

04:2010 ARBEJDSPAPIR

Mette Kirstine Tørselv
Kristina Weibel
Jan Høgelund

SYGEMELDTE OG FØRTIDSPENSIONISTER MED HANDICAP

JOBCENTERMEDARBEJDERES PERSPEKTIVER PÅ JOBCENTRENES INDSATS

FORSKNINGSAFDELINGEN BESKÆFTIGELSE OG INTEGRATION

04:2010

SYGEMELDTE OG FØRTIDS- PENSIONISTER MED HANDI- CAP

JOBCENTERMEDARBEJDERES PERSPEKTIVER PÅ JOBCENT-
RENES INDSATS

FORELØBIGE RESULTATER

METTE KRITINE TØRSLEV
KRISTINA WEIBEL
JAN HØGELUND

ARBEJDSPAPIR

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler og rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

KØBENHAVN 2010
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler og rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

INDHOLD

	FORORD	5
	RESUMÉ	7
1	INDLEDNING OG METODE	15
	Baggrund og formål	15
	Funktionsnedsættelse og handicap?	17
	Om undersøgelsens data, metode og analyse	18
	Beskæftigelsesindsatsen for personer med handicap	21
	Handicapkompenserende ordninger i forbindelse med erhverv	23
2	INDSATSEN I JOBCENTRENE	29
	Sygedagpengemodtagere med handicap	30
	Førtidspensionister med handicap	37
	Opsummering	41
3	SAMARBEJDSRELATIONER OG VIDENSDELING I JOBCENTRENE	43
	Samarbejdsrelationer i jobcentret	45
	Handicapnøglepersonen	51
	opsummering	58
4	BRUG AF OG KENDSKAB TIL DE HANDICAPKOMPENSERENDE ORDNINGER	61
	Ordninger og redskaber i jobcentrets indsats	62

	En ensrettet indsats	65
	Forbedringer i indsatsen	68
	Kendskab til handicapkompenserende ordninger blandt borgere og virksomheder	71
	Opsummering	73
5	ØVRIGE CENTRALE AKTØRER I INDSATSEN	77
	Borgerens egen rolle	78
	Virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen	81
	Øvrige aktører	84
	Opsummering	85
6	UDFORDRINGER OG FORANDRINGSPOTENTIALER	87
	I jobcentret	88
	Ordninger og redskaber	90
	Arbejdsmarkedet	91
	Borgeren	92
	LITTERATUR	95

FORORD

Dette arbejdsrapport belyser udvalgte jobcentermedarbejderes erfaringer med og perspektiver på beskæftigelsesindsatsen for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap.

Undersøgelsen er gennemført i tre jobcentre, hvor der er foretaget interview med sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter, handicapnøglepersoner og nøglepersonernes nærmeste leder. Der er i alt gennemført interview med 12 medarbejdere. Jobcentrene og de interviewede medarbejdere takkes for deres medvirken i undersøgelsen.

Undersøgelsen er finansieret af Danske Handicaporganisationer, og den indgår i en større undersøgelse af sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap igangsat af Vidensnetværket, som er forankret i Danske Handicaporganisationer.

Arbejdsrapporten er udarbejdet af forskningsassistent, cand.mag. (antropologi) Mette Kristine Tørslev, forskningsassistent, cand.scient.soc. Kristina Weibel og seniorforsker, cand.polit., ph.d., Jan Høgelund, som også har været projektleder.

København, august 2010

RESUMÉ

Dette arbejdsrapport belyser udvalgte jobcentermedarbejders erfaringer med og perspektiver på beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. Arbejdsrapporten bygger på en kvalitativ interviewundersøgelse, som udgør en del af en større undersøgelse igangsat af Vidensnetværket, forankret i Danske Handicaporganisationer. Formålet med Vidensnetværkets undersøgelse er at indsamle viden og erfaring, der kan bidrage til at forbedre arbejdsmarkedstilknæytningen for gruppen af førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. Undersøgelsen inddrager et bredt udsnit af aktører; herunder virksomheder, førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, jobcentermedarbejdere m.fl.

I nærværende arbejdsrapport er det hensigten at lade udvalgte jobcentermedarbejdere komme til orde og give deres syn på, hvad der kan/bør gøres bedre, så førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap bedst muligt støttes i at fastholde eller opnå beskæftigelse. Undersøgelsen er baseret på kvalitative, semi-strukturerede interviews i tre jobcentre, hvor der i hvert jobcenter er gennemført et fokusgruppeinterview med udvalgte medarbejdere samt et individuelt interview med en ledelsesrepræsentant. Sammenlagt er 12 personer interviewet i forbindelse med undersøgelsen.

Interviewene er gennemført med udgangspunkt i en række temaer: Indsatsens organisering samt kendskab til og brug af redskaber;

indhentning og anvendelse af viden; samarbejdsrelationer internt i jobcentret og i forhold til andre centrale aktører som fx videnscentre, handicaporganisationer, fagforeninger og borgerne selv samt perspektiver på den fremtidige indsats.

Disse temaer danner ligeledes ramme for analysen og opbygningen af nærværende arbejdsrapport. Således er de interviewede jobcentermedarbejders erfaringer og perspektiver struktureret under følgende kapiteloverskrifter: *Indsatsen i jobcentrene; Samarbejdsrelationer og vidensdeling i jobcentrene; Brug af og kendskab til handicapkompenserende ordninger og redskaber samt Øvrige centrale aktører i indsatsen*. Derudover udgør arbejdsrapportens kapitel 6 en samlet opsummering af de udfordringer og forandringspotentialer, som de interviewede medarbejdere i de tre jobcentre fremhæver i forbindelse med den beskæftigelsesfremmende indsats for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. Kapitel 6 kan således læses som supplement til nærværende sammenfatning. I det følgende sammenfattes undersøgelsens hovedresultater inden for hvert af de fire ovennævnte temaområder.

INDSATSEN I JOBCENTRENE

Der er stor forskel på, hvordan beskæftigelsesindsatsen over for henholdsvis sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap gribes an. Således fortæller jobcentermedarbejdere, hvordan der inden for sygedagpengområdet lægges vægt på tæt opfølgning og grundig afklaring af funktionsevnen; særligt over for sygedagpengemodtagere med handicap. Det er et område, som har høj prioritet og stor bevågenhed. Samtidig er det også et område, der i stigende grad præges af regler for rettidig afholdelse af samtaler og aktivering. Beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister er til gengæld et område med begrænset fokus, og der prioriteres ikke mange ressourcer hertil. Det fortæller både interviewede jobcentermedarbejdere og ledelsesrepræsentanter. Indsatsen over for førtidspensionister med handicap er således i høj grad afhængig af borgerens eget initiativ.

Det massive tidspres er et gennemgående tema blandt de interviewede jobcentermedarbejdere, når de fortæller om beskæftigelsesindsatsen generelt og over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. Jobcentermedarbejderne oplever, at dette tidspres, kombineret med, at prioriteringer foretages med udgangspunkt i kommunens mulighed for refusion fra staten, kan være hæmmende for fag-

ligheden i deres arbejde. De interviewede medarbejdere og ledere fortæller samtidig, at beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister er nedprioriteret. Årsagen er blandt andet, at der ikke er ressourcer til at yde en opsøgende indsats over for disse borgere, selvom flere medarbejdere mener, at netop det opsøgende og oplysende arbejde kunne styrke førtidspensionisters tilknytning til arbejdsmarkedet.

Jobcentermedarbejderne udtrykker således frustration over det massive tidspres de oplever, over en dominerende refusionstænkning og over ikke at have ressourcer til at udføre en indsats, der lever op til deres egne faglige krav. Fremadrettet ser de særlige indsatser og initiativer som nødvendige for at forbedre disse forhold. Dels i relation til sygedagpengemodtagere, hvor der bl.a. opfordres til etablering af særlige forløb for borgere med truet arbejdsevne. Dels i forhold til førtidspensionister hvor der, ifølge medarbejderne, både bør investeres i informationskampagner og prioriteres medarbejderressourcer på området. Både interviewede jobcentermedarbejdere og afdelingsledere i jobcentrene ser konkrete prioriteringer og øremærkede midler, som afgørende i forhold til at udvide indsatsen over for en gruppe borgere som førtidspensionister.

SAMARBEJDSRELATIONER OG VIDENSDELING I JOBCENTRENE

De interviewede jobcentermedarbejdere lægger stor vægt på, at indsatsen over for borgerne skal være sammenhængende og helhedsorienteret. For at opnå dette kræves et godt samarbejde mellem de forskellige medarbejdere i jobcentret. Særligt samarbejdet mellem sagsbehandler og virksomhedskonsulent fremhæves på grund af deres indbyrdes afhængighed i beskæftigelsesindsatsen. Hovedparten er da også af den opfattelse, at samarbejdsrelationerne i jobcentret er gode, og at man gør god brug af hinandens forskellige kompetencer. Dog oplever de, at det ikke altid er muligt i praksis at leve op til målene om sparring og samarbejde. Årsagen er bl.a. stor medarbejderudskiftning og et massivt tidspres.

Ifølge nogle interviewpersoner er det meget individuelt, hvordan, og i hvilket omfang, der gøres brug af kollegaers viden og erfaring. I nogle tilfælde er vidensdelingen formaliseret i form af møder og seminarer, men i de fleste tilfælde foregår det mere uformelt og ad hoc. Vidensdeling synes i høj grad at være noget, den enkelte selv er herre over, hvilket i nogle tilfælde betyder, at det nedprioriteres i en travl hverdag.

Undersøgelsen peger endvidere på forskel i handicapnøglepersonens organisatoriske placering i de tre jobcentre, samt i hvilket omfang

nøglepersonen er bundet af øvrige opgaver. Mens én nøgleperson har det som sin hovedopgave, udgør det en mindre del af den samlede funktionsbeskrivelse for de to øvrige, hvilket betyder, at opgaven ofte falder i baggrunden for andre opgaver. I den sammenhæng er det ifølge nøglepersonerne ofte det opsøgende og vejledende arbejde, der må vente. Derfor fremhæver nøglepersonerne vigtigheden af, at opgaven som nøgleperson hænger naturligt sammen med resten af den pågældende jobcentermedarbejders opgaveflade.

I forlængelse heraf viser interviewene, at det kan være problematisk, at nøglepersonerne, som sidder med den specialiserede viden på handicapområdet, ikke har ressourcer til at rådgive og vejlede kolleger, som arbejder med borgere, der har behov for støtte i form af handicapkompenserende ordninger eller andre særlige ordninger og redskaber. Problemet forstærkes af, at de øvrige jobcentermedarbejdere arbejder under et tidsmæssigt pres, der betyder, at vidensindhentning og vidensdeling ikke har første prioritet. Med andre ord er der ikke garanti for, at den enkelte medarbejder sidder med – eller får indhentet – den viden, der skal til for at gøre optimal brug af de handicapkompenserende ordninger i enkeltsagerne. Resultatet er, at indsatsen i jobcentret risikerer at blive personafhængig, baseret på den enkelte medarbejders erfaring og kendskab til handicapområdet.

BRUG AF OG KENDESKAB TIL DE HANDICAPKOMPENSERENDE ORDNINGER OG REDSKABER

Der er generel tilfredshed blandt de interviewede jobcentermedarbejdere med de eksisterende redskaber og kompensationsmuligheder. Oplevelsen er, at de fungerer, som de skal og at de er dækkende i forhold til behovet. Interviewene viser dog, at det primært er ordningerne vedrørende personlig assistance og hjælpemidler, der benyttes. Årsagen er, ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere, at der ikke er så stort kendskab til øvrige ordninger.

Netop manglende kendskab til de handicapkompenserende ordninger betegnes som en af de store udfordringer i beskæftigelsesindsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. I forhold til virksomheder og borgere handler det i høj grad om, at de ikke er bekendte med de muligheder, der findes. For jobcentermedarbejdernes vedkommende tyder interviewene på, at det snarere synes at dreje sig om, at medarbejderne mangler en praksisorienteret viden om,

hvordan og i hvilken specifik sammenhæng, der konkret kan gøres brug af de enkelte ordninger. Endvidere synes der at være varierende opfattelser af, hvem der kan få støtte i henhold til de handicapkompenserende ordninger. Nogle fortæller, at ordningerne primært bruges som led i en fastholdelsesstrategi for personer, der allerede er i arbejde, andre benytter dem ligeledes til at støtte borgere med langvarige sygemeldinger i at genetablere arbejdsmarkedstilknytning. Et fællestræk er dog, at de sjældent benyttes til førtidspensionister med handicap.

Nogle interviewpersoner efterspørger således mere viden om konkrete muligheder til at støtte førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap til at opnå (øget) arbejdsmarkedstilknytning. Her spiller medarbejdernes erfaring inden for handicapområdet naturligvis en rolle, og behovet for mere viden synes mindre udtalt blandt de mere erfarne medarbejdere. Samtidig understøtter de erfarne medarbejdere dog problematikken i, at de og deres kolleger i jobcentrene ikke har tid til at sætte sig ordentligt ind i mulighederne, fordi de arbejder under et stigende, tidsmæssigt pres. Denne problematik skærpes der, hvor der ikke specifikt er allokeret tid til nøglepersonerne til at varetage den vejledende funktion over for kolleger i jobcentret. Risikoen er, at den viden der findes på området isoleres på ganske få hænder.

Skal kendskabet til ordningerne udbredes, er der ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere brug for flere ressourcer; dels til i højere grad at udføre en opsøgende og oplysende indsats over for virksomheder og borgere, og dels til at have tid til fordybelse og læring inden for området.

I interviewene nævnes det endvidere, at der i enkelte sammenhænge kan mangle fleksibilitet i forhold til de handicapkompenserende ordninger. Eksempelvis kan personlig assistance være svær at etablere i praksis, når det handler om en lille virksomhed, hvor assistenten skal ansættes udefra, og der ikke er behov for særligt mange timers assistance om dagen. Derudover mener nogle interviewpersoner, at øget mulighed for bevilling af transport vil være hensigtsmæssigt i mange sammenhænge. Endelig efterlyser jobcentermedarbejderne muligheden for at kunne etablere praktik til førtidspensionister (uden at igangsætte revalidering).

ØVRIGE CENTRALE AKTØRER I INDSATSEN

Den enkelte borger spiller selv en væsentlig rolle i beskæftigelsesindsatsen, og forløbet vil i høj grad afhænge af den enkeltes motivation og

ressourcer. Ifølge jobcentermedarbejderne har det endvidere stor betydning, om borgeren selv er aktiv og opsøgende i relation til jobcentret, vidensinstitutioner, arbejdsgivere mv., samt om personen har erkendt sit handicaps eventuelle begrænsninger i forhold til arbejdsmarkedet.

Virksomhederne er en anden vigtig aktør i beskæftigelsesindsatsen over for personer med handicap, og ifølge jobcentermedarbejderne er arbejdsgiverne som udgangspunkt positive og åbne over for målgruppen. Samtidig påpeger de dog også, at virksomhedernes sociale ansvarlighed lider et dyk i økonomiske krisetider. Ofte er det de resourcesvage medarbejdere, der ryger først ved fyringsrunder, samtidig med, at virksomhederne bliver mere forbeholdne over for at ansætte nye medarbejdere med en funktionsnedsættelse.

Nogle jobcentermedarbejdere mener derudover, at krav om mindsteløn i visse sammenhænge kan udgøre en barriere i forhold til at få borgere med nedsat funktionsevne i job, og at det i sådanne tilfælde kan være borgerens egen fagforening, der ender med at stå i vejen. Udover fagforeningerne er der en række andre aktører, som er involveret i indsatsen. Det gælder bl.a. de forskellige videnscentre og handicaporganisationer, som medarbejdere gør brug af og opfatter som en god støtte i arbejdet. Det er endvidere jobcentermedarbejderen indtryk, at borgere med handicap, der har tilknytning til en handicaporganisation, generelt har mere viden om de forskellige ordninger og redskaber, end borgere der ikke har tilknytning til en organisation.

ARBEJDSPAPIRETS OPBYGNING

Arbejdspapiret består af seks kapitler. I kapitel 1 beskrives undersøgelsens formål, baggrund og metode. Herudover beskrives de beskæftigelsesrettede ordninger, som jobcentre kan anvende i deres indsats for at fastholde og integrere førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap på arbejdsmarkedet. I kapitel 2 er der fokus på organisering og prioritering af indsatsen over for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap i de tre deltagende jobcentre. I kapitel 3 rettes blikket mod de forskellige aktører i jobcentret, som spiller en rolle i beskæftigelsesindsatsen. Der ses bl.a. nærmere på de interne samarbejdsrelationer og vidensdelingen. I kapitel 4 er omdrejningspunktet de handicapkompenserende ordninger og øvrige redskaber, der benyttes i indsatsen, mens kapitel 5 har fokus på samarbejdet mellem jobcentre og andre centrale aktører i indsatsen, ikke mindst virksomhederne og

borgerne selv. Arbejdspapiret rundes af i kapitel 6, som indeholder en opsummering af medarbejdernes bud på udfordringer, udviklings- og forandringspotentialer.

INDLEDNING OG METODE

BAGGRUND OG FORMÅL

Arbejdsmarkedstilknytningen blandt personer med handicap er fortsat markant lavere end blandt personer uden handicap. Det har negative konsekvenser for den handicappede selv, og indebærer ligeledes et væsentligt samfundsmæssigt tab, idet en del af samfundets arbejdskraftpotentiale ikke udnyttes. For den enkelte er der langt mere på spil end de rent økonomiske aspekter. Deltagelse i arbejdslivet udgør en betydelig del af de fleste menneskers identitet, ligesom det er en af de primære kilder til status og anerkendelse i det moderne samfund. At stå uden for arbejdsmarkedet kan derfor være ensbetydende med at være ekskluderet fra en vigtig del af fællesskabet, hvilket i sidste ende kan gå ud over den enkeltes selvværd og livskvalitet (Clausen m.fl., 2004: 32-33, Miiller m.fl., 2006: 15-16).

Der er derfor mange gode grunde til at fokusere på beskæftigelsessituationen og -indsatsen for personer med handicap. I løbet af de seneste år er der således igangsat flere initiativer for at fastholde og inkludere personer med handicap på arbejdsmarkedet. Et af de seneste er regeringens beskæftigelsesstrategi for personer med handicap fra 2009,

som bl.a. sigter mod at øge andelen af virksomheder, der har ansat personer med handicap, med 5 procentpoint inden strategiperiodens udløb i 2012 (Regeringen, 2009). Andre initiativer og projekter har til formål at samle og sprede viden om handicap og beskæftigelse blandt aktører på beskæftigelsesområdet. Det gælder eksempelvis Vidensnetværket, som er forankret i Danske Handicaporganisationer.¹

Nærværende undersøgelse udgør en mindre del af en større undersøgelse, igangsat af Vidensnetværket, hvor der rettes et særligt blik på beskæftigelsesindsatsen for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. Det overordnede formål er at frembringe ny viden, der kan bidrage til forbedringer af arbejdsmarkedsinklusionen for netop denne gruppe af personer. I Vidensnetværkets undersøgelse inddrages forskellige centrale aktører på området; udvalgte jobcentermedarbejdere, virksomheder som har særligt gode erfaringer med fastholdelse af medarbejdere med handicap samt førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. I nærværende undersøgelse sættes fokus på jobcentermedarbejderne, og formålet er at afdække udvalgte jobcentermedarbejderes erfaringer med og perspektiver på beskæftigelsesindsatsen for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. På den baggrund giver undersøgelsen nogle bud på, hvordan personer med handicap bedst kan støttes i at bevare deres arbejdsmarkedstilknytning, og hvad der skal til, for at de, der står uden for arbejdsmarkedet kan opnå beskæftigelse (igen).

Hensigten med nærværende undersøgelse er at lade jobcentermedarbejderne komme til orde. Omdrejningspunktet er deres syn på indsatsen, og formålet er at afdække hvad de mener, der virker og hvad de mener, der kan gøres anderledes og/eller bedre. Det er altså jobcentermedarbejderens erfaringer, oplevelser og perspektiver, der ligger til grund for dette arbejdsrapport.

1. Vidensnetværket er et led i regeringens handlingsplan fra marts 2006, "Nye veje til arbejde", og har til formål at samle og sprede viden om handicap og beskæftigelse blandt aktører på beskæftigelsesområdet. Se www.vidensnetvaerket.dk for yderligere information.

FUNKTIONSNEDSÆTTELSE OG HANDICAP?

En persons helbred påvirker de funktioner og aktiviteter personen kan udføre, og man siger derfor, at en person har nedsat funktionsevne, hvis personens evne til at udføre en given aktivitet er nedsat. Hvis en nedsat funktionsevne betyder, at der er aktiviteter, man ikke kan foretage, som personer i det omgivende samfund kan, så taler man om handicap (disability) (se fx WHO, 2002; Müller m.fl., 2006). Handicap opstår med andre ord i et samspil mellem funktionsevne og omgivelser. En given funktionsnedsættelse kan således indebære et handicap i nogle job men ikke i andre. I nogle tilfælde kan hjælpemidler m.m. reducere eller ændre job krav og dermed afhjælpe et handicap.

I forlængelse af ovenstående og Det Centrale Handicapråd (2001) definerer vi en person med handicap som en person med en betydelig og varig fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, hvor funktionsnedsættelsen afføder et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation.

I afgrænsningen af begrebet er det vigtigt at have for øje, at gruppen af personer med handicap er særdeles varieret, og rummer personer med funktionsnedsættelse af vidt forskellig karakter og af større eller mindre omfang. Der er tale om både ”synlige” og ”usynlige” funktionsnedsættelser, og overordnet set kan der skelnes mellem: kommunikationshandicap, fysiske handicap og sygdomme, psykiske sygdomme og hjerneskader, udviklingsforstyrrelser og udviklingshæmning (Larsen m.fl., 2008, Müller m.fl., 2006) Konkrete eksempler på handicap inden for de forskellige kategorier kan være:

- En person med mobilitetshandicap, fx en kørestolsbruger
- En person med psykisk sygdom, som lider af tilbagevendende depressioner eller skizofreni
- En person med et alvorligt synshandicap (som ikke kan afhjælpes ved brug af fx briller) eller en person som er svært ordblind
- En person som er hjerneskadet og har kognitive vanskeligheder

Med henblik på at sikre en fælles forståelse af handicapbegrebet i forbindelse med denne undersøgelse er de interviewede jobcentermedarbejderne indledningsvist blevet præsenteret for undersøgelsens definition i

sammenhold med de ovennævnte eksempler. Samtidig blev der i løbet af interviewene henvist og spurgt specifikt ind til målgruppen, for at fastholde fokus herpå.

OM UNDERSØGELSENS DATA, METODE OG ANALYSE

Undersøgelsen består af en kvalitativ interviewundersøgelse på 3 jobcentre, hvor der er foretaget fokusgruppeinterviews med udvalgte jobcentermedarbejdere og individuelle interviews med ledelsesrepræsentanter.

Den kvalitative tilgang er generelt velegnet til at producere dybdegående og detaljerede data om enkeltindviders oplevelser, forventninger og erfaringer, og har ofte et eksplorativt sigte. I denne undersøgelse foretages kvalitative interviews med henblik på at få indsigt i jobcentermedarbejdernes erfaringer med og perspektiver på den del af deres og jobcentrets arbejde, som vedrører beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. Formålet er at give medarbejderne mulighed for med egne ord at beskrive personlige og professionelle erfaringer, oplevelser og udfordringer i relation til indsatsen.

Der er udvalgt tre jobcentre, som adskiller sig fra hinanden ud fra kriterier om geografisk spredning og størrelse hvilket forventes at kunne give mere alsidige perspektiver og erfaringsgrundlag hos de enkelte medarbejdere. Således indgår der i undersøgelsen både større og mindre jobcentre, som geografisk er placeret forskellige steder i landet. To af de tre jobcentre er endvidere valgt med udgangspunkt i, at de yder en specifik beskæftigelsesindsats over for førtidspensionister med handicap. Baggrunden for at benytte dette kriterium er, at sikre en inddragelse af jobcentermedarbejdere, der har erfaring med netop denne målgruppe, der er væsentlig mindre end målgruppen sygedagpengemodtagere med handicap.

Selve dataindsamlingen har fundet sted i juni 2010, og på hvert jobcenter er der foretaget ét fokusgruppeinterview samt ét individuelt interview med en leder; i alt 12 personer er interviewet i forbindelse med undersøgelsen. Der er således foretaget 3 fokusgruppeinterview og 3 individuelle interviews. Derudover er der foretaget et pilotinterview med en medarbejder på et fjerde jobcenter med henblik på at afprøve og til-

passe interviewguiden. Alle interviews er foretaget i lokaler på jobcentre-
ne primært for at spare tid for de deltagende, som deltog i undersøgelsen
i deres arbejdstid. Alle navne på personer og jobcentre er slørede i un-
dersøgelsen med det formål at generere friere og mere åbne fortællinger.

Vi har valgt at udføre fokusgruppeinterviews for at give plads til
diskussion og erfaringsudveksling blandt jobcentermedarbejderne; såle-
des fremmes medarbejdernes refleksioner og forskellige perspektiver kan
sættes i spil og tydeliggøres (Morgan 1997). Lederne er blevet interviewet
særskilt, da der kunne være en risiko for, at deres tilstedeværelse i fokus-
gruppen ville virke hæmmende på medarbejdernes lyst og vilje til at for-
tælle åbent om erfaringer, udfordringer og barrierer.

Hensigten har været, at der i hver fokusgruppe skulle være en
repræsentant for de medarbejdere, som på forskellig vis er involveret i
indsatsen over for målgruppen. Følgende medarbejdere ønskedes derfor
interviewet:

- En medarbejder, som arbejder med beskæftigelse til førtidspensionis-
ter
- En medarbejder, der arbejder med sygedagpenge
- En nøgleperson på handicapområdet
- En virksomhedskonsulent

I praksis er der dog i flere tilfælde et vist overlap mellem de forskellige
funktioner, hvilket betyder, at samme person kan varetage og repræsen-
tere flere forskellige arbejdsfunktioner.

De interviewede ledere er i alle tilfælde nøglepersonens nærmeste
leder. Da nøglepersonerne er placeret forskellige steder i de tre job-
centre betyder det tilsvarende, at lederne er ansvarlige for forskellige
afdelinger: Én er souschef, én er leder af beskæftigelsesafsnittet og én er
vicejobcenterchef.

Både fokusgrupper og individuelle interviews er semi-
strukturerede forstået på den måde, at nogle overordnede temaer går
igen på tværs af interviewene, mens rækkefølgen og den præcise formulering af
spørgsmålene varierer. I interviewene med henholdsvis medarbejdere
og ledere er de overordnede temaer de samme, mens vægtningen
heraf samt de konkrete spørgsmål varierer. Således har der i fokusgrup-
perne været stort fokus på jobcentermedarbejdernes praktiske erfaringer
og konkrete forslag til forbedringer, mens lederne i højere grad er blevet

bedt om at forholde sig til mere overordnede spørgsmål vedrørende fx organisering og prioritering af indsatsen.

Med undersøgelsen ønskes en bred dækning af indsatsen over for målgruppen på jobcentrene, hvilket afspejles i følgende centrale temaer, som interviewene har taget udgangspunkt i:

- Indsatsens organisering samt kendskab til og brug af redskaber
- Indhentning af og anvendelse af viden
- Samarbejdsrelationer internt i jobcentret og i forhold til andre centrale aktører som fx videnscentre, handicaporganisationer, fagforeninger m.fl.
- Perspektiver på den fremtidige indsats

Undersøgelsens analyse er, som den metodiske tilgang, kvalitativ og bygger på få udvalgte cases. Analysen er deskriptiv med udgangspunkt i subjektive opfattelser, udtalelser og forklaringer, og udgør derfor ikke en objektiv kortlægning af indsatsen i jobcentrene. Resultaterne skal således ikke bidrage til at frembringe et generelt eller udtømmende billede af beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap. Ej heller forventes resultaterne uden videre at kunne generaliseres til landets øvrige jobcentre. Undersøgelsen kan derimod tilvejebringe nærmere indsigt i de udfordringer som udvalgte jobcentermedarbejdere står over for i praksis, når de skal støtte en førtidspensionist eller en sygedagpengemodtager med handicap til at opnå eller fastholde arbejdsmarkedstilknnytning. De interviewede jobcentermedarbejdere har i denne sammenhæng fået mulighed for at fortælle om konkrete sager/forløb og konkrete personer med handicap, hvilket giver mulighed for, at få indblik i de dele af indsatsen, der virker rigtig godt og de områder, hvor medarbejderne oplever at støde på barrierer.

Analysen er opdelt i forhold til undersøgelsens centrale temaer. Under hvert af disse temaer præsenteres mønstre og forskelle i interviewpersonernes svar. Igen er det vigtigt at understrege, at det er jobcentermedarbejdernes perspektiver og opfattelser, der er omdrejningspunkt for undersøgelsen, og der foretages derfor ikke en systematisk sammenligning, vurdering eller bedømmelse af den samlede indsats i de tre jobcentre. I nogle sammenhænge foretager vi sammenligninger af konkrete aspekter af indsatsen i de tre jobcentre, men disse sammenligninger kan ikke danne grundlag for en overordnet vurdering af jobcentrenes indsats.

De enkelte kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen er ikke nærmere belyst i undersøgelsen, hvilket ligeledes udelukker en sammenligning af jobcentre og deres forudsætninger for at støtte førtidspensionister og sygedagpengemodtager med handicap til at fastholde eller opnå beskæftigelse.

Fælles for de tre jobcentre er imidlertid, at de arbejder under samme lovmæssige rammer, og i den henseende har lige forudsætninger. I det følgende belyses de overordnede, organisatoriske rammer for beskæftigelsesindsatsen for personer med handicap, og der gives en kort beskrivelse af de forskellige handicapkompenserende ordninger samt øvrige redskaber og ordninger på området. Ordninger og redskaber omtales herefter uden yderligere forklaring i den efterfølgende analyse.

BESKÆFTIGELSESINDSATSEN FOR PERSONER MED HANDICAP

Efter strukturreformen med virkning fra januar 2007, hvor den samlede beskæftigelsesindsats blev placeret i landets 91 jobcentre, har den beskæftigelsesfremmende indsats over for personer med handicap ligget i jobcentre. Før 2007 blev ordninger i henhold til lov om kompensation til handicappede i erhverv administreret af handicapkonsulenter i det tidligere Arbejdsformidling (AF), hvor der var en konsulent tilknyttet hver AF-region (dog tre i Storkøbenhavn). Kompetencen inden for handicap og beskæftigelse lå således hos det statslige AF. Udover at have ansvar for at administrere love og regler på området, var det AF-handicapkonsulenterne opgave at informere, vejlede og rådgive både personer med funktionsnedsættelse og virksomheder. I perioden 2007 til august 2009 har jobcentrene fungeret todelt i en statslig (for forsikrede ledige) og en kommunal (for ikke-forsikrede ledige) del under separat ledelse og administration.² Indsatsen over for personer med handicap har været placeret i begge dele af jobcentret.

For at sikre jobcentrenes viden på handicapområdet, blev der i forlængelse af strukturreformen i januar 2007 etableret en landsdækken-

2. 14 jobcentre har siden januar 2007 fungeret som såkaldte pilotjobcentre, hvor kommunen har haft ansvar for den samlede beskæftigelsesindsatsen; dvs. i pilotjobcentre har kommunen løst opgaver i forhold til både forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

de specialfunktion vedrørende handicap og beskæftigelse; Specialfunktionen Job & Handicap.³ Specialfunktionens formål er at fastholde og integrere flere personer med handicap på arbejdsmarkedet og deres opgave er:

- Rådgivning og vejledning af aktører i beskæftigelsesindsatsen for personer med handicap
- Formidling af lovgivning og viden på området
- Udvikling af nye metoder, der kan understøtte, at flere personer med handicap integreres og fastholdes på arbejdsmarkedet

I forbindelse med etableringen af Specialfunktionen er der på hvert af landets jobcentre udpeget en nøgleperson på handicapområdet, der skal fungere som bindeled mellem Specialfunktionen og jobcentret. Denne nøgleperson dækker områderne for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige med handicap. Nøglepersonen tilbydes løbende uddannelse og rådgivning og har mulighed for at deltage i et netværk med andre nøglepersoner. På baggrund heraf har nøglepersonen til opgave at sikre, at information og viden fra Specialfunktionen bliver videreformidlet til medarbejderne på jobcentret, og nøglepersonen skal derudover bidrage til, at arbejdsfastholdelse og integration af personer med handicap bliver en prioriteret del af beskæftigelsesindsatsen i jobcentret.

I august 2009 blev den statslige og kommunale del af jobcentret samlet under én ledelse og administration under kommunalt ansvar. Alle beskæftigelsesfremmende opgaver relateret til handicapområdet – inklusiv ansvar for at sikre fornøden viden på området blandt jobcentermedarbejderne – ligger således fremover i kommunen. Specialfunktionen for Job & Handicap samt ordningen med nøglepersoner i hvert af landets jobcentre fungerer imidlertid som hidtil.

3. Specialfunktionen er placeret ved Jobcenter Vejle, men er rettet mod alle landets jobcentre og andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Fra den 1. januar 2010 overgik Specialfunktionen Job & Handicap til Beskæftigelsesregion Syddanmark, men yder fortsat landsdækkende service.

HANDICAPKOMPENSERENDE ORDNINGER I FORBINDELSE MED ERHVERV

Beskæftigelsesindsatsen over for personer med handicap tager lovgivningsmæssigt udgangspunkt både i specifik lovgivning rettet mod personer med handicap; *lov om kompensation til handicappede i erhverv* og i den generelle arbejdsmarkeds- og sociallovgivning; *Lov om aktiv beskæftigelsesindsats*, *Lov om aktiv socialpolitik* og *Lov om social service*.

Formålet med de handicapkompenserende ordninger er at give personer med funktionsnedsættelse samme beskæftigelsesmuligheder som personer uden funktionsnedsættelser, samt at forbedre deres muligheder for fastholdelse og inklusion på arbejdsmarkedet. Der er ingen formelle regler for, hvilke funktionsnedsættelser eller handicap, der kan kompenseres på baggrund af. Det handler derfor om i det enkelte tilfælde at afklare, hvilken indvirkning funktionsnedsættelsen har på udførelsen af specifikke arbejdsopgaver og på baggrund heraf tage stilling til eventuelle kompensationsmuligheder. De handicapkompenserende ordninger kan indgå som et eller flere elementer i en samlet indsats for at fastholde eller integrere en borger med en funktionsnedsættelse på arbejdsmarkedet. Ordningerne kan således supplere hinanden; fx kan en person med handicap på isbryderordning evt. få kompensation til personlig assistance eller hjælpemidler.

I tillæg til de handicapkompenserende ordninger, er der en række øvrige ordninger og redskaber, som kan være relevante for personer med handicap. Disse ordninger og redskaber forudsætter ikke en varig funktionsnedsættelse, og bruges bredt over for personer, der har behov for støtte til indslusning og/eller fastholdelse på arbejdsmarkedet. Herunder følger en kort gennemgang af mulighederne for handicapkompensation i erhverv og af øvrige ordninger og redskaber i beskæftigelsesindsatsen for personer med svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet:

HANDICAPKOMPENSERENDE ORDNINGER

Personlig assistance: Ledige, lønmodtagere (inkl. fleksjobansatte og førtidspensionister i løntilskud) og selvstændigt erhvervsdrivende, der har en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse kan få støtte af en personlig assistent. Den personlige assistent må kun hjælpe med praktiske, perifere arbejdsopgaver, som den pågældende ikke selv kan udføre på grund af funktionsnedsættelsen. De faglige og indholds-

mæssige jobfunktioner skal personen med handicap selv udføre. Den personlige assistents opgaver kan fx være løft, døvetolkning, sekretærarbejde etc. Som udgangspunkt kan der til en fuldtidsansat bevilliges personlig assistance op til 20 timer om ugen. Den personlige assistent ansættes i virksomheden hvor personen med handicap arbejder, men der ydes tilskud til assistentens løn. Jobcentret behandler ansøgninger og bevilliger støtte til personlig assistance.

Personlig assistance ved efteruddannelse: Ledige, lønmodtagere (inkl. fleksjobansatte og førtidspensionister i løntilskud) og selvstændigt erhvervsdrivende, der har en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse kan få støtte af en personlig assistent i forbindelse med efter- eller videreuddannelse. Det kan være i forbindelse med et job som den pågældende allerede har, eller det kan være forud for en konkret ansættelse. Der kan bevilliges op til 20 timer om ugen til en personlig assistent, og jobcentret behandler og bevilliger ansøgninger.

Hjælpemidler: Personer med handicap kan støttes via tilskud til hjælpemidler, arbejdsredskaber og arbejdspladsindretning i forbindelse med arbejde eller uddannelse. Det er en forudsætning, at udgiften til hjælpemidlerne ligger ud over, hvad arbejdsgiveren eller uddannelsesinstitutionen kan forventes at betale, og at der er tale om særlige hjælpemidler, der ikke er almindeligt forekomne på arbejdspladsen / uddannelsesinstitutionen. Jobcentret behandler og bevilliger ansøgninger om hjælpemidler.

Job med løntilskud til nyuddannede med handicap/"Isbryderordningen": Personer med handicap, der har en uddannelse, men mangler relevant erhvervs erfaring, og derfor har svært ved at få et job, kan via isbryderordningen få et job med løntilskud i op til 12 måneder. Den pågældende skal have gennemført en faglig eller teoretisk uddannelse af mindst 18 måneders varighed, der giver ret til optagelse i en statsanerkendt arbejdsløshedskasse, og ansættelsen under isbryderordningen skal være begyndt senest to år efter, at uddannelsen er afsluttet. Der foreligger ikke krav om, at personen er ledig eller har været ledig i en vis periode. Jobcentret administrerer og bevilliger støtte til isbryderordningen.

Fortrinsadgang: Reglen om fortrinsadgang giver jobsøgende personer med handicap ret til at komme til ansættelsessamtale, hvis de opfylder de

formelle uddannelses- og kvalifikationskrav til jobbet, eller hvis jobcentret har godkendt at de kan benytte reglen. Fortrinsadgangen gælder i forhold til at blive ansat i offentlige stillinger eller at få tildelt bevilling til en række erhverv (taxabevillinger, avis- og bladkiosker og lignende). Det er arbejdsgiveren, der foretager den endelige vurdering og valg af ansøger.

ØVRIGE ORDNINGER

Mentor: Der kan bevilliges en mentor til personer, der har behov for særlig støtte til at opnå eller fastholde et beskæftigelsesrettet forløb, en uddannelse eller et job. Det gælder både personer med og uden funktionsnedsættelse. Mentoren kan bl.a. sørge for introduktion, vejledning og oplæring i arbejdet. Derudover kan mentorfunktionen bruges til opgaver, der ligger uden for arbejdspladsen eller uddannelsesinstitutionen m.m., hvis det er nødvendigt for at understøtte den beskæftigelsesrettede indsats. Antallet af mentortimer fastsættes ud fra en konkret vurdering af den pågældende persons behov og forudsætninger. Virksomheden/uddannelsesinstitutionen modtager økonomisk kompensation til dækning af lønomkostninger til den medarbejder, der varetager mentorfunktionen.

Fleksjob: Et fleksjob er et job på særlige vilkår på private eller offentlige arbejdspladser eller som selvstændig erhvervsdrivende. Fleksjob kan bevilliges til personer, der har en varig og væsentlig begrænsning i arbejdsevnen, og derfor ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår. Derudover er et andet kriterium, at muligheden for revalidering skal være udtømt, ligesom aktivering og andre foranstaltninger (fx omplacering på arbejdspladsen) skal være afprøvet. Arbejdsgiveren udbetaler løn og kompenseres i form af løntilskud, der svarer til halvdelen eller 2/3 af lønnen afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne hos medarbejderen. Det er jobcentret, der behandler ansøgningen om fleksjob.

Revalidering: Personer med begrænsninger i arbejdsevnen, som er i fare for at miste jobbet eller ikke kan få job, har mulighed for at søge om hjælp i form af revalidering. En revalidering kan eksempelvis bestå af vejledning og opkvalificering i form kortere afklaringsforløb eller uddannelsesforløb på ordinære eller særlige vilkår. Det kan omfatte offentlig

eller privat virksomhedspraktik, evt. ansættelse med løntilskud (virksomhedsrevalidering), eller støtte til etablering af selvstændig virksomhed i form af fx rentefrit lån, bil, værktøj, materialer o.a.

For at opnå revalidering skal personens arbejdsevne være begrænset af fysiske, psykiske eller sociale årsager, der skal være et erhvervsmæssigt sigte med revalideringen, revalideringen skal kunne føre til selvforsørgelse, og derudover skal aktiviteter inden for lov om aktiv beskæftigelsespolitik eller anden lovgivning være utilstrækkelige i forhold til at få personen i job. Både ledige, SU-modtagere, førtidspensionister og personer i arbejde kan bevilliges en revalidering. En revalidering beviliges af jobcentret, som tilrettelægger og gennemfører et individuelt og fleksibelt kontaktforsøg med individuel kontakt mindst hver tredje måned.

Virksomhedspraktik: Virksomhedspraktik kan benyttes til at give personer, der har vanskeligt ved at få job på normale vilkår eller med løntilskud, mulighed for at få en 'prøveperiode' på en offentlig eller privat arbejdsplads. Målet med en virksomhedspraktik kan være at afklare og opkvalificere en persons faglige, sociale eller sproglige kompetencer, eller der kan være tale om en arbejdsprøvning for en person med helbredsproblemer. Ordningen kan bruges bredt til ledige; bl.a. modtagere af (syge)dagpenge, kontanthjælp, revalidering m.fl. Virksomhedspraktikken kan vare op til 13 uger afhængig af hvilken ydelse den pågældende person modtager. Jobcentret administrer ordningen, og aftaler praktikken indhold, længde og timeantal sammen med personen og virksomheden.

Job med løntilskud: Personer, der har svært ved at opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, kan blive ansat med løntilskud på offentlige eller private virksomheder. Ordningen er målrettet personer, der har problemer ud over ledighed, eller er i risiko for langvarig ledighed. Hensigten med løntilskuddet er faglig, social og sproglig opkvalificering, der medvirker til at ordinær ansættelse bliver mulig. Jobcentret bevilliger job med løntilskud.

Job med løntilskud til førtidspensionister: Et job med løntilskud til førtidspensionister er et job på særlige vilkår, hvor der er lavet særlig aftale om løn og arbejdsvilkår; arbejdstid, skånehensyn etc. (tidligere kaldet skånejob). Der er ingen begrænsninger for hvilken type job der

kan oprettes som job med løntilskud for førtidspensionister, og i forbindelse med det enkelte løntilskud udarbejder jobcentret en aftale om arbejdsvilkår i samarbejde med førtidspensionisten, arbejdspladsen og evt. faglige organisationer. Jobcentret skal foretage opfølgning seks måneder efter løntilskuddets opstart og herefter én gang om året. Enkelte førtidspensionister har så begrænset arbejdsevne, at de ikke kan ansættes i løntilskud. Ønsker de alligevel beskæftigelse, er der mulighed for dette på beskyttede værksteder eller ved frivilligt arbejde.⁴

§ 56-aftale (ved sygdom): Med en §56-aftale kan en arbejdsgiver fritages for at betale sygedagpenge fra medarbejderens første sygedag. Normalt udbetaler arbejdsgivere løn eller sygedagpenge under sygdom i medarbejderens første 21 fraværsdage af ethvert sygdomsforløb. §56-aftalen kan indgås hvis en medarbejder har væsentligt forøget risiko for sygefravær som følge af en kronisk eller langvarig lidelse, og kan således give medarbejderen plads til at have det nødvendige fravær og kompensere arbejdsgiveren økonomisk for sygefraværet. Aftalen laves mellem arbejdsgiver og medarbejder og skal godkendes af jobcentret.

Delvis raskmelding: Delvis raskmelding er en midlertidig ordning, der kan bruges, når en sygemeldt medarbejder er parat til at vende tilbage til arbejdet, men (endnu) ikke er i stand til at arbejde sædvanlig tid. Ordningen giver således den sygemeldte mulighed for gradvist at øge arbejdstiden indtil vedkommende kan arbejde sædvanlig tid. En delvist raskmeldt lønmodtager modtager løn for de timer lønmodtageren arbejder og sygedagpenge for de timer vedkommende er sygemeldt. Hensigten er at undgå en for hurtig start, der kan resultere i ny sygemelding. Aftalen laves af medarbejder og arbejdsgiver og skal herefter godkendes i jobcentret, som også har ansvar for sygeopfølgningssamtaler, på samme vilkår som ved en fuldtidssygemelding. Der kan også ydes støtte i form af personlig assistance i forbindelse med delvis raskmelding.

Delvis sygemelding: Delvis sygemelding er en midlertidig ordning, der kan benyttes når en person pga. sygdom har vanskeligt ved at klare den normale arbejdsmængde, men godt kan arbejde delvist, eller hvis en per-

4. Aftale og godkendelse af beskyttet beskæftigelse hører under socialområdet (Lov om social service § 103 og § 104) og ligger ikke under jobcentrets ansvarsområde.

son ifølge lægelig vurdering skal deltage i behandling. Hensigten med ordningen er at undgå en fuldtidssygemelding, og derved fastholde medarbejderens tilknytning til kolleger og arbejdsplads. En delvist sygemeldt lønmodtager modtager løn for de timer lønmodtageren arbejder og sygedagpenge for de timer vedkommende er sygemeldt. Aftalen laves af medarbejder og arbejdsgiver og der skal indgå en lægelig vurdering. Herefter skal aftalen godkendes i jobcentret. Der kan også ydes støtte i form af personlig assistance i forbindelse med delvis sygemelding.

INDSATSEN I JOBCENTRENE

Denne undersøgelse har fokus på to grupper af borgere med handicap; sygedagpengemodtagere og førtidspensionister. Firkantet set er sygedagpengemodtagere personer der allerede har – eller for relativt kort tid siden har haft – en relation til arbejdsmarkedet, mens førtidspensionister typisk er personer, der står helt uden for arbejdsmarkedet; nogle har måske aldrig haft et ordinært arbejde. Sygedagpengemodtagere befinder sig endvidere ofte i en afklarende proces i forhold til deres funktionsevne på arbejdsmarkedet, mens førtidspensionister allerede har opnået en afklaring af arbejdsevnen og på den baggrund har fået tilkendt førtidspension. Overordnet set er de to grupper af borgere således forskelligt stillet i forhold til arbejdsmarkedet, og det er derfor naturligt, at de modtager en forskelligartet indsats fra jobcentrets side.

I de følgende afsnit beskrives indsatsen over for henholdsvis sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap i de tre jobcentre. Beskrivelsen tager udgangspunkt i de interviewede jobcentermedarbejderes erfaringer med indsatsen over for de pågældende målgrupper, og er således ikke en udtømmende afdækning af jobcentrenes indsats på områderne. Frem for at bidrage med et generelt billede af den samlede indsats, søges der at kaste lys over udvalgte jobcentermedarbejderes perspektiver på, og erfaringer med, indsatsen samt deres vurderinger af, på hvilke områder indsatsen kan forbedres.

I kapitlet vil vi se, at der er stor forskel på, hvordan indsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister gribes an. Forløbet for sygedagpengemodtagere er præget af tæt, lovmæssig opfølgning, mens indsatsen for førtidspensionister baseres på førtidspensionistens eget initiativ. De interviewede medarbejdere fortæller i kapitlet, at de oplever et stigende tidspres i deres hverdag og arbejde. Det begrundes de i høj grad med forøgede administrative byrder og et massivt fokus på rettidig afholdelse af samtaler og aktivering med henblik på, at kommunen kan hjemtage forhøjet refusion af udgifter til sygedagpenge. Medarbejderne oplever, at indsatsen primært prioriteres og måles med udgangspunkt i rettidighed, hvilket resulterer i, at fagligheden i deres arbejde må tilsidesættes, kvaliteten af arbejdet daler og kontakten til borgeren forringes. De interviewede medarbejdere og ledere peger samtidig på, at det er vigtigt at have tid til en tæt opfølgningsindsats over for sygemeldte med handicap, og de mener, at der er behov for mere opsøgende arbejde for at kunne støtte førtidspensionister med handicap til at opnå arbejdsmarkedstilknytning. En mulig løsning er, ifølge interviewpersonerne, særlige indsatser og initiativer.

SYGEDAGPENGEMODTAGERE MED HANDICAP

Beskæftigelsesindsatsen over for modtagere af sygedagpenge varetages i alle tre jobcentre i et særskilt sygedagpengeafsnit. Inden for sygedagpengområdet er indsatsen yderligere delt op, hvor nogle sagsbehandlere varetager sager for sygedagpengemodtagere, som forventes at kunne vende relativt hurtigt tilbage til arbejde, mens andre sagsbehandlere beskæftiger sig med de såkaldte 'tunge' sager, med krav om særlig indsats. Borgere med handicap, der sygemeldes enten fordi deres funktionsnedsættelse forværres, eller fordi der opstår nye funktionsnedsættelser, kan høre til i begge kategorier af sygedagpengesager; sager med relativ hurtig tilbagevenden og sager med behov for længerevarende forløb.

AFKLARING AF FUNKTIONSEVNEN

Et centralt element i indsatsen over for sygemeldte med varige funktionsnedsættelser er en indledende afklaring af funktionsevnen. Det gælder både for de, der forventes at vende relativt hurtigt tilbage til arbejde og

for de, der har behov for et særligt, og eventuelt længere, forløb. Om denne afklaringsproces fortæller en af de interviewede medarbejdere:

Man starter med en afklaring – hvad fejler du, hvilken behandling modtages konkret, hvad skal der til, og hvordan kan vi hjælpe? Er du okay bagefter, eller skal vi i gang med at afklare arbejdsevnen [Interviewer: og hvis der er en varig funktionsnedsættelse?] Jamen så skal vi jo kigge på, hvor meget det påvirker arbejdsevnen, og det kommer jo an på arbejdet. Kan arbejdspladsen tilpasses, eller er det nødvendigt med en omskoling?

Når udgangspunktet er, at den sygemeldte borger fortsat har tilknytning til en arbejdsplads indledes sygedagpengeforløbet med en afklaring i relation hertil for at afklare, hvad der i det konkrete tilfælde kan gøres for at fastholde den pågældende i jobbet. I disse sager foretager virksomhedskonsulenten – evt. i samarbejde med handicapnøglepersonen – en vurdering af den konkrete arbejdsplads med særligt øje for mulige hjælpemidler. Ofte vil der være behov for at inddrage specialister inden for relevante områder; fx videns-, kommunikations- eller hjerneskadecentre. Disse centre kan gå målrettet ind og bidrage til at vurdere den enkelte borgers funktionsnedsættelser, og herefter pege på behov og muligheder i relation til hjælpemidler og arbejdspladsindretning. Hvor omfattende afklaringsforløbet er og hvor mange specialkonsulenter, der inddrages, afhænger naturligvis af sagens kompleksitet og funktionsnedsættelsens omfang, men også jobcentermedarbejderes ressourcer spiller en rolle. Både virksomhedskonsulenter og nøglepersoner fortæller, at de ofte må se sig nødsaget til at foretage afklaring i relation til arbejdspladsen per telefon, idet de ikke har tid til virksomhedsbesøg.

Sygedagpengemodtagere med handicap, der ikke har en direkte tilknytning til arbejdsmarkedet i form af en konkret ansættelse, vil ofte falde i kategorien af lidt 'tungere' sager. De vil typisk have andre og eventuelt mindre konkrete skånebehov end de borgere, hvis funktionsafklaring kan tage afsæt i en konkret stilling og arbejdsplads. Et af jobcentrene, der indgår i nærværende undersøgelse, har iværksat en særlig indsats (delvis egenfinansiering), for gruppen af sygedagpengemodtagere, der er i risikogruppen for længerevarende sygdom; dvs. de 'tunge' sager. Afklaring er det centrale element i det forløb, der tilbydes, idet hovedsigtet er at foretage en hurtig udredning for at forhindre langvarige sygeforløb og

for at fastholde eller genetablere tilknytningen til arbejdsmarkedet. En gruppe sagsbehandlere, der hver har et begrænset antal sager, er tilknyttet indsatsen, og i deres arbejde trækker de på et fast korps af bl.a. psykologer, afspændingspædagoger, psykiatere, og jobkonsulenter. Indsatsen er nyetableret, men der ligger en klar forventning om, at den tidlige og omfattende afklaringsproces vil have en positiv effekt på borgerens videre forløb. I et andet jobcenter fremhæves betydningen af den afklarende proces ligeledes, og en medarbejder understreger, hvor vigtigt det er, at se på borgerens livssituation som en helhed, for på den baggrund at af-dække handlemuligheder og igangsætte et afpasset forløb:

Det centrale for os er at få afdækket og dokumenteret, hvilken effekt handicappet har på borgerens arbejdsevne, og det er fuldstændig forskelligt, for det handler meget om de personlige kompetencer som borgeren har. Du kan have scleroseramt med sammenlignelige forløb, hvor det er de personlige ressourcer, der afgør, hvordan det går på arbejdsmarkedet. Nogle lægger meget i at være der [på arbejdsmarkedet], mens andre fra starten siger, at det er ikke der, jeg vil bruge mine kræfter i forhold til det, der er derhjemme. Og det er jo det, vi prøver at beskrive, og der har vi jo også vores ressourceprofil. Og der prøver vi at beskrive hvilken indflydelse handicappet har på arbejdsevnen.

Det er ikke nok at se på de synlige og umiddelbare begrænsninger i funktionsevnen, idet der er mange andre forhold, der spiller ind i relation til borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet. Derfor er det, ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere, afgørende, at der foretages en grundig og nærværende afklaring af borgeren. En virksomhedskonsulent i et af jobcentrene arbejder under en særlig 'håndholdt indsats', der indebærer, at borgerne følges tæt i et individuelt tilrettelagt forløb bl.a. baseret på regelmæssig, personlig kontakt. Denne indsats har vist rigtig gode resultater i forhold til at integrere langvarigt sygemeldte på arbejdsmarkedet. Især borgere med psykiske funktionsnedsættelser har deltaget i tilbuddet. Adspurgte til, hvad der har været afgørende for indsatsens succes, forklarer virksomhedskonsulenten:

Der er to forskelle, for det første er jeg meget ked af at skulle læse journaler, før jeg snakker med folk, og for det andet bliver jeg

ved med at være her; for der er jo stor udskiftning blandt sagsbehandlere - jeg har været her 10 år og render ingen vegne [...] jeg følger dem tæt og har kontakt flere gange i ugen, sms'er og ringer jævnligt til dem. Det giver en tryghed, og især over for psykisk syge tager det noget tid at nå ind bag facaden.

Det vigtigste i indsatsen er tid til borgerkontakt, og netop over for borgerne med svære funktionsnedsættelser af psykisk karakter er nærhed og stabilitet af stor betydning. Der, hvor der ikke er afsat ressourcer til en særlig indsats, fortæller medarbejderne ligeledes, at de søger at holde en tæt opfølgning, og undervejs i forløbene gøres brug af praktikker og andre aktivtilbud til sygemeldte, for på den vis at afdække og afklare borgerens funktionsnedsættelse og arbejdsevne. I et jobcenter oplever en medarbejder en positiv udvikling i forhold til brugen af aktivtilbud, som er steget siden ny lovgivning på området trådte i kraft i sommeren 2009.⁵

REFUSION, RETTIDIGHED OG RESSOURCER

Sygedagpengeområdet er et område under stor bevågenhed; både generelt og over for personer med handicap. Det er et område, der vægtes højt både på landspolitisk plan og i kommunerne, og der er inden for de seneste år indført en række ændringer i lovgivningen. Nogle af de seneste lovændringer vedrører aktivering af sygemeldte og omlægning af refusion af kommunernes udgifter til sygedagpenge, således at der gives forhøjet refusion, når den sygemeldte deltager i aktivering.⁶ Det massive fokus opleves og påpeges af de interviewede medarbejdere. De er generelt positive over for jobcentrenes erklærede ønske om en fortsat forbedring af indsatsen over for sygemeldte borgere, og beretter om særlige indsatser og tæt opfølgning med fokus på den enkelte borgers ressourcer og barrierer. Samtidig fortæller medarbejderne om sygedagpengeindsatsen

5. Fra juli 2009 kan sygedagpengemodtagere m.fl. få aktive tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

6. I januar 2010 blev gennemført en refusionsomlægning af udgifterne til sygedagpenge: Fra 9. til 12. uge i et sygemeldingsforløb yder staten 65 pct. refusion af kommunernes udgifter til sygedagpenge, hvis den pågældende sygemeldte er i aktivering. Hvis den pågældende sygemeldte ikke er i aktivering yder staten 35 pct. refusion af kommunernes udgifter til sygedagpenge. Tilsvarende regler gælder for kommunernes udgifter til ledighedsydelse (ledige fleksjobberettigede) og særlig ydelse (ledige fleksjobberettigede, der ikke er berettiget til ledighedsydelse).

som et område med øgede krav til administration, dokumentation og overholdelse af rettidighed. Det mærkes i hverdagen, hvor de interviewede jobcentermedarbejdere oplever en stigende administrativ byrde. Kravene om rettidighed fylder meget, og til tider opleves disse krav som modstridende i forhold til behovet for tæt opfølgning og afklaring af sygemeldte borgere – både i forhold til borgere med handicap og i forhold til borgere med midlertidige funktionsnedsættelser. Det tidsmæssige pres er afgørende for indsatsen, og i tillæg til den øgede administrative byrde har den aktuelle arbejdsmarkedssituation også en betydning. Som følge af en voksende generel ledighed, oplever de i sygedagpengeafdelingen langt flere sygemeldte; flere af interviewpersonerne forklarer at det ofte er de svageste, der sidder yderst i fyringsrunder, og har de funktionsnedsættelser, så ender de typisk som sygemeldte. Det betyder flere sager i sygedagpengeafdelingen, men ikke nødvendigvis flere ressourcer.

Der er således stor forskel på hvordan de interviewede jobcentermedarbejdere vurderer deres egen indsats. De jobcentermedarbejdere, der arbejder inden for rammerne af en særlig indsats (med et begrænset antal sager) vurderer i højere grad end de medarbejdere, der ikke arbejder under en særlig indsats, at indsatsen er tilfredsstillende. Begge 'grupper' af medarbejdere beskæftiger sig med sygedagpengemodtagere med handicap, hvor der er stort behov for afklaring, og de medarbejdere, som ikke arbejder under særlige indsatser oplever et opadgående antal sager, der medfører, at de i stigende grad føler sig så pressede på tid, at det får indvirkning på kvaliteten af deres arbejde. Årsagen er, ifølge jobcentermedarbejderne selv, at de arbejder inden for nogle altafgørende tidsrammer, der defineres af kommunens mulighed for refusion af udgifter til sygedagpenge. Således mener de, at de oftere og oftere støder på, at det indholdsmæssige i samtalen med (og aktiveringen af) borgeren til dels må vige for et overordnet mål om refusion:

Det værste ved indsatsen lige nu er refusionstænkningen; det eneste man tænker på er hvordan man opnår den største refusion. Der er meget fokus på refusionstænkning og rettidighed. Det vigtigste er at få gennemført de samtaler, der kræves, udbyttet kommer i anden række.

En anden jobcentermedarbejder fortæller tilsvarende:

Fordi sådan som kommunernes økonomi er skruet sammen, der bliver man nødt til at have fokus på, at man sørger for at få folk enten raskmeldt eller aktiveret på den rigtige måde ift. refusionen, men ikke i forhold til hvad der bekommer borgeren bedst. Der tænker man refusion hele tiden, og det er den måde det i øjeblikket er skruet sammen på. Det gør, at så forsvinder helheden for borgeren ... det går mere op i refusionstænkning end at ramme den rigtige løsning.

De interviewede jobcentermedarbejdere fortæller således, at refusionstænkningen er hæmmende i forhold til dele af deres arbejde. Først og fremmest er det styrende over for de prioriteringer der foretages; både fra ledelsens side og i de enkelte medarbejders hverdag. Alle borgere skal passes ind under nogle skarpe tidsrammer, helhedsorienteringen i indsatsen svækkes og de faglige prioriteringer træder i baggrunden. Der er med andre ord ikke overensstemmelse mellem det behov for tid og tæt opfølgning, som anses for afgørende i indsatsen, og de ressourcer der er til rådighed.

At der i mange sammenhænge prioriteres med udgangspunkt i rettidighed, kan ses i sager, hvor der ikke ligger noget umiddelbart tidspres i forhold til rettidighed. Nogle af jobcentermedarbejderne taler her om et mindre antal borgere med handicap, der henvender sig i jobcentret for en afklaring af arbejdsevnen, selvom de ikke er sygemeldte. Det kan være personer med kroniske lidelser som sclerose, psykiske lidelser eller andre funktionsnedsættelser, som de har levet med længe. De har behov for råd og vejledning i forhold til kompensationsmuligheder for personer med handicap i erhverv og skal eventuelt have afklaret deres arbejdsevne. I nogle tilfælde vil der være behov for praktisk afprøvning (fx arbejdspraktik/prøvning) for at afdække, om arbejdsevnen kunne være større et andet sted, end hvor den pågældende borger arbejder. Først i forbindelse med selve afprøvningen vil borgeren formelt set blive sygemeldt. Denne type henvendelser kan, ifølge interviewpersonerne, have tendens til at komme i anden række, idet borgerne ikke som udgangspunkt er sygemeldte og derfor ikke hører under samme opfølgningskrav som øvrige sygedagpengesager. Borgeren, der henvender sig, har dog krav på råd, vejledning og afklaring. I et jobcenter fortæller en medarbejder, at de har valgt at placere disse sager samlet, for at imødekomme de udfordringer, der kan være, når sager ikke har første prioritet:

Vi skal tilbyde den afklaring, og nu har vi bare sat vores i system, fordi det var uhensigtsmæssigt, og der var altid en masse klager, fordi det var sager der lå rundt omkring på pladserne, for de blev aldrig prioriteret, for de var jo ikke en del af porteføljen. Derfor har vi valgt at lægge dem et sted, og det fungerer rigtig fint. Og det er jo ofte mennesker, som bør behandles rigtig godt, fordi de jo i lang tid har prøvet at klare sig selv, og det er først når de virkelig ikke kan, at de henvender sig. Vi har en medarbejder som er her to dage om ugen og sagtens kan klare det, for der er ikke den samme rettidighed som hos de andre.

Et massivt tidspres betyder altså, at opgaver og sager som medarbejdernes (og jobcentrets) indsats ikke umiddelbart måles på, nedprioriteres i forhold til de opgaver, der kan måles på rettidighed. Som vi ser i ovenstående citat, er der i ét af jobcentrene fundet en løsning på dette problem i form af, at opgaverne prioriteres eksplicit via en systematisering af indsatsen for borgere, der ellers falder uden for den målbare indsats.

Interviewpersonerne forklarer, at det er nødvendigt med eksplícitte prioriteringer af de opgaver der ikke har direkte målbare resultater, fordi medarbejderne ellers oplever, at deres indsats udelukkende vurderes ud fra mål om overoverholdelse af rettidig samtale eller aktivering. Samtidig udtrykker de frustration over, at de kvantitative mål, ikke stemmer overens med deres egen forestilling om faglig ansvarlighed og veludført arbejde. Dette påvirker motivationen til at gøre tingene endnu bedre og for at udvikle indsatsen:

Medarbejder 1: Ja vi er dygtige til at sætte fluebenene, og det er det vi bliver målt på. Men min faglighed bliver sat under pres. Hver gang jeg skal tage en faglig beslutning, så kommer jeg på kompromis med lovgivningen eller rettidighed.

Medarbejder 2: Og man bliver dårligere til det - når tiden bruges på flueben, så kan jeg mærke at man mister lidt engagement. Det vækkes så, når vi sidder her og taler om det, men det forsvinder lige præcis, når vi er færdige her.

Den ene af medarbejderne fortsætter:

Det [fokus på refusion] hæmmer tanken om, at man skal udvikle ting. Det andet tager så mange ressourcer, at der er risiko for at det indholdsmæssige i indsatsen det ryger fløjten [...] Opmærksomheden på at hvis man har fulgt op to dage for sent, så har man bare ikke gjort sit arbejde, det fylder så meget, at man ikke har overskud til at tænke kreative tanker, for at gøre tingene bedre.

Fortællinger om refusionstænkningens betydning i det daglige arbejde fylder således meget for de interviewede jobcentermedarbejdere, der mener, at tidspresset og det overvejende fokus på rettidighed kan gå ud over engagement og faglighed i indsatsen. I tillæg til den oplevede personlige frustration blandt jobcentermedarbejderne, fremhæver de problemet i, at det i sidste ende er borgerne, det går ud over, fordi der bliver mindre tid til dialog med borgerens arbejdsgiver og borgeren selv:

Øgede administrative krav på sygedagpengeområdet betyder mindre tid til at snakke med borgeren og dårligere sagsbehandling.

Der er imidlertid ikke nogen af de interviewede jobcentermedarbejdere, der oplever en stigning i antallet af klager fra borgere, og trods de udfordringer og problematikker de fremhæver, er der flere, der har indtryk af, at størstedelen af borgerne er tilfredse med den støtte de modtager. Den største tilfredshed opnås dog ved muligheden for dialog og tæt indsats, hvilket typisk kun lader sig gøre via særlige indsatser og initiativer.

FØRTIDSPENSIONISTER MED HANDICAP

Beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister er i alle tre jobcentre placeret hos enkelte virksomhedskonsulenter, som typisk også tager sig af sager vedrørende sygedagpenge, fleksjob og eventuelt ikke-arbejdsmarkedsparede ledige. De interviewede medarbejdere, der varetager indsatsen over for førtidspensionister udtrykker alle, at denne indsats nedprioriteres i forhold til andre opgaver. En medarbejder fortæller:

Det er jo tydeligt, at førtidspensionister og det at få dem ud på arbejdsmarkedet er meget lavt prioriteret, fordi der ikke er noget incitament i det ift. den måde, området er struktureret lovmæssigt. 'Pisk og gulerod' metoden som gælder ved sygedagpenge-modtagere gælder ikke for førtidspensionister, og derfor bliver det selvfølgelig nedprioriteret. Det er jo kun, hvis de selv henvender sig - der er ikke noget opsøgende arbejde i det.

Det handler altså om, at de er nødsaget til at prioritere i forhold til deres samlede mængde ressourcer. Når de står over for en række sager – fx sygedagpengesager – med stramme lovmæssige krav om rettidighed, er det indsatsen over for førtidspensionister, der ryger i baggrunden, idet der ikke er rettidighedskrav på dette område. Virksomhedskonsulenterne mener også, at det er den opsøgende indsats der ofte må fravælges:

I forhold til skånejobbere [førtidspensionister i løntilskud] der har vi så ikke den samme indsatsform – indsatsen ligger meget på, at den enkelte førtidspensionist er udad færende, måske hvis de er knyttet op på socialpsykiatrien, så kan de hjælpe dem, men vi har ikke en aktiv indsatsform i forhold til skånejob, og det er et prioriteringsspørgsmål i forhold til de øvrige grupper, som vi lovmæssigt er meget mere styret af.

Dette underbygges af en anden virksomhedskonsulent, der fortæller, at hun for nylig har fået afgrænset sine arbejdsopgaver. Hun ser netop en fremtidig mulighed for at få sat mere skub i tingene over for førtidspensionister ved, at hun nu ikke har så mange øvrige opgaver med korte tidsfrister og skrappe lovmæssige krav, der kan lægge beslag på hendes tid.

En af de interviewede ledere bekræfter, at indsatsen over for førtidspensionister nedprioriteres i det daglige arbejde, og mener, at der skal særlige initiativer eller lovændringer til for at ændre dette:

Førtidspensionister er ikke nogle, vi gør en særlig jobrelateret indsats overfor, det kan være vi kommer til det, hvis der kommer nogle særlige initiativer fra Regeringen, at man vil sætte særlig fokus på området.

Så længe der ikke er et særligt incitament og ikke er afsat specifikke ressourcer til indsatsen over for førtidspensionister, vil andre områder - som fx sygedagpengeområdet, der er underlagt rettidighedskrav og regler om refusion - altså stå højere på prioriteringslisten.

Samtidig med at virksomhedskonsulenterne udtrykker frustration over den - i deres øjne - utilfredsstillende indsats, fastholder de, at de førtidspensionister, der henvender sig på eget initiativ, så vidt muligt får den støtte de efterspørger:

Hvis der kommer en førtidspensionist til mig med en mulighed for ansættelse et sted, så har jeg gjort det, og orienteret om reglerne osv., men en mere systematisk indsats for at få flere i arbejde det har der ikke været mulighed for.

En anden medarbejder siger tilsvarende:

Altså ringer der nogen og spørger, så giver vi dem selvfølgelig råd og vejledning. Og vi hjælper dem med at afklare, hvor meget de egentlig kan klare.

Nogle af virksomhedskonsulenterne beskriver, at førtidspensionisterne, der henvender sig, bliver 'skrevet på deres liste', forstået således, at virksomhedskonsulenterne har de pågældende førtidspensionister i tankerne, når de i øvrigt er på virksomhedsbesøg. Finder de en mulighed for løntilskud, varetager virksomhedskonsulenten den lovpligtige opfølgning.

En væsentlig pointe i denne sammenhæng er, at meget få førtidspensionister selv henvender sig til jobcentret med ønske om løntilskud. En virksomhedskonsulent fortæller, at der for nogle år tilbage var langt flere af denne type henvendelser. Det handlede typisk om en førtidspensionist, der havde været på pension i nogle år, og så pludselig fandt ud af, at der måske godt kunne være kræfter til lidt arbejde. Det sker sjældent i dag. Adspurgt til årsagerne til denne udvikling, svarer virksomhedskonsulenten:

Det er helt klart fordi de er dårligere, man skal dælme være dårlig for at få pension. Helt afgjort. Men som system gør vi heller ikke noget for at gøre dem opmærksomme på mulighederne - altså de får en orientering, når de får tilkendt pension, og det er det.

Der er ikke noget opsøgende i det. Og det kunne vi jo heller ikke; hvis der kom ret mange flere, kunne vi slet ikke magte det. Der ville simpelthen ikke være ressourcer til det, hvis ret mange flere henvendte sig.

Der er således flere niveauer i problemstillingen; for det første er kravene til at få tilkendt pension så skærpede, at de der i dag får tilkendt førtidspension er så dårlige, at der, ifølge jobcentermedarbejderne, ingen restarbejdsevne er. Dernæst har virksomhedskonsulenterne ikke ressourcer til at foretage opsøgende arbejde og i højere grad informere førtidspensionister om deres muligheder for løntilskud. I forlængelse heraf ville virksomhedskonsulenterne slet ikke kunne rumme opgaven i forhold til deres øvrige arbejdsområder, hvis de rent faktisk fik flere henvendelser fra førtidspensionister. Endelig gælder der ikke samme regler om rettidighed på området som er tilfældet for sygedagpengeområdet, og incitamentet til at gøre en særlig indsats er dermed mindre.

POTENTIALE I SÆRLIGE INITIATIVER OG INFORMATION SARBEJDE

Hvis indsatsen på området skal styrkes, kræver det ifølge de interviewede medarbejdere, at der afsættes bedre tid til arbejdet, og at der sættes ind med særlige initiativer og opsøgende informationsarbejde over for førtidspensionister med handicap. En jobcentermedarbejder henviser til en tidligere central kampagne, med reklamer forskellige steder i det offentlige rum (fx på busser og i tv), der bl.a. oplyste om mulighederne for løntilskud til førtidspensionister. Hun oplevede at denne reklamekampagne i en periode resulterede i flere henvendelser. Det var typisk yngre borgere, der havde været på førtidspension i en årrække, og nu var dybt frustrerede over at føle sig uden for. Disse borgere henvendte sig for at høre, hvad deres muligheder kunne være.

Jobcentermedarbejdernes opfattelser af hvilke potentialer og behov der er i relation til indsatsen over for førtidspensionister, underbygges af resultaterne fra et tidligere projekt, støttet af arbejdsmarkedsstyrelsen, der havde til hensigt at afprøve initiativer til fremme af førtidspensionisters arbejdsmarkedstilknytning. Projektets evaluering viser bl.a., at en øget informationsindsats virker interessefremmende blandt førtidspensionister i forhold til at søge job/løntilskud; at mange førtidspensionister har behov for afklaring af egne ressourcer og jobønsker; samt at der

faktisk kan skabes job til førtidspensionister, når de nødvendige skånehensyn tilgodeses. Samtidig viser evalueringen, at den mest effektive indsats sker på baggrund af lokalpolitisk fokus, ledelsesmæssig prioritering og en kvalificeret tovholder, der i jobcentret kan varetage interne og eksterne informationsindsatser samt rådgivning, vejledning og støtte til førtidspensionister i forbindelse med jobsøgning m.v. (DISCUS 2009).

OPSUMMERING

Interviewene med medarbejderne, viser, at indsatsen over for førtidspensionister med handicap er et nedprioriteret område i de tre jobcentre. En væsentlig årsag er, at tilgangen til beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister adskiller sig fra tilgangen til jobcentrets øvrige målgrupper, hvor indsatsen er målbar i forhold til overholdelse af rettidigheder.. Sygedagpengemodtagere har fx både ret og pligt til aktive tilbud, og jobcentrets indsats måles ud fra, hvorvidt rettidigheden ved samtaler og aktivering overholdes. Førtidspensionister er omvendt ikke forpligtede til at tage imod tilbud fra jobcentret, og der foreligger ikke rettidighedskrav i forhold til samtaler m.v. i jobcentret. Det betyder, at indsatsen over for sygedagpengemodtagere følges nøje, med skarpt fokus på, at der tilbydes samtale og aktivering til tiden, mens indsatsen over for førtidspensionister baseres på borgerens eget initiativ og motivation, med støtte fra jobcentret i det omfang det er muligt.

Forskellen på hvordan indsatsen gribes an over for de to målgrupper er ikke nødvendigvis et problem i sig selv. Borgerne er forskellige, har varierende behov og får som udgangspunkt den støtte, de har krav på. Problemerne opstår imidlertid, når jobcentret som helhed og den enkelte jobcentermedarbejder står med en begrænset samlet mængde ressourcer og skal foretage prioriteringer. Jobcentret som helhed skal foretage overordnede allokeringer af ressourcer i form af personalefordeling på de enkelte indsatsområder, og den enkelte medarbejder skal prioritere mellem de opgaver og sager, der ligger på skrivebordet. Resultatet i alle tre jobcentre er, ifølge jobcentermedarbejdere og ledere, at indsatsen over for førtidspensionister træder i baggrunden for indsatsen over for fx sygedagpengemodtagere. Ligeledes kan der være tendens til, at borgere med handicap, der henvender sig for vejledning og/eller afklaring uden at være sygemeldte, kommer i anden række, idet der ikke ligger lovgiv-

ningsmæssige incitamenter til at yde en hurtig indsats i disse sager. I et jobcenter er denne problematik dog imødekommet ved at opgaven prioriteres eksplicit via en systematisering af indsatsen i forbindelse med denne type borgerhenvendelser.

Ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere er bevæggrunden for jobcentrets og jobcentermedarbejdernes prioriteringer primært, at kommunernes og jobcentrenes økonomi i stigende grad er så afhængig af refusioner fra staten, at enhver målorientering er rettet mod rettidighed i forhold til opfølgings- og kontaktsamtaler og aktivering. Sammenholdt med at jobcentermedarbejderne oplever et stigende antal sager og reducere af ressourcer betyder det, ifølge interviewpersonerne, at indsatsens indholdsmæssige karakter er nedadgående, og at nogle målgrupper i jobcentret – som fx førtidspensionister – ikke prioriteres i samme grad som andre. Selvom det fra flere sider vurderes, at der ligger potentielle arbejdsmarkedsressourcer blandt førtidspensionister med handicap.

De interviewede jobcentermedarbejdere udtrykker frustration over det massive tidspres de oplever, over den dominerende refusionstænkning og over ikke at have ressourcer til at udføre en indsats, der lever op til deres egne faglige krav. Hverken over for førtidspensionister eller over for sygemeldte, hvor opfølgningsindsatsen risikerer at blive tilrettelagt med udgangspunkt i de givne tidsrammer frem for med udgangspunkt i de sygemeldtes konkrete behov. Fremadrettet ser de særlige indsatser og initiativer som en mulighed for at forbedre disse forhold. Dels i relation til sygedagpengemodtagere, hvor der eksempelvis bør investeres i et særligt forløb for borgere med truet arbejdsevne. Et forløb, hvor der er afsat tid og ressourcer til tæt opfølgning. Dels i forhold til førtidspensionister, hvor der både bør investeres i informationskampanjer og prioriteres medarbejderressourcer på området. Både interviewede jobcentermedarbejdere og afdelingsledere i jobcentrene ser konkrete prioriteringer og øremærkede midler som afgørende i forhold til at udvide indsatsen over for en gruppe borgere som førtidspensionister.

SAMARBEJDSRELATIONER OG VIDENSDELING I JOBCENTRENE

Alle borgere, der henvender sig eller henvises til jobcentret, møder nogle gennemgående aktører, der i større eller mindre grad er involveret i beskæftigelsesforløbet: sagsbehandleren, virksomhedskonsulenten og evt. handicapnøglepersonen. Jobcentermedarbejdere varetager opgaverne omkring opfølgningsforløb, virksomhedskontakt og opfølgning i forbindelse med praktik, løntilskud etc. Hvor meget de forskellige jobcentermedarbejdere er involveret varierer fra sag til sag, og den mere overordnede opgave- og ansvarsfordeling varierer ligeledes fra jobcenter til jobcenter. I alle tilfælde vil indsatsen i den konkrete sag over for den enkelte sygedagpengemodtager eller førtidspensionist indebære en række relationer i form af samarbejde og dialog om handlemuligheder, behov og krav i de enkelte sager.

I dette kapitel ser vi nærmere på samarbejdsrelationerne i jobcentret, og vi søger at afdække, hvilken betydning relationerne har for den samlede beskæftigelsesindsats for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. De interviewede medarbejdere fortæller at samarbejde, sparring og dialog er nødvendig for at skabe en helhedsorienteret indsats, hvor der gøres brug af jobcentrets samlede ressourcer i form af viden, erfaring og kompetencer. Vidensdeling er således et helt centralt aspekt i beskæftigelsesindsatsen. Ikke mindst over for borgere med handicap, der har særlige og specifikke behov for støtte. I denne

sammenhæng har handicapnøglepersonerne en central rolle idet de netop skal fungere som jobcentrets vidensressource på handicapområdet. En central pointe i kapitlet er, at selvom samarbejde og vidensdeling betegnes som afgørende i indsatsen, så oplever de interviewede jobcentermedarbejdere, at de ikke i tilstrækkelig grad har tid til og mulighed for at søge viden og gøre brug af hinandens kompetencer og ressourcer. En problematik der skærpes i kraft af, at nøglepersonerne ligeledes oplever at arbejde under et tidspres, der gør, at de ikke har ressourcer til at udføre en opsøgende og vejledende opgave over for kolleger i jobcentret.

Med udgangspunkt i de interviewede jobcentermedarbejders fortællinger ser vi i kapitlet indledningsvist på de organisatoriske forhold, som samarbejdsrelationerne udspiller sig i. Hensigten er ikke at kortlægge jobcentrenes organisatoriske opbygning, men derimod at give et billede af hvor sagsbehandleren, virksomhedskonsulenten og handicapnøglepersonen er placeret i forhold til hinanden i relation til sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. Herefter ser vi på, hvordan samarbejdet vurderes af de interviewede jobcentermedarbejdere selv. Både hvordan de gerne ser det fungere, og hvordan det rent faktisk fungerer i praksis. Vidensdeling er et helt central aspekt i samarbejdet og diskuteres derfor som en selvstændig del, inden der sættes fokus på den rolle og opgave som handicapnøglepersonen har.

ORGANISATORISKE PLACERINGER I JOBCENTRET

Organisatorisk varetages sagsbehandling af sygedagpengemodtagere i de tre jobcentre i sygedagpengeafsnittet (jf. kapitel 2), hvor der er virksomhedskonsulenter tilknyttet. I nogle tilfælde dækker disse virksomhedskonsulenter også arbejdet med øvrige borgere, fx førtidspensionister. Inden for sygedagpengeafsnittet kan der være etableret særlige indsatser med en specifik målgruppe. Dette er tilfældet i et af jobcentrene, der indgår i denne undersøgelse, hvor der er etableret en indsats for sygemeldte med risiko for længerevarende sygdomsforløb. Indsatsen over for førtidspensionister er placeret hos virksomhedskonsulenter; enten hos de, der arbejder med sygemeldte borgere eller hos virksomhedskonsulenter i øvrige afdelinger af jobcentret.

I relation til jobcentrets indsats over for personer med handicap har handicapnøglepersonerne en vigtig rolle. Deres opgave er at sikre viden om og brug af de handicapkompenserende ordninger og redska-

ber. Nøglepersonernes funktion dækker jobcentret som helhed; de har bevillingskompetence i forhold til de handicapkompenserende ordninger, og de skal vejlede jobcentermedarbejderne omkring støtte til både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, sygemeldte samt borgere der henvender sig i jobcentret for støtte, vejledning m.v.; herunder førtidspensionister der ønsker løntilskud. Organisatorisk er nøglepersonerne placeret forskelligt. I jobcentrene der indgår i denne undersøgelse er to tilknyttet afdelingen for forsikrede ledige, mens en hører til i afdelingen for ikke-forsikrede ledige.

SAMARBEJDSRELATIONER I JOBCENTRET

Når de interviewede jobcentermedarbejdere bliver spurgt om, hvordan de umiddelbart vurderer samarbejdet internt i jobcentret, svarer stort set alle, at de oplever samarbejdsrelationerne som gode og positive. Der er en god stemning og tradition for åbne døre, med mulighed for at sparre og stille spørgsmål til hinanden:

Der er jo altid åbent bord, altså, hvis jeg tænker, jeg har en sag, jeg gerne vil sparre om med [nøglepersonen], er det her personlig assistance eller noget andet, jamen så banker jeg da på henne på hans dør.

En anden interviewperson siger tilsvarende:

Vi har et positivt og uformelt samarbejde - det er let at ringe rundt uformelt for hjælp og vejledning.

I forbindelse med konkrete samarbejdsflader, er der imidlertid andre forhold, som spiller en rolle, og trods den gode vilje til at samarbejde, er de optimale samarbejdsrelationer ikke altid til stede. Det er med andre ord ikke altid muligt i praksis at leve op til idéen om sparring og samarbejde i den enkelte sag. En jobcentermedarbejder fortæller fx, at både en stor medarbejderudskiftning og et massivt tidspres kan være hæmmende for 'at stikke hovedet ind hos kollegaen' for at snakke sagerne igennem:

Jeg oplever, at der er et godt samarbejde mellem teamsene; jeg vil sige, så meget som man nu også kan nå, og selvfølgelig også så meget, som det relaterer sig til ens eget arbejdsområde. Vi ved jo godt, hvordan det er, man snakker mere med dem, man arbejder sammen med. Og så er der desværre også en pæn stor udskiftning af medarbejdere, som selvfølgelig også gør, at vi tit starter forfra. Jeg tror, at hvis man kunne komme noget af det til livs, så er der meget vundet, for vi bruger en del tid på at starte forfra med mange forskellige ting. Det gør vi også i vores team. Nogen gange får jeg den tanke, når man snakker om samarbejde: ”jamen jeg har ikke engang tid til at gå ind på kontoret ved siden af” [...]. Så på den ene side er det lidt op ad bakke. Der er det her tidspres, telefonerne kimer ubønhørligt, men samtidig synes jeg også, vi samarbejder godt, når der er de sager, det er relevant at samarbejde omkring.

I den enkelte sag er der oftest et samarbejde mellem en sagsbehandler og en virksomhedskonsulent, hvor rollefordelingen typisk tager udgangspunkt i, at sagsbehandleren sidder med beslutningskompetencen, mens virksomhedskonsulenten yder det opsøgende arbejde over for bl.a. virksomheder. Når interviewpersonerne kommer nærmere ind på, hvordan dette samarbejde konkret fungerer, er der varierende meldinger, men der er til gengæld bred enighed om, hvordan det ideelt set burde fungere. Samarbejdet skal bygge på dialog, sparring og medinddragelse af borgeren og evt. andre relevante parter; fx lægekonsulenter eller a-kasse. En virksomhedskonsulent fortæller om det, der ind imellem savnes i samarbejdet med sagsbehandlerne:

Dem, der sidder hver dag og snakker med borgere, det var jo dem, jeg skulle holde møde med. Det var dem, jeg skulle mødes med og fortælle, hvad jeg har oplevet, eller de skal fortælle mig, hvad er det for nogle borgere, vi sidder med, hvad er det, vi sidder og bøvler med, hvad det er, du skal have fokus på ude hos arbejdsgiverne. For vi har rigtig mange ufaglærte mænd i øjeblikket, du bliver nødt til at tage ud på de virksomheder, der skal beskæftige dem. Det kan ikke hjælpe noget, at jeg kører ud og besøger revisorer fx for vi har ikke nogen ledige, der har en bog-

holderimæssig baggrund ... det er jo sådan nogle ting, vi har diskuteret her i huset til hudløshed.

Konkret samarbejde om den aktuelle borgergruppe og de enkelte sager forekommer således, ifølge virksomhedskonsulenten, i alt for begrænset omfang. Omvendt fortæller en anden virksomhedskonsulent om et vel-fungerende samarbejde med en sagsbehandler:

Jeg har rigtig godt samarbejde med [sagsbehandler], jeg har 16 af hendes borgere. Vi laver konsekvent opfølgningssamtale hver tredje måned og vi laver også en første samtale sammen, og før det, har vi snakket sammen. Hver gang jeg får nye oplysninger om borgeren, mailer jeg til [sagsbehandleren], sådan at vi fremstår som en samlet enhed. Det lærer jeg rigtig meget af. Og hun vil også tit gerne med på virksomhedsbesøg. Vi har også møder i distriktpsykiatrien med borgeren.

En tredje virksomhedskonsulent forklarer, at det er vigtigt for borgeren, at de forskellige parter, som vedkommende møder i indsatsen, arbejder i samme retning:

Det handler om daglig dialog, og det er også i forhold til sygedagpengesagsbehandlerne. Dem vi har tæt dialog med, og sparrer med i den konkrete sag, hvad tænker de? For det er rigtig vigtigt, vi ved hvilken retning og hvor i sygedagpengeloven de tænker hen, for det er jo dem, der har beslutningskompetencen. Vi har jo ingen beslutningskompetence i forhold til revalidering eller hvad det nu er. Vi går jo ud og udfører det for dem, og hvis vi lige pludselig er ude og tænker, at det her er da en førtidspension eller en fleksjob sag og jeg tænker at afprøvning er udtømt, og jeg så kommer op til dem og de tænker at et eller andet skal prøves af ... det duer ikke, hvis jeg nu har sagt noget andet til borgeren. Det er vigtigt at vide, hvor hinanden er og hvad hinanden tænker. Ellers kan det føre til, at borgeren føler sig forvirret og frustreret. Vigtigt med ensartet linje.

Udover at borgeren skal kunne fornemme en ensartet linje i indsatsen, handler det i høj grad om, at medarbejderne kan noget forskelligt. Sags-

behandlerne har deres socialfaglige baggrund og uddannelse, mens virksomhedskonsulenterne har stor erfaring i det opsøgende arbejde på virksomhederne. Virksomhedskonsulenterne møder borgerne ude på arbejdspladsen og får derved en fornemmelse for den enkeltes potentialer og udfordringer lige netop der, hvor de er i spil. Denne fornemmelse er vanskeligere for sagsbehandleren at nå, idet de som regel har samtalerne på jobcentret, hvor de til gengæld kan gå dybere ind i eventuelle problemstillinger. Interviewpersonerne pointerer, at det væsentlige i denne sammenhæng er, at begge aspekter af borgerkontakten er lige betydningsfuld. Udfordringen ligger i at inkludere disse forskellige aspekter og derved gøre indsatsen helhedsorienteret. Her er samarbejdet afgørende for at kunne drage fuld nytte af hinandens forskellige kompetencer og skabe en samlet indsats.

Betydningen af det interne samarbejde gør sig gældende over for alle grupper af borgere, men i særdeleshed over for borgere med handicap. Her er det især vigtigt at kende de muligheder, der er for at fastholde eller integrere borgeren på arbejdsmarkedet. Det handler således om, at der bør tænkes helhedsorienteret i indsatsen. Det bedste resultat opnås der, hvor der åbnes op for dialog og tæt samarbejde på tværs af teams og afdelinger, hvor medarbejderne – sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter, nøglepersoner etc. – sætter deres specifikke ressourcer og kompetencer i spil og på den vis får afdækket handlemulighederne i den enkelte sag og for den enkelte borger.

VIDENSDELING

En vigtig del af det konkrete samarbejde er vidensdeling, og både jobcentermedarbejdere og ledere fremhæver nødvendigheden af at fremme og fastholde vidensdeling for at yde en god indsats. Den kollegiale sparring angives som et centralt element i den interne vidensdeling; både i form af regelmæssige møder og som ad hoc forespørgsler og vejledning i relation til specifikke sager. Samtidig udtrykker flere af de interviewede jobcentermedarbejdere, at det er meget individuelt, hvordan og i hvilket omfang, der gøres brug af hinandens viden og erfaring; vidensdeling er 'man selv herre over', som en medarbejder udtrykker det. Denne opfattelse deles af en anden medarbejder, som savner en mere systematiseret tilgang til den interne vidensdeling. En systematisering ville bringe vidensdeling i fokus og således sikre, at dette aspekt ikke træder i baggrunden for alle øvrige opgaver. I den travle hverdag er det nødvendigt at

prioritere mellem opgaverne, og i den sammenhæng er det sjældent vidensdeling, der står øverst på listen for den enkelte medarbejder.

Ud over at gøre brug af den viden der allerede findes på jobcentret, handler det også om løbende at opkvalificere medarbejderne til indsatsen og at trække på viden udefra. Dette kan bl.a. ske gennem deltagelse i konferencer, seminarer og kurser, hvilket flere af de interviewede medarbejdere betegner som vigtigt i forhold til at holde sig opdateret på den nyeste viden og lovgivning på området. De oplever ikke umiddelbart begrænsninger eller restriktioner i forhold til at deltage, men flere føler sig alligevel ofte nødsaget til at sige fra, da de ellers ville komme bagud med de øvrige opgaver. I ét af jobcentrene har de i sygedagpengeafsnittet haft god erfaring med at sende medarbejdere på et kursus ved Specialfunktion for Job og Handicap, hvor de blev introduceret for handicap og mentorordninger. Resultatet var både en decideret opkvalificering af de pågældende medarbejdere samt øget sparring i sager, hvor der eventuelt kunne gøres brug af de handicapkompenserende ordninger.

Viden om handicapområdet er vigtig, men som én af de interviewede jobcentermedarbejdere påpeger, er det vigtigste af vide, hvor man kan finde, den viden man mangler. Specialiseret viden inden for handicapområdet, vil således som regel skulle hentes udefra, og i den henseende fortæller alle jobcentermedarbejderne om regelmæssigt samarbejde med fx hjerneskaderådgivningscentre, videnscentre, kommunikationscentre og handicaporganisationer. En virksomhedskonsulent fortæller bl.a. om en sag, hvor en konsulent fra hjerneskaderådgivningen blev inviteret med ud til en arbejdsgiver til en rundbordssamtale. Her talte de bl.a. om, hvad det vil sige at arbejde sammen med en person med senhjerneskade, hvilke ting der er vigtige at være opmærksom på, hvad der er god dialog, hvordan kollegerne forberedes til at tage imod den sygemeldte på arbejdspladsen osv. Denne form for samarbejde opfattes som optimal.

Flere medarbejdere fortæller ligeledes, hvordan de bruger Specialfunktionen Job og Handicap samt faglige konsulenter i kommunen til at holde sig ajourført med lovgivningen på området. Det opleves som en stor hjælp i det daglige arbejde, hvor tiden til fordybelse er sparsom.

Jobcentermedarbejderne kan imidlertid ikke udelukkende læne sig op ad at kunne hente viden udefra, da det er nødvendigt, at de har en basisviden at trække på. Det er med andre ord afgørende, at de har en grundlæggende viden om handicap, der gør, at de er bevidste om hvilken

viden de mangler inden for et specifikt område, for at hjælpe en person med et konkret handicap. Faglig viden og en solid uddannelsesmæssig ballast spiller derfor en vigtig rolle, når man arbejder med handicapområdet. For at kunne yde den bedst mulige indsats, er det afgørende at have et vist kendskab til forskellige funktionsnedsættelser og de begrænsninger disse indebærer – dette gælder ikke mindst begrænsninger, som ikke umiddelbart er synlige for omverdenen som fx psykiske lidelser:

Du skal selvfølgelig ha' en vis indsigt til at sige "hvad betyder det, hvad skånehensyn ligger der i det?", og det er selvfølgelig det man skal ind og oparbejde når man arbejder med de her grupper. Jeg vil sige, det er ikke altid smart at sætte nogen ind i de her stillinger med en ikke-faglig uddannelse, når man arbejder med de her grupper, for det er jo noget af det, du får på gennem fx socialrådgiveruddannelsen. Altså, man bliver langsomt opkvalificeret i det, men tænker man, at en konsulent bare skal være en der ved noget om arbejdsmarkedet, men som ikke ved noget om at arbejde med svage grupper, så er der nogen der knækker nakken på det, fordi det er væsentligt at vide noget om det.

Uddannelsen og den faglige baggrund spiller altså en væsentlig rolle for at kunne yde en målrettet indsats over for personer med handicap. Det samme gør erfaring inden for området. Således fortæller flere af de mere rutinerede medarbejdere, hvordan den viden og de netværk de trækker på i deres arbejde, er opbygget over en længere årrække. De mener selv, at det er en stor medvirkende årsag til, at de i dag føler sig godt rustede til arbejdet inden for handicapområdet:

Det handler jo om at suge viden til sig efterhånden, så i forhold til den viden jeg har i dag, så føler jeg ikke jeg har problemer med at bestride det her. Men det er jo mange års erfaring jeg har bygget op og så handler det selvfølgelig om, at når du arbejder med nogle af de grupper, så har du jo den viden via din uddannelse – hvad betyder det at have en depression? - og selvfølgelig om at fylde på, fordi der sker jo markante ændringer inden for de her områder.

Alle jobcentermedarbejdere kan naturligvis ikke have 10 års erfaring. Og de interviewede medarbejdere mener heller ikke, at det er forkert at nyuddannede får til opgave at arbejde med handicapområdet. De mener imidlertid, at det er vigtigt, at de, der arbejder med området har en socialfaglig uddannelse, således at de har en basisviden, der er solid nok til at vide hvilke spørgsmål der skal stilles, og hvor spørgsmålene skal rettes hen. Derudover er det afgørende, at medarbejderne i jobcentret har nogle rammer, der gør, at de har mulighed for at trække på og dele hinandens viden. På den måde kan jobcentrets samlede ressourcer i form af erfaringer og specialiseret viden i langt højere grad sættes i spil i de konkrete sager. Ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere er disse rammer ikke i tilstrækkelig grad tilgængelige, og de savner en mere systematiseret vidensdeling, der kan modvirke, at samarbejde inklusive vidensdeling nedprioriteres i en travl hverdag.

En af målsætningerne for handicapnøglepersonernes funktion er, at de skal bidrage til en systematiseret vidensdeling blandt medarbejderne i landets jobcentre. I de følgende afsnit vender vi derfor blikket mod handicapnøglepersonernes opgave og rolle i jobcentrene, og vi ser på hvordan de indgår i samarbejde med øvrige jobcentermedarbejdere og er med til at informere og vejlede inden for handicapområdet.

HANDICAPNØGLEPERSONEN

I de tre jobcentre, der indgår i denne undersøgelse, er der betydelige variationer i forhold til handicapnøglepersonens organisatoriske placering i jobcentret, dennes funktion og i hvilket omfang nøglepersonen er bundet af øvrige opgaver. I to af jobcentrene er nøglepersonen arbejdsmarkeds-/virksomhedskonsulent i afdelingen for forsikrede ledige. Funktionen som nøgleperson på handicapområdet defineres af begge som uden faste tidsmæssige rammer; dvs. tiden prioriteres løbende i forhold til øvrige opgaver. Den ene nøgleperson beskriver handicapområdet som en begrænset del af det øvrige arbejde, mens den anden primært varetager opgaver, der er relaterede til handicapområdet. I det tredje jobcenter er nøglepersonen placeret i beskæftigelsesafdelingen for kontanthjælpsmodtagere. Denne nøgleperson har afsat en dag om ugen til funktionen som nøgleperson.

Fælles for nøglepersonerne er, at de sidder med bevillingskompetencen inden for de handicapkompenserende ordninger. Der er dog forskel på i hvilken grad nøglepersonerne er involveret i de enkelte sager. To af nøglepersonerne beskriver deres indsats på handicapområdet som en begrænset del af deres samlede arbejdsopgaver i jobcentret, og de har sjældent borgerkontakt i forbindelse med sagerne på dette område. Deres indsats består først og fremmest i at behandle de ansøgninger vedrørende handicapkompensation, som de modtager fra virksomheder og borgere og nogle gange fra sygedagpengeafdelingen. En siger herom:

Det er meget vigtigt at understrege, at handicapområdet det er sådan en lille 'nebensgeschäft', som tit må nedprioriteres i henhold til at nå rettidigheden. Og når vi sidder med ordningen, så sidder vi meget med nogle papirsager, som vi får et eller andet sted fra. Typisk ude fra den virkelige verden, så det handler meget om fastholdelse. Dvs. der sidder en person ude på en virksomhed, som sender en anmodning om et hjælpemiddel eller personlig assistance. Og en gang imellem, får vi også en fra sygedagpengeafdelingen, hvor man internt kommer med en person, som er sygemeldt og har været i gang med et forløb, hvor der typisk skal bevilliges personlig assistance.

Den tredje nøgleperson er ligeledes ansvarlig for at behandle indkomne ansøgninger, men beskriver i højere grad sine opgaver på området som et samarbejde med sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter, hvor nøglepersonen inddrages som konsulent. Mangel på tid bringes dog hurtigt på banen. Her i særlig grad af de to nøglepersoner, der beskriver opgaven som begrænset i forhold til øvrige opgaver. De udtrykker frustration over den manglende tidsmæssige prioritering af opgaven, og de finder det hverken tilfredsstillende eller hensigtsmæssigt, at de ikke har ressourcerne til at gå dybere ind i opgaven:

I bedste fald aflægger vi et virksomhedsbesøg. Det ville være det optimale. Og når vi snakker med Specialenheden, så anbefaler de også meget, at man aflægger virksomheden et besøg og spørger ind til, hvad det er for arbejdsfunktioner borgeren kan påtage, hvilke kan han ikke påtage, og hvor skal der kompenseres. Men [...] rettidigheden er jo det, der har højprioritet, så det er tit virk-

somhedsbesøg, vi må nedprioritere. Så er det enten over telefonen eller per mail, at vi laver de her bevillinger. Og det er jo ikke tilfredsstillende.

Nøglepersonen oplever ofte at være tvunget til at vælge mellem at gå i dybden med en bevilling til en person med handicap eller i stedet varetage øvrige opgaver som fx kontaktsamtaler for ledige. Resultatet vil næsten altid være, at de øvrige opgaver kommer i første række, da de typisk ligger inden for rammerne af regler om rettidighed. I enkeltsagen er det den pågældende nøgleperson, der foretager prioriteringen, men vedkommende gør det på baggrund af de overordnede retningslinjer, der ligger i jobcentret som helhed og i den enkelte afdeling mere specifikt. Her ses en forskel i prioriteringen af nøglepersonens område i de tre jobcentre. I et jobcenter angiver både nøglepersonen selv og dennes leder, at handicapområdet er nøglepersonens hovedopgave. I de to andre jobcentre, hvor nøglepersonerne har meget begrænset tid til området, betegnes handicapområdet omvendt som en mindre og afgrænset del af nøglepersonens samlede opgaveflade.⁷

Interviewpersonerne fremhæver således det problematiske i at funktionen som nøgleperson, er en afgrænset del af den samlede opgaveflade, hvilket i praksis betyder, at de ikke har kontakt til de borgere, som de handicapkompenserende ordninger primært er rettet mod. En nøgleperson siger:

Jeg arbejder ikke med at få handicappede i arbejde. Der kan ske det, når vi har de her tonsvis af samtaler, at der sidder en, som er hørehæmmet eller et eller andet, og så sikrer vi os selvfølgelig, at de kender redskaberne; men vi kan jo ikke nulre om den enkelte, når vi har tusindvis af sager som året. Så det er bare ud med dig og næste ind ... Så tit ser vi slet ikke den handicappede.

Det betyder, at nøglepersonerne ikke oplever at have føling med de borgere det handler om, og det betyder, at det kan være svært at holde enga-

7. Forskellen i hvordan der i de tre jobcentre prioriteres i forhold til nøglepersonens funktion, er ikke nødvendigvis et udtryk for hvordan handicapområdet samlet set prioriteres. En vurdering heraf er ikke muligt at foretage i denne sammenhæng, og heller ikke mål for undersøgelsen.

gementet oppe i forhold til lige denne opgave; til trods for at de finder opgaven vigtig og grundlæggende spændende.

Det skal pointeres i denne sammenhæng, at der er tale om *nøglepersonernes* kontakt til og indsats over for borgere med handicap. Udsagnene betyder ikke nødvendigvis, at borgere med handicap mangler et tæt kontaktforløb, idet de typisk vil være tilknyttet en sagsbehandler i fx sygedagpengeafsnittet. Det betyder derimod, at nøglepersonen, som er udpeget til at være jobcentrets vidensperson på området, er i meget begrænset kontakt med borgerne med handicap, idet andre opgaver som ikke er relateret til området fylder dennes tid.

Nøglepersonerne er selv opmærksomme på de problemer, der kan ligge i, hvordan opgaven som nøgleperson er placeret og prioriteret i det enkelte jobcenter. En nøgleperson forklarer, at der er stor forskel på, hvordan ordningen med en nøgleperson på handicapområdet er organiseret i landets kommuner. Det er desuden et emne, der tidligere er taget op til diskussion i netværket for nøglepersoner⁸. I nogle jobcentre sidder nøglepersonen udelukkende på handicapområdet, og har således lejlighed til at fordybe sig i relevant viden, aflægge besøg på virksomheder og samtidig oplyse om mulighederne på området; både over for borgere og virksomheder. Andre steder er opgaven som nøgleperson blot en begrænset del af medarbejderens opgaveportefølje, og det opsøgende og fordybende arbejde er ikke en mulighed. Nøglepersonen er ikke i tvivl om, at det fungerer langt mere hensigtsmæssigt i de jobcentre, hvor funktionen som nøgleperson er en primær opgave for en medarbejder. Samtidig påpeger nøglepersonen, at det ikke blot handler om at have mere tid til arbejdet som nøgleperson, det handler i høj grad også om, at der skal være sammenhæng i en medarbejders samlede mængde af opgaver:

Vi kan også høre, at nogle steder er der mere tid til fx at aflægge besøg i forhold til de her ordninger. Hvis man nu fx er virksomhedskonsulent i forvejen, og kun laver det, dvs. ikke har tonsvis af kontaktsamtaler. Vi har jo flere tusinde igennem om året her hos os, og vi er kun 5 medarbejdere [...] Men hvis man kun har opgaven som virksomhedskonsulent og er ude og snakke løntil-

8. Der refereres til netværket for nøglepersoner, som er faciliteret af Specialfunktionen for Job & Handicap

skud og praktik osv. og så har det her [funktionen som nøgleperson] som en opgave, jamen så er man jo ude, og det er meget mere optimalt.

I nogle jobcentre, typisk i mindre kommuner, vil der ikke være ressourcer til at have en medarbejder, der alene har til opgave at være nøgleperson. Her ses det som en fordel, hvis opgaven er placeret inden for medarbejderens øvrige opgaver, og dermed også inden for vedkommendes kompetenceområde. Det kan enten være hos en virksomhedskonsulent med udadgående opgaver, eller det kan fx være hos en medarbejder, der sidder med sygedagpenge og fleksjob.

VEJLEDNINGSOPGAVEN

Ud over at varetage bevillinger vedrørende de handicapkompenserende ordninger, har nøglepersonen også til opgave at rådgive og vejlede omkring handicap i erhverv samt om mulighederne inden for de handicapkompenserende ordninger; både over for kolleger, borgere og virksomheder. Det betyder samtidig, at det er nøglepersonernes opgave at holde sig opdateret inden for området. Ingen af de tre interviewede nøglepersoner mener, at de i tilstrækkeligt omfang har mulighed for at yde råd og vejledning til kolleger i jobcentret eller til borgere og virksomheder. De to nøglepersoner, der beskriver handicapområdet som en begrænset del af deres arbejde, oplever dog de største begrænsninger i forhold til vejledningsopgaven:

På det teoretiske niveau ligger det i handicapnøglepersonen, så ideelt set, ser man gerne, at vi informerer meget mere om det. Og vi informerer om det, hvis der tilfældigvis kommer en person ind, der har en funktionsnedsættelse. Og så informerer vi om det ved, at der ligger noget materiale i jobcentret. [Interviewer: Hvad med i forhold til kollegaer?] Lidt, det er jo ikke det helt store. Der har været nogle stormøder, hvor der er fortalt lidt, og handicap Specialenheden har også været på besøg, hvor hele jobcentret var indbudt. Så jeg tror mere, det er i det daglige og lidt tilfældigt, at viden siver ud. Det er ikke så struktureret.

Den anden nøgleperson bekræfter ligeledes, at rådgivning af kolleger er en del af ordningen, men oplever ikke, at kollegerne henvender sig i no-

gen særlig grad for at få vejledning eller svar på spørgsmål. Årsagen er ifølge vedkommende selv, at det er begrænset hvor mange i jobcentret, der rent faktisk kender til muligheden. Det er derfor de samme få kolleger, der dukker op for at få vejledning omkring handicapområdet. Til gengæld kommer de ofte. Nøglepersonen mener, det ville være hensigtsmæssigt for den samlede indsats, hvis der i højere grad var kendskab til mulighederne, men ønsker ikke at begynde at reklamere for sig selv som nøgleperson. For det første er der ikke tid til selve 'reklamekampagnen' og det opsøgende arbejde, og for det andet ville der slet ikke være tid til at varetage den rådgivende opgave i tilfælde af, at flere kolleger begyndte at henvende sig med spørgsmål.

I modsætning til de to nøglepersoner, der ikke har handicapområdet som primær arbejdsopgave, mener nøglepersonen, der har handicapområdet som primært område, at samarbejdet (i relation til vejledning på handicapområdet) med øvrige kolleger i jobcentret er godt. Nøglepersonen oplever, at kollegerne er nogenlunde orienteret om mulighederne for at få vejledning i forhold handicapkompenserende ordninger:

Vi holder lidt informationsmøder en gang imellem med hinanden hvor vi prøver at fortælle sagsbehandlerne hvad ordningerne kan. Nu har vi holdt det et par gange og dvs. de fleste her i huset de ved at der er noget der hedder personlig assistance og hjælpemidler, og det der så sker det er at sagsbehandlerne i sygedagpenge de snakker jo også sammen om de enkelte sager, hvis der er nogen de er kørt fast med. Hvis der er nye kolleger, der ikke tænker så meget i det, så er der måske en der siger 'hvad med personlig assistance har du prøvet at tænke på det?' og så havner de jo nede ved mig. Og det er vel den måde vi samarbejder på.

Nøglepersonen fortæller desuden, at han i videst muligt omfang oplyser virksomheder om de forskellige muligheder, der er for handicappede i erhverv. Det foregår som en integreret del af de virksomhedsbesøg, der i øvrigt aflægges som virksomhedskonsulent. Det opsøgende og oplysende arbejde varierer dog en del i omfang, da der i perioder kan være for travlt til det opsøgende arbejde.

Specialfunktionen for Job & Handicap er en af nøglepersonernes kilder til opdateret viden inden for handicapområdet, og kan ligele-

des bruges som base for rådgivning og sparring. Der lyder forskellige meldinger blandt de interviewede nøglepersoner i forhold til, hvordan og i hvilket omfang de bruger Specialfunktionen. En nøgleperson, der ofte bruger Specialfunktionens tilbud, er meget positiv over for den vejledning der tilbydes; bl.a. den let tilgængelige viden der kan indhentes via hjemmesiden. Det fungerer godt, og samtidig er det absolut nødvendigt med en central enhed, der kan yde råd og vejledning, og garantere opdateret viden inden for lovgivningen på området:

Man er nødt til at have nogle specialister, nogen der sidder og følger med hver dag, og er opdaterede. Især når man som her sidder med en meget bred portefølje og vi alle sammen har mange kasketter på, så bliver det svært at fordybe sig. Ellers skal det i al fald være sådan, at når man så skal fordybe sig, så skal man have adgang til nogle kilder. Fx den hjemmeside, hvor man kan hoppe direkte ind og linke til lovgivningen – det er jo ikke fordi at vi ikke ved hvilken lovgivning der er, men med de mange lovgivninger man får, når man sidder med en bred portefølje – har man så den sidste? Er man opdateret på den sidste? Der er masser af tid at spare. Det er godt de eksisterer.

De øvrige adspurgte nøglepersoner giver ikke udtryk for samme systematiske brug af Specialfunktionen, hvilket den ene begrundet med mange års erfaring inden for handicapområdet, som gør at vedkommende føler sig godt rustet til arbejdet. Begge deltager dog i nogle af Specialfunktionens netværksmøder, hvor der er mulighed for at sparre med de øvrige nøglepersoner.

STRUKTUR OG ORGANISERING

De interviewede jobcentermedarbejdere føler sig pressede på tid. Som vi erfarede i foregående kapitel er refusionstanken dominerende i jobcentermedarbejdernes arbejde, og det pres som medarbejderne konstant oplever i forhold til at overholde tidsgrænser har også indvirkning på, hvor meget overskud de har til dialog og sparring. Derudover er jobcentermedarbejderne fortsat i en tilpasningsfase efter sammenlægningen af den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats, hvilket har en betydning for hvor glat samarbejdet forløber. Nærværende undersøgelse har ikke fokus på strukturreformens betydning for jobcentrenes samlede

indsats, men i interviewene er det i flere sammenhænge blevet noteret, at interviewpersonerne oplever det som en stor udfordring at skulle forene forskellige arbejdskulturer og -systemer. Det handler både om helt konkret at finde overensstemmelse i arbejdsgangene vedrørende eksempelvis bevillingskompetencen, og om at finde en fælles samarbejdskultur; en jobcentermedarbejder fortæller fx om oplevelsen af, at de i det tidligere AF havde større tradition for at arbejde helhedsorienteret og fremadrettet. En anden jobcentermedarbejder fortæller ligeledes om kulturelle udfordringer i forbindelse med den kommunale sammenlægning, hvor de som tidligere AF medarbejdere på den ene side fortsat skulle arbejde i statslige, selvstændige teams, og på den anden side skulle integreres i arbejdsgangene i jobcentret som helhed. Disse betragtninger er naturligvis subjektive, og kan ikke danne grundlag for entydige konklusioner. Udmeldingerne lægger dog op til en formodning om, at der i nogle jobcentre fortsat er store udfordringer i relation til at udvikle fælles samarbejdsformer og herigennem skabe en ensrettet og samlet indsats i jobcentret. I et af jobcentrene mener medarbejderne, at der både er behov for holdningsændringer blandt medarbejderne til at komme ud over det meget teamfokuserede arbejde, og at der er brug for deciderede reorganiseringer inklusiv aktiv stillingtagen fra ledelsens side.

Udfordringerne i forbindelse med sammenlægningen af den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats i landets jobcentre påpeges i en rapport fra 2008, der sætter fokus på samarbejdet mellem AF og kommunerne i beskæftigelsesindsatsen umiddelbart før strukturreformen i 2007 (Beer m.fl., 2008). Ifølge rapporten har de nye jobcentre stået over for store udfordringer, idet der før reformen var væsentlige forskelle på systemet i AF og i kommunerne vedrørende indsatsen over for de ledige, de anvendte ledelsesmetoder samt kultur og holdninger. Udfordringer der ikke blev mindre af, at der i de fleste jobcentre også skulle sammenlægges flere forskellige kommuner.

OPSUMMERING

Kapitlet viser, at samarbejde, dialog og vidensdeling er vigtigt i de tre jobcentres indsats over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap; både for at sikre at borgeren oplever et sammenhæn-

gende forløb og for at garantere at samtlige muligheder for kompensati-on eller anden støtte afdækkes. I den sammenhæng vil det ofte være nødvendigt, at jobcentermedarbejderne trækker på ekstern viden fra fx kommunikations- eller videnscentre.

Interviewene med medarbejdere i de tre jobcentre viser, at mas-sivt tidspres, medarbejderudskiftning samt visse aspekter ved organise-ringen af indsatsen kan udgøre en barriere i forhold til samarbejde og vidensdeling. Fokus på refusion og nødvendig prioritering af opgaver, der er direkte rettet mod overholdelse af rettidigheder, fremhæves såle-des af de interviewede jobcentermedarbejdere som definerende for den samlede indsats. Skal disse forhold ændres mener flere af de interviewede medarbejdere blandt andet, at der er behov for en mere systematisk vi-densdeling, hvilket kunne være med til at sikre prioriteringen heraf i en travl hverdag. Desuden fremhæves vigtigheden af at tænke helhedsorien-teret i indsatsen samt at fremme og fastholde et tæt samarbejde på tværs af teams og afdelinger. Det sker ikke nødvendigvis af sig selv, men kræ-ver en prioriteret indsats.

Nøglepersonerne oplever også tidspres, men oplevelsen af i hvilken grad det har indvirkning på deres opgaver og funktion som nøg-leperson er forskellig i de tre jobcentre. To nøglepersoner fortæller om funktionen som en mindre del af deres samlede opgaveflade, hvilket resulterer i, at opgaver relateret til handicapområdet træder i baggrunden for øvrige opgaver. Den tredje nøgleperson fortæller om funktionen og handicapområdet som vedkommendes prioriterede område fra ledelsen side, og oplever således – trods travlhed – at have mulighed for at fore-tage opsøgende opgaver på området i tillæg til at sidde med bevillinger af handicapkompensation. De to nøglepersoner, som varetager nøgleper-sonsfunktionen som en mindre del af deres samlede opgaveflade, er ikke i tvivl om, at det ideelt set ville fungere mere hensigtsmæssigt, hvis funk-tionen som nøgleperson udgjorde en primær opgave, eller at der i det mindste var en mere naturlig sammenhæng med de øvrige arbejdsopga-ver.

Den specialiserede viden på handicapområdet er koncentreret på få hænder i de tre jobcentre, hvilket dels er sårbart på grund af stor med-arbejderudskiftning, og dels kan være problematisk hvis de nøgleperso-ner, der sidder med den specialiserede viden ikke har ressourcer til at rådgive, vejlede og støtte kolleger, der arbejder med borgere, der har behov for støtte i form af handicapkompenserende ordninger eller andre

særlige ordninger og redskaber. Samtidig fortæller øvrige jobcentermedarbejdere om et tidsmæssigt pres, der betyder, at vidensindhentning og vidensdeling ikke har første prioritet. Med andre ord er der ikke garanti for at den enkelte medarbejder sidder med – eller får indhentet – den viden, der skal til for at gøre optimal brug af de handicapkompenserende ordninger i enkeltsagerne. Resultatet er, at indsatsen i jobcentret kan få karakter af at være personafhængig, baseret på den enkelte medarbejders erfaring og kendskab til handicapområdet.

I det følgende kapitel ser vi nærmere på de handicapkompenserende ordninger og redskaber, og kendskabet til ordningerne samt viden på området relateres i den sammenhæng til jobcentermedarbejderens brug af ordningerne.

BRUG AF OG KENDSKAB TIL DE HANDICAPKOMPENSEREN- DE ORDNINGER

Personer med handicap kan få støtte til at opnå eller fastholde arbejde via fem handicapkompenserende ordninger: Personlig assistance, personlig assistance ved efteruddannelse, hjælpemidler, isbryderordning og fortrinsadgang. Derudover kan borgere med handicap også drage fordel af andre beskæftigelsesrettede ordninger, som fx mentor, løntilskud etc. Formålet med de handicapkompenserende ordninger er at støtte personer med funktionsnedsættelse i at opnå beskæftigelse samt at sikre dem samme muligheder på arbejdsmarkedet som personer uden funktionsnedsættelser. De handicapkompenserende og øvrige ordninger er nærmere beskrevet i arbejdspapirets kapitel 1.

I nærværende kapitel vil vi se nærmere på brugen af de handicapkompenserende ordninger og andre redskaber i beskæftigelsesindsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. De adspurgte jobcentermedarbejderes erfaringer og vurderinger danner rammen for kapitlet, hvor målet er at belyse hvilke ordninger de bruger, og hvordan de vurderer ordningerne i forhold til at støtte den pågældende målgruppe til fastholdelse eller integrering på arbejdsmarkedet.

I interviewene erfarer vi, at medarbejderne betragter de handicapkompenserende ordninger og redskaber som velfungerende. Interviewene viser samtidig, at ordningerne ikke benyttes i et særligt bredt

omfang i de tre jobcentre, hvor det primært er personlig assistance og hjælpemidler, der gøres brug af. Forklaringen er, ifølge nogle handicapnøglepersoner, at der ikke er særligt stort kendskab til ordningerne blandt borgere og virksomheder, hvilket betyder, at der sjældent rettes henvendelse til jobcentret vedrørende øvrige ordninger. Og nøglepersonerne har ikke ressourcer til at foretage en særlig opsøgende og oplysende indsats i relation til de handicapkompenserende ordninger.

I de tre jobcentre efterlyser nogle af de interviewede medarbejdere mere praksiskendskab til de handicapkompenserende ordninger. Denne efterspørgsel kan imidlertid være svær at opfylde i en travl hverdag; særligt der hvor der ikke er allokeret ressourcer til handicapnøglepersonen til at vejlede og informere kolleger i jobcentret om mulighederne for handicapkompensation i erhverv. Interviewene tyder således på, at hvis kendskabet til og brugen af de handicapkompenserende ordninger skal udbredes i de tre jobcentre, er der behov for et øget fokus på konkret brug af ordningerne i forbindelse med både fastholdelse og integration på arbejdsmarkedet samt ordningernes forskellige målgrupper. Dette kræver, ifølge jobcentermedarbejderne, tid til en opsøgende og oplysende indsats over for borgere og virksomheder samt tid til læring inden for handicapområdet for de involverede jobcentermedarbejdere.

ORDNINGER OG REDSKABER I JOBCENTRETS INDSATS

Samlet set er der stor variation i hvordan og i hvilken grad de interviewede jobcentermedarbejdere gør brug af ordninger og redskaber i beskæftigelsesindsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. Dog er personlig assistance og hjælpemidler de kompenserende ordninger, der primært gøres brug af, når borgere med handicap henvender sig i jobcentret eller er sygemeldte. Øvrige kompenserende ordninger bruges sjældent, og er ikke ordninger som de interviewede jobcentermedarbejdere umiddelbart har i tankerne, når der spørges ind til ordninger og redskaber i indsatsen over for borgere med handicap.

Hjælpemidler er typisk mindre arbejdspladsindretninger, men der bevilles også større tilskud til fx elevator eller lift på arbejdspladsen. Derudover bevilles typisk IT-hjælpemidler. Flere af jobcentermedarbejderne nævner IT-rygsækken som et hjælpemiddel, der i stigende grad benyttes som del af især fastholdelsesindsatsen. En af medarbejderne

forklarer den stigende efterspørgsel på netop dette hjælpemiddel som en positiv virkning af, at det er blevet mere socialt accepteret at være ordblind. I tillæg til de handicapkompenserende ordninger nævner enkelte jobcentermedarbejdere, at de i stigende grad gør brug af §56-aftale ved sygdom (hvor arbejdsgiveren fritages for at betale sygedagpenge, jf. kapitel 1); hovedsageligt i sammenhænge hvor en medarbejder har risiko for at miste sit arbejde på grund af gentagne sygemeldinger.

De interviewede jobcentermedarbejdere vurderer de handicapkompenserende ordninger som gode. Men de bruges ikke i et særligt bredt eller varieret omfang. En nøgleperson på handicapområdet forklarer, at en årsag til den snævre brug kan være, at de udelukkende behandler de henvendelser de får, og de modtager ikke henvendelser vedrørende andre ordninger end personlig assistance og hjælpemidler. Hverken fra borgere, virksomheder eller fra kolleger internt i jobcentret. Den pågældende nøgleperson mener, at det i høj grad hænger sammen med, at de ikke har ressourcer til at foretage nogen former for reklamefremstød, hvor de forskellige aktører informeres om de øvrige muligheder, der ligger i viften af handicapkompenserende ordninger. Nøglepersonen siger:

Jeg synes egentlig, at redskaberne er rigtig gode. Så jeg kan kun sige noget meget fortærsket, og det er, at der ikke er tid nok til at bruge dem. Det ville være ønskværdigt, at man havde mere tid.

En nøgleperson i et andet jobcenter fortæller i samme tråd, at en ordning som fx isbryderordningen næsten ikke benyttes, fordi der ikke er kendskab til den. Det samme gælder øvrige muligheder for kompensation. Nøglepersonen fastholder samtidig, at der hverken er ressourcer til at udføre en oplysende indsats eller til tage sig af de ekstra henvendelser, der ville komme i fald der kom øget opmærksomhed på mulighederne på området.

Opfattelser af, i hvilke sammenhænge der kan støttes med handicap-kompenserende ordninger, har også betydning for hvor bredt og hvor ofte ordningerne bruges. Og disse opfattelser synes ikke at være entydige i jobcentrene. Det varierer således, hvor bredt målgruppen for de handicapkompenserende ordninger defineres, og variationerne ses både internt i og mellem jobcentrene. Der er ledere og medarbejdere som forklarer, at de handicapkompenserende ordninger er målrettet

borgere, der allerede er i beskæftigelse og ikke modtager offentlig forsørgelse. Her er indsatsens form således fastholdelsesorienteret og ordningerne benyttes primært i forbindelse med konkrete henvendelser fra borgere og virksomheder. Samtidig er der medarbejdere, der fortæller, at ordningerne også benyttes til at støtte borgere med langvarige sygdomme til at genetablere arbejdsmarkedstilknytning. Et fællestræk er imidlertid, at de handicapkompenserende ordninger eller andre kompenserende redskaber sjældent kommer på tale, når der skal etableres et løntilskud til en førtidspensionist. En medarbejder forklarer:

Men man kan nok altid diskutere hvor meget personlig assistance der kan ydes, fordi der allerede er kompenseret i form af førtidspension. Er det så noget socialt, der gør, at de vil ha godt af at komme ud på en arbejdsplads – hvis det fx er en psykisk syg – så kan det måske være en god ide med personlig assistance. Men hvis det er en, der er fysisk begrænset, vil man vurdere helt konkret, hvor meget man vil sætte i værk. Måske skulle man så i stedet over i fleksjob [...] Skånejobbet [løntilskudsjob til førtidspensionister] skal laves ud fra det, den enkelte evner. Hvis det er det, han evner, så laves job, og vurderingen af løn og opgaver osv. Det ligger jo i begrebet. Det kan selvfølgelig være, at der skal nogle redskaber til, og så går vi evt. ind og kompenserer. Men det er sjældent.

Rationalet er, at et løntilskud til en førtidspensionist skal etableres på baggrund af det, den pågældende kan og har kræfter til; hverken mere eller mindre. Medmindre der ligger et socialt sigte i at etablere dette løntilskud. Det er dog sjældent, at det er aktuelt, hvilket hænger naturligt sammen med, at der kun i begrænset omfang er henvendelser fra førtidspensionister, der ønsker løntilskud. I et af jobcentrene fremhæver to medarbejdere en ganske særlig sag, hvor de faktisk har bevilliget en personlig assistent til en førtidspensionist i løntilskud:

Handicap nøgleperson: her er det arbejdsgiveren selv, som har henvendt sig, fordi de er rigtig glade for ham. Og så har det noget at gøre med, at nu bliver der igen sparet, og der er blevet fyret nogle medarbejdere, så han ikke længere har én, der kan hjælpe ham.

Virksomhedskonsulent: og så er det fordi arbejdsgiveren er en handicaporganisation, der kender reglerne. Så det er derfor de siger: kunne vi ik' få det i stand så [førtidspensionisten] kunne fungere stadigvæk?

Handicap nøgleperson: det er meget typisk, når det kommer den vej fra, så er lovgivningen og det hele med, jeg skal nærmest bare sætte min underskrift.

Ifølge medarbejderen illustrerer eksemplet potentialet i at bruge en handicapkompenserende ordning til førtidspensionister i løntilskud. Begge jobcentermedarbejdere udtrykker, at denne sag er et særtilfælde, idet ordningen sjældent bruges til førtidspensionisterne. Samtidig fremhæver de, at initiativet er kommet fra en arbejdsplads, der netop er bekendt med de muligheder, der er på området, fordi det er en handicaporganisation. De har ikke tidligere oplevet samme form for henvendelse fra andre arbejdspladser.

EN ENSRETTET INDSATS

De handicapkompenserende ordninger og redskaber vurderes således af de interviewede jobcentermedarbejdere som gode, men flere er samtidig af den opfattelse, at de potentielt set kunne bruges bredere og i flere tilfælde, end det sker nu. Som allerede nævnt lyder en forklaring fra en af nøglepersonerne, at de kun behandler de henvendelser, de får fra borgere, virksomheder og evt. kolleger. En anden forklaring er, at målgruppen for de handicapkompenserende ordninger i nogle sammenhænge tolkes snævert. En af de interviewede ledere efterspørger ligeledes klarere retningslinjer i forhold til brugen af de forskellige handicapkompenserende ordninger og redskaber. Som det er nu, er der i høj grad tale om individuelle vurderinger, hvilket betyder, at indsats og muligheder kan variere fra jobcenter til jobcenter og fra medarbejder til medarbejder. For borgernes skyld og med henblik på at sikre en ensrettet indsats på tværs af landets jobcentre mener han derfor, det kunne være hensigtsmæssigt med en form for rettesnor i arbejdet.

Ifølge medarbejderne er der ikke blot behov for en rettesnor i arbejdet med borgere med handicap, der er også et stort behov for tid og

ressourcer til for alvor at sætte sig ind i mulighederne på området. I særdeleshed i forhold til konkrete sager, men også i forhold til nye tiltag, regler og lovgivning vedrørende handicapkompensation. En medarbejder udtrykker, at de i afdelingen tit efterspørger viden om, hvilke muligheder der konkret er. Det er ikke så meget et spørgsmål om at vide, hvilke ordninger og muligheder der eksisterer, det handler i højere grad om indsigt i, hvordan de bruges:

Ikke hvad, mere hvordan gør jeg helt konkret – hvor henvender jeg mig, hvor skriver jeg bevillinger, hvad er det for nogle blanketter. Jeg har været her i 3 år og har ikke bevilliget en mentor endnu. Og det er ikke manglende lyst, det har bare ikke ... men hjælpemidler bruger jeg meget og et par personlig assistance. Vi har et godt korps af ergoterapeuter, vi kan ringe til, der kan hjælpe med indretning af arbejdsplads og hjem.

I et andet jobcenter er der ligeledes bevidsthed om, at der ligger en udfordring i at få udbredt kendskabet til mulighederne på området, så medarbejderne kan gøre brug af ordninger og andre redskaber i et mere varieret omfang:

Alle ved godt, at det at jobcentermedarbejderne kender til de her ordninger, det er fuldstændig centralt for, at vi kan gå ind i den nye [førtidspensions]reform, der kommer; altså vi skal kende det, vi skal vide, hvad det er og kunne dokumentere, at folk har været hele vejen rundt. Og det forsøger vi at gøre nu, og det kan vi da klart blive meget bedre til. Noget af det alle teams pegede på, de manglede information omkring, var sådan noget med mentorordninger, og så det der med handicapkompenserende ordninger. Vi har så her i foråret været på kurser og generelt forsøgt at opruste os på det. Men vi har også mange, der går på sygedagpenge, som skal afklares til fleks og pension, så for os er det helt centralt, at vi ved, hvilken vej vi skal gå, og hvad er det vi mangler på viften.

Der er stor efterspørgsel på mere konkret viden om hvilke redskaber og kompensationsordninger, der er tilgængelige i indsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap, og særligt,

hvordan ordningerne kan bruges i praksis. Samtidig er der i flere sammenhænge gjort en indsats for at imødekomme denne efterspørgsel. I ovenstående citat fortæller medarbejderen, at de har deltaget i en række kurser på handicapområdet, hvilket efterfølgende har resulteret i en større brug af jobcentrets handicapnøgleperson, som følge af at de øvrige medarbejdere har fået øjne for en bredere brug af de kompenserende ordninger:

Efter kurserne er de begyndt at bruge nøglepersonerne mere. Også inden folk faktisk bliver raske. Hvor det var sådan lidt først, jamen vi plejer jo først at bruge dem, når folk er raske, men hvor det jo faktisk giver rigtig god mening at gøre i et sygeforløb. For hvis nøglepersonen ikke kan bevillige noget, så skal vi jo en anden vej.

I et andet jobcenter fortælles tilsvarende om en nyligt igangsat proces, hvor alle medarbejdere skal oparbejde en basal viden om den samlede flade af tilbud og muligheder – både inden for handicapområdet og i jobcentrets indsatser generelt. I relation til handicapområdet handler det dog i særlig grad om at få bredt den viden ud, der i øjeblikket ligger på ganske få hænder.

Som beskrevet i foregående kapitel er et vigtigt element i denne sammenhæng samarbejde og sparring med henblik på at udnytte de faglige ressourcer, der er tilgængelige i jobcentret. De jobcentermedarbejdere der har været inden for faget og handicapområdet gennem mange år, er naturligvis bedre rustet end relativt nyuddannede medarbejdere eller medarbejdere, der ikke tidligere har haft med handicap at gøre. Derfor er det nødvendigt at igangsætte dialog om, hvilke muligheder der er i de enkelte sager, og hvilke redskaber der kan være nyttige i forskellige sammenhænge. Dette påpeges af de interviewede jobcentermedarbejdere, der samtidig – og endnu en gang – fastholder, at ressourcerne og prioriteringerne ikke går i den retning, idet de står over for et massivt tidspres pga. en stor administrativ byrde; særligt i relation til overholdelse af rettidigheden i samtaler og aktivering. Netop nøglepersonerne har ideelt set en rolle i denne sammenhæng, idet de som videnspersoner på handicapområdet har til opgave at udbrede kendskabet til de handicapkompenserende opgaver. Det kræver imidlertid, at der afsættes tid og ressourcer.

FORBEDRINGER I INDSATSEN

De interviewede jobcentermedarbejdere savner ikke alternativer til de handicapkompenserende ordninger og øvrige redskaber. Dog efterspørger enkelte i nogle sammenhænge en højere grad af fleksibilitet. Eksempelvis fortæller en nøgleperson, at personlig assistance kan være svær at etablere i praksis, når det handler om en lille virksomhed, hvor assistenten skal ansættes udefra og der ikke er behov for særligt mange timers assistance om dagen. Hvis en håndværker fx har behov for hjælp til at læsse bilen og tømme den igen, vil der måske være brug for 20 minutters assistance om dagen, men det vil være vanskeligt at ansætte en assistent under de vilkår. Nøglepersonen oplever derfor i nogle sammenhænge praktiske barrierer, der med relativt få midler kunne afhjælpes:

Ordningen [personlig assistent] er jo skabt for at man kan bevare folk i arbejde, og der er det ærgerligt at man ikke kan lave en ordning der gør, at en person med egen virksomhed kan bevare sin virksomhed ved at give et par ekstra studentertimer. Især når man sammenligner med de beløb jeg ellers udskriver, så synes jeg jo det er peanuts der skal til for at få den virksomhed til at køre. Altså, hvor meget skal en studentermedarbejder ha'? En time om dagen – 5 timer om ugen, og så vil den her virksomhed kunne køre. Der ophører fleksibiliteten.

Således mener nøglepersonen, at personer med begrænset – men afgørende – behov for personlig assistent, har væsentlige dårligere forudsætninger for at blive fastholdt i job end personer der er ansat i virksomheder, hvor assistenttimerne kan etableres ved at frikøbe en kollega nogle få timer om ugen.

En anden medarbejder er generelt godt tilfreds med de ordninger, der allerede findes på området, men savner muligheden for at kunne bevillige transport til og fra arbejdspladsen i en opstartsperiode eller i særtilfælde hvor fx vejret kan være en hindring. Muligheden foreligger for nogle ganske særlige grupper, men hun så gerne ordningen bredt ud. I mange tilfælde ville det gøre en stor forskel i forhold til at undgå unødvendige sygemeldinger. En kollega udtrykker enighed, og giver et eksempel med en mand, der har benprotese. I vinterperioden kan der være dage, hvor det er for glat til, at han kan gå til bussen, men han kan sag-

tens arbejde. Alligevel er han nødt til at sygemelde sig disse dage. Her ville det være hensigtsmæssigt at bevillige transport, så denne mand, der i forvejen har en del fravær, ikke skal være sygemeldt pga. frostvejr.

PRAKTIK TIL FØRTIDSPENSIONISTER

Som nævnt ovenfor benyttes handicapkompenserende ordninger og andre redskaber ikke i noget større omfang til førtidspensionister med handicap. Flere af jobcentermedarbejderne efterspørger imidlertid muligheden for at etablere praktikforløb. En virksomhedskonsulent forklarer, at førtidspensionisterne ikke er omfattet af beskæftigelseslovens mulighed for tilbud om virksomhedspraktik, hvilket begrænser handlemulighederne betydeligt:

Når der kommer en førtidspensionist, som gerne vil noget, fordi nu går det bedre efter nogle år, og den pågældende har måske fået det bedre, og har fundet et leje, hvor han rent faktisk har en arbejdsevne at byde på, så er der i beskæftigelsesloven ikke mulighed for at lave en praktik, medmindre de skal betragtes som revalidender; og hvis de skal betragtes som revalidender på ny, så skal hele ressourceplanen tages op til fornyet vurdering, og det er faktisk svært at få det igennem; fordi så skal den pågældende person faktisk påvise, at der er sket en betydelig ændring i arbejdsevnen siden førtidspensionen blev bevilliget. Det synes jeg er en stopklods uden lige.

Adspurgte til, om der i denne sammenhæng ikke netop kunne etableres et løntilskud, svarer virksomhedskonsulenten:

Jo, måske, men arbejdsgiveren ser så massive begrænsninger hos en førtidspensionist, så de vil gerne have en prøveperiode, men det kan jeg ikke formelt medvirke til.

Denne virksomhedskonsulent, understøttet af flere andre interviewede jobcentermedarbejdere, påpeger således en lovgivningsmæssig barriere i indsatsen over for førtidspensionister. Denne barriere forstærkes af nogle virksomheders forbehold over for at tage en førtidspensionist i løntilskud, da de forventer, at den pågældende er for svag til at varetage et arbejde, selvom arbejdet er i begrænset omfang.

En anden virksomhedskonsulent, som varetager en særlig indsats for udsatte borgere, beretter om en sag med en ung mand på 23 år som havde fået tilkendt pension på baggrund af psykiske lidelser nogle år forinden. Virksomhedskonsulenten blev kontaktet af det bosted, hvor den unge mand var tilknyttet, idet de mente, at en praktik kunne være gavnlig for den unge førtidspensionist. Som udgangspunkt var dette ikke muligt på baggrund af ovennævnte lovgivning, men virksomhedskonsulenten gik på udkig efter en løsning. Den blev fundet i form af et lov-mæssigt krav om, at alle unge under 25 år har ret til en afklaring af arbejdsevnen i et forløb på maksimalt tre måneder. Den unge mand fik således sin praktik i en SFO, efterfølgende kom han i løntilskud samme sted, og nu er der tale om en ordinær uddannelse. Virksomhedskonsulenten understreger at det var et kompliceret og tidskrævende sagsforløb, men at de gode resultater var det hele værd.

Eksemplet her illustrer flere ting. For det første, at muligheden for virksomhedspraktik ikke umiddelbart er til stede for førtidspensionister, om end det kan lade sig gøre ad omveje. For det andet, at praktik for førtidspensionister kan være en konstruktiv vej i beskæftigelse. For det tredje, at de ressourcer jobcentermedarbejderen har til rådighed, har en stor betydning i forhold til at flytte nogle af de borgere, hvor handlemulighederne ikke ligger lige for.

Et tidligere gennemført projekt, der havde til hensigt at afprøve initiativer til fremme af førtidspensionisters tilknytning til arbejdsmarkedet, har ligeledes vist, at virksomhedspraktik (som del af en forrevalidering) er et effektivt redskab til at integrere førtidspensionister på arbejdsmarkedet (DISCUS 2009). Erfaringen viser her, at praktikken netop fungerede godt til at fjerne eventuelle usikkerheder fra arbejdsgivers side i forhold til, om førtidspensionisten kunne fungere i arbejdet, og førtidspensionisten fik afprøvet om arbejdsopgaverne var til at håndtere. Det er i denne sammenhæng også interessant, at projektets evaluering viser, at der i de fire involverede kommuner har været tvivl om de reelle muligheder for etablering af virksomhedspraktik til førtidspensionister, på samme vis som det udtrykkes af interviewpersonerne i nærværende undersøgelse.

Når jobcentermedarbejderne, der er interviewet i nærværende undersøgelse, ser store udfordringer i at skulle etablere virksomhedspraktik via en revalidering, er ét af forbeholdene den store administrative byrde, der ligger i at tage sagen op på ny; der er ikke tid og ressourcer til

det. Derudover handler det i høj grad om, at de pågældende borgere typisk har været igennem lange afklaringsforløb tidligere, og allerede har 'kæmpet med systemet'. Borgerne har måske overskud til at arbejde nogle få timer om ugen, men psykisk magter de ikke at skulle gennem et større afklaringsforløb i jobcentret. En medarbejder siger:

Hvis jeg møder nogle folk, der godt kunne et eller andet, og hvis livskvalitet ville blive betydeligt bedre ved at have et lille job, så er der nogle lovgivningsmæssige barrierer, hvor det ligesom går i stå. Så opgiver de, for de her mennesker har jo ikke uanede mængder af ressourcer. Hvis de skal til at kæmpe med systemet igen, så stiger de simpelthen af, for de har sikkert kæmpet en masse af tid, inden de fik deres pension.

Det er således vigtigt at tage højde for, at borgere på førtidspension er relativt ressourcesvage, selvom de måske ser sig i stand til at varetage et job med løntilskud.

KENDSKAB TIL HANDICAPKOMPENSERENDE ORDNINGER BLANDT BORGERE OG VIRKSOMHEDER

Kendskabet til de handicapkompenserende ordninger er, ifølge de adspurgte jobcentermedarbejdere, meget varieret. Når borgere henvender sig, spørger de generelt meget bredt, om der er mulighed for en form for hjælp på baggrund af deres handicap. Viden om specifikke kompensationsordninger er således sjælden blandt de borgere, der henvender sig. Enkelte borgere er dog meget velinformerede, hvilket jobcentermedarbejderne umiddelbart tillægger, at de er tilknyttet en handicaporganisation. I et jobcenter fremhæves det endvidere, at ansatte i store virksomheder, hvor der er en særlig personaleafdeling, typisk ved lidt mere end ansatte i mindre virksomheder.

Jobcentermedarbejdernes vurdering af, at borgere med handicap generelt har en begrænset viden om de specifikke handicapkompenserende ordninger, understøttes af en undersøgelse gennemført af SFI for Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2008. Undersøgelsen havde fokus på beskæftigelsessituationen for personer med handicap; herunder deres viden om beskæftigelsesrettede handicapstøtteordninger. Undersøgelsen viste, at

knap 40 pct. af de handicappede ikke kendte til nogen af ordningerne, og 9 ud af 10 af de handicappede kendte kun til én af ordningerne. Resultatet refererer til et vidensindeks dannet på baggrund af handicappedes kendskab til fire beskæftigelsesrettede støtteordninger; fleksjob, fortrinsadgang for handicappede, isbryderordning og mulighed for personlig assistance⁹ (Høgelund & Larsen 2009b).

Virksomhedernes kendskab til ordningerne er ligeledes varieret. Men igen er den generelle vurdering blandt de adspurgte medarbejdere, at virksomhederne kun i begrænset omfang kender til mulighederne på området. Denne vurdering understøttes af tidligere undersøgelser, der samtidig peger på, at virksomheders begrænsede kendskab til de handicapkompenserende ordninger kan udgøre en barriere for beskæftigelsesmulighederne for personer med handicap (Clausen m.fl., 2004).

Samtidig oplever flere af medarbejderne, at virksomhederne er meget positive over for de henvendelser som jobcentret retter til dem, og fremhæver således det beskæftigelsespotentiale, der kunne ligge i et bredere kendskab blandt virksomhederne. En sagsbehandler beskriver:

Virksomhederne er meget positive når vi henvender os. Så spørger vi, om vi ikke skal komme ud, og så tager vi en ergoterapeut, en jobkonsulent eller en psykiater med, og så kan vi jo lige se, hvad vi kan gøre. De bliver så positive og slår dørene op på vidgab. Det er simpelthen, fordi de ikke ved, hvad der er af muligheder helt konkret – hvis de vidste bedre, hvad det indebærer at have personlig assistance, så tror jeg, vi ville have flere henvendelser.

En anden medarbejder tilslutter sig, at virksomhederne ikke har det store kendskab til handicapordninger førend jobcentret henvender sig til dem. Medarbejderen vurderer, at én af årsagerne kan være, at virksomhederne simpelthen ikke tænker over det, før der opstår et konkret behov. Jobcentermedarbejderen pointerer samtidigt, at det har haft en positiv effekt, at jobcentret nu er forpligtet til at være i kontakt med virksomheden efter 8. uge i et sygedagpengeforløb. Dette har givet nye muligheder for at informere virksomhederne om mulighederne for fx handicapkompenserende ordninger.

9. På daværende tidspunkt var personlig assistance kun mulig for personer med fysisk handicap.

I et af jobcentrene fortæller medarbejderne om et tæt samarbejde med enkelte store virksomheder i kommunen, hvilket har en positiv effekt på beskæftigelsesindsatsen over for borgere med handicap. Den løbende og faste kontakt til virksomhederne giver i højere grad mulighed for at oplyse om de forskellige handicapordninger. I de to øvrige jobcentre oplever jobcentermedarbejderne ikke, at der er en udtalt strategi vedrørende oplysningsarbejdet ude på virksomhederne:

Hvis vi alligevel er ude på virksomhedsbesøg, har vi produktmappen med og informerer. Vi fortæller om det, hvis lejligheden byder sig, og der er tid til det.

En af de interviewede ledere mener ligeledes, at der mangler oplysning i forhold til både virksomheder og borgere. Han mener ikke, at der er noget galt med de ordninger og redskaber, der allerede findes på området, men understreger, at kendskabet til dem skal udbredes:

Det handler jo meget om oplysning, dvs. at virksomhederne også bliver obs på, at man faktisk kan få nogle hjælpemidler enten til at fastholde eller ansætte en ledig med handicap.

Han understreger samtidigt, at selvom oplysning er væsentlig, kan øget kendskab til ordningerne ikke alene gøre en forskel. Der skal allokeres midler til området, så der kan følges op på oplysningskampagner og derved ydes en forøget indsats.

Oplysningsindsatsen har, ifølge nogle af de interviewede jobcentermedarbejdere således ikke den store virkning, hvis der blot sendes brochurer eller andet informationsmateriale ud til virksomhederne. Det fremhæves, at den positive effekt især opnås i de tilfælde hvor jobcentermedarbejderne møder personligt op på virksomhederne og tager en konkret snak med medarbejdere og ledere om mulighederne for handicapkompensation i erhverv.

OPSUMMERING

Tidligere undersøgelser konkluderer, at de handicapkompenserende ordninger er velfungerende, men påpeger samtidig at manglende kendskab

til ordningerne (blandt borgere med handicap og virksomheder) er en væsentlig barriere i beskæftigelsesindsatsen over for borgere med handicap (Clausen m.fl. 2004; Høgelund & Larsen, 2009a; Bengtsson 2008). Begrænset viden om de muligheder, der er for støtte i konkrete sammenhænge, kan således have den konsekvens, at ordningerne ikke udnyttes fuldt ud til gavn for borgere og virksomheder. Det er altså en velkendt problematik, som jobcentermedarbejderne fremsætter i nærværende undersøgelse, når de fortæller, at virksomheder og borgere har begrænset kendskab til ordningerne. En problematik som også er adresseret via særlige handicapstrategier fra regeringens side.¹⁰ Ifølge en analyse fra 2009 er der imidlertid ikke sket en markant udvikling de seneste år i borgernes viden om ordningerne, idet kendskabet til mulighederne for personlig assistance, hjælpemidler og fleksjob er uændret fra 2005 til 2008. Dog er andelen af borgere med handicap, der har kendskab til ordningen om fortrinsadgang vokset fra 2005 til 2008 (Høgelund & Larsen 2009a).

Nærværende undersøgelse tyder på, at der også kan være barrierer i beskæftigelsesindsatsen over for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap i jobcentrene. Interviewene viser således, at det ikke er alle de interviewede medarbejdere i de tre jobcentre, der har et udførligt kendskab til de muligheder, der ligger i ordningerne. Der er varierende meldinger i forhold til hvem, der er berettigede til støtte, og der mangler viden om, hvordan man helt konkret griber sagerne an. Der mangler med andre ord praksiskendskab til ordningerne. Her har erfaring inden for området dog også en hel del at sige. Samtidig oplever jobcentermedarbejderne, at de mangler tid til at sætte sig ind i mulighederne på grund af et stigende, massivt tidspres i hverdagen. Denne problematik skærpes der, hvor der ikke specifikt er allokeret tid til nøglepersonerne til at varetage den vejledende funktion over for kolleger i jobcentret. Viden og solidt kendskab til de handicapkompenserende ordninger har således tendens til at ligge isoleret på ganske få hænder.

En væsentlig konsekvens af, at viden om kompensationsmulighederne er begrænset til få personer, er, ifølge interviewpersonerne, at ordningerne ikke bruges i det omfang der er behov for og potentiale til. Samtidig synes der ikke at være ensrettede linjer i forhold til ordningernes målgruppe, ligesom de primært benyttes i en fastholdelsesproces af

10. *Handicap og job – en beskæftigelsesstrategi for personer med handicap, 2004-2008 samt Handicap og job – det kan lade sig gøre, 2009* (www.bm.dk).

sygedagpengemodtagere frem for i en indslusningsproces på arbejdsmarkedet. En medarbejder fortæller dog, at et kursus ved Specialfunktionen for Job & Handicap har resulteret i, at de i sygedagpengeafdelingen har fået større fokus på også at bruge kompenserende ordninger i en afklaringsproces og til at støtte sygemeldte i at opnå beskæftigelse.

Førtidspensionister med handicap har selv ansvar for at henvende sig for at få støtte i jobcentret. Som beskrevet tidligere i kapitlet om indsatsen over for henholdsvis sygedagpengemodtagere og førtidspensionister i de tre jobcentre, er det en nødvendig prioritering både fra leders side og i forhold til den enkelte medarbejders opgaver. Ud over at etablere løntilskud til førtidspensionister, bevilliges der sjældent kompensation på baggrund af funktionsnedsættelser til disse borgere. Der gøres således sjældent brug af fx hjælpemidler eller personlig assistance i etableringen af løntilskuddet. Samtidig efterlyser jobcentermedarbejderne muligheden for at kunne etablere praktik til førtidspensionister (uden at igangsætte revalidering).

ØVRIGE CENTRALE AKTØRER I INDSATSEN

Den indsats, der ydes på landets jobcentre i forhold til førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, afhænger ikke bare af den interne organisering, vidensniveauet og de interne samarbejdsrelationer. Virksomhederne, den enkelte borger samt forskellige vidensinstitutioner spiller ligeledes en central rolle. Hvordan borgeren og virksomhederne selv opfatter denne rolle belyses nærmere i andre dele af Vidensnetværkets undersøgelse ”Perspektiver på vejen til og fra beskæftigelse – for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap”.

I nærværende del af undersøgelsen, og i dette kapitel, vil vi koncentrere os om, hvordan de interviewede jobcentermedarbejderne oplever samarbejdet med andre aktører samt hvilke forhold hos borgere og virksomheder, der efter deres opfattelse har betydning for indsatsen. I kapitlet kigger vi indledningsvist på borgerens rolle i beskæftigelsesindsatsen set ud fra jobcentermedarbejdernes perspektiv. Her beskrives i meget overordnede linjer samarbejdet med borgeren og de forhold hos borgeren, som vurderes at have betydning for indsatsen. Andet afsnit sætter fokus på, hvordan de interviewede medarbejdere oplever virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen. Tredje og sidste afsnit omhandler andre centrale aktører i indsatsen, og her ses blandt andet nærmere på, hvordan de interviewede jobcentermedarbejdere ser samspillet med vidensinstitutioner, handicaporganisationer og fagforeninger.

Jobcentermedarbejderne påpeger forskellige forhold, der har indflydelse på beskæftigelsesindsatsen. Først og fremmest spiller borgeren selv en helt central rolle i indsatsen, og samarbejdet med borgeren kan antage meget varierende karakter afhængig af den enkeltes motivation, ressourcer og helbredsmæssig tilstand. Derudover har det betydning, om funktionsnedsættelser, der har indvirkning på borgerens funktions-evne i forhold til arbejde, er erkendt og accepteret af borgeren selv. I relation til samarbejdet med virksomhederne udtrykkes generel tilfredshed. Dog påpeges det, at den sociale ansvarlighed lider et dyk i økonomiske krisetider. Af andre aktører i indsatsen fremhæver jobcentermedarbejderne, at fx videnscentre og handicaporganisationer spiller en rolle i den beskæftigelsesfremmende indsats over for sygemeldte og førtidspensionister med handicap.

BORGERENS EGEN ROLLE

Borgeren spiller selv en væsentlig rolle i beskæftigelsesindsatsen, og udgangspunktet for et forløb vil typisk både afhænge af den enkeltes motivation, helbredsmæssige tilstand og ressourcer. I nogle tilfælde vil borgeren således selv være i stand til at foretage en aktiv opsøgende indsats, mens der i andre vil være behov for støtte og tættere opfølgning fra jobcentrets side:

Når vi har haft mødet med borgeren og snakket de her ting igennem, så laver vi en aftale; er det borgeren selv der prøver at være med til at finde de her praktikpladser? Det er vigtigt at tage udgangspunkt i at folk kan godt selv, det er dem der kender deres eget liv, de er herre i eget hus, og det bliver de mest ved med at være, hvis vi også er i dialog med dem til at sige ”er det dig, der går ud og prøver at kontakte de her virksomheder?”. Og nogen har nogle konkrete virksomheder med ind til at sige ”jamen jeg har allerede nogen kontakter ude”, og jamen gå du videre med det. Nogen er så ikke i stand til det, alt efter det de fejler – folk der er særligt svært psykisk syge er jo ikke i stand til at finde

sådan et sted, men ellers går vi ud og finder stederne som konsulenter.

De allermest ressourcestærke borgere vil i mange tilfælde selv have sat sig ind i mulighederne og lovgivningen på området, når de henvender sig til jobcentret, og ønsker måske blot en underskrevet bevilling til et hjælpemiddel på arbejdspladsen. Andre vil have behov for samtaler og eventuelt en afklaring af funktionsevne og kompetencer, mens der for de personer, der står længst fra arbejdsmarkedet vil være behov for et længerevarende forløb, der i nogle tilfælde også inkluderer et medicinsk afklaringsforløb. Jobcentermedarbejderne oplever således meget varierende former for samarbejde med sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap. Variationer, som først og fremmest bunder i forskellige ønsker og behov fra borgernes side.

Udover at borgerens motivation og ressourcer kan spille ind på forløbet, kan der ligge en særlig udfordring i at få borgeren til at erkende og acceptere funktionsnedsættelsen. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med funktionsnedsættelser, der opstår eller forværres undervejs i livet. Hvis jobcentermedarbejderne skal kunne tilbyde den rette støtte, er det helt afgørende, at borgeren når frem til en erkendelse af funktionsnedsættelsens og funktionsnedsættelsens betydning for arbejdsevnen. Det kan dog være en vanskelig proces, som jobcentermedarbejderne så vidt muligt forsøger at støtte borgeren i:

Man kan jo godt få nogle begrænsninger som betyder at man står til rådighed med skånehensyn, men man er måske ikke lige helt med på, at fordi jeg nu har været klejnsmed hele mit liv, men jeg har måske også nogle andre områder end smed som ikke er så hårdt eller jeg kan godt arbejde andet ufaglært, men man ved ikke lige hvad, og man har en identitet der helt klart siger smed, så man siger ”ej det skal jeg i hvert fald ik”, men en dialog omkring hvad man så kan tilbyde, det er da væsentligt, der er jo ingen ting til hinder for, at han kunne arbejde som pedel eller begynde at søge den vej rundt eller få sig noget nyt kursus, og det kan han jo godt gøre selv om han er blevet begrænset og står med skånehensyn i forhold til A-kassen.

I nogle tilfælde kan det være en lang og hård proces at nå dertil, hvor man er parat til at bede om hjælp. Det bekræftes af udsagn fra en række førtidspensionister med handicap på en workshop afholdt af Vidensnetværket og Marselisborg Praksisvidencenter.¹¹ Førtidspensionisterne fortæller bl.a., hvordan de i forbindelse med arbejdsophøret har oplevet et identitetstab og har mistet en del af deres sociale netværk. Derudover fremhæver flere det problematiske ved at have et 'usynligt' handicap, som kan være sværere at forholde sig til.

Samme melding lyder fra de interviewede jobcentermedarbejdere, som nævner flere eksempler på personer med 'usynlige handicap', der har svært ved at erkende funktionsnedsættelsen og derfor heller ikke ønsker at informere arbejdspladsen herom. Konsekvensen heraf er, at de ikke har mulighed for at få tilgodeset skånebehov fx i form af kompensation. En af jobcentermedarbejderne fortæller eksempelvis om en ordblind mand, som ikke ville have, at hans arbejdsplads skulle kende til hans funktionsnedsættelse. Ifølge medarbejderen skyldtes det, at funktionsnedsættelsen ikke var erkendt af den ordblinde selv, at det var forbundet med skam og opfattedes som et personligt nederlag.

Et andet eksempel omhandler en højtuddannet mand, der gennem mange år har haft en psykisk lidelse. Manden er dygtig til sit arbejde, men fungerer ikke socialt på en arbejdsplads, hvilket resulterer i, at han gentagne gange bliver placeret i uheldige situationer, hvor han opfører sig socialt uhensigtsmæssigt. Han har derfor lidt mange nederlag og været igennem mange jobskifte. Nu er han nået dertil, hvor han ikke orker mere og derfor har søgt om pension. Manden i dette eksempel er nu i en pensionsafklaring, men jobcentermedarbejderen fremhæver eksemplet for at understrege, hvor vigtig dialogen er med borgeren. Både for at støtte borgeren i at anerkende et handicap og for at forklare, at der rent faktisk er mange muligheder på arbejdsmarkedet, hvis der blot tages højde for handicapet og kompenseres herefter:

Hvis nu [arbejdspladsen] vidste det, så kunne man jo tage højde for det – men det er selvfølgelig hele tiden i dialog med borge-

¹¹ Workshopen blev afholdt i maj 2010 som led i den større undersøgelse "Perspektiver på vejen til og fra beskæftigelse - for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap". Samme undersøgelse som nærværende også er en del af. Formålet med workshopen var at få mere viden om førtidspensionisters perspektiver på beskæftigelse (<http://vidensnetvaerket.dk/vejen%20til%20og%20fra%20job>).

ren, og hvis han ikke vil have, at man melder noget ud omkring hans sygdom, symptomer og skånehensyn så må vi jo respektere det. Men der mener jeg godt, man kan have en dialog med borgeren omkring det, og også omkring hvorfor det er godt at fortælle det. Også om hvordan det er at komme tilbage til en arbejdsplads. For hvis man bare kommer tilbage og sætter sig ned, får et klap på skulderen og måske står der en blomst på skrivebordet ... det er jo lige præcis det der får dem til at gå ned efter tre måneder igen.

I en tidligere kortlægning af barrierer for handicappedes beskæftigelsesmuligheder, konkluderes det tilsvarende, at netop manglende erkendelse og accept af funktionsnedsættelsens begrænsninger i arbejdsituationen kan blokere for iværksættelsen af kompenserende foranstaltninger, der kan bidrage til, at den pågældende borger kan fastholde eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet (Clausen m.fl. 2004). Dette perspektiv understreger betydningen af den særlige og håndholdte indsats, hvor der er ressourcer til dialog og tæt borgerkontakt, således at borgeren bliver bevidst om og erkender de muligheder og behov der er for kompensation. Ifølge de interviewede jobcentermedarbejder kræver denne indsats særligt prioriterede midler, for at undgå at den nære borgerkontakt træder i baggrunden for tidspres og fokus på kvantitet frem for kvalitet i kontaktsamtalerne.

VIRKSOMHEDERNES ROLLE I BESKÆFTIGELSESIKKELSSEN

Samarbejdet med virksomheder er selvsagt en vigtig del af beskæftigelsesindsatsen for sygedagpengemodtagere og førtidspensionister med handicap, og ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere fungerer det i langt de fleste tilfælde godt; virksomhederne er som regel positive og åbne over for målgruppen:

Generelt er vores lokale virksomheder flinke til at hjælpe til, det vil jeg sige, jeg synes der er mange, der har både fleksjobbere og tager nogen i praktik og arbejdsprøvning og alting, også i det private erhvervsliv.

En medarbejder pointerer endvidere, at hun oplever, at virksomhederne i stigende grad er begyndt at bruge ideen om det rummelige arbejdsmarked til at skabe virksomhedens profil som social ansvarlig:

Generelt går virksomheder ind i sagen med krum hals, for de her personer. Jeg synes faktisk det har vendt sådan, at virksomhederne bruger det til deres egen profilering.

En tidligere undersøgelse, baseret på kvalitative interviews i en række virksomheder, viser i overensstemmelse hermed, at både intern og ekstern signalværdi i forhold til virksomhedens ansatte, kunder eller brugere er en del af grundlaget for virksomhedernes ønske om at fastholde eller integrere borgere med handicap på arbejdspladsen (Clausen m.fl. 2004).

Udviklingsmæssigt ses der i den sammenhæng positive tendenser, hvilket er blevet undersøgt af SFI, der over en årrække har fulgt udviklingen i virksomheders sociale engagement. I *Virksomheders sociale engagement – årbog 2009* fremgår det således, at der siden 1998 er sket en markant udvikling i antallet af virksomheder, der ansætter personer med handicap. I 1998 havde 12 pct. af mere end 2000 adspurgte virksomheder mindst én medarbejder med handicap ansat, mens andelen i 2008 var på 24 pct. Undersøgelsen viser imidlertid, at mange virksomheder har viljen til at ansætte personer med nedsat arbejdsevne, men ikke finder det praktisk og økonomisk muligt at have personer med nedsat arbejdsevne ansat (Schademan m.fl., 2009). I en tidligere udgave af årbogen fra 2007 er virksomhederne i en kvalitativ undersøgelse blev spurgt til barriererne i forhold til at ansætte personer med nedsat arbejdsevne. Her udtrykker de, at det bl.a. er stigende krav på arbejdsmarkedet, der gør det vanskeligt at have personer, der ikke er 100 pct. arbejdsdygtige ansat. Samtidig nævnes mangel på ansøgninger fra personer med handicap – evt. til løntilskudsstillinger – som en barriere i forhold til ansættelse af personer inden for disse grupperinger (Rosenstock m.fl., 2008).

Interviewpersonerne i nærværende undersøgelse påpeger, at virksomhedernes sociale ansvarlighed lider et dyk i økonomiske krisetider. Her er det de ressourcesvage medarbejdere – inklusiv borgere med handicap – der ryger først ud, når virksomheden skal spare i en sådan grad, at der må afskediges medarbejdere:

Alle de svage med nedsættelse eller handicap, der kom i arbejde dengang der var job til alle, de ryger ud nu for fuld musik, og så sidder vi med dem.

Trods virksomhedernes umiddelbare villighed til at åbne op for medarbejdere med skånehensyn, er det således vanskeligt i perioder med dårlig økonomi. Derudover påpeger flere af de interviewede virksomhedskonsulenter, at det har stor betydning, at små 'picoline-job', som tidligere har været en rigtig god beskæftigelse for fx en førtidspensionist, ikke længere eksisterer. En virksomhedskonsulent siger:

Der er nogle stillinger der ikke eksisterer mere – fx en fejemand eller et 'nusse-job' – så nogle helt svage grupper bliver sværere og sværere at passe ind.

Virksomhedskonsulenten forklarer videre, at nogle virksomheders vilje ikke altid kan underbygges af deres økonomiske virkelighed:

Vi har nogle offentlige arbejdspladser, som rigtig gerne vil folk i skånejob, men hvor de ikke har nogen lønkroner med, og så må vi sige til dem, at det kan vi ikke. Altså alle skoler kunne godt have en til at gå rundt og lave kaffe. For de skal jo lægge en lille smule lønkroner for at oprette et skånejob[løntilskud til førtidspensionist]. Så der er nogle arbejdspladser, der efterspørger dem, men det er ikke det brede erhvervsliv.

Medarbejderne i et af jobcentrene fortæller om et bredt samarbejde med kommunens virksomheder. Der ligger en eksplicit politisk prioritering på området, hvilket betyder, at der er fokus på virksomhedssamarbejdet på flere niveauer. Det faste samarbejde med større virksomheder inkluderer fx mentorundervisning og gå-hjem møder, hvor der eksempelvis informeres om sygedagpengeregler. Konkret betyder aftalerne, at jobcentermedarbejderne ofte er ude på virksomhederne, og derved løbende kan informere og rådgive om fx de handicapkompenserende ordninger.

ØVRIGE AKTØRER

Udover jobcentrene, borgerne og virksomhederne er der en række andre aktører, som spiller en central rolle i indsatsen. I det følgende nævnes de, som blev fremhævet af jobcentermedarbejderne i interviewsituationen; herunder fagforeninger samt forskellige videnscentre og handicaporganisationer.

Når det drejer sig om at finde arbejde til de allersvageste borgere, som kun er i stand til at arbejde få timer om dagen og har store skånebehov, ser en af virksomhedskonsulenterne kravet om mindsteløn som en barriere. Pågældende mener, at opgaverne let kan findes ude i virksomhederne, og kan fx være at tørre støv af, gå rundt med en frugt-vogn eller sidde i receptionen. Mulighederne er mange, og der rigtig mange, som er villige til at arbejde. Men, ifølge virksomhedskonsulenten, er der ikke nogen, der vil eller bør betale fuld løn for disse små opgaver. Det kan betyde, at det er borgerens fagforening, der rent faktisk ender med at stå i vejen for, at vedkommende kan komme i beskæftigelse:

Hvis jeg skal nævne en barriere i forhold til at få fysisk eller psykisk syge i skånejob[løntilskudsjob for førtidspensionister], så er det fagforeningerne, der er den store bussemand [...] Vi havde i gamle dage en løn som man fandt frem til, hvor man sagde fx at ham her han er gammel narkoman, han vil rigtig gerne sidde på et værksted og når man så to gange om dagen skal tømme skraldespand så vil han gerne gøre det. Og det vil virksomheden gerne betale 2x20 kroner for om dagen. Det fik han livsenergi af og han tjente lige de der ekstra kroner, der gjorde, at han syntes det var sjovt at gå på arbejde. Og der er mange, der synes, det er fedt bare at komme ud. Om de så får to kroner for det.

Virksomhedskonsulenten fortsætter i samme tråd med et konkret eksempel. Her beskrives hvordan virksomheders villighed til at åbne op for medarbejdere med skånehensyn er begrænset af økonomiske forhold og prioriteringer, som kombineret med et krav om mindsteløn i løntilskudsjob for førtidspensionister resulterer i, at en førtidspensionist fravælges:

Jeg har en person, der rigtig gerne vil ud at arbejde, og så fik jeg en konsulent med fra center for hjerneskade til at komme med

ud på arbejdspladsen, og vurdere. Han er lam, og kan kun arbejde fire timer om ugen. Hun skulle se hans stol, og hvad arbejdsopgaver han kunne lave, og hun vurderede, hvad der var muligt. Men man kan jo ikke forvente, at nogen arbejdsgiver vil give en overenskomstmæssig løn til vedkommende, fordi så vælger de bare nogen andre. De har jo tusindvis af velfungerende kvalificerede [ansøgere]. Og så røg det i vasken, fordi man skal have mindstelønnen. Der er ingen, der vil give så meget for én, der kun har én arm og ét ben. Og det ville have givet ham rigtig meget at komme ud. Så kunne jeg godt høre [nøglepersonen], om man kunne give en personlig assistance, men så går den helt i ged, fordi så skal virksomheden både betale fuld pris og have to personer til at lave samme job. Det er simpelthen for stift.

Virksomhedskonsulenten efterspørger således større fleksibilitet og større samarbejdsvilje fra fagforeningernes side i konkrete enkeltsager.

Andre aktører i indsatsen er de forskellige videnscentre og handicaporganisationer, som jobcentermedarbejderne i større eller mindre omfang trækker på i deres arbejde. Flere af medarbejderne giver blandt andet udtryk for stor tilfredshed med den information og rådgivning Specialfunktionen Job & Handicap tilbyder, ligesom de over en bred kam fortæller om et regelmæssigt samarbejde med fx hjerneskaderådgivningscentre, videnscentre, kommunikationscentre og handicaporganisationer.

Udover, at de interviewede medarbejdere selv gør brug af de forskellige videnscentre i indsatsen, er det deres indtryk, at borgere med handicap, som er medlem af en handicaporganisation, generelt har mere viden om de forskellige ordninger og redskaber, end de borgere der ikke er medlem. Som medlemmer har de endvidere mulighed for at trække på organisationens hjælp og ekspertise i en ansøgningsproces, hvilket ikke bare gavner dem selv, men ligeledes kan være en støtte i jobcentermedarbejdernes arbejde.

OPSUMMERING

Borgerens egne ressourcer og egen motivation spiller en væsentlig rolle i beskæftigelsesindsatsen. I nogle tilfælde vil borgeren selv være i stand til

at foretage en aktiv opsøgende indsats, mens der i andre tilfælde vil være behov for støtte og tættere opfølgning fra jobcentrets side. Samtidig peger jobcentermedarbejderne på, at manglende erkendelse og accept af funktionsnedsættelsens begrænsninger i arbejdssituationen kan udgøre en barriere i beskæftigelsesindsatsen. Dette bakkes op af en tidligere undersøgelse, som netop viser, hvordan manglende erkendelse kan blokere for iværksættelsen af kompenserende foranstaltninger. I nogle tilfælde vil en del af samarbejdet mellem borger og jobcenter derfor handle om at overvinde denne erkendelsesmæssige barriere.

Virksomhederne udgør en anden vigtig aktør i beskæftigelsesindsatsen for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, og overordnet set mener jobcentermedarbejderne, at samarbejdet med virksomhederne fungerer godt. I de fleste tilfælde opfatter de interviewede jobcentermedarbejdere virksomhederne som åbne og positive over for målgruppen, og tidligere undersøgelser viser ligeledes, at andelen af virksomheder, som har mindst én medarbejder med handicap ansat, er fordoblet mellem 1998 og 2008. Dog synes rummeligheden at lide et dyk i økonomiske krisetider, hvor jobcentermedarbejderne oplever, at det er de "svageste" medarbejdere, der ryger først.

Nogle af de øvrige aktører, som spiller en rolle i indsatsen er fagforeningerne samt de forskellige vidensinstitutioner og handicaporganisationer. Mens én af medarbejderne efterspørger større fleksibilitet i samarbejdet med fagforeningerne i relation til mindstelønskravet i forhold til førtidspensionister i løntilskud, er der generel tilfredshed med samarbejdet med de forskellige vidensinstitutioner og handicaporganisationer. Det er desuden medarbejdernes indtryk, at de borgere, som har tilknytning til en handicaporganisation generelt er mere velinformerede end de borgere, som ikke er tilknyttet en organisation.

UDFORDRINGER OG FORANDRINGS- POTENTIALER

Analysen af beskæftigelsesindsatsen i de tre jobcentre for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap peger på en række udfordringer og barrierer, som både knytter sig til jobcentret, virksomhederne og den enkelte borger selv. Samtidig understreger analysen de mange ting, som de interviewede oplever, allerede virker, og de udfordringer, der findes løsninger på. I dette kapitel opsummeres undersøgelsens hovedresultater med særlig fokus på de udfordringer og barrierer, som medarbejderne i de tre jobcentre anser som centrale i indsatsen. I nogle sammenhænge fremhæves udviklingsmuligheder og forandringspotentialer, som ligger inden for den indsats, som jobcentrene leverer, mens der i andre sammenhænge refereres til udfordringer på baggrund af (lokale) samfundsmæssige vilkår.

De forhold, udfordringer og barrierer, som de interviewede medarbejdere og ledere peger på, kan variere i de tre jobcentre. Udfordringernes/barrierernes omfang og betydning er således ikke nødvendigvis ens i alle tre jobcentre. En entydig generalisering blandt de tre jobcentre, der indgår i undersøgelsen, kan således ikke foretages, selvom der peges på tværgående tendenser jobcentrene imellem. Resultaterne bidrager imidlertid med en indsigt i hvordan udvalgte jobcentermedarbejdere, der varetager indsatsen for sygedagpengemodtagere og førtidspensionis-

ster med handicap, helt konkret oplever jobcentrets indsats på området, og hvor de mener, der kan eller bør gøres noget anderledes/bedre.

I JOBCENTRET

Et gennemgående tema i interviewene er mangel på tid. Tid til borgerkontakt, til samarbejde, til vidensopsamling og vidensdeling, til opsøgende arbejde etc. De interviewede medarbejdere i de tre jobcentre oplever i stigende grad at kommunerne fokuserer på opnåelse af forhøjet refusion på baggrund af rettidig afholdelse af samtaler og aktivering. Dette medfører en voksende administrativ byrde, som fylder i hverdagen og tager tid fra andre opgaver. Ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere har den massive fokus på rettidighed negative konsekvenser for den helhedsorienterede indsats i jobcentrene, og de oplever det i flere sammenhænge som en barriere i forhold til at yde, hvad de vurderer som, en god indsats. Når overholdelse af rettidighed står øverst på prioriteringslisten, bliver resultatet i mange tilfælde, at der sættes større fokus på kvantitet frem for kvalitet i indsatsen over for den enkelte borger: borgerkontakten bliver sparsom, der er mindre tid til samarbejde og vidensdeling, fagligheden daler og det opsøgende arbejde må fravælges.

Tid og ressourcer spiller altså en væsentlig rolle i jobcentermedarbejdernes fortællinger, og mange af de udfordringer, der fremhæves, er på den ene eller anden måde relateret hertil. Analysen tyder således på at:

- Mangel på tid kan udgøre en barriere for optimalt samarbejde, sparring og vidensdeling i jobcentret, hvilket kan betyde, at mulighederne for konkret handicapkompensation ikke altid afdækkes.
- Mange borgere inden for målgruppen har behov for tæt opfølgning, dialog og en indsats, der tager udgangspunkt i deres konkrete arbejds- og livssituation. Med mindre der afsættes særlige ressourcer i jobcentret, kan det være vanskeligt for jobcentermedarbejderne at yde denne indsats.
- Handicapnøglepersonen arbejder som øvrige jobcentermedarbejdere under tidspres, og vejledning og rådgivning af kolleger vedrørende kompensationsmulighederne inden for handicapområdet har tendens til at træde i baggrunden for øvrige opgaver. Konsekvensen kan være, at viden på området, bl.a. om de handicapkompenserende ord-

ninger, isoleres på få hænder. Tendensen til rådgivning af kolleger træder i baggrunden for øvrige opgaver er tilsyneladende fremherskende i især to af de tre jobcentre i undersøgelsen. Det kan hænge sammen med, at der er forskel mellem jobcentrene på, hvordan handicapnøglepersonens arbejdsopgaver/stilling er defineret og afgrænset.

- Indsatsen over for de målgrupper i jobcentret der *ikke* har ret og pligt til rettidig samtale og aktivering, har ikke samme opmærksomhed som de øvrige målgrupper. Der er fx meget begrænset opsøgende arbejde over for førtidspensionister, og indsatsen over for denne gruppe borgere sker med udgangspunkt i borgerens eget initiativ. Ligeledes kan der være tendens til, at borgere med handicap, der henvender sig for vejledning og/eller afklaring uden at være sygemeldte, kommer i anden række, idet der ikke ligger lovgivningsmæssige incitamenter til at yde en hurtig indsats i disse sager. I et jobcenter er denne problematik dog imødekommet ved at opgaven prioriteres eksplicit via en systematisering af indsatsen i forbindelse med denne type borgerhenvendelser.

I forhold til hvad der fremadrettet kan gøres anderledes eller bedre i beskæftigelsesindsatsen over for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, mener jobcentermedarbejderne bl.a., at der er behov for særlige indsatser og initiativer for såvel sygedagpengemodtagere som førtidspensionister med handicap. Flere har gode erfaringer med særlige håndholdte indsatser, hvor der afsættes tid og ressourcer til tæt opfølgning, støtte og rådgivning. En metode, der anses for særlig velegnet, når det drejer sig om at nå de allersvageste grupper. Derudover fremhæves informationskampagner, konkrete prioriteringer samt øremærkede midler, som afgørende i forhold til at udvide indsatsen over for en gruppe borgere som førtidspensionister.

Tid er ligeledes et vigtigt element i forhold til nøglepersonsfunktionen, og jobcentermedarbejderne fremhæver, at det er vigtigt, at der afsættes den nødvendige tid og de nødvendige ressourcer til opgaven. Desuden lægger de vægt på, at opgaven som handicapnøgleperson hænger naturligt sammen med resten af den pågældende jobcentermedarbejders opgaveflade.

For at kunne yde den bedst mulige støtte til førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap er det afgørende, at jobcen-

termedarbejderne besidder den nødvendige viden om forskellige funktionsnedsættelser samt om de muligheder, der findes på området i form af handicapkompenserende ordninger og andre redskaber. I den sammenhæng tyder analysen på at medarbejderne i de tre jobcentre især benytter de handicapkompenserende ordninger til at fastholde personer med handicap på arbejdet, mens ordningerne i mindre grad bruges til at integrere personer med handicap, som er uden for arbejdsmarkedet. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at sætte fokus på, hvor bred målgruppen for de handicapkompenserende ordninger er, og således i endnu højere grad benytte ordningerne til at integrere førtidspensionister og sygedagpengemodtagere på arbejdsmarkedet, frem for primært at benytte ordningerne til fastholdelse. Ifølge de interviewede jobcentermedarbejdere er der behov for, at afsætte mere tid til fordybelse og læring inden for området, samt at systematisere vidensdeling, så det bliver en prioriteret del af den enkelte medarbejders arbejdsopgaver.

ORDNINGER OG REDSKABER

De interviewede jobcentermedarbejdere mener overordnet set, at de tilgængelige handicapkompenserende ordninger, muligheder og redskaber er velfungerende og dækkende. Den egentlige udfordring synes således i højere grad at være at få udbredt kendskabet til den vifte af muligheder, der findes. I den sammenhæng er der i de tre jobcentre tilsyneladende behov for at få udbredt kendskabet til, hvordan målgruppen for de handicapkompenserende ordninger defineres og afgrænses og til, at de handicapkompenserende ordninger både kan benyttes til fastholdelse og integration på arbejdsmarkedet.

Herudover nævnes nogle enkle begrænsninger i mulighederne for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, som, ifølge nogle af jobcentermedarbejderne, ofte kunne imødekommes med lidt mere fleksibilitet indbygget i ordningerne:

- Der efterspørges en større fleksibilitet i rammerne for at bevillige personlig assistance i små virksomheder. Når den personlige assistent skal hyres eksternt, vil det være hensigtsmæssigt at have mulighed for at opnormere antallet af timer, så ansættelsesvilkårene for as-

sistenten bliver rimelige. Det kan eksempelvis ikke forventes, at der kan ansættes en ekstern personlig assistent i 20 minutter om dagen.

- Der er behov for i højere grad – og til en bredere målgruppe – at kunne bevillige transport til og fra arbejdspladsen, da det for nogle personer med funktionsnedsættelse ville medføre betydeligt færre sygedage, hvis de i perioder kunne få støtte til transport.
- Der efterspørges en mulighed for at etablere virksomhedspraktik til førtidspensionister uden at skulle igangsætte revalidering.

ARBEJDSMARKEDET

De interviewede medarbejdere i de tre jobcentre fremhæver, at de aktuelle arbejdsmarkedsforhold har stor betydning for førtidspensionisters og sygedagpengemodtageres beskæftigelsesmuligheder. Indsatsen vil altid tage udgangspunkt i og afhænge af de gældende rammevilkår, og her spiller såvel strukturelle som konjunkturelle forhold ind. Eksempelvis påvirkes arbejdsmarkedets rummelighed af økonomiske op og nedture, og i tider med lav arbejdskraftefterspørgsel og stor arbejdsløshed er det jobcentermedarbejdernes oplevelse, at personer med handicap rammes særlig hårdt. Ifølge jobcentermedarbejderne gør disse forhold sig i høj grad gældende i øjeblikket, hvilket står i kontrast til arbejdsmarkedsforholdene for nogle få år tilbage. De interviewede jobcentermedarbejders vurderinger af de mere generelle arbejdsmarkedsforholds betydning for beskæftigelsesmulighederne for personer med handicap stemmer således overens med tidligere undersøgelser inden for dette område (Clausen m.fl., 2004, Høgelund & Larsen 2009a).

Det lokale arbejdsmarked har også indflydelse på beskæftigelsesmulighederne for førtidspensionister og sygedagpengemodtagere med handicap, ligesom jobcentrets generelle fokus på og prioritering af samarbejde med virksomheder kan have betydning for i hvilken grad virksomhederne er opmærksomme på mulighederne for handicapkompensation i erhverv. I en kommune med mange større virksomheder, fortæller medarbejderne om et fast virksomhedssamarbejde, hvor der ofte laves aftaler om virksomhedspraktik, løntilskud etc., og hvor jobcentret løbende afholder informationsarrangementer for virksomhedens ansatte. Derudover har nogle af virksomhederne socialrådgivere tilknyttet deres personaleafdeling, hvilket er en stor hjælp i indsatsen over for borgere, der

har behov for støtte i form af fx handicapkompensation. Omvendt fortæller medarbejderne i et andet jobcenter, at de i kommunen simpelthen mangler virksomheder, der kan og vil ansætte borgere med behov for betydelige skånehensyn.

I relation til virksomhederne påpeger de interviewede jobcentermedarbejdere nogle barrierer for, at førtidspensionister og sygedagpengemodtagere i højere grad ansættes og/eller fastholdes:

- Virksomhederne mangler viden om, hvilke muligheder der eksisterer for handicapkompensation i erhverv. Det gælder i forbindelse med fastholdelse af medarbejdere, og det gælder i endnu højere grad ansættelse af personer med handicap.
- Virksomhedernes villighed til at ansætte personer med handicap har tendens til at reduceres i økonomiske nedgangstider.
- Krav om mindsteløn kan i nogle tilfælde afskære de svageste førtidspensionister fra løntilskud. Her ligger der ifølge en medarbejder en barriere i forhold til samarbejdet med fagforeningerne.

I forhold til hvad jobcentret fremadrettet kan gøre anderledes eller bedre i samarbejdet med virksomhederne, lægger nogle medarbejdere særlig vægt på den opsøgende og oplysende indsats over for virksomhederne. Medarbejderne fremhæver imidlertid, at oplysningsindsatsen ikke har den store virkning, hvis der blot sendes brochurer eller andet informationsmateriale ud til virksomhederne. Det synes at have større effekt i de tilfælde, hvor jobcentermedarbejderne møder personligt op på virksomhederne og tager en konkret snak med medarbejdere og ledere om mulighederne for handicapkompensation i erhverv. Det er jobcentermedarbejdernes opfattelse, at mange flere virksomheder ville benytte sig af ordningerne, hvis de kendte til dem, hvilket i sidste ende ville forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer med handicap.

BORGEREN

De borgere, som det hele drejer sig om, spiller naturligvis en central rolle i forhold til hvor let og hurtigt de kommer (tilbage) i arbejde. Førtidspensionistens eller sygedagpengemodtagerens motivation og helbredsmæssige tilstand vil derfor altid være afgørende i forløbet. Ifølge de in-

interviewede jobcentermedarbejdere er det imidlertid også væsentligt, i hvilken grad borgeren selv er informeret om mulighederne for handicap-kompensation, samt om borgeren har erkendt og accepteret funktionsnedsættelsen og funktionsnedsættelsens begrænsninger i forhold til arbejde. Borgerens egen erkendelse af funktionsnedsættelsens begrænsninger er afgørende, men kan for nogle være en lang og hård proces, som vanskeliggøres yderligere i de tilfælde, hvor der er tale om 'usynlige' handicap.

Nogle af de barrierer, jobcentermedarbejderne fremhæver i forhold til den enkelte borger er således:

- Manglende kendskab til de specifikke kompensationsmuligheder.
- Manglende erkendelse af funktionsnedsættelsen og dets indvirkning på arbejdsevnen.

De interviewede jobcentermedarbejdere mener, at et øget opsøgende og oplysende arbejde over for borgere med handicap vil være hensigtsmæssigt for at udbrede borgernes kendskab til de muligheder, der findes for handicapkompensation i erhverv. Samtidig så medarbejderne gerne, at der var afsat mere tid og flere ressourcer til hvert enkelt borgerforløb med henblik på at sikre borgeren en helhedsorienteret indsats af høj kvalitet. Det gælder i alle tilfælde, men det gælder ikke mindst i indsatsen over for borgere med handicap, hvor behovet for støtte kan være særlig udtalt.

LITTERATUR

Beer, F., S. Winter, M. Skou, M. Stigaard, A. Henriksen & N. Friisberg (2008): *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats – implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen*. Rapport: 08:19. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Bengtsson, S. (2008): *Handicap og samfundsdeltagelse 2006*. Rapport: 08:18. København: SFI, det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Clausen, T., J.G. Pedersen, B.M. Olsen & S. Bengtsson (2004): *Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb?* Rapport: 04:03. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Det Centrale Handicapråd (2001): *Handicap og ligebehandling – et refleksions-papir*. København: Det Centrale Handicapråd.

DISCUS (2009): *Flere førtidspensionister i job – 4 kommune projekt*. København.

Høgelund, J. & B. Larsen (2009a): *Handicap og beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2008*. Rapport: 09:05. København: SFI Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Høgelund, J. & B. Larsen (2009b): *Handicap og beskæftigelse i 2008 – Regionale forskelle*. Working paper: 01:2009. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Larsen, B., H.K. Schademan & J. Høgelund (2008): *Handicap og beskæftigelse i 2006*. Rapport: 08:10. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Miiller, M.M., J. Høgelund & P.P. Geerdsen (2006): *Handicap & Beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2005*. Rapport: 06:24. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Morgan, D.L. (1997): *Focus Groups As Qualitative Research*. Portland: SAGE Publications.

Regeringen (2009): *Handicap & job – det kan lade sig gøre*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Rosenstock, M., S. Jensen, J. Boll, H. Holt & N. Wiese (2008). *Virksomheders sociale engagement, Årbog 2007*. Rapport: 08:03. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Schademan, H.K., H. Holt, S. Jensen & C.D. Weatherall (2009). *Virksomheders sociale engagement, Årbog 2009*. Rapport: 09:30. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Vidensnetværket hjemmeside: www.vidensnetvaerket.dk. Besøgt august 2010.

WHO (2002). *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health*. ICF. Geneva: World Health Organization.