

Til
Arbejdsmarkedsstyrelsen

Dokumenttype
Barriereanalyse

Dato
November 2009

EVALUERING AF HANDICAPINDSATSEN BARRIEREANALYSE

EVALUERING AF HANDICAPINDSATSSEN BARRIEREANALYSE

Ref. 70222072

INDHOLD

1.	Indledning	5
1.1	Formålet med barrierenanalysen	5
1.2	Definition af handicap	6
1.3	Datagrundlag	6
1.4	Læsevejledning	7
2.	Sammenfatning og hovedkonklusioner	8
2.1	Indledning	8
2.2	Personer med handicap	9
2.3	Lovgivningen	10
2.4	Jobcentrenes indsats	11
2.5	Organiseringen af handicapindsatsen	12
2.6	Forslag til en fremadrettet strategi for beskæftigelsesindsatsen over for ledige med handicap	13
3.	Personer med handicap: tilknytning til arbejdsmarkedet og jobsøgningsstrategier	15
3.1	Motivation, jobsøgning og rummelighed	15
3.1.1	Ønske om job, men manglende jobsøgning	15
3.1.2	Job kræver initiativ fra den enkelte og rummelige virksomheder	17
3.1.3	Virksomhedernes rummelighed	18
3.1.4	Ledige efterspørger fleksibilitet og rummelighed på arbejdspladsen	19
3.1.5	Jobcenter er den væsentligste kilde til råd og vejledning om job	19
3.2	Vurdering af egen arbejdsevne skifter over tid	19
3.3	Tilknytning til arbejdsmarkedet	21
3.3.1	Sammenhængen mellem handicap og selvforsørgelsesgrad	21
3.3.2	Ydelsessammensætning	21
3.3.3	Ydelsessammensætning varierer med vurdering af egen arbejdsevne	22
3.4	Personer på førtidspension: en femtedel ønsker job	22
3.5	Konklusion	22
4.	Lovgivningen: de kompenserende ordninger	24
4.1	Indledning	24
4.2	Virker ordningerne?	24
4.3	Manglende dækning på enkelte områder	25
4.4	Kendskabet til de kompenserende ordninger blandt jobcentermedarbejdere	26
4.5	Jobcentrenes brug og forståelse af ordningerne	27
4.6	Kendskab til de kompenserende ordninger blandt personer med handicap	27
4.7	Konklusion	28
5.	Jobcentrenes indsats	29
5.1	Understøtter organiseringen af indsatsen i jobcentrene aktiv jobsøgning blandt ledige med handicap?	29
5.2	Ledige med handicap mødes af den ordinære beskæftigelsesindsats	29

5.2.1	... men de ledige er kritiske over for jobcentrenes evne til at vejlede dem	30
5.2.2	Den ordinære indsats skal styrkes	31
5.2.3	Tilfælde, hvor der er behov for en supplerende indsats	31
5.3	Jobcentermedarbejdere føler sig godt klædt på mht. identifikation og vejledning af målgruppen – men mangler viden om udvalgte grupper	32
5.3.1	Jobcentermedarbejdere skal kunne vurdere, hvornår en supplerende indsats er nødvendig	33
5.4	Nøglepersonernes indsats	33
5.4.1	Baggrund	33
5.4.2	Opgaver	34
5.4.3	Nøglepersonerne – central kilde til information og vejledning	34
5.5	Barrierer relateret til nøglepersonernes indsats	36
5.5.1	Manglende ressourcer blandt nøglepersoner	36
5.5.2	Usystematisk formidling og samarbejde med sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige	36
5.5.3	Manglende kendskab til regler på det sociale område	37
5.6	Konklusion	37
6.	Organisering af handicapindsatsen	38
6.1	Indledning	38
6.1.1	Organiseringen i dag	38
6.2	Rolle- og ansvarsfordeling fungerer...	39
6.3	... men behov for styrket fokus på implementering af organiseringen	39
6.4	Enkelte mindre barrierer	40
6.4.1	Manglende viden om organiseringen og aktørernes roller	40
6.4.2	Øget behov for vejledning mht. fortolkning og anvendelse af reglerne	40
6.4.3	Manglende netværksstyring	40
6.4.4	Koordination i forhold til socialområdet	41
6.5	Specialfunktionens indsats	41
6.5.1	God dækning i forhold til nøglepersoner	42
6.5.2	Manglende kendskab og udækkede behov blandt øvrige jobcentermedarbejdere	43
6.5.3	Primært målrettet jobcentermedarbejdere med ansvar for forsikrede ledige	44
6.6	Konklusion	44

BILAG

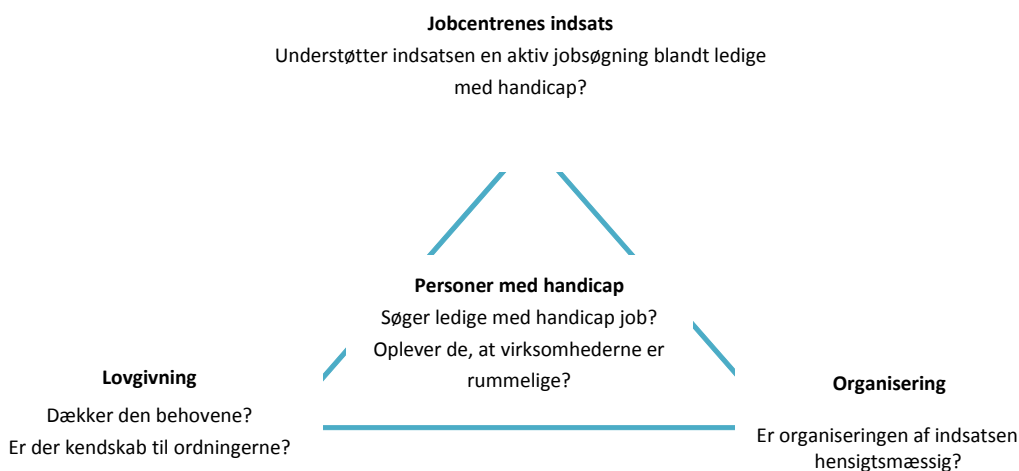
Bilag 1: Figurer

Bilag 2: Datagrundlag

1. INDLEDNING

Det overordnede formål med handicapindsatsen på beskæftigelsesområdet er at få flere personer med handicap i beskæftigelse. Udgangspunktet for indsatsen er, at der er et fælles ansvar hos virksomheder, jobcentre og den enkelte for at fastholde og inkludere personer med handicap på arbejdsmarkedet. Barriererne i forhold til at få personer med handicap i job kan ligge hos målgruppen selv, hos virksomhederne og i jobcentrene. Derudover kan organiseringen af indsatsen og de lovgivningsmæssige rammer, herunder de handicapkompenserende ordninger, rumme barrierer i forhold til, at flere personer med handicap får et job.

Dette er illustreret i nedenstående figur.



I dette notat præsenterer Rambøll Management Consulting en analyse af barrierer i forhold til, at personer med handicap opnår beskæftigelse på det danske arbejdsmarked. Barriereanalysen er led i en samlet evalueringen af handicapindsatsen for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Foruden barrierenotatet omfatter evalueringen et statusnotat af foreliggende undersøgelser samt et løsningskatalog, der er udarbejdet på baggrund af barrierenotatet.

Med begrebet "handicapindsatsen" refereres der i denne sammenhæng til hele den indsats, der i beskæftigelsesøjemed ydes til personer med handicap, herunder fra jobcentre og Specialfunktionen. Fokus er således ikke kun på de særlige handicapkompenserende ordninger.

1.1 Formålet med barriereanalysen

Formålet med barriereanalysen er at afdække barrierer i forhold til, at personer med handicap kommer i beskæftigelse og undersøge, om handicapindsatsen er dækkende, tilstrækkelig og relevant.

Vi har i denne sammenhæng undersøgt:

- I hvor stort omfang der er overensstemmelse mellem handicapindsatsen og de indsatsbehov, personer med handicap har for at komme i beskæftigelse?
- Hvordan det kan sikres, at handicapindsatsen understøtter, at personer med handicap kommer i beskæftigelse?

Mere specifikt har vi undersøgt:

- Hvad ledige med handicap gør for at opnå beskæftigelse samt, hvilke jobsøgningsstrategier beskæftigede med handicap har anvendt, herunder:
 - Hvilken tilknytning personer med handicap har til arbejdsmarkedet?
 - Hvilke jobsøgningsstrategier de anvender?
 - Hvad behovene er i forhold til at opnå beskæftigelse?
 - Hvilken rolle vurderingen af egen arbejdsevne spiller?
- Hvorvidt de lovgivningsmæssige rammer (personlig assistance, hjælpemidler, isbryderordningen og fortrinsadgang), er effektive og dækker behovene blandt personer med handicap og hvordan kendskabet er til ordningerne
- Hvordan jobcentermedarbejdere og nøglepersoner varetager handicapindsatsen lokalt, herunder:
 - Om jobcentrene understøtter aktiv jobsøgning blandt ledige med handicap?
 - Om jobcentermedarbejdere har viden og kompetencer til at håndtere de tilfælde, hvor ledige med handicap ikke kan komme i job via den ordinære indsats?
 - Om nøglepersonernes formidlingsindsats til kollegaerne i det enkelte jobcenter er tilstrækkelig?
- Om organiseringen af handicapindsatsen fungerer på en hensigtsmæssig måde, herunder
 - Om nøglepersoner og jobcentermedarbejdere får dækket deres behov for rådgivning, sparring, information og netværk via Specialfunktionen?
 - Om den overordnede organisering af handicapindsatsen er dækkende, tilstrækkelig og relevant?

1.2 Definition af handicap

Vi bygger i analysen på en bred definition af handicap, hvor handicap kan være alle former for længerevarende funktionsnedsættelser, som kan være en barriere i forhold til job. Det svarer overordnet til den definition, der findes i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap – dog i denne analyse med det mere specifikke mål at deltage på arbejdsmarkedet på lige fod med andre. Ifølge den danske oversættelse af konventionen omfatter personer med handicap *”personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre”*.¹

1.3 Datagrundlag

Barriereanalysen bygger på en bred vifte af datakilder og dataindsamlingsmetoder af såvel kvantitativ som kvalitativ art, blandt andet:

- Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere
- Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap
- Registeranalyser foretaget i DREAM og koblet med baggrundsdata fra spørgeskemaundersøgelsen blandt borgere med handicap
- Kvalitative telefoninterviews med personer med handicap, Specialfunktionen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, handicaporganisationer, beskæftigelses- og driftsregioner og jobcenterchefer

¹ FN's konvention om rettigheder for personer med handicap og tillægsprotokol:

http://www.social.dk/ministeriets_omraader/handicap/handicappolitik/index.aspx?id=d8b1d2a9-fb14-476c-93ea-2e981d0f3a79.

- Fokusgrupper med nøglepersoner
- Casebesøg blandt udvalgte jobcentre med interview med jobcenterchefer, nøglepersoner samt jobcentermedarbejdere.

I rapportens bilag findes en nærmere beskrivelse af datakilder og indsamlingsmetoder.

1.4 Læsevejledning

Rapporten er struktureret med udgangspunkt i trekantsfiguren:

I kapitel 2 præsenteres indledningsvis en sammenfatning af analysen og af hovedkonklusionerne.

I kapitel 3 sætter vi fokus på personer med handicap. Hvad kendetegner gruppen og deres tilknytning til arbejdsmarkedet? Hvilke jobsøgningsstrategier anvendes, og hvilke behov er der i forhold til at opnå og fastholde beskæftigelse?

I kapitel 4 analyseres lovgivningen med fokus på de handicapkompenserende ordninger. Konkret ser vi på kendskabet til og brugen af ordningerne såvel som ordningernes anvendelighed og dækning i forhold til de eksisterende behov.

I kapitel 5 ser vi nærmere på jobcentrenes indsats. Hvordan har de organiseret handicapindsatsen? Hvordan er praksis i forhold til borgere med handicap? Hvilken rolle spiller nøglepersonerne ift. indsatsen?

Endelig vedrører kapitel 6 organiseringen af handicapindsatsen. Dette gælder dels de forskellige aktører på området og deres indbyrdes samspil, dels Specialfunktionens indsats i forhold til information, rådgivning og netværk.

2. SAMMENFATNING OG HOVEDKONKLUSIONER

2.1 Indledning

I dette kapitel præsenteres resultaterne af analysen for hvert af de fire fokusområder: 1) Personer med handicap, 2) lovgivningen, 3) jobcentrenes indsats og 4) organiseringen. Efterfølgende præsenteres for hvert afsnit de konklusioner, som vi har draget på baggrund af analyseresultaterne. Konklusionerne bruger vi afslutningsvis til at formulere et forslag til en fremadrettet strategi for beskæftigelsesindsatsen over for ledige med handicap.

Overordnet viser analysen, at der er et paradoks i mellem de faktorer som *beskæftigede* med handicap finder afgørende for at komme i job med handicap, og de faktorer som *ledige* med handicap oplever som afgørende:

- *For det første* viser analysen, at eget initiativ i forhold til jobsøgning er den væsentligste årsag til, at personer med handicap som er i beskæftigelse i dag, har fået job. Samtidig har mange ledige med handicap ikke søgt job, indenfor det seneste år og mener ikke selv, at de kan gøre mere.
- *For det andet* viser analysen, at mens ledige med handicap oplever deres funktionsnedsættelse som en barriere for at komme i beskæftigelse, giver personer med handicap, der er i beskæftigelse, udtryk for, at der på arbejdsmarkedet er rummelighed i forhold til at ansætte personer med handicap. Hertil kommer, at kontakt til arbejdsmarkedet tilsyneladende påvirker den enkeltes vurdering af egen arbejdsevne i positiv retning.

Vi konkluderer derfor, at der er et stort potentiale i en øget jobsøgning blandt ledige med handicap og i at gøre den ordinære indsats til omdrejningspunkt for handicapindsatsen i jobcentrene. Vi vurderer endvidere, at det i strategien på handicapområdet er væsentligt at have fokus på et holdningsskifte blandt ledige med handicap fra et barriereperspektiv til et mulighedsperspektiv. Dette med henblik på at styrke de lediges tro på, at det er muligt at få et job på trods af en given funktionsnedsættelse.

Analysen viser desuden, at

- De kompenserende ordninger i overvejende grad er tilstrækkelige og dækkende, der hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene. Der er dog enkelte områder, hvor der kan være behov for supplerende tiltag, herunder en styrket formidling om ordningernes anvendelse. Det gør sig særligt gældende i forhold til situationer med vekslende kompensationsbehov over tid, og i de situationer, hvor der behov for at understøtte sociale relationer på arbejdspladsen.
- Jobcentrene behandler ledige med handicap på lige fod med andre ledige, men der er brug for at styrke den ordinære indsats over for ledige med handicap. Dvs. understøtte jobsøgningen og give aktive tilbud.
- Den overordnede rolle- og ansvarsfordeling på handicapområdet fungerer, herunder Specialfunktionens formidling af viden til nøglepersonerne. Dog har implementeringen af nøglepersonernes rolle i flere tilfælde været utilstrækkelig og præget af manglende systematik, hvorved adgangen til information og sparring for øvrige jobcentermedarbejdere i flere tilfælde ikke lever op til det ønskede.

2.2 Personer med handicap

I forhold til *personer med handicap* viser analysen, at:

<i>Beskæftigede med handicap</i>	<i>Ledige med handicap</i>
<ul style="list-style-type: none"> Beskæftigede med handicap har generelt ikke oplevet vanskeligheder med at få et job. Den vigtigste faktor for opnåelsen af job, har været eget initiativ. 	<ul style="list-style-type: none"> Syv ud af ti ledige med handicap ønsker i høj eller meget høj grad at få et job, men halvdelen har ikke søgt job inden for det seneste år. Og kun en femtedel mener, at de selv kan gøre mere for at få et job.
<ul style="list-style-type: none"> Beskæftigede med handicap betragter rummelighed fra arbejdspladsens side og ansættelse med løntilskud som vigtige forudsætninger for, at de er kommet i job. Knap ni ud af ti beskæftigede med handicap oplever hverken negativ eller positiv diskrimination fra arbejdspladsens side, uanset om der er tale om løn, opgaver, ansvar, socialt m.m. og uanset, om der er tale om offentlige eller private virksomheder. 	<ul style="list-style-type: none"> Ledige med handicap oplever deres funktionsnedsættelse som den største barriere for at komme i beskæftigelse.

Mht. *vurderingen af egen arbejdsevne* blandt personer med handicap, viser analysen, at:

- Der er en klar positiv sammenhæng mellem vurderingen af egen arbejdsevne og arbejdsmarkedstilknytningen
- Vurderingen af egen arbejdsevne ikke er statisk over tid. I forhold til 2006 vurderer langt flere personer med handicap i 2009 deres arbejdsevne som bedre, selv om det ikke kan forklares med, at den enkeltes helbredssituation isoleret set er blevet bedre.

Konklusion angående personer med handicap

Analysen viser, at eget initiativ i forhold til jobsøgning er den væsentligste årsag til, at personer med handicap, er i beskæftigelse. Alligevel er der mange ledige med handicap, der ikke har søgt job inden for det seneste år, og som ikke mener, at de selv kan gøre mere for at komme i beskæftigelse.

Vi konkluderer derfor, at

- Der er et stort potentiale i at øge jobsøgningen blandt ledige med handicap, og i at gøre den ordinære indsats til omdrejningspunktet for handicapindsatsen.

Analysen viser endvidere, at ledige med handicap oplever deres funktionsnedsættelse som en barriere for at komme i beskæftigelse, men at personer med handicap, der er i beskæftigelse, giver udtryk for, at der på arbejdsmarkedet er rummelighed i forhold til at ansætte personer med handicap. Endelig peger analysen på, at kontakt til arbejdsmarkedet påvirker den enkeltes vurdering af egen arbejdsevne i positiv retning.

Vi vurderer derfor, at et vigtigt aspekt ift. strategien for handicapindsatsen på beskæftigelsesområdet, er at:

- Sætte fokus på at vende holdningen blandt ledige med handicap fra et barriereperspektiv til et mulighedsperspektiv ift. jobsøgning ved at understøtte de lediges tro på, at det er muligt at få et job på trods af en given funktionsnedsættelse, og ved at
- Styrke kontakten til arbejdsmarkedet for ledige med handicap.

2.3 Lovgivningen

Ser vi på lovgivningens effektivitet i forhold til at understøtte at personer med handicap kommer i beskæftigelse, viser analysen, at:

- Mere end halvdelen af jobcentermedarbejdere vurderer personlig assistance og hjælpemidler som de mest effektive særlige instrumenter i forhold til at få personer med handicap i job
- Jobcentermedarbejderne fremhæver ordningen om fortrinsadgang som mindre brugbar i praksis og som havende primært symbolsk værdi
- Syv ud af ti jobcentermedarbejdere fremhæver fleksjobordningen som et effektivt instrument i forhold til at få personer med handicap i job.

En række interessenter fra handicaporganisationer og jobcentre har peget på enkelte områder, hvor de gældende ordninger ikke dækker fuldt ud. Konkret viser analysen, at:

- Flere interessenter fremhæver, at de handicapkompenserende ordninger ikke i tilstrækkelig grad giver mulighed for at skrue op og ned for støtten, hvilket særligt kan være et problem for personer, der har varierende kompensationsbehov over tid, fx personer med sindslidelser
- Flere interessenter peger på, at de eksisterende handicapkompenserende ordninger ikke tager tilstrækkeligt hensyn til de behov, der eksisterer i forhold til at håndtere sociale relationer på arbejdspladsen, som ikke har med den konkrete opgaveløsning at gøre.

I forhold til jobcentermedarbejdernes kendskab til de kompenserende ordninger viser analysen, at:

- Stort set alle nøglepersoner angiver, at de kender og er i stand til at anvende de kompenserende ordninger. Syv ud af ti af nøglepersonerne mener samtidig, at de har de rette faglige forudsætninger for at rådgive de øvrige jobcentermedarbejdere om ordningerne
- Blandt de øvrige jobcentermedarbejdere kender næsten alle de kompenserende ordninger om personlig assistance og hjælpemidler, men mellem en tredjedel og halvdelen af jobcentermedarbejderne kan ikke anvende ordningerne, eller har svært ved det. Afhængig af jobtype er det mellem en femtedel og halvdelen af de øvrige jobcentermedarbejdere, der slet ikke kender reglerne om fortrinsadgang og isbryderordningen.

Konklusion vedr. lovgivningen

I forhold til de kompenserende ordninger vurderer vi, at:

- De i langt overvejende grad dækker de behov, som findes blandt personer med handicap i de tilfælde, hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene. For så vidt angår personlig assistance og hjælpemidler er det indtrykket, at ordningerne i dag især anvendes til fastholdelse.
- Personlig assistance og tilskud til hjælpemidler er de mest effektive ordninger, hvorimod reglerne om fortrinsadgang er mindre relevante
- Der er enkelte områder, hvor der kan være behov for supplerende tiltag. Det gør sig gældende i forhold til situationer med vekslende kompensationsbehov over tid og i situationer, hvor der er behov for at understøtte sociale relationer på arbejdspladsen
- Kendskabet til de væsentligste kompenserende ordninger (hjælpemidler og personlig assistance) er tilstrækkeligt blandt jobcentermedarbejdere, men
- Der er behov for mere information til jobcentermedarbejdere om, hvor supplerende information og sparring kan findes.

2.4 Jobcentrenes indsats

I forhold til jobcentrenes indsats viser analysen, at:

- Knap ni ud af ti ledige med handicap har været i kontakt med det lokale jobcenter det seneste år. Her har de ledige primært fået hjælp til jobsøgning, information om konkrete job, hjælp til udarbejdelse af CV og jobplaner samt forskellige tilbud om aktivering
- Ledige med handicap er kritiske i forhold til jobcentrenes indsats. Omkring halvdelen vurderer, at det lokale jobcenter slet ikke eller kun i mindre grad har hjulpet med at afklare deres jobmuligheder. Mellem to tredjedele og tre fjerdedele er kritiske overfor jobcentrenes evne til at målrette de lediges jobsøgning til realistiske jobs, samt deres evne til at målrette vejledningen til den enkeltes situation og skabe motivation
- Jobcentrene primært anvender vejlednings- og opkvalificeringsforløb i aktiveringsindsatsen overfor ledige med handicap, hvorimod virksomhedspraktik og løntilskud ikke anvendes i særlig stor udstrækning.

I forhold til de enkelte jobcentermedarbejdere og deres vurdering af arbejdet med personer med handicap viser analysen, at:

- Hovedparten af jobcentermedarbejderne generelt følger sig godt klædt på mht. at identificere, vejlede og tale direkte med en borger om handicap
- Primært adfærds- og intellektuelle handicap er vanskelige at håndtere for medarbejderne.

I forhold til nøglepersonerne viser analysen, at:

- Nøglepersonerne i jobcentrene opfattes som centrale kilder til information og vejledning ift. indsatsen overfor borgere med handicap
- Hovedparten af nøglepersonerne varetager også den praktiske del af indsatsen i forbindelse med bevilling af kompenserende ordninger, fastholdelse m.m.
- En del nøglepersoner oplever, at deres arbejde er nedprioriteret, hvilket betyder, at de ikke bruger den tid, de mener, er nødvendig på opgaven – navnlig mht. formidlingen til de øvrige jobcentermedarbejdere.

Konklusion vedr. jobcentrenes indsats

I forhold til jobcentrenes indsats er det vores konklusion, at jobcentrene behandler ledige med handicap på lige fod med andre ledige. Der er dog brug for at styrke den ordinære indsats ved at øge de lediges jobsøgning og supplere med aktive tilbud.

Mht. jobcentermedarbejdernes indsats peger analysen på, at

- Der er brug for, at jobcentrene i højere grad arbejder med at målrette de lediges jobsøgning mod mere realistiske job og med at styrke de lediges motivation
- Der er behov for at styrke brugen af virksomhedsrettede tilbud til målgruppen. Virksomhedsrettede tilbud er erfaringsmæssigt de mest virkningsfulde aktiveringsredskaber, men bruges samtidig relativt lidt (både ift. ledige med handicap og ledige generelt)
- Jobcentermedarbejdere i højere grad skal være i stand til at vurdere, om der er brug for en supplerende indsats og på hvilket tidspunkt en indsats er nødvendig.

Mht. nøglepersonerne peger analysen på, at

- Nøglepersonernes formidling til - og samarbejde med jobcentermedarbejdere med ansvar for ikke-forsikrede ledige bør styrkes
- Nøglepersonernes kendskab til centrale regler på socialområdet bør øges med henblik på at understøtte en bedre koordination mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet
- En styrkelse af nøglepersonernes ansvarsområde og indsats samtidig kræver en højere prioritering af nøglepersonernes arbejde blandt jobcenterledelsen i form af flere medarbejderressourcer til nøglepersonernes formidlingsindsats.

2.5 Organiseringen af handicapindsatsen

Hovedparten af de interviewede interessenter vurderer, at den overordnede organisering af handicapindsatsen med Specialfunktionen og nøglepersoner i de enkelte jobcentre fungerer på en hensigtsmæssig måde. Herudover viser analysen, at:

- Netværk på tværs af jobcentrene blandt nøglepersonerne er vigtige i forhold til at kunne varetage indsatsen på en hensigtsmæssig måde og at der kan være behov for mere central netværksstyring
- Der kan være snitfladeproblemer i forhold til socialområdet. Kun en femtedel af jobcentermedarbejderne mener, at samspillet mellem socialforvaltning og jobcenter fungerer tilfredsstillende. Konkret peger interessenterne på snitfladeproblemer i forhold til bevilling af støtte til transport mellem hjem og arbejde samt i forhold til udarbejdelsen af arbejdsevnevurdering i jobcenteret og funktionsevnevurdering efter serviceloven.

I forhold til Specialfunktionen viser analysen, at:

- Næsten alle nøglepersoner kender og har anvendt Specialfunktionens ydelser i form af rådgivning, netværk og information. Et flertal af nøglepersonerne vurderer, at de med Specialfunktionen får dækket deres behov for rådgivning, sparring, information og netværk
- Det blandt de øvrige jobcentermedarbejdere er mere end halvdelen, der slet ikke kender Specialfunktionens ydelser og under en femtedel, der har anvendt dem, ligesom mindre end en fjerdedel af de øvrige jobcentermedarbejdere føler, at de med Specialfunktionen får dækket deres behov for rådgivning, information, sparring og netværk.

Konklusion vedr. organiseringen af handicapindsatsen

Vi vurderer på baggrund af analysen, at den overordnede rolle- og ansvarsfordeling på handicapområdet fungerer.

Samtidig vurderer vi, at:

- Implementeringen af nøglepersonernes rolle i flere tilfælde har været utilstrækkelig og præget af manglende systematik, hvorved adgangen til information og sparring for jobcentermedarbejdere i flere tilfælde ikke lever op til det efterspurgte
- Specialfunktionen endnu ikke har opnået tilstrækkelig gennemslagskraft og synlighed i forhold til de øvrige jobcentermedarbejdere
- En formalisering af de tværgående netværk blandt nøglepersoner vil kunne understøtte den lokale indsats
- Der er på undersøgelsestidspunktet var behov for et styrket samspil mellem den ordinære beskæftigelsesindsats, Specialfunktionen og nøglepersonerne ved at tydeliggøre koblingen mellem Specialfunktionen og Beskæftigelsesregionerne
- De snitfladeproblemer, der er mellem beskæftigelsesområdet og socialområdet først og fremmest er et organisatorisk spørgsmål, som kræver en nærmere analyse mhp. at kunne udpege løsninger.

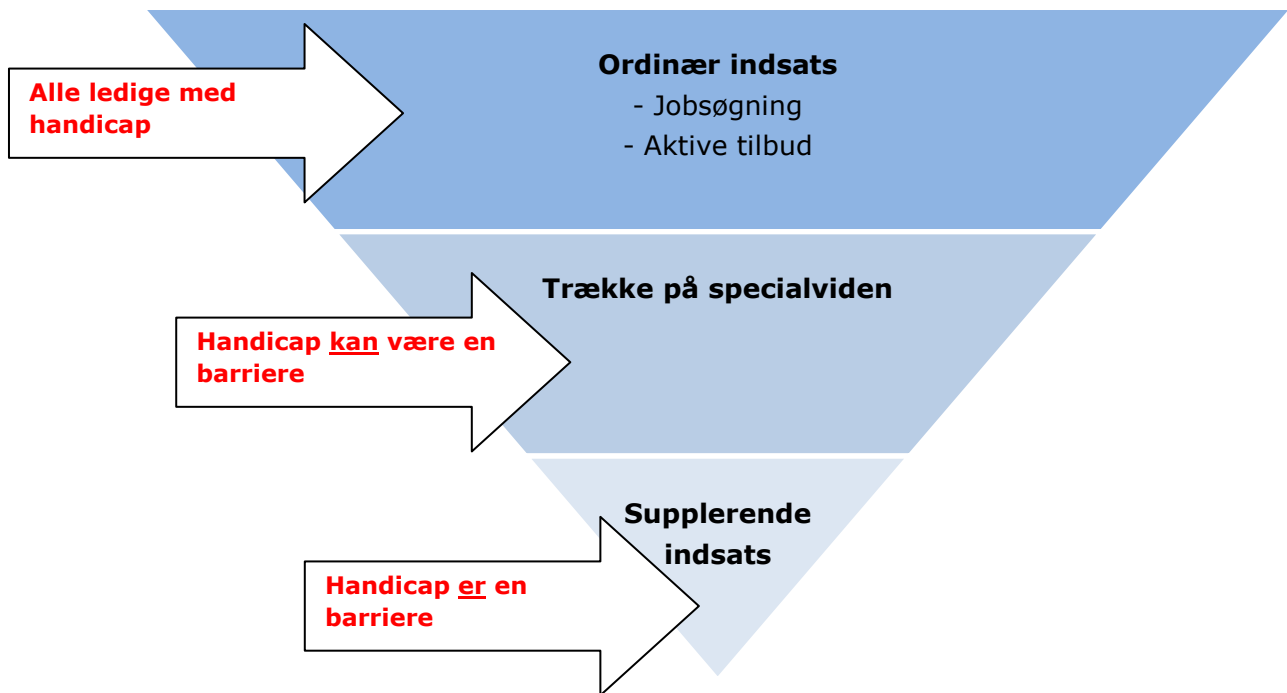
2.6 Forslag til en fremadrettet strategi for beskæftigelsesindsatsen over for ledige med handicap

På baggrund af ovenstående konklusioner anbefaler vi, at jobcentre som udgangspunkt giver ledige med handicap den samme *ordinære indsats* som andre ledige med det formål at styrke deres jobsøgning. Dvs. at der i kontaktforløbet arbejdes med at styrke de lediges jobsøgning, og at der suppleres med aktive tilbud, hvis dette ikke er nok.

Når en sagsbehandler er i tvivl om, hvorvidt et handicap kan være en barriere for at den ledige kan komme i beskæftigelse eller fastholde et job, anbefales det herefter, at vedkommende *trækker på specialviden* på handicapområdet enten ved at søge informationer på ww.bmhandicap.dk, eller ved at kontakte nøglepersonen på handicapområdet i pågældende jobcenter.

I de tilfælde, hvor det står klart, at handicap er en barriere for beskæftigelse, anbefales det, at jobcentre giver en *supplerende indsats* i form af aktiveringstilbud, der er målrettet den lediges handicap, og/eller i form af tilbud om en handicapkompenserende ordning.

Den foreslåede indsatsstrategi fremgår nedenfor:



3. PERSONER MED HANDICAP: TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET OG JOBSØGNINGSSTRATEGIER

I dette kapitel sætter vi fokus på personer med handicap. Hvilken tilknytning har de til arbejdsmarkedet? Hvilke jobsøgningsstrategier anvendes? Hvilke behov skal opfyldes for, at de kan komme i beskæftigelse? Hvilken rolle spiller vurderingen af egen arbejdsevne?

Overordnet viser analysen, at:

- Ledige med handicap ønsker et arbejde, men samtidig er der behov for, at de søger flere job end tilfældet er i dag
- Eget initiativ samt virksomhedernes rummelighed, er afgørende for succes med jobsøgning
- Erfaringerne fra de beskæftigede med handicap tyder på, at virksomhederne generelt er rummelige overfor ansættelse af ledige med handicap
- Vurderingen af egen arbejdsevne skifter over tid og ikke nødvendigvis afhænger af den faktiske funktionsevne
- Personer med adfærdsproblemer har særlige udfordringer i forhold til at opnå beskæftigelse.

I denne analyse ser vi ikke på alle personer med handicap, men derimod på personer i den arbejdsduelige alder, der i 2006 angav, at de havde et handicap og som ikke samtidig var på førtidspension.² Årsagen er, at vi i analysen har ønsket at sætte fokus på personer med handicap, der er i beskæftigelse eller har mulighed for at opnå beskæftigelse.

3.1 Motivation, jobsøgning og rummelighed

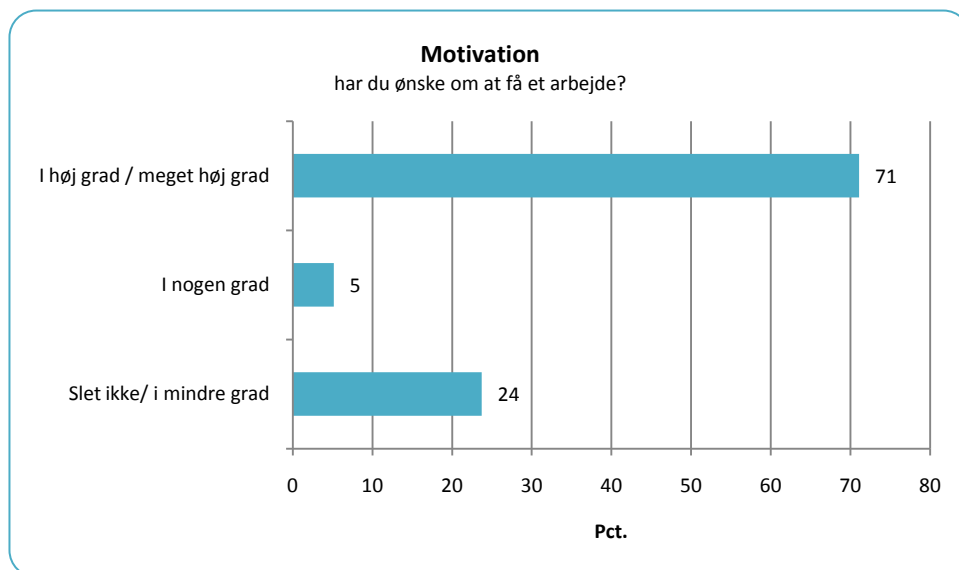
Vi ser indledningsvist på jobsøgningen blandt personer med handicap og de faktorer, der bidrager til at den enkelte opnår beskæftigelse.

3.1.1 Ønske om job, men manglende jobsøgning

Som udgangspunkt er det en forudsætning for at opnå beskæftigelse, at man selv er opsøgende og motiveret for at komme i job. Dette understreges af erfaringer blandt beskæftigede med handicap, hvor eget initiativ har været afgørende (jf. nedenfor). Et flertal af ledige med handicap ønsker at komme i beskæftigelse. Syv ud af ti af de ledige med handicap ønsker således i høj eller i meget høj grad at få et arbejde, mens en fjerdedel slet ikke eller kun i mindre grad er motiverede herfor.³

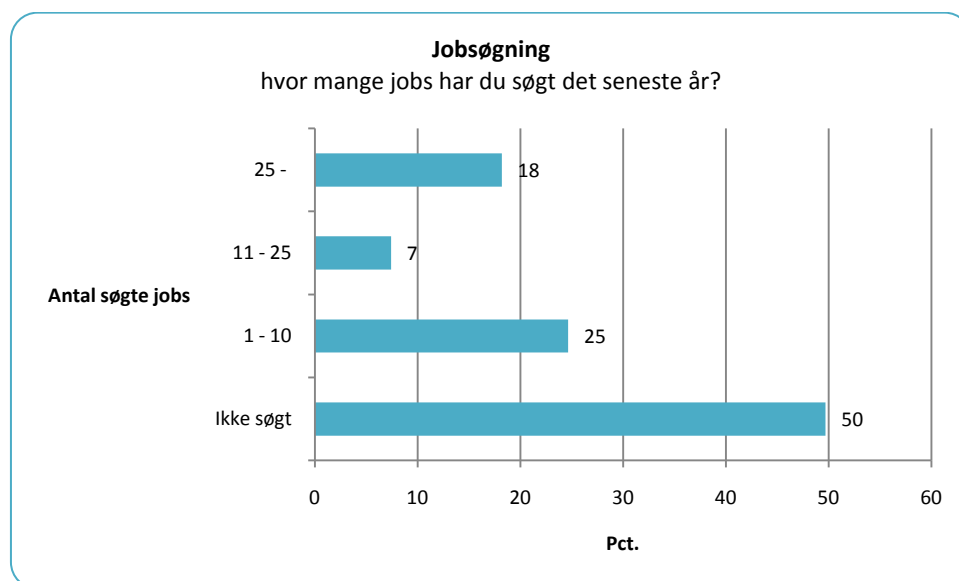
² Analysen er gennemført med udgangspunkt i SFI's analyse "Handicap og Beskæftigelse 2006", hvor SFI via en screening af 9.020 personer identificerede 2.469 personer med handicap. Blandt denne gruppe er der til nærværende analyse udtrukket en stikprøve blandt de beskæftigede og ikke-beskæftigede og gennemført en spørgeskemaundersøgelse samt registeranalyser i DREAM. SFI: Handicap og beskæftigelse 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet. Brian Larsen, Helle Kløft Schademán og Jan Høgelund. København 2008.

³ De præcise procentsatser skal tages med nogle forbehold pga. relativt få ledige i stikprøven.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=60.

På trods af, at et flertal (syv ud af ti) ledige med handicap er motiverede for at komme i beskæftigelse, er det kun halvdelen af de adspurgte ledige, der har søgt et job inden for det seneste år. Endvidere er der kun en femtedel, som mener, at de kan gøre mere for at få et job.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=60.

Det tyder på, at den manglende jobsøgning bl.a. skyldes, at den enkelte ikke selv tror på mulighederne for at opnå beskæftigelse, hvilket understøttes af, at ledige med handicap oplever handicappet eller funktionsnedsættelsen som den største barriere i forhold til at få et arbejde.⁴ De hyppigste begrundelser for afslag ved konkret jobsøgning som de ledige oplever, er imidlertid manglende kvalifikationer og manglende uddannelse frem for manglende arbejdsevne som følge af funktionsnedsættelsen.

Som beskrevet nedenfor tyder analysen samtidig på, at beskæftigelsesmulighederne findes og at virksomhederne generelt udviser en stor grad af rummelighed, men at beskæftigelse samtidig i stor udstrækning forudsætter en aktiv indsats af den enkelte.

⁴ 56 % påpeger manglende arbejdsevne som følge af handicap, længerevarende helbredsproblem eller nedslidning, og 29 % påpeger midlertidige fysiske eller psykiske problemer som en barriere for at komme i ordinær beskæftigelse. Derudover opleves arbejdsgiveres manglende villighed til at ansætte folk med handicap og funktionsnedsættelse som en barriere blandt 24 % af de ledige.

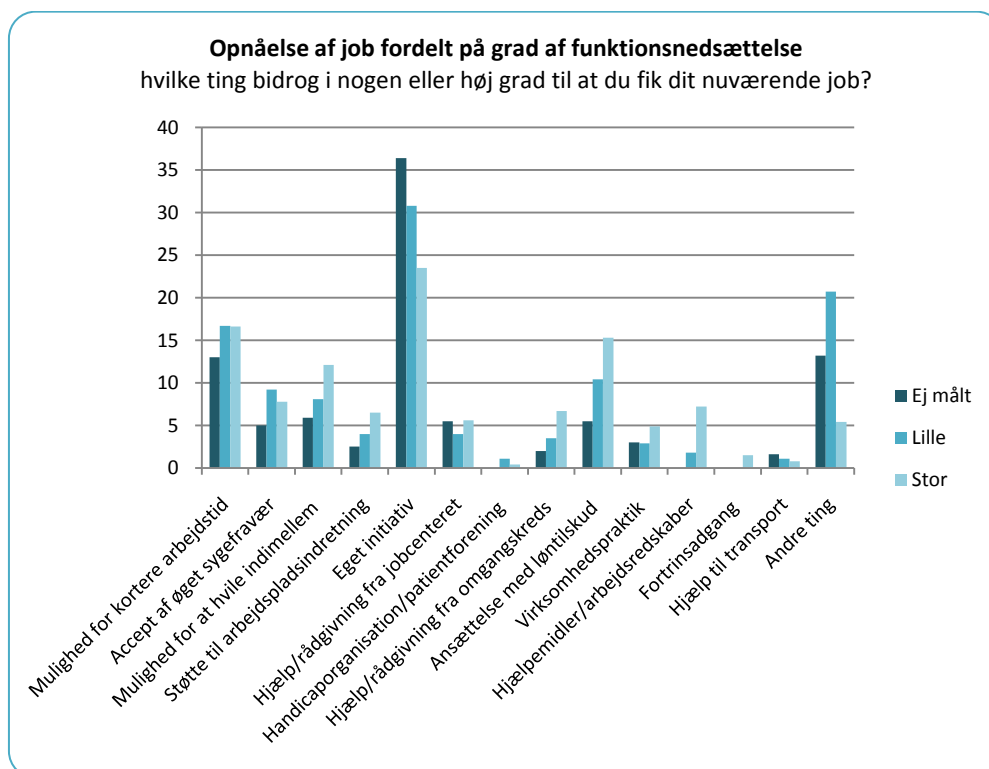
Der er således et paradoks mellem de faktorer som *beskæftigede* med handicap finder afgørende for at komme i job med handicap, og de faktorer som *ledige* med handicap oplever som afgørende, hvilket peger på, at der er behov for et holdningsskifte blandt nogle ledige med handicap fra et barriereperspektiv til et mulighedsperspektiv ift. jobsøgning.

3.1.2 Job kræver initiativ fra den enkelte og rummelige virksomheder

Erfaringerne fra de beskæftigede med handicap viser som nævnt, at den enkeltes indsats er central for at opnå beskæftigelse. Som det fremgår af figuren nedenfor fremhæves eget initiativ som den vigtigste faktor for opnåelsen af job blandt beskæftigede med handicap. Det gælder uanset graden af funktionsnedsættelse.

En anden meget væsentlig faktor for opnåelsen af beskæftigelse, der fremhæves af de beskæftigede med handicap, er rummelighed fra arbejdspladsens side. Med rummelighed menes bl.a., at den enkelte har fået mulighed for kortere arbejdstid, at der er accept af øget sygefravær og mulighed for at hvile indimellem i løbet af arbejdsdagen.

Ser vi på andre faktorer, der har betydning for opnåelse af job, fremgår det af figuren, at hjælp og rådgivning fra jobcentret nævnes af relativt få. Lægger man de elementer sammen, som involverer jobcentret - fx rådgivning, løntilskud og virksomhedspraktik - peger det på, at den ordinære beskæftigelsesindsats har haft større betydning for gruppens adgang til arbejdsmarkedet end kompenserende ordninger i form af støtte til arbejdspladsindretning, hjælpemidler og fortrinsadgang. Det er et billede, der svarer til det, de ledige efterspørger.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=272.

Note: Stor: stor grad af funktionsnedsættelse; lille: lille grad af funktionsnedsættelse; ej målt: ikke målbar funktionsnedsættelse

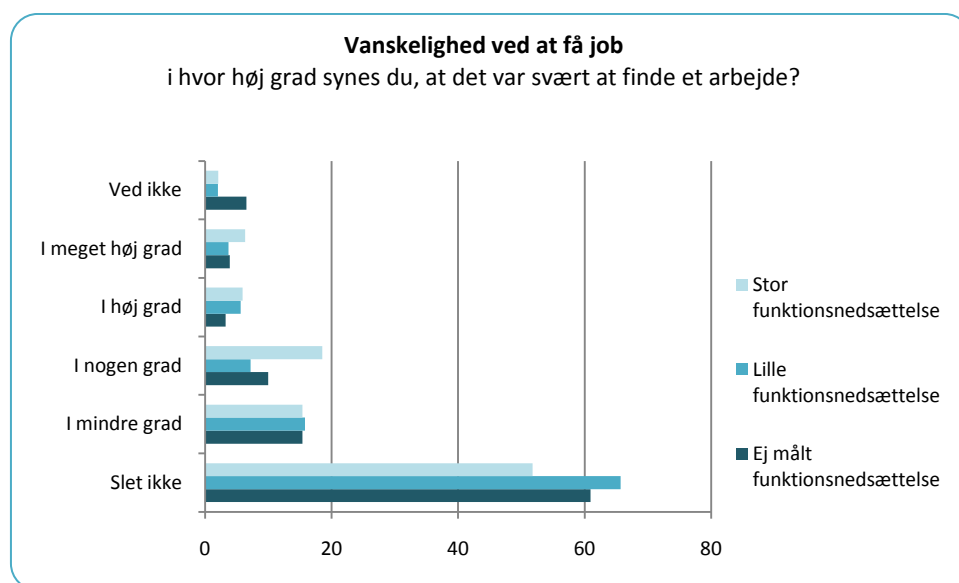
Det hører med til billedet, at betydningen af eget initiativ falder med graden af funktionsnedsættelse. Omvendt stiger betydningen af hjælp fra omgangskreds og jobcenter samt betydningen af virksomhedernes rummelighed med graden af funktionsnedsættelse. Jo større funktionsnedsættelsen er, des mere har man altså brug for hjælp til at komme i job og rummelighed på arbejdsmarkedet.

Betydningen af funktionsnedsættelsens omfang afspejles til dels også i, hvilke jobsøgningsaktiviteter der fører til job. Personer med handicap med store funktionsnedsættelser, som er i job i 2009, har i mindre grad fået jobbet via almindelig søgning af opslåede stillinger i aviser, fagblade og på internettet, end personer med små funktionsnedsættelser. Derimod vægter den personlige og uopfordrede ansøgning mere for personer med store funktionsnedsættelser. Det samme gør brugen af personlige kontakter i omgangskredsen og hjælp fra eksempelvis handicaporganisationer. Dertil kommer, at en dobbelt så stor andel af personer med store funktionsnedsættelser, set i forhold til personer med handicap uden målelige funktionsnedsættelser, har fået deres job igennem jobcentret, deres sagsbehandler eller kommunen. For ledige med store funktionsnedsættelser kræver jobsøgning således en ekstra indsats, eller en ekstra håndsrækning udefra.

3.1.3 Virksomhedernes rummelighed

Virksomhedernes rummelighed er en væsentlig faktor for opnåelse af beskæftigelse. Undersøgelser fra bl.a. SFI viser, at virksomhederne i stigende omfang udviser socialt engagement, og at de er blevet mere positive overfor at have personer med nedsat funktionsevne ansat. Samtidig opfatter lønmodtagere generelt deres arbejdspladser som rummelige. Bedømt på medarbejdernes vurdering er 52 % af virksomhederne i dag kendetegnet ved høj rummelighed, 43 % ved middel rummelighed og 6 % ved lav rummelighed.⁵

Set i sammenhæng med de oplevelser som beskæftigede med handicap har gjort i forbindelse med opnåelse af job, tyder det på, at der er en betydelig grad af rummelighed i virksomhederne. Som det fremgår af nedenstående figur, har de beskæftigede med handicap generelt ikke haft vanskeligheder ved at få et job, uanset graden af funktionsnedsættelse.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=272.

At virksomhederne er rummelige understøttes endvidere af, at langt hovedparten af gruppen (80-90 %) hverken oplever negativ eller positiv diskrimination på arbejdspladsen. Det gør sig gældende uanset om der er tale om løn, opgaver, ansvar, stillingstyper, udviklingsmuligheder eller socialt. Der er ikke forskel på oplevelsen af diskrimination ift. graden af handicap og heller ikke markante forskelle, når man ser på de forskellige typer af handicap. Det tyder med andre ord på, at langt hovedparten af virksomhederne behandler folk med handicap helt på linje med deres andre medarbejdere når først de har valgt at ansætte dem.

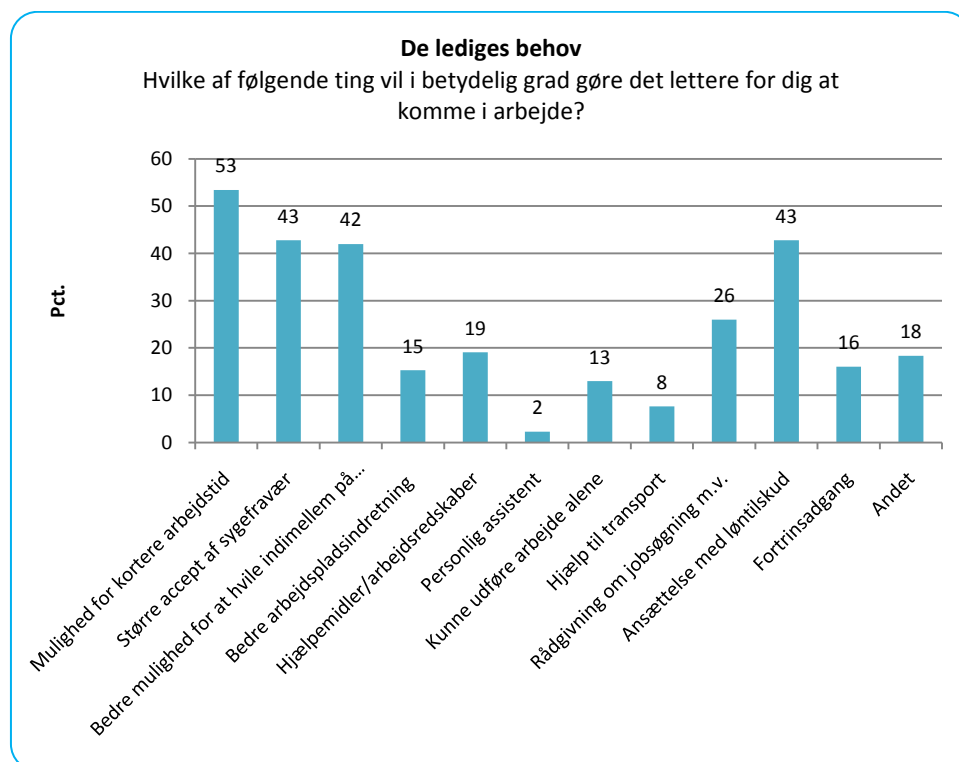
Ca. lige mange beskæftigede med handicap er ansat i hhv. offentlige og private virksomheder. Det gør sig gældende uanset graden af funktionsnedsættelse og uanset om, der er tale om en medfødt funktionsnedsættelse eller ej. Dette skal ses i sammenhæng med, at andelen af offentligt ansatte i befolkningen som helhed udgør omkring 35 %, hvilket kunne tyde på, at den offent-

⁵ Helle Kløft Schademan, Søren Jensen, Frederik Thuesen & Helle Holt". Virksomheders sociale engagement SFI, Årbog 2008, 08:32.

lige sektor er mere rummelig end den private sektor i forhold til ansættelse af personer med handicap.⁶

3.1.4 Ledige efterspørger fleksibilitet og rummelighed på arbejdspladsen

Spørger man ledige med handicap om deres vurdering af, hvilke ting der kunne gøre det lettere for dem at opnå beskæftigelse, er det først og fremmest rummelighed/skånehensyn på arbejdspladsen, der nævnes. Det omfatter bl.a. kortere arbejdstid, større accept af forøget sygefravær samt mulighed for at hvile indimellem på arbejdet. Dernæst nævnes elementer, der er omfattet af den almindelige beskæftigelsesindsats som fx mulighed for job med løntilskud og rådgivning om jobsøgning. Forhold der bl.a. er omfattet af de handicapkompenserende ordninger (personlig assistent, hjælpemidler m.m.), efterspørges i mindre omfang.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=60.

Det forhold at virksomhederne generelt er rummelige tyder på, at det er vigtigt at styrke de lediges tro på, at det er muligt at få et job på trods af en given funktionsnedsættelse.

3.1.5 Jobcenter er den væsentligste kilde til råd og vejledning om job

Ser vi på, hvor de ledige henter råd og vejledning omkring job, er det primært hos jobcentret, kommunen og sagsbehandler (71 %) og i de lediges omgangskreds (47 %). Kun ganske få søger råd og vejledning hos handicaporganisationer eller patientforeninger (1 %).

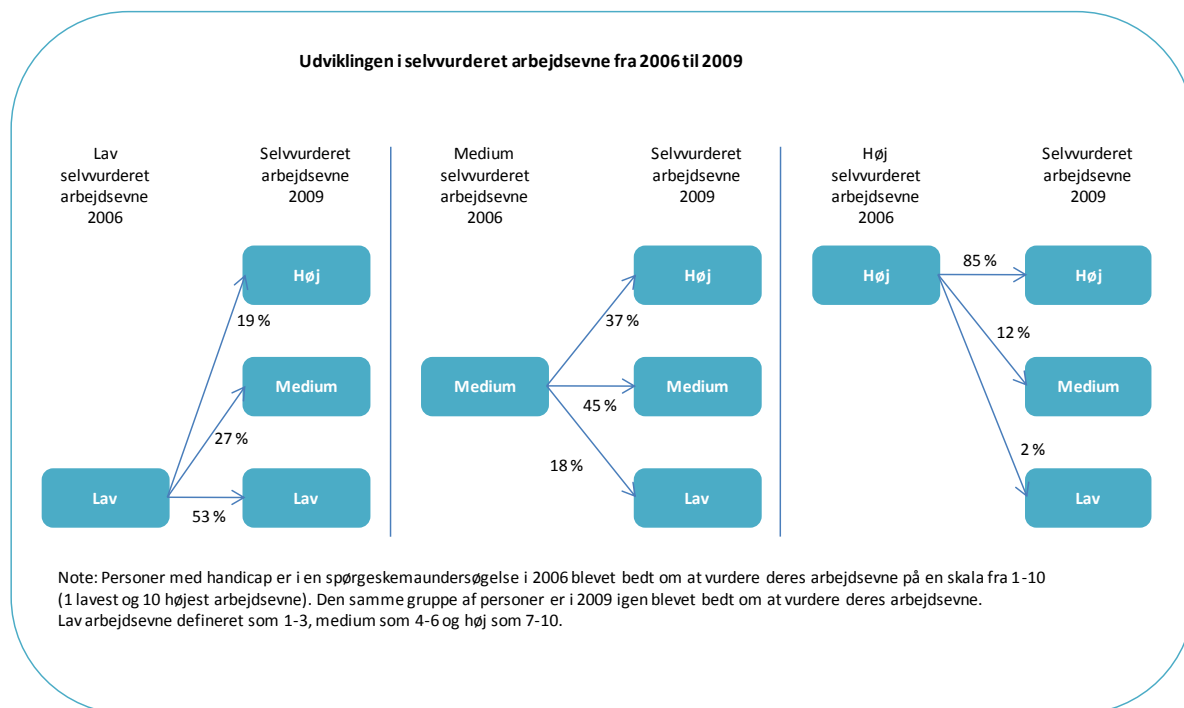
3.2 Vurdering af egen arbejdsevne skifter over tid

Generelt er der en klar sammenhæng mellem vurderingen af egen arbejdsevne blandt personer med handicap og den enkeltes arbejdsmarkedstilknytning. Analysen viser endvidere, at vurderingen af egen arbejdsevne er foranderlig over tid, og at den lader til at blive påvirket af arbejdsmarkedstilknytningen. Ledighed kan således i sig selv være medvirkende til, at den enkelte vurderer sin arbejdsevne negativt, mens beskæftigelse omvendt kan føre til, at den enkelte vurderer sin arbejdsevne positivt.

Sammenholder vi den enkeltes vurdering af arbejdsevne med den, som vedkommende gav SFI i 2006, er der ganske betydelige forskydninger. Som det fremgår af nedenstående figur er der eksempelvis 27 % af de personer med handicap, der i 2006 vurderede, at de havde en lav arbejds-

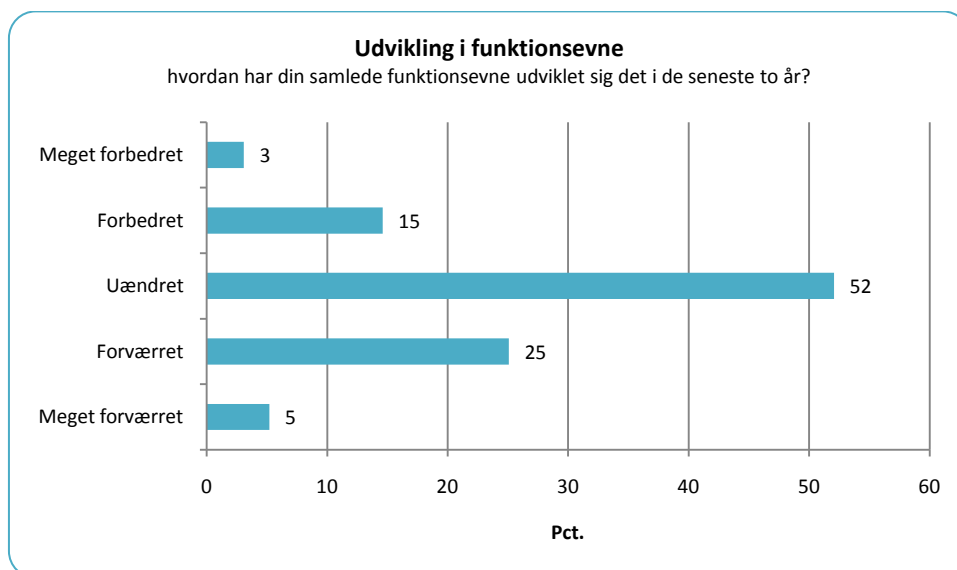
⁶ Ifølge ATP-statistik, Danmarks Statistik.

evne, der i dag angiver at have en arbejdsevne der er lidt bedre, mens 19 % angiver en arbejdsevne, der er meget bedre.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2006 og 2009. SFI Survey. N=590

Sammenlignet med 2006 vurderer langt flere personer med handicap deres arbejdsevne som bedre i 2009. Forbedringen i vurderingen af egen arbejdsevne blandt personer med handicap kan ikke forklares med ændringer i den enkeltes funktionsevne. Som det fremgår af nedenstående figur, er der flere der oplever en forværring af funktionsevnen i dag sammenlignet med for to år siden, sammenholdt med dem, der oplever en forbedring.⁷



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=590

⁷ Dette fund er i overensstemmelse med rapport fra SFI, der sammenligner udviklingen i funktionsevnen blandt handicappede fra 1995 til 2008. I undersøgelsen har 21 % fået en væsentlig bedre funktionsevne, mens 33 % har fået væsentlig dårligere funktionsevne. Se Brian Larsen, Anders Bruun Jonassen & Jan Høgelund: Personer med handicap: Helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 09:21.

Som tidligere nævnt er en sandsynlig forklaring på udviklingen, at vurderingen af egen arbejds- evne påvirkes af ens livssituation og de muligheder, man har på arbejdsmarkedet. Flere personer med handicap er kommet i beskæftigelse de senere år og udviklingen viser, at virksomhederne på undersøgelsestidspunktet var mere rummelige end tidligere.

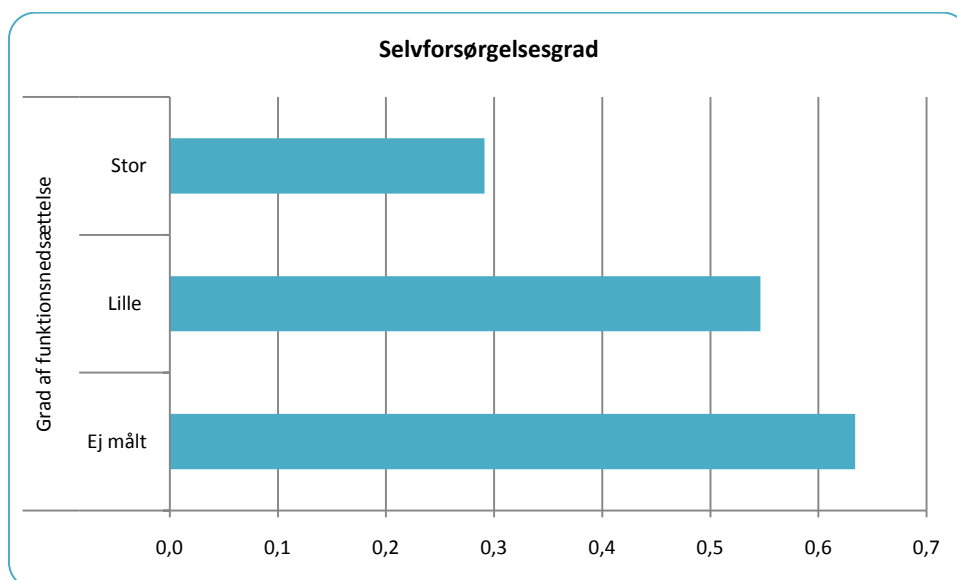
3.3 Tilknytning til arbejdsmarkedet

Vi vil i dette afsnit se på, hvordan personer med handicap klarer sig på arbejdsmarkedet.

Generelt har personer med handicap oplevet en stigende beskæftigelse de senere år. SFI anslår, at omkring 17.000 flere personer med handicap er kommet i beskæftigelse fra 2002 til 2007. Beskæftigelsesfrekvensen blandt personer med handicap er med 50,4 dog stadig markant lavere end for personer uden handicap, hvor beskæftigelsesfrekvensen er 79.⁸

3.3.1 Sammenhængen mellem handicap og selvforsørgelsesgrad

Nedenstående figur viser, at der er en klar sammenhæng mellem selvforsørgelsesgraden og den enkeltes grad af funktionsnedsættelse. Jo større grad af funktionsnedsættelse, des sværere er det at finde fodfæste på arbejdsmarkedet.



Kilde: SFI Surveys analyser i DREAM, april 2009 samt SFI Surveys spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2006 og 2009. N=590

Note: Selvforsørgelsesgraden udtrykker hvor stor en del af det seneste år en person har været selvforsørgende. 0 betyder at man slet ikke har været selvforsørgende inden for det seneste år, mens 1 betyder, at man har været selvforsørgende alle 52 uger inden for det seneste år.

Ser vi i stedet på, hvordan selvforsørgelsesgraden er for personer med forskellige handicaptyper findes den laveste selvforsørgelsesgrad blandt personer med funktionsnedsættelser relateret til ben (0,2) og adfærd (0,4), mens de højeste selvforsørgelsesgrader omvendt findes i forhold til syn (0,6) og hørelse (0,7). Selvforsørgelsesgraden er i vidt omfang sammenhængende med graden af funktionsnedsættelse. Personer med adfærdsrelaterede funktionsnedsættelser er dog en undtagelse, idet gruppen både har en lav grad af funktionsnedsættelse og samtidig en lav selvforsørgelsesgrad. Det tyder på, at personer med adfærdsrelaterede funktionsnedsættelser har særlige udfordringer og barrierer i forhold til at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Denne sammenhæng svarer i øvrigt til mønstret i SFI's undersøgelse fra 2006.⁹

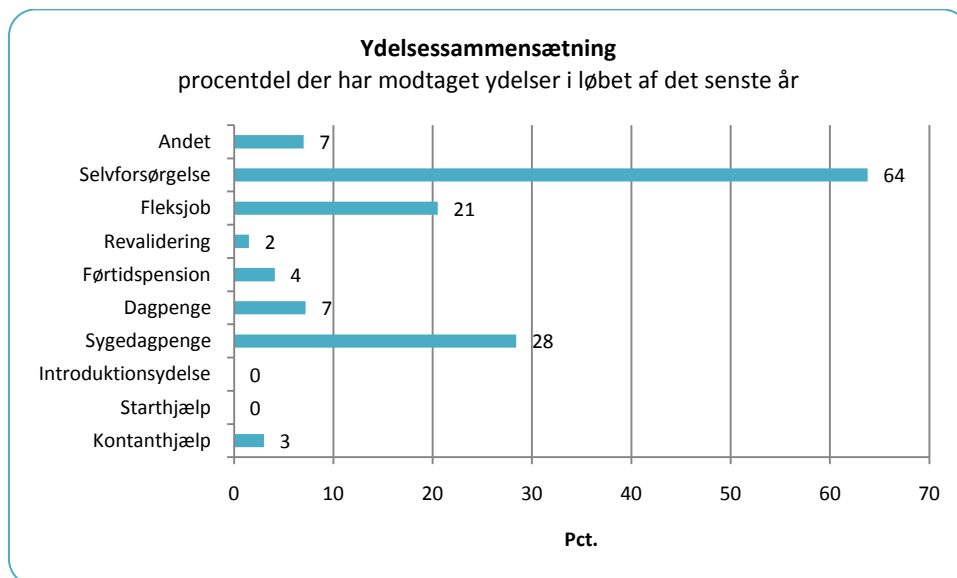
3.3.2 Ydelsessammensætning

I figuren nedenfor vises, hvilke ydelser de personer med handicap har modtaget det seneste år. Det fremgår af figuren, at 64 % har været selvforsørgende på et tidspunkt i løbet af det seneste

⁸ SFI: Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008. Brian Larsen og Jan Høgelund, København 2009.

⁹ Brian Larsen, Helle Kløft Schademan og Jan Høgelund: Handicap og beskæftigelse 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2008, p. 65.

år, 28 % har modtaget sygedagpenge, og 21 % har været i enten fleksjob eller modtaget ledighedsydelse. Det fremgår ligeledes, at 4 % indenfor det seneste år har modtaget førtidspension. Det skal ses i sammenhæng med, at ingen modtog førtidspension i 2006.



Kilde: SFI Surveys analyser i DREAM, april 2009. N=590

3.3.3 Ydelsessammensætning varierer med vurdering af egen arbejdsevne

Går man bag om tallene viser det sig, at personer i selvforørgelse har en mere positiv vurdering af deres arbejdsevne end andre. Eksempelvis er det kun 19 % i den gruppe, som vurderer deres arbejdsevne som lav, der har været selvforørgende på et tidspunkt inden for det seneste år. Omvendt har 46 % modtaget sygedagpenge og 36 % har været i fleksjob eller modtaget ledighedsydelse.

I forhold til alderssammensætningen er der blandt ældre med handicap en langt mindre andel, der har været selvforørgende i løbet af året end blandt yngre med handicap.¹⁰ Det kunne umiddelbart tyde på, at de ældre har ekstra behov for hjælp med jobsøgning m.m. Forskellene afspejler dog også, at graden af funktionsnedsættelse er højere for de ældre, ligesom en del af de unge kan være hjemmeboende, som er forsørget af forældrene og dermed ikke er i beskæftigelse.

3.4 Personer på førtidspension: en femtedel ønsker job

Afslutningsvis ser vi på den mindre gruppe af personer med handicap, der siden 2006 er kommet på førtidspension. Blandt denne gruppe er der omkring en femtedel, der ønsker et job på trods af den varige forørgelse som førtidspensionist.

Det tyder på, at der er et vist beskæftigelsespotentiale blandt førtidspensionister. Dette giver blandt andet et godt udgangspunkt for et af initiativerne i den nye handicapstrategi, der netop fokuserer på at hjælpe førtidspensionister til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.¹¹

Ser vi på, hvad personer med handicap på førtidspension vurderer vil gøre det lettere for dem at bestride et arbejde, er mønstret det samme som for ledige med handicap generelt, idet det også her er forhold relateret til fleksibilitet og rummelighed fra arbejdspladsen, der i særlig grad nævnes sammen med muligheder for løntilskud.

3.5 Konklusion

Analysen viser, at eget initiativ og dermed aktiv jobsøgning er den væsentligste årsag til, at personer med handicap kommer i beskæftigelse. Betydningen af eget initiativ gælder uanset graden af funktionsnedsættelse, selvom analysen peger på, at jobsøgning kræver en ekstra indsats fra ledige med store funktionsnedsættelser, eller en ekstra håndsrækning udefra.

¹⁰ Se figur i bilag.

¹¹ Handicap og job – det kan lade sig gøre 2009, http://www.bm.dk/graphics/dokumenter/handicap_pjece.pdf.

Det resultat står i skarp kontrast til, at mange ledige med handicap ikke aktivt søger job. Der lader således til at være et stort potentiale i at styrke jobsøgningen blandt ledige med handicap.

Analysen viser endvidere, at ledige med handicap oplever deres funktionsnedsættelse som en barriere for at komme i beskæftigelse, men at denne oplevelse modsvares af, at beskæftigede med handicap oplever, at der på arbejdsmarkedet er rummelighed i forhold til at ansætte personer med handicap. Endvidere viser analysen, at udviklingen i vurderingen af egen arbejdsevne blandt personer med handicap lader til at blive påvirket positivt af kontakten til arbejdsmarkedet.

Vi vurderer på den baggrund, at det er vigtigt at vende holdningen blandt ledige med handicap fra et barriereperspektiv til et mulighedsperspektiv, ved at understøtte de lediges tro på, at det er muligt at få et job på trods af en given funktionsnedsættelse.

4. LOVGIVNINGEN: DE KOMPENSERENDE ORDNINGER

4.1 Indledning

I dette kapitel sættes fokus på de lovgivningsmæssige ordninger, der muliggør en supplerende indsats i de tilfælde, hvor den ordinære indsats viser sig at være utilstrækkelig.

Kapitlet analyserer både de særlige handicapkompenserende ordninger, der sigter på at give personer med nedsat funktionsevne samme muligheder for erhvervsudøvelse som personer med fuld funktionsevne. Dette omfatter fortrinsadgang, isbryderordningen, personlig assistance og tilskud til hjælpemidler (arbejdspladsindretning og arbejdsredskaber). Endvidere inddrages fleksjobordningen samt revalidering.

Overordnet viser analysen, at:

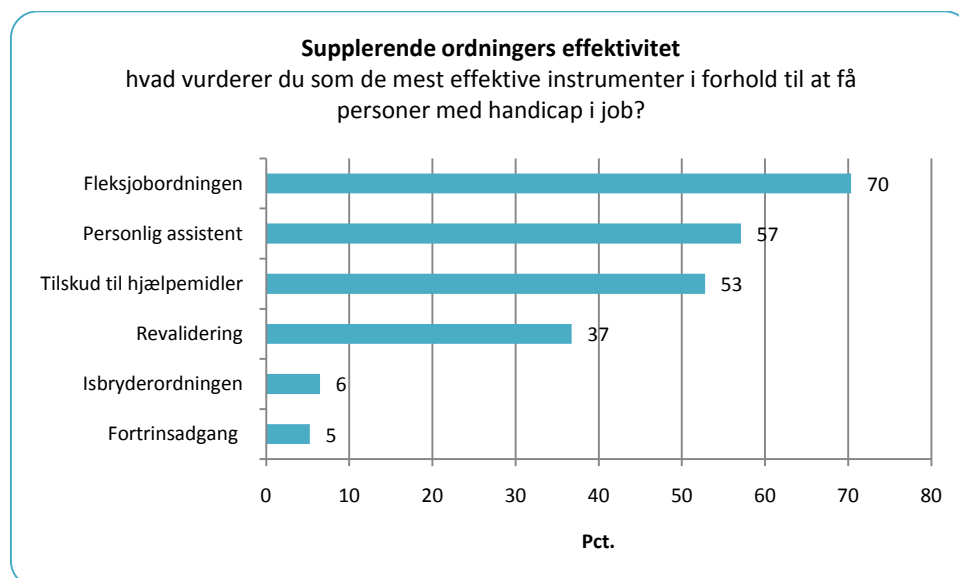
- De kompenserende ordninger i langt overvejende grad er effektive og dækker de behov, som findes blandt personer med handicap i de tilfælde, hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene, men at
- Der er enkelte områder, hvor der kan være behov for supplerende tiltag. Dette gør sig gældende i forhold til situationer med vekslende kompensationsbehov over tid og behov i forhold til at understøtte sociale relationer på arbejdspladsen.

Det primære spørgsmål vi har set på er, om ordningerne er effektive, relevante og dækkende samt, hvordan kendskabet er til ordningerne. Det skal samtidig nævnes, at da fokus er på de beskæftigelsesmæssige ordninger, har vi kun i begrænset omfang sat fokus på den tilgrænsende lovgivning og de snitflader, der eksempelvis er til lovgivningen på det sociale område, herunder serviceloven (jf. dog kapitel 6).

4.2 Virker ordningerne?

Samlet set vurderer vi, at de kompenserende ordninger virker efter hensigten og dermed dækker de behov, som findes blandt personer med handicap i de tilfælde, hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene. Set under et bidrager ordningerne med andre ord til formålet om, at personer med nedsat funktionsevne får de samme muligheder for erhvervsudøvelse som personer med fuld funktionsevne.

På baggrund af interviews med interessenter på handicapområdet vurderer vi, at det særligt er personlig assistance og tilskud til hjælpemidler, der gør en forskel mht. at give personer med handicap samme muligheder på arbejdsmarkedet som personer med fuld funktionsevne. Dette svarer ligeledes til vurderingen blandt jobcentermedarbejderne, hvor 57 % hhv. 53 % betragter dem som effektive instrumenter. Derimod anser få jobcentermedarbejdere isbryderordningen og reglerne om fortrinsadgang som værende blandt de mest effektive instrumenter til at få personer med handicap i job. Det er i den forbindelse vores indtryk, at ordningerne især finder anvendelse overfor personer med handicap, der allerede er i beskæftigelse og dermed i høj grad anvendes i forbindelse med fastholdelse af job.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324

Note: Summerer ikke til 100, da det har været muligt at vælge mere end en.

Vurderingen af isbryderordningen og reglerne om fortrinsadgang kan hænge sammen med et begrænset kendskab til ordningerne blandt jobcentermedarbejderne (jf. afsnittet herom nedenfor) og dermed begrænset brug af ordningen. Tal fra beskæftigelsesregionerne viser eksempelvis, at der i 2007 kun var 12 tilskudsmodtagere under isbryderordningen.

For så vidt angår fortrinsadgang fremhæver en del interessenter samtidig ordningen som mindre brugbar i praksis, forældet og primært havende signalværdi. Eksempelvis vil en arbejdsgiver, der ikke ønsker at ansætte en given person, der er indkaldt til samtale via fortrinsadgang, i praksis næsten altid kunne finde argumenter for, at en anden person er mere kvalificeret end den person, der er indkaldt via fortrinsadgang. Hertil kommer, at en del personer med handicap heller ikke selv er interesserede i at komme under ordningen, da de opfatter fortrinsadgangen som værende i strid med ønsket om at opnå beskæftigelse på lige vilkår, idet funktionsnedsættelsen aktivt anvendes som redskab til at få et job frem for de kompetencer, den enkelte har. Relevansen af reglerne om fortrinsadgang er derfor begrænsede, og understøtter i øvrigt et fokus på den enkeltes barrierer frem for på de ressourcer, den enkelte har.

Jobcentermedarbejderne vurderer fleksjobordningen som det mest effektive instrument. 70 % af jobcentermedarbejderne peger således på denne ordning. Vurderingen af ordningerne skal dog ses i sammenhæng med målsætningerne for handicapindsatsen, hvor fleksjob kun er beregnet på de situationer, hvor en person med handicap ikke kan komme i ordinær beskæftigelse, herunder via de handicapkompenserende ordninger. Fleksjobordningen er således ikke direkte sammenlignelig med de kompenserende ordninger og vurderingen af ordningens effektivitet er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at brugen af ordningen bør øges.

4.3 Manglende dækning på enkelte områder

Vi har identificeret enkelte afgrænsede områder og behov, hvor ordningerne ikke dækker fuldt ud, som situationen er i dag:

I forhold til især personer med sindslidelser kan kompensationsbehovet være vekslende over tid. I nogle perioder kan der være behov for betydelig støtte, mens der i andre perioder ikke er behov for støtte. Der peges i den forbindelse på, at de handicapkompenserende ordninger ikke i tilstrækkelig grad giver fleksibilitet mht. at skrue op og ned for støtten.

Flere interessenter peger på, at de eksisterende handicapkompenserende ordninger ikke altid tager tilstrækkelig hensyn til de behov i forhold til samvær og fællesskab på arbejdspladsen, der eksisterer blandt nogle personer med sindslidelser og som ikke har med den konkrete opgaveløsning at gøre. Der peges på, at problematikken primært gør sig gældende i forhold til reglerne om

personlig assistance. Efter reglerne kan en personlig assistent også hjælpe med at strukturere arbejdsdagen eller støtte personen socialt i arbejdssituationen. Bevillingen af personlig assistance er imidlertid knyttet til funktioner, der følger af beskæftigelsen og dermed til udførelse af de arbejdsfunktioner, som den enkelte person med handicap ikke selv kan klare. For nogle personer med eksempelvis ADHD er det ikke den konkrete opgaveløsning, der står i vejen for at opnå eller fastholde ordinær beskæftigelse, men derimod netop de sociale relationer på arbejdspladsen, som personen har vanskeligt ved at tackle. Det skal bemærkes, at støtte hertil formenligt vil kunne falde ind under den generelle mentorordning. På tidspunktet for dataindsamlingen, var mentorordningens anvendelsesområde imidlertid begrænset til introduktion og ikke til fastholdelse.

Flere interessenter peger på, at kravet i lovgivningen om, at ordningerne er knyttet op på en varig funktionsnedsættelse, i nogle tilfælde kan være en hindring for, at personer med sindslidelse kan blive omfattet af de kompenserende ordninger. Efter kompensationslovens § 10 kan der ydes personlig assistance til personer, der på grund af varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand. Specialfunktionen har i den forbindelse oplyst, at det i praksis ikke betyder, at funktionsnedsættelsen skal være permanent. I konkrete situationer kan der eksempelvis ydes personlig assistance, hvis prognosen er usikker og tidspunktet for evt. bedring ikke kan forudses.

Flere interessenter peger på, at den faktiske støtte, der ydes til transport mellem hjem og arbejde ikke er tilstrækkelig. I dag gives evt. støtte til transport mellem hjem og arbejde som støtte til køb af bil eller støtte til individuel befordring. I begge tilfælde ydes hjælpen efter serviceloven.¹² Som det fremgår af kapitel 6 vedr. organisering af handicapindsatsen, betyder snitfladeproblemer mellem social- og beskæftigelsesområdet imidlertid, at en bevilling til transport ofte kommer for sent i forhold til det aktuelle job eller tilbud, eller slet ikke bevilges. Dette vurderer vi først og fremmest er et organisatorisk spørgsmål mellem beskæftigelsesområdet og socialområdet. Man kan dog også anskue det således, at det er manglende støttemuligheder efter beskæftigelseslovgivningen, der er årsag til snitfladeproblemerne. Valget af løsningsform kræver imidlertid en nærmere analyse.

4.4 Kendskabet til de kompenserende ordninger blandt jobcentermedarbejdere

Det er efter vores vurdering nødvendigt at skelne mellem nøglepersonerne og de øvrige jobcentermedarbejdere i vurderingen af jobcentermedarbejdernes kendskab til de kompenserende ordninger.

Som ressourcepersoner på området bør nøglepersonerne have et dybt kendskab til de kompenserende ordninger, der gør at de kan anvende dem i praksis samt rådgive andre medarbejdere om ordningerne. For hovedparten af de øvrige jobcentermedarbejdere vurderer vi, at det er tilstrækkeligt, at medarbejderne har et mere generelt kendskab til ordningerne samt ved, hvor de i konkrete tilfælde kan hente rådgivning og sparring samt finde supplerende information. Det er således næppe hensigtsmæssigt, at samtlige jobcentermedarbejdere har et dybt kendskab til de kompenserende ordninger, da det vil medføre en risiko for, at fokus flyttes fra den ordinære indsats.

Tilstrækkeligt kendskab blandt nøglepersoner

Nøglepersonerne kender og føler sig generelt i stand til at anvende de forskellige kompenserende ordninger. Stort set alle nøglepersoner angiver, at de både kender og kan anvende de kompenserende ordninger. Samtidig angiver 70 % af nøglepersonerne, at de i høj eller i meget høj grad føler, at de har de rette faglige forudsætninger for at rådgive de øvrige jobcentermedarbejdere om brugen af de kompenserende ordninger, mens under 10 % mener, at de slet ikke eller kun i ringe grad har forudsætningerne. Disse 10 % udgør dog en udfordring for indsatsen i de pågældende jobcentre.

Kendskabet blandt de øvrige jobcentermedarbejdere

Ser vi på de øvrige medarbejdergrupper, er det et fåtal, der slet ikke kender ordningerne om personlig assistance og tilskud til hjælpemidler. Det er imidlertid mellem en tredjedel og halvde-

¹² § 114 hhv. § 117 i serviceloven (LBK nr. 979 af 01/10/2008)

len af de øvrige jobcentermedarbejdere, der ikke kan anvende ordningerne eller har svært ved det.

Et manglende detaillenkendskab er som sagt ikke nødvendigvis problematisk, hvis jobcentermedarbejderne ved, hvor de kan få information og rådgivning i konkrete tilfælde, eller de kan overlade administrationen til nøglepersonerne. Der er imidlertid mange jobcentermedarbejdere, som mangler viden om, hvor der findes information om ordningerne. Hertil kommer, at samarbejdet mellem især nøglepersoner og jobcentermedarbejdere med ansvar for ikke-forsikrede ledige i mange steder er utilstrækkeligt, og at der ofte er tale om usystematisk formidling af viden fra nøglepersoner til denne gruppe af jobcentermedarbejdere, jf. kapitel 5 om jobcentrenes indsats.

I forhold til isbryderordningen og ordningen vedr. fortrinsadgang er det mellem en femtedel og halvdelen af jobcentermedarbejderne, der slet ikke kender ordningerne. Dette udgør alt andet lige en barriere for ordningernes anvendelse. Det skal dog ses i lyset af, at det er uklart hvorvidt reglerne om fortrinsadgang i realiteten er et godt instrument til at fremme beskæftigelsen blandt personer med handicap.

For så vidt angår fleksjob og revalidering viser spørgeskemaundersøgelsen en stor grad af kendskab blandt de forskellige medarbejdergrupper inklusive en vurdering af, at man kan anvende ordningerne i praksis. En undtagelse er dog muligheden for at give støtte til fastholdelse af beskæftigelse i egen virksomhed efter reglerne om fleksjob, hvor omtrent en tredjedel af såvel sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige og sygedagpengesager ikke kender ordningen.

4.5 Jobcentrenes brug og forståelse af ordningerne

Skøn og fortolkningsmuligheder kan være vanskelige i anvendelsen af ordningerne. Hovedparten af de jobcentermedarbejdere, der kender de kompenserende ordninger vurderer, at ordningerne er tilstrækkeligt lette at anvende i det daglige arbejde. Ordningerne har imidlertid en række fortolkningsmuligheder. På den ene side giver dette grundlag for en fleksibel og individuel sagsbehandling. På den anden side giver fortolkningsmulighederne visse vanskeligheder for en del medarbejdere og kan ligeledes gøre det vanskeligt at videreformidle ordningerne til personer med handicap og virksomhederne.

Relateret til fortolkningsmuligheder og skøn kan der peges på:

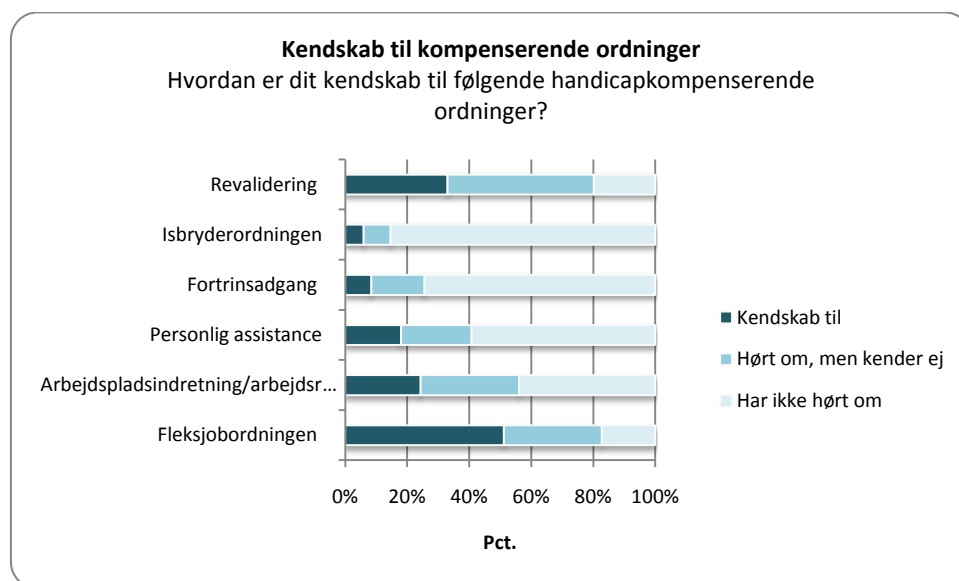
- *Tilskud til udgifter til hjælpemidler:* Fortolkningen af en "mindre arbejdspladsindretning" giver anledning til nogen vanskelighed. Tilsvarende bestemmelsen om, at udgiften skal ligge "ud over, hvad arbejdsgiveren henholdsvis uddannelsesinstitutionen forudsættes at afholde..."¹³
- *Tilskud til personlig assistance:* Det kræver en betydelig faglig indsigt for at foretage en vurdering og fastsættelse af, hvilket timeantal der er nødvendigt som følge af en given funktionsnedsættelse.

Det er vores vurdering, at mulighederne for skøn og fortolkning er nødvendige som følge af områdets kompleksitet. Dette underbygger endvidere nødvendigheden af, at der er adgang til information og sparring fra nøglepersoner og Specialfunktionen. Imidlertid viser analysen, at der blandt en del jobcentermedarbejdere er et begrænset kendskab til, hvor de kan hente mere information om ordningerne. Det tyder på, at der er behov for øget kendskab til de steder, hvor der kan findes information om retningslinjer samt kendskab til de rådgivningsmuligheder, der findes – eksempelvis kendskabet til Specialfunktionens hjemmeside bmhandicap.dk.

4.6 Kendskab til de kompenserende ordninger blandt personer med handicap

Ser vi på kendskabet til de forskellige ordninger blandt personer med handicap, fremgår det af figuren, at kendskabet generelt er mindre til de handicapkompenserende ordninger end til de generelle ordninger som fleksjob og revalidering.

¹³ Jf. bekendtgørelse om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 76, 77 og 100 samt bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 135, 136 og § 169.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=590

Der er ikke umiddelbart sammenhæng mellem graden af funktionsnedsættelse og kendskabet til de forskellige ordninger. Dette er lidt overraskende, da det må formodes, at ordningerne alt andet lige stiger i relevans med graden af funktionsnedsættelse. Kendskabsgraden kunne umiddelbart pege på et behov for øget information om ordningerne. Det er dog vores vurdering, at det først og fremmest er nødvendigt, at jobcentrene kender ordningerne, hvorfor informationsbehovet heroverfor bør prioriteres.

Omgangskreds og jobcenter er vigtigste informationskanal

De primære informationskanaler vedr. de kompenserende ordninger er i dag omgangskreds (40 %) samt jobcenter (24 %). Det gælder uanset graden af funktionsnedsættelse. For personer med en stor grad af funktionsnedsættelse er der en tendens til, at de i større grad har fået kendskab gennem handicaporganisationer og patientforeninger end personer med lav grad af funktionsnedsættelse. Dette kan hænge sammen med, at medlemskabet af og interessen for handicaporganisationer og patientforeninger er stigende med graden af personens funktionsnedsættelse.

4.7 Konklusion

Samlet vurderer vi, at de eksisterende ordninger i langt overvejende grad virker efter hensigten og er dækkende, der hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene. Ordningerne anvendes i dag dog primært til fastholdelse. Vi vurderer, at personlig assistance og tilskud til hjælpemidler er de vigtigste ordninger blandt de kompenserende ordninger, hvorimod reglerne om fortrinsadgang er mindre relevante og sjældent brugt. Princippet i ordningen om fortrinsadgang kan endvidere synes at være i modstrid med ønsket om ligebehandling og fokus på den enkeltes ressourcer frem for begrænsninger.

Mens vi overordnet set vurderer, at ordningerne virker og dækker de behov som personer med handicap har, er der samtidig enkelte områder, hvor der kan være behov for supplerende tiltag. Dette gør sig gældende i forhold til situationer, hvor der er tale om en person med handicap, som har vekslende kompensationsbehov over tid samt behov i forhold til at understøtte sociale relationer på arbejdspladsen.

Slutteligt er det vores konklusion, at kendskabet til eksistensen af de væsentlige kompenserende ordninger blandt jobcentermedarbejdere (hjælpemidler og personlig assistance) er tilstrækkeligt. En effektiv anvendelse af ordningerne forudsætter imidlertid et kendskab til, hvor supplerende information og sparring kan findes. Dette er ikke altid tilfældet i dag og vi vurderer derfor, at der er behov for mere information til jobcentermedarbejdere herom, for at sikre en effektiv anvendelse af ordningerne.

5. JOBCENTRENES INDSATS

5.1 Understøtter organiseringen af indsatsen i jobcentrene aktiv jobsøgning blandt ledige med handicap?

I dette kapitel ser vi nærmere på den indsats som ledige med handicap modtager i jobcentrene, samt på jobcentermedarbejderes kompetencer i forhold til indsatsen over for personer med handicap. Desuden ser vi nærmere på nøglepersonernes indsats med at formidle viden om handicapområdet til kollegaerne i det enkelte jobcenter.

Med udgangspunkt i analysen i de foregående kapitler, er det afgørende, at ledige med handicap viser initiativ og aktivt søger job. Jobcentrenes opgave er derfor som udgangspunkt at understøtte en aktiv jobsøgning. Såfremt dette ikke er tilstrækkeligt skal jobcentrene følge op med aktive og primært virksomhedsrettede tilbud, og hvis dette ikke virker og det vurderes at være nødvendigt, skal de yde en supplerende indsats via de handicapkompenserende ordninger.

Formålet med kapitlet er derfor at vurdere, hvorvidt indsatsen i jobcentrene understøtter en aktiv jobsøgning blandt ledige med handicap, samt hvorvidt jobcentermedarbejdere er klædt på til at håndtere de tilfælde, hvor ledige med handicap ikke kan komme i job via den ordinære indsats og derfor har brug for en supplerende indsats.

5.2 Ledige med handicap mødes af den ordinære beskæftigelsesindsats

Analysen viser, at størstedelen af de ledige med handicap (88 %) har været i kontakt med det lokale jobcenter inden for det seneste år. I kontakten med jobcentrene, har de ledige primært fået:

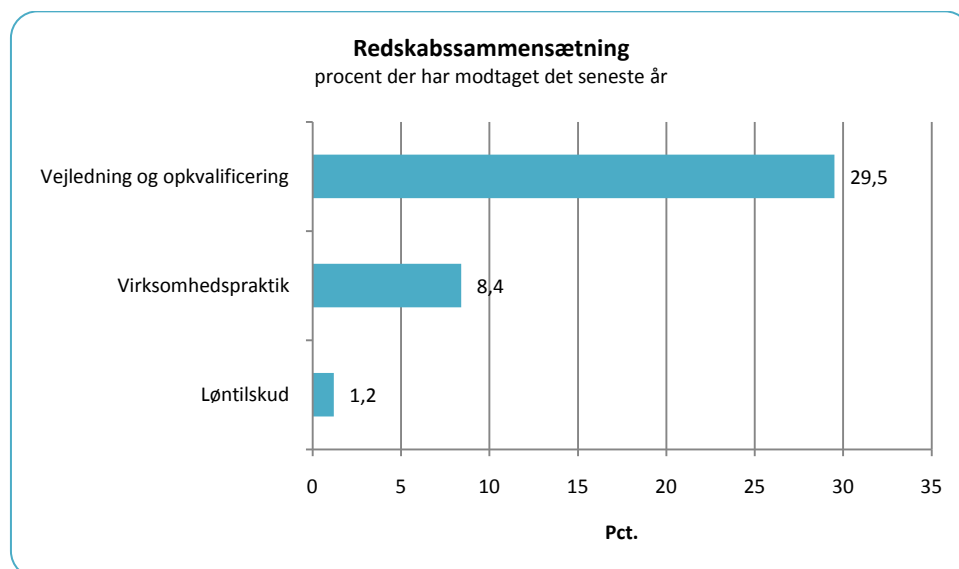
- Hjælp til jobsøgning
- Information om konkrete job
- Hjælp til udarbejdelse af CV og jobplaner
- Forskellige tilbud om aktivering, kurser og kortere uddannelsesforløb.

Desuden har en relativt stor andel modtaget rådgivning om fleksjob.

Få ledige med handicap kommer i virksomhedspraktik og løntilskud

De generelle erfaringer fra beskæftigelsesindsatsen viser, at de virksomhedsrettede tilbud – og særligt privat jobtræning – er de mest effektive.¹⁴ Ser vi på de aktiveringstilbud som de ledige med handicap modtager, viser nedenstående figur, at det særligt er vejlednings- og opkvalificeringsforløb de modtager, hvorimod brugen af virksomhedspraktik og specielt løntilskud er meget begrænset.

¹⁴ Eksempelvis Christensen og Jacobsen (2009): "Analyse af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige", Aarhus School of Business Jespersen og CEBR, Jacobsen, R. H. og Bøge, M. (2006): "Evaluering af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige – med særlig fokus på uddannelsesaktivering", Centre For Economic and Business Research, CEBR, Copenhagen Business School, Jespersen, S., Munch, J.R. og Skipper, L. (2004): "Costs and benefit of Danish active labour market programmes", Det Økonomiske Råds sekretariat, Københavns Universitet og Århus Universitet samt Rambøll, "Evalueringen af NY CHANCE TIL ALLE".



Kilde: SFI Surveys analyser i DREAM, april 2009. N=590

Fordelingen mellem de forskellige tilbud, som ledige med handicap modtager, adskiller sig ikke væsentligt fra de tilbud, andre ledige modtager. Det virker dog sandsynligt, at betydningen af virksomhedsrettede tilbud er endnu større for ledige personer med handicap, da de i en del tilfælde står overfor flere barrierer end andre ledige. Oplevelserne blandt beskæftigede med handicap (jf. kapitel 3) tyder ligeledes på, at betydningen af virksomhedsrettede tilbud stiger med graden af funktionsnedsættelse. Det peger på, at der ligger et betydeligt potentiale i at øge brugen af de virksomhedsrettede tilbud overfor målgruppen.

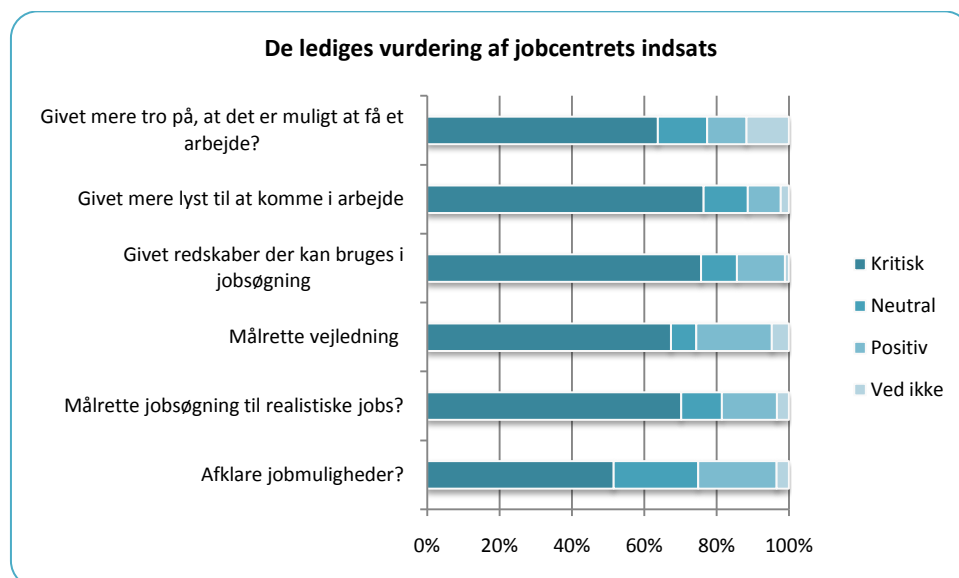
5.2.1 ... men de ledige er kritiske over for jobcentrenes evne til at vejlede dem

Når de ledige skal vurdere jobcentrenes indsats, tegner der sig et varieret billede. Overordnet kan man konstatere, at lidt under en tredjedel hverken er tilfreds eller utilfreds med indsatsen. Endnu en tredjedel er utilfreds eller meget utilfreds med indsatsen, mens den sidste tredjedel er tilfreds eller meget tilfreds med indsatsen.

Ledige, der har haft positive oplevelser af jobcentrenes indsats, fremhæver især, at tildelingen af en handicapkompenserende ordning har haft en positiv indvirkning på deres situation, idet de har fået mulighed for at fortsætte i deres jobfunktion eller gennemføre en uddannelse vha. en ordning (fx hjælpemidler eller personlig assistance). Enkelte fremhæver det også som positivt, når jobcentermedarbejderne er gode til at lytte og har et godt netværk.

Ser man på de lediges vurdering af den generelle beskæftigelsesindsats, fremkommer der et mere negativt billede. Halvdelen af de ledige mener, at jobcentret *slat ikke* eller kun *i mindre grad* har hjulpet med at afklare deres jobmuligheder, mens kun 16 % mener, at dette i høj grad er tilfældet.

Som det fremgår af nedenstående figur er mellem to tredjedele og tre fjerdedele af de ledige desuden kritiske i forhold til jobcentrets evne til at målrette de lediges jobsøgning til realistiske job (70 %), evne til at målrette vejledning til den enkeltes situation (67 %) samt til at skabe motivation (76 %).



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=60.

De ledige oplever med andre ord *ikke*, at de får den ordinære indsats, de er berettiget til, så de bedre kan målrette deres jobsøgning, handle aktivt og søge job. Det giver os anledning til at konkludere, at der er behov for at styrke den ordinære indsats over for målgruppen på en række punkter, som beskrives i det følgende afsnit.

5.2.2 Den ordinære indsats skal styrkes

En af årsagerne til lav jobsøgningsfrekvens blandt ledige med handicap er formentlig målgruppens egen oplevelse af handicap som en barriere. Det peger på, at der er behov for at gøre op med denne oplevelse blandt ledige med handicap – eksempelvis ved at fremhæve den positive indstilling blandt virksomheder og ved at understrege, at den strategi, der har hjulpet andre personer med handicap i beskæftigelse, er en aktiv, uopfordret indsats med brug af netværk.

Sammenhængen mellem en lav selv vurderet arbejdsevne og ledighed peger desuden på, at jobcentermedarbejderne med fordel kan motivere ledige i målgruppen til at se de muligheder, der findes i forhold til få et job. Det kan fx ske ved at lade ledige med handicap prøve kræfter med arbejdsmarkedet via virksomhedspraktik eller løntilskud.

Endvidere viser analysen, at jobcentermedarbejdere med fordel kan styrke arbejdet med at målrette de lediges jobsøgning efter realistiske job.

Endelig må det betragtes som en barriere, at ledige med handicap ikke i høj nok grad får virksomhedsrettede tilbud, da tilbud af denne karakter netop har en positiv effekt på deres jobsituation. Det peger på, at jobcentre med fordel kan styrke den virksomhedsrettede indsats overfor ledige med handicap.

5.2.3 Tilfælde, hvor der er behov for en supplerende indsats

Analysen viser også, at nogle personer med handicap har problemer med at komme i beskæftigelse via den ordinære indsats og derfor kan have behov for en supplerende indsats. Særligt personer med adfærdsproblemer står overfor udfordringer og barrierer i forhold til at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Endvidere er der tegn på, at også personer med intellektuelle og ikke-synlige handicap kan have særlige behov. Det skal dog understreges, at en supplerende indsats principielt kan være relevant for alle handicapyper.

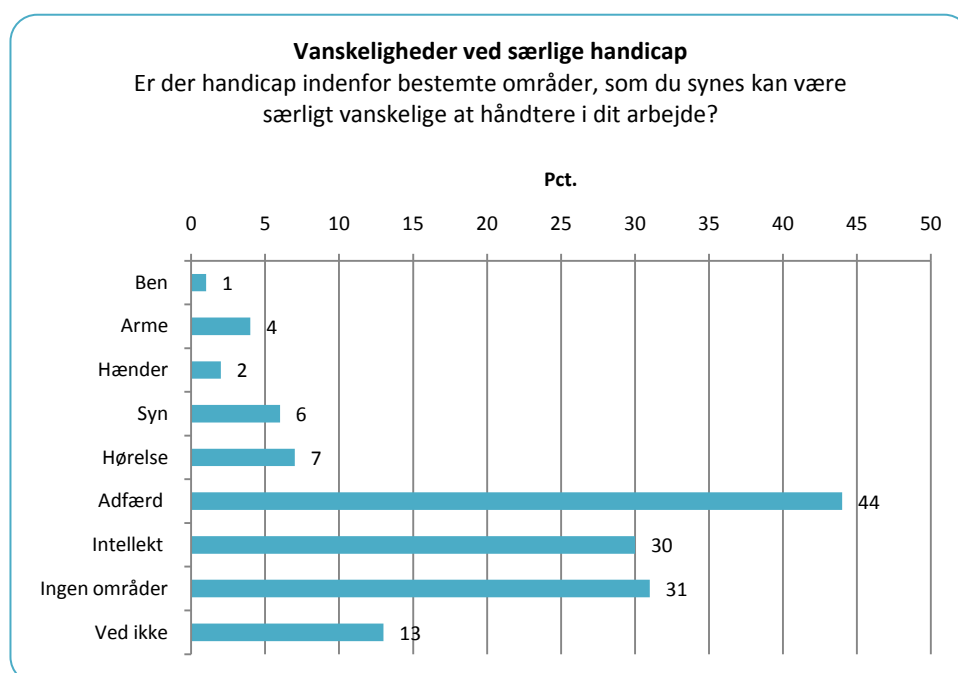
Personer med ADHD kan fx have behov for, at jobcenteret understøtter dem i at indfri de krav om initiativ og selvstændighed, der stilles i forbindelse med jobsøgningen. Ligeledes kan psykisk syge personer have behov for, at jobcentermedarbejderne målretter aktiveringstilbuddene efter deres handicap og eksempelvis arbejder med at placere dem i arbejdsmiljøer, som ikke risikerer at forværre deres tilstand. Endvidere kan der være behov for, at den beskæftigelsesmæssige ind-

sats bliver koordineret i forhold til psykisk syge personers medicinbehandling, ligesom de kan have behov for, at pårørende er involveret i forløbet.

5.3 Jobcentermedarbejdere føler sig godt klædt på mht. identifikation og vejledning af målgruppen – men mangler viden om udvalgte grupper

Hovedparten af jobcentermedarbejderne føler sig godt klædt på mht. at identificere, vejlede og tale direkte med en borger omkring handicap¹⁵. Nogle nøglepersoner vurderer, at sagsbehandlere igennem erfaring har lært at se bag om ledighed og identificere fx ikke-erkendte handicap.

Af spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcentermedarbejdere fremgår det imidlertid, at jobcentermedarbejdere mangler information og rådgivning i forhold til personer med ikke-erkendte handicap. Desuden fremgår det, at det primært er adfærds- og intellektuelle handicap, som kan være vanskelige at håndtere for medarbejderne. 44 % ser adfærdsrelaterede handicap som vanskelige, mens 30 % ser intellektuelle handicap som vanskelige¹⁶.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324

Selvom hovedparten af sagsbehandlerne mener, at de er opmærksomme på handicap i deres arbejde, peger det altså på, at de ikke nødvendigvis er klædt ordentligt på mht. vejledning af borgere med handicap, de *ikke* kan se, eller som de mangler viden om, og hvor handicappet samtidig betyder, at en supplerende indsats er nødvendig. Eftersom ledigheden blandt personer med adfærdsrelaterede handicap er forholdsvis høj set i forhold til deres funktionsnedsættelse, peger det på, at der er et potentiale i at give jobcentermedarbejdere adgang til viden om, hvorledes personer med adfærdsrelaterede handicap er kommet i beskæftigelse, og hvad jobcenteret kan gøre for at understøtte dette.

¹⁵ En relativt stor del af medarbejderne giver udtryk for, at de mener, at de har forudsætningerne for at identificere personer med handicap (jf. figur i bilag). Det samme gør sig gældende for vejledningen af personer med handicap (jf. figur 13 i bilag). Hertil kommer, at næsten ingen medarbejdere giver udtryk for, at de har problemer med at tale om handicap med en ledig (jf. figur i bilag).

¹⁶ I spørgeskemaundersøgelsen er der målt på, hvordan folk har det med at være sammen med andre mennesker (adfærd), og hvordan folks evne til at huske og forstå er (intellekt). Adfærdsrelaterede handicap er eksempelvis sindslidelser som depression, angst, ADHD m.m., mens intellekthandicap eksempelvis kan være hjerneskade eller udviklingshæmning.

5.3.1 Jobcentermedarbejdere skal kunne vurdere, hvornår en supplerende indsats er nødvendig

De fleste jobcentre er forsigtige mht. at formulere eksplicite retningslinjer og procedurer mht. identifikation og rådgivning af personer med handicap. De fleste begrundede forsigtigheden med, at de ønsker at undgå en stigmatisering af ledige med handicap ved at fokusere på handicappet i forbindelse med sagsbehandlingen. I stedet forsøger de at betragte og behandle personer med handicap ud fra et normalitetsbegreb.

Ovenstående peger dog på, at der er behov for at øge viden blandt jobcentermedarbejdere om, at nogle ledige med handicap har brug for en supplerende indsats. Endvidere kan det være centralt, at medarbejderne via nøglepersonerne får adgang til viden om forhold, der eventuelt bør tænkes ind, når man tilrettelægger et aktivt tilbud til personer med denne type af handicap, så man i disse tilfælde kan sikre en mere optimal matchning mellem ledig og virksomhed.

Eftersom behovet for en supplerende indsats er varierende, er det vores vurdering, at sagsbehandlere selv skal være i stand til at vurdere, hvornår der er brug for en supplerende indsats. Nogle informanter fremhæver fx, at det kan være hensigtsmæssigt med en tidlig afklaring i tilfælde, hvor det er den lediges handicap der kan være årsagen til, at vedkommende ikke er i job. Det kræver efter vores vurdering, at jobcentermedarbejdere klædes på til selv at foretage skøn i hvilke tilfælde og på hvilke tidspunkter, der skal sættes ind med en supplerende indsats over for den ledige. Det er derfor væsentligt, at den lokale formidlingsindsats gør jobcentermedarbejdere i stand til at foretage et individuelt skøn og herunder at de ved, hvor de kan søge mere viden og hjælp i forbindelse med deres skøn.

Med dette in mente, ser vi i næste afsnit nærmere på nøglepersonernes formidlingsindsats i jobcentre. Løfter de på tilfredsstillende vis jobbet med at være lokale formidlere og tovholdere på handicapområdet? Sikrer de, at kollegerne i jobcenteret ved, hvordan de skal forholde sig mht. indsatsen over ledige med handicap, og hvilke indsatsmuligheder der er?

5.4 Nøglepersonernes indsats

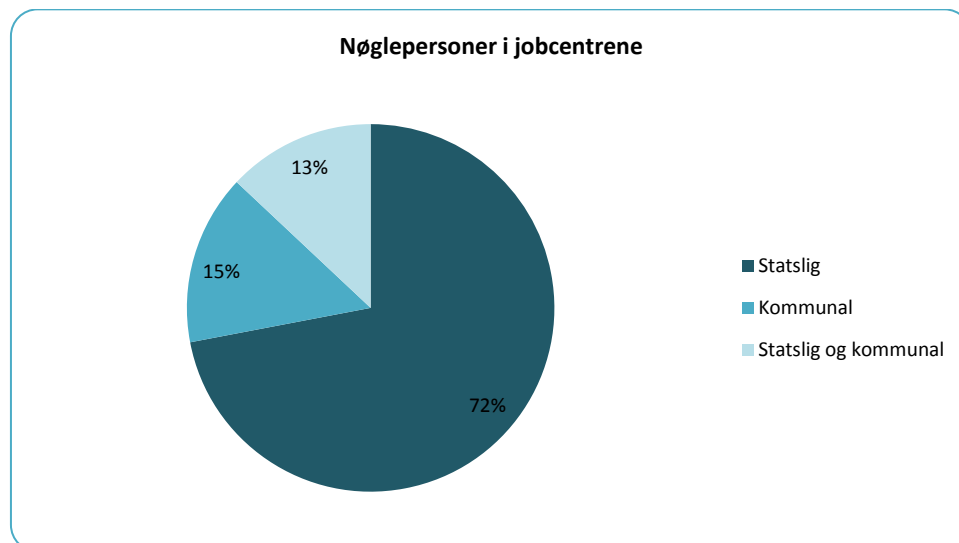
Nøglepersoner skal arbejde for hele jobcenteret. Indsatsen over for personer med handicap er ikke bestemt af, om man er førtidspensionist, kontanthjælpsmodtager, på ledighedsydelse eller i beskæftigelse. Nøglepersonernes opgave er at sikre, at informationen fra Specialfunktionen bliver videreformidlet til medarbejderne på jobcentret. Nøglepersoner skal kontakte Specialfunktionen med spørgsmål omkring beskæftigelse for personer med handicap. De skal videreformidle spørgsmål omkring beskæftigelse for personer med handicap fra kolleger i jobcentret til Specialfunktionen, og de skal bidrage til at arbejdsfasteholdelse og integration af personer med handicap bliver en prioriteret del af beskæftigelsesindsatsen i jobcentret.¹⁷

5.4.1 Baggrund

Alle landets 91 jobcentre havde på undersøgelsestidspunktet en nøgleperson på handicapområdet. Der er fortrinsvis én nøgleperson per jobcenter, idet kun 9 jobcentre angiver, at de har nøglepersoner på både det statslige og det kommunale område. Det skal bemærkes, at undersøgelsen er gennemført inden kommunaliseringen af jobcentre. Med "statslig" menes nøglepersoner med ansvar for forsikrede ledige og med "kommunal" menes nøglepersoner med ansvar for ikke-forsikrede ledige.

Det er jobcenterledelserne, som har stået for udvælgelsen af nøglepersonerne. Undersøgelsen viser, at der er en tydelig overvægt af nøglepersoner med ansvar for forsikrede ledige i jobcentre. Som det fremgår af nedenstående figur er 72 % af nøglepersonerne statslige, 15 % er kommunale, mens 13 % er fra et pilotjobcenter, hvorfor de repræsenterer jobcentermedarbejdere på tværs af ydelsestyper. I udvælgelsen har der således primært været fokus på jobcentermedarbejdere med ansvar for forsikrede ledige.

¹⁷ www.bmhandicap.dk



Kilde: www.bmhandicap.dk

I hovedparten af tilfældene ligger tidsforbruget til nøglepersonernes opgave et sted mellem 10 og 20 procent af den samlede arbejdstid. Tidsforbruget påvirkes af prioriteringen af området og signalerne fra ledelsen.

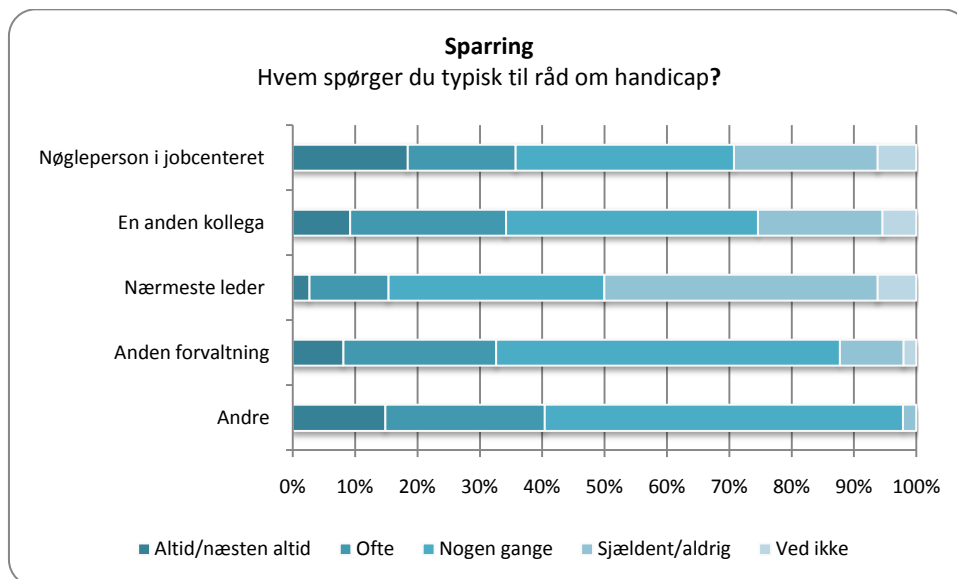
5.4.2 Opgaver

Mange nøglepersoner fortæller, at deres vigtigste opgave er at bringe viden ind i "huset" og videregive viden til de andre sagsbehandlere om ordninger og nye tiltag. Selvom nogle fremhæver, at nøglepersonen ideelt set bør være ekspert og kunne rådgive sagsbehandlere i administrative opgaver, udfører hovedparten af nøglepersonerne også praktisk administrative opgaver. De fleste nøglepersoner sidder således med hele indsatsen: fra rådgivning om ordningerne til fastholdelsesarbejde på virksomheder og administration af ordningerne (navnlig personlig assistance).

5.4.3 Nøglepersonerne – central kilde til information og vejledning

Jobcentermedarbejderne får især information og vejledning til indsatsen over for borgere med handicap via kurser og seminarer; eksempelvis kurser omhandlende stress og depressioner. Derudover fremhæves Specialfunktionen og nøglepersonerne på jobcentrene som særligt centrale informations- og vejledningskilder.

De fleste sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter spørger nøglepersonen i jobcentret til råds om handicap. Dette underbygger jobcenterchefernes vurdering af, at især nøglepersonerne er centrale kilder til information og vejledning ved indsatsen over for borgere med handicap.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=260

Flere jobcentermedarbejdere fremhæver, at de er glade for at kunne sparre med deres nøgleperson, når behovet opstår. Nogle medarbejdere giver i denne sammenhæng udtryk for, at det betyder noget, at nøglepersonen sidder fysisk tæt på.

Behovet for sparring kan fx opstå i tilfælde, hvor en sagsbehandler har en borger med problemer, som *kunne* være handicaprelateret, og vedkommende ikke ved, hvad der skal/kan gøres. Det kan eksempelvis være en borger, som bliver sygemeldt flere gange og måske har brug for et hjælpemiddel.

Formidling til sagsbehandlere

Fokus i nøglepersonernes formidling til de øvrige sagsbehandlere er på de handicapkompenserende ordninger og i nogle tilfælde fortolkning og formidling af ny lovgivning. Det gøres primært via informationsmøder, hvor nøglepersonen fortæller, hvad ordningerne kan bruges til, og hvad medarbejderne skal gøre for at gøre brug af dem.

Den mundtlige formidling til de øvrige sagsbehandlere er vigtig, ligesom det pga. udskiftning blandt medarbejderne er vigtigt, at formidlingen gentages løbende. Endelig er det centralt, at nøglepersonen er tilgængelig, så der kan være løbende kontakt, når sagsbehandlerne har behov for sparring til konkrete forløb.

Formidling til borgere

Nøglepersonernes indsats over for borgere er primært rettet mod borgere, der er sygemeldte fra et job. Desuden henvender nogle sig også til beskæftigede der har risiko for at miste jobbet pga. handicap. Indsatser over for øvrige ledige med handicap fylder mindre. Dette kan hænge sammen med, at det er meget sjældent, at nøglepersoner møder en forsikret ledig, som har et handicap.

Over for borgerne handler formidlingen primært om at fortælle, hvilke muligheder der findes i de kompenserende ordninger og at "skrue ordningen sammen" for borgeren. Det er praksis, at foretage afklarende arbejde med virksomheden og undersøge, hvad det er borgerne skal udføre i virksomheden, og hvad han/hun har brug for støtte til. Desuden hjælper nogle nøglepersoner borgeren med at udfylde ansøgningskemaer.

Nogle nøglepersoner udfører også forebyggende arbejde ved at formidle mulighederne i de handicapkompenserende ordninger på virksomheder.

5.5 Barrierer relateret til nøglepersonernes indsats

5.5.1 Manglende ressourcer blandt nøglepersoner

Det fremgår, at handicapindsatsen i mange jobcentre ikke er højt prioriteret. Nogle nøglepersoner erkender, at både de selv og andre kolleger nedprioriterer området og fremhæver, at de har dårlig samvittighed over, at de ikke i tilstrækkelig grad videreformidler til kolleger, herunder ikke mindst kolleger med ansvar for ikke-forsikrede ledige.

Den manglende prioritering blandt nøglepersonerne lader til at hænge sammen med de signaler, der kommer fra ledelsen vedrørende handicapområdet. De fleste nøglepersoner anfører, at området er nedprioriteret i deres jobcenter, og at dette skyldes manglen på konkrete målsætninger på området i jobcentret. Sagsbehandlingen på handicapområdet er ofte tidskrævende, og fordi der ikke er måltal på handicapindsatsen, er det disse sager, der prioriteres lavest. Det tolker vi således, at de betragter det som en barriere for indsatsen, at der mangler data og gennemsigtighed om handicapindsatsen og resultaterne.

Det er imidlertid ikke alle borgere med handicap, for hvem handicappet er en barriere for beskæftigelse. Registrerer man alle borgere med handicap, vil det dels blive en ressourcekrævende opgave, dels risikerer man at sætte unødigt fokus på handicap i forbindelse med de borgere i målgruppen, som godt kan varetage et almindeligt job på trods af et handicap. Omvendt vil data om indsats og resultater (fx resultater af bevilling af personlig assistance og hjælpemidler) give jobcenterledelsen et bedre grundlag for at vurdere udbyttet af handicapindsatsen i det enkelte jobcenter, ligesom det vil være nemmere at opstille målsætninger og følge op på indsatsen.

Som situationen er i dag skal oplysninger om personlig assistance indberettes elektronisk til AMS inklusiv identifikationsoplysninger for modtageren. Det er dog ikke umiddelbart muligt at trække data til brug for analyser af indsats og resultater, hvilket peger på at der kan være potentiale i at forbedre ledelsesinformationerne på området.

Uanset manglen på data må det betragtes som en barriere for indsatsen, at mange jobcenterledelser ikke prioriterer området, fordi det lader til at smitte negativt af på nøglepersonernes holdning og indsats mht. formidlingen til sagsbehandlere om området. Da organiseringen af indsatsen er afhængig af, at viden når ud til sagsbehandlere, peger det på et behov for at fastsætte, hvilke opgaver nøglepersonerne som minimum bør varetage, for at der er tale om en acceptabel implementering af opgaven. Herunder ikke mindst, hvilke medarbejdergrupper, der bør være omfattet af formidlingen.

5.5.2 Usystematisk formidling og samarbejde med sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige

Analysen afspejler endvidere, at den tidligere rollefordeling mellem den statslige og kommunale del i jobcentret smitter negativt af på indsatsen over for sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige.¹⁸ Den ulige fordeling mellem nøglepersoner med ansvar for forsikrede ledige og nøglepersoner med ansvar for ikke-forsikrede ledige betyder, at nøglepersonernes formidling primært rettes mod sagsbehandlere med ansvar for forsikrede ledige. Dvs. sagsbehandlere der står for samme ydelsesmodtagere som nøglepersonerne selv. Blandt nøglepersoner, som tidligere var ansat i den statslige del af jobcentret, er formidling og rådgivning til sagsbehandlere, der står for kontakten med ikke-forsikrede ledige sjældent sat i system. I nogle tilfælde betragter nøglepersonerne ganske enkelt ikke formidling og rådgivning til sagsbehandlere med ansvar for de tidligere kommunale målgrupper som en del af deres område.

Der er dog tydelige tegn på, at man vil kunne høste fordele af en mere systematisk formidlingsindsats og samarbejde med de sagsbehandlere, som står for kontakten med ikke-forsikrede ledige. Det gælder navnlig sagsbehandlere, der arbejder med sygedagpengeområdet – men kan og

¹⁸ Det skal nævnes, at dataindsamlingen blev foretaget inden kommunaliseringen 1.8. 2009. I forbindelse med spørgeske- maundersøgelsen blandt jobcentermedarbejdere har vi i hvert jobcenter henvendt os til nøglepersonen/erne, 1 sagsbehand- ler, der arbejder med kontanthjælpsmodtagere (de tidligere match 4-5), 1 sagsbehandler der arbejder med dagpengemodta- gere (tidligere match 1-3), 1 kommunal sygedagpenge-sagsbehandler, 1 virksomhedskonsulent fra den statslige del af job- centeret.

så gælde for dem, der sidder med ikke arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (match-gruppe 4-5), fleksjob og afklaring til førtidspension. Det er vigtigt, at sagsbehandlere med ansvar for disse målgrupper kender den lokale nøgleperson på handicapområdet, og ved hvad de skal gøre, hvis der er tale om, at et handicap står i vejen for borgerens integration på arbejdsmarkedet.

Selvom det må antages, at kommunaliseringen af jobcentre i nogen grad vil mindske udfordringerne med formidling til sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige, er der flere interessenter der påpeger, at en enkelt specialist på området er for lidt, og at løsningen derfor kan være at udpege to nøglepersoner. En nøgleperson der står for formidling til sagsbehandlere med ansvar for ikke-forsikrede ledige kan være central, idet gruppen af borgere med handicap er højere blandt kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere og eftersom der samtidig er en større usikkerhed og uvidenhed omkring eksempelvis de kompenserende ordninger og Specialfunktionens ydelser blandt sagsbehandlere på dette område. Med to nøglepersoner ville der endvidere være mulighed for parløb om indsatsen. Udpegnings af to nøglepersoner vil i de fleste tilfælde kræve en opnormering af indsatsen.

5.5.3 Manglende kendskab til regler på det sociale område

En anden udfordring er, at nøglepersonernes kendskab til handicapordningerne under serviceloven ofte ikke er særlig stort, idet de står for formidling og bevilling af de ordninger, som er rettet mod arbejdsmarkedet. Behovet for koordination mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet taler for, at nøglepersonerne også bør kende til centrale regler på socialområdet, hvor en helhedsorienteret indsats kan øge borgerens vej ud på arbejdsmarkedet. Det gælder navnlig i forbindelse med bevilling af transport og hjælpemidler, hvor der er chance for, at borgeren falder mellem to stole.

5.6 Konklusion

Analysen viser, at jobcentre behandler ledige med handicap på lige fod med andre ledige. Dog er der brug for at styrke den ordinære indsats over for ledige med handicap mhp. at øge de lediges jobsøgning. Jobcentre skal i højere grad arbejde med at målrette jobsøgningen mod realistiske job, ligesom de i højere grad skal motivere ledige med handicap til aktivt at søge job.

Analysen viser endvidere, at nogle ledige kan have brug for støtte fra jobcentret i forbindelse med deltagelse i aktive tilbud, evt. suppleret af en kompenserende ordning. Det forudsætter, at jobcentermedarbejderne er i stand til at vurdere, om der er brug for en supplerende indsats og på hvilket tidspunkt en indsats er nødvendig. Ligeledes forudsætter det, at jobcentermedarbejderne har kendskab til de kompenserende ordninger og ved, at de skal kontakte deres nøgleperson, hvis de har brug for hjælp med at få en ordning i stand.

Analysen viser i denne sammenhæng, at jobcentermedarbejderne ofte spørger nøglepersonen til råds om handicap, og at nøglepersonerne opfattes som centrale kilder til information og vejledning. Samtidig er der dog en række indsatsområder, som kunne øge udbyttet af nøglepersonerne: For det første er der behov for en tydeliggørelse af nøglepersonernes ansvarsområde og en højere prioritering af nøglepersonernes arbejde i form af flere medarbejderressourcer til nøglepersonernes formidlingsindsats. For det andet er der behov for en opprioritering af formidlingsindsatsen og af samarbejdet med jobcentermedarbejdere, der har ansvar for ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere, fleksjob og sygedagpengemodtagere), således at jobcentermedarbejdere med ansvar for disse grupper har den relevante viden om handicapindsatsen. For det tredje bør nøglepersonernes viden vedr. centrale regler på socialområdet styrkes mhp. at understøtte en bedre koordination mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet.

6. ORGANISERING AF HANDICAPINDSATSEN

6.1 Indledning

I dette kapitel analyserer vi den overordnede organisering af beskæftigelsesindsatsen over for personer med handicap. Som det foregående kapitel har vist, er det nødvendigt, at den overordnede organisering af indsatsen kan styrke den ordinære beskæftigelsesindsats over for ledige med handicap.

Såfremt de ledige ikke kommer i job via den ordinære indsats er det centralt, at den enkelte jobcentermedarbejder er i stand til at skønne, om der er behov for en supplerende indsats over for ledige med handicap i form af en kompenserende ordning, ligesom de skal have adgang til information og rådgivning om, hvordan de kan løse situationen og hvem de kan kontakte for yderligere rådgivning – dvs. jobcenterets nøgleperson på handicapområdet.

Formålet med kapitlet er derfor at vurdere, om den overordnede organisering understøtter denne præmis, og om organiseringen er dækkende, tilstrækkelig og relevant.

Overordnet viser analysen, at:

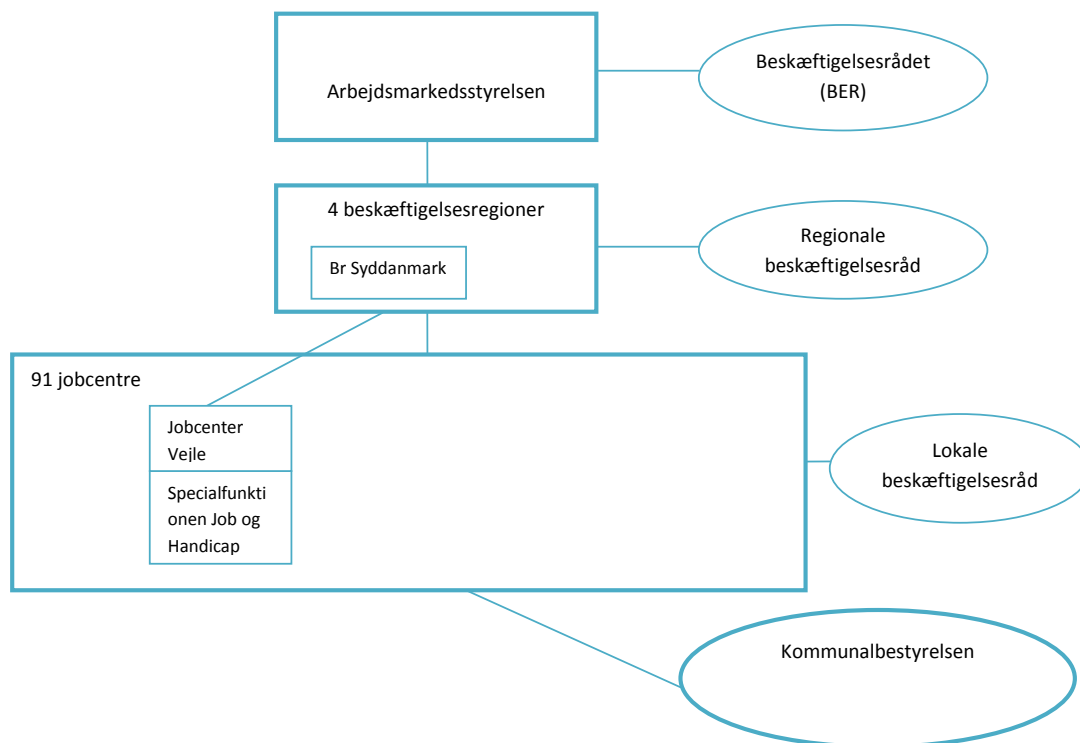
- Den overordnede rolle- og ansvarsfordeling på handicapområdet fungerer og dermed understøtter indsatsen
- Specialfunktionen har opnået god gennemslagskraft i forhold til nøglepersonerne, men at
- Implementeringen af nøglepersonernes rolle i flere tilfælde har været utilstrækkelig og præget af manglende systematik, hvorved adgangen til information og sparring for jobcentermedarbejdere i flere tilfælde ikke lever op til det ønskede.

6.1.1 Organiseringen i dag

Beskæftigelsesindsatsen over for borgere med handicap er organiseret i to planer, hvortil der knytter sig forskellige ansvarsområder:

- Arbejdsmarkedsstyrelsen, beskæftigelsesregionerne og kommunalbestyrelserne har det overordnede ansvar for de politiske og økonomiske rammer for indsatsen
- Den konkrete indsats foregår i jobcentrene med nøglepersonerne som lokale vidensformidlere, mens Specialfunktionen Job og Handicap har ansvar for at rådgive jobcentrene om indsatsen.

Nedenstående figur illustrerer rollefordelingen omkring beskæftigelsesindsatsen for borgere med handicap.



6.2 Rolle- og ansvarsfordeling fungerer...

Med udgangspunkt i den nævnte præmis er det samlet set vores vurdering, at den overordnede rolle- og ansvarsfordeling fungerer og dermed understøtter indsatsen. Organiseringen med Specialfunktionen og nøglepersoner i de enkelte jobcentre forekommer at være en hensigtsmæssig ramme til at sikre, at den enkelte jobcentermedarbejder har mulighed for at indhente information og trække på rådgivning i de tilfælde, hvor der er særlige beskæftigelsesmæssige barrierer og den ordinære indsats ikke kan stå alene. Det drejer sig eksempelvis om rådgivning af personer med handicap, videreformidling og administration af de handicapkompenserende ordninger.

Det fremgår, at særligt Specialfunktionen og netværkene på tværs af jobcentrene er vigtige for en hensigtsmæssig indsats i forbindelse med den nuværende organisering. Specielt nøglepersonerne i jobcentrene har således stor gavn af at have et samlet sted at henvende sig i forbindelse med informationsbehov, tvivlsspørgsmål mv. Sparring, erfarings- og vidensudveksling i de tværgående netværk mellem jobcentrene har endvidere væsentlig betydning for, at nøglepersonerne kan varetage indsatsen over for borgerne på hensigtsmæssig vis. Netværksdannelsen vurderes som vigtig, da der er stor forskel på, hvor erfarne de forskellige nøglemedarbejdere er. Netværkene skaber mulighed for, at de mindre erfarne nøglepersoner kan trække på de mere erfarnes viden, selvom de ikke er ansat i samme kommune. På samme måde kan netværkene bidrage til, at nye nøglepersoner hurtigt bliver opdateret om den nyeste viden.

6.3 ... men behov for styrket fokus på implementering af organiseringen

Mens vi vurderer, at organiseringen er hensigtsmæssig er det samtidig vores vurdering, at der er elementer i organiseringen, der ikke fungerer optimalt. Vi vurderer, at dette primært er udtryk for, at implementeringen visse steder har været mangelfuld, snarere end at selve organiseringsprincipperne er problematiske.

Som det fremgår i et senere afsnit, er det vores vurdering, at Specialfunktionen, når der ses bort fra nøglepersonerne, endnu ikke har opnået tilstrækkelig med gennemslagskraft og synlighed til at sikre de enkelte jobcentermedarbejdere adgang til information og rådgivning. Tilsvarende er implementeringen af nøglepersonernes rolle i mange tilfælde utilstrækkelig og præget af manglende systematik, hvorved adgangen til information og sparring i flere tilfælde ikke lever op til det ønskede.

På undersøgelsestidspunktet var der således behov for et styrket samspil mellem på den ene side den ordinære indsats og på den anden side Specialfunktionen og nøglepersonerne. På det tidspunkt var Specialfunktionen tilknyttet Jobcenter Vejle gennem en kontrakt mellem Vejle Kommune og Beskæftigelsesregion Syddanmark. Kontrakten tog udgangspunkt i regeringens beskæftigelsesstrategi for personer med handicap. Der var imidlertid ingen direkte organisatorisk kobling mellem Specialfunktionen og de instanser, der følger op på beskæftigelsesindsatsen. Der var derfor behov for at tydeliggøre denne kobling, hvilket siden er sket med den direkte kobling til Beskæftigelsesregion Syddanmark.

6.4 Enkelte mindre barrierer

På trods af den overordnede vurdering af organiseringen som hensigtsmæssig træder nogle mindre barrierer frem, hvoraf hovedparten kan ses som afledte af ovennævnte implementeringsproblemer.

6.4.1 Manglende viden om organiseringen og aktørernes roller

Organiseringen med mange forskellige aktører på handicapområdet gør det for især jobcentrene uklart, hvilke aktører der har hvilke roller og interesser. Her tænkes både på de formelle aktører (Arbejdsmarkedsstyrelsen, regionerne, Specialfunktionen og jobcentrene) og på de uformelle som handicaporganisationerne, herunder Vidensnetværket. Denne uklarhed virker uhensigtsmæssig, idet den besværliggør jobcentrenes arbejde og informationssøgning i forbindelse med indsatsen.

Det er vores vurdering, at der mangler en overordnet formidling til jobcentrene om organiseringen af handicapindsatsen på beskæftigelsesområdet og præmisserne for indsatsen. Det omfatter bl.a. en tydeliggørelse af de forskellige aktørers roller. Navnlig lader det til at være vigtigt at tydeliggøre, at jobcentermedarbejdere kan søge information på Specialfunktionens hjemmeside, og hvornår jobcentermedarbejderne skal kontakte den lokale nøgleperson. Men det kan også være relevant at tydeliggøre forventningerne til jobcentermedarbejderne i forbindelse med den konkrete indsats, herunder, at den enkelte jobcentermedarbejder selv skal vurdere, hvorvidt en ledig med handicap har behov for en supplerende indsats i form af en kompenserende ordning, samt at de skal tage kontakt til nøglepersonen, hvis de har behov for rådgivning om handicapkompen- serende ordninger.

6.4.2 Øget behov for vejledning mht. fortolkning og anvendelse af reglerne

Den øgede decentralisering af administrationen af reglerne på området efter strukturreformen har endvidere øget behovet for vejledning mht. anvendelse af reglerne i jobcentrene. Manglende viden blandt jobcentrene kan resultere i, at den enkelte borger ikke alle steder får den støtte, som kan bidrage til at øge jobmulighederne.

Især små jobcentre kan have svært at oparbejde den nødvendige ekspertise, fordi der kan gå lang tid imellem, at de møder selv de mere udbredte handicap. Det peger på, at organiseringen i højere grad end nu, skal kunne sikre adgang til information og vejledning om administrationen og brugen af reglerne blandt jobcentrene. Eksempelvis ved at styrke nøglepersonernes formidling og rådgivning mht. reglerne og ved at forbedre formidlingen af ordningerne på Specialfunktionens hjemmeside.

6.4.3 Manglende netværksstyring

De fleste jobcentre deltager i en form for netværk med andre jobcentre, men der er stor forskel på, hvordan de er organiserede og på, hvor formaliserede de er. Mens nogle netværk er initieret af Specialfunktionen eller beskæftigelsesregionerne, er andre opstået på jobcentrenes eget initiativ. De tværgående netværk mødes typisk en gang i kvartalet. Enkelte af de mindre formaliserede netværk mødes efter behov eller består i, at nøglepersoner anvender deres eget faglige netværk, når de har brug for sparring.

Netværk på tværs af jobcentrene anvendes navnlig af nøglepersonerne til sparring og erfaringsudveksling på handicapområdet. Netværkene bruges fx til tolkning af lovgivning og mere specifikt i forhold til sparring i konkrete sager. Derudover giver netværkene mulighed for, at der i fælles-

skab kan afvikles kurser, arrangeres faglige udflugter og inviteres oplægsholdere til netværksmøderne.

Netop fordi deltagerne i netværkene vurderer dem som centrale, kunne det formentlig styrke indsatsen, hvis jobcentrene i større omfang deltog i mere formaliserede, tværgående netværk.

Netværkene er fx et oplagt forum, hvori roller og ansvar i forbindelse med indsatsen blandt jobcentrene kan synliggøres. Ligeledes er det oplagt at bruge netværkene til at sætte fokus på, hvorledes en systematisering af formidlingen til jobcentermedarbejdere med ansvar for kontant-hjælpsmodtagere, fleksjobmodtagere og sygedagpengemodtagere kan styrkes. Endelig vil det også være relevant via netværkene at formidle centrale regler på socialområdet til nøglepersonerne så en bedre koordination mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet kan opnås.

6.4.4 Koordination i forhold til socialområdet

Med strukturreformen er det blevet muligt at øge fokus på den beskæftigelsesmæssige indsats i jobcentrene. Samtidig øger skellet mellem beskæftigelsesområdet og socialområdet behovet for koordination i indsatsen over for borgere med handicap, som modtager ydelser på tværs af de to områder.

To konkrete problemstillinger fremhæves flere gange af forskellige informanttyper. For det første problemet med at afgøre, hvem der skal dække borgerens transport til og fra arbejde og for det andet bevilling af hjælpemidler, som borgeren har brug for både i hjemmet og på arbejdspladsen. For så vidt angår transport mellem hjem og arbejde gives evt. støtte til køb af bil eller støtte til individuel befordring som nævnt i afsnit 4.3 efter serviceloven, hvilket kan føre til snitfladeproblemer, så en bevilling kommer for sent i forhold til konkrete behov eller at en bevilling slet ikke gives. For så vidt angår hjælpemidler er der tilfælde, hvor borgeren skal have bevilliget hjælpemidlet fra to forskellige steder, selvom det er det samme hjælpemiddel, der er tale om.

Endvidere nævnes det som uhensigtsmæssigt, at den samme borger ofte får udarbejdet både en arbejdsevnevurdering i jobcentret og en funktionsevnevurdering efter serviceloven. Pga. forvaltningslovens bestemmelser om udveksling af oplysninger skal de udarbejdes adskilt, selvom de har mange overlap, og begge tager lang tid at udarbejde.

Derudover er der med adskillelsen af områderne en risiko for, at der kan træffes beslutninger på de to områder, som er i strid med hinanden. Fx hvis man på det sociale område beslutter, at der skal være ro om en familie i en periode, mens man i jobcentret beslutter, at der skal ydes en ekstra indsats for at få et af familiemedlemmerne i job.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcentermedarbejderne viser i denne sammenhæng, at kun 23 % af de adspurgte jobcentermedarbejdere mener, at samspillet mellem socialforvaltning og jobcenteret fungerer tilfredsstillende i forhold til at få personer med handicap i job. Ligeledes angiver 30 % af de adspurgte jobcentermedarbejdere, at de i særlig grad mangler information og rådgivning i forhold til reglerne på det sociale område, og 17 % angiver, at de i særlig grad mangler information og rådgivning i forhold til borgerens transport til og fra arbejde.

For at sikre en større helhed i indsatsen over for borgere med handicap og forebygge, at sager trækkes i langdrag eller bliver unødigt ressourcekrævende, kan der derfor være behov for at øge samspillet mellem de to områder samt viden om de regler på det sociale område, hvor der er risiko for overlap med reglerne på beskæftigelsesområdet.

6.5 Specialfunktionens indsats

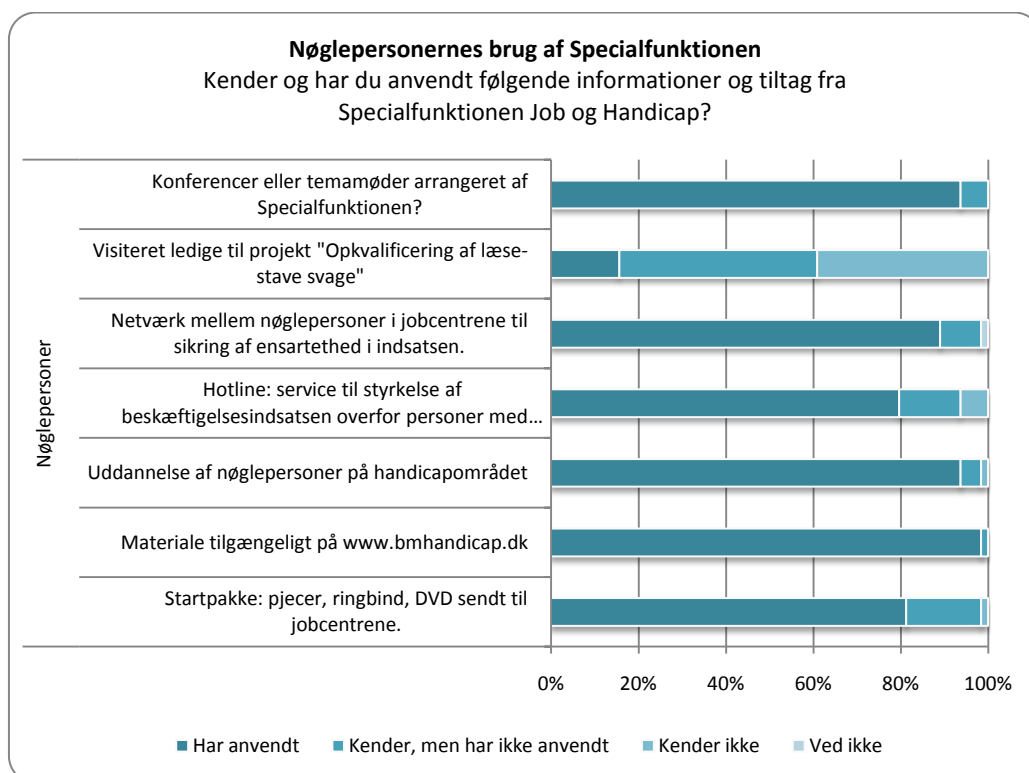
Specialfunktionen Job og Handicap (herefter specialfunktionen) blev etableret den 1. januar 2007 ved Vejle Jobcenter med det formål at fastholde og integrere flere personer med handicap på arbejdspladserne. Specialfunktionen er rettet mod landets jobcentre og andre aktører i beskæftigelsesindsatsen og beskæftiger sig med udvikling af nye metoder i beskæftigelsesindsatsen samt med rådgivning og information, herunder formidling af information om relevant lovgivning.¹⁹

¹⁹ <http://www.bmhandicap.dk/sw153.asp>.

Specialfunktionen varetager ikke enkeltsagsbehandling, jf. Kontrakt om varetagelse af specialfunktionen.²⁰ Derimod er der ifølge en repræsentant tale om sparring i form af generelle drøftelser vedr. håndtering af sager. Specialfunktionen rådgiver og sparrer inden for emner, der knytter sig til Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og Kompensationsloven, mens der henvises til andre aktører ved spørgsmål knyttet til a-kasse, førtidspension og forsikring.

6.5.1 God dækning i forhold til nøglepersoner

Ser vi på nøglepersonernes brug af, kendskab til og tilfredshed med disse ydelser vurderer vi, at Specialfunktionen generelt har opnået en god gennemslagskraft. Det er således næsten alle nøglepersonerne, der kender og har anvendt Specialfunktionens ydelser og produkter. Dette gør sig gældende i forhold til alle Specialfunktionens områder i form af rådgivning, netværk og information.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=64

Samtidig vurderer nøglepersonerne Specialfunktionens indsats positivt. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at et flertal af nøglepersonerne i meget høj eller i høj grad vurderer, at de får dækket deres behov for både rådgivning, sparring, information og netværk.

I forhold til Specialfunktionens rådgivende funktion fremhæver nøglepersonerne denne som meget vigtig i det daglige arbejde. Det skal ses i sammenhæng med, at handicapområdet er et lovligt område, og det kan være vanskeligt for især små jobcentre at oparbejde den nødvendige viden om alle handicaptyper. Hovedparten af nøglepersonerne vurderer, at Specialfunktionen varetager den rådgivende funktion godt, blandt andet fordi de selv er praktikere og har erfaring på området.

I forhold til Specialfunktionens informationsindsats fremhæver flere nøglepersoner de grundkurser som Specialfunktionen tilbyder i forhold til at sikre oplæring af nye nøglepersoner, opdatering ved lovændringer og en ensretning i brugen af ordningerne på tværs af kommuner.

I forhold til netværksdelen fremhæves blandt andet muligheden for sparring i konkrete sager.

²⁰ <http://www.bmhandicap.dk/sw3791.asp>.

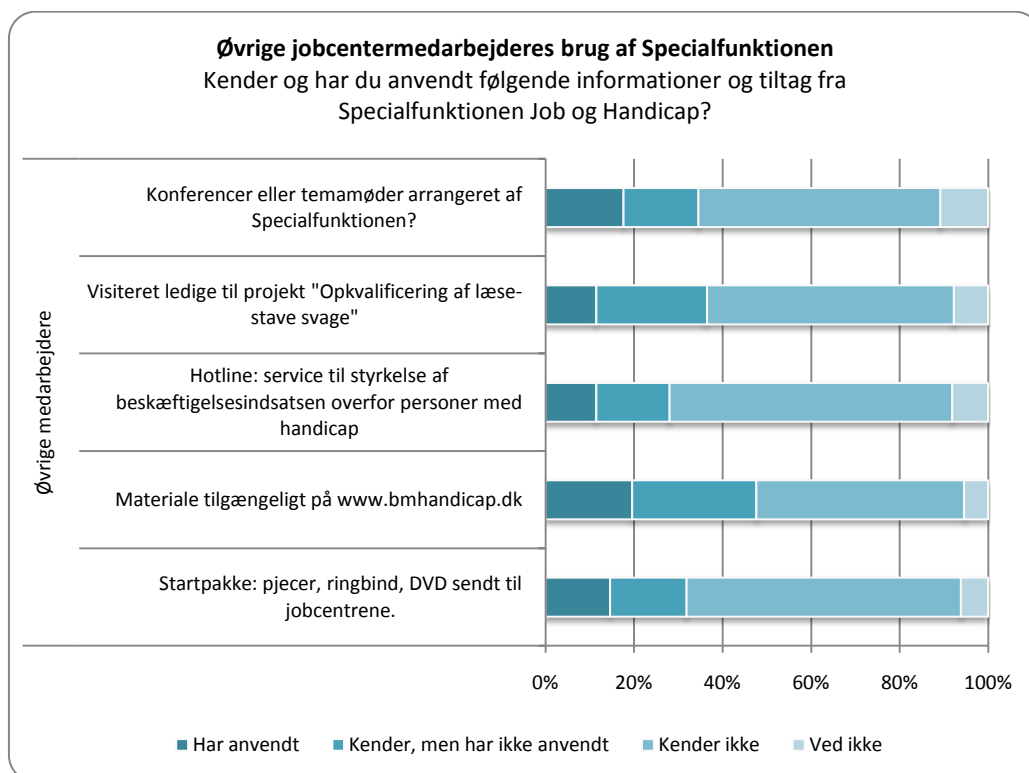
Hotline

Specifikt i forhold til hotlinen fremgår det af Specialfunktionens årsberetning (2008), at den ikke blot er et vigtigt redskab i forhold til information og rådgivning. Den er også Specialfunktionens vigtigste kontakt til jobcentrene og andre aktører, idet de via den daglige dialog bliver opmærksomme på problemstillinger og positive udviklingstendenser på handicapområdet. Specialfunktionen registrerer samtlige henvendelser til hotlinen, hvorfor det er muligt at følge med i hvem og hvor mange, der henvender sig. Det fremgår af Specialfunktionens årsberetning (2008), at der i 2008 i alt har været 1062 henvendelser til Specialfunktionens hotline, hvilket svarer til en stigning på 5 % set i sammenligning med 2007.

6.5.2 Manglende kendskab og udækkede behov blandt øvrige jobcentermedarbejdere

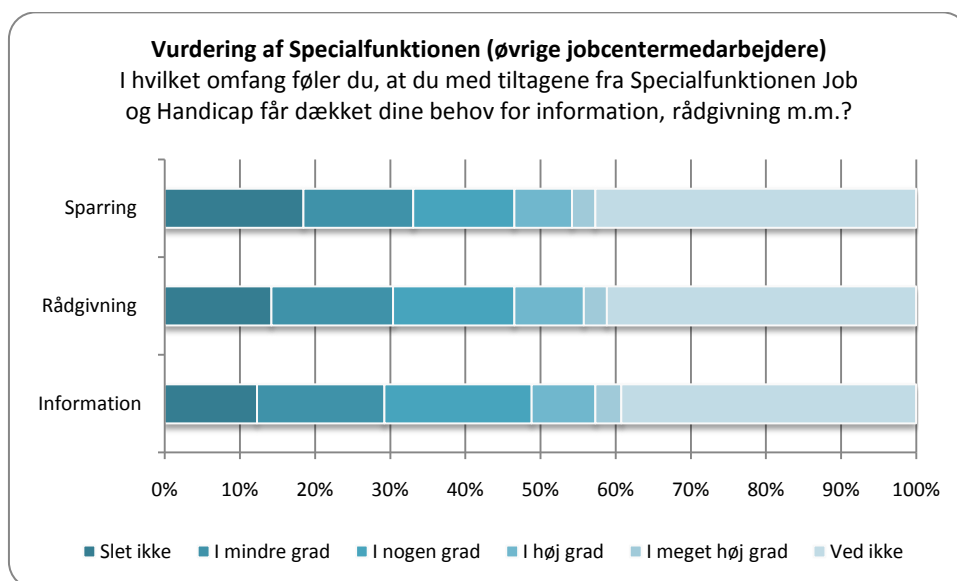
I forhold til de øvrige jobcentermedarbejdere er der et betydeligt potentiale i at styrke viden om Specialfunktionen og i at styrke Specialfunktionens elektroniske vidensspredning. Det er ikke nødvendigvis problematisk, at der er forskel i kendskabsgrad og brug mellem nøglepersoner og øvrige jobcentermedarbejdere, da en række af ydelserne netop er målrettet nøglepersonerne. Det vil dog være vanskeligt for jobcentermedarbejdere at skaffe sig den relevante information i en given sag, hvis de slet ikke har kendskab til eksistensen af www.bmhandicap.dk eller hotlinefunktionen, hvilket er tilfældet for mere end halvdelen af medarbejderne.

Ser vi nærmere på tallene fremgår det, at mere end halvdelen af de øvrige jobcentermedarbejdere slet ikke kender Specialfunktionens ydelser, og det er i snit under en femtedel, der har anvendt dem.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=260

Samtidig er det under en fjerdedel af jobcentermedarbejderne, når man fraregner nøglepersoner, der føler, at de får dækket deres behov via Specialfunktionen. En stor del svarer "ved ikke" til spørgsmålet, hvilket skal ses i sammenhæng med det manglende kendskab til Specialfunktionens ydelser. Den manglende dækning og kendskab til Specialfunktionens ydelser må betegnes som problematisk, når man sammenholder med, at en del jobcentermedarbejdere samtidig efterspørger information og rådgivning på handicapområdet. Problematikken skal ses i sammenhæng med, at nøglepersonernes formidling til jobcentermedarbejdere med ansvar for ikke-forsikrede ledige i mange tilfælde er utilstrækkelig og foregår usystematisk.



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=260

6.5.3 Primært målrettet jobcentermedarbejdere med ansvar for forsikrede ledige

Endelig vurderer vi, at det er en barriere for den samlede indsats, at Specialfunktionen primært lader til at være målrettet jobcentermedarbejdere med ansvar for forsikrede ledige. Ifølge flere nøglepersoner og jobcenterchefer betyder det, at der blandt jobcentermedarbejdere med ansvar for ikke-forsikrede ledige er nogle behov for information og rådgivning, som ikke bliver dækket.

Spørgeskemaundersøgelsen understøtter dette. Således angiver 20 % af de tidligere kommunale sagsbehandlere mod 7 % af de tidligere statslige sagsbehandlere, at de slet ikke føler, at de med tiltagene fra Specialfunktionen får dækket deres behov for information. Dette udækkede behov kan ramme især de ikke-forsikrede ledige i form af en mindre målrettet sagsbehandling.

6.6 Konklusion

Det er vores vurdering, at den overordnede rolle- og ansvarsfordeling vedr. handicapindsatsen fungerer og understøtter indsatsen. Organiseringen med Specialfunktionen og nøglepersoner i de enkelte jobcentre forekommer at være en hensigtsmæssig ramme til at sikre, at den enkelte jobcentermedarbejder har mulighed for at indhente information og trække på rådgivning i de tilfælde, hvor den ordinære indsats ikke kan stå alene.

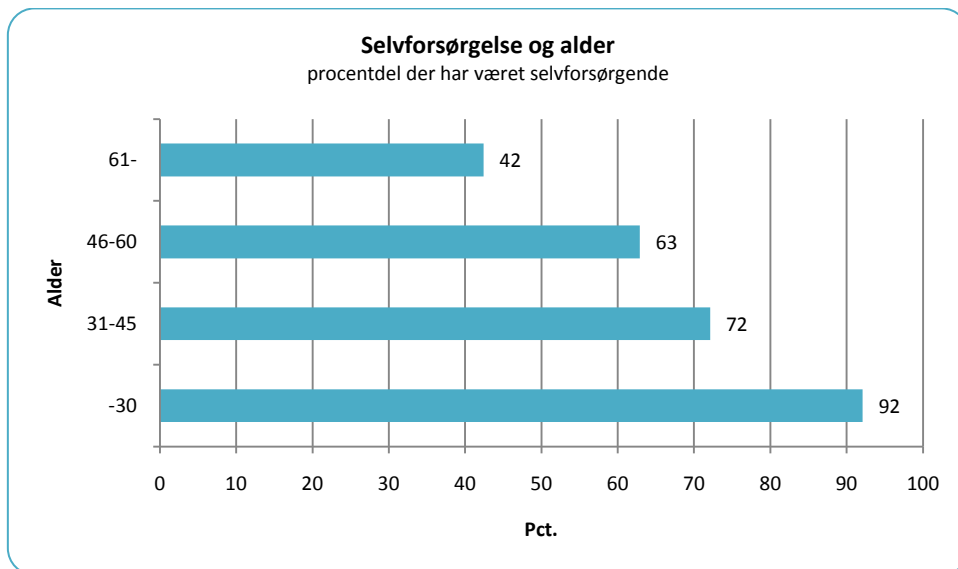
Særligt Specialfunktionen og netværkene på tværs af jobcentrene er vigtige for en hensigtsmæssig indsats i forbindelse med den nuværende organisering. Dog vurderer vi, at der er elementer i organiseringen der ikke fungerer optimalt, hvilket vi primært tager som udtryk for, at implementeringen visse steder har været mangelfuld og trænger til en "opstramning". Blandt andet er der behov for en overordnet formidling til jobcentrene om organiseringen af handicapindsatsen på beskæftigelsesområdet, samt en tydeliggørelse af de forskellige aktørers roller. En formalisering af de tværgående netværk blandt nøglepersonerne vil formentlig kunne hjælpe med at styrke den lokale indsats.

Endelig ville det kunne bidrage til en større helhed i indsatsen over for borgere med handicap og forebygge, at sager trækkes i langdrag, hvis der var et øget samspil mellem social- og beskæftigelsesområdet i kommunerne samt en øget viden blandt nøglepersonerne om relevante regler på det sociale område.

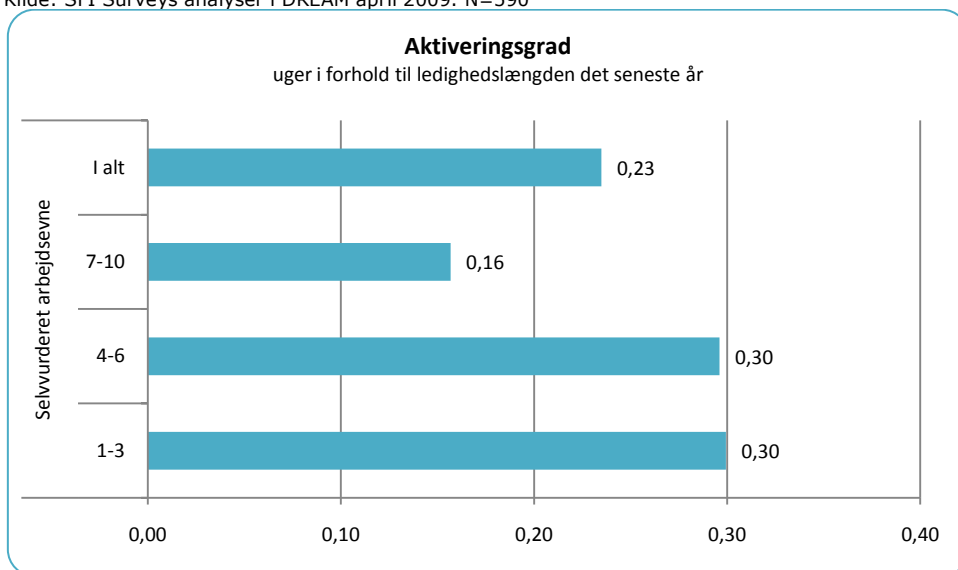
Samtidig er der behov for at styrke kendskabet til Specialfunktionen samt styrke Specialfunktionens elektroniske vidensspredning i forhold til de øvrige jobcentermedarbejdere. Selvom Specialfunktionens primære interessenter er nøglepersonerne vurderer vi derfor, at det er væsentligt, at de øvrige medarbejdere har adgang til supplerende information og rådgivning. Det forudsætter

kendskab til hjemmeside og hotline, hvilket jobcentermedarbejderne kun i begrænset omfang har i dag.

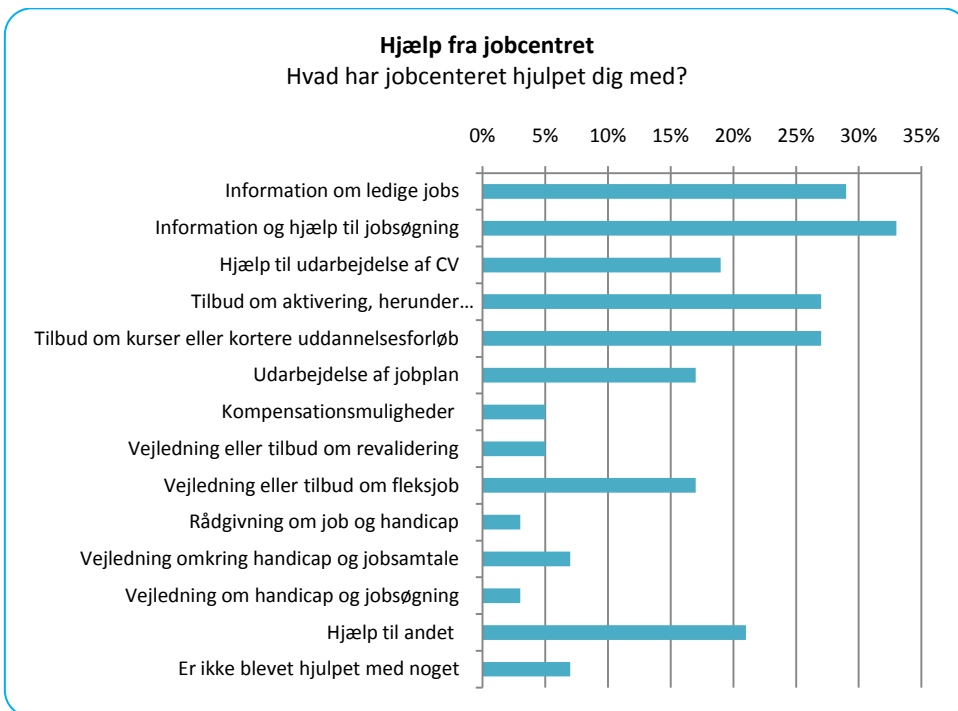
BILAG1: FIGURER



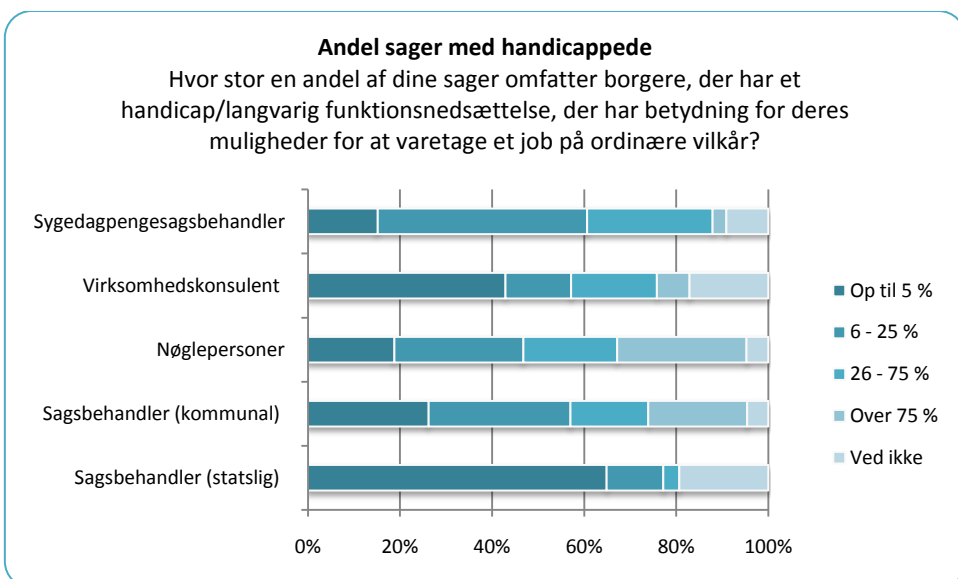
Kilde: SFI Surveys analyser i DREAM april 2009. N=590



Kilde: SFI Surveys analyser i DREAM april 2009.

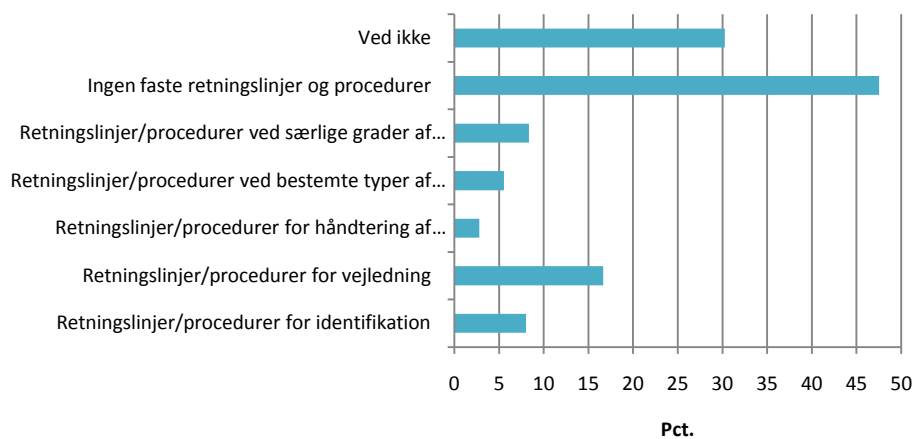


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap 2009. SFI Survey. N=60.



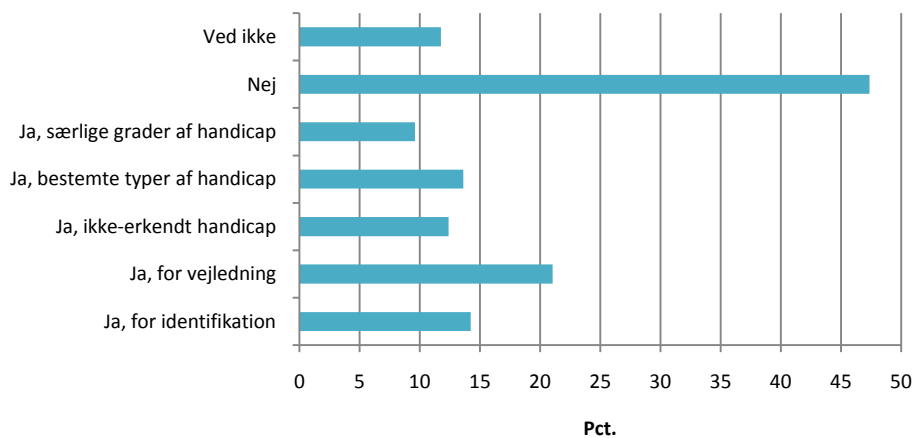
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324

Er der i jobcenteret faste retningslinjer og procedurer for identifikation og vejledning af personer med handicap?

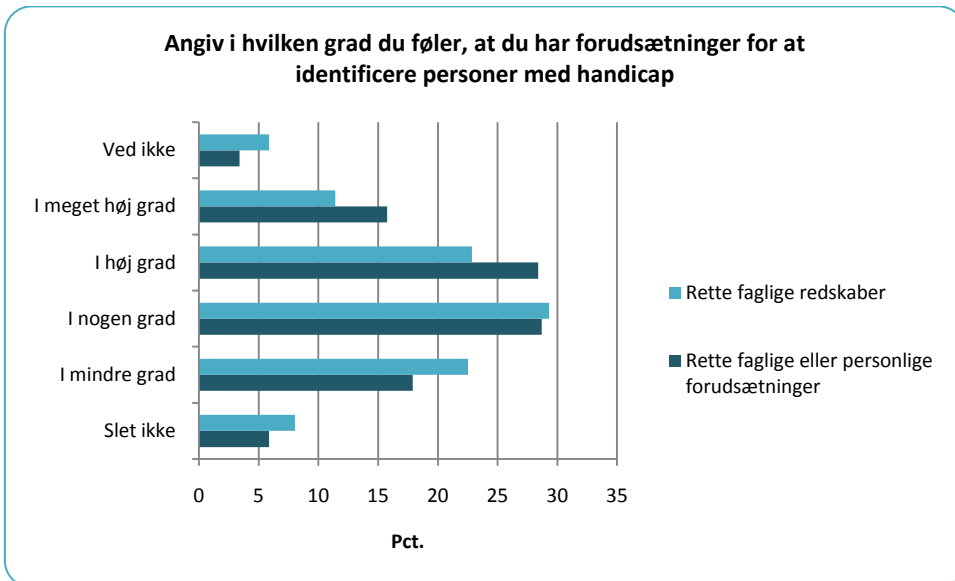


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324

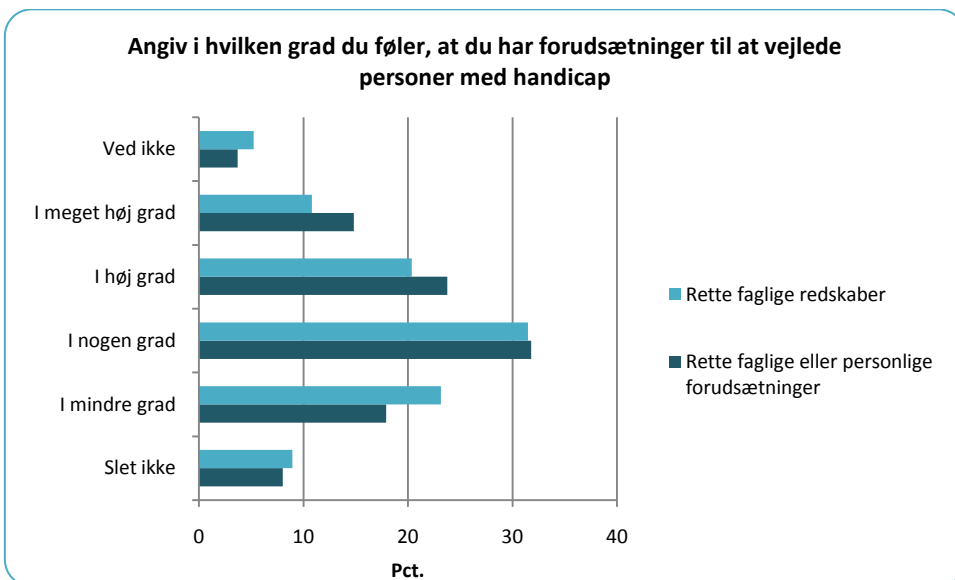
Har du behov for særlige retningslinjer og procedurer for identifikation og vejledning i dit arbejde?



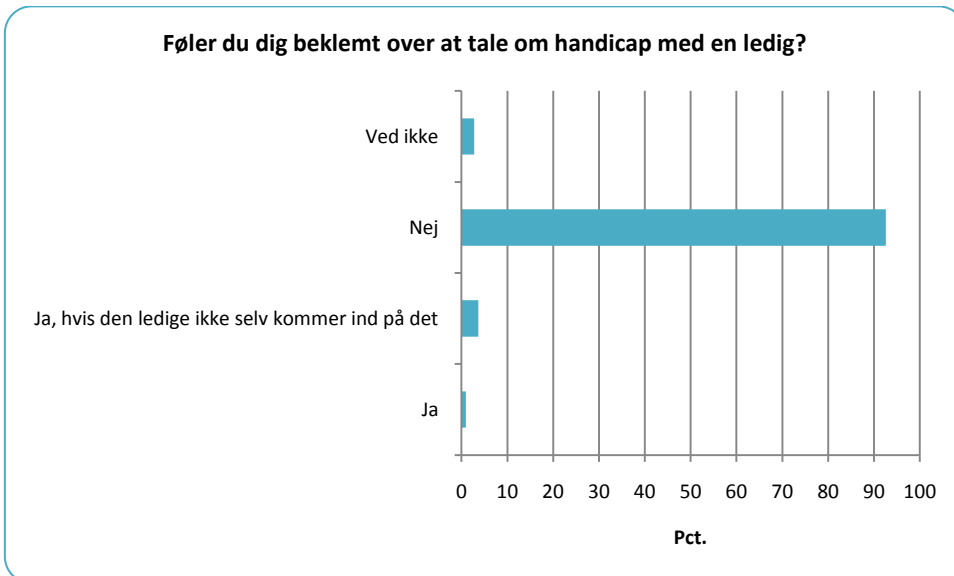
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324



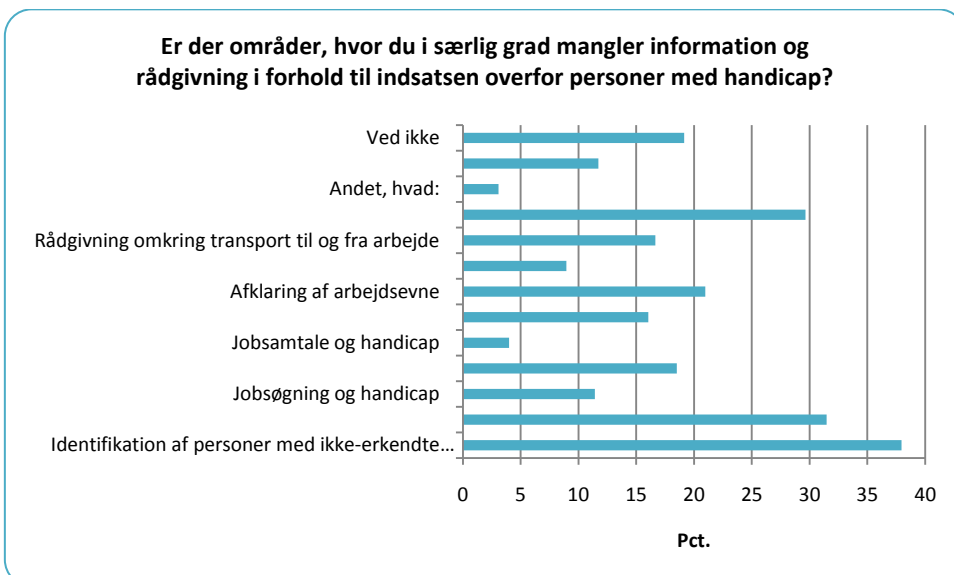
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere 2009. Rambøll Management Consulting. N=324

BILAG 2: DATAGRUNDLAG

Barriereanalysen bygger på såvel kvalitativ som kvantitativ dataindsamling blandt de forskellige respondentgrupper med tilknytning til handicapindsatsen på beskæftigelsesområdet. Disse omfatter:

Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere

Undersøgelsen er gennemført i foråret 2009 med en stikprøve på 516 respondenter, således at hvert jobcenter var repræsenteret med en kommunal sagsbehandler, der primært arbejder med matchgruppe 4-5, en kommunal sagsbehandler, der primært arbejder med sygedagpengesager, en statslig sagsbehandler, en virksomhedskonsulent samt en nøgleperson.

Der blev opnået 324 hele besvarelser, og rensset for respondenter uden for målgruppen og dubletter blev svarprocenten 66 %.

Spørgeskemaundersøgelse blandt personer med handicap

Der blev i foråret 2009 foretaget en spørgeskemaundersøgelse af SFI-Survey, som tog udgangspunkt i populationen beskrevet i SFI's rapport "Handicap og beskæftigelse 2006". Stikprøven blev stratificeret i forhold til kriterierne "beskæftigelsesstatus i 2006" og "selvvurderede arbejdsevne i 2006". I alt udgjorde den aktive stikprøve 702 personer ud af en population på 2000 personer.

Der blev gennemført telefoninterviews som CATI-interview med respondenterne, og der blev opnået en svarandel på 84 %.

Det skal bemærkes, at antallet af besvarelser fra ledige i undersøgelsen har vist sig noget lavere ned forventet. Således er der kun 60 ledige på dagpenge eller kontanthjælp blandt dem, der har besvaret spørgeskemaet. Dette betyder, at analysemulighederne for de ledige har været begrænsede.

Registeranalyser

Med udgangspunkt i samme stikprøve som i spørgeskemaundersøgelsen blandt de ledige har SFI Survey foretaget registeranalyser i DREAM. Der er foretaget analyser af:

- Selvforsørgelsesgraden for målgruppen for det seneste år
- Aktiveringsgraden (uger pr. år) for modtagere af dagpenge, kontant- og starthjælp for det seneste år
- Ledighedslængden (uger pr. år) for det seneste år for ledige
- Fordelingen på ydelsessammensætning for det seneste år
- Typen af aktiveringsredskaber brugt på modtagere af dagpenge, kontant- og starthjælp for seneste år.

Registeranalyserne er koblet med baggrundsdata fra spørgeskemaundersøgelsen.

Kvalitative telefoninterviews

Den kvalitative del af undersøgelsen bestod af en række telefoninterview med følgende respondenter:

- 19 personer med handicap – såvel ledige som beskæftigede
- 2 medarbejdere i Specialfunktionen
- 3 medarbejdere i Arbejdsmarkedsstyrelsen
- 14 repræsentanter for handicaporganisationer – dækkende en så bred vifte af handicaptyper som muligt
- 4 medarbejdere i beskæftigelses- og driftsregioner

- 9 jobcenterchefer – udvalgt efter en vægtning af deres jobcentres anvendelse af de kompenserende ordninger, geografisk fordeling, jobcenterstørrelse samt Specialfunktionens viden om jobcentre med bemærkelsesværdig praksis på området.

Fokusgrupper med nøglepersoner

Dertil kom gennemførelsen af 4 fokusgrupper med i alt 12 nøglepersoner på handicapområdet fra såvel kommunale som statslige jobcentre udvalgt efter en vægtning af deres jobcentres anvendelse af de kompenserende ordninger, geografisk fordeling, jobcenterstørrelse samt Specialfunktionens viden om jobcentre med bemærkelsesværdig praksis på området.

Casebesøg

Endelig blev der gennemført 5 casebesøg på udvalgte jobcentre, hvor den kommunale og den statslige jobcenterchef samt nøglepersoner på såvel den kommunale og statslige side deltog. Casejobcentrene blev ligeledes udvalgt efter en vægtning af jobcentres anvendelse af de kompenserende ordninger, geografisk fordeling, jobcenterstørrelse samt Specialfunktionens viden om jobcentre med bemærkelsesværdig praksis på området.