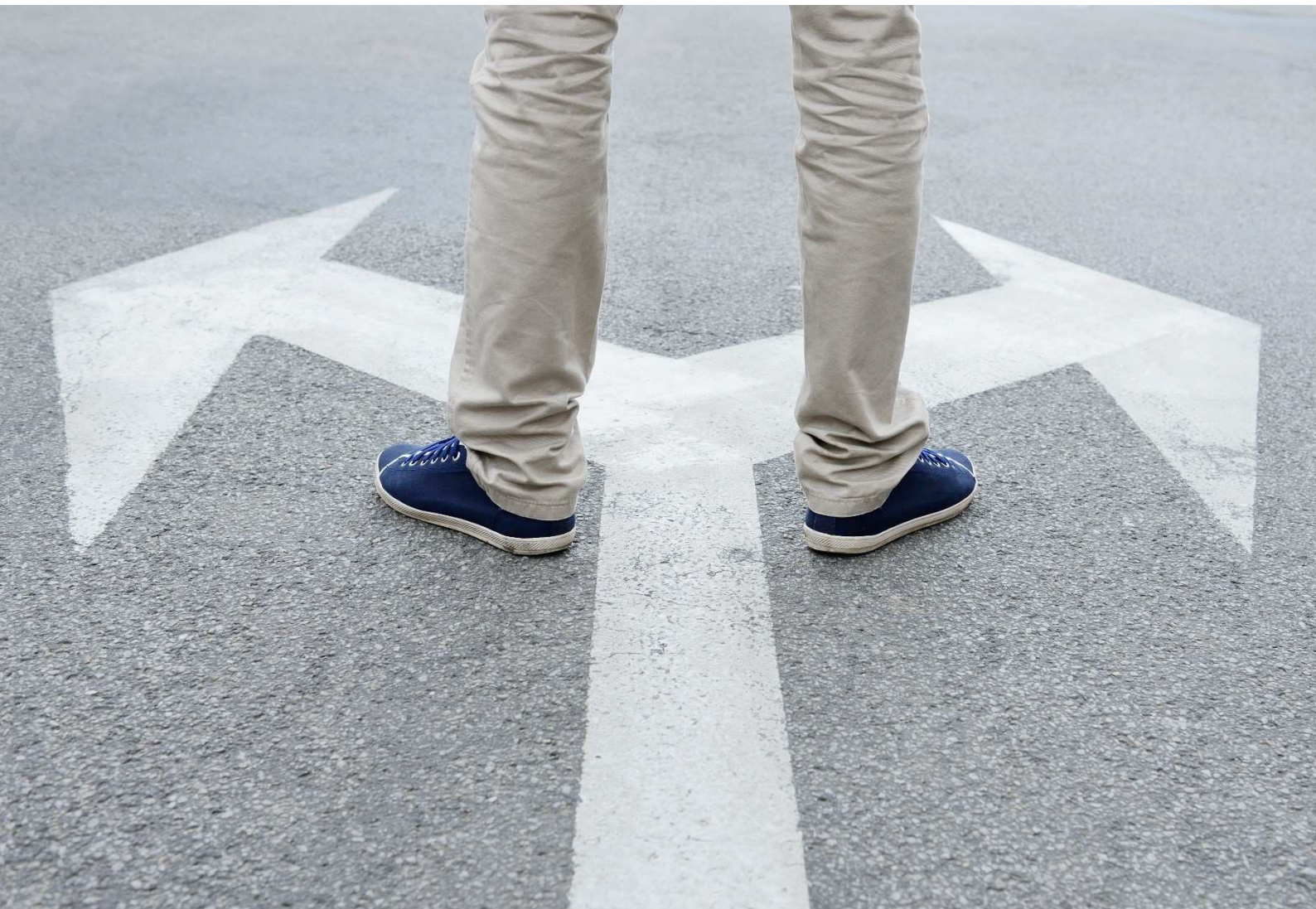




Styrelsen for Arbejdsmarked
og Rekruttering

Kvalitativ undersøgelse af langvarige kontanthjælpsforløb



Indhold

KAPITEL 1 - Indledning	3
1.1 Resume.....	4
KAPITEL 2 - Resultater.....	6
2.1 Karakteristika ved borgerne: Hvad karakteriserer borgerne og deres forløb i kontanthjælpssystemet?	6
2.2 Kommunenniveau: Er der barrierer internt i kommunen?.....	11
2.3 Systemniveau: Hvilken betydning har lovkrav, regler og systemer for de langvarige sager	14
Bilag 1. Metode.....	18

KAPITEL 1 - Indledning

Antallet af kontanthjælpsmodtagere har været faldende de seneste år. I 2021 var der knap 90.000 personer, der modtog kontanthjælp mv., hvilket er et fald på 40 pct. i forhold til 2015, hvor ca. 147.000 personer modtog kontanthjælp mv. Faldet har været mest markant størst blandt borgere med under fem år på kontanthjælp, men der er også nogle af de borgere, der langvarigt har modtaget kontanthjælp, som er kommet i job eller er afklaret til anden ydelse. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med mange kommuner i de senere år har arbejdet målrettet med at sikre de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere en håndholdt og jobrettet indsats. Det er blandt andet sket i kraft af initiativer som JobFirst, Flere skal med 1 og Flere skal med 2.

Trods faldet i antallet af kontanthjælpsmodtagere er der fortsat en gruppe som langvarigt har modtaget kontanthjælp og i efteråret 2021 besluttede ministeren og partierne bag finansloven for 2020, at der skulle gennemføres en afdækning, der skulle se nærmere på, hvorfor nogle borgere langvarigt modtager kontanthjælp.

Afdækningen består af tre delanalyser:

- 1) En kvantitativ analyse af langvarige kontanthjælpsmodtagere,
- 2) En sagsgennemgang af langvarige sager udført af BDO samt
- 3) En kvalitativ afdækning af, hvad jobcentre oplever som vanskeligt i de langvarige sager.

I dette notat præsenteres resultaterne af sidstnævnte. *Formålet* med den kvalitative afdækning er at supplere sagsgennemgangen og den kvantitative analyse med viden om, hvad kommunerne oplever som udfordrende ift., at skabe progression i de sager, hvor borgere langvarigt modtager kontanthjælp. Den kvalitative afdækning skal således betragtes som et supplement til de to andre delanalyser.

Delanalysen er baseret på viden indsamlet via workshops, interviews med borgere, medarbejdere og ledere i udvalgte jobcentre. Det vil sige at den viden, der er indsamlet om andre sektorer (primært social- og sundhedsområdet), er beskrevet med udgangspunkt i jobcentrenes og borgernes oplevelse af disse sektorer. Resultaterne beskrives derfor primært ud fra et beskæftigelsesperspektiv.

Afdækningen har indsamlet viden, der vedrører tre niveauer:

- 1) Karakteristika ved borgerne: Hvad karakteriserer borgerne og deres forløb i kontanthjælpssystemet?
- 2) Kommunale faktorer: Hvilken betydning har kommunale forhold for de langvarige sager, fx ledelse, dokumentationspraksis, medarbejderkompetencer, organisering og styring i kommunen?
- 3) Lovgivning og dokumentation mv.: Hvilken betydning har regler, lovkrav og dokumentation for de langvarige sager?

God læselyst!

1.1 Resume

I nedenstående opsummeres afdækningens resultater.

Karakteristik ved borgerne

De langvarige kontanthjælpsmodtagere har en række komplekse udfordringer som kræver mange ressourcer og stiller store krav til medarbejdernes viden og kompetencer. Ikke alene på beskæftigelsesområdet, men også viden om social og sundhedsområdet.

Jobcentrene peger på især fire grupper af borgere som er i risiko for at blive langvarige:

- 1) **Borgere med flerartede og komplekse udfordringer**, herunder især misbrug, familieudfordringer og psykiske lidelser – både diagnosticerede psykiske lidelser og udiagnosticerede psykiske lidelser.
- 2) **Borgere med lav arbejdsidentitet**, der har svært ved at se sig selv på arbejdsmarkedet og som har vænnet sig til en begrænset økonomi og en hverdag uden arbejde.
- 3) **Borgere, med et diffust udfordringsbillede**, fordi jobcentrene ikke kan få greb om hvad borgernes udfordringer er og hvordan de bedst hjælper dem i job. Bl.a. fordi borgerne kun sporadisk deltager i samtaler og tilbud.
- 4) **Borgere, der ikke passer ind i "kasserne"**. Det er borgere som falder i mellem to stole som jobcentrene er usikre på hvorvidt er i målgruppen for andre ydelser, fordi de ikke kan afklare og dokumentere det.

Kommunale faktorer

Jobcentrene peger også på, at der er flere forhold internt i kommunerne, der udfordrer deres arbejde med målgruppen af kontanthjælpsmodtagere og som medvirker til at nogle kontanthjælpsforløb trækker ud og bliver langvarige:

- **Tidligere tider præger området, men ændring undervejs:** En del af årsagen til nogle af sagerne er blevet langvarige er at borgerne tidligere i deres forløb ikke er blevet mødt med en meningsgivende indsats med et klart formål og der er ikke altid foretaget den nødvendige opfølgning på forløbene.
- **Sagsbehandlerskift udfordrer borgernes progression:** Selvom der er kommet større opmærksomhed på betydningen af sagsbehandleren, så har mange af de langvarige forløb været præget af gentagne sagsbehandlerskift, hvilket udfordrer kontinuitet og progression hos borgeren.
- **Jobcentrene efterspørger opbakning fra andre forvaltninger og sektorer:** I praksis oplever de ofte at stå alene om borgerne og de oplever en asymmetri i form af, at jobcentret er afhængig af hjælp og tilbud i sundhedssystemet og socialforvaltningen for at skabe positiv forandring hos borgeren, mens de andre ikke oplever, at jobcentret er afgørende for at de kan hjælpe borgerne.
- **Udfordringer ud over ledighed håndteres af jobcentrene:** Den manglende opbakning fra andre forvaltning og sektorer betyder, at jobcentrene bruger mange ressourcer på at løse opgaver, der ikke direkte er relateret til at hjælpe borgeren i job, fordi de ofte er et stabilt holddepunkt i borgerens liv.
- **Udfordringer med lægeerklæringer:** Ventetid på lægeerklæringer og svingende kvalitet af erklæringerne medvirker til at trække sagerne ud.

Lovgivning og dokumentation mv.

Jobcentrene peger på, at der er en række lovgivningsmæssige regler og krav som har betydning for at sagerne bliver langvarige:

- **Dokumentationskravene til førtidspension og fleksjob:** Jobcentrenes dokumentationspraksis ift. førtidspension og fleksjob er forskellig. Nogle jobcentre fortæller fx at de har svært ved at afklare de borgere, der alene har et misbrug til fleksjob eller førtidspension, fordi deres helbredstilstand ikke er stationær, mens andre jobcentre fortæller at de lykkes med at afklare borgerne på baggrund af en socialfaglig vurdering
- **Centrale regler og krav spænder ben for den meningsgivende og jobrettede indsats:** Jobcentrene oplever at krav om vejledning, selvbooking, 225-timer mv. fylder og fjerner fokus fra job.
- **Modregningsregler svækker borgernes motivation for løntimer:** Jobcentrene peger på, at borgernes økonomiske incitament til at tage lønnede timer er for lavt. Derudover er det svært for borgerne såvel som medarbejderne at gennemskue hvad det betyder for borgernes økonomi at få lønnede timer.
- **Kontanthjælpssystemet giver mulighed for at iværksætte næsten samme indsats som i ressourceforløb:** Jobcentrene oplever, at de i praksis i dag iværksætter stort set den samme indsats for borgerne i kontanthjælpssystemet som i ressourceforløbet, hvorfor et ressourceforløb ofte ikke er relevant, fordi de op til tilkendelsen af ressourceforløbet skal bruge ressourcer på barriereafklaring i stedet for at hjælpe borgeren i job eller løntimer.
- **Fokus på uddannelse har fastholdt nogle unge i systemet:** Jobcentrene oplever at uddannelsespålægget og beskæftigelsessystemets fokus på uddannelse som mål for alle unge under 30 år, har været med til at fastholde nogle af de unge i kontanthjælpssystemet.

KAPITEL 2 - Resultater

Afdækningen tegner et billede af en gruppe af langvarige kontanthjælpsmodtagere med en række komplekse udfordringer, som stiller store krav til jobcentermedarbejdernes faglighed og kommunens tværfaglige og tværsektorielle samarbejde. Samtidig peger den på, at der både er nogle lovgivningsmæssige krav samt forskellige forhold internt i kommunerne, der udfordrer jobcentrenes arbejde med målgruppen af kontanthjælpsmodtagere.

I nedenstående beskrives indledningsvis, hvad der kendetegner borgerne, og hvilke problemstillinger jobcentrene møder i deres arbejde med borgerne. Dernæst præsenteres en række afledte udfordringer, som har at gøre både med kompleksiteten hos borgerne, de regler og rammer jobcentrene arbejder indenfor, samt jobcentrenes egen praksis. Til sidst præsenteres de udfordringer relateret til lovgivning og rammer som jobcentrene oplever i relation til de langvarige sager, herunder hvad der er af udfordringer ift. de regler og rammer, de arbejder indenfor.

2.1 Karakteristika ved borgerne: Hvad karakteriserer borgerne og deres forløb i kontanthjælpssystemet?

I det følgende præsenteres fire typer af borgerforløb, hvor ledere og medarbejdere i jobcentrene fremhæver det som særlig udfordrende at skabe progression, og som indebærer risiko for et langvarigt forløb. Nogle af borgerne kan tilhøre flere af borgertyperne:

- 1) Borgere med flerartede og komplekse udfordringer
- 2) Borgere med lav arbejdsidentitet, der har svært ved at se sig selv på arbejdsmarkedet
- 3) Borgere, hvis udfordringer er svære at kortlægge
- 4) Borgere, der ikke passer ind i "kasserne"

Først beskrives, hvad der generelt kendetegner hver af de fire typer. Dernæst beskrives en konkret case på hver. Beskrivelsen af de fire cases tager afsæt i jobcentrenes vurderinger af sagerne. Det er ikke inden for rammerne af denne kortlægning at vurdere, hvorvidt jobcentrene har handlet i overensstemmelse med de gældende regler i de konkrete sager. Ligesom det heller ikke er undersøgt, hvor stor en andel hver af de fire borgertyper udgør af målgruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere.

1. Borgere med flerartede og komplekse udfordringer

De langvarige kontanthjælpsmodtagere er kendetegnet ved en lang række komplekse udfordringer, men er ifølge ledere og medarbejdere i jobcentrene især udfordret af misbrug, erkendte eller uerkendte psykiske lidelser samt udfordringer i familien. Fx børn med diagnoser og særlige behov. I mange tilfælde har borgerne flere af udfordringerne på samme tid, ligesom de ofte kun har et begrænset netværk, der kan yde støtte.

Det er borgere, som typisk kræver meget tid og mange ressourcer fra jobcentrets side, hvis det skal lykkes at få borgerne i job eller afklaret til andre ydelser. Medarbejderne oplever eksempelvis, at relationsarbejdet med borgerne kan være udfordrende. Det gælder særligt i misbrugssagerne, fordi forløbene

ofte bærer præg af uforudsigelighed og udeblivelser, hvilket bidrager til at sagerne bliver langvarige.

Derudover kan selve kompleksiteten i borgernes udfordringer betyde, at der kan gå lang tid, før jobcentret er i stand til at afklare, hvad borgerens ressourcer og udfordringer er i forhold til arbejdsmarkedet, og hvordan de bedst tilrettelægger den rette indsats for borgeren. Det kræver måske både, at borgeren kommer ud i et eller flere virksomhedsforløb, og at borgeren bliver udredt helbredsmæssigt. Flere faktorer kan her trække sagen yderligere i langdrag, fx ventetider i sundhedsvæsenet, borgerens motivation, eller at nye udfordringer støder til – fx somatiske følger af misbrug – som også skal håndteres.

*“Hvad skal den moderne sagsbehandler kunne? Have viden om kulturelle forskelle, være digitale, kunne motivere ind i himmeriget, kende arbejdsmarkedet, skabe tillid på kort tid... Vi leder efter nogle tusindkunstnere”
(Ledelsesrepræsentant fra jobcenter)*

Borgernes udfordringer stiller således også store krav til medarbejdernes faglighed, kompetencer og viden – ikke alene på beskæftigelsesområdet, men også på social og sundhedsområdet.

Jobcentrene kan samtidig sjældent lykkes med denne gruppe alene, fordi borgerne har behov for en tværfaglig og koordineret indsats på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet, hvis det skal lykkes at hjælpe borgerne i job eller til en afklaring til andre ydelser. Jobcentrene er derfor både afhængige af et godt samarbejde med de andre afdelinger og forvaltninger i kommunen og med sundsvæsenet. I de tilfælde, hvor samarbejdet ikke fungerer, bidrager det til, at trække sagerne ud.

CASE 1. Eksempel på borger med flerartede og komplekse udfordringer



2. Borgere med lav arbejdsidentitet, der har svært ved at se sig selv på arbejdsmarkedet

De interviewede jobcentermedarbejdere og ledere oplever, at der er en gruppe af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, som er kendetegnet ved manglende arbejdsidentitet, begrænset eller ingen arbejdserfaring eller uddannelse samt passivitet grundet mange år i kontanthjælpssystemet. Det er typisk borgere, som har fået deres liv til at fungere på kontanthjælp, og som har vænnet sig til en begrænset økonomi og en hverdag, der ikke er skemalagt. De betragter ikke længere kontanthjælpen som midlertidig og har svært ved at se sig selv i et job. Jobcentermedarbejderne og lederne giver udtryk for, at det er svært at opnå progression, når borgeren ikke selv forestiller sig en fremtid med arbejde, og det kræver at medarbejderne er klædt på til at arbejde motiverende med borgerne.

Medarbejderne oplever også, at enkelte af disse borgere er særligt svære at flytte, fordi de typisk møder op til samtalerne i jobcentrene og umiddelbart virker motiverede, men udebliver fra tilbud og sygemelder sig, når jobcentret møder dem med konkrete krav om indsats. I nogle tilfælde melder de sig helt ud af systemet for en periode eller flytter til en anden kommune. Når de vender tilbage til jobcentret, er deres problemer ofte blevet større i mellemtiden. Jobcentermedarbejderne vurderer endvidere, at sanktion ikke er en mulighed over for disse borgere, da det ikke vil fremme borgerens rådighed.

"Han passer hjemmet og følger og henter børn, familien har indrettet sig på, at han går hjemme. Han kan sagtens klare sig på kontanthjælp. Det har han indrettet sit liv efter"
(Jobcentermedarbejder)

CASE 2. Eksempel på borger med lav arbejdsidentitet



3. Borgere med et diffust udfordringsbillede

En anden gruppe af borgere, der ofte ender med langvarige forløb, er de borgere, som – med jobcentrenes egne ord – "glider mellem hænderne", fordi jobcentret ikke kan få greb om, hvad der er borgernes udfordringer, og hvordan de bedst hjælpes videre til job/løntimer eller til en afklaring.

Det er borgere, som kan være svære at få fat på, og som kun sporadisk dukker op til samtalerne. De tager ikke telefonen, når jobcenteret ringer til dem, og de åbner ikke døren på deres bopæl.

Borgernes forløb er ofte præget af afbrudte virksomhedsforløb. Når jobcentrene forsøger at etablere en virksomhedsrettet indsats for borgeren, afbrydes forløbet typisk efter kort tid pga.

manglende medvirken fra borger, eller fordi virksomheden ønsker at afbryde forløbet.

"Hun vil ingenting fordi hendes eget selvbillede og selvforståelse er intakt. Hun har været ude i så mange virksomhedspraktikker inden for kontor, men de har sagt at hun ikke forstår noget. Der er ikke nogen, der vil give hende penge for det" (Jobcentermedarbejder)

Det er samtidig medarbejdernes vurdering, at det heller ikke hjælper at sanktionere denne gruppe, fordi det ikke vil fremme borgernes rådighed, men blot forværre deres udfordringer, hvis de mister deres ydelse.

Det er også typisk sager, hvor jobcentret har mistanke om psykisk lidelser eller misbrug, men hvor borgeren ikke selv har nogen sygdomserkendelse eller erkendelse af misbruget. Derfor ønsker de heller ikke at deltage i hverken udredning eller behandling og møder ikke op i de tilfælde, hvor de har fået en henvisning.

Jobcentret har derfor svært ved at skabe progression i forløbene mod job, men fortæller samtidig, at de heller ikke kan afklare borgerne til andre ydelser. Det skyldes i følge de interviewede jobcentermedarbejdere, at de ikke kan tilvejebringe et tilstrækkeligt dokumentationsgrundlag, fordi forløbet er præget af manglende fremmøde til samtaler og afbrudte tilbud.

CASE 3. Eksempel på borger med diffust udfordringsbillede



4. Borgere som ikke passer ind i "kasserne"

Endelig peger jobcentermedarbejderne og ledere på, at der er en gråzone af borgere, der mere eller mindre permanent befinder sig i kontanthjælpssystemet, fordi de ikke passer ind i systemets "kasser".

Det er sager, hvor de er usikre på, hvorvidt borgeren reelt kan være i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, men hvor jobcentret ikke er i stand til at afklare og dokumentere det. Det kan skyldes at borgerne er syge eller har et massivt misbrug, som gør, at jobcentrene ikke kan iværksætte den indsats, der er nødvendig for at afklare borgerens arbejdsevne.

Vi har en målgruppe på omkring 100 borgere, som ikke hører til på ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension. De hører til her [i kontanthjælpssystemet]. De er aktive misbrugere. De skulle have borgerløb. (Jobcentermedarbejder)

Flere jobcentermedarbejdere beskriver det også som et skisma, at de på den ene side har til opgave at "tro på borgerens jobchancer" og vedholdende forsøge at arbejde jobrettet med borgerne. På den anden side skal de samtidig være opmærksomme på, om borgerens udfordringer er blevet så komplekse, at de er i målgruppen for ressourceforløb eller hvorvidt deres arbejdsevne er nedsat i en sådan grad, at vedkommende er i målgruppen for fleksjob eller førtidspension.

De beskriver desuden udfordringen i, at kontanthjælpen er tænkt som en midlertidig ydelse, men det er samtidig borgernes nederste sikkerhedsnet, og der er ikke opstillet nogle deadlines i forhold til, hvor længe borgeren kan være på ydelsen.

Hvis man er over 30 år og har misbrug og ikke ønsker behandling og ikke somatiske skader, så må man få en borgerløb – det er en gråzone. (Jobcentermedarbejder)

Det betyder, at nogle sager afklares og udredes over en lang periode, og at jobcentermedarbejderne i praksis kan være i tvivl om, hvor lang tid de skal forsøge at arbejde jobrettet med borgerne uden at lykkes. Hvor længe skal de tro på borgerens jobchancer – "hvornår er nok nok" som en jobcentermedarbejder har udtrykt det.

CASE 4. Eksempel på borger, der er i gråzonen



2.2 Kommuneniveau: Er der barrierer internt i kommunen?

I dette afsnit præsenteres de udfordringer, som afdækningen finder internt i kommunen.

Tidligere tider præger fortsat området, men der er ændring undervejs

Interview med både borgere og jobcentermedarbejdere peger på, at en del af årsagen til at nogle af sagerne er blevet langvarige, er at borgerne tidligere i deres forløb ikke er blevet mødt med den rette indsats.

De interviewede borgere fortæller, at de – særligt tidligere – har fået iværksat gentagen aktivering i form af både virksomhedspraktikker og andre forløb, fx tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering, hvor borgerne ikke har haft en fornemmelse af, at der har været et klart formål.

"Jeg har været i forløb utallige gange. Men folk kommer ikke videre. Det er fordi så har vi et sted, at placere en kontanthjælpsmodtager" (...) "Man opgiver. Jeg har opgivet rigtig mange gange, fordi der sker ingenting. Man sidder til samtaler og så skulle jeg lave en plan for de næste to år og så skulle jeg selv lave en plan for hvordan jeg kommer derhen og det kunne jeg med praktikker (Borger)

Derudover er der ikke altid blevet fulgt tilstrækkeligt op på forløbene, på grund af sagsbehandlerskift, generel mangel på tid eller fordi der ikke har været en systematisk opfølgingspraksis i jobcentret. Fravær af klart formål og opfølgning skaber en oplevelse af meningsløshed og en følelse af ikke at blive lyttet til, hvilket borgerinterviewene også vidner om.

Der er dog i de senere år kommet en større opmærksomhed på, hvilke indsatser der virker, når det handler om at hjælpe udsatte borgere ind på arbejdsmarked. Det skyldes blandt andet en række jobrettede initiativer som Flere skal med, JobFirst og Beskæftigelsesindikatorprojektet. Jobcentrene oplever, at de i højere grad end tidligere arbejder målrettet mod job og lønnede timer.

"Der var ikke en undring efter hver afsluttet praktik. Jeg fik hele tiden at vide at nu skulle jeg samarbejde. Så jeg blev usikker på om jeg bare var doven." (Borger)

Ligesom sagsstammerne mange steder er nedbragt, så det i højere grad er muligt for sagsbehandlerne at opbygge en tillidsbaseret relation til borgeren i et mere kontinuerligt forløb. Jobcentrene fortæller eksempelvis, at der tidligere har det været en tendens til at 'fredede' borgere med forløb i psykiatrien, men at de ikke længere har en forestilling om, at der er bestemte borgere, hvor job er uden for rækkevidde.

"Vi har været med i mange projekter, fx Flere skal med 1, men det er først nu vi mærker effekten. Det gode ved projekterne har været den der håndholdthed" (Jobcentermedarbejder)

Sagsbehandlerskifte udfordrer progressionen i borgernes forløb

Ved langvarige kontanthjælpsforløb kan sagsbehandlerskift i sagens natur være svære helt at undgå, men det er centralt at skiftene minimeres, fordi et sagsbehandlerskifte kan give borgerne en oplevelse af at skulle "starte forfra".

"Jeg har haft ml. 70 og 100 sagsbehandlere" (Borger, der har været på kontanthjælp i 19 år)

Både borgere, ledere og jobcentermedarbejdere oplever, at en del af de langvarige forløb er præget af gentagne sagsbehandlerskift, hvilket kan være med til at trække sagerne ud. Det hænger sammen med, at det i de langvarige komplekse sager kræver mange ressourcer for en ny sagsbehandler at danne sig overblik over borgerens forløb og borgerens sag, der ofte fylder flere hundrede sider. Endvidere tager det også tid at lære borgeren at kende og opbygge en tillidsfuld relation til borgeren.

"Jeg har haft mange sagsbehandlere. Fik NN i 2020, men før det havde jeg fem forskellige fra 2014 og frem til 2020. Det var som at starte forfra hver gang." (Borger)

Nogle sagsbehandlerskift sker som følge af jobskifte, og lederne i jobcentrene oplever, at det generelt kan være svært at fastholde medarbejdere på beskæftigelsesområdet. De fortæller, at det blandt andet kan hænge sammen med den kritik, der har været af jobcentrenes indsats i medierne igennem de seneste år. Andre af skiftene hænger sammen med barsel, sygemeldinger blandt sagsbehandlerne og interne omorganiseringer og lignende.

Jobcenterlederne fortæller dog, at der er kommet en større opmærksomhed på at begrænse sagsbehandlerskift og forsøge at skabe en organisering, som smidiggør skiftene og gør indsatsen mindre sårbar over for skift. For eksempel makkerskabsorganiseringer og mikroteams, hvor borgeren har en primær kontaktperson, men hvor flere medarbejdere fast samarbejder om borgeren og kender til borgerens forløb.

Jobcentrene efterspørger større opbakning fra andre forvaltninger og sektorer

De interviewede jobcentermedarbejdere oplever, at der i forhold til socialforvaltningen og sundhedssystemet er en asymmetri i form af, at jobcentret i mange sager er afhængig af hjælp og tilbud i sundhedssystemet og socialforvaltningen for at skabe positiv forandring hos borgeren.

For de borgere som har udfordringer ud over ledighed, så er det væsentligt, at borgerne får den nødvendige og koordinerede hjælp til at håndtere deres udfordringer samtidig med at de støttes i at komme i job eller løntimer.

"Vi er et jobcenter og arbejder ud fra en meget rigid lovgivning og socialområdet arbejder ud fra frivilligheds princippet. De tænker lad dem nu være" (Jobcentermedarbejder)

Sundhedssystemet eller socialforvaltningen er derimod ikke altid optaget af, om borgeren er tilknyttet arbejdsmarkedet og ser ikke altid vigtigheden af et tæt samarbejde med jobcentret. Det til trods for at viden samtidig viser, at job også kan øge borgernes trivsel og mestring. Jobcentermedarbejdere og ledere påpeger, at det skal ses i sammenhæng med, at beskæftigelses-, social og sundhedsområdet arbejder ud fra forskellige mål, ligesom de også er underlagt vidt forskellig lovgivning, rammer og styringsregimer. Beskæftigelseslovgivningen er eksempelvis baseret på ret og pligt, mens social- og sundhedstilbud er frivillige tilbud, som borgeren kan takke nej til.

I praksis betyder det, at medarbejderne i jobcentrene i nogle tilfælde har en oplevelse af at være alene om at hjælpe borgeren, og at de øvrige forvaltninger er hurtige til at give op og lade borgeren være i fred. Fx hvis borgeren udebliver fra misbrugsbehandling eller ikke møder op til udredning eller behandling i psykiatrien. Nogle jobcentre fortæller om eksempler på, at distriktspsykiatrien lukker sagen, hvis borgeren udebliver de første 2-3 gange.

Jobcentermedarbejderne oplever derudover, at der er borgere, som er motiveret for behandling, men som ikke er i stand til at navigere i sundhedssystemet og deltage i de tilbud som sundhedssystemet tilbyder. Behandling i sundhedssystemet forudsætter eksempelvis dansk kundskaber og mødestabilitet, hvilket nogle borgere ikke kan mønstre. Jobcentrene peger på, at det har den konsekvens, at borgerne ikke får den hjælp de har brug for.

"Man glemmer i familieafdelingen, at hvis borgeren ikke har en ydelse fra jobcentret, så er der ikke noget at købe mælk for"

(Jobcentermedarbejder)

Hvor velfungerende samarbejdet internt i kommunen er skal ses i relation til, hvordan kommunerne har organiseret indsatsen på tværs. Til trods for at jobcentrene generelt efterspørger et styrket samarbejde på tværs af beskæftigelse, social og sundhedsområdet, så fortæller flere jobcentermedarbejdere og ledere, at der er eksempler på velfungerende samarbejde på tværs.

Flere steder oplever de fx, at projekter på tværs af beskæftigelses- og socialområdet har været med til at forbedre samarbejdet og skabe mere sammenhængende og koordinerede forløb for borgere med flerartede og komplekse udfordringer. Det kan fx være projekter, hvor medarbejdere fra jobcentret har været udlånt til familieafdelingen, eller hvor medarbejdere i jobcentret har haft myndighed på både beskæftigelses- og socialområdet. I flere jobcentre nævner de også, at samarbejdet med psykiatrien er blevet bedre. Blandt andet som følge af jobcentret har deltaget i en IPS-indsats.

"Vi er et socialkontor, for der er ikke andre steder at gå hen. For et stykke tid siden kommer en borger ind, som er en god gammel kending. Han har fået bank af konen. Han kommer ind og har ikke noget sted at gå hen. En af sagsbehandlerne tager en snak med ham, finder et krisecenter, får ringet til hans arbejdsgiver og siger, at de ikke skal fyre ham. Han kommer på krisecenter, beholder sit arbejde og får ro på igen." (Afdelingsleder)

Udfordringer ud over ledighed bliver håndteret af jobcentrene

Jobcentermedarbejderne fortæller dog, at den manglende opbakning fra andre forvaltninger og sektorer i praksis medfører, at de må løse mange opgaver, som sigter på at understøtte selve borgerens tilværelse, men som ikke direkte er jobrettede. Der er eksempler på, at jobcentermedarbejderen ledsager til praktiserende læge eller behandling i sundhedssystemet eller går med i telebutikken og får styr på SIM-kort

"Jobcentret er ikke et socialkontor, men der er ikke andre, der løser opgaven i kommunen (...) Jobcentret løfter mange opgaver, vi ikke bliver målt på. For mange langvarigt ledige er jobcenteret identisk med 'kommunen'" (Jobcentermedarbejder)

til telefonen, så jobcenter og arbejdsgiver kan komme i kontakt med borgeren. Det gør de, fordi borgerne ofte har et begrænset netværk og derfor ikke har andre, der kan hjælpe dem.

Medarbejderne oplever tillige, at der er en værdi i at være bredt til rådighed for borgeren, fordi det bidrager til at skabe en god relation, som er vigtig for at kunne arbejde motiverende. Men der er samtidig fare for, at det tipper over og kommer til at skygge for at arbejde jobrettet, og at det endda kan få nogle borgere til at blive utrygge ved udsigten til at 'miste' deres sagsbehandler, hvis de kommer i job.

Udfordringer med lægeerklæringer trækker sagerne ud

Jobcentermedarbejdere og ledere peger på, at ventetid på lægeerklæringer og journalnotater fra praktiserende læger og sygehuse og psykiatrien kan være med til at forsinke afklaringen af borgerne. I nogle kommuner kan der eksempelvis gå op til 6 måneder før eksempelvis psykiatrien melder tilbage med de ønskede oplysninger.

Jobcentrene peger på, at der mangler incitament for læger og sundhedsvæsen til at prioritere opgaven, da det er kommunen, der betaler for rykkere for lægeerklæringer.

Ud over ventetiden, så fortæller jobcentermedarbejdere og ledere også, at lægeerklæringerne er af svingende kvalitet. Det betyder, at jobcentrene kommer til at betale for lægeerklæringer, som reelt ikke kan anvendes til formålet. På den baggrund efterlyser jobcentrene en model for kvalitetssikring af lægeattester.

"Attest LÆ265 lider under, at lægerne ikke udfylder den ordenligt. 2000 kr. er dyrt for 10 linjer." (Jobcentermedarbejder)

Endelig stiller jobcentermedarbejdere og ledere spørgsmålstegn ved kravet om, at der skal indhentes en specifik lægeerklæring, når sagerne skal forelægges rehabiliteringsteamet (LÆ265). Kommunerne oplever ofte, at LÆ265 er overflødig. Særligt i de situationer, hvor der for nylig er indhentet en generel statusattest. Der er LÆ265 blot et dyrt og forlængende led i borgerens afklaring. Med den anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen ([juni 2022]) er det aftalt at lempe kravene til indhentning af LÆ265.

2.3 Systemniveau: Hvilken betydning har lovkrav, regler og systemer for de langvarige sager

I det følgende præsenteres de barrierer afdækningen finder i relation til de regler og krav, som definerer jobcentrenes praksis og indsatsen over for borgerne.

Dokumentationskravene til fleksjob og førtidspension fortolkes forskelligt kommunerne imellem

Interview og workshops med jobcentrene tyder på at der er forskelle i, hvordan jobcentrene tolker dokumentationskravene til fleksjob og førtidspension, herunder reglerne om, at alt skal være afprøvet og udtømt samt at borgerens tilstand skal være stationær.

Nogle har en oplevelse af, at der næsten kun lægges vægt på helbredsmæssig dokumentation og efterlyser, at socialfaglige vurderinger tillægges større betydning som dokumentationsgrundlag.

Lovgivningen er bundet op på behandling og diagnoser i stedet for på funktionsevnen. Men hvad hvis socialfaglige vurderinger og observationer talte på lige fod med en vurdering fra psykiatrien? (Ledelsesrepræsentant)

I nogle jobcentre fortæller medarbejdere og ledere, at de ikke kan afklare de borgere, der ikke har andre udfordringer end misbrug, fordi deres tilstand ikke kan dokumenteres at være stationær. De har en oplevelse af, at det først er når borgerens helbredstilstand forværres, at de kan afklare borgeren. I andre jobcentre fortæller de derimod, at de er begyndt at lykkes med at afklare borgere med misbrug til førtidspension på baggrund af borgerens sociale anamnese, beskrivelser fra herberger osv. – også selvom der er en teoretisk mulighed for behandling.

De fortæller dog også, at det er en nyere praksis, samt at den kræver en meget systematisk dokumentationspraksis hele vejen igennem borgerens forløb. Vejen derhen er derfor ofte mangeårig, og de bruger mange ressourcer på at beskrive alt det, de har forsøgt i forhold til borgeren.

Den forskellige praksis skal også ses i sammenhæng med, at der i nogle jobcentre er etableret screeningprocedurer, der skal sikre, at kun sager, der er tilstrækkeligt oplyst, forelægges rehabiliteringsteamet. Målet er at hindre, at rehabiliteringsteamet indkaldes til møde om sager, som ikke indeholder de oplysninger, der skal til, for at teamet kan sagsbehandle, samt at sikre, at kommunen lever op til de gældende regler for visitation og tilkendelse fleksjob, førtidspension og ressourceforløb. Medarbejderne i jobcentre med en sådan praksis kan ind i mellem opleve, at det er meget svært at få en sag forelagt for teamet, og at det, der skal være dokumenteret for at komme igennem screeningen, er med til at trække sagen i langdrag. De fortæller endvidere, at sager, der er kommet igennem screeningen, alligevel kan blive sendt tilbage med besked om, at dokumentationen er utilstrækkelig.

Centrale regler og krav spænder ben for den meningsgivende og jobrettede indsats

Jobcentermedarbejdere og ledere peger også på, at der er en række centrale målinger og krav til indsatsen for målgruppen af kontanthjælpsmodtagere, der udfordrer deres arbejde med borgerne.

Det er både direkte proceskrav i form af eksempelvis vejledningskravet ift. sanktioner, vejledning om 225-timersreglen, krav til selvbooking og vurdering af behovet for læse, skrive, regnetest.

Men det er også indirekte krav som følge af centrale målinger, fx de fokusmål som ligger til grund for skærpet tilsyn. Den øverste ledelse i kommunen har fokus på, at jobcenteret gør sig godt i "officielle" målinger, hvorfor det fokus smitter af hele vejen ned gennem systemet til den enkelte medarbejder og til borgerne.

Når jobcentret bliver målt på fx antal samtaler, frem for om borgerne kommer i job, stjæler det fokus fra at iværksætte den individuelle og håndholdte indsats, borgerne har behov for.

Medarbejderne oplever generelt, at listen af 'skal-opgaver' tager tid og ressourcer og fjerner fokus fra den jobrettede indsats – fokus flyttes fra den enkelte borgers behov til at sikre, at alle kravene er opfyldt. De oplever derudover, at særligt vejledningsforpligtigelsen udfordrer relationen til borgeren, især i de tilfælde, hvor der er en god relation, og borgeren altid møder op til samtaler og tilbud.

Ud over at kravene påvirker relationen mellem borgere og medarbejdere, så oplever både ledere og medarbejderne, at de mange krav er en hæmsko i forhold til fastholdelse af medarbejdere, fordi de ikke i tilstrækkelig grad får lov til at bruge deres faglighed.

Derfor efterspørger de, at der i højere grad måles på resultater og effekter frem for proceskrav, og at der i det hele taget udvises større tillid til, at det enkelte jobcenter og den enkelte sagsbehandler varetager deres opgave, som de skal.

Komplicerede modregningsregler svækker borgernes motivation for job/løntimer

Afdækningen viser også, at de nuværende modregningsregler svækker borgernes motivation for at få lønnede timer, da den økonomiske gevinst ikke er tilstrækkelig stor. Derudover har det en negativ betydning for borgerens ret til ferie. Det skyldes, at der ikke sker fradrag i ydelsen krone for krone for feriepenge, men at fradrag i ydelsen sker for dage med ret til feriepenge. I praksis betyder det, at borgere, der har få lønnede timer, modtager et mindre beløb i feriegodtgørelse pr. dag, end hvis de ikke havde haft lønnede timer, men alene havde modtaget kontanthjælp. Med den nyligt indgåede aftale om et nyt kontanthjælpssystem, er det aftalt at lempe indkomstfradraget samt reglerne for feriegodtgørelse.

Jobcentermedarbejdernes erfaring er derudover, at borgerne har svært ved at gennemskue, hvad det betyder for deres samlede økonomi at få lønnede timer – ikke alene hvad lønindtægten betyder for deres kontanthjælp, men også hvordan det påvirker borgerens øvrige offentlige ydelser som fx boligstøtte og tilskud til friplads i daginstitution. Medarbejderne oplever ligeledes, at de har svært ved at gøre det klart og letforståeligt, hvad et job på få timer helt nøjagtigt kommer til at betyde i kroner og øre.

Kontanthjælpssystemet giver mulighed for at iværksætte næsten samme indsats som i ressourceforløbet

Flere jobcentermedarbejdere og ledere oplever, at ressourceforløb har nogle indbyggede uhensigtsmæssigheder. Dokumentationskravene til ressourceforløb betyder, at det typisk først iværksættes, når borgeren har været længe i systemet og relevante tilbud er afprøvet. Men et nyt forløb er ofte ikke løsningen for en borger, der har været på kontanthjælp i mange år.

Dertil kommer, at der kan iværksættes stort set de samme indsatser i kontanthjælpssystemet som under et ressourceforløb.

"Vi kan iværksætte det samme på kontanthjælp som på ressourceforløb. Den eneste forskel på en aktivitetsparat og en deltager i ressourceforløb er den forberedende plan." (Jobcentermedarbejder)

Jobcentrene fortæller, at de i dag praksis laver ressourceforløbet i kontanthjælpssystemet, og at den primære forskel på en aktivitetsparat og en deltager i ressourceforløb er den forberedende plan. Derudover betyder et ressourceforløb ofte et nyt sagsbehandlerskift for borgeren. Dog bemærker jobcentermedarbejderne, at det er positivt, at borgeren får mere ud af lønnede timer i ressourceforløb end på kontanthjælp.

“Da ressourceforløb blev indført gav det mening her i kommunen, der havde vi mange sager og man kunne ikke nå det tværfaglige.”
(Jobcenterleder)

Fokus på uddannelse har fastholdt nogle unge i systemet

Jobcentrene peger derudover på, at uddannelsespålægget og beskæftigelsessystemets store fokus på uddannelse som mål for alle unge under 30 år der blev indført med kontanthjælpsreformen 2013, har været med til at fastholde nogle af de unge i kontanthjælpssystemet.

Jobcentrene fortæller er, at der er nogle af de unge, der ikke er motiveret for at komme i uddannelse, og som heller ikke er i stand til at leve op til de krav, som uddannelsessystemet stiller.

Derfor er det ikke lykkedes dem at gennemføre en uddannelse. Der er således en gruppe af de unge, som ender med at få nogle meget langvarige forløb i kontanthjælpssystemet, fordi de er der, indtil de fylder 30 år, og uddannelsesmålet kan erstattes af et jobmål.

Mange unge er motiveret for job frem for uddannelse og går så “i systemet” fra de er 18 til 30 år, indtil uddannelsesmål kan erstattes af jobmål”
(Jobcentermedarbejder)

I den seneste tid er der dog kommet mere fokus på, at job kan være et skridt på vejen til uddannelse for de mest udsatte unge. Blandt andet med trepartsaftalen i 2021, hvor der blev indført et forsøg med jobrettet indsats for unge.

Bilag 1. Metode

Den kvalitative afdækning er baseret på casebesøg i seks jobcentre. I to af jobcentrene er der gennemført interview med borgere, medarbejdere (sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter) og ledere (jobcenterchefer, afdelingsledere og teamledere), mens der i fire af jobcentrene er afholdt interview og borgerrejseworkshops med medarbejdere og ledere.

Derudover er der afholdt henholdsvis en hypoteseworkshop og en løsningsworkshop, hvor der deltaget ledelsesrepræsentanter og medarbejdere fra henholdsvis syv og otte kommuner, hvoraf nogle også har deltaget i casebesøgene.

Der er i alt 12 jobcentre repræsenteret i undersøgelsen. Jobcentrene varierer ift. geografisk placering i landet, størrelse og andel af langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Endelig er der afholdt enkelte møder med repræsentanter fra Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og Klinisk Funktion med et formål, at indhente deres viden og perspektiver på de problemstillinger som Jobcentrene peger på. Viden herfra er alene blevet anvendt til arbejdsgruppens baggrund og citeres derfor ikke direkte i rapporten.

Figur 1: Analysedesign



Styrelsen for Arbejdsmarked og
Rekruttering
Vermundsgade 38
2100 København Ø

T. 7221 7440
E-mail. star@star.dk
www.star.dk