



# **NOTAT**

## **Resultater og perspektiver fra**

### **Undersøgelse af matchgruppe 4 og 5 i Beskæftigelsesregion Midtjylland**

**Februar 2008**



Der er et stort arbejdskraftpotentiale blandt borgerne med vestlig såvel som ikke-vestlig herkomst i matchgruppe 4 og 5, som kan udnyttes, hvis den beskæftigelsesrettede indsats er rigtig:

**1. Afpas tilbudene til de ledige - ikke omvendt**

De ledige peger på, at de ofte skal tilpasse sig de eksisterende tilbud, som ikke er målrettede den enkeltes problemstillinger. Det gælder særligt jobværksteder, afprøvningssteder og jobsøgningskurser, der tidligere var målrettet ressourcestærke ledige, som i lavkonjunkturerne ikke kunne finde en plads på arbejdsmarkedet.

**2. Sæt maksimalt fokus på aktivering i virksomheder**

Målrettet aktivering på virksomheder giver mere mening for de ledige. Hvis de ledige kan se et mål med aktiveringen, og de ikke blot bliver afløst af en ny praktikant, stiger motivationen. Klargøring til arbejdsmarkedet og aktivering på virksomheder skal finde sted på samme tid. Det betyder, at virksomhederne kan inddrages langt tidligere i indsatsen.

**3. Anvend understøttende foranstaltninger før og under et virksomhedsforløb**

Ledige i matchgruppe 4 og 5 har andre problemer end ledighed, hvorfor det ofte er nødvendigt med en understøttende indsats, ofte i tæt samarbejde med socialforvaltninger. Dette skal afklares allerede ved visitationen. Identificerede, understøttende indsatser er: økonomirådgivning, kost og motion, behandling af fysisk sygdom / genoptræning, misbrugsbehandling og psykiatrisk behandling, særlig uddannelsesstøtte, privatlivsstøtte, børnepasning og transport.

**4. Undgå at skubbe borgerne frem og tilbage mellem jobcentret og socialforvaltningen**

Planlæg i stedet en sammenhængende indsats, hvor sociale problematikker afhjælpes som en understøttelse af beskæftigelsesindsatsen.

**5. Anvendelsen af flere lovgivninger må ikke være en barriere for den rigtige indsats**

Den optimale indsats vil ofte bygge på bidrag fra såvel LAB-loven som Serviceloven. Det er derfor vigtigt, at anvendelsen af de to lovgivninger ikke i sig selv kommer til at virke som en barriere for den rigtige indsats for den enkelte ledige.

**6. Dimensionér indsatsen efter hvilke barrierer, de ledige har**

Matchgrupperingen kan ikke alene dimensionere planlægningen af indsatsen. Det skal gøres ud fra hver enkelt ledigs problemstillinger. Indeværende rapport giver et bud på, hvordan man kan kortlægge de lediges overskyggende og motivationsdæmpende barrierer.



**7. Samordne den tidligere statslige og kommunale indsats**

Det skal sikres, at arbejdsmetoder og værktøjer fra hhv. den traditionelt kommunale og statslige indsats samordnes, fx fleksjob og handicapkom-penserende ordninger.

**8. Tag afsæt i, at den ledige gerne vil arbejde – og undgå konflikt mellem systemets og borgerens dagsorden**

Der er alt for mange eksempler på, at de ledige føler, at der i jobcentret er mistro til deres motivation. Flere ansattes udgangspunkt er også, at de skal bearbejde de lediges dagsorden. I stedet anbefales det, at der så vidt muligt arbejdes med samme dagsorden, hvor der er fokus på job og af-hjælpning af de overskyggende og motivationsdæmpende barrierer.

**9. Etablér efterværn**

Der er et stort tilbagefald til matchgruppe 4 og 5. Det er oplagt, at den lediges kontaktperson fortsætter med at have kontakten ved ordinær an-sættelse eller uddannelse.

**10. Udnævn særlige kontaktpersoner**

Flere ledige i matchgruppe 4 og 5 har behov for en særlig kontaktperson, der kan støtte op om den ledige, hvor den ledige har brug for det; i privat-livet, på virksomheden, på uddannelsesstedet, under behandlingen etc. Den særlige kontaktperson kan komme mange steder fra, fx jobcentret, virksomheden, en social støtteaktivitet, behandlingsstedet, uddannelses-stedet eller fra anden aktør. Kontaktpersonen skal så vidt muligt være den, der koordinerer kontakten til det øvrige kommunale system.

**11. Sæt fokus på unge**

Der er behov for særligt fokus på unge, som ikke kan håndtere et uddan-nelsesliv og som ender i kontanthjælpssystemet. Flere af dem har psyki-ske vanskeligheder, som skal håndteres før og under et uddannelsesfor-løb. Denne problemstilling gælder unge med vestlig herkomst. Der er få unge med ikke-vestlig herkomst i kontanthjælpssystemet.

**12. Sæt fokus på kvinder og deres familie**

Der er behov for særligt fokus på kvinder, som skal have familie- og ar-bejdsliv til at hænge sammen. Ofte er der psykiske problemer i familien, enten hos kvinden selv eller hos manden eller børnene. De brancher, der retter sig mod kvinderne, har dårlige arbejdstider, hvorfor det er nødven-digt at indtænke børnepasning. Problemstillingen gælder navnlig for kvin-der med ikke-vestlig herkomst, som også har sprogvanskeligheder og manglende kontakt med samfundslivet.

Ovenstående punkter understøttes af nærværende undersøgelse, som er sam-menfattet i det følgende.



## Indholdsfortegnelse

Forord .....	5
Metode .....	5
Sammenfatning af resultater .....	6
<i>Identifikation af motivationsdæmpende barrierer .....</i>	<i>6</i>
<i>Flere unge med psykiske vanskeligheder .....</i>	<i>6</i>
<i>Kvinder fylder meget, særligt kvinder med ikke-vestlig baggrund .....</i>	<i>6</i>
<i>Enkelte har brug for ro til at bearbejde deres lidelser .....</i>	<i>7</i>
<i>Aktivering giver ikke nødvendigvis resultater .....</i>	<i>7</i>
<i>Mange er gengangere .....</i>	<i>7</i>
<i>13 % er blevet selvforsørgende .....</i>	<i>7</i>
<i>Matchkategoriseringen kan ikke alene anvendes til at planlægge indsatsen .....</i>	<i>8</i>
<i>Forskellige dagsordener mindsker mulighederne .....</i>	<i>8</i>
<i>Hvilket tilbud skal vælges? .....</i>	<i>9</i>
<i>Indsatsen er ikke altid tilpasset den enkelte ledige .....</i>	<i>9</i>
<i>Særlige kontaktpersoner kan vinde tillid .....</i>	<i>9</i>
<i>En parallelindsats er ofte nødvendig .....</i>	<i>10</i>
<i>Tilpas indsatsen over for den ledige .....</i>	<i>10</i>
<i>Virksomhederne synes at være en del af løsningen .....</i>	<i>11</i>



## Forord

Beskæftigelsesrådet har besluttet at få gennemført en analyse af borgere i matchgruppe 4 og 5 og deres muligheder for at komme i beskæftigelse.

Beskæftigelsesregion Midtjylland har bedt DISCUS om at gennemføre denne undersøgelse, som er foretaget i efteråret 2007 i Hedensted, Herning og Århus kommuner.

I undersøgelsen tegnes der et billede af borgerne i matchgruppe 4 og 5. Derudover beskrives det, hvordan kommunerne matcher borgerne, hvordan deres tilgang er til denne gruppe, samt hvordan indsatsen og organiseringen er.

Dette notat samler op og perspektiverer på undersøgelsens resultater. Undersøgelsen kan downloades på:

<http://www.brmidtjylland.dk/> eller <http://www.discus.dk/> under nyheder.

## Metode

Der er foretaget en række DREAM kørsler for alle regionens kommuner med henblik på at udarbejde en kvantitativ analyse af, hvad der kendetegner borgerne i matchgruppe 4 og 5, samt hvordan borgerne bevæger sig til og fra matchgruppe 4 og 5.

Hovedundersøgelsen består af en kvalitativ undersøgelse, hvor sagsbehandlere, jobkonsulenter og ledelse indledningsvist er interviewet. 50 individuelle interview med borgere fortrinsvist i deres hjem udgør hovedkernen i den kvalitative undersøgelse. Som supplement er der foretaget interview med udvalgte aktører, der arbejder med borgernes afklaring og aktivering. Afslutningsvist er der gennemført fokusgruppedrøftelser med borgerne, samt et tværkommunalt seminar med regionens kommuner for at drøfte og perspektivere de foreløbige resultater.



## **Sammenfatning af resultater**

### ***Identifikation af motivationsdæmpende barrierer***

I undersøgelsen er følgende fem motivationsdæmpende barrierer identificeret, barrierer som begrænser motivation for at komme i arbejde. Ikke fordi borgeren ikke drømmer om at få et job, men fordi barriererne er blevet så uoverskuelige, at borgeren ikke kan se nogen mulighed for at overvinde dem. Handlingspotentialet er ikke i alle tilfælde at fjerne barrieren. I mange tilfælde er der mulighed for at få bearbejdet den motivationsdæmpende effekt.

1. Fysiske barrierer
2. Psykiske barrierer
3. Sociale barrierer – barsels- og familierelaterede problemer som eksempler
4. Kompetencerelaterede barrierer – indlæringsproblemer og ingen uddannelse som eksempler
5. Misbrugsbarrierer.

Borgernes dagsorden er ofte at kunne håndtere disse barrierer bedre eller helt fjerne dem, så de kan få et bedre liv, som for de flestes vedkommende er lig med et arbejdsliv. Barriererne fylder så meget hos borgene i matchgruppe 4 og 5, at det for manges vedkommende kan være nødvendigt med en understøttende indsats før, under og efter et virksomheds- eller uddannelsesforløb.

### ***Flere unge med psykiske vanskeligheder***

Antallet af unge, der kategoriseres i matchgruppe 4 og 5, er stigende. Den større andel skyldes angiveligt det stigende antal unge, der ikke kan få en hverdag som studerende til at fungere. De har psykiske vanskeligheder, der gør, at de ikke kan magte at gennemføre en uddannelse. Flere er bevidste om både deres kompetencer fra uddannelse og deres behov for støtte til at komme i gang. De fleste ser uddannelse eller job som vejen til at få det bedre.

Stofmisbrug har hos flere af de unge udløst de psykiske vanskeligheder. De fleste unge med misbrug har uddannelses- eller arbejdserfaring og er motiverede for at komme i gang igen, så længe der er mulighed for sideløbende behandling. De unge peger på, at uddannelse og job kan skabe kontakt til nye mennesker og fjerne dem fra misbruget.

### ***Kvinder fylder meget, navnlig kvinder med ikke-vestlig baggrund***

Der er en overvægt af kvinder, navnlig blandt ledige med ikke-vestlig herkomst. Samtidig fastholdes kvinderne længere i matchgruppe 4 og 5. Ud over psykiske og fysiske barrierer, har flere af kvinderne barsels- og familierelaterede barrierer, idet de har fokus på at få familien til at hænge sammen. Kvinder med ikke-vestlig herkomst bruger ofte deres energi på at passe børn og en mand på førtidspension.



Ansatte i jobcentrene peger på, at erfaring med at få familielivet til at fungere rent faktisk er en ressource, som de arbejder med. Hos kvinder er der ofte en motivation for at komme i job, fordi de vil vise sig som en god rollemodel for deres børn. Det er disse ressourcer, jobcentrene prøver at frigøre, men det er vanskeligt, beretter de, fordi de mest egnede branchers arbejdstider ikke stemmer overens med daginstitutionernes åbningstider.

### ***Enkelte har brug for ro til at bearbejde deres lidelser***

Enkelte af de interviewede ønsker en førtidspension, fordi de pt. ikke kan se muligheder på arbejdsmarkedet, og fordi de har erfaret, at aktivering ikke giver dem ro til at bearbejde deres lidelse, som både kan være psykisk og fysisk. De ser førtidspension, som eneste mulighed for at kunne få fred til at bearbejde deres lidelse og komme til kræfter. Disse personer føler sig således fanget i et dilemma. Deres psykolog eller læge har på den ene side vurderet, at forbedringer er betingede af ro. På den anden side kan de ikke få tilkendt den førtidspension, der efter egen opfattelse ville kunne give denne ro, netop fordi der foreligger en mulighed for, at deres tilstand kan forbedres. Flere i denne gruppe giver udtryk for, at de gerne vil have et aktivt liv, men ser førtidspension som eneste mulighed for at kunne opnå dette.

### ***Aktivering giver ikke nødvendigvis resultater***

Over halvdelen af borgerne i matchgruppe 4 og tre fjerdedele af borgerne i matchgruppe 5 er passive. Borgere med ikke-vestlig herkomst har gennemsnitligt modtaget kontanthjælp uafbrudt i længere tid.

Der er kommuner i regionen, der har et højere aktivitetsniveau samtidig med, at borgerne har modtaget kontanthjælp i længere tid. Et højt aktivitetsniveau hænger derfor ikke nødvendigvis sammen med afgang fra matchgruppe 4 og 5. Hvis man skal slutte noget ud fra interviewene, er det kvaliteten i aktiviteten, der er afgørende og ikke, hvorvidt der er en aktivitet eller ej.

### ***Mange er gengangere***

27 % af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 4 og 5 er 'nye'. 68 % af disse, der tilgår matchgruppe 4 og 5, er gengangere i kontanthjælpssystemet i den forstand, at de fra 2003-2005 har modtaget kontanthjælp i mindst tre sammenhængende måneder. Flere af de interviewede ansatte i jobcentrene giver udtryk for, at der er behov for efterværn, dvs. at kontakten til borgeren vedligeholdes efter udslusning til job eller uddannelse.

### ***13 % er blevet selvforsørgende***

37 % af de ledige, der var i matchgruppe 4 og 5 i 1. kvartal 2006, modtog ikke længere kontanthjælp i 1. kvartal i 2007. I alt er 13 % fra 2006-2007 blevet selvforsørgende, 11 % har fået tilkendt førtidspension, 4 % er overgået til revalidering og 2 % er overgået til SU.



### ***Matchkategoriseringen kan ikke alene anvendes til at planlægge indsatsen***

Matchningen af den enkelte ledige finder sted i det tidlige møde med den ledige. Der foretages ganske få ommatchninger, selvom der finder en progression sted hos den enkelte. Ansatte i jobcentrene fortæller, at de i stedet for matchgruppen har fokus på borgerens progression og det tilbud, borgeren er i.

Matchningen alene afgør således ikke, hvilken indsats jobcentret vælger at sætte i værk. Det beror på en yderligere subjektiv vurdering af borgerens kompetencer, ressourcer og barrierer. Denne vurdering indgår ikke i noget registreringssystem, hvorfor der ikke er overblik over, hvilke grupperinger der er tale om. Dette vanskeliggør planlægningen og dimensioneringen af indsatsen.

### ***Forskellige dagsordener mindsker mulighederne***

Flere af de ledige giver udtryk for, at de hos de ansatte i jobcentrene møder mistro til deres motivation for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. De ledige føler, at de presses ind i jobcentrets eksisterende tilbud – som fx jobværksteder og afprøvningssteder – uden hensyntagen til de særlige problematikker, den enkelte ledige i matchgruppe 4 og 5 kan have, som er forhindringerne for, at de kan komme i job. Deres kritiske holdning til et tilbud opfattes af medarbejderne som mangel på motivation.

Mistilliden betyder ifølge de ledige, at de mister selvtillid og dermed ressourcer til selv at arbejde for at få en plads på arbejdsmarkedet. I sidste ende kan det blive selvopfyldende, fordi mistilliden kan blive en motivationsdæmpende barriere.

Flere ansatte i jobcentrene giver udtryk for, at hovedparten af de ledige i matchgruppe 4 og 5 har en anden dagsorden end jobcentret, idet de ledige ifølge de ansatte ikke er motiverede for at komme i beskæftigelse og dermed ikke er motiverede for at imødekomme jobcentrets tilbud.

De ledige giver på den anden side udtryk for, at de gerne vil yde noget og gerne vil i job, men at jobcentrets tilbud ikke matcher deres behov. De ledige efterlyser derfor, at jobcentrene i højere grad fokuserer på, hvad der skal til for at mindske eller overvinde de motivationshæmmende barrierer, de har.

Det skal naturligvis også fremhæves, at der er foretaget interviews med ledige, som fortæller, at de har fået det rette tilbud, og at de har et rigtigt godt samarbejde med deres sagsbehandler eller jobkonsulent. Det er typisk dem, som har fået et målrettet tilbud, der relaterer sig til deres hovedbarrierer – eksempelvis ledige med angstneuroser, som er blevet tilknyttet en fobiskole, og ledige med misbrugsproblemer, som er blevet tilknyttet et behandlingscenter.

Der er tilsyneladende en betydelig bedre progression hos de borgere, som har samme opfattelse som jobcentermedarbejderen af hvilke barrierer, der er tale om og hvilke tiltag, der kan bearbejde eller kompensere for barriererne, end hos de borgere, der føler sig mistænkeliggjort.



### **Hvilket tilbud skal vælges?**

Det kan være vanskeligt for sagsbehandlere at have overblik over alle relevante tilbud, der er i den beskæftigelsesrettede, såvel som den understøttende indsats. Eksempelvis har Beskæftigelsesforvaltningen i Århus Kommune 149 beskæftigelsesrettede tilbud nedskrevet i et tilbudskatalog, som sagsbehandleren skal forholde sig til. For sagsbehandlere i mindre jobcentre kan det virke misundelsesværdigt. Omvendt er der ikke samme risiko for, at de mister overblikket. Sagsbehandlerne fortæller, at de pga. mange sager ikke altid selv har tid til at gøre noget, hvorfor de er afhængige af jobindsatsen og de nødvendige støtteaktiviteter fra parallelindsatsen. Det kræver koordinering, hvilket der - ifølge sagsbehandleren - ikke altid er tid til. Dette problem søges i mange tilfælde løst ved, at den ledige får tilknyttet en særlig støttekontaktperson. Her er der tale om et tillidsforhold, hvor støttekontaktpersonen - fordi han eller hun opnår et dybdegående indblik i den lediges problemstillinger - får mulighed for at koordinere mellem indsatser.

### **Indsatsen er ikke altid tilpasset den enkelte ledige**

Hovedparten af de 50 interviewede ledige i matchgruppe 4 og 5 har været eller er tilknyttet et kommunalt afprøvningssted eller værksted. Disse består oftest af nogle traditionelle funktioner som cykelværksted, genbrug, systue, samleproduktion, planteskole, køkken eller kantine. Det overordnede fokus er mødestabilitet og klargøring til arbejdsmarkedet. De interviewede ledige oplever følgende på disse jobværksteder eller afprøvningssteder:

- Det er demotiverende at gå sammen med ledige, som ikke er motiverede eller som har andre motivationsdæmpende barrierer, end en selv.
- Der er mistillid til, om man er motiveret for at arbejde.
- Der er ikke altid et mål med deltagelsen og det vides ikke altid, hvornår man skal videre. Flere har været på stedet i mere end 1 år, nogle over 2 år.
- Skiftende afprøvninger kan virke stressende og kan ifølge de ledige give nogle misvisende resultater, da den ledige samtidig kan være i gang med et behandlingsforløb.
- Enkelte fortæller, at kommunen - ifølge sagsbehandleren - ikke har det rette tilbud, men at de *skal* aktiveres, hvorfor de alligevel bliver visiteret til et jobværksted.

### **Særlige kontaktpersoner kan vinde tillid**

Andre ledige oplever en mere målrettet indsats: enten har de tilknyttet en særlig støttekontaktperson, som skræddersyr en indsats. Eller de er tilknyttet et længelevende projekt, der har fokus på de barrierer, som de ledige har for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Eller de henvist til en specialiseret aktør, som har særlige kompetencer, fx hvad angår psykiske vanskeligheder. De ledige oplever disse tilbud som relevante, fordi



- forløbet skræddersyes til den enkelte, og der tages særlig hensyn til den lediges situation, dvs. de overskyggende og motivationshæmmende barrierer.
- der er eksempler på, at der arbejdes med den lediges egen mestring af tilværelsen
- de tilbud, der er målrettet virksomheder eller uddannelse, hvor praktikforløb er en integreret del af projektet, roses af de ledige for at være målrettede. Flere ledige giver udtryk for, at der skal være tid til at finde sig selv - eksempelvis gå i behandling eller overstå en retssag - inden man starter på en virksomhed eller påbegynder en uddannelse
- der arbejdes ofte med efterværn, både under og efter udslusning. Dvs. den ledige altid kan ringe til den samme person, som de har tillid til
- der koordineres mellem den lediges mange kontaktflader i og uden for jobcentret.

### ***En parallelindsats er ofte nødvendig***

For hovedparten af borgerne i matchgruppe 4 og 5 gælder det, at der er behov for nogle støtteaktiviteter før eller under indslusningen på arbejdsmarkedet. Støtteaktiviteterne defineres som aktiviteter, der er nødvendige for arbejdet med de barrierer for motivation, som ikke er arbejdsrelateret.

I mange tilfælde er der tale om støtteaktiviteter, som kan ligge uden for LAB loven. De kan også ligge indenfor, hvis den beskæftigelsesrettede indsats indtænkes. Flere støtteaktiviteter kan således ligge i en gråzone mellem LAB og Service-loven. Denne rapport beskæftiger sig ikke med denne gråzoneproblematik, men konstaterer blot, at der er behov for understøttende aktiviteter for mange af borgerne i matchgruppe 4 og 5.

Følgende støtteaktiviteter er identificeret i kommunernes indsats:

- Økonomirådgivning
- Kost og motion
- Behandling af fysisk sygdom / genoptræning
- Misbrugsbehandling og psykiatrisk behandling
- Særlig uddannelsesstøtte
- Privatlivsstøtte
- Børnepasning
- Transport.

### ***Tilpas indsatsen over for den ledige***

Som vi så ovenfor, giver matchningen ikke et overblik over, hvilke kendetegn de ledige i matchgruppe 4 og 5 har. Flere ledige efterlyser, at jobcentrets tilbud i højere grad matcher de problemstillinger, som den enkelte ledige har, og at der i stedet for mistillid, satses på samarbejde og tillid til den lediges motivation.

Denne undersøgelses kortlægning af overskyggende og motivationshæmmende barrierer og beskrivelse af eksisterende indsatser kan give inspiration til, hvordan



det enkelte jobcenter i højere grad kan dimensionere tilrettelæggelsen af indsatsen, i stedet for – som de ledige oplever – at det er de ledige, der skal tilpasse sig jobcentrenes tilbud.

I såvel interview med ledige som med ansatte i beskæftigelsesindsatsen, er der eksempler på indsatser, som tilgodeser de lediges behov. Det gælder:

- hvor der tilknyttes en særlig kontaktperson, enten i form af en støttekontaktperson, en projektmedarbejder eller en ansat hos en specialiseret anden aktør, der også kan følge den ledige efter et indslusningsforløb
- hvor understøttende indsatser som økonomirådgivning, kost og motion, behandling, særlig uddannelsesstøtte, privatlivsstøtte, transport og eller børnepasning, integreres i den beskæftigelsesrettede indsats
- hvor kontakt med og forløb på virksomheder integreres som en del af indsatsen i stedet for en tro på – som de ledige oplever det – at man kan gøres klar til at starte på en virksomhed.

Der synes at være brug for at tilrettelægge den fremtidige indsats efter, hvilke behov de ledige har. Som følgende model illustrerer, er der behov for, at parallelindsatsen integreres/samordnes i den jobrettede indsats, og at der i den jobrettede indsats inddrages støttekontaktpersoner eller specialuddannet personale, som har tid og ressourcer til at samarbejde med den ledige om de overskyggende og motivationsdæmpende barrierer.

### ***Virksomhederne synes at være en del af løsningen***

Tidshorisonten kan være forskellig fra ledig til ledig, men langt hovedparten tilkendegiver, at virksomhedsforløb skal medtænkes i indsatsen i stedet for kommunal aktivering. Hvis den ledige kan se målet med et virksomhedsforløb og føler sig tryk ved, at barriererne håndteres, stiger motivationen.