beskæftigelsesafdelingen, og en del er oprettet som kommunale aktiveringsprojekter til arbejdsmarkedsparate ledige. Flere sagsbehandlere vurderer, at disse projekter kun i ringe grad passer til den nuværende målgruppe af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, og giver udtryk for, at de savner mere målrettede tilbud til denne gruppe, selvom de også pointerer, at det er meget vanskeligt at udvikle tilbud til ledige med mange og sammensatte problemer.

UKLARE SAMMENHÆNGE MELLEM MÅLSÆTNING, SAGSBEHANDLING OG TILBUD

Både de 25 telefoninterview og de seks casestudier peger på, at der i kommunerne i vid udstrækning bakkes op om den arbejdsmarkedsrettede linje i lovgivningen. Endvidere ser hverken ledere eller sagsbehandlere nogen modsætning mellem en arbejdsmarkedsrettet og en mere socialfaglig indsats.

Udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning peger dog på en vis variation både i form af, *hvilken indsats der i praksis tilbydes* de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de forskellige kommuner, og internt i den enkelte kommune i form af, *hvordan målsætningen udmøntes* i de forskellige led i indsatsen. I forlængelse af undersøgelsen kan der ikke peges på nogen entydig forklaring på disse forskelle, som hovedsageligt kan henføres til en mangel på sammenhæng mellem målsætning og de forskellige delindsatser. Derudover er det ikke de samme forhold, der er afgørende i de undersøgte kommuner. Politiske beslutninger kan være helt afgørende

for indsatsen i én kommune, mens ledelsesmæssige eller organisatoriske forhold er udslagsgivende for indsatsen i en anden.

TRE FORSKELLIGE LOGIKKER I DEN ARBEJDSMARKEDSRELATEREDE INDSATS

Analysen af de seks cases peger på tre forskellige ”indsatsmodeller”, hvis virkning er baseret på hver sin logik. Disse logikker er forholdsvis eksplícítte i nogle kommuner, men mere indirekte og derfor analytisk afledt i de øvrige. Vi har således forsøgt at aflæse, hvilken logik der i praksis er dominerende i hver af de medvirkende kommuners indsatsforløb. De seks kommuner kan herefter opdeles i tre forskellige indsatsmodeller: *kravmodellen*, *trinmodellen* og *eksperimentalmodellen*.

I *kravmodellen* omsættes arbejdsmarkedsperspektivet til disciplineringsredskaber i form af økonomiske sanktioner og straksaktivering. Kravlogikken indebærer, at der ikke i nævneværdig grad fokuseres på, hvordan indsatsen virker, men snarere på ”motivationseffekten” af en håndfast kravlinje. I denne model skelnes der derfor heller ikke nævneværdigt mellem indsatsen over for arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate.

Trinmodellen er kendetegnet ved, at arbejdsmarkedsperspektivet operationaliseres som individuelle forløb eller trin, der gradvist fører den ledige nærmere arbejdsmarkedet. Der er tale om en høj grad af målretning af indsatsen, hvor det gælder om at finde ”den rigtige vej” til arbejdsmarkedet for hver enkelt ledig. Det skal bemærkes, at der inden for trinmodellen er forskel på, hvilke redskaber der anvendes.

I *eksperimentalmodellen* kan indsatsen karakteriseres som noget mindre fastlagt og noget mere søgende end i de to øvrige modeller. Arbejdsmarkedsperspektivet er her lidt mere tilfældigt udmøntet, og der er tale om en mere udbredt brug af afklarende indsætter, hvor det er svært at pege på en klar struktur.

De tre indsatslogikker peger på, at der er forskellige grader af individuel målretning i indsatsen, og at der er forskel på anvendelsen af redskaber, herunder brugen af økonomiske sanktioner og virksomhedspraktik. Undersøgelsen afspejler således forskellige versioner af ”en arbejdsmarkedssrettet indsats”. Derudover viser undersøgelsen, at arbejdsmarkedsperspektivet i alle tre modeller er mindre, når man fokuserer på

indsatsen i praksis set i forhold til mere eksplicitte målsætninger. Dette signalerer, at det er vanskeligt for kommunerne at konkretisere, hvori en arbejdsmarkedsrettet indsats består over for en målgruppe, som pr. definition er meget langt fra arbejdsmarkedet. Dette er særlig tydeligt i kravmodellen, som i sin retorik og målsætning i særlig grad betoner arbejdsmarkedsperspektivet, men som i praksis næsten udelukkende anvender kommunale aktiveringsprojekter.

INGEN UDSIGTER TIL BESKÆFTIGELSE FOR FLERTALLET AF IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE

Alle sagsbehandlerne er blevet bedt om at give deres vurdering af udsigterne for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Deres vurdering er, at flertallet af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige hverken på kort eller lang sigt vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet i ordinær eller støttet beskæftigelse. En mindre del af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i matchgruppe 4 (10-40 pct.) vurderes til på lang sigt at kunne komme ud på arbejdsmarkedet, mens der ikke ses noget arbejdsmarkedsperspektiv for ledige i matchgruppe 5.¹ Denne vurdering er gældende på tværs af de øvrige forskelle i målsætninger, holdninger og strategier.

1. Det skal bemærkes, at en enkelt sagsbehandler vurderer, at der blandt gruppen af helt unge er mange flere (op mod 70 pct.), der kan komme i arbejde på længere sigt.

FORMÅL OG SAMMENFATNING

INDLEDNING

Undersøgelsens formål og afgrænsning

Formålet med denne undersøgelse er at afdække forhold, der i praksis har betydning for udmøntningen af en direkte arbejdsmarkedsrettet politik over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de enkelte kommuner. De ikke-arbejdsmarkedsparate er i de senere år i stigende grad blevet omfattet af den aktive beskæftigelsesindsats (se fx Beskæftigelsesministeriet, 2003, 2006; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005). Disse ændringer indebærer bl.a., at vægten og ressourcerne overordnet flyttes fra aktivering til formidling og aktiv jobsøgning med fokus på den korteste vej til ordinær beskæftigelse (Beskæftigelsesministeriet, 2003, 2006). Derudover lægges vægt på en mere målrettet brug af virksomhedsnær aktivering og øget brug af økonomiske incitamenter (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005). I forlængelse heraf fokuserer undersøgelsen på, hvordan *forestillingen* om en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats *i praksis* udmønter sig på forskellige måder i den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Undersøgelsen belyser i forlængelse heraf, hvordan forskellige værdimæssige og holdningsmæssige forhold, fx politiske målsætninger og retningslinjer for sagsbehandlingen og sagsbehandlingernes faglige vurde-

ring, spiller sammen med en række kontekstuelle forhold omkring organiseringen af sagsbehandling og tilbud.

Undersøgelsen er eksplorativ og baseret på kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere, og sigtet har været at få indblik i sammenhængen mellem målsætninger og indsatsprocessen i praksis i udvalgte kommuner. Det er en vigtig pointe, at der ses på hele indsatsen som en proces bestående af både udbuddet og brugen af kommunale tilbud, fx aktivering og den indsats, der ydes gennem sagsbehandlingen.

Rapporten skal derudover afdække, hvordan variationer i kommunale indsatser hænger sammen med forskellige forhold og vilkår omkring sagsbehandlingen.

Der fokuseres i rapporten som nævnt på gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Dette skyldes for det første, at denne gruppe i lyset af den faldende arbejdsløshed er kommet i søgelyset som arbejdskraft og dermed må anses som målgruppe for en direkte arbejdsmarkedetsrettet beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet, 2003, 2006). For det andet, og i tilknytning hertil, skyldes valget af denne gruppe en formodning om, at det er vanskeligt at konkretisere, hvori en direkte arbejdsmarkedetsrettet indsats over for ledige, der af de kommunale sagsbehandlere vurderes til at være langt fra arbejdsmarkedet, består. Det er derfor forventeligt med en vis variation i kommunernes udbud af indsatser såvel som i de rationaler, der ligger bag brugen af dem. Undersøgelsen problematiserer dermed i sit udgangspunkt forestillingen om en entydig fortolkning af en direkte arbejdsmarkedetsrettet indsats.

Teoretisk tages der afsæt i to eksisterende forskningsfelter: sagsbehandlerkultur og målinger af de kommunale beskæftigelsesindsatser. Fokuset i undersøgelserne af sagsbehandling har bl.a. været, hvordan sagsbehandlernes individuelle holdninger samt sagsbehandlerpraksis har betydning for implementeringen af lovgivningen og magtforholdet mellem system og klient (Winter, 2002, 2004; Stigaard et al., 2006; Järvinen & Mikk-Meyer, 2003; Caswell, 2005). Disse undersøgelser søger gennemgående at afdække forskelle i den kommunale sagsbehandling gennem kvalitative studier af "indstillingen" hos sagsbehandlerne, fx holdninger til lovgivningen, socialfagligt fokus mv. Til forskel her fra har fokuset i de overvejende kvantitative analyser af den offentlige indsats været at afdække sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere, fleksibiliteten i arbejdsudbuddet og effekterne af bestemte tilbud, fx aktivering

(Bach, 2002a, 2002b; Bach & Nærvig Petersen, 2006; Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006), og at belyse kommunale forskelle i effekten (Andersen, 2006).² Det er samtidig fællestræk ved den eksisterende litteratur, at fokuset i vid udstrækning har været på arbejdsmarkedsparate ledige.

Denne undersøgelse kombinerer dele af disse to forskningsfelter ved at analysere sagsbehandlingen som en del af indsatsen sammen med diverse konkrete tilbud/beskæftigelsesprojekter mv. Undersøgelsen fokuserer på sammenhængen mellem de forskellige dele af den samlede indsats, herunder hvordan kulturelle målsætninger og værdier og mere kontekstuelle forhold påvirker udmøntningen i den enkelte kommune. Derudover er fokuset som nævnt alene lagt på at afdække indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Undersøgelsens metode og metodiske begrænsninger

Undersøgelsen er kvalitativ og eksplorativ, og der er tale om en empirisk funderet analyse. Kernen i undersøgelsens data er casestudier i seks kommuner, hvor kvalitative interview samt fokusgruppeinterview med sagsbehandlere og ledere udgør fundamentet for analysen. De seks cases er strategisk udvalgt med henblik på at repræsentere variation i indsatserne over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. For at få indblik i variationerne i de kommunale indsatser og dermed få et grundlag for at udvælge de seks cases, har vi indledningsvist foretaget telefoniske interview med sagsbehandlere og ledere i 25 kommuner. Denne telefonundersøgelse gav, ud over et grundlag for udvælgelsen af cases, også et bredere indblik i en række forhold omkring brugen af tilbud og beslutningerne omkring sagsbehandlingen. Disse inddrages som baggrund for analysen af de seks cases.³

Casestudierne er analyseret med henblik på at afdække forhold, der har indflydelse på indsatsen over for de svageste ledige. Der er samtidig tale om en kvalitativ undersøgelse på "caseniveau". Dette indebærer, at undersøgelsen ikke indeholder en mikroniveau-analyse af, hvordan

2. Se også Rosdahl & Nærvig Petersen (2006) for en nærmere gennemgang af undersøgelser vedrørende den offentlige indsats over for kontanthjælpsmodtagere.

3. Det skal bemærkes, at både telefonundersøgelsen og casestudierne er foretaget umiddelbart inden samt i startfasen af implementeringen af lovgivningen vedrørende *Ny chance til alle* (Beskæftigelsesministeriet, 2006). Indholdet i *Ny chance til alle*, primært det forhold, at alle ledige uanset matchgruppe skal have et tilbud om aktivering inden for 12 måneder, blev derfor diskuteret og vurderet af sagsbehandlerne, men de havde endnu ikke konkrete erfaringer af bygge deres vurdering på.

den enkelte sagsbehandler anvender bestemte tilbud over for bestemte kategorier af ledige. Derudover har vi af ressourcehensyn kun i begrænset omfang diskuteret forskelle i gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete. Vi kan således ikke i forlængelse af undersøgelsen pege på forskelle i indsatsen over for fx unge med fobier eller andre psykiske problemer og ledige med helbredsproblemer. Dermed identificerer undersøgelsen ikke forskelle i indsatserne inden for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete. De forskellige målgrupper indgår dog i det omfang, de har betydning for fx organiseringen af sagsbehandlingen eller oprettelsen af bestemte tilbud. Da informationerne om indsatserne primært er indsamlet gennem interview med sagsbehandlerne, er det samtidig deres vurdering af, hvordan indsatsen ser ud, herunder hvordan tilbud anvendes i kommunen som helhed, der ligger til grund for analysen af både brugen af tilbud og andre forhold i forbindelse med organiseringen af og målsætningerne i sagsbehandlingen. Endelig skal det understreges, at det analytiske fokus i undersøgelsen lægges på udmøntningen af indsatsen i den enkelte kommune, mens en analyse af effekterne af indsatserne ikke indgår i undersøgelsen.

Det skal bemærkes, at vi i forlængelse af undersøgelsens eksplorative karakter har justeret det analytiske fokus undervejs i forløbet. Den oprindelige problemstilling i projektet var at afdække, hvilken rolle forskelle i "sagsbehandlerkultur" spiller for udmøntningen af indsatsen i forskellige kommuner, herunder hvordan sagsbehandlerne faglige viden og deres individuelle holdninger påvirker den samlede indsats. Vi har imidlertid været nødt til at udvide det analytiske fokus og lade "sagsbehandlerkultur" indgå som ét af flere forhold, der har betydning for, hvordan indsatsen i praksis ser ud. I løbet af processen viste det sig således at være utilstrækkeligt alene at inddrage "sagsbehandlerkultur" som forklaring på udformningen af indsatsen i de enkelte kommuner. Dette skyldes for det første, at helt nye undersøgelser fra 2006 (Stigaard et al., 2006) viser, at sagsbehandlerne i modsætning til tidligere studier (Winter, 2002; Lipsky, 1980) dels har et relativt lille råderum, dels i vid udstrækning er loyale over for gældende lovgivning, også selvom de personligt er uenige med udformningen af denne. For det andet blev vi ligeledes i løbet af vores dataindsamling klar over, at vi var nødt til at brede begrebet "sagsbehandlerkultur" ud for at inddrage sagsbehandlerne og lederne vurderinger af de organisatoriske, administrative og ledelsesmæssige forhold, som så ud til at have betydning for udformningen af indsatsen. I

forlængelse heraf ville det ikke være forskningsmæssigt forsvarligt at fastholde et snævert fokus på forholdet mellem en entydig ”sagsbehandlervkultur” på den ene side og udformningen af indsatsen på den anden. Vi har i forlængelse heraf valgt at operationalisere undersøgelsen bredere ved at analysere sagsbehandlingernes refleksioner over deres beslutninger, strategier og hensigter på linje med særligt ledernes oplysninger vedrørende en række andre mere organisatoriske og ledelsesmæssige forhold.

SAMMENFATNING AF RESULTATER

Karakteristik af tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate

På baggrund af analysen af både telefonundersøgelsen og casestudierne peger undersøgelsen i lighed med andre undersøgelser (Bach, 2002a, 2002b; Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006) på, at gruppen af ledige, der kategoriseres som matchgruppe 4 eller 5, har betydelige problemer ud over ledighed.⁴ Disse problemer er ofte komplekse, men indebærer typisk psykiske eller helbredsmæssige problemer, manglende skolekendskaber og/eller sociale problemer og kompetencer. Som regel har ledige i matchgruppe 4 og 5 en kombination af disse problemer, og de samme problemkategorier går igen i stort set alle kommuner i undersøgelsen.

På baggrund af undersøgelsen kan kommunernes tilbud over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige overordnet karakteriseres på følgende måde:

Undersøgelsen peger på, at *kommunale aktiveringsprojekter* spiller en stor rolle i indsatsen over for denne målgruppe. Samtidig er disse ikke nødvendigvis målrettet de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, idet de

4. Den 1. december 2004 blev der indført nye regler for visitation af kontanthjælpsmodtagere, jf. *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførelse* med tilhørende vejledning (Beskæftigelsesministeriet, 2004). Siden har de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere været inddelt i matchkategori 1-3 og de ikke-arbejdsmarkedssparate i matchkategori 4-5. Beskrivelsen af sidstnævnte lyder:

Match 4 (lav grad af match i relation til arbejdsmarkedet): Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.

Match 5 (ingen match i relation til arbejdsmarkedet): Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

mange steder blev oprettet for flere år siden, hvor arbejdsløsheden var højere, og hvor der derfor var mange arbejdsmarkedsparete ledige. De kommunale aktiveringstilbud suppleres derfor med andre tilbud – særligt over for de svageste ledige, som fx personer med misbrugsproblemer eller psykiske problemer. Det skal bemærkes, at brugen af kommunale projekter ikke nødvendigvis indebærer en større betoning af socialfagligt arbejde, fx i form af fokus på personlig udvikling eller sociale kompetencer. Tværtimod ser det ud til, at de kommunale aktiveringsprojekter snarere kritiseres for ikke at tage højde for de ikke-arbejdsmarkedsparete lediges særlige sociale og/eller helbredsmæssige situation.

Afklarings- og udviklingsforløb fylder ifølge sagsbehandlerne også meget i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. Andre aktører varetager i stigende grad en del af denne indsats. Afklaring handler om at få afdækket den lediges arbejdsmæssige ressourcer og begrænsninger. Ideelt set fungerer afklaringsforløbene derfor som en proces, der resulterer i en afgørelse om, hvad den ledige fremover skal. Der anvendes også tilbud af mere udviklende karakter, som primært er tilbud, hvor der lægges vægt på udvikling af personlige og sociale kompetencer. Sagsbehandlerne beskriver dog, at disse forskellige led i afklaringsforløbet ikke synes at være tydelige eller adskilte, og at nogle ledige ikke-arbejdsmarkedsparete kan være placeret i ”afklaringsforløb” i mange måneder eller flere år, bl.a. fordi der løbende viser sig nye problemer.

Kommunerne gør i en vis udstrækning brug af (tidligere amtslige) *behandlingstilbud* til de ledige, som er psykisk syge eller misbrugere. Det skal bemærkes, at disse behandlingstilbud også henvender sig til personer, som ikke er ledige, og at disse indsatser derfor ikke nødvendigvis er rettet mod deltagelse på arbejdsmarkedet. Derfor kan der opstå konflikt mellem ”frivillighedsprincippet” i behandlingstilbuddene og ”kravprincippet” i den kommunale beskæftigelsesindsats.

Sidst, men ikke mindst peger både telefonundersøgelsen og casesstudierne på, at *uddannelse, virksomhedspraktik og løntilskud ikke anvendes i nævneværdigt omfang* til denne gruppe af ledige, primært fordi de er for ”dårlige” til, at det kan lade sig gøre eller giver nogen mening. I de enkelte tilfælde, hvor virksomhedspraktik anvendes som redskab over for denne gruppe af ledige, ser det endvidere ud til at fordre et meget tæt samarbejde med lokale virksomheder. Der er dog her en vis variation, og enkelte kommuner har opbygget et tæt samarbejde med en række virk-

somheder, hvilket ser ud til at gøre det lettere at få de ikke-arbejds-markedsparate ledige i virksomhedspraktik.

Analysen af udbuddet af tilbud peger på, at der ikke er nævneværdige forskelle på de overordnede typer af tilbud, der opereres med i de kommuner, vi har undersøgt. Det skal dog bemærkes, at vi ikke har besøgt de enkelte projekter, men udelukkende beskriver tilbuddene på baggrund af interview med sagsbehandlere. Dette indebærer, at der kan være forskelle i den konkrete praksis på projekterne, som vi ikke indfanger i undersøgelsen.

Hvordan bruges og fungerer tilbuddene?

Der er flere overordnede forhold vedrørende kommunernes brug af indsatserne, som er værd at bemærke.

Sagsbehandlerne vurderer, at indsatsen ikke fører til beskæftigelse for flertallet af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

Alle sagsbehandlerne er blevet bedt om at give en vurdering af, hvor stor en procentdel af de ledige i matchkategori 4 og 5, som, de tror, kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne vurderer samstemmende, at flertallet af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ikke har mulighed for at komme i arbejde, støttet eller ordinært, hverken på kort eller lang sigt. Denne vurdering ser ud til at gøre sig gældende uanset kommunale forskelle i indsatsen i øvrigt. Svarene varierer lidt, men vurderingen er gennemgående, at mellem 10-40 pct. af matchgruppe 4 vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet.⁵ For matchkategori 5 vurderes det, at der er tæt på intet arbejdsmarkedsperspektiv for denne gruppe. Det skal bemærkes, at der alene er tale om sagsbehandlerne egen vurdering af fremtidsudsigterne, hvilket indebærer, at vurderingen ikke nødvendigvis knytter sig til de facto forhold ved målgruppen, men også kan ses som et udtryk for sagsbehandlerne negative forventninger. Imidlertid gælder det, at sagsbehandlerne på tværs af deres holdninger til sagsbehandling og indsatser i øvrigt samstemmende vurderer, at arbejdsmarkedsperspektiverne er begrænsede for ikke-arbejdsmarkedsparate. Vi tolker dette i

5. Det skal bemærkes, at en enkelt sagsbehandler, som arbejder med helt unge ikke-arbejdsmarkedsparate, var betydeligt mere optimistisk med hensyn til denne gruppes fremtidsudsigter og vurderede, at omkring 70 pct. ville kunne komme i arbejde på længere sigt.

retning af, at begrænsningerne snarere vedrører forhold, der knytter sig til målgruppen, end forhold, der knytter sig til sagsbehandlerne.

Det er svært at finde på indsatser

I forbindelse med sagsbehandlerne vurdering af indsatserne peger de næsten samstemmende på, at *der mangler tilbud til de svageste ledige*, og samtidig har de svært ved at beskrive, hvordan disse indsatser i givet fald skulle se ud. Nogle peger på, at indsatsen kunne indeholde flere mentorordninger og tættere opfølgning, hvor man fx tager hjem og henter den pågældende ledige, hjælper med at få ryddet op i hjemmet, følger vedkommende hen til et aktiveringssted eller hjælper med personlig hygiejne. Et fællestræk ved disse forslag er en erfaring med, at små ting, som fx hvordan man kommer hen til et aktiveringssted, hvem man skal tale med osv., kan blive til meget store barrierer for mennesker med svage personlige og sociale kompetencer. Det skal dog understreges, at sagsbehandlerne ikke synes, der er nogen lette løsninger på problemet med at få de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ud på arbejdsmarkedet. En sagsbehandler formulerer det således:

Det kan godt være, at vi kan finde på noget andet, at man kunne gøre noget andet, men hvis det ligesom var sprunget i øjnene, så havde vi haft mulighed for at gøre det ...

Holdninger og praksis i indsatserne

Sagsbehandlerne understreger, at det er vigtigt at skelne mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, fordi de ikke har de samme behov. Når man fokuserer på indsatserne, er der dog ofte ikke nogen klar opdeling mellem de tilbud, der retter sig mod de ikke-arbejdsmarkedssparate, og tilbud, der primært har arbejdsmarkedssparate som målgruppe. Omkring halvdelen af de 25 undersøgte kommuner i telefonundersøgelsen udbyder, hvad man kunne kalde ”smalle” tilbud, der er særligt målrettet de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, mens de øvrige kommuner bruger de samme indsatser, typisk kommunale værksteder, til både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. I flere af kommunerne har man ikke ændret på tilbuddene, selvom der er kommet flere ikke-arbejdsmarkedssparate ledige som følge af den faldende arbejdsløshed, og det finder flere af sagsbehandlerne problematisk. Det skal dog bemærkes, at tilbuddene anvendes forskelligt alt af-

hængigt af graden af arbejdsmarkedsparathed. For eksempel har ikke-arbejdsmarkedsparate ledige en kortere ”arbejdstid”, eller de aktiveres med skånchensyn i projekterne, ligesom en del projekter indeholder forskellige opgaver, som kan varetages alt efter graden af arbejdsmarkedsparathed.

Overlap mellem problemafklaring og problemløsning

Interviewene med sagsbehandlerne peger på, at det er vanskeligt for dem at skelne mellem en ”afklarende” og en ”aktiverende” indsats, fordi problemerne ofte er komplekse hos denne målgruppe. Afklaringsprocessen tager ofte meget lang tid og udgør typisk en del af indsatsen. Dette ser samtidig ud til at gøre det særligt vanskeligt at arbejde med standardforløb samt at isolere bestemte ”trin” i indsatsen. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at sagsbehandlerne er kritiske over for en del af de dokumentationskrav og økonomiske redskaber, der er fulgt med de senere års lovændringer, netop fordi der ikke stilles krav om dokumentation af arbejdet med de lediges personlige og sociale kompetencer, som er særligt vigtigt i sagsbehandlingen i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Sammenhænge mellem sagsbehandling, mål og indsats

Sagsbehandlere er enige i den arbejdsmarkedsrettede målsætning

Interviewene viser i lighed med andre nyere undersøgelser (fx Stigaard et al., 2006), at sagsbehandlerne i vid udstrækning bakker op om stramningerne i de senere års lovgivning over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige – både når det gælder aktiveringskrav, og når det gælder arbejdsmarkedsdeltagelse som mål i indsatsen. Sagsbehandlerne ser således ikke nogen umiddelbar modsætning mellem en ”arbejdsmarkedsrettet” og en ”socialfaglig” indsats over for de svageste ledige. Der er dog, som det vil fremgå nedenfor, forskel på, hvordan man forestiller sig dette udmøntet i praksis. I nogle kommuner forestiller man sig fx, at den socialfaglige indsats skal indlede en indsats, mens man i andre tænker de to dimensioner af indsatsen som sideløbende.

Ringe grad af sammenhæng mellem målsætning og tilbud

Undersøgelsen peger på, at der ikke kan påvises nogen entydig sammenhæng mellem de kommunale politikker og arbejdsrettede mål på den ene

side og de tilbud, der tilbydes de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de undersøgte kommuner på den anden. Det er således ikke på baggrund af undersøgelsen muligt fx at vise, at bestemte overordnede målsætninger eller sagsbehandlerholdninger fører til brugen af bestemte tilbud. Derimod afspejler de samme tilbud, fx brugen af kommunale aktiveringsværksteder, meget forskellige holdninger og målsætninger. Den manglende sammenhæng kan ikke alene forklares ud fra ”uhensigtsmæssigheder” i sagsbehandlingen eller organiseringen af indsatsen i den enkelte kommune, selvom disse også findes i flere af kommunerne. Undersøgelsens resultater peger snarere på, at det er vanskeligt at finde en kort og direkte vej til arbejdsmarkedet for denne målgruppe.

Politikere og ledere har stor indflydelse på kommunernes tilbud

De lokale kommunalpolitikere har i flere tilfælde direkte angivet bestemte ønsker til tilbud og/eller frabet sig andre. Disse ønsker er dog ikke altid koblet til bestemte forestillinger om, hvordan de forskellige foranstaltninger virker, men kan fx være ønsker om at opretholde tilbud, der servicerer andre borgere i kommunen – en forestilling om, at tilbuddene kan blive for ”attraktive”, eller et politisk ønske om at undgå ”væresteder”. Men selvom disse politiske beslutninger er afgørende for, hvilke tilbud der oprettes, har både ledelsesform, organisationsform og sagsbehandlerens vurdering af indsatserne også i varierende grad indflydelse på udbuddet og brugen af tilbuddene, fx af hvem og hvor længe tilbuddene anvendes.

Ingen entydig forklaring på variation i indsatserne

Både telefonundersøgelsen og casestudierne viser, at der er en vis variation i indsatserne over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Dette gælder både i brugen af tilbud, sagsbehandlingen, organiseringen af indsatsen og forestillinger om virkninger m.m. Disse forskelle kan dog ikke entydigt forklares med bestemte holdninger eller formulerede politiske målsætninger. Tværtimod ser det ud til, at forskellige forhold er udslagsgivende i forskellige kommuner. Det kan således være politiske målsætninger koblet med bestemte ledelsesformer, der er afgørende for indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i en kommune, mens det er manglende omstillingsevne og manglende gennemslagskraft i organisationen, der er afgørende i en anden. Endelig skal det bemærkes, at hverken paletten af tilbud eller brugen af dem udelukkende er et udslag

af en ”beslutning”, idet organisatoriske forhold, bl.a. ”snitfladeproblemer”,⁶ ser ud til at spille en forholdsvis stor rolle i nogle kommuner. Dette kan fx betyde, at der ikke sker en ”opmatchning” af personer fra matchgruppe 4 til matchgruppe 3, selvom den faglige vurdering er, at det burde der. Et andet eksempel er, at virksomhedspraktik bruges mindre, end en faglig vurdering tilsiger, fordi jobkonsulenterne organisatorisk er placeret i de afdelinger, der har med de arbejdsmarkedsparate ledige at gøre. Som nævnt sker det også, at politiske interesser for at ”tækkes” en bestemt vælgergruppe kan modvirke en mere målrettet indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, fordi man tilpasser udbuddet af projekter efter andre interesser end de lediges behov.

KONKLUSION

Tre forskellige logikker i den arbejdsmarkedsrelaterede indsats

Undersøgelsen peger på en relativt stor forskel på, hvordan begrebet ”arbejdsmarkedsrettet” indsats fortolkes, samt på, hvordan kommunerne tager meget forskellige strategier i brug i udmøntningen af denne målsætning. I forlængelse af undersøgelsens analytiske fokus på indsatser har vi forsøgt at afdække ”logikken” i indsatserne. Denne logik er forholdsvis eksplicit i nogle kommuner og temmelig implicit i andre. Vi har således på tværs af formulerede målsætninger og værdier forsøgt at aflæse, hvilken logik vedrørende arbejdsmarkedsretning der ser ud til at være dominerende i de forskellige indsatsforløb, som kommunerne i praksis har opbygget. Med dette udgangspunkt kan kommunerne i de seks cases opdeles i tre forskellige kategorier, hvis logikker afspejles i hver deres model:⁷

- Kravmodellen
- Trinmodellen
- Eksperimentermodellen.

6. Snitfladeproblemer vil sige uhensigtsmæssigheder i organisationen.

7. Typologien er baseret på indsatsernes overordnede logik. Det skal derfor bemærkes, at individuelle sagsbehandlere i kommunerne godt kan sammenstille indsatserne anderledes. Dvs. den individuelle sagsbehandler kan godt etablere ”trinvisse forløb” for bestemte klienter, selvom kommunen som case er placeret i fx eksperimentermodellen.

I *kravmodellen* omsættes ”arbejdsmarkedsperspektivet” til ”håndfasthed” i form af økonomiske sanktioner og straksaktivering. Kravlogikken indebærer, at der ikke fokuseres på, hvordan indsatserne virker for den enkelte ledige, men på motivationseffekten af en håndfast kravlinje. I forlængelse af denne logik er det mindre afgørende at finde specifikke indsatser, der kan bringe den pågældende ledige videre, og der er således ikke lagt stor vægt på at formulere mulige veje eller trin til arbejdsmarkedet. Der skelnes i forlængelse heraf heller ikke nævneværdigt mellem indsatsen over for arbejdsmarkedsparate og indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate. Arbejdsmarkedsperspektivet ses her primært operationaliseret som ”pligt til kommunal aktivering”. To kommuner fra undersøgelsen er et udtryk for tankegangen i denne model, den ene dog kun delvist.

I modsætning til prioriteringen af krav og håndfast konsekvens er der i *trinmodellen* tale om, at arbejdsmarkedsperspektivet operationaliseres som individuelle forløb eller trin, der gradvist fører den ledige nærmere arbejdsmarkedet. Der er tale om en stor spredning af indsatser og et eksplicit forsøg på at finde frem til den rigtige vej til arbejdsmarkedet for den enkelte ledige. De to kommuner adskiller sig dog fra hinanden ved en forskellig vægtning af redskaber. I den ene kommune har man overvejende fokus på en socialfaglig indsats, som antages at ske før en mere direkte placering på arbejdsmarkedet, mens man i den anden i kraft af et tæt samarbejde med lokale virksomheder også i en vis udstrækning anvender virksomhedspraktik sideløbende med sociale indsatser. I begge tilfælde er forventningen til indsatserne forbundet med en forestilling om at kunne afdække vejen til arbejdsmarkedet trinvist – også selvom den af og til kan antage en labyrintagtig form.

Den sidste model har vi kaldt *eksperimentalmodellen*, primært fordi indsatserne i de to cases, der placeres her, både organisatorisk og i udbuddet af bestemte indsatser kan karakteriseres som noget mindre fastlagt og noget mere søgende end i de to øvrige modeller. I den ene kommune er der mange forskellige indsatser, men brugen af dem er mere afklarende end trinvis. I den anden er der færre indsatser, som er delvist bestemt af en stram økonomi og delvist farvet af at være forsøgsjobcenter, hvilket til en vis grad også bestemmer indsatserne. Arbejdsmarkedsperspektivet er i denne model lidt mere tilfældigt udmøntet, og det er svært at pege på en klar struktur i udbuddet og brugen af indsatser.

De tre indsatslogikker peger ikke alene på, at der anvendes meget forskellige veje til arbejdsmarkedet for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, men også på en forskellig grad af individuel målretning i indsatserne samt en forskellig udnyttelse af de beskæftigelsespolitiske redskaber, herunder brugen af økonomiske sanktioner og fx straksaktivering. En arbejdsmarkedsrettet indsats er i praksis således farvet ikke alene af graden af "arbejdsmarkedsrettethed" versus en "socialfaglig" indsats (tværtimod opfattes socialfaglige forløb ofte som en nødvendig del af en arbejdsmarkedsrettet indsats) eller af anvendelsen af en "hård" eller en "blød linje", men også af organisatoriske og ledelsesmæssige forhold omkring sagsbehandlingen. Ved at fokusere på en analyse af logikken i indsatserne og brugen af dem får vi samlet et varieret, men også flertydigt billede af, hvordan arbejdsmarkedsrettethed i praksis manifesterer sig i indsatserne over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

For det første viser de tre typer af indsatslogikker, at der er stor forskel på, hvordan den arbejdsmarkedsrettede indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i praksis udmøntes. For det andet viser undersøgelsen, at arbejdsmarkedsperspektivet i alle tre modeller bliver mindre synligt, når fokuset lægges på brugen af tilbud og redskaber snarere end på politiske målsætninger eller sagsbehandlernes holdninger. Dette hænger bl.a. sammen med, at kontekstuelle forhold som fx snitfladeproblemer og beslutninger, der som nævnt ovenfor vedrører andre interesser, påvirker udmøntningen af indsatsen. Men disse kontekstuelle forhold kan ikke alene forklare vanskelighederne ved at "opfinde" arbejdsmarkedsrettede indsats til de ikke-arbejdsmarkedsparate. Dette tyder på, at på trods af at en arbejdsmarkedsrettet målsætning for indsatsen var et erklæret mål i alle de undersøgte kommuner, så udmøntes denne kun vanskeligt i praksis over for en målgruppe, som pr. definition er meget langt fra arbejdsmarkedet.

Endelig ser der ikke ud til at være nogen klar sammenhæng mellem brugen af de forskellige redskaber. Et eksempel er kravmodellen, der i sin retorik er meget fokuseret på sanktioner og selvforsørgelse samtidig med, at der i praksis næsten udelukkende anvendes kommunale aktiveringsprojekter. Med hensyn til kommunerne i eksperimentalmodellen ser det ud til, at på trods af et organisatorisk arbejdsmarkedsfokus (forsøgsjobcenter) så får sagsbehandlerne problemer med at passe de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ind i de arbejdsrelaterede projekter, som er kategoriseret efter branchetilknytning, hvilket er irrelevant for flertallet af

de ikke-arbejdsmarkedsparate. Resultatet bliver, at en stor del af de forhåndenværende redskaber ikke anvendes. Endelig viser trinmodellen, at en operationalisering i et arbejdsmarkedsrettet trinforløb kan foregå på mange forskellige måder – fx ved en noget forskellig vægtning af, hvordan og hvornår i forløbet der skal ydes en socialfaglig indsats, samt i hvilken udstrækning der gøres brug af direkte arbejdsmarkedsrettede redskaber, særligt virksomhedspraktik.

Undersøgelsens resultater set i lyset af eksisterende forskning

Undersøgelsen kombinerer som tidligere nævnt to forskningsfelter, der er adskilte i den eksisterende litteratur. Det drejer sig om studier af sagsbehandlerkultur og sagsbehandlerpraksis på den ene side og studier af kommunale beskæftigelsesindsatser på den anden. Førstnævnte forskningsfelt er præget af en kvalitativ tradition, mens sidstnævnte overvejende udgøres af kvantitative effektstudier (se kapitel 2 for en gennemgang af eksisterende forskning). Nærværende undersøgelse har søgt at kombinere disse to forskningsfelter både analytisk og metodisk. ”Indsats” er således begrebsliggjort både som de enkelte *tilbud*, fx aktiveringsprojekter, og som *”sagsbehandlingsindsats”*, fx sagsbehandleres og lederes faglige vurdering af, hvordan ledige kan gøres arbejdsmarkedsparate. Endelig fokuseres på sammenhængen mellem disse to i form af de kommunale *”indsatslogikker”*, der er beskrevet ovenfor. Metodisk er der her lagt vægt på kvalitative casestudier, hvilket gør det muligt at afdække, hvordan og hvor i organisationen indsatsen formes, og dermed give et bud på, hvilke sammenhænge der er afgørende for den *”indsatslogik”*, som karakteriserer en bestemt kommune. I det følgende vil vi kort sætte undersøgelsens resultater i relation til nogle af resultaterne fra den eksisterende forskning.

Med hensyn til studier af sagsbehandlerkultur og sagsbehandlerpraksis peger undersøgelsen i lighed med de nyere undersøgelser af sagsbehandling på, at lovgivningen om en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats (Beskæftigelsesministeriet, 2003, 2005, 2006) i høj grad også er slået igennem i sagsbehandlingen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (se fx Stigaard et al., 2006). Dette viser sig på to måder i undersøgelsen. For det første ved at sagsbehandlerne giver udtryk for (til forskel fra tidligere undersøgelser, se Larsen et al., 2001), at de er mere tilbøjelige til at bruge *”disciplineringsredskaber”* som fx sanktioner over for de ledige. For det andet gælder det, hvilket ligeledes bekræfter resultaterne fra Sti-

gaard et al. (2006), at de eksisterende forskelle i sagsbehandlernes individuelle holdninger til sanktioner ser ud til at have ringe indflydelse, fordi andre forhold, som fx politiske og ledelsesmæssige beslutninger, ser ud til at have stor vægt i udformningen af indsatsen, både i form af tilbud, målsætninger for sagsbehandlingen og ”indsatslogikker”. Med andre ord ser sagsbehandlernes autonomi og muligheder for at tilrettelægge en bestemt indsats over for den enkelte ledige ud til at være begrænset både på grund af en øget grad af standardiserede administrative procedurer og på grund af lokale kommunalpolitiske og ledelsesmæssige beslutninger.

Med hensyn til det andet forskningsfelt, nemlig studiet af den kommunale indsats, kan undersøgelsens resultater ikke bidrage til debatten om effekterne af denne indsats, men derimod til en større forståelse af, hvordan indsatsen, forstået som hele indsatsprocessen, er sammensat, og dermed hvor eventuelle problemer i indsatsen kan opstå. Undersøgelsen bidrager således med et billede af, at de forskellige dele af den samlede indsats ikke nødvendigvis hænger sammen eller er et udtryk for en bevidst strategi i de undersøgte kommuner. Det er således tankevækkende, at kommuner, der er meget ”disciplineringsorienterede”, og som i deres målsætning for sagsbehandlingen værdimæssigt betoner en direkte arbejdsmarkedsrettet strategi, samtidig hovedsageligt anvender kommunale aktiveringsprojekter, mens kommuner, der omvendt anvender arbejdsmarkedsorienterede redskaber, primært virksomhedspraktik, samtidigt har en flerstrengt målsætning for sagsbehandlingen. En del af disse ”uoverensstemmelser” i samspillet mellem de forskellige led i indsatsen må antages at have betydning for effekterne. Her har den eksisterende forskning hovedsageligt fokuseret mere isoleret på effekterne af bestemte tilbud, fx aktivering.

Perspektivering

Undersøgelsen viser en del variation særligt i brugen og strategierne vedrørende de eksisterende typer af tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det ser samtidig ikke ud til, at denne variation kan forklares entydigt med tilsvarende forskelle i kommunale målsætninger, holdninger hos sagsbehandlere eller politiske beslutninger. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at alle sagsbehandlere på tværs af casene vurderer, at flertallet af de ikke-arbejdsmarkedsparate ikke vil kunne komme i arbejde, hvad enten der er tale om beskæftigelse på ordinære vilkår eller støttet beskæftigelse. Det er også bemærkelsesværdigt, at denne enslydende vurdering

ikke i nogen af de undersøgte cases blev foretaget på baggrund af en mere systematisk dokumentation af virkningerne af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate. På baggrund af undersøgelsen ser det altså ud til, at kommunerne, uanset hvordan de har tilrettelagt indsatsen, ikke har valgt deres strategi med udgangspunkt i en dokumenteret viden om virkningerne af de forskellige dele i indsatsen. Samtidig giver sagsbehandlerne udtryk for, at en arbejdsmarkedsrettet indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate er svær at standardisere og vanskelig at tilrettelægge i praksis.

Resultaterne peger dermed også på, at der mangler viden om og dokumentation af virkningerne af de forskellige former for og dele af de indsatser, der i praksis ydes over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige – herunder særligt viden om, hvordan indsatsen over for denne gruppe og endvidere forskellige indsatser til forskellige kategorier af ledige kan gøres bedre.

Rapportens opbygning

Rapporten består af 5 kapitler. Kapitel 1 indeholder en kort beskrivelse af undersøgelsens formål, problemstilling og metode samt en opsummering af de vigtigste resultater, en konklusion og en kort perspektivering. Kapitel 2 er en gennemgang af undersøgelsens baggrund og metode. Kapitlet indledes med en beskrivelse af undersøgelsens problemstilling og formål samt definition af begreber m.m. Dette efterfølges af en gennemgang af eksisterende relevante undersøgelser samt en afgrænsning af forskningsfeltet og undersøgelsens perspektiv. Kapitel 2 omhandler endvidere mere konkret undersøgelsens metodiske og empiriske grundlag. Her vil vi bl.a. begrunde anvendelsen af de konkrete kvalitative interviewmetoder og sammenhængen mellem undersøgelsens empiriske elementer. Afslutningsvis beskriver vi kort undersøgelsens begrænsninger. I Kapitel 3 og 4 beskrives undersøgelsens resultater. Kapitel 3 er en gennemgang af resultaterne fra telefoninterview i 25 kommuner, hvor hensigten har været at skabe et overblik over variationen af og relevante forhold omkring de kommunale indsatser over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Kapitlet afsluttes med en kort opsummering af de vigtigste resultater. Kapitel 4 er en gennemgang af de seks cases, som udgør hoveddatagrundlaget for den kvalitative analyse af de kommunale indsatser. Det skal bemærkes, at gennemgangen af de enkelte cases er ganske detaljeret. Sigtet med at give en sådan detaljeret gennemgang er at

vise, at de forhold, der former indsatsen, er ganske komplicerede, idet de består af et samspil af bl.a. eksplicite kommunale målsætninger, sagsbehandlerholdninger og en række kontekstuelle forhold vedrørende sagsbehandlingen. For at give et overblik over de vigtigste karakteristika i hver case indledes hver case med en tekstboks med disse karakteristika. Til sidst giver vi i kapitel 5 en tværgående analyse af de seks cases med henblik på dels at skitsere de kommunale variationer i indsatsen, dels at give en forståelse af de sammenhænge (eller mangel på samme), der ser ud til at have betydning for, hvorfor indsatserne udvikler sig forskelligt. Kapitlet afsluttes med en ansats til en typologi af ”indsatslogikker” på baggrund af analysen af indsatserne i de seks cases.

PROBLEMSTILLING, BAGGRUND OG METODE

Der er to hovedformål med dette kapitel. For det første vil vi beskrive undersøgelsens overordnede problemstilling og formål og placere den i det eksisterende forskningsfelt inden for indsatser og sagsbehandling over for kontanthjælpsmodtagere. Opridsningen af den udvalgte forskning på området munder således ud i en redegørelse for fokus og perspektiv i denne undersøgelse. For det andet vil vi redegøre for undersøgelsens metode og empiriske grundlag. Her vil vi bl.a. begrunde anvendelsen af de konkrete kvalitative interviewmetoder og sammenhængen mellem undersøgelsens empiriske elementer. Afslutningsvis beskriver vi kort undersøgelsens begrænsninger.

PROBLEMSTILLING OG FORMÅL

Undersøgelsens centrale problemstilling er, hvordan den arbejdsmarkedsrettede målsætning i lovgivningen udmøntes i kommunernes indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det overordnede formål med undersøgelsen er dermed at undersøge relationen mellem den arbejdsmarkedsrettede målsætning og den kommunale indsats i lyset af forskellige forhold og vilkår i den kommunale kontekst, som kan påvirke sagsbehandlingen samt udbuddet og brugen af tilbud

over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Dette antyder det eksplorative sigte i undersøgelsen.

Vi har valgt at fokusere på indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, da langt størstedelen af den eksisterende forskning drejer sig om indsatsen over for arbejdsmarkedssparate ledige. Dette skyldes, at denne gruppe som følge af den faldende arbejdsløshed er kommet mere direkte i søgelyset som arbejdskraft. Med vores problemstilling in mente finder vi desuden indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige særlig interessant. Årsagen er, at indsatsen over for denne gruppe med henblik på at få dem tættere på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse selvsagt byder på flere udfordringer, end det er tilfældet med de arbejdsmarkedssparate. Det er således særdeles vedkommende at se på, hvorledes den arbejdsmarkedsrettede målsætning udmøntes i indsatsen over for netop denne målgruppe.

Undersøgelsens overordnede formål kan opdeles i en række delmål vedrørende den kommunale indsats, kontekstuelle forhold og vilkår i kommunen og sammenhængen mellem disse to. Hvad angår selve indsatsen, vil vi belyse variationen af indsatser kommunerne imellem. Dette betyder, at vi vil se på den enkelte kommunes palet af tilbud, dvs. hvilke typer af tilbud kommunen har til de ikke-arbejdsmarkedssparate, og brugen af disse tilbud. Desuden vil vi se nærmere på sammenhængen og overensstemmelsen mellem kommunernes formulerede politik, praksis omkring den kommunale indsats og begrundelsen for den samt sagsbehandlernes og ledernes vurderinger af den.⁶

Som vi kort var inde på ovenfor, ser vi for det første på sagsbehandlernes holdninger og faglighed. For det andet ser vi på de politiske og ledelsesmæssige forhold, som kan siges at relatere sig til beslutningsprocessen omkring den kommunale indsats, samt på de organisatoriske forhold, herunder selve den fysiske og administrative organisering af sagsbehandlingen. Grundet vores problemstilling og formål har vi fra begyndelsen anset det for hensigtsmæssigt ikke at indsnævre perspektivet for meget, men derimod forholde os åbent over for en bredere flade af forhold, hvis indflydelse på indsatsen vi ønsker at undersøge nærmere.

6. Vi er opmærksomme på, at nogle af de medarbejdere, som i kommunerne beskæftiger sig med kontanthjælpsmodtagerne, foretrækker betegnelsen ”rådgiver” frem for ”sagsbehandler”. Efter som det ikke er alle, der har en uddannelsesmæssig baggrund som socialrådgiver, har vi dog valgt at bibeholde og anvende betegnelsen ”sagsbehandler” som en samlebetegnelse for disse medarbejdere uanset uddannelsesmæssig baggrund.

Med henblik på at belyse problemstillingen om udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning i kommunernes indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige vil vi altså se nærmere på sammenhængen mellem denne indsats og ovennævnte forhold i kommunerne. Derved ønsker vi at kunne sige noget om, hvorledes det komplekse samspil mellem disse forhold på forskellig vis påvirker indsatsen og udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning i de medvirkende kommuner.

Definition og afklaring af ”indsats”

Indsatsbegrebet kommer ofte til at fremstå relativt diffust, da det sjældent defineres i de undersøgelser, der beskæftiger sig med det. Det er således ofte meget indforstået, hvad der menes med ”den kommunale indsats over for de ledige”, ”den offentlige beskæftigelsesindsats” osv. Det kan dog også synes vanskeligt at indkredse begrebet, eftersom den gængse brug af det afspejler, at der er tale om en kompleks og overordnet kategori, som basalt set relaterer sig til det, kommunen ”gør” i forhold til de ledige. I vores forståelse og brug af begrebet i denne rapport, handler det om ”tiltag”, som kommunen iværksætter over for de ledige med henblik på at få dem tættere på arbejdsmarkedet – og dermed er det tæt forbundet med den beskæftigelsesmæssige og socialpolitiske lovgivning.

Den kommunale indsats dækker således over såvel de konkrete *tilbud*, som kommunen kan henvise de ledige til, samt en række forhold knyttet til selve *sagsbehandlingen*. Her tænker vi bl.a. på forskellige tiltag i form af vejledning og opfølgning samt brugen af forskellige redskaber, herunder anvendelse af sanktioner. Dette betyder, at en stor del af sagsbehandlingen også opfattes som en del af indsatsen. Det indebærer, at vi skelner mellem begreberne ”indsats”, ”tilbud” og ”sagsbehandling”, som kan udmærke sig på en række parametre. Eksempelvis kan tilbuddene være kommunale projekter eller tilbud udbudt af eksterne aktører. Derudover kan de være ”brede”, således at kommunen så at sige kan nøjes med få rummelige tilbud, eller ”smalle”, hvormed der til gengæld kræves et større spektrum af tilbud, fordi disse er mere målrettede i forhold til den enkelte målgruppe af ledige (matchkategori). Hvad angår den overordnede indsats kan den fx være karakteriseret ved en mere eller mindre ”hård” eller ”blød” linje, som relaterer sig til den formulerede politik i den enkelte kommune i forhold til den arbejdsmarkedsrettede målsæt-

ning i lovgivningen. Endelig, hvad angår sagsbehandlingen, så er fokuset på, hvordan de overordnede kommunale målsætninger i praksis fortolkes gennem brugen af de forskellige tilbud.

BAGGRUND OG FORSKNINGSFELT

Indledningsvist skal det bemærkes, at den kvalitative forskning i forholdet mellem kommunale målsætninger og indsatser på den ene side og kommunale kontekstuelle forhold på den anden side er meget sparsom for ikke at sige ikke-eksisterende. I dette afsnit vil vi derfor gennemgå udvalgte dele af forskningen i indsatser og sagsbehandling, som vi anser for relevante i forhold til denne undersøgelses problemstilling. Som nævnt fokuserer langt størstedelen af de eksisterende undersøgelser dog på arbejdsmarkedssparate ledige. Formålet med gennemgangen af udvalgt forskning på området er at placere undersøgelsen i det eksisterende forskningsfelt, hvorfra vi henter inspiration samtidig med, at vi anlægger et lidt andet perspektiv, som vi efterfølgende vil opridse og tydeliggøre.

Studier af indsatser

Det, der generelt kendetegner studier af indsatser, er, at de overvejende er kvantitative, og at de i høj grad beskæftiger sig med effekter af forskellige former for indsatser. Der mangler således generelt kvalitative studier af virkningerne af forskellige former for kommunale indsatser samt af de enkelte forhold eller ”led” i indsatsprocessen, som er med til at forme den kommunale indsats.

Sammenfatning af studier af effekten af kommunale indsatser

Omdrejningspunktet for denne del af forskningen i indsatser er at undersøge, om den offentlige kommunale indsats i form af navnlig aktivering forøger chancerne for, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende.⁷ Ifølge Rosdahl & Nærvig Petersen (2006) er der dog kun gennemført relativt få undersøgelser i Danmark af

7. En del af forskningen beskæftiger sig dog også med effekten af den økonomiske hjælp til kontanthjælpsmodtagerne, særligt ud fra et incitamentssynspunkt i forhold til at komme i beskæftigelse (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006; Graversen & Tinggaard, 2005; Le Marie & Scheuer, 2006). Desuden beskæftiger en del undersøgelser sig med effekten af revalideringsindsatsen (Filges et al., 2002; Bach 2002a; Harsløf et al., 2004).

effekten af aktivering (se fx Arbejdsministeriet, 2000; Graversen & Weise, 2001; Bolvig et al., 2001; Bach, 2002a, 2002b; Christensen, 2002; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2003; Toomet, 2006). Endvidere opererer undersøgelserne med forskellige definitioner af, hvad effekten består i. For eksempel kan der være tale om ”udslusningsgrad” (andelen med beskæftigelse efter endt aktivering), ”oplevet effekt” (den aktiveredes eller andres vurdering af oplevelsen af effekten) eller forskellige beregninger af, hvorvidt den aktiveredes beskæftigelsesomfang er større på grund af aktivering, end det ville have været, hvis den pågældende ikke havde været aktiveret. Netop fordi effekten måles og udtrykkes på forskellige måder, og fordi resultaterne ud fra en samlet betragtning ikke forekommer entydige, er det svært at sammenfatte dem (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006).

Grundlæggende synes de fleste former for aktivering dog at have en vis fastholdelseeffekt, dvs. at sandsynligheden for at overgå til ordinær beskæftigelse mindskes i aktiveringsperioden. For nogle aktiveringstyper som fx løntilskudsjob i privat virksomhed og privat jobtræning synes denne effekt dog at være svag eller fraværende. Denne type af aktivering kan således siges at have den største beskæftigelseeffekt (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006; Bolvig et al., 2001). For andre aktiveringstyper synes den samlede beskæftigelseeffekt at afhænge af, om selve aktiveringseffekten (større chancer for job som følge af fx bedre kvalifikationer opnået af aktiveringen) er større end fastholdelseeffekten (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006). Et andet interessant resultat af effektstudierne angår motivationen til at anstrenge sig ekstra for at finde et job, som udsigten til et ikke-attraktivt aktiveringstilbud formodes at styrke. På baggrund af de få undersøgelser, der eksisterer af dette forhold i relation til kontanthjælpsmodtagere, må effekten tilsyneladende siges at være beskeden (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006; Toomet, 2006).

Til sidst skal nævnes en række studier, som har undersøgt mere indirekte effekten af aktivering af kontanthjælpsmodtagere og den kommunale indsats generelt ved at fokusere på kommunale forskelle (Arendt, 2004; Andersen, 2006). Ifølge Rosdahl & Nærvig Petersen (2006) kan resultaterne af disse undersøgelser sammenføres til, at de kommunale forskelle i andelen, der opnår beskæftigelse, reduceres kraftigt, hvis der tages højde for, at de kommunale rammebetingelser er forskellige. Det betyder med andre ord, at størstedelen af forskellen i andelen, der kommer i beskæftigelse, ikke kan forklares ved hjælp af den kommunale ind-

sats. Det er imidlertid svært at sige noget præcist om, hvad det er i den kommunale indsats, der i en vis udstrækning alligevel synes at øge beskæftigelseschancerne i nogle kommuner frem for i andre. For eksempel er resultaterne omkring kommunestørrelsens betydning og dermed eventuelle stordriftsfordele langt fra entydige (Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006).

Studier af det beskæftigelsesmæssige fokus i de kommunale indsatser

Andre studier af indsatser har beskæftiget sig med, i hvor stor udstrækning der er et beskæftigelses- og arbejdsmarkedsrettet fokus i indsatsen over for ledige. Damgaard et al. (2005) har bl.a. via observationer af kontaktforløbssamtaler med ledige i ikke blot kommuner, men også hos AF og andre aktører undersøgt jobfokuset i disse. Resultaterne viser, at der generelt er et udbredt fokus på beskæftigelse i samtalerne, men at der er mindre fokus på beskæftigelse i samtalerne i kommunerne sammenlignet med AF og andre aktører. Dette antages bl.a. at skyldes sammensætningen af ledige i kommunerne, som har flere unge, flere med indvandrerbaggrund, flere langvarigt ledige og flere i aktivering. Desuden viser undersøgelsen, at sagsbehandlere i flere kommuner mener, at reglerne omkring kontaktforløbssamtalerne er rigide og flytter fokuset fra indholdet, dvs. beskæftigelsesindsatsen, til overholdelse af procedureregler.

En anden undersøgelse af beskæftigelsesfokuset i den kommunale indsats er gennemført af Stigaard et al. (2006) ved hjælp af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale sagsbehandlere, mellemedere og forvaltningschefer. Undersøgelsen belyser, hvordan kommunerne i praksis varetager opgaven med at føre beskæftigelseslovgivningen ud i livet i yderste led hos sagsbehandlere. I tråd med ovennævnte undersøgelse viser Stigaard et al. (2006), at der i kommunerne i betydeligt omfang leves op til krav og intentioner i lovgivningen. Blandt andet viser undersøgelsen, at sagsbehandlere lægger større vægt på at stille krav til de ledige end på at fokusere på deres problemer, ligesom langt de fleste anvender sanktioner med træk i ydelserne, når ledige udebliver fra fx aktivering uden gyldig grund.

Studier af sagsbehandling

I dette afsnit vil vi beskrive udvalgte dele af den eksisterende forskning i sagsbehandling, som vi anser for at være relevante for denne undersøgelses problemstilling. I modsætning til ovennævnte forskning i indsatser,

som fortrinsvis er af kvantitativ art, er denne forskning i sagsbehandling såvel kvantitativ som kvalitativ med vægten lagt på sidstnævnte.

Studier af sagsbehandlerkulturens indflydelse

En del af den danske forskning, som beskæftiger sig med sagsbehandling, har fokuseret på, hvorledes den gældende lovgivning og politiske målsætninger udmøntes i praksis, når sagsbehandlerne skal forvalte dem. Dette perspektiv er bl.a. inspireret af Lipskys (1980) teori om ”street level bureaucracy”. Lipsky beskriver, hvorledes frontmedarbejderne, som har den direkte kontakt til borgerne, har stor selvstændighed i og indflydelse på deres arbejde. Dermed kan deres egne personlige holdninger få en markant indflydelse på, hvordan lovgivning og politiske målsætninger udformes i praksis (Hasenfeld, 2003). I denne forskning betones fælles-trækkene ved frontmedarbejdernes arbejde, og særligt de dilemmaer de konfronteres med som følge af strukturelle problematikker som fx manglende ressourcer. Ifølge Lipsky (1980) håndterer sagsbehandlerne disse dilemmaer ved hjælp af en række såkaldte ”coping-strategier”.

I dansk sammenhæng har blandt andre Winter (2002, 2004) arbejdet videre med denne teori. Han finder frem til, at sagsbehandlerne adfærd bl.a. præges af, om de mener, lovgivningen på området er rimelig i forhold til klienterne, og om de vurderer, at de instrumenter, de har til rådighed i deres daglige arbejde, er effektive samt af deres holdning til klienterne. Dermed har også Winter et markant fokus på betydningen af sagsbehandlerne egne værdier og personlige holdninger i arbejdet med borgerne. Undersøgelserne viser da også, at sagsbehandlerne i deres arbejde i høj grad følger deres egne personlige og politiske præferencer frem for de overordnede kommunale og politiske målsætninger. De viser også, at politikernes politiske præference ikke har nogen direkte indvirkning på de coping-strategier, frontmedarbejderne anvender. Det er således vanskeligt at styre sagsbehandlerne arbejde, selvom der kan udøves indirekte styring ved eksempelvis at øge ressourcerne på området (Winter, 2002). Undersøgelserne peger på denne måde på begrænsninger i bureaukratiet i det kommunale system.⁸

8. Fokuset på sagsbehandlerne individuelle adfærd, som kendetegner denne forskning, medfører, at forekomsten af en fælles socialfaglig professionskultur ikke tillægges nogen større betydning. Dette perspektiv i forhold til sagsbehandlerne tilgang til de ledige og beskæftigelsesområdet er dog blevet taget op i andre grene af forskningen (se fx Olesen et al., 2005; Moos et al., 2004), hvilket vi kommer nærmere ind på i de nedenstående afsnit.

I den senere undersøgelse af Stigaard et al (2006) ser betydningen af sagsbehandlerne personlige holdninger i forhold til den kommunale beskæftigelsesindsats ud til at have ændret sig inden for de sidste par år. Undersøgelsen viser, at sagsbehandlerne i høj grad har fokus på job og stiller krav til de ledige, hvormed myten om en eftergivende omsorgskultur i sagsbehandlingen udfordres. Selvom sagsbehandlerne ikke nødvendigvis er enige i lovgivningen og alle de politiske målsætninger, er de dog i højere grad loyale over for disse end over for deres egen personlige overbevisning. Trods almene implementeringsproblemer viser undersøgelsen, at sagsbehandlerne praksis nu i vid udstrækning er i overensstemmelse med de politiske og ledelsesmæssige prioriteringer. Den spørgeskemabaserede undersøgelse er forholdsvis deskriptiv og forholder sig således ikke til årsagerne til de ændrede forhold i sagsbehandlingen. Dog viser resultaterne en øget forekomst af procedureregler i forbindelse med beskæftigelsesreformen *Flere i arbejde* (Beskæftigelsesministeriet, 2003), ligesom der i perspektiveringen peges på, at en stor nyrekruttering kan have gjort omstillingen lettere.

Interaktionistiske og institutionelle sagsbehandlingsstudier

En anden gren af forskningen, som beskæftiger sig med sagsbehandlerne adfærd i den kommunale indsats over for kontanthjælpsmodtagere, beskæftiger sig med interaktionen mellem sagsbehandler og klient på det mikrosociologiske niveau (Sørensen, 1995; Järvinen et al., 2002; Carstens, 1998; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Formålet med disse undersøgelser er bl.a. at undersøge, hvordan konkrete velfærdsinstitutioner og sagsbehandlerne professionsforståelse former det sociale arbejde og skaber og påvirker bestemte problemidentiteter hos borgerne.

Sagsbehandlerne faglige refleksionsfelt beskrives som det sociale felts ”doxa”, hvilket vil sige en samling af holdninger, værdier og normer som forekommer selvindlysende og naturlige for sagsbehandlerne (Järvinen et al., 2002). Selvom sagsbehandlerne ud fra deres professionsforståelse eller ”doxiske” antagelse ser deres vurderinger som neutrale, er mødet mellem sagsbehandler og klient reelt præget af magtasymmetri. Frem for en direkte magt er der, inspireret af Foucaults magt/videnbegreb, tale om en fornægtende magt. Det vil sige, at sagsbehandlerne i kraft af den viden, de besidder, optræder som eksperter, der har magten til at klassificere og kategorisere klienterne, hvormed der konstrueres bestemte klientidentiteter som eksempelvis ”den langtidsledige” (Järvi-

nen et al., 2002). Dette betyder, at borgerens problemer oversættes til systemsprog ud fra bestemte diagnoser og fastlagte kategorier, som modsvare de indsatser og tilbud, som den pågældende kommune råder over. Kategoriseringen og indsatsen over for borgeren er en dobbelt proces, som på en og samme tid hjælper og disciplinerer borgeren (Järvinen & Mik-Meyer, 2003).

I denne gren af forskningen problematiseres den enkelte sagsbehandlers råderum og handlemuligheder også, dog på anden vis end det var tilfældet ovenfor. I dette institutionelle perspektiv tildeles sagsbehandlerne en position, hvor de i kraft af deres profession er tildelt definitionsmagten og forklaringspotentialet over for borgerne. Dermed ligger fokuset primært på systemets klientgørelse, hvormed sagsbehandlernes personlige holdninger og præferencer omkring indsatsen, som var i centrum i ovenstående gennemgang, glider i baggrunden.⁹ Dette ændrer dog ikke ved, at sagsbehandlerne qua deres faglige ”indstilling” tildeles en afgørende rolle for, hvordan indsatsen over for borgeren ser ud.

Sagsbehandling i spændingsfeltet mellem aktør og struktur

Interessen for dels sagsbehandlernes personlige holdninger i studierne af sagsbehandlerkultur, og dels sagsbehandlernes definitionsmagt i de interaktionistiske og institutionelle studier af sagsbehandling betyder, at de udvalgte studier er kendetegnet ved en underbetoning af de kontekstuelle faktorer. I og med, at disse angiver de ydre vilkår for sagsbehandlingen, kan de netop tænkes at betinge og begrænse sagsbehandlernes autonomi og handlerum. I et forsøg på at kombinere et blik for sagsbehandlernes faglige refleksionsfelt og praksis og for de kontekstuel betingende forhold for sagsbehandlingen bevæger Caswell (2005) og Olesen et al. (2005) sig i spændingsfeltet mellem struktur- og aktørniveauet.

Caswell (2005) fremanalyserer en række praksislogikker, som er dækkende for den måde, hvorpå arbejdet anskues af sagsbehandleren, hvordan det reelt udføres, samt for hvordan det organiseres.¹⁰ Ifølge

9. Et andet forhold, som kan problematiseres ved denne forskningsposition, er, at den i sit fokus på den magtfulde sagsbehandler ikke har det pres, som klienterne evt. kan yde, for øje, og hvad dette betyder for forhandlingen mellem de to parter omkring indsatsen over for den ledige (Henriksen & Prieur, 2004).

10. Begrebet praksislogikker er inspireret af Bourdieus begreb ”social praxeology”, der medfører en opmærksomhed over for de underliggende mekanismer, som er med til at konstruere praksis (Caswell, 2005).

Caswell (2005) bevæger sagsbehandlernes praksis sig inden for en række handlemuligheder, som opstår i spændingsfeltet mellem deres forståelser, professionelle uddannelse og erfaringer på den ene side og de strukturelle betingelser som den organisatoriske kontekst i form af kommunalpolitik, ressourcer og arbejdsbetingelser på den anden side. Dermed er sagsbehandlerne i en vis udstrækning med til at konstruere det felt, de arbejder inden for, samtidig med at de er nødt til at handle inden for visse kontekstuelle rammer i udførelsen af deres arbejde.

Et lignende perspektiv findes hos Olesen et al. (2005), som præsenterer deres tilgang som kritisk-konstruktiv, og hvis hensigt det er at sætte fokus på det faglige grundlag for praksissen i socialt arbejde. I lighed med Caswell beskriver de det sociale felt for sagsbehandling som præget af stor kompleksitet og flertydighed, hvormed man ikke kan tale om en sagsbehandlerpraksis, men derimod om forskellige variationer. Ved empirisk at udkrystallisere forskellige sagsbehandlingspraksisser eller praksislogikker (som både udtrykkes eksplicit gennem formuleringer og implicit gennem ”selvfølgelige” handlinger) bliver det således muligt at belyse konflikter og forskelligheder i kommunalforvaltningerne. Det bemærkes, at variationerne i sagsbehandlingen i dette perspektiv ikke anses for begrundet i sagsbehandlernes private holdninger, men snarere som et udtryk for en nuanceret og reflektiv faglighed.

Caswell (2005) og Olesen et al. (2005) taler således begge for, at der i undersøgelser af sagsbehandlerpraksis og socialt arbejde, herunder i relation til indsatsen over for ledige, bør tages højde for ydre kontekstuelle betingelser, herunder politiske styringsredskaber, der sætter nogle betingelser for sagsbehandlernes råderum. Samtidig understreger de vigtigheden af at inddrage sagsbehandlernes faglighed og professionalisme som en væsentlig faktor.

Tværgående studie af kommunal indsats og sagsbehandling

I lyset af kommunernes stigende rolle i arbejdsmarkedspolitikken har Larsen et al. (2001) undersøgt det, de kalder ”de kommunale politisk-administrative rammebetingelsers og processers betydning for, hvilke indsatser kommunerne tilbyder den enkelte” (s. 7). I Larsen et al.’s (2001) fokus på, hvilke faktorer i kommunerne der er med til at forme den kommunale aktiveringsindsats, dvs. hvad der skaber forskellige typer af indsatser, ligner dens ærinde på afgørende punkter formålet med nærværende undersøgelse. Ifølge forfatterne er fokuset på de kommunale poli-

tiske forhold samt på de forvaltningspolitiske aspekter dog også anlagt i erkendelse af, at disse forhold fylder meget lidt i eksisterende analyser på området (s. 35).

Undersøgelsen (Larsen et al., 2001) indeholder tre dele, som handler om henholdsvis politikindholdet (indholdet i den kommunale aktiveringsindsats), implementeringsforhold og -processer (organisering og styring) og sammenhængene mellem disse to dele (kommunale variationer). I relation til første del viser undersøgelsen, at kommunernes aktiveringsindsats befinder sig i spændingsfeltet mellem disciplinering og social integration målrettet arbejdsmarkedet, og at kommunerne generelt er mest orienterede mod sidstnævnte. De disciplinerende elementer som kravstillelse og sanktioner matcher ifølge kommunerne ikke store dele af de lediges behov med henblik på at få dem tættere på arbejdsmarkedet.

I anden del er fokuset lagt på de "new public management-inspirerede" (NPM-inspirerede) forvaltningspolitiske strømninger og organisationsprincipper. Her viser undersøgelsen, at disse tilsyneladende kun har haft en moderat gennemslagskraft på aktiveringsområdet. Selvom hen ved to tredjedele af kommunerne har indført mål- og rammestyring samt styrings-, kontrol- og opfølgningssystemer i forhold til output, konkluderer man, at dette ikke synes at have konsekvenser for det operative niveau, altså sagsbehandlerniveauet. Undersøgelsen finder med andre ord fortsat høj sagsbehandlerautonomi og en indsats primært baseret på den individuelle sagsbehandlers vurdering og professionelle skøn. Dette forklares med, at de lediges problemer er varierende, og at indsatsen således skal tilpasses de konkrete behov, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at standardisere den.

Tredje del af undersøgelsen viser dog, at der er nogle markante forskelle i kommunernes implementering af aktiveringsindsatsen, hvad angår problemdefinition og kategorisering af ledige (arbejdsmarkedssparate/ikke-arbejdsmarkedssparate), aktiveringsomfang og redskabsanvendelse. Forskellen synes dog ikke at skyldes ren vilkårlighed. Ej heller synes ideologi/partifarve i byrådet at spille nogen nævneværdig rolle for indretningen af den kommunale indsats. Derimod synes kommunerne at søge at tilpasse indsatsen efter målgruppen og lokale behov. Når de i den forbindelse til dels omgår de lovgivningsmæssige intentioner om aktivering og brug af disciplinerende elementer, påpeger forfatterne, at dette synliggør behovet for en mere fordomsfri diskussion af aktivlinjens ud-

formning og grænse i forhold til selvforsørgelsesperspektivet for den dårligst stillede del af de ledige.

Det bemærkes, at undersøgelsen er fra 2001, dvs. før beskæftigelsesreformen *Flere i arbejde* trådte i kraft i 2003, hvilket sandsynligvis har en vis indflydelse på dens resultater, som i en vis udstrækning ligner Winters (2002), hvad angår sagsbehandlernes store råderum. Som bekendt viser senere undersøgelser (bl.a. Stigaard, 2006; Damgaard et al., 2005), at dette billede tilsyneladende ser noget anderledes ud i dag, hvor reformens procedureregler og sagsbehandlingsredskaber er implementerede.

Det skal for det første nævnes, at Larsen et al. (2001) ikke er baseret på kvalitative casestudier, som det er tilfældet i nærværende undersøgelse, men primært på kvantitative spørgeskemaundersøgelser. For det andet fokuseres der i belysningen af rammebetingelsernes betydning for indsatsen meget på NPM-strømningen, som vi også indirekte beskæftiger os med, men som ikke er vores hovedfokus i forhold til indsatsen. For det tredje er fokuset lagt på aktiveringsdelen af den kommunale indsats, mens vi anlægger et lidt bredere indsatsperspektiv i relation til udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning. Og for det fjerde skelner omtalte undersøgelse ikke mellem henholdsvis arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, men ser på kontanthjælpsmodtagerne som en samlet gruppe, mens vi udelukkende fokuserer på indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate.

UNDERSØGELSENS FOKUS OG PERSPEKTIV

På baggrund af ovenstående gennemgang af udvalgte studier af indsatser og sagsbehandling over for kontanthjælpsmodtagere, som vi har hentet inspiration i, vil vi her redegøre for denne undersøgelses perspektiv og fokus. Vi har særligt ladet os inspirere af Caswells (2005) betoning af nødvendigheden af at inddrage de kontekstuelle forhold, idet disse lægger rammen for den kommunale sagsbehandling og indsats. I henhold til dette har vi endvidere ladet os inspirere af Larsen et al.'s (2001) fokus på samspillet mellem de forvaltningspolitiske og øvrige organisatoriske aspekter, som udpeger det organisatoriske plan som analyseniveau frem for Caswells og andres mere mikro-orienterede analyseniveau.

Som nævnt er forholdet mellem kommunale målsætninger, sagsbehandling, indsatser og kontekstuelle forhold i kommunerne generelt et

underbelyst område og især i forhold til ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. For at belyse udmøntningen af den arbejdsmarkedssrettede målsætning i indsatsen over for netop de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige vil vi således sætte fokus på samspillet mellem forskellige forhold i kommunernes kontekst og dets indvirkning på den enkelte kommunes indsats over for denne målgruppe.

Ud over at markere os ved at fokusere på de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige frem for på kontanthjælpsmodtagerne som en samlet gruppe adskiller vi os også på anden vis fra mange af de eksisterende undersøgelser. Det gør vi netop ved at opfatte sagsbehandlernes holdninger og faglighed som en del af et mere kompleks samspil, hvor politiske og organisatoriske forhold, der har betydning for indsatsen, også indgår. Dette skal også betragtes som et forsøg på at undgå at tage udgangspunkt i dikotomien ”sagsbehandlerkultur” versus ”organisatoriske forhold”. Ved at betragte begge som dele af et samspil ønsker vi at understrege, at vi ikke på forhånd har defineret, hvilken af disse der har mere eller mindre indflydelse på indsatsen i den enkelte kommune. Dermed understreges undersøgelsens *eksplorative* karakter. Vi ønsker i stedet at undersøge de enkelte forhold eller led i indsatsprocessen for at belyse, hvilke af disse der i den enkelte kommune synes at influere på indsatsens udformning.

Grundet vores fokus på det komplekse samspil mellem de forskellige kontekstuelle forhold antager vi for det første, at der vil være en variation i de kommunale indsatser, og for det andet, at det ikke nødvendigvis er de samme forhold, der er afgørende for indsatsen i de forskellige kommuner. Eksempelvis antager vi, at der i en kommune, fx pga. ledelsesformen, kan være et stort råderum for sagsbehandlerne, hvormed deres holdninger og faglighed kan have stor betydning. I en anden kommune kan der være en strammere styring, hvorved andre forhold, fx politiske, kan tænkes at træde i forgrunden.

Ved at have fokus på samspillet mellem disse forskellige forhold vil vi endvidere inddrage eventuelle utilsigtede uoverensstemmelser mellem de forskellige dele af indsatsen i analysen af, hvordan indsatsen i praksis udmøntes i den enkelte kommune. Det betyder, at vi i denne undersøgelse også bevæger os på det organisatoriske niveau. De forklaringer, som eventuelt vil kunne udledes af den kommunale indsats, vil således også befinde sig på dette niveau (frem for fx individ-

/aktørniveau, som det er tilfældet med mange af de øvrige studier i indsatsen og sagsbehandling, som vi gennemgik ovenfor).

Ovenstående giver mulighed for at afdække, hvilke logikker der i praksis er gældende for kommunernes indsats, og hvorledes denne hænger sammen med den formulerede politik i forhold til den arbejdsmarkedsrettede målsætning i lovgivningen. I forlængelse heraf kan undersøgelsen også ses som et forsøg på en problematisering af forestillingen om, at den arbejdsmarkedsrettede målsætning over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kan udmøntes på en bestemt måde.

ANALYTISKE FOKUSPUNKTER I FORHOLD TIL UNDERSØGELSENS PROBLEMSTILLING

Opsummerende vil vi her kort tydeliggøre undersøgelsens hovedproblemstilling:

- Hvordan udmøntes den arbejdsmarkedsrettede målsætning i den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i lyset af forskellige forhold i og omkring sagsbehandling og tilbud?

Dette er rapportens centrale *problemstilling*, og den har afkastet følgende undersøgelsesområder:¹¹

- Sammenhængen mellem de kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, sagsbehandling og forhold i kommunernes kontekst, herunder politiske, ledelsesmæssige og organisatoriske forhold.
- Den konkrete operationalisering af målsætningen om en arbejdsmarkedsrettet indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og eventuelle utilsigtede konsekvenser heraf grundet ”uoverensstemmelser” mellem de forskellige kontekstuelle forhold.

11. Disse fokuspunkter er fremkommet løbende i forlængelse af den åbne og eksplorative forskningsproces.

- Den mere eller mindre eksplicitte ”indsatslogik”, som kan læses ud af indsatsens udformning som et produkt af samspillet mellem forskellige forhold i kommunens kontekst og den formulerede politik.
- Betydningen af den kommunale indsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges arbejdsmarkedsperspektiv.

METODISK OG EMPIRISK GRUNDLAG

Den indledende telefonundersøgelse

Undersøgelsen indledtes med en telefonundersøgelse i 25 kommuner med henblik på at indhente grundlæggende viden om kommunale indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og variationen i disse. Det overordnede fokus har været kommunernes tiltag over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, herunder især variationen af typer af tilbud til denne målgruppe samt brugen af disse tilbud. Denne viden har primært fungeret som grundlag for en kvalificeret udvælgelse af de seks kommuner, vi efterfølgende har foretaget casestudier i. Derudover har den indhentede viden virket som inspiration i forbindelse med gennemførelsen af casestudierne, bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af en interviewguide, ligesom den har medvirket til skærpelse af vort analytiske fokus.

Baggrund for udvælgelsen af kommunerne

Telefonundersøgelsen er gennemført i 25 kommuner. Der er tale om en strategisk udvælgelse, som er foretaget på baggrund af forudgående kendskab til kommunerne fra tidligere undersøgelser (Bach, 2002a; Damgaard et al., 2005; Rosdahl & Nærvig Petersen, 2006). Hovedkriteriet for udvælgelsen og sammensætningen af de medvirkende kommuner var en vis variation i deres indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Dernæst var det et kriterium, at de hver især havde et forholdsvis stort antal ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Således havde ingen af de medvirkende kommuner på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse i foråret 2006 et indbyggertal på under 20.000. Kravet om en vis kommunestørrelse skal desuden ses i forhold til omorganiseringen og sammenlægningen af en lang række kommuner i forbindelse med strukturreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2007. Med udvælgelsen af en række større kommuner som basis for undersøgelsen

forsøgte vi således at tage hensyn til undersøgelsens relevans i forhold til det nye kommunale danmarkskort.

Interviewpersoner og interviewemner

I telefonundersøgelsen har vi i hver af de 25 kommuner talt med henholdsvis en leder på kontanthjælps- og beskæftigelsesområdet og en sagsbehandler, som beskæftiger sig med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. I interviewene med både leder og sagsbehandler blev der anvendt samme spørgeskema, som i øvrigt bestod af relativt deskriptive spørgsmål. Hensigten med dette har været at mindske risikoen for individuelle holdninger og bedømmelser for således at sikre et så faktuel og dækkende grundlag som muligt for den efterfølgende udvælgelse af kommuner til casestudierne.

Selvom telefoninterviewene blev foretaget ud fra et struktureret spørgeskema, har undersøgelsen ikke desto mindre et udpræget kvalitativt præg, hvilket afspejles i karakteren af spørgsmålene. Udformningen af disse er sket med henblik på at kunne belyse *hvordan* og *hvorfor* i forhold til kommunens indsats over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Således har en stor del af spørgsmålene haft åbne svarmuligheder, hvilket har givet mulighed for efterfølgende kvalitativ vurdering og tolkning af de nedskrevne svar.

For at få belyst variationen mellem de medvirkende kommuners indsats over for målgruppen har vi i telefonundersøgelsen spurgt ind til en række forskellige emner. Ud over de indledende baggrundsspørgsmål omkring bl.a. antallet af ledige i matchkategori 4 og 5 har disse fortrinsvis drejet sig om typer af problemer blandt denne gruppe og kommunens tilgang til og tiltag over for de ikke-arbejdsmarkedssparate henholdsvis de arbejdsmarkedssparate ledige. Her har vi spurgt ind til kommunernes palet af tilbud (tilbudstyper) og brugen af dem samt begrundelsen for dem og holdningen til dem. Derudover er der blevet spurgt om tilrettelæggelsen af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige og om forhold omkring sammensætningen af og oprettelse af nye tilbud.

I alle kommunerne viste der sig at være en høj grad af overensstemmelse mellem ledernes og sagsbehandlerens kortlægning og vurdering af indsatserne over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Vi har derfor ikke fundet grund til at opdele analysen af svarene i gennemgangen af telefonundersøgelsens resultater i kapitel 3.

CASESTUDIERNE

De seks kommuner udgør som nævnt det primære datagrundlag for undersøgelsen af udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning i den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Vi har valgt at gennemføre casestudier, fordi det giver rig mulighed for at medtænke konteksten i analysen af en given problemstilling. Dette harmonerer fint med undersøgelsens fokus på samspillet mellem de forskellige forhold i den kommunale kontekst og deres påvirkning af indsatsen. Da vi desuden ønsker at afdække, hvorledes disse forhold på forskellig vis kan påvirke kommunernes indsats, og analysen således har et vist komparativt islæt, har vi valgt et multipelt casestudie-design (Yin, 2003).

Som bekendt dækker forholdene i den kommunale kontekst over sagsbehandlernes holdninger og faglighed samt politiske, ledelsesmæssige og organisatoriske vilkår. Når vi i de seks medvirkende kommuner fokuserer på samspillet mellem disse forskellige kontekstuelle forhold og betydningen heraf for indsatsen, betyder det, at vi i casestudierne forsøger at afdække, ”hvor” i den kommunale organisation vi kan finde forklaringer på indsatsens udformning. Til dette formål benytter vi os fortrinsvis af forskellige former for kvalitative interview, som netop er et casestudies helt primære datakilder (Yin, 2003). Dette uddybes nedenfor.

Kriterier for udvælgelsen af de seks casekommuner

Telefonundersøgelsens resultater viste sig at tegne et komplekst billede af de medvirkende kommuners indsatser over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. På sin vis bygger kommunerne tilsyneladende deres indsats op omkring de samme typer af tilbud, som overordnet set udbydes af de samme typer af aktører (kommunalt/privat). Dog er der tilsyneladende forskel på den enkelte kommunes sammensætning af tilbud, begrundelse for dem og derfor også brug af dem. Kriterierne for udvælgelsen af de seks casekommuner er derfor overordnet set relateret til kommunes palet af tilbud og brugen af disse.

Udvælgelseskriterierne handler således om, hvorvidt kommunerne har brede eller smalle og særligt målrettede tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige eller ej. Det vil sige, om kommunerne blander arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de samme tilbud. Derudover har vi set på, om tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige primært er kommunale, eller om de i højere

grad anvender tilbud fra eksterne aktører. Endvidere er kommunerne valgt ud fra, hvorvidt deres indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er kendetegnet ved en ”hård” henholdsvis ”blød” arbejdsmarkedsrettet linje. Det vil her sige, i hvor stor udstrækning der benyttes tilbud af socialfaglig karakter, om der anvendes straksaktivering over for målgruppen, samt hvorledes man forholder sig til anvendelsen af sanktioner. Dette skyldes en forventning om, at disse forhold kan anses som udtryk for en vis ”logik” i indsatsen, som vil kunne afklares nærmere i casestudierne.

Eftersom de seks kommuner er udvalgt på baggrund af denne variation i deres indsatser, har den geografiske spredning ikke været tillagt den store vægt i udvælgelsen. Udfaldet er dog blevet, at tre af kommunerne er sjællandske, to er jyske, og en er beliggende på en af øerne. I det følgende redegør vi for de kvalitative interviewmetoder, casestudierne i disse seks kommuner er baseret på.

Sagsbehandlerinterview, lederinterview og fokusgruppeinterview

Vi har i hver kommune foretaget tre forskellige former for kvalitative interview i følgende rækkefølge: Et indledende telefoninterview med en sagsbehandler, der arbejder med ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, et personligt interview med den nærmeste leder for de af kommunens sagsbehandlere, som arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og endelig et fokusinterview med deltagelse af tre til fire af disse sagsbehandlere. Der er ikke gennemført deciderede observationer i forbindelse med casestudierne. Dog er lederinterviewet og fokusgruppeinterviewet begge blevet afholdt i kommunernes egne lokaler, hvorved vi ved disse lejligheder har fået en fornemmelse af forholdene i kommunen, om end kun overfladisk. Det bemærkes, at det er gennem lederen, vi har fået kontakt til de medvirkende sagsbehandlere, hvilket vi ikke kan afvise har haft betydning for udfaldet af interviewene. Dog synes udvælgelsen fra lederens side primært at have været pragmatisk (de sagsbehandlere, som både arbejdede med ikke-arbejdsmarkedsparate og havde tid, deltog i fokusgruppeinterviewene). De tre nævnte former for interview er gennemført med henblik på at supplere hinanden. Lederinterviewene var således fokuseret på at få en vurdering af de ledelsesmæssige og organisatoriske mekanismer, der påvirker sagsbehandling og tilbud, fokusgruppeinterviewene med sagsbehandlerne havde fokus på ”sagsbehandlerpraksis”, og de indledende telefoninterview blev foretaget med henblik på at

få et indblik i, hvordan indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate tilrettelægges i den pågældende kommune.

Telefoninterview med sagsbehandler

Formålet med det telefoniske sagsbehandlerinterview har således været at uddybe den viden, som var blevet indhentet om den enkelte kommune i forbindelse med den indledende telefonundersøgelse i de 25 kommuner. Med henblik på at benytte denne viden i forbindelse med afholdelsen af lederinterviewet og især fokusgruppeinterviewet har vi således spurgt mere indgående til den pågældende kommunes indsats over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Disse indledende telefoniske sagsbehandlerinterview forud for besøget i den pågældende kommune har gennemsnitligt varet omkring en time. Sagsbehandleren er bl.a. blevet bedt om at beskrive de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, hvad der kendetegner kommunens indsats over for dem, hvor mange og hvilke typer tilbud kommunen har til dem, og om der evt. mangler tilbud og eksempler på tilbud, som man vurderer fungerer godt. Sagsbehandlerne er derudover blevet bedt om at beskrive et typisk sagsforløb, hvilke sager de betragter som særligt ”svære”, samt praksissen omkring iværksættelsen af sanktioner.

Interview med leder

Formålet med interviewet med lederen for de sagsbehandlere, som beskæftiger sig med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, har primært været at få belyst de organisatoriske, politiske og ledelsesmæssige forhold på kontanthjælps- og beskæftigelsesområdet i den enkelte kommune. Sammenlignet med såvel det telefoniske sagsbehandlerinterview som fokusgruppeinterviewet har perspektivet i dette interview således været af lidt mere overordnet karakter. Ligesom varigheden af førstnævnte har også disse interview ligget på omkring en time. Ud over den overordnede målsætning i forhold til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige er lederen bl.a. blevet bedt om at beskrive organiseringen og ledelsesformen i kommunen, samarbejdet med det politiske niveau, fordelingen og allokeringen af ressourcer på området osv. Endvidere er der spurgt til særlige forhold i kommunen, som lederen vurderer har betydning for indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, hvilke grupper af ledige vedkommende betragter som særligt ”svære”, samt hvad der kendetegner de sagsbehandlere, der arbejder med målgruppen. Endelig er lederen

blevet bedt om at give sin vurdering af, hvordan kommunen placerer sig i forhold til andre kommuner, hvad angår indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige.

Fokusgruppeinterview med sagsbehandlere

Formålet med fokusgruppeinterviewene med sagsbehandlere har været at belyse nogle særlige sagsbehandlingsforhold, fx vurderingen af problemer og u hensigtsmæssigheder vedrørende den enkelte kommunes indsats over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, og at få dem til at diskutere forhold, som vi fra de forudgående to interview havde fået en fornemmelse af var særligt kendetegnende for kommunens indsats. I fokusgruppeinterviewene har vi således forsøgt at belyse eventuelle uoverensstemmelser mellem den formulerede politik i relation til den arbejdsmarkedsrtdede målsætning og indsatspraksis på området samt sagsbehandlernes holdninger til denne politik/målsætning og praksis. Herunder i hvor stor udstrækning sagsbehandlerne kan siges at have en fælles forståelse, som enten bakker op om eller står i modsætning til den linje, som der ledelsesmæssigt og politisk er lagt på området i kommunen. Derudover har vi også forsøgt at få belyst "organisatoriske u hensigtsmæssigheder". Det vil sige eventuelle modsætninger eller barrierer mellem de forskellige politiske, ledelsesmæssige og organisatoriske forhold i relation til kommunens indsats over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige.

Fokusgruppeinterviewene varede hver mellem halvanden og to timer. Under interviewene blev sagsbehandlerne bl.a. bedt om at beskrive, hvad der kendetegner de ikke-arbejdsmarkedspare ledige i kommunen samt den kommunale indsats over for dem. Dette for således at få dem til selv at identificere eventuelle problematiske forhold og tilkendegive deres holdning til kommunens indsats over for målgruppen samt deres vurdering af, hvordan den fungerer. På samme måde blev de bedt om at diskutere kommunens målsætning på området, samarbejdet omkring målgruppen i kommunen og koblingen til det ledelsesmæssige og politiske niveau. De blev også bedt om at diskutere, hvor meget indflydelse de som sagsbehandlere har på kommunens indsats, ligesom de blev bedt om at forholde sig til en række udsagn om den aktuelle politik på kontanthjælps- og beskæftigelsesområdet. Dette med henblik på at belyse dels indflydelsen af sagsbehandlernes holdninger og faglighed og de øv-

rige kontekstuelle forhold, dels karakteren af disse holdninger og fagligheden i forhold til indsatspraksis i kommunen.

Endelig blev sagsbehandlerne i perspektiverende øjemed bedt om at vurdere, hvor stor en andel af kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, som de i lyset af den kommunale indsats (den lokale udmøntning af den arbejdsmarkedsrettede målsætning) forventer, vil komme i beskæftigelse. For at sikre de bedste muligheder for udfoldelsen af en fri dialog blev lederne bedt om ikke at deltage i fokusgruppeinterviewene.

UNDERSØGELSENS BEGRÆNSNINGER

Der er som bekendt tale om en kvalitativ undersøgelse, som er baseret på en strategisk udvælgelse af de medvirkende kommuner i såvel den indledende telefonundersøgelse som i casestudierne på baggrund af variationen i deres indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Grundet den strategiske udvælgelse er det altså ikke muligt for os at sige noget generelt om udbredelsen af disse sammenhænge i landets øvrige kommuner. Dog kan man forvente, at hvis der er tale om de samme betingelser i andre kommuner, så vil disse kommuner formodentlig have nogle af de samme træk (Kvale, 2000). Det skal desuden nævnes, at undersøgelsens resultater som bekendt går på indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, og at disse således ikke umiddelbart kan generaliseres til at sige noget om de enkelte kommuners indsats over for de arbejdsmarkedsparate ledige.

De seks cases, som undersøgelsen primært er baseret på, er udvalgt med henblik på at opnå en vis spredning eller variation i indsatserne. Men dette betyder, at vi hverken har foretaget observation af selve sagsbehandlingen, forstået som det konkrete møde mellem sagsbehandlerne og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, eller været ude på de tilbud, som udgør en central del af kommunernes indsats over for målgruppen. Grundlæggende må fraværet af observationer siges at medføre en begrænset indsigt i praksis. Vi har dog forsøgt at kompensere for dette ved på forskellig vis at spørge til praksis i interviewene, der som nævnt fortrinsvist er afholdt i kommunens egne lokaler. Men trods forsøg på kompensation må den manglende observation af den konkrete

praksis i relation til såvel selve sagsbehandlingen som tilbuddene alligevel holdes in mente.

En sidste begrænsning, som her skal nævnes, og som er relateret til ovenstående, drejer sig om udsigelsesniveauet for casestudiet. På grund af problemstillingens fokus på, hvorledes forskellige forhold i den kommunale kontekst påvirker indsatsen og udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning, bevæger analysen sig grundlæggende på det organisatoriske niveau. Undersøgelsen giver således begrænset viden om mikroniveauet, dvs. opfattelsen af indsatsen og den arbejdsmarkedsrettede målsætning i mødet mellem den enkelte sagsbehandler og ledige. Dette hænger igen sammen med, at vi i fokusgruppeinterviewene har gået efter at få belyst ”mekanismerne” i indsatsen frem for sagsbehandlernes individuelle praksis og tilgang, hvilket snarere end fokusgruppeinterview ville have fordret individuelle ansigt til ansigt interview.

KOMMUNALE INDSATSER OVER FOR IKKE-ARBEJDS- MARKEDSPARATE LEDIGE

TELEFONUNDERSØGELSENS RESULTATER

Undersøgelsen af de kommunale indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er primært baseret på casestudier i seks kommuner. Disse er dog strategisk udvalgt på baggrund af en indledende telefonundersøgelse i 25 kommuner, hvor vi har talt med henholdsvis en leder og en sagsbehandler på kontanthjælpsområdet. Formålet med telefonundersøgelsen har således været at indhente viden om indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige samt variationer i disse, som har kunnet virke som grundlag for en kvalificeret udvælgelse af de seks casekommuner. Derudover har den indhentede viden virket som inspiration i forbindelse med gennemførelsen af casestudierne, bl.a. i relation til udarbejdelsen af interviewguiderne og de analytiske spørgsmål. I dette kapitel gennemgås de væsentligste resultater af telefonundersøgelsen i de 25 kommuner.¹²

12. Det bemærkes, at telefonundersøgelsen blev gennemført umiddelbart inden og under startfasen af implementeringen af en *Ny chance til alle* (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005; Beskæftigelsesministeriet, 2006). Det betyder, at kommunerne på baggrund heraf efterfølgende kan have iværksat nye tiltag til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, herunder særligt tiltag for ledige i matchkategori 5.

Der var i hver enkelt kommune generelt stor overensstemmelse mellem lederens og sagsbehandlerens besvarelser, hvilket bl.a. kan skyldes spørgsmålenes meget deskriptive karakter. Vi lægger i gennemgangen af resultaterne ud med at beskrive kommunernes overordnede tilgang til henholdsvis de ikke-arbejdsmarkedsparete og de arbejdsmarkedsparete ledige. Dette leder over i en redegørelse for den konkrete indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. Her beskriver vi dels målsætningen i forhold til denne gruppe, dels karakteren af og variationen i de konkrete tilbud, ligesom vi belyser, hvorledes der træffes beslutning om såvel indsatsen over for den enkelte som om kommunernes sammensætning og oprettelse af nye tilbud.

Kommunernes overordnede tilgang til henholdsvis ikke-arbejdsmarkedsparete og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere

Helt overordnet viser telefonundersøgelsen, at man i kommunerne finder det vigtigt at skelne mellem arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, både hvad angår indstillingen til og indsatserne over for de to grupper. Dette skyldes, at de to grupper har helt forskellige forudsætninger for at komme ind på arbejdsmarkedet.¹³ I den forbindelse understreger såvel sagsbehandlerne som deres ledere, at de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige ofte har en kompleks sammensætning af problemer. Eksempelvis kan de både være psykisk skrøbelige og misbrugere og have sociale eller familiære problemer, hvilket kan gøre valg og udformning af indsatsen over for dem vanskelig.

En stor del af de adspurgte ledere og sagsbehandlere nævner således eksplicit, at man ikke kan tale om en indsats, som dækker såvel de arbejdsmarkedsparete som de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. I overensstemmelse hermed har samtlige 25 kommuner da også organisatorisk opdelt sagsbehandlingen af de arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. En del af dem opererer endda med en fysisk opdeling af de to grupper, eksempelvis således at de sagsbehandlere, som arbejder med ledige i matchkategori 4 og 5, befinder sig på byens rådhus, mens sagsbehandlerne for de øvrige ledige har lokaler et andet sted i byen.

13. Se vejledningen for *Lov om aktiv socialpolitik* (Socialministeriet, 2005), særligt afsnit 5.1.2, som bl.a. foreskriver forskellige rådighedsregler for de to grupper af ledige.

Flere hensyn til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

På baggrund af denne skelnen mellem arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige oplyser lederne og sagsbehandlerne i kommunerne, at de har en intention om at anvende to forskellige strategier i deres indsats. I den forbindelse tyder resultatet af telefonundersøgelsen på, at der generelt stilles større og mere konsekvente krav til de arbejdsmarkedsparate end til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Både ledere og sagsbehandlere giver udtryk for, at det er nødvendigt at tage større hensyn til de ikke-arbejdsmarkedsparate. Det større hensyn til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige begrundes af sagsbehandlerne for det første med, at denne gruppe pr. definition har flere problemer, og at kontanthjælpen for disse mennesker fungerer som et sidste sikkerhedsnet. For det andet nævner nogle sagsbehandlere, at det at stille (for) store krav til denne gruppe simpelthen ikke vil have den ønskede effekt.

Mindre hyppig anvendelse af straksaktivering

Den divergerende indstilling og tilgang til de to grupper af ledige kommer bl.a. til udtryk i anvendelsen af og kravet om straksaktivering. Kun seks kommuner ud af de 25 angiver, at de anvender straksaktivering over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. I modsætning hertil anvendes straksaktivering af stort set samtlige kommuner over for de arbejdsmarkedsparate. En anden illustration af, at man i kommunerne skelner mellem de to grupper af ledige, er, at visse af kommunerne bevidst anvender en strategi over for de arbejdsmarkedsparate ledige, hvor man via "uinspirerende" tilbud forsøger at "skræmme" dem ud i arbejde. Denne strategi anvendes stort set ikke over for de ikke-arbejdsmarkedsparate.

Sanktioner anvendes med forbehold

De forskellige tilgange til de arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kommer også til udtryk i anvendelsen af sanktioner, eksempelvis i forbindelse med udeblivelse fra aktivering eller fra et møde med sagsbehandleren. Hvad angår de ikke-arbejdsmarkedsparate, sættes der ud fra et menneskeligt synspunkt spørgsmålstegn ved det at nedsætte eller stoppe kontanthjælpen og derved "straffe" en allerede hårdt belastet gruppe. Desuden peger enkelte sagsbehandlere på, at sådanne sanktioner ikke vil virke, men derimod kan have utilsigtede konsekvenser i form af kriminalitet og prostitution. Dette betyder, at de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige sammenlignet med de arbejdsmarkedsparate kan få bedre

mulighed for at forklare sig, inden der sanktioneres. Flertallet af lederne og sagsbehandlerne er dog enige om, at det er helt acceptabelt og rigtigt at sanktionere, hvis den ikke-arbejdsmarkedsparate gentagne gange ikke reagerer på henvendelser eller udebliver fra tilbud eller møder. I så tilfælde sanktioneres der i overensstemmelse med lovgivningen på baggrund af sagsbehandlernes skøn.

Indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

På baggrund af ovenstående redegørelse for kommunernes forskellige tilgange til ikke-arbejdsmarkedsparate ledige sammenlignet med de arbejdsmarkedsparate vil vi i resten af kapitlet se nærmere på den konkrete indsats over for målgruppen. Indledningsvist kan siges, at samtlige 25 medvirkende kommuner ifølge telefonundersøgelsen har omkring fem forskellige tilbud eller derover til ledige i matchkategori 4 og 5. Her er det vigtigt at være opmærksom på, at kommunistørrelse ikke overraskende påvirker mængden af tilbud. De store kommuner vil således have en tendens til at have flere tilbud end de mindre kommuner.

Arbejdsmarkedsperspektiv som målsætning

Adspurgte om deres indsats giver alle sagsbehandlere og lederne udtryk for, at kommunens tilbud og overordnede tilgang til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er arbejdsmarkedsorienteret. Dette gælder især i forhold til ledige i matchgruppe 4. Frem for at nogle af de 25 kommuner har *mere* fokus på arbejdsmarkedet end andre, er der således snarere tale om, at deres praktiske udmøntning af den arbejdsmarkedsrettede målsætning i indsatserne divergerer. Sagsbehandlere og ledere i en del kommuner nævner eksempelvis, at visse tilbud, som fx kan have en socialfaglig karakter, kan fungere som ”mellemed”, dvs. som forudsætning for at den ledige bliver parat til arbejdsmarkedet. Resultaterne fra telefonundersøgelsen peger på en vis variation i udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Målretning i indsatsen – fælles eller adskilte tilbud til matchgrupperne?

Et andet resultat af telefonundersøgelsen er, at kommunerne – noget stiliseret sat op – anvender to forskellige ”modeller” over for de to overordnede grupper af ledige. I den første ”brede” model kører man med tilbud, der inkluderer såvel arbejdsmarkedsparate som ikke-

arbejdsmarkedsparate ledige. Internt i disse kan der dog være forskellige opgaver, som de forskellige matchgrupper kan varetage. Dermed er det muligt at tage hensyn til de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges særlige behov og således få dem tættere på arbejdsmarkedet. I den anden ”smalle” model forsøger kommunerne så vidt muligt at adskille de arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, som får hver deres målrettede tilbud. Enkelte nævner i den forbindelse, at de også har indsatser, der primært er beregnet for ledige i matchgruppe 5.

Selvom grænsen mellem de to modeller ikke er knivskarp, er den ikke desto mindre interessant set i forhold til den udbredte enighed om, at de to grupper af ledige har helt forskellige forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedet, som der således bør tages hensyn til i indsatsen. Adspurgt om indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige nævner nogle af sagsbehandlerne, at der kan være pladsproblemer på tilbud til denne målgruppe. Nogle nævner også, at der simpelthen kan mangle tilbud til visse grupper ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, især til misbrugerne. Endelig nævner enkelte, at der i det hele taget mangler tilbud til ledige i matchkategori 5.

Typer af tilbud og brugen af dem i den kommunale indsats

Både sagsbehandlerne og deres ledere skelner oftest overordnet set mellem egne kommunale tilbud og tilbud, der udbydes af eksterne samarbejdspartnere. Det kan fx være daghøjskoler, private konsulenter, AOF, Frelsens Hær osv. Derudover gør kommunerne brug af forskellige (tidligere amtslige) behandlingstilbud, især i forbindelse med misbrugsbehandling. Over halvdelen af kommunerne anvender overvejende egne kommunale tilbud til de ledige i matchkategori 4 og 5. Som oftest har kommunerne dog en palet af tilbud af forskellig karakter med hensyn til indhold.

Selvom enkelte kommuner anvender løntilskud rimelig hyppigt, er det generelt ikke så udbredt i relation til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Begrundelsen er dels, at disse ledige ofte er så dårligt fungerende, at de har svært ved at klare sig på en arbejdsplads, og dels at det er svært at finde arbejdspladser, som er villige og har ressourcer til at modtage disse ledige. En sagsbehandler i en kommune nævner, at de som konsekvens heraf kun anvender offentlige virksomheder til denne gruppe. Praktik er noget mere anvendt, bl.a. som led i et afklaringsforløb.

Afklarende og udviklende tilbud

Selvom indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige i de 25 kommuner dækker over visse forskelligheder med hensyn til tilbuddenes indhold, udformning og mål, er der også nogle fællestræk ved disse.¹⁴ Over halvdelen af kommunerne anvender primært tilbud, som har en afklarende karakter i relation til såvel faglige som personlige kompetencer. I disse kan der også være indbygget et eller flere praktikforløb, ligesom de afklarende tilbud kan indbefatte deciderede arbejdsprøvninger. Til de afklarende tilbud hører også tilbud vedrørende jobsøgning.

Sagsbehandlerne og deres ledere i en del af kommunerne nævner også, at de i høj grad anvender tilbud af mere udviklende karakter. De tilbud, som hovedsageligt lægger vægt på udvikling, omhandler især personlig udvikling. Disse handler bl.a. om at styrke og udvikle færdigheder som eksempelvis mødestabilitet, at kunne omgås andre og om at øge den lediges motivation og selvtillid. I nogle kommuner blandes tilbud, som har et udviklende indhold, sammen med tilbud af mere afklarende art.

Aktiveringstilbud

Endelig kan man karakterisere nogle af de tilbud, som kommunerne giver denne gruppe, som aktivering med arbejdslignende aktiviteter, som ikke har et direkte afklarende eller udviklende sigte. Der er således heller ikke tale om arbejdsprøvning. I disse tilbud fokuseres der primært på at holde de ledige i gang med noget, som minder om ordinært arbejde. Det kan handle om at fremstille produkter eller udføre serviceydelser som fx pensionistservice, istandsættelse og vedligeholdelse af offentlige områder. Der kan også være tale om arbejde i forskellige institutioner, fx i daginstitutioner eller på plejehjem. I disse tilbud kan der dog også være indblandet et element af personlig udvikling eller afklaring, da de eksempelvis kan give den ledige større selvværd eller bevidsthed om, hvad vedkommende kan klare. Enkelte sagsbehandlere kritiserer de arbejdslignende tilbud for at have en karakter af ”social aktivering” eller ”opbevaring”, fordi de menes at have en karakter, som ikke bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet. Som det er fremgået, er skillelinjen mellem afklaring og aktivering dog ikke altid lige let at afgøre.

14. Der skal tages det forbehold, at telefonundersøgelsen ikke giver oplysninger om det konkrete indhold af de enkelte indsatser, men blot spørger til karakteren, typen og variationen af disse.

Tilrettelæggelse af indsats og valg af tilbud sker i samråd med den ledige
Samtlige 25 kommuner angiver, at valg af tilbud sker i samråd med den ikke-arbejdsmarkedssparate ledige – ifølge flere sagsbehandlere for således at skabe størst mulig motivation. Dette er desuden i overensstemmelse med lovgivningens ord om, at tilbud skal gives ud fra den lediges ønsker og forudsætninger samt ud fra arbejdsmarkedets behov.¹⁵ Dog nævner enkelte sagsbehandlere også, at det kan være nødvendigt at ”realitetsjustere”, hvis den ledige har ønsker, som man vurderer, at vedkommende ikke kan klare fysisk eller psykisk. En enkelt sagsbehandler nævner også, at det omvendt kan være nødvendigt at undersøge, om det ønskede tilbud kan rumme den pågældende ledige. Det kan fx være tilfældet med ledige, som har misbrugsproblemer.

Oprettelse af tilbud – en politisk og ledelsesmæssig beslutning

Mens sagsbehandlerne har stor indflydelse på selve tilrettelæggelsen af indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, har de tilsyneladende væsentligt mindre indflydelse på, hvilke tilbud de i denne henseende kan vælge imellem. Med hensyn til, hvordan beslutninger vedrørende oprettelse af tilbud træffes, svarer lederne i 10 kommuner, at det er det politiske udvalgs afgørelse. I 11 kommuner svarer lederne, at det er vedkommende selv, som træffer beslutningen – i fem af disse tilføjer de dog, at det er betinget af, at beslutningen ligger inden for de økonomiske rammer. Endelig nævner enkelte ledere, at beslutningen træffes af kommunaldirektøren eller arbejdsmarkedschefen. Dette tyder på, at sammenlægningen og oprettelsen af de kommunale tilbud primært er en politisk og ledelsesmæssig beslutning, som sagsbehandlerne ikke har direkte indflydelse på.

SAMMENFATNING

Ifølge resultaterne af telefonundersøgelsen med sagsbehandlere og deres ledere er det de samme komplekse problemer, som synes at gå igen blandt de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i samtlige 25 kommuner. Fordi de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige pr. definition er længere fra

15. Jf. *Lov om aktiv beskæftigelsesindsats*, afsnit IV, kapitel 8, paragraf 22, stk. 3 (Beskæftigelsesministeriet, 2005).

arbejdsmarkedet end de arbejdsmarkedspare, er der blandt kommunerne stor enighed om nødvendigheden af at have to forskellige indsatser over for de to grupper. Dette udmønter sig bl.a. i de hensyn, der tages, og i karakteren af de krav, der stilles til hver af grupperne. Eksempelvis anvender kun seks af kommunerne straksaktivering over for de ikke-arbejdsmarkedspare, ligesom der tages visse forbehold i forbindelse med brugen af sanktioner.

Sagsbehandlerne og lederne i kommunerne angiver ikke desto mindre, at indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige følger den arbejdsmarkedsrettede målsætning i lovgivningen, hvilket imidlertid i praksis udmøntes på forskellig vis. Selvom kommunerne har samme arbejdsmarkedsrettede målsætning, har de altså tilsyneladende forskellige opfattelser af, hvorledes indsatsen skal tilrettelægges for at bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet. Her er specielt ét forhold særlig interessant. På trods af den udbredte enighed om, at de ikke-arbejdsmarkedspare kræver en særlig indsats, som adskiller sig fra indsatsen over for de arbejdsmarkedspare, viser det sig, at kommunernes tilbud i praksis ikke nødvendigvis er specielt målrettet gruppen. Nogle kommuner sender således ikke-arbejdsmarkedspare og arbejdsmarkedspare ud i de samme tilbud, som dog internt kan have en vis variation i opgaver, som de forskellige matchgrupper kan varetage.

Det, der på tværs af kommunerne kendetegner indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, er, at mange af dem anvender egne kommunale tilbud. Der skelnes desuden overordnet mellem tilbud af afklarende og udviklende karakter og tilbud i form af aktivering på fx værkstedsaktiviteter eller serviceordninger. Ifølge lederne og sagsbehandlerne er der dog i høj grad tale om forløb, der er afklarende med hensyn til faglige, personlige og sociale kompetencer og ydeevne. Disse forløb kan indbefatte deciderede arbejdsprøvninger eller praktikforløb. Kommunerne anvender dog sjældent løntilskud til denne målgruppe, fordi man oplever, at de ikke kan honorere de krav, der stilles på arbejdspladserne. Enkelte kommuner anvender løntilskud rimelig hyppigt. Desuden er der nogle kommuner, som i udstrakt grad gør brug af eksterne aktører, eksempelvis til afklarings-, arbejdsprøvnings- eller praktikforløb. Derudover gør samtlige 25 kommuner brug af både amtslige behandlingstilbud og forskellige uddannelsestilbud hos bl.a. AOF eller daghøjskoler.

Endelig viser resultaterne af telefonundersøgelsen, at tilrettelæggelsen af indsatsen og valget af konkrete tilbud oftest træffes i samråd

mellem sagsbehandleren og den ledige. Dette giver bedre mulighed for at tage hensyn til den enkeltes behov og ønsker, hvilket man vurderer øger chancen for, at indsatsen bringer vedkommende tættere på arbejdsmarkedet. Lederne oplyser dog, at sammensætningen og oprettelsen af tilbud i kommunerne er en politisk og ledelsesmæssig beslutning, som sagsbehandlerne ikke har direkte indflydelse på.

INDSATSEN OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDS- PARATE LEDIGE I SEKS KOMMUNER

RESULTATER AF CASESTUDIERNE

I dette kapitel præsenteres indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i de seks kommuner, som på baggrund af telefonundersøgelsen blev udvalgt til at indgå i de kvalitative casestudier. Fokuset ligger på belysningen af forhold, som antages at kunne påvirke udformningen af den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det er som bekendt en formodning, at disse forhold i en vis udstrækning spiller sammen eller evt. modvirker hinanden set i relation til udmøntningen af den arbejdsmarkedsrettede målsætning i indsatsen. Det skal nævnes, at kapitel 5 indeholder en tværgående diskussion af casebeskrivelserne, som læseren evt. kan lægge ud med. I nærværende kapitel har vi valgt at give en forholdsvis detaljeret gennemgang med hovedvægt på sammenhængen mellem en række forhold i de enkelte cases.

Gennemgangen af de seks cases følger samme tematiske skabelon. Denne fremstilling er valgt, selvom det ikke er de samme forhold, der er afgørende for indsatsen i kommunerne. Vi har valgt at følge samme skabelon i beskrivelserne for at gøre det lettere at foretage en sammenligning. Hvilke af forholdene, der i den enkelte kommune synes at have særlig betydning, vil fremgå af hver case.

I præsentationen af casene gennemgås følgende forhold: kommunernes organisering af sagsbehandlingen, formulerede politikker, styringsform og ledelse, indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, sagsbehandlerens holdninger og vurderinger af indsatsen samt organiseringen og lovgivningen på området. For overskuelighedens skyld har vi indledningsvist i hver case sat en tekstboks med en beskrivelse af de forhold, som i den givne kommune synes at have særlig betydning og vægt i forhold til udformningen af den arbejdsmarkedsrettede indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Desuden indledes hver case med en præsentation af kommunens demografiske og arbejdsmarkedsrammende rammevilkår samt andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere.¹⁶ Forud for gennemgangen af de seks cases har vi valgt at give et overblik over, hvad der samlet set kendetegner de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de seks casekommuner. Afsnittet er baseret på de kommunale lederes og sagsbehandleres relativt enslydende beskrivelser af, hvilke problemstillinger der optræder i relation til målgruppen.

HVEM ER DE IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE?

En ”tung” gruppe

Overordnet set nævner ledere og sagsbehandlere i kommunerne samstemmende, at de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i dag udgør en meget ”tung” gruppe, dvs. man oplever, at deres problemer over de senere år er blevet mere massive. Dog har man svært ved at vurdere, hvor meget der er tale om en reel forværring af deres tilstand, og hvor meget der er tale om, at de blot er blevet mere synlige. En del af kommunerne er dog ikke i tvivl om, at sidstnævnte forklaring i høj grad spiller ind. De tillægger den øgede synlighed to årsager: For det første den lave ledighed, som medfører, at de arbejdsmarkedsparate ledige forsvinder hurtigt ud af

16. Oplysningerne omkring rammevilkår er hentet fra kommunernes og erhvervsrådenes hjemmesider samt fra Danmarks Statistiks statistikbank. Oplysningerne om andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk dækker over alle borgere med udenlandsk herkomst uden i øvrigt at skelne mellem oprindelseslande. Arbejdsledighedsprocenterne er fra tidspunktet for interviewenes afholdelse i sensommeren 2006 og er angivet som ledige i procent af arbejdsstyrken.

”systemet”, således at man netop sidder tilbage med den tunge gruppe. En jobkonsulent i en af kommunerne formulerer det således:

Kvalifikationsmæssigt er vi nok kommet i bund. Jeg vil sige, at der er ikke meget at komme efter mere – altså, alle dem, der kan bestride et arbejde, de er stort set i arbejde. Og så passer det jo meget godt med, at man siger, at der altid vil være de her 3-4-5 pct. ledige, ligegyldigt hvor høj konjunktoren er. Det er det, vi ser nu.

For det andet mener man i kommunerne, at den øgede synlighed skyldes de senere års ændringer i lovgivningen hen imod tættere opfølgning. For eksempel har kravet om tremånedlige kontaktfølgssamtaler medført, at de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ikke på samme måde som tidligere har mulighed for at ”gå og putte sig”.

Samspil af mange problemstillinger

Som også telefonundersøgelsen indikerede, er der i kommunerne enighed om, at der i relation til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ofte er tale om temmelig komplekse problemstillinger. For den enkeltes vedkommende kan der således være tale om et samspil mellem flere problemstillinger, som er svære at isolere fra hinanden. Dette betyder, at der i mange tilfælde er tale om en svær og langvarig udredningsproces og indsats. En sagsbehandler beskriver det således:

... så er det sådan en bevægelig masse af ting, der spiller sammen, og dvs. i perioder fylder noget mere end andet, og når man griber fat i det, så ændrer billedet sig, og det skal man jo så lige få sporet sig ind på (...), men det er fordi, at deres problemstillinger er komplekse og påvirker hinanden i sådan et sindrigt system.

Eksempelvis er et misbrug mange gange kombineret med psykiske problemer, hvilket er det klassiske spørgsmål om ”hønen og ægget”. Men generelt set mangler de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ofte basale personlige og sociale kompetencer. Desuden er mange af dem ufaglærte og kan således også mangle faglige kvalifikationer. Endelig kan de have diverse personlige og sociale problemer samt adfærdsproblemer. Grun-

det de mange forskellige problemstillinger og den komplekse sammensætning af disse udgør de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige samlet set en temmelig uensartet gruppe.

Grupperinger af hyppige problemstillinger

Ud fra de problemstillinger, som, lederne og sagsbehandlerne i kommunerne nævner hyppigt, optræder blandt de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, har det dog været muligt at inddele dem i fire overordnede grupper. For det første er der de psykisk syge – både dem med svære psykiske sygdomme, bl.a. skizofrene og mani-depressive, og dem med forskellige former for psykiske og psykosomatiske lidelser. Her er der fx tale om mildere former for personlighedsforstyrrelser, ”ondt i livet”, depression, angst og fobier. Ikke alle er diagnosticeret, ligesom den psykiske sygdom hos nogle er uerkendt. For det andet er der misbrugerne – både dem, der har erkendt deres misbrug og dem, der ikke har. Der er ofte tale om alkoholmisbrug, men også stof- og blandingsmisbrug, og mange har desuden følgevirkninger. For det tredje er der dem med fysiske begrænsninger og sygdomme, herunder nedsat funktionsevne på grund af nedslidning eller arbejdsulykker. Ligesom det er tilfældet for en del af dem med psykiske lidelser, kommer mange af dem fra sygedagpengesystemet, hvor de er faldet for 52-ugers-reglen. For det fjerde er der de langtidsledige, som måske aldrig har haft rigtig fodfæste på arbejdsmarkedet og derfor mangler både arbejdsidentitet og arbejdsmarkedsperspektiv. Dette medfører, at de ofte har en anderledes sygdomsopfattelse, som gør, at de føler sig mere syge, end de reelt diagnosticeres til at være. Blandt dem, der tilhører denne gruppe, kan nævnes personer, som har slået sig til tåls med deres situation som ledige, ”som for længst har pensioneret sig selv”, som har lært at leve med det lave økonomiske rådighedsbeløb samt ”skæve eksistenser” og hjemløse.

To grupper udmærker sig

Ud over de fire overordnede grupper af problemstillinger, som ledere og sagsbehandlere i kommunerne identificerer blandt de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, nævner de i samtlige seks kommuner to grupper af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, som er særligt synlige. Den ene udgøres af *borgere med anden etnisk baggrund end dansk*, som generelt er overrepræsenteret blandt matchgrupperne 4 og 5, og hvor fællesnævneren ofte er sproglige og kulturelle problemer. Dernæst har mange af dem mang-

lende kendskab til det danske arbejdsmarked, hvilket skyldes, at de aldrig har fået rigtigt fodfæste på det. Der kan således drages paralleller til de problemstillinger, som kendetegner de langtidsledige, herunder manglende arbejdsidentitet og arbejdsmarkedsperspektiv samt anderledes sygdomsopfattelse. Tilsyneladende gælder dette især kvinderne.¹⁷ En del af borgerne med anden etnisk baggrund end dansk er matchkategoriseret i gruppe 5, fordi de ifølge kommunerne simpelthen er ”umulige at nå”.

Den anden gruppe, der fremhæves, er *de ikke-arbejdsmarkedssparate unge under 25* og i visse tilfælde 30 år, som ifølge flertallet af de seks kommuner er i vækst. I en kommune udgør de således over en fjerdedel af samtlige af kommunens ledige i matchkategori 4. I den forbindelse nævner flere af kommunerne, at de pr. definition ikke matchkategoriserer de unge i gruppe 5, ”selvom det er nogle tunge drenge”. Kommunerne kan ikke sætte fingeren på den præcise årsag til, at andelen af de unge stiger blandt de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, men de mener, at det bl.a. hænger sammen med de generelt stigende krav i samfundet, som for nogle er svære at leve op til. Især misbrug og psykisk sygdom er typiske problemer blandt de unge. Men derudover har nogle en plettet straffeattest og andre en dårlig skolebaggrund, fx fordi de er blevet tabt i uddannelsessystemet. Igen er andre såkaldte utilpassede eller krævende unge, der ikke har fået opbakning eller været vant til krav og grænser hjemmefra. Mange er desuden opvokset med forældre, der selv er kontanthjælpsmodtagere.

GENNEMGANG AF INDSATSEN I DE SEKS CASES

På baggrund af ovenstående beskrivelse af, hvad der kendetegner de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i de seks udvalgte kommuner, vil vi nu se nærmere på indsatsen over for dem. Grundet undersøgelsens afsøgende og eksplorative karakter har vi valgt at bringe en forholdsvis detaljeret gennemgang af hver af de seks cases med fremhævelse af de overordnede forhold, vi har antaget, kan have indflydelse på indsatsen.

17. Særligt fremhæves de hjemmegående hustruer – ofte med mange børn. Et par kommuner nævner, at der ligeledes findes en (mindre) gruppe af etnisk danske kvinder, ofte enlige mødre, som har mange børn og manglende arbejdsmarkedsperspektiv.

KOMMUNE A

Flerstrengt social og arbejdsmarkedsrettet indsats.

Kommune A er kendetegnet ved en flerstrengt indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og har i flere år arbejdet med en slags "stigemodel". Der er en høj grad af målrettethed i hvert enkelt af de tilbud, der anvendes til de ikke-arbejdsmarkedsparate, og de justeres jævnligt. I Kommune A sker beslutningen vedrørende nye tilbud i nogen grad i samarbejde med sagsbehandlerne. Derudover fylder det sociale arbejde en del i kommunens indsats over for denne gruppe, ligesom man har straksaktivering for matchgruppe 2-5. Sidstnævnte håndhæves dog ikke i praksis over for en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Sagsbehandlernes holdninger betoner dialog med den ledige og en socialfaglig indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Sagsbehandlerne oplever at have et relativt stort råderum. Kommune A forventer, at 25 pct. af de ledige i matchgruppe 4 og 5 kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsrammende vilkår

Kommune A er en mellemstor kommune med ca. 50.000 indbyggere, hvoraf andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør knap 6 pct., og arbejdsløsheden ligger på lige omkring 4 pct. Der er tale om en vækstkommune, hvad angår såvel bosætning som antal arbejdspladser. Derudover er den kendetegnet ved en god infrastruktur, et stort udbud af uddannelsessteder samt en bred erhvervsstruktur. Der er mange traditionelle industrivirksomheder i kommunen, men også et stigende antal servicevirksomheder inden for bl.a. finans, handel, miljø og turisme. I løbet af de senere år har kommunen – grundet effektiviseringstiltag – dog oplevet nedgang i antallet af arbejdspladser i de traditionelle fremstillingserhverv. For at erstatte disse og skabe arbejdspladser til borgere med erhvervsfaglig eller anden praktisk baggrund har man i de senere år arbejdet for at fremme etableringen af mindre fremstillings- og håndværksvirksomheder samt at tiltrække nye industrivirksomheder til kommunen.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Ifølge sagsbehandlerne har kommunen pr. august 2006 omkring 1.000 personer på kontanthjælp. De vurderer, at ca. 80 pct. af disse er ledige i matchgruppe 4 og 5, mens resten tilhører matchgruppe 1-3. Lederen oplyser, at knap 350 personer ikke er i noget tilbud, hvilket svarer til lidt over 40 pct. af de ca. 800 ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det er primært psykisk syge, aktive misbrugere og sygemeldte samt nogle få perso-

ner på barsel. Ifølge sagsbehandlerne kan stort set ingen i matchgruppe 5 aktiveres, fordi de er ”virkelig dårlige”, men på nuværende tidspunkt ikke berettiget til førtidspension. Dette skyldes ofte, at deres problemstillinger er psykosomatiske, udefinerbare og dermed svære at afklare. Men det er også diagnosticerede psykisk syge og mangeårige misbrugere samt borgere med anden etnisk baggrund end dansk, som er svære at nå. I kommunen forventer sagsbehandlerne, at omkring 25 pct. af den aktuelle gruppe af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kommer i job.

Organisering af sagsbehandling

Kommunen er rent administrativt opdelt i 13 selvstændige driftsafdelinger. En af afdelingerne, social- og sundhedsafdelingen, består af forskellige underafdelinger, som beskæftiger sig med forskellige områder inden for det sociale felt, bl.a. kontanthjælpsområdet. Under social- og sundhedsafdelingen findes bl.a. en afdeling, som hedder jobservice, som i sig selv er delt op i forskellige underafdelinger, bl.a. en afdeling, som beskæftiger sig med aktivering, og det er her, vi har gennemført interview.

Aktiveringsafdelingen er opdelt i en gruppe på fire sagsbehandlere, som sidder med de ikke-arbejdsmarkedsparate, og en gruppe på syv jobkonsulenter, som sidder med de arbejdsmarkedsparate. Jobkonsulenterne fungerer på denne måde som sagsbehandlere for de arbejdsmarkedsparate. De kan dog også arbejde med de mere velfungerende ledige i matchkategori 4, og andelen af deres arbejde med disse er i den senere tid øget. Dette skyldes bl.a., at der under den lave ledighed kun er meget lidt arbejde i forhold til de arbejdsmarkedsparate ledige. Der har ifølge lederen ikke været nogen særlig udskiftning blandt sagsbehandlerne, så det er nogle ”garvede” personer, som hver har 130-150 sager, og som oftest er uddannede socialrådgivere eller socialformidlere. Omvendt har der været stor udskiftning blandt jobkonsulenterne, hvilket lederen vurderer hænger sammen med den nye lovgivning, som har lagt fokuset mere over på administration og kontrol samt indskrænket friheden i arbejdet. Jobkonsulenterne har hver ca. 70 sager, som til gengæld er mere ”aktive” end de sager, som sagsbehandlerne sidder med.

Ud over aktiveringsafdelingen har kommunen gennem flere år haft en særskilt afdeling, som tager sig af beregning og bevilling samt opstart af kontanthjælpssager. Ud fra den indledende grovmatchning sendes de ledige videre i straksaktivering via jobkonsulenterne. Dog sendes næsten samtlige ledige i matchgruppe 5 direkte til sagsbehandlerne,

som forsøger at lave opfølgning på dem hver ottende uge, hvilket dog kan være svært at overholde på grund af det høje sagsantal.

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

I kommunen har man i mange år fokuseret på at få de ledige hurtigt ud samtidig med, at lederen dog erkender, at det ofte kan indebære en ekstra indsats i forbindelse med de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges specielle behov:

Vores overordnede mål er at få flest mulige i selvforsørgelse på hurtigst mulig tid. Og kan det ikke lade sig gøre, så er det at få øget deres kompetencer, så de i hvert fald bliver i stand til at klare sig selv. Og det behøver ikke kun at være omkring forsørgelse, det kan også være i hverdagen (...) fx ved at bryde en isolation, drikke lidt mindre, det kan være mange ting, altså. Hvis man arbejder med 4 og 5, så må man starte et helt andet sted end at have fokus på arbejdsmarkedet.

Derfor har man i kommunen også arbejdet med en stigemodel til klassificering længe før, at denne ide blev introduceret via den nationale lovgivning. Det er ledelsen, som i sin tid iværksatte denne strategi, som efterfølgende blev politisk godkendt. Det lader således til, at man fortolker den nationale lovgivning ind i den tilgang, man i en årrække har arbejdet med i kommunen.

Ledelsesformen i kommunen er inspireret af ”den lærende organisation”, hvor ansvaret uddelegeres til de forskellige afdelinger. Ifølge lederen blander politikerne sig heller ikke nær så meget, som det er tilfældet i andre og måske især mindre kommuner. Såvel lederen som de øvrige medarbejdere ser denne ledelsesform som en fordel frem for en mere styrende organisation. I den forbindelse oplever de også, at det politiske udvalg er lydhør over for fx forslag til nye tilbud, som de måtte komme med. Dog efterlyser de lidt større forståelse for den ekstra sociale indsats, der kræves for at gøre matchgruppe 4 og 5 arbejdsmarkedsparate, ikke mindst fordi de oplever, at denne forståelse faktisk er blevet lidt mindre over de senere år.

I forbindelse med ledelsesformen mener sagsbehandlerne, at de har et stort råderum i deres daglige arbejde. For eksempel oplever de ikke, at det er nødvendigt med lederens samtykke for at kunne bevilge

ting til de ledige. En jobkonsulent nævner netop, at det bl.a. er friheden til – ud fra en faglig vurdering – at kunne foretage bevillinger i relation til indsatsen over for den ledige, der gør arbejdet spændende. Lederen inddrages snarere for at få sparring eller for at blive bekræftet i en bestemt beslutning, men i så tilfælde inddrager man også ofte kollegaer. Sagsbehandlere og jobkonsulenter sparrer desuden på tværs, som en nævner: ”Vi har en god kultur herinde til også at bruge hinanden ... det gør vi meget”.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige

På indsatsområdet viser opdelingen mellem jobkonsulenterne og sagsbehandlere sig ved, at sagsbehandlere kun sender deres ledige ud i afklaring eller behandlingsforløb, mens jobkonsulenterne står for at sende de ledige ud i aktivering. Denne opdeling mellem aktivering og afklaring er dog ikke helt klar.

Interviewene viser, at der er en forholdsvis stor variation i de tilbud, kommunen har til de ledige i matchkategori 4 og 5. Det gælder særligt inden for tilbud af mere afklarende karakter. Kommunen gør primært brug af afklarende tilbud eller tilbud, som rummer både en afklarende og aktiverende del. Det kan fx være kurser, der fokuserer på livsstil i forbindelse med overvægt. I forbindelse med det kommunale aktiveringssted har kommunen et afklaringsforløb, som består af montagearbejde. Her kan ledige i matchkategori 4 og 5 få lavet en ressourceprofil. Kommunen har derudover lavet et samarbejde med en ekstern aktør, som laver individuelle samtaleforløb med de ledige. Yderligere har kommunen et samarbejde med en virksomhed, hvor de ledige kan blive afklaret ressourcemæssigt, og et jobcenter, hvor de ledige kan blive afklaret med henblik på revalidering.

Af de mere livsstilsorienterede og socialpædagogiske tilbud har kommunen bl.a. et tilbud til unge under 30 år med tunge sociale problemer samt kurser til ledige med overvægtsproblemer og psykiske problemer. Afklaringstilbuddene og de livsstilsorienterede kurser henvender sig primært til ledige i matchkategori 4 og 5. Men sagsbehandlere og jobkonsulenterne påpeger dog, at man godt kan sende ledige i matchkategori 3 med mange problemer hen til et af disse tilbud.

Ud over disse tilbud har kommune A nogle aktiveringssteder målrettet de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Det primære aktiveringssted er kommunens egen virksomhed, som består af forskellige værkste-

der, fx håndværk og skovarbejde. På virksomheden findes et særligt aktiveringshold for ledige i matchgruppe 4, der skal opkvalificeres til matchkategori 3. Derudover samarbejder kommunen med en ekstern aktør, som tilbyder et jobtræningsforløb.

Som en tredje mulighed kan de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige blive henvist til forskellige uddannelses tilbud. Det gælder fx sprogskole, FVU og VUC. Endelig er der et misbrugscenter, som er et decideret behandlingstilbud, som familieafdelingen varetager kontakten til. Først i slutningen af misbrugsbehandlingen kommer den ledige tilbage til aktiveringsafdelingen og sendes i tilbud herfra.

Tilbuddene i kommune A viser, at der er tale om en vis målrettedhed med hensyn til at tilpasse de enkelte tilbud til de problemer, som sagsbehandlere og jobkonsulenter oplever, at de ledige har. Det gælder bl.a. tilbud til unge med sociale og psykiske problemer eller problemer med overvægt og lavt selvværd. Lederen af aktiveringsafdelingen fortæller også, at kommunen overordnet set har flest tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Dette kan dog hænge sammen med, at kommunen har en meget stor andel af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige sammenlignet med arbejdsmarkedssparate ledige. Lederen understreger derudover også, at det er vigtigt, at kommunen både har egne tilbud og samarbejder med eksterne aktører. Som hun beskriver:

Jeg har lagt vægt på, at det er vigtigt, at vi ikke har samlet det hele på vores egen virksomhed. Det er vigtigt, at der er nogle nuancer, og selvfølgelig, at folk har nogle muligheder for at vælge inden for de rammer, som vi synes er rimelige.

Ifølge lederen er der indlagt praktikker i størstedelen af forløbene, så der er et decideret arbejdsmarkedssigte med dem, men ifølge sagsbehandlerne og jobkonsulenterne er praktik og løntilskud ikke så udbredt, hvis man ser på de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige som en samlet gruppe. Nogle af de eksterne aktører har indlagt praktikforløb i deres tilbud, men i så tilfælde henvender det sig primært til de mere velfungerende ledige i matchkategori 4, og det samme er tilfældet med løntilskudsjob.

Sagsbehandlerne holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Ifølge lederen har kommunen hidtil haft rimelige muligheder for at lave tiltag for personer i matchkategori 4 og 5, idet personalenormeringen og økonomien har ”hængt meget fint sammen”. Også sagsbehandlerne såvel som jobkonsulenterne er generelt tilfredse med de tilbud, som kommunen har, dog kan man til tider mangle pladser. De understreger det gode i, at der på projekterne er mulighed for at etablere en tæt kontakt til de ledige og for at have et blik for den enkelte. Behovet for tilbud til de svageste er dog blevet mere tydeligt nu, hvor man sidder tilbage med den virkelige tunge gruppe, og det kunne der, som nævnt, både politisk og ledelsesmæssigt være større forståelse for. På trods af dette viser interviewene med sagsbehandlere, jobkonsulenter og lederen, at kommune A er relativt fleksibel med hensyn til at ændre i deres tilbud eller oprette nye tilbud.

Selvom man generelt synes, at kvaliteten i tilbuddene er høj, mangler man noget til de psykisk syge og til misbrugerne samt til en del af borgerne med anden etnisk baggrund end dansk. Man håber på – bl.a. i forbindelse med *Ny chance til alle* – at kunne lave nogle livskvalitetsprojekter i form af noget ”værestedsagtigt” for de allersvageste, der i dag kommer på private hjælpeorganisationers varmestuer. Ved at lave et tiltag, så de ikke er helt passive, vurderer man, at de kan støttes til at blive selvhjulpne og måske på længere sigt flyttes nærmere mod arbejdsmarkedet. I første omgang er det, man går med i tankerne, dog at lave noget for de psykisk ustabile unge under 25 år.

Organiseringen af sagsbehandlingen

Sagsbehandlerne og jobkonsulenterne synes, at den nuværende organisering fungerer fint, selvom deres ansvarsområder er relativt skarpt opdelt. En stor del af tilfredsheden skyldes den gode kommunikation og samarbejdet om sagerne. For at den ledige ikke skal pendle rundt mellem sagsbehandler, jobkonsulent og økonomisk sagsbehandler, er der i udgangspunktet kun én medarbejder, der sidder med sagen, som så involverer andre, når det er nødvendigt.

I fokusgruppeinterviewet ytrer deltagerne bekymring for, hvad sammenlægningen med AF pr. 1. januar 2007 vil betyde for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. De er bl.a. bekymrede for, om det nuvæ-

rende meget tætte samarbejde mellem sagsbehandlere og jobkonsulenter vil forsvinde, når de som et led i sammenlægningen bliver fysisk adskilt.

Det er jeg da i hvert fald en lille smule bekymret for ... at det samarbejde går fløjten her til 1. januar, når den specialindsats bliver lagt et sted, og den erhvervsrettede indsats bliver lagt et andet, fordi jeg tror da, at vi alle sammen er af den opfattelse, at du kan ikke skille de to ad, altså det er et helhedssyn, der skal til.

Dette hænger sammen med den balance, sagsbehandlerne og jobkonsulenterne efterspørger, hvor indsatsen hverken skal være meget blød eller meget streng.

Ændringer i lovgivningen

Sagsbehandlerne og jobkonsulenterne forholder sig relativt kritisk til den gældende lovgivning på beskæftigelsesområdet, hvilket dog ikke betyder, at de ikke bakker op om en arbejdsmarkedsorienteret tilgang til de ledige i matchkategori 4 og 5. De mener ikke, at de ledige bare skal være passive, blot skal den arbejdsmarkedsrettede tilgang ikke stå alene, men suppleres med en social indsats. Som en sagsbehandler udtrykker det: ”Der er mange måder at få folk i job på”, og der er ikke tale om et enten eller, men om et både og.

Det kan godt være, at de måske har lidt arbejdsevne, altså nogle af de tunge der, men når der er så mange andre problemer i deres liv, som overskygger det, så kan du ikke få dem i gang, altså. Så jeg synes, at det er sværere ... altså der er strammet meget til, det hjælper dem ikke i gang.

Citatet afspejler sagsbehandlerernes holdning om, at mange ikke-arbejdsmarkedsparate lediges problemer er så omfattende, at arbejde ikke i sig selv kan løse dem. Når det gælder matchgruppe 4 og 5, er det ofte nødvendigt at tage hånd om det sociale og mentale, før det kan lykkes at få dem ud på arbejdsmarkedet. Det gælder således om at sørge for, at de ledige kommer vedvarende i job frem for hurtigt i job, så de undgår nederlaget i at vende tilbage på kontanthjælp. I den forbindelse er de også temmelig forbeholdne over for den udbredte brug af sanktioner, som ændringerne i lovgivningen lægger op til:

... vores erfaring, tror jeg hurtigt vi kan blive enige om, det er, at tvang er ikke ... det er ikke med til at sætte dem i gang. Altså, vi kan ikke sanktionere folk til at tage et arbejde, hvis de er så dårlige. (...) Problemet er jo ikke kun, at de ikke gider, vel? Så vi kan sanktionere dem så meget, vi vil. Vi vil ikke få noget ud af det. Plus at det bliver endnu og endnu mere psykisk belastende med alt det pres, de har. (...) Altså for mig at se, de bliver bare endnu mere syge af det. Det er sådan en ond cirkel, ikke?

Sagsbehandlerne mener, at deres arbejdsfunktion over de senere år har ændret sig fra at være en hjælper eller støtteperson til at være en ”politibetjent”, der indpisker. Men hvad angår matchgruppe 4 og 5, tror sagsbehandlerne umiddelbart mere på ”guleroden” end på ”pisken”. Dette afspejles også i deres ønske om at få genindført beskæftigelsestillægget i forbindelse med aktivering for på denne måde at skabe positiv motivation. Ikke mindst fordi man oplever, at den øgede anvendelse af sanktion blot har medført flere ansøgninger om enkeltydelser – uden af have den store beskæftigelsesmæssige effekt.

Derudover mener sagsbehandlerne og jobkonsulenterne, at de – for at leve op til de gældende regler – bruger alt for meget tid på det administrative arbejde: helt op til 70-80 pct. af deres tid. Den øgede kontrol af deres arbejde betyder, at man bruger meget energi på at ”dække sin ryg” frem for at koncentrere sig om sagsbehandlingen. En sagsbehandler udtrykker det således: ”Vi bruger mere tid på at sidde og skrive end at tale med folk”. Man mener ikke, at den store mængde administrativt arbejde og alle kontrolfunktionerne reelt er med til at få kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet. Det er, som en jobkonsulent beskriver det, ”dokumentation for dokumentationens skyld”, og det opleves som en barriere for at lave støtte- og motivationsarbejde og derved fremme et godt forløb.

Det sociale arbejde er i højere grad flyttet ud til afklaringsstederne og særligt til de eksterne aktører, hvilket ikke kun hænger sammen med det administrative arbejde, der optager langt størstedelen af sagsbehandlerens tid, men også med de tendenser, de ser, mod øget kontrol og dokumentationskrav over for de ledige. Sagsbehandlerne mener, at kontrollen kan opfattes som et udtryk for mistillid over for de ledige, hvilket ødelægger den tillidsrelation, som er en integreret del af en vellykket indsats over for den ledige.

KOMMUNE B

Service til kommunens øvrige borgere.

Kommune B har straksaktivering, dog kun i begrænset omfang over for borgere i matchkategori 4 og 5. I Kommune B er de projekter, som de ikke-arbejdsmarkedssparate deltager i, brede projekter, der oprindeligt var udarbejdet til arbejdsmarkedssparate ledige. Det er således en lokalpolitisk beslutning, at man ønsker at bevare disse servicebetonede tilbud i relation til kommunens øvrige borgere – i en periode, hvor der primært er tunge ledige tilbage i systemet. Det er sagsbehandlernes vurdering, at disse ledige ikke passer til de eksisterende servicebetonede tilbud. Sagsbehandlerne savner mindre krævende projekter til en del af de svageste ledige i form af "næsten-væresteder", men dette ønsker kommunens politikere ikke. Sagsbehandlerne har et relativt lille råderum, og deres holdninger har mindre betydning for indsatsen. Sagsbehandlerne arbejder i team med forskellige grupper af borgere, og de har meget forskellige forventninger til, i hvilken udstrækning de ikke-arbejdsmarkedssparate kan komme i beskæftigelse. De vurderer således, at det er 70 pct. af de unge, der vil kunne komme ud på arbejdsmarkedet, men kun henholdsvis 30 pct. og 10 pct. i gruppen over 30 år og af "borgere med anden etnisk baggrund end dansk".

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår

Kommune B er en stor forstadskommune med lidt under 50.000 indbyggere, hvoraf andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør knap 15 pct., og arbejdsløsheden ligger på lige omkring 4 pct. Kommunen har et stort og varieret erhvervsliv, som spænder over bl.a. højteknologi, produktion, småindustri, håndværk, servicevirksomheder og detailhandel. Desuden har kommunen en central placering, en infrastruktur og offentlige transportforbindelser, som tiltaler mange større virksomheder. Et centralt erhvervspolitisk indsatsområde er således at sørge for arbejdskraft til disse virksomheder, og grundet udviklingen i ledigheden satser man bl.a. på at udvikle et rummeligt arbejdsmarked, der kan udnytte de arbejdsressourcer, der findes i kommunen. I centrum for denne indsats står bl.a. borgere med anden etnisk baggrund end dansk, unge samt personer uden fuld erhvervsevne.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Kommunen har lidt over 1.100 kontanthjælpsmodtagere, og lederen oplyser, at pr. august 2006 er næsten 80 pct. af disse ifølge statistikken kategoriseret som ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Omkring 60 pct. og dermed langt hovedparten af alle de ledige er kategoriseret som matchgruppe 4, og dermed er 20 pct. matchkategoriseret i gruppe 5. Man har i

kommunen en skarp opdeling af de ikke-arbejdsmarkedsparate, idet matchgruppe 5 er dem, der skal udredes til førtidspension. Ofte er der tale om blandede problemstillinger, herunder misbrug og psykiske lidelser. Der er ifølge lederen p.t. 350 sager på ”vend bunken-listen” over personer, som har været på passiv forsørgelse i over et år. Dog dækker tallet ikke kun over pensions- og andre udredningssager; det inkluderer fx også personer på barsel samt indsatte, som får hjælp til huslejen.

Organisering af sagsbehandling

Rent organisatorisk er beskæftigelsesindsatsen samlet i den nuværende arbejdsmarkedsafdeling, som blev dannet for ca. 5 år siden, og som er blevet sin egen forvaltning. Ved sammenlægningen lavede man en struktur med fem team (specialer):

- Team 1 tager sig af alle kommunens arbejdsmarkedsparate
- Team 2 har de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige under 30 år
- Team 3 har de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige over 30 år
- Team 4 sidder med de behandlingskrævende, dvs. misbrugere, psykisk syge, pensionsudredninger mv.
- Team 5 sidder med integration, sprogundervisning, praktik mv. for borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

Ud over de fem team er der en visitations- og en beregnergruppe, hvor sagsbehandlerne laver bevillingerne, men de taster ikke ind og laver økonomisk opfølgning.

Denne organisering medfører, at der er en skarp opdeling mellem de sagsbehandlere, der rådgiver de arbejdsmarkedsparate ledige, og dem, der arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Der er 17 sagsbehandlere, som har at gøre med matchgruppe 4 og 5, og som hver har over 80 sager. Dog har de, der sidder med integrations- og misbrugs-sagerne, omkring 60 sager. Alle sagsbehandlere er enten socialrådgiver eller socialformidleruddannet, og de har selv valgt at arbejde med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Eftersom de ikke umiddelbart har kontakt til virksomheder, skal de kontakte en jobkonsulent fra team 1, såfremt de fx ønsker at oprette en virksomhedspraktik. Der har tilsyneladende været en del udskiftning af sagsbehandlere i kommunen.

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

I kommune B oplever interviewpersonerne en relativt høj grad af politisk styring, både i form af politiske beslutninger vedrørende valg af tilbud til kontanthjælpsmodtagerne og i form af tæt kontakt/kontrol med afdelingens arbejde. Området har således stor ”politisk bevågenhed”, og både leder og sagsbehandlere oplever en høj grad af kontrol, der ”næsten har en sådan mistænkelig karakter”, som en af dem formulerer det. Der er bl.a. blevet ansat en gruppe mellemledere, som skal godkende en række af sagsbehandlernes beslutninger. Desuden oplever sagsbehandlerne, at det ekstra lag ledere sløver arbejdet med borgerne. Lederen kan godt forstå, at sagsbehandlerne nogle gange kan have svært ved at forstå politikernes store bevågenhed og kontrol med deres arbejde.

Kommunen har i mange år haft en udbredt aktiveringsindsats, og de politisk bestemte mål angående de ledige i kommunen er, i overensstemmelse med lovgivningen, at få dem hurtigst muligt ud i selvforsørgelse. Dog tilføjer en interviewperson, at forvaltningens mål også er, at ”folk får den rigtige ydelse”, hvilket indebærer afdækning og udredning til fx førtidspension. Sagsbehandlerne og deres leder savner politisk forståelse for, at målgruppen i dag er tungere end tidligere og derfor kræver en særlig indsats.

Der er udstukket klare politiske retningslinjer for arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne samt for udbuddet af tilbud, og særligt to forhold fremhæves. For det første ønsker man at undgå ”væresteder”, og det vil i praksis sige rent sociale projekter, og for det andet ønsker man at bibeholde en række kommunale projekter rettet mod at servicere kommunens øvrige borgere, som man tidligere har oprettet (se under afsnittet om kommunens indsatser nedenfor). Endnu et forhold, der indvirker på indsatsen over for de ledige, er, at kommunen har driftsoverenskomst med to daghøjskoler, som ”politikkerne er ret vilde med, at vi skal bruge”, som en interviewperson formulerer det.

Det er ledergruppen, der har fastlagt fordelingen af ressourcer inden for det budget, som politikerne udstikker, og der bruges flest ressourcer på de arbejdsmarkedsparete ledige. Eksempelvis er der under inspiration af jobcentertanken inden for de seneste år kommet flere jobkonsulentressourcer, hvilket man mener er positivt, fordi virksomhedspraktikker virker langt bedre end en ”pseudo-plads” på en projektaktivering. Fordi den tunge gruppe af ikke-arbejdsmarkedsparete ledige efterhånden udgør langt størstedelen af de ledige, finder lederen dog den

nuværende ressourcefordeling uhensigtsmæssig, men ændringer står lidt i stampe på interviewtidspunktet på grund af den forestående strukturreform.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

Kommune B har straksaktivering og mange aktiveringsprojekter, som blev startet i 1990'erne, dvs. i en periode, hvor der var mange arbejdsløse, ”man gerne ville have gavn af”. Projekterne er således ikke målrettet bestemte grupper af ledige, men anvendes nu overvejende over for matchgruppe 4. Dette skyldes, at tilbud til personer fra matchgruppe 5 hovedsageligt består i helbredsmæssige/udredningsmæssige initiativer, evt. på et behandlingscenter, og at personer, der er arbejdsmarkedsparate, kun opholder sig i projekterne kortvarigt grundet den lave ledighed og lovgivningen.

Kommunens egne projekter har overvejende en serviceorienteret funktion over for kommunens øvrige borgere, særligt pensionister. Projekterne består bl.a. af to cafeer, en haveordning, grundrengøring for pensionister og daginstitutioner samt en busordning med kørsel for pensionister. Flere af interviewpersonerne påpeger, at projekterne har eksisteret i samme form over en lang årrække, hvilket er en politisk beslutning: De er automatisk ”kørt videre, fordi det er svært at lukke en sådan service ned igen”. Med hensyn til projekterne har man med andre ord ikke været specielt udviklings- eller forandringsorienteret i relation til ændringer i målgruppe eller lovgivning, og ud over at være udadvendte servicefunktioner er projekterne temmelig krævende, ikke blot fysisk, men også psykisk.

Dog forsøger man i indsatsen over for matchgruppe 4 og 5 at gøre brug af specifikke tilbud på den lokale daghøjskole, fx kursusforløb om kost og motion, hvor der tages individuelle hensyn. Dette er der økonomiske ressourcer til, da man grundet den lave ledighed bruger færre penge på de mere direkte arbejdsmarkedsrettede opkvalificerende kurser. Som lederen formulerer det:

Den målgruppe vi har nu, den er ikke til opkvalificering. Altså, du kan ikke give dem et it-kursus, og så kører det, vel? (...) De har jo hver sin helt specielle problemstilling, så der er ikke den der, som der var engang, hvor man så laver et kursus nede på

transportskolen, og så får de et lastbilkørekort, for de [velfungerende] er der ikke.

Derfor anvender man p.t. heller ikke AMU- og AOF-kurser i samme omfang som tidligere. Til gengæld har man et erhvervscenter, hvor man kan sende folk i arbejdsprøvning til fleksjob eller pension. Endelig har man nogle kommunale institutioner og et par private virksomheder, hvor der i visse tilfælde er mulighed for, at velfungerende fra gruppe 4 kan komme i praktik.

Sagsbehandlernes holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Både lederne og sagsbehandlerne giver udtryk for, at kommunens noget fysisk krævende og serviceorienterede projekter er utilstrækkelige og forældede i forhold til målgruppen i dag. De ledige borgere, der er tilbage, er ifølge sagsbehandlerne reelt ikke i stand til at honorere de krav, der stilles til dem på projekterne. Og når de ikke kan udføre borgerservice-opgaverne, klager de borgere, der modtager servicen. Samtidig er det også et problem, at man faktisk ikke har nok ledige, der er i stand til at udføre opgaverne og dermed opretholde servicefunktionen.

Det opleves desuden som en reel problemstilling, at de ledige skal passes ind i projekterne frem for, at projekterne bliver tilpasset de ledige, da det er svært at afprøve de ledige og afklare deres problemer, når der ikke er passende projekter at gøre det i. For nogle af de svageste ville det være bedre at lave nogle andre projekter.

Man vil således gerne lukke nogle projekter ned og i stedet oprette nogle nye, der er bedre tilpasset den nuværende målgruppe og med mulighed for mere individuel tilrettelæggelse. Ud over at være mindre fysisk belastende må de gerne være mindre service- og mere socialt orienterede, dog stadig med reelle opgaver, der skal udføres. Derudover efterlyser man mulighed for flere psykologiske behandlingsforløb og mulighed for at kombinere disse med projekterne – evt. med en mentorfunktion, fordi man mener, det kan medvirke til at gøre indsatsen mere succesfuld.

Interviewpersonerne er enige om, at virksomhedspraktik er noget af det, der virker bedst, men at man er nødt til at finde på tilbud, der kan flytte de ledige derhen, hvor det er muligt at komme i virksomheds-

praktik. Hvad angår den gruppe, der er allerlængst væk fra arbejdsmarkedet – primært de psykisk syge, en del af borgerne med anden etnisk baggrund samt dem, der er under udredning til førtidspension, er man dog på relativt bar bund, og man efterlyser initiativer til disse grupper. Særligt den sidstnævnte gruppe mener en interviewperson, at man burde bruge flere ressourcer på at få afklaret, eftersom de tit ender med at blive nedprioriteret, hvilket betyder, at deres retssikkerhed er ”dybt kritisabel”, som vedkommende formulerer det.

Organiseringen af sagsbehandlingen

Kommune B's opdeling af sagsbehandlerne i team opleves meget positivt, fordi de arbejdsmarkedssparate sorteres fra, og man kan koncentrere sig om arbejdet med de øvrige. Dog oplever man, at udredningssagerne til førtidspension er enormt ressourcekrævende, ligesom der er en del snitfladeproblemer, som ses som barrierer for sagsbehandlingen. For det første skal de ledige igennem mange led i forbindelse med visitation og skift mellem afdelinger, som har hver deres blanketter. Det vil sige, at hver sag starter og registreres reelt forfra, når der skiftes afdeling/team, hvilket er belastende for de ledige og ressourcekrævende for medarbejderne.

Nogle snitfladeproblemer i relation til den skarpe opdeling er mulige at håndtere, fx at borgere i *ungeteamet* ikke rykkes over i et andet team, når de bliver over 30 år. Andre volder dog større problemer, som opleves som meget afgørende. Eksempelvis opleves det som vældig vanskeligt at adskille personer, der skal i matchgruppe 3, fra dem, der skal i matchgruppe 4. Problemet er, at personer i matchgruppe 3 heller ikke ”udgør cremen af Danmarks ungdom”, som en af interviewpersonerne udtrykker det. Endnu et grundlæggende problem er, at det opleves som svært at få jobkonsulenterne, som er tilknyttet det team, der sidder med de arbejdsmarkedssparate ledige, til at tage sig af en borger fra matchgruppe 4, hvilket selvsagt har indflydelse på denne gruppes mulighed for en mere erhvervsrettet indsats. Man forventer ikke, at organiseringen i det nye jobcenter, som alle ledige borgere ifølge lovgivningen skal ind under, vil ændre noget særligt i denne forbindelse – og slet ikke snitfladeproblemerne.

Ændringer i lovgivningen

Der er bred enighed blandt sagsbehandlerne i kommune B om, at det er godt, at der også stilles krav til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, fordi de netop bliver dårligere af at gå ledige i mange år:

Jeg synes, det er rigtig positivt [at der stilles flere krav], fordi jeg har set sager igennem alle de år ... hvor folk har fået kontanthjælp i 20-25 år ... De ældste, vi har, det er dem, der har været under en anden lovgivning, hvor der ikke blev stillet krav, og hvor de er så svære at rykke nu.

Samtidig er de lidt tvivlende over for, hvorvidt *Ny chance til alle* vil føre til konkrete resultater. I kommunen har man haft ”tidlig indsats” siden 1990’erne, men det har ikke forhindret, at nogle borgere er meget længe i systemet. Derfor tror interviewpersonerne heller ikke, at ”vend bunken”, dvs. initiativet en *Ny chance til alle* og den medfølgende lovgivning, vil føre til, at markant flere kommer i arbejde:

Bare fordi vi snakker med dem hver fjerde uge, det bliver de altså ikke raske af, vel? Det er jo, fordi man tror, at der er nogle, der går og *faker* den ... Men det er altså ikke ret mange mennesker! Det kan godt være, at vi kan finde på noget andet, at man kunne gøre noget andet, men hvis det ligesom var sprunget i øjnene, så havde vi haft mulighed for at gøre det, for vi har økonomien til det, og vi har nogle politikere, der enormt gerne vil have, at vi aktiverer og gør nogle ting – og vi snakker også jævnligt om det med rådgiverne [sagsbehandlerne] og siger: ”Jamen, hvad filen skal vi finde på?”, hvor de også bare bliver tomme i øjnene.

Selvom sagsbehandlerne er positive over for de generelle stramninger samt det lovgivningsmæssige fokus på ”den kortest mulige vej til arbejdsmarkedet”, er de mere tvivlende over for, hvad man skal gøre med de ledige, som nu er tilbage i systemet, og som de samstemmende betegner som ”meget dårlige”. Arbejde er ifølge sagsbehandlerne kun en del af løsningen på de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges problemer, og det kommer meget an på den enkelte sag, hvordan man forholder sig til anvendelsen af sanktioner. Det vil sige, at der i forhold til hver enkelt

ledig skal foretages et individuelt skøn af, om de er i stand til at honorere kravene.

Endelig skal det med hensyn til sagsbehandlernes holdninger over for de senere års ændringer i lovgivningen fremhæves, at der er en udbredt kritik af den øgede administrative byrde blandt sagsbehandlerne i kommune B.¹⁸

KOMMUNE C

Værdibaseret ledelse og sanktionspræget aktivering.

Kommune C er den eneste af de seks kommuner, som konsekvent praktiserer straks-aktivering over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Kommunens formulerede politik er "håndfast omsorg" og aktivering. Det kan være på kommunens aktiveringssted, som samtidig er afklarende og kan lave arbejdsprøvning. I forbindelse med udbuddet af tilbud ser man i kommunen ikke den store forskel på tilbud til arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Der ser ud til at være en høj grad af konsensus i målsætninger og værdier blandt politikere, ledelse og sagsbehandlere. Sagsbehandlerne vurderer dog, at der er behov for at målrette indsatsen yderligere over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, men ledelsesmæssigt og politisk ønsker man ikke at gøre projekterne for "attraktive". Kommune C forventer, at omkring 20 pct. af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i fremtiden vil kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet under en eller anden form.

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår

Kommune C's hovedby er en provinsby med omkring 20.000 indbyggere og er derved en af de mindste kommuner, som indgår i den kvalitative undersøgelse. Andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør knap 7 pct., og arbejdsløsheden i kommunen er lige omkring 6 pct. Kommunens erhvervsstruktur var tidligere bygget op omkring hovedbyens status som gennemfartsby, men i løbet af de senere år har byen været inde i en betydelig forandringsproces. Den er således nu i gang

18. Særligt arbejdsmarkedsportalen, der er et redskab, som understøtter sagsbehandlingen, og som anvendes af professionelle på tværs af Skat, kommuner og a-kasser, ses udelukkende som en byrde for sagsbehandlerne. Ud over arbejdsmarkedsportalen skriver de også journaler og ressourceprofiler, der ofte omhandler samme emner. Der er således i deres øjne ofte tale om dobbelt eller sågar tredobbelt journalskrivning. Desuden mener sagsbehandlerne ikke, at alle de administrative opgaver gør den store nytte, da det fra kommunens side snarere kommer til at handle om at overholde de nye refusionsregler, end hvorvidt den ledige kommer i arbejde.

med en gunstig udvikling med at profilere sig som bosætningskommune samt at opbygge en bredere erhvervsstruktur med en mere alsidig sammensætning af virksomheder. I denne sammenhæng satses der på iværksætteri, markedsføring af erhvervsarealer – ikke mindst over for industri-virksomheder – samt etablering af detailhandel for således at øge udbuddet af vare- og tjenesteydelser. Til dette formål forsøger man ikke mindst at udnytte byens gode trafikale forbindelser.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Ifølge lederen er der omkring 470 kontanthjælpsmodtagere i kommunen, hvoraf de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige udgør omkring to tredjedele, dvs. lidt over 300 ledige. Endvidere gætter lederen på, at knap en tredjedel af de omkring 300 ikke-arbejdsmarkedsparate ledige p.t. ikke er i noget tilbud. For eksempel er kriteriet for at blive matchet i gruppe 5, ”at der ikke er noget perspektiv i at blive sendt ud”; dog er nogle af dem i arbejdsprøvning i forbindelse med indstilling til førtidspension. Desuden er op til en fjerdedel af gruppen af de passive ledige på barsel, men ellers er gruppen svær at sætte en profil på. Det er bl.a. aktive og meget påvirkede misbrugere, hvoraf nogle dog aktiveres fx 10 timer om ugen. En årsag til passivitet kan også være, at man er i gang med misbrugs- og/eller psykiatrisk eller psykologisk behandling, eller at man er udadretagerende i en grad, så man er uegnet til at blive sendt ud blandt andre. Med udgangspunkt i de aktuelle sager forventer sagsbehandlerne, at ca. 20 pct. af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige vil komme i job.

Organisering af sagsbehandling

Beskæftigelsesindsatsen på kontanthjælpsområdet er samlet i kommunens arbejdsmarkedsafdeling, hvor der er etableret forskellige team, herunder et beskæftigelsesteam.

Beskæftigelsesteamet, som er det sted, hvor interviewene i kommune C er foretaget, består af syv beskæftigelsesmedarbejdere. Tre af disse arbejder med ledige i matchgruppe 1-3, mens de fire andre, som enten er socialrådgiveruddannede eller socialformidleruddannede, har ansvaret for de ledige i matchgruppe 4 og 5. På trods af, at der allerede har været en personalemæssig opprioritering, kan lederen godt forestille sig, at de i ledelsen bør prioritere stadig flere personaleressourcer til denne gruppe. I beskæftigelsesteamet er der således en skarp opdeling mellem dem, som arbejder med de arbejdsmarkedsparate ledige, og dem,

som arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. De fire sagsbehandlere, der sidder med matchgruppe 4-5, har selv valgt at arbejde med denne gruppe og sidder hver med 60-100 sager fordelt på cpr-numre. En af dem har været i kommunen gennem længere tid, mens de øvrige tre er relativt nyansatte, så der har altså været en del udskiftning.

Når en borger henvender sig til kommunen for at få kontanthjælp, sker det i et andet (administrativt) team, som sender vedkommende til samtale på kommunens centrale aktiveringssted. På baggrund af denne samtale sættes vedkommende i et delvist selvvalgt straksaktiveringsforløb på 14 dage, evt. med skånehensyn. Efter de 14 dage matchkategoriseres den ledige, og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige visiteres til de beskæftigelsesmedarbejdere, som sidder med denne gruppe.

Gennem hele forløbet følges de ledige tæt, og kommunen fører kontrol i form af ugentlige fraværslister på aktiveringsstederne. Beskæftigelsesmedarbejderne får fraværslisterne hver uge, så de kan iværksætte parthøring og evt. sanktioner, hvis de ledige ikke reagerer på henvendelser fra kommunen.

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

Den konsekvente linje, som beskæftigelsesteamet praktiserer, hænger sammen med kommunalpolitikernes ønske om opstramninger på beskæftigelsesområdet. Det politiske ønske om stramninger i kommunen er kommet samtidig med ændringer i lovgivningen. Ledelsesteamet bakker op om det politiske ønske, og teamet har sat det overordnede mål at få gjort så mange som muligt af de ledige i matchkategori 4 og 5 arbejdsmarkedsparate og selvforsørgende. Dette søges bl.a. opnået gennem udøvelse af ”håndfast omsorg”, som en sagsbehandler udtrykker det. Der er generelt også stor opbakning til den konsekvente linje blandt sagsbehandlerne i kommunen, dog tilføjer en, at der for en del lediges vedkommende er tale om et delmål om at blive holdt i gang og stabiliseret med hensyn til fremmøde og kvalifikationer.

Gennem den organisatoriske opbygning med de forskellige team er der skabt et flow i sagsbehandlingen, så alle ledige kommer i gang med det samme. Etableringen af dette flow er således tæt forbundet med ovenstående formulerede politik på området og har ifølge lederen skabt en sammenhæng og præcision i forhold til meningen med indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne. Lederen fortæller, at det er ledelsesteamet, som har den reelle beslutningskompetence med hensyn til indsatsen og

tilbuddene til de ledige, som socialudvalget formelt godkender. Kravet fra udvalgets side er blot, at indsatsen holder sig inden for budgetrammen.

Den konsekvente linje, som kommunen praktiserer, ses også ved, at man bevidst fra ledelsens side ikke ønsker at gøre tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige så attraktive, at de ledige kommer til at hænge fast i systemet. Den tætte opfølgning, kravet om straksaktivering og sanktionerne ved udeblivelser praktiseres ikke for at genere de ledige. Som lederen formulerer det, sker det ”for at hjælpe dem, for at få det her præcise, kærlige skub, der skal til for at komme tilbage til arbejdsmarkedet”.

Beskæftigelsesmedarbejderne er meget bevidste om de politiske opstramninger, men de mener ikke, at de har påvirket deres råderum i en negativ retning. Det er kun i forhold til økonomien, at de oplever visse begrænsninger. Som en af dem siger: ”Man tænker meget mere på økonomi i dag, end man gjorde for fx 5 år tilbage”. Dette ser de dog ikke som en specielt problematisk begrænsning. Der, hvor beskæftigelsesmedarbejderne i højere grad oplever stramninger fra kommunalpolitisk side, er i forhold til et øget produktionskrav:

(...) Hvis jeg kigger på afdelingen, så tror jeg, at vi er blevet mere resultatorienterede, og vi bliver målt mere på det, vi laver, og vi bliver kontrolleret mere, end vi gjorde for et par år siden.

Man kan vist roligt sige, at der er sket en opstramning både fra lovgivers side, men også fra politisk hold, altså det mærker vi da meget (...) det handler lige så meget ... om det politiske mål og afdelingens mål, som det gør om borgeren.

Sagsbehandlerne mener, at stramningerne langt hen ad vejen har været tiltrængte, og at de også har været relativt nemme at gennemføre, fordi man har kunnet fastholde, at det ikke er kommunens eget initiativ alene, men at ”sådan er lovgivningen”. Faktisk mener de, at man i kommunen er så godt med, at man er helt henne ved ”målstregen af, hvad man overhovedet *kan* gøre i forhold til lovgivningen”, hvor man har indtryk at, at andre kommuner har et stykke vej endnu.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige

Kommune C har som nævnt straksaktivering for alle, og fritagelse sker ifølge lederen kun ved ”meget voldsomme helbredsmæssige problemer”. Aktiveringen foregår på kommunens centrale aktiveringssted, som blev etableret i forbindelse med omorganiseringen og med ønsket om at skabe flow i sagsbehandlingen. I princippet er der en opdeling mellem dem, der er i straksaktivering, og dem, der er i aktivering/arbejdsprøvning. Det er dog de samme aktiviteter, de deltager i, hvilket indebærer, at de arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ikke er adskilt. Det kommunale tilbud består af forskellige ”indendørs- og uden-dørsaktiviteter”, som primært organiseres som serviceorienterede aktiviteter, fx ejendomsvedligeholdelse, værksteder, køkkenarbejde og pasning af grønne områder. Som et særligt projekt har man oprettet et rengøringsprojekt for kvinder med anden etnisk baggrund end dansk, dog særligt for de mere velfungerende i matchkategori 4.

Kommunens aktiveringssted var oprindeligt tilrettelagt udelukkende som et aktiveringssted, men er gradvist blevet udvidet, så man i dag også kan foretage arbejdsprøvning. Den primære målgruppe for aktiveringsindsatsen på stedet er ifølge en sagsbehandler defineret som de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, men det er begrænset, hvor mange af dem man reelt kan aktivere i det kommunale tilbud. Dette skyldes dels, at medarbejderne på stedet ikke er socialfagligt uddannet, dels at aktiviteterne på stedet simpelthen ikke er tilrettelagt efter, at man kan have fx psykiske problemer eller forskellige former for misbrug, hvilket i dag er tilfældet for hovedparten af de ledige i matchkategori 4 og 5.

Ud over det kommunale tilbud benytter sagsbehandlerne sig af forskellige former for amtslig misbrugsbehandling samt psykologisk eller psykiatrisk behandling, som også henvender sig til personer uden for kontanthjælpssystemet. Derudover har de mulighed for at visitere til et kommunalt værested, hvor der er tale om en form for social aktivering. Ligesom behandlingstilbuddene er dette dog ikke forbeholdt kontanthjælpsmodtagere, og eftersom der er et meget begrænset antal pladser, er der oprettet venteliste.

På det tidspunkt, hvor det kvalitative materiale blev indsamlet, havde kommune C ikke samarbejde med andre aktører. Man køber dog løbende pakker målrettet de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige hos eksterne aktører, fx motiverende forløb vedrørende nedbrydning af barrierer og mobilisering af ressourcer samt jobsøgningskurser. Disse forløb ser

foreløbig ud til at have skabt gode resultater, og som en sagsbehandler påpeger, har de ”nogle andre redskaber at arbejde med”, end hun selv og medarbejderne i de kommunale aktiveringstilbud har. Hun tilføjer, at det er meget forskelligt, hvilke tilbud sagsbehandlerne anvender. Dog benytter man sig i kommunen en del af at sende de mere velfungerende ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i afklarende eller opkvalificerende forløb på offentlige institutioner, som fx plejehjem og skoler. Og derudover er der en del af dem, som enten går på sprogskole eller VUC. Praktik og løntilskud i private virksomheder anvendes ikke ret meget til matchkategori 4 og 5. Årsagen er for det første, at gruppen ikke tidligere har været en integreret del af jobkonsulenternes arbejdsfelt, og for det andet, at virksomhederne ikke har ressourcerne til at have en medarbejder, hvor man hele tiden skal vise hensyn.

På trods af, at man i kommune C overvejer at oprette flere kommunale tilbud og løbende samarbejder med eksterne aktører, har man tilsyneladende hidtil ikke været specielt fleksibel eller målrettet i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Årsagen til dette er ikke helt klar, men ser ud til at være en sammenblanding af omstændigheder: Dels har målgruppen ændret sig og er blevet tungere over de senere år, dels ønsker man ikke at gøre projekterne så attraktive, at folk risikerer at hænge fast i dem. Endelig er der noget, der tyder på, at man i forbindelse med stramningerne på kontanthjælpsområdet har været i en omstillingsfase, hvor man i forhold til de økonomiske og tidsmæssige ressourcer har måttet prioritere indsatsområderne.

Sagsbehandlerne holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Der er generel opbakning til kommunens indsats og linje over for de ikke-arbejdsmarkedssparate, dog kan det flow, man med den nye organisering har forsøgt at skabe for at holde folk i gang, til tider have kontra-produktive konsekvenser, som en sagsbehandler påpeger:

Vi sender jo alle i straksaktivering, og det kan være, at vi også kommer til at sende en 5'er i straksaktivering, som bestemt ikke skulle have været der (...) der har vi jo så den linje, vi kører, som vi jo egentlig er rimelig enige om, at den er god, men den er ikke god for alle. Og der er vores system jo ikke sådan ... eller appa-

rat, gearet til at kunne have et fintmasket sorteringssystem, det ville kræve en masse ressourcer, men der er jo nogle gange nogle, der falder i, som så bliver ødelagt, og så skal der bruges en masse tid på at få hevet op igen.

Der er desuden blandt beskæftigelsesmedarbejderne bred enighed om, at kommunen mangler tilbud til ledige i matchgruppe 4 og 5, og særligt til misbrugere (især de ældre, eftersom der er et kommunalt behandlingstilbud målrettet de yngre) og psykisk syge. Man efterlyser således dels opkvalificerende tilbud, dels mere socialt orienterede projekter til de allersvageste, hvor støtte, motivation og aktivering kan kombineres. I den forbindelse overvejer ledelsen da også at oprette projekter på kommunens centrale aktiveringssted, som er mere målrettet mod ledige med psykiske problemer og misbrug, bl.a. ved at udvide muligheden for afklarende forløb med socialfagligt uddannet personale. Desuden ser man *Ny chance til alle* som en god mulighed for at oprette mere afklarende projekter i samarbejde med eksterne aktører.

Organiseringen af sagsbehandlingen

I dag er der en vis organisatorisk spredning, som sagsbehandlerne oplever modvirker en effektiv sagsbehandling. For eksempel ligger rådgivningscentret for misbrugere som en selvstændig enhed uden for jobcentret, og de behandlingstilbud i amtsligt regi, som rådgivningscentret henviser til, ligger et helt tredje sted. Men hvad der er mere problematisk, oplever sagsbehandlerne, er, at den indstilling, som nogle af kommunens samarbejdspartnere har, i visse tilfælde står i modsætning til kommunens linje over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Eksempelvis baserer de (tidligere) amtslige behandlingstilbud, som man visiterer til, deres tilgang på frivillighed og motivation, hvilket står i stærk kontrast til kommunens krav om bl.a. stabilt fremmøde. Dog forudser man, at sagsbehandlingen i fremtiden kommer til at forløbe mere uproblematisk, idet man forventer et tættere samarbejde instanserne imellem, når de pr. 1. januar 2007 bliver sammenlagt under det nye jobcenter.

Et andet problem vedrørende kommunens nuværende organisering er, ifølge sagsbehandlerne, at jobkonsulenterne varetager samtlige matchgrupper. På denne måde får man ikke opbygget en specialiseret viden med hensyn til, hvad det kræver at få de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ud på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne er desuden bekymrede

for, at et øget fokus på resultater i fremtiden fører til, at jobkonsulenterne prioriterer de arbejdsmarkedsparate ledige, da disse er nemmere at afsætte hos arbejdsgiverne frem for de ikke-arbejdsmarkedsparate.

Ændringer i lovgivningen

Selvom sagsbehandlerne understreger, at der altid er tale om en balancegang mellem at køre en konsekvent linje og tage hensyn til den enkelte, så bakker de overordnet set op omkring lovgivningen og den linje, som ledelsesteamet har lagt. En medarbejder udtrykker det således:

(...) Der er vores holdning jo så efterhånden den, at vi følger lovgivningen, ikke? Vi laver de sanktioner, der skal laves ... har det så betydning for børnene eller noget andet, jamen så er det serviceloven, og så er det børne- og ungeafdelingen, og så er der nogle andre, der tager over, og vi er nødt til, både fordi ... det sikkert er godt for dem, ikke? Og også fordi sådan er loven, altså køre straight på, at det her er altså arbejdsmarkedsvinklen (...) selvfølgelig er det lidt af en balance, ikke?

Man har således ikke de store skrupler med at sanktionere de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, ”for de er jo i bund og grund ikke så meget anderledes end de arbejdsmarkedsparate – i forhold til det med penge”, som en sagsbehandler formulerer det. Det er dog individuelle vurderinger, der ligger til grund for anvendelsen af sanktioner, og i nogle tilfælde ”giver man mere snor” end i andre. Over for de allersvageste psykisk syge mener man dog ikke, at sanktioner er det rette værktøj. Men over for stort set alle andre, inklusive misbrugerne, opfatter man faktisk sanktioner som en form for myndiggørelse: ”At der er en sammenhæng mellem det, man gør, og de vilkår man lever under”. Den øgede anvendelse af sanktioner har ikke desto mindre medført et stigende antal trusler og voldelig adfærd fra borgere, der føler sig afmægtige.

Trods dette bakker sagsbehandlerne stadig op om lovgivningen og holdningen om, at folk hurtigst muligt skal i arbejde. De mener faktisk også, at arbejde selv for de allersvagestes vedkommende kan løse mange problemer. Men samtidig påpeger de samstemmende, at der i det trappeforløb, som initiativet *Ny chance til alle* bl.a. lægger op til, mangler nogle forudgående trin med et mere socialt og opkvalificerende sigte i forhold til de basale personlige og sociale kompetencer, før det er gear

til de ledige i matchgruppe 4 og 5. Et andet aspekt, som de forholder sig kritisk til, er den øgede mængde af administrativt arbejde. Der er nogle steder i lovgivningen, hvor man mener, at ”det er kammet fuldkommen over”:

(...) Det er sådan set ligegyldigt, hvad man skriver, bare man skriver, så man beviser, at man har været i gang, og om det så er en fornuftig beslutning ...

De mange formalistiske krav opfattes som meningsløse og uheldige, fordi det går ud over kvaliteten af sagsbehandlingen. Mange af de ledige i matchkategori 4 og 5 kan man ikke ”nå bag skrivebordet”, det kræver en udfarende og social indsats. Men det er der på grund af de ”bureaukratiske stramninger” ikke længere tid til.

KOMMUNE D

Flerstrengt indsats med organisations- og ressourceproblemer.

Kommune D har en bred vifte af kommunale projekter, men bruger også andre aktører og en hel del (tidligere amtslige) behandlingstilbud. Den politiske styring er karakteriseret ved resultatmål på en række områder, samtidig med at ledelsen kæmper med at få flere ressourcer til at opdatere gamle aktiveringsprojekter, som er oprettet til arbejdsmarkedsparate ledige. Der er straksaktivering i kommunen, men det gælder ikke for matchgruppe 4 og 5. En del af kommunens projekter anvendes til såvel arbejdsmarkedsparate som ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, mens en anden del er målrettet matchgrupperne 4 og 5, hvilket særligt gælder de nyere projekter. Der er ressourceknaphed, hvilket påvirker indsatsen og tilbuddene samt ledelsens fokus. Holdningerne hos sagsbehandlerne er, at projekterne er udtryk for en gammel aktiveringstankegang, og at de burde være mere målrettede og have en integreret socialfaglig dimension. I kommune D er forventningen, at mellem 10 og 40 pct. af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (afhængigt af målgruppe) vil kunne opnå en form for tilknytning til arbejdsmarkedet.

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår

Kommune D's hovedby er en gammel købstad med lidt over 60.000 indbyggere, hvoraf borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør omkring 12 pct., og arbejdsløsheden ligger på ca. 3,5 pct. Trods det, at kommunen i løbet af det seneste årti har oplevet en befolkningstilvækst

samt en vækst i det samlede antal beskæftigede borgere, er udviklingen af arbejdspladser ikke fulgt med, men har ligget på et konstant niveau. Således har mange borgere, især de højtuddannede, arbejdsplads uden for kommunen, hvilket også hænger sammen med erhvervsstrukturen. Detailhandlen er et væsentligt erhverv, men ellers er erhvervslivet primært kendetegnet ved mindre virksomheder i forholdsvis lavteknologiske og traditionelle brancher. Faktisk er tendensen i kommunen en stigning i antallet af små virksomheder og en samtidig nedgang i antallet af store. Denne struktur ser man som en fordel, da kommunen således ikke er afhængig af store multinationale koncerners dispositioner. Man forsøger derfor at yde en god virksomhedsservice og skabe partnerskaber, bl.a. med henblik på oprettelse af fleksjob og integration af borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Desuden arbejder man på at styrke den regionale infrastruktur.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Der er omkring 1.200 kontanthjælpsmodtagere i kommunen, hvoraf lidt over halvdelen ifølge lederen er ikke-arbejdsmarkedssparate. Lederen oplyser endvidere, at der blandt de ca. 650 ledige befinder sig lidt under 80 pct. i matchgruppe 4. De resterende 20 pct., som er matchet i gruppe 5, skal afklares og indstilles til førtidspension. Sagsbehandlerne vurderer, at langt størstedelen af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige er i en eller anden form for tilbud, og at det kun er omkring en femtedel, der er på passiv forsørgelse. Dette kan fx skyldes, at der i sagen afventes afgørelser, lægepapirer eller indkaldelser, og desuden er mange decideret sygemeldt. Overordnet set forventer sagsbehandlerne, at det vil lykkes at få 30-40 pct. af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i job – evt. via revalidering, løntilskud eller fleksjob.¹⁹

Organisering af sagsbehandling

Overordnet set er den kommunale sagsbehandling vedrørende ledige kontanthjælpsmodtagere opdelt i en socialforvaltning og en beskæftigelsesforvaltning. Socialforvaltningen tager sig af de økonomiske beregning-

19. Vurderingerne er dog meget betinget af, hvilken gruppe sagsbehandlerne sidder med. For eksempel vurderer en, der sidder med en gruppe af borgere med anden etnisk baggrund end dansk, der er meget langt fra arbejdsmarkedet, at kun 10-15 pct. realistisk set kommer i job.

ger og ydelser, mens sagsbehandlerne i beskæftigelsesforvaltningen tager sig af indsatsen. Beskæftigelsesforvaltningen er endvidere opdelt både organisatorisk og fysisk i en arbejdsmarkedsafdeling og en vejledningsafdeling. Alle kommunens ledige henvender sig i arbejdsmarkedsafdelingen, hvor der foretages en grovmatchning. På baggrund af denne sendes de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige over i vejledningsafdelingen, der udelukkende tager sig af denne gruppe. Der er således en skarp organisatorisk opdeling mellem dem, der arbejder med henholdsvis de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

I vejledningsafdelingen er der omkring 15 sagsbehandlere, som hver har en sagsstamme på mellem 60 og 70 sager. De sidder alle, med undtagelse af en enkelt, som kun har med borgere med anden etnisk baggrund end dansk at gøre, med de ledige, der tilhører matchkategori 4 og 5. Det vil sige, at der ikke er nogen underopdeling i team. Til gengæld har de fleste af sagsbehandlerne i afdelingen selv valgt at arbejde med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, fordi ”der er mere kød på”. De har alle – på nær én – en faglig baggrund som enten socialrådgiver eller socialformidler, og mens nogle har været flere år i kommunen, er andre forholdsvist nyansatte. Det er her værd at bemærke, at lederen understreger, at hun foretrækker at ansætte faguddannede medarbejdere, fordi de har en større professionel distance og derfor er mindre ”omsorgsbetonede” end sagsbehandlere uden socialfaglig uddannelse.

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

I kommune D synes sagsbehandlerne, at der er en vis signalværdi i, at indsatsen over for selv de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i dag formelt er placeret i beskæftigelsesforvaltningen frem for socialforvaltningen. Fokuset på beskæftigelsesområdet afspejles også i kommunens overordnede mål, som i forlængelse af lovgivningen handler om hurtigst muligt at få folk ud på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlerne tilføjer dog, at der er ”lige 20 delmål inden”, som handler om at opkvalificere de personlige og sociale kompetencer.

Da man har mange borgere med anden etnisk baggrund end dansk, har man for denne gruppe udstukket konkrete måltal for selvforøgelse. Lederen mener dog generelt, at kommunen har prioriteret de arbejdsmarkedsparate ledige frem for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, hvilket bl.a. indebærer, at der absolut ikke er ressourcer nok til arbejdet med matchgruppe 4 og 5 sammenlignet med matchgrupperne 1-3.

Da fokuset meget har været på de arbejdsmarkedssparate, oplever lederen, at det ofte er nødvendigt at kæmpe og argumentere for rettigheden og ressourcerne til at arbejde med de svageste ledige. Desuden mener hun, at der ligger et u hensigtsmæssigt stort arbejdspress på medarbejderne, ikke mindst set i lyset af, at kommunen står over for en række besparelser. I samme dur oplever sagsbehandlerne i fokusgruppen, at der i kommunen er meget politisk opmærksomhed på refusion:

Altså, vi bliver jo målt og vejlet på vores aktiveringsprocent, ikke? Den får vi jo hele tiden: "Husk at aktivere så og så meget, fordi så får kommunen refusion", ikke også? Men kommunen får ikke refusion, hvis vi rykker med klientens bløde værdier, altså. Hvis vi er med til at etablere et netværk, eller ...

Eftersom netop arbejdet med de sociale og personlige kompetencer ifølge sagsbehandlerne er meget vigtigt i forhold til de svage ledige, opleves det som et problem, at det ikke "tæller med" eller måles.

De begrænsninger, som sagsbehandlerne oplever i forhold til deres indsats og sagsbehandling, skyldes dog ikke ledelsen. Tværtimod er det deres opfattelse, at de har et relativt stort råderum, selvom deres bevillingskompetence er blevet indsnævret, efter at indsatsområdet er blevet adskilt fra det økonomiske, som stadig ligger i socialforvaltningen. Blandt andet mener sagsbehandlerne, i tråd med lederen, at de har en vis indflydelse på valg og udformning af i hvert fald en del af tilbuddene. Vurderingen er da også, at den nærmeste ledelse er relativt lydhør, fx kan man spørge til råds i konkrete sager – evt. i forbindelse med det ugentlige gruppemøde.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige

Som nævnt ovenfor har kommune D straksaktivering, men det gælder ikke for ledige i matchkategorierne 4 og 5. Kommunen har en række projekter, som bruges til både afklaring, arbejdsprøvning og aktivering. Disse kommunale projekter består primært af et værkstedscenter med en kantine, et træværksted, et træfældningsprojekt og et gartneri. Det udgør samtidig kommunens *åbne tilbud*, dvs. der, hvor man kan sende folk i aktivering mod deres vilje. Derfor er der skærpet kontrol, og medarbejderne er "store stærke mænd", der er håndværksuddannet frem for socialfagligt uddannet. Værkstedscentret blev etableret, da der var høj ar-

bejdsløshed, og er kun delvist tilpasset den nuværende situation og målgruppe. Eksempelvis er projekterne i udgangspunktet for alle matchkategorier, hvilket lederen forholder sig således til:

Det er en gammel tankegang, som der ikke er blevet ryddet op i (...). Projekterne burde være for de personer, der skal klædes på til at komme næste skridt på stigen.

Ud over værkstedscentret har kommunen dog også nogle blødere projekter, som tidligere var mere i tråd med værkstedscentret, men som i dag er ændret til at arbejde med såvel personlig udvikling som faglig afklaring. Desuden er medarbejderne her socialfagligt uddannet, og blandt aktiviteterne kan bl.a. nævnes en genbrugsbutik. Derudover har man af pladshensyn købt lignende forløb hos en privat kursusvirksomhed og tidligere også hos amtet. Disse er således også målrettet den svagere del af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, er meget individuelt tilrettelagt og tilbyder vejledning, coaching og afklaringsforløb.

Virksomhedspraktik bruges sjældent til ledige, der er i matchgruppe 4 eller 5. Opfattelsen blandt sagsbehandlerne er, at virksomhedspraktik er et rigtig godt redskab, men at der skal en hel del andet til, før de ledige er ”gode nok” til at honorere de krav, der stilles på en virksomhed.

Sagsbehandlernes holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Der er enighed blandt sagsbehandlerne om, at der hovedsageligt mangler tilbud til de svageste ledige. Kommunens værkstedsprojekter er simpelthen ikke rummelige nok; de er for strikse og sanktioner for hurtigt, lyder vurderingen. Grundet ændringer i målgruppen, som er blevet tungere, er der i dag brug for en anden indsats, hvilket lederen erklærer sig enig i:

Jeg kunne godt forestille mig, at man havde aktiviteter af en eller anden art, som var den der kombination med noget praktisk, men også hvor der er den socialpædagogiske del til den her gruppe [match 4 og 5]. Det tror jeg virkelig ... kunne give personerne noget kompetence til at kunne komme videre.

I den forbindelse efterlyser man socialfagligt uddannet personale, som kan have en mere støttende funktion a la en mentorfunktion, hvilket bl.a. inkluderer mere opsøgende arbejde over for de svageste, dvs. muligheden for at tage hjem til folk og ”rive ølflasken ud af øret på dem” og sørge for, at de møder frem på tilbuddene.

Desuden mener sagsbehandlerne, at det ville være en fordel at lave et mere standardiseret samarbejde med private virksomheder, så der ikke skal ydes et opslidende ”benarbejde” i forbindelse med etablering af hvert enkelt forløb.

Organiseringen af sagsbehandlingen

Ifølge sagsbehandlerne skaber den skarpe organisatoriske opdeling af beskæftigelsesafdelingen, som sidder med matchgruppe 1-3, og vejledningsafdelingen, som sidder med matchgruppe 4-5, en række barrierer i indsatsen over for de ledige. For det første indebærer den skarpe opdeling, at de ledige får en ny sagsbehandler, hvis de ommatches fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat eller omvendt. Dette skift kan virke stressende på den ledige, hvis tilstand dermed kan blive forværret. Dette kan resultere i, at den ledige risikerer at pendle mellem afdelingerne, fordi man ikke kan blive enige om matchkategoriseringen.

For det andet oplever lederen, at de faglige holdninger, der skal ligge til grund for matchkategoriseringen, indimellem bliver nedtonet, særligt når sagsbehandleren (eller jobkonsulenten) har rigtig travlt. Der er således en tendens til, at man forsøger at komme af med sagen, hvis den ledige bliver for besværlig, hvilket betyder, ”at man ryger for let fra match 3 til match 4, og det er sværere at ryge den anden vej”, som lederen formulerer det. Omvendt giver sagsbehandlerne dog udtryk for, at de kan udskyde en ommatchning for netop at undgå pendling.

For det tredje indebærer opdelingen, at såfremt sagsbehandlerne ønsker at oprette fx en virksomhedspraktik, skal de kontakte en virksomhedskonsulent fra arbejdsmarkedsafdelingen, som har kontakten til virksomhederne, men:

(...) indimellem er det svært at få jobkonsulenterne til at tage 4 og 5’erne – altså der er også barrierer hos os selv, ikke! De har sværere ved at lade det komme an på en prøve med dem, fordi de tænker: Det kan man ikke byde virksomheden.

I det hele taget mener sagsbehandlerne, at den skarpt opdelte og fysisk spredte organisering modvirker samarbejde og sparring mellem de forskellige afdelinger. Et samarbejde, som ikke mindst set i forhold til snitfladeproblematikken mellem matchgruppe 3 og 4, er nødvendigt, hvis man skal undgå, at de ledige bliver katebald i systemet. Derfor ser de også frem til, at afdelingerne organisatorisk bliver samlet i forbindelse med oprettelsen af de nye jobcentre.

Ændringer i lovgivningen

Ud over den nuværende organisering er sagsbehandlerne i kommune D også kritiske over for en del af de lovgivningsmæssige stramninger, der har været i de senere år. Samlet set bemærker de, at den socialpædagogiske indsats og ”helhedsperspektivet” i deres sagsbehandling er blevet mindre fremherskende. Grundlæggende er der enighed om, at alle, der kan komme i arbejde, skal i arbejde, mens der er større uenighed om, hvorvidt arbejde vil kunne løse folks sociale problemer. For nogle ledige vil det nok kunne løse nogle problemer, vurderer de.

De tilslutter sig generelt også strategien om at forfølge den kortest mulige vej i arbejde under forudsætning af, at det sker i et ”forsvarligt tempo”, så borgerne også forbliver i arbejde. De mener ikke, at man skal kaste folk hovedkulds ud i job, men nærmere satse på at sikre en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at der er udbredt enighed om, at stramningerne i brug af sanktioner over for den svageste gruppe af ledige er ”at sparke til folk, der ligger ned”. I visse tilfælde kan det være et anvendeligt redskab, det sidste lille ”skub”, der skal til, men sjældent, når man taler om matchkategori 4 og 5. Desuden bryder de sig ikke om den rolle som ”opdrager”, som man som sagsbehandler bliver sat i, fx ved udøvelsen af sanktion:

Altså, jeg synes, det er blevet slemt, jeg synes ikke, det er sjovt mere. Jeg synes, der er kommet så mange lovstramninger og sanktioner, og hvor man skal indberette, Jobportalen og jeg skal komme efter dig, ikke?

Sagsbehandlerne nævner pensionsområdet som et typisk eksempel på opstramning, hvor helhedsorienteringen er gået tabt: På den ene side skal der laves ressourceprofiler og fastlægges sociale og personlige kompetencer, men på paradoksalt vis spiller de sociale områder på den anden side

ikke nogen rolle i vurderingen af en pensionssag. Sammen med stigende krav til administrativ indberetning og kategorisering oplever sagsbehandlerne, at deres egentlige arbejdsområde bliver stærkt begrænset:

... Tidligere, der havde jeg meget mere tid til at følge op på borgerne og komme ud på arbejdspladserne, og der går altså meget tabt der, fordi du bruger så meget tid på kontoret foran computeren, ikke? Fordi det, der ... og lige præcis med vores forhold med 4'erne og 5'erne, der er det jo meget med de sociale, ja altså, personlige kompetencer, der skal videreudvikles, og hvor det jo ... fandt'ne ikke bare er nok, at folk kommer ud i en eller anden form for aktivering, og så bliver der fulgt op efter tre måneder, som vi dårligt nok kan overholde, ikke? Der ved vi jo også, at hvis det overhovedet skal lykkes, så kræver det tæt opfølgning ... Så på den måde kunne vi da bruge vores viden og ressourcer meget bedre, hvis vi ikke skulle sidde og indberette og kategorisere vores borgere, om de nu var til 1, 2, 3, 4 eller 5, for det bliver sådan en kunstig verden, ikke? ... I stedet for at bruge energien på borgerne, for få'en, og så måske få nogle sekretærer, så det ikke kræver alt det der skrivearbejde. Altså, det er jo processen ... opfølgningen, den der tætte opfølgning og støtte fra baglandet, det er jo den, der er vigtig, og det er jo den, vi ikke har tid til, så det er så grotesk, som det kan være, ikke?

KOMMUNE E

Forsøg med jobcenter, brede tilbud og ressourceknaphed.

Indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i kommune E er kendetegnet ved forholdsvis mange og varierede tilbud, som dog ikke er specielt målrettet mod dem, der er matchkategoriseret 4 og 5. Forsøgsprojektet (i 2006) med fælles jobcenter sætter rammerne for arbejdet i kommune E. Blandt andet er brancheopdeling af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige et problem, som opleves som svært at løse inden for den nuværende struktur. Også i kommune E er de kommunale projekter oprettet dengang, der var flere arbejdsmarkedsparate ledige, og de passer derfor ifølge sagsbehandlerne ikke særlig godt til den nuværende målgruppe. Der er dog i tilgift til disse projekter for nylig oprettet en bredere vifte af forskellige typer af socialfaglige tilbud og behandlingstilbud. Kommune E skal spare og har fx restriktioner for, hvor mange borgere der må visiteres til matchgruppe 5. Kommune E forventer at få ca. en tredjedel af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i beskæftigelse (inklusive støttet beskæftigelse).

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår

Kommune E har omkring 60.000 indbyggere, hvoraf andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør ca. 10 pct., mens arbejdsløsheden ligger på lidt under 4 pct. Kommunen er i vækst, både hvad angår antal borgere og antal arbejdspladser, eftersom stadig flere virksomheder vælger at etablere sig i hovedbyen, som desuden er en uddannelsesby. Området er kendetegnet ved en god infrastruktur, hvilket i de senere år har medført en kraftig vækst i virksomheder, der beskæftiger sig med transport og logistik. Desuden har kommunens erhvervspolitik og det velfungerende samarbejde med erhvervslivet bevirket en meget positiv erhvervsudvikling. I den kommende tid forventer man, at beskæftigelsen vil stige mest inden for områder som forretningsservice, detail- og engroshandel, bygge og anlæg samt jern og metal. Desuden er kommunen i forvejen kendetegnet ved stor beskæftigelse inden for fremstillingsvirksomhed, hvor der er næsten lige så mange arbejdspladser som inden for virksomheder, der beskæftiger sig med tjenesteydelser.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Ifølge lederen har kommunen omkring 1.800 kontanthjælpsmodtagere, hvoraf ca. to tredjedele udgøres af ledige i matchkategori 4 og 5. Matchkategori 5 udgør ca. 200 personer, altså små 20 pct. af de i alt 1.200 ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. Både lederen og sagsbehandlerne mener, at det kan være svært at skelne mellem, hvornår den ledige er i henholdsvis matchgruppe 4 og 5. Gruppen af ledige i matchgruppe 5 har da også forskellige problemstillinger og kan fx være mangeårige misbrugere eller yngre skizofrene, som ofte skal afklares til pension. For tiden gætter lederen på, at omkring 500 af de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, dvs. lidt over 40 pct., ikke er i noget forløb, og sagsbehandlerne vurderer, at op imod to tredjedele af de ledige i matchgruppe 4 og 5 realistisk set aldrig kommer i job.

Organisering af sagsbehandling

Kommune E har gennem de sidste par år fungeret som forsøgskommune med hensyn til at sammenlægge kommunens beskæftigelsesindsats med AF. Organisatorisk har dette betydet, at beskæftigelsesindsatsen er blevet inddelt i fire branchegrupper: produktion, håndværk, kontor samt

pleje og omsorg. Det ledelsesmæssige ansvar er fordelt på to afdelingsledere, som hver har ansvar for to af de fire branchefdelinger.²⁰ Lige under det politiske udvalg er der to centerledere, som har ansvaret for henholdsvis AF-delen og den kommunale del. I de enkelte branchefdelinger tager AF-medarbejderne sig også fortsat af de forsikrede ledige, mens de kommunale sagsbehandlere har ansvaret for kontanthjælpsmodtagerne.

I hver afdeling er de sagsbehandlere, som sidder med kontanthjælpsmodtagerne, delt op, så en gruppe på ca. tre sidder med de arbejdsmarkedsparate ledige, mens en anden gruppe på to-tre sagsbehandlere har ansvaret for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Inden for de sidste år har der været en hel del nyansættelser, og hver sagsbehandler sidder med ca. 90 sager. Tidligere var indsatsen over for matchgruppe 5 samlet i en særlig afdeling, ligesom man havde en særskilt integrationsafdeling for borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Begge er i dag opløst, hvilket for matchgruppe 5-afdelingens vedkommende skete i starten af 2006 i forbindelse med *Ny chance til alle* for at undgå, at de blev hægtet af den arbejdsmarkedsrettede indsats. Som det fremgår, er matchgruppe 5 og integrationssagerne således med den nuværende organisering blevet delt ud på de fire branchefdelinger. Hvis en ledig ikke har nogen forudgående branchetilknytning, fx fordi de aldrig har fået fodfæste på arbejdsmarkedet, sendes han/hun hen til den branchefdeling, hvor der er færrest sager.

Ud over de fire branchefdelinger har kommunen en beskæftigelsesafdeling, som har ansvaret for alle aktiveringssteder, samt en særlig afdeling for fleksjob, som er rent kommunal. Beregning og udbetaling af kontanthjælp foregår også i en særskilt administrativ afdeling på rådhuset, og det er også her, de ledige henvender sig, når de ansøger om kontanthjælp. Derefter indkaldes de til en samtale i en såkaldt jobbutik, hvor de bliver ”grov-matchet”. Matchgrupperne 4 og 5 sendes op til sagsbehandlere i branchefdelingerne, som tager stilling til det videre forløb, mens de arbejdsmarkedsparate ledige sendes i straksaktivering på et vejledningsforløb. De bliver sideløbende tilbudt job i jobbutikken, men hvis de ikke inden for 2-3 måneder er i job, sendes de i aktivering.

20. Ud over den ene af de to branchefdelingsledere har medarbejdere fra tre af branchefdelingerne medvirket i interviewene.

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

Forsøget med jobcentret har ifølge lederen øget kommunens fokus på den arbejdsmarkedsrettede tilgang. På kontanthjælpsområdet har kommunen dog ikke arbejdet med specifikke måltal, selvom lederne løbende holder øje med, om tallene ser fornuftige ud. Dette sker bl.a. ved, at lederne får statistikker på den enkelte sagsbehandlers sager. Kommunen har ifølge lederen ingen specifik formuleret politik i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ud over at opkvalificere dem til at blive arbejdsmarkedsparate. I overensstemmelse hermed mener sagsbehandlerne, at det er den nationale lovgivnings arbejdsmarkedsrettede målsætning, man arbejder efter: ”Statsplan kommer ned på kommuneplan”.

Det er primært på det økonomiske område, at den interviewede afdelingsleder og sagsbehandlerne oplever en forholdsvis stram styring fra kommunalpolitisk hold. I forbindelse med budgetlægningen, der foretages fra politisk hold, er der blevet stillet nogle sparekrav, som bl.a. betyder, at man opretter vikariater på 20 timer ugentligt, selvom de reelt skal kompensere for en fuldtidsstilling. En anden besparelse søges opnået ved at få et vist antal ledige i arbejde og ved at få oprettet et vist antal fleksjobkontrakter. Det er således mere via økonomien, at man oplever, at der er kommunale målsætninger og formulerede politikker på kontanthjælpsområdet. Ifølge sagsbehandlerne har man sågar på et tidspunkt under den tidligere organisering fået at vide, at der på grund af begrænsede økonomiske ressourcer maksimalt måtte være 200 ledige i matchgruppe 5, hvilket betyder, at økonomien i dette tilfælde har været med til at påvirke grænsedragningen mellem matchkategorierne. Ledelsen har været med til at vedtage de nuværende formulerede politikker og målsætninger eller snarere ”nikke til dem og se, om de ser realistiske ud”, som den interviewede leder formulerer det.

Hvad angår råderummet, oplever sagsbehandlerne, at det bliver mindre og mindre i takt med, at ændringer i lovgivningen medfører, at stort set alt sættes i rammer. Formelt er sagsbehandlernes kompetence indskrænket gennem en række bestemmelser. For eksempel skal de konsultere lederen, hvis et tilbud skal forlænges ud over 6 måneder. Reelt render man dog ikke lederen på døren, som to sagsbehandlere formulerer det:

Jeg har været så vant til at træffe beslutninger selv, så jeg er holdt op med at høre efter, hvad de siger, og så venter jeg bare på, at

så må jeg jo få tilgivelse, ikke også? Hvis ikke jeg kan få tilladelse [smågriner; anden sagsbehandler fortsætter:] Officielt, så render vi ind til hende, men hun kender os jo godt nok til, at vi godt kan tage vores egne beslutninger, ikke også?

Det ændrede råderum skyldes således ikke ledelsesmæssig, men snarere politisk indskrænkning. Trods besparelserne er der ifølge lederen dog frihed til at råde inden for det fastlagte budget. Og inden for de seneste år har ledelsen fordelt flere ressourcer til indsatsen over for matchgruppe 4 og 5 end til indsatsen over for matchgruppe 1-3. Hvis der skal oprettes nye tilbud, er det dog normal procedure at inddrage socialdirektøren i beslutningen.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige

Indsatsen over for de ledige i matchgruppe 4 og 5 i kommune E består primært af kommunale tilbud, som beskæftigelsesafdelingen står for. Der er tale om såvel afklaring som aktivering, men med en overvægt af aktiveringstilbud. De kommunale projekter er ifølge en sagsbehandler blevet oprettet ”i tidernes morgen” og er ikke specielt målrettet til de ledige i matchgruppe 4 og 5. Ifølge lederen har man dog gennem de senere år forsøgt at geare projekterne mere og mere til at tage matchgruppe 4 og 5, fordi 1-3 ”bare skal i job”. Det vil sige, at der reelt ingen er fra matchgruppe 1 og 2 i tilbuddene, og de vil ifølge lederen heller ikke ”høre hjemme der”. Ifølge sagsbehandlerne er de kommunale tilbud dog ikke blevet ændret væsentligt. Konkret er der tale om en række værksteder, et kantineprojekt, et renholdelses- og reparationsprojekt, der servicerer institutioner, samt et produktionsværksted, der kan foretage arbejdsprøvninger.

Selvom de interne tilbud primært har aktivering for øje, har man afklaringsperspektivet med. For eksempel leverer medarbejderne, som er håndværksuddannede, hver tredje måned skematiserede oplysninger til sagsbehandlerne vedrørende den enkelte ledige. I forhold til *Ny chance til alle* har man desuden oprettet et kommunalt afklaringsprojekt, hvor man opsøger de hidtil passive langtidsledige og forsøger at få dem indsluset på nogle af kommunens andre projekter. Derudover er man i samarbejde med det amtslige værested for psykisk syge i færd med at udvikle det til også at kunne fungere som aktiveringssted. I tråd hermed har man sammen med det amtslige misbrugscenter vedtaget at oprette et tilbud til

aktive misbrugere, hvor man planlægger et aktiveringsforløb på 10 timer om ugen, hvor metadon er deres ”gulerod for at møde op”. Til gengæld har man lukket et tidligere tilbud for aktive misbrugere.

Ud over de kommunale projekter har man indgået samarbejde med bl.a. et museum, som primært er for de mere velfungerende fra matchgruppe 4, samt en cafe, som er en selvejende institution, hvor man kan afklare og aktivere et mindre antal ledige med psykiske lidelser. Desuden har man tilbud hos et par eksterne aktører, som laver afklarings- og afprøvningsforløb for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Endelig benytter man sig også af de amtslige behandlings- og undervisningstilbud som fx FVU, VUC og sprogskole, ligesom man benytter AOF og FOF til diverse livsstils- og jobsøgningskurser. Man sender også de mest velfungerende ledige i matchgruppe 4 og 5 i praktik, og nogle fortsætter derefter i løntilskud. Det sker hovedsageligt på kommunale institutioner som fx børnehaver, biblioteker og skoler, da det er et stort arbejde at skabe pladser på private virksomheder.

Sagsbehandlerne holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Selvom man er inde i en udvikling med at tilrette tilbuddene mod matchgruppe 4 og 5, er sagsbehandlerne i fokusgruppeinterviewet enige om, at der mangler tilbud til denne gruppe, særligt til misbrugerne og de psykisk syge. Kommunens interne projekter er ikke målrettede nok, og man efterlyser et mindre håndværksmæssigt og mere socialpædagogisk indhold samt socialuddannede medarbejdere, som er gearret til at tackle matchgruppe 4 og 5. I forlængelse heraf er det et problem, at der ikke er tilbud eller pladser nok, som kan rumme de allersvageste ledige, og derfor har sagsbehandlerne med ledelsens vidende oprettet uofficielle ventelister til disse ledige, som man ikke har tilbud til, dvs. som er passive. Denne gruppe havde før ovennævnte afklaringsindsats i forbindelse med *Ny chance til alle* kun områdets to væresteder at benytte sig af. Desuden mener sagsbehandlerne, at jobkonsulenterne ikke har ydet en tilstrækkelig indsats for at få de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ud i private virksomheder. Dette er nu ved at ændre sig, bl.a. fordi konsulenterne er begyndt at tage udgangspunkt i den enkelte ledige frem for i at få besat et givent job.

Overordnet set kan man sige, at der i kommunen er kommet meget mere fokus på de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, hvis sager ifølge sagsbehandlerne tidligere ”bare fik lov at ligge i en skuffe”. Ud over at genoptagelsen af disse ”skuffesager” betyder, at sagsbehandlerne har meget travlt og derfor ikke har tid til tæt opfølgning, er problemet, at indsatsen endnu ikke er gearret til at nå matchgruppe 4 og 5. Dette skyldes to delvist sammenhængende faktorer: dels manglende målretning, dels manglende økonomiske ressourcer. En tredje faktor, som dog også er et selvstændigt problem i forhold til indsatsen, er ifølge sagsbehandlerne, at det er svært at beskæftige sig med de sociale aspekter, som er uomgængelige i relation til matchgruppe 4 og 5. Dette, mener de, hænger sammen med forsøgsordningen med jobcentret samt den overordnede kommunalpolitiske holdning, hvor fokuset er meget ensidigt på beskæftigelse, fx er behandlingstilbud således ikke ”velsete”. Ifølge sagsbehandlerne betyder dette, at de reelt ikke har mulighed for at lave en helhedsorienteret indsats, ”selvom det faktisk står i loven”.

Organiseringen af sagsbehandlingen

Umiddelbart synes lederen, at jobcentret fungerer godt, bl.a. er aktive-ringsprocenten for matchgruppe 5 steget. Dog er det mindre godt, at samarbejdet mellem kommunedelen og AF-delen ikke rigtig er kommet i gang. Der er mere tale om et parallelt parløb, og hvad angår matchgruppe 4-5, vurderer lederen, at integration med AF reelt ikke rigtig er mulig, eftersom AF jo ingen 4’ere og 5’ere har. I det hele taget lader brancheopdelingen ikke til at spille den store rolle for de sagsbehandlere, som sidder med matchgrupperne 4 og 5:

Jeg ved ikke engang ... jeg kan ikke engang huske, hvad de forskellige brancher står for [smågriner, og en anden fortsætter:]
Det tænker jeg ikke så meget over, vel? Fordi, det er ikke det, der fylder så meget hos vores, eller hos mine i hvert fald, så det tænker jeg sådan såmænd ikke så meget over.

Ydermere er der opstået en række dilemmaer i henhold til den nye organisering, idet den imødekommer visse problemer i sagsbehandlingen, men også afføder nye. På den ene side synes sagsbehandlerne, at adskillelsen af den økonomiske og faglige sagsbehandling er positiv, fordi man undgår diskussioner med de ledige vedrørende ydelser. De synes på en

måde også, at det er en fordel, at matchgruppe 5 er blevet samlet med de øvrige matchgrupper i brancheafdelingerne. Derved undgås nemlig, at de ledige i matchgruppe 5 bliver kastebold mellem forskellige sagsbehandlere, som det var tilfældet tidligere, hvis de blev opmatchet til gruppe 4 og evt. tilbage til gruppe 5 igen. Dette skal i øvrigt ses i forhold til, at man synes, at det kan være svært at skelne mellem matchgruppe 4 og 5. I dag sker sagsbehandlerskift først, når/hvis man bliver arbejdsmarkedsparat, hvilket man finder mere hensigtsmæssigt.

På den anden side har organiseringen givet anledning til nye problemstillinger. For eksempel har princippet om at sprede de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ud på brancheafdelingerne, som også er fysisk adskilt fra hinanden, ført til, at sagsbehandlere, som sidder med denne gruppe, oplever, at de har fået sværere ved at bruge hinanden fagligt. De synes, det er svært at sparre med deres kollegaer, som sidder med de arbejdsmarkedsparate ledige, da de har nogle andre problemstillinger og et andet og længere sagsforløb i relation til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige:

Hvad er ellers grunden til at dele dem op i match? Det kan jeg ikke se. Hvis man behandler alle sammen ens, uanset match, hvad er så grunden til, at man skal gøre det? Det fatter jeg ikke.

Sagsbehandlere mener, at det er vigtigt med en specialisering i sagsbehandlingen og indsatsen, så de to forskellige grupper af ledige behandles ud fra hver deres behov. I den forbindelse er det interessant, at lederen nævner, at man ledelsesmæssigt overvejer at fordele sagerne på sagsbehandlere, således at alle sidder med blandede sager. Den umiddelbare årsag er, at de sagsbehandlere, som sidder med matchgruppe 4 og 5, på grund af at der er flere ”hurdler i disse sager”, føler sig ”tungere belastet” end dem, der sidder med matchgruppe 1-3. Ifølge lederen selv er dette forslag således ikke stillet ud fra et fagligt hensyn, men derimod ud fra et administrativt hensyn (fordeling af arbejdsbyrde). Og ud fra et ”effektivitetsmæssigt” hensyn. Ved at ophæve opdelingen af sagerne forventer man nemlig at kunne give aktiveringsprocenten (og dermed refusionen)

for matchgruppe 5 endnu et løft.²¹ Ifølge en sagsbehandler vil ophævelsen af opdelingen dog indebære en markant risiko for, at de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige vil blive nedprioriteret, hvormed man er tilbage ved udgangspunktet med ”skuffe-sagerne”.

Ændringer i lovgivningen

Interviewpersonerne er enige om, at der er sket en stor udvikling i kommunen mod en mere arbejdsmarkedsrettet indsats gennem de seneste år, og de er generelt positivt stemt over for både den og de nye krav om, at ledige i matchgruppe 4 og 5 skal have tilbud frem for at gå og være passive. Tidligere havde man i kommunen en politik om kun at give ledige på over 30 år et tilbud. Dog er ændringerne ifølge lederen og sagsbehandlerne ikke uproblematisk, idet skiftet mod en mere aktiv indsats dels har medført en ”kæmpe ekstra opgave i at tage gamle sager, passive sager, op og få dem støvet af”, og dels opleves som meget voldsomt for de ledige:

(...) det er et kæmpe motivationsarbejde at begynde at snakke med folk om deres plads på arbejdsmarkedet, når man i årevis bare har ladet dem sejle deres egen sø, ikke også?

I den forbindelse oplever sagsbehandlerne, at sanktioner kan være et udmærket redskab til at ”banke folk oven i hovedet med” for at få dem ”ud af busken”. Ofte er der dog tale om at tilbageholde kontanthjælp, som så frigives, når de ledige vælger igen at møde op til samtale eller aktivering. Brugen af sanktioner i relation til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er dog altid til vurdering, fx mener sagsbehandlerne bestemt ikke, at det er hensigtsmæssigt over for psykisk syge. Dette skal ses i relation til den tidligere fremhævelse af vigtigheden af en helhedsorienteret indsats:

(...) der bliver snakket om, at vi skal finde arbejde, vi skal gå ned og kigge i hotjobs, og der er så mange af dem. Det er fint nok,

21. Ræsonnementet er, at hvis man kun sidder med de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, risikerer man at blive ”farvet” af deres problemer, hvilket nedsætter forventningen til at få dem i job, mens blandede sager vil modvirke dette ”sortsyn”.

men dem, der er misbrugere og måske har noget psykiatri ind over, kan jo ikke gå ud og tage det arbejde i morgen.

Selvom de mener, at det kan give livskvalitet at blive holdt i gang via aktivering eller job frem for at gå og være passiv, kan de således ikke bakke op om udsagnet om, at arbejde i sig selv er løsningen på de lediges problemer. Derfor giver det heller ikke så megen mening at tale om den ”korteste vej til job”, når det angår matchgruppe 4 og 5. Ud over disse udfordringer stiller sagsbehandlerne sig endvidere kritiske over for vægten af ”kontrol og registrering” i lovgivningen og den mængde administrativt arbejde, som det medfører. Ifølge sagsbehandlerne efterlader kombinationen af mængden af administrativt arbejde og et højt sagsantal ikke tid til motivation, samtale, tillid og kontakt, som er det, der ”flytter de ledige fra et punkt til et andet punkt”, samt det, de mener, at ”det dybest set handler om”.

KOMMUNE F

Flerstrengt og målrettet arbejdsmarkedsindsats med socialfaglig dimension.

I kommune F er indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kendetegnet ved en forholdsvis bred og varieret palet af tilbud, hvoraf mange dog ikke er forbeholdt de ledige i matchgruppe 4 og 5. Ud over den meget direkte arbejdsmarkedsrettede indsats ydes der desuden en ikke ubetydelig social indsats over for kommunens ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Kommune F gør brug af mange forskellige tilbud og har oparbejdet et godt samarbejde med erhvervslivet, hvilket gør det muligt også at bruge virksomhedspraktikker for nogle af de svageste ledige. Der er tale om en klar ”trappe-model” i kommunens projekter med stigende kompetencekrav til den ledige. Endvidere er der tale om en individuelt tilpasset sanktionslinje, hvor sanktioner tilpasses den enkeltes niveau. Sagsbehandlerne oplever en vis indflydelse på og mulighed for at få ændret eller oprettet projekter. I kommune F forventer man at få 30 pct. af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i beskæftigelse (inklusive støttet beskæftigelse). Sagsbehandlerne forventer dog kun, at omkring 10 pct. vil kunne blive fastholdt i job på længere sigt.

Introduktion til kommunen

Demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammevilkår

Kommunen har omkring 25.000 indbyggere, hvoraf borgere med anden etnisk baggrund end dansk udgør omkring 7 pct., og arbejdsløsheden ligger på ca. 4 pct. Den er beliggende i et af landets såkaldte udkantsom-

råder med behov for udvikling af infrastrukturen. Trods sit lave indbyggertal, set i relation til de øvrige cases, er kommunen dog blandt de største i sin region. Dens erhvervsliv er præget af en stor variation af brancher og er i dag inde i en gunstig udvikling, hvor antallet af nyetablerede virksomheder gennem det seneste halve årti er næsten firedoblet. Det er især præget af små og mellemstore virksomheder inden for håndværk, herunder bygge og anlæg, samt af fødevarerindustri og jern- og metalindustri, hvor beskæftigelsen dog forventes at være faldende. Derudover er der virksomheder inden for miljø, landbrug og finans, men de fleste arbejdspladser ligger dog inden for detailhandel og den offentlige sektor, herunder sundhed. Kommunen har, foruden en aktiv bosætnings- og erhvervstiltrækningsstrategi, et bemærkelsesværdigt godt samarbejde med de offentlige og private virksomheder i området.

Andel og sammensætning af kontanthjælpsmodtagere

Ifølge lederen havde kommunen pr. august 2006 knap 700 kontanthjælpsmodtagere, hvoraf andelen af de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige udgør ca. to tredjedele. Det vurderes, at matchgruppe 5 udgør over 20 pct. af kommunens samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Når folk matches i gruppe 5 i dag, er det fordi, ”der ikke er mere at gøre”, og man skal afklares til førtidspension. Det kan eksempelvis være folk, der har en stærk psykiatrisk diagnose eller er ødelagt af flere års massivt alkoholmisbrug. Desuden vurderer lederen, at omkring små 30 pct. af kommunens ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ved interviewets afholdelse ikke er i nogen form for tilbud. Angående fremtidsudsigterne for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige forventer sagsbehandlerne, at det vil lykkes for ca. en tredjedel at komme i job, men de vurderer, at kun omkring 10 pct. vil blive fastholdt i job på længere sigt.

Organisering af sagsbehandling

Kommunens indsats over for de ledige er i dag samlet i arbejdsmarkedscentret, som er en serviceafdeling under borgmesterkontoret. For nogle år siden sad sagsbehandlerne med blandede sager, men i dag har man for at målrette indsatsen oprettet team med hver deres speciale inden for kontanthjælps- og aktiveringsområdet: et jobteam, der sidder med matchgruppe 1-3, et såkaldt overgangsteam, der sidder med matchgruppe 4-5, et integrationsteam, der sidder med de ikke-arbejdsmarkedssparate samt nyankomne borgere med anden etnisk baggrund end dansk, og

endelig et ungeteam, der sidder med alle unge under 25 år, dvs. også borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

Derudover er der et par jobkonsulenter, som bl.a. laver opsøgende arbejde i forhold til det private erhvervsliv, og som fungerer som en ”bestiller-udfører-funktion” over for sagsbehandlerne, fx i forbindelse med oprettelse af virksomhedspraktik, løntilskudsjob, fleksjob mv. Man har også oprettet et separat økonomisk team, som varetager ydelsesdelen, således at denne er adskilt fra den øvrige sagsbehandling. Endelig har man i forbindelse med *Ny chance til alle* i foråret oprettet en særlig gruppe, som sidder med de ledige, som enten har gået på passiv forsørgelse eller har været aktiveret i det samme tilbud gennem længere tid.

Når borgere søger kontanthjælp, sker førstegangshenvendelser i en service- og informationsbutik, som også varetager serviceydelser ud over kontanthjælpsområdet. Derefter indkaldes de ledige til en introdag, hvor de bl.a. grovmatches. På baggrund heraf visiteres matchgruppe 4 og 5 til sagsbehandlerteamet på rådhuset, som igangsætter straksaktivering. Der er fire sagsbehandlere, der arbejder med matchgruppe 4 og 5, hvilket de selv har haft indflydelse på. Gennem de senere år har der været stor udskiftning i sagsbehandlergruppen, som arbejder med matchgruppe 4-5, selvom nogle har været ansat i kommunen over en lang årrække. De har hver en sagsstamme på omkring 80 sager og er enten uddannede socialrådgivere eller socialformidlere eller kommunalt uddannede sagsbehandlere eller kommunomer (sidstnævnte er en videregående kommunalfaglig voksenuddannelse på VVU-niveau, som bl.a. giver kvalifikationer inden for sagsbehandling).

Formulerede politikker, styringsform og ledelse

I lyset af de senere års nationalpolitiske strømninger har man i kommunen politisk fokus på, at folk hurtigst muligt bliver selvforsørgende. Over for matchgruppe 4 og 5 er det således ifølge lederen kommunens politik og målsætning:

... at styrke de kompetencer, der måtte være, der kan gøre dem klar til at blive matchet i en 3'er eksempelvis, eller hvis det står så grelt til, så sikre en forholdsvis hurtig sagsbehandling, der gør, at de kan tilkendes enten flexjob eller pension.

Lederen oplever endvidere, at der er god politisk opbakning i forhold til den måde, man i kommunen gerne vil arbejde på, og som hun betegner som ”konsekvensorienteret sagsbehandling”, hvilket handler om at give ansvaret tilbage til de ledige selv.

Sagsbehandlerne mener, at man i kommunen er god til at melde ud, hvilken linje man politisk ønsker at følge samt løbende orientere om ændringer. Man er med andre ord ”meget vågen i forhold til den nye lovgivning”, som en sagsbehandler formulerer det. Man afholder således månedlige briefing-møder, og derudover har hvert team jævnligt indsatsmøder med lederen. Desuden har man nedskrevne procedurer i forhold til lovgivningens indhold, hvilket betyder, at man sjældent er i tvivl om fremgangsmåden.

Den store politiske bevågenhed og konsekvente arbejdsmarkedsrettede kurs har dog ikke medført detailstyring af sagsbehandlingen. Tværtimod oplever sagsbehandlerne, at de har udstrakt råderum til at foretage vurderinger og bevillinger. Lederen inddrages kun, hvis der er tale om meget store beløb, og bruges ellers primært til råd og vejledning, hvis man ikke forudgående har kunnet få hjælp fra kollegaer, som man sparrer med på tværs af team og specialer. Sagsbehandlerne oplever også, at ledelsen er åben og lydhør over for ideer til fx nye projekter, som de dermed har mulighed for at få en vis indflydelse på. Når det gælder større ændringer i sammensætningen af kommunens tilbud, inddrager lederen arbejdsmarkedschefen, som ”har fingeren meget på pulsen”.

Indsatsen og tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

Kommunen udmærker sig ved at have gode muligheder for praktik og arbejdsprøvning i private virksomheder og ved at gøre udbredt brug af disse. Ifølge en jobkonsulent hænger dette sammen med, at det lokale erhvervsliv primært består af små virksomheder, som på grund af deres familieprægede kultur er mere villige til at påtage sig et socialt medansvar.²² Langt de fleste i matchgruppe 4 og 5 starter dog op i andre tilbud, da de har brug for at få opkvalificeret personlige og sociale kompetencer, før de kan komme videre. For andre ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

22. Ser man på erhvervslivet som helhed, er arbejdsgiverne dog delt i to lejre, dvs. det er ”enten eller”. Til gengæld er dem, man samarbejder med, villige til at strække sig meget langt, og fordi man ønsker at bevare det gode samarbejde, er det fx vigtigt for kommunen, at de ledige er mødestabile, når de sendes ud. Derimod behøver de ikke at have nogen særlige faglige kompetencer. Det får de netop derude.

kan projekterne bruges til at ”snuse til” et område eller fag, før det evt. afprøves i en virksomhedspraktik.

Grundet de lediges individuelle udgangspunkter har man i kommunen en vis variation i tilbuddene, således at de ledige i takt med deres progression har mulighed for at søge over på mere udfordrende projekter på deres vej mod arbejdsmarkedet. De kan fx starte i et ”blødt” projekt med trygge rammer, som dog stadig har konkrete opgaver, der skal løses, da man ifølge lederen er imod deciderede væresteder:

Det er der jo meget snak om, at der skal være et sted til de rigtig, rigtig svage, og der tænker jeg bare: Jamen, hvis de ikke er svage i forvejen, så bliver de det da saftsuseme, hvis vi samler dem et eller andet sted og siger: ”Hold da op, I kan slet ingenting”.

Andre projekter har en højere grad af udadvendthed og ligger så tæt på det virkelige arbejdsmarked, som det er muligt at komme i et kommunalt projekt, som lederen udtrykker det. Helt konkret har kommunen fire interne projekter med stigende kompetencekrav: et sprog- og aktivitetscenter med dagligdagsopgaver, et udeprojekt med forskellige opgaver lige fra gartner- til kontoropgaver, et kulturelt center med vedligeholdelsesopgaver og kundeservicering samt en svømmehal, der primært har forskellige udadvendte servicefunktioner, men også bl.a. rengøring.²³ Det skal desuden nævnes, at projektmedarbejderne i de interne tilbud ofte har en form for støttende mentorfunktion over for de ledige.

Forløb i de kommunale projekter kombineres ofte med kurser hos eksterne private aktører, som dels kan være opkvalificerende, dels vejledende kurser vedrørende fx jobsøgning og forvaltning af privatøkonomi. Andre aktører bruges også til særskilte forløb for borgere med anden etnisk baggrund end dansk, ligesom man i samarbejde med Social- og sundhedshjælpereskolen har lavet specielle indslusningsforløb for denne gruppe. Derudover køber man enkeltpladser hos fx AOF og benytter de amtslige behandlingstilbud til psykisk syge og misbrugere.

Kommunens interne projekter er ikke forbeholdt matchgruppe 4 og 5, selvom disse udgør langt størstedelen af brugerne, eftersom de arbejdsmarkedsparate ledige hurtigt er ude af ”systemet” igen. Selvom

23. Udeprojektet samt det kulturelle center er delvist private projekter, som man i kommunen har oprettet fast samarbejde med.

dette tilsyneladende ikke fra start har været en bevidst strategi, mener man, at der er en vis fornuft i at blande matchgrupperne, fordi det ”løfter” begge grupper. Ud over at inddrage den ledige i valget af tilbud er man ifølge lederen meget bevidst om at vælge projekt efter den enkeltes behov og ikke omvendt:

Det er ikke sådan, så vi her har de her fire projekter, og de skal fodres, så hvis det er noget andet, der skal til, så bruger vi noget andet (...) Her hos os ... retter vi os til, så det både passer sammen med de [lovgivningsmæssige] krav, der stilles til os som professionelle, men også til målgruppen.

Ifølge sagsbehandlerne betyder dette, at projekterne indimellem ”kører på pumperne” på grund af underbemanding, hvilket også hænger sammen med, at man er opmærksom på at undgå ”opbevaring” af de ledige. Kun meget få har gået flere år på et projekt.

Sagsbehandlerne holdninger og vurderinger

Indsatsen og tilbuddene

Overordnet er man i kommunen tilfreds med tilbuddene til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, fordi det på grund af variationen altid er muligt at opstarte et forløb, der passer til den lediges behov. Man mener på mange måder, at de ændringer, der er kommet på området i løbet af de senere år, har medvirket til at styrke indsatsen. I lyset af, at disse ændringer generelt ofte omtales som stramninger, er det interessant, at sagsbehandlerne i denne kommune snarere oplever, at man er ved at ”bløde op” for tilgangen til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ved at få mere forståelse for, at det er en ”blød masse”, eller en ”dej”, som man har med at gøre.

Dog er der samtidig enighed om, at der særligt mangler tilbud til misbrugerne, i særdeleshed de yngre af dem, og til de unge psykisk syge, da de unge fylder mere og mere i billedet. Frem for de meget individuelle forløb, som man på nuværende tidspunkt arbejder med også over for disse grupper, er der behov for at iværksætte en ”koncentreret indsats”, som er specielt tilrettelagt med henblik på at imødekomme netop deres særlige behov. Blot har man endnu ikke helt fundet ud af, hvad det rigti-

ge tilbud består i. Man nævner dog, at støttepersoner og genoprettelse af den gamle mesterlære kunne være gode bud på delelementer i indsatsen.

Organiseringen af sagsbehandlingen

Der er enighed blandt lederen og sagsbehandlerne om, at teamorganiseringen er god. For det første, fordi den gør det muligt at målrette indsatsen over for målgrupperne. Og for det andet, fordi man med adskillelsen af den økonomiske og faglige sagsbehandling kan fokusere mere direkte på selve indsatsen. Organiseringen ser i det hele taget ikke ud til at skabe nævneværdige organisatoriske barrierer. Tværtimod lader det til, at der er udbredt fleksibilitet i sagsbehandlingen og indsatsen over for de ledige.

Man forudser dog, at billedet vil ændre sig, når man pr. 1. januar 2007 overgår til de nye jobcentre. For det første forventer sagsbehandlerne, at man vil komme til at kæmpe lidt med den forskel, der findes i tilgangen til sagsbehandling og socialt arbejde mellem henholdsvis kommune og AF. For det andet – og hvad der er værre – forudser de, at et for ensidigt arbejdsmarkedsrettet fokus kan få negative konsekvenser for matchgruppe 4 og 5:

Man koncentrerer sig om dem, man kan få ud, og resten, dem ... kommer man sgu til at glemme (...) Der vil blive talt flere penge, og man vil gå lidt over i AF's terminologi, ikke? Med måltal og sådan noget, ikke? Altså, det er meget nemmere i deres regi.

Frygten går med andre ord på, at man vil være tilbøjelig til at koncentrere indsatsen omkring de arbejdsmarkedsparate, mens matchgruppe 4 og især 5 vil blive nedprioriteret. Til gengæld forventer man, at kommunesammenlægningen vil give mulighed for en mere koncentreret indsats over for grupper med særlige behov, og man forventer da også, at jobcentrene efter en vis stabiliseringsperiode vil komme til at fungere fint.

Ændringer i lovgivningen

Lederen såvel som sagsbehandlerne bakker fuldt ud op om de ændringer, der vedrører arbejdsmarkedsperspektivet og aktivlinjen. De er helt enige om, at det ikke er godt for de ledige at gå og være passive, selv ikke for de allersvageste, fordi inaktivitet forstærker den sociale og kompetencemæssige deroute. Dog understreger de nødvendigheden af at have balan-

ce i indsatsen, når det gælder de allersvageste ledige. Som lederen formulerer det:

Vi kan faktisk have nogle mennesker, hvor første trin er: Man skal vaske sit tøj, man skal gå i bad (...) ellers så danner der sig sådan et spindelvæv, som man ikke kan komme igennem, ja, det er ikke engang spindelvæv, det er sådan noget beton – vi kan ikke komme igennem det. Hvis de der ting ligesom ikke er ... [ordnet].

Hvad angår denne målgruppe, mener sagsbehandlerne simpelthen, at det er en forkert antagelse, at arbejde i sig selv er løsningen. ”Det er en del af løsningen, men det er ikke en løsning i sig selv”, som en sagsbehandler bemærker. Ofte står de sociale og personlige problemer netop i vejen for at få job, og derfor er det nødvendigt at supplere den arbejdsmarkedsrettede indsats med en social indsats, ikke mindst, hvis man også er interesseret i at fastholde folk i job. I forlængelse heraf mener sagsbehandlerne, at man frem for at tale om den korteste vej snarere bør tale om den rigtige vej til job.

Vedrørende anvendelsen af sanktioner er der blandt sagsbehandlerne enighed om, at det i forhold til de svageste enten ingen effekt har eller i værste fald kan fremprovokere selvmordsforsøg. Over for de mest velfungerende ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kan det dog være et udmærket redskab eller endog en nødvendighed at bruge økonomien som ”hundekiks”. Desuden fremhæver lederen, at lovgivningen stadig foreskriver, at der skal tages et ”konkret og individuelt skøn”, hvormed der ikke er tale om en ren ”straffeeksercits”, som det af og til udlægges.

På et enkelt punkt er der dog også kritik af ændringerne i lovgivningen: Rent administrativt er der kommet ”virkelig tryk på”, eftersom man kører med ”rigtig mange systemer, fordi alt skal registreres og kontrolleres alle steder”, som en sagsbehandler udtrykker det. Man mener, at der mangler viden om, hvor stort et bureaukratisk pres, der egentlig er tale om. Men det værste er, som sagsbehandlerne oplever det, at dette pres direkte modarbejder indsatsen over for de ledige, da der er langt mindre tid til tæt kontakt og jævnlig opfølgning, hvilket sagsbehandlerne ellers netop påpeger er det, der får de ledige tættere på arbejdsmarkedet.

HVORDAN FORMES INDSATSEN I PRAKSIS?

INTRODUKTION

I dette kapitel vil vi se nærmere på, hvad de seks casestudier viser om forskelle i udmøntningen af en arbejdsrettet målsætning i de forskellige kommuner. Vi vil således se nærmere på udbuddet og brugen af projekter samt på, med hvilke begrundelser bestemte tilbud og indsatser anvendes. Derudover ser vi nærmere på en række forhold omkring den del af indsatsen, der har med sagsbehandlingen at gøre, samt i hvilken udstrækning man kan tale om en sammenhængende indsats, dvs. graden af sammenhæng mellem de forskellige led i indsatsen: målsætning, sagsbehandling og tilbud. Vi inddrager dermed også mere organisatoriske uensigtsmæssigheder (snitfladeproblemer) i analysen af, hvilken indsats den ledige i praksis modtager i den enkelte kommune. Det er samtidig i analysen af disse sammenhænge i de enkelte kommuner, at vi finder årsagerne til variationerne i indsatsen i praksis.

Det har været en vigtig del af undersøgelsens metodiske fundament (se også kapitel 2) at analysere, hvilke forhold, herunder lokale målsætninger, sagsbehandlingernes og ledernes fortolkning af dem, politiske beslutninger, organisatoriske forhold m.m., der i praksis ”farver” den indsats, som ledige i matchgruppe 4 eller 5 tilbydes. Kapitlet afsluttes derfor med at formulere tre forskellige ”indsatslogikker”, som de ledige i praksis møder i kommunerne. Disse er baseret på en samlet vurdering af,

hvordan samspillet mellem en række forhold i praksis udmønter sig i forskellige tilbud og måder at bruge disse tilbud på. Disse ”logikker” baseres på en analyse af, hvordan de eksplicitte målsætninger faktisk slår igennem, og at der i flere af kommunerne forekommer visse uoverensstemmelser mellem de eksplicitte målsætninger og paletten af tilbud og/eller sagsbehandlingens udformning i praksis. I nogle kommuner slår de eksplicitte politiske retningslinjer relativt klart igennem, mens der i andre er tale om en vis uoverensstemmelse mellem målsætning og den praktiske udmøntning. Dette skyldes ofte manglende sammenhæng mellem forskellige dele og indsatser. Det skal bemærkes, at disse logikker ikke nødvendigvis er udtømmende for alle andre kommuner.

SAGSBEHANDLERNE VURDERER, AT INDSATSEN IKKE FØRER TIL BESKÆFTIGELSE

Sagsbehandlerne i alle de undersøgte kommuner er forholdsvis pessimistiske, hvad angår mulighederne for at få flertallet af de ikke-arbejdsmarkedspare ledige i beskæftigelse. Det viser sig således på tværs af andre forskelle i udformningen af indsatsen, målsætninger og politiske beslutninger vedrørende udmøntningen af indsatsen, at det opfattes som hårdt at arbejde med at rådgive de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, fordi en stor del af dem har så mange og tunge problemer, at det kan være svært at gøre noget for dem. Derfor kræver det en stor indsats at få den enkelte ledige bragt tættere på arbejdsmarkedet, og sagsbehandlerne vurderer, at det er relativt ofte, at vedkommende ikke klarer det og fx ryger tilbage i sit misbrug. Samlet set er sagsbehandlerne derfor ikke særlig optimistiske i deres forventninger til, hvor mange af de ledige i matchgruppe 4 og 5 der vil komme ud på arbejdsmarkedet. Flertallet af de interviewede sagsbehandlere forventer, at langt under 50 pct. selv på længere sigt vil kunne få en form for tilknytning til arbejdsmarkedet, inklusive ansættelser i støttet beskæftigelse.

Det mest pessimistiske bud vurderer, at det kun vil lykkes for omkring 10 pct. at blive varigt fastholdt på arbejdsmarkedet, mens det mest optimistiske samlede bud er på 40 pct.²⁴ Det skal bemærkes, at der

24. En enkelt sagsbehandler, som selv udelukkende arbejder med unge ledige, er mere optimistisk og regner med at få 70 pct. i arbejde.

udelukkende er tale om individuelle vurderinger, og at disse tal mest skal ses som et pejlemærke for sagsbehandlernes forventninger. Samtidig er der i alle kommuner tale om store forskelle inden for målgruppen, og fx vurderes de helt unge til at have langt større chancer for på længere sigt at få arbejde end andre ledige.

KOMMUNERNES TILBUD TIL IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Casestudierne viser, at sagsbehandlerne – trods deres henvisninger til, at de ledige har individuelle problemer, som kun vanskeligt lader sig generalisere – ofte peger på de samme typer af problemer, når de skal karakterisere de ledige i matchgruppe 4 og 5. Der er derfor ikke overraskende store ligheder i de overordnede typer af tilbud, kommunerne har til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

Hvis man udelukkende ser på, hvilke former for tilbud der tilbydes de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de seks kommuner, så er der på dette lidt overordnede niveau kun små forskelle på tilbuddene. Kommunerne bruger primært kommunale serviceorienterede projekter, og på dette niveau ser de ret ens ud, fx værksteder, kantine, gartneriarbejde og rengøring til pensionister. På trods af, at de fleste af kommunerne primært kan tilbyde de ledige kommunens egne projekter, så samarbejder alle kommuner på nær en med forskellige eksterne aktører. Ud over disse to typer af tilbud anvender alle kommuner behandlingstilbud til ledige med psykiske diagnoser samt til misbrugere.²⁵ Endelig anvendes uddannelses-tilbud til nogle ledige. Mest udbredt er de grundlæggende forløb som fx FVU og VUC, men i nogle tilfælde anvendes der også erhvervsrettede tilbud som AMU-kurser. Alle seks kommuner nævner sprogskoleforløb til en del af de ledige, som har anden etnisk baggrund end dansk, samt at

25. Disse tidligere amtslige behandlingstilbud, hvad enten der er tale om psykologisk, psykiatrisk eller diverse former for misbrugsbehandling, henvender sig også til personer, som ikke er ledige. Det betyder, at der ikke nødvendigvis er noget arbejdsmarkedsperspektiv disse steder. Sagsbehandlerne i en enkelt kommune (kommune C) beskriver, at de i nogle tilfælde oplever, at behandlingsstederne anvender en strategi over for deres brugere, som ikke passer ind i den aktuelle beskæftigelsespolitiske diskurs over for de ledige.

der for de ikke-arbejdsmarkedspare også anvendes skoleforløb for ordblinde. I alle seks cases vurderes det dog, at uddannelsestilbud bruges mindre end tidligere, fordi målgruppen er blevet ”tungere”.

Sagsbehandlerne i de seks kommuner er nærmest alle enige om, at virksomhedspraktik og løntilskud er gode indsatser over for arbejdsmarkedspare ledige. Men samtidig er de også enige om, at det er et redskab, der ikke kan anvendes i særlig høj grad over for de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, fordi mange er for dårligt fungerende til, at de kan sendes ud på en virksomhed. En enkelt kommune (kommune F) nævner eksplicit, at de prioriterer løntilskud og virksomhedspraktikker højt, også i forhold til de ikke-arbejdsmarkedspare ledige. De øvrige kommuner anvender kun praktik og løntilskud i et meget begrænset omfang over for matchgruppe 4 og 5. Sagsbehandlerne nævner, at de har svært ved at finde ledige, som er så velfungerende, at de kan klare eksempelvis et praktikforløb. I nogle kommuner bruger man udelukkende praktikforløb i kommunale institutioner over for denne gruppe af ledige, og i andre har man indbygget praktikforløb i nogle af kommunernes egne projekter.

Indholdet i de kommunale projekter

Da kommunerne i høj grad anvender egne aktiveringsprojekter og afklarende tilbud, er det værd at knytte et par bemærkninger til indholdet af netop disse.²⁶

Flertallet af kommunale projekter er oprettet på et tidspunkt, hvor målgruppen i højere grad bestod af arbejdsløse arbejdsmarkedspare samt i en periode, hvor arbejdsløsheden var høj. I forlængelse heraf er det et kendetegn ved disse projekter, at de er servicebetonede og rettet mod at løse forskellige opgaver ofte over for pensionister eller andre borgergrupper i kommunen. Dette betyder, at projekterne ikke har ansat personale med en socialfaglig baggrund, samt at projekterne skal ”producere” en serviceydelse af en vis standard. Flere sagsbehandlere vurderer, at disse projekter ikke er anvendelige over for den meget svage målgruppe af ikke-arbejdsmarkedspare. For det første stiller disse projekter for

26. Undersøgelsens design, med vægt på at afdække forhold omkring sagsbehandlingen og kontekstuelle forhold, der kan have betydning for indsatsen, har ikke haft mulighed for at afdække det mere specifikke indhold eller praksis i de enkelte projekter. Gennemgangen af indholdet af projekterne er således foretaget med udgangspunkt i sagsbehandlerens viden om indsatsene. Der vil sandsynligvis være specifikke forhold omkring disse tilbud, som sagsbehandlerne ikke kender til, og som derfor ikke afdækkes i undersøgelsen.

høje krav til sociale, personlige og faglige kompetencer, og for det andet indebærer ”manglen” på en socialfaglig dimension, at projekterne har vanskeligt ved at tackle de problemer, de ledige har. Denne karakteristik af kommunale projekter, står i kontrast til en del tidligere undersøgelser på området, hvor de ansatte på projekterne kritiseres for at vægte det socialpædagogiske arbejde og fokusere på de lediges personlige udvikling frem for konkrete arbejdsaktiviteter (Carstens, 1998; Mik-Meyer i Järvinen et al., 2002).

De kommunale projekter har oftest både et opkvalificerende og et afklarende indhold og fylder som nævnt meget i de tilbud, kommunerne giver de ikke-arbejdsmarkedssparate. Afklaring handler om at få afdækket den lediges arbejdsmæssige ressourcer og begrænsninger med henblik på fx pensionering eller revalidering. Ideelt set fungerer afklaringsforløbene derfor som en afdækningsproces, som samtidig har til formål at fastsætte en diagnose og slutteligt resultere i en afgørelse om, hvad den ledige fremover skal. Sagsbehandlernes beskrivelser af kommunernes afklaringsforløb viser dog, at disse forskellige led i afklaringsforløbet er svære at adskille fra hinanden.

I denne sammenhæng understreger sagsbehandlerne i samtlige seks kommuner, at det, der netop er karakteristisk for de ledige i matchgruppe 4 og 5, er, at de har en række komplekse og sammensatte problemer, som det kan være svært at få afdækket. Derfor taler alle sagsbehandlerne også for en individuel tilgang til de ledige i matchgruppe 4 og 5. Ofte er det i forbindelse med afklaringsforløbene, at kommunerne gør brug af eksterne aktører. Flere sagsbehandlere nævner, at de eksterne aktører har mere tid til at tale med de ledige og derfor bedre mulighed for at få afdækket, hvori problemerne består.

Sagsbehandlernes vurdering af de eksisterende tilbud

Der mangler tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate

Et aspekt, som de interviewede sagsbehandlere alle er enige om, er, at der mangler tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Det gælder særligt tilbud til de psykisk syge og til misbrugerne. Generelt mener sagsbehandlerne, at der ikke er tilbud nok til ledige i matchgruppe 4 og 5, og flere nævner, at der på de eksisterende tilbud mangler pladser. Det er især i de kommuner, som har mange kommunale projekter, at sagsbehandlerne er utilfredse med udbuddet og ønsker flere valgmuligheder. I

de kommuner, hvor der ikke i nævneværdig grad findes projekter med et socialpædagogisk indhold, er det en mangel, som sagsbehandlerne også påpeger. Sagsbehandlerne anbefaler projekter, hvor det fysiske arbejde ikke dominerer, og hvor der er ansat medarbejdere med en socialfaglig baggrund.

Problemet med de eksisterende tilbud er ifølge næsten alle interviewede sagsbehandlerne desuden, at de ikke er målrettede nok. De understreger, at det på grund af de mange sammensatte problemer, som de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige har, er vigtigt med individuelle forløb, hvor den enkelte kan blive fulgt tæt. Derudover er det i flere kommuner svært at ændre eksisterende tilbud i takt med ændringer i målgruppen. For eksempel fortæller sagsbehandlerne fra en kommune, at de har foreslået et projekt, som henvender sig til ledige med anden etnisk baggrund, men at de efter et halvt år ikke har hørt, om ledelsen vil oprette projektet. Som telefonundersøgelsen også viste (se kapitel 3), så er det ikke sagsbehandlerne, som har bemyndigelse til at oprette nye projekter. Sådanne beslutninger træffes enten i det politiske udvalg eller på lederniveau.

Det skal dog understreges i forbindelse med sagsbehandlerernes opfattelse af, at der mangler indsatser, at man ikke synes, der er lette løsninger på problemet med at få de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ud på arbejdsmarkedet, som dette citat fra kapitel 4 giver tydeligt udtryk for:

Bare fordi vi snakker med dem hver fjerde uge, det bliver de altså ikke raske af, vel? Det er jo, fordi man tror, at der er nogle, der går og *faker* den ... Men det er altså ikke ret mange mennesker. Det kan godt være, at vi kan finde på noget andet, at man kunne gøre noget andet, men hvis det ligesom var sprunget i øjnene, så havde vi haft mulighed for at gøre det, for vi har økonomien til det, og vi har nogle politikere, der enormt gerne vil have, at vi aktiverer og gør nogle ting – og vi snakker også jævnligt om det med rådgiverne [sagsbehandlerne] og siger: ”Jamen, hvad filen skal vi finde på?”, hvor de også bare bliver tomme i øjnene. (Kommune B)

Ønsker en større betoning af det sociale arbejde

Sagsbehandlerne ønsker om at gøre kommunernes tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige mere ”socialfagligt” orienteret udelukker,

som sagsbehandlerne ser det, ikke, at projekterne også samtidig kan være arbejdsmarkedsrettede. Sagsbehandlerne ser ikke nogen modsætning mellem et arbejdsmarkedsrettet og et socialfagligt indhold. De påpeger snarere, at det er vigtigt at skabe balance mellem de to i form af en helhedsorienteret indsats. Med dette mener de bl.a., at man i arbejdet med at få de ledige tættere på arbejdsmarkedet også skal have mulighed for at følge den ledige tæt og have en mere udpræget mentorrolle, som fx går ud på at hente den ledige i eget hjem eller følge med den ledige, når vedkommende skal introduceres til aktiverings- eller praktiksted.

Hvem bestemmer, hvilke tilbud de enkelte kommuner har?

Casestudierne peger på, at den kommunalpolitiske holdning til beskæftigelsesområdet og politikernes styring af området spiller en vigtig rolle for de tilbud, kommunerne har. Dette gælder i varierende omfang for alle seks kommuner. Tre kommuner (kommunerne B, C og E) oplever en særlig høj grad af styring fra kommunalpolitikernes side, hvilket særligt har medført en høj grad af politisk indflydelse på valg af indsatser til de ledige i matchgruppe 4 og 5. I særligt to af kommunerne (kommunerne A og F) ser der ud til at være en højere grad af samspil mellem kommunalpolitiske målsætninger og sagsbehandleres og lederes faglige vurdering, hvilket bl.a. indebærer, at lederne har større indflydelse på, hvilke indsatser der oprettes, herunder mulighed for at tilpasse eksisterende indsatser i takt med udviklingen i målgruppen.

Konkret kan den kommunalpolitiske holdning bl.a. udmønte sig i, at bestemte typer af indsatser vælges til eller vælges fra af kommunalpolitikerne. I en kommune (kommune B) har det den konsekvens, at de lokale politikere har valgt at bibeholde en række serviceorienterede indsatser på trods af sagsbehandlerens vurdering af, at de ledige, der er tilbage i systemet, er for svage til at deltage i indsatserne. Et andet eksempel (kommune C) er, at mulighederne for at oprette kommunale aktiveringsprojekter formes af en politisk holdning om, at tilbuddene ikke skal være for attraktive, fordi man så risikerer, at de fastholder folk og ned sætter folks lyst til at søge ordinært arbejde.

Endelig er de politiske beslutninger afgørende for, i hvilken udstrækning kommunen har sociale tilbud som fx væresteder. Ud af de seks kommuner skiller en kommune sig ud (kommune A) ved at have en del tilbud til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, hvor indholdet er af mere socialpædagogisk karakter. Kommunen anvender disse tilbud ud fra en

overbevisning om, at det ved hjælp af socialt arbejde er muligt at finde frem til de svage lediges ressourcer og få dem videre. I modsætning hertil er der fra politisk hold i andre kommuner (fx kommunerne B og C) et bevidst ønske om at undgå sociale projekter, fordi disse projekter fungerer som væresteder, hvor de ledige ikke er forpligtet til at yde noget. De øvrige kommuner ser ikke ud til at have nogen bevidst politisk holdning til tilbud med et socialt sigte.

HVORDAN ANVENDES TILBUDDENE?

Selvom der er stor overensstemmelse målt på indholdet af de tilbud, der gives til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i de seks cases, er der forskel på, hvor mange og hvor målrettede tilbuddene er. I valget af de seks cases har vi derfor lagt vægt på, at både kommuner med mange varierede tilbud og kommuner med få ”brede” tilbud blev repræsenteret i undersøgelsen.

Samlede eller opdelte projekter?

Casestudierne peger på, at der er forskel på, hvorvidt kommunerne anvender tilbud eller projekter, hvor samtlige matchgrupper deltager sammen, eller vidt forskellige tilbud til de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Interviewene fra telefonundersøgelsen (se kapitel 3) peger på, at sagsbehandlere og ledere mener, det er vigtigt at adskille indsatserne til de to grupper. De begrundet dette med, at det er uhensigtsmæssigt at anvende en samlet indsats, da de to grupper af ledige har helt forskellige forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedet. Casestudierne viser imidlertid, at det i realiteten ikke altid forholder sig sådan. Dels går der ikke en skarp grænse mellem matchgrupperne 3, 4 og 5 i forhold til, hvilke problemer de kan have, og hvilket tilbud der passer til den enkelte, og dels blander flere af kommunerne reelt set ledige fra matchgrupperne 2-5 i deres egne kommunale projekter. Denne praksis med at blande matchgrupperne kan enten være et led i en bevidst strategi eller et resultat af ydre omstændigheder. Dette kan således ske ud fra en holdning om, at de ressourcestærke ledige kan have en positiv afsmittende effekt på de øvrige ledige, og at de to grupper hver især kan få noget godt ud af at deltage i de samme projekter. Men ”brede” projekter anvendes også, uden at det involverer en forestilling om, hvad der kunne

tænkes at have en positiv effekt for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. I sidstnævnte tilfælde er der snarere tale om, at de ”brede” er de tilbud, som oprindeligt var tiltænkt de arbejdsmarkedssparate. Disse projekter fastholdes så af forskellige grunde fra politisk side og bliver i kraft af en ændret målgruppe hovedsageligt tilbudt de ikke-arbejdsmarkedssparate. Casestudierne tyder dermed samlet set på, at der i praksis sker en højere grad af ”sammenblanding” af tilbud end det, der anses for ønskværdigt, når sagsbehandlere og ledere interviewes, samt at denne ”sammenblanding” ikke nødvendigvis er et udtryk for en bevidst strategi.

Måltrettede indsatser eller ej?

Denne dominerende praksis med at blande matchgrupperne i de kommunale projekter afspejler til en vis grad, hvor måltrettede kommunerne generelt er i deres tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Der er ifølge undersøgelsen en tendens til, at de kommuner, som blander arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i de samme projekter, heller ikke baserer disse tilbud på nogen særlig specifik arbejdsgang eller forestilling om, i hvilken rækkefølge forskellige tilbud fx skal tilbydes de ledige. Dette betyder dog ikke, at den enkelte sagsbehandler ikke er bevidst om, hvilke tilbud der vil være anvendelige, men snarere at det i nogle kommuner er svært for sagsbehandlerne at give den ledige måltrettede individuelle forløb, bl.a. fordi de mangler tilbud, der matcher de ikke-arbejdsmarkedssparates behov.

Forskellene i kommunernes indsatser hænger derfor også sammen med, hvor forandringsorienterede de er med hensyn til de tilbud, de har, og hvor ofte politikerne er indstillet på at oprette nye tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Mens enkelte kommuner ikke har ønsket at ændre deres egne projekter væsentligt gennem de sidste par år, er der andre kommuner, som løbende ændrer på kommunens tilbud, så de modsvarer de behov, den eksisterende gruppe af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige har.

Trappeforløb?

Som det også var tilfældet med holdningen til løntilskud og praktikforløb, så er sagsbehandlerne i de seks kommuner alle enige om, at trappeforløb er godt. De ser det som en stor fordel, at den ledige kan komme i et forløb, hvor vedkommende fx kan få behandlet misbrug, blive opkvalificeret, komme i praktik, derefter i løntilskud og slutteligt blive selvfor-

sørgende. Men i realiteten er det kun to kommuner (kommune F og i mindre grad kommune A), som praktiserer det. Flere af sagsbehandlerne peger direkte eller indirekte på, at der er et indsatsmæssigt ”gab” i forhold til de resourcesvage ledige. Det er fint med en arbejdsmarkedsrettet indsats, og sagsbehandlerne er enige i deres vurdering af, at fx virksomhedspraktik er et godt redskab, men de efterlyser indsatser, der kan gøre de ledige parate til at udnytte de mere erhvervsrettede redskaber.

FRA KOMMUNALE MÅLSÆTNINGER TIL SAGSBEHANDLING I PRAKSIS

I det følgende ser vi nærmere på en række forhold, som vi i forlængelse af baggrundslitteraturen (se kapitel 2) har en forventning om vil have betydning for udformningen af sagsbehandlingen og ikke mindst variationen i sagsbehandlingen i de forskellige kommuner. Det drejer sig både om værdimæssige og mere strukturelle eller kontekstuelle forhold: formulerede kommunale målsætninger, sagsbehandlerne faglige vurdering af disse og styringsform, ledelse og selve organiseringen af sagsbehandlingen. Analysen tager udgangspunkt i en kombination af aktør- og strukturperspektivet (Caswell, 2005), men med en lidt mere ”politologisk drejning” (Larsen et al., 2001), hvor det er samspillet mellem de kontekstuelle rammer og sagsbehandlerne og lederne som aktører og som eksponenter for en bestemt faglighed, som vi har fundet særlig relevante at inddrage.

Denne undersøgelse er således baseret på en forventning om, at indsatserne ikke nødvendigvis er et udtryk for en formuleret målsætning eller strategi, men at det er nødvendigt at kigge bredt på sammensætningen af indsatserne, herunder målsætninger, holdninger og organisering af sagsbehandlingen, hvis man vil kunne forstå, hvordan og hvorfor en bestemt kommunes indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ser ud, som den gør. I det følgende vil vi se nærmere på, hvordan kommunernes formulerede mål for sagsbehandlingen ser ud, samt hvordan udmøntningen af dem formes af en række forhold omkring sagsbehandlingen.

Kommunernes formulerede mål for sagsbehandlingen

Alle de valgte kommuner har en mere eller mindre præcis målsætning om, at flere ledige kontanthjælpsmodtagere skal i job. Dette mål gælder også for de ikke-arbejdsmarkedssparate. Men derudover er der også forskel på, hvordan målsætningerne formuleres i de forskellige kommuner. En enkelt kommune (kommune C) har således udelukkende selvforsørgelse som overordnet målsætning, hvilket følges op af en formuleret indsatspolitik, som betegnes ”håndfast omsorg” og en ”konsekvent linje”, hvilket i praksis betyder straksaktivering, som det formuleres i nedenstående citat fra kapitel 4:

Vi sender jo alle i straksaktivering, og det kan være, at vi også kommer til at sende en 5'er i straksaktivering, som bestemt ikke skulle have været der (...) der har vi jo så den linje, vi kører, som vi jo egentlig er rimelig enige om, at den er god, men den er ikke god for alle. Og der er vores system jo ikke sådan ... eller apparat, gearet til at kunne have et fintmasket sorteringssystem, det ville kræve en masse ressourcer, men der er jo nogle gange nogle, der falder i, som så bliver ødelagt, og så skal der bruges en masse tid på at få hevet op igen. (Sagsbehandler, kommune C)

En lignende, men lidt mindre bastant målsætning om ”konsekvensorienteret sagsbehandling” er fremherskende i en af de øvrige kommuner (kommune F). Sidstnævnte kommune opererer dog med andre alternative mål for indsatsen som fx at udvikle de lediges kompetencer samt opnå en hurtig sagsbehandling i de tilfælde, hvor den ledige ikke har andre muligheder end førtidspension.

Det at have flerstrengede mål gælder i endnu højere grad i de øvrige cases, hvor det primære mål godt kan være at få de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i job samtidig med, at det understreges, at dette mål ikke kan stå alene for denne gruppe af ledige. Det kan fx være, at målet skal nås gennem en række delmål, eller at der skal være mulighed for at sætte alternative mål, hvis den ledige ikke kan komme i job, som fx at blive i stand til at klare sig selv eller ”få den rigtige ydelse” (kommunerne A og B). Som lederen i kommune A formulerede det i kapitel 4:

Vores overordnede mål er at få flest mulige i selvforsørgelse på hurtigst mulig tid. Og kan det ikke lade sig gøre, så er det at få

øget deres kompetencer, så de i hvert fald bliver i stand til at klare sig selv. Og det behøver ikke kun at være omkring forsørgelse, det kan også være i hverdagen (...) fx ved at bryde en isolation, drikke lidt mindre, det kan være mange ting, altså. Hvis man arbejder med 4 og 5, så må man starte et helt andet sted end at have fokus på arbejdsmarkedet. (Kommune A)

I en enkelt kommune (som interessant nok indgår i et forsøgsmæssigt samarbejde med AF i et nyt jobcenter) er der ikke udarbejdet nogen specifik målsætning for arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

Derudover er der stor forskel på, hvilken styrings- og ledelsesform der er i de udvalgte kommuner, samt i hvilken grad der er tale om en styring af brugen af indsatserne, fx krav om straksaktivering eller monitorering gennem fx produktions- og dokumentationskrav for afdelingen og/eller for den enkelte sagsbehandler. Dette har både stor betydning for oplevelsen af råderum blandt sagsbehandlerne og for deres muligheder for at påvirke indsatsen.

Sagsbehandlerne i enkelte kommuner oplever en ret udbredt mistænksomhed fra politisk hold, men ikke fra deres direkte leder, mens sagsbehandlerne i andre oplever, at de har et stort råderum både i det daglige arbejde og i forhold til at have indflydelse på udviklingen af nye projekter. Selvom der således er forskel på, hvordan man i de enkelte kommuner udmønter lovgivningen, er det dog en udbredt holdning blandt sagsbehandlerne, at deres individuelle råderum er blevet væsentligt indskrænket inden for de senere år.

Endelig skal det her nævnes, at der er stor forskel på, hvordan man fra politisk og ledelsesmæssigt hold fordeler ressourcerne mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i de undersøgte kommuner, herunder hvor mange sager hver sagsbehandler sidder med. I en kommune har sagsbehandlere, som arbejder med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, i gennemsnit mellem 130 og 150 sager, mens sagsbehandlerne i de andre kommuner alle har mellem 60 og 100 sager.

Betydningen af sagsbehandlerne holdninger for indsatsen

I alle seks cases er det primært faguddannede (socialrådgivere eller socialformidlere), der er ansat til at varetage sagsbehandlingen over for de

ikke-arbejdsmarkedsparate. Der er endvidere en udpræget tendens til, at sagsbehandlerne selv har valgt at arbejde med denne gruppe.

For at få en fornemmelse for spredningen i sagsbehandlernes holdninger har vi i fokusgruppeinterviewene præsenteret dem for en række holdningsmæssige udsagn, som vi så har bedt dem forholde sig til. Disse diskussioner blandt deltagerne i fokusgrupperne pegede på to forhold, som sagsbehandlerne var enige om på tværs af alle seks cases. Det gælder ønskerne om *udviklingen af et mere direkte arbejdsmarkedsperspektiv over for de ressourcetsvage ledige, herunder flere krav til en mere aktiv indsats*, og det gælder ønskerne om *andrede krav om brug af redskaber, procedurer og dokumentation i selve sagsbehandlingen* (Sehested, 2002; Beskæftigelsesministeriet, 2003, 2005). Når det gælder *anvendelsen af sanktioner og forestillingerne om en social over for en arbejdsmarkedsrettet indsats* var der lidt mere spredte holdninger.

Holdninger til målet om arbejdsmarkedstilknytning for de ikke-arbejdsmarkedsparate

Der er bred enighed blandt alle interviewede sagsbehandlere om, at det er godt, at der stilles flere krav til de svageste ledige nu end tidligere, og de er også enige om, at arbejdsmarkedsdeltagelse skal være det ultimative mål. Forskellene ligger derfor mere i, hvordan man mener, disse mål skal nås. Der er således bred enighed blandt sagsbehandlere fra alle seks kommuner om, at en lille tilknytning til arbejdsmarkedet er bedre end ingen, samt nogenlunde enighed om, at de ledige skal i arbejde hurtigst muligt. Alle sagsbehandlerne stiller sig dog tvivlende over for, hvorvidt alle i målgruppen i praksis har ressourcer, der kan anvendes på arbejdsmarkedet. Dette er ikke særligt overraskende, idet sagsbehandlerne som nævnt er temmelig pessimistiske i deres vurdering af, hvor mange af de ledige i matchkategori 4 og 5 de regner med kommer ud på arbejdsmarkedet i enten ordinær eller støttet beskæftigelse.

Ændringer i procedurer og krav til sagsbehandling

Med hensyn til sagsbehandlernes holdninger til ændringer i lovgivninger, var de meget kritiske over for de øgede administrative, styringsmæssige og monitoreringsmæssige krav til sagsbehandling. Alle sagsbehandlere fremhæver det administrative pres og tidspreset, som de er udsat for, som problematiske i det daglige arbejde. Selv i den kommune, hvor sagsbehandlerne er mest positive over for både stramningerne i lovgivningen

(kommune C), understreges det, at det administrative tager alt for meget tid fra det egentlige sagsbehandlerarbejde. Dokumentationskravene fremhæves som særligt problematiske, og flere føler, at disse krav har u hensigtsmæssige konsekvenser for både sagsbehandlerne arbejdsvilkår og for indsatsen over for de ledige. For det første fjerner det fokuset fra målet med arbejdet, nemlig at få den ledige i arbejde eller på vej til job. Særligt irriterende forekommer arbejdsmarkedsportalen, da den primært opfattes som en kontrol med sagsbehandlerne selv, idet de i forvejen skriver samme oplysninger ind i både ressourceprofilen og deres eget journalsystem. Det øgede fokus på refusionsregler fremhæves også som et område, der får en u hensigtsmæssig betydning, fordi det svækker fokuset på sagsbehandlerens vurdering af, hvilke behov den ledige har, herunder hvad der skal til, for at den ledige kommer i arbejde.

Endelig skal det understreges, at der også er forskel på, hvordan sagsbehandlerne oplever ændringerne i kravene til deres arbejdsområde/rolle som sagsbehandlere. Hvor sagsbehandlerne i en kommune (kommune C) i det store hele er enige i kommunens målsætning om at udøve en ”hårdere og mere konsekvent” linje over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, så er sagsbehandlerne i andre kommuner (fx kommune D) mere kritiske over for rollen som ”indpisker” eller ”politibetjent”. I de øvrige kommuner fordeler holdningerne sig midt imellem disse to yderpunkter. Flere steder (i kommunerne A, B, C, E og til dels F) savnes der en større forståelse fra politikernes side for, at målgruppen er blevet tungere, at den kræver andre typer af indsats (bl.a. en socialfaglig indsats), samt for at det kræver et langt tidsperspektiv og en hel del ressourcer at gøre denne gruppe arbejdsmarkedsparat.

Uenighed om brugen af sanktioner over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

Med hensyn til sagsbehandlerne holdning til brugen af sanktioner over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er det et af de områder, hvor sagsbehandlerne er mest uenige på tværs af kommunerne. Der er dog enighed om, at sanktioner er et godt redskab, hvis det bruges over for ledige, som man vurderer godt kan honorere de krav, der stilles. Uenigheden gælder brugen af sanktioner over for ledige, som har store problemer ud over ledighed. En enkelt kommune (kommune C) bruger økonomiske sanktioner i vid udstrækning over for de ikke-arbejdsmar-

kedsparate, mens sagsbehandlerne i en anden kommune (kommune A) kun er meget lidt tilbøjelige til at gøre det.

De øvrige kommuner fordeler sig holdningsmæssigt herimellem og anvender sanktioner i en vis udstrækning. I alle de seks cases er der dog grupper af personer, fx meget psykisk syge, over for hvem man ikke anvender økonomiske sanktioner. Ellers anvendes økonomiske sanktioner, som fx tilbageholdelse af kontanthjælpen, i begrænset omfang og efter en individuel vurdering.

Hvordan kombineres en arbejdsmarkedsrettet og en social indsats?

Der er enighed blandt alle interviewede sagsbehandlere om, at arbejdsmarkedsdeltagelse skal være det ultimative mål for indsatsen over for de svageste ledige, men også om, at dette mål ikke nås alene ved en erhvervsrettet indsats. Der er dog samtidig en vis spredning i holdningerne til, hvordan målet skal nås. Flere har fx en klar holdning om, at mange af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige har så udbredte problemer ud over ledighed, at arbejdet i sig selv ikke kan løse dem.

Ifølge sagsbehandlerne i fem af de undersøgte kommuner skal der simpelthen tilføjes nogle ”lavere trin på stigen”, før man kan sende disse ledige ud på en virksomhed. De kan bestå i at indarbejde nogle rutiner omkring personlige kompetencer (stå op om morgenen, holde sit hus, planlægge sin dag) eller i at give behandlingstilbud til misbrugere eller psykisk syge. Der er også enighed blandt disse sagsbehandlere om, at de svageste ledige har brug for mere individuel sparring, hvis det skal lykkes at få dem ud på arbejdsmarkedet. Kun i en enkelt kommune (kommune C) er sagsbehandlerne mindre indstillede på at inddrage socialt arbejde i indsatsen, selvom man også her er opmærksom på, at det er nødvendigt i arbejdet med de svageste ledige.

Lille råderum for sagsbehandlerne

Fokusgruppeinterviewene peger på, at sagsbehandlerne oplever et begrænset råderum, særligt når det gælder indflydelse på procedurer omkring sagsbehandlingen, men også i flere kommuner, når det gælder indflydelse på, hvilken palet af tilbud kommunerne giver til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det er især i det sociale arbejde, fx udvikling af sociale og personlige kompetencer, at sagsbehandlerne selv ser en mulighed for at kunne bruge deres faglighed. I takt med de ændringer på beskæftigelsesområdet, som loven har medført (Beskæftigelsesministeriet,

2003), oplever sagsbehandlerne, at deres mulighed for at kunne udføre socialt arbejde er blevet begrænset. Der er dog forskel på, hvor problematisk sagsbehandlerne oplever denne begrænsning. Nogle sagsbehandlere (kommune A) giver udtryk for en stor frustration over den begrænsede mulighed for at lave socialt arbejde og for følelsen af, at deres arbejde er blevet reduceret til primært at kontrollere de ledige. De oplever samtidig, at det sociale arbejde er blevet flyttet ud til de eksterne aktører. Andre (kommune C) ønsker også en tættere kontakt, men de bakker samtidig op om den konsekvente linje, kommunen har vedtaget.

På flere fronter ser det altså ud til, at sagsbehandlerne i de undersøgte cases har et forholdsvis lille råderum. Kravene til at anvende bestemte administrative procedurer samt det forhold, at det overvejende er politikere og/eller ledere, der både sammensætter paletten af tilbud og beslutter målsætningerne vedrørende sagsbehandlerens indsats, peger på, at sagsbehandlerens egne holdninger ikke ser ud til at have den store betydning i indsatsen.

Organisatoriske forhold omkring sagsbehandlingen, der har betydning for indsatsen

Gennemgangen af casestudierne peger på især tre områder, hvor der ser ud til at være egentlige snitfladeproblemer, som påvirker indsatsen. Det gælder for det første *selve opdelingen af sagsbehandlingen med arbejdsmarkedspare og ikke-arbejdsmarkedspare ledige*. Organisatorisk indebærer en for skarp opdeling af sagsbehandlerne en risiko for træghed i ommatchning, hvilket i enkelte kommuner kommer til udtryk ved, at det kan være svært at flytte personer fra matchkategori 4 til matchkategori 3. I kommune D er dette et så markant problem, at sagsbehandlere såvel som leder understreger, at det indebærer, at der er personer, som burde være ommatchet til gruppe 3, men ikke er blevet det. Noget tyder altså på, at en for skarp opdeling mellem sagsbehandlingen af matchgruppe 3- og matchgruppe 4-sager indebærer, at sagsbehandlerne venter med at ommatche, til de er helt sikre på, at borgeren ikke ”falder tilbage”. Man venter for at undgå, at borgere flyttes frem og tilbage i systemet. Da det samtidig bemærkes af flere af sagsbehandlerne, at de ofte er i tvivl om netop matchningen mellem gruppe 3 og 4, og da der samtidig er stor forskel på bl.a. rådighedskrav og indsatser for de to grupper, kan denne træghed i ommatchning have stor betydning.

For det andet ser det ud til, at måden, *samarbejdet mellem sagsbehandlere og jobkonsulenter* er organiseret på, udgør et andet snitfladeproblem. Det er i de seks kommuner oftest jobkonsulenterne, som står for at etablere kontakter til offentlige og private virksomheder med henblik på at oprette løntilskudsstillinger og praktikker. Sagsbehandlere i kommunerne C, D og E fortæller, at de på forskellige måder har oplevet vanskeligheder med at få jobkonsulenterne til at tage sig af de ikke-arbejdsmarkedsparate. Problemerne skyldes bl.a., at jobkonsulenterne ikke har ressourcer til eller indsigt i behovet for en ekstra indsats for at få de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ud. Derudover kan det skyldes et politisk pres på jobkonsulenterne om at skabe mange resultater, hvilket medfører en stor arbejdsbyrde. Endvidere kan det skyldes, at jobkonsulenterne er bange for at få problemer med virksomhederne, hvis de forsøger at afsætte ”for dårligt fungerende ledige”. De beskytter så at sige deres virksomhedskontakter ved at undgå at formidle for ”dårlige” ledige. En enkelt kommune (kommune D) foreslår, at man laver nogle ”standardkontrakter” med enkelte virksomheder, så det bliver lettere at få ”afsat” de svageste ledige.

Endelig skal det bemærkes, at der i en kommune (kommune E, forsøgskommune med jobcenter) er *ret store problemer med at ”brancheopdele” de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige* i produktion, håndværk, kontor samt pleje og omsorg. For mange af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, som dels kan have mange personlige og sociale problemer, og hvor en del aldrig har haft nogen tilknytning til arbejdsmarkedet, virker det i bedste fald ubrugeligt og i værste fald hæmmende for sagsbehandlingen at skulle fordele de ledige efter branche. Samtidig indebærer spredningen af de sagsbehandlere, som tager sig af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, i de fire brancheafdelinger, at de ikke længere har mulighed for at sparre med hinanden i arbejdet.

UOVERENSSTEMMELSE MELLEM MÅL OG INDSATS

De seks kommuner, der indgår i undersøgelsen, har forskellige relationer mellem målsætning, sagsbehandling og tilbud. De forhold, som ser ud til at have betydning for indsatsen over for de svageste ledige i de seks kommuner, reflekterer kun delvist konsistente forskelle som fx forskellige politiske målsætninger eller forskellige holdninger til sagsbehandling.

Tværtimod ser det ud til, at forskellige målsætninger ofte bevidst eller ubevidst kan føre til valg af samme type tilbud. Dette gælder fx kommunerne C og B, som begge har brede kommunale aktiveringsprojekter, men af vidt forskellige årsager. På samme måde finder vi ikke belæg for på baggrund af casestudierne at opdele kommunerne alene efter holdninger, idet den samme holdning af forskellige andre grunde kan føre til brugen af meget forskellige tilbud og redskaber. Dette gælder bl.a. kommunerne C og F, som på trods af, at begge har en meget direkte målrettet holdning (både blandt ledere, sagsbehandlere og politikere), der betoner en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats, så har de i praksis en meget forskellig udmøntning af denne politik, idet kommune F arbejder meget målrettet med at "erhvervsrette" de ledige via en række forskellige delindsatser, mens kommune C ikke tillægger aktiveringsprojekterne i sig selv den store betydning, da de overvejende forventes at have en "afskrækkende karakter", som vil få de ledige til selv at søge ud på arbejdsmarkedet (det skal dog bemærkes, at flere af sagsbehandlerne i kommune C på den baggrund ønsker mere målrettede projekter til de svageste ledige).

Det står dog samtidig klart, at man godt for den enkelte kommune kan pege på mekanismer, der i særlig grad er bestemmende i netop den kommune. Dertil kommer, at der i alle seks kommuner gives udtryk for et eksplicit arbejdsmarkedsperspektiv i indsatsen over for de svageste ledige, om end dette fortolkes og udmøntes meget forskelligt i praksis. Samlet set peger analysen dermed på, at den arbejdsmarkedsrettede indsats, som er krævet i lovgivningen (Beskæftigelsesministeriet, 2003; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005; Beskæftigelsesministeriet, 2006), er vanskelig at definere entydigt, når det gælder de svageste ledige. I forlængelse heraf er der stor forskel på de forestillinger og virkninger, som indsatserne i de enkelte kommuner reflekterer, og dermed på, hvilken betydning en arbejdsmarkedsrettet indsats har. I det følgende vil vi med udgangspunkt i forskellige typer af indsatser forsøge at give et bud på, hvilke forskellige eksplicitte eller implicitte forestillinger om, hvordan de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kan komme tættere på arbejdsmarkedet, der afspejles i indsatserne.

ANSATS TIL EN TYPOLOGI OVER INDSATSER

Selvom der i alle seks kommuner er fokus på arbejdsmarkedet – også i indsatsen over for de svageste ledige, er der relativt stor forskel på, hvordan arbejdsmarkedsperspektivet fortolkes i den enkelte kommune, både i form af kommunens målsætninger og holdninger og i form af, hvilket arbejdsmarkedsperspektiv der i praksis er indlejret i indsatserne for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

For det første skal det bemærkes, at virksomhedspraktik, mentorordninger og andre former for direkte ”placering” af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige på arbejdsmarkedet kun anvendes i meget begrænset omfang. Dette er måske ikke så overraskende. Ledige, der er matchet som ikke-arbejdsmarkedssparate, er i sagens natur ret svære at placere på arbejdsmarkedet – selv i tilskudsjob. Samtidig er flere af disse ledige præget af massive sociale problemer, misbrugsproblemer, personlige problemer m.m. En stor del er personer med anden etnisk baggrund end dansk, som ofte i tilgift har sprogproblemer. Alle sagsbehandlere uden undtagelse opfatter virksomhedsrelaterede tilbud som de mest effektive over for arbejdsmarkedssparate ledige, men de oplever overvejende, at disse ikke er brugbare for de svageste ledige. I forlængelse heraf er det svært at overføre et direkte arbejdsmarkedsperspektiv til direkte arbejdsrettede redskaber for denne gruppe. En arbejdsmarkedssrettet indsats må derfor i en vis udstrækning bestå af noget andet – og hvad det ”andet” kan eller bør være, er der i kommunerne delte meninger om.

Analysen af sammensætningen af indsatsen, fx sagsbehandling samt udbuddet og brugen af tilbud i de seks cases, peger dels på en vis usikkerhed blandt beslutningstagere og sagsbehandlere i forhold til, hvordan vejen til arbejdsmarkedet ser ud for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, dels på uoverensstemmelser mellem forskellige dele af indsatsen. Det er ofte svært for sagsbehandlerne at pege på, hvordan et målrettet forløb eventuelt kunne se ud, fordi målgruppens problemer fremstår som meget komplekse og individuelle. Problemer med misbrug, personlig fremtoning, psykiske fobier m.m. optræder ofte samtidigt hos samme person. Dette bevirker, at det er svært for sagsbehandlerne at isolere og udvælge en bestemt problemstilling som det, der skal ændres eller behandles i en indsats. Der vurderes samtidig at være risiko for at gøre problemerne værre, hvis der stilles for høje krav til disse borgere, både for borgeren selv og for kommunen, fordi en forkert ”placering” af

en borger på en virksomhed kan ødelægge det fremtidige samarbejde mellem kommunen og virksomheden.

Indsatserne over for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige afspejler derfor ikke direkte en bestemt målsætning eller holdning, hverken inden for de enkelte cases eller på tværs af kommuner.

Men selvom indsatserne ofte er et produkt af flere forhold, hvor både kommunale målsætninger, eksplicitte retningslinjer for brug af tilbud og mere utilsigtede organisatoriske ”uhensigtsmæssigheder” spiller sammen, er det i brugen af disse indsatser, at vi kan finde frem til, hvordan den arbejdsmarkedsrettede målsætning udmøntes i praksis, samt hvilken logik indsatserne i praksis afspejler.

I det følgende har vi opdelt kommunerne i tre kategorier, baseret på ”logikken” i deres indsatser:

- Model 1: Kravmodellen (kommune C)
- Model 2: Trinmodellen (kommune A og kommune F)
- Model 3: Eksperimenteralmodellen (kommune D og kommune E).

Model 1:

Kravmodellen er primært inspireret af logikken i kommune C's indsatser. I kravmodellen omsættes arbejdsmarkedsperspektivet til ”håndfasthed”, brug af økonomiske sanktioner og straksaktivering. Kravlogikken indebærer samtidig, at der ikke fokuseres på, hvordan indsatserne virker for den enkelte ledige, men på ”motivationseffekten” af en håndfast kravlinje i form af en forventning om, at den ledige kommer i beskæftigelse, fordi det er ”ubehageligt” at være i aktivering. I forlængelse af denne logik er det mindre afgørende at finde specifikke indsatser, der kan bringe den pågældende ledige videre, og der er således ikke lagt stor vægt på at formulere mulige veje eller trin til arbejdsmarkedet. Det er således ikke en betonet del af modellen at anvende bestemte redskaber eller sammen sætte bestemte forløb. Arbejdsmarkedsperspektivet er operationaliseret som pligt til kommunal aktivering inden for denne model.²⁷

27. Man kunne medtage kommune B i denne model, selvom denne ikke har straksaktivering. Kommune B lægger heller ikke vægt på indsatsernes virkning over for den pågældende ledige, men i højere grad på andre krav – nemlig krav om at imødekomme behovet for serviceydelser blandt kommunens øvrige borgere. Der tages inden for denne model kun i mindre grad individuelle hensyn, idet samme indsatser forventes at producere nogenlunde samme resultater over for alle borgere.

Model 2:

Trinmodellen lægger stor vægt på at definere indsatserne som trin på stigen eller vejen til arbejdsmarkedet. Indsatserne i kommune A og kommune F er eksponenter for denne tankegang, idet der er tale om en stor spredning af indsatser og et klart forsøg på at finde frem til ”den rigtige vej til arbejdsmarkedet” for den enkelte ledige. De to kommuner adskiller sig fra hinanden ved en forskellig vægtning af redskaber. I kommune A har man fokus på en socialfaglig indsats, som overvejende antages at ske før en egentlig placering på arbejdsmarkedet, mens kommune F gennem et tæt samarbejde med lokale virksomheder i en vis udstrækning anvender virksomhedspraktik sideløbende med sociale indsatser. I begge tilfælde er forventningen til indsatserne forbundet med en forestilling om at kunne afdække vejen til arbejdsmarkedet trinvist – også selvom den af og til kan antage en labyrintagtig form. Arbejdsmarkedsperspektivet er således operationaliseret som en række socialfaglige eller virksomhedsliggende trin, som samlet forventes at føre til arbejdsmarkedsdeltagelse.

Model 3:

Eksperimentalmodellen er noget mere diffus end de øvrige modeller, idet der her er tale om en ”forsøgsmæssig” tilgang, både i forhold til organisering af sagsbehandlerne og i anvendelsen af indsatser. I kommune D er der mange forskellige indsatser, men brugen af dem er mere afklarende end trinvis, og i kommune E er der færre indsatser, hvilket delvist er bestemt af en stram økonomi. Denne model afspejler en række forskellige og til dels modsatrettede forventninger til indsatserne i forskellige dele af kommunen. Arbejdsmarkedsperspektivet er i denne model lidt mere tilfældigt udmøntet, idet det er svært at pege på en klar struktur i udbuddet af indsatser.

Ovenstående modeller er ”idealtypiske” i den forstand, at de er et forsøg på at skitsere de overordnede karakteristika ved indsatserne i de valgte kommuner. På dette niveau kan man godt tale om typologiske forskelle i indsatser. Det skal dog samtidig understreges, at brugen af og visitationen til indsatserne giver rum for individuel tilpasning og dermed forskellig brug og sammensætning af tilbuddene. Dermed kan der være sagsbehandlere i de ”ikke-trinvisse” kommuner, der søger at sammensætte en trinvis indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Ovenstående typologi viser, at på trods af en udbredt enighed i alle undersøgte kommuner om, at et direkte arbejdsmarkedsrettet per-

spektiv er vigtigt i indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, så er det ikke entydigt, hvordan vejen til arbejdsmarkedet ser ud for denne gruppe af ledige.

LITTERATUR

- Andersen, S.H. (2006): *Kommunal beskæftigelsesucces*. København: AKF.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2003): Effekten af indsatsen over for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i 2002. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Arbejdsministeriet.
- Arendt, J.N. (2004): Kommunestørrelse og indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, i: Groes, N. & Olsen, L.: *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: FOKUS.
- Bach, H.B. & Nærvig Petersen, K. (2006): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. København: Socialforskningsinstituttet 07:02.
- Bach, H.B. (2002a): *Aktiv Socialpolitik – en sammenfatning af revalideringer og aktivering*. København: Socialforskningsinstituttet 02:16.
- Bach, H.B. (2002b): *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*. København: Socialforskningsinstituttet 02:3.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik*. Lov nr. 239 af 27. marts 2006. København: Beskæftigelsesministeriet.

- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Lov nr. 419 af 10. juni 2003 med senere ændringer, jf. Lovbekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2004): *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M. (2001): *Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus kommune*. Århus: Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus. CLS rapport.
- 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.
- Christensen, T.Q. (2002): *Cost-effect-analyser på den aktive socialpolitik*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 2:2002.
- Damgaard, B., Hohnen, P. & Madsen, M.B. (2005): *Fokus på job?* København: Socialforskningsinstituttet 05:12.
- Filges, T., Harsløf, I. & Nord-Larsen, M. (2002): *Revalidering – deltagere, forløb og effekter*. København: Socialforskningsinstituttet 02:2.
- Graversen, B.K. & Tinggaard, K. (2005): *Løft over ydelser – en evaluering af løftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet 05:04.
- Graversen, B.K. & Weise, H. (2001): *Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 2:2001.
- Harsløf, I., Jensen, S., Kruhøffer, A., Møller, S.N., Hansen, A.E. & Rosdahl, A. (2004): *Virksomhedsrevalidering. Virksomhedsrevalidering som vejen (tilbage) til arbejdsmarkedet*. København: Socialforskningsinstituttet 04:02.
- Hasenfeld, Y. (2003): *Mennesket som råstof – Borgerservicerende organisationer i moderne samfund*. Århus: Forlaget Klim.
- Henriksen, L.S. & Prieur, A. (2004): Et nyt perspektiv på magt i det sociale arbejde. Review-essay. *Danske Sociologi*, 3 (15), 101-110.
- 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. (2000): *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.
- Le Marie, D. & Scheuer, C. (2006): *Determinants of Labour Force Participation for Selected Groups With Weak Labour Market Attachment: A Panel of Data Analysis for Denmark*. København: Velfærdskommissionen.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2005): *En "Ny chance til alle" – Regeringens integrationsplan*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Moos, L., Krejsler, J. & Laursen, P.F. (2004): *Relationsprofessioner – lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemledere*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Olesen, S.P., Eskelinen, L. & Caswell, D. (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand*. København: AKF Forlaget.
- Rosdahl, A. & Nærvig Petersen, K. (2006): *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. København: Socialforskningsinstituttet 06:30.
- Sehested, K. (2002): How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals. *International Journal of Public Administration*, 25 (12), 1517-1541.
- Socialministeriet (2005): *Lov om aktiv socialpolitik*. Lov nr. 455 af 10. juni 1997 med senere ændringer, jf. Lovbekendtgørelse nr. 10009 af 24. oktober 2005. København: Socialministeriet.
- Stigaard, M.V., Sørensen, M.F., Winter, S., Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet 06:28.
- Sørensen, T.B. (1995): *Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere*. Århus: Forlaget Gestus.
- Toomet, O. (2006): *Threat Effect of the Labour Market Programmes in Denmark: Evidence from a Natural Experiment*. Preliminary Version, 31

- May 2006. Århus: Aarhus University, Department of Economics.
- Winter, S. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29. August – 1. September 2002. København: Socialforskningsinstituttet.
- Winter, S. (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.
- Yin, R.K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2006

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

- 06:01 Egelund, T.: *Sammenbrud i anbringelser*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-802-6. Kr. 65,00
- 06:02 Holt, H., Geerdsen, L.P., Christensen, G., Klitgaard, C. & Lind, M.L.: *Det konsopdelte arbejdsmarked. En kvantitativ og kvalitativ belysning*. 2006. 250 s. ISBN 87-7487-804-2. Kr. 228,00.
- 06:03 Rosdahl, A.: *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. 2006. 51 s. ISBN 87-7487-805-0. Kr. 50,00.
- 06:04 Christensen, E.: *Opvækst med særlig risiko. Indkredsning af børn med behov for en tidlig forebyggende indsats*. 2006. 92 s. ISBN 87-7487-806-9. Kr. 85,00.
- 06:05 Jørgensen, M.S., Holt, H., Hohnen, P. & Schimmel, G.: *Job på særlige vilkår. Overblik over viden på området*. 2006. 83 s. ISBN 87-7487-807-7. Kr. 75,00.
- 06:06 Rasmussen, M.: *Kontanthjælpsmodtageres gæld. Eftergivelse af offentlig gæld*. 2006. 68 s. ISBN 87-7487-808-5. Kr. 55,00.
- 06:07 Møller, S.S. & Rosdahl, A.: *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. 2006. 171 s. ISBN 87-7487-809-3. Kr. 160,00.

- 06:08 Bengtsson, S. & Kristensen, L.K.: *Sørforsorgens udlægning*. 2006. 96 s. ISBN 87-7487-810-7. Kr. 100,00.
- 06:09 Larsen, M.: *Fastholdelse og rekruttering af ældre. Arbejdspladserns indsats*. 2006. 101 s. ISBN 87-7487-813-1. Kr. 100,00.
- 06:10 Hestbæk, A.-D., Lindemann, A., Nielsen, V.L. & Christoffersen, M.N.: *Nye regler – ny praksis. Ændringerne i servicelovens børneregler 2001. Afslutningsrapport*. 2006. 265 s. ISBN 87-91247-80-2. Rapporten er udgivet af Styrelsen for Social Service. Kontakt denne eller send bestilling pr. e-mail til bestilling@servicestyrelsen.dk.
- 06:11 Olsen, H.: *Guide til gode spørgeskemaer. En manual*. 2006. 100 s. ISBN 87-7487-812-3. Kr. 100,00.
- 06:12 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Udbredelsen af pengespil og problemspillere*. 2006. 79 s. ISBN 87-7487-811-5. Kr. 85,00.
- 06:13 Müller, M.M.: *Arbejdsmiljø og indvandrere. Erfaringer i forhold til rekruttering og fastholdelse*. 2006. 92 s. ISBN 87-7487-816-6. Kr. 90,00.
- 06:14 Hansen, H.: *Time Series of APW-Calculations - Module for Great Britain 1991-2004*. 2006. 83 s. ISBN 87-7487-815-8. Netpublikation.
- 06:15 Clausen, J., Heinesen, E. & Hussain, M.A.: *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. 2006. 106 s. ISBN 87-7487-824-7. Netpublikation.
- 06:16 Christensen, G. & Christensen, S.: *Etniske minoriteter, frivilligt socialt arbejde og integration. Afdækning af muligheder og perspektiver*. 2006. 220 s. ISBN 87-7487-817-4. Netpublikation.
- 06:17 Schimmel, G.: *LO-dokumentation nr. 2/2006. Barrierer for kvinder i fagligt arbejde. En kvalitativ undersøgelse af årsagerne til kvinders lavere repræsentation i LO-fagbevægelsen*. 2006. 120 s. ISBN-10: 87-7735-770-1, ISBN-13: 978-87-7735-770-1. Kr. 20,00. Rapporten er udgivet af Landsorganisationen i Danmark.
- 06:18 Boje, T.P.: *Frivillighed og nonprofit i Danmark. Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*. 2006. 275 s. ISBN 87-7487-821-2. Kr. 250,00.
- 06:19 Boje, T.P., Fridberg, T. & Ibsen, B. (red.): *Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning*. 2006. 172 s. ISBN 87-7487-822-0. Kr. 160,00.

- 06:20 Geerdsen, P.P. & Geerdsen, L.: *Fra aktivering til beskæftigelse. En gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem.* 2006. 72 s. ISBN 87-7487-818-2. Kr. 70,00
- 06:21 Jespersen, C.: *Socialt udsatte børn i dagtilbud.* 2006. 108 s. ISBN 87-7487-835-2. Kr. 100,00
- 06:22 Christensen, V.T.: *Uhørt? Betydningen af nedsat hørelse for arbejdsmarkedstilknytning og arbejdsliv.* 2006. 254 s. ISBN 87-7487-823-9. Kr. 248,00.
- 06:23 Jensen, T.G., Schmidt, G., Jareno, K.N. & Roselius, M.: *Indsatser mod æresrelateret vold.* 2006. 185 s. ISBN: 87-7487-825-5. Netpublikation.
- 06:24 Müller, M.M., Høgelund, J. & Geerdsen, P.P.: *Handicap & beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2005.* 2006. 128 s. ISBN 87-7487-826-3. Kr. 110,00.
- 06:25 Christensen, E. & Andersen, K.V.: *Livsvilkår for børn med familie på danske asylcentre.* 2006. 120 s. ISBN: 87-7487-827-1. Kr. 120,00.
- 06:26 Rostgaard, T.: *Oplysning om demens. En evaluering af Socialministeriets pulje til oplysning om demens.* 2007. 65 s. ISBN: 978-87-7487-829-2. Kr. 60,00.
- 06:27 Bengtsson, S. & Nemli, A.: *Oplevelsen af MST. Forældres, unges og terapeuters erfaringer med Multisystemisk Terapi.* 2006. 136 s. ISBN: 87-7487-830-1. Kr. 140,00.
- 06:28 Stigaard, M.V., Sørensen, M.F., Winter, S.C., Friisberg, N. & Henriksen, A.C.: *Kommunernes beskæftigelsesindsats.* 2006. 113 s. ISBN 87-7487-832-8. Kr. 90,00.
- 06:29 Madsen, M.B., Mortensen, M.D. & Rosdahl, A.: *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner.* 2006. 109 s. ISBN 87-7487-833-6. Kr. 100,00.
- 06:30 Rosdahl, A. & Petersen, K.N.: *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem.* 2006. 87 s. ISBN 87-7487-834-4. Kr. 65,00.
- 06:31 Deding, M & Jakobsen, V.: *Indvandreres arbejdsliv og familieliv.* 2006. 101 s. ISBN 87-7487-836-0. Netpublikation.
- 06:32 Deding, M., Lausten, M. & Andersen, A.R.: *Børnefamiliers balance mellem familie- og arbejdsliv.* 2006. 139 s. ISBN 87-7487-837-9. Netpublikation.

- 06:33 Hansen, H.: *Time Series of APW-Calculations - Module for Denmark 1994-2005*. 2006. 121 s. ISBN 87-7487-838-7. Netpublikation.
- 06:34 Christensen, E.: *Uledsagede asylansøgerbørn*. 2006. 64 s. ISBN 87-7487-840-9. Kr. 65,00.
- 06:35 Christensen, V.T.: *Hard of Hearing? Hearing problems and working life*. 2006. 49 s. ISBN 87-7487-823-9. Engelsk sammenfatning af rapporten *Uhørt?* Netpublikation.
- 07:01 Damgaard, B. & Boll, J.: *Opfølgning på sygedagpenge – Del I. Kommuner, lagers, og virksomheders erfaringer med de nye regler*. 2007. 116 s. ISBN 978-87-7487-842-1. Kr. 100,00.
- 07:02 Bach, H.B. & Petersen, K.N.: *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. 2007. 146 s. ISBN 978-87-7487-843-8. Kr. 110,00.
- 07:03 Sivertsen, M.: *Hvordan virker indsatsen mod negativ social arv? Gennemgang og analyse af 54 projektevalueringer*. 2007. 55 s. ISBN 978-87-7487-844-5. Kr. 60,00.
- 07:04 Jespersen, S.T., Junge, M., Munk, M.D. & Olsen, P.: *Brain drain eller brain gain? Vandringer af højtuddannede til og fra Danmark*. 2007. 64 s. ISBN 978-87-7487-846-9. Netpublikation.
- 07:05 Benjaminsen, L.: *Storbypuljen – Indsatser for socialt udsatte. Ideer og erfaringer*. 2007. 47 s. ISBN 978-87-7487-847-6. Kr. 60,00. Pjece.
- 07:06 Müller, M.M., Havn, L., Holt, H. & Jensen, S.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2006*. 2007. 178 s. ISBN 978-87-7487-848-3. Kr. 180,00.
- 07:07 Madsen, M. B., Filges, T., Hohnen, Jensen S. & Nærvig Petersen, K.: *Vil De gerne have et arbejde?* 2007. 194 s. ISBN 978-87-7487-849-0. Kr. 175,00.
- 07:08 Nielsen, C., Benjaminsen, L., Dinesen P. T. & Bonke, J.: *Effekt-måling*. 2007. 180 s. ISBN 978-87-7487-850-6. Netpublikation.
- 07:09 Boesby, D.: *At oplyse om demens. Ideer og inspiration*. 2007. 18 s. Netpublikation
- 07:10 Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A.: *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. 2007. 107 s. ISBN 978- 87-7487-851-3.
- 07:11 Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.: *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. 2007. 128 s. ISBN 978-87-7487-852-0. Kr. 120,00.

- 07:12 Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C.: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. 2007. 145 s. ISBN: 978-87-7487-854-4. Kr. 138,00.
- 07:13 Rostgaard, T.: *Begreber om kvalitet i aldreplejen. Temaer, roller og relationer*. 2007. 225 s. ISBN 978-87-7487- 855-1. Kr. 218,00.
- 07:14 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Faktorer af betydning for spilleproblemer*. 2007. 90 s. ISBN 978-87-7487-853-7. Kr. 90,00.
- 07:15 Andersen, D. & Højlund, O.: *Interview med 11-årige. Erfaringer fra et web-baseret pilotprojekt*. 2007. 121 s. ISBN: 978-87-7487-857-5. Kr. 110,00.

DEN KORTESTE VEJ TIL ARBEJDSMARKEDET

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF INDSATSEN OVER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Gennem kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere i seks kommuner belyser denne rapport indsatsen over for de svageste ledige. Kommunerne bakker op om lovens øgede fokus på at få de ikke-arbejdsmarkedsparate i job, og arbejdsmarkedsperspektivet er klart i deres målsætninger. Men de svageste ledige har også andre problemer som fx misbrug og sociale problemer, så vejen til et job kan være lang.

Der er stor forskel på, hvordan jobfokuset udmøntes i konkrete indsatser i de forskellige kommuner. Forfatterne afdækker tre overordnede modeller:

- Kravmodellen, hvor arbejdsmarkedsperspektivet omsættes til 'disciplineringsredskaber', dvs. sanktioner er dominerende i indsatsen over for de ledige.
- Trinmodellen, hvor arbejdsmarkedsperspektivet omsættes til nogle trin, der gradvist skal føre den ledige nærmere arbejdsmarkedet.
- Eksperimentermodellen, hvor indsatsen er mindre styret af en bestemt logik, men individuelt tilpasset.

Socialforskningsinstituttet

07:12

138 kr. inkl. moms

ISSN: 1396-1810

ISBN 978-87-7487-854-4

