



---

# ANALYSE AF UDSATTE BORGERE I KØBENHAVNS KOMMUNE

---

OKTOBER 2015

# ANALYSENOTAT TIL TEMADRØFTELSE I BIU 2/11 OM UDSATTE BORGERE

---

<b>1</b>	<b>INTRODUKTION</b> .....	<b>3</b>
1.1	ANALYSENS FORMÅL OG DATAKILDER .....	3
1.2	LÆSEVEJLEDNING .....	4
<b>2</b>	<b>MÅLGRUPPER OG UDGIFTER TIL FORSØRGELSE</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>HVOR LANGT ER KØBENHAVN FRA KLYNGEN – OG HVOR ER UDFORDRINGERNE?</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>BORGERE PÅ KONTANTHJÆLP</b> .....	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>VARIGHED PÅ KONTANTHJÆLP</b> .....	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>ANDEL, DER FORLADER KONTANTHJÆLP INDEN FOR DET FØRSTE ÅR</b> .....	<b>9</b>
<b>7</b>	<b>ANDEL AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLSMODTAGERE, DER KOMMER I JOB ELLER OVERGÅR TIL ANDRE ORDNINGER</b> .....	<b>10</b>
<b>8</b>	<b>ANDEL FLEKSJOBVISITEREDE OG LEDIGHED BLANDT FLEKSJOBBERE</b> .....	<b>12</b>
<b>9</b>	<b>AKTIVERINGSGRAD</b> .....	<b>15</b>
9.1	AKTIVERINGSOMFANGET FOR MÅLGRUPPERNE .....	15
<b>10</b>	<b>DEN VIRKSOMHEDSRETTEDE AKTIVERING</b> .....	<b>16</b>
<b>11</b>	<b>UDDANNELSE SOM TILBUD</b> .....	<b>17</b>
<b>12</b>	<b>TVÆRFAGLIGHED I INDSATSEN</b> .....	<b>19</b>
12.1	INDSATSER OG REDSKABER I DEN TVÆRFAGLIGE INDSATS .....	20
12.1.1	<i>Koordinerende sagsbehandler</i> .....	20
12.1.2	<i>Mentor</i> .....	20
12.1.3	<i>Inspiration fra ressourceforløb</i> .....	21

# I INTRODUKTION

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har gennemført en række analyser af indsatsen for udsatte borgere i Københavns Kommune.

Udsatte borgere er i denne rapport afgrænset til følgende målgrupper: Borgere fyldt 30 år, der modtager: kontanthjælp som aktivitetsparat, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse eller revalidering. I dag udgør denne gruppe 16.750 fuldtidspersoner, jf. Tabel 1. De udsatte borgere udgør 6,2 pct. af befolkningen. Til sammenligning udgør gruppen af udsatte borgere 3,7 pct. af befolkningen i hele landet. Målgrupperne beskrives nærmere i bilag 1.

Borgere under 30 år og sygedagpengemodtagere er behandlet ved tidligere temadrøftelser og er derfor ikke en del af denne analyse.

**Tabel 1. Målgruppen af udsatte borgere pr. 1. kvartal 2015**

Målgruppe	Antal fuldtidspersoner i 1. kvartal 2015
Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere	14.800
Fleksjobvisiterede i alt	2.870
- Heraf ledige fleksjobvisiterede	910
Borgere i ressourceforløb	610
Revalidender	430
<b>I alt (ekskl. beskæftigede fleksjobvisiterede)</b>	<b>16.750</b>

Anm: Beskæftigede fleksjobvisiterede er ikke medregnet i totalen, da de er i beskæftigelse

Kilde: Jobindsats.dk.

I denne rapport formidles de mest centrale resultater fra analyserne.

## I.1 ANALYSENS FORMÅL OG DATAKILDER

Formålet med analyserapporten er at skabe et overblik over de væsentligste hovedudfordringer i forhold til gruppen af udsatte borgere i København. Analyserne er endvidere udarbejdet med henblik på at synliggøre udviklingspotentialer i forhold til videreudvikling af indsatsen og praksis i kommunen.

Analyserne er gennemført i andet halvår af 2015. I Boks 1 fremgår en oversigt over analysens datakilder.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, herefter kaldet ”Carsten Koch-udvalget”, udgav i starten af 2015 sin rapport om beskæftigelsesindsatsen for udsatte borgere ”Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet”. Rapporten er en omfattende analyse af, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen. Carsten Koch-udvalgets konklusioner og anbefalinger er også blevet inddraget i analysearbejdet. Et faktaark med udvalgets anbefalinger er vedhæftet som bilag 4.

### Boks 1. Datakilder til kortlægningen

Kvantitativt data fra forskellige datakilder:

- Dataudtræk fra Danmarks Statistiks Forskerservice
- Kørsler i Beskæftigelsesministeriets DREAM-register
- Dataudtræk fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings statistikportal Jobindsats.dk
- Det interne ledelsesinformationssystem BIFLIS

Alle opgørelser i notatet vedrører borgere, der er fyldt 30 år. I opgørelser, hvor antal er sat i forhold til befolkningen, er befolkningen opgjort som borgere mellem 30 og 66 år. Tabeller og figurer er opgjort på baggrund af tal for 1. kvartal, med mindre andet er angivet

## 1.2 LÆSEVEJLEDNING

Analysenotatet indledes med afsnit 2, der viser overførselsudgifterne for de udsatte borgere.

Afsnit 3 skildrer, hvordan København adskiller sig fra de sammenlignelige kommuner i klyngen. Der er en større andel aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i København, men en mindre andel fleksjobvisiterede, borgere i ressourceforløb og borgere i revalidering.

Afsnit 4 handler om andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i Københavns Kommune. København er den kommune i landet, der har den højeste andel af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i forhold til befolkningen.

En af årsagerne til dette er, at over halvdelen af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i København har modtaget kontanthjælp i over to år, hvilket uddybes i afsnit 5.

Afsnit 6 viser, at omkring 7 pct. færre aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere forlader kontanthjælp inden for det første år, sammenlignet med klyngen.

Afsnit 7 handler om afgang fra kontanthjælp som aktivitetsparat til beskæftigelse og til andre ydelser. Her ses, at der i København er samme afgang til beskæftigelse som i hele landet. Der er dog en mindre afgang til de andre ordninger, såsom ressourceforløb, revalidering eller fleksjob.

Afsnit 8 handler om de fleksjobvisiterede. Her ses, at der er relativt færre fleksjobvisiterede i København, sammenlignet med resten af landet. Ledigheden blandt de fleksjobvisiterede er den anden højeste i hele landet. I afsnittet opgøres andelen af fleksjobansatte i kommunerne og her ses det, at Københavns Kommune som arbejdsgiver har en langt lavere andel fleksjobansatte end klyngen og 6-byerne.

Afsnit 9 handler om graden af aktivering. I København bliver borgerne aktiveret i færre timer, end borgerne i klyngen og i hele landet. Afsnit 9 ser kun på de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og afsnit 9.1 ser på aktiveringsomfanget for de øvrige målgrupper inden for gruppen af udsatte borgere. Her ses samme billede, undtagen for borgere i revalidering.

Afsnit 10 omhandler den virksomhedsrettede indsats, som er en af de få indsatser, der kan siges at have en beskæftigelseseffekt. I afsnittet ses, at den virksomhedsrettede indsats benyttes i mindre grad i København, sammenlignet med klyngen og hele landet (revalidering undtaget).

Afsnit 11 beskriver anvendelsen af ordinær uddannelse i indsatsen. Carsten Koch-udvalget vurderer, at der kan være et uudnyttet potentiale i uddannelse for ufaglærte udsatte borgere.

Afsnit 12 handler om tværfaglighed i indsatsen, hvilket er et andet vigtigt element, som Carsten Koch-udvalget fremhæver. Afsnittet handler om indsatserne og redskaberne i den tværfaglige indsats, herunder hvordan de er blevet taget i brug i København.

Bilag 1 indeholder uddybende analyser af målgrupper og indsats samt afsnit af mere deskriptiv karakter, der handler om målgrupperne, indholdet af ordningerne, organisering af indsatsen, den politiske kontekst og de midler, der er blevet afsat til målgrupperne ved politiske aftaler, mv. Bilaget kan bruges som et opslagsværk og kan læses i sin helhed.

Bilag 2 er Carsten Koch-udvalgets fakta-ark med anbefalinger til en mere effektiv beskæftigelsesindsats for udsatte borgere.

Bilag 3 er KLs analyse ”Ind på arbejdsmarkedet – Fakta og analyse” (KL, 2014), der indeholder fakta om de udsatte borgere og den beskæftigelsesrettede indsats. Analysen giver et billede af udfordringerne for de udsatte borgere.

## 2 MÅLGRUPPER OG UDGIFTER TIL FORSØRGELSE

Overførselsudgifterne til udsatte borgere i Københavns Kommune udgør godt 2,8 mia. kr. i 2015 før refusion, svarende til 1,8 mia. kr., når kommunen har hjemtaget refusion efter gældende refusionsregler, jf. Tabel 2.

Som det fremgår af tabellen, går langt den største andel til overførsler til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (knap 80 pct.).

Udover gevinsterne for den enkelte borger, er der således store økonomiske gevinster at hente for forvaltningen, såfremt det lykkes at øge andelen af udsatte borgere, der kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Og gevinsterne bliver større for forvaltningen, når refusionsreformen træder i kraft.

Tabel 2. Udgifter til overførsel til gruppen af udsatte borgere

Udgifter til overførsler i 2015 opgjort i mio. kr.			
	Bruttoudgifter	Nettoudgifter (efter refusion)	Nettoudgifter (efter nye refusionsregler)
Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere	2.098	1.436	1.615
Revalidering	104	48	82
Ledige fleksjobvisiterede	436	174	245
Ressourceforløb	166	138	136
<b>I alt</b>	<b>2.804</b>	<b>1.796</b>	<b>2.078</b>

Kilde: Københavns Kommunes budget for 2015

## 3 HVOR LANGT ER KØBENHAVN FRA KLYNGEN – OG HVOR ER UDFORDRINGERNE?

Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, udgør 5,5 pct. af befolkningen i København. Til sammenligning udgør andelen i klyngen 3,4 pct.

Hvis København var på samme niveau som i klyngen, og antal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ligeledes udgjorde 3,4 pct. af befolkningen, ville det svare til, at København havde knap 5.800 færre aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere end i dag, jf. Tabel 3

Andel fleksjobvisiterede i forhold til befolkningen i København er relativ lille ift. klyngen. Hvis andel fleksjobvisiterede borgere i København skulle være på niveau med klyngen, ville det kræve ca. 1.500 flere fleksjobvisiterede borgere.

Andel ledige fleksjobvisiterede udgør også en relativt mindre andel af befolkningen, hvilket som udgangspunkt er godt, men som det vil fremgå senere i analysen, afspejler det, at relativt få borgere visiteres til fleksjob.

Ressourceforløb og revalidering er relativt små ordninger i København. Begge grupper udgør hver 0,2 pct. af befolkningen over 30 år, hvilket er lidt mindre end i klyngen. Hvis København var på niveauet som i klyngen, skulle der være omkring 300-400 fuldtidspersoner mere pr. ordning.

**Tabel 3: Målgruppen af udsatte borgere ift. klyngen, 1.kvartal 2015**

	Fuldtidspersoner i pct. af befolkningen	Fuldtidspersoner i pct. af befolkningen	Krævet ændring i antal fuldtidspersoner, hvis samme niveau som klyngen
	København	Klyngen	
<b>Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere</b>	5,5 pct.	3,4 pct.	-5.750
<b>Fleksjobvisiterede i alt</b>	1,1 pct.	1,6 pct.	1.500
<b>-heraf Ledige fleksjobvisiterede</b>	0,3 pct.	0,4 pct.	270
<b>Borgere i ressourceforløb</b>	0,2 pct.	0,4 pct.	420
<b>Revalidender</b>	0,2 pct.	0,3 pct.	280

Anm: Klyngen for ledighedsydelsesmodtagere adskiller sig fra de øvrige grupper. Klyngen vedr. ledighedsydelse er: Dragør, Furesø, Hillerød og Solrød, mens klyngen for de øvrige målgrupper er: Albertslund, Brøndby, Høje-Taastrup, Ishøj og Lolland.

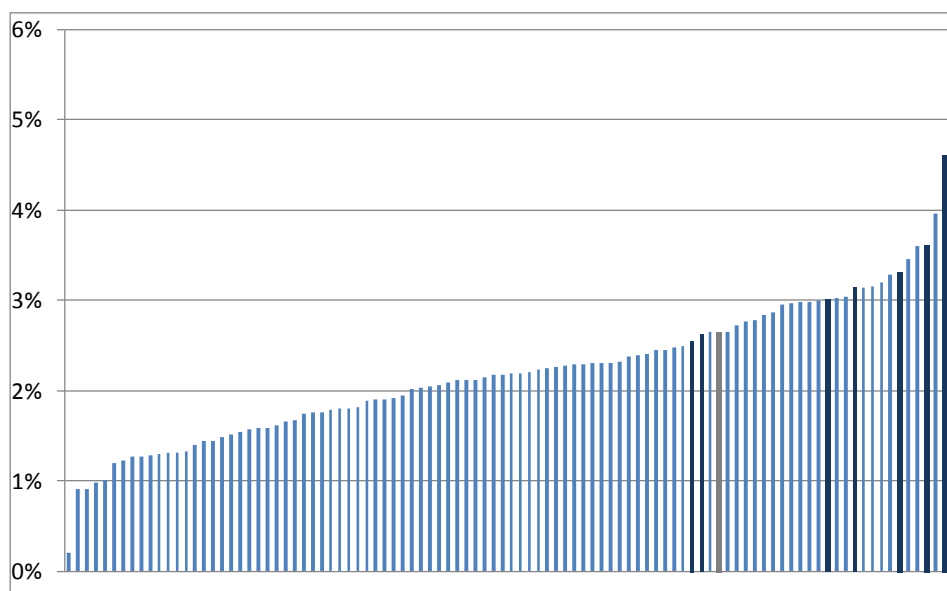
Kilde: Jobindsats.dk

## 4 BORGERE PÅ KONTANTHJÆLP

Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udgør den største gruppe af de udsatte borgere i København.

Derudover udgør aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, en relativt stor andel af den samlede befolkning, der er fyldt 30 år. København er den kommune i landet, med den højeste andel aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i forhold til befolkningen, jf. Figur 1.

**Figur 1: Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, ift. befolkningen i alle landets kommuner**



Anm: København er markeret med rødt, klyngen med mørk blå og gennemsnittet for alle landets kommuner er markeret med grå.

Kilde: Jobindsats.dk, 1. kvartal 2015

## 5 VARIGHED PÅ KONTANTHJÆLP

### Boks 2: Lang varighed på kontanthjælp mindsker sandsynligheden for at få et job

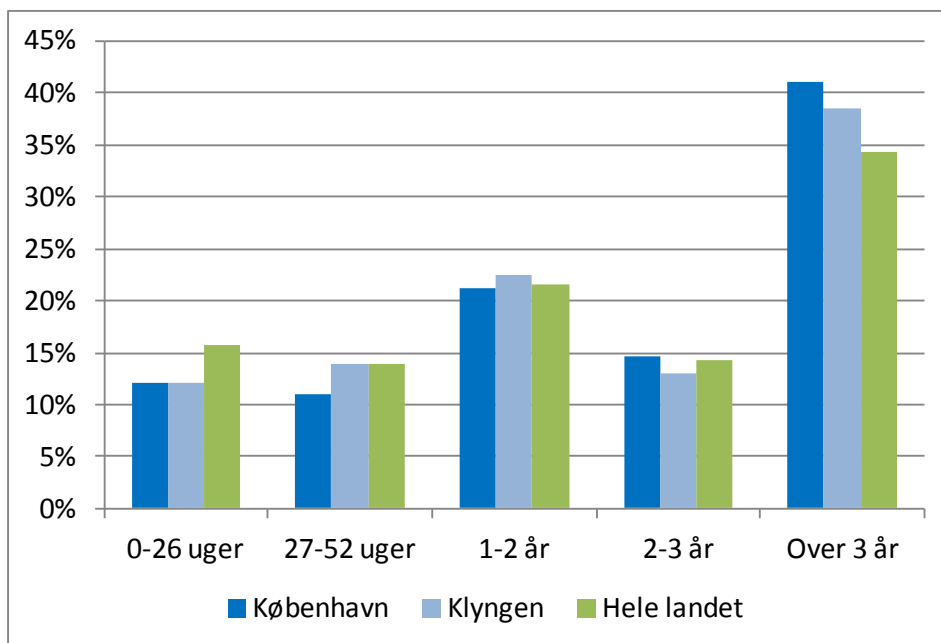
Kommunernes Landsforening (KL) har udarbejdet en analyse, der viser, at sandsynligheden for at komme i job eller uddannelse falder markant, jo længere tid man er på kontanthjælp som aktivitetsparat. Efter fem år som aktivitetsparat på kontanthjælp er sandsynligheden for at få et job næsten ikke eksisterende ("Ind på arbejdsmarkedet – Fakta og analyse" KL, 2014. Er vedlagt som bilag 3).

Intentionen med kontanthjælp er, at det skal være en midlertidig forsørgelse. Kontanthjælp skal således fungere som et afsæt til at komme i beskæftigelse eller overgå til andre ordninger, der enten skal understøtte vejen mod beskæftigelse eller en afklaring mod førtidspension. Mange år på kontanthjælp mindsker i sig selv tilknytningen til arbejdsmarkedet og dermed sandsynligheden for at komme i job igen. Derudover har den seneste refusionsreform aktualiseret behovet for hurtig indsats, da refusionsprocenten falder markant i løbet af det første år borgeren modtager ydelse.

I København har 56 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere modtaget kontanthjælp i over to år, og 41 pct. har modtaget kontanthjælp i mere end tre år, jf. Figur 2. Til sammenligning har 52 pct. af borgerne i klyngen modtaget kontanthjælp i mere end to år, og 39 pct. i mere end tre år. Andelen i hele landet samlet set er lavere end i både København og klyngen.

Data på landsplan viser ikke, hvor mange der har modtaget kontanthjælp i mere end fem år. En opgørelse fra Københavns eget ledelsesinformationssystem BIFLIS viser, at ud af de borgere, der har modtaget kontanthjælp i mere end tre år, er der 70 pct., der har modtaget kontanthjælp i mere end fem år.

**Figur 2: Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere opgjort på varighed**



Kilde: Jobindsats.dk, marts 2015



## 6 ANDEL, DER FORLADER KONTANTHJÆLP INDEN FOR DET FØRSTE ÅR

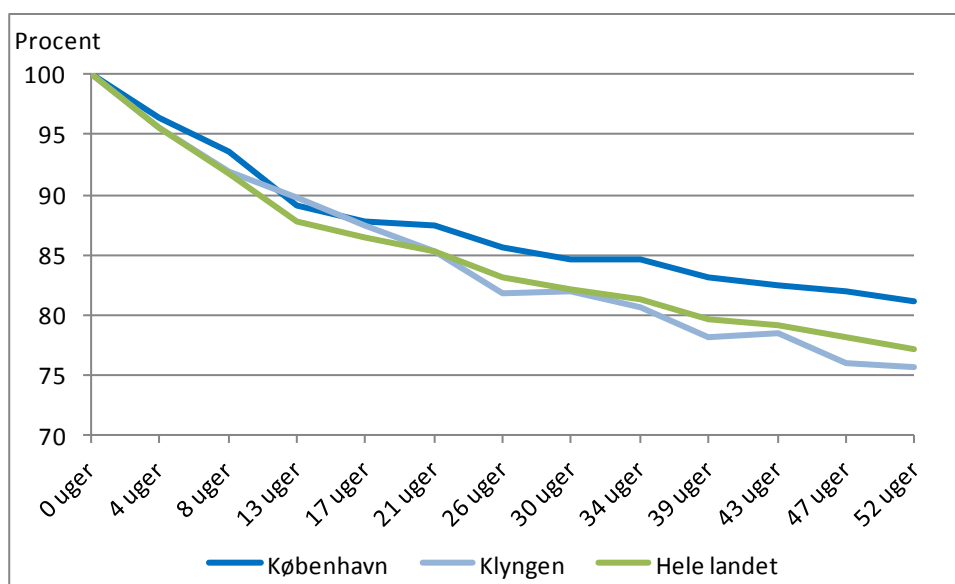
Ser man alene på nye modtagere af kontanthjælp (aktivitetsparate) fremgår det, at der gennemsnit er færre i København, der forlader kontanthjælp inden for det første år, sammenlignet med klyngen og med resten af landet, jf. Figur 3. Det fremgår af figuren, at blandt nye aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, er der efter et år fortsat ca. 81 pct., der modtager ydelsen i København, mod ca. 76 pct. i klyngen og 77 pct. i hele landet.

Ser man nærmere på afgang fra kontanthjælp inden for det første år, fremgår det, at der i de første 16 uger af et kontanthjælpsforløb, stort set, er samme afgangsmønster i København som i klyngen. Det fremgår ved, at den såkaldte overlevelseskurve<sup>1</sup> for Københavns borgere kun ligger lidt højere end overlevelseskurven for borgere i klyngen.

Efter 17 uger bliver forskellen mere markant. Overlevelseskurven flader ud i København, mens den fortsat falder i klyngen og i hele landet. Det betyder, at afgang fra kontanthjælp i København begynder at aftage, mens der fortsat sker en væsentlig afgang fra ydelsen i klyngen og hele landet.

Den relativt lave afgang fra kontanthjælp i den første del af perioden i København kan være med til at forklare, hvorfor så der i København er relativt flere kontanthjælpsforløb med en lang varighed, jf. Figur 2. Afgang fra ydelsen inden for det første år er særligt vigtigt, da længere varighed på ydelsen i sig selv mindsker sandsynlighed for, at borgeren kommer tilbage til beskæftigelse eller i uddannelse.

**Figur 3: Andel af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der bliver på ydelsen (overlevelseskurve)**



Kilde: Jobindsats.dk, 4. kvartal 2012 – 3. kvartal 2013

<sup>1</sup> Det undersøges, hvor stor andel af de personer, der har påbegyndt et kontanthjælpsforløb, der fortsat modtager ydelsen efter hhv. 4 uger, 8 uger osv. Til at begynde med, er det alle påbegyndte forløb, dvs. 100 pct. Andelen, der fortsat modtager kontanthjælp falder i perioden herefter i takt med personerne overgår til uddannelse, beskæftigelse eller andre ydelser.

## 7 ANDEL AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE, DER KOMMER I JOB ELLER OVERGÅR TIL ANDRE ORDNINGER

I København er der omtrent samme afgang til beskæftigelse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som i hele landet.

Sammenlignet med hele landet er der dog en mindre afgang til andre ordninger for borgere i København, når de først har påbegyndt et forløb på kontanthjælp som aktivitetsparate. Figur 4 viser alle de aktivitetsparate borgere i København, der modtog kontanthjælp i uge 10 i 2014. Ved start udgør de hele populationen, svarende til 100 pct. Herefter fremgår det af figuren, måned for måned, hvilken status denne gruppe borgere har. Opgørelsen er opgjort frem til et år efter opgørelsestidspunktet. Figur 5 indeholder tilsvarende for hele landet.

Målgruppen i denne opgørelse adskiller sig fra Figur 3, ved at være opgjort på et tilfældigt nedslag i en tilfældig uge. Det betyder, at der ikke er skelet til forudgående varighed på kontanthjælp, hvorfor der er medtaget en blanding af nye kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp længere perioder.

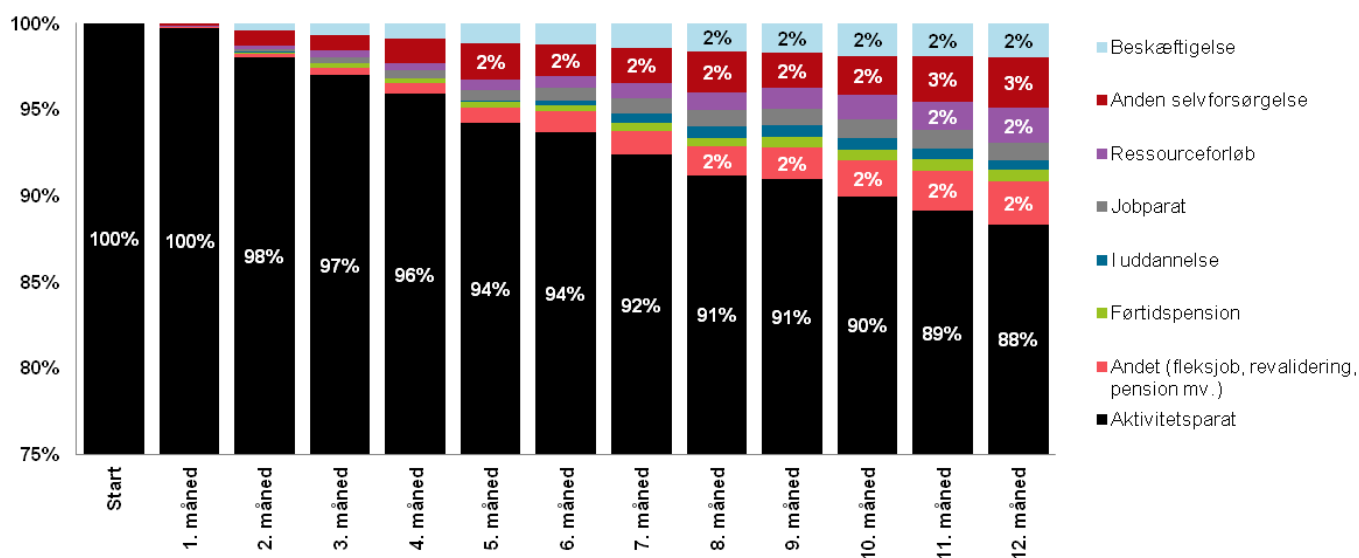
Det fremgår af figuren, at 2 pct. er kommet i beskæftigelse efter 12 måneder. 88 pct. af gruppen modtager fortsat kontanthjælp som aktivitetsparate, mens de resterende 10 pct. fordeler sig på øvrige ydelser.

Sammenlignes opgørelsen med hele landet som gennemsnit, fremgår det, at kun 79 pct. af målgruppen i denne uge fortsat modtager kontanthjælp efter 1 år. 2 pct. er kommet i beskæftigelse, mens 19 pct. er kommet på andre ydelser i løbet af året.

Figuren viser således en ny vinkel på samme historie, som fremgik af Figur 2 og Figur 3, nemlig, at der sker en relativ lille afgang fra kontanthjælp til andre ydelser i København sammenlignet med hele landet. Det indikerer, at de lange forløb i København til dels kan forklares ved, at der sker en relativ lille afgang for målgruppen til andre ordninger.

Figuren viser imidlertid også, at det umiddelbart ikke har haft betydning ift. afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse på et et-års sigte, da samme andel borgere er afgået til beskæftigelse året efter i København og i hele landet (2 pct.).

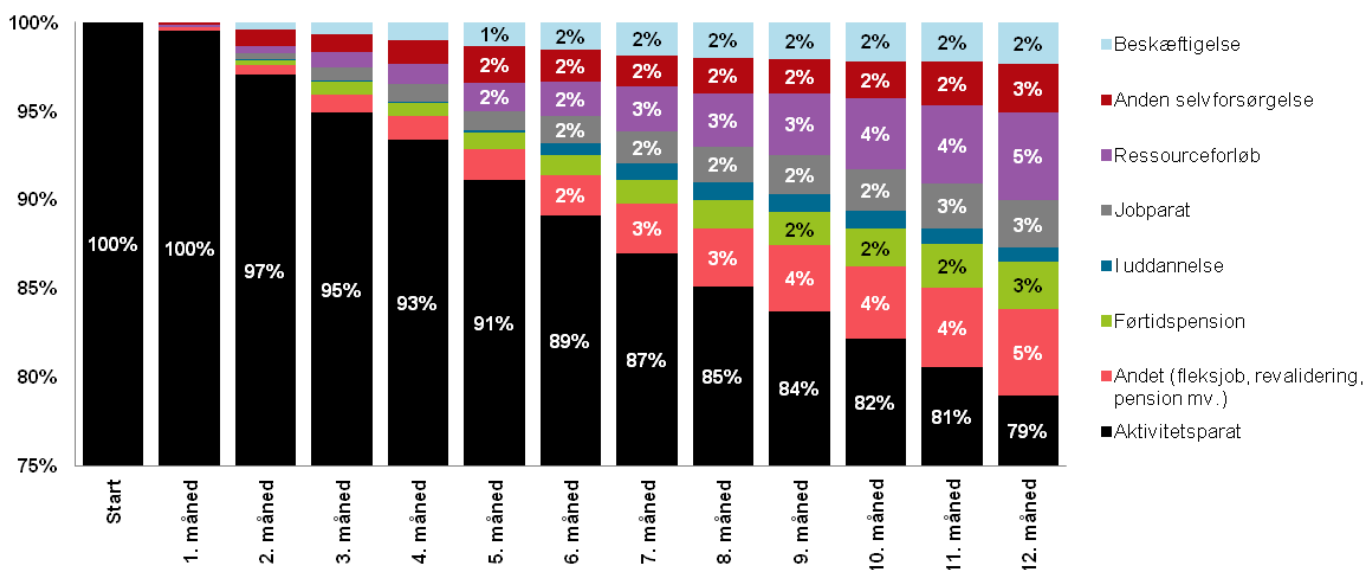
Figur 4: Afgang fra kontanthjælp i Københavns Kommune



Kilde: DREAM

Anm: Opgørelsetidspunkt for målgruppen er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i uge 10 2014

Figur 5: Afgang fra kontanthjælp i hele landet



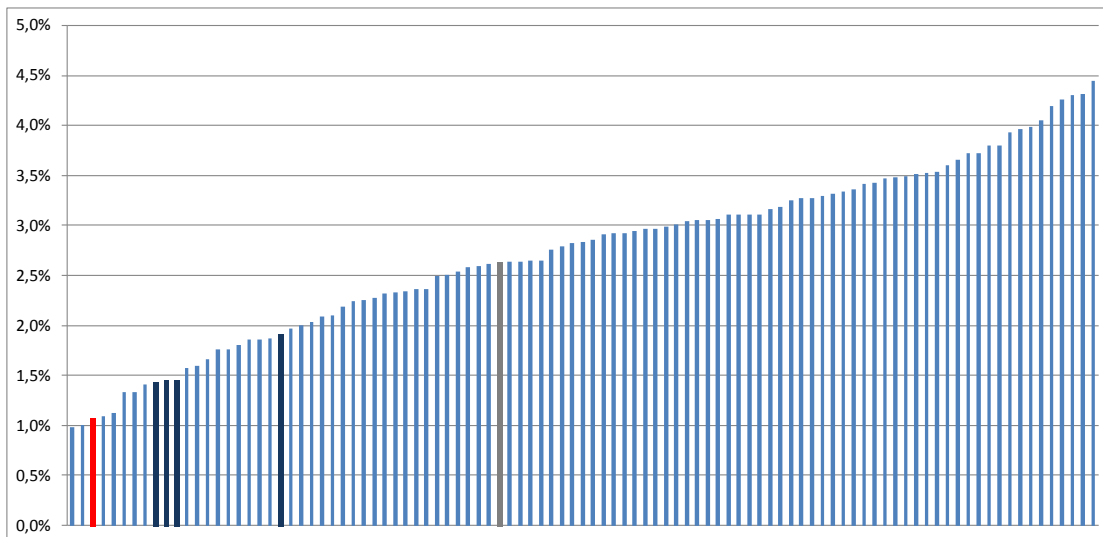
Kilde: DREAM

Anm: Opgørelsetidspunkt for målgruppen er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i uge 10 2014

## 8 ANDEL FLEKSJOBVISITEREDE OG LEDIGHED BLANDT FLEKSJOBBERE

I København udgør fleksjobvisiterede borgere lidt over 1 pct. af den samlede befolkning, der er fyldt 30 år, jf. Figur 6. Det fremgår af figuren, at København er blandt de tre kommuner i landet med færrest fleksjobvisiterede ift. befolkningen.

**Figur 6: Fleksjobvisiterede i forhold til befolkningen inkl. ledige fleksjobvisiterede borgere, opgjort for alle kommuner**

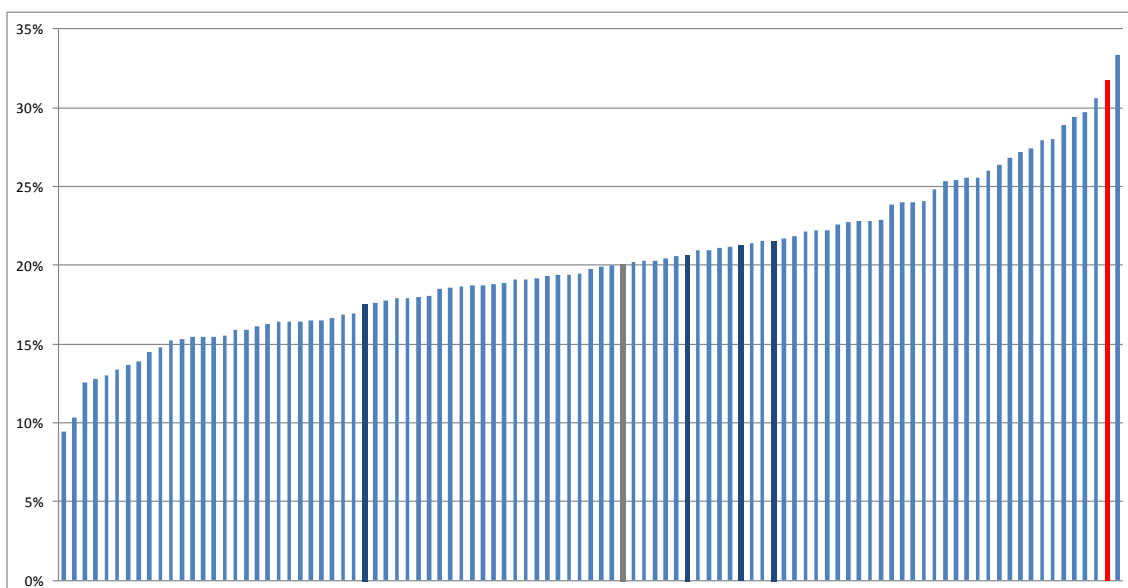


Anm: København er markeret med rødt, klyngen med mørk blå og gennemsnittet for alle landets kommuner er markeret med grå.

Kilde: Jobindsats.dk, 1. kvartal 2015

Blandt de fleksjobvisiterede er der en ledighed på lidt over 30 pct. København er den kommune med den anden højeste ledighed blandt fleksjobvisiterede i hele landet, jf. Figur 7.

**Figur 7: Ledige fleksjobvisiterede ift. alle fleksjobvisiterede, opgjort for alle kommuner**



Anm: København er markeret med rødt, klyngen med mørk blå og gennemsnittet for alle landets kommuner er markeret med grå.

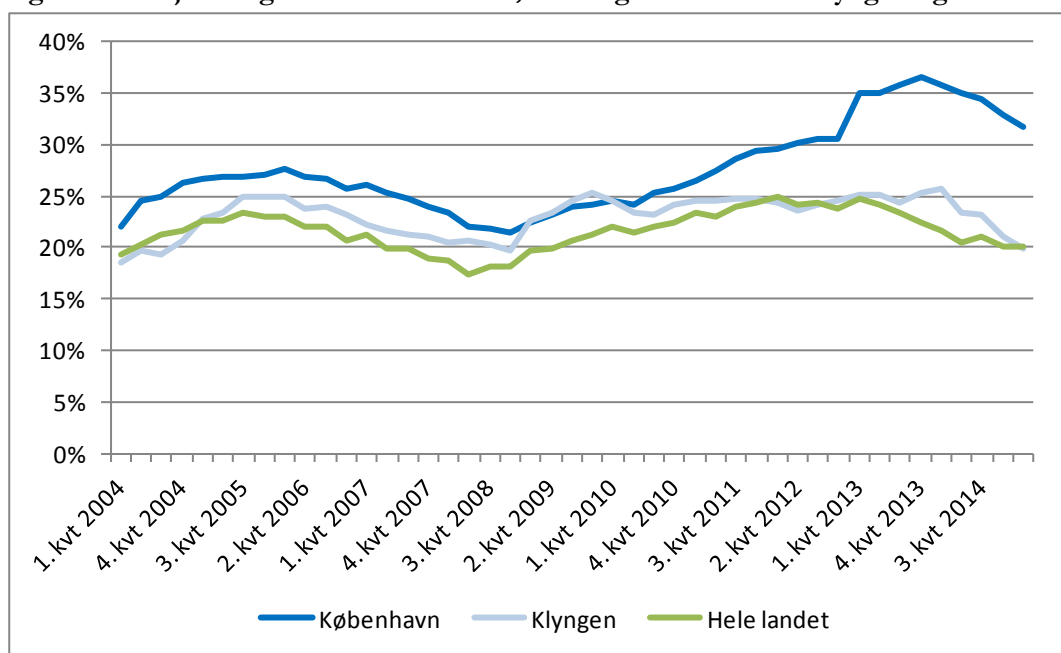
Kilde: Jobindsats.dk

Ledigheden blandt fleksjobvisiterede er i nogen grad påvirket af de generelle konjunkturer på arbejdsmarkedet, jf. Figur 8. I perioden med generelt stigende ledighed, som der var i København fra medio 2008 til medio 2010, steg også ledigheden blandt fleksjobvisiterede. I perioden herefter, hvor den generelle ledighed var stagnerende i København, fortsatte ledigheden blandt fleksjobvisiterede med at stige. I perioden fra begyndelsen af 2013 og frem til nu har den generelle ledighed været faldende i København – denne udvikling ses også blandt fleksjobvisiterede, dog med en vis forsinkelse på ca. 3 kvartaler.

Det fremgår også af figuren, at ledigheden blandt fleksjobvisiterede i København også historisk set har været høj. Faktisk har ledigheden været højere i København end i klyngen i hele opgørelsesperioden med undtagelse af i 2009, hvor ledigheden blandt fleksjobvisiterede i København var på niveau med fleksjobledigheden i klyngen.

Ledigheden blandt fleksjobvisiterede i København har i hele opgørelsesperioden ligget 3-5 pct. -point højere end i hele landet, med undtagelse af perioden fra 2013 og fremefter, hvor ledigheden har været markant højere i København end i både klyngen og i hele landet.

**Figur 8: Fleksjobledigheden i København, de øvrige kommuner i klyngen og hele landet 2004-2014**



Kilde: Jobindsats.dk

### Boks 3: Københavns Kommune som arbejdsgiver

Københavns Kommune har som arbejdsgiver mulighed for at ansætte borgere i støttede ordninger, herunder fleksjob. Sammenlignet med andre kommuner anvender København i langt mindre grad denne mulighed.

I nedenstående tabel er gengivet antal personer ansat i kommunale fleksjob i København, klyngen og de øvrige 6-by kommuner. De er opgjort på baggrund af en rundringning til de udvalgte kommuner og der er derfor en lille usikkerhed bl.a. ift. opgørelsestidspunkt. Ikke desto mindre fremgår det af tabellen, at Københavns Kommune som arbejdsgiver har en langt lavere andel fleksjobansatte end de øvrige kommuner i klyngen og 6-by kommunerne.

Tabel 4: Antal kommunalt ansatte i fleksjob i København, klyngen og de øvrige 6-by kommuner, august 2015

	Antal ansatte i fleksjob i kommunen, inklusiv selvejende institutioner	Fleksjobansatte i pct. af samlet antal ansatte i kommunen
<b>København</b>	572	1,2 pct.
<b>Solrød</b>	27	1,8 pct.
<b>Furesø</b>	91	2,7 pct.
<b>Dragør</b>	18	1,6 pct.
<b>Hillerød</b>	73	1,6 pct.
<b>Aarhus</b>	1073	3,8 pct.
<b>Aalborg</b>	822	4,6 pct.
<b>Odense</b>	928	6,0 pct.
<b>Esbjerg</b>	343	3,0 pct.
<b>Randers</b>	488	5,4 pct.

Kilde: Tallene er fremkommet på baggrund af en rundringning til personalekontorerne i de udvalgte kommuner. Antal ansatte er opgjort på baggrund af KL-data

## 9 AKTIVERINGSGRAD

### Boks 4: Indsats og effekt

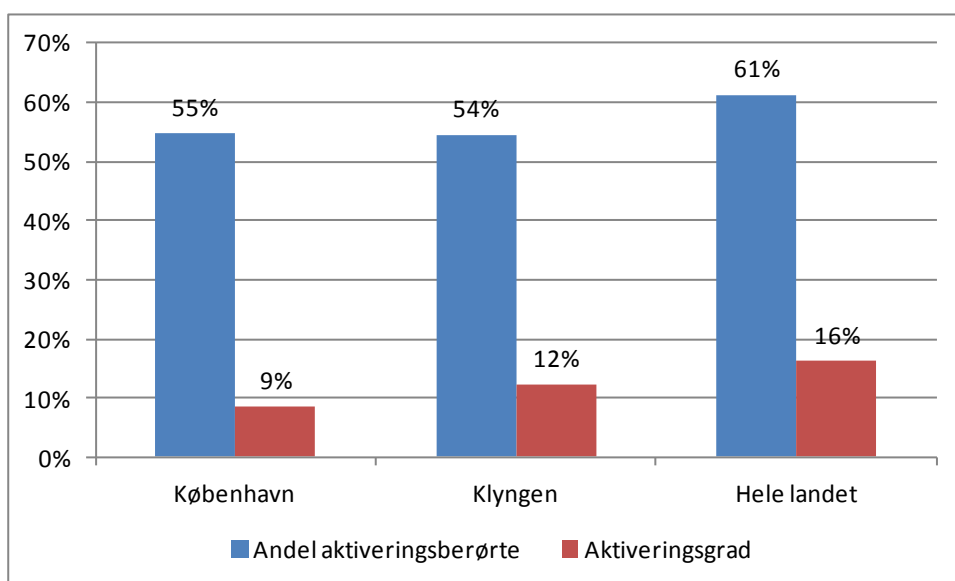
Der er begrænset viden om, hvilke indsatser der virker for de udsatte borgere. Der er dog studier, der viser, at virksomhedsrettet indsats – ofte kombineret med andre indsatser – og tværfaglige indsatser kan siges at have effekt for målgruppen (”Nye veje mod job eller uddannelse – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet”, s. 24-25).

København aktiverer omtrent lige så stor en andel af de aktivitetsparate borgere, som resten af klyngen. 55 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har deltaget i aktivering i perioden 2. kvartal 2014 til 1. kvartal 2015. Til sammenligning har 54 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i klyngen deltaget i aktivering, mens 61 pct. af alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i hele landet har været berørt af aktivering, jf. Figur 9.

Det fremgår yderligere af figuren, at aktiveringsgraden<sup>2</sup> er noget mindre i København end i klyngen og hele landet. Det betyder, at den samlede tid borgerne er i aktivering, er mindre i København end i klyngen og hele landet. I København er aktiveringsgraden 9 pct. for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere mod hhv. 12 pct. og 16 pct. i klyngen og hele landet.

Samlet set kan det konkluderes, at København aktiverer omtrent den samme andel borgere som klyngen, men borgerne aktiveres i færre timer.

**Figur 9: Andel aktiveringsberørte og aktiveringsgrad – aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere**



Note: Andel aktiveringsberørte og aktiveringsgrad fra 2. kvartal 2014 til 1. kvartal 2015

Kilde: jobindsats.dk

### 9.1 AKTIVERINGSOMFANGET FOR MÅLGRUPPERNE

Ser man nærmere på aktiveringsgraden for de øvrige målgrupper inden for gruppen af udsatte borgere, fremgår det, at der også for borgere i ressourceforløb og blandt ledige fleksjobvisiterede borgere er en væsentlig lavere aktiveringsgrad i København end i klyngen og hele landet. jf. Tabel 5.

<sup>2</sup> Aktiveringsgraden på 9 pct. er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer divideret med antallet af mulige aktiveringstimer (summen af timer på ydelsen - med og uden aktivering)

For borgere i ressourceforløb er aktiveringsgraden på 5 pct. Det er lavere end i klyngen og særligt i hele landet, hvor den udgør 9 pct.

For borgere under revalidering er aktiveringsgraden højere i København end i klyngen og hele landet.

**Tabel 5: Aktiveringsgrad i København, klyngen og hele landet opgjort på målgrupper, 1. kvrt. 2015**

	Aktiveringsgrad		
	København	Klyngen	Hele landet
<b>Kontanthjælp (aktivitetsparate)</b>	9%	12%	16%
<b>Revalidering</b>	81%	76%	77%
<b>Ledighedsydelse (ledige fleksjobvisiterede)</b>	10%	16%	12%
<b>Ressourceforløb</b>	5%	7%	9%

Anm: Klyngen for ledighedsydelsesmodtagere adskiller sig fra de øvrige grupper. Klyngen vedr. ledighedsydelse er: Dragør, Furesø, Hillerød og Solrød, mens klyngen for de øvrige målgrupper er: Albertslund, Brøndby, Høje-Taastrup, Ishøj og Lolland

Kilde: Jobindsats.dk

## 10 DEN VIRKSOMHEDSRETTEDE AKTIVERING

Som nævnt i Boks 4 bliver virksomhedsrettet indsats fremhævet som en af de få indsats, som kan siges at have effekt. Af samme årsag fremhæver Carsten Koch-udvalget, at en virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked skal være udgangspunktet for alle borgere – også udsatte borgere. Carsten Koch-udvalget understreger dog, at en virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked kan være en udfordring for den enkelte borger. Udvalget fremhæver derfor, at indsatsen skal være fleksibel med fokus på mentorstøtte og brobygning til virksomhedsplaceringen ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 171).

Det fremgår af Tabel 6, at den virksomhedsrettede indsats udgør knap en tredjedel af indsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i København, mens den udgør 48 pct. i klyngen. Niveauet i hele landet svarer omtrent til niveauet i København.

For ledige fleksjobvisiterede og borgere i ressourceforløb udgør den virksomhedsrettede indsats ligeledes en relativ mindre andel af den samlede aktivering, når der sammenlignes med klyngen og hele landet.

For personer under revalidering udgør den virksomhedsrettede indsats en langt større andel i København end i klyngen - og på niveau med hele landet.

Det skal dog i den forbindelse nævnes, at Carsten Koch-udvalgets anbefalinger om virksomhedsrettet indsats til alle målgrupper *ikke* omfatter personer under revalidering. Argumentet er, at der er indikationer på, at effekten af revalidering er størst for forløb med en varighed på mindst to år, og at virksomhedsrettet indsats i øvrigt kan anvendes under andre ordninger, hvorfor revalideringsordningen bør fokuseres på længerevarende forløb i ordinær uddannelse<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Anbefalingerne om alene at satse på uddannelse under revalidering, er gjort på baggrund af en række analyser. En af analyserne (Rambøll 2015) indikerer, at der er positive effekter af revalidering samlet set, men at der er størst effekt for forløb med en varighed over 2 år og for sygedagpengemodtagere. Udvalget henviser derudover til en analyse fra Beskæftigelsesministeriet (2014), der viser, at ordinær uddannelse under revalidering, som påbegyndes af kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse, generelt set har en positiv



**Tabel 6: Andel virksomhedsrettet aktivering København, klyngen og hele landet opgjort på målgrupper**

Andel virksomhedsrettet aktivering			
	København	Klyngen	Hele landet
<b>Kontanthjælp (aktivitetsparate)</b>	31%	48%	33%
<b>Revalidering</b>	25%	14%	24%
<b>Ledighedsydelse (ledige fleksjobvisiterede)</b>	28%	32%	42%
<b>Ressourceforløb</b>	11%	31%	34%

Anm: Klyngen for ledighedsydelsesmodtagere adskiller sig fra de øvrige grupper. Klyngen vedr. ledighedsydelse er: Dragør, Furesø, Hillerød og Solrød, mens klyngen for de øvrige målgrupper er: Albertslund, Brøndby, Høje-Taastrup, Ishøj og Lolland

Kilde: Jobindsats.dk, 2. kvartal 2014 - 1. kvartal 2015

## I | UDDANNELSE SOM TILBUD

Som beskrevet i bilag 1, har de udsatte borgere generelt et lavere uddannelsesniveau, sammenlignet med resten af befolkningen. Carsten Koch-udvalget vurderer, at der er et uudnyttet potentiale i at hjælpe de udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet gennem uddannelse og kompetenceudvikling ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 181).

### **Boks 5: Forskning om effekt af ordinær uddannelse**

Der er ikke mange studier over effekt af ordinær uddannelse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Der kan dog drages erfaringer fra forskning vedrørende uddannelse for andre målgrupper.

#### **Uddannelse for jobparate**

Beskæftigelsesministeriets analyseenhed har gennemført en undersøgelse af beskæftigelses- og løneffekterne af uddannelse for jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere ("Effekterne af ordinær uddannelse for lediges arbejdsmarkedstilknytning", Beskæftigelsesministeriet, marts 2015). Undersøgelsen viser, at der er positive effekter af at påbegynde et kompetencegivende uddannelsesforløb for ufaglærte ledige. Uddannelse kan dels betyde store sandsynlighed for, at den ledige kommer i job, samt have betydning for lønniveauet.

#### **Effekt af vokseneftersuddannelse**

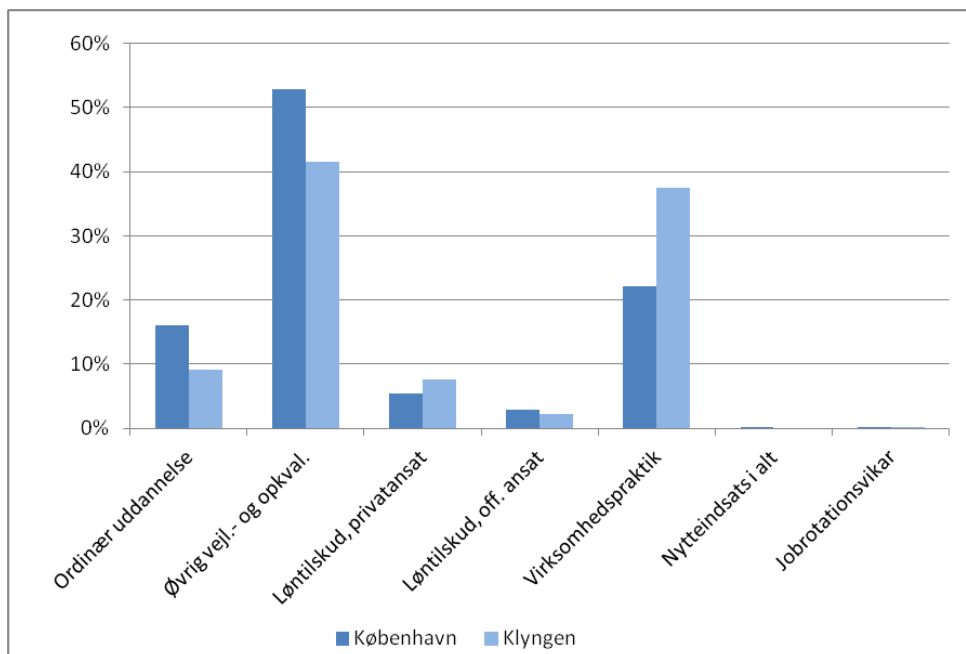
Anvendt Kommunal Forskning har foretaget detaljerede effektmålinger af den danske vokseneftersuddannelsesindsats (VEU-indsats) ("Effektanalyser af vokseneftersuddannelse – Analyse af individeffekter samt cost-benefit-analyse", Anvendt Kommunal Forskning, 2009). Formålet med VEU-aktiviteter er først og fremmest at styrke deltagerens kompetencer på arbejdsmarkedet. I forhold til beskæftigelseseffekter konkluderer analysen bl.a. at der blandt de erhvervsrettede kurser findes en positiv beskæftigelseseffekt for AMU-kurser, mens der generelt ikke findes nogen effekt for EUD-enkeltfagskurser under åben uddannelse.

---

beskæftigelseseffekt. Derudover begrundes anbefalingen i, at særligt de længerevarende understøttede uddannelsesforløb ikke kan eller kun i meget begrænset omfang bliver gennemført på andre ordninger.

Ordinær uddannelse, som er rettet mod beskæftigelse på arbejdsmarkedet, kan gives som et tilbud til borgerne. Uddannelse udgør ca. 16 pct. af indsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, jf. Figur 10. Som det ses af figuren, er dette en lidt højere anvendelse, sammenlignet med klyngen.

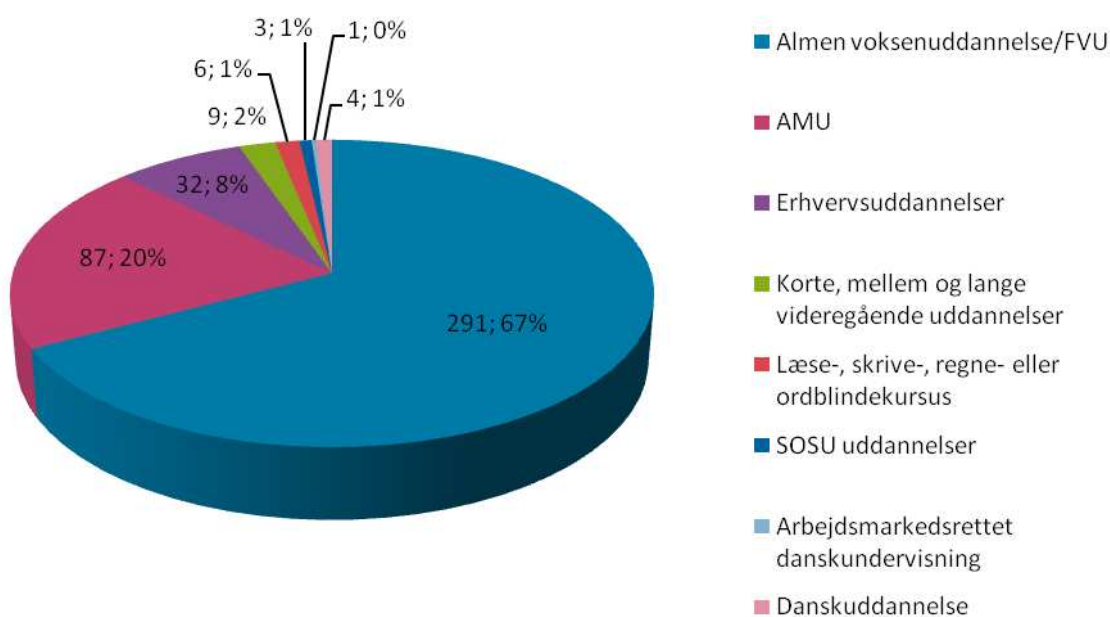
**Figur 10: Anvendelse af tilbud for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere**



Kilde: Jobindsats.dk, 2. kvartal 2014-1. kvartal 2015

Figur 11 viser, hvor store andele de forskellige uddannelsestyper udgør af den samlede brug af ordinær uddannelse som tilbud. Af figuren fremgår det, at almen voksenuddannelse og FVU udgør langt den største andel og at AMU udgør ca. 20 pct.

**Figur 11: Anvendelse af de forskellige typer uddannelse for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere**



Kilde: BIFLIS, 1. halvår 2015. Dataetiketterne viser antal forløb og andel.

## 12 TVÆRFAGLIGHED I INDSATSEN

De udsatte borgere er kendetegnet ved at være en heterogen gruppe med komplekse problemer. Der er ofte flere forskellige samtidige udfordringer, hvor det kan være svært entydigt at afgøre, hvilken barriere, der er den primære. Senest har Carsten Koch-udvalget beskrevet de tværfaglige udfordringer, som kendetegner de udsatte borgere ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", kapitel 5).

I København har 15 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og 13 pct. af revalidenderne en sag i socialforvaltningen. En sag i socialforvaltningen er en indikation på, at borgeren har sociale udfordringer. Det kan være relateret til hjemløshed, familieproblemer, psykisk helbred eller misbrug. Der kan derudover være borgere med sociale problemer, som ikke har en sag i socialforvaltningen.

De udsatte borgere kan have behov for en tværfaglig, beskæftigelsesrettet indsats før de kan komme i varig beskæftigelse. Som nævnt tidligere (Boks 4) fremhæver Carsten Koch-udvalget den tværfaglige indsats som en af de få indsatser, der kan siges at have en effekt for de udsatte borgere. I en tværfaglig indsats inddrages redskaber og indsatser fra andre områder, såsom social- og sundhedsområdet, med formålet at bringe borgeren tættere på beskæftigelse eller uddannelse.

Særligt i forhold til borgere med dobbeltdiagnoser fremhæver Carsten Koch-udvalget vigtigheden af, at indsatserne i den tværfaglige indsats igangsættes parallelt. Hvis indsatsen kun fokuserer på én udfordring ad gangen, risikeres det, at borgeren ikke får taget hånd om andre presserende udfordringer og at borgerens afstand til arbejdsmarkedet øges ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 125-126). Speciallæge i psykiatri og ph.d., Lars Aakerlund, anbefaler, at der arbejdes med parallelle sundhedsrettede og beskæftigelsesrettede indsatser. Han fremhæver, at arbejdsmarkedet er en del af behandlingen (oplæg af Lars Aakerlund på Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens konference "Flere udsatte borgere i job eller uddannelse" den 21. august 2015).

De seneste reformer på beskæftigelsesområdet har haft fokus på tværfaglighed og koordinering<sup>4</sup>. Ressourceforløb, som er et tværfagligt forløb, blev introduceret med reformen af førtidspension og fleksjob 1. januar 2013. Med kontanthjælpsreformen i 2014 blev der indført en koordinerende sagsbehandler for alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Der blev også indført nye typer mentorer. Hvis borgeren ikke er i stand til at deltage i et beskæftigelsesrettet tilbud, kan borgeren få tilknyttet en helhedsorienteret mentor. Borgere, der har været indlagt med psykiske lidelser, får også en mentor tilknyttet ved udskrivning (en udskrivningskoordinator). Endelig får borgere, der løslades fra fængsel, også tilknyttet en mentor (en udslusningskoordinator). Alle mentortyperne skal sikre en helhedsorienteret indsats, som er koordineret og tværfaglig.

### Boks 6: Carsten Koch-udvalgets forslag til tværfaglig indsats

Carsten Koch-udvalget foreslår følgende elementer i en tværfaglig indsats:

- En tidlig, tværfaglig udredning og vurdering af borgerens ressourcer og ønsker
- Et klart mål med indsatsen og relevante del- og progressionsmål
- En tværfaglig indsats med sociale- sundheds- og beskæftigelsesrettede tilbud
- Understøttende foranstaltninger, såsom en koordinerende sagsbehandler eller en mentor

Kilde: "Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 106

<sup>4</sup> Se bilag 1 for mere om de seneste reformers indhold.

## 12.1 INDSATSER OG REDSKABER I DEN TVÆRFAGLIGE INDSATS

I den tværfaglige indsats er der behov for særlige redskaber og funktioner. De følgende afsnit vil kort beskrive de redskaber, der kan støtte op om og udbrede den tværfaglige indsats.

### 12.1.1 KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

Med kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2013, fik alle aktivitetsparate uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere ret til en koordinerende sagsbehandler. Den koordinerende sagsbehandler blev indført med lovgivningen som et tiltag, der skal sikre en tværfaglig og koordineret indsats. Den koordinerende sagsbehandler hjælper borgeren med kontakten til de andre forvaltninger.

#### **Boks 7: Personlig koordinerende sagsbehandler i BIF**

På baggrund af indførelsen af en koordinerede sagsbehandler besluttede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skulle have mulighed for at vælge den samme sagsbehandler, når de blev indkaldt til samtale i jobcentret. Ordningen med en personlig koordinerende sagsbehandler blev indfaset per 1. maj 2014.

### 12.1.2 MENTOR

Mentortyperne kan overordnet inddeles i to kategorier: fastholdelsesmentorer, der skal understøtte borgeren i en aktivitet, virksomhedsplacering eller ved overgange fx ved udskrivning eller løsladelse, og helhedsorienterede mentorer. Helhedsorienterede mentorer er for de borgere, der ikke kan deltage i et beskæftigelsesrettet tilbud. Mentoren skal understøtte borgeren via ugentlig kontakt, med formålet at borgeren bliver i stand til et beskæftigelsesrettet tilbud.

#### **Boks 8: Mentorindsatsen i BIF**

Den helhedsorienterede mentorindsats i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen varetages af interne mentorer og af eksterne mentorer. De interne mentorer er tilknyttet enten jobcentret Center for Jobindsats (JKI) eller beskæftigelsescentret Center for Afklaring og Beskæftigelse (CAB). De interne mentorkorps blev udrullet i foråret 2014.

De eksterne mentorer er tilknyttet de eksterne leverandører. Ca. 65 pct. af forløbene med helhedsorienterede mentorer udføres af eksterne mentorer.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget besluttede at øge intensiteten af den helhedsorienterede mentorindsats per 1. maj 2015. Det ugentlige minuttal blev fordoblet fra 45 minutter til 90 minutter.

SFI har foretaget en evaluering af mentorstøtte for Carsten Koch-udvalget. Evalueringen viser, at borgere, der modtager mentorstøtte, ikke i højere grad kommer i beskæftigelse eller uddannelse, sammenlignet med borgere, der ikke modtager mentorstøtte ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 116). Det er dog værd at bemærke, at mentorstøtte oftest gives til borgere længst fra arbejdsmarkedet, hvorfor denne gruppe af borgere ikke nødvendigvis er sammenlignelig med borgere, der ikke har fået tildelt mentor.

I samme analyse fremhæves det dog, at mentorstøtte kan være af afgørende betydning i den tværfaglige indsats, da mentorerne kan have en "silo-nedbrydende effekt" i deres arbejde på tværs af forvaltninger. Da den tværfaglige indsats kræver koordinering og samarbejde, kan mentorstøtten derfor ses som en understøttelse af, at den tværfaglige indsats vil bære frugt. Ifølge SFIs analyse ses det også, at mentorer kan etablere kontakt med nogle af de svageste borgere, som jobcentret ikke har haft kontakt til. Udvalget fremhæver, at det er afgørende for effekten af mentorforløbene at rekruttere, oplære og lave det rette match imellem mentorer og borgere ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 109).

### 12.1.3 INSPIRATION FRA RESSOURCEFORLØB

Ressourceforløb blev introduceret med reformen af førtidspension og fleksjob, som trådte i kraft 1. januar 2013. Ressourceforløb har til formål at give borgeren en helhedsorienteret og tværfaglig indsats. Ordningen blev introduceret som et alternativ til borgere, der ellers ville være i risiko for at få førtidspension, hvis ikke de modtog en særlig indsats. Alle borgere i beskæftigelsessystemet kan dog være i målgruppen for ressourceforløb (læs mere om lovgivningens betingelser samt ressourceforløbets indhold i bilag 1).

#### **Boks 9: Ressourceforløb i BIF**

Den koordinerende sagsbehandler i jobcentret (JKI) har myndigheden i borgerens ressourceforløb. Sagsbehandleren koordinerer indsatserne og afholder samtaler med borgeren. Indsatsen kan bestå af tilbud hos eksterne leverandører, tilbud i Center for Afklaring og Beskæftigelse (CAB) samt tilbud fra Socialforvaltningen (SOF) og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF).

CAB kan varetage en del af indsatsen i et ressourceforløb. Der kan bestilles et forløb på CAB af seks måneders varighed, hvor indsats fra CAB kombineres med tilbud fra SOF og SUF.

Planen for en borgers ressourceforløb bliver udarbejdet af et rehabiliteringsteam med repræsentanter fra beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. Rambøll har for Carsten Koch-udvalget lavet en analyse af kommuners tværfaglige indsats overfor borgere, hvor de peger på, at rehabiliteringsteamet er en afgørende faktor i forhold til at sikre det tværfaglige perspektiv i ressourceforløbssager ("Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", s. 106).

Carsten Koch-udvalget konkluderer, at etablering af rehabiliteringsteams og introduktion af den koordinerende sagsbehandler har styrket tilrettelæggelsen af den tværfaglige indsats. Udvalget anbefaler dog, at man med fordel kan se på, om en tværfaglig udredning kan ligge tidligere i borgerens forløb.