

HVAD ER AFGØRENDE FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPS- MODTAGERES JOBCHANCER?

Søren Vinther Fjærestad

Cand. Psych. Aut.

Chef for supervision og undervisning, Væksthuset
svf@vaeksthus.dk

Henrik er på vej til sit livs sidste møde i jobcenteret. Han ved selvfølgelig ikke, at det vil blive det sidste møde, for han ved ikke, at han vil være i job inden næste planlagte møde. Hvis han vidste det, ville han være glad – ikke fordi han er utilfreds med behandlingen i jobcenteret, men fordi han egentlig langt hellere ville forsørge sig selv og bidrage til samfundet. Henrik er 39 år, ugift og ufaglært. Hans største helbredsmæssige udfordring er en psykisk lidelse. De seneste tre år har han været i beskæftigelse under to måneder sammenlagt, og han er ikke aktivt jobsøgende.

Karakteristikken af Henrik bygger på stamdata, der kendetegner målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere¹². Der er tale om en kompleks målgruppe, hvor de fleste har enten sociale, helbredsmæssige eller kvalifikationsmæssige problemer i samspil med deres ledighed. Henriks vej til job kan derfor ikke generaliseres til en standardiseret praksis eller en fast programteori. Udsatte lediges veje ind i arbejdsfællesskaber er kendetegnede ved at være forskelligartede og uforudsigelige, hvilket betyder, at det er svært at sige præcist, hvad det er, der bringer udsatte borgere i beskæftigelse. Historisk set har dette betydet, at det har været vanskeligt at skabe en beskæftigelsesfaglig praksis med et solidt forskningsmæssigt grundlag.

Beskæftigelsesindikatorprojektet (BIP) er det hidtil mest omfattende videnskabelige progressionsmålingsstudie, der har undersøgt, hvad der har betydning for, om aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kommer i job. BIP identificerer de forandringer, der finder sted frem mod slutmålet og giver på den måde et langt mere nuanceret og præcist billede af de mest afgørende elementer i vejen mod beskæftigelse. Formålet med dette kapitel er at tegne et billede af forskningens resultater samt give eksempler på, hvordan dette kan udmønte sig i beskæftigelsesfaglig praksis. Til sidst gives et bud på,

¹² Væksthusets Forskningscenter og Aarhus Universitet, 2018: Karakteristika ved udsatte borgere og prædiktion af deres jobchance”.

hvad forskningens resultater bør betyde for fremtidens beskæftigelsesindsats.

BIP-indikatorerne viser, om der er progression mod job

Henrik skal mødes med sin sagsbehandler, Karen, som har fulgt ham, siden han overgik til kontanthjælp. I den 3-årige periode, de har samarbejdet, har han stille og roligt bevæget sig tættere på arbejdsmarkedet. Det har dog svinget lidt frem og tilbage – særligt de første år, men det seneste år er det mest af alt gået fremad. Det er ikke bare noget, Henrik og Karen tror eller har på fornemmelsen. I forbindelse med deres møder har både Henrik og Karen besvaret en række spørgsmål, der relaterer sig til elleve beskæftigelsesindikatorer¹³, og på baggrund af disse målinger har de løbende justeret indsatsen sammen. Karen kan se, at Henrik har rykket sig på en række af indikatorerne og særligt ift. helbredsmestring, viden om arbejdsmarkedet og troen på job. Dette gør, at hun fastholder og understøtter de igangsatte indsatser, fordi hun kan se en meningsfuld progression – selvom Henrik endnu ikke er kommet i job. Det gør også, at Henrik bevarer motivationen for at arbejde videre mod slutmålet om beskæftigelse.

De indikatorer, der indgår i BIP, er udvalgt på baggrund af et omfattende litteraturstudie og efterfølgende omsat til de spørgsmål, hhv. sagsbehandler og borger skal besvare. Resultaterne viser, at særligt syv af beskæftigelsesindikatorerne i høj grad kan forudsige en borgers jobchance. Hvis der kun kigges på stamdata såsom køn, alder, uddannelsesbaggrund og forsørgelseshistorik, så er det svært at sige noget om jobchancen. Hvis der til gengæld samtidig kigges på indikatorerne, så bliver forklaringskraften fire gange større¹⁴. Herved kan der foretages analyser på mellemfristede målsætninger, som har en signifikant sammenhæng med jobeffekt.

¹³<http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

¹⁴Væksthusets forskningscenter, 2017: BIP indikatorer og jobsandsynlighed.

Kombinerede indsatser virker bedst

På mødet skal Henrik og Karen drøfte de indsatser, der er i gang og lægge en videre plan. Henrik deltager lige nu i en kombination af indsatser, hvor han får en helbredsrettet indsats og en jobrettet indsats på samme tid. Da Henrik og Karen indledte deres samarbejde, mente Henrik, at det bedste ville være en periode med fred og ro. Karen var imidlertid ikke sikker på, at dette ville være mest gavnligt for Henrik. Hun inviterede derfor til en samtale om, hvad der lå bag Henriks ønske. Det viste sig at bygge på en række dårlige erfaringer fra tidligere indsatser, som ikke hang sammen med hinanden, og som Henrik ikke oplevede hjælpsomme. I samtalen udforskede de sammen både Henriks ønsker og bekymringer, indtil de fandt frem til to relevante indsatser, som Henrik godt kunne se en værdi af at deltage i, og de aftalte samtidig løbende at kigge på, om Henrik oplevede indsatserne som virkningsfulde, så de evt. kunne justere.

Resultaterne fra BIP viser, at den største progression sker ved kombinerede indsatser, hvor borgeren får en jobrettet indsats i kombination med f.eks. opkvalificering, helbredsindsats eller social indsats. Blandt de borgere, der indgår i BIP, er det dog desværre kun 26%, der modtager en kombineret indsats, og kun 18%, der får en jobrettet indsats som en del af kombinationen. En næsten lige så stor del på 23% får slet ikke en indsats. Denne gruppe står ikke blot stille, men bevæger sig faktisk længere væk fra arbejdsmarkedet. De resterende 50% får en enkeltstående indsats, som i det mindste fastholder dem fra at bevæge sig længere væk, selvom progressionen er langt mindre end ved kombinerede indsatser¹⁵.

Sagsbehandleren har afgørende betydning for borgerens jobchance

Henrik er glad for, at han har fået Karen som sagsbehandler – ikke kun fordi hun er venlig, serviceminded og forstående, men også fordi hun er god til at få sine borgere i job. Henriks jobchancer så ikke så gode ud, hvis man udelukkende kiggede på hans papirer, der bl.a.

¹⁵ Væksthusets forskningscenter, 2018: Virksomme elementer på vejen til job.

beskrev et afslag på en ansøgning om førtidspension. Karens teamleder var godt klar over dette, da hun skulle finde en sagsbehandler til Henrik, og det var netop derfor, hun valgte Karen som sagsbehandler. Hun sagde, at Karen endelig måtte søge sparring løbende, men at hun havde tillid til Karens faglige dømmekraft ift. at sætte gang i de rette indsatser løbende i samarbejde med Henrik. Henriks bestræbelser på at komme i beskæftigelse havde således måske aldrig båret frugt, hvis ikke han havde haft Karen som sagsbehandler. Henrik har mange sagsbehandlerskift bag sig og har oplevet, at dette har været medvirkende til, at han ikke har haft en stabil progression mod arbejdsmarkedet.

Den enkelte sagsbehandler har stor betydning for borgerens jobchance. I en analyse fra BIP opdeles sagsbehandlerne i fire grupper på baggrund af, hvor effektive de er ift. at hjælpe borgere i beskæftigelse. Hos den mest effektive fjerdedel kommer 23% i job. Til sammenligning lykkes det i 7% af tilfældene blandt de mindst effektive. Ydermere viser en analyse af borgernes karakteristika, at de mest effektive sagsbehandlere typisk samarbejder med de borgere, der i udgangspunktet har den mindste chance for at komme i job. Desuden påvises det, at hvert sagsbehandlerskift i gennemsnit reducerer jobchancen med 22%¹⁶.

Troen på borgeren er den mest afgørende beskæftigelsesindikator

I løbet af samarbejdet har Karen flere gange tvivlet på, at Henrik skulle opnå beskæftigelse, hvilket også gav udslag på den BIP-indikator, der undersøger sagsbehandlerens tro på borgerens jobchance. Dette har Karen dog oplevet før, og hun ved, at hun vha. sparring typisk kan få øje på nye veje og derved genskabe troen. Efter Henriks første praktik udtalte praktikværten, at Henrik virkede umotiveret, præsterede et for lavt timetal og arbejdede alt for langsomt til nogensinde at kunne blive ansat. I den efterfølgende

¹⁶ Væksthusets forskningscenter, 2017: Sagsbehandlerens betydning for borgerens jobchancer.

samtale med Henrik viste det sig dog, at Henrik ikke havde fået de opgaver, han havde ønsket sig og derfor ikke havde været i stand til at finde energi til arbejdet. Han ville således gerne afbryde praktikken og lede efter noget, der passede bedre til ham. Han havde dog svært ved at pege på noget specifikt. Efter en sparring med en kollega introducerede Karen en øvelse for Henrik, hvor de sammen udforskede Henriks værdier ift. arbejdsmarkedet, søgte muligheder i Henriks netværk og fik inspiration til nye beskæftigelsesveje. Det var afgørende for Henrik, at Karen bevarede troen på hans jobchance, på trods af at det oprindelige praktikforløb ikke udviklede sig til et godt match. Når Henrik indimellem har mistet troen undervejs, har Karens tro på jobchancen smittet af og hjulpet ham med at bevare håbet.

I BIP påvises denne sammenhæng imellem sagsbehandlerens tro på borgeren og sandsynligheden for, at borgeren opnår beskæftigelse. Sagsbehandlerne er løbende blevet bedt om at vurdere, hvor realistisk de mener, det er, at borgeren opnår beskæftigelse inden for det kommende år. Resultaterne viser en stor sammenhæng mellem sagsbehandlerens vurdering og chancen for, at borgeren faktisk kommer i job. Sagsbehandlerne er således gode til at vurdere borgernes jobchance på en realistisk måde. Dette er dog ikke hele forklaringen. En yderligere analyse viser, at vurderingen af den enkelte borger influeres af troen på den resterende del af sagsstammen¹⁷.

Hvordan hænger troen på borgeren sammen med beskæftigelsesfaglighed?

Karens teamleder er godt klar over, at der er stor variation i beskæftigelsesfagligheden og troen på borgeren i hendes team. Hun har læst BIP og vil gerne skabe forandringer i sit team på baggrund af den viden, hun har fået, men hvordan får hun sine sagsbehandlere til

¹⁷ Væksthusets forskningscenter, 2017: Sagsbehandlerens betydning for borgerens jobchance.

at tro mere på borgerne? Hvis man spørger sagsbehandlere, så svarer de ofte, at det handler om deres arbejdsbetingelser og sagsstamme, og der må nødvendigvis også være en grænse for, hvor mange forløb man kan administrere, før beskæftigelsesfagligheden ikke lader sig gøre. BIP har imidlertid ikke fundet nogen resultater, der peger på en større variation inden for f.eks. forskellige jobcentre eller størrelser på sagsstammer end forskellene på de enkelte sagsbehandlere. Karens teamleder kan derfor sandsynligvis ikke blot lave nogle overordnede strukturelle ændringer, men må arbejde med beskæftigelsesfagligheden hos den enkelte medarbejder. Spørgsmålet er så, hvad der i praksis skal til, for at alle hendes medarbejdere opnår samme faglighed som Karen.

Beskæftigelsesfaglighed og tro på borgeren

I BIP er sagsbehandlerne anonyme, så projektet kan ikke sige noget om, hvad der i praksis adskiller de dygtigste sagsbehandlere fra deres kollegaer. På baggrund af bl.a. BIP har flere kommuner gennemført projektet 'Flere skal med', hvor man bl.a. gav hver borger en fast sagsbehandler med et direkte nummer og ansvar for alle de parallelle indsatser i borgerens forløb. Målet med projektet var, at 40% af de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere skulle bidrage til et arbejdsfællesskab enten i ordinært job eller i en virksomhedspraktik. Målet blev nået, og samtidig viste en uafhængig analyse, at 19 ud af 20 borgere i projektet var tilfredse med deres sagsbehandler, og også sagsbehandlerne oplevede større arbejdsglæde.

En af de sagsbehandlere, der deltog i projektet, beskriver læringen således:

“Vi skal klart have jordet nogle af de fordomme til bunds. Dem er der mange af. Om alt det, nogle folk ikke kan gøre. Men en person behøver ikke kunne flydende dansk for at klare svære opgaver eller have begge arme og ben eller være 100 procent clean eller ikke være psykisk påvirket af en lidelse. Så længe vi sammen finder ud af, hvordan han eller hun

*fungerer i forskellige situationer. Det kan bare være, det tager noget tid*¹⁸.

Når samme sagsbehandler bedes vurdere, hvad der var mest afgørende for at skabe forandringerne, er svaret tillid og et direkte nummer.

Samarbejde og responsivitet

Hvis vi spørger Henrik, så er han også grundlæggende enig. Han mener også, at den personlige relation til Karen, som kendte og forstod ham, var afgørende, samt at hun faktisk tog telefonen. Dette gjaldt både, når han havde brug for hjælp eller ændringer undervejs, men også da han ringede og sagde, at han havde en ven, der gerne ville have ham i praktik fra på mandag. Selvom Henrik stadig var i gang med behandling og ikke på et generelt plan ville kunne beskrives som jobparat, så havde Karen tillid til Henrik. Karen ringede straks til Henriks ven, Kurt, og aftalte et uforpligtende møde med virksomheden mhp. praktiketablering. Elleve uger senere blev Henrik ansat. Henrik siger selv, at det var helt afgørende, at Karen havde tillid til ham og reagerede med det samme, så hverken han eller Kurt nåede at fortryde. Han har også oplevet det som afgørende, at Karen havde indsigt i hans problemer og begrænsninger men samtidig havde tillid til ham og hans ideer og ønsker.

I forbindelse med BIP er der foretaget interviews med 24 af målgruppens borgeres perspektiver på, hvad der var afgørende for, at de opnåede beskæftigelse. Analysen viser, at der ikke kan findes et mønster ift. hverken alder, uddannelse, virksomhedstype eller branche. Hver borger har sin egen unikke historie, og det, der konkret virkede for Henrik, havde ikke virket for alle andre¹⁹. Dette er i tråd med forskning på området, der peger på, at der ikke er belæg for

¹⁸ Zetland, 2019: Sådan fik et jobcenter massevis af psykisk belastede, misbrugere og andre langvarigt ledige i job.
<https://www.zetland.dk/historie/sOz9Z3AZ-a8dQKjjz-c6d91>

¹⁹ Væksthusets Forskningscenter, 2017: Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdstagerperspektiv.

'one-size-fits-all'-løsninger²⁰.

Aktivitetsparate kontanthjælps- modtagere oplever typisk faser med både stilstand, progression og regression, hvor der løbende skal justeres ikke blot ift. den enkelte borger, men også den aktuelle livssituation, han befinder sig i. Resultaterne vidner om, hvor afgørende det er, at sagsbehandleren indgående kender til borgeren og dennes problemer, ressourcer, drømme, mål og bekymringer, hvis borgeren bedst muligt skal hjælpes i job. En analyse af interviews med arbejdsgivere, der har ansat borgere fra målgruppen, viser, at responsiviteten og den løbende, smidige justering af samarbejdet også er afgørende fra deres perspektiv.²¹ Begrebet 'responsivitet' er således helt centralt, og dets betydning udfoldes i kapitlet skrevet af Sophie Danneris og Tanja Dall.

Indsatsen skal hele tiden tilpasses til borgeren, i stedet for at borgeren forventes at kunne tilpasse sig til indsatsen. Samlet set tegnes et billede af en kompleks virkelighed med stor uforudsigelighed og uden nemme løsninger, der passer til alle. Det er op til den enkelte sagsbehandler at håndtere og agere i denne kompleksitet. På baggrund af et tillidsfuldt samarbejde skal sagsbehandleren skabe tro på borgerens jobchance, igangsætte og løbende justere på relevante indsatser, være gennemgående ansvarlig og responsiv samt spotte og skabe kontakt til de rette match på arbejdsmarkedet på det rigtige tidspunkt. Alt dette er med til at forklare, hvorfor mange kommuner har fokus på den faglige opkvalificering af deres medarbejdere.

Det, der bringer borgere i job, er ikke incitamentstrukturer, krav om deltagelse i aktivering eller placering i en virksomhedspraktik i en branche, der mangler arbejdskraft, hvilket forklarer, hvorfor blikket i stigende grad rettes mod en styrkelse af beskæftigelsesfagligheden i praksis.

²⁰ Danneris, 2016: One size doesn't fit all: Diversifying research on active labor market policies.

²¹ Væksthusets Forskningscenter, 2017: Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdsgiverperspektiv.