

Overligger

Afdækning af langvarige kontanthjælpssager

September 2022

J.nr.

Arbejdsmarkedspolitisk Center 1

Indledning

At hjælpe udsatte borgere i job har længe været et centralt fokusområde i beskæftigelsesindsatsen.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere har også været faldende de seneste år. I 2021 var der knap 90.000 personer, der modtog kontanthjælp mv.¹, hvilket er et fald på 40 pct. i forhold til 2015, hvor ca. 147.000 personer modtog kontanthjælp mv. Faldet har været 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 forsat en gruppe som langvarigt har været på ydelsen. Beskæftigelsesministeren og aftalepartierne bag finansloven for 2020 besluttede derfor i efteråret 2021 at nedsætte en arbejdsgruppe i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, der skulle se nærmere på netop de langvarige forløb i kontanthjælpssystemet. Herunder hvad der kendetegner de langvarige kontanthjælpsmodtagere samt hvad der kendetegner indsatsen for målgruppen og hvorvidt borgerne får den indsats de har krav på og behov for. I det følgende præsenteres hovedfundene i arbejdsgruppens afdækning.

Nedenfor følger en kort præsentation af *afdækningens formål og analysedesign*. Herefter følger afdækningens *hovedkonklusioner* på tværs af de gennemførte delanalyser, mens hovedresultaterne af afdækningens *delanalyser* præsenteres i sidste del af notatet.

Formål og analysedesign

Afdækningen har haft til formål at indsamle viden om, hvorfor nogle borgere langvarigt befinder sig i kontanthjælpssystemet. Målgruppen for afdækningen er således kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp langvarigt.

¹ Inkl. uddannelseshjælp og SHO-ydelse.

Konkret har udgangspunktet i analysen været, at beskrive hvilke faktorer, der har betydning for den praksis og indsats som målgruppen oplever i deres møde med jobcentret. For at beskrive praksis og årsagssammenhænge er kortlægningen struktureret efter følgende tre hovedtemaer:

- **Karakteristika ved borgerne:** Hvad karakteriserer borgerne og deres forløb i kontanthjælpssystemet?
- **Kommunale faktorer:** Hvilken betydning har kommunale forhold for de langvarige sager, fx ledelse og organisering samt jobfokus og dokumentationspraksis?
- **Lovgivning mv.:** Hvilken betydning har regler og dokumentation for de langvarige sager?

Figur 0.1: Analysetilgang



Genstandsfeltet for afdækningen har været beskæftigelsesområdet, hvorfor ovenstående temaer er afdækket med udgangspunkt i beskæftigelsesområdet. Den viden, der er indsamlet om andre sektorer (primært social- og sundhedsområdet), er derfor beskrevet med udgangspunkt i jobcentrenes og borgernes oplevelse af disse sektorer.

Afdækningen består af tre selvstændige delanalyser, der kort beskrives i tabellen nedenfor:

Tabel 1	
ANALYSE	BESKRIVELSE
1. En sagsgennemgang af langvarige sager	<p>BDO har på vegne af STAR gennemført en sagsgennemgang af 375 sager for aktivtetsparate kontanthjælpsmodtagere, der pr. 1. marts 2020 havde haft minimum 5 sammenhængende år på kontanthjælp. Sagerne er udvalgt i 25 kommuner. Grundet COVID-19 har BDO alene set på sagsforløbene frem til februar 2020.</p> <p>Sagsgennemgangen har skulle bidrage med viden om årsager til, at forløbene bliver langvarige. Herunder om der i målgruppen eller indsatsen herfor kan findes viden om, hvad der forårsager eller begrunder de langvarige forløb, samt om der er særlige potentialer for at løfte indsatsen for målgruppen. De udvalgte kommuner er bredt fordelt geografisk og stikprøven af sagerne er udtaget ved simpel tilfældig udvælgelse.</p>
2. En kvantitativ analyse af langvarige sager	<p>STAR har gennemført en analyse med henblik på at undersøge, hvad der karakteriserer langvarige kontanthjælpsmodtagere i dag og deres forløb i kontanthjælpssystemet. Analysen har bidraget med viden om kontanthjælpsmodtagernes karakteristika og deres forløb i kontanthjælpssystemet, herunder indsatser, samtaler, passive perioder mv. Målgruppen for analysen af karakteristika er hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere opdelt i anciennitetsgrupper. Den er udtrukket i november 2021. Målgruppen for analysen af hovedveje er alle personer på kontanthjælp i 1. kvartal 2018, så de kan følges to år frem.</p>
3. En kvalitativ afdækning af langvarige sager	<p>Endelig har STAR gennemført en supplerende kvalitativ kortlægning. Kortlægningen har bestået af casebesøg (interviews med borgere, medarbejdere og ledere) i seks udvalgte kommuner. Derudover har der været afholdt hhv. en hypoteseworkshop og en løsningsworkshop, med deltagelse af ledelsesrepræsentanter og medarbejdere fra hhv. syv og otte kommuner, hvoraf nogle også har været med i casebesøgene.</p> <p>Formålet med den kvalitative afdækning har været, at supplere sagsgennemgangen og den kvantitative analyse med mere dybdegående viden og konkrete eksempler på, hvorfor nogle sager bliver langvarige.</p>

Analysens hovedkonklusioner

I det følgende afsnit beskriver vi afdækningens hovedkonklusioner. Konklusionerne er udledt på tværs af de tre delanalyser.

Målgruppen er kendetegnet ved et mangeartet udfordringsbillede, der ofte kræver en koordineret og tværfaglig indsats

Den kvantitative analyse viser, at målgruppen har et mangeartet udfordringsbillede med både familiemæssige, sociale og sundhedsmæssige udfordringer – ofte i en kombination med flere udfordringer samtidig.

Derudover viser den, at målgruppen er markant mere udfordret end gennemsnittet for befolkningen på landsplan. Eksempelvis har cirka 32 pct. af hele kontanthjælpsgruppen børn, som har været anbragt eller modtaget forebyggende foranstaltninger, mens det gør sig gældende for 9 pct. af befolkningen på landsplan. Derudover ses at mellem 32 og 44 pct. af målgruppen har en psykisk diagnose, mens det samme gælder for 12 pct. af befolkningen på landsplan.

Målgruppens karakteristika og udfordringsbillede ændrer sig ikke markant alt efter hvor længe de har modtaget kontanthjælp. Der er dog en større andel af borgere som har psykiske udfordringer blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere end blandt de borgere, som har modtaget kontanthjælp i under et år. Der er ligeledes en større andel blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere som har børn, der har været anbragt eller modtaget forebyggende foranstaltninger end blandt de borgere, som har modtaget kontanthjælp i under et år.

Ovenstående udfordringsbillede genfindes også i sagsgennemgangen og den kvalitative kortlægning, hvor jobcentrene peger på nogle af de samme udfordringer hos de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Hos jobcentrene er der en stor erkendelse af, at målgruppen kræver en intensiv, systematisk og ofte længerevarende indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet, men at det også ofte kan lykkes med den rette indsats.

Derudover betyder udfordringsbilledet, at borgerne ofte har behov for en tværfaglig og koordineret indsats på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. Jobcentrene oplever samtidig, at det stiller store krav til medarbejdernes kompetencer og viden – ikke alene på beskæftigelsesområdet, men også på social og sundhedsområdet. Ligesom arbejdet med at skabe progression forudsætter at medarbejderne kan arbejde motiverende og ressourceorienteret.

Manglende kontinuitet i indsatsen kan udfordre forløbene

Afdækningen tyder på, at målgruppens udfordringer påvirker deres evne til at deltage stabilt i indsatsen. En del af borgernes forløb er præget af afbrud, fravær og fritagelser for indsats og sygefravær, hvilket giver svære betingelser for at skabe kontinuitet i indsatsen.

Sagsgennemgangen viser eksempelvis, at 43 pct. af de langvarige kontanthjælpsmodtagere har haft længere perioder – på over et år – hvor de ikke har modtaget et beskæftigelsesrettet tilbud, selv om de ikke har været fritaget og haft en gyldig

grund til ikke at få en indsats. Og 43 pct. af borgerne har inden for de seneste 2 år været fritaget for indsats – primært fordi ”sygdom og helbred forværres ved aktivering”.

En del af borgerne har også forløb, der afbrydes af almindeligt fravær pga. sygdom eller udeblivelser. 23 pct. har henover den 2-årige sagsgennemgangsperiode haft afbrudte forløb pga. fravær fra tilbuddet.

Sagsgennemgangen konkluderer endvidere, at langvarige pauser i tilbud og afbrudte forløb i højere grad gør sig gældende i de meget langvarige forløb, hvor borgerne har modtaget kontanthjælp i 10 år eller mere. Manglende kontinuitet i indsatsen kan således være medvirkende årsag til de langvarige forløb.

Den kvalitative afdækning understøtter, at der er nogle borgere, hvis forløb er præget af afbrud og for hvem jobcentre har svært ved at skabe progression – både i forhold til arbejdsmarkedet og mod en afklaring til andre ydelser end kontanthjælp.

Selvom der i de senere år, at kommet fokus på betydningen af sagsbehandleren og det at have en tillidsrelation til en fast og gennemgående kontaktperson, så peger den kvalitative afdækning på, at sagsbehandlerskifte fortsat er en udfordring. Både borgere, ledere og jobcentermedarbejdere oplever, at flere af de langvarige forløb er præget af gentagne sagsbehandlerskift, hvilket kan være med til at trække sagerne ud. Ved sagsbehandlerskift har borgerne en oplevelse af at ”starte forfra” og for sagsbehandlerne tager det tid at danne sig et overblik over sagen samt opbygge en tillidsfuld relation til borgeren.

Sagsgennemgangen konkluderer i tråd hermed, at borgere med få sagsbehandlerskift oftere har flere samtaler, et koordineret sagsforløb og færre afbrudte forløb.

De langvarige kontanthjælpsmodtagere får en aktiv indsats ...

Sagsgennemgangen peger på, at 56 pct. af borgerne gennemsnitligt har fået mere end de lovpligtige fire samtaler om året, der var gældende i revisionsperioden. 44 pct. af borgerne har gennemsnitligt fået færre end 4 samtaler om året². Der er ikke taget højde for at nogle borgere kan være fritaget for samtaler. Sagsgennemgangen har alene set på de lovpligtige jobsamtaler. Der kan dog være afholdt andre samtaler eller have været anden kontakt med borgeren.

Den kvantitative analyse viser også et lidt højere samtaleniveau, når alle borger-samtaler og ikke alene jobsamtaler inkluderes³. Den viser samtidig, at der generelt på landsplan er sket en stigning i antallet af samtaler i de seneste år.

Både sagsgennemgangen og den kvantitative analyse viser endvidere, at der på tværs af anciennitetsgrupper ikke er markante forskelle i samtaleintensiteten. Det

² 56 pct. af målgruppen har i løbet af de seneste to år fået 8 samtaler eller flere, mens 44 pct. i samme periode har fået 7 samtaler eller færre. Der tages ikke højde for at nogle borgere evt. har været fritaget for samtaler.

³ Her indgår fx også Anden samtaler.

vil sige, at jobcentrene holder stort set samme samtaleniveau, uanset hvor længe borgerne har været i kontanthjælpssystemet.

Afdækningen tegner også et billede af, at der iværksættes en aktiv indsats for en stor del af målgruppen. Sagsgennemgangen viser eksempelvis, at 84 pct. af de langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i de 25 kommuner har været i et beskæftigelsestilbud i løbet af de seneste to år. Borgerne tilbydes oftest øvrig vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik. Den kvantitative analyse viser samtidig, at kontanthjælpsgruppen samlet set blevet aktiveret i en tredjedel af tiden i de seneste to år.

Analysen finder endvidere, at alle målgrupper prioriteres stort set ens – også de meget langvarigt ledige. Indsatsen er lidt mere intensiv for enkelte delgrupper, men generelt er billedet, at stort set alle dele af målgruppen modtager indsatser i nogenlunde samme omfang. De langvarige kontanthjælpsmodtagere er således umiddelbart ikke en gruppe, der prioriteres mindre.

... Men der er også behov for øget jobfokus i forløbene

Løntimer har traditionelt ikke været et centralt redskab i beskæftigelsesindsatsen, men i kraft af de senere års initiativer som JobFirst, Flere skal med 1 og 2 er mange kommuner begyndt at arbejde mere jobrettet og med løntimer som et centralt redskab til at understøtte de udsatte borgeres vej til arbejdsmarkedet.

Til trods for de gode erfaringer, viser afdækningen der er et potentiale i at styrke arbejdet med løntimer i kommunerne, idet den kvantitative analyse konkluderer, at alene cirka 10 pct. af hele kontanthjælpsgruppen har lønnede timer.

Sagsgennemgangen viser dog, at der er relativ stor variation i anvendelsen af løntimer på tværs af de udvalgte kommuner. Sagsgennemgangen viser næsten tilsvarende at 11 pct. af borgerne i de udvalgte kommuner har haft løntimer, men samtidig at der er en relativ stor spredning fra kommune til kommune i andelen af sager, hvor borger har haft ordinære timer - fra 19 pct. til fire pct.

Sagsgennemgangen viser derudover, at der generelt er et behov for at styrke jobfokus i dialogen med borgerne. I hovedparten af samtalerne med borgerne (61 pct.) er der et job- og ressourcefokus til stede, men i størstedelen af samtalerne (74 pct.) der overvejende fokus på barrierer. Det kan hænge sammen med dokumentationskravene til ressourceforløb, fleksjob og førtidspension, idet barrierefokus er størst i de sager, hvor de arbejder rehabiliterende med borgerne dvs. i de sager, hvor de arbejder hen imod at sagen skal forelægges for rehabiliteringsteamet med henblik på vurdering ift. ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Den kvalitative afdækning peger på, at det manglende fokus på job derudover skal ses i lyset af, at centrale proceskrav og målinger fjerner fokus fra job og den indsats borgeren har behov for. Derudover oplever jobcentrene, at de nuværende modregningsregler påvirker borgernes motivation for tage løntimer, fordi det økonomiske incitament til at tage lønnede timer er for lavt. Derudover er det svært for borgere såvel som medarbejderne at gennemskue hvad det betyder for borgernes samlede økonomi at få løntimer.

Et styrket samarbejde på tværs af forvaltninger og sektorer er en forudsætning for at kunne lykkes med dele af målgruppen

Grundet borgernes udfordringsbillede er jobcentrene ofte afhængige af et velfungerende samarbejde med andre afdelinger og forvaltninger i kommunen og med sundhedsvæsenet.

Sagsgennemgangen viser, at den tværfaglige koordinering i sagerne er relativt begrænset set i lyset af borgernes udfordringsbillede. I cirka en tredjedel af sagerne fremgår det, at der er iværksat indsatser i andre forvaltninger, der kan understøtte den beskæftigelsesrettede indsats.

Den kvalitative afdækning finder også, at jobcentrene savner større opbakning fra andre forvaltninger i kommunen samt sundhedsvæsenet. Der er en indbygget asymmetri i samarbejdet 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. Sundhedssystemet eller socialforvaltningen er derimod ikke altid optaget af, om borgeren er tilknyttet arbejdsmarkedet.

Det skal ses i sammenhæng med, at beskæftigelses-, social og sundhedsområdet arbejder ud fra forskellige mål, ligesom de også er underlagt forskellig lovgivning, rammer og styringsregimer. I praksis betyder det, at medarbejderne i jobcentrene i nogle tilfælde har en oplevelse af at stå alene om at hjælpe borgeren samt at de løser mange opgaver, som sigter på at understøtte borgerens livsførelse, men som ikke direkte er jobrettede.

Afdækningen kan således indikere, at der er behov for at styrke samarbejdet på tværs af sektorer og forvaltninger om de udsatte borgere, så de i højere grad prioriterer opgaven på tværs og arbejder i samme retning med borgerne.

Forskellig oplevelse af dokumentationskrav på tværs af kommuner

Den kvalitative afdækning indikerer, at der jobcentrene imellem er forskelle i, hvordan de opfatter og fortolker dokumentationskravene til ressourceforløb, fleksjob og førtidspension.

Nogle jobcentre fortæller, at der lægges stor vægt på helbredsmæssig dokumentation frem for social faglige vurderinger. De oplever eksempelvis, at de har svært ved at afklare de borgere, der alene har et misbrug, til fleksjob eller førtidspension, fordi deres tilstand ikke kan dokumenteres at være stationær. I andre jobcentre lykkes de derimod med at afklare borgere med eksempelvis misbrug til fleksjob eller førtidspension på baggrund af en socialfaglig vurdering. De fortæller dog, at det kræver en meget systematisk opfølgings- og dokumentationspraksis gennem borgerens forløb. Vejen derhen kan derfor være langvarig.

Sagsgennemgangen peger samtidig på, at der kan være et potentiale i netop at løfte jobcentrenes opfølgings- og dokumentationspraksis i forhold til virksomhedsforløbene samt jobcentrenes arbejde med opstilling af delmål for de beskæftigelsesrettede tilbud. Jobcentrene oplever derudover, at dokumentationskravene til ressourceforløb bevirker, at det ofte først kan bevilges, når borgeren har været længe på kontanthjælp. Her er det ikke altid være attråværdigt for borgeren at påbegynde et

nyt forløb, som måske også indebærer et sagsbehandlerskifte. I sammenhæng hermed peger de på, at de kan iværksætte stort set den samme koordinerede og tværfaglige indsats i kontanthjælpssystemet som i et ressourceforløb.

Resume af kortlægningens delanalyser

Kvantitative analyser

Der er lavet kvantitative analyser af kontanthjælpsmodtagerne, som ser på karakteristika opdelt på varigheden i kontanthjælpssystemet, samt på hvilke veje de følger. Analyserne viser overordnet:

Langvarige kontanthjælpsmodtagere ligner øvrige kontanthjælpsmodtagere, men adskiller sig ved at have flere med ikke-vestlig herkomst og kvinder, samt lavere uddannelsesniveau

- 34 pct. af alle kontanthjælpsmodtagerne i november 2021 har minimum 5 års uafbrudt anciennitet i kontanthjælpssystemet.
- Størstedelen af alle kontanthjælpsmodtagerne (ca. 65 pct.) har haft berøring med kontanthjælpssystemet 3 år op til deres nuværende forløb.
- De langvarige kontanthjælpsmodtagere har et lavere uddannelsesniveau, består af flere kvinder og ikke-vestlig herkomst, herunder primært MENAPT-lande.

En stor del af kontanthjælpsmodtagerne har psykiske og sociale udfordringer

- Ca. 33 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der har været i systemet i under 1 år, har en diagnose forbundet med psykiske vanskeligheder, mens det samme gælder for knap 45 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der har minimum 5 års anciennitet.
- Blandt alle anciennitetsgrupper ligger andelen med diagnoser forbundet med psykiske vanskeligheder væsentligt over befolkningsgennemsnittet på ca. 12 pct.
- Blandt kontanthjælpsmodtagerne med under 1 års anciennitet og med børn, har ca. 25 pct. af dem børn, der enten har været anbragt eller modtaget forebyggende foranstaltninger. For de langvarige kontanthjælpsmodtagere med børn er det mellem 35-45 pct. For befolkningen ligger gennemsnittet på omkring 10 pct.

Der er ikke væsentlige forskelle i indsatser, samtaler og passivgrad blandt kontanthjælpsmodtagere med hhv. langvarige og korterevarende forløb⁴

- Kontanthjælpsmodtagerne bliver i gennemsnit aktiveret ca. en tredjedel af tiden de seneste to år på kontanthjælp.
- De bliver primært aktiveret gennem virksomhedspraktik, samt vejledning- og opkvalificering.

⁴ Der er ikke taget højde for borgere, der er fritaget for indsats og samtaler.

- De langvarige kontanthjælpsmodtagere får lidt færre samtaler og er lidt mere passive, men der er ikke væsentlige forskellene fra de kontanthjælpsmodtagere, der har været i deres forløb i kortere tid.

Analysen viser, at mange af kontanthjælpsmodtagerne bliver på kontanthjælp eller kommer i beskæftigelse, mens kun få går i førtidspension, ressourceforløb

- Blandt de personer som var i kontanthjælpssystemet 1. kvartal 2018 forblev størstedelen (54 pct.) på kontanthjælp i alle fire efterfølgende halvår.
- Fastholdelsen i kontanthjælpssystemet gælder både for borgere med lav hhv. høj tilknytning til kontanthjælpssystemet de seneste to år.
- 10 pct. af kontanthjælpsgruppen afdækker til beskæftigelse inden for de første fire halvår efter 1. kvartal 2018.
- De største hovedveje består herudover af afgang til førtidspension (ca. 5 pct.), ressourceforløb (ca. 4 pct.), samt selvforsørgelse (ca. 1 pct.).

Sagsgennemgang af langvarige sager (BDO)

Revisionen peger overordnet på følgende seks centrale hovedkonklusioner:

Der arbejdes med en jobrettet indsats ud mod det ordinære arbejdsmarked for godt halvdelen (55 pct.) af målgruppen.

For den øvrige del af målgruppen arbejdes der i retning af fleksjob, ressourceforløb eller førtidspension, og en mindre del af målgruppen er fritaget for indsats. Der er ikke tegn på, at de meget langvarige sager med mere end 10 års kontanthjælpsanciennitet rummer færre ressourcer ift. arbejdsmarkedet. Der arbejdes i lige så høj grad jobrettet med denne del af målgruppen ud mod arbejdsmarkedet.

Målgruppen er generelt præget af fysiske og/eller psykiske udfordringer, som udgør en barriere for tilknytning til arbejdsmarkedet.

En del af målgruppen har samtidig flere typer udfordringer i kombination. Der er tegn på, at denne bredde i udfordringsbilledet er en risikomarkør for borgerens mulighed for at deltage stabilt i eget forløb, og at indsatsen ender med mange afbrudte forløb og udeblivelser fra indsatsen. Det er en gruppe, som formentlig i særlig grad kan profitere af en tværfaglig indsats og revisionen peger på, at der kan ligge et potentiale i at styrke det tværfaglige samarbejde.

De langvarige kontanthjælpsmodtagere rummer nogle tydelige større delmålgrupper, som har forskellige profiler.

Der er især to målgrupper som står frem:

- Kvinder med ikke-vestlig baggrund, der især er præget af sproglige udfordringer og familiemæssige udfordringer. Gruppen udgør ca. 24 pct. i den samlede målgruppe.
- Mænd - især over 50 år - med dansk etnisk baggrund, som er præget af sociale udfordringer og misbrug. Gruppen udgør ca. 14 pct. af den samlede målgruppe.

Disse målgrupper fylder også relativt meget blandt de grupper, hvor der arbejdes med udvikling ud mod det ordinære arbejdsmarked.

Der kan i sagsarbejdet med den enkelte borger ses tegn på, at der er et job- og resourcefokus i hovedparten af sagerne.

Det viser sig fx ved, at der bliver talt om borgerens ønsker og muligheder ift. job. Der er imidlertid samtidig et potentiale for at løfte det yderligere. Det skal ses i lyset af:

- At der i 71 pct. af sagerne er et dominerende barrierefokus, som betyder, at sagsforløbet primært bliver styret af andre forhold som fx borgerens helbredsmæssige barrierer end den jobrettede plan eller afklaring af borgerens muligheder ift. arbejdsmarkedet.
- At der arbejdes med jobmål, men i mindre omfang arbejdes dynamisk med målene, herunder at sætte delmål, som skridt på vejen til målet.

Godt halvdelen af målgruppen har deltaget i en virksomhedsrettet indsats i perioden for sagsgennemgangen.

Der arbejdes aktivt med inddragelsen af virksomheder, og der er en opfølgning undervejs i borgernes forløb ude på virksomhederne. Ofte stopper forløbet dog uden en egentlig opsamling sammen med virksomhederne. Revisionen viser, at inddragelse af virksomhederne i en opsamling på forløbet kan styrkes med henblik på at styrke fundamentet for at tage de næste skridt i indsatsen og sætte delmål for de næste skridt i indsatsen.

Manglende kontinuitet i indsatsen kan være en medvirkende årsag til langvarige forløb.

Langvarige pauser ift. tilbud og afbrudte forløb er mere til stede i de meget langvarige forløb. Sagsgennemgangen peger også på, at få sagsbehandlerskift kan være med til at understøtte en god kontinuitet, da borgere med få sagsbehandlere oftere har mange samtaler, et koordineret sagsforløb og færre afbrudte forløb end borgere med flere sagsbehandlerskift.

Kvalitativ afdækning af langvarige kontanthjælpssager

I det følgende opsummeres resultaterne af den kvalitative afdækning.

Karakteristika ved borgerne: Hvad kendetegner de langvarige kontanthjælpsmodtagere og deres forløb?

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

- *Borgere med flerartede og komplekse udfordringer*, herunder særligt misbrug, kendte og uerkendte psykiske lidelser og familieudfordringer.
- *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.

- *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.
- *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: Hvilken betydning har den interne ledelse, organisering og styring i kommunen for de langvarige sager?

Afdækningen peger på, at der er flere forhold internt i kommunerne, der udfordrer jobcentrenes 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 hjælpe borgeren i job, mens jobcentret ikke altid oplever, at de andre forvaltninger/sektorer ser det samme behov for at samarbejde med jobcentret.
- *Udfordringer ud over ledighed håndteres af jobcentrene*: Jobcentrene er i mange tilfælde et stabilt holdepunkt i borgernes liv, hvorfor de løser mange opgaver, der ikke direkte er relateret til at hjælpe borgeren i job.
- *Udfordringer med lægeerklæringer*: Ventetid på lægeerklæringer og svingende kvalitet af erklæringerne medvirker til at trække sagerne ud.

Lovgivning og dokumentation: Hvilken betydning har regler, lovkrav og systemer for de langvarige sager?

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*: Der er jobcentrene imellem forskelle i, hvordan de tolker dokumentationskravene til fleksjob og førtidspension, herunder hvor meget vægt der lægges på den sundhedsfaglige dokumentation. Nogle jobcentre oplever 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 lykkes med at afklare borgerne på baggrund af en socialfaglig vurdering.
- *Centrale regler og krav spænder ben for den meningsgivende og jobrettede indsats*: Krav om vejledning ift. sanktioner på bestemte tidspunkter, vejledning om 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.