

06:29

Mikkel Bo Madsen  
Marie Dam Mortensøn  
Anders Rosdahl

# ARBEJDSMARKEDS- PARAT ELLER EJ?

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF VISITATIONEN AF  
KONTANTHJÆLPSMODTAGERE I TI KOMMUNER



06:29

# ARBEJDSMARKEDSPARAT ELLER EJ?

EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF VISITATIONEN  
AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE I TI KOMMUNER

Mikkel Bo Madsen  
Marie Dam Mortensøn  
Anders Rosdahl

KØBENHAVN 2006  
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

## ARBEJDSMARKEDSPARAT ELLER EJ?

Afdelingsleder Lisbeth Pedersen  
Afdelingen for beskæftigelse og erhverv

ISSN: 1396-1810  
ISBN: 87-7487-833-6

Layout: Hedda Bank  
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2006 Socialforskningsinstituttet

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

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

# INDHOLD

	FORORD	5
	RESUMÉ	7
	Fællestræk mellem kommuner	8
	Tendens til at matche højt	9
	Afviigelser og variationer	9
1	FORMÅL OG SAMMENFATNING	11
	Baggrund, formål og materiale	11
	Tidligere undersøgelser og analyse af foreliggende data (Kapitel 3)	13
	Kvalitative interview (Kapitel 4-6)	16
	Konklusion	20
2	LOVGIVNING OG REGELGRUNDLAG	25
	Kontaktforløb, tilbud og rådighed	25
	Visitation af kontanthjælpsmodtagere	30
	Sammenfatning	36
3	TIDLIGERE UNDERSØGELSER OG ANALYSER AF FORELIGGENDE DATA	37

	Kommunernes skøn over andel med problemer ud over ledighed – spørgeskemadata	37
	AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere – registerdata	41
	Visitation af kontanthjælpsmodtagere – kvantitative undersøgelser	45
	Visitation af kontanthjælpsmodtagere – kvalitative undersøgelser	48
	Sammenfatning	53
4	<b>DEN KOMMUNALE ORGANISERING AF VISITATIONEN AF KONTANTHJÆLPS-MODTAGERE</b>	57
	De gennemførte interview	58
	Den første sortering af kontanthjælpsmodtagerne	59
	Arbejdsdeling mellem sagsbehandlere	62
	Intern kommunikation og uddannelse	65
	Sammenfatning	66
5	<b>GRUNDLAG OG KRITERIER FOR MATCH</b>	67
	Indsamling af oplysninger om borgeren	68
	Vægtning af bestemte kriterier	72
	Den samlede vurdering	82
	Sammenfatning	85
6	<b>ALTERNATIVE RATIONALER FOR KATEGORISERING</b>	89
	Kategorisering i kontekst	90
	Kategorisering under hensyn	93
	Sammenfatning	97
	<b>LITTERATUR</b>	101
	<b>SFI-UDGIVELSER SIDEN 2005</b>	105

# FORORD

Denne rapport indgår som en del af den kulegravning af kontanthjælpsområdet, som Beskæftigelsesministeriet iværksatte i begyndelsen af 2006. Kulegravningen omfatter en række analyser gennemført både af Beskæftigelsesministeriet og forskningsinstitutioner, herunder Socialforskningsinstituttet. Sigtet er at foretage en gennemgribende analyse af hele kontanthjælpsområdet, inden der overvejes mere omfattende ændringer på området. Analyserne omfatter også en opsamling af allerede foreliggende viden fra eksisterende undersøgelser.

Den foreliggende rapport præsenterer resultater af en mindre kvalitativ undersøgelse i ti kommuner af, hvorledes kommunale sagsbehandlere opdeler kontanthjælpsmodtagere i personer, der vurderes som arbejdsmarkedsparete, og personer, der vurderes som ikke-arbejdsmarkedsparete. Eller med andre ord en opdeling i en gruppe, der har problemer ud over ledighed, og en gruppe, der alene har ledighed som problem. Opdelingen er central, fordi de to grupper på flere områder har forskellige rettigheder og pligter, og fordi kommuner i vidt omfang tilrettelægger en forskellig indsats over for grupperne. Undersøgelsen skal især ses på baggrund af, at der er store forskelle mellem kommunerne med hensyn til andelen af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Rapporten forsøger også at belyse baggrunden herfor.

Ud over den kvalitative analyse indeholder rapporten enkelte nye kvantitative analyser på basis af foreliggende spørgeskema- og registerdata.

Undersøgelsen er gennemført i foråret 2006 af forskningsleder Anders Rosdahl, som står for kapitel 2-4, forskningsassistent Marie Dam Mortensøn, som har udarbejdet kapitel 5, og forsker Mikkel Bo Madsen, som står for kapitel 6. Kapitel 1 er udarbejdet i fællesskab.

Et udkast til rapporten har været læst og kommenteret af lektor Flemming Larsen, Aalborg Universitet, og docent Leena Eskelinen, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut. Begge takkes for værdifulde kommentarer.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, oktober 2006

*Jørgen Søndergaard*

# RESUMÉ

Denne rapport handler om, hvordan kommuner vurderer, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedssparate eller ej. Opdelingen mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate er vigtig, da de to grupper har forskellige rettigheder og pligter – blandt andet i forhold til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Kommunerne iværksætter typisk også forskellige indsatser over for de to grupper.

Der er stor forskel på, hvor stor andel af kontanthjælpsmodtagerne de enkelte kommuner vurderer som arbejdsmarkedssparate. Blandt andet derfor er der grund til at undersøge, om kommunerne bruger samme fremgangsmåder og kriterier, når de skelner mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate.

Navnlig siden 2004 har man fra centralt hold forsøgt at skabe ensartethed på området, blandt andet ved at opstille og beskrive fem matchkategorier, hvor matchkategori 1-3 rummer de arbejdsmarkedssparate, mens matchkategori 4-5 rummer de ikke-arbejdsmarkedssparate. Der er tillige indført krav om brug af bestemte redskaber, som skal understøtte sagsbehandlingen. Herunder især Dialogguiden og Arbejdsmarkeds-



portalen, som er to sagsbehandlingsværktøjer udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen.<sup>1</sup>

Undersøgelsen er primært baseret på 37 interview med sagsbehandlere og ledere i ti kommuner. Der er tillige gennemført enkelte nye kvantitative analyser af foreliggende data samt inddraget tidligere undersøgelser.

## FÆLLESTRÆK MELLEM KOMMUNER

Undersøgelsens interview tyder på, at selv om kommunerne organiserer arbejdet med kontanthjælpsmodtagere forskelligt, så benyttes ret ensartede kriterier og procedurer, når sagsbehandlere skal vurdere, om en person er arbejdsmarkedsparat eller ej. Både Arbejdsmarkedsportalen og Dialogguiden synes at optræde centralt i sagsbehandlers kontakt med kontanthjælpsmodtagere og medvirker dermed til ensartethed og systematik. I de undersøgte kommuner fungerer de såkaldte opmærksomhedsområder fra Dialogguiden som et overordnet skema for samtalerne med kontanthjælpsmodtagerne - og som udgangspunkt for placeringen i en matchkategori. Også kvantitative analyser med data fra 2005 og 2006 peger i retning af fællestræk mellem kommuner med hensyn til kriterier for opdeling af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

Interviewene peger dog også på, at den samlede matchvurdering inddrager komplekse personlige og sociale forhold – også forhold som ikke rummes i Dialogguiden. Desuden kan fællestræk godt optræde samtidig med variationer i kriterier og procedurer – både inden for og mellem kommuner.

---

<sup>1</sup> Arbejdsmarkedsportalen er et IT-baseret sagsbehandlingsværktøj, som er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen (se [www.ams.dk](http://www.ams.dk)). Dialogguiden indgår i den såkaldte "visitationsværktøjskasse", som ligeledes er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Dialogguiden er myndighedens redskab navnlig til at strukturere samtalen med den ledige og til at vurdere beskæftigelsespotentiale, dvs. matchkategori, se kapitel 2 i rapporten.

## TENDENS TIL AT MATCHE HØJT

Interviewene tyder på en generel tendens til at vurdere arbejdsmarkedsparatheden højt. Dels når man matcher første gang, dels når man er i tvivl. Tendensen til i udgangspunktet at matche højt er i overensstemmelse med centralt udmeldte retningslinier. Forenklet udtrykt er en person arbejdsmarkedsparat, indtil det modsatte er bevist.

Nogle sagsbehandlere ytrer bekymring over de stemplingseffekter, der kan være forbundet med at blive placeret i matchkategori 4 eller 5. Når sådan en bekymring betyder, at man er tilbageholdende med at bruge matchkategori 4 og 5, kan det forstærke tendensen til at matche højt.

## AFVIGELSER OG VARIATIONER

Det overordnede billede peger i retning af elementer af systematik og ensartede kriterier i de undersøgte kommuner. Alligevel oplever mange sagsbehandlere, at der er forskelle på, hvordan der matches. Der kan være helt individuelle forskelle, men også mere systematiske forskelle.

Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at kategorien ”arbejdsmarkedsparat” har ændret sig over tid og er blevet mere rummelig. De oplever således, at flere med sociale problemer, helbredsproblemer, psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer vurderes arbejdsmarkedsparate, end det var tilfældet tidligere.

Endelig tyder interviewene på, at vurderingen nogle gange kommer til at handle om andre ting end den enkeltes beskæftigelsespotentialer, fordi sociale og organisatoriske kontekster kommer til at flytte fokus. For eksempel tilkendegiver enkelte sagsbehandlere, at man kan være tilbøjelig til at fastholde matchkategorien for en person for derved at undgå omfattende overdragelsesprocedurer. Andre tilkendegiver, at man fx kan matche en person op i arbejdsparethed, hvis man ønsker at sætte gang i en sag. Sådanne *alternative rationaler* trækker matchvurderingen væk fra idealet om en tilstræbt objektiv vurdering af den enkeltes beskæftigelsespotentialer.



# FORMÅL OG SAMMENFATNING

## BAGGRUND, FORMÅL OG MATERIALE

Denne rapport handler om, hvorledes kommuner vurderer, om kontanthjælpsmodtagere<sup>2</sup> alene har ledighed som problem, eller om der er tale om problemer ud over ledighed. Denne opdeling af kontanthjælpsmodtagere i ”arbejdsmarkedsparate” og ”ikke-arbejdsmarkedsparate” findes i udgangspunktet i *Lov om aktiv socialpolitik* (Socialministeriet, 2005). De to grupper af kontanthjælpsmodtagere har i en række henseender forskellige rettigheder og pligter, blandt andet i relation til pligten til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og kommunerne tilrettelægger i vidt omfang forskellige indsatser over for de to grupper. Fx skal kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledighed som problem, tilmeldes arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. En grundlæggende ide i opdelingen er, at kontanthjælpsmodtagere har forskellige forudsætninger i relation til beskæftigelse på arbejdsmarkedet, og at det er hensigtsmæssigt at tilrettelægge sagsbehandling og indsats over for de pågældende i overensstemmelse med disse forskellige forudsætninger.

Der er betydelige variationer mellem danske kommuner med hensyn til, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne der vurderes

---

<sup>2</sup> Udtrykket kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælp bruges i hele rapporten som betegnelse for henholdsvis ”kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere” og ”kontanthjælp og starthjælp”.

alene at have ledighed som problem. Den gennemsnitlige andel var 21 pct. i 2005, men andelen var under 1 pct. i den kommune med den laveste andel og godt 70 pct. i den kommune med den højeste andel.<sup>3</sup> Det rejser spørgsmålet, om kommunerne benytter de samme fremgangsmåder og kriterier, når de inddeler kontanthjælpsmodtagere i de to grupper.

Før 2001 fandtes hverken i Lov om aktiv socialpolitik eller i den tilhørende vejledning (Socialministeriet, 1998, 2005) klare og operationelle kriterier for, hvorledes man kunne afgøre, om en kontanthjælpsmodtager alene har ledighed som problem. Siden 2001 har man fra centralt hold i højere grad forsøgt at præcisere kriterierne i skriftlig form. Navnlig med indførelsen af de såkaldte matchkategorier fra slutningen af 2004 er der taget skridt i retning af en præcisering. Alle forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere skulle herefter placeres i en matchkategori af henholdsvis arbejdsformidlingen og kommunen.

Sigtet med de fem matchkategorier er at udtrykke den lediges såkaldte ”beskæftigelsespotentiale”. Der er tale om en skala fra den højeste grad af match (1 = umiddelbar match) til den laveste grad af match (5 = intet match). Matchkategorierne 1-3 omfatter de arbejdsmarkedsparete, dvs. de kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledighed som problem, mens kategorierne 4-5 omfatter dem, der har problemer ud over ledighed, dvs. de ikke-arbejdsmarkedsparete.

Hovedvægten i den foreliggende undersøgelse er lagt på en belysning af, hvorledes kommuner placerer kontanthjælpsmodtagere som henholdsvis arbejdsmarkedsparete (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedsparete (matchkategori 4-5), men det belyses i et vist omfang også, hvorledes man differentierer inden for de to hovedgrupper.

Problemstillingen belyses primært gennem kvalitative semi-strukturerede interview med sagsbehandlere og ledere i ti kommuner. Der blev gennemført 37 interview i foråret 2006 – de fleste som besøgsinterview – med kommunalt ansatte, som varetog eller havde ansvar for visitation og sagsbehandling i relation til kontanthjælpsmodtagere – såvel arbejdsmarkedsparete som ikke-arbejdsmarkedsparete. Der blev anvendt en detaljeret spørgeguide med en række temaer, der omfattede: Den organisatoriske tilrettelæggelse af indsatsen i relation til kontanthjælpsmodtagere, visitationsprocessen og kontaktføreløbssamtaler (herunder

---

<sup>3</sup> Andelen er her udtrykt som den andel af kontanthjælpsmodtagerne, der i uge 49, 2005 var tilmeldt arbejdsformidlingen, jf. kapitel 2.

den første visitation og samtale), kriterier for vurdering af om personer har problemer ud over ledighed eller ej, hvilke typer problemer er væsentlige, ændringer i personers beskæftigelsespotentiale samt variation i kriterier og praksis mellem sagsbehandlere og over tid.

For at sikre uafhængighed i såvel dataindsamling som analyse blev kommunerne lovet fuld anonymitet. Der er tale om fire kommuner i Jylland og seks på øerne. Tre af kommunerne har under 20.000 indbyggere, fem kommuner har 20.000-49.999 indbyggere, mens to kommuner har over 50.000 indbyggere. Det var sigtet kun at medtage kommuner, der *enten* havde få kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem *eller mange* kontanthjælpsmodtagere i denne kategori. Ideen med denne udvælgelse af relativt atypiske cases var en formodning om, at eventuelle forskelle i kommunernes kriterier lettest ville kunne vise sig på denne måde. Andelen af samtlige kontanthjælpsmodtagere, der alene havde ledighed som problem (var tilmeldt AF), var under 20 pct. i fem kommuner og over 40 pct. i de fem andre kommuner.<sup>4</sup>

Resultaterne fra de kvalitative interview præsenteres i rapportens kapitel 4-6. Kapitel 2 og 3 gennemgår lovgivning henholdsvis andre undersøgelser og foreliggende data på området. Herunder præsenteres enkelte nye kvantitative analyser af, hvilke forhold der hænger sammen med, hvor store andele af kommunernes kontanthjælpsmodtagere der alene har ledighed som problem.

I det følgende sammenfattes først resultater fra tidligere undersøgelser og de kvantitative analyser. Herefter opsummeres resultaterne fra de kvalitative interview. Til sidst præsenteres undersøgelsens samlede konklusion.

## TIDLIGERE UNDERSØGELSER OG ANALYSE AF FORELIGGENDE DATA (KAPITEL 3)

De undersøgelser og analyser, der er omtalt i kapitel 3, peger både i retning af fællestræk og variation i sagsbehandlernes og kommuners visitation af kontanthjælpsmodtagere, dvs. opdeling af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedssparate (alene ledighed som problem) og ikke-

---

<sup>4</sup> Kommunerne blev udvalgt på grundlag af oplysninger vedrørende uge 49, 2005 i Arbejdsmarkedsstyrelsens forløbsregister DREAM (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006).

arbejdsmarkedsparate (problemer ud over ledighed). Undersøgelserne og analyserne er gennemført ved hjælp af forskellige metoder og drejer sig om forskellige tidspunkter og perioder.

Analysen i kapitel 3 af sammenhængen mellem spørgeskemasvar afgivet af kommuner i henholdsvis 2000 og 2001 viser, at der kun var en begrænset statistisk sammenhæng mellem svar afgivet på to forskellige tidspunkter fra samme kommuner vedrørende andelen af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem. Reglerne og statistikken på området var dengang anderledes end i dag, og det er vel ikke helt utænkeligt, at man i dag ville finde mere konsistente resultater.

Registerbaserede oplysninger om andelen af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere må antages at give et mere pålideligt billede af kommunernes visitation. Andelen af AF-tilmeldte faldt i perioden 1995-2004 fra omkring en tredjedel til omkring en fjerdedel. Denne udviklingstendens er også konstateret, for så vidt angår andelen ”alene med ledighed som problem”, som er søgt målt i spørgeskemabaserede undersøgelser blandt kommuner. Hovedforklaringen på tendensen må formodes at være den faldende ledighed, der bevirker, at primært flere arbejdsmarkedsparate kommer i beskæftigelse.

Også på tværs af kommuner synes der at være en tendens til, at andelen af AF-tilmeldte i en kommune alt andet lige falder (stiger) med faldende (stigende) ledighed i kommunen, jf. den registerbaserede analyse i kapitel 3. Denne analyse med udgangspunkt i tal fra 2005 viser også en tendens til, at andelen af AF-tilmeldte alt andet lige falder, jo større andel kontanthjælpsmodtagerne som samlet gruppe udgør af kommunens befolkning. Ved et givet samlet ledighedsniveau kan sidstnævnte størrelse fortolkes som en indikator for antallet af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

Disse registerbaserede resultater tyder på eller er i hvert fald konsistente med en antagelse om, at der er elementer af fællestræk dels mellem kommuner på et givet tidspunkt, dels over tid med hensyn til de kriterier, som kommunerne anvender, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. Antagelsen underbygges også af to kvantitative undersøgelser fra 2005 og 2006, der omtales i kapitel 3 (Bach & Petersen, 2006; Stigaard m.fl., 2006). Bach & Petersen (2006) viser, at der i høj grad er en tendens til sammenfald mellem sagsbehandlers rubricering af kontanthjælpsmodtagere som arbejdsmarkedsparate (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedsparate

(matchkategori 4-5) på den ene side og på den anden side kontanthjælpsmodtagernes beskrivelser af sig selv med hensyn til helbred, arbejdsevne og arbejdsmarkedsorientering.

At der er *elementer* af fællestræk mellem kommuner med hensyn til kriterier for opdeling af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate er ikke ensbetydende med, at der *kun* er fællestræk.

De kvalitative undersøgelser, der omtales i kapitel 3 (Ebsen & Guldager, 2002; Eskelinen & Caswell, 2003; Caswell, 2005), viser, at der kan være variationer både mellem sagsbehandlere inden for en kommune og mellem kommuner med hensyn til de kriterier, som anvendes, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

Undersøgelserne, der drejer sig om situationen i 2002/2003 eller tidligere, tyder på, at kommuner udvikler egne organisatoriske rutiner og kriterier til håndtering af kontanthjælpsmodtagere, hvilket blandt andet skal ses på baggrund af, at det som nævnt ovenfor først er inden for de seneste år, at man fra centralt hold har formuleret konkrete retningslinier for kategoriseringen af ledige. Organisatoriske rutiner er udtryk for en systematik, dvs. at sagsbehandlingen ikke (kun) er præget af sagsbehandlernes individuelle forskelligheder og personlige holdninger.

De omtalte undersøgelser peger videre på, at de organisatoriske rutiner, som kan være indlejret i sagsbehandlernes måde at opfatte og håndtere klienterne på, blandt andet synes at afhænge af de handlemuligheder, sagsbehandlerne mener at have i den givne organisatoriske og arbejdsmarkeds-mæssige kontekst. Der synes at være en tendens til, at sagsbehandlerne især hæfter sig ved de træk ved klienterne, der er relevante i relation til de mulige og realistiske tiltag over for klienterne. Det fører til to antagelser med basis i de tidligere undersøgelser:

1. En kommune, der har mange tilbud i form af job og aktivering mv. til en given kategori af kontanthjælpsmodtagere (fx de arbejdsmarkedsparate), vil alt andet lige placere flere kontanthjælpsmodtagere i denne kategori end en kommune, der har færre tilbud til den pågældende kategori af personer. Mere håndfaste forhold (økonomi og ressourcer) kan bidrage hertil.
2. En kommune med lav ledighed og gode beskæftigelsesmuligheder vil alt andet lige placere flere kontanthjælpsmodtagere som arbejdsmar-



kedsparate end en kommune med høj ledighed. Det forhold, at arbejdsgivernes ansættelseskrav falder, når det er svært at skaffe arbejdskraft (ved lav ledighed), forstærker denne tendens. I et eller andet omfang er grænsen mellem ”arbejdsmarkedsparat” og ”ikke-arbejdsmarkedsparat” formentlig en afspejling af arbejdsgivernes ansættelseskrav.

De i kapitlet omtalte kvalitative undersøgelser støtter således en antagelse om, at de *kriterier*, der anvendes for at sondre mellem arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate i et eller andet omfang varierer på en systematisk og forståelig måde med den kommunale kontekst.

Sammenholdes antagelse nr. 2 med basis i de kvalitative undersøgelser med de nævnte kvantitative registerbaserede resultater, fremgår det, at det samlede ledighedsniveau kan antages at påvirke andelen af arbejdsmarkedsparate på to forskellige måder. Hvis kriterierne for sondringen mellem arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate var helt faste over tid og på tværs af kommuner, vil en lavere ledighed alt andet lige entydigt føre til, at andelen af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bliver mindre, jf. de kvantitative resultater. Samtidig tyder de kvalitative informationer på, at lavere ledighed kan medføre, at kriterierne for at blive opfattet som arbejdsmarkedsparat ændres (kvalifikationskravene sænkes), hvorved andelen af arbejdsmarkedsparate øges. De kvantitative resultater kan måske fortolkes som udtryk for, at den førstnævnte mekanisme er stærkere end den anden.

## KVALITATIVE INTERVIEW (KAPITEL 4-6)

I kapitel 4-6 redegøres for hovedresultaterne fra de gennemførte kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere i de ti udvalgte kommuner.

### **Den første matchplacering**

Når en person henvender sig til kommunen for at søge kontanthjælp, skal kommunen vurdere, hvilken matchkategori den pågældende skal placeres i. De gennemførte interview synes at pege på en tendens til, at den første matchplacering af en person, der søger om kontanthjælp, tenderer til at være for høj snarere end for lav, dvs. at ”for mange” vurderes til at være arbejdsmarkedsparate. I et vist omfang kan dette ses

som en konsekvens af de centralt udmeldte retningslinier i Vejledning til Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 1998), som angiver, at en person i udgangspunktet skal betragtes som arbejdsmarkedsparat, medmindre noget umiddelbart taler for det modsatte. Hensigten er blandt andet at undgå at klientgøre kontanthjælpsmodtagere. Tendensen hænger også sammen med, at personer, der søger om kontanthjælp, ofte gerne vil fremstå som helt almindelige, og at det kan tage nogen tid, før eventuelle problemer viser sig, fx i en aktivering eller i samtaler, hvor der er etableret en tilstrækkelig tillid.

De fleste af de undersøgte ti kommuner har organiseret deres sagsbehandling således, at nogle sagsbehandlere/team tager sig af de arbejdsmarkedsparate, mens andre tager sig af de kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed. Det betyder, at matchplaceringen af kontanthjælpsmodtagerne afspejles i den organisatoriske opbygning.

### **Grundlag og kriterier for match**

Undersøgelsen peger i retning af, at selv om kommunerne organiserer arbejdet på kontanthjælpsområdet forskelligt, så er det ganske faste procedurer og kriterier, der gentager sig i undersøgelsens kommuner. Interviewoplysningerne tyder på, at kommunale sagsbehandlere og deres ledere i høj grad vægter de samme kriterier. Ud fra de beskrivelser af arbejdet, interviewene indeholder, fremgår det desuden, at der på mange måder synes at være tale om en systematisk og reflekteret proces, når sagsbehandlere vurderer, hvilken matchkategori den enkelte kontanthjælpsmodtager skal placeres i. Både Arbejdsmarkedsportalen og Dialogguiden<sup>5</sup> synes at optræde centralt i sagsbehandlernes kontakt med kontanthjælpsmodtagere og at bidrage til en generelt set ensartet og systematisk praksis.<sup>6</sup>

I alle undersøgelsens kommuner fungerer de fem såkaldte opmærksomhedsområder fra Dialogguiden som et overordnet skema til at

---

<sup>5</sup> Arbejdsmarkedsportalen er et IT-baseret sagsbehandlingsværktøj, som er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen (se [www.ams.dk](http://www.ams.dk)). Dialogguiden indgår i den såkaldte ”visitationsværktøjskasse”, som ligeledes er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Dialogguiden er myndighedens redskab navnlig til at strukturere samtalen med den ledige og til at vurdere beskæftigelsespotentialer, dvs. matchkategori, se kapitel 2 i rapporten.

<sup>6</sup> Som nævnt ovenfor bygger undersøgelsen på kvalitative interview med blandt andet sagsbehandlere. De resultater, som rapporten beskriver i kapitel 4-6, er således udtryk for forfatterens fortolkning af de interviewedes udsagn om deres egen adfærd. Undersøgelsen bygger ikke på observation af selve adfærd i kommunerne, jf. også metodeovervejelserne i starten af kapitel 4.

strukturere samtalerne med kontanthjælpsmodtagerne efter. Særligt er der fokus på oplysninger om den lediges eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer og helbred. I interviewene tilkendegiver næsten alle sagsbehandlere, at de inddrager opmærksomhedsområderne – uanset om der er tale om samtaler med kontanthjælpsmodtagere, der er vurderet arbejdsmarkedsparate eller ikke-arbejdsmarkedsparate. Opmærksomhedsområderne fra Dialogguiden indgår således som centrale kriterier for, hvordan kommunale sagsbehandlere opdeler kontanthjælpsmodtagere i de fem matchkategorier.

Sagsbehandlerne fremhæver imidlertid også, at der lægges vægt på yderligere kriterier i tillæg til opmærksomhedsområderne fra Dialogguiden. Det gælder især oplysninger om videre sociale forhold, herunder både sociale forhold, som er direkte knyttet til den enkelte ledige, og forhold, som fx vedrører omgivelser og familie for den enkelte. En del sagsbehandlere tilkendegiver, at videre sociale forhold ud over dem, der indgår i Dialogguiden, er væsentlige for en matchvurdering.

I interviewene anfører mange sagsbehandlere, at der skal være tale om ganske sammensatte og tunge problemer, før man overvejer at anvende matchkategori 4 (lav grad af match). Mange tilkendegiver også, at man næsten ikke bruger matchkategori 5 (intet match), idet man udtrykker bekymring over de stemplingseffekter, det kan medføre at blive placeret i en lav matchkategori. Mange tilkendegiver desuden, at der gennem de senere år med stigende beskæftigelse og faldende ledighed har været en tendens til, at kategorien ”arbejdsmarkedsparat” er blevet mere rummelig. Ifølge undersøgelsens interview er der således i dag markant flere mennesker end tidligere, der kategoriseres som arbejdsmarkedsparate, selv om de slås med sociale problemer, helbredsproblemer, psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer.

En af intentionerne med Dialogguiden er, at borgeren skal inddrages aktivt i dialog om matchvurderingen og tilrettelæggelsen af det videre forløb. Interviewene i denne undersøgelse tyder på, at det reelt kun sker i begrænset omfang – på trods af sagsbehandlerens intentioner. En del forklarer dette med, at mange kontanthjælpsmodtagere ikke har nogen kommentarer og måske slet ingen mening om matchkategorierne og derfor ikke er interesserede i at indgå i dialog om dem. Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at den fremherskende systematiske praksis, der er ganske tæt styret af Arbejdsmarkedsportalen og Dialogguiden, kan

fungere som en barriere mod en mere inddragende og dialogisk sagsbehandling.

### **Alternative rationaler**

Det dominerende billede, som undersøgelsens interviewoplysninger synes at tegne, er elementer af en udbredt og temmelig ensartet systematik, når kontanthjælpsmodtagere placeres i matchkategorier, jf. beskrivelsen ovenfor.

Interviewoplysningerne tyder imidlertid også på, at matchvurderingen undertiden påvirkes af andre forhold end kontanthjælpsmodtagerens egenskaber og situation. I sådanne tilfælde taler vi om, at alternative rationaler gør sig gældende. Vi har grupperet disse rationaler i to hovedtyper: kontekst- og hensynsrationaler. Kontekstrationalerne refererer primært til konteksterne fra det lokale arbejdsmarked og fra de organisatoriske sammenhænge og ressourcer i kommunerne. Hensynsrationalerne handler om forskellige former for hensyn til den enkelte borger samt om hensyn til sagsbehandlerens egen arbejdssituation.

Arbejdsmarkedskonteksten giver blandt andet anledning til alternative rationaler, når matchet påvirkes af arbejdsmarkedsforhold. Hvis der lokalt er mangel på arbejdskraft, tilkendes gives en tendens til at matche opad, mens overskud af arbejdskraft kan medvirke til at trække matchningen nedad. Dette kan siges at være udtryk for et alternativt rationale, da matchet ikke primært handler om den enkeltes beskæftigelsespotentiale på det ordinære arbejdsmarked som sådan, jf. også tidligere nævnte resultater.

Den organisatoriske kontekst – og især de organisatoriske ressourcer giver fx anledning til alternative rationaler på den måde, at man matcher ud fra hvilke tilbud, man ønsker at iværksætte for den ledige. Hvis sagsbehandleren mener, at kommunens bedste tilbud er rettet mod matchgruppe 1-3, kan det give anledning til, at den pågældende medarbejder matcher tvivlstilfælde opad for at gavne borgeren. Under andre omstændigheder kan matchet påvirkes den anden vej.

Hensynsrationaler, der udspringer af iagttagelse af forhold for den enkelte borger, kan vise sig på helt forskellige måder. For det første kan der være tale om at ”frede” en person, dvs. at friholde vedkommende fra aktivering og jobsøgning i en periode ved fx at matche nedad. Dette sker typisk for at tage hensyn til særlige sociale omstændigheder, der ikke vedrører borgeren selv og dennes beskæftigelsespotentiale, men

som fx handler om problemer med børn og familie. En helt anden måde, hvorpå særlige hensyn til en borger kan påvirke match, handler om at matche op for at vise konsekvens og handlekraft over for borgeren ved at stille borgeren over for et rådighedskrav.

Hensynsrationaler, der vedrører sagsbehandlerens egen arbejds-situation, kan fx handle om at matche tvivlstilfælde væk fra eget skrivebord og over i en anden afdeling. Det kan også handle om at fastholde match på trods af ændrede forhold for borgeren for at undgå omfattende overdragelsesprocedurer.

I alle tilfælde medfører de alternative rationaler, at matchvurderingen trækkes væk fra et ideal om en objektiv vurdering af den enkelte borgers beskæftigelsespotentiale på det ordinære arbejdsmarked.

Det skal understreges, at selv om undersøgelsen her tyder på, at alternative rationaler spiller en rolle, så kan vi ifølge sagens natur ikke vurdere, hvor udbredte de alternative rationaler er. Til gengæld fremgår det af interviewene, at de alternative rationaler typisk optræder midt i det almindelige, systematiske sagsbehandlingsarbejde. Der er ikke tale om, at de alternative rationaler erstatter eller helt tilsidesætter fx de kriterier, der indgår i Dialogguiden. Tværtimod fremgår det af undersøgelsens interview, at de kommunale sagsbehandlere i vid udstrækning udtrykker loyalitet over for de redskaber, de er blevet givet, og over for den brede intention om arbejdsmarkedsorientering i relation til indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere.

Der er desuden grund til at understrege, at de alternative rationaler netop kan forstås som rationaler. Der er tale om måder at forholde sig til organisatoriske og andre sociale kontekster på, som er meningsfulde for de kommunale medarbejdere.

## KONKLUSION

I denne rapport har vi primært på basis af kvalitative interview i ti kommuner forsøgt at beskrive, hvorledes kommuner opdeler kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparate (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedsparate (matchkategori 4-5). Vi har desuden gennemført enkelte kvantitative analyser på foreliggende data og inddraget tidligere undersøgelser af spørgsmålet. Det bør understreges, at formålet *ikke* har været at belyse, om og hvordan kommunernes fremgangsmåder eventu-

elt hjælper kontanthjælpsmodtagerne til at komme i beskæftigelse. Vi har således alene forsøgt at beskrive træk af visitationsprocessen i kommunerne uden at belyse eller tage stilling til, om disse træk i en eller anden forstand er hensigtsmæssige i forhold til fx beskæftigelsespolitiske mål.

### **Elementer af systematik og ensartethed**

Interviewoplysningerne fra de ti kommuner tyder på, at kommunernes visitationspraksis på kontanthjælpsområdet er præget af elementer af systematik og ensartethed med hensyn til fremgangsmåder og kriterier. Det fremgår af de kvalitative interview, at Arbejdsmarkedsportalen og Dialogguiden i høj grad synes at strukturere arbejdet med at opdele kontanthjælpsmodtagere i de fem matchkategorier. Også kvantitative analyser og undersøgelser fra 2005 og 2006 støtter en antagelse om, at der er elementer af fællestræk med hensyn til de kriterier, som kommunerne anvender, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedssparate (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedssparate (matchkategori 4-5).

Samtidig skal det understreges, at den samlede matchvurdering inddrager komplekse personlige, sociale og arbejdsmarkedsrelaterede forhold vedrørende den enkelte borger – herunder forhold, der ikke er direkte indeholdt i Dialogguiden, samt at fællestræk godt kan optræde samtidigt med, at der også er variationer både inden for og mellem kommuner.

### **Højt match**

Interviewoplysningerne tyder på en tendens til, at der matches for højt, dels når den første matchvurdering skal foretages, dels når man er i tvivl, om en person skal vurderes som arbejdsmarkedssparat eller ej. Selv om dette kan være konsistent med retningslinierne fra Vejledning til Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 1998), kan det medføre, at ”for mange” vurderes som arbejdsmarkedssparate. Tendensen til at matche højt kan blive forstærket af, at nogle sagsbehandlere udtrykker bekymring over de stemplingseffekter, der kan være forbundet med at blive kategoriseret i matchkategori 4 eller matchkategori 5, hvis bekymringen udmønter sig i tilbageholdenhed med at benytte disse kategorier.

### **Afvigelser og variationer**

Billedet af elementer af systematik og ensartethed må suppleres med iagttagelser af forskellige former for variationer.

Mange af de interviewede sagsbehandlere oplever, at der kan være tydelige forskelle med hensyn til, hvordan der matches. Nogle lægger vægt på, at der kan være helt individuelle forskelle mellem sagsbehandlere, mens andre fremhæver mere systematiske forskelle – fx den forskel, at jobkonsulenter generelt matcher hårdere end sagsbehandlere.

En anden variation, der træder frem i interviewene, går på, at indholdet i kategorien ”arbejdsmarkedsparat” kan ændre sig over tid. Mange sagsbehandlere tilkendegiver, at kategorien er blevet mere rummelig i de seneste år, og at der således er flere i dag end tidligere, der kategoriseres som arbejdsmarkedsparate, selv om de slås med sociale problemer, helbredsproblemer, psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer. En del sagsbehandlere taler i denne sammenhæng for, at kriterierne fra Dialogguiden bør suppleres med videre sociale forhold for at gøre matchvurderingerne så realistiske som muligt.

Matchvurderingen foregår i sociale og organisatoriske kontekster, og nogle gange giver disse kontekster anledning til, at matchet kommer til at handle om andre forhold end det at vurdere den enkeltes beskæftigelsespotentialer på det ordinære arbejdsmarked. I så fald kan man tale om, at *alternative rationaler* gør sig gældende. Fx tilkendegiver enkelte sagsbehandlere, at man kan være tilbøjelig til at fastholde matchet for en person for derved at undgå omfattende overdragelsesprocedurer. Andre tilkendegiver, at man fx kan matche en person op, hvis man ønsker at sætte gang i en sag. Alternative rationaler trækker matchvurderingen væk fra idealet om en tilstræbt objektiv vurdering af den enkeltes beskæftigelsespotentialer.

## **Perspektiv**

Udgangspunktet for den foreliggende undersøgelse var som nævnt i starten af dette kapitel, at der er store variationer mellem kommuner med hensyn til, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der vurderes at være arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. Rapporten har henledt opmærksomheden på forhold, der formentlig kan bidrage til at forklare dette. Men vi vil langt fra hævde, at den kommunale variation på dette område er fuldt ud belyst på basis af den foreliggende mindre undersøgelse og de få øvrige foreliggende undersøgelser.

I det omfang der er eller har været systematiske forskelle mellem kommuner med hensyn til de *kriterier*, de anvender for at vurdere, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparate, må en af forklaringer-

ne være, at det først er inden for de senere år, at man fra centralt hold eksplicit har tilstræbt ensartethed mellem kommunerne med hensyn til disse kriterier. Det er navnlig sket med matchkategorierne fra slutningen af 2004. Hvis tendensen til at fastsætte fælles retningslinier og fremgangsmåder for kommunerne fortsætter, kunne antagelsen være, at variation mellem kommunerne med hensyn til visitation af kontanthjælpsmodtagerne bliver mindre. Kommunalreformen med færre og større kommuner vil måske også bidrage hertil.





# LOVGIVNING OG REGEL-GRUNDLAG

Denne rapport handler om, hvorledes kommuner opdeler kontanthjælpsmodtagere i personer, der vurderes at være arbejdsmarkedsparate, og personer, der ikke vurderes at være arbejdsmarkedsparate. I dette kapitel gennemgås kortfattet nogle hovedtræk af lovgivning og regler vedrørende kommunernes visitation af kontanthjælpsmodtagere.<sup>7</sup>

## KONTAKTFORLØB, TILBUD OG RÅDIGHED

I Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats oplyses i § 2 målgrupperne for den aktive indsats (Beskæftigelsesministeriet, 2005a). To af målgrupperne (gruppe 2 og 3) er kontanthjælpsmodtagere, som opdeles i personer, der modtager kontanthjælp<sup>8</sup> efter Lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed (gruppe 2), og personer, der modtager kontanthjælp, men ikke alene på grund af ledighed (gruppe 3) (Socialministeriet, 2005). For nemheds skyld benævnes disse grupper ”gruppe 2” og ”gruppe 3” i det

---

<sup>7</sup> Reglerne beskrives, som de så ud medio 2006, dvs. før de vedtagne lovændringer pr. 1.1.2007. Kun de regler, som er direkte relevante i forbindelse med sagsbehandlingens visitation af kontanthjælpsmodtagere, berøres i kapitlet.

<sup>8</sup> Eller starthjælp. For nemheds skyld bruges i rapporten udtrykket kontanthjælp (kontanthjælpsmodtagere) som samlet betegnelse for kontanthjælp og starthjælp (kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere).

følgende. De nærmere kriterier for opdelingen i de to grupper og i de såkaldte matchkategorier omtales i næste afsnit.

Gruppe 2 skal af kommunen tilmeldes arbejdsformidlingen (AF) som arbejdssøgende, jf. Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet, 2004a), og de skal lægge deres CV ind i job- og CV-banken (Jobnet).

For begge grupper tilrettelægges et individuelt og fleksibelt kontaktføreløb, jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet, 2005a og 2005b). Kontaktføreløbet gennemføres ”under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt opnåelse af ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktføreløbet med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet” (§ 15 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats).

Kontaktføreløbet indebærer, at kommunen skal holde individuelle samtaler med kontanthjælpsmodtageren med henblik på at følge op på personens jobsøgning og vurdere, hvilke tilbud den pågældende skal have. For gruppe 3 skal kommunen endvidere vurdere, om personen har opnået en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed skal tilmeldes arbejdsformidlingen. Det skal altså løbende vurderes, om personer med problemer ud over ledighed (gruppe 3) har ”flyttet sig” til gruppe 2.

De individuelle samtaler skal normalt være ansigt-til-ansigt-samtaler, men samtalen kan ske telefonisk, digitalt eller på anden måde, hvis personen deltager i et tilbud. Hvis helt særlige forhold gør sig gældende, kan der være tale om en anden form for kontakt (§18, stk. 3). Samtalerne skal finde sted senest hver gang, personen har været ledig (eller i aktivt tilbud) i 3 måneder. Den første samtale skal finde sted senest efter 3 måneders ledighed. Ved denne samtale skal der både for gruppe 2 og 3 ske en samlet vurdering af den pågældendes situation og behov på længere sigt.

For begge grupper kan der under kontaktføreløbet udarbejdes en *jobplan* for, hvordan mulighederne for at få varig beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked kan forbedres. I planen angives personens beskæftigelsesmål samt hvilke tilbud, der kan bidrage til, at målet nås. Forud for kommunens afgivelse af aktive tilbud til kontanthjælpsmodtageren *skal* der udarbejdes en jobplan.

Kontanthjælpsmodtagere under 30 år har efter 13 uger på kontanthjælp *ret og pligt til at deltage i et tilbud* af 18 måneders varighed. Hvis

den under 30-årige kontanthjælpsmodtager har en uddannelse og tilhører gruppe 2, er tilbudets varighed dog 6 måneder. Kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover har ret og pligt til at deltage i et tilbud senest efter 12 måneder med kontanthjælp; for denne aldersgruppe er der ingen påbudt varighed af første tilbud.

De aktive tilbud omfatter vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

*Vejledning og opkvalificering* kan blandt andet bestå i korte vejlednings- og afklaringsforløb, ordinær uddannelse eller særligt tilrettelagte projekter, hvor kontanthjælpsmodtagere udfører en eller anden form for arbejde, som kommunen selv drager nytte af, eller som kan sælges til andre (Rosdahl, 2006). For kontanthjælpsmodtagere i gruppe 2, der er over 30 år, kan der højst gives vejledning og opkvalificering i 6 uger inden for de første 12 måneder med kontanthjælp.<sup>9</sup> Denne tidsbegrænsning kan dog fraviges, hvis personen ikke umiddelbart kan formidles til arbejde inden for sit faglige område, og tilbudet kvalificerer til beskæftigelse inden for et område, hvor der er eller ventes mangel på arbejdskraft. Ellers er der ingen varighedsbegrænsninger specifikt knyttet til vejledning og opkvalificering. Under tilbudet modtager personen kontanthjælp.

For så vidt angår *virksomhedspraktik*, er varigheden op til 4 uger for gruppe 2; dog er varigheden op til 13 uger, hvis personen ”ikke har erhvervs erfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud” (§ 44 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats). For gruppe 3 kan perioden med virksomhedspraktik højst udgøre 13 uger. For begge grupper gælder, at perioden i særlige tilfælde kan forlænges i op til 26 uger eller evt. i længere tid. Under virksomhedspraktik modtager personen kontanthjælp. For nogle grupper suppleres denne med et beskæftigelsestillæg. Desuden kan kommunen udbetale en befordringsgodtgørelse. Sidstnævnte gælder også ved deltagelse i vejledning og opkvalificering.

Reglerne vedrørende *ansættelse med løntilskud* differentierer ikke særligt mellem gruppe 2 og 3. For gruppe 2 er det dog en betingelse for ansættelse med tilskud, at personen har været ledig i længere tid eller

---

<sup>9</sup> Korte vejlednings- og afklaringsforløb medregnes ikke i de nævnte 6 uger, hvis de har en varighed på op til 2 uger. Hvis danskundervisning helt eller delvist indgår i tilbudet om vejledning og opkvalificering, ophæves henholdsvis forlænges tidsbegrænsningen.

vurderes at have en særlig risiko for langvarig ledighed. En løntilskudsansættelse kan højst vare 1 år. Ved ansættelse i private virksomheder skal lønnen være overenskomstmæssig. Det samme er i princippet tilfældet ved ansættelse med løntilskud inden for det offentlige. Dog kan timelønnen ikke overstige et bestemt maksimumbeløb, og den samlede løn skal ligge på niveau med personens hidtidige kontanthjælp, dog mindst 82 pct. af højeste dagpengesats. Arbejdstiden tilpasses, så timelønnen bliver overenskomstmæssig eller på niveau med maksimumbeløbet.

I Vejledningen til Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 1998) anføres (afsnit 5.1.2), at indsatsen over for gruppe 2 (alene ledighed som problem) og gruppe 3 (problemer ud over ledighed) har forskellige umiddelbare mål. For gruppe 2 vil deltagelse i beskæftigelses- eller uddannelses tilbud være relevante som vejen til beskæftigelse. Gruppe 3 kan ifølge vejledningen fx omfatte personer med alkoholproblemer, stofmisbrugsproblemer, blandingsmisbrugsproblemer, psykiske problemer og andre sociale tilpasningsvanskeligheder. Formålet med tilbudet ”er for disse personer først og fremmest at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge udviklingen af yderligere sociale problemer og i sidste ende til at forebygge social udstødelse”. Indsatsen over for gruppe 2 forudsættes således i udgangspunktet at være mere umiddelbart arbejdsmarkedsorienteret end indsatsen over for gruppe 3.

Personer, der modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed (gruppe 2), skal stå til *rådighed for arbejdsmarkedet*, jf. Bekendtgørelse om rådighed for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp alene på grund af ledighed (Beskæftigelsesministeriet, 2004d). Ved rådighed forstås, at personen søger at udnytte sine arbejdsmuligheder blandt andet ved aktivt at søge arbejde og ved at tage imod arbejde og aktive tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Rådighed indebærer blandt andet, at personen skal kunne og ville overtage arbejde til fuld sædvanlig arbejdstid, skal komme til samtale i kommunen eller deltage i aktive tilbud med dags varsel, dvs. møde op senest dagen efter, at formidling eller indkaldelse til samtale mv. er modtaget. Ved formidling af arbejde skal kontanthjælpsmodtagere acceptere en daglig transporttid på op til 3 timer eller i særlige tilfælde i længere tid. Desuden skal aftaler med kommunen fx vedrørende samtaler overholdes. Rådighed indebærer endelig en forpligtigelse til på anmodning fra AF eller kommunen at søge konkrete, ledige job, der er anmeldt til AF eller kommunen. Ved manglende rådighed skal kommunen iværksætte sanktioner i

form af nedsættelse eller ophør af kontanthjælpen. Der er visse undtagelser fra pligten til at stå til rådighed, herunder sygdom, graviditet/barsel og manglende pasningsmuligheder for børn.

Personer, der modtager kontanthjælp ikke alene på grund af ledighed (gruppe 3), har også i almindelighed pligt til aktivt at søge at ”udnytte deres arbejdsmuligheder”, men der er ikke på samme måde som for gruppe 2 formuleret konkrete retningslinier vedrørende rådighed. Pligten til at udnytte arbejdsmulighederne gælder ikke i de førnævnte undtagelsestilfælde for dem, der tilhører gruppe 2, dvs. ved sygdom, graviditet/barsel mv. Desuden skal kommunen vurdere, om der foreligger andre forhold, der kan begrunde, at en person, der tilhører gruppe 3, ikke har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder, jf. Lov om aktiv socialpolitik, § 13, stk. 5 (Socialministeriet, 2005).

Alt i alt er rådighedsforpligtigelsen betydeligt mere konkret og præcis, når det drejer sig om gruppe 2, end den er i forhold til gruppe 3. Både for den enkelte kontanthjælpsmodtager og for kommunens håndtering af sagsbehandling og afgivelse af tilbud har det således stor betydning, om kommunen vurderer, at en kontanthjælpsmodtager tilhører gruppe 2 (alene ledighed som problem) eller gruppe 3 (ikke alene ledighed som problem).

Dette understreges også i afsnit 3.2.1 i Vejledningen til Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 1998), hvor det anføres, at ”I vurderingen af hvilken indsats, der er relevant for den enkelte, bør det overvejes, om pågældende alene mangler et job, eller om der er forhold i øvrigt, som har indflydelse på den pågældendes erhvervmæssige situation. I sidstnævnte tilfælde bør indsatsen altid tage udgangspunkt i en samlet vurdering af den pågældendes og familiens helbredsmæssige og sociale situation, herunder uddannelsesniveau og tilknytning til arbejdsmarkedet”. Reglerne lægger således op til en mere indgående sagsbehandling for dem, der ikke er arbejdsmarkedsparete, end for dem, der er arbejdsmarkedsparete. Desuden er den maksimale varighed af vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik længst for dem, der ikke vurderes at være arbejdsmarkedsparete, jf. ovenfor.

Reglerne synes således at bygge på en antagelse om, at jo længere væk fra arbejdsmarkedet en person er, des flere ressourcer i form af samtaler, udredning, kompetencer og varighed af tilbud vil det i almindelighed kræve at bringe personen i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet. Personer, der alene har ledighed som problem, vil kunne komme i arbej-

de eller uddannelse relativt hurtigt og med en begrænset ressourceindsats.

## VISITATION AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Den grundlæggende opdeling af kontanthjælpsmodtagere i gruppe 2 (alene ledighed som problem og gruppe 3 (ikke alene ledighed som problem) findes som nævnt i Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 2005). Hverken i denne lov eller vejledningen hertil (Socialministeriet, 1998) er der dog formuleret klare kriterier for opdelingen. I vejledningens pkt. 33 anføres, at ”det ville være ønskeligt, hvis det allerede første gang, en person søger om hjælp, var enkelt at afgøre, hvilken gruppe den pågældende hører til. I praksis er det imidlertid tit sådan, at kommunen først senere, fx i forbindelse med tilbud om aktivering, får et realistisk indtryk af, om modtageren relativt hurtigt igen vil komme til at klare sig selv, eller om der er behov for en særlig målrettet social indsats”.

I Lov om aktiv socialpolitik anføres (§ 8, stk. 2), at ”når en person har brug for hjælp til forsørgelse i forbindelse med ledighed, kan kommunen normalt gå ud fra, at behovet kan opfyldes ved kontanthjælp eller starthjælp og tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats” (Socialministeriet, 2005). Hvis det umiddelbart synlige problem er mangel på arbejde, lægger loven således op til at placere personen i gruppe 2 (alene ledighed som problem), såfremt kommunen ikke via sit kendskab til personen fra tidligere finder, at personens situation taler for det modsatte, eller at der er andre forhold, der åbenbart gør det. Senest efter 8 uger skal der foretages en såkaldt kvalificeret, dvs. mere indgående, vurdering af personens situation, herunder om den første placering af personen skal fastholdes, jf. vejledningens pkt. 35 (Socialministeriet, 1998). Der lægges således i vejledningen op til, at man i udgangspunktet skal placere en person i gruppe 2, medmindre noget klart taler for det modsatte. Hensigten med dette er blandt andet at undgå klientgørelse, dvs. at fastholde personer i længere tid end nødvendigt i kontanthjælpssystemet.

Før indførelse af matchkategorier, jf. senere i dette afsnit, beskrev kapitel 2 i Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler

mv. for kontanthjælpsmodtagere (Socialministeriet, 2001)<sup>10</sup> en opdeling af kontanthjælpsmodtagerne i følgende fem grupper:

1. *De arbejdsmarkedsparate personer*, dvs. de personer, der kun har kortvarig ledighed som problem, og som ud fra deres arbejdsmarkedstilknytning, uddannelsesbaggrund og ressourcer i øvrigt er motiverede for at komme i gang med arbejde eller uddannelse. – Denne gruppe vil være personer uden andre problemer end ledighed og vil umiddelbart kunne bringes i kontakt med arbejdsmarkedet, eventuelt ved anvendelse af erhvervsrettet aktivering suppleret med målrettede kurser. – Denne gruppe tilmeldes AF.

2. *De uafklarede personer*, dvs. de personer, der trods tidligere erhvervs erfaring er uafklarede omkring deres personlige udvikling og i forhold til valg af arbejde eller uddannelse, men som gennem en afklarende og erhvervsforberedende indsats kan blive kvalificeret til at genindtræde på arbejdsmarkedet. – Også denne gruppe vil være personer uden andre problemer end ledighed og vil kunne bringes i kontakt med arbejdsmarkedet gennem erhvervsrettet eller erhvervsforberedende aktivering. – Denne gruppe tilmeldes AF.

3. *De arbejdsmarkeds-mæssigt marginaliserede personer*, dvs. de personer, der ikke nødvendigvis har sociale problemer af betydning ud over ledigheden, men blot har været uden arbejde i længere tid, og som er karakteriseret ved kort skolegang og ingen eller ringe erhvervsuddannelse kombineret med en beskedne erhvervs erfaring. – For denne gruppe er udgangspunktet, at der i reglen er tale om personer uden andre problemer end ledighed, hvoraf hovedparten vil kunne bringes i kontakt med arbejdsmarkedet gennem erhvervsrettet eller erhvervsforberedende aktivering. For denne gruppe kan et arbejde være løsningen på problemet, om end enkelte først kan have brug for en vis opkvalificering. – Denne gruppe tilmeldes som hovedregel AF.

4. *De socialt belastede personer*, dvs. de personer, der ud over selve ledigheden har betydelige problemer af personlig og/eller familiemæssig art, er kriminelle, står uden socialt net-

---

<sup>10</sup> Kapitel 2 i denne vejledning blev pr. 1.12.2004 erstattet af reglerne vedrørende matchkategorier.



værk eller mangler grundlæggende sociale færdigheder og kompetencer. – For denne gruppe er udgangspunktet, at der er tale om personer med andre problemer end ledighed, hvor vejen til arbejdsmarkedet går gennem erhvervsforberedende eller socialt betonet aktivering. For denne gruppe vil det at få et arbejde have et længere perspektiv. – Denne gruppe tilmeldes ikke AF.

5. *De helbredsmæssigt belastede personer*, dvs. de personer, der ud over selve ledigheden har sociale problemer kombineret med ressourcemæssige vanskeligheder i form af fysiske eller psykiske helbredsproblemer, herunder også alvorlige misbrugsproblemer med hensyn til alkohol eller narkotika. – For denne gruppe vil der være tale om personer med andre problemer end ledighed, hvor midlet hovedsagelig vil være den socialt betonede aktivering eventuelt kombineret med behandlingstilbud. For denne gruppe vil det at få et arbejde også gå gennem erhvervsforberedende aktivering. – Denne gruppe tilmeldes ikke AF. (Socialministeriet, 2001)

De kriterier, der anføres som grundlag for denne inddeling, er således: ledighedens varighed, erhvervs erfaring, skole- og erhvervsuddannelse, motivation for arbejde eller uddannelse, graden af afklaring med hensyn til personlig udvikling og valg af arbejde eller uddannelse, problemer af personlig og/eller familiemæssig art, kriminalitet, socialt netværk, sociale færdigheder og kompetencer, sociale problemer, fysiske og psykiske helbredsproblemer samt misbrug af alkohol og narkotika. Kriterierne omfatter både ressourcer og begrænsninger. Inddelingen er kvalitativ og flerdimensional, selv om man aner, at problemerne i forhold til arbejdsmarkedet er stigende ned gennem grupperne fra 1 til 5.

For hver gruppe antydes, hvorledes de pågældende personer kan bringes tættere på arbejdsmarkedet. Det er ikke helt klart, om disse angivelser også er med til at definere grupperne, eller om angivelserne vedrørende redskaber skal opfattes som en vejledning om, hvilke tilbud de pågældende personer skal have. Personer, hvis eneste problem er ledighed, vil kunne bringes i arbejde ved at få tilbudt et job – eventuelt efter en vis opkvalificering eller erhvervsforberedende aktivering, mens andre tiltag er nødvendige over for personer med problemer ud over ledighed.

Efter de fem grupper tilføjer vejledningen:

Med henblik på aktiveringsindsatsens erhvervsrettede sigte er det i forbindelse med visitationen generelt meget vigtigt, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed ikke kommer til at omfatte personer, hvis eventuelle vanskeligheder ikke gør dem ude af stand til at arbejde. Eksempelvis er det vigtigt, at indvandrere eller andre personer, hvis væsentligste problem ud over ledighed er mangelfulde danskkundskaber, indgår i gruppen af ledige kontanthjælpsmodtagere og således tilmeldes AF. En undervurdering af arbejdsaspektet kan fastholde sådanne i forsørgelsessystemet og således låse dem fast i det sociale system. (Socialministeriet, 2001)

I første sætning antydes, at ”problemer ud over ledighed” ikke nødvendigvis er synonymt med ”ude af stand til at arbejde”. Der kan således være personer, der har problemer ud over ledighed, men som godt kan arbejde. Som et eksempel nævnes indvandrere og andre, hvis væsentligste problem ud over ledighed er mangelfulde danskkundskaber. Ifølge vejledningen synes ”problemer ud over ledighed” altså kun at omfatte problemer, som gør kontanthjælpsmodtagere ude af stand til at arbejde.

Den 1. december 2004 trådte nye regler vedrørende visitation af kontanthjælpsmodtagere i kraft, jf. Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførelse og den tilhørende vejledning (Beskæftigelsesministeriet, 2004b og 2004c). Formålet med bekendtgørelsen er at fremme den lediges jobchance, synliggøre den ledige arbejdskraft og sikre, at alle ledige visiteres ud fra de samme kriterier, uanset om man er kontanthjælpsmodtager eller dagpengemodtager, og uanset hvor i landet man bor. Dette sker navnlig ved, at den lediges såkaldte beskæftigelsespotentialer vurderes i samtalerne i det individuelle kontaktførelse. Ved beskæftigelsespotentialer forstås personens ressourcer og kompetencer i forhold til det ordinære arbejdsmarked.

Som myndighedens redskab til vurdering af beskæftigelsespotentialer indgår en såkaldt Dialogguide, som understøttes af oplysninger om den økonomiske hjælp, personen tidligere har modtaget (den såkaldte Forsørgelseshistorik), og en vurdering af personens chance for at komme i arbejde (Jobbarometret). Som supplement hertil er der udarbejdet en såkaldt forberedelsespjece. Pjecen er henvendt til den ledige og skal gøre formålet med samtalen klart for den ledige. Det er frivilligt for kommunen, om den vil bruge pjecen.

Dialogguiden består af fem opmærksomhedsområder, som myndigheden skal være opmærksom på:

- Eget arbejdsmarkedsperspektiv
- Faglige og praktiske kompetencer
- Personlige kompetencer
- Økonomi og netværk
- Helbred, herunder misbrug.

Det er altså de områder, der skal indgå som grundlag for vurdering af en persons beskæftigelsespotentiale. Den lediges samlede beskæftigelsespotentiale angives på en 5-trins-skala, der beskrives således i vejledningen til ovennævnte bekendtgørelse (Beskæftigelsesministeriet, 2004c):

1. *Umiddelbar match*: Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Den ledige har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområder på arbejdsmarkedet.

2. *Høj grad af match*: Den ledige har kompetencer og ressourcer der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være et manglende match, eksempelvis mht. specifikke kvalifikationer eller lignende.

3. *Delvis match*: Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

4. *Lav grad af match*: Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kom-

petencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.

5. *Ingen match*: Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. (Beskæftigelsesministeriet, 2004c)

Set i forhold til den tidligere inddeling er matchkategorierne mere entydigt arbejdsmarkedsrelaterede. Desuden er inddelingen i matchkategorier i højere grad endimensional, hvilket blandt andet fremgår af, at matchkategorierne angiveligt udtrykker en rangordning af personer efter et kriterium: beskæftigelsespotentiale. Matchkategorierne signalerer, at det grundlæggende drejer sig om at vurdere personer i forhold til arbejdsmarkedet. Forenklet sagt er det sådan, at jo færre arbejdsfunktioner en person evner at varetage, desto ringere match. Personer, der kan varetage funktioner, der er ”bredt eksisterende” på det ordinære arbejdsmarked, karakteriseres ved en relativt høj grad af match, mens personer med lav grad af match eller ingen match kun evner at varetage et meget begrænset udsnit af jobfunktioner eller ingen job overhovedet. Ved vurderingen bedømmes personer i forhold til alle job på arbejdsmarkedet – ikke kun de ledige (ubesatte) job og ikke kun job på det lokale arbejdsmarked eller et bestemt fagligt delmarked, jf. ovennævnte vejledning (Beskæftigelsesministeriet, 2004c). Der er tale om en vurdering af det aktuelle her-og-nu-forhold: person over for arbejdsmarked – et forhold, der kan ændre sig, hvorved personen kan skifte matchkategori. Myndighedens vurdering skal dokumenteres, dvs. udtrykkes som eksplicit viden. Den ledige skal inddrages i vurderingen af beskæftigelsespotentialet.

Kontanthjælpsmodtagere, der modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed, placeres i matchkategori 1-3, mens kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed placeres i kategori 4-5 (Beskæftigelsesministeriet, 2004c). Der er altså en entydig relation mellem henholdsvis matchkategorierne 1-3 og 4-5 og kategorierne ”alene ledighed som problem” og ”problemer ud over ledighed”.

I ovennævnte Vejledning til bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktforløb (Beskæftigelsesministeriet, 2004c) anføres, at forsikrede ledige ”typisk” skal placeres i en af de tre første matchkategorier, dvs. 1-3. For en dagpengemodtager, der placeres i matchkategori 4 eller 5, ”kan der være tvivl ... om vedkommendes rådighed”, og ar-

bejdsløshedskassen skal derfor underrettes med henblik på en rådigheds-vurdering.

Selv om der således er visse berøringspunkter mellem begrebet rådighed og matchkategori, understreges det i vejledningen, at der ikke er en entydig korrespondance mellem de to begreber, idet ”en persons indplacering i matchkategori skal ... ske uden hensyn til, om der efter rådighedsreglerne måtte foreligge en rimelig grund, fx midlertidig sygdom eller barsel, til, at den pågældende ikke aktuelt vil have pligt til at tage imod et tilbud”. Manglende rådighed medfører således ikke automatisk, at en person skal placeres i matchkategori 4-5. Omvendt stilles som ovenfor nævnt mere eksplicitte rådighedskrav til personer alene med ledighed som problem (matchkategori 1-3) end til personer med problemer ud over ledighed (matchkategori 4-5).

## SAMMENFATNING

Dette kapitel har gennemgået lovgivning og regler vedrørende kommuners visitation af kontanthjælpsmodtagere.

Den grundlæggende opdeling af kontanthjælpsmodtagere i personer uden og med andre problemer end ledighed findes som udgangspunkt i Lov om aktiv socialpolitik. Opdelingen er særdeles central, da den i vidt omfang er bestemmende for kontanthjælpsmodtagerens rettigheder og pligter samt den indsats, der sættes i værk over for dem.

Indtil 2001 var det imidlertid hverken i loven eller i vejledningen hertil konkret præciseret, hvad man nærmere skulle forstå ved udtrykkene ”uden andre problemer end ledighed” og ”med problemer ud over ledighed”. Inden for de senere år har man imidlertid fra centralt hold forsøgt at præcisere begreberne. Det er navnlig sket med introduktion af de såkaldte matchkategorier i slutningen af 2004. Matchkategori 1-3 omfatter personer uden andre problemer end ledighed, hvorimod matchkategori 4-5 omfatter personer med problemer ud over ledighed.

## TIDLIGERE UNDERSØGELSER OG ANALYSER AF FORELIGGENDE DATA

I dette kapitel omtales tidligere undersøgelser og foreliggende data vedrørende kommunernes skøn over andelen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed (første afsnit) og andelen af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere (andet afsnit). Begge disse afsnit præsenterer desuden enkelte nye analyser af foreliggende data med sigte på at belyse variationen i disse andele over tid og på tværs af kommuner. De to sidste afsnit i kapitlet omtaler henholdsvis kvantitative og kvalitative undersøgelser af visitationen af kontanthjælpsmodtagere.

### KOMMUNERNES SKØN OVER ANDEL MED PROBLEMER UD OVER LEDIGHED – SPØRGESKEMA-DATA

I flere spørgeskemaundersøgelser er kommuner blevet spurgt om, hvor stor en andel af deres kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed. Den første af denne type undersøgelser blev gennemført i foråret 1996 (Brogaard & Weise, 1997). Det skønnes her, at 45 pct. af de under 25-årige kontanthjælpsmodtagere og 69 pct. af de 25-årige og derover har problemer ud over ledighed. Tallene må opfattes som et udtryk for andelen blandt personer, der på et givet tidspunkt modtager kontanthjælp, og ikke som andelen blandt personer, der fx i løbet af 1 år modtager kontanthjælp.

Opgørelsen viste i øvrigt, at der var en betydelig spredning mellem kommunerne med hensyn til de nævnte andele, og at der ikke var systematiske forskelle mellem små og store kommuner på dette punkt. Derimod var der en klar positiv samvariation mellem andelen af de under 25-årige kontanthjælpsmodtagere og andelen af de 25-årige og derover. ”Dette kan dels være et udtryk for de faktiske forhold, fordelingen af ’stærke’ og ’svagere’ kontanthjælpsmodtagere kommunerne imellem, dels hænge sammen med den individuelle opfattelse og derved bedømmelsen af kontanthjælpsmodtagerne i forhold til begreberne ’ledighed alene som problem’ og ’problemer ud over ledighed’ ...” (Brogaard & Weise, 1997, s. 38-39). Undersøgelsen antyder således, at kriterierne for vurdering af, om kontanthjælpsmodtagere alene havde ledighed som problem, eventuelt kunne variere mellem kommuner. I øvrigt oplyste omkring to tredjedele af kommunerne, at andelen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed havde været stigende inden for det sidste år. Forklaringen herpå angives at være den faldende ledighed i midten af 1990’erne, hvilket blandt andet betyder, at de mest ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere i stigende grad er kommet i arbejde.

I perioden 1996-2000 synes andelen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed yderligere at være steget. En tilsvarende undersøgelse i foråret 2000 skønnede, at 72 pct. af de under 30-årige kontanthjælpsmodtagere og 78 pct. af 30-årige og derover havde problemer ud over ledighed på undersøgelsestidspunktet (Bach, 2002; Harsløf & Graversen, 2000). Også i foråret 2000 skønnede de fleste kommuner, at andelen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed havde været stigende ”inden for de seneste år”.

De to undersøgelser i 1996 og 2000 blev gennemført af Socialforskningsinstituttet. I foråret 2001 blev der foretaget en yderligere undersøgelse af CARMA, Aalborg Universitet (Larsen m.fl., 2001). Denne undersøgelse skønner, at 65 pct. af kontanthjælpsmodtagerne havde problemer ud over ledighed. Tallet kan ikke umiddelbart sammenlignes med de foregående tal, blandt andet fordi sidstnævnte tal er et uvægtet gennemsnit, mens de førstnævnte er vægtede med antallet af kontanthjælpsmodtagere i kommunerne.

I CARMA’s undersøgelse forsøgte man at belyse, om andelen med problemer ud over ledighed var relateret til forhold som kommune-størrelse og andre målbare forhold. Undersøgelsen konkluderer på dette punkt, at ”sammenfattende er der stærke indikationer på, at de kommu-

nale inddelinger af personer med/uden problemer ud over ledighed er relativt uafhængige af de enkelte kommuners objektive problemtryk og udgiftsbehov” (Larsen m.fl., 2001, s. 49). Efter diskussion af andre mulige forklaringer konkluderes det, at de kommunale forskelle indtil videre må betegnes som ”noget uforklarlige”.

I tabel 3.1 og 3.2 har vi kombineret data fra Socialforskningsinstituttets undersøgelse i foråret 2000 og CARMA’s undersøgelse et år senere. For så vidt angår de under 30-årige kontanthjælpsmodtagere ses i tabel 3.1, at 28 pct. af kommunerne er placeret i diagonalen i tabellen, dvs. havde samme vurdering i 2000 og 2001. 72 pct. af kommunerne angiver ikke svar i samme kategori i de to år. For 30 pct. af kommunerne gælder, at der er mindst én kategori mellem svaret i det ene år og svaret i det andet år, dvs. at der er meget stor forskel på svarene i de to år. For de 30-årige og derover er overensstemmelsen mellem de to år større. 49 pct. af kommunerne befinder sig i tabellens diagonal, jf. tabel 3.2. For 19 pct. af kommunerne gælder, at der er meget store forskelle (mindst en kategori) mellem svarene i de 2 år.

### Tabel 3.1

Kommuner fordelt efter deres skøn i forår 2000 og forår 2001 over den procentvise andel af kontanthjælpsmodtagere under 30 år, der alene har ledighed som problem. Procent. Antal kommuner i parentes.

Skøn, forår 2000 (SFI)	Skøn, forår 2001 (CARMA)					I alt
	0-20 pct.	21-40 pct.	41-60 pct.	61-80 pct.	81-100 pct.	
0-20 pct.	10 (16)	14 (21)	9 (14)	3 (5)	1 (1)	37 (57)
21-40 pct.	5 (8)	9 (14)	6 (9)	5 (8)	2 (3)	27 (42)
41-60 pct.	5 (7)	5 (7)	7 (10)	7 (11)	2 (3)	26 (38)
61-80 pct.	1 (2)	1 (2)	5 (7)	2 (3)	1 (1)	10 (15)
81-100 pct.	0 (0)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)
I alt	21 (33)	30 (45)	27 (40)	17 (27)	6 (8)	101 (153)

Kilde: Socialforskningsinstituttets undersøgelse af gennemførelsen af den aktive socialpolitik forår 2000 og CARMA’s undersøgelse af kommunerne i aktiveringspolitikken forår 2001. I alt 153 kommuner har svaret på spørgsmålet i begge undersøgelser, hvis datasæt er kombineret.



**Tabel 3.2**

Kommuner fordelt efter deres skøn i forår 2000 henholdsvis forår 2001 over den procentvise andel af kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover, der alene har ledighed som problem. Procent. Antal kommuner i parentes.

Skøn, forår 2000 (SFI)	Skøn, forår 2001 (CARMA)					I alt
	0-20 pct.	21-40 pct.	41-60 pct.	61-80 pct.	81-100 pct.	
0-20 pct.	28 (41)	13 (19)	5 (8)	3 (5)	0 (0)	49 (73)
21-40 pct.	12 (18)	9 (14)	3 (5)	3 (5)	1 (1)	28 (43)
41-60 pct.	3 (4)	7 (10)	4 (6)	1 (2)	0 (0)	15 (22)
61-80 pct.	3 (5)	1 (2)	0 (0)	2 (3)	0 (0)	7 (10)
81-10 pct.	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	1 (1)
I alt	46 (68)	30 (45)	12 (19)	10 (16)	1 (1)	100 (149)

Kilde: Socialforskningsinstituttets undersøgelse af gennemførelsen af den aktive socialpolitik forår 2000 og CARMA's undersøgelse af kommunerne i aktiveringspolitikken forår 2001. I alt 149 kommuner har svaret på spørgsmålet i begge undersøgelser, hvis datasæt er kombineret.

Forklaringen på forskellene mellem de to år kunne tænkes at bero på, at andelen faktisk har ændret sig i en del kommuner fra 2000 til 2001. Det forekommer dog næppe sandsynligt, at de faktiske andele har ændret sig så markant på 1 år, som tabel 3.1 og 3.2 antyder. En anden forklaring kan være, at kommunernes svar i et eller andet omfang er baseret på løse skøn. Samme person kan evt. tænkes at afgive forskellige skøn på to forskellige tidspunkter, og to forskellige svarpersoner afgiver ikke nødvendigvis det samme skøn på et givet tidspunkt. Uoverensstemmelserne kan således bero på skønselementet i besvarelsene. Dette understøttes af andre erfaringer, der viser, at forskellige sagsbehandlere i samme kommune kan have forskellige vurderinger af begrebet ”arbejdsmarkedsparat”, og dermed af hvor stor andelen af kommunens kontanthjælpsmodtagere er, der alene har ledighed som problem, jf. nedenfor.

Uoverensstemmelserne mellem de to år er som anført størst for de unges vedkommende. Det kan hænge sammen med, at de unge i højere grad opholder sig i relativt kort tid i kontanthjælpssystemet, hvilket kunne formodes at føre til, at det er vanskeligere at foretage en vurdering af, hvor stor andelen af de unge er, der alene har ledighed som problem. De 30-årige og derover udgør i højere grad en fast gruppe af længerevarende kontanthjælpsmodtagere.

## AF-TILMELDTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE – REGISTERDATA

Som nævnt skal kommunerne tilmelde kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledighed som problem, til AF. I den omtalte spørgeskemaundersøgelse fra 2000 spurgte man kommunerne, om det antal, der er tilmeldt AF, er dækkende for den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledighed som problem (Harsløf & Graversen, 2000). Omkring 40 pct. af kommunerne mente, at antallet af AF-tilmeldte ret præcist svarede til det faktiske antal alene med ledighed som problem. Nogenlunde lige store andele af kommunerne mente, at antallet af AF-tilmeldte henholdsvis over- og undervurderede antallet af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem. 22 pct. af svarpersonerne i kommunerne mente, at kommunens faktiske tal var ”væsentligt højere” eller ”væsentligt lavere” end antallet af AF-tilmeldte, mens 38 pct. mente, at kommunens faktiske tal var enten ”lidt” højere eller ”lidt” lavere end det registrerede.

Disse oplysninger tyder på, at der ikke (i det mindste ikke hidtil) er entydig korrespondens mellem kriteriet ”alene med ledighed som problem” og tilmelding til AF. Dette fremgår også, hvis man sammenholder tallene fra de ovenfor nævnte spørgeskemaundersøgelser om de oplyste andele alene med ledighed som problem med andelen af AF-tilmeldte på undersøgelsestidspunkterne ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens (2006) forløbsregister DREAM.<sup>11</sup> Sammenhængene er svagt positive både i 2000 og 2001, men gennemgående ikke statistisk signifikante.<sup>12</sup> Derimod er der i begge spørgeskemaundersøgelser en særdeles kraftig sammenhæng mellem andelen af kontanthjælpsmodtagere alene med

---

<sup>11</sup> Antallet af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere for en given uge fremgår af Arbejdsmarkedsstyrelsens forløbsregister DREAM (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006). Registreringen af de AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere er dog kun fuldstændig for de kontanthjælpsmodtagere, som ikke er i aktivering.

<sup>12</sup> Korrelationskoefficienten mellem andelen af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem i foråret 2001 er – ifølge CARMA’s spørgeskemaundersøgelse og andelen af AF-tilmeldte i uge 15 samme år – 0,08, men slet ikke signifikant. Hvis man i stedet for den samlede andel alene med ledighed som problem i beregningen bruger andelen af de under 30-årige henholdsvis andelen af de 30-årige og derover, bliver korrelationskoefficienten henholdsvis 0,15 (næsten signifikant på 5-procentniveau) og 0,10 (slet ikke signifikant). En tilsvarende beregning med udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelsen i 2000 og AF-tilmeldte i uge 15, 2000 giver korrelationskoefficienter på 0,19 (under 30-årige) og 0,08 (30-årige og derover). Den første koefficient er signifikant med en signifikanssandsynlighed på 0,004; den anden er slet ikke signifikant.

ledighed som problem blandt de under 30-årige og de 30-årige og derover.<sup>13</sup> Endelig er der en kraftig sammenhæng mellem andelen af AF-tilmeldte i 2000 og 2001.<sup>14</sup> Det kan tilføjes, at der også er en kraftig sammenhæng mellem andelen af AF-tilmeldte i 2005 (uge 49) og i henholdsvis 2000 (uge 15) og 2001 (uge 15).<sup>15</sup> Der er således en betydeligt kraftigere sammenhæng mellem andelen af AF-tilmeldte på to forskellige tidspunkter end mellem de oplyste andele af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem på to forskellige tidspunkter. Forklaringen herpå må være, at der er et mindre skøns- og tilfældighedselement i forbindelse med registreringerne i DREAM, end når kommunale medarbejdere besvarer spørgeskemaer vedrørende andelen af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem. Spørgeskemasvarene kan således ikke uden videre antages at give et pålideligt udtryk for den kommunale visitation, men de efterlader et indtryk af betydelig variation inden for og mellem kommuner med hensyn til, hvad det vil sige at have ”alene ledighed som problem”.

Andelen af AF-tilmeldte må formodes at give et mere pålideligt indtryk af kommunernes visitation, dvs. af adfærden i kommunerne. Andelen af AF-tilmeldte faldt fra omkring en tredjedel i 1995 til omkring en fjerdedel i 2004 (Dansk Arbejdsgiverforening, 2005). Udviklingstendensen svarer således til de ovennævnte spørgeskemaundersøgelser, der viste, at en faldende andel af kontanthjælpsmodtagerne vurderedes til alene at have ledighed som problem.

I sine kommentarer til variationen mellem kommuner og over tid i andelen af AF-tilmeldte, anfører Dansk Arbejdsgiverforening, ligesom andre har gjort tidligere (se også Larsen m.fl., 2001), at dette ”... bekræfter billedet af en svingende visitation og inkonsistent administration af reglerne om AF-tilmelding af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere” (Dansk Arbejdsgiverforening, 2005, s. 136).

For at nuancere dette billede af kommunernes administration præsenteres i det følgende en analyse af andelen af AF-tilmeldte i uge 49, 2005.<sup>16</sup> I denne uge var andelen 21 pct. for landet som helhed. Andelen

---

<sup>13</sup> Korrelationskoefficienterne på 0,52 (2000) og 0,70 (2001) er meget stærkt signifikante.

<sup>14</sup> Korrelationskoefficienten er 0,77 og meget stærkt signifikant.

<sup>15</sup> Korrelationskoefficienterne er 0,25 (2005/2000) og 0,32 (2005/2001). Begge er stærkt signifikante.

<sup>16</sup> Uge 49 er valgt, fordi det var den seneste uge, for hvilken der forelå en opgørelse, da beregningerne blev foretaget i foråret 2006. Beregningerne er gennemført på grundlag af Arbejdsmar-

varierer mellem kommunerne fra 0-70 pct. I lidt over halvdelen af kommunerne befinder andelen sig i intervallet 10-30 pct.

I tabel 3.3 ses resultater af en regressionsanalyse af andelen af kommunernes kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt AF. Det søges altså belyst, hvad der kan forklare variationen i andelen af AF-tilmeldte i kommunerne.

**Tabel 3.3**

Regressionsanalyse af andelen af kommunernes kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt AF, 2005.

Uafhængige variable	Koefficient	Signifikanssandsynlighed
1. Kommunens ledighedsprocent i året 2005	+ 4,05	0,000
2. Kontanthjælpsmodtagere i procent af kommunens befolkning medio 2005	- 4,80	0,000
3. Procentvis andel af kontanthjælpsmodtagere, der var tilmeldt AF i 2001 i kommunen	+ 0,12	0,013
4. Kommune i Jylland (sammenlignet med andre kommuner)	- 7,62	0,000
Konstant	13,44	0,000
Antal kommuner = 269. R2 = 0,26		

Anm.: Den afhængige variabel i analysen er den andel af kontanthjælpsmodtagerne i uge 49, 2005, der var tilmeldt arbejdsformidlingen (AF). Kilden til denne oplysning er Arbejdsmarkedsstyrelsens (2006) forløbsregister DREAM, som også er kilden til oplysningen om antal AF-tilmeldte i 2001, jf. tabellens linie 3. Der er brugt tal vedrørende uge 15, 2001. Som nævnt i teksten er registreringen af AF-tilmeldte i DREAM-registret ikke fuldstændig, for så vidt angår kontanthjælpsmodtagere, der er under fuldtidsaktivering. Oplysning om kontanthjælpsmodtagernes andel af befolkningen medio 2005 stammer fra en anden undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet (Rosdahl, 2006). Oplysningerne om ledighedsprocenten, jf. linie 1 i tabellen, stammer fra Statistikbanken, Danmarks Statistik (2006). Ledighedsprocenten er antal fuldtidsledige i 2005 i procent af arbejdsstyrken. Fuldtidsledige omfatter forsikrede ledige (langt hovedparten) og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke er i aktivering.

Det ses for det første af tabellen, at jo højere ledighed i en kommune, des flere af kommunens kontanthjælpsmodtagere er tilmeldt AF. Ledigheden er her målt på helt sædvanlig vis som antal ledige i procent af arbejdsstyrken, jf. anmærkningen til tabel 3.3. En høj ledighed er udtryk for, at også arbejdsmarkedssparate er ledige og har relativt svært ved at få

---

Arbejdsstyrelsens forløbsregister DREAM. Som nævnt er registreringen af de AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere her kun fuldstændig for de kontanthjælpsmodtagere, som ikke er i aktivering.

arbejde. Ved en lav ledighed vil de arbejdsmarkedsparate være kommet i beskæftigelse, hvorimod de ikke-arbejdsmarkedsparates beskæftigelseschancer er relativt uafhængige af den generelle ledighed. Andelen af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere vil således, som tabel 3.3 viser, være størst, når ledigheden er størst. Dette resultat svarer til de tidligere nævnte undersøgelser, der viste, at en faldende andel af kontanthjælpsmodtagere vurderedes til alene at have ledighed som problem som følge af den faldende ledighed.

For det andet ses det af tabel 3.3, at jo færre kontanthjælpsmodtagere i procent af befolkningen (ved et givet samlet ledighedsniveau), des flere af kommunens kontanthjælpsmodtagere er tilmeldt AF. Forklaringen på dette må være, at kontanthjælpsmodtagernes andel af befolkningen ved et givet ledighedsniveau er en tilnærmet indikator for, hvor mange kontanthjælpsmodtagere i kommunen, der har problemer ud over ledighed.<sup>17</sup>

For det tredje ses af tabel 3.3, at andelen af AF-tilmeldte i 2005 i nogen grad også afhænger positivt af andelen af AF-tilmeldte i 2001. Det kan være udtryk for en såkaldt historieafhængighed, der kan fortolkes som udtryk for kommunespecifikke adfærdsrutiner, som tenderer til at blive fastholdt over tid. Det kan også være udtryk for nogle kommunespecifikke karakteristika ved kontanthjælpsmodtagerne, som hverken afhænger af kommunens ledighedsniveau eller af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere i kommunen.

De nævnte resultater forekommer meningsfulde og forventelige. Knapt så forståeligt er det, at andelen af AF-tilmeldte er lavere i Jylland end på øerne, alt andet lige. Det er vanskeligt at give en tilfredsstillende forklaring herpå.

Resultaterne i tabel 3.3 står i modsætning til den tidligere nævnte CARMA-undersøgelse<sup>18</sup> (Larsen m.fl., 2001) og andre undersøgelser og

---

<sup>17</sup> Der er ingen klar tovejs sammenhæng mellem kontanthjælpsmodtagernes andel af befolkningen og andelen af AF-tilmeldte. Kun når ledighedsprocenten også inddrages i analysen, fremkommer sammenhængen.

<sup>18</sup> Når undersøgelsen fra CARMA, jf. Larsen m.fl. (2001), og andre lignende opgørelser ikke har fundet nogen systematik i kommunernes visitation, hænger det blandt andet sammen med, at de ikke har taget hensyn til, at andelen af AF-tilmeldte (kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem) ikke kun afhænger af indikatorer for sociale problemer mv. i kommunen, men også af det samlede ledighedsniveau. Hvis antal kontanthjælpsmodtagere uden og med andre problemer end ledighed kaldes henholdsvis U og M, kan andelen uden andre problemer end ledighed skrives som  $A = U/(U+M)$ , hvilket er det samme som  $A = 1/(1+M/U)$ . U må formodes at

indlæg i debatten (jf. også Dansk Arbejdsgiverforening, 2005), der nærmest synes at antyde noget i retning af kaos og tilfældighed i kommunernes visitation af kontanthjælpsmodtagere. Resultaterne i tabel 3.3 tyder på, at det er sandsynligt, at der i et eller andet omfang er fællestræk i de kriterier, som kommunerne anvender, når der skal tages stilling til, om kontanthjælpsmodtagere alene har ledighed som problem og dermed skal tilmeldes AF.<sup>19</sup>

Det er dog en svaghed ved analysen, at den kun indirekte giver mulighed for at drage slutninger vedrørende kommunernes visitation af kontanthjælpsmodtagere. Kommunernes visitation er ikke undersøgt direkte. Det er derimod i højere grad tilfældet i de undersøgelser, der omtales i de følgende to afsnit.

## VISITATION AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE – KVANTITATIVE UNDERSØGELSER

To kvantitative undersøgelser belyser på hver sin måde nogle aspekter af visitationen af kontanthjælpsmodtagere.

Den ene undersøgelse (Stigaard m.fl., 2006) bygger på spørgeskemasvar afgivet via Internettet i perioden november 2005-juni 2006 fra 388 kommunale sagsbehandlere, som arbejder med arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Disse sagsbehandlere blev i spørgeskemaet bedt om at placere en fiktiv kontanthjælpsmodtager, Tanja, i en matchkategori. Tanja var i spørgeskemaet beskrevet på omkring en halv side. 62

---

afhænge af det samlede ledighedsniveau, mens  $M$  må antages at hænge sammen med omfanget af sociale problemer mv. i kommunen. Det følger heraf, at  $A$  vil stige, hvis det samlede ledighedsniveau i kommunen stiger (ved konstant  $M$ ), og hvis omfanget af sociale problemer mv. i kommunen falder (ved konstant  $U$ ).

<sup>19</sup> Analysens udgangspunkt er, at der er nogle objektive forhold, der kan forklare, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne, der er tilmeldt AF. Det må formodes, at modellen i tabel 3.3 kun inddrager nogle af disse forhold, som er bestemmende for sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Modellens forholdsvis lave forklaringsgrad er derfor ikke nødvendigvis udtryk for tilfældighed og forskellighed i kommunernes visitation. Ligeledes kan betydningen af, at kommunen ligger i Jylland, heller ikke nødvendigvis fortolkes på denne måde. I øvrigt må analysen tages med et vist forbehold på grund af de få forklarende variable, det har været muligt at medtage, og fordi der ikke er gennemført nærmere undersøgelse af, om de statistiske forudsætninger for anvendelse af regressionsanalyse i dette tilfælde er opfyldt. En fyldestgørende registerbaseret undersøgelse af kommunernes visitation burde i øvrigt også inddrage det dynamiske aspekt, herunder blandt andet en undersøgelse af udviklingen i andelen af AF-tilmeldte over tid i den enkelte kommune og spredningen i denne andel mellem kommuner samt en undersøgelse af, om de forhold, der forklarer andelen af AF-tilmeldte, har ændret sig over tid.

pct. placerede Tanja i matchkategori 3, 25 pct. i kategori 2 og 1 pct. i matchkategori 1. Næsten alle (88 pct.) vurderede således Tanja til at være arbejdsmarkedssparat. Resten (12 pct.) placerede den fiktive person i matchkategori 4.

Ved fortolkningen af dette resultat kan man lægge vægt på enigheden – at langt hovedparten vurderede Tanja som arbejdsmarkedssparat. Man kan også hæfte sig ved uenigheden – at der var et betydeligt mindretal på 38 pct., der ikke var enige med flertallets placering af Tanja i matchkategori 3.

I forhold til problemstillingen i denne rapport – opdelingen af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate – må man vel sige, at undersøgelsen støtter ovennævnte formodning om, at der er elementer af fællestræk i de kriterier, som kommunerne anvender, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate.

Det vides dog ikke, i hvilket omfang Tanja kan betragtes som repræsentativ for kontanthjælpsmodtagere i Danmark. Nogle virkelige personer (fx en narkoman, en alkoholiker eller en person, der er fratrådt efter en virksomhedslukning) er antageligt langt mere entydigt placerbare end Tanja, mens andre måske er sværere at placere. Ved vurderingen af nævnte undersøgelses resultat må desuden tages i betragtning, at det kun var en meget begrænset viden, som de adspurgte sagsbehandlere i undersøgelsen havde om Tanja. I virkelighedens verden må sagsbehandlere antages at have større viden. Det er dog vanskeligt at vurdere, om dette vil trække i retning af større eller mindre enighed.

Endvidere viser undersøgelsen en tendens til, at jo højere matchkategori (fra 4 til 1), Tanja blev placeret i af sagsbehandleren, des lavere var andelen af sagsbehandlerens egne arbejdsmarkedssparate klienter, som var placeret i matchkategori 3. Det antyder en tendens til, at Tanja placeres på samme måde som de øvrige klienter, som sagsbehandleren har, og som ikke nødvendigvis er placeret i matchkategori af sagsbehandleren selv.

Den anden undersøgelse (Bach & Petersen, 2006) bygger på interview med næsten 1.900 kontanthjælpsmodtagere i 2006. Der er tale om personer, der har modtaget kontanthjælp i mindst 1 måned. For de fleste interviewede kontanthjælpsmodtagere (81 pct.) er det oplyst, hvilken matchkategori den pågældende er placeret i af kommunen. 63 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, hvor matchkategorien er oplyst, var placeret

i kategori 4 (46 pct.) eller kategori 5 (17 pct.), mens 37 pct. var placeret i kategori 1 (7 pct.), kategori 2 (10 pct.) eller kategori 3 (20 pct.).

Kontanthjælpsmodtagerne i undersøgelsen blev spurgt om en række forhold i relation til deres helbred, arbejdsevne og arbejdsmarkedsorientering. Generelt viser undersøgelsen en kraftig sammenhæng mellem kontanthjælpsmodtagernes beskrivelse af sig selv på disse dimensioner og sagsbehandlerne placering af de pågældende i matchkategorier. Eksempelvis angiver 80 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 1, at deres helbred er godt eller meget godt. Andelen er jævnt faldende over matchkategorierne til 21 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 5. En helt tilsvarende og forventet sammenhæng findes, når man betragter andre helbredsindikatorer såsom oplevet arbejdsevne og arbejdsmarkedsorientering, herunder ønske om førtidspension. 19 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 1 angiver fx, at deres arbejdsevne i høj grad eller i nogen grad er nedsat. Den tilsvarende andel i matchkategori 5 er 76 pct.

Sammenfattende anføres det i undersøgelsen, at ”Selv om kontanthjælpsmodtagernes tilkendegivelser om helbred og arbejdsmarkedsorientering eventuelt indeholder elementer af legitimering af egen situation og tilpasninger til ydre forventninger, harmonerer sagsbehandlerne indplacering af dem i de to hovedkategorier arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate - som helhed - med kontanthjælpsmodtagernes vurdering og forståelse af sig selv med hensyn til helbred, arbejdsevne og arbejdsmarkedsorientering” (Bach & Petersen, 2006, s. 21).<sup>20</sup>

Hvis den kommunale visitation af kontanthjælpsmodtagere var kaotisk og tilfældig, ville man ikke finde de nævnte kraftige sammenhænge. Både denne undersøgelse og interviewundersøgelsen af sagsbehandlere tyder derfor – ligesom analysen i det foregående afsnit – på, at der er elementer af fællestræk i de kriterier, som kommunerne anvender, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

---

<sup>20</sup> Bach & Petersen (2006) diskuterer, om denne ”enighed” mellem kommunale sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere kunne skyldes, at kontanthjælpsmodtagerne tilpasser deres beskrivelse af sig selv til den matchkategori, som kommunen har placeret dem i. Ifølge undersøgelsen er dette næppe sandsynligt, blandt andet fordi det kun er en mindre del af kontanthjælpsmodtagerne, der ved, hvilken matchkategori de er placeret i.



## VISITATION AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE – KVALITATIVE UNDERSØGELSER

Der er foretaget enkelte kvalitative undersøgelser, som belyser, hvorledes kommunale sagsbehandlere vurderer, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedssparate. I det følgende omtales resultater fra disse undersøgelser.

En undersøgelse af Ebsen & Guldager (2002) bygger på tre studier i et mindre antal kommuner i perioden op til og med 2000. Nogle af studierne indbefatter en periode før Lov om aktiv socialpolitik (1998), hvor bistandsloven også opererede med en opdeling af kontanthjælpsmodtagerne i dem med og uden andre problemer end ledighed. Mange af de undersøgte kommuner havde en organisatorisk opdeling i en afdeling for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og en afdeling for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Om opdelingen af kontanthjælpsmodtagere i disse to grupper anfører Ebsen & Guldager (2002, s. 64): ”Det er en relativt enkel overordnet klassifikation, som gjorde sig gældende i alle de undersøgte kommuner. Den var ikke særlig præcis. Der var ikke i nogen af kommunerne formuleret klare kriterier for, hvornår man blev placeret det ene eller det andet sted. I en af kommunerne blev der i løbet af halvandet år tilbagevisiteret 16 pct. af klienterne fra afdelingen for arbejdsmarkedssparate til afdelingen for ikke-arbejdsmarkedssparate. Der var heller ikke enighed blandt sagsbehandlere om, hvem der var arbejdsmarkedssparate”.

I forlængelse heraf anføres den iagttagelse fra en kommune, at flere blev klassificeret som arbejdsmarkedssparate i takt med, at flere kom i arbejde. Det kan fortolkes på den måde, at det niveau for faglige og personlige kvalifikationer, der kræves for at blive betragtet som arbejdsmarkedssparat, falder, når arbejdskraftefterspørgslen stiger. Den bagvedliggende årsag hertil må formodes at være, at niveauet for arbejdsgivernes ansættelseskrav falder, jo sværere det er at rekruttere kvalificeret arbejdskraft. Man kan således formulere den antagelse, at grænsen mellem arbejdsmarkedssparat og ikke-arbejdsmarkedssparat er en afspejling af virksomhedernes kvalifikationskrav. Lavere ledighed betyder rekrutteringsproblemer i virksomhederne. Det fører til en sænkning af ansættelseskravene, hvilket bevirker, at flere af de ”tunge” kan komme i arbejde og dermed klassificeres som arbejdsmarkedssparate.

Endvidere anfører Ebsen & Guldager (2002), at tre kriterier for opdeling af kontanthjælpsmodtagerne var angivet i den relevante lovgivning og i bemærkningerne hertil. Det drejer sig om a) kvalifikationer og erhvervs erfaring, b) sociale problemer og c) villighed til at arbejde. De personer, der var både kvalificerede, socialt ikke-udsatte og arbejdsvillige, blev rubriceret som arbejdsmarkedsparate, mens de, der både var ukvalificerede, socialt udsatte og uvillige, var ikke-arbejdsmarkedsparate. Det kunne skabe problemer, dvs. tvivl, hvis karakteristikken af en person var mere blandet.

Endelig fremhæver Ebsen & Guldager (2002), at sagsbehandlere ofte har et relativt overfladisk kendskab til kontanthjælpsmodtagerne, hvilket medvirker til, at kontanthjælpsmodtagerne ikke har særlig stor indflydelse på, hvordan de bliver klassificeret. De var ofte uenige med deres sagsbehandlere i, hvordan de var blevet rubriceret.

I nogle kommuner blev kontanthjælpsmodtagerne underinddelt i yderligere kategorier. Overordnet angives opdelingerne at hænge sammen med de foreliggende aktive tilbud, dvs. med sagsbehandlernes handlemuligheder i relation til kontanthjælpsmodtagerne. I en stor kommune vil der typisk være flere forskellige typer af tilbud end i en lille kommune. I en stor kommune vil kontanthjælpsmodtagerne dermed skulle rubriceres i flere kategorier end i en lille kommune.

Eskelinen & Caswell (2003) belyser nogle aspekter af kommunal visitationspraksis i Århus, Viborg og Gentofte kommune i 2002/2003. I alle tre kommuner brugte man Socialministeriets opdeling af kontanthjælpsmodtagere i fem grupper (jf. kapitel 2). Opdelingen spillede størst rolle i Viborg og Gentofte. I Viborg opererede man med en supplerende opdeling for at gøre kategoriseringen mere præcis:

- A. Er i aktivering eller venter på at starte
- B. Er i et revalideringsforløb eller er klar til at søge om revalidering
- C. Klienter, der er syge eller på barselsorlov
- D. Misbrugere
- E. Psykisk syge
- F. Klienter, der af sagsbehandler skønnes berettiget til pension, både hvor sagen er rejst, og hvor man venter på alder eller erklæringer
- G. Andet.

I Gentofte opererede man med en anden supplerende opdeling, som blev anvendt til at afgøre, hvilken type indsats der skulle iværksættes over for borgeren: 10'ere (arbejdsmarkedsparate), 20'ere (personer, der forventes at kunne blive arbejdsmarkedsparate ved en begrænset/måltrettet indsats – færre erhvervsmæssige ressourcer), 30'ere (ikke umiddelbart arbejdsmarkedsparate personer, ressourcetsvage personer), 40'ere (be-handlingskrævende/socialt belastede/meget ressourcetsvage personer, personer med betydelige problemer af personlig og/eller helbredsmæssig art), 50'ere (ikke arbejdsmarkedsparate personer, som er sygemeldte, på barselsorlov, over 60 år mv.). Nogle af disse grupper var yderligere underopdelt (Caswell, 2005).

I alle tre kommuner blev kontanthjælpsmodtagerne tidligt (ved første samtale) opdelt i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. Visitationen blev gennemført af administrativt personale i Viborg og af socialfagligt uddannet personale i Århus og Gentofte. I forbindelse med visitationen til en afdeling/et team for ikke-arbejdsmarkedsparate spillede tidsfaktoren en stor rolle. De kontanthjælpsmodtagere, der kommer i arbejde inden for 3 måneder, eller som forventes at gøre det, ”opfattes som uproblematisk. De synes ikke at behøve en særlig indsats, eller indsatsen er konkret og handlingsorienteret (fx straksaktivering, kørekort el. lign.)” (Eskelinen & Caswell, 2003, s. 61). Det vil sige, at ”den første målgruppesortering i store træk inddeler de arbejdsløse i korttidsarbejdsløse og de øvrige arbejdsløse” (ibid.). Undersøgelsen fremhæver, at den første sortering af kontanthjælpsmodtagere er hurtig og kan have et præg af overfladiskhed. For dem, der foretager den første visitation, er der et vist flow i sagerne. Det anføres, at dette kan betyde risiko for ”fejlvisitering” og uhensigtsmæssige sagsbehandlerskift. Håndteringen af den første visitation af personer, der søger om kontanthjælp, kræver ifølge undersøgelsen bred kompetence, herunder stor paratviden om regler og tilbud på området.

Kategorisering af kontanthjælpsmodtagere opfattes af sagsbehandlerne som ledelsens eller systemets værktøjer – blandt andet med henblik på en rimelig tildeling af ressourcer til forskellige grupper af sagsbehandlere, dokumentation af klientkategorier over for fx det politiske niveau og visitation af kontanthjælpsmodtagere til konkrete tilbud. Derimod mener sagsbehandlerne ikke, at kategoriseringen i sig selv er en fordel i relation til arbejdet med den enkelte klient, og i det store og hele er sagsbehandlerne kritiske over for kategorisering som redskab.

Indvendingen er blandt andet, at kategoriseringer kan være præget af tilfældighed, og at der kan ske fejlvurderinger. Sagsbehandlere kan dermed mene, at de fagligt og etisk ikke kan stå inde for kategoriseringen, hvilket betyder, at de undlader at orientere kontanthjælpsmodtageren om den. I nogle tilfælde kan en kategorisering været styret af ”uvedkommende hensyn”, fx hensynet til arbejdsbelastningen mellem en afdeling for arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate. Indvendingen er også, at kategoriseringer kan blive betragtet som ”objektive” og kan være med til at stemple kontanthjælpsmodtagere – en stempeling, som det kan være svært at komme af med. Endelig er indvendingen, at kategoriseringer begrænser mulighederne for at foretage individuelle skøn, hvorved sagsbehandlerens autonomi bliver mindre. Kategorisering kan bidrage til rutine og regelstyring snarere end til faglighed i det sociale arbejde, synes nogle at mene.

De undersøgelser, der er nævnt i dette afsnit, peger således overordnet på, at der kan være variationer mellem sagsbehandlere med hensyn til, om en given person bør klassificeres som arbejdsmarkedssparat eller ej. Som udgangspunkt for at forstå dette opridses de to sidstnævnte undersøgelser (Eskelinen & Caswell, 2003; Caswell, 2005) på baggrund af andre forskeres bidrag nogle såkaldte vurderingsmodeller, som sagsbehandlere kan betjene sig af, dvs. bevidst eller ubevidst anvende i deres arbejde. Modellerne kan betragtes som referencerammer, som skaber (eller er) den virkelighed, som sagsbehandleren forholder sig til. Modellerne er ikke nødvendigvis genstand for bevidst overvejelse eller refleksion – de kan have en ”taget-for-givet”-karakter. Pointen er blandt andet at gøre opmærksom på, at sagsbehandlerens kategorisering i en vis forstand ikke er tilfældig eller arbitrær, men betinget af sagsbehandlerens bevidste og ubevidste grundlæggende opfattelser af socialt arbejde. Dette analyseres i undersøgelserne ved hjælp af vignette-metoden, dvs. ved at lade sagsbehandlere i to kommuner forholde sig til samme fingerede klient (en video).

På grundlag heraf argumenterer Caswell (2005) for, at sagsbehandlerens vurderingsmodeller blandt andet er betinget af den kommunale kontekst. Denne kontekst består navnlig af de handlemuligheder, der foreligger for sagsbehandlerne med hensyn til håndtering af kontanthjælpsmodtagerne. Sagsbehandlerne hæfter sig ved de egenskaber hos kontanthjælpsmodtagerne og bruger betegnelser om disse, som er relevante i forhold til handlemulighederne, idet udgangspunktet for sagsbe-

handleren er, at sagen skal behandles, dvs. at der skal vælges en handlemulighed fra kommunens foreliggende menu. Hvis en kommune har en masse tilbud for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, men ingen tilbud til kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem, vil sagsbehandlerne især hæfte sig ved kontanthjælpsmodtagerens problematiske egenskaber, som i den givne kommunale kontekst vil være de mest relevante. Det modsatte vil være tilfældet i en kommune, hvor der ikke er tilbud for personer med problemer ud over ledighed, men en masse muligheder for kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem. Sagt på en forenklet måde så vil mange tilbud til ikke-arbejdsmarkedsparete (henholdsvis arbejdsmarkedsparete) alt andet lige medføre, at relativt flere kontanthjælpsmodtagere grupperes som ikke-arbejdsmarkedsparete (henholdsvis arbejdsmarkedsparete). Caswells (2005) tese kan i nogen grad fortolkes som en tese om selektiv perception. Ud over denne psykologiske mekanisme kan der eventuelt også være mere håndfaste (økonomiske, ressourcemæssige) grunde til en eventuel generel tendens af den antydede art.

Mekanismen kan i en vis forstand blive selvforstærkende. Hvis en kommune i en periode har haft mange klienter med problemer ud over ledighed, vil der eventuelt være etableret en række tilbud målrettet denne type klienter. Disse tilbud vil så være referencerammen for vurderingen af fremtidige klienter, hvilket betyder, at der fortsat vil være mange klienter i kommunen, der vurderes at have problemer ud over ledighed.

Caswells (2005) afhandling indeholder også en detaljeret analyse af to klienter, der omgrupperes fra at være arbejdsmarkedsparete til at have ”problemer ud over ledighed”. I den ene case skete omklassificeringen som følge af, at klienten ikke var kommet i arbejde efter 3 måneder. Man havde en administrativ rutine, der implicerede, at der skulle ske en omklassificering i sådanne tilfælde. Det konkrete ”problem ud over ledighed” i casen var, at der var et misforhold mellem klientens opfattelse af sig selv og de umiddelbart foreliggende jobmuligheder. I den anden case blev omklassificeringen foretaget, da den pågældende sagsbehandler blev klar over, at personen havde nogle særlige problemer, som sagsbehandleren ikke havde ressourcer til at tage sig af. Derfor blev personen omgrupperet og overgivet til en sagsbehandler i et team med flere personaleressourcer pr. klient.

Både Caswell (2005) og Eskelinen & Caswell (2003) peger overordnet på, at der i kommuner opstår formelle og uformelle organisatoriske rutiner til håndtering af kontanthjælpsmodtagere, herunder til klassificering af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete. Organisatoriske rutiner er et andet udtryk for, at sagsbehandlingen ikke (blot) er præget af sagsbehandlerens individuelle forskelligheder og tilfældige personbetingede holdninger.

## SAMMENFATNING

De undersøgelser og analyser, der er omtalt i dette kapitel peger både i retning af fællestræk og variation i sagsbehandleres og kommuners visitation af kontanthjælpsmodtagere, dvs. opdeling af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparete (alene ledighed som problem) og ikke-arbejdsmarkedsparete (problemer ud over ledighed). Undersøgelserne og analyserne er gennemført på forskellige tidspunkter og ved hjælp af forskellige metoder.

Analysen af sammenhængen mellem spørgeskemasvar afgivet af kommuner i henholdsvis 2000 og 2001 viser, at der kun var en begrænset statistisk sammenhæng mellem svar afgivet på to forskellige tidspunkter fra samme kommuner vedrørende andelen af kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem. Reglerne og statistikken på området var dengang anderledes end i dag, og det er ikke helt utænkeligt, at man i dag ville finde mere konsistente resultater.

Registerbaserede oplysninger om andelen af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere må antages at give et mere pålideligt billede af kommunernes visitation. Andelen af AF-tilmeldte faldt i perioden 1995-2004 fra omkring en tredjedel til omkring en fjerdedel. Denne udviklingstendens er også konstateret for andelen ”alene med ledighed som problem”, der er søgt målt i de nævnte spørgeskemabaserede undersøgelser blandt kommuner. Hovedforklaringen på tendensen må formodes at være den faldende ledighed, der bevirker, at flere arbejdsmarkedsparete kommer i beskæftigelse.

Også på tværs af kommuner synes der at være en tendens til, at andelen af AF-tilmeldte i en kommune alt andet lige falder (stiger) med faldende (stigende) ledighed i kommunen, jf. regressionsanalysen, der blev præsenteret i de første afsnit af dette kapitel. Denne analyse med

udgangspunkt i tal fra 2005 viste også en tendens til, at andelen af AF-tilmeldte alt andet lige falder, jo større andel kontanthjælpsmodtagerne som samlet gruppe udgør af kommunens befolkning. Ved et givet samlet ledighedsniveau kan sidstnævnte størrelse fortolkes som en indikator for antallet af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

Disse resultater tyder på eller er i hvert fald konsistente med en antagelse om, at der er elementer af fællestræk, dels mellem kommuner på et givet tidspunkt, dels over tid med hensyn til de kriterier, som kommunerne anvender, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete. Antagelsen underbygges også af to kvantitative undersøgelser fra 2005/2006, der omtales i dette kapitel. Navnlig den ene undersøgelse synes at udgøre et vægtigt argument. Den viser, at der i høj grad er en tendens til sammenfald mellem sagsbehandlers rubricering af kontanthjælpsmodtagere som arbejdsmarkedsparete (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedsparete (matchkategori 4-5) på den ene side og på den anden side kontanthjælpsmodtagernes karakteristik af sig selv med hensyn til helbred, arbejdsevne og arbejdsmarkedsorientering.

At der er *elementer* af fællestræk mellem kommuner med hensyn til kriterier for opdeling af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete er imidlertid ikke ensbetydende med, at der *kun* er fællestræk.

De kvalitative undersøgelser, der omtales i dette kapitel, viser, at der kan være variationer både mellem sagsbehandlere inden for en kommune og mellem kommuner med hensyn til de kriterier, som anvendes, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete.

Undersøgelserne, der drejer sig om situationen i 2002/2003 eller tidligere, tyder på, at kommuner udvikler egne organisatoriske rutiner og kriterier til håndtering af kontanthjælpsmodtagere, hvilket blandt andet skal ses på baggrund af, at det, som nævnt i kapitel 2, først er inden for de seneste år, at man fra centralt hold har formuleret konkrete handlingsorienterede retningslinier for kategoriseringen af ledige. Organisatoriske rutiner er udtryk for en systematik, dvs. at sagsbehandlingen ikke (blot) er præget af sagsbehandlernes individuelle forskelligheder og personlige holdninger.

De omtalte undersøgelser peger endvidere på, at de organisatoriske rutiner, som kan være indlejret i sagsbehandlernes måde at opfatte og

håndtere klienterne på, blandt andet synes at afhænge af de handlemuligheder, sagsbehandlerne mener at have i den givne organisatoriske og arbejdsmarkedsmæssige kontekst. Der er en tendens til, at sagsbehandlerne hæfter sig ved de træk ved klienterne, der er relevante i relation til de mulige og realistiske tiltag over for klienterne. Det fører til to hypoteser med basis i de omtalte kvalitative undersøgelser:

1. En kommune, der har mange tilbud i form af job og aktivering mv. til en given kategori af kontanthjælpsmodtagere (fx de arbejdsmarkedssparate), vil alt andet lige placere flere kontanthjælpsmodtagere i denne kategori end en kommune, der har færre tilbud til den pågældende kategori af personer. Mere håndfaste forhold (økonomi og ressourcer) kan bidrage hertil.
2. En kommune med lav ledighed og gode beskæftigelsesmuligheder vil alt andet lige placere flere kontanthjælpsmodtagere som arbejdsmarkedssparate end en kommune med høj ledighed. Det forhold, at arbejdsgivernes ansættelseskrav falder, når det er svært at skaffe arbejdskraft (ved lav ledighed), forstærker denne tendens. I et eller andet omfang er grænsen mellem arbejdsmarkedssparat og ikke-arbejdsmarkedssparat formentlig en afspejling af arbejdsgivernes ansættelseskrav.

De i kapitlet omtalte kvalitative undersøgelser støtter således en antagelse om, at de *kriterier*, der anvendes for at sondre mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate, i et eller andet omfang varierer på en systematisk og forståelig måde med den kommunale kontekst.

Sammenholdes hypotese 2 med basis i de kvalitative undersøgelser med de kvantitative resultater, fremgår det, at det samlede ledighedsniveau kan antages at påvirke andelen af arbejdsmarkedssparate på to forskellige måder. Hvis kriterierne for sondringen mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate var helt faste over tid og på tværs af kommuner, vil en lavere ledighed alt andet lige entydigt føre til, at andelen af arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere bliver mindre, jf. de kvantitative resultater. Samtidig tyder de kvalitative informationer på, at lavere ledighed kan medføre, at kriterierne for at blive opfattet som arbejdsmarkedssparat ændres (kvalifikationskravene sænkes), hvorved andelen af arbejdsmarkedssparate øges. Resultaterne af den



kvantitative analyse kan måske tolkes som udtryk for, at den førstnævnte mekanisme er stærkere end den anden.

# DEN KOMMUNALE ORGANISERING AF VISITATIONEN AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Dette og de to følgende kapitler bygger på kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere i ti kommuner. Formålet med de kvalitative interview har især været at belyse, hvorledes kommuner sonderer mellem arbejdsmarkedssparate (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedssparate (matchkategori 4-5) kontanthjælpsmodtagere.

Problemstillingen belyses primært i kapitel 5, der handler om, hvorledes kommunale medarbejdere træffer beslutning om, hvilken matchkategori en given person skal placeres i. Hovedvægten i kapitlet er lagt på at beskrive, hvorledes sagsbehandlere på basis af oplysninger om kontanthjælpsmodtagerne forsøger at vurdere, hvilken matchkategori der er mest passende for de pågældende. Det efterfølgende kapitel 6 belyser ”alternative rationaler” i forbindelse med matchkategoriseringen, dvs. beskriver hvilke forhold ud over kontanthjælpsmodtagerens egenskaber, der eventuelt kan påvirke, hvordan de placeres i matchkategorier.

Dette indledende kapitel beskriver en række aspekter af den interne kommunale organisering af visitationen af kontanthjælpsmodtagere. Inden der tages fat på dette emne, redegøres der i næste afsnit for de gennemførte interview, herunder udvalg af kommuner mv.

## DE GENNEMFØRTE INTERVIEW

Der blev i ti kommuner gennemført interview med 37 personer i foråret 2006 – de fleste som besøgsinterview og med kommunalt ansatte, som varetog eller havde ansvar for visitation og sagsbehandling i relation til kontanthjælpsmodtagere, såvel arbejdsmarkedssparate som ikke-arbejdsmarkedssparate. Af det samlede antal interviewpersoner var ti ledere uden egentlig sagsbehandling, mens 27 var sagsbehandlere.

Der blev anvendt en detaljeret spørgeguide med en række temaer, der omfattede: Den organisatoriske tilrettelæggelse af indsatsen i relation til kontanthjælpsmodtagere, visitationsprocessen og kontaktføreløbs-samtaler (herunder den første visitation og samtale), kriterier for vurdering af om personer har problemer ud over ledighed eller ej, hvilke typer problemer er væsentlige, ændringer i personers beskæftigelsespotentiale og variation i kriterier og praksis mellem sagsbehandlere og over tid.

For at sikre uafhængighed i såvel dataindsamling som analyse blev kommunerne lovet fuld anonymitet. Der er tale om fire kommuner i Jylland og seks på øerne. Tre af kommunerne har under 20.000 indbyggere, fem kommuner har 20.000-49.999 indbyggere, mens to kommuner har over 50.000 indbyggere. Det var sigtet kun at medtage kommuner, der *enten* havde få kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem *eller mange* kontanthjælpsmodtagere i denne kategori. Ideen med denne udvælgelse af relativt atypiske cases var en formodning om, at eventuelle forskelle i kommunernes kriterier lettest ville kunne vise sig på denne måde. Andelen af samtlige kontanthjælpsmodtagere, der alene havde ledighed som problem (var tilmeldt AF), var under 20 pct. i fem kommuner og over 40 pct. i de fem andre kommuner.<sup>21</sup>

Ideen med denne udvælgelse af kommuner var i udgangspunktet at sammenligne kommuner med få arbejdsmarkedssparate og kommuner med mange arbejdssparate kontanthjælpsmodtagere med henblik på at belyse, om der var forhold knyttet til den kommunale visitation, der kunne forklare forskellen mellem de to grupper af kommuner. På basis af en analyse af de gennemførte interview er det imidlertid ikke lykkedes at finde klare fællestræk mellem kommuner med henholdsvis få og mange arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med hensyn til organi-

---

<sup>21</sup> Kommunerne blev udvalgt på grundlag af oplysninger vedrørende uge 49, 2005 i Arbejdsmarkedsstyrelsens (2006) forløbsregister DREAM.

seringen af visitationsprocessen, selve processens karakter og de kriterier, der anvendes, når kontanthjælpsmodtagere opdeles i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete. Dette er baggrunden for, at rapporten ikke indeholder en sammenlignende analyse af de to grupper af kommuner. Forklaringen på nævnte resultat kan være, at andelen af arbejdsmarkedsparete blandt andet afhænger af flere objektive træk ved kommunerne, fx den lokale arbejdsmarkedssituation, jf. kapitel 3, således at det på basis af få casestudier ikke er muligt at isolere de forhold omkring den kommunale administration, der eventuelt influerer på andelen af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

## DEN FØRSTE SORTERING AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERNE

Det lovgivningsmæssige grundlag for indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere er det samme i alle kommuner, men indsatsen kan organiseres forskelligt. I det følgende beskrives nogle aspekter af organiseringen af visitationen af kontanthjælpsmodtagere. Der er tale om en forenklet beskrivelse på basis af de gennemførte interviews.

En borger, der søger om kontanthjælp, vil typisk skulle henvende sig til en ”skranke” eller lignende, her kaldet en *modtagelse*. Modtagelsen vurderer og sorterer borgere, hvorefter de sendes videre i kommunens system. De medarbejdere, der fungerer i modtagelsen, er normalt ikke sagsbehandlere, dvs. deres funktion er primært at modtage, sortere og videresende. Den sortering, der foretages, hænger sammen med, hvorledes kommunen i øvrigt har organiseret arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne. Sorteringen foretages, så den passer med de ”kasser”, man organisatorisk har opdelt kontanthjælpsmodtagerne og indsatsen i, herunder om man har etableret et særligt vejlednings- og afklaringsforløb eller lignende, og om sagsbehandlingen af kontanthjælpsmodtagerne er opdelt således, at nogle sagsbehandlere (team/afdelinger) fx tager sig af de arbejdsmarkedsparete, mens andre (team/afdelinger) tager sig af dem, der ikke er arbejdsmarkedsparete.

Generelt kan man sige, at jo mere differentieret opdelingen af indsatsen i relation til kontanthjælpsmodtagere i den kommunale organisation er, dvs. jo større kommunen er generelt, jo finere er den sortering, som modtagelsen skal foretage. I nogle tilfælde sendes de åbenlyst ar-

bejdsmarkedsparate (match 1) direkte ud i en aktivering og de øvrige i enten et afklaringsforløb eller (for de decideret dårlige) direkte til en sagsbehandler. Hvis de arbejdsmarkedsparate i aktivering ikke er kommet videre efter 3 måneder, sendes de til samtale hos en sagsbehandler. Hvis de arbejdsmarkedsparate sendes direkte i aktivering, vil man kunne komme ud for fejlvisiteringer på grund af de mekanismer, der er nævnt nedenfor. ”De svage bliver derfor kørt rundt i systemet”, som det udtrykkes. Det kan være ”pæne piger”, der i første omgang blot siger det, som modtagelsen gerne vil høre.

I nogle tilfælde er modtagelsen bemanded med socialfagligt personale, i andre tilfælde med HK-personale. Det kan bidrage til en overfladisk match-vurdering, hvis medarbejderne i modtagelsen sidder i et åbent kontorlandskab, hvor andre let kan høre, hvad den kommunale medarbejder taler med borgeren om.

Hvis kommunen har etableret et vejlednings- og afklaringsforløb, sender modtagelsen normalt kontanthjælpsmodtageren på dette forløb. Hvis det er oplagt, at borgeren er meget dårlig, syg eller lignende, dvs. slet ikke arbejdsmarkedsparat, sendes borgeren direkte til en sagsbehandler. Det kan fx være tilfældet, hvis borgeren er henvist fra et psykiatrisk hospital eller andet psykiatrisk behandlingssted. De øvrige sendes i et afklaringsforløb. Afklaringsforløbet, der typisk kan vare 2 uger, afsluttes med, at borgeren får udarbejdet en jobplan eller et forslag til en jobplan. Desuden vurderes, hvilken matchkategori borgeren tilhører. Borgeren får herefter tildelt en sagsbehandler. Det er lidt forskelligt, hvor ”grænsen” sættes for de personer, der sendes i et afklaringsforløb. I nogle tilfælde er det kun de helt arbejdsmarkedsparate, der sendes i et afklaringsforløb, der typisk også indeholder et jobsøgningskursus mv. I andre tilfælde er det kun dem, der helt klart ikke er arbejdsmarkedsparate, der ikke sendes i et afklaringsforløb.

Hvis kommunen ikke har etableret et afklaringsforløb, sender modtagelsen normalt kontanthjælpsmodtageren til en sagsbehandler. I de fleste af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er sagsbehandlerne opdelt sådan, at nogle tager sig af de arbejdsmarkedsparate, mens andre tager sig af dem, der ikke er arbejdsmarkedsparate. Det betyder således, at modtagelsen opdeler personer, der søger om kontanthjælp, i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. I og med at modtagelsens opdeling ikke kan bygge på så grundig viden og information som den senere sagsbehandling, kan man sige, at der i kraft af den organisatoriske

opbygning er en tendens til, at kontanthjælpsmodtagerne i gennemsnit placeres i en forholdsvis høj matchkategori i udgangspunktet. Det gælder også i nogen udstrækning for de placeringer, der finder sted i et afklaringsforløb.

Hvis kommunen er organiseret således, at nogle sagsbehandlere tager sig af de arbejdsmarkedsparete, mens andre tager sig af dem, der ikke er arbejdsmarkedsparete, fungerer håndteringen af kontanthjælpsmodtagerne ofte sådan, at det er afdelingen/teamet med de arbejdsmarkedsparete, der i givet fald også fungerer som et slags visitationsteam. Modtagelsen eller andre sender ikke kontanthjælpsmodtagere direkte til det team/den afdeling, der tager sig af de svageste, men vejen går – hvis der er tvivl – over det team/den afdeling, der tager sig af de arbejdsmarkedsparete. En anden grund hertil er, at det er et job på arbejdsmarkedet, der er målet med indsatsen. Kun hvis man er sikker på, at dette ikke umiddelbart kan opnås, rubricerer man kontanthjælpsmodtagere som ikke-arbejdsmarkedsparete.

På denne baggrund kan man således sige, at der kan være en tendens til, at den første matchplacering er for høj i den forstand, at ”for mange” vurderes til at være arbejdsmarkedsparete. Det skyldes blandt andet, at ikke alle problemer mv. kommer til syne med det samme, jf. også ovenfor. Forklaringen på dette er blandt andet en indlysende tidsfaktor. Når der ikke er så meget tid til at foretage en vurdering, må den nødvendigvis komme til at bygge på et mindre fuldstændigt grundlag. En anden beslægtet forklaring er, at der først med tiden udvikles en tillid mellem borgeren og systemet – en tillid, der bevirker, at borgeren tør åbne sig og fortælle om sine problemer. En tredje mekanisme er, at de fleste mennesker gerne vil være ”normale”, dvs. at de bevidst eller ubevidst prøver at gøre sig bedre, end de er. Denne tendens er meget kraftigere end en modsat tendens til at gøre sig dårlig for at modtage mere hjælp eller opnå andre ”fordele”, såsom at blive fritaget for aktivering. For det fjerde kan det bidrage til forklaringen, at den første sortering som nævnt ikke altid foretages af erfarent socialfagligt personale, og at de, der laver den første sortering, ikke nødvendigvis får information om, at personer på et senere tidspunkt omgrupperes til en anden matchkategori. De får således ikke opbygget et erfaringsgrundlag, der kunne gøre dem bedre til at foretage vurderingerne. Endvidere kan holdningen være, at det er en relativt alvorlig beslutning at rubricere personer som ikke-arbejdsmarkedsparete, fordi det er en slags negativ stempeling. Man øn-

sker derfor at være temmelig sikker, før man placerer en person som ikke-arbejdsmarkedsparat. Man beholder hellere personen et stykke tid som arbejdsmarkedsparat for at se tiden an. Som udgangspunkt er man arbejdsmarkedsparat, ”indtil andet er bevist”, og nogle beholder også personer som arbejdsmarkedsparate det første lange stykke tid for at holde deres motivation oppe. Endelig betyder den gode beskæftigelsessituation og det forhold, at det i stigende grad prioriteres at få kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse, en vis tilbageholdenhed med hensyn til at placere kontanthjælpsmodtagere som ikke-arbejdsmarkedsparate, da de ikke-arbejdsmarkedsparate pr. definition er langt væk fra arbejdsmarkedet og ikke skal stå til rådighed på samme måde som de arbejdsmarkedsparate. ”De ledige skal ikke sættes længere tilbage end nødvendigt”, som en sagsbehandler udtrykker det.

## ARBEJDSDELING MELLEM SAGSBEHANDLERE

Alle kommuner er af en sådan størrelse, at der er mere end en sagsbehandler til at tage sig af kontanthjælpsmodtagerne. Derfor opstår spørgsmålet om, hvordan arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne er fordelt mellem sagsbehandlere. Her kan iagttages to hovedtyper af arbejdsdeling.

Den ene type går ud på, at kontanthjælpsmodtagerne fordeles til sagsbehandlerne efter CPR-nummer, dvs. i princippet tilfældigt. Det indebærer, at den enkelte sagsbehandler kan have alle mulige typer af kontanthjælpsmodtagere, herunder fx både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. Fordelen ved denne model kan være, at den enkelte kontanthjælpsmodtager har den samme sagsbehandler i hele kontanthjælpsperioden. Det kan lette kommunikationen og betyde, at sagsbehandleren får et godt kendskab til kontanthjælpsmodtageren og dermed et godt grundlag for vejledning og iværksættelse af de rigtige initiativer. Hvis kommunikationen af en eller anden grund ikke fungerer mellem sagsbehandleren og kontanthjælpsmodtageren, kan det at være ”bundet” til en bestemt sagsbehandler/kontanthjælpsmodtager derimod være en ulempe.

Denne nævnte måde at fordele arbejdet på er oftest den eneste mulige i en meget lille kommune. I en større kommune vil man typisk have flere valgmuligheder. Man kan vælge at fordele kontanthjælpsmod-

tagerne efter CPR-nummer, eller man kan vælge et specialiseringsprincip, dvs. at bestemte sagsbehandlere eller grupper af sagsbehandlere tager sig af bestemte typer kontanthjælpsmodtagere. Inden for den enkelte gruppe af sagsbehandlere kan kontanthjælpsmodtagerne derpå eventuelt fordeles efter CPR-nummer eller et andet specialiseringsprincip.

I de fleste af de interviewede kommuner opererede man med en opdeling i sagsbehandler/sagsbehandlere, der havde sager for arbejdsmarkedsparete (match 1-3), og sagsbehandler/sagsbehandlere, der havde sager for dem, der vurderedes til ikke at være arbejdsmarkedsparete (match 4-5). Fordelen ved denne form for organisering og dermed grunden til, at man udformer arbejdsdelingen på denne måde, er, at det kræver forskellige kompetencer at arbejde med de arbejdsmarkedsparete og dem, der ikke er arbejdsmarkedsparete. Det skyldes blandt andet, at reglerne, der regulerer indsatsen over for de to grupper, er forskellige. Hvis man beskæftiger sig med de arbejdsmarkedsparete, skal man især kende noget til rådighedsvurdering og sanktioner, og man skal være parat til at handle hurtigt, fx i forbindelse med sanktioner. Hvis man beskæftiger sig med dem, der ikke er arbejdsmarkedsparete, skal man blandt andet kende noget til revalidering, fleksjob, skånejob og fortidspension. Da reglerne er komplicerede og tilmed ofte ændrer sig, betyder nævnte arbejdsdeling, at den enkelte sagsbehandler opnår mere rutine og kompetence i håndteringen af kontanthjælpsmodtagerne. Arbejdet med de to grupper af kontanthjælpsmodtagere indebærer typisk også, at samarbejdsparter er forskellige, dvs. at der også på dette område kan opstå en specialiseringsfordel, fordi hyppigt samarbejde med de samme parter betyder, at der udvikles rutiner, der letter kommunikation og samarbejde. Endelig betyder specialiseringen, at de svageste ikke så let overses. Hvis en sagsbehandler både har ”svære” og ”lette” sager, kan der være en tendens til, at de letteste sager prioriteres, fordi der er størst chance for at opnå succes med disse. Den kompetence, som den enkelte sagsbehandler opnår, betyder, at arbejdet får et mere professionelt og motiverende præg, end hvis specialiseringen var mindre. Alt i alt trækker disse og andre lignende argumenter i retning af, at indsatsen over for den enkelte kontanthjælpsmodtager bliver bedre, når der etableres nævnte type specialisering.

På den anden side har specialiseringen også nogle ulemper. Specialiseringen forudsætter, at man relativt entydigt kan opdele kontanthjælpsmodtagerne i nogle, der er arbejdsmarkedsparete, og nogle, der ikke er arbejdsmarkedsparete. Men man kan ikke altid ”sætte folk i kas-



ser”, som det blev udtrykt. Hvis man som sagsbehandler lærer en kontanthjælpsmodtager bedre at kende, kan det hænde, at man bliver opmærksom på nogle problemer, der betyder, at den pågældende mest rimeligt må placeres som ikke-arbejdsmarkedssparat snarere end som arbejdsmarkedssparat. Det indebærer så, at den pågældende skal skifte sagsbehandler eller afdeling, team eller hvad der nu konkret er benævnelsen for den organisatoriske enhed.

Skift af sagsbehandler kan imidlertid af flere grunde være en ulempe og medføre ekstra besvær. For det første vil den sagsbehandler, der skal ”aflevere” en kontanthjælpsmodtager, ofte skulle ”gøre sagen klar” til kollegaen, dvs. foretage en slags overdragelsesforretning eller lignende, hvilket er ”ekstra besvær”. For det andet vil en del implicit (tavs) viden, som den første sagsbehandler har erhvervet, ikke uden videre kunne overføres til den sagsbehandler, der overtager sagen. For det tredje kan det være demotiverende for den sagsbehandler, der skal ”aflevere” en sag, at han eller hun ikke kan få mulighed for at gøre sagen færdig. Et tilsvarende fald i motivation kan finde sted hos den sagsbehandler, der skal modtage en sag, og ofte er klienten heller ikke glad for at skulle skifte sagsbehandler. Endelig vil skift af sagsbehandler i nogle tilfælde skulle involvere andre, fx en leder eller andre medarbejdere i et team. Der er således en del forhold, der modvirker skift af sagsbehandler. Det betyder, at der ofte skal være en ”forbandet god grund”, som det udtrykkes, til at omgruppere en kontanthjælpsmodtager fra match 3 til match 4 eller omvendt. Der kan således formuleres den antagelse, at en organisatorisk specialisering, hvor nogle sagsbehandlere tager sig arbejdsmarkedssparate og andre af ikke-arbejdsmarkedssparate, i et eller andet omfang tenderer til at fastholde den enkelte kontanthjælpsmodtager som enten arbejdsmarkedssparat eller ikke-arbejdsmarkedssparat.

I nogle kommuner er man opmærksom på denne mekanisme og har derfor den sædvane, at kontanthjælpsmodtagere normalt ikke skifter sagsbehandler, selv om de flyttes fra matchkategori 4 eller 5 til matchkategori 3. Hvis en kontanthjælpsmodtager derimod flyttes den anden vej, dvs. fra matchkategori 1,2 eller 3 til kategori 4 eller 5 er det et udtryk for, at der ser ud til at være særlige problemer, som der skal tages hånd om. I dette tilfælde skifter den pågældende sagsbehandler.

Det forskellige antal sager pr. sagsbehandler, der arbejder med arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate, kan måske også bidrage til nævnte tendens. Sagsbehandlere, der arbejder med arbejds-

markedsparate, har gennemgående betydeligt flere sager end de sagsbehandlere, der arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparate. Det vil sige, at den sidstnævnte gruppe af sagsbehandlere har mulighed for at gå mere i dybden med sagerne end de førstnævnte og har dermed større chance for at være opmærksom på den lediges problemer.

## INTERN KOMMUNIKATION OG UDDANNELSE

En væsentlig problemstilling i den enkelte kommune er, om medarbejderne bruger ensartede kriterier, når personer placeres i matchkategori. Fra interviewene er det indtrykket, at nogle sagsbehandlere selv oplever, at der er interpersonelle forskelle, selv om de ofte har svært ved præcist at gøre rede for, hvori forskellene består. Det er et spørgsmål om holdninger, synes nogle at mene, mens andre nærmest synes at have den opfattelse, at det er en naturlov, at folk matcher forskelligt – ”mennesker er jo forskellige”. Det er ”noget subjektivt” – et spørgsmål om holdninger, giver nogle udtryk for. Nogle af de interviewede har på fornemmelsen, at der ikke er god nok fælles forståelse af kriterierne for matchplacering. Enkelte giver ligefrem udtryk for, at man ”ikke kan definere matchkategorierne”. Det ”handler jo om mennesker, det er ikke bare kasser”.

Intern kommunikation mellem medarbejdere synes at være en mulig vej til en større ensartethed i matchvurderingerne. Nogle steder holder man interne møder om, hvordan bestemte kontanthjælpsmodtagere skal placeres. Flere sagsbehandlere ønsker imidlertid nærmere retningslinier for placering i matchkategori og giver udtryk for, at ”der er lidt for store forskelle på, hvordan der matches”, og at man ”savner fælles retningslinier i kommunen”.

Hvis det antages, at det at placere ledige i matchkategori i vidt omfang er et spørgsmål om indlæring af veldefinerede færdigheder, må en eller anden form for uddannelse være svaret på eventuelle problemer med at foretage ensartede match. Flere kommuner nævner da også, at sagsbehandlere har været på kursus i at anvende matchkategorierne, og at eventuelle vanskeligheder ved at bruge matchkategorierne i et eller andet omfang kan ses som begynderproblemer. Efterhånden som man får rutine og vænner sig til at arbejde med redskabet, vil vurderingerne blive mere ensartede, synes nogle at mene.

## SAMMENFATNING

Vurderingen af, om en person er arbejdsmarkedsparat eller ej, er en proces, som tager en vis tid, og som kræver visse ressourcer. De gennemførte interview synes at pege på en tendens til, at den første match-placering af en person, der søger om kontanthjælp, tenderer til at være for høj snarere end for lav, dvs. at ”for mange” vurderes til at være arbejdsmarkedsparate. I et vist omfang kan dette ses som en konsekvens af centralt udmeldte retningslinier i Vejledningen om Lov om aktiv socialpolitik (Socialministeriet, 1998), som angiver, at en person i udgangspunktet skal betragtes som arbejdsmarkedsparat, medmindre noget umiddelbart taler for det modsatte. Hensigten er blandt andet at undgå at klientgøre kontanthjælpsmodtagere. Tendensen hænger også sammen med, at personer, der søger om kontanthjælp, ofte gerne vil fremstå som almindelige, og at det kan tage nogen tid, før eventuelle problemer viser sig, fx i en aktivering eller i samtaler, hvor der er etableret en tilstrækkelig tillid.

De fleste af de undersøgte ti kommuner har organiseret deres sagsbehandling således, at nogle sagsbehandlere/team tager sig af arbejdsmarkedsparate, mens andre tager sig af de kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed. De gennemførte interview tyder på, at denne organisering har adskillige fordele med hensyn til at gennemføre en hensigtsmæssig indsats over for kontanthjælpsmodtagerne. En utilsigtet konsekvens er imidlertid, at den organisatoriske specialisering kan modvirke, at personer flyttes fra en kategori til en anden, dvs. fra arbejdsmarkedsparat til ikke-arbejdsmarkedsparat og måske navnlig fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat. Hvor stærk denne mekanisme er, kan der i sagens natur ikke siges noget generelt om. Men konsekvensen er, at der formentlig kan være en vis inert i matchvurderingerne, herunder i opdelingen af personer i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. En sådan inert kan også hidrøre fra, at det alt andet lige ofte er mere nærliggende at fastholde en given vurdering end at ændre denne, idet en ændring vil forudsætte anvendelse af ekstra ressourcer fx i form af tid og kræfter hos sagsbehandleren.

## GRUNDLAG OG KRITERIER FOR MATCH

Dette kapitel belyser, hvorledes medarbejdere i de undersøgte kommuner vurderer, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedssparate (dvs. placeres i matchkategori 1-3) eller ikke-arbejdsmarkedssparate (dvs. placeres i matchkategori 4-5). Grundlaget er som nævnt i det foregående kapitel 37 kvalitative interview gennemført i ti kommuner. Der blev interviewet 27 sagsbehandlere og ti afdelingsledere inden for beskæftigelsesområdet. Formålet med de kvalitative interview har primært været at belyse, hvordan og ud fra hvilket grundlag medarbejdere i kommunerne indsamler informationer om de borgere, som søger om kontanthjælp, og hvilke kriterier der anvendes, når kontanthjælpsmodtagere skal placeres i en matchkategori.

I det følgende gennemgås oplysningerne fra interviewpersonerne med henblik på at beskrive, hvilke kriterier medarbejdere i de undersøgte kommuner lægger vægt på, når de skal foretage en matchvurdering, og hvordan grænsen trækkes mellem arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Det skal understreges, at kapitlet således bygger på interviewpersonernes beskrivelser af deres egne fremgangsmåder og overvejelser. Undersøgelsens rammer med hensyn til tid og ressourcer gav ikke mulighed for at supplere med andre metoder – som fx observation, gentagne interview, dokumentarisk metode eller interview med kontanthjælpsmodtagerne. Det er altså i princippet ikke ”objektive” forhold, der gengives i kapitlet. Det er forfatterens fortolkning af interviewpersonernes udsagn

om deres sagsbehandling. Det kan ikke afvises, at den anvendte metode indebærer risiko for skævhed i de indsamlede oplysninger, idet det er velkendt, at mennesker, der beretter om deres egne hensigter og adfærd, bevidst eller ubevidst kan have en tendens til at gøre det på en måde, der stiller dem selv i et gunstigt lys eller i hvert fald ikke udsætter dem for stærk kritik eller misbilligelse. Konkret kunne dette i den foreliggende undersøgelse indebære en risiko for overbetoning af visse træk ved sagsbehandlingen, som fx systematik, grundighed og anvendelse af de i lovgivningen og reglerne foreskrevne metoder, fremgangsmåder og kriterier. Vi har forsøgt at forebygge sådanne risici blandt andet ved at love fuld anonymitet til såvel interviewpersoner som kommuner, således at de interviewede frit kunne berette om deres sagsbehandling mv., herunder også om eventuelle uheldige træk. Vi har desuden i udvælgelsen og præsentationen af interviewoplysningerne i det følgende forsøgt at medtænke nævnte metodemæssige forhold.

Kapitlet indledes med en gennemgang af, hvordan sagsbehandlere og visitationsmedarbejderne indsamler oplysninger om borgeren. Derefter belyses de centrale kriterier, som sagsbehandlere selv oplyser, at de lægger vægt på i forbindelse med matchvurderingerne. Til slut beskrives, hvorledes sagsbehandlere foretager den egentlige vurdering.

## INDSAMLING AF OPLYSNINGER OM BORGEREN

Uanset hvordan kommunerne organiserer sig i forhold til indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, foregår opdelingen og matchvurderingen som en kategorisering. Det betyder, at sagsbehandlere indsamler oplysninger og iagttager egenskaber hos kontanthjælpsmodtageren, udvælger bestemte forhold og egenskaber som vigtige og omformulerer disse, så de passer til de fem matchkategorier.

Første led i processen handler om at indhente oplysninger om borgeren. Dette sker på baggrund af forskellige kilder. Overordnet set skaffer sagsbehandlere sig oplysninger om borgeren via skriftligt materiale og gennem samtaler med borgeren.

### **Indsamling af informationer på baggrund af skriftligt materiale**

På spørgsmålet om, hvordan sagsbehandlere forbereder sig til samtalen med borgeren, oplyser interviewpersonerne, at de i forskellig grad an-

vender de værktøjer, som den såkaldte visitationsværktøjskasse stiller til rådighed. Det gælder forberedelsespecen, forsørgelseshistorikken, jobbarometret og Dialogguiden.<sup>22</sup> I de tilfælde, hvor der allerede eksisterer en sag på borgeren, kan oplysninger herfra også anvendes. I en af de ti kommuner foregår matchvurderingen i et udliciteret afklaringsforløb, hvor medarbejderne ikke har myndighed til at indhente informationer, der måtte findes om borgere i kommunen i forvejen. I de øvrige kommuner beskriver flere af sagsbehandlerne, at de inden det første møde med borgeren indhenter oplysninger om fx boligforhold, evt. formue, tidligere indtægt og ægteskabelig status. Dette gælder særligt for visitationsmedarbejderne. Det er dog ikke alle, som angiver, at det er en fast procedure. Dette skyldes hovedsageligt to forhold. For det første angiver flere, at det pga. tidspres ikke altid er muligt at nå en grundig forberedelse inden mødet med borgeren. For det andet fortæller et par af sagsbehandlerne, at de bevidst ikke kigger så meget i gamle journaler eller andet materiale om borgeren, da de mener, at det er vigtigt at tage udgangspunkt i borgerens aktuelle situation og ikke være forudindtaget.

### **Indsamling af informationer via samtale**

Mødet med borgeren er en vigtig kilde for sagsbehandleren til at indsamle oplysninger om borgeren. Det første møde foregår i alle ti kommuner som en ansigt-til-ansigt-samtale mellem sagsbehandler/visitationsmedarbejder og borgeren. I samtalen kan borgeren fortælle om sin situation og på denne måde bidrage med oplysninger. Samtalen giver således mulighed for brugerinddragelse og dialog, hvilket også understreges som et vigtigt princip i Dialogguiden.

En førstegangssamtale i de adspurgte kommuner varer i gennemsnit ca. 1 time. Det gælder både for de sagsbehandlere, som matcher (dvs. placerer borgeren i en matchkategori) i visitationen, og for de sagsbehandlere, som foretager matchet i kommunens beskæftigelsesafdelinger. Som nævnt i kapitel 4, er der en tendens til, at de sagsbehandlere, som arbejder med de arbejdsmarkedsparete, har flere sager end de, som arbejder med de ikke-arbejdsmarkedsparete. Derudover er der også en tendens til, at de visitationsmedarbejdere, som foretager en matchvurde-

---

<sup>22</sup> Dialogguiden indgår i den såkaldte ”visitationsværktøjskasse”, som er udviklet af Arbejdsmarkedstyrelsen. Dialogguiden er myndighedens redskab til at strukturere samtalen med den ledige og til at vurdere beskæftigelsespotentialer, dvs. matchkategori, se kapitel 2 i rapporten.

ring, har forholdsvis få samtaler pr. dag. Dette kan blandt andet forklares med, at de visitationsmedarbejdere, som laver en matchvurdering, samtidigt også skal lave beregninger og evt. sende borgeren videre til et tilbud. Dette kan kræve længere forberedelse og tid efter mødet til administrativt arbejde. Hovedparten af kommunerne melder om et lavere antal sager som følge af faldet i ledigheden. Et lavere antal sager beskrives af sagsbehandlere som en fordel, da det ifølge dem gør det muligt at gå mere i dybden med de borgere, som har problemer og derfor har brug for en ekstra indsats.

Det individuelle kontaktforsøg muliggør ifølge mange af de interviewede en forholdsvis tæt kontakt til den ledige. I de kommuner, som foretager et grovmatch<sup>23</sup>, kan der i den efterfølgende samtale med sagsbehandleren, hvor den egentlige matchvurdering foretages, komme oplysninger frem, som ikke blev nævnt i den indledende visitationssamtale. Det skyldes til dels, at de visitationssamtaler, hvor der laves et grovmatch, er kortere. Men det kan også skyldes, at samtalen i visitationen foregår som en åben sagsbehandling, der ikke giver mulighed for en privat samtale. Sagsbehandlere i et par af kommunerne fortæller fx, at visitationssamtalen foregår i et åbent lokale, hvor der kan være andre borgere til stede. Det kan fx være på et AF Jobcenter eller i kommunens modtagelse. Dette kan medvirke til, at borgeren ikke ønsker at fortælle om eventuelle problemer til visitationsmedarbejderen. Endeligt kan det også handle om, at der skal skabes en tillidsrelation mellem sagsbehandler og borger, inden borgeren ønsker at fortælle om eventuelle problemer. Netop ud fra dette synspunkt ser de fleste kommuner det som en fordel, at kontanthjælpsmodtageren har den samme sagsbehandler i hele ledighedsperioden, idet der på denne måde kan skabes en tillid mellem borger og sagsbehandler.

Flere af sagsbehandlerne forklarer, at det er vigtigt, at samtalen med borgeren ikke bliver meget formel. Hvis tonen i samtalen er meget formel, kan det fx være svært at spørge til et eventuelt misbrug. Den uformelle tone kan derimod bidrage til, at borgeren fortæller om sig selv og eventuelle problemer. En sagsbehandler beskriver, at hvis samtalen også giver plads til lidt small talk, kan der komme ”ting op til overfladen”

---

23. Ved grovmatch forstås en relativt hurtig og mindre dybtgående vurdering, hvor en person placeres i matchkategori eller blot i gruppen enten ”alene ledighed som problem” eller ”problemer ud over ledighed”.

i forhold til borgerens situation. I relation hertil påpeger flere af interviewpersonerne, at det er vigtigt, at den ledige ikke sendes for meget rundt fra den ene afdeling i kommunen til den anden og derved skifter sagsbehandler ofte. De ledige og særligt de ”svage ledige”, som en sagsbehandler udtrykker det, kan have en længere ledighedsperiode, og skal derfor ikke ”køres rundt i systemet”.

Balancen mellem at være formel myndighedsperson og tillidskabende dialogpartner berører et dilemma, som beskrives af Carstens (1998). Sagsbehandlerne forsøger på at skabe tillid kan samtidig gøre det svært for borgeren at spørge til sine rettigheder.

### **Brug af eksplicit viden**

Det skriftlige materiale om borgeren, som blandt andet produceres ved hjælp af de forskellige værktøjer fra visitationsværktøjskassen, understøtter sagsbehandleren, når der skal foretages en matchvurdering. Men disse værktøjer er ikke i sig selv tilstrækkelige til at foretage en faglig vurdering. I forbindelse med indsamlingen af oplysninger og den samlede matchvurdering gør sagsbehandleren også brug af sin socialfaglige viden.

Denne type viden kan kaldes for eksplicit viden. Eksplicit socialfaglig viden dannes gennem faglig uddannelse og via praktisk udøvelse i det daglige arbejde. Der er dermed tale om en viden, som er organiseret og sprogliggjort, og som blandt andet udtrykkes via regler, rutiner og procedurer (Wackerhausen & Wackerhausen, 1999). For de sagsbehandlere, som arbejder med beskæftigelsesområdet, kan det fx dreje sig om at kende til love, regler og bekendtgørelser på området. Det kan også handle om at have tilegnet sig en indsigt og viden om diverse former for ”sociale problemer” og om at kunne udføre faglig rådgivning og vejledning med henblik på at få den ledige i beskæftigelse. Socialfaglig viden bør således forstås som en meget kompleks størrelse, der rummer mange forskellige teorier og metoder, og som påvirkes af en række forskellige forhold. Fx kan ændringer på det organisatoriske plan, politiske reformer samt nye samarbejdsformer mellem forskellige faggrupper i kommunerne påvirke sagsbehandlerne og den socialfaglige, eksplicite viden, de gør brug af.

### **Brug af implicit viden**

Interviewene med sagsbehandlerne og deres ledere peger på, at sagsbehandlerne ud over den eksplicite og systematiserede socialfaglige viden



også gør brug af en anden type viden, når de indsamler oplysninger og foretager den samlede matchvurdering. Denne anden type af viden er af ikke-sproglig karakter. Adspurgt om, hvordan de trækker en grænse mellem de forskellige matchkategorier, har flere sagsbehandlere svært ved at redegøre for deres praksis. Den viden, der ikke umiddelbart kan gives et sprogligt udtryk, kaldes for "tavs viden". Begrebet tavs viden stammer fra Polanyi, jf. Bergmark (1998). Der er tale om en faglig viden, der ikke kan ekspliciteres direkte, og som ikke er baseret på regler og foreskrevne procedurer. Tavs viden udtrykkes gennem erfaringer og handlinger, som sagtens kan gøres på en kompetent måde. Flere af de interviewede udtrykker en sådan tavs viden som en "fornemmelse", at kunne "spotte problemer" eller at kunne "mærke", at en borger eventuelt har nogle problemer eller begrænsninger. Det følgende illustrerer, hvordan denne form for viden beskrives:

"Jeg er tit ikke i tvivl, når jeg snakker med folk i 5 minutter. Jeg synes hurtigt, det kommer, det der – jeg vil ikke engang kalde det intuition, fordi det bygger på noget erfaringsbaseret viden, jeg har, men der kommer en fornemmelse, der siger mig, hvor de hører til ret hurtigt." (sagsbehandler)

"Det kan godt være noget, de [sagsbehandlerne] ikke kan sige helt præcist, men de kan have en fornemmelse af, at der er noget her, der ikke bliver sagt. Det kan jo lige så meget være det, der ikke bliver kommunikeret." (leder)

Det er primært i samtalerne med borgeren, at sagsbehandlerne gør brug af tavs viden. Den tavse viden afspejles i de skøn, som sagsbehandleren foretager. Hermed menes ikke en vilkårlig vurdering, men derimod et skøn, som er begrundet i en faglighed, og hvor beslutningen og kriterier for beslutningen ligger hos sagsbehandleren.

## VÆGTNING AF BESTEMTE KRITERIER

Det næste trin i processen i forbindelse med matchvurderingen handler om, hvordan sagsbehandlerne på baggrund af de oplysninger, der er kommet frem, vægter bestemte forhold og egenskaber hos kontant-

hjælpsmodtagerne som vigtige eller afgørende for, hvilken matchkategori den ledige skal placeres i.

## **Kriterier som anvendes for at foretage en matchindplacering**

### **Biografisk rum**

For at kunne belyse, hvilke kriterier og karakteristiske egenskaber sagsbehandlerne lægger vægt på, når de skal foretage en matchvurdering, er interviewpersonerne blevet spurgt om, hvordan den første samtale med borgeren er struktureret, og hvad de fokuserer på i samtalen. De typer af oplysninger om borgeren og borgerens forhold, som sagsbehandlerne og lederne interesserer sig for, kan kaldes for biografisk rum (Hasenfeldt, 2003).

I forbindelse med spørgsmålet om, hvad sagsbehandlerne fokuserer på i den første samtale, er det muligt at opdele de adspurgte kommuner i to grupper. Den første gruppe er de kommuner, hvor selve matchet foregår i visitationen/modtagelsen, mens den anden gruppe er de kommuner, hvor matchvurderingen enten foregår hos en sagsbehandler i kommunen eller på et vejlednings- eller afklaringsforløb. Indholdet i den første samtale og de elementer, der spørges til, hænger sammen med, hvilken af de to grupper kommunen tilhører.

De sagsbehandlere, som foretager selve matchet i visitationen eller modtagelsen, skal ud over at foretage en matchvurdering også vurdere, om den ledige er berettiget til kontanthjælp. Det betyder blandt andet, at disse sagsbehandlere spørger mere ind til borgerens økonomiske situation, og hvad der er årsagen til, at borgeren søger om kontanthjælp. Sagsbehandlerne angiver, at spørgsmålet om, hvorfor borgeren søger om kontanthjælp, fungerer som en indgang til at få borgeren til at fortælle, om der fx er problemer ud over ledighed. Da de sagsbehandlere, der foretager matchvurderingen i visitationen, således har flere administrative opgaver end den anden gruppe af sagsbehandlere, har visitationsmedarbejderne færre samtaler om dagen sammenlignet med den anden ovennævnte gruppe af sagsbehandlere.

I den anden gruppe af kommuner foregår matchvurderingen som nævnt hos en sagsbehandler eller på et vejlednings- og afklaringsforløb. I disse tilfælde er der ofte på forhånd foretaget en form for grovinddeling af borgerne i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. Derudover kan der også være foretaget en kontanthjælpsberegning.

Uanset om der er tale om sagsbehandlere i den ene eller den anden gruppe, så fungerer de fem opmærksomhedsområder fra Dialogguiden som en overordnet måde at strukturere samtalen på. Der kan være tale om, at sagsbehandleren bruger de fem opmærksomhedsområder direkte og fx viser borgeren en tegning med de fem områder, eller at sagsbehandleren, som det udtrykkes, ”har de forskellige emner i baghovedet”.

Hovedparten af de adspurgte angiver, at oplysninger om den lediges ”eget arbejdsmarkedsperspektiv”, ”faglige og praktiske kvalifikationer” og ”helbred” er helt centrale kriterier, de lægger vægt på, når de skal foretage en matchvurdering. De to andre opmærksomhedsområder ”personlige kompetencer” og ”økonomi og netværk” i Dialogguiden spiller en mindre rolle for vurderingen. Disse to områder angives til at være af mere orienterende form. Derudover mener enkelte af de interviewede, at det er svært at vurdere borgerens netværk og personlige kompetencer, da disse områder er meget individuelle og kræver stort kendskab til borgeren.

Næsten samtlige adspurgte sagsbehandlere fortæller, at de taler med borgeren om alle fem opmærksomhedsområder, uanset om der er tale om en borger med andre problemer end ledighed eller ej. Dette peger på, at sagsbehandlerne anser det for relevant at berøre alle fem områder for at kunne vurdere borgerens muligheder for at få et job. Det skal dog understreges, at nogle sagsbehandlere angiver, at det er meget forskelligt, hvilke opmærksomhedsområder de lægger mest vægt på i den enkelte samtale. Flere bemærker, at de kun skriver noget ved samtlige opmærksomhedsområder, hvis den ledige har andre problemer end ledighed.

Under opmærksomhedsområdet ”eget arbejdsmarkedsperspektiv” belyses blandt andet borgerens motivation og syn på at komme i arbejde. Desuden vurderer sagsbehandleren, om borgerens job- eller uddannelsesønsker ser ud til at være realistiske. Borgerens egen indstilling og holdning til arbejde spiller på denne måde en vigtig rolle for matchvurderingen. Det gælder især i de tilfælde, hvor sagsbehandleren er i tvivl om matchvurderingen.

Under området ”faglige og praktiske kvalifikationer” indhenter sagsbehandleren oplysninger om borgerens job erfaringer og uddannelse. Disse oplysninger kan fx bruges til at vurdere, hvor stor borgerens til-

knytning til arbejdsmarkedet er, og om borgeren eventuelt mangler nogle faglige kvalifikationer.

Med hensyn til ”helbred” beretter størstedelen af de interviewede, at de både søger oplysninger om fysisk og psykisk helbred. Psykiske problemer tillægges dog ofte en lidt større vægt i den samlede vurdering end fysiske problemer. Dette begrundes blandt andet med, at der hersker større usikkerhed omkring psykiske sygdommes betydning for borgerens beskæftigelsespotentiale:

”Det er oftest psykisk mere, end det er fysisk, fordi en rygskaade kan jo så gøre, at man bare skal undgå rygbelastende arbejde, og man kan sagtens andre ting. Det psykiske er meget mere flydende og svært at tage fat i”. (sagsbehandler)

Hvad angår både de fysiske og de psykiske lidelser understreger hovedparten af de interviewede, at der skal være tale om kroniske lidelser, og at lidelserne skal være dokumenterede, før oplysninger om problemer med helbredet får indflydelse på matchvurderingen. Depressioner eller livskrise i forbindelse med fx skilsmisse eller dødsfald vurderes generelt ikke at have nogen indflydelse på matchplaceringen. Dog nævner flere interviewpersoner, at der, som det også er tilfældet med fysiske sygdomme, kan tages hensyn i en periode ved fx enten at fritage personen for aktivering eller nedsætte timeantallet for aktiveringen. Dokumentation for en fysisk eller psykisk sygdom kan fx bestå i, at sagsbehandleren får tilladelse til at indhente oplysninger hos den lediges læge.

Oplysninger om borgerens helbred dækker også oplysninger om et eventuelt misbrug af rusmidler. Samtlige af de deltagende kommuner angiver, at oplysninger om misbrug har betydning for den samlede matchvurdering. En del sagsbehandlere oplyser, at de selv tager emnet op, hvis der er fysiske tegn på, at borgeren har et misbrug. Men selv om oplysninger om misbrug har betydning for matchplaceringen, understreger en stor del af de interviewede, at et misbrug ikke automatisk er en forhindring for at være arbejdsmarkedsparat. Flere sagsbehandlere nævner, at fx borgere med et periodemæssigt alkoholmisbrug godt kan varetage visse job. Borgerens egen indstilling har i denne forbindelse en stor betydning. Hvis en borger fx har et periodemæssigt misbrug, men samtidig er meget motiveret for at finde et arbejde, har denne motivation en positiv effekt på matchvurderingen. I forbindelse med misbrug er der

dog tale om en balancegang med hensyn til at tage borgerens egen vurdering for pålydende. En borger med et aktivt misbrug, som hævder, at dette ikke påvirker muligheden for at komme i beskæftigelse, kan af nogle sagsbehandlere blive opfattet som en person med manglende selverkendelse.

I forbindelse med de områder, sagsbehandlerne kommer ind på i samtalen med den ledige, skal det påpeges, at der kan være store forskelle, som hænger sammen med, hvilken gruppe af ledige sagsbehandleren har i sin sagsstamme. For de sagsbehandlere, som arbejder med flygtninge og indvandrere, og for dem, som arbejder med ikke-arbejdsmarkedsparete borgere, fylder de helbredsmæssige oplysninger en hel del, mens det for de medarbejdere, som arbejder med arbejdsmarkedsparete ledige, ikke spiller nogen væsentlig rolle. For de sagsbehandlere, som arbejder med flygtninge og indvandrere, kan det endvidere være væsentligt at få oplyst, om borgeren kan tale og skrive dansk.

Derudover påvirker kommunens organisering også, hvad det er, sagsbehandlerne lægger vægt på i samtalen med den ledige. Der vil således være forskelle mellem de kommuner, som foretager et match i selve visitationen, og de kommuner, hvor matchindplaceringen foregår hos en sagsbehandler i kommunen eller på et vejlednings- eller afklaringsforløb (jf. tidligere opdeling).

### **Biografiske oplysninger, som ikke berøres af de fem opmærksomhedsområder**

Medarbejdere i over halvdelen af de ti kommuner udtrykker i deres beskrivelser af mødet med borgeren en interesse for oplysninger om borgeren, som ikke berøres direkte i de fem opmærksomhedsområder, men som alligevel vurderes som vigtige at få belyst i forbindelse med matchvurderingen.

Borgerens fremtoning er et område, som nævnes af flere interviewpersoner. Det kan handle om udseende som fx overdreven piercing, kraftig overvægt og manglende hygiejne. Men det kan også handle om adfærdsmæssige aspekter, som fx at borgeren har en aggressiv fremtoning, eller at vedkommende kan være svær at få en dialog med – fx på grund af psykiske problemer. De sagsbehandlere og ledere, som mener, at borgerens fremtoning har betydning for matchvurderingen, begrundet blandt andet denne opfattelse med, at fx manglende hygiejne eller aggressiv adfærd kan ses som et tegn på manglende arbejdsmarkedspare-

hed. Det er dog ikke alle de interviewede, som mener, at borgerens fremtoning afspejler, om vedkommende er arbejdsmarkedsparat eller ej. De interviewpersoner, som ikke deler denne opfattelse, begrundet det blandt andet med, at fremtoning, herunder både udseende og adfærd, først og fremmest skal relateres til de job eller det jobområde, der søges job indenfor. Eksempelvis nævner en interviewperson, at hvis man skal arbejde som jord- og betonarbejder, så gør det ikke så meget, at man fx lugter lidt.

Et andet område, som ifølge et par af de interviewede er vigtigt for den samlede matchvurdering, er kriminalitet og afsoning af straf. Dette begrundes blandt andet med, at nogle arbejdsgivere er kritiske over for at ansætte borgere, som har afsonet en dom. Det kan derfor have en betydning for beskæftigelsespotentialer.

Flere af de interviewede nævner, at oplysninger om fx dårlige boligforhold, familiemæssige problemer og problemer med børnepasning spiller ind, når der skal foretages en samlet vurdering af, hvorvidt borgeren er arbejdsmarkedsparat eller ej. Det vil sige, at sociale forhold, som rækker længere ud end det enkelte individ, og forhold, som ikke er direkte knyttet til arbejdsmarkedet, alligevel har en betydning for matchvurderingen. Andre mener derimod ikke, at oplysninger om borgerens sociale forhold har nogen betydning i forhold til en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentialer.

Det følgende citat illustrerer en opfattelse, hvor sagsbehandleren mener, at kommunerne bør være opmærksomme på sociale problemer i forbindelse med matchvurderingen. Det kan fx, som en sagsbehandler beskriver, dreje sig om:

”Mennesker, som har levet et liv, hvor det er noget med børn eller mand, hvor det egentlig ikke er dem selv, der har problemer, men hvor det spiller en stor rolle i deres liv (...).”

I modsætning hertil beskriver det næste citat en sagsbehandlers opfattelse af, at det sociale ikke bør få nogen betydning for matchplaceringen:

”Det sociale kan være, at man er enlig mor og ikke har nogle ressourcer i baglandet til at passe sine børn. Det skulle vi tidligere tage os meget mere af, ligesom at sørge for at alt det ude omkring skulle være i orden, før man kunne være arbejdsmarkeds-

parat. (...) Men alle de ting behøver ikke nødvendigvis være der, før man ryger ud på arbejdsmarkedet”.

Ingen af de interviewede, som mener, at sociale problemstillinger spiller en rolle for bedømmelsen, lader dog disse stå alene i vurderingen. De sociale problemer indgår derimod som et element i den samlede vurdering af borgeren.

### **Biografisk tid**

Interviewpersonerne er yderligere blevet bedt om at angive, hvor stort et tidsafsnit af borgerens liv der berøres i samtalen. Det tidsafsnit i borgerens liv, der er af interesse for sagsbehandleren i forbindelse med matchvurderingen, kan kaldes for biografisk tid (Hasenfeld, 2003). Størstedelen af sagsbehandlerne svarer, at de i samtalen spørger helt tilbage til borgerens ungdom. Enkelte angiver, at bredden i tidsafsnittet afhænger af borgerens alder. Det er særligt i forhold til de faglige og praktiske kvalifikationer, at sagsbehandlerne spørger langt tilbage i tiden. En forklaring på dette er ifølge en del sagsbehandlere, at det kan give et indtryk af, om borgeren har haft en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. I forhold til ledige indvandrere og flygtninge nævner en sagsbehandler, at det er vigtigt at få afklaret, hvilken uddannelse og hvilket arbejde de pågældende har haft i deres tidligere hjemland.

Det skal dog bemærkes, at de sagsbehandlere, som spørger langt tilbage med hensyn til uddannelse og arbejdserfaring, ikke alle automatisk benytter denne viden i den samlede vurdering af borgerens beskæftigelsespotentialer. Flere fortæller, at de foretager en vurdering af, hvorvidt borgerens fortid har en direkte betydning i forhold til borgerens nuværende situation.

Som det er tilfældet med de oplysninger, der relaterer sig til det biografiske rum, kan både tidsperiodens længde og dybden af oplysninger omkring den biografiske tid variere ud fra, hvilken gruppe af ledige der er tale om, og ud fra, hvordan kommunen er struktureret. En sagsbehandler beskriver således, hvordan man som visitationsmedarbejder ikke skal gå så meget i dybden med folks historie. Hvis en person fx har nogle problemer, vil det ikke være nødvendigt at høre om hele personens barndom. Det vil være tilstrækkeligt at få oplysning om, at borgeren har haft det svært og nu går til psykolog. En mere tilbunds gående beskrivelse af problemerne er en opgave for den sagsbehandler, som står for op-

følgningssamtalerne. Der er på denne måde tale om at begrænse informationerne – blandt andet for at beskytte borgeren, så vedkommende ikke skal udlevere hele sin livshistorie til mange forskellige sagsbehandlere.

### **Andre problemer end ledighed**

For at kunne tydeliggøre skellet mellem arbejdsmarkedsparete og ikke arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er interviewpersonerne blevet bedt om at beskrive, hvilke kriterier der er afgørende for at vurdere, om en borger har andre problemer end ledighed.

Grænsen mellem de arbejdsmarkedsparete og de ikke arbejdsmarkedsparete (dvs. grænsen mellem matchkategori 3 og 4) er ifølge flere sagsbehandlere svær at beskrive præcist. Som en sagsbehandler anfører:

”Tit kan det være svært, lige snitfladen mellem tre og fire. Har folk bedst af at skulle ud, hvor de skal indgå i en eller anden form for normalitet i form af beskæftigelse, eller skal man ’stemple’ dem en smule og sende dem til den sociale gruppe?”

Men som udgangspunkt angiver stort set samtlige interviewpersoner, at en borger skal have flere forskellige og tunge problemer, før der foretages matchvurderingen ”lav grad af match” eller ”intet match”. I en kommune er der krav om, at sagsbehandlerne skal holde et møde med deres fagchef, inden en borger kan blive matchet om til ”lav grad af match”.

De interviewede understreger også, at man ikke kan tale om et fast mønster i forhold til bestemte karakteristika hos borgere med andre problemer end ledighed. Der er altid tale om en individuel vurdering.

På baggrund af de gennemførte interview er det dog muligt at beskrive de mest udbredte kriterier, som er afgørende for at placere en borger i ”lav grad af match” eller ”intet match”.

I overensstemmelse med de områder, der især havde en betydning for matchindplaceringen, jf. ovenfor, er det hovedsageligt fysiske sygdomme, psykiske lidelser og misbrug, som er kendetegnende for de borgere, som anses for at have andre problemer end ledighed.

Med hensyn til det fysiske helbred tilkendegiver interviewpersonerne, at der skal være tale om kroniske sygdomme, som er så belastende, at en person enten ikke har nogen arbejdsevne eller ikke umiddelbart



kan indgå i en jobfunktion på det ordinære arbejdsmarked. Der kan være tale om diagnosticerede sygdomme, nedslidning eller sygdom som følge af en ulykke. I tilfælde af fysiske sygdomme fortæller flere interviewede, som tidligere nævnt, at man først vurderer muligheden for, at borgeren kan varetage et ordinært job eventuelt med skånehensyn, inden man eventuelt placerer den pågældende i ”lav grad af match”. Som det er tilfældet med de fysiske sygdomme, skal der også være tale om diagnosticeret psykisk sygdom, før det får betydning for, om en borger anses for at være arbejdsmarkedsparat.

På samme måde, som det er tilfældet med helbredsmæssige problemer, skal der i forbindelse med misbrug også være tale om misbrug i en grad, som udgør en væsentlig barriere for at komme ud på arbejdsmarkedet. Dog angiver over halvdelen af de ti kommuner, at misbrugsproblemer ofte forekommer hos de borgere, som kategoriseres som ikke-arbejdsmarkedsparate.

Omfattende sociale problemer angives i ca. halvdelen af de ti kommuner til at være en medvirkende årsag til, at en borger ikke umiddelbart kan indgå i en jobfunktion på det ordinære arbejdsmarked. Det kan fx dreje sig om en social belastet opvækst, boligmæssige problemer eller familiemæssige problemer. Dette peger igen i retning af, at sociale problemstillinger spiller en væsentlig rolle i vurderingen af borgerens beskæftigelsespotentiale.

Et andet område, som også nævnes af flere interviewpersoner, er ledighedens længde. Sagsbehandlerne bruger, ud over borgerens egen beskrivelse, forsørgelseshistorikken til at danne sig et billede af, hvor længe den enkelte har modtaget ydelser fra det offentlige. De borgere, som er kendte af systemet, kan både være personer, som har modtaget kontanthjælp i mange år, og personer, som har problemer med at fastholde et job. Disse to grupper har kun et ringe kendskab og tilknytning til arbejdsmarkedet. Nogle af de borgere, som har modtaget sociale ydelser i mange år, kan ifølge visse sagsbehandlere helt mangle en arbejdsidentitet. En del af de interviewede mener, at en lang ledighedsperiode kan degradere borgerens eget arbejdsmarkedsperspektiv og få motivationen til at søge og tage arbejde til at falde. Enkelte nævner også, at lang tids ledighed kan skabe direkte angst for arbejdsmarkedet og for de krav, der stilles. Et par sagsbehandlere anfører yderligere, at borgere med andre problemer end ledighed har et lavt selvværd, og at de har mistet troen på, at der er en plads til dem på arbejdsmarkedet.

En kommune påpeger dog, at længerevarende ledighed ikke automatisk fører til, at en borger flyttes til ”lav grad af match”.

Det sidste kriterium, der ofte nævnes af de interviewede som årsag til at placere en borger i ”lav grad af match” eller ”intet match”, er manglende personlige kompetencer. Det handler fx om manglende evner til at indgå i sociale relationer med andre og problemer med at kunne begå sig på en almindelig arbejdsplads. Flere nævner også, at manglende sociale kompetencer kan handle om problemer med mødestabilitet og om at kunne strukturere sin dag.

På spørgsmålet om, hvilke problemer der særligt kendetegner borgere, som vurderes til ”intet match” i forhold til arbejdsmarkedet, angiver interviewpersonerne, at det er sjældent, at en borger placeres i denne kategori. Men for de borgere, hvor dette er tilfældet, skal der være tale om massive helbredsmæssige problemer, herunder også tunge misbrugsproblemer. Der er ifølge en af de interviewede tale om borgere, som ikke har nogen ressourcer, og som derfor er meget tæt på pension. Et par sagsbehandlere angiver, at de oplever det som en ”stempling” eller ”tung dom at fælde” over den ledige. Derfor forsøger de så vidt muligt at undgå at placere borgere i kategorien ”intet match”.

### **Ledighed som eneste problem**

I modsætning til de borgere, som har andre problemer end ledighed, og som derfor ikke umiddelbart kan komme ud på arbejdsmarkedet, karakteriseres de borgere, der vurderes til at være arbejdsmarkedsparete, som personer, der ofte kommer direkte fra et arbejde eller en uddannelse. Det kan være personer, som enten har afbrudt et uddannelsesforløb eller afsluttet en uddannelse, og som venter på at starte på en ny uddannelse. Nogle af de interviewede fortæller, at de i de sidste par år har oplevet, at der kommer flere unge, som søger om kontanthjælp.

Interviewpersoner i over halvdelen af de ti kommuner angiver, at borgerens motivation og vilje til at komme videre spiller en vigtig rolle i vurderingen af, om den ledige er arbejdsmarkedsparat. Ledige vil derfor typisk blive karakteriseret som arbejdsmarkedsparete, hvis:

”De giver udtryk for, at de er motiverede for at komme i arbejde, at det her kun skal være kortvarig forsørgelse, at der er de selv, at de virkelig har været aktiv jobsøgende, og at de har noget arbejdsmarkedserfaring bag sig, om det så bare er et flaske-

job, avisbud eller noget, og at der ikke er nogen helbredsmæssige gener eller noget, der forhindrer dem i det. Så starter de ved en ét”. (sagsbehandler)

For de borgere, som placeres i matchkategori 3, er der dog tale om personer med forskellige problemer, blandt andet nævnes dårlig skolebaggrund, sprogproblemer, mindre helbredsmæssige problemer eller periodemæssigt misbrug.

## DEN SAMLEDE VURDERING

Det sidste led i processen er selve matchvurderingen. I vurderingsprocessen omformuleres de informationer, der er kommet frem om borgeren på baggrund af det skriftlige materiale og samtalen, så de stemmer overens med matchkategorierne. Der er tale om en faglig vurdering eller et skøn, der som nævnt enten foretages i visitationen, hos en sagsbehandler i kommunen eller på et vejlednings- og afklaringsforløb.

De interviewpersoner, som foretager matchvurderinger, er blevet bedt om at beskrive, hvordan de foretager den samlede vurdering af, hvilken matchkategori en borger skal placeres i. Samtlige kommuner, på nær én angiver, at matchvurderingen foregår i løbet af samtalen med borgeren. I den kommune, hvor dette ikke er tilfældet, foretages matchvurderingen på et møde, hvor borgeren ikke deltager. Borgeren oplyses så efterfølgende om matchplaceringen.

Sagsbehandlerne skriver alle deres vurderinger ind i Arbejdsmarkedsportalen<sup>24</sup> og eventuelt i journalen. Dette foregår dog ikke på samme måde i alle kommuner.

Samtlige interviewede understreger, at matchvurderingen er individuel. Dette forklares dog af nogle med, at matchkategorierne er et forholdsvis nyt værktøj, og at der endnu ikke er skabt en fælles standard i den enkelte kommune. Samtlige interviewede fremhæver også, at det er summen af problemer, der afgør, hvilken matchkategori borgeren skal placeres i. Det kan både dreje sig om et decideret helhedsperspektiv, hvor sociale problemstillinger, som fx familiemæssige problemer, bolig-

---

<sup>24</sup> Arbejdsmarkedsportalen er et IT-baseret sagsbehandlingsværktøj, som er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen, se [www.ams.dk](http://www.ams.dk).

forhold osv., inddrages i vurderingen, men det kan også handle om summen af problemer i de fem opmærksomhedsområder, som afgør, hvilket match der bliver tale om. Sagsbehandlerne fokuserer således ikke på et enkelt område alene.

Flere interviewpersoner angiver derudover, at man generelt forsøger at inddrage borgeren i matchvurderingen. Dette sker blandt andet for at skabe dialog og for at sikre, at borgeren forstår formålet med samtalen. En sagsbehandler beskriver, hvordan hun starter med at fortælle borgeren, hvor hun synes, at vedkommende befinder sig i forhold til matchkategorierne, hvorefter hun spørger, hvordan borgeren vurderer sig selv. Mange af de interviewede beretter imidlertid, at borgerne ofte ikke har nogen bemærkninger til den matchindplacering, de har fået, og dermed ikke benytter deres muligheder for at komme med kommentarer til matchvurderingen. Ideen i Dialogguiden om at skabe dialog og inddrage borgeren i forbindelse med den samlede vurdering af beskæftigelsespotentialet synes således, på trods af sagsbehandlerens intentioner, kun i begrænset omfang at blive realiseret.

Interviewpersonernes tilkendegivelser tyder i øvrigt på, at faldet i ledigheden kan have en betydning for, hvordan der matches. En sagsbehandler anfører således, hvordan en borger, som tidligere ville blive vurderet som matchkategori 3 på grund af fx sproglige problemer, med den lave ledighed måske vil blive vurderet som matchkategori 1 og komme i arbejde. Dette underbygger bemærkningerne i kapitel 3 om, at indholdet i begrebet arbejdsmarkedsparat i et eller andet omfang er en afspejling af arbejdsgivernes rekrutteringskriterier. Det vil sige, grænsen mellem de forskellige matchkategorier ændrer sig på baggrund af ydre forhold. Overordnet set er der blandt interviewpersonerne bred enighed om, at definitionen af begrebet ”arbejdsmarkedsparat” er blevet mere rummeligt, og at der i dag skal flere problemer til, før borgeren ikke er arbejdsmarkedsparat.

Udsagnene fra interviewpersonerne peger endvidere på, at grundlaget for at foretage henholdsvis en match- og en rådighedsvurdering griber ind i hinanden. Ud fra interviewpersonernes beskrivelse er det svært at skelne, hvilke oplysninger sagsbehandlerne lægger til grund for henholdsvis den ene og den anden vurdering. Oplysninger om borgerens motivation og vilje til at komme væk fra offentlig forsørgelse kan anvendes i begge vurderinger. Manglende vilje eller motivation kan på denne

måde både betragtes som en manglende ressource (matchvurdering) og som en tvivl i forhold til rådighedskrav (rådighedsvurdering).

### **Ændringer i matchplacering**

Kontaktforløbssamtalerne giver, som nævnt i kapitel 2, mulighed for at vurdere, om borgeren har opnået en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og derfor skal have ændret sin matchindplacering. Denne vurdering gælder især for de borgere, som har andre problemer end ledighed.

Interviewpersonerne er derfor blevet spurgt om, hvilke kriterier de lægger vægt på, når de skal vurdere, om en person skal have ændret sin matchindplacering, og hvad en sådan ændring indebærer for sagsbehandlingen.

Sagsbehandlerne og deres ledere er generelt bevidste om, at matchkategorierne ikke er statiske kategorier, men udtryk for et her-og-nu-billede, der eventuelt kan ændre sig. Nogle sagsbehandlere nævner dog som en kritik af matchkategorierne, at særligt matchkategori 5 fungerer som en ”stempling” af den ledige, og at faren ved matchkategorierne er, at de kommer til at fungere som kasser uden den dynamik, som kategorierne oprindeligt var tiltænkt. De sagsbehandlere, som forholder sig kritiske over for matchkategorierne, ser disse som et tegn på dehumanisering af det sociale arbejde. Matchkategorierne anskues som et værktøj, der medfører øget central kontrol både af den enkelte sagsbehandler, som mister autonomi, men også af de ledige. I forlængelse heraf kritiseres matchkategorierne af nogle sagsbehandlere også for ikke at kunne rumme de mange komplekse situationer, de ledige står i, og for at have begrænset værdi i bestræbelserne på at få de ledige i arbejde.

I forhold til at skulle ændre den lediges matchkategori angiver samtlige ti kommuner, at der ved en ændring i matchkategorien både kan være tale om at matche den ledige op eller ned.

I de tilfælde, hvor en ledig flyttes fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat, nævner sagsbehandlerne, at det typisk sker på baggrund af en ændring i borgerens situation. Der kan være tale om borgere, som i kraft af misbrugsbehandling er kommet ud af et misbrug. Der kan også være tale om helbredsmæssige forbedringer, eller at den ledige har fået styrket sine kompetencer gennem kurser eller et vellykket praktikforløb. I nogle tilfælde kan der være tale om mere rutinelignende fremgangsmåder, fx at en borger flyttes fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat, hvis den pågældende har været i en vellykket akti-

vering i 3 måneder. Hermed har personen vist, at vedkommende står til rådighed for arbejdsmarkedet. Sådanne ændringer tolkes som udtryk for, at personen er kommet tættere på arbejdsmarkedet og derfor vurderes til at være (mere) arbejdsmarkedsparat. Mange af sagsbehandlerne anfører i denne forbindelse, at de ved et skift fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat gør meget ud af at orientere den ledige om, hvilke konsekvenser det har at være arbejdsmarkedsparat.

I de tilfælde, hvor sagsbehandleren vurderer, at en borger omvendt skal flyttes fra arbejdsmarkedsparat til ikke-arbejdsmarkedsparat, angiver interviewpersonerne, at der typisk er tale om tilfælde, hvor den ledige har været ude i mange forskellige tilbud, men hvor intet har fungeret. Det kan også handle om, at der i løbet af et aktiveringsforløb eller i kontaktførelsessamtalerne kommer oplysninger frem om fx misbrug eller psykisk sygdom, og at disse problemer viser sig som alvorlige begrænsninger.

På spørgsmålet om, hvad et skift indebærer for sagsbehandlingen, fortæller størstedelen af kommunerne, at et skift fra arbejdsmarkedsparat til ikke-arbejdsmarkedsparat eller omvendt medfører, at borgeren får tildelt en ny sagsbehandler. Dette skyldes kommunernes struktur, hvor de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate er delt op i forskellige afdelinger. Dog nævner nogle sagsbehandlere, at der kan være tale om undtagelser. Enkelte interviewpersoner nævner, at man i visse tilfælde vælger, at en borger, som flyttes fra matchkategori 4 til 3, fortsat skal have den samme sagsbehandler helt frem til en ordinær beskæftigelse. Dette begrundes blandt andet med, at der er etableret en tillid, som det er konstruktivt at bygge videre på.

## SAMMENFATNING

Dette kapitel har gennemgået resultater fra de kvalitative interview i forhold til at få beskrevet, hvilke oplysninger om borgerne sagsbehandlerne søger efter, hvordan de kommer frem til disse oplysninger, hvilke oplysninger de vægter højest, når de skal foretage en matchvurdering, hvordan de karakteriserer henholdsvis de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate, og endelig hvordan de til slut foretager den samlede vurdering.

Sagsbehandlerne og deres ledere giver udtryk for, at matchvurderingen er en kompleks proces, og at den samlede vurdering træffes på baggrund af mange forskellige oplysninger om borgeren. Sagsbehandlerne gør i denne proces brug af såvel implicit som eksplicit viden. Det gælder både, når de skal indsamle oplysninger, og når de skal foretage selve vurderingen. Men selv om der er tale om en kompleks proces, så tyder interviewoplysningerne på, at sagsbehandlerne og deres ledere i høj grad vægter de samme kriterier, og at der på mange måder synes at være tale om en reflekteret og systematisk proces. Dette er dog ikke ensbetydende med en vurdering af, at visitationen foregår upåklageligt i de undersøgte kommuner. Undersøgelsen kan på grund af dens karakter og begrænsede omfang ifølge sagens natur ikke belyse dette spørgsmål.

Undersøgelsen viser dog, at de adspurgte sagsbehandlere synes at have taget de nye visitationsværktøjer til sig. Stort set alle adspurgte sagsbehandlere anvender Dialogguiden. Dette medfører, at sagsbehandlerne i udpræget grad angiver de områder, som guiden definerer som de centrale kriterier. Det gælder fx for områderne: eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer og helbred. Men sagsbehandlerne fremhæver også andre kriterier end de af Dialogguiden definerede områder. Det gælder blandt andet oplysninger om sociale forhold, herunder både sociale forhold, som er direkte knyttet til den enkelte ledige, og forhold, som rækker ud over den enkelte. Dette viser, at den lediges sociale forhold for en del af sagsbehandlerne spiller en vigtig rolle i den samlede matchvurdering. Opmærksomheden på de sociale forhold sker dog vel og mærke med et blik for, at målet med matchkategoriseringen og den efterfølgende indsats er at få den ledige ud på arbejdsmarkedet.

Selv om der er store ligheder med hensyn til, hvilke oplysninger sagsbehandlerne vægter, når de skal foretage en matchvurdering, så viser interviewene også, at der er forskelle. Disse forskelle hænger blandt andet sammen med, hvilke grupper af ledige der er tale om, og hvordan den enkelte kommune er organiseret. I denne skelnen gør sagsbehandlerne brug af deres socialfaglige viden og af den mere implicite form for viden.

Interviewresultaterne viser endvidere, at der i alle de adspurgte kommuner skal være tale om forskellige og komplekse problemstillinger, før en ledig vurderes til at have "lav grad af match". Sagsbehandlerne kan dog på trods af den systematiske proces, som matchvurderingen

synes at være, ytre tvivl om, hvilken matchkategori den enkelte ledige tilhører. Det gælder særligt for grænsen mellem matchkategori 3 og 4.

På trods af Dialogguidens intention om, at matchvurderingen skal foregå i en dialog og dermed inddrage borgeren aktivt i vurderingen og det videre forløb, så tyder interviewresultaterne på, at dette kun i begrænset omfang realiseres – på trods af sagsbehandlernes intentioner. Sagsbehandlerne forklarer dette med, at en stor del af de ledige ikke har nogen mening om eller interesse for matchkategorierne og derfor ikke kommenterer på den vurdering, de får.

Resultatet af de kvalitative interview tyder desuden på, at grænsen mellem de forskellige matchkategorier ændrer sig på baggrund af konjunkturerne og arbejdsgivernes rekrutteringskriterier.

Samlet set peger analysen på, at sagsbehandlernes arbejde med at placere de ledige i matchkategorier ikke er et spørgsmål om enten alene formelt at følge nogle fastsatte metoder eller om at arbejde ud fra egne personlige holdninger og overbevisninger. Der er derimod tale om en proces, hvor sagsbehandlerne både følger de standardiserede metoder og værktøjer, som Dialogguiden giver, og samtidig gør brug af deres socialfaglige viden i form af faglige skøn.

Afslutningsvis skal bemærkes, at vi således i dette kapitel har forsøgt at belyse, hvorledes man i de undersøgte kommuner opdeler kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedssparate (matchkategori 1-3) og ikke-arbejdsmarkedssparate (matchkategori 4-5). Vi har *ikke* forsøgt at belyse, om og hvordan kommunernes fremgangsmåder eventuelt hjælper kontanthjælpsmodtagerne til at komme i beskæftigelse eller på anden måde. Det har heller ikke været undersøgelsens formål at belyse, om anvendelse af de nye redskaber, som fx Dialogguiden, er en fordel set ud fra hensynet til at bringe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Vi har således alene forsøgt at give en karakteristik af nogle aspekter af visitationsprocessen i de undersøgte kommuner, uden at belyse om disse karakteristika i en eller anden forstand er hensigtsmæssige.





## ALTERNATIVE RATIONALER FOR KATEGORISERING

Vi har i kapitel 5 set på grundlag og kriterier, som kommunale medarbejdere lægger vægt på, når de opdeler kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate. De sagsbehandlersynspunkter, der fremhæves i kapitel 5, lægger som hovedregel vægt på, at opdelingen og matchindplaceringen foregår som en kategorisering, hvor man iagttager egenskaber ved kontanthjælpsmodtagerne og kortlægger relevante forhold ved deres sociale situation; dernæst vægter man de forskellige forhold og placerer så derudfra kontanthjælpsmodtagerne i de relevante kategorier. Matchplaceringen skal afspejle en vurdering af borgerens beskæftigelsespotentiale i forhold til almindeligt forekommende job på det ordinære arbejdsmarked, dvs. ikke kun i forhold til job i lokalområdet eller aktuelle ledige job (se også kapitel 2). Der synes altså at være en bestræbelse i ordningen med matchkategorier om, at alle ledige skal vurderes efter de samme, tilstræbt objektive kriterier.

Det billede, der blev tegnet af visitationsprocessen i kapitel 5, er det fremherskende billede. Men det er ikke et fuldstændigt billede. I interviewene har vi fået oplysninger, der tyder på, at matchkategoriseringen i nogle tilfælde også påvirkes af andre forhold end dem, der fremhæves i det foregående kapitel. Når vurderingen *også* påvirkes af andre forhold end den lediges egenskaber og sociale situation, bruger vi udtrykket, at kategoriseringen også er udtryk for ”alternative rationaler”.

De alternative rationaler, vi har fået beskrevet, samles i det følgende under to hovedoverskrifter: *Kategorisering i kontekst* og *Kategorisering*

*under hensyn.* De kontekster, der refereres til i den første overskrift, er dels det omgivende arbejdsmarked, dels de organisatoriske ressourcer og muligheder i kommunen. De hensyn, der refereres til i den anden overskrift, er dels hensyn til den enkelte sagsbehandlers arbejdsituation, dels hensyn til den borger, der søger kontanthjælp, og indsatsen over for borgeren. Disse kategorier, som vi opdeler de alternative rationaler i, kan betragtes som idealtyper, vi har konstrueret ud fra interviewmaterialet. I praksis optræder de forskellige typer ofte i varierende og delvist sammenvævede former. Det skal også understreges, at man på basis af undersøgelsen ifølge sagens natur ikke kan udtale sig om den kvantitative udbredelse af de fremgangsmåder, som de alternative rationaler er udtryk for.

## KATEGORISERING I KONTEKST

### **Arbejdsmarkedsforhold**

Med den beskæftigelsesorientering indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere har fået, er arbejdsmarkedet en væsentlig kontekst for de kommunale sagsbehandlers arbejde. Undersøgelsens interview tyder på, at iagttagelsen af arbejdsmarkedsforholdene i nogle tilfælde har indflydelse på, hvordan sagsbehandlere kategoriserer kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier.

Ifølge sagsbehandlerne er der generelt en tendens til, at hvis der er mange ledige job eller mangel på arbejdskraft, så er man mere tilbøjelig til at matche folk som arbejdsmarkedsparate (matchkategori 1-3), end hvis der er få job. I de fleste kommuner tilkendegiver interviewpersoner, at man, gennem den aktuelle udvikling med stigende beskæftigelse og faldende arbejdsløshed, har set en udvikling i, hvem der kategoriseres som arbejdsmarkedsparat. Flere karakteriseres i dag som arbejdsmarkedsparate, end man gjorde, da der endnu ikke var så stor mangel på arbejdskraft. Ifølge disse tilkendegivelser er det således mere almindeligt i dag end tidligere at kategorisere folk med sociale problemer, misbrugsproblemer eller begrænsede fysiske eller psykiske lidelser som arbejdsmarkedsparate. Det samme gør sig gældende for folk med langvarig ledighed og/eller begrænset arbejdsmarkedserfaring. Tendensen kan også gå den modsatte vej. I en kommune, hvor man mangler ufaglærte arbejdspladser, tilkendegiver en sagsbehandler, at man nok er tilbøjelig til

at matche ned, fordi arbejdsmarkedsperspektiverne for de ledige kontanthjælpsmodtagere er ringe.

En anden måde, hvorpå arbejdsmarkedskonteksten kan påvirke matchkategoriseringen, er knyttet til organisatoriske forhold. I kommuner, hvor kontanthjælpsindsatsen er opdelt i en umiddelbart arbejdsmarkedsorienteret indsats (for match 1-3) og en behandlingsorienteret indsats (for match 4-5), tilkendes det ofte, at sagsbehandlere i arbejdsmarkedsafdelingen er tilbøjelige til at matche lavere end sagsbehandlere i behandlingsafdelingen. Som forklaring på dette anføres typisk to forhold. For det første lægges der vægt på, at man i en arbejdsmarkedsafdeling har tættere kontakt med virksomheder, og at man derfor er mere tilbøjelig til at overtage eller tage hensyn til virksomhedernes aktuelle ønsker om arbejdskraft. For det andet lægges der vægt på, at man i en arbejdsmarkedsafdeling generelt ser borgere, der er forholdsvis tæt på en realistisk arbejdsmarkedstilknudning, og derfor bliver tilbøjelig til at være mere kritisk i bedømmelsen end sagsbehandlere i en behandlingsafdeling, hvor referencerammen er borgere med svære problemer.

En tredje iagttagelse er, at interviewoplysningerne tyder på, at sagsbehandlere og jobkonsulenter tenderer til at matche forskelligt. Jobkonsulentens opgave er typisk at skaffe job til kontanthjælpsmodtagerne eller pladser med løntilskud eller virksomhedspraktik. Jobkonsulentens arbejde er således i udgangspunktet mere udadvendt mod virksomhederne og arbejdsmarkedet end sagsbehandlerens. Jobkonsulentens referenceramme (det ordinære arbejdsmarked) synes derfor at kunne bevirke, at jobkonsulenten stiller større krav end sagsbehandlere for at vurdere en person som arbejdsmarkedssparat.

En tilsvarende tendens til, at der matches lavere jo tættere og mere direkte arbejdsmarkedskontakt, man som medarbejder har, synes at gå igen i opfattelser af forskelle mellem kommunale sagsbehandlere og sagsbehandlere i AF. I flere af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, tilkendes den opfattelse, at man matcher lavere i AF-systemet end i kommunerne. Enkelte steder fortælles om episoder, hvor kontanthjælpsmodtagere, der i det kommunale system er blevet kategoriseret som arbejdsmarkedssparate, og derfor skal tilmeldes AF, er blevet afvist i AF-systemet som ikke-arbejdsmarkedssparate.

## Organisatoriske ressourcer

I interviewene har vi spurgt om, hvilke tilbud og muligheder de pågældende kommuner kan tilbyde forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere. Vi har også bedt sagsbehandlerne om at udfolde deres opfattelse af, hvilke tilbud, de mener, er gode og mindre gode og begrunde hvorfor. I en del kommuner gives der udtryk for, at kvaliteten af tilbuddene varierer betragteligt. Nogle tilbud eller aktiveringsordninger betragtes som velfungerende og formålstjenlige, mens andre beskrives som ”opbevaring”. Man kan på denne måde tale om, at de organisatoriske ressourcer til at håndtere forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere varierer. (Iagttagelsen af, at sagsbehandleres adfærd medbestemmes af de muligheder og ressourcer, der findes i systemet, udfoldes blandt andet af Brodtkin (1997) og Caswell (2005)). I nogle kommuner oplever sagsbehandlere, at deres muligheder for at igangsætte meningsfulde aktiveringsforløb er markant bedre for nogle grupper end for andre. Sådanne forskelle med hensyn til organisatoriske ressourcer kan give anledning til alternative rationaler for placeringen i de fem matchkategorier. Rationalerne vil typisk handle om, at man matcher med udgangspunkt i et ønske om at igangsætte så meningsfulde forløb som muligt og derfor går ud fra iagttagelsen af, hvilke tilbud og muligheder der er for forskellige grupper.

Et eksempel på denne form for alternativt rationale kommer fra en kommune, hvor en sagsbehandler har den opfattelse, at kommunens beskæftigelsesorienterede indsats, der forbeholdes personer i matchkategori 1-3, har en markant højere kvalitet end den mere behandlingsorienterede indsats, som er tiltænkt personer i matchkategori 4-5. Hvis sagsbehandleren skønner, at der er behov for tæt opfølgning i en sag, er vedkommende derfor tilbageholdende med at bruge matchkategori 4 eller 5:

”Der er nok nogle, hvor jeg tænker, at der er brug for ekstra opfølgning og kontakt. Så selv om det ikke er hovedvægten af begrundelsen, så kan det være medbestemmende for, at der matches op”.

Her tilkendegives det, at manglen på gode tilbud for de svageste grupper af ledige kan medvirke til, at nogle bliver matchet som mere arbejdsmarkedsparate, end de er, for at kunne tilbyde forløb med tættere opfølgning og kontakt. I andre kommuner kendes problematikken godt, mens det afvises, at matchet bliver påvirket af det. I en kommune mener en sags-

behandler fx, at indsatsen over for de svageste ledige (matchkategori 4-5) ”mere er til for aktiviteternes egen skyld end for borgernes”. Men det afvises blankt, at der skulle blive taget hensyn til det i placeringen af ledige i matchkategorier.

En variation over fremgangsmåden med at matche efter, hvilke organisatoriske ressourcer der er i kommunen, beskrives i kommuner, hvor der er stor travlhed i behandlingsafdelingerne, der er tiltænkt matchkategori 4-5 og derfor har ventetid for kontanthjælpsmodtagere, der skal til samtale. I en af disse kommuner, hvor der angiveligt er 8 ugers ventetid i behandlingsafsnittet, siger en afdelingsleder fra den afdeling, der forestår visitationen:

”Så matcher vi op til 2. – Så sker der noget”.

Her gives der altså udtryk for, at man placerer borgere i bestemte matchkategorier for så at sige at få gang i en sag, der ellers ville trække ud på grund af overbelastning og manglende ressourcer i visse afdelinger i kommunen. Der er selvfølgelig tale om et alternativt rationale, da matchet ikke har noget at gøre med en vurdering af den enkelte borgers beskæftigelsespotentiale.

Et anderledes eksempel på, at placeringen i matchkategorier kan tage udgangspunkt i organisatoriske ressourcer, kommer til udtryk hos nogle sagsbehandlere, der tilkendegiver tilbageholdenhed med at bruge matchkategori 1. Nogle giver udtryk for, at de finder det svært at forsvare igangsættelse af løntilskudsordninger til personer, der kategoriseres som 1’ere. Hvis man alligevel mener, at løntilskud er den rigtige løsning for den pågældende ledige, kan det være en grund til at matche ned til 2 i stedet for. ”Så ser det ikke så mærkeligt ud med løntilskud”.

## KATEGORISERING UNDER HENSYN

### **Hensyn til borgerens situation**

Nogle af de interviewede sagsbehandlere beskriver, hvordan de i matchningen af og til tager særlige hensyn til borgerens aktuelle situation, mere end at man foretager en egentlig matchvurdering. I sådanne situationer bruges matchkategorierne typisk til at skabe den situation for borgerne, som, sagsbehandleren mener, er mest hensigtsmæssig. Rationalet med

matchningen kan således blive at hjælpe eller udvikle i stedet for en ren arbejdsmarkedsvurdering, men det kan fx også handle om at være ekstra opfølgende eller at vise konsekvens. Sådanne hensynsrationaler kan være meget forskellige.

I nogle tilfælde beskriver sagsbehandlere, hvordan de oplever, at de er nødt til i en periode at frede en person fra aktivering eller dokumenteret jobsøgning. De eksempler, vi har fået beskrevet af denne art, har typisk handlet om enlige mødre i vanskelige situationer. Et eksempel omhandler fx en enlig mor, som egentlig vurderes til at være velfungerende og arbejdsmarkedsparat (matchkategori 2 eller 3). Hendes to børn er imidlertid involveret i så alvorlige problemer, hvor kommunens familieafsnit er inddraget, at det kræver hendes fulde opmærksomhed. I et sådant tilfælde kan sagsbehandleren vælge at matche på en sådan måde – typisk ned, at moderen fritages fra aktivering og derved gives tid til at tage sig af familiesituationen. Hun fredes med andre ord i en periode.

En sagsbehandler nævner, at man kunne forestille sig andre lignende situationer, hvor helt særlige forhold i en persons sociale omgivelser kunne føre til, at man foretog, hvad vi kunne kalde for et hensynsmatch. Det skal understreges, at de sagsbehandlere, der har beskrevet sådanne fredningsrationaler for matchningen, lægger vægt på, at der er tale om midlertidige nødløsninger. Ingen sagsbehandlere tilkendegiver, at der er borgere og slet ikke grupper af borgere, der kan være fredet gennem længere perioder.

Hensyn til borgeren og dennes situation kan også komme til udtryk på en anden måde. Flere steder nævner sagsbehandlere, at mange foretrækker at blive hos den samme sagsbehandler gennem længere kontanthjælpsforløb. Der kan også være tale om, at ønsket er gensidigt, fordi begge parter oplever at have opbygget en god relation. Hvis man har organiseret arbejdet i en arbejdsmarkedsorienteret og en mere behandlingsorienteret afdeling med henholdsvis matchkategori 1-3 og matchkategori 4-5, så kan sådanne ønsker om at blive hos den samme sagsbehandler være svære at opfylde, når forholdene for borgeren ændrer sig. Nogle sagsbehandlere giver imidlertid udtryk for, at man i enkelte tilfælde vælger at tage hensyn til borgerens ønske og fastholder derfor et match for vedkommende, sådan at man kan fortsætte relationen – også selv om situationen for den pågældende skulle have ændret sig på en måde, der er relevant for matchet. I nogle kommuner er man opmærksomme på denne praksis og forsøger at løse problemet ved at slække på

den organisatoriske strengthed. Man tillader fx, når særlige omstændigheder eller hensyn taler for det, at enkelte borgere kan blive hos en bestemt sagsbehandler, selv om deres match ændres på en sådan måde, at de egentlig skulle høre til i en anden afdeling.

Helt anderledes eksempler på, at matchningen tager udgangspunkt i en form for hensyn til den enkelte borgers aktuelle situation, handler om at holde folk i gang. En sagsbehandler beskriver fx, hvordan en borger, vedkommende har kendt gennem mange år, og som har bevæget sig ind og ud af kontanthjælpssystemet, møder op beruset og tydeligvis belastet af alkoholmisbrug. Bedømt ud fra den aktuelle situation mener sagsbehandleren egentlig, at man burde kategorisere vedkommende i matchkategori 4. Ud fra sit kendskab til den pågældende borger ved sagsbehandleren imidlertid, at vedkommende normalt er ”straight”, hvis han skal møde på arbejde. Efter samtale med borgeren enes de om i stedet at kategorisere i matchkategori 2 og aftaler umiddelbart at starte en virksomhedspraktik. Rationalet for matchet er her baseret på et langvarigt kendskab til den pågældende borger og tages ud fra et hensyn til den pågældendes situation.

I nogle kommuner tilkendegiver sagsbehandlere, at når en ledig fortæller om diffuse og udokumenterede sociale og/eller psykiske problemer som fx ”ondt i livet”, og det vurderes, at det ikke stikker så dybt, så er man til bøjelig til at matche opad for at afprøve, om folk kan klare et job.

Andre situationer, hvor sagsbehandlere tilkendegiver, at man matcher på en bestemt måde for at vise konsekvens, handler om unge, ”der blot er fyldt 18”, eller om unge, der lige har færdiggjort en gymnasial uddannelse eller anden ungdomsuddannelse. Nogle sagsbehandlere beskriver det nærmest som en særlig opgave eller et særligt hensyn at vise sådanne unge mennesker, at man ikke bare kan blive forsørget af det offentlige.

### **Hensyn til sagsbehandlerens arbejdssituation (coping)**

Denne form for alternativt rationale, vi er stødt på i interview med kommunale sagsbehandlere, baseres på hensyn til sagsbehandlerens egen arbejdssituation. En del sagsbehandlere i undersøgelsen giver udtryk for at være bebyrdet med flere administrative opgaver end tidligere. En del oplever også, at kravet om kontaktførelsessamtaler med alle ledige hver 3. måned er vanskeligt at overkomme. Endelig tilkendegiver mange at have



en sagsstamme på 80-100-120 sager. Når medarbejdere oplever at være arbejdsmæssigt presset, er det ikke ualmindeligt, at de udvikler strategier, der på forskellig vis kan hjælpe dem med at overkomme arbejdsbyrderne. Man taler om såkaldte *coping*-strategier. Inden for rammerne af denne undersøgelse kan coping-strategier blive til en form for alternative rationaler, hvor måden, man matcher på, påvirkes ud fra særlige hensyn til ens egen arbejdssituation. Denne form for rationaler er velkendt fra den videnskabelige litteratur (Evans & Harris, 2004; Lipsky, 1980; Winter, 2002) og også flere gange beskrevet og analyseret herhjemme (Caswell, 2005; Jensen m.fl., 1991; Winter, 1986, 1994). I dette afsnit redegøres der for alternative rationaler, der udspringer af coping-strategier eller af hensyn til sagsbehandlernes arbejdssituation, sådan som vi har fået dem beskrevet i interviewene.

Alternative rationaler, der tager udgangspunkt i særlige hensyn til egen arbejdssituation, hænger typisk sammen med organisatoriske forhold på arbejdspladsen. En del af dem er forbundet med opdelingen af kontanthjælpsområdet i en arbejdsmarkedsorienteret del for de arbejdsmarkedsparate ledige og en mere behandlingsorienteret del for de ikke-arbejdsmarkedsparate. Denne form for organisering kan give anledning til i hvert fald to forskellige alternative matchrationaler.

I nogle kommuner tilkendegiver sagsbehandlere, at travlhed og arbejdspress medvirker til, at man i nogle tilfælde kan være tilbøjelig til at matche ledige ud af ens egen arbejdsbunke. Hvis man sidder i en arbejdsmarkedsafdeling, kan det i nogle situationer være fristende at matche personer, der opleves at være i gråzonen mellem matchkategori 3 og 4 nedad og dermed over i en anden afdeling. Omvendt kan sagsbehandlere i en behandlingsafdeling være tilbøjelige til at matche opad.

I en enkelt kommune har man valgt at ændre de organisatoriske forhold og gå væk fra specialiserede afdelinger for at slippe af med problemer med personer, der var uenighed om, og som derfor blev sendt frem og tilbage mellem afdelingerne.

En del sagsbehandlere afviser helt at kende til disse problemer, men nogle erkender, at det kan være svært at skelne klart mellem denne form for rationale og så den tidligere beskrevne tendens til, at sagsbehandlere fra arbejdsmarkedsafdelinger er hårdere i vurderingen af de ledige end sagsbehandlere i behandlingsafdelinger. De to praksisser kan så at sige forstærke hinanden.

I nogle kommuner mener man at kunne håndtere og minimere denne type af problemer ved at drøfte vanskelige sager på fællesmøder og ved ikke at opretholde helt skarpe grænser mellem afdelingerne. Man kan fx vælge at lade tvivlssager blive hos afsenderen.

Andre steder har man lavet den ordning, at en sag skal gennem en særlig grundig behandling, dvs. ”rundes af”, før den kan visiteres videre til en anden afdeling. Den arbejdsbyrde, der er forbundet med at overgive en sag til en anden afdeling, kan således fungere som en barriere mod tendenser til at matche sager væk fra ens eget skrivebord. Til gengæld tilkendegives det flere steder, at denne ordning kan resultere i, at sagsbehandlere bliver utilbøjelige til at matche ledige hen over de organisatoriske grænser. Selv om der er sket ændringer i en persons sociale forhold og arbejdsmarkedschancer, kan der altså være en barriere mod fx at matche vedkommende om og sende ham eller hende i en mere beskæftigelsesorienteret indsats, hvis det indebærer omfattende sagsbehandling at overgive sagen til en anden afdeling.

Som vi har fået det beskrevet i interview, kan opdelingen af sagsbehandlingen i en arbejdsmarkedsorienteret og en behandlingsorienteret afdeling altså i forskellige situationer give anledning til to modsatte alternative rationaler for match. Det kan i nogle organisatoriske kontekster give anledning til, at sagsbehandlere matcher sager væk fra deres eget skrivebord, men det kan også i andre organisatoriske kontekster give anledning til, at sagsbehandlere er utilbøjelige til at overgive sager til andre afdelinger.

## SAMMENFATNING

De alternative rationaler for matchkategorisering, vi fremhæver i dette kapitel, synes alle at være udtryk for, at sagsbehandlere forholder sig til de konsekvenser, kategoriseringen kan få. Derfor vælger vi også at omtale de beskrevne praksisser som alternative *rationaler*. Hermed ønsker vi at understrege, at der ikke er tale om tilfældige eller vilkårlige fremgangsmåder. De fremgangsmåder, der er fremgået af undersøgelsens interview, mener vi, kan beskrives som rationel adfærd inden for forskellige organisatoriske og samfundsmæssige sammenhænge, der gør sig gældende for sagsbehandlernes arbejde.

Igennem kapitlet har vi fremhævet alternative rationaler, der kan influere på den måde, hvorpå sagsbehandlere bruger de fem matchkategorier. De alternative rationaler, der er fremgået af undersøgelsens interviewmateriale, går overordnet set ud på, at de sammenhænge, som matchkategoriseringen foregår i, på forskellige måder influerer på kategoriseringen. Vi har fundet det hensigtsmæssigt at beskrive de alternative rationaler som kontekstrationaler og hensynsrationaler. De analyserede alternative rationaler fremgår som sammenfattede idealtyper af den skematiske oversigt i figur 6.1.

## Figur 6.1

### Alternative rationaler, oversigt.

Rationale	Effekt/betydning
<i>Kontekst: Lokale arbejdsmarkedsforhold</i>	
Matche ud fra lokal arbejdsmarkeds kontekst	Mangel på arbejdskraft: matche op Overskud af arbejdskraft: matche ned
Match påvirkes af, hvilken gruppe af ledige man er vant til	Sagsbehandlere med arbejdsmarkedsparate matcher "hårdere" end sagsbehandlere med ikke-arbejdsmarkedsparate
Match påvirkes af virksomheders krav til arbejdskraften	Match bliver "hårdere" end ellers
<i>Kontekst: Organisatoriske ressourcer</i>	
Matche ud fra, hvordan man vurderer kvaliteten af forskellige tilbud i forhold til målgrupper	Match bruges som redskab til at formidle egnede aktiveringstilbud eller til at dirigere kontanthjælpsmodtagere derhen, hvor der bedst er ressourcer til at igangsætte et passende forløb. Kan påvirke match op og ned
<i>Hensyn: Borgerens situation</i>	
Fredning i særlige sociale omstændigheder	Midlertidig fritagelse for aktivering i særlige situationer ved at matche ned
Fastholdelse for at bevare relation mellem borger og sagsbehandler	Match fastholdes, selv om forhold for borger ændrer sig
Konsekvent opfølgning, dvs. særlig tæt sagsbehandling over for borgere med bestemte karakteristika	Matche op for at sikre opfølgende og konsekvent kurs
<i>Hensyn: Sagsbehandlerens arbejdssituation</i>	
Matche væk fra eget skrivebord	Bruge match til at nedbringe arbejdsbyrde ved at matche tvivlsager over i anden afdeling. Kan påvirke match både op og ned
Fastholde match trods ændret situation	Bruge match til at undgå omfattende overdragelsesprocedurer. Kan påvirke match både op og ned

Forekomsten af alternative rationaler viser, at matchkategoriseringen i nogle tilfælde kommer til at afvige fra idealet om en objektiv vurdering af borgerens beskæftigelsespotentialer i forhold til krav, der forbindes med almindeligt forekommende job på det ordinære arbejdsmarked. I praksis kommer især lokale arbejdsmarkedskontekster og organisatoriske sammenhænge til at influere på brugen af matchkategorier og dermed på opdelingen af kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier. Ud fra denne undersøgelse kan vi som nævnt ikke bedømme, hvor udbredt de forskellige alternative rationaler er, men generelt er der ikke tale om, at alternative rationaler og tilhørende praksis erstatter de fremherskende arbejdsformer og rationaler som beskrevet i kapitel 5. De alternative rationaler kan derfor snarere siges at supplere og forskyde arbejdet med at opdele kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier. Ofte fungerer de alternative rationaler inden for rammerne af, hvad der må forventes af socialfaglige skøn.

For de beskrevne typer af alternative rationaler gælder det, at de kan påvirke matchkategoriseringen i forskellige retninger, op eller ned. Der kan således ikke siges at være en bestemt tendens, der karakteriserer alle de alternative rationaler. De alternative rationaler og dertil knyttede fremgangsmåder ser i stedet typisk ud til at være udtryk for tilpasning til lokale forhold. Til gengæld synes interviewmaterialet at indikere, at lokale, fx organisatoriske, forhold, der ligner hinanden i forskellige kommuner, kan give anledning til alternative rationaler, der også ligner hinanden. Selv om de alternative rationaler udtrykker lokale måder at tilpasse sig på, er der tilsyneladende ikke tale om tilfældige måder.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at vi i dette kapitel således har forsøgt at identificere træk ved visitationsprocessen i de udvalgte kommuner, som modificerer det fremherskende billede, der blev tegnet i det foregående kapitel. Som i det foregående kapitel vil vi også her understrege, at det *ikke* har været formålet at belyse, om de beskrevne fremgangsmåder er hensigtsmæssige eller uhensigtsmæssige i forhold til fx at bringe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Vi har således alene forsøgt at identificere nogle alternative rationaler for matchkategorisering uden at belyse, om disse rationaler i en eller anden forstand er hensigtsmæssige i relation til beskæftigelsespolitiske mål.



# LITTERATUR

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *DREAM*. Internt notat. Version 7, 10. februar 2006. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bach, H.B. (2002): *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*. København: Socialforskningsinstituttet 02:3.
- Bach, H.B. & Petersen, K.N. (2006): *Kontanthjælpsurvey*. København: Socialforskningsinstituttet. (under udgivelse)
- Bergmark, Å. (1998): *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Beskæftigelsesministeriet (2005a): *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Lov nr. 419 af 10. juni 2003 med senere ændringer, jf. Lovbekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2005b): *Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Bekendtgørelse nr. 1099 af 18. november 2005. Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsmarkedsstyrelsen).
- Beskæftigelsesministeriet (2004a): *Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*. Lov nr. 416 af 10. juni 2003 med senere ændringer, jf. lov nr. 423 af 9. juni 2004 og lov nr. 1154 af 19. december 2003. København: Beskæftigelsesministeriet.

- Beskæftigelsesministeriet (2004b): *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Bekendtgørelse nr. 1101 af 16. november 2004. København: Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsmarkedsstyrelsen).
- Beskæftigelsesministeriet (2004c): *Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Vejledning af 1. december 2004. København: Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsmarkedsstyrelsen).
- Beskæftigelsesministeriet (2004d): *Bekendtgørelse om rådighed for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp eller starthjælp alene på grund af ledighed*. Bekendtgørelse nr. 1161 af 30. november 2004. København: Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsdirektoratet).
- Brogaard, S. & Weise, H. (1997): *Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen*. København: Socialforskningsinstituttet 97:7.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brodtkin, E.Z. (1997): Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*. 71: 1-33.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontliniepraksis på beskæftigelsesområdet*. København: Akf Forlaget.
- Danmarks Statistik (2006): *Statistikbanken*. Downloaded 2006 fra <http://www.statistikbanken.dk>. København: Danmarks Statistik.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2005): *Arbejdsmarkedsrapport*. København: Dansk Arbejdsgiverforening (DA).
- Ebsen, F. & Guldager, J. (2002): Kommunal klassificering af langtidsarbejdsløse, i: M. Järvinen, J.E. Larsen & N. Mortensen (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003): *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København: Akf Forlaget.
- Evans, T. & Harris, J. (2004): Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*. 34: 871-95.
- Harsløf, I. & Graversen, B.K. (2000): *Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

- Hasenfeld, Y. (2003): *Mennesket som råstof - Borgerservicerende organisationer i moderne samfund*. Århus: Forlaget Klim.
- Jensen, T.P., Winter, S., Manniche, J. & Ørberg, P.D. (1991): *Indsatsen for langtidsledige*. København: AKF Forlaget.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001): *Kommunal aktivering - Mellem disciplinering og integration*. Ålborg: Center for Arbejdsmarkedsforskning og Aalborg Universitetsforlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Rosdahl, A. (2006): *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. København: Socialforskningsinstituttet 06:03.
- Socialministeriet (2005): *Lov om aktiv socialpolitik*. Lov nr. 455 af 10. juni 1997 med senere ændringer, jf. Lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2001): *Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler mv. for kontanthjælpsmodtagere*. Socialministeriets vejledning nr. 49 af 24. april 2001. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1998): *Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik*. Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5. marts 1998. København: Socialministeriet.
- Stigaard, M.V., Fjord, M., Winter, S., Friisberg, N. & Henriksen, A.C. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats: En beskrivende analyse af sagsbehandling og ledelse i indsatsen for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet. (Under udgivelse)
- Wackerhausen, B. & Wackerhausen, S. (1999): *Tavs viden, pædagogik og praksis*. Downloaded 2006 fra <http://pub.uvm.dk/1999/prakspor/4.htm>.
- Winter, S. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. København: Socialforskningsinstituttet. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August - 1 September 2002.
- Winter, S. (1994): *Implementering og effektivitet*. Aarhus: Systime.



Winter, S. (1986): Studying Implementation of Top-Down Policy from the Bottom Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy. In: Ray C. Rist (ed.): *Finding Work. Cross National Perspectives on Employment and Training*, pp. 109-38. London, New York and Philadelphia: The Falmer Press.

## SFI-UDGIVELSER SIDEN 2005

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

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

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

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

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

# ARBEJDSMARKEDSPARAT ELLER EJ?

## EN KVALITATIV UNDERSØGELSE AF VISITATIONEN AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE I TI KOMMUNER

Der er betydelig variation mellem kommunerne med hensyn til hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne, de vurderer som arbejdsmarkedsparete. Det rejser spørgsmålet, om kommunerne benytter de samme fremgangsmåder og kriterier, når de inddeler kontanthjælpsmodtagere i arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete.

Denne rapport ser på, hvordan kommuner vurderer om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparete eller ej. Rapporten fokuserer på fællestræk i de procedurer og kriterier, kommunerne anvender, men også på individuelle forskelle mellem såvel kommuner som sagsbehandlere.

Rapporten, som er finansieret af Beskæftigelsesministeriet, bygger primært på kvalitative interview i ti kommuner.

