

AKTIVERING EN ALTERNATIV KILDE TIL VELFÆRD?

Undersøgelse af udsatte kontanthjælpsmodtageres oplevelser
med aktivering og sagsbehandlingen i de danske jobcentre.



Speciale af Kirstine Gellert

Aalborg Universitet, København

Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Institut for Sociologi og Socialt Arbejde

Vejleder: Per H. Jensen

Antal anslag: 185.859

Abstract

During the 90's, activation became part of the Danish labour market policies. A lot has changed in the activation strategy since then and the effect it has on the most vulnerable cash benefit recipients is unclear.

This thesis examines how vulnerable cash benefit recipients find, that participation in activation affects their welfare, and how they experience the casework being done at the jobcenters.

The first part of the research question is derived from an article written by Daniel Sage, describing the potential of the activation strategy to compensate for some of the negative effects that being unemployed has on the wellbeing of the individual. I use the concept of welfare derived from a theory by Erik Allardt, as the normative ideal for a good life, when investigating the impact that the vulnerable cash benefit recipients experience. The empirical basis for answering this part of the research question is a survey answered by 159 cash benefit recipients. The results from the survey are elaborated by examples from qualitative interviews with six vulnerable cash benefit recipients.

The analysis shows that activation primarily has the potential of having positive effects on the psychological need for self-realization for the vulnerable cash benefit recipients, but it can also affect their need for social interaction. However, a majority of the respondents to the survey do not experience this effect. The participants of internships are the ones that most often experience positive impact on their lives due to their participation in activation programs. About half of the participants of this type of program experience these effects.

The caseworkers in the jobcenters are responsible for planning which activation programs the individual recipient is to participate in. Therefore the vulnerable recipients experiences with the casework being done at the jobcenters is also examined, primarily through six interviews with vulnerable recipients of public assistance. The analysis is

structured around the coping-mechanisms that, according to Lipsky's theory of street-level bureaucracy, characterize the caseworker's way of managing the conflicting pressure between too few resources and citizens' demand for services.

Overall, it is the interviewees' experience that the level of service in the jobcenters is low. This is particularly due to long processing times, but among other things also because they find it mentally stressful to be part of the cash benefit system in part because they feel the caseworkers treatment of them can be demeaning and imply suspicion. The analysis also show, that some of the recipients don't feel that they are properly informed about the long term goal for their case and the part activation plays in obtaining these goals.

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1: INTRODUKTION	3
1.1 PROBLEMFELT	3
1.2 PROBLEMFORMULERING	5
1.3 VALG AF TEORI	5
1.4 VALG AF EMPIRI	6
1.5 BEGREBSAFKLARING	7
KAPITEL 2: TEORI	8
2.2 HVORFOR KAN AKTIVERING HAVE EN POSITIV EFFEKT PÅ KONTANTHJÆLPSMODTAGERNES TILVÆRELSE?	8
2.1 HVAD ER AKTIVERING?	11
2.3 STREET-LEVEL BUREAUCRACY	13
KAPITEL 3: METODE	17
3.1 MIXED METHODS-DESIGN	17
3.2 KVANTITATIV METODE	18
3.2.1 STIKPRØVEN AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE	19
3.2.2 BORTFALDSANALYSE	21
3.2.3 UDFORMNING AF SPØRGESKEMAET	26
3.2.4 DATABEHANDLING	28
3.3 KVALITATIV METODE	30
3.3.1 UDVÆLGELSE AF INTERVIEWPERSONER	30
3.3.2 SELVE INTERVIEWENE	33
3.3.3 DATABEHANDLING OG AFRAPPORTERING	34
3.4 ANALYSESTRATEGI	35
3.5 AFGRÆNSNING	37
KAPITEL 4: AKTIVERINGSSTRATEGIEN I ET HISTORISK PERSPEKTIV	38
4.1 OPKVALIFICERING ELLER OPDRAGELSE? – TENDENSER I AKTIVERINGSSTRATEGIEN	39
KAPITEL 5: HVORDAN INDGÅR AKTIVERING I DANSK LOVGIVNING?	42
5.1 AKTIVERINGSTYPER I DANSK LOVGIVNING	42
5.1.1 TIDSFORDRIV	43
5.1.2 INCITAMENT FORSTÆRKNING	45
5.1.3 ANSÆTTELSESBISTAND	46
5.1.4 OPKVALIFICERING	47
5.2 DELKONKLUSION	48
KAPITEL 6: HVORDAN OPLEVER UDSATTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE, AT AKTIVERING PÅVIRKER DERES TILVÆRELSE?	49
6.1 TIDSFORDRIV	51
6.1.1 MENTORFORLØB	51
6.1.2 VIRKSOMHEDSPRAKTIK	55
6.2 OPKVALIFICERING	61
6.2.1 VEJLEDNING OG OPKVALIFICERING	61
	1

6.3 PÅ TVÆRS AF AKTIVERINGSFORLØBENE	65
6.3.1 GENERELLE TENDENSER	65
6.3.2 SAMMENLIGNING AF AKTIVERINGSFORLØBENE	69
6.4 DELKONKLUSION	78
 KAPITEL 7: HVORDAN OPLEVER UDSATTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE SAGSBEHANDLINGEN I JOBCENTRENE?	 81
7.1 RATIONERING AF SERVICEYDELSER	81
7.1.1 BEGRÆNSNING AF ADGANG OG EFTERSPØRGSEL	81
7.1.2 DIFFERENTIERING AF SERVICEYDELSER	93
7.2 KONTROL OVER BORGERE OG ARBEJDSITUATION	94
7.3 DELKONKLUSION	101
 KAPITEL 8: KONKLUSION	 104
 KAPITEL 9: PERSPEKTIVERING	 107
9.1 AKTIVERING	107
9.2 SAGSBEHANDLING	108
 LITTERATURLISTE	 110
LOVGIVNING	110
BØGER OG ARTIKLER	110

Kapitel 1: Introduktion

1.1 Problemfelt

I løbet af juli og august 2016 var der i gennemsnit 90.752¹ personer på kontanthjælp i kortere eller længere perioder. 68 procent af dem havde så store faglige, sociale eller helbredsmæssige problemer, at de ikke umiddelbart blev vurderet at være i stand til at varetage et arbejde på ordinære vilkår. Disse i alt 61.683² kontanthjælpsmodtagere er af jobcentrene kategoriserede som aktivitetsparate³ og er blandt de mest udsatte ledige i Danmark.

Siden 90'erne har aktivering været et yndet middel til at bekæmpe arbejdsløsheden i Danmark (Torfing, 2004:39). Blandt de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere viser tal fra 2015⁴ dog, at kun knap hver syvende af dem afgik til selvforsørgelse et år efter endt aktivering.

Der er altså ikke meget, som tyder på, at det er de store jobeffekter at hente ved aktivering af udsatte ledige. Det er dog ikke ensbetydende med, at indsatsen er spildt, da der potentielt kan være andre gevinster forbundet med aktivering end blot selvforsørgelse.

En undersøgelse foretaget af de to SFI-forskere Hanne Weise og Susanne Brogaard (1997), der blandt andet undersøgte kontanthjælpsmodtagernes oplevelser med aktivering, konkluderer, at det generelt var kontanthjælpsmodtagernes oplevelse, at aktivering havde en positiv indvirkning på deres tilværelse. De interviewede kontanthjælps-

¹ Beregnet på baggrund af tal fra jobindsats.dk. Tallene fra 2017 er endnu ikke validerede.

² Beregnet på baggrund af tal fra jobindsats.dk. Tallene fra 2017 er endnu ikke validerede.

³ Visitationskategorien aktivitetsparat blev implementeret som følge af kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft i 2013. Med reformen erstattede man de hidtidige tre matchkategorier til visitation af ledige med de to visitationskategorier jobparat og aktivitetsparat. De to kategorier beskriver borgerens jobparathed. Aktivitetsparate er de borgere, som er længst fra arbejdsmarkedet, fordi deres faglige, sociale eller helbredsmæssige tilstand gør, at de på kort sigt ikke er i stand til at varetage ordinært arbejde (Beskæftigelsesministeriet 2013:7).

⁴ 2016 tal er ikke tilgængelige, da kontanthjælpsmodtagernes forsørgelsesstatus i 2017 endnu er ukendt. Tallene er hentet fra jobindsats.dk.

modtagere oplevede blandt andet forbedringer i forhold til deres sociale tilværelse, i forhold til deres selvtillid og i forhold til deres faglige kompetencer. Forskerne konkluderer yderligere på baggrund af kvalitative interviews med kontanthjælpsmodtagere, at aktivering modvirker marginalisering og giver kontanthjælpsmodtagerne et indhold i tilværelsen, som gør, at deres situation ikke forværres af arbejdsløsheden (Weise & Brogaard, 1997:132 og 141f).

Kun få år forinden Weise og Brogaard gennemførte deres undersøgelse, var aktiveringsstrategien for alvor begyndt at præge den danske beskæftigelses- og socialpolitik. Tanken bag aktiveringsstrategien var, at de ledige skal holdes i gang og ikke blot modtage passive forsørgelsesydelse uden, at der stilles krav til dem (Torfing, 2004:39).

Aktivering rummer en kombination af mange forskellige tilgange til det at udføre socialt arbejde. Fra hård behaviorisme med økonomiske sanktioner, over interaktionisme i sagsbehandling, til den blidere læringsteoretiske mentorordning. Hvordan de forskellige perspektiver vægtes i beskæftigelsesindsatsen, er under konstant forandring, og selvom grundtanken fra dengang, Danmark i 1993 tog de første skridt i retningen mod en aktiv beskæftigelsespolitik (Torfing, 2004:39), er intakt, er der alligevel meget, der kan have ændret sig siden. Balancen mellem de forskellige elementer i aktiveringsindsatsen kan have ændret sig.

I 2008 konkluderede forsker Henning Jørgensen i en artikel, at de reformer der blev indført i perioden 2001-2007, har rykket den danske aktiveringsstrategi i en retning, hvor der er mere fokus på adfærdsregulerende tiltag som sanktioner og mindre fokus på opkvalificering (Jørgensen, 2008:8-21). På den måde kan der meget vel være sket nogle kvalitative ændringer i indholdet af aktiveringsforløbene.

Det er dog ikke bare aktiveringsforløbene, der har ændret sig. Det har sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere også. Indtil år 2000 var det op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvilken indsats den enkelte kontanthjælpsmodtager havde behov for (Herup Nielsen, 2015:49). I dag er ingen kontanthjælpsmodtagere som udgangspunkt undtaget fra at deltage i aktivering (Se LAS § 13, stk. 7 for fritagelsesårsager). Samtidig

har førtidspension- og fleksjobreformen fra 2013, skærpet adgangen til førtidspension (Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob), hvilket betyder, at en stor gruppe af dem, der før reformen ville være blevet tildelt førtidspension, nu er på kontanthjælp. Dette kan have medført, at gruppen af udsatte kontanthjælpsmodtagere er blevet dårligere, end det var tilfældet, da Weise og Brogaard udførte deres undersøgelse i 1997.

Alt dette kan have betydet, at aktivering og det at være på kontanthjælp i dag ikke er det samme som for 20 år siden, og at det heller ikke opleves på samme måde. Derfor skal dette speciale afdække, hvilke former for aktivering udsatte kontanthjælpsmodtagere tilbydes i dag, og hvordan de oplever, at disse forløb påvirker deres tilværelse. Tilrettelæggelsen af aktiveringsforløbene er en del af sagsbehandlingen i jobcentrene, og derfor undersøges det også, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere generelt oplever dette.

1.2 Problemformulering

Hvordan oplever udsatte kontanthjælpsmodtagere, at deltagelse i aktivering påvirker deres tilværelse, og hvordan oplever de sagsbehandlingen i jobcentrene?

1.3 Valg af teori

Problemformuleringens første led bygger på en præmis om, at der findes et normativt ideal for den menneskelige tilværelse. For at definere, hvad det vil sige at have en god tilværelse, anvender jeg Erik A. Allardts velfærdsteori (1975). I Allardts optik er en god tilværelse en tilværelse, hvor individet nyder en høj grad af velfærd. Velfærd er defineret ved at en række fysiologiske, sociale og psykologiske behov er opfyldt.

Ifølge Marie Jahoda forringer arbejdsløshed individets muligheder for at opnå tilfredsstillelse af sine psykosociale behov (1982). Daniel Sage ser aktivering som en potentiel løsning på dette, fordi aktivering har nogle lighedstræk med arbejde, som har en positiv effekt på individets tilværelse (2013). De tre teorier giver tilsammen en teoretisk forklaring

ring på, hvorfor det er sandsynligt, at aktivering generelt påvirker lediges tilværelse i en positiv retning. Denne hypotese testes som en del af besvarelsen af problemformuleringens første led.

Aktivering dækker over mange politiske initiativer, hvilket kan have betydning for, hvordan det påvirker de lediges tilværelse. For at give et indblik i begrebets kompleksitet anvender jeg Jean-Claude Barbiers teori om sammenhængen mellem velfærdsregime og aktiveringsstrategi (2004), samt Bonolis typologi over forskellige former for aktivering (2010).

Politiske intentioner bliver ikke bare til virkelighed, fordi de formaliseres ved lov. Det bliver de, når frontlinjemedarbejderne forvalter lovgivningen over for borgerne. Jeg anvender Lipskys teori om street-level bureaucracy (2010) til at analysere, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlingen i jobcentrene.

1.4 Valg af empiri

Undersøgelsens empiriske grundlag udgøres af social og beskæftigelseslovgivningen, en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere og seks semi-strukturerede interviews med udsatte kontanthjælpsmodtagere.

Analysen af lovgivningen skal klargøre, hvad aktivering indebærer for udsatte kontanthjælpsmodtagere i Danmark. Analysen giver et indblik i variationen mellem de forskellige former for aktivering med udgangspunkt i Bonolis typologi og strukturer den efterfølgende analyse af de udsatte kontanthjælpsmodtageres oplevelser med aktivering.

Besvarelsen af første led i problemformuleringen baseres først og fremmest på empiri fra en spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere. Dette danner fundamentet for at undersøge sammenhænge mellem de enkelte aktiveringsforløb og kontanthjælpsmodtagernes oplevelser. Deres oplevelser uddybes med udgangspunkt i seks kvalitative interviews med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Besvarelsen af problemformuleringens andet led, tager udgangspunkt i de samme seks interviews for at forstå, hvordan de udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlingen i jobcentrene. Dette uddybes med empiri fra spørgeskemaundersøgelsen.

1.5 Begrebsafklaring

Hvordan defineres udsatte kontanthjælpsmodtagere?

Kontanthjælp er en forsørgelsesydelse målrettet ikke-forsikrede ledige over 30 år og personer under 30, som har en erhvervskompetencegivende uddannelse (LAS, § 25).

Med indførelsen af et nyt visitationssystem, i forbindelse med kontanthjælpsreformen i 2013, skulle alle kontanthjælpsmodtagere fremover inddeles i to visitationskategorier inden for den først uge af deres kontanthjælpsforløb (Beskæftigelsesministeriet, 2013:7).

Dem, som umiddelbart var parate til at komme i arbejde, skulle visiteres til kategorien jobparate. De resterende skulle visiteres til kategorien aktivitetsparate. De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er karakteriseret ved, at de alle har problemer udover ledighed, som gør, at de ikke umiddelbart er klar til at komme i arbejde (Beskæftigelsesministeriet, 2013:7). Den sidstnævnte gruppe er dem, som begrebet udsat i denne sammenhæng henviser til.

Kapitel 2: Teori

I dette kapitel præsenteres de teoretiske perspektiver, som på forskellig vis præger designet for denne undersøgelse.

2.2 Hvorfor kan aktivering have en positiv effekt på kontanthjælpsmodtagernes tilværelse?

Dette afsnit giver en teoretisk forklaring på, hvorfor aktivering kan have en positiv effekt på kontanthjælpsmodtagernes tilværelse, hvilket begrundes første led i specialets problemformulering.

2.2.1 Allardt – Velfærd som normativt ideal

For at kunne vurdere, hvornår der er tale om en positiv effekt på kontanthjælpsmodtagerenes tilværelse, kræver det et normativt ideal, for hvad det vil sige at have en god tilværelse.

Finnen Erik A. Allardt, som er manden bag teorien "Att ha, att älska, at vara" (1975), mener, at graden af velfærd er indikator for den gode tilværelse. Derfor er velfærd i hans optik et normativt ideal for tilværelsen. I Allardts velfærdsteori afhænger individets velfærd af, at nogle centrale behov tilfredsstilles (Allardt, 1975:23-27) .

De tre dimensioner af velfærd, som Allardt opererer med, er behovet for *at have*, *at elske* og *at være*. Mere specifikt drejer behovet for *at have* sig om, at individet har en række fysiologiske behov, som skal tilfredsstilles. Det gælder for eksempel behovet for mad og drikke. Behovet *at elske* henviser til menneskets behov for social kontakt og det at indgå i sociale fællesskaber. At *være* handler om individets psykologiske behov for selvrealisering og personlig udvikling (Allardt, 1975:27-35).

Graden af tilfredsstillelse af behovene inden for disse tre dimensioner har betydning for individets velfærd. Allardt understreger, at de tre dimensioner ikke står i et hierarkisk forhold til hinanden. Ingen af de tre velfærdsdimensioner er vigtigere end andre, men

fordi en menneskets overlevelse er betinget af, at de fysiologiske behov i en vis grad opfyldes, har *at have*-dimensionen alligevel en central betydning (Allardt, 1975:29).

2.2.2 Jahoda – De psykosociale gevinster ved arbejde

Marie Jahodas teori om de psykosociale goder, der er forbundet med arbejde, kan forklare, hvorfor arbejdsløshed generelt forringer betingelserne for at opnå idealet om en god tilværelse.

I 1982 gennemførte socialpsykologen Jahoda et studie, som viste, at arbejde tilfredsstiller nogle grundlæggende psykosociale behov (Jahoda, 1982:58-61). Disse behov er alle elementer, som på sin vis indgår i to af Allardts velfærdsdimensioner. De behov, som arbejde, ifølge Jahoda, tilfredsstiller, er som følger:

- 1) Det strukturerer individets tid.
- 2) Det udvider individets sociale kontakt.
- 3) Det giver individet mulighed for at bidrage til et fælles mål.
- 4) Det giver individet en social status i samfundet og dermed også en social identitet.
- 5) Det udgør en regelmæssig aktivitet for individet.

Disse behov kan godt tilfredsstilles på anden vis end via arbejde, men arbejde er en oplagt kilde til det. Det skyldes, at arbejde kan tilfredsstille alle fem behov, samtidig med at individet tjener penge. Hvis ikke arbejdsløse finder andre måder at tilfredsstille disse behov, er der stor risiko for, at de vil lide afsavn i forhold til nogle af disse behov (Jahoda, 1982:58-61).

De psykosociale behov, som Jahoda identificerer, er elementer i Allardts velfærdsdimension om *at elske*, fordi behovene omhandler individets behov for socialkontakt og det at indgå i et socialt fællesskab. De indgår også i dimensionen *at være*, fordi arbejde, ved blandt andet ved at give individet en social status og muligheden for at bidrage til et fælles mål, er et middel til selvrealisering. Når arbejde samtidig udgør en indtægtskilde og

derved bidrager til individets behov for at have, bliver arbejde en central kilde, til tilfredsstillelse af individets behov i alle Allardts velfærdsdimensioner og bliver derved afgørende for individets velfærd.

Afsavnet ved manglende behovstilfredsstilles kan, ifølge Jahoda, medføre forskellige reaktioner fra individet. Blandt andet kan det medføre, at individet reagerer ved at *bebrejde sig selv*, hvilket kan medføre, at individet *trækker sig fra sociale relationer* og bryder sammen mentalt. Det kan også medføre, at individet nedjusterer sine forventninger og *helt opgiver* at få tilfredsstillet sine behov. Dette kan for eksempel komme til udtryk ved at individet stopper med at søge arbejde og stiller sig tilfreds med livet på offentlig understøttelse. For de fleste mennesker er der dog grænser for, hvor længe individet kan holde til dette. I sidste ende kan det lede til andre former for afvigende adfærd (Jahoda, 1982:92f).

Individet kan også reagere ved at finde andre måder at tilfredsstille de psykosociale behov. Det kan være konstruktive måder, som ved at finde alternative beskæftigelser, som ikke nødvendigvis er forbundet med en økonomisk indtægt. Men det kan også være destruktive måder, som ved for eksempel at udføre sort arbejde (Jahoda, 1982:93ff).

2.2.3 Sage – Aktiveringsstrategiens potentiale

En konstruktiv måde at finde alternative måder at tilfredsstille de psykosociale behov kunne eksempelvis være via aktivering.

Den britiske sociolog Daniel Sage, argumenterer for at mange af de negative konsekvenser ved arbejdsløshed kan kompenseres ved deltagelse i aktivering. Ved at ændre på det miljø, de arbejdsløse begår sig i, kan aktivering potentielt fungere som en alternativ kilde til tilfredsstillelse af de psykosociale behov. Aktivering kan derved varetage nogle af de psykosociale funktioner, som er forbundet med lønarbejde (Sage, 2013:12).

I sin artikel fra 2013 argumenterer Sage for behovet for at evaluere de sociale effekter af aktiv beskæftigelsespolitik. Det begrundes han, blandt andet med henvisning til Jahodas undersøgelser, med, at arbejdsløshed medfører nogle negative konsekvenser for individet, som aktivering potentielt kan kompensere for (Sage, 2013:4).

Aktivering kan ud fra Sage tankegang tolkes som en statskontrolleret måde at tilvejebringe et konstruktivt alternativ til ordinært arbejde, som kan tilfredsstille disse behov.

Er Sages analyse af aktiveringsstrategiens potentiale korrekt, kan aktivering være et alternativt middel til at øge individets velfærd, uden at det nødvendigvis kræver ordinært lønarbejde. Aktivering forbedrer derved mulighederne for, at også ledige kan nærme sig Allardts ideal for den menneskelige tilværelse.

2.1 Hvad er aktivering?

Aktivering er et vidt begreb, som anvendes til at beskrive rigtig mange forskellige indsatser (Bonoli, 2010:439, Lødemel & Trickey, 2000:15, Barbier, 2004:233f). Dette kan have betydning for aktiveringsstrategiens potentiale for at kompensere for de negative effekter af arbejdsløshed. I dette afsnit vil jeg præcisere, hvad begrebet aktivering dækker over.

Aktiveringstendensen startede i de skandinaviske lande og er sidenhen spredt til store dele af den vestlige verden (Bonoli, 2010:436, Lødemel & Trickey, 2000:13, Barbier, 2004:237). Aktivering står i modsætning til passive forsørgelsesydelser, hvor borgeren passivt modtager ydelserne uden modkrav. Skiftet fra passive til aktive ydelser skete i størstedelen af Europa og Nordamerika op gennem 90'erne i forlængelse af, at det politiske fokus skiftede fra efterspørgselssiden til udbudssiden. Det vil sige, at manglende efterspørgsel på arbejdskraft ikke længere blev opfattet som hovedårsag til arbejdsløshed, men at arbejdsløshed i stedet blev opfattet som forårsaget af manglende udbud af arbejdskraft. Arbejdsudbuddet skulle derfor tilpasses, så den i højere grad matchede efterspørgslen. Spredningen af aktivstrategien blev intensiveret af, at blandt andet OECD og

EU opfordrede sine medlemslande til at anvende strategien (Lødemel & Trickey, 2000:13).

Til trods for at aktivering med hjælp fra de internationale organisationer, er blevet en gennemgående politisk diskurs i hele Europa, der italesættes som et universelt middel til at bekæmpe passiv forsørgelse, implementeres strategien dog langt fra på samme måde i alle lande (Lødemel & Trickey, 2000:xi, Barbier, 2004:233f).

Jean-Claude Barbiers analyse viser, at måden aktiveringsstrategien implementeres på i det enkelte land er tæt forbundet med hvilken type velfærdsregime, der generelt kendetegner landet (Barbier, 2004:233f). Han skelner mellem to idealtyper inden for aktivering; den liberale og den universalistiske. Den liberale tilgang til aktivering er overordnet kendetegnet ved politikker, der tilskynder individet at søge arbejde. I den universalistiske form for aktivering er forsørgelsesydelse høje og den service, der leveres af det offentlige, er omfattende og kompleks. I de skandinaviske stater fungerer aktivering, ifølge Barbier, i store træk efter principperne om universalisme (Barbier, 2004:240-243).

En anden opdeling, der traditionelt er blevet brugt til at skelne mellem forskellige typer aktivering, er opdelingen i human kapital og workfirst-tilgange. Den førstnævnte har fokus på at øge de lediges humane kapital, mens den anden primært har fokus på at øge deres incitament til at komme i beskæftigelse (Bonoli, 2010:439). Det er en skelnen, som blandt andet danske Jacob Torfing gør brug af (Torfing, 2004:41).

I human kapital-tilgangen tilbydes de ledige jobtræning og uddannelse for på den måde at styrke deres kvalifikationer og opbygge deres humane kapital (Torfing, 2004:41). I work first-tilgangen er det primære fokus derimod på hurtigst muligt at få de ledige i ordinær beskæftigelse. Midlet til dette er ved at minimere og tidsbegrænse de offentlige ydelser, så de ledige motiveres til at søge arbejde (Torfing, 2004:41).

Den schweiziske samfundsforsker Giuliano Bonoli anser denne skelnen, hvor de to tilgange fremstilles som indbyrdes modsætninger som en simplificering af virkeligheden. I

stedet foreslår han, at man beskriver variationen i aktiveringstilgange ud fra, hvad der kendetegner dem i forhold til to dimensioner (Bonoli, 2010:439f).

Den første dimension er, i hvor høj grad målet med aktiveringen er at få folk i ordinært arbejde. Den anden dimension drejer sig om, i hvor høj grad aktiveringsformen er baseret på investeringer i de lediges humane kapital. De to dimensioner ligner således den måde, man traditionelt har kategoriseret aktivering, men i stedet for at arbejde med gensidigt udelukkende kategorier arbejder Bonoli med dimensioner. Indholdet af aktiveringstyperne kan variere i forhold til de to dimensioner, men elementer fra den ene dimension udelukker ikke, at aktiveringstypen også kan indeholde elementer fra den anden dimension. Dette gør Bonolis typologi mere nuanceret, fordi det gør det muligt at tale om typer af aktivering, som, i varierende grader, både rummer elementer af investeringer i de lediges humane kapital og har fokus på at skabe ordinære jobeffekter (Bonoli, 2010:439f).

2.3 Street-level bureaucracy

I dette afsnit præsenteres Michael Lipskys teori om street-level bureaucracy (2010). Teorien inddrages i analysen, som skal besvare af andet led i problemformuleringen, om hvordan udsatte ledige oplever sagsbehandlingen, men er ikke styrende for dataindsamlingen. Teorien bidrager med indsigt i de udfordringer, som offentligt ansatte møder og de handlingsmønstre, der præger deres praksis. I dette speciale er det dog ikke sagsbehandlerne faktiske handlinger, der undersøges, men udsatte kontanthjælpsmodtagere oplevelse af deres handlinger.

Lipskys teori om street-level bureaucracy handler om, hvordan det offentlige systems repræsentanter, de såkaldte frontlinjemedarbejder, håndterer de dilemmaer, der opstår i krydsfeltet mellem offentligt bureaukrati og borgernes efterspørgsel på serviceydelser (Lipsky, 2010:xiii).

Begrebet frontlinjemedarbejder er et centralt begreb i Lipskys teori og dækker alle de jobfunktioner, som yder offentlige serviceydelser, og hvor medarbejderen er i direkte

kontakt med borgerne. Det dækker således en bred vifte af offentlige ansatte blandt andet politibetjente, skolelærere og sagsbehandlere (Lipsky, 2010:3f). Den sidstnævnte gruppe er særligt relevant for denne undersøgelse.

Frontlinjemedarbejdernes arbejde er underlagt nogle administrative rammer, som strukturerer deres arbejde. Alligevel har frontlinjearbejderne relativ stor frihed til at foretage skøn i forhold til indholdet, omfanget og kvaliteten af den service, de yder (Lipsky, 2010:13f).

Selvom frontlinjemedarbejdernes mulighed for at foretage skøn kan være problematisk, er det også uundværligt, fordi de situationer, de skal håndtere, er for komplicerede til, at hele deres praksis kan fastlægges ved regler. Derudover er det uundværligt, fordi frontlinjemedarbejderne i deres arbejde interagerer med mennesker, og skal afstemme deres praksis i forhold til det enkelte individ de står overfor (Lipsky, 2010:15f).

I interaktionen med borgerne, skal frontlinjemedarbejderne ofte træffe hurtige beslutninger med begrænset information. De er typisk under et konstant pres af mange sager, som kræver deres afgørelser og begrænset tid til at indhente den nødvendige information til at sikre et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag. De såkaldte frontlinjebureaukratier er konstant præget af mangel på ressourcer. Dette skyldes, at der, ifølge Lipsky, er en konstant latent efterspørgsel på flere og bedre offentlige ydelser, som manifesterer sig i takt med, at det offentlige serviceniveau øges (Lipsky, 2010:29-36).

For at håndtere uoverensstemmelserne mellem borgernes konstante efterspørgsel på serviceydelser og utilstrækkelige ressourcer til at besvare efterspørgslen udvikler medarbejderne, ifølge Lipsky, nogle mestringsstrategier (Lipsky, 2010:18f).

Mestringsstrategier er rutiner og simplificeringer, som gør det muligt for medarbejderne at håndtere komplekse arbejdsopgaver med utilstrækkelige ressourcer. (Lipsky, 2010:82f). Den mestringsstrategi jeg her vil fokusere på kaldes *rationering af serviceydelser*. Strategien kan opdeles i to typer. I den første type rationeres servicen ved at begrænse adgangen og efterspørgslen på de ydelser, den pågældende forvaltning er an-

svarlig for at levere. Dette gøres ved at begrænse det samlede serviceniveau. I denne type ændres den samlede mængde ressourcer ikke, men man søger at begrænse efterspørgslen på serviceydelserne, for på den måde at frigive flere ressourcer. I den anden type rationeres forvaltningens serviceydelser ved en differentiering af den serviceydelse, der leveres til forskellige borgergrupper. Ved at begrænse serviceydelserne til visse borgere frigives ressourcer til, at der kan leveres et højere serviceniveau til andre (Lipsky, 2010:87f).

Forskellige værktøjer knytter sig til de to måder at rationere serviceydelserne. Jeg vil her beskrive et par af dem.

Til den første type, hvor adgangen og efterspørgslen søges mindsket knytter sig, ifølge Lipsky (2010:87-104), følgende værktøjer, som frontlinjemedarbejdere kan benytte sig af:

- *Lange sagsbehandlingstider* – lang ventetid både under og inden sagsbehandlingen sorterer de borgere fra, som ikke gider at vente og signalerer samtidig, at sagsbehandlerens tid er vigtigere end borgerens, begge dele gør det mindre attraktivt for borgere at opsøge ydelserne.
- *Begrænsning af information* - borgerne efterspørger kun den service, de er informeret om, at de har ret til. Dermed begrænser en mangelfuld information efterspørgslen efter services.
- *Psykiske belastninger* - ved at gøre hele processen omkring serviceydelser psykisk ubehagelig for borgene afskrækkes andre fra at opsøge den pågældende service og borgere, som allerede er i kontakt med systemet, afholdes fra at opsøge flere serviceydelser end højst nødvendig. Dette kan for eksempel opnås ved at anmode borgeren om nærgående oplysninger om deres privatliv, mistænkeliggøre borgerne eller på anden vis agere nedværdigende over for borgerne.
- *Rutineprægede arbejdsgange* – bliver arbejdsgangene for rutineprægede og automatiseret betyder det ofte, at der er mindre tid til borgerkontakt, og at sagsbehandlingen bliver mindre fleksibel over for den enkeltes behov. Begge dele forringer serviceniveauet.

Alle disse forhold, som bidrager til at forringe det samlede serviceniveau, er funktionelt for den enkelte forvaltning, fordi de begrænser efterspørgslen på deres service, hvilket betyder, at de samme ressourcer skal fordeles på færre borgere eller sager (Lipsky, 2010:101).

Den anden type rationering af service handler i højere grad om, at fordele serviceydelserne ulige imellem forskellige borgergrupper. En del af dette handler om, at borgerenes ret til serviceydelser ofte afhænger af deres behov. Frontlinjemedarbejdernes opgave er her at opdele borgerne i kategorier, alt efter hvilken serviceydelse de er berettiget til. Når prioriteringen af visse borgere fremfor andre ikke sker i på baggrund af formaliserede regler, men i stedet handler om at fokusere ydelserne efter, hvor der vurderes at være størst sandsynlighed for succes kaldes det *creaming*. Selvom denne strategi ofte strider imod regler om ligebehandling er det ikke nødvendigvis i modstrid med de uformelle retningslinjer i den enkelte forvaltning. Der kan også være andre mere subjektive årsager til, at sagsbehandlerne differentierer mellem borgerne (Lipsky, 2010:105-111).

Udover rationering af services identificerer Lipsky en anden mestringsstrategi, som frontlinjemedarbejderne kan anvende i deres praksis. Denne strategi handler om at *bevare kontrollen over borgere og arbejdssituation*. Strategien kan blandt andet praktiseres ved at pålægge borgeren *sanktioner*, som i højere grad har til formål at få dem til at overholde procedurerne i forvaltningen end at få dem til at ændre adfærd i forhold til det som serviceydelsen handler om. Hvis en borger eller sag volder problemer, som kræver ekstra ressourcer eller på anden vis forhindrer frontlinjemedarbejderne i rutinemæssigt at udføre sit arbejde, kan en af måderne at håndtere dette være at henvise borgeren til en anden medarbejder i samme forvaltning. Sådan beskyttes den enkelte medarbejder mod borgernes kritik og forstyrrer samtidig ikke medarbejderens øvrige arbejde (Lipsky, 2010:124-133).

Kapitel 3: Metode

I dette kapitel begrundes jeg mit valg af undersøgelsesdesign og redegør for betydningen af dette. Designet danner rammen for dataindsamlingen og -analysen (Bryman, 2016:40). De konkrete metodiske valg og overvejelser, jeg har gjort mig i den forbindelse, fremgår også af dette kapitel.

3.1 Mixed methods-design

Problemformuleringens første led *hvordan oplever udsatte kontanthjælpsmodtagere, at deltagelsen i aktivering påvirker deres tilværelse?* spørger ind til sammenhængen mellem deltagelsen i aktivering og kontanthjælpsmodtagernes tilværelse. Hypotesen om, at der er en sammenhæng mellem de to variable er teoretisk funderet med udgangspunkt i den præsenterede teori af Daniel Sage (2013).

For at kunne sammenligne kontanthjælpsmodtagernes oplevelser med de forskellige forløb er denne undersøgelse hovedsagligt baseret på data indsamlet via en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse. En af fordelene ved spørgeskemaundersøgelser er netop muligheden for at opnå sammenlignelig data om forskellige grupper individer (Aldridge & Levine, 2001:28f). Resultaterne fra den kvantitative undersøgelse suppleres i analysen med resultater fra seks semistrukturerede interviews med udsatte kontanthjælpsmodtagere.

Det andet led i problemformuleringen *hvordan oplever udsatte kontanthjælpsmodtagere sagsbehandlingen i jobcentrene?* spørger ind til kontanthjælpsmodtagernes livsverden. Hensigten er ikke, som i besvarelsen af problemformuleringens første led, at sammenligne forskellige grupper eller at afprøve en specifik teoretisk hypotese. I stedet søges dette led af problemformuleringen besvaret ud fra en mere induktiv tilgang, hvor resultaterne fra seks interviews med udsatte kontanthjælpsmodtagere først i analysen er blevet koblet til teorien om street-level bureaukrati (Lipsky, 2010). I analysen, der besvarer dette led i problemformuleringen, suppleres det kvalitative interviewmateriale med resultater fra den kvantitative spørgeskemaundersøgelse.

Til besvarelsen af problemformuleringens første led er det således den kvantitative undersøgelse, der vægtes højest, mens resultaterne fra den kvalitative undersøgelse anvendes til at illustrere pointer og eksemplificere forklaringer på de kvantitative resultater. I besvarelsen af problemformuleringens andet led er det i stedet den kvalitative undersøgelse, der har forrang. Resultaterne fra den kvantitative undersøgelse bidrager her med faktuelle oplysninger, som sætter interviewpersonernes oplevelser i en større kontekst.

Denne type mixed methods-design, hvor den ene metode prioriteres højere end den anden kaldes et indlejret design. Begrundelsen for at kombinere metoderne er i denne sammenhæng, at afdække to forskellige, men nærtbeslægtede områder, som i denne sammenhæng er udsatte kontanthjælpsmodtageres oplevelser med henholdsvis aktivering og sagsbehandling i jobcentrene. Den viden der opnås, er komplementær, da resultaterne fra de to undersøgelser uddyber hinanden (Frederiksen, 2015:204).

I det følgende præsenteres først de metodiske overvejelser, der ligger bag gennemførelsen af den kvantitative undersøgelse. Derefter præsenteres overvejelserne bag den kvalitative undersøgelse.

3.2 Kvantitativ metode

Den kvantitative metode, som jeg benytter i dette speciale, består af en spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere. Undersøgelsen skal bidrage med deskriptiv viden om, hvordan aktivering påvirker udsatte kontanthjælpsmodtageres tilværelse og eventuelle sammenhænge mellem forskellige former for aktivering og kontanthjælpsmodtagernes oplevelser.

Opfyldes kravene i forhold til validiteten og reliabiliteten af analyseudvalget, som vil blive beskrevet i det følgende afsnit, er den viden, der opnås via kvantitative metoder statistisk generaliserbar. Det vil sige, at resultaterne fra de undersøgte observationer, kan overføres til andre observationer (Bryman, 2016:163f). Under de rette omstæn-

digheder vil den viden, der i denne undersøgelse opnås om de kontanthjælpsmodtagere, som besvarer spørgeskemaet, kunne overføres til samtlige kontanthjælpsmodtagere.

3.2.1 Stikprøven af kontanthjælpsmodtagere

Kendetegnende for en tværsnitsundersøgelse som denne er, at besvarelsene er indsamlet af en omgang indenfor en tidsafgrænset periode (Bryman, 2016:53). I dette tilfælde er besvarelsene indsamlet over en måned fra den 18. juli til den 18. august 2017.

For at kunne identificere eventuelle mønstre, som er formålet med en tværsnitsundersøgelse, er en relativ stor stikprøve at foretrække (Bryman, 2016:53). Stikprøvens størrelse har betydning for dens repræsentativitet, og jo mere repræsentativ prøven er for den samlede population, jo højere validitet er der forbundet med undersøgelsens resultater (Bryman, 2016:183f).

Populationen for den kvantitative undersøgelse er samtlige kontanthjælpsmodtagere i Danmark. Jeg har valgt, at undersøgelsen skal være åben for alle kontanthjælpsmodtagere, uanset om de er job- eller aktivitetsparate, fordi det gør det muligt at sammenligne de to grupper. På den måde vil jeg ideelt kunne identificere, om eller hvordan besvarelsene fra de aktivitetsparate afviger fra de jobparate kontanthjælpsmodtageres besvarelses.

Da jeg ikke har haft adgang til en komplet liste over samtlige kontanthjælpsmodtagere, har jeg ikke haft de nødvendige oplysninger for at foretage en tilfældig udvælgelse. Dette mindsker sandsynligheden for en repræsentativ stikprøve (Bryman, 2016:174).

I stedet er respondenterne til denne undersøgelse rekrutteret via et link distribueret på det sociale medie Facebook. Linket har jeg delt på sider, som jeg formoder, at flere kontanthjælpsmodtagere besøger⁵. Alle har efterfølgende haft mulighed for at dele opslaget på andre sider eller privat mellem bekendte også uden for Facebook. På den måde har respondenterne selv bidraget til at etablere kontakten til endnu flere respondenter. Det-

⁵ De sider, linket til spørgeskemaet er delt på, er henholdsvis 'Jobcentrets Ofre', 'Næsthjælperne – Netværk for protest og praktisk hjælp til reformramte' og 'Ting bortgives til udsatte mennesker'

te kaldes sneboldseffekten og er en alternativ måde at skaffe respondenter, når betingelserne for at kunne foretage en tilfældig udvælgelse ikke er opfyldte (Bryman, 2016:188). Denne måde at generere respondenter medfører en potentiel bias, som vil blive beskrevet senere i dette afsnit.

Undersøgelsen er distribueret med et selvoprettende link. Det betyder, at respondenterne selv opretter sig som respondenter, i det øjeblik de afgiver deres besvarelse. Det betyder, at jeg ikke kender stikprøvens præcise størrelse eller sammensætning. Undersøgelsen er i alt blevet distribueret 630 gange. Jeg ved dog ikke, hvor mange der i alt har set linket uden at have besvaret spørgeskemaet. Ligesom jeg heller ikke ved, hvor mange af dem linket til undersøgelsen er delt med, der reelt er en del af populationen for undersøgelsen.

Jeg ved dog, at der i samme periode sidste år i alt var 90.752 kontanthjælpsmodtagere⁶. Antages det, at dette tal er nogenlunde det samme i år, ville en undersøgelse med et konfidensinterval⁷ på 95 procent kræve en stikprøve på minimum 383 respondenter. Tages der forbehold for eventuelle bortfald, dvs. respondenter, som ikke besvarer spørgeskemaet, kræver det en endnu større stikprøve.

159 kontanthjælpsmodtagere har i alt enten påbegyndt eller gennemført spørgeskemaundersøgelsen. Disse besvarelser udgør analyseudvalget.

Stikprøven for undersøgelsen lever, som nævnt ikke op til kriterierne for tilfældig udvælgelse. Dette risikerer at medføre skævheder i forhold til, hvor repræsentativ stikprøven er for den samlede population af kontanthjælpsmodtagere (Bryman, 2016:174).

Selvom linket til undersøgelsen har kunnet deles med folk, der ikke bruger Facebook, er der en udvælgelsesbias i og med, at dem, der bruger mediet, har større sandsynlighed

⁶ Tallet er hentet fra jobindsats.dk og udgør gennemsnittet for juli og august måned sidste år. Tallene for dataindsamlingstidspunktet er endnu ikke tilgængelige og derfor anvende tal fra samme periode året forinden.

⁷ Konfidensintervallet angiver graden af sikkerhed i undersøgelsens resultater (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:196).

for at se opslaget. Ligeledes er der større sandsynlighed for, at de kontanthjælpsmodtagere, som besøger de pågældende grupper, har set opslaget og dermed større sandsynlighed for, at de har besvaret skemaet.

Særligt gruppen 'Jobcentrets Ofre' og til dels også 'Næstehjælperne', hvor undersøgelsen er delt, er protestbevægelser, som blandt andet søger at ændre vilkårene for arbejdsløse i Danmark. Det øger sandsynligheden for, at dem, der besøger siderne, og dermed også dem, der har besvaret spørgeskemaet, måske er mere kritiske i deres holdninger til aktivisering end den gennemsnitlige kontanthjælpsmodtager. Det udgør en potentiel bias, som kan have påvirket stikprøvens repræsentativitet.

3.2.2 Bortfaldsanalyse

I de fleste undersøgelser er det stort set umuligt at opnå besvarelser fra hele undersøgelsespopulationen. Der vil næsten altid være en del af populationen eller stikprøven, der ikke besvarer undersøgelsen. Dermed vil der altid være et bortfald. Objektbortfaldet er det bortfald, der har størst betydning for generaliserbarheden af undersøgelsens resultater. Det er de personer, som enten ikke har ønsket at medvirke, eller som det ikke har været muligt at komme i kontakt med. Delvise besvarelser, hvor alle spørgsmål ikke er besvaret kaldes partielt bortfald (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:90ff). Det partielle bortfald udgør i denne undersøgelse 43 besvarelser. Jeg har dog valgt at anvende både gennemførte og delvise besvarelser i analysen.

Uanset hvilken type bortfald der er tale om, er det vigtigt at undersøge, hvordan dem, der medvirker i undersøgelsen, adskiller sig fra dem, der ikke gør. Dette er nødvendigt for at kunne vurdere, om bortfaldet er tilfældigt eller systematisk. Er bortfaldet kendetegnet ved en særlig form for systematik, kan det have betydning for undersøgelsens generaliserbarhed. En bortfaldsanalyse kan klargøre eventuelle konsekvenser ved bortfaldet (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:92f).

I denne bortfaldsanalyse har jeg valgt at sammenligne undersøgelsesudvalget (de kontanthjælpsmodtagere, som medvirker i undersøgelsen) med den samlede undersøgelsespopulation (samtlige kontanthjælpsmodtagere i Danmark) med udgangspunkt i de

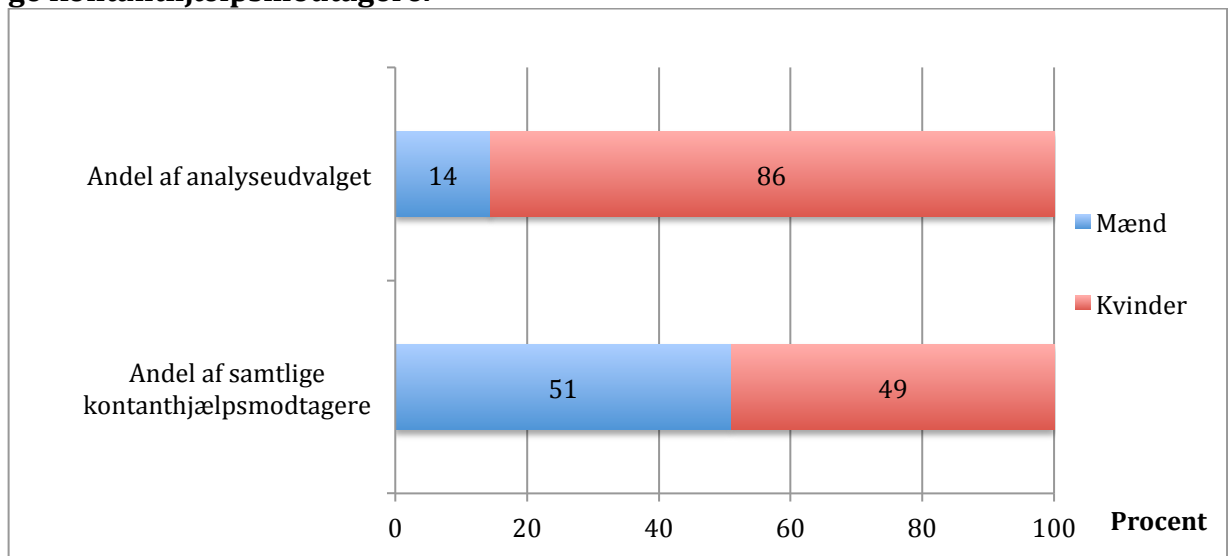
baggrundsvariabler, som er tilgængelige for begge grupper. Grunden til at jeg har valgt at sammenligne med hele undersøgelsespopulationen er, at dette, ifølge Erik Jørgen Hansen og Bjarne Hjorth Andersen, giver det mest retvisende billede af repræsentativiteten. Det er dog kun muligt i det omfang, man har adgang til de relevante oplysninger om den samlede undersøgelsespopulation (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:144f).

Bortfaldsanalysen er baseret på de baggrundsoplysninger, respondenterne har angivet i spørgeskemaet og de sammenlignelige oplysninger om hele populationen, der er tilgængelige via jobindsats.dk. Tallene fra jobindsats er et gennemsnit for perioden juli og august 2016, fordi tallene for samme periode i år endnu ikke er validerede. Jeg har vurderet, at sæsonen potentielt medfører større udsving end årstallet, og har derfor valgt at sammenligne med samme tidsperiode forrige år fremfor tidligere samme år.

I forhold til alle de undersøgte variable er der foretaget en signifikanstest, som i samtlige tilfælde har vist, at analyseudvalget er signifikant forskelligt fra den samlede population. Analyseudvalget er altså ikke repræsentativt for populationen i forhold til nogen af de undersøgte variabler.

I forhold til kønsfordelingen afviger den samlede population af kontanthjælpsmodtagere mest markant fra analyseudvalget. Figur 3.1 viser fordelingen mellem mænd og kvinder i henholdsvis analyseudvalget og den samlede population.

Figur 3.1 – Sammenligning af kønsfordelingen mellem analyseudvalget og samtlige kontanthjælpsmodtagere.



Analyseudvalget består i denne sammenhæng af 152 kontanthjælpsmodtagere, mens den samlede population består af 90.752 kontanthjælpsmodtagere.

86 procent af det samlede antal respondenter er kvinder, mens kun 14 procent er mænd. Denne fordeling er ikke repræsentativ for populationen, da der generelt er ca. lige mange mandlige og kvindelige kontanthjælpsmodtagere.

Tabel 3.1 – Sammenligning af aldersfordelingen mellem analyseudvalget og samtlige kontanthjælpsmodtagere.

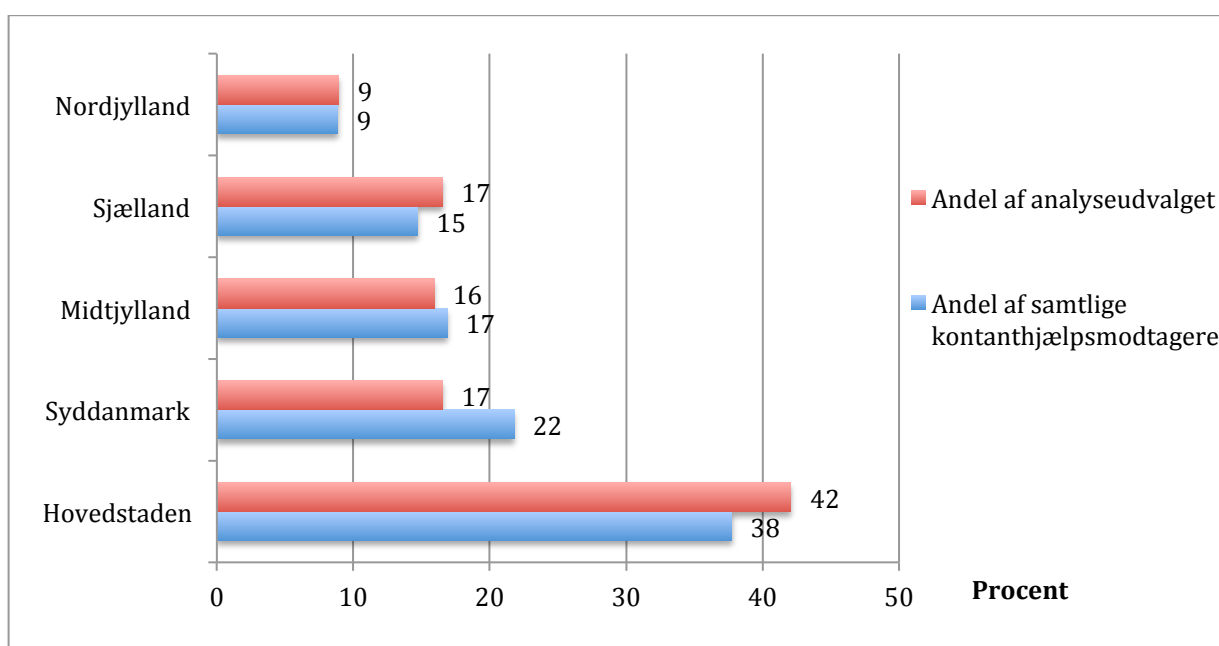
	Procentandel af samtlige kontanthjælpsmodtagere	Procentandel af analyseudvalget
16-19 år	0	0
20-24 år	1	5
25-29 år	3	7
30-34 år	17	7
35-39 år	16	14
40-44 år	16	14
45-49 år	16	18

50-54 år	15	19
55-59 år	11	10
60-64 år	6	4
65+ år	0	1

Analyseudvalget består i denne sammenhæng af 153 kontanthjælpsmodtagere, mens den samlede population består af 90.756 kontanthjælpsmodtagere.

Aldersmæssigt fordeler analyseudvalget sig, som det ses i tabel 3.1, heller ikke svarende til populationen, der er blandt andet en lidt større andel af personer under 30 år og en lidt større andel personer over 45 år i analyseudvalget.

Figur 3.2 – Sammenligning af fordelingen på regioner mellem analyseudvalget og samtlige kontanthjælpsmodtagere.

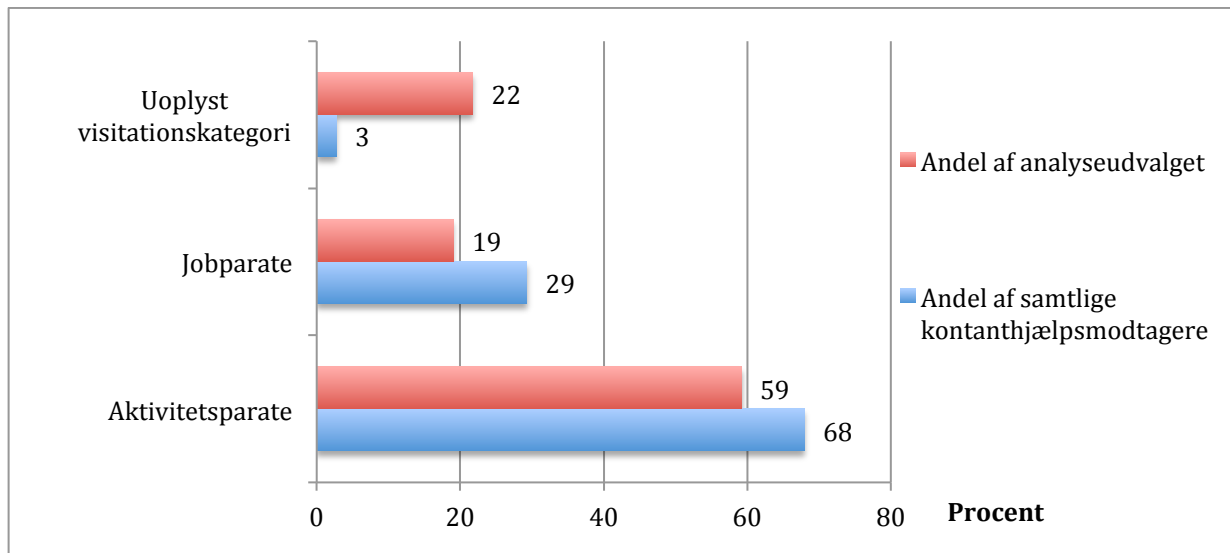


Analyseudvalget består i denne sammenhæng af 157 kontanthjælpsmodtagere, mens den samlede population består af 90.772 kontanthjælpsmodtagere.

I forhold til regioner fordeler analyseudvalget sig lidt mere lig de generelle tendenser, dog fortsat uden at være repræsentativt. De fleste kontanthjælpsmodtagere er, som figur 3.2 viser, bosat i Region Hovedstaden, mens færrest er bosat i Region Nordjylland. Geo-

grafisk afspejler analyseudvalget dermed i højere grad den samlede population af kontanthjælpsmodtagere.

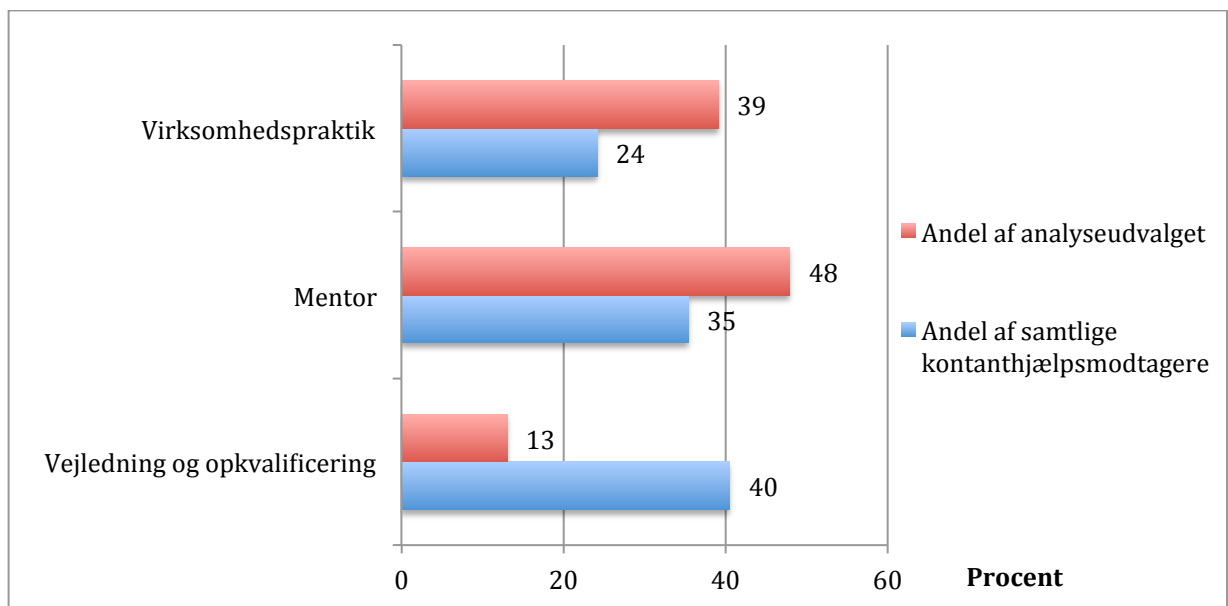
Figur 3.3 – Sammenligning af fordelingen på visitationskategorier mellem analyseudvalget og samtlige kontanthjælpsmodtagere.



Analyseudvalget består i denne sammenhæng af 147 kontanthjælpsmodtagere, mens den samlede population består af 90.759 kontanthjælpsmodtagere.

Andelen af respondenter, som ikke er klar over, hvilken visitationskategori de tilhører, er, som figur 3.3 viser, relativt stor. Det er der hele 22 procent, der ikke ved. Det gør det vanskeligt at vurdere, om fordelingen i forhold til visitationskategorier er repræsentativ. Andelen af kontanthjælpsmodtagere, der er vurderet aktivitetsparate, er dog væsentligt større end andelen, der er vurderet jobparate, både i analyseudvalget og blandt samtlige kontanthjælpsmodtagere. Svarfordelingen mellem de to kategorier er i analyseudvalget 59 procent aktivitetsparate og 19 procent jobparate, mens det blandt samtlige kontanthjælpsmodtagere er 68 procent aktivitetsparate og 29 procent jobparate.

Figur 3.4 – Sammenligning af fordelingen på aktiveringsforløb mellem analyseudvalget og samtlige kontanthjælpsmodtagere.



Analyseudvalget består i denne sammenhæng af 69 kontanthjælpsmodtagere, mens den samlede population består af 46.427 kontanthjælpsmodtagere.

Figur 3.4 viser, at der generelt er en mindre andel af de aktiverede i analyseudvalget, der deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb end det er tilfældet blandt den tilsvarende gruppe af samtlige kontanthjælpsmodtagere. Til gengæld er andelen, der på undersøgelsestidspunktet deltog i de to øvrige forløb, henholdsvis mentor og virksomhedspraktik, lidt større blandt de aktiverede respondenter end blandt samtlige aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

3.2.3 Udformning af spørgeskemaet

I bilag 1 er vedlagt en kopi af spørgeskemaet. Jeg vil dog kort redegøre for nogle af de overvejelser, der ligger bag spørgeskemakonstruktionen.

Inden det endelige spørgeskema blev sendt ud, har jeg testet det på fem kontanthjælpsmodtagere rekrutteret fra facebookgruppen 'Næstehjælperne'. De fem testpersoner meldte sig selv til at afprøve spørgeskemaet. Formålet med at gennemføre en teknisk afprøvning af skemaet er at sikre sig, at der ikke er tekniske fejl, uforståelige spørgsmål,

ikke-udtømmende svarkategorier eller andre problemer med spørgeskemaet (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:144f).

I introduktionen til skemaet er respondenterne blevet informeret om, hvad undersøgelsen handler om, og at det indgår i mit speciale. De er også blevet orienteret om, at målgruppen for spørgeskemaet er kontanthjælpsmodtagere, og at besvarelsene er anonyme.

Spørgeskemaet indledes med et spørgsmål om, hvorvidt respondenterne modtager kontanthjælp. Dette skal validere, at dem, der besvarer spørgeskemaet, ret faktisk er i målgruppen. 18 besvarelser er udgået på dette spørgsmål, fordi respondenterne ikke modtog kontanthjælp.

De indledende spørgsmål i spørgeskemaet udgør baggrundsoplysninger om respondenterne. Det er faktuelle spørgsmål om deres køn, alder, anciennitet på kontanthjælp, visitationskategori osv. Dernæst følger to sammensatte spørgsmål om henholdsvis deres egen vurdering af deres primære barrierer for at komme i beskæftigelse og deres egen vurdering af deres arbejdsevne. Dette er sammensatte spørgsmål, fordi der efterspørges faktuelle oplysninger, som dog bygger på respondenterens subjektive vurdering (Olsen, 2006:15-20).

Med hensyn til de forskellige aktiveringsforløb er respondenterne kun blevet bedt om at angive, om de på nuværende tidspunkt er i aktivering, og i så fald hvilket aktiveringsforløb de deltager i. De er også kun blevet bedt om at tage stilling til spørgsmål angående det sted, de på nuværende tidspunkt er i aktivering. Flere af respondenterne har angiveligt deltaget i andre forløb tidligere, men for at undgå at fremtvinge en besvarelse om noget, de i virkeligheden måske ikke helt kan huske, har jeg valgt kun at fokusere på det forløb de på nuværende tidspunkt deltager i. Stiller spørgsmålene for store krav til respondenternes hukommelse, risikerer man, at besvarelsene bliver upålidelige (Olsen, 2006:44-55).

Med udgangspunkt i det eller de aktiveringsforløb, som den enkelte respondent deltager i, er de blevet bedt om at vurdere, hvordan forløbet har påvirket dem i forhold til forskellige dimensioner af deres tilværelse. Dette er specifikke holdningsspørgsmål angående respondentens følelser, fordi respondenterne bedes vurdere sine følelser i forhold til en situation, de har deltaget i (Olsen, 2006:44-55).

Spørgeskemaundersøgelsen er inspireret af Sage hypotese om, at aktivering kan forbedre de lediges tilværelse. Undersøgelsen tester overordnet, om dette er tilfældet med de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere. Derfor er de dimensioner af kontanthjælpsmodtagernes tilværelse, som respondenterne spørges ind til inspireret af Allardt og Jahodas teorier og fungerer som indikatorer for Allardts normative ideal om en god tilværelse. Spørgeskemaundersøgelsen er konstrueret med henblik på at teste følgende hypoteser, som udspringer af undersøgelsens teoretiske udgangspunkt:

- Aktivering bidrager til at opfylde de udsatte kontanthjælpsmodtageres behov for at elske.
- Aktivering bidrager til at opfylde de udsatte kontanthjælpsmodtageres behov for at være.
- Virksomhedspraktik er den form for aktivering, der har den mest positive effekt på de udsatte kontanthjælpsmodtageres tilværelse, fordi dette forløb har mest tilfælles med ordinær beskæftigelse.

3.2.4 Databehandling

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen analyseres primært deskriptivt, fordi analyseudvalget, som bortfaldsanalysen viser, ikke er repræsentativt for den samlede population. Validiteten af dataen er derfor ikke tilstrækkelig, til at resultaterne kan generaliseres til hele populationen, som er en forudsætning for inferential statistik (Agresti & Finley, 2014:4).

Bortfaldsanalysen har vist, at analyseudvalget ikke er repræsentativt og resultaterne derfor ikke kan generaliseres til hele populationen. Ikke desto mindre er spørgeskemaet

designet med henblik på netop at kunne foretage nogle inferentielle analyser af sammenhænge mellem forskellige variabler.

Hensigten med spørgeskemaet har blandt andet været at undersøge eventuelle sammenhænge mellem respondenternes visitationskategori og deres oplevelser med de forskellige aktiveringsforløb. Det skal dog bemærkes, at datagrundlaget for denne analyse er meget spinkelt. Kun 12 af de 28 jobparate, som har besvaret spørgsmålet er på nuværende tidspunkt i aktivering. Det højeste antal jobparate respondenter, der deltager i samme type aktivering er fire, hvilket langt fra er nok til en meningsfuld sammenligning.

Det samme problem gør sig gældende i forhold til, at undersøge sammenhænge mellem typen af aktiveringsforløb og de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres oplevelse af forløbet. Mentorforløb, som er det forløb, flest af de aktivitetsparate respondenter deltager i, er der 25 der gør. Det forløb med færrest deltagere er vejledning og opkvalificering, det er der kun otte aktivitetsparate, der deltager i.

Trods det spinkle datagrundlag har jeg valgt at gennemføre inferentielle analyser af sammenhænge alligevel. Det skal dog understreges, at validiteten er stærk begrænset grundet analyseudvalgets manglede repræsentativitet.

Jeg anvender χ^2 -testen til at undersøge sammenhængenes signifikans. Denne test er velegnet, når minimum den ene variabel, der undersøges, er nominal. Nominelle variabler er variabler, som ikke kan rangordnes (Bryman, 2016:340 og 335). I de sammenhænge jeg undersøger, er minimum den uafhængige variabel nominal. Det er variablerne visitationskategori og aktiveringsforløb. Ingen af disse variabler kan rangordnes og derfor har jeg valgt χ^2 -testen til at undersøge sammenhængenes sikkerhed.

Signifikansniveauet, som sammenhænge er testet ud fra, er sat til 5 procent, hvilket betyder, at der maksimalt må være fem procents sandsynlighed for, at resultaterne skyldes tilfældigheder, for at sammenhængen kan siges at være signifikant (Hansen & Hjorth Andersen, 2009:199f). Er resultatet af signifikanstesten en p-værdi under 5 procent kan nulhypotesen, om at der ikke er nogen sammenhæng mellem de undersøgte

variabler, forkastes. Det vil med andre ord sige, at den alternative hypotese, om at der er en sammenhæng, er påvist med minimum 95 procents sikkerhed (Bryman, 2016:346f).

3.3 Kvalitativ metode

Til forskel fra kvantitative undersøgelser, er den viden, der er tilgængelig via kvalitative undersøgelser ikke statistisk generaliserbar i den forstand, at resultaterne kan overføres til hele populationen. Den viden der opnås via kvalitative metoder kan derimod under de rette forudsætninger være analytisk generaliserbar. Det vil sige, at resultaterne fra undersøgelser af en situation kan overføres til en anden lignende situation. Generaliserbarheden afhænger her af, at konteksten for interviewresultaterne er velbeskrevet og forudsætningerne for generaliseringen velargumenteret (Kvale & Brinkmann, 2015:332-337).

Det kvalitative interviews tager udgangspunkt i interviewpersonens subjektive erfaringer og kan på den måde tilvejebringe dybdegående deskriptiv viden om deres livsverden (Kvale & Brinkmann, 2015:49f). Det er interviewpersonernes subjektive erfaringer med sagsbehandlingen og til dels med aktivering, jeg i denne sammenhæng efterspørger.

3.3.1 Udvalgelse af interviewpersoner

I spørgeskemaundersøgelsen er respondenterne blevet bedt om at angive kontaktoplysninger, hvis de er interesserede i at uddybe deres besvarelser i et interview. På udvælgelsestidspunktet, mens den kvantitative dataindsamling fortsat var i gang, havde 22 respondenter benyttet denne mulighed. Hvis der er bias forbundet distributionen af spørgeskemaundersøgelsen er det sandsynligt, at denne bias går igen i udvælgelsen af interviewpersoner. Denne bias kan endvidere være forstærket i og med, at de mest kritiske blandt respondenterne måske er mere tilbøjelige til at stille op til interview, da de antageligt har stærke følelser investeret i emnet.

Ud af de 22, som i spørgeskemabesvarelsen viste interesse for at medvirke i et opfølgende interview, sorterede jeg alle de jobparate respondenter fra og kontaktede de resterende 14 aktivitetsparate ledige. Jeg valgte både at kontakte dem, som på nuværende

tidspunkt deltager i et aktiveringsforløb og dem, som ikke gør, for at gardere mig mod eventuelle frafald. Dette har resulteret i i alt seks interviews med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Tre af dem deltog på undersøgelsestidspunktet i et aktiveringsforløb og tre af dem gjorde ikke. Alle har dog på et tidligere tidspunkt deltaget i et aktiveringsforløb.

Blandt de tre personer, som på nuværende tidspunkt deltager i et aktiveringsforløb deltager én person både i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb og er samtidig i virksomhedspraktik. De to andre har begge tilknyttet en mentor.

Interviewpersonerne er mellem 33 og 56 år og består af en mand og fem kvinder. De er bosat i henholdsvis region Syddanmark, Hovedstaden, Nordjylland og Sjælland. Varigheden af interviewpersonernes kontanthjælpsforløb varierer mellem to og 18 år. Det gennemsnitlige kontanthjælpsforløb blandt de interviewede har foreløbig stået på i knap 7,5 år. To af dem har i spørgeskemaundersøgelsen selv vurderet, at de slet ikke er i stand til at arbejde. Tre af dem vurderer, at de vil være i stand til at arbejde i 1-10 timer om ugen og en enkelt vurderer, at vedkommende er i stand til at arbejde i 11-20 timer ugentligt.

Hver af de seks interviewpersoner er beskrevet i de følgende tekstbokse.

Jens

Jens er alenefar til to. Han bor i udkants Danmark og har ikke det store netværk i lokalområdet, der kan aflaste ham i forhold til børnene. Han har været på kontanthjælp siden 2014. Før det har han arbejdet indenfor forskellige håndværksfag. Han har problemer med sit fysiske helbred.

Dorte

Da Dorte var under uddannelse, fik hun diagnosticeret en sjælden sygdom i hjernen, som er meget invaliderende for hendes tilværelse. Hun har mange smerter.

Siden hun fik diagnosen for syv år siden, har hun været på kontanthjælp. Hun manglede et halvt års uddannelse i multimediedesign, da hun blev sygemeldt. Siden hun var 13 år, har hun arbejdet i forskellige ufaglærte jobs.

Maria

Maria har stort set ingen erhvervserfaring. Hun har en hf-eksamen og en næsten færdiggjort læreruddannelse. Hun har to børn, som begge har psykiatriske diagnoser. Hun er også selv diagnosticeret med henholdsvis ADD og slidgigt.

Vera

Som 23 årige blev Vera diagnosticeret med generaliseret angst. En lægelig fejl har gjort, at hun i dag lider af slidgigt. Hun har en akademisk kandidatuddannelse og har tidligere haft forskellige projektansættelser, indtil hun for to år siden røg på kontanthjælp. I dag har hun et deltidsjob ca. 10 timer ugentligt og modtager supplerende kontanthjælp.

Sofie

Sofie er uddannet IT-supporter og har haft skiftende jobs indtil hun for otte år siden endte på kontanthjælp for anden gang. Hendes liv har været plaget af flere traumatiske hændelser. Hun er diagnosticeret med borderline personlighedsstruktur, ADD og en mild grad af PTSD. Hun er plaget af angst i en grad, som gør hende ude af stand til at forlade sit hjem alene.

Anne

Anne er uddannet pædagog og har i en årerække arbejdet inden for faget. Trods en knæskade fortsatte Anne sit fuldtidsarbejde, indtil hun kom til skade med det andet knæ. I 2011 kom hun på kontanthjælp.

Fire af interviewene er foregået ansigt til ansigt. Et hjemme hos den pågældende interviewperson, et hos mig og to over Skype⁸. De to resterende er gennemført telefonisk. Ideelt set havde jeg fortrukket et personligt møde med samtlige interviewpersoner, men da interviewpersonerne kommer fra hele landet, har det ressourcemæssigt ikke kunne lade sig gøre.

3.3.2 Selve interviewene

Interviewene er gennemført, som semistrukturerede interviews med udgangspunkt i en interviewguide. Interviewguiden er vedlagt i bilag 2.

Det semistrukturerede interview tager udgangspunkt i en interviewguide med åbne spørgsmål og plads til opfølgning på interviewpersonernes svar (Kvale & Brinkman, 2009:45). Interviewguiden er, udover introduktion og afslutning af interviewet, opdelt i

⁸ Videokommunikationsmedie.

fire temaer; præsentation af interviewpersonen, sagsforløbet, sagsbehandlingen, aktivering og sanktionering.

Det er de temaer, som interviewet centrerer omkring. Til hvert tema er knyttet et par spørgsmål, som, i det omfang det er nødvendigt, kan hjælpe interviewpersonen i tale, uden dog at lede besvarelsen i en bestemt retning.

I introduktionen til interviewet er de medvirkende blevet informeret om interviewets og den samlede undersøgelses formål og offentlighedsret. De er samtidig blevet informeret om deres anonymitet og forsikret om, at oplysninger, som jeg vurderer, kan ledes tilbage til dem, vil blive udeladt eller redigeret. Dette har jeg gjort for at sikre en tryk og ærlig samtale. Af samme årsag er de blevet informeret om, at jeg inden aflevering sender uddrag af rapporten til dem, så de har mulighed for at vurdere, om de fortsat kan stå inde for de anvendte citater og faktuelle oplysninger om dem og deres forløb. Som introduktion til interviewet har jeg ligeledes bedt om deres tilladelse til at optage interviewet og informeret dem om fortroligheden af lydfilerne. De medvirkende er også blevet tilbudt at få tilsendt interviewguiden forud for interviewet. Det har to af dem ønsket.

Hensigten med denne introduktion er, at interviewpersonerne føler sig trygge og afslappede ved at dele deres oplevelser med mig. For mange er det at tale om deres, i nogle tilfælde mangeårige, forløb på kontanthjælp et følsomt emne, og derfor er det desto mere vigtigt, at der skabes en tillidsfuld stemning omkring interviewet. Introduktionen er også vigtig af etiske årsager, fordi det er i den forbindelse, at interviewpersonerne for alvor orienteres om, hvad de går ind til, og dermed har et oplyst grundlag for at beslutte, om de ønsker at medvirke (Kvale & Brinkman, 2009:148ff og 86-95).

3.3.3 Databehandling og afrapportering

Lydfilerne fra hvert enkelt interview er blevet transskriberet i databehandlingsprogrammet Nvivo. Da hensigten med interviewene ikke har været at foretage en dybdegående sproglig analyse, har jeg valgt ikke at transskribere lydord, såsom "øh". I det hele taget er interviewpersonernes udtalelser ikke transskriberet ordret, da talesprog på

skrift ofte fremstår usammenhængende og risikerer at fremstille interviewpersonerne mindre begavede, end det reelt er tilfældet. Dette kan potentielt bidrage til en stigmatisering af den befolkningsgruppe, som interviewpersonerne er en del af (Kvale & Brinkmann, 2009:203-210). Da interviewpersonerne i denne undersøgelse er udsatte kontanthjælpsmodtagere, vurderer jeg, at der er særlige etiske hensyn, som gør, at jeg ikke ønsker, at transskriptionen skal risikere at bidrage til en stigmatisering af dem. Transskriptionerne er dog så tæt på, hvad der ordret er blevet sagt under interviewet, at det ikke bør have nogen meningsændrende betydning.

Dernæst har jeg anvendt samme program, Nvivo, til at kode transskriptionerne. I forbindelse med undersøgelsen af hvordan aktivering påvirker udsatte kontanthjælpsmodtageres tilværelse, er interviewtransskriptionerne kodet deduktivt med udgangspunkt i samme teoretiske udgangspunkt, som det kvantitative datamateriale. Først er materialet kategoriseret efter hvilken type aktiveringsforløb, det handler om, herefter er det kodet ud fra, hvad der mere specifik tales om. Et eksempel på en kodning er i denne sammenhæng *social kontakt*.

Kodningen er i forhold til besvarelsen af andet led i problemformuleringen foretaget induktivt med henblik på at finde mønstre i interviewpersonernes italesættelser. Der er tale om en meningskodning, da kodningen tager udgangspunkt i indholdet af det, der blev sagt under interviewet og ikke interviewets sproglige dimension (Kvale & Brinkmann, 2015:258f). Efter meningskodningen har jeg foretaget en meningskondensering, hvor interviewmaterialet inddeles i nogle centrale temaer. Først i analysen af disse temaer tager jeg udgangspunkt i Lipskys teori om street-level bureaukrati (2010).

3.4 Analysestrategi

I det mixed methods-design, jeg anvender, er det først i analysen, at resultaterne fra henholdsvis den kvantitative spørgeskemaundersøgelse og de kvalitative interviews integreres. Det er som nævnt ikke en metodeintegrering, hvor begge metoder vægtes

lige højt. I første analyse er det det kvantitative datamateriale, som er styrende, mens det i anden analyse er det kvalitative.

Den første analyse, som besvarer, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever, at deltagelse i aktivering påvirker deres tilværelse, er opbygget efter følgende struktur:

1. Tidsfordriv
 - 1.1. Mentorforløb
 - 1.2. Virksomhedspraktik
2. Opkvalificering
 - 2.1. Vejledning og opkvalificering
3. På tværs af aktiveringsforløbene
 - 3.1. Generelle tendenser
 - 3.2. Sammenligning af aktiveringsforløbene

Punkt 1 og 2 udspringer af Bonolis typologi over forskellige former for aktivering (2010). Under de to punkter analyseres de aktiveringsforløb, som indgår i dansk lovgivning. I punkt 3 analyserer jeg på tværs af de tre aktiveringsforløb, først samles resultaterne fra alle tre forløb, med henblik på at analysere generelle tendenser ved aktivering. Til sidst sammenlignes respondenternes oplevelser med de tre forløb.

Anden analyse skal besvare, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlingen. Her er analysen struktureret efter de af Lipskys mestringsstrategier (2010), hvis kendetegn meningskondenseringen af det kvalitative datamateriale har vist, præger interviewpersonernes oplevelse af sagsbehandlingen. Analysen er på den baggrund opdelt i to overordnede afsnit; ét om rationering af serviceydelser og ét om kontrol over borgere og arbejdssituation.

3.5 Afgrænsning

Dataindsamlingen har ikke givet nok informanter, der har deltaget i aktiveringsforløbene ansættelse med løntilskud⁹ og nytteindsats¹⁰. Derfor har jeg valgt at afgrænse mig fra at afrapportere om disse to aktiveringsforløb, selvom det også er forløb, man som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager kan deltage i.

Kun én af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som har besvaret spørgeskemaet, er på nuværende tidspunkt ansat i en stilling med løntilskud og kun én deltager i nytteindsats. Blandt de seks personer, som har medvirket i interviewene, er der heller ikke nogen, der har deltaget i et af de to forløb, mens de har været på kontanthjælp. Jeg har derfor ikke tilstrækkeligt empiri til at kunne konkludere på det og har derfor valgt at udelade de to forløb fra den resterende del af rapporten.

⁹ Personer, der har været ledige i minimum seks måneder kan tilbydes en ansættelse med løntilskud. Tilbuddet har for aktivitetsparate ledige til formål at oplære og/eller genoptræne personens kompetencer. Kommunen yder et tilskud til arbejdsgiverens lønudgifter til personer ansat med løntilskud (LAB, kap. 12).

¹⁰ Nytteindsats er et tilbud, som kan gives i stedet for virksomhedspraktik. Formålet er at sikre sig, at den pågældende ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet og er villig til at arbejde for sin ydelse (LAB, kap. 11).

Kapitel 4: Aktiveringsstrategien i et historisk perspektiv

I dette kapitel gennemgås den historiske udvikling af dansk beskæftigelsespolitik, som har ført til den aktive beskæftigelsespolitik, vi har i dag.

En af de danske forskere, som har beskæftiget sig med udviklingen fra en passiv til en aktiv beskæftigelsespolitik, er RUC-professor Jacob Torfing. I bogen *"Det stille sporskifte i velfærdsstaten"* (2004) beskriver han udviklingen i den danske velfærdsstat op gennem 90'erne. Titlen *"Det stille sporskifte i velfærdsstaten"* refererer til den relativt konfliktfri og glidende overgang fra et velfærdsregime til et workfare regime (Torfing, 2004:9).

I perioden fra 1940'erne til 1970'erne beskrives den danske stat, ligesom mange af de øvrige europæiske stater, som en keynesiansk velfærdsstat. Socialpolitisk er den keynesianske velfærdsstat kendetegnet ved, at staten, via generøse offentlige forsørgelsesydelse, omfordeler landets ressourcer og udligner skellene mellem rig og fattig. Strategien til at opnå fuld beskæftigelse er i denne statstype at styrke efterspørgslen på arbejdskraft (Torfing, 2004:25f).

Man betragtede på det tidspunkt ledighed, som primært konjunkturafhængig. Det vil sige, at man opfatter ledighed, som forårsaget af økonomisk lavkonjunktur. I perioder med højkonjunktur vil efterspørgslen på arbejdskraft stige og arbejdsløsheden dermed falde (Bredgaard et al., 2011:22, Goul Andersen, 2003:14).

Ud fra denne problemforståelse forsøgte den danske stat under oliekrisen i starten af 70'erne at øge beskæftigelsen ved at stimulere efterspørgslen på arbejdskraft ved at øge det offentlige forbrug. Strategien fejlede dog, og i stedet for øget beskæftigelse resulterede den i statsunderskud (Torfing, 2004:23, Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003:76f).

Eftersom strategien med at stimulere efterspørgslen havde vist sig at være ineffektiv, skabtes grobund for, at alternative perspektiver på ledighedens årsager kunne opnå politisk indflydelse (Albrekt Larsen & Goul Andersen 2003:76f).

Særligt i slut-80'erne/start-90'erne begyndte et nyt paradigme at vinde indpas i dansk politik. Med dette paradigmeskifte flyttede den politiske interesse sig fra efterspørgsels-siden til udbudssiden. Ledighed blev opfattet som et strukturproblem, som havde andre årsager end blot manglende efterspørgsel på arbejdskraft (Torfing, 2004:26f, Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003:78ff).

Strukturledighed er ledighed, der skyldes strukturelle forhold. Et af de strukturelle problemer, som forårsager ledighed, kan være misforhold mellem de kompetencer, som efterspørges på arbejdsmarkedet og de kompetencer, som de ledige besidder. Derudover kan det være høje offentlige ydelser, som begrænser de lediges økonomiske incitament for at søge arbejde (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2003:78ff).

Forståelsen af ledighed, som et overvejende strukturelt problem har gradvist vundet større og større indpas i dansk beskæftigelsespolitik. Måden man, ifølge Torfing, politisk har forsøgt at håndtere problemet er ved at sænke de offentlige ydelser og gøre dem betinget af de lediges deltagelse i for eksempel aktivering. Offentlig forsørgelse er ikke længere en stort set ubetinget ret. Op gennem 90'erne bliver retten til offentlig forsørgelse forbundet med flere og flere pligter, som den ledige skal leve op til for at være berettiget til offentlig forsørgelse. Denne udvikling, betegner Torfing, som udviklingen fra et velfærdsregime til et workfare regime (Torfing, 2004:39).

4.1 Opkvalificering eller opdragelse? – tendenser i aktiveringsstrategien

Med udviklingen af det nye workfareregime følger udviklingen af den aktive beskæftigelsespolitik. Skiftet fra en passiv til en aktiv beskæftigelsespolitik skete for alvor med arbejdsmarkedsreformen i 1993. Med reformen indførte man blandt andet ret og pligt aktivering, hvor retten til ydelserne er afhængige af, at de ledige opfylder deres forpligtelser i form af aktivering. Sidenhen er kravet om aktivering blevet intensiveret, så det gælder flere og flere målgrupper, og fremrykket, så aktiveringen ligger tidligere i ledighedsforløbet (Torfing, 2004:39).

I Torfings analyse konkluderer han, at der i dansk sammenhæng primært har været tale om en human kapital-tilgang til aktivering. Dette begrundes han med, at man kun i be-

grænset omfang har beskåret de offentlige ydelser, mens man til gengæld i vidt omfang har satset på jobtræning og uddannelse af de ledige. Selvom det har været muligt at sanktionere borgerne, har man været tilbageholdende med at bruge denne mulighed. Aktiveringsindsatserne har taget udgangspunkt i de lediges behov, og de lediges pligter har, ifølge Torfing, ikke overskygget deres ret til forsørgelse (Torfing, 2004:41ff).

AAU professor Henning Jørgensen mener dog, at dette ændrede sig, efter regeringsskiftet i 2001, da VK-regeringen fik magten (2008). Samtidig med at arbejdsmarkedspolitikken på det tidspunkt skiftede navn til beskæftigelsespolitikken, som det hedder i dag, skete der, ifølge Jørgensen, også nogle indholdsmæssige forandringer. Fokuset på opkvalificering af de ledige blev neddrolet til fordel for hurtig beskæftigelse. Arbejdsløshed blev opfattet som frivilligt og skyldtes dårlig moral. Derfor skulle beskæftigelsespolitikken i højere grad gøre brug af adfærdsregulerende værktøjer, såsom økonomiske sanktioner og incitamenter. Hvor aktivering tidligere havde til formål at opkvalificere de ledige til beskæftigelse, havde det nu også til formål at afskrække dem fra ledighed. Samlet gør de politiske ændringer fra 2001-2007, at den danske beskæftigelsespolitik i højere grad bærer præg af en work first-tilgang (Jørgensen, 2008:8-21).

I artiklen *"Social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet"* (2015) analyserer AAU lektor Dorthe Caswell sammen med to medforfattere tendenserne i kontanthjælpsreformen og reformen af førtidspension og fleksjob¹¹ fra 2013. De finder, at man i kontanthjælpsreformen har reintroduceret fokuset på uddannelse af de ledige, særlig dem under 30 år. Det er ikke længere den korteste vej til beskæftigelse der søges, men den korteste vej til varig beskæftigelse. Begge reformer anerkender, at visse borgere har andre problemer end ledighed, og derfor har behov for en helhedsorienteret indsats med fokus på andet end blot beskæftigelse. I forlængelse af denne erkendelse oprettes der

¹¹ Når alle andre beskæftigelsesrettede tilbud er afprøvet kan en arbejdsløs person bevilliges fleksjob i en periode på op til fem år af gangen. Under ansættelsen udbetaler arbejdsgiveren løn for det arbejde antal timer. Kommunen supplerer lønnen med et såkaldt fleksløntilskud (LAB, kap. 13).

med reformen af førtidspension og fleksjob tværfaglige rehabiliteringsteams¹², og resourceforløbene¹³ introduceres som et nyt værktøj, der gør det muligt at arbejde langsigtet med de borgere, som har komplekse problemstillinger. Selvom en del af den politiske interesse for at opbygge de lediges humane kapital synes at være genopstået i formuleringerne af reformerne fra 2013, er fokuset på de lediges individuelle ansvar og pligter ikke forsvundet. Det er tværtimod øget, ligesom brugen af sanktioner også er fremhævet yderligere i de to reformer (Caswell et al., 2015:9ff).

Dette kapitel har vist, at aktivering er et relativt nyt fænomen i dansk beskæftigelsespolitik. Det er primært i løbet af de seneste 25 år, at strategien for alvor er blevet implementeret. Det har betydet, at der i dag er mere fokus på de lediges pligter, fremfor blot deres ret til forsørgelse. En af disse pligter er pligten til at deltage i aktivering. Der er imidlertid stor forskel på, hvilke former for aktivering forskerne mener, kendetegner den danske beskæftigelsespolitik. Torfing mener, at den danske tilgang til aktivering primært har fokus investeringer i de lediges humane kapital, mens Jørgensen mener, der i højere grad er tale om aktiveringsindsatser med hurtige jobeffekter. Caswell m.fl. ser tendenser, der går i begge retninger.

¹² Rehabiliteringsteamet er sammensat af fagpersoner fra forskellige områder. Deres rolle er at indstille personer til resourceforløb, fleksjob og førtidspension. Den endelige beslutning træffes af kommunen (LOUB, § 9-11).

¹³ Et resourceforløb er et forløb af 1-5 års varighed, hvor personen overgår til resourceforløbsydelsen, mens vedkommende modtager en helhedsorienteret indsats sammensat af de øvrige aktiveringstilbud i lov om aktiv beskæftigelsesindsats og tilbud efter sundhedsloven og lov om social service. Formålet er en helhedsorienteret indsats til personer med komplekse problemer, som er langt fra arbejdsmarkedet (LAB, kap. 12a).

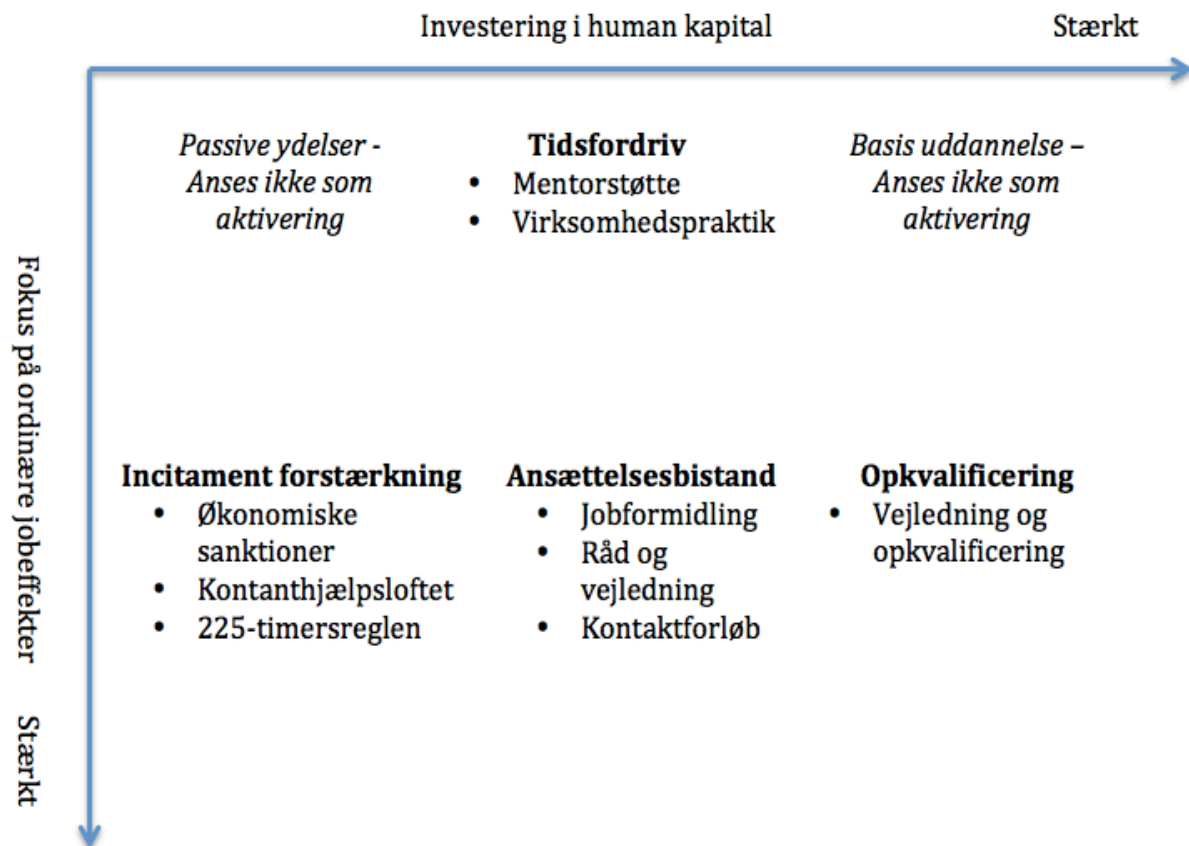
Kapitel 5: Hvordan indgår aktivering i dansk lovgivning?

Dette kapitel indeholder en analyse af de aktiveringsmetoder, som fremgår af henholdsvis lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik. I denne analyse identificeres, hvad der kendetegner de former for aktivering, som anvendes over for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. En forståelse af, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere aktiveres, er en forudsætning for at kunne besvare, hvordan de forskellige forløb opleves af deltagerne, som er en del af specialets problemformulering.

5.1 Aktiveringstyper i dansk lovgivning

De aktiveringstilbud, som bliver præsenteret her er kun dem, som tilbydes modtagere af kontanthjælpsydelser. Mulighederne i forhold til indholdet af aktiveringen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er de samme, som for jobparate kontanthjælpsmodtagere. På den måde er lovgivningen ens for begge grupper, selvom der i visse sammenhænge kan være variationer i forhold til omfanget af aktivering, de to grupper er berettiget og forpligtet til at deltage i.

Den nedenstående figur 5.1 viser, hvordan Bonolis fire typer af aktivering placerer sig i forhold til dimensionerne; investeringer i human kapital og fokus på ordinære jobeffekter. Under hver type er listet de eksempler på de enkelte typer aktivering, som ses i aktiveringen af danske kontanthjælpsmodtagere.



Figur 5.1 viser, hvordan de forskellige typer af aktivering og eksemplerne på disse typer i dansk lov, fordeler sig i forhold til henholdsvis graden af fokus på jobeffekter og graden af investeringer i de lediges humane kapital. Figuren er inspireret af Bonolis model (Bonoli, 2010:441).

5.1.1 Tidsfordriv

Øverst i midten af figur 5.1, er aktivering af typen 'occupation', her oversat til *tidsfordriv*. Formålet med denne type aktivering er ikke umiddelbart at få ledige i ordinær beskæftigelse, men at holde dem i gang under deres ledighedsforløb og sikre, at deres humane kapital vedligeholdes. Eksempler på denne type aktivering kan for eksempel være praktikforløb eller andre former for tiltag, som bidrager til den lediges erhvervserfaring, men ikke ændrer fundamentalt på den lediges kvalifikationer (Bonoli, 2010:441).

Mentorstøtte (LAB, kap. 9b), og virksomhedspraktik (LAB, kap. 11) er to tilbud i den danske beskæftigelseslovgivning, som har karakteristik af tidsfordriv.

Mentorstøtte er et tilbud, der gives med henblik på at hjælpe ledige med *"...at opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse..."* (LAB, kap. 9b). Et mentorforløb kan vare op til 6 måneder med mulighed for forlængelse. Målene for støtten fastlægges i den enkelte sag (LAB, kap. 9b).

Fordi det enkelte mentorforløb tilrettelægges med udgangspunkt i den enkelte lediges behov er det svært at specificere, hvad et mentorforløb præcis går ud på. I to af interviewene fremstår mentorernes funktion primært som en samtalepartner. I et tilfælde er mentorens rolle at hjælpe med personens økonomi og i det sidste tilfælde er det for at sikre, at den lediges skånebehov tilgodeses under praktikken.

Graden er investering i individets humane kapital varierer alt efter indholdet af det enkelte mentorforløb.

Virksomhedspraktikker er tiltænkt personer, som har svært ved at komme i arbejde på normale vilkår eller skal afklares i forhold til deres beskæftigelsesmål. Virksomhedspraktikker har til formål *"...at afdække eller optræne personens faglige, sociale eller sproglige kompetencer samt at afklare beskæftigelsesmål."* (LAB, kap 11, § 42, stk.3).

Praktikforløbet kan foregå i både private og offentlige virksomheder og kan under normale omstændigheder vare op til 4 uger. For personer med begrænset erhvervserfaring, langvarigt ledige og personer, der af andre årsager har svært ved at komme i arbejde, kan praktikforløbet dog vare op til 13 uger (LAB, kap 11).

Der findes mange forskellige eksempler på praktikforløb. Et par af dem, der fremgår af interviewene, er et praktikforløb som køkkenmedhjælper, et som pædagogmedhjælper, rengøringshjælp på en virksomhed og et forløb som administrativ medarbejder i en frivillig organisation.

Selvom både praktikforløb og mentorstøtte rummer investeringer i den lediges humane kapital, er det ikke investeringer, der ændrer fundamentalt ved den lediges beskæftigelsesmuligheder. I modsætning til aktivering af typen opkvalificering kvalificerer disse tilbud sjældent den ledige til helt andre stillinger end dem, personen i forvejen var i stand til at varetage.

5.1.2 Incitament forstærkning

Denne type aktivering er placeret nederst i venstre hjørne af figur 5.1 og har i høj grad et mål om at få ledige i ordinær beskæftigelse, men indebærer ingen investeringer i de lediges humane kapital. Strategien til at få ledige i beskæftigelse er i denne type aktivering at øge de lediges incitament til at arbejde. Dette kan blandt andet gøres ved at sænke de offentlige forsørgelsesydelse eller begrænse varigheden af ydelserne. Det kan også ske ved på anden vis at sanktionere de ledige økonomisk, eller betinge ydelserne af de lediges deltagelse i forskellige aktiviteter (Bonoli, 2010:440).

Hvis en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund udebliver eller afslår et af de nævnte aktiveringstilbud eller samtaler på jobcentret, eller hvis personen afviser et jobtilbud, kan kommunen *sanktionere den pågældende økonomisk*. Dette kan indebære et fradrag i, en nedsættelse af eller et totalt ophør i udbetalingen af kontanthjælpen fra den dag, den ledige overtræder disse retningslinjer. Udebliver kontanthjælpsmodtageren fra et møde på jobcentret, fratrækkes denne en dagssats for hver dag, der går, indtil kontakten til jobcentret er genoprettet. Udebliver en kontanthjælpsmodtager fra et tilbud om aktivering fratrækkes denne et beløb svarende til det antal dage, personen er udeblevet. Lever den pågældende kontanthjælpsmodtager på anden vis ikke op til de rådighedsforpligtigelser, der følger med retten til kontanthjælpsydelser, risikerer de også en økonomisk sanktion (LAS, § 35-41).

225-timersreglen, som blev indført i 2016, er også en måde at øge kontanthjælpsmodtagernes incitament til at arbejde. Reglen indebærer, at ydelsen til den ledige nedsættes, såfremt denne ikke inden for det seneste år har haft minimum 225 timers ordinært og udstøttet arbejde. Er den lediges arbejdsevne så begrænset, at personen ikke vurderes at

kunne varetage 225 timers arbejde, har kommunen dog mulighed for at fritage den pågældende fra dette krav (LAS, § 13f).

Sænkninger af de offentlige ydelser generelt er også en del af denne type aktivering. Det er kontanthjælpsloftet, som trådte i kraft i 2016, et eksempel på. Med kontanthjælpsloftet blev der fastsat et loft for, hvor mange penge blandt andre kontanthjælpsmodtagere samlet set må få udbetalt månedligt. I denne beregning indgår også andre former for støtte herunder boligstøtte. Disse tilskud reduceres, hvis det samlede beløb overstiger kontanthjælpsloftet (Kontanthjælpsloftsbekendtgørelsen, kap 1).

Ingen af disse former for aktivering rummer investeringer i de lediges humane kapital. De har et entydigt fokus på at skabe ordinære jobeffekter ved at forstærke de lediges incitament til at arbejde.

5.1.3 Ansættelsesbistand

Aktivering af typen ansættelsesbistand ses nederst i midten af figur 5.1 og har i høj grad som formål at få de ledige i ordinær beskæftigelse, men kan i nogen grad også bidrage til at øge deres humane kapital eller bidrage til, at deres humane kapital benyttes. Ansættelsesbistand dækker over aktivering, som søger at eliminere hindringer for den lediges beskæftigelse (Bonoli, 2010:440f).

Jobcentrenes primære opgave er at forvalte den kommunale beskæftigelsesindsats. Denne skal have fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed (LOUB, § 6). Et grundvilkår for sagsbehandlingen i jobcentrene er derfor, at der arbejdes målrettet på at få ledige i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet. Sagsbehandlingen danner udgangspunktet både for de former for aktivering, som har et rent beskæftigelsessigte og for dem, der rummer større investeringer i de lediges humane kapital. Det er i sagsbehandlingen, at indholdet af kontanthjælpsforløbet tilrettelægges.

De kommunale jobcentre er forpligtiget til at yde direkte *jobformidling* ved at facilitere kontakten mellem arbejdsgivere og arbejdssøgende (LAB, kap. 3). De er yderligere forpligtet til at tilbyde de ledige *råd og vejledning* om jobmuligheder og CV (LAB, kap. 4).

Derudover skal der tilrettelægges et *kontaktforløb* med borgeren (LAB, kap. 7). For aktivitetsparate ledige skal kontaktforløbet som minimum bestå af en samtale hver måned de første seks måneder. Efterfølgende skal der som minimum arrangeres møder hver tredje måned. For de jobparate ledige har samtalerne til formål at bringe dem i ordinær beskæftigelse. For de aktivitetsparate har de til formål at bringe dem nærmere arbejdsmarkedet. I samtalerne skal der for begge grupper være fokus på job og jobsøgning. Samlet set dækker denne type aktivering mange af de aktiviteter, som generelt kan betegnes sagsbehandling i jobcentre.

Sagsbehandlingen rummer ikke en direkte investering i de lediges humane kapital, men har overvejende fokus på ordinær beskæftigelse. Det kan dog ikke udelukkes, at selve sagsbehandlingen bidrager til at øge kontanthjælpsmodtagernes humane kapital, om end det ikke er den direkte hensigt med aktiveringen. Derfor kategoriseres disse aktiveringstilbud, som aktivering af typen ansættelsesbistand.

5.1.4 Opkvalificering

Nederst til højre i figur 5.1 findes aktiveringstypen opkvalificering. Målet for denne type aktivering er at øge de lediges humane kapital, men ikke alene med det formål, at de skal i ordinær beskæftigelse. Aktiveringen består her af forløb, som opkvalificerer de ledige og styrker deres faglige kompetencer (Bonoli, 2010:441).

I den danske beskæftigelseslovgivning er det særligt tilbuddet om *vejledning og opkvalificering*, der kan klassificeres som opkvalificerende aktivering.

Tilbuddene efter dette kapitel i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats varierer meget fra kommune til kommune, da det afhænger af udbuddet i den enkelte kommune og de lediges individuelle behov. Generelt består tilbuddene af uddannelse eller kurser, som har til formål at opkvalificere de ledige og dermed fremme deres beskæftigelsespotentiale (LAB, kap10).

De eksempler på vejlednings- og opkvalificeringsforløb, som fremgår af interviewene med de aktivitetsparate, er blandt andet kurser i smertehåndtering, mindfulness, psykologsamtaler, genoptræning, malerkurser, edb-kurser, kurser i rengøring, CV og ansøgningsskrivningskurser.

Vejlednings- og opkvalificeringsforløb har eksplicit fokus på investeringer i kontanthjælpsmodtagerens humane kapital. Dette mål skal dog ikke nås på bekostning om målet om ordinær beskæftigelse. Investeringerne i kontanthjælpsmodtagerenes humane kapital er tværtimod et middel til at rykke dem tættere på arbejdsmarkedet eller i uddannelse.

5.2 Delkonklusion

Den danske beskæftigelses- og sociallovgivning indeholder en kombination af flere forskellige aktiveringstyper. De såkaldte vejlednings- og opkvalificeringsforløb har stort fokus på at opkvalificere de ledige og dermed øge de lediges beskæftigelsespotentialer. De forskellige sanktionsmuligheder, der er overfor kontanthjælpsmodtagere, og de ydelsesreduktioner, der er sket med blandt andet 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet, er derimod eksempler på aktiveringstyper, som udelukkende har fokus på at skabe ordinære jobeffekter. Derimellem er aktiveringstilbud af typen ansættelsesbistand. Disse tilbud består af jobformidling, råd og vejledning af de ledige og kontaktforsøg med borgeren. Disse tilbud har fokus på, at kontanthjælpsmodtagerne skal nærme sig det ordinære arbejdsmarked, men kan potentielt samtidig øge deres humane kapital. Mentorforløb og virksomhedspraktikker holder de ledige i gang, men rummer ikke store investeringer i deres humane kapital. De kan bidrage til, at den ledige rykker nærmere ordinær beskæftigelse, men det kan ligeså vel være en måde at afklare den lediges arbejdsevne eller beskæftigelsesmål. De aktiveringsmetoder, der anvendes overfor kontanthjælpsmodtagere i Danmark varierer i forhold til formål, og kan ikke kategoriseres som enten workfirst- eller human-kapital tilgange, da flere af dem rummer elementer af begge.

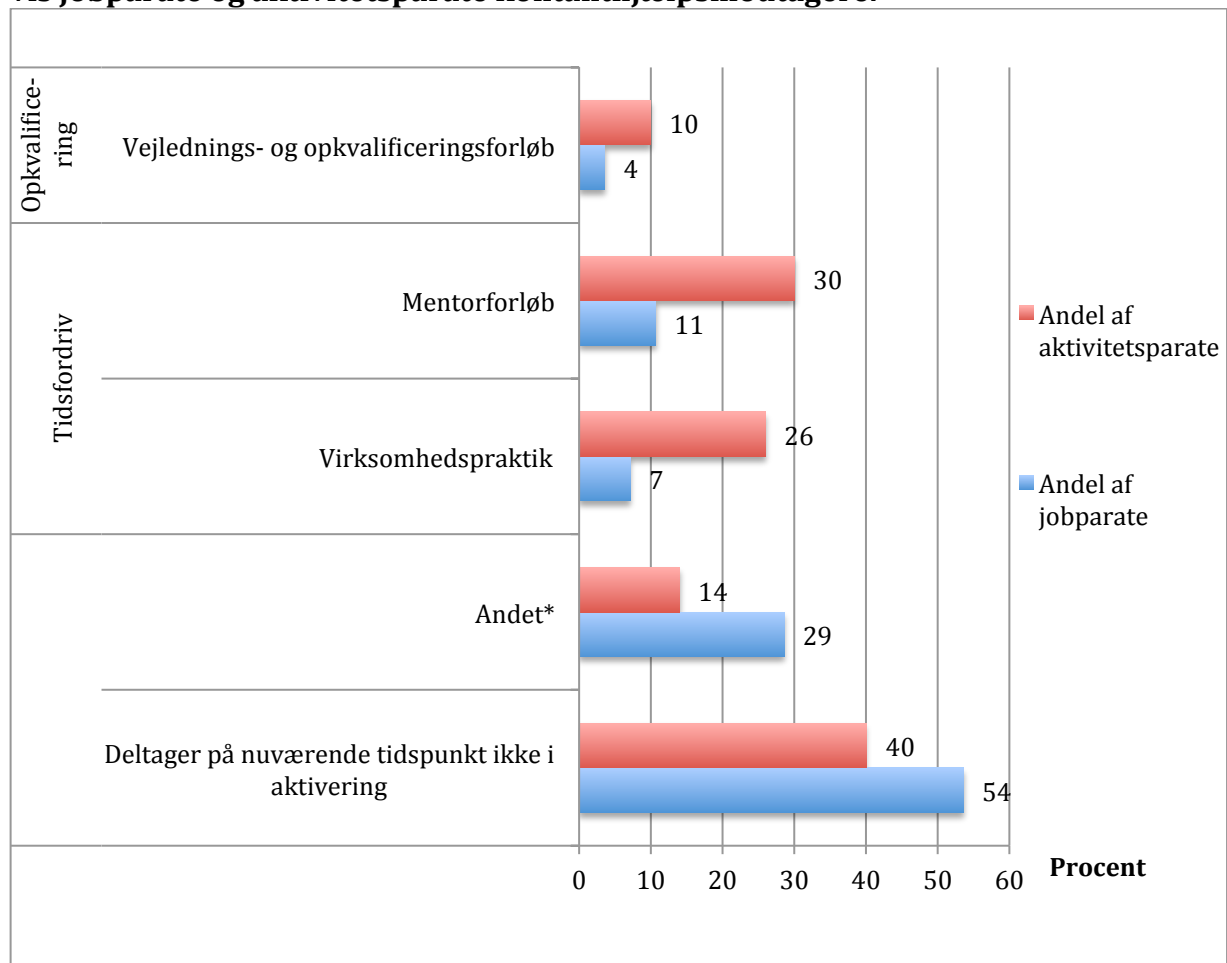
Kapitel 6: Hvordan oplever udsatte kontanthjælpsmodtagere, at aktivering påvirker deres tilværelse?

Denne analyse skal besvare første led i specialets problemformulering om, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever, at aktivering påvirker deres tilværelse. Analysen er struktureret med omkring typerne *tidsfordriv* og *opkvalificering* i Bonolis typologi og de former for aktivering i dansk lovgivning, som den forudgående analyse har vist, hører under de to typer.

Først analyseres de enkelte forløb adskilt, hvorefter respondenternes samlede oplevelser med aktivering analyseres. Til sidst sammenlignes resultaterne for de enkelte forløb i et samlet afsnit.

Indledningsvis vil jeg her kort redegøre for, hvordan henholdsvis de aktivitetsparate og de jobparate respondenter fordeler sig på de forskellige aktiveringsforløb. Dette illustreres i nedenstående figur 6.1.

Figur 6.1 – Sammenligning af fordelingen på aktiveringsforløb mellem henholdsvis jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.



Respondenterne har kunnet angive mere end en svarmulighed. 84 aktivitetsparate og 28 jobparate har i alt besvaret dette spørgsmål.

*Andet-besvarelsenerne dækker over en blanding af forløb, hvor det enten er uklart, om forløbet er bevilliget i beskæftigelsesregi, forløb der er planlagt, men ikke påbegyndt og planlagte ydelsesskift. De dækker også personer i nyttejob og løntilskud.

Figur 6.1 viser, at en stor del af respondenterne på det pågældende tidspunkt slet ikke deltog i et aktiveringsforløb. Dette gælder 40 procent af de aktivitetsparate og 54 procent af de jobparate. Således ses en tendens til, at aktivitetsparate i højere grad end jobparate deltager i aktivering.

10 procent af de aktivitetsparate respondenter deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb, mens det samme kun var tilfældet for fire procent af de jobparate.

Mentorforløb er det aktiveringsforløb, som flest aktivitetsparate respondenter deltog i på undersøgelsestidspunktet. 30 procent af dem havde på det tidspunkt tilknyttet en mentor. Dette var kun tilfældet for 11 procent af de jobparate respondenter.

Virksomhedspraktik var der 26 procent aktivitetsparate, der deltog i. Til sammenligning var det kun syv procent af de jobparate respondenter, der deltog i en virksomhedspraktik på det pågældende tidspunkt. Aktiveringstilbud af typen *tidsfordriv*, som dækker både virksomhedspraktik og mentorforløb, er dermed den type aktivering, som flest aktivitetsparate respondenter deltager i.

Sammenhængen mellem visitationskategori og deltagelse i aktiveringsforløb er signifikant, idet at der er færre end 5 procent sandsynlighed for, at forskellene skyldes tilfældigheder. Dermed er det, med de forbehold, som fremgår af metodekapitlet, statistisk påvist, at der er en tendens til, at aktivitetsparate i højere grad end jobparate kontanthjælpsmodtagere deltager i aktiveringsforløb.

6.1 Tidsfordriv

56 procent af de aktivitetsparate respondenter deltog på undersøgelsestidspunktet i et aktiveringstilbud af typen *tidsfordriv* (se figur 6.1). Dette indebærer forløb med en lav grad af fokus på at få de ledige i ordinære jobs og et middelmådigt fokus på investeringer i deres humane kapital. Forløbenes primære formål er at holde de lediges ressourcer ved lige, indtil de engang kommer i arbejde.

6.1.1 Mentorforløb

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at mentorforløb er det forløb, som flest af de aktivitetsparate deltog i. I alt 30 procent af dem havde på undersøgelsestidspunktet en mentor tilknyttet (se figur 6.1).

De kontanthjælpsmodtagere, som har angivet, at de på undersøgelsestidspunktet var tilknyttet en mentor, er efterfølgende blevet spurgt ind til deres tilfredshed med dette forløb. Besvarelsene fremgår af tabel 6.1.

Tabel 6.1 - Hvor tilfreds er du generelt med det mentorforløb du på nuværende tidspunkt deltager i?

	Respondenter	Procent
Meget tilfreds	4	16,7
Tilfreds	3	12,5
Hverken tilfreds eller utilfreds	8	33,3
Utilfreds	5	20,8
Meget utilfreds	4	16,7
I alt	24	100,0

I alt 37,5 procent af deltagerne i mentorforløbene er utilfredse med forløbet. 33,3 er hverken tilfredse eller utilfredse. De resterende 29,2 procent er overvejende tilfredse. Det er altså færre end hver tredje aktivitetsparat tilknyttet en mentor, der er tilfreds med forløbet.

To af de interviewede kontanthjælpsmodtagere havde på undersøgelsestidspunktet en mentor tilknyttet og en tredje har tidligere haft to mentorer.

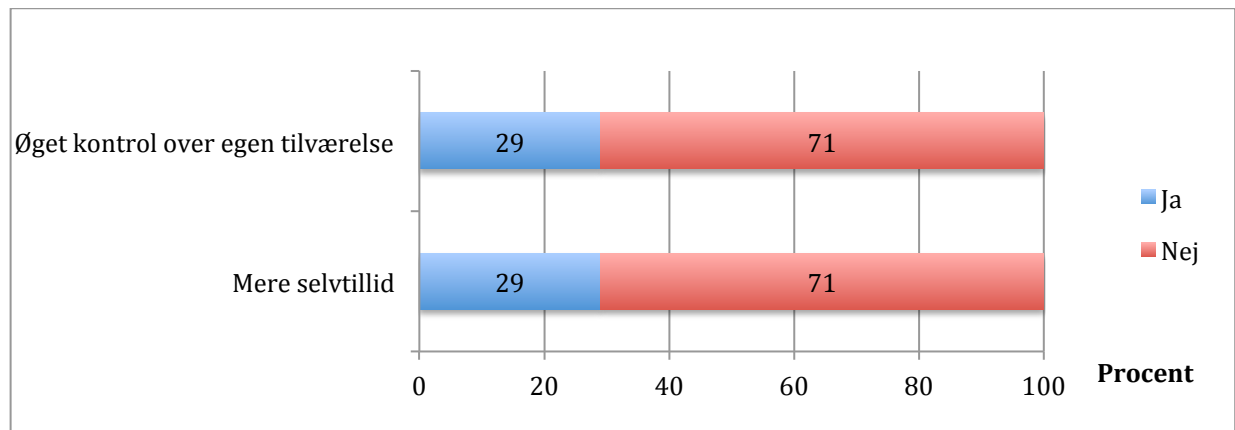
En af de interviewede kontanthjælpsmodtagere, som har en positiv oplevelse med det at have en mentor, er Dorte. Hun er glad for sin mentor, fordi der endelig er en, der lytter til hende og interesserer sig for, hvem hun er som person:

"Før det [mentoren] er der jo ikke nogen, der har kigget på mig som person og så tænkt 'hvad kan hun? Hvem er hun? Og hvad vil gavne hende?'. Det er der aldrig nogen, der har spurgt om eller tænkt på." (Dorte)

Hun beskriver yderligere mentoren som en "gatekeeper" til sagsbehandleren. På den måde bidrager mentoren i Dortes tilfælde til, at hun føler, hun har en større kontrol over tilværelsen, da denne bliver hendes indgang til sagsbehandleren, som behandler hendes sag.

Dortes oplevelse af, at mentoren bidrager til at øge hendes følelse af kontrol over tilværelsen, afspejles i spørgeskemabesvarelsene ved, at det blandt andet er i forhold til dette parameter, at flest respondenter oplever, at mentorerne gør en forskel.

Figur 6.2 - Oplever du, at det at have en mentor tilknyttet påvirker din tilværelse på en eller flere af de følgende måder?



21 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

29 procent af de aktivitetsparate respondenter har svaret, at de oplever, at det at have en mentor tilknyttet giver dem en øget følelse af kontrol over egen tilværelse. Samme andel oplever desuden, at det bidrager til at øge deres selvtillid.

Andelen der slet ikke oplever nogen påvirkning eller stort set ingen påvirkning i forhold til nogen af de behov, der er spurgt ind til i spørgeskemaet, er dog væsentligt større.

SFI foretog i 2014 en spørgeskemaundersøgelse blandt 223 ledige, hvor de spurgte ind til deres erfaringer med mentorordningen. Kun 37 procent af de ledige, der medvirkede i deres undersøgelse, oplevede, at de var blevet bedre til at håndtere de udfordringer, som mentoren havde til opgave at hjælpe dem med (Albæk et al., 2015:52 og 99). I det omfang de udfordringer, som mentorerne havde til formål at hjælpe borgerne med, har betydning for borgernes tilfredshed med forløbet, understøtter resultatet fra SFI's undersøgelse tendensen til, at en relativt lille andel af de ledige er tilfredse med mentorforløbene og oplever, at de har en positiv effekt på deres tilværelse.

SFI's undersøgelse viste desuden, at en stor del af de ledige (40 procent), der var blevet tildelt en mentor, slet ikke mente, at de burde have haft en mentor. Forfatterne bag rapporten mener, at dette kan være en mulig forklaring på, at så relativt lille en andel oplever en positiv effekt i forhold til de udfordringer, som mentoren skulle hjælpe dem med (Albæk et al., 2015:99).

At oplevelsen af mentorordningen hænger sammen med, hvorvidt den ledige oplever et behov for mentorens indsats understøttes i interviewene med Jens og Anne. Ingen af de to oplever et behov for den indsats, som mentorerne yder og er heller ikke videre positive over for forløbet.

Bevillingen af en mentor er ikke noget, Jens selv har ønsket, og som det nedenstående citat viser, føler han hverken, at mentoren skader eller gavner ham:

"Det er da udmærket, men jeg får ikke noget specielt ud af det. Jeg bliver ikke gladere eller i dårligere humør, hverken før eller bagefter. Jeg går ikke og spekulerer over det. Hun er ganske sød og rar at snakke med. Det er ikke sådan, at jeg ser frem til at snakke med hende, men jeg afventer det heller ikke med gru." (Jens)

Jens oplever ikke, at mentoren gør den store forskel for ham. Han har ikke noget imod sin mentor, men føler heller ikke, at han får noget ud af forløbet. I løbet af interviewet fremhæver han flere gange, at han ikke har det store sociale behov. På den måde kan hans manglende oplevelse af, at mentoren øger hans sociale kontakt skyldes, at han ikke oplever, at det er noget, han mangler i tilværelsen.

Ligesom Jens har interviewpersonen Anne en oplevelse af, at der ikke er sammenhæng mellem hendes behov, og den indsats mentoren har til formål at yde. Hun havde på et tidspunkt en mentor tilknyttet, som skulle hjælpe hende med at få økonomisk overblik og afvikle hendes gæld fra et tidligere huskøb. Mentoren kom dog til den konklusion, at der ikke var noget at gøre, fordi Annes indtægt ikke var stor nok til at afvikle på gælden, hvilket hun godt var klar over i forvejen. Anne beskriver mentoren som 'meget flink',

men føler ikke, at det var til megen nytte, eftersom hendes problem ikke var manglende økonomisk overblik, men manglende indtægt.

Tilfredsheden med mentorforløbene afhænger tilsyneladende af, hvorvidt de ledige selv oplever et behov for den indsats, som mentoren er tilknyttet for at yde. Det kan dog også hænge sammen med, hvorvidt de oplever, at mentoren leverer den indsats, der er behov for.

Dette er en anden af Annes tidligere mentorer et eksempel på. Mentoren skulle hjælpe med at sikre, at der blev taget hensyn til hendes skånebehov, mens hun var i arbejdsprøvning. Ifølge Anne var mentoren dog aldrig tilstede på praktikpladsen på samme tidspunkter som hende og kunne derfor ikke opfylde formålet.

6.1.2 Virksomhedspraktik

26 procent af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som har medvirket i spørgeskemaundersøgelsen, deltog på undersøgelsestidspunktet i en virksomhedspraktik (se figur 6.1.).

Tabel 6.2 - Hvor tilfreds er du generelt med den virksomhedspraktik du på nuværende tidspunkt deltager i?		
	Respondenter	Procent
Meget tilfreds	6	28,6
Tilfreds	5	23,8
Hverken tilfreds eller utilfreds	5	23,8
Utilfreds	3	14,3
Meget utilfreds	2	9,5
I alt	21	100,0

Tabel 6.2 viser, at lidt over halvdelen af de 21 respondenter, der på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, generelt var tilfredse med forløbet. Det er der i alt 52,4 procent, der har svaret. 23,8 var utilfredse med forløbet, mens 23,8 procent hverken var tilfredse eller utilfredse.

To af interviewpersonerne var i praktik på undersøgelsestidspunktet, men alle seks har på et tidspunkt i deres ledighedsforløb været i praktik. Deres oplevelser med virksomhedspraktik er blandede.

En faktor, som interviewene viser, har betydning for interviewpersonernes oplevelser med virksomhedspraktikkerne, er, hvorvidt de oplever, at praktikken er meningsfuld i forhold til deres kompetencer og interesser.

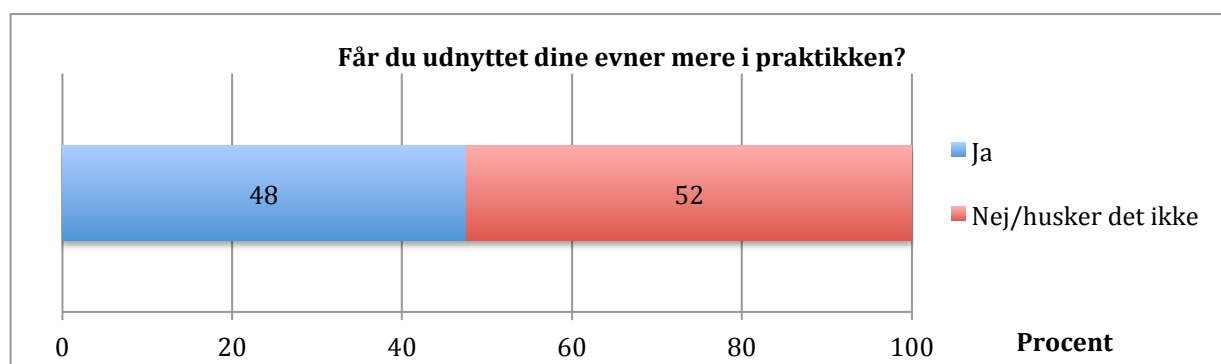
Anne giver i nedenstående citat udtryk for, at det er vigtigt for hende, at hendes faglige kompetencer kommer i spil i hendes praktikforløb:

"Det [praktikforløbet] var jeg faktisk rigtig glad for, fordi de ting, som jeg også sagde til personalemøderne, jamen det blev brugt, det blev virkelig brugt. Fordi jeg havde også mange gode fif med fra min uddannelse. Så det var super godt, det var virkelig godt. Der var jeg meget glad for at være." (Anne)

Hun uddyber efterfølgende med, at det, der er afgørende, er, om hun bliver hørt på praktikstedet. Anne er uddannet pædagog og omtaler et praktikforløb på en psykiatrisk skadestue. Både Jens og Vera kommer med lignende eksempler på praktikforløb, hvor de har følt sig værdsat og har været glade for at være i praktik. I begge tilfælde var de i praktik i virksomheder, hvor de kunne gøre brug af deres faglige baggrund.

Oplevelsen af, at et praktikforløb også er en mulighed for at få udnyttet ens evner, som er det Anne beskriver i citater, er en oplevelse, hun deler med 48 procent af de aktivitetsparate respondenter. Dette fremgår af figur 6.3 nedenfor.

Figur 6.3 - Oplever du, at din deltagelse i et praktikforløb påvirker din tilværelse på følgende måde?



21 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Tæt på halvdelen af de aktivitetsparate respondenter oplever jf. figur 6.3., at virksomhedspraktikkerne bidrager til, at de i højere grad får udnyttet deres evner. Blandt interviewpersonerne er der dog også eksempler på det modsatte, hvor interviewpersonerne ikke har følt, at de har fået udnyttet deres evner til meningsfulde opgaver. Det gælder blandt andet Maria. Hendes praktiksted søger at tilgodese hendes skånebehov, men det betyder til tider, at Maria føler, at hendes arbejde er meningsløst. Det kommer til udtryk i følgende citat, hvor hendes praktiksted har foreslået, at hun kan gå ud at plukke blomster, hvis arbejdet, i det køkken hun er i praktik ved, bliver for meget:

"Jeg synes ikke, at det – i min verden – er håndgribeligt og brugbart. Altså det giver ikke mig en selvværdsfølelse af at være ude og plukke blomster til 20 borde, vel?" (Maria)

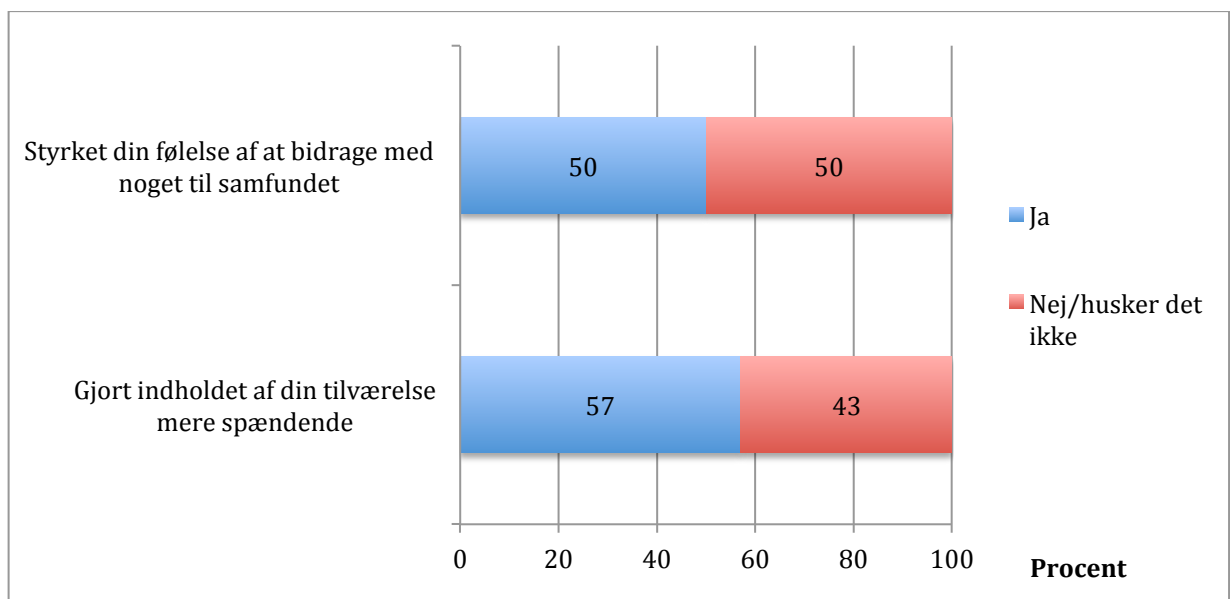
Ligesom Maria oplever Dorte, at hendes helbredsmæssige begrænsninger medvirker til, at de opgaver, hun er i stand til at løse, ikke giver hende den store tilfredsstillelse. Hun er egentlig i praktik indenfor et fag, der interesserer hende, men fordi hun kun kan være der et begrænset antal timer i træk, bliver hendes arbejdsopgaver efter hendes mening trivielle. Hun beskriver hendes oplevelse af forløbet på følgende måde:

"Det [praktikforløbet] var okay. Det fordrev tiden, men det var ikke noget, jeg gik op i. De andre, der var der, de var rigtig gode til det, men det var ikke lige

det for mig... Man kan jo heller ikke bare vælge og vrage. Det er jo ikke sådan. Det var fint nok og jeg skulle nok gøre det.” (Dorte)

De opgaver, som Dorte varetager som led i hendes praktik, bidrager umiddelbart ikke til at gøre indholdet i hendes tilværelse mere spændende. Det er der ellers flere end halvdelen af deltagerne i virksomhedspraktik, der gør.

Figur 6.4 - Oplever du, at din deltagelse i et praktikforløb påvirker din tilværelse på en eller flere af de følgende måder?



21 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet om det gør indholdet af deres tilværelse mere spændende. 20 har besvaret, hvorvidt det styrker deres følelse af at bidrage med noget til samfundet.

Figur 6.4 viser, at 57 procent af deltagerne i virksomhedspraktik oplever, at forløbet bidrager til, at indholdet i deres tilværelse bliver mere spændende. Samtidig oplever halvdelen af dem, at praktikken har styrket deres følelse af at bidrage med noget til samfundet.

Af samtlige interviews fremgår hensynet til kontanthjælpsmodtagernes individuelle skånebehov, som en afgørende forudsætning for, om interviewpersonerne føler, at de får noget ud af deres praktikforløb.

Et eksempel på dette er Sofie, som, til trods for at hun er stærk angstplaget og har andre psykiatriske diagnoser, sendes i praktik som receptionist. Om konsekvenserne af dette siger hun følgende: *"Det udløser jo så, at når jeg har været der fire timer, så ligger jeg faktisk med migræne i fire dage, og kan ikke være nogen steder."* (Sofie)

Også Vera, som lider af slidgigt, har oplevet praktikforløb, som ikke har taget hensyn til hendes fysiske skånebehov. Hun blev tildelt en praktikplads, hvor hun skulle gøre rent. Det forhindrede hendes sygdom hende i og praktikstedet kunne ikke bruge hende.

Både Sofie og Veras praktikforløb er eksempler på forløb, som ikke tager hensyn til deres skånebehov. I Veras tilfælde betyder det, at hun ikke kan deltage i det planlagte forløb, mens det for Sofie, ifølge hende selv, betyder, at hendes helbred forværres.

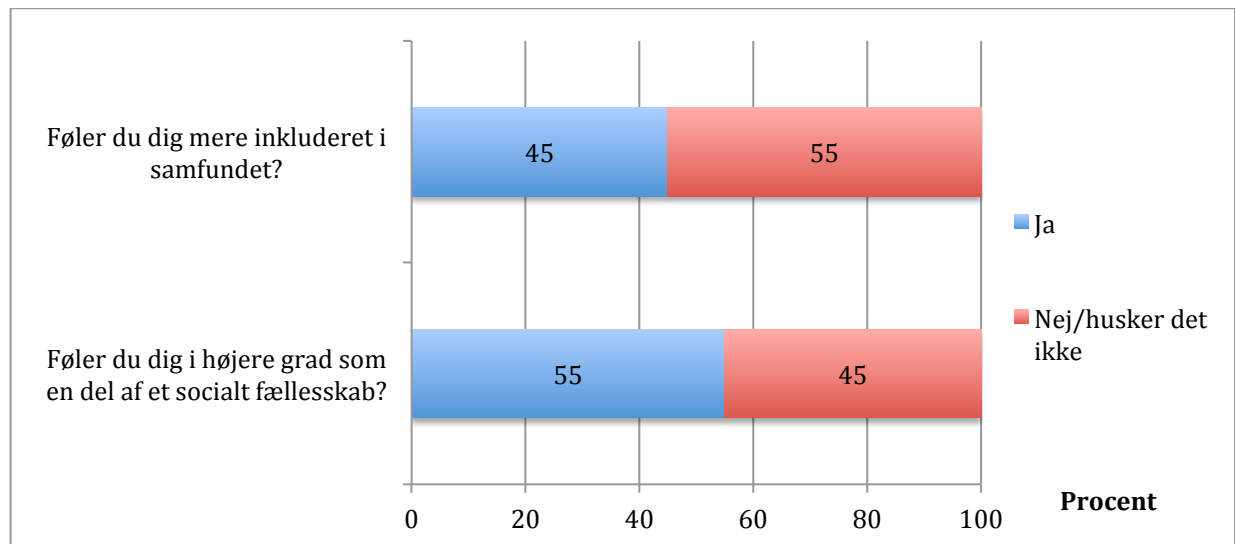
Det kan også være vanskeligt at tilrettelægge praktikforløb, der tilgodeser denne borgergruppes skånebehov. Det er Maria et eksempel på. Maria synes egentlig godt om det sted, hun er i praktik og oplever egentlig også, at man har forsøgt at tage hensyn til hendes skånebehov. Problemet er bare, at hun både har fysiske og psykiske skånebehov, som det kan være svært at imødekomme:

"Jeg har prøvet at forklare det med, at det, i forhold til mit hoved, ville være fantastisk, hvis jeg kunne lave fabriksarbejde, i forhold til min krop, så ville det være rigtigt godt, hvis jeg kunne bruge mit hoved." (Maria)

Som det fremgår af citatet, begrænser det Marias muligheder, at der ikke er overensstemmelse mellem hendes mentale og fysiske skånebehov.

Figur 6.5 nedenfor viser, hvordan de aktivitetsparate respondenter oplever, at de forskellige forløb påvirker henholdsvis deres følelse af at være inkluderet i samfundet og deres følelse af at være en del af et socialt fællesskab.

Figur 6.5 - Oplever du, at din deltagelse i et praktikforløb påvirker din tilværelse på en eller flere af de følgende måder?



20 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Som figuren viser, oplever 55 procent af de aktivitetsparate deltagere i virksomhedspraktikker, at de i højere grad føler sig som en del af et socialt fællesskab, mens 45 procent oplever, at de i højere grad føler sig inkluderet i samfundet.

Det sociale er generelt ikke noget, der fylder meget i interviewpersonernes beskrivelser af deres oplevelser med virksomhedspraktik. Jens beskriver i det følgende citat, hvordan han oplevede, at det var rart at være sammen med kollegaerne det sted han var i praktik. Han beskriver dog samtidig, at det ikke var noget, der øgede hans livskvalitet.

"Jamen, jeg har ikke det store sociale behov, men det var da dejligt at komme og snakke med dem. Jeg var gode venner med de andre der arbejdede der. Det var da hyggeligt nok. Fik jeg bedre livskvalitet ud af det? Nej, egentlig ikke. Det er ikke noget, der gør, at jeg får det bedre, men omvendt får jeg det heller ikke skidt af at gå herhjemme alene."(Jens)

Ifølge Jens selv, har han ikke det store sociale behov, og får det ikke dårligt af at gå hjemme.

Ligesom Jens har Maria ikke de store sociale behov. Hun har ADD og oplever, at det sociale giver hende udfordringer. Adspurgte hvordan hun oplever det sociale på hendes praktik plads, svarer hun følgende:

”Det sociale er jeg ligeglad med, fordi jeg kan ikke. Jeg har jo ADD. Så jeg har jo det der adfærds... jeg er ikke særlig god til, når der er flere. Og vi [hende og kollegaerne] sidder sammen kl. 10 og drikker kaffe. Dvs. jeg har prøvet det og fundet ud af, at jeg kan gå ud af bagdøren og sidde for mig selv med min smøg. Det har jeg det egentlig bedre med. Det giver mig mere afslapning end at sidde midt i det der.” (Maria)

På grund af hendes psykiske udfordringer undgår Maria helst, det sociale på hendes praktikplads. Hun er ikke god til at have mange mennesker omkring sig, og vil hellere nyde sin pause alene end sammen med kollegaerne.

At nogle af kontanthjælpsmodtagerne i denne målgruppe har nogle sociale udfordringer, kan være en mulig forklaring på, at ca. halvdelen af de aktivitetsparate respondenter ikke oplever, at praktikforløbene gør en forskel i forhold til velfærdsdimensionen *at elske*.

6.2 Opkvalificering

Denne type aktivering rummer de største investeringer i de lediges humane kapital, men har fortsat fokus på at skaffe dem i ordinær beskæftigelse. Som beskrevet i kapitel 5 om aktivering i dansk lovgivning er de såkaldte vejlednings- og opkvalificeringsforløb eksempler på denne type aktivering.

6.2.1 Vejledning og opkvalificering

Otte af de aktivitetsparate respondenter, svarende til 9,5 procent, deltog på undersøgelsestidspunktet i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb (se figur 6.1.). Kun én af dem,

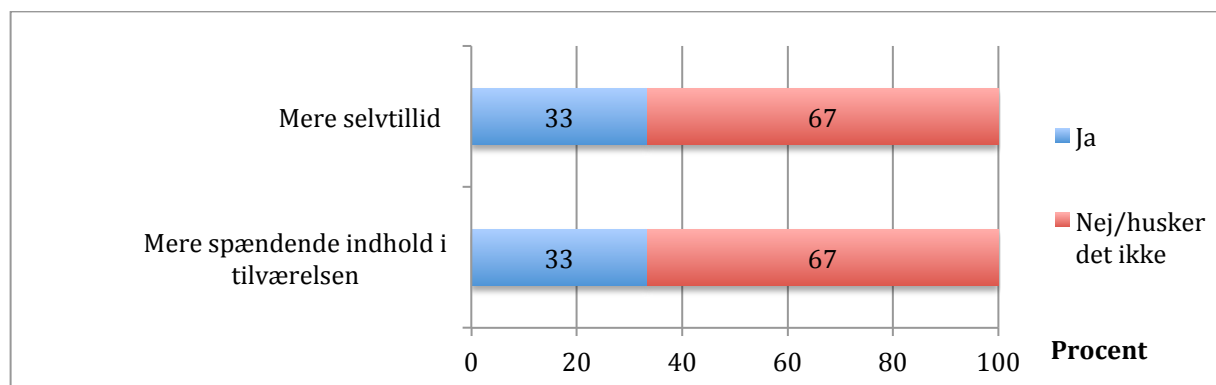
svarende til 16,7 procent, var tilfreds med dette forløb. Halvdelen af dem var utilfredse. De resterende to var hverken tilfredse eller utilfredse. Dette fremgår af tabel 6.3 nedenfor, som viser de aktivitetsparate respondenters tilfredshed med det vejlednings- og opkvalificeringsforløb, de deltog i på undersøgelsestidspunktet.

Tabel 6.3 - Hvor tilfreds er du generelt med det vejlednings- og opkvalificeringsforløb du på nuværende tidspunkt deltager i?

	Respondenter	Procent
Meget tilfreds	0	0,0
Tilfreds	1	16,7
Hverken tilfreds eller utilfreds	2	33,3
Utilfreds	1	16,7
Meget utilfreds	2	33,3
I alt	6	100,0

Generelt oplever respondenterne heller ikke, at forløbene har den store effekt på deres tilværelse. Figur 6.6 viser svarfordelingen blandt deltagerne i vejledning- og opkvalificering i forhold til, hvordan forløbene påvirker henholdsvis deres selvtillid og indholdet af deres tilværelse.

Figur 6.6 - Oplever du, at din deltagelse i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb påvirker din tilværelse på en eller flere af de følgende måder?



Seks aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Det er i forhold til at øge deres selvtillid og gøre indholdet af deres tilværelse mere spændende, at respondenterne oplever den største effekt. Som figur 6.6 viser, er det dog stadig kun en tredjedel, svarende til to personer, som oplever, at deres forløb har denne effekt.

En af forklaringerne, på at relativt få aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er tilfredse med deres vejlednings-og opkvalificeringsforløb, kan være, at en del af de forløb, der iværksættes, grænser til det absurde. Det er der flere eksempler på blandt de interviewede.

For eksempel har Sofie, som er uddannet IT-supporter, deltaget i et kursus i at anvende computere. Om kursets meningsløshed siger Sofie følgende: *"Hun [den kursusansvarlige] anede jo ikke noget om min baggrund. Jeg er faktisk superbruger i office-pakken, så jeg mener, det er helt hen i hampen at sætte mig til at lægge syvkaale en hel formiddag."*

Maria blev sendt på kursus i at skrive ansøgninger og CV i en periode, hvor jobcentret selv havde vurderet, at hun ikke skulle søge job. Hun blev også sendt på kursus i mindfulness lige efter hendes mors død, selvom denne typer kurser, ifølge hende, frarådes personer i sorg.

Ifølge Anne blev hun, da hun ansøgte kommunen om hjælp til rengøring, i stedet tilbudt et kursus i at gøre rent. Men som hun selv beskriver, så var problemet ikke, at hun ikke kunne finde ud af det, men at hendes fysiske helbred forhindrede hende i det:

"Så ville de [sagsbehandlerne] komme og give én et kursus i at svinge en kost, og det kunne jeg jo godt finde ud af i forvejen, så det kunne jeg jo heller ikke bruge til noget. Det er jo ikke fordi, jeg ikke kan finde ud af at gøre rent, det er jo for fanden, fordi jeg ikke kan holde til det, ikke også?" (Anne)

Vera deltog i et kursus, hvor underviserne sjældent dukkede op, og Dorte var i en periode på kursus, hvor hun blandt andet skulle lære at lægge budget og lære dansk og matematik, til trods for, at hun kunne det hele i forvejen:

"Jeg kunne da sagtens lægge et budget. Det er ikke noget problem. Matematik og dansk er heller ikke noget problem. Jeg kan huske, at da vi på et tidspunkt skal sidde og skrive på det her skide CV, så kommer der en ned og læser mit CV igennem. Så kan hun se, at jeg har både hhx og har studeret tre måneder i USA og har næsten færdiggjort en bachelor. 'Hvad laver du her?' spurgte hun overrasket." (Dorte)

Udover dette kursus har Dorte også af to omgange været på kursus i at skrive CV og ansøgninger. Som det fremgår af det følgende citat, finder hun kurset absurd og meningsløst: *"Det er totalt tossearbejde. Det var ligesom bare at skifte vand i vandpytter. Sådan føltes det. Det var totalt meningsløst."*

Vera beskriver alle de kurser, hun har deltaget i som spild af tid, og Dorte beskriver det som meningsløst og omsonst. Et af de vejlednings- og opkvalificeringsforløb, som Dorte dog har været glad for, var et forløb hos en psykolog.

Anne har deltaget i et forløb på et smertecenter, som hun var glad for, primært fordi det gav hende mulighed for at møde ligesindede: *"Det var da helt fantastisk. Der mødte jeg nogle andre i samme situation, og der heller ikke blev forstået eller noget som helst, så det var jo sådan set meget godt."* Anne oplevede dog ikke, at det gjorde den store forskel i forhold til hendes smerter.

Hvis den måde, som interviewpersonerne generelt beskriver de vejledning- og opkvalificeringsforløb, de har deltaget i afspejler måde denne type forløb generelt fungerer, mener jeg godt, man kan stille spørgsmålstejn ved, om denne type aktivering reelt rummer en investering i de lediges humane kapital.

Interviewpersonernes oplevelser tegner et billede af, at forløbene ofte slet ikke tager udgangspunkt i den enkelte kontanthjælpsmodtagers behov. Det virker mere som om, at kurserne er til for at holde de ledige beskæftiget, mens de modtager ydelsen, end for at

skabe en egentlig opkvalificering, hvilket gør, at de har mere tilfælles med aktivering af typen *tidsfordriv*.

6.3 På tværs af aktiveringsforløbene

I dette afsnit analyseres de generelle tendenser i de aktivitetsparate respondenters oplevelser med aktivering. Derefter sammenlignes de forskellige aktiveringsforløb og det diskuteres, hvordan forløbene har betydning, for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres tilværelse.

6.3.1 Generelle tendenser

Den nedenstående tabel 6.4 viser, hvor tilfredse de aktivitetsparate respondenter generelt var med det aktiveringsforløb, de deltog i på undersøgelsestidspunktet.

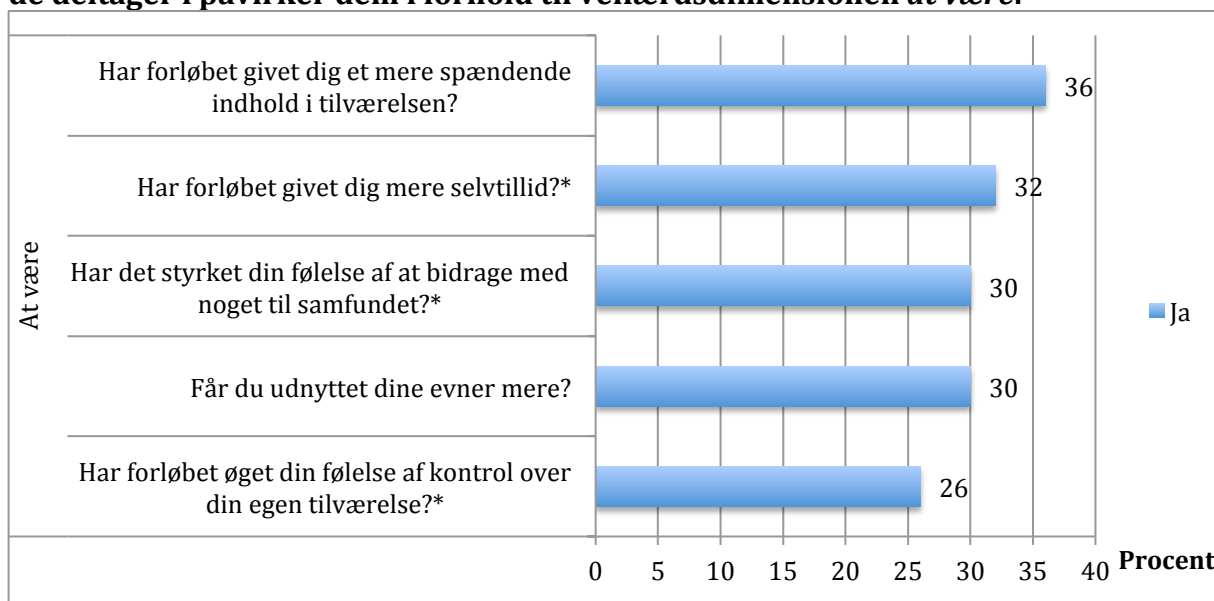
Tabel 6.4 - Hvor tilfreds er du generelt med det aktiveringsforløb du på nuværende tidspunkt deltager i?		
	Respondenter i alt	Procent
Meget tilfreds	10	20
Tilfreds	9	18
Hverken tilfreds eller utilfreds	15	29
Utilfreds	9	18
Meget utilfreds	8	16
I alt	51	100

Tabel 6.4 viser, at sammenlagt lidt flere end hver tredje aktivitetsparate respondent var tilfreds eller meget tilfreds med sit aktiveringsforløb. En lidt mindre andel på sammenlagt 34 procent var enten utilfredse eller meget utilfredse med deres forløb. 29 procent er hverken tilfredse eller utilfredse.

Hvis man ser tilfredshed som en indikator for, om respondenterne overordnet har en positiv oplevelse af deres forløb og dermed også, om det bidrager til deres velfærd, må svaret ud fra de ovenstående resultater være et delvist ja. For 38 procent af dem er det overvejende sandsynligt, at de også oplever, at aktiveringsforløbene bidrager til deres velfærd.

Den nedenstående figur 6.7 viser et overblik over, hvordan de aktivitetsparate respondenter oplever, at aktiveringsforløbene påvirker deres tilværelse i forhold til velfærdsdimensionen *at være*.

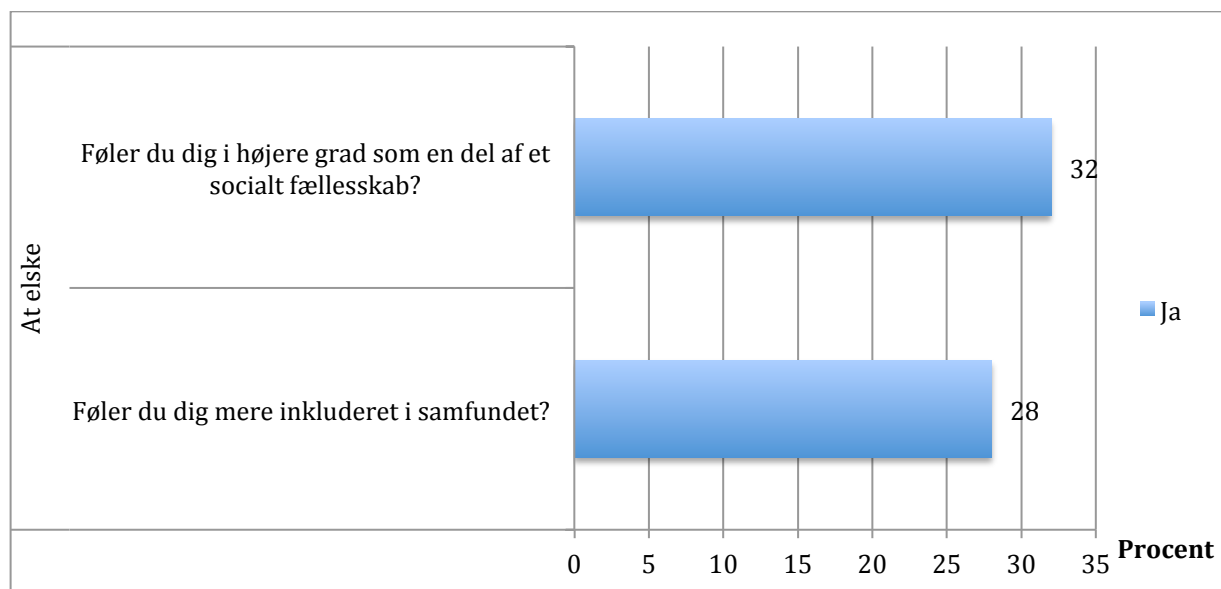
Figur 6.7 – Procentfordelingen af personer, som oplever, at det aktiveringsforløb de deltager i påvirker dem i forhold til velfærdsdimensionen *at være*.



*De tre spørgsmål markeret med * er besvaret af 47 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. De resterende to spørgsmål er besvaret af 50 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.*

På tværs af aktiveringsforløbene er det i forhold til velfærdsdimensionen *at være*, at respondenterne oplever den største effekt. Mellem 26 og 36 procent af dem oplever, at det aktiveringsforløb, de på undersøgelsestidspunktet deltog i, har forbedret deres tilværelse i forhold til en eller flere af indikatorerne for denne dimension. Det er især i forhold til at bidrage til at gøre deres tilværelse mere spændene, at respondenterne oplever, at aktiveringsforløbene gør en forskel. Det er der 36 procent af alle de aktivitetsparate respondenter, der oplever. Lige knap en tredjedel oplever, at det forløb de deltog i på undersøgelsestidspunktet øger deres selvtillid, mens 30 procent oplever, at det styrker deres følelse af at bidrage med noget til samfundet. Følelsen af i højere grad at have fået kontrol over egen tilværelse er den indikator, for at behovet for *at være* er opfyldt, som færrest respondenter oplever. Ca. hver fjerde oplever, at forløbet bidrager til denne følelse.

Figur 6.8 – Procentfordelingen af personer, som oplever, at det aktiveringsforløb de deltager i påvirker dem i forhold til velfærdsdimensionen *at elske*.



De to spørgsmål er besvaret af 47 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

De to indikatorer for behovet for *at elske*, som der i spørgeskemaundersøgelsen er spurgt ind til, er henholdsvis det at føle sig som en del af et fællesskab og føle sig inkluderet i samfundet. 32 procent oplever, at de, som følge af aktiveringsforløbet, i højere grad føler sig som en del af et socialt fællesskab og 28 procent oplever, at det bidrager til, at de i højere grad føler sig inkluderet i samfundet.

Der er dog flere af interviewene, der tyder på, at de sociale behov for denne gruppe ikke altid er helt ligetil, hvilket kan være en af forklaringerne på, at mellem 72 og 68 procent af respondenter ikke oplever, at aktivering bidrager til at opfylde deres behov i velfærdsdimensionen *at elske*.

En af de interviewpersoner, som har det vanskeligt med social kontakt, er Sofie, som blandt andet lider af ADD og PTSD. Hun beskriver i det følgende citat den følelse, hun har, når hun forlader sit hjem:

"Når jeg går uden for min hoveddør... Altså du skal forestille dig, hvis det var dig, at du vidste, at de ti meter, du skulle gå, der var der 30 mennesker, der ville gøre dig ondt. Det er det, der går gennem min krop. Altså det er adrenalin suser, og jeg har det møg dårligt, og jeg spotter flugtveje, lige så snart jeg går ud af hoveddøren." (Sofie)

For Sofie er det at forlade sit hjem og komme ud blandt andre mennesker forbundet med så meget angst, at hun som det fremgår af citatet føler at menneskerne omkring hende vil gøre hende ondt. Derfor er hun konstant opmærksom på mulige flugtveje. Da hun på et tidspunkt deltog i et malerkursus, som en del af et vejlednings- og opkvalificeringsforløb, betød hendes psykiske tilstand, at hun blev kørt til og fra kursusstedet og havde hovedtelefoner på, mens hun malede, for at skærme sig selv fra det sociale. Dette fremgår af nedenstående citat:

"Men altså det var også noget med, at jeg blev hentet hjemme og kørt til døren, og så havde jeg headset med, fordi altså jeg kan godt lide at tegne og male, men jeg var nødt til at skærme mig selv, fordi der var andre mennesker." (Sofie)

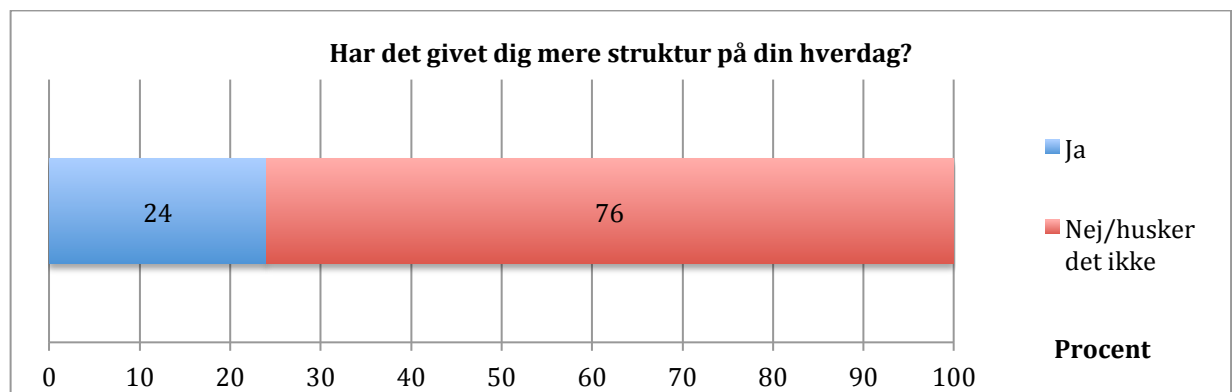
Dermed kan der være nogle særlige forhold ved de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som gør, at deres behov i velfærdsdimensionen *at elske* ikke kan tilfredsstilles på samme måde, som det måske kan for andre. Sofies oplevelser indikerer, at der kan være behov for, at aktiveringen tilrettelægges på særlige måder for dem, hvis aktiveringen skal kunne bidrage til at forbedre deres tilværelse i forhold til denne velfærdsdimension. På den anden side kan det også være, at det sociale behov, som ifølge Allardt og Jahoda, er universelt, ikke er det for alle i denne gruppe. Det er derfor ikke sikkert, at det sociale er en velegnet indikator for en god tilværelse for alle i lige netop denne målgruppe.

Selvom Maria ligesom Sofie har ADD og har svært ved at indgå i sociale sammenhænge, er hun alligevel en af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der oplever, nogle positive effekter ved aktivering. Derfor rykker hun til tider i sin sagsbehandler for at

komme i aktivering, når hun synes, det går for langsomt. Det gør hun, som det fremgår af det følgende citat, fordi hun oplever, at det at komme ud har en positiv effekt på hendes selvværd. *"Det [at gå derhjemme] får jeg det ikke bedre af. Jeg skal faktisk ud for ligesom at kunne få noget værdi i mig selv... noget selvværd."* (Maria)

Citatet fra interviewet med Maria viser, at aktivering kan have andre positive effekter også for dem, der har svært ved det sociale.

Figur 6.9 - Oplever du, at din deltagelse i et praktikforløb påvirker din tilværelse på følgende måde?



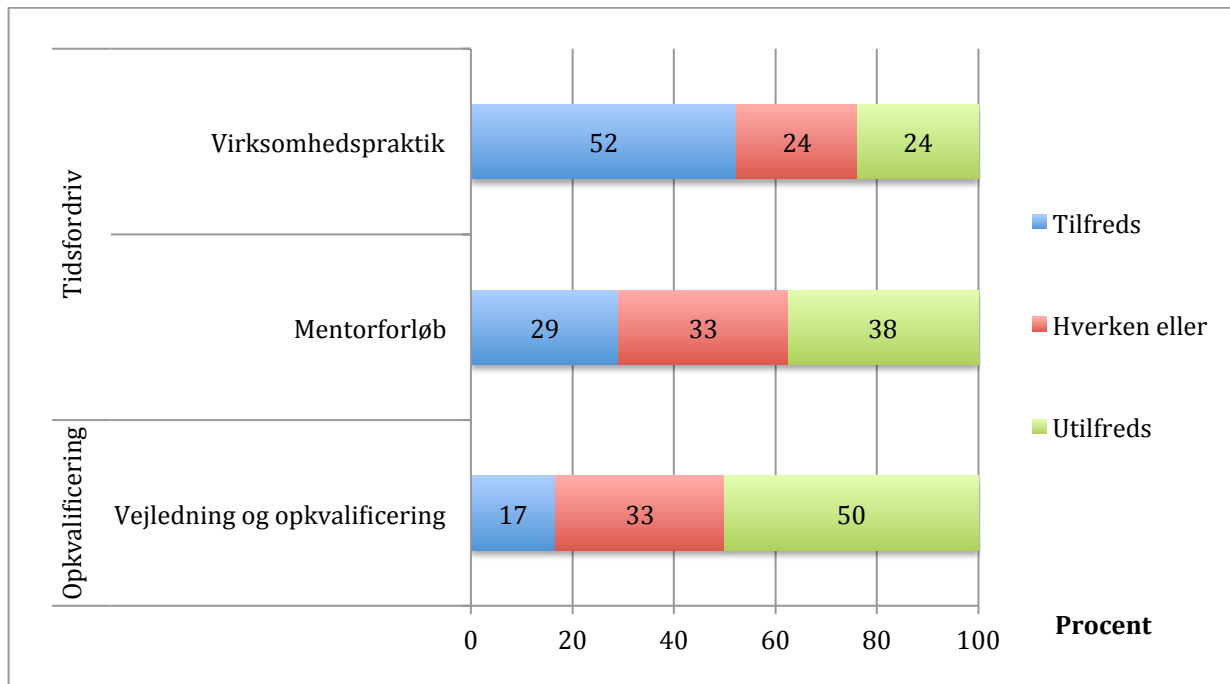
Spørgsmål er besvaret af 50 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Ifølge Jahoda er en struktureret hverdag også et af biprodukterne ved arbejde, som ledige går glip af. 24 procent oplever, at det aktiveringsforløb, de deltager i, har givet dem mere struktur på deres hverdag. Set i forhold til de øvrige effekter af aktivering, som respondenterne oplever, er det relativt få respondenter, der oplever, at aktivering kan kompensere for dette aspekt ved arbejdsløshed.

6.3.2 Sammenligning af aktiveringsforløbene

Efter at have analyseret, hvordan de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere generelt oplever det at være i aktivering, indeholder dette afsnit en sammenligning af deres oplevelser med de enkelte forløb. Sammenhængene mellem de enkelte forløb og de aktivitetsparate respondents oplevelser præsenteres kun, hvis sammenhængen har vist sig at være statistisk signifikant.

Figur 6.10 - Sammenligning af tilfredsheden med de tre aktiveringsforløb



Spørgsmålet er besvaret af 21 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 24, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem, hvilket forløb respondenterne har deltaget i og deres tilfredshed med dette. Virksomhedspraktik er det forløb, der er størst tilfredshed med blandt respondenterne. 52 procent af de 21 aktivitetsparate respondenter, som på undersøgelsestidspunktet deltog i en virksomhedspraktik var enten tilfredse eller meget tilfredse med forløbet. Til sammenligning var det kun tilfældet blandt 29 procent af dem, der havde tilknyttet en mentor og 17 procent af dem, der deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Et af Sage argumenter, for at aktivering potentielt kan kompensere for de negative effekter af arbejdsløshed, er, at det rummer nogle af de samme karakteristika som ordinært arbejde. Derfor giver det god mening, at det også er dette forløb, som respondenterne er mest tilfredse med, da det er det forløb, der har mest til fælles med ordinært arbejde.

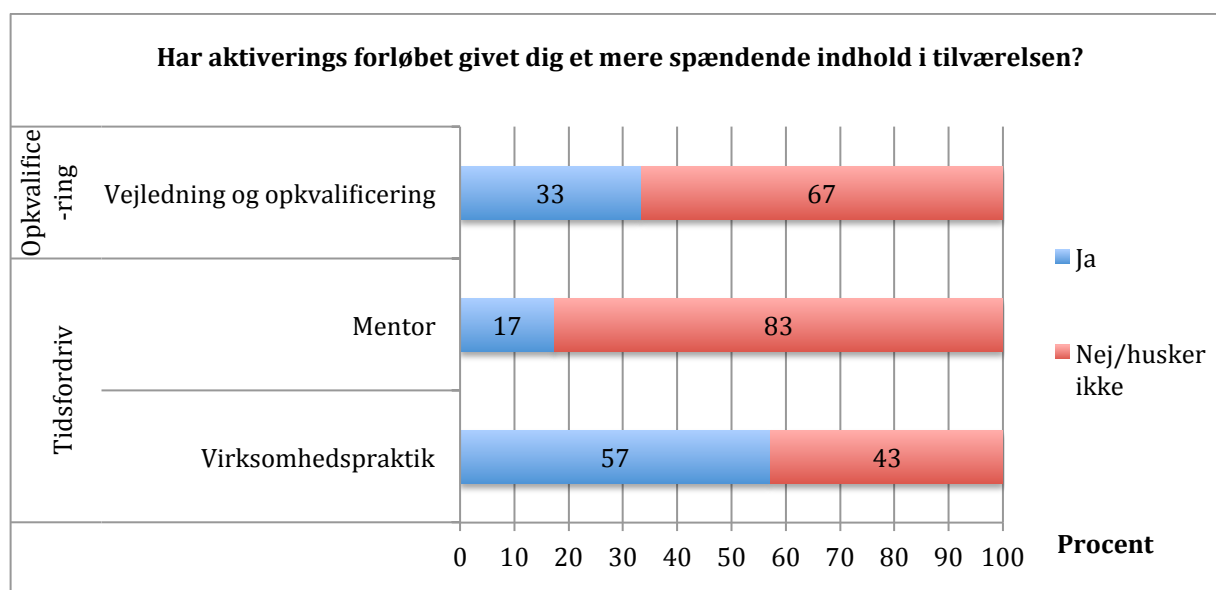
Vejlednings- og opkvalificeringsforløbene er derimod de forløb, som flest respondenter er utilfredse med. Det gælder halvdelen af de seks, som på undersøgelsestidspunktet

deltog i et sådan forløb. 38 procent af dem, der havde tilknyttet en mentor var utilfredse med dette forløb, mens andelen af utilfredse virksomhedspraktikanter var 24 procent.

Resultaterne viser, at tilfredsheden varierer meget mellem de enkelte forløb. Der er dog generelt størst tilfredshed med forløbene af typen tidsfordriv, særligt virksomhedspraktikken, hvorimod aktiveringsforløb af typen opkvalificering ikke medfører den store tilfredshed blandt de aktivitetsparate respondenter.

Figur 6.11 nedenfor viser sammenhængen mellem aktiveringsforløb og oplevelsen af, at indholdet i ens tilværelse bliver mere spændende.

Figur 6.11 - Sammenligning af fordelingen af aktivitetsparate respondenter, der oplever at deres deltagelse i henholdsvis et mentorforløb, en virksomhedspraktik eller et vejlednings- og opkvalificeringsforløb bidrager til et mere spændende indhold i tilværelsen.



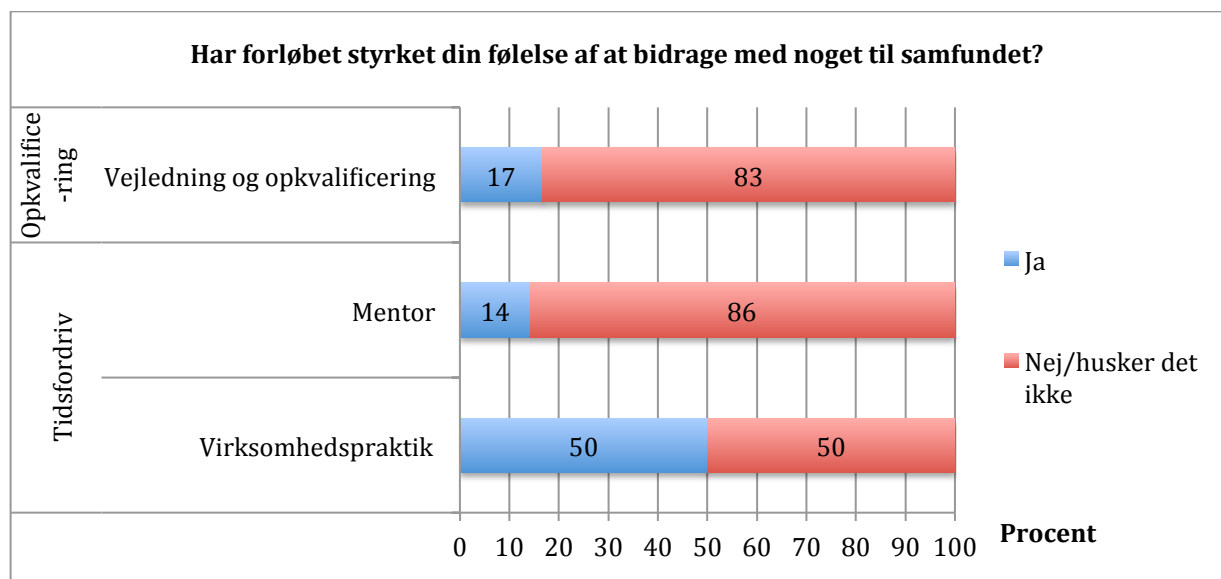
Spørgsmålet er besvaret af 21 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 23, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Virksomhedspraktik er det forløb, som flest respondenter vurderer bidrager til, at indholdet i deres tilværelse bliver mere spændende. Det er der 57 procent af dem, der gør. Til sammenligning er det samme tilfældet blandt 33 procent af de aktivitetsparate re-

spondenter, der deltog i vejlednings- og opkvalificeringsforløb og kun blandt 17 procent af dem, som havde tilknyttet en mentor. Andelen af respondenter, der indgår i et mentorforløb og oplever, at dette bidrager til at gøre indholdet af deres tilværelse mere spændende, er markant mindre end det er tilfældet for deltagerne i de øvrige forløb.

Også i forhold til at styrke respondenternes følelse af at bidrage til samfundet, ses en tendens til, at virksomhedspraktik har en større effekt end de øvrige aktiveringsforløb. Figur 6.12 illustrerer denne tendens.

Figur 6.12 - Sammenligning af fordelingen af aktivitetsparate respondenter, der oplever at deres deltagelse i henholdsvis et mentorforløb, en virksomhedspraktik eller et vejlednings- og opkvalificeringsforløb har styrket deres følelse af at bidrage til samfundet.



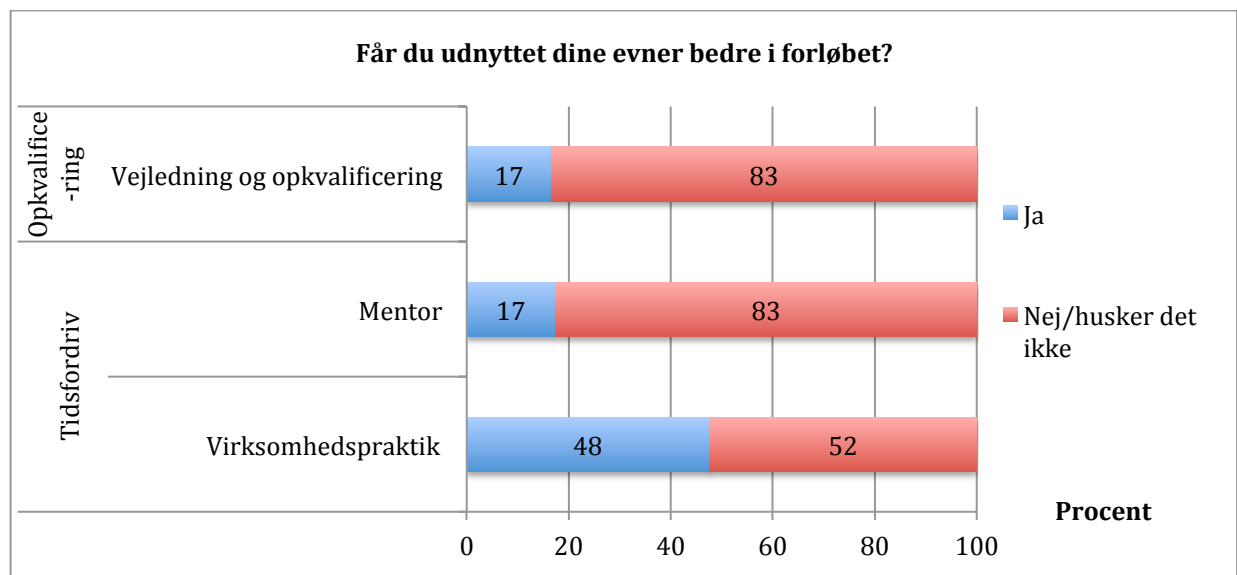
Spørgsmålet er besvaret af 20 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 21, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Halvdelen af deltagerne i virksomhedspraktik oplever, at praktikken har styrket deres følelse af at bidrage med noget til samfundet. Kun 14 procent af dem, der har tilknyttet en mentor og 17 procent af dem, som deltager i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb har samme oplevelse. Også i denne sammenhæng er der en tendens til, at de responden-

ter, der er tildelt en mentor, sjældnere end deltagerene i de øvrige forløb oplever, at det styrker deres følelse af at bidrage til samfundet.

Figur 6.13 nedenfor viser sammenhængen mellem aktiveringsforløb og oplevelsen af at ens evner udnyttes.

Figur 6.13 - Sammenligning af fordelingen af aktivitetsparate respondenter, der oplever at deres deltagelse i henholdsvis et mentorforløb, en virksomhedspraktik eller et vejlednings- og opkvalificeringsforløb bidrager til, at de i højere grad får udnyttet deres evner.



Spørgsmålet er besvaret af 21 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 23, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Som det fremgår af figur 6.13 er virksomhedspraktik også den form for aktivering, som den største andel af de aktivitetsparate respondenter oplever, medvirker til, at de får udnyttet deres evner. Mens det er tilfældet for knap halvdelen af deltagerne i virksomhedspraktik, er det kun tilfældet blandt henholdsvis 17 procent af deltagerne i de øvrige forløb.

Både følelsen af at bidrage til samfundet, at have et spændende indhold i tilværelsen og det at opleve, at ens evner udnyttes, er indikatorer for respondenternes muligheder for

at realisere sig selv. I det omfang, deltagerne i virksomhedspraktikkerne oplever, at forløbene har disse effekter, er dette indikationer på, at deres behov for *at være* opfyldes i praktikforløbene.

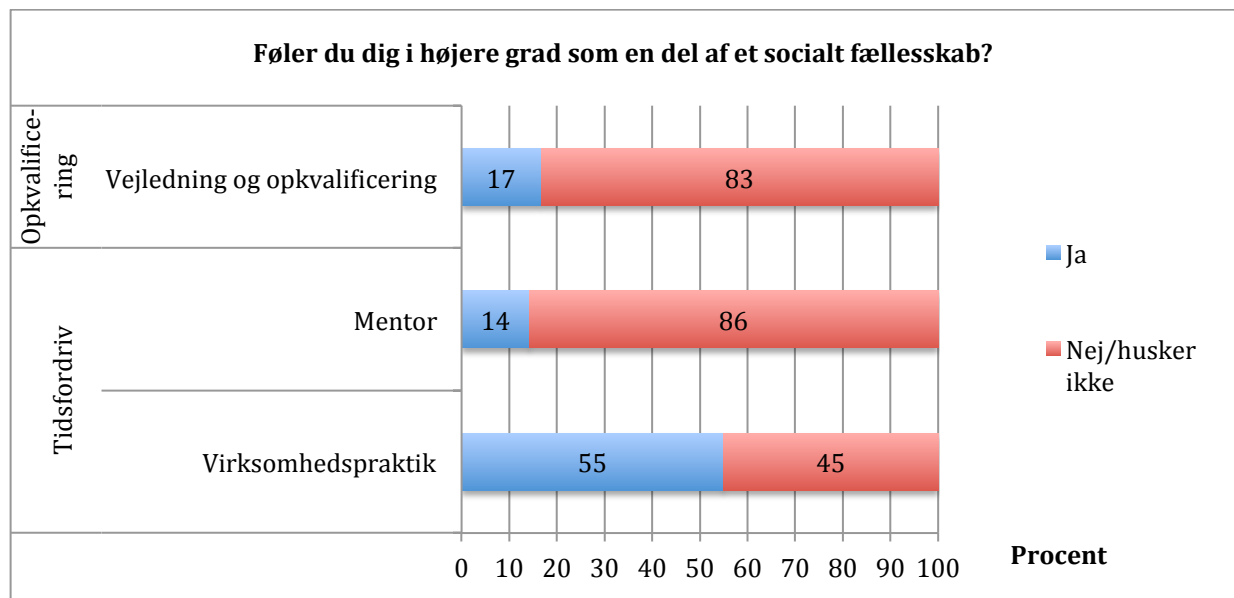
Da deltagerne i virksomhedspraktik, er dem, som oplever den største effekt i forhold til disse parametre, er det, at dømme efter respondenternes egen vurdering, denne form for aktivering, som har det største potentiale for at kunne tilfredsstille behovene i velfærdsdimensionen *at være*.

I den forudgående analyse af kontanthjælpsmodtagernes oplevelser med virksomhedspraktikforløb var det også særligt oplevelsen af selvrealisering, som interviewpersonerne fremhævede, som betydningsfuld for deres udbytte af praktikforløbene. De praktikforløb, som interviewpersonerne fremhævede som vellykkede, var de forløb, hvor de oplevede, at deres opgaver var meningsfulde, og de havde fået mulighed for at benytte deres kompetencer. Interviewene understøtter dermed indikationen på, at virksomhedspraktikkerne har potentiale for at øge udsatte kontanthjælpsmodtageres velfærd i forhold til dimensionen *at være*, men understreger, at dette er under forudsætning af, at forløbene tilrettelægges med udgangspunkt i deres kompetencer og interesser.

Udover at virksomhedspraktikkerne har vist sig at have et signifikant større potentiale for at kunne tilfredsstille de udsatte lediges behov for selvrealisering end de øvrige forløb, er der også indikationer på, at de i højere grad har potentiale for at tilfredsstille deres behov for social kontakt, som er en del af velfærdsdimensionen *at elske*.

Figur 6.14 nedenfor viser, hvor stor en andel af deltagerne i de tre forløb der oplever, at de, som følge af forløbet, i højere grad føler sig som en del af et socialt fælleskab.

Figur 6.14 - Sammenligning af fordelingen af aktivitetsparate respondenter, der oplever at deres deltagelse i henholdsvis et mentorforløb, en virksomhedspraktik eller et vejlednings- og opkvalificeringsforløb har gjort at de i højere grad føler sig som en del af et socialt fællesskab.

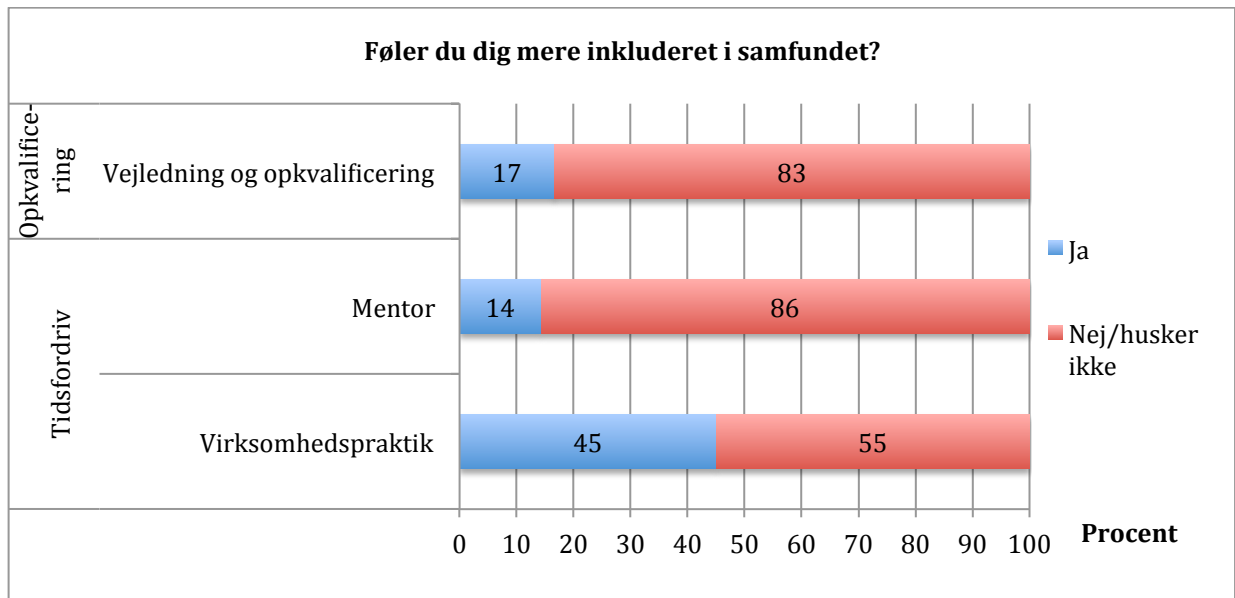


Spørgsmålet er besvaret af 20 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 21, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Som figuren viser, oplever 55 procent af deltagerne i virksomhedspraktik, at de i højere grad føler sig som en del af et socialt fællesskab. Denne oplevelse er det kun 17 procent af deltagerne i vejlednings- og opkvalificering, der deler og kun 14 procent af de respondenter, der deltager i et mentorforløb.

De samme tendenser går igen i forhold til, hvilke forløb respondenterne oplever bidrager mest til at få dem til at føle sig inkluderet i samfundet.

Figur 6.15 - Sammenligning af fordelingen af aktivitetsparate respondenter, der oplever at deres deltagelse i henholdsvis et mentorforløb, en virksomhedspraktik eller et vejlednings- og opkvalificeringsforløb har gjort at de i højere grad føler sig inkluderet i samfundet.



Spørgsmålet er besvaret af 20 aktivitetsparate, som på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik, 21, som havde en mentor tilknyttet og seks, som deltog i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

Figur 6.15 viser, hvordan de aktivitetsparate respondenter oplever, at de forskellige forløb påvirker deres følelse af at være inkluderet i samfundet. Som figuren viser, oplever 45 procent af deltagerne i virksomhedspraktikker, at de i højere grad føler sig inkluderet i samfundet, som følge af praktikforløbet. Til sammenligning er det kun 17 procent af dem, der deltager i vejlednings- og opkvalificeringsforløb, som oplever dette, og 14 procent af dem, som har en mentor tilknyttet.

Spørgekemaundersøgelsen giver derved også indikationer på, at virksomhed, i højere grad end de øvrige former for aktivering, dækker de udsatte lediges sociale behov. Dermed er virksomhedspraktikkernes potentiale for at kunne tilfredsstille behovene i velfærdsdimensionen *at elske* også større end ved de øvrige forløb.

Dette er ikke umiddelbart en tendens, som fremgår af interviewpersonernes erfaringer med virksomhedspraktik. En mulig forklaring på, at denne oplevelse ikke i samme grad fremgår af interviewene kan være, at de ofte ikke oplever, at deres fysiske og psykiske skånebehov tilgodeses i praktikken. Det kan også skyldes, at flere af dem som tidligere beskrevet har nogle psykiske udfordringer, som gør, at de ikke på samme måde har behov for social kontakt. Dette kan være en hindring for, at interviewpersonerne oplever en positiv effekt på deres sociale tilværelse, og at de i det hele taget har en positiv oplevelse af forløbet.

At virksomhedspraktikker i højere grad end andre aktiveringsforløb har en positiv effekt på de lediges trivsel, var også konklusionen på en svensk undersøgelse fra 2001. Her undersøgte forskeren Mathias Strandh, hvordan forskellige aktiveringstilbud påvirker langtidslediges mentale helbred. Undersøgelsen tog udgangspunkt i data fra 1996 og 1997 i Sverige. Konklusionen var, at kun den type aktivering, han kalder 'workplace participation', hvor den ledige kommer ud i aktiviteter på det ordinære arbejdsmarked, har en positiv effekt på de langtidslediges mentale trivsel (Strandh, 2001:73).

Mentorforløb og virksomhedspraktik har som tidligere nævnt det tilfælles, at ingen af forløbene har et udpræget fokus på hverken at få de ledige i ordinært arbejde eller på investeringer i deres humane kapital. Alligevel er der store variationer i forhold til respondenternes vurdering af, hvordan forløbene påvirker dem.

Logisk giver det mening, at mentorforløb i mindre grad end de øvrige forløb bidrager til, at de ledige føler sig som en del af et socialt fællesskab, da mentorindsatsen foregår én-til-én mellem borger og mentor. Det, at have en mentor betyder dermed ikke, at man på samme måde som i de øvrige forløb bliver introduceret til et socialt fællesskab. Det er dog også i forhold til de øvrige fire parametre, at respondenterne, der deltager i mentorforløb, i mindre grad end deltagerne i virksomhedspraktik vurderer, at forløbet har en positiv effekt på deres tilværelse. En del af forklaringen, på at respondenterne vurderer de to aktiveringsforløb så forskelligt, bunder formegentlig i, at de to forløb er meget forskellige, men en del af forklaringen kan også være, at aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som pt. ikke er i stand til at deltage i et af de øvrige forløb, har såkaldt ret og

pligt til at deltage i et mentorforløb, indtil de bliver klar til et af de øvrige forløb (LAB, § 93). Dette kan betyde, at målgruppen for mentorforløbene generelt er lidt dårligere end målgruppen for virksomhedspraktik, hvis en del af dem, der er tilknyttet en mentor, er det, fordi de ikke er i stand til for eksempel at deltage i en virksomhedspraktik.

Selvom virksomhedspraktikkerne lader til at være den form aktivering, som respondenterne på spørgeskemaundersøgelsen udtrykker størst tilfredshed med og den form for aktivering, som har størst potentiale for at tilfredsstille deres psykosociale behov, så er der forsat en stor andel, som hverken er tilfredse med deres virksomhedspraktik eller oplever, at deres velfærd forbedres væsentligt af forløbene. De positive effekter, som virksomhedspraktikkerne i ca. halvdelen af tilfældene medfører, må derfor stadig betegnes som et potentiale ved forløbene snarere end en garanteret effekt.

6.4 Delkonklusion

Denne analyse har undersøgt udsatte kontanthjælpsmodtagers oplevelser med aktivering, og hvordan det påvirker deres tilværelse. Den primære empiri, der danner baggrund for analysen er en spørgeskemaundersøgelse blandt 159 kontanthjælpsmodtagere. Dette er suppleret med eksempler fra interviews med seks kontanthjælpsmodtagere.

Overordnet er lidt flere end hver tredje aktivitetsparate kontanthjælpsmodtager, som har medvirket i spørgeskemaundersøgelsen tilfreds med det aktiveringsforløb, de deltog i på undersøgelsestidspunktet.

Generelt er det oftest behov i velfærdsdimensionen *at være*, respondenterne oplever, at aktiveringsforløbene medvirker til at tilfredsstille. Det er der mellem 26 og 36 procent af samtlige aktivitetsparate respondenter, der oplever. De oplever især, at det bidrager til at gøre indholdet af deres tilværelse mere spændende.

I forhold til velfærdsdimensionen *at elske* er der knap en tredjedel, der oplever, at aktiveringsforløbene har en positiv indvirkning. De kvalitative interviews viser, at nogle udsatte kontanthjælpsmodtagere lider af psykiske problemer, som gør det vanskeligt for

dem at indgå i sociale sammenhænge med for mange mennesker. Dette kan have betydning, for om de overhovedet har tilfredsstillende behov i forhold til denne dimension og i så fald, om det i nogle tilfælde kræver særligt tilrettelagte aktiveringsforløb at tilfredsstille dem.

Mentorforløb er det forløb, som flest aktivitetsparate respondenter deltager i. Det er der 30 procent af dem, der gør. Der, hvor de oplever, at mentorerne gør den største forskel, er i forhold til at øge deres selvtillid og deres følelse af kontrol over egen tilværelse, hvilket indikerer, at forløbet har størst effekt i forhold til dimensionen *at være*, som omhandler deres muligheder for selvrealisering.

De kvalitative interviews viser en tendens til, at kontanthjælpsmodtagernes tilfredshed med forløbet hænger tæt sammen med om de for det første oplever et behov for den indsats mentorerne yder og for det andet, om mentorerne yder den indsats, der er behov for.

Virksomhedspraktik er det aktiveringsforløb, som næst flest aktivitetsparate respondenter deltager i. Det er der 26 procent, der gør. Samtidig er det det forløb, som medfører størst tilfredshed blandt deltagerne. Ca. halvdelen af de respondenter, der på undersøgelsestidspunktet deltog i et praktikforløb var tilfredse med dette. Det er også det aktiveringsforløb, hvor den største andel oplever, at forløbet bidrager til at tilfredsstille behov i både dimensionen *at være* og *at elske*. Dette skyldes sandsynligvis, at forløbet har flere lighedstræk med ordinært arbejde.

En væsentlig forudsætning, for at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har en positiv oplevelse af deres praktikforløb, er, ifølge flere af interviewpersonerne, at de føler, at deres praktikopgaver giver mening i forhold til deres kompetencer og interesser. Samtidig har det afgørende betydning, at praktikforløbet tilrettelægges under hensyn til den enkeltes skånebehov.

Kun otte af de aktivitetsparate spørgeskemarespondenter deltog på undersøgelsestidspunktet i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Tilfredsheden med forløbene er ikke

særlig stor blandt dem. Kun 16,7 procent, svarende til én person, var tilfreds med det vejlednings- og opkvalificeringsforløb, den pågældende deltog i på undersøgelsestidspunktet. De fleste af dem oplever heller ikke, at forløbet har nogen betydning for deres velfærd. Det er primært i forhold til velfærdsdimensionen *at være*, at deltagerne i vejlednings- og opkvalificeringsforløbene oplever en positiv virkning, som følge af forløbet. 33 procent oplever, at forløbet giver dem mere selvtillid og et mere spændende indhold i tilværelsen.

En mulig forklaring på den manglende tilfredshed med denne type aktivering kan med udgangspunkt i interviewpersonernes oplevelser findes i, at forløbene ikke tilrettelægges ud fra deres kompetencer og behov. De har mange eksempler på forløb, der ikke matcher deres behov eller situation, og som, for interviewpersonerne selv, opleves som meningsløse. Forløbene bærer præg af tidsfordriv, idet at forløbene i højere grad synes at holde de ledige beskæftiget frem for at investere i deres humane kapital.

Kapitel 7: Hvordan oplever udsatte kontanthjælpsmodtagere sagsbehandlingen i jobcentrene?

Denne analyse skal besvare andet led i specialets problemformulering, som handler om de udsatte kontanthjælpsmodtageres oplevelse af sagsbehandlingen i jobcentrene. Da det er sagsbehandlerne i jobcentrene, der tilrettelægger den enkelte kontanthjælpsmodtagers ledighedsforløb, er det også dem, der har det primære ansvar for aktiveringen af dem. De oplevelser, som den forudgående analyse viste, at kontanthjælpsmodtagerne har med aktivering, kan derfor meget vel være forbundet med deres oplevelser med sagsbehandlingen.

Analysen tager udgangspunkt i Lipskys mestringsstrategier *rationering af service ydelser* og *kontrol over klienter og arbejdssituation* og er struktureret omkring de enkelte delelementer i strategierne, som interviewpersonerne oplever, har betydning for behandlingen af deres sag.

7.1 Rationering af serviceydelser

Rationering af serviceydelser er en af de teknikker, som frontlinjemedarbejdere kan anvende til at håndtere det pres, de er under i forhold til knappe ressourcer og stor efterspørgsel på serviceydelser.

7.1.1 Begrænsning af adgang og efterspørgsel

En af de måder, som frontlinjemedarbejderne, ifølge Lipsky, kan, rationere den service de leverer, er ved at forringe serviceniveauet og på den måde mindske efterspørgslen, så færre borgere opsøger deres service. Lange ventetider, begrænsning af information til borgerne, rutineprægede arbejdsgange og generel psykisk belastning af borgerne er blandt de værktøjer, som frontlinjebureaukratiet kan anvende til at begrænse efterspørgslen.

Rutinepræget arbejdsgang

Et andet forhold, som, ifølge Lipsky, kan mindske efterspørgslen på de offentlige serviceydelser, er, hvis frontlinjemedarbejdernes praksis er for rutinepræget og ikke udviser fleksibilitet i forhold til den enkelte borger.

Oplevelserne af at sagsbehandlingen bliver rutinepræget opstår, ifølge interviewpersonerne, blandt andet ved, at sagsbehandlerne ikke læser hele deres sag, at den indsats de iværksætter ikke er gennemtænkt, og at de udelukkende fokuserer på at øge det antal timer, kontanthjælpsmodtagerne kan arbejde.

Både Maria og Vera har oplevet, at deres sagsbehandlere ikke læser hele deres sag. Vera har gentagne gange oplevet, at forskellige sagsbehandlere ikke læser længere end tre måneder tilbage i hendes sag. Hun oplever dette, som dybt problematisk, fordi det betyder, at sagsbehandleren blandt andet ikke kender til hendes sygdomshistorie, hvis lægeerklæringerne ligger længere end tre måneder tilbage. Dette betød, at hun trods sin gigtsygdom blev sendt i praktik, som rengøringshjælp. Da hun informerede sin sagsbehandler om, at hun ikke kunne holde til det, svarede han, ifølge hende, at han hverken havde læst praktikopslaget eller var klar over, at hun havde gigtsygdom. Dette fremgår af følgende citat:

"Han fortæller mig, at han faktisk ikke havde læst stillingsopslaget, så han vidste ikke, at det var sådan noget [et rengøringsjob]. Han vidste heller ikke, at jeg havde slidgigt." (Vera)

Eksemplet fra Veras sag viser, hvordan hun oplever en sagsbehandler, som bare handler uden at sætte sig ordentligt ind i den enkelte sag. Dette er medvirkende til Veras oplevelse af et lavt serviceniveau i sagsbehandlingen.

At sagsbehandlernes handlinger ikke altid virker gennemtænkte, er en oplevelse, som flere af interviewpersonerne har. For eksempel er Maria lige nu i virksomhedspraktik, hvorefter det er planen, at hun skal på kursus i, hvordan man bedst lever med sine smer-

ter. Hun finder rækkefølgen af de to forløb uigennemtænkt, hvilket fremgår af følgende citat:

"Jeg tror, at hvis sagsbehandleren havde været lidt mere sagsbehandler, så havde han tænkt, at hvis vi nu lige starter med det her [smertehåndteringskurset], så er der større chancer for, at du rent faktisk har lært at leve med dine smerter, og så kan vi prøve dig af på det i praktikken." (Maria)

Havde sagsbehandleren i stedet sendt Maria på kursus i smertehåndtering først, er det hendes oplevelse, at hun måske ville have kunne bruge dette, når hendes arbejdsevner skulle prøves af i praktikken.

Et andet eksempel på interviewpersonernes oplevelse af, at forløbene ikke altid er gennemtænkte, kommer fra Anne, hvis sagsbehandler, ifølge hende, ikke havde intentioner om at indhente en udtalelse fra det sted, hvor Anne var i arbejdsprøvning. Ifølge hende måtte hun presse sagsbehandleren til at indhente udtalelsen alligevel. Uden en udtalelse kan arbejdsprøvningen ikke bruges til noget, hvilket bidrager til Annes oplevelse af en usammenhængende sagsbehandling.

Dorte oplevede, at det for hendes forrige sagsbehandler i højere grad handlede om, at det timetal hun kunne arbejde skulle øges end det handlede om hendes behov. Hun oplevede, at det i højere grad kom til at handle om hans præstation som sagsbehandler end om at forbedre hendes kompetencer. Dette kommer til udtryk i det følgende citat.

"Det var timerne som skulle op. Det var det vigtigste for ham. Så var det ligegyldigt, hvordan jeg havde det. Jeg følte nogle gange, at det var mere som om...det var mere hans sag...det var mere hans præstation, der stod på mål, end det var at fremme det, som jeg nu kunne." (Dorte)

Dortes oplevelse af, at sagsbehandlingen i højere grad handler om sagsbehandlerens egen præstation end om hende, bærer præg af en sagsbehandler, som ikke sætter sig ind i den enkelte sag, men blot handler ud fra sine egne interesser og rutiner. Dorte uddyber

med, at hun generelt oplever, at sagsbehandlingen er overfladisk og ikke for alvor hjælper hende: *"Jeg synes generelt, det er et problem, at det bliver sådan noget total overfladebehandling. Der er ikke nogen af dem, som går ind i dybden og hjælper."*

De eksempler på rutinepræget sagsbehandling, som her er gennemgået, bidrager til, at interviewpersonerne generelt oplever et lavt serviceniveau i jobcentrene. En af interviewpersonerne, kommer dog også med et positivt eksempel, hvor en sagsbehandler har benyttet sin mulighed for at foretage skøn på en måde, som viser, at sagsbehandlingen ikke altid behøver at blive praktiseret efter rigide rutiner.

Eksemplet kommer fra interviewet med Sofie. Grundet hendes angst er hendes mand nødt til at tage med hende, når hun skal til møder på jobcentret. Det betyder, at han skal have fri fra arbejde og besværliggør i det hele taget det hele. I forbindelse med, at de flyttede til en anden kommune opstod der noget bøvl i forhold til udbetalingen af hendes kontanthjælp. Grundet en formalitet ville hun miste en uges kontanthjælp. Da Sofie kontaktede hendes nye sagsbehandler sørgede denne både for at tilrettelægge et møde på et tidspunkt, så Sofies mand ikke behøvede at tage fri fra arbejde og sørgede derefter for at få ordnet den formalitet, som forhindrede, at hun kunne få udbetalt hele sin kontanthjælp. Begge dele var ikke noget sagsbehandleren behøvede at gøre. Alligevel valgte den pågældende sagsbehandler at udvise fleksibilitet og imødekomme Sofies behov.

Eksemplet viser, at sagsbehandlernes skøn også kan komme borgerne til gode og ikke kun fungerer som en måde at begrænse efterspørgslen på serviceydelser.

Lange sagsbehandlingstider

Alle seks interviewpersoner oplever beskæftigelsessystemet, som langsommeligt og føler, at deres sag burde være afklaret for længst. Måden de typisk oplever lange sagsbehandlingstider på, er ved at deres sag står stille i perioderne mellem møderne på jobcentret.

Minimum hver tredje måned skal sagsbehandlerne, som det fremgår af kapitel 5, indkalde kontanthjælpsmodtagerne til møder på jobcentret eller telefonisk. Som det fremgår

af tabel 7.1 indkaldes ca. halvdelen af de aktivitetsparate respondenter til møde med deres sagsbehandler ca. hver 3. måned. 16 procent indkaldes oftere og 31 procent sjældnere.

Tabel 7.1 - Hvor ofte indkaldes du til møder på jobcentret?		
	Respondenter	Procent
Oftere end hver 3. måned	12	16
Ca. hver 3. måned	40	53
Sjældnere end hver 3. måned	23	31
I alt	75	100

De fleste af respondenterne oplever altså, at kommunerne overholder kravet om samtaler minimum hver 3. Måned. Interviewpersonerne giver dog udtryk for, at de tre måneders ventetid mellem samtalerne er en af de faktorer, som forlænger sagsbehandlingstiden.

Tre af interviewpersonerne giver udtryk for, at de i tiden mellem møderne ofte oplever, at deres sag står stille. En af dem er Vera, som oplever, at møderne er det eneste tidspunkt, hvor der sker noget i hendes sag. Hun fortæller i det følgende citat om hendes oplevelser, da hun gik fra at være dagpengemodtager til aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager:

"Jeg skal bare tage det roligt og vente. Det er første gang, siden jeg var 23, at jeg har følt mig syg. Jeg har altid set det som et livsvilkår. Jeg har angst. Det er mit livsvilkår. Jeg har gigt. Det er også mit livsvilkår. Det kan ske for hvem som helst. Så finder man løsninger. Lige pludselig så var jeg bare syg, og jeg skulle gå hjemme i tre måneder og måtte ikke foretage mig noget som helst. Jeg skulle ikke søge job eller prøve på noget i den retning, fordi så var jeg jo ikke aktivitetsparat og syg." (Vera)

Som det fremgår af citater fik ventetiden på tre måneder mellem møderne Vera til for første gang i sit liv at føle sig syg. Blandt andet Vera oplever desuden, at beslutningerne i

hendes sag kun strækker sig tre måneder frem, hvilket også bidrager til, at der ikke sker en langsigtet afklaring af hendes sag.

Manglende opfølgning på de aktiveringsforløb, der iværksættes, er en anden faktor, som forlænger sagsbehandlingstiden. Dette kommer til udtryk i interviewet med Maria:

"Jamen, det er jo det der med, at du bliver sendt ud i noget, og når det så er færdigt, så venter du igen tre måneder, så du kan komme til en ny samtale; 'Nå, hvordan går det nu?'. Der er ikke noget opfølgning eller noget, hvad kan vi bruge det til? Kan vi bygge videre på det? Det fungerer ikke." (Maria)

Maria giver i ovenstående citat udtryk for hendes oplevelse af, at der ikke bliver fulgt op på forløbene, og at de i det hele taget ikke bliver brugt til noget. I stedet må hun vente på det næste planlagte møde med sin sagsbehandler for at se, hvad der skal ske fremadrettet. Det fungerer efter hendes mening ikke.

Den lange sagsbehandlingstid fremstår i alle interviewene som et af de mest væsentligste kritikpunkter i forhold til sagsbehandlingen i jobcentrene, fordi det betyder, at de ikke bliver afklaret. I stedet fastholdes de på kontanthjælp i årevis. En hurtigere afklaring ville betyde et kortere forløb på kontanthjælp, hvilket alle interviewpersoner ville foretrække.

Maria har også oplevet, at jobcentret har glemt at meddele hende om et aflyst møde. Dette mener hun ikke er i orden, når hun selv bliver trukket i kontanthjælpsydelsen, hvis hun ikke møder op til en samtale. *"Undskyld, men jeg bliver trukket, hvis jeg ikke møder op, hvad er det lige, der gør, at det ikke gælder den anden vej, og de ikke kontakter mig. Der mangler noget gensidig respekt i det der."* Maria giver i citatet udtryk for, at hun oplever den manglende aflysning som et signal om, at sagsbehandlerens tid er vigtigere end hendes, hvilket ifølge Lipsky er en måde at mindske efterspørgslen, fordi det forringer serviceoplevelsen.

Begrænsning af information

Begrænsningen af information kan både være med til at forringe serviceoplevelsen blandt borgerne, men det kan også være med til at begrænse omfanget af den service, de efterspørger, fordi de ikke efterspørger ydelser, de ikke ved findes.

Alle interviewpersonerne oplever i en eller anden grad, at informationen fra deres sagsbehandler er mangelfuld. Det er blandt andet i forhold til at blive informeret om deres rettigheder og muligheder, at flere af dem ikke oplever, at informationen er tilstrækkelig.

"De burde vejlede i stedet for at vildlede" siger Sofie om sagsbehandlerne, da hun fortæller om, hvordan hun selv ved et tilfælde fandt frem til en paragraf om et særligt tilskud, hun var berettiget til. Ifølge Jens fortæller sagsbehandlerne ham, at han selv kan undersøge sine rettigheder og muligheder på nettet, hvilket han ikke kan overskue. Dorte oplever, at det gør hende angst ikke at kende reglerne, og Vera mener ikke, at sagsbehandlerne lever op til deres forpligtigelser i forhold til at sikre hendes rettigheder. Anne har fået en ven, som er pensioneret socialrådgiver til at være hendes bisidder, fordi *"...ellers så bliver jeg jo fuldstændig kørt rundt med, ik' os'?"*

Oplevelsen af ikke at blive informeret ordentligt af sagsbehandlerne hænger sammen med, hvorvidt de oplever, at de i tilstrækkelig grad inddrages i deres sag. Hvorvidt dette er tilfældet blandt de aktivitetsparate respondenter, fremgår af tabel 7.2 nedenfor.

Tabel 7.2 - Føler du dig tilstrækkeligt inddraget i din sag? Eksempelvis i tilrettelægningen af dit/dine aktiveringsforløb.		
	Respondenter	Procent
Ja, i høj grad	7	9
Ja, i nogen grad	29	39
Nej, slet ikke	38	51
Ved ikke	1	1
I alt	75	100

Tabellen viser, at ca. halvdelen af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere oplever at de enten i høj grad eller i nogen grad inddrages tilstrækkeligt i deres sag. En tilsva-

rende andel oplever ikke, at dette er tilfældet. Selvom manglende inddragelse og information, præger interviewpersonernes oplevelser, viser spørgeskemaundersøgelsen, at der også er mange aktivitetsparate, som føler sig passende inddraget i deres sag.

Manglende orientering præger også interviewpersonernes oplevelser i forhold til de mere langsigtede mål med indsatsen. Ingen af interviewpersonerne er informeret om, hvad det langsigtede mål for deres forløb egentlig er, og hvilken rolle de enkelte aktiveringsforløb spiller i den forbindelse. Dette fremgår blandt andet af interviewet med Maria, der i nedenstående citat giver udtryk for, at hun ikke bliver informeret om, hvad det igangværende praktikforløb skal føre til:

"Han [sagsbehandleren] har i hvert fald ikke fortalt mig, hvad det skal føre til. Han har ikke fortalt mig, om praktikken kan bruges til noget. Han har ikke fortalt mig, om den kan føre til, at jeg enten ryger i ressourceforløb eller til fleksjob. Altså han har ikke fortalt mig noget overhovedet." (Maria)

Efter opfordring fra sin bisidder spurgte Anne sin sagsbehandler, om hvad hendes konthjælpsforløb skulle føre til, men det ville de, ifølge hende, ikke svare på, hverken hendes egen sagsbehandler eller lederen af jobcentret.

Generelt er der ikke nogen af de seks interviewpersoner, der ved præcis, hvad det er der arbejdes hen imod. Om det er ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, men ingen af dem forestiller sig, at de nogensinde bliver i stand til at arbejde fuldtid.

Psykisk belastning

For alle interviewpersoner er sagsbehandlingen i jobcentret forbundet med en eller anden grad af psykisk belastning. Det er der mange forskellige årsager til. I dette afsnit er fokus på, hvordan den behandling de får af den enkelte sagsbehandler opleves som psykisk belastende, men aspekter ved de øvrige elementer ved sagsbehandlingen kan dog også opleves som psykisk belastende (Lipsky, 2010:93).

De måder, som interviewpersonerne i visse tilfælde oplever, at sagsbehandlernes behandling af dem påfører dem psykiske belastninger, er blandt andet ved at opføre sig nedladende over for dem, ved ikke at udvise empati for deres situation og ved at mistænkeliggøre dem.

En af dem, der har oplevet nedladende behandling fra en sagsbehandler, er Sofie, hvilket hun beskriver på følgende måde: *"Man føler sig bare degraderet, og man føler sig som en komplet idiot og en tosse og alt muligt, ikke? Når man ikke bliver mødt som et voksent menneske."* Sofie oplever i det hele taget, at sagsbehandlerne ofte i deres måde at vise hensyn til hendes psykiske helbred kommer til at behandle hende med overbærenhed. Hendes oplevelse af at være en del af kontanthjælpssystemet er generelt, at det er nedværdigende. I nedenstående citat beskriver hun, hvordan hun føler, hun er en belastning, som alle ville være bedre tjent uden:

"Man føler egentlig bare, at man er en belastning, og det bedste for alle, det ville egentlig bare være, at man fik et nakkeskud, og så fik det overstået. Det er hårdt, fordi det er jo nedværdigende, nok ikke at kunne forsørge sig selv."
(Sofie)

Sofie giver i ovenstående citat udtryk for, at det i høj grad er psykisk belastende at være en del af kontanthjælpssystemet. Hun beskriver det ikke bare som nedværdigende, men som om at det ville være bedre for alle, hvis hun ikke eksisterede.

Som nævnt er der også nogle af interviewpersonerne, som oplever det som psykisk belastende, når deres sagsbehandler ikke udviser tilstrækkelig empati for deres situation. Som eksempel på dette nævner Maria, at hendes sagsbehandler stillede spørgsmålstejn ved, hvorfor det påvirkede hende, at faren til hendes barn netop var død. Dorte har ligeledes oplevet, at hendes sagsbehandler ikke har forståelse for hendes situation:

"Så jeg var lige kommet ud af den risiko for at blive blind, og så sendte min socialrådgiver mig straks ud i et tilbud, og da var jeg jo slet ikke klar til det."

Slet ikke. Jeg havde lige fået at vide, at jeg ikke ville blive blind. Jeg var jo ikke rask, og jeg havde jo ikke fået lov til at være syg. Det var frygteligt!” (Dorte)

I citatet ovenfor beskriver Dorte, hvordan hun, straks efter i en periode at have været i risiko for at blive blind, blev sendt ud i et aktiveringsforløb. Ifølge hende selv, så var hun slet ikke klar til det, både fordi hun fortsat ikke var rask, men også fordi hun ikke havde fået lov til at komme sig oven på forløbet.

Den mangel på empati fra sagsbehandlerne, som interviewpersonerne oplever i de to eksempler viser, er i et vist omfang udtryk for, at de to interviewpersoner finder sagsbehandlerens opførsel psykisk belastende.

Den tredje måde, hvorpå interviewpersonerne oplever, at sagsbehandlingen kan være psykisk belastende, er ved, at de føler sig mistænkeliggjort.

Dette oplever de ved, at sagsbehandlerne møder dem med mistro og stiller spørgsmålstegn ved, hvorvidt det reelt er deres helbred, der forhindrer dem i at arbejde. Det provokerer flere af de interviewede, som det fremgår af nedenstående citat fra interviewet med Vera:

”Jeg har gjort rent hele mit liv – altså ved siden af når jeg har manglet penge. Det er jo ikke det. Det, jeg ikke kan forstå, det er, at de [sagsbehandlerne] ikke kan forstå, at det er min fysik, der stopper mig. Det har ikke noget at gøre med, at jeg føler mig for god til det eller ikke vil. Det er simpelthen, fordi jeg ikke kan.” (Vera)

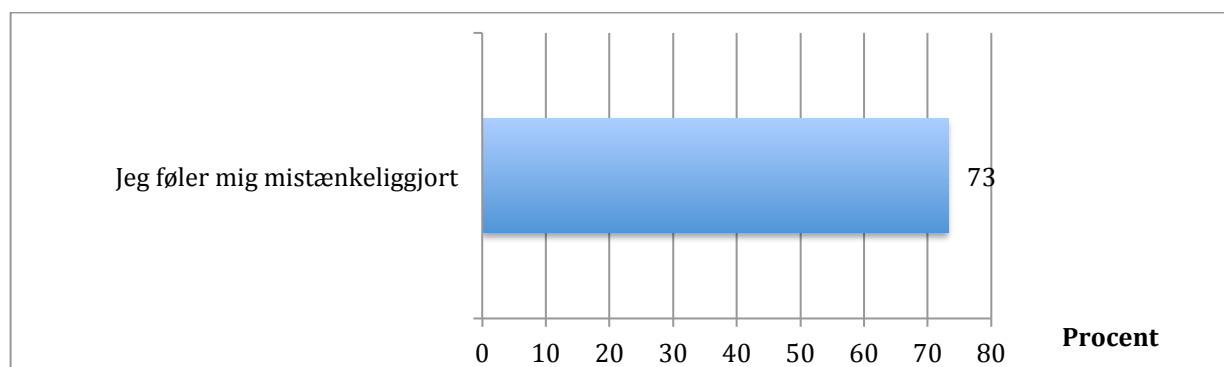
Vera beskriver i citatet, hvordan det provokerer hende, at sagsbehandlerne ikke kan forstå, at det er hendes fysiske helbred, der forhindrer hende i at arbejde. Sofie beskriver i følgende citat den samme oplevelse af at blive opfattet som doven:

”Tit i systemet er man bare blevet mødt med den der holdning om, at det er et spørgsmål om at tage sig sammen, For ti år siden var jeg i stand til at tage et

job, hvor jeg arbejdede 60 timer om ugen, så jeg ved godt, hvad det vil sige at være på arbejdsmarkedet. Det er jo ikke fordi, at jeg er doven eller at jeg ikke gider.” (Sofie)

Figur 7.1 nedenfor viser, hvor stor en andel af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere der oplever, at risikoen for at blive sanktioneret økonomisk får dem til at føle sig mistænkeliggjort.

Figur 7.1 – Hvordan påvirker risikoen for at blive trukket i kontanthjælp dig personligt?



71 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Figur 7.1 viser, at 73 procent af de aktivitetsparate respondenter føler sig mistænkeliggjort af sagsbehandlernes mulighed for at sanktionere dem. Dette indikerer, at det ikke alene er den enkelte sagsbehandlers måde at agere over for den enkelte borger, der bidrager til følelsen af mistænkeliggørelse, men også den latente risiko for at blive sanktioneret.

Netop for at undgå, at nogen udnytter systemet til uberettiget at lade sig forsørge af det offentlige, skal man som kontanthjælpsmodtager dokumentere sit behov over for kommunen. Det medfører, ifølge Sofie, at hun har skulle udlevere private oplysninger. Som det fremgår af citatet nedenfor, finder hun dette grænseoverskridende og nedværdigende:

"Man skal jo ligge så meget af ens privatliv over til et fremmed menneske for at få hjælp ik'? Det synes jeg er lidt grænseoverskridende. Jeg synes, det er grænseoverskridende, at de skal have kontoudtog på, hvad jeg har brugt mine penge på de sidste tre måneder. Jeg følte mig udleveret, og jeg følte mig nedværdiget, fordi det faktisk var hele mit liv, jeg skulle lægge på bordet for at få hjælp." (Sofie)

Det er dog ikke kun systemet, men også de enkelte sagsbehandlers kompetencer, som flere af interviewpersonerne nærer mistillid til. Det giver Sofie udtryk for i det følgende citat:

"De [sagsbehandlerne] kan faktisk rigtig mange gange gøre mere skade end gavn, fordi de aner jo ikke, hvilke knapper de får trykket på." (Sofie)

Sofie beskriver i citatet, hvordan sagsbehandlerne risikerer at forvolde større skade end gavn, fordi deres faglige viden ikke er tilstrækkelig og de reelt set ikke er klar over, hvordan den enkelte borger vil reagere på det, de sætter i værk.

Interviewpersonerne oplever i høj grad, at sagsbehandlingen i jobcentrene og det at være en del af kontanthjælpssystemet kan være psykisk belastende. Dette opleves i forskellige grader, for eksempel giver Sofie i høj grad udtryk for, at hun finder det psykisk belastende, mens Jens generelt har en lidt mere neutral oplevelse af sagsbehandlerens behandling af ham, som det fremgår af følgende citat:

"Med hensyn til jobcentret, så... ja positivt, det ved jeg sgu ikke. Negativt, heller ikke. Jeg har ikke noget ondt at sige om det, men jeg går da heller ikke jublende derfra. Heller ikke sur eller i dårligt humør. Det er gode flinke mennesker, der prøver at gøre hvad de kan dem, jeg snakker med nu." (Jens)

Jens oplevelse af jobcentret og hans nuværende sagsbehandler er hverken positivt eller negativt. Han beskriver dem som flinke mennesker, men siger samtidig, at han ikke går hverken jublende eller sur fra jobcentret.

7.1.2 Differentiering af serviceydelser

Den anden måde sagsbehandlerne kan forsøge at håndtere det pres de er under, er ved at differentiere serviceydelserne, så ikke alle får samme behandling. Dette er en anden form for servicering, hvor frontlinjemedarbejderne i stedet for at prøve at begrænse den samlede efterspørgsel på deres service, prioriterer borgerne forskelligt, så ikke alle får samme ydelser.

Creaming

Creaming er en måde at prioritere imellem borgerne, ikke nødvendigvis på baggrund af den enkelte sagsbehandlers skøn. Det kan også være med udgangspunkt i nogle standardiserede kriterier. En typisk måde at gøre dette på er ved enten at prioritere indsatsen, efter hvem der vurderes at have størst behov, eller hvem der er størst sandsynlighed for at opnå succesfulde resultater med. Flere af interviewpersonernes oplevelser med sagsbehandlingen indikerer, at de i en eller anden grad oplever, at creaming kan være en medvirkende årsag til, at de fastholdes på kontanthjælp.

Specielt Sofie og Dorte har en opfattelse af, at sagsbehandlerne ikke ved, hvordan de skal håndterer dem. Det kommer blandt andet til udtryk i interviewet med Sofie, som oplever, at sagsbehandlerne ikke rigtig ved, hvad de skal gøre ved hende, fordi de vurderer, at hun er for syg til at arbejde, men for rask til en førtidspension:

"Så sagde jeg så, efter fire år i systemet på kontanthjælp, at nu skulle der ske et eller andet. Og så sagde de [sagsbehandlerne], jamen det var jo problematisk, fordi det kunne man ikke bare sådan. Så siger jeg, jamen så måtte de jo hjælpe mig med at finde et arbejde. Så siger de, at det er jeg for syg til. Så siger jeg, jamen, så må vi jo have sat gang i at søge en førtidspension. Jamen, det er du for rask til." (Sofie)

Hun fortsætter ved at konkludere, at *"Altså de ved ikke, hvad de skal gøre med sådan nogle som os."* (Sofie). Dorte beskriver i det følgende citat en lignende oplevelse:

"Man er bare blevet ladet i stikken på en eller anden måde. Du er syg, men ikke syg nok. De [sagsbehandlerne] ved ikke helt, hvad min sygdom er. Det er ikke ligesom kræft, det forstår de. Jeg føler bare, at jeg på en måde er parkeret. Så holder vi dig her på kontanthjælp, fordi vi ikke ved, hvad vi ellers skal gøre. Enten så skal du tvinge dem til at tage stilling til dig, eller også så ja... så må du bare glide." (Dorte)

Hun oplever, at fordi sagsbehandlerne ikke kender til den sygdom, hun har, så fastholder de hende bare på kontanthjælp. De ved ikke, hvad de skal gøre, og derfor bliver hun "parkeret" på kontanthjælp. Begge kvinder beskriver i citaterne, hvordan de oplever at falde mellem to grupper. De er hverken raske nok til at komme i arbejde eller syge nok til at få førtidspension.

Både Jens og Vera føler sig til tider glemt i systemet. Vera oplever dog, som det fremgår af det følgende citat, ikke nødvendigvis dette som en dårlig ting: *"Vi [aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere] kan godt lide, at vi bliver glemt lidt, fordi så får vi ikke de der chok der, når de finder på et eller andet fuldstændig absurd."* Veras manglende tillid til, hvad sagsbehandlerne sætter i gang for hende, gør, at hun på en måde foretrækker at blive glemt.

Maria beskriver den samme oplevelse som de øvrige interviewpersoner og siger, at *"Jeg er nok lidt en af dem, der bare er blevet syltet på et kursus, og så har jeg siddet der. Så er der ikke sket en hylende fis."*

Om denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere reelt nedprioriteres, fordi de er for resourcekrævende, er ikke til at sige, men interviewpersonernes oplevelser indikerer, at de oplever, at sagsbehandlerne i afmagt fastholder dem på kontanthjælp.

7.2 Kontrol over borgere og arbejdssituation

Frontlinjemedarbejdernes arbejde besværliggøres, når borgerne ikke indordner sig procedurerne i forvaltningen. Derfor kan frontlinjemedarbejderne have behov for at benyt-

te sig af forskellige strategier til bedre at kontrollere borgernes adfærd og bevare kontrollen over arbejdssituationen. Her vil jeg analysere, hvordan interviewpersonerne oplever, at sagsbehandlerne anvender sanktioner over for dem, og hvordan de oplever at blive henvist til forskellige sagsbehandlere.

Sanktioner

Frontlinjemedarbejdere kan udvikle forskellige sanktionsmuligheder, som de kan anvende over for borgere, som ikke indordner sig forvaltningens retningslinjer.

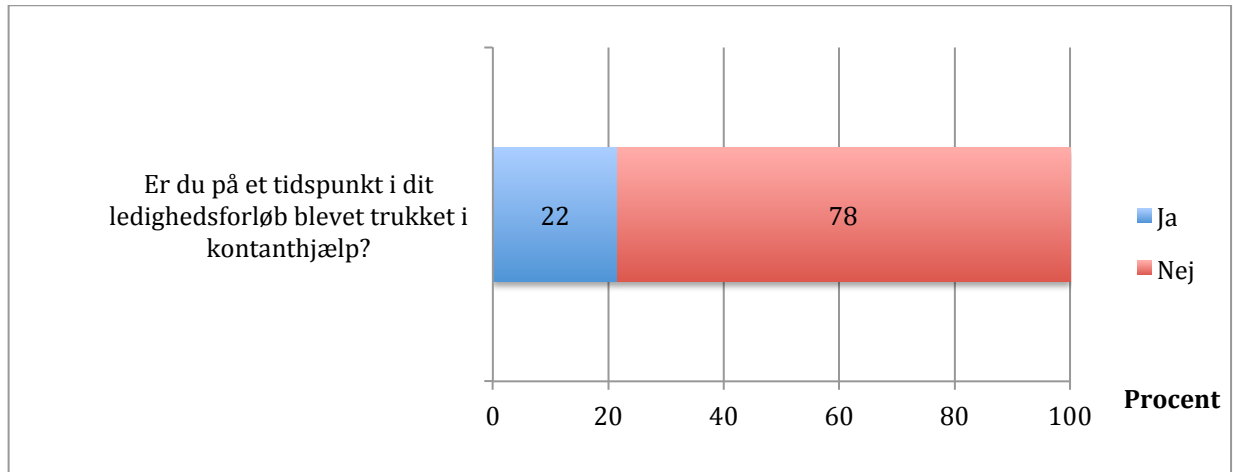
I kapitel 5 er beskrevet, hvordan kommunerne har mulighed for at pålægge borgere en økonomisk sanktion, såfremt de ikke overholder deres forpligtigelser som kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne i jobcentrene har derved en sanktionsmulighed, som er formaliseret ved lov. Sagsbehandlerne har dog, især over for aktivitetsparate ledige, frihed at foretage et skøn i den konkrete sag, i forhold til hvorvidt de vælger at iværksætte en økonomisk sanktion. Dette skyldes, at de i forhold til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i den konkrete sag skal foretage en vurdering af, hvorvidt en sanktion bidrager til at fremme borgerens rådighed. Hvis dette ikke er tilfældet, skal borgeren ikke sanktioneres (Principafgørelse 88-14).

Udover, at de økonomiske sanktioner kan anvendes til at fremme den adfærd hos borgeren, som er ønskværdig i forhold til at få dem i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet, som er jobcentrenes opgave, kan de også være en middel, der kan anvendes for at få borgerne til at indordne sig procedurerne i jobcentret.

To af interviewpersonerne har oplevet at blive sanktioneret. Den ene ved en fejl, som jobcentret senere erkendte. Den anden var Dorte, pga. udeblivelse fra et møde. Hun klagede dog over sanktionen, da hun ikke mente, at hun var blevet varslet om mødet. Kommunen holdt dog fast ved deres afgørelse og Dorte havde oplevelsen af et ulige magtforhold, hvor kommunens afgørelse talte uanset hendes argumenter.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at det også blandt de 74 aktivitetsparate respondenter er et fåtal, der har oplevet at blive udsat for en økonomisk sanktion. Fordelingen ses i figur 7.2 nedenfor.

Figur 7.2 – Er du på et tidspunkt i dit ledighedsforløb blevet trukket i kontanthjælp?

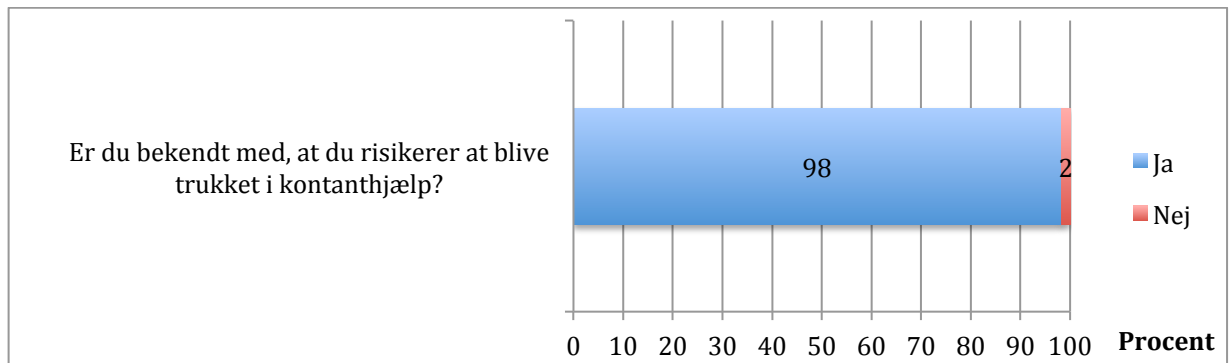


74 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Figur 7.2 viser, at 22 procent af de aktivitetsparate respondenter på et tidspunkt i deres kontanthjælpsforløb er blevet udsat for en økonomisk sanktion. Omvendt er der 78 procent, som ikke har oplevet dette.

Selvom det er de færreste blandt både interviewpersoner og respondenter, som har oplevet at blive sanktioneret, kan det stadig godt præge deres oplevelser med sagsbehandlingen, fordi det fortsat udgør en risiko. Figur 7.3 nedenfor viser, at, med undtagelse af en enkelt person, er alle dem, som ikke selv er blevet sanktioneret, bekendt med, at de risikerer at blive trukket i kontanthjælpsydelsen, hvis de ikke efterlever de krav, der stilles til dem.

Figur 7.3 – Er du bekendt med, at du risikerer at blive trukket i kontanthjælp?



58 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som ikke selv har oplevet at blive trukket i kontanthjælpen, har besvaret spørgsmålet.

Også interviewpersonerne er bevidste om, at de udsættes for denne form for incitament forstærkende aktivering, uanset om de selv har oplevet det eller ej. Måden interviewpersonerne oplever dette på er i forbindelse med godkendelsen af deres jobplan. To af interviewpersonerne har til tider nærmest har følt sig truet til at godkende denne.

Dorte er en af dem, der har oplevelsen af, at når hun inddrages i forhold til at godkende sagsbehandlerens plan for hende, så tør hun ikke sige hende imod af frygt for konsekvenserne. Hun er bange for, at det vil blive opfattet, som manglende samarbejdsvillighed, som vil gå ud over hele hendes sag. Med hendes egne ord føler hun, at hendes såkaldte jobplan "[...] blev lavet med en pistol for... ikke for panden, men måske skjult et eller andet sted og som måske kunne tages ud.". Citatet illustrerer, hvordan Dorte indirekte føler sig truet til bare at gå med til sagsbehandlerens plan, uanset hendes egne ønsker.

Maria har ligesom Dorte en oplevelse af, at hun ikke har andet valg end at acceptere den plan, som sagsbehandleren har lavet for hende. Hvis hun ikke accepterer planen, trækkes hun i kontanthjælpen, hvilket hun opfatter som en straf. Dette fremgår af citatet nedenfor.

"Så laver de [sagsbehandlerne] den der plan, som man skal gå ind og acceptere, men fordi de har lavet en plan, er det jo ikke ensbetydende med, at det var

den plan, vi havde samme forståelse af. Den er lidt envejs, fordi hvis man ikke accepterer, så får man ingen penge. Så bliver man straffet.” (Maria)

De oplevelser, som Dorte og Maria beskriver, er eksempler på situationer, hvor sagsbehandlerne anvender truslen om sanktioner til at få interviewpersonerne til at handle i overensstemmelse med jobcentrets procedure. Om de godkender planen eller ej handler ikke om, at rykke dem nærmere beskæftigelse, men om at få dem til at indordne nogle fastlagte procedurer for arbejdet i jobcentrene.

At borgerne inddrages i deres sag er et lovkrav (RSL, § 4). Ud fra Dorte og Marias beskrivelser synes dette dog krav dog at være i konflikt med myndighedernes mulighed for at sanktionere borgerne. Hvis borgerne ikke tør ytre sig i deres sag af frygt for, hvordan sagsbehandleren vil reagere på det, er deres mulighed for at blive inddraget reelt begrænset.

Udover at sanktionerne bidrager til at kontrollere interviewpersonernes adfærd, som Dorte og Marias oplevelser er udtryk for, så giver flere af interviewpersonerne også udtryk for, at det påfører dem psykiske belastninger.

Både Dorte og Maria oplever, at risikoen for at blive sanktioneret gør dem angste. For at undgå sanktioner er de konstant bekymrede for, om de gør noget forkert, som kan udløse en økonomisk sanktion. Dette fremgår af nedenstående citat fra interviewet med Dorte:

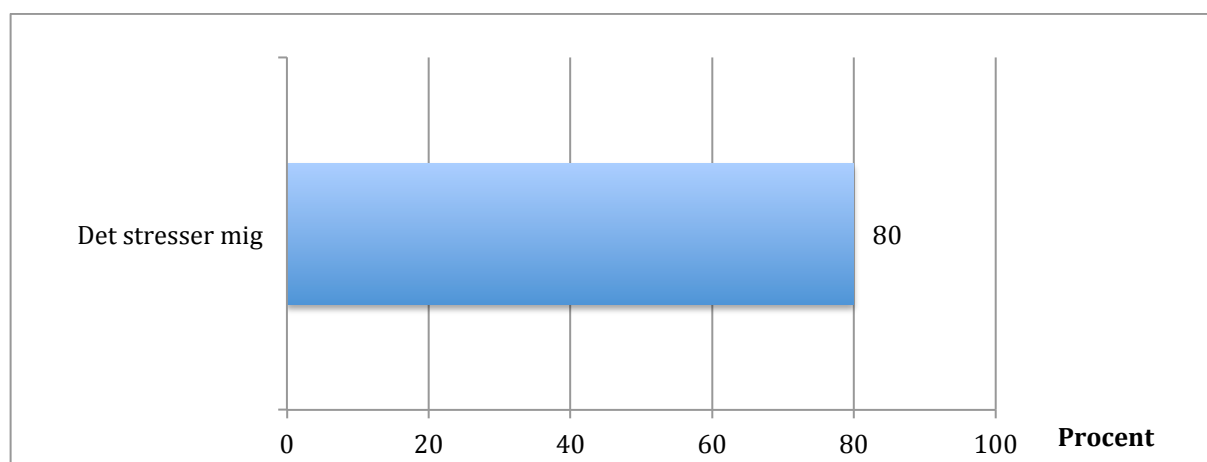
”Det [risikoen for sanktioner] har ikke gjort mig mere pligttopfyldende. Det har bare gjort mig mere angst. Totalt paranoid omkring, om jeg nu gjorde det rigtige. Samarbejdede jeg nu nok? Sagde jeg nu de rigtige ting? Gør jeg noget forkert? Har jeg glemt noget? Har jeg glemt et møde? Har jeg glemt nogle papirer? Har jeg ikke fået tjekket min e-boks? Har jeg ikke fået tjekket min mail? Hvad med min telefon? Er der nogen, der har skrevet der? Har jeg misset et opkald? Har jeg fået ringet ind? Har jeg lagt en besked på den rigtige telefonsvarer? Er det det rigtige nummer? Er det den rigtige mail?” (Dorte)

Anne oplever desuden, at risikoen for sanktioner, stresser hende, fordi hun bliver usikker på, om hun kan betale sine regninger:

"Jamen det [risikoen for sanktioner] er jo skide stressende. Det er det virkelig. Og jeg føler, da virkelig jeg er nødt til at have is i maven, for det er da ubehageligt at få at vide, at du ikke aner, om du kan betale din husleje den første eller hvad du skal gøre." (Anne)

Oplevelsen af at risikoen for at blive sanktioneret økonomisk er stressende, deler Anne med 80 procent af de aktivitetsparate respondenter på spørgeskemaundersøgelsen. Dette fremgår af figur 7.4 nedenfor.

Figur 7.4 – Hvordan påvirker risikoen for at blive trukket i kontanthjælp dig personligt?



71 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har besvaret spørgsmålet.

Oplevelsen af at sagsbehandlernes muligheder for at sanktionere borgerne virker stressende, er tilsyneladende meget udbredt.

Maria og Dorte deler denne oplevelse og er, ligesom Anne, bekymrede for, om de kan betale deres regninger. Dorte føler, at kommunen truer hende til at gøre, som de ønsker

ved indirekte at sige: *"Gør som vi [kommunen] siger! Eller vi fratager dig noget af dit levegrundlag!"*.

Som beskrevet tidligere i dette kapitel kan det at påføre borgerne psykiske belastninger være funktionelt i forhold til at begrænse efterspørgslen på serviceydelser. Borgerne har ikke lyst til at opsøge serviceydelser, hvis de ved, at dette er forbundet med psykiske ubehageligheder.

Henvisninger

En anden måde at håndtere besværlige borgere er ved at henvise dem til andre medarbejdere i forvaltningen.

Fire af interviewpersonerne oplever hyppige sagsbehandlerskift i jobcentrene. En af dem er Anne, som oplever, at hun får ny sagsbehandler, hver gang hendes sag spidser til. Det skete i forbindelse med, at hun i 2014 ansøgte om førtidspension, men sagen i sidste øjeblik alligevel ikke blev forelagt rehabiliteringsteamet. Anne oplever, at jobcentret i den forbindelse skiftede hendes sagsbehandler for at undgå, at hun efterfølgende ville bebrejde den forrige sagsbehandler, for at sagen ikke blev forelagt rehabiliteringsteamet. Det udtrykker hun på følgende måde: *"Nå, så får jeg lige ny sagsbehandler, jeg skal ikke lige kunne bebrejde hende noget derpå."* Anne har netop igen fået ny sagsbehandler, hvilket hun også oplever skyldes, at hun, som følge af at hun har fået en bisidder involveret i hendes sag, stiller flere krav. Dette fremgår af nedenstående citat:

"Nå og så nu her igen, så skal jeg have ny sagsbehandler. Nu her når det spidser til. Jeg har ikke talt, hvor mange jeg har haft, det har jeg ikke. Jeg ved ikke, hvor mange der har været. Det skifter hver gang, når der er en eller anden, der er ved at få dårlig samvittighed over det. Sådan kører det i kommunen, det er fandeme ikke noget at råbe hurra for." (Anne)

Også Jens oplever, at hans sagsbehandler ofte udskiftes. Han har spurgt hvorfor, men får ikke noget svar. Han har ikke indtryk af, at det er fordi sagsbehandlerne skifter job, men oplever, at det er generende, fordi den nye sagsbehandler så først skal til at lære ham at

kende. Som det fremgår af citatet nedenfor oplever han, at han ofte får en ny sagsbehandler lige, som han begynder at have lært den forrige at kende:

”Ja, det må de jo selv ligge og rode med, det er bare irriterende at skifte sagsbehandler, fordi så skal den nye sagsbehandler sætte sig ind i det hele, og man skal starte forfra. Vedkommende vil også gerne starte forfra for at lære en at kende. Jeg synes ligesom, at de gange, hvor vi har været ved at lære hinanden at kende ordentlig, så er sagsbehandleren lige pludseligt skiftet” (Jens)

Om de hyppige sagsbehandlerskift er en bevidst strategi i jobcentrene for at kontrollere genstridige borgere kan, uden udtalelser fra sagsbehandlere eller observation af selve sagsbehandlingen, ikke konkluderes, men flere af interviewpersonerne oplever om ikke andet, at de ofte skifter sagsbehandler, og at dette er generende.

7.3 Delkonklusion

Formålet med denne analyse har været at besvare andet led i problemformuleringen om hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlingen i jobcentrene. Analysen tager udgangspunkt i de mestringsstrategier, som frontlinjemedarbejderne ifølge Lipsky anvender til at håndtere det krydspres, som de konstant er under i form af manglende ressourcer til at imødekomme borgernes efterspørgsel efter serviceydelser. Analysen er baseret på empiri fra seks kvalitative interviews med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, samt statistisk data indsamlet via spørgeskema.

Generelt oplever interviewpersonerne et lavt serviceniveau i sagsbehandlingen. Der er meget få positive eksempler på sagsbehandlingen i jobcentrene. Dette kan dog skyldes en større tilbøjelighed til at give udtryk for kritik end for ros.

Interviewpersonerne oplever, at den service, som sagsbehandlerne i jobcentrene yder, til tider kan være psykisk belastende, blandt andet fordi de føler sig mistænkeliggjort og udsat for nedladende og nedværdigende behandling fra sagsbehandlerne. Interviewpersonerne kommer også med eksempler på, at sagsbehandlerne ikke viser empati for den situation, de er i, og at de til tider skal fremlægge private oplysninger. Det varierer dog, i

hvor høj grad de enkelte interviewpersoner oplever sagsbehandlingen som psykisk belastende.

Flere af interviewpersonerne oplever sagsbehandlingen som rutinepræget. Dette kommer til udtryk ved interviewpersonernes erfaringer med sagsbehandlere, som ikke læser mere end tre måneder tilbage i deres sag, og derfor ikke kender deres sygdomshistorie. Den rutineprægede sagsbehandling opleves også i form af uigennemtænkte aktiveringsforløb, som, ifølge interviewpersonerne, kunne være planlagt bedre.

Det er en udbredt oplevelse blandt interviewpersonerne, at sagsbehandlingen i jobcentrene er meget langsommelig. De fleste indkaldes til møder hver tredje måned, men de oplever ofte, at deres sag står stille i perioderne mellem møderne. Manglende opfølgning på aktiveringsforløbene bidrager også til oplevelsen af en langsommelig sagsbehandling. Alle interviewpersonerne oplever, at deres sag for længst burde være afklaret, men at det ikke er tilfældet. Derfor fremstår den langvarige sagsbehandling som et af interviewpersonernes væsentligste kritikpunkter. Var det ikke for den langsomme sagsbehandling kunne de være afklaret til andre ydelser.

Manglende information om blandt andet muligheder og rettigheder er også en oplevelse, som går igen blandt de interviewede. De oplever heller ikke at blive orienteret om de mere langsigtede mål for deres kontanthjælpsforløb eller om formålene med de enkelte praktikforløb.

To af interviewpersonerne beskriver en oplevelse af at være parkeret på kontanthjælp, fordi sagsbehandlerne ikke rigtig ved, hvordan de skal håndtere dem. De oplever, at de falder igennem systemet ved at være for syge til at arbejde og for raske til pension. Denne oplevelse kan indikere, at sagsbehandlerne vælger at prioritere deres service til andre borgere, hvor de vurderer, at chancerne for succes er større.

Til trods for at interviewpersonerne ikke i særligt vidt omfang har oplevet at blive sanktioneret, oplever et par af dem alligevel, at sagsbehandlerne benytter truslen om dette, som en måde at få dem til at godkende en jobplan, de ellers ikke ville have godkendt.

Risikoen for at blive sanktioneret udgør yderligere en psykisk belastning for interviewpersonerne, som blandt andet oplever, at det gør dem angste og stressede.

Flere af interviewpersonerne oplever yderligere, at deres sagsbehandlere udskiftes hyppigt. En af dem oplever, at det ofte er på særlige kritiske tidspunkter i hende sagsforløb, at hendes sag henvises til andre sagsbehandlere. Uanset årsagen opleves det af interviewpersonerne, som forstyrrende for sagsbehandlingen.

Kapitel 8: Konklusion

Formålet med dette speciale har været at undersøge, hvordan udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever, at deltagelse i aktivering påvirker deres tilværelse og hvordan de oplever sagsbehandlingen i jobcentrene.

Udsatte kontanthjælpsmodtagere er kontanthjælpsmodtagere, som af kommunen er vurderet aktivitetsparate, fordi de har faglige, sociale eller helbredsmæssige udfordringer, som gør, at de ikke umiddelbart vil være i stand til at varetage et fuldtidsarbejde på ordinære vilkår.

Det første led i problemformuleringen er hovedsagligt besvaret på baggrund af en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt 159 kontanthjælpsmodtagere. Datagrundlaget er hverken tilstrækkeligt stort eller repræsentativt til, at resultaterne kan generaliseres til samtlige kontanthjælpsmodtagere, hvilket er et forbehold, der bør have in mente under læsningen af konklusionen.

De aktivitetsparate respondenter oplever primært, at aktivering påvirker deres tilværelse ved at øge deres muligheder for selvrealisering, som er en del af velfærdsdimensionen *at være*. Det er der mellem 26 og 36 procent af alle de aktivitetsparate respondenter, der oplever. Dette hænger især sammen med, at de oplever, at aktiveringsforløbene gør deres tilværelse mere spændende. Knap en tredjedel af de aktivitetsparate respondenter oplever yderligere, at aktivering forbedrer deres sociale tilværelse i velfærdsdimensionen *at elske*.

Virksomhedspraktik er den form for aktivering, som flest aktivitetsparate respondenter er tilfredse med, og som flest oplever har en positiv effekt på deres tilværelse. Ca. halvdelen af dem, der på undersøgelsestidspunktet deltog i virksomhedspraktik er tilfredse med det og ca. ligeså mange oplever, at forløbet forbedrer deres tilværelse både i forhold til deres psykologiske behov for selvrealisering og deres sociale behov. Dette er en markant større andel end ved de øvrige forløb. Interviewpersonernes oplevelser med praktikforløbene indikerer, at det er afgørende for deres oplevelse af forløbet, at det er

tilrettelagt med udgangspunkt i deres kompetencer og interesser, og at der samtidig tages hensyn til deres skånebehov.

Både tilfredsheden og udbyttet i forhold til at forbedre deres tilværelse er lavere ved henholdsvis mentorforløb og vejlednings- og opkvalificeringsforløb. 29 procent af de aktivitetsparate respondenter tilknyttet en mentor er tilfredse med forløbet. Det samme gælder 17 procent, svarende til en person, blandt deltagerne i vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Blandt de interviewpersoner, der har en mentor tilknyttet, er det vigtigt for deres oplevelse af forløbet, at de oplever et behov for den indsats, som mentorerne yder. Interviewpersonernes erfaringer med vejlednings- og opkvalificeringsforløb er generelt ikke særligt positive. De oplever ofte forløbene som meningsløse.

Resultaterne af denne analyse viser, at aktivering, især virksomhedspraktik, har et potentiale for at kunne forbedre udsatte kontanthjælpsmodtageres tilværelse og måske kompensere for nogle af de negative effekter ved arbejdsløshed. De viser dog samtidig, at dette potentiale langt fra altid forløses.

En del af forklaringen på hvorfor aktivering ikke altid lever op til sit potentiale findes måske i besvarelsen på andet led i specialets problemformulering. Måden udsatte kontanthjælpsmodtagere oplever sagsbehandlingen i jobcentrene på kan have betydning for aktiveringsforløbene, fordi det er i sagsbehandlingen, at forløbene for den enkelte kontanthjælpsmodtager tilrettelægges.

Besvarelsen af denne del af problemformuleringen er hovedsageligt baseret på interviews med seks udsatte kontanthjælpsmodtagere. De oplever generelt, sagsbehandlingen i jobcentrene, som præget af et lavt serviceniveau, som belaster dem psykisk. Deres oplevelser af, at sagsbehandlingen kan være psykisk belastende, hænger både sammen med den nedværdigende og mistænkeliggørende behandling, de giver udtryk for, at deres sagsbehandlere til tider møder dem med, og det hænger sammen med de trusler om økonomiske sanktioner, som sagsbehandlerne kan gøre brug af.

Interviewpersonerne oplever alle sammen, at sagsbehandlingen er langsommelig og ikke fører til en afklaring af deres fremtidige forsørgelsesgrundlag. Dette fremstår som et væsentligt kritikpunkt i samtlige interviews. De oplever heller ikke at blive informeret om, hvilken form for afklaring, der arbejdes hen imod, eller hvordan de enkelte aktiveringsforløb skal bidrage til dette. Nogle af dem oplever tilmed, at deres sagsbehandlere kun læser tre måneder tilbage i deres sag, og at de forløb de iværksætter på forskellig vis forekommer dem at være uigennemtænkte. To af interviewpersonerne oplever, at sagsbehandlerne ikke ved, hvordan de skal håndtere dem, fordi de er for syge til at arbejde og for raske til pension.

Kapitel 9: Perspektivering

Perspektiveringen tager udgangspunkt i de udfordringer, som undersøgelsen har vist, er forbundet med aktiveringen og sagsbehandlingen af udsatte kontanthjælpsmodtagere i Danmark. På baggrund af dette opstilles anbefalinger til, hvordan man fremadrettet vil kunne forbedre indsatsen.

Da anbefalingerne er udarbejdet på baggrund af især de seks interviews med kontanthjælpsmodtagere, er det borgernes perspektiv, der danner udgangspunkt for anbefalingerne. Andre hensyn til for eksempel økonomi og ressourcer i kommunerne eller ideologiske overvejelser i forhold til det overordnede formål med indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne inddrages ikke i disse anbefalinger.

9.1 Aktivering

Med udgangspunkt i de problemstillinger, som interviewpersonerne fremhæver ved de enkelte aktiveringsforløb, kommer her et par anbefalinger, til hvordan man kan forbedre forløbene. Dette kan potentielt medvirke til, at forløbene i højere grad bidrager til at forbedre udsatte kontanthjælpsmodtageres tilværelse.

Virksomhedspraktik

- **Bedre match mellem skånebehov og praktikopgaver** – problemet med at udsatte kontanthjælpsmodtagere af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at varetage deres praktikopgaver, foreslås løst ved at styrke matchningsprocessen mellem borgerens skånebehov og de praktikopgaver, de skal varetage.
- **Bedre match mellem kompetencer og praktikopgaver** – ved at styrke matchet mellem borgernes kompetencer og deres praktikopgaver, ville det potentielt kunne øge deres tilfredshed med og udbytte af virksomhedspraktikkerne.

Mentor

- **Overensstemmelse mellem behov og formålet med mentorindsatsen** – ved at sikre en større overensstemmelse mellem den enkelte kontanthjælpsmodtagers behov og formålet med den indsats mentorerne yder vil man potentielt kunne øge de udsatte kontanthjælpsmodtageres udbytte af indsatsen.

Vejledning og opkvalificering

- **Bedre match mellem kompetencer og opkvalificerende sigte** – ved at sikre et bedre match mellem den enkelte borgers kompetencer og de kompetencer, som forløbet har til formål at opkvalificere, kan det undgås, at borgerne opkvalificeres inden for kompetencer, de i forvejen besidder.
- **Højere kvalitet i forløbene** – det er et problem, at nogle af kontanthjælpsmodtagerne nærmest frygter denne type forløb, blandt andet fordi de ikke altid oplever at blive mødt af kompetente kursusledere. Dette ville en højere kvalitet i de forløb der udbydes måske kunne ændre på. Ligesom det på den måde ville kunne undgås, at kontanthjælpsmodtagerne til tider oplever forløbene som meningsløse.

9.2 Sagsbehandling

Sagsbehandlingen har som tidligere nævnt en central betydning både for kontanthjælpsmodtagernes generelle oplevelse af det at være på kontanthjælp, men også for deres oplevelse af aktivering, fordi det er i sagsbehandlingen at forløbene tilrettelægges. Den anbefaling, jeg kommer med i forhold til sagsbehandlingen, tager udgangspunkt i interviewpersonernes erfaringer.

- **Hurtigere afklaring** – Den eneste anbefaling, som jeg vil komme med i forhold til sagsbehandlingen er, at de udsatte kontanthjælpsmodtagere hurtigere afklares til andre mere permanente ydelser eller arbejde. Ved at gøre dette kan man begrænse de psykiske belastninger ved sagsbehandlingen, som denne undersøgelse viser, er et problem ved sagsbehandlingen.

Mulige løsningsforslag, til hvordan man opnår en hurtigere afklaring af borgerne, er for eksempel ved at af være bedre til at følge op på de forløb der iværksættes, ved at begrænse udskiftningen af sagsbehandlere eller ved at sagsbehandlerne sætter sig tilstrækkeligt ind i den enkelte sag.

Implementeres de nævnte anbefalinger i sagsbehandlingen og i måden aktiveringsforløbene tilrettelægges, er det muligt, at betingelserne for at aktivering kan forbedre de udsatte kontanthjælpsmodtagers tilværelse forbedres, og at de generelt får en bedre op-

levelse af sagsbehandlingen. Da anbefalingerne er udviklet på baggrund af kvalitative interviews er det ikke sikkert, at interviewpersonernes oplevelser kan generaliseres til andre udsatte kontanthjælpsmodtagere. Videre undersøgelser af temaet vil derfor bidrage til at øge validiteten af disse anbefalinger.

Litteraturliste

Lovgivning

- Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob:
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Reform%20af%20foertidspension%20og%20fleksjob.aspx>
- Kontanthjælpsloftbekendtgørelsen:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=185071>
- LAB (Lov om aktiv beskæftigelsesindsats):
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=184891#id002490dc-ed7f-4cf9-8dc4-e96f1f314804>
- LAS (Lov om aktiv social politik):
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=188312#idd3150e10-a36f-46be-a3a4-fb851d94b2af>
- LOUB (Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen):
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=167202>
- Principafgørelse 88-14 (Ankestyrelsens principafgørelse 88-14 om kontanthjælp – uddannelseshjælp – sanktioner – rimelig grund – personlig kontakt):
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=167296>
- RSL (Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område):
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=184120>

Bøger og artikler

- Agresti, A. & Finlay, B. *Statistical Methods in Social Sciences* Pearson, 4. Udgave, Essex
- Albrekt Larsen, C. & Goul Andersen, J. (2003), *Konjunktur- og strukturparadigmet i 90'ernes velfærdspolitik* i Goul Andersen, J., Albrekt Larsen, C. & Bendix Jensen, J. (Red.): *Marginalisering og velfærdspolitik – arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, Frydenlund, København
- Albæk, K., Bjerregaard Bach, H., Bille, Krogh Graversen, B., Holt, H., Jensen, S. & Bruun Jonassen, A. (2015) *Evaluering af mentorordningen*, SFI, København

- Aldridge, A. & Levine, K. (2001) *Surveying the social world*, i *Theory into practice* Open university press, Buckingham
- Allardt, E. (1975) *Att Ha, Att Älska, Att Vara - Om velfärd i Norden*, Argos
- Barbier, J-C. (2004) *Systems of Social Protection in Europe – Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third* i Lind, J., Knudsen, H. & Jørgensen, H. (Red.): *Labour and Employment Regulation in Europe* Presses Interuniversitaires Européennes, Brussel
- Beskæftigelsesministeriet (2013) *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*
- Bonoli, G. (2010) *The Political Economy of Active Labour-Market Policy* i *Politics & Society*, SAGE publications
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Kongshøj Madsen, P. & Rasmussen, S. (2011) *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*, Jurist- og økonomforbundets forlag, København
- Bryman, A. (2016) *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford, 5. udgave
- Caswell, D., Dall, T. & Madsen, M.B. (2015), *Social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet?*, Uden for Nummer, nr. 30
- Frederiksen, M. (2015) *Mixed methods-forskning* i Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.): *Kvalitative Metoder – en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, København, 2. udgave
- Goul Andersen, J. (2003) *Arbejdsløshedens årsager og konsekvenser: Perspektiver og analysebehov* i Goul Andersen, J., Albrekt Larsen, C. & Bendix Jensen, J. (Red.): *Marginalisering og velfærdspolitik – arbejdsløshed, jobchancer*
- Hansen, E. J. & Hjorth Andersen, B. (2009) *Et sociologisk værktøj – Introduktion til den kvantitative metode*, Hans Reitzels Forlag
- Herup Nielsen, M. (2015) *Det aktive menneskes triumf? - en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren*, Tidsskrift for Arbejdsliv 17
- Jahoda, M. (1982) *Employment and unemployment – a social-psychological analysis*, Cambridge University Press, Cambridge

- Jørgensen, H. (2008) *Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?*, Tidsskrift for Arbejdsliv, årgang 10, nr. 3
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009) *Interview - Introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels Forlag, København, 2. Udgave
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2015) *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*, Hans Reitzels Forlag, København, 3. Udgave
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2000) *'An offer you can't refuse' – Workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol
- Olsen, H. (2006) *Guide til gode spørgeskemaer*, SFI, København
- Sage, D. (2013) *Activation, health and well-being: neglected dimensions?* International Journal of Sociology and Social Policy Vol. 33
- Strandh, M. (2001) *State intervention and mental well-being among the unemployed* i *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press
- Torfing, J. (2004) *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Århus Universitetsforlag
- Weise, S. & Brogaard, S. (1997) *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere*, SFI, København