

Oktober 2010

KOMMUNEUNDERSØGELSE VEDR. FLEKSJOB
- en delundersøgelse af
den landsdækkende fleksjobanalyse 2010



INDHOLD

<u>INDLEDNING</u>	<u>4</u>
Kort om Kommuneundersøgelsen	4
<u>HVORFOR TILKENDES FLEKSJOB</u>	<u>5</u>
Kommunernes organisering i forbindelse med processen forud for tilkendelse af fleksjob	5
Hvem visiteres til fleksjob	6
Udvikling i gruppen af fleksjobvisiterede	6
Processen forud for fleksjobvisitation	7
Hvornår bliver fleksjob en mulighed	7
Vurdering af arbejdsevnen	9
Pres for at tilkende fleksjob	19
<u>HVORDAN – VISITATION TIL FLEKSJOB</u>	<u>21</u>
Rammer og organisering	21
Hvad danner grundlag for tilkendelse af fleksjob?	23
<u>HVAD SKER EFTER VISITATION TIL FLEKSJOB</u>	<u>26</u>
Hvordan foregår ansættelse i fleksjob	26
Fastsættelse af arbejdstid	26
Fastsættelse af den tilskudsberettigede løn	27
Fastsættelse af løntilskud	28
Opfølgning på fleksjobansættelserne	30
Den lovpligtige opfølgning	30
Opfølgningens fokus	31
Udvikling af arbejdsevnen	32
Ledige fleksjobvisiterede	35
Beskæftigelsesindsatsen over for ledige fleksjobvisiterede	35
Udvikling i lediges jobmotivation	38
<u>GENNEMGANG AF FLEKSJOBSAGER</u>	<u>41</u>
Overblik over de gennemgåede sager	42
Hvilke tilbud iværksættes forud for fleksjobvisitation	43
Alternativer til fleksjob	45
Hvor lægges fokus i sagerne	46

PRÆSENTATION AF 4 UDVALGTE CASES, DER TILSAMMEN DÆKKER TYPISKE

FLEKSJOBFORLØB ***47***

CASE 1	47
CASE 2	49
CASE 3	50
CASE 4	51

DATAINDSAMLING ***52***

Kommunernes praksis – Interviewundersøgelse	52
Metode	52
Undersøgelsens hovedtemaer	53

Indledning

Landsdækkende Fleksjobanalyse 2010 omfatter 3 delundersøgelser – en delundersøgelse med fokus på borgere omfattet af fleksjobordningen (Borgerundersøgelsen), en delundersøgelse med fokus på praksis i kommuner (Kommuneundersøgelsen) og en delundersøgelse med fokus på praksis i virksomheder (Virksomhedsundersøgelsen).

Den samlede analyses resultater er, på tværs af de 3 delundersøgelser, blevet fremstillet i hovedrapporten: *Landsdækkende Fleksjobanalyse blandt borgere, virksomheder og kommuner*.

I tillæg til hovedrapporten fremstilles resultaterne fra kommuneundersøgelsen selvstændigt i denne rapport.

Kort om Kommuneundersøgelsen

Kommuneundersøgelsen består af en interviewundersøgelse blandt de 11 deltagende kommuner. Der er gennemført 2 fokusgruppeinterview i hver kommune med deltagelse af henholdsvis medarbejdere og ledende embedsmænd med ansvar for visitation, jobformidling og opfølgning/fastholdelse i forbindelse med fleksjob.

Supplerende inddrages der viden fra sagsinterview med borgere og sagsbehandlere om konkrete fleksjobforløb samt gennemgang af 37 sager/ressourceprofiler, hvor udfaldet blev fleksjob. Disse interview blev foretaget i forbindelse med *Evaluering af Arbejdsevne metoden 2010*.

Formålet med kommuneundersøgelsen har været at afdække kommunernes tilkendelses-, jobformidlings- og opfølgingspraksis i forbindelse med fleksjob og derigennem få viden om kommunernes implementering af fleksjobordningen.

Hvorfor tilkendes fleksjob

Denne første del har fokus på, hvorfor og hvornår fleksjobordningen anvendes. Herunder beskrives hvilke borgere, der tilkendes fleksjob, hvorfor kommunerne tilkender fleksjob og afklaringsprocessen forud for fleksjobvisitationen. Indledningsvist beskrives kommunernes organisering.

Kommunernes organisering i forbindelse med processen forud for tilkendelse af fleksjob

I jobcentrene er det som oftest forskellige teams eller medarbejdere, der tager sig af forskellige forsørgelsesgrupper. Hovedgrupperne er almindeligt forsikrede ledige, sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Nogle kommuner har delt yderligere op i alder og/eller matchgrupper. Enkelte jobcentre har, ofte for nylig, lavet teams eller udpeget en medarbejder med fokus alene på fastholdelse af sygemeldte borgere i job.

Typisk er en sagsbehandler i det team, der tager sig af borgere i den pågældende forsørgelsesgruppe, tovholder og myndigheds-person igennem borgerens afklaringsforløb. Borgeren visiteres af sagsbehandleren til konkrete indsatser undervejs i afklaringsforløbet, afhængigt af de aktuelle tilbud i den pågældende kommune; oftest er der tale om afprøvningsforløb i en virksomhed eller i en kommunal afklaringsinstitution. Der er forskel på, hvor meget af myndighedsopgaven/beslutningskompetencen, der lægges ud til de, der varetager den konkrete indsats.

Kommunerne har særlige medarbejdere, der håndterer fleksjobsager, men der er forskelligt, hvornår i forløbet disse medarbejdere overtager sagen

I forhold til fleksjob, har alle de interviewede kommuner særlige teams eller medarbejdere, der tager sig af fleksjobsager. Der er forskel fra kommune til kommune på, hvornår disse medarbejdere tager over. Enten sker det, når det tegner til at blive en fleksjobsag, eller også sker det, når der er bevilget et fleksjob og der skal søges og etableres et konkret job. Model-lerne eksemplificeres i disse to udsagn fra to forskellige kommuner:

"Før visitation er der ikke særlige fleksjobsagsbehandlere, som kun sidder med disse borgere, da de ikke fra starten ved, at det er fleksjobsager".

"Hvis vi skal tage det i hovedtræk, så er det sådan, at den første afklaring til fleksjob sker i sygedagpengeteamet eller kontant-

hjælpesteamet omkring hvilken retning, vi går efter. Vi, der sidder med praktiskafklaring i virksomhederne, har den aftale, at man kun visiterer til os, hvis man er 90 pct. sikker på, at det bliver et fleksjob. Ellers går man over til den ordinære afprøvning, for ikke at risikere at man for tidligt sporer sig ind på, at det her er et fleksjob".

Hvem visiteres til fleksjob

Interview med kommuner viser, at borgere, der visiteres til fleksjob, generelt udgør en bred gruppe med forskellig baggrund og barrierer, men de peger på, at der er sket en udvikling i grupperne af visiterede borgere.

Udvikling i gruppen af fleksjobvisiterede

Der er en stigning i antallet af borgere, der visiteres fra sygedagpenge

Medarbejdere og ledelse i kommunerne oplever en stigning i antallet af borgere, der visiteres fra sygedagpenge. Stigningen forklares af, at kommunerne er presset for at foretage en hurtig afklaring af sygedagpengesager. Kommunerne søger at nå en (hel eller delvis) afklaring, inden de første 52 uger er gået og lukker sygedagpengesager hurtigere i dag end tidligere. De fleste interviewede kommuner visiterer nu borgere til fleksjob, når det er klart, at borgeren ikke kan komme (tilbage) i ordinært job, inden sygedagpengene udløber. Kun få forlænger sygedagpengesager eller lukker sygedagpengesagen og lader borgeren overgå til kontanthjælp, ægtefælleforsørgelse eller anden selvforsørgelse, indtil det er endeligt afklaret om borgerens arbejdsevne berettiger til fleksjob eller førtidspension.

Kommunerne oplever en udvikling mod, at flere tilkendes fleksjob på baggrund af psykiske lidelser

Kommunerne vurderer, at psykiske barrierer i dag spiller en større rolle end tidligere. En række kommuner fortæller, at flertallet af de borgere, der visiteres til fleksjob, har psykiske barrierer, der medvirker til, at de ikke kan få job. I mødet med borgerne oplever medarbejderne dog ofte, at borgerne selv fremhæver de fysiske lidelser som barrierer, mens medarbejderne ser en kombination af fysiske og psykiske barrierer. De mener, at det er vanskeligt at skille det helbredsmæssige fra det sociale – hvad er den generelle livssituation og hvad er den helbredsmæssige del? Medarbejderne fortæller:

"Vi har en hel del, som oplever fysiske smerter, som ikke kan dokumenteres og hvor vi kan se, at det måske er borgerens psykiske situation. Men om de så bagefter - selvom de har fået fleksjob tilkendt på det psykiske - fastholder, at tilkendelsen

skyldes, at de har smerter i deres ryg? Det kunne også være".

"Det er også velkendt i systemet, at man har en opfattelse af, at man har ondt nogen steder i sin krop, som er diffust. Diffuse smerter. Fx i ryggen. Det er mere legitimt ift. omverdenen, ens kæreste og familie og arbejdspladsen".

"Klienten taler om ryglidelserne og ikke depressionen. Og siger, at han vil jo godt – hvis ryggen kan. Men det andet fylder lige så meget. Selvom det ikke er det, borgeren snakker om".

Kommunerne vurderer også, at der i dag er langt flere, der får tilkendt fleksjob på baggrund af psykiske årsager set i forhold til grupperne, der er tilkendt fleksjob for længere tid siden:

"Vi oplever ligesom alle andre, at antallet af fleksjobbere, der kommer ind med psykiske lidelser, depressioner, også har fået 'et los i røven' inden for de seneste 5 år. I dag er det små 40 pct., og for bare 5 år siden fyldte det kun 20 pct.".

Visitationen bliver således formelt foretaget på baggrund af beskrevne fysiske lidelser (og afprøvninger), mens sagsbehandlaren siger, at det i realiteten er på baggrund af en kombination af fysiske og psykiske barrierer, herunder barrierer præget af livssituationen (og afprøvningen).

De fysiske barrieres varighed er dokumenterede i sagen, men det er de psykiske barrierers varighed ikke. De er ofte betingede af livssituationen, og de er afgørende for arbejdsprøvnin-gen.

Kommunerne oplever færre sager, hvor en borger går direkte fra ordinært job til fleksjobansættelse på samme arbejdsplads

Færre end tidligere fastholdes i fleksjob på den arbejdsplads, hvor de tidligere var ansat i ordinært job.

Denne udvikling er forårsaget af, at lovgivningskrav om at borgerens arbejdsevne skal være nedsat i ethvert erhverv, før der kan tilkendes fleksjob – medfører, at flere nu forlader deres tidligere arbejdsplads på grund af arbejdsprøvninger på andre erhvervsområder og færre fastholdes i fleksjob på deres arbejdsplads.

Processen forud for fleksjobvisitation

Hvornår bliver fleksjob en mulighed

Fleksjob bliver en mulighed, når det viser sig, at

For nogle borgere er der før selve afklaringsprocessen et kortere eller længere forløb i jobcentret eller i en virksomhed. I det

borgeren har så store begrænsninger i arbejdsevnen, at han ikke længe kan varetage et ordinært job

følgende behandles kun den del af forløbet, hvor fleksjob er blevet en mulighed, fordi borgerne - som en kommune udtrykker det - har:

"Fysiske og psykiske begrænsninger, som gør, at de ikke kan holde til at have et fuldtidsarbejde eller ikke kan udfylde en fuld plads".

De færreste sager i jobcentret er fra start en fleksjobsag, men bliver det, når borgernes arbejdsevne ikke matcher et ordinært fuldtidsjob og ikke kan udvikles i det nuværende system. Derfor igangsættes afklaring af arbejdsevnen; der skal træffes afgørelse om borgerens fremtidige forsørgelse. En afgørelse, som ofte presses af, at den aktuelle forsørgelse ikke kan opretholdes. En ledelsesrepræsentant fortæller:

"Vi søger ikke fleksjob fra dag 1. Det fremkommer hen ad vejen. Man kan være på sygedagpenge eller kontanthjælp, og så er man ude i noget og så begynder man at se, at det ikke går efter forskrifterne til, at man kan komme ud i ordinært arbejde. Kan vi arbejde os hen imod det via uddannelse, revalidering osv. Når vi ikke kan det, begynder vi at se på, om det er fleksjob, vi snakker om. Dagsordenen er ikke fleksjob fra start. Dagsorden er ordinært arbejde, og så finder vi ud af hen ad vejen, at det ikke gik, som præsten prædikede. Og så begynder vi med alle vores bestillingsopgaver".

Varighedsfristen for sygedagpengesager skaber pres for hurtig afklaring, fordi man ønsker at sikre borgernes forsørgelse uden at gøre brug af forlængelsesmuligheder

Især varighedsfristen for sygedagpengesager skaber pres for hurtig afklaring. Medarbejdere i kommunerne mærker et ledelsesmæssigt pres for at lukke sygedagpengesager, når borgere nærmer sig varighedsfristen på 52 uger, hvor kommunen mister refusionen. En del af de interviewede kommuner lukker nu systematisk sygedagpengesager på det tidspunkt:

"Man har lavet nogle forlængelsesmuligheder på sygedagpenge, som vi mener, man kunne bruge, inden man afklarer dem til fleksjob eller pension, men det ser ikke ud til, at man gør det. 52 uger, så lukkes sagen. Jeg tror ikke, det har noget at gøre med en strammere pension, det har noget at gøre med tiden og pengene deroppe".

Når kommunerne vil lukke sygedagpengesager, viser interview, at der i de fleste kommuner - hverken hos ledelse eller hos medarbejderne - er vilje eller interesse for at fjerne borgernes forsørgelsesgrundlag. I stedet afprøves, om borgeren er berettiget til fleksjob.

"Og man gør normalt heller ikke det, at man lukker og siger, at

det ikke er fleksjob og så er det kontanthjælp og manden har en indkomst, så hun kan ikke få noget. Så er vi jo inde i de her sager, hvor en privat aktør skal spille smart og lukke. Ikke at man ikke kan gøre det - selvfølgelig kan man det. Men det er ikke noget, man bare lige gør – det er folks skæbne, hus og hjem og det hele. Så der prøver man selvfølgelig at tage et helhedssyn. Det er naturligt nok. Det er en vurdering”.

Vurderingen af begrænsningerne i borgerens arbejdsevne indeholder helbredsmæssig vurdering, beskæftigelsesmæssig afprøvning og socialfaglig vurdering

Vurdering af arbejdsevnen

En vurdering af arbejdsevnen er betingelsen for at kunne træffe afgørelse om borgerens fremtidige forsørgelse. Vurderingen er vanskelig for kommunerne (uddybes nedenfor), og den sker i en situation, hvor borgeren er presset – af usikkerhed omkring forsørgelse på kort og lang sigt og for flertallets vedkommende ofte også af et sygdomsforløb, der har ændret borgerens livsvilkår.

Formel afgørelse af arbejdsevnen sker i alle kommuner på baggrund af helbredsoplysninger, konkret afprøvning af borgerens arbejdsevne og en socialfaglig vurdering. Den lægelige vurdering af helbredsforhold og resultater af arbejdsprøvning indgår i borgerens sag som objektive forhold, mens sociale forhold og ikke-diagnosticerede lidelser - oftest psykiske lidelser/barrierer - ikke indgår med samme vægt. Sidstnævnte spiller imidlertid en vigtig rolle for omfanget af arbejdsevne-nedsættelsen på det tidspunkt, arbejdsevnen afprøves. Valget af hvad vurderingen skal bygge på, bestemmes i følge kommunerne af dokumentationskrav relateret til varige forsørgelses-ydelser (fleksjob og førtidspension):

”Der skal ligge lægeligt materiale om, at det er en varig tilstand. Og så skal der ligge en arbejdsevnevurdering – hovedreglen er, at de har været ude i en arbejdsmæssig afprøvning i en eller anden periode”.

Den beskæftigelsesmæssige afklaring– hvor helbredsproblemernes betydning for arbejdsevnen afprøves - igangsættes i mange kommuner først, når helbredssituationen er afklaret. Baggrunden er, at arbejdsevnen ikke kan afgøres, før helbreds-situationen er stabil, og det er i sig selv med til at presse situa-tionen, fordi behandlingsforløb mv. tager tid:

”Det, der er svært, ved at folk er i et behandlingsforløb, er, at vi ikke får et klart billede af, hvad folk kan. Hvis de kan blive bedre i deres fysiske eller psykiske tilstand, så giver det ingen mening at sende folk i praktik samtidig med”.

”Vi kan ikke lave nogen afgørelse, mens vi venter”.

Den socialfaglige vurdering vægter i dag ikke lige så tungt i dokumentationsmaterialet. I følge kommunerne er der tale om et skift i forhold til tidligere:

"Det er svært. Der er utrolig meget fokus på det helbredsmæssige i dag. Før vægtede det sociale også. Det gør det ikke længere, så på den måde ville man kunne afvikle sagerne hurtigere, hvis man ikke afventede noget lægeligt. Jeg tør ikke at sige, hvordan tallene er for det".

Den socialfaglige vurdering kommer ind, hvis det andet ikke rækker:

"Der skal være en grund. Når den ikke i vores afdeling er den sociale grund, så er det det helbredsmæssige. Men vores sagsbehandlere prøver også at sætte de andre ting i spil. Hvis en lægefaglig vurdering ikke er helt klar, så bruger de det socialfaglige".

"Men på vægtskålen vejer det lægefaglige tungest".

Den helbredsmæssige afklaring har fået større betydning

Den vejer tungt, fordi vurderingen af varighed afhænger af, at borgeren har en dokumenteret lidelse, hvor alle behandlingsmuligheder er udtømt.

"Vi vil selvfølgelig gerne have et lægeskøn i alle sager, der ryger til beslutningsudvalget".

"I alle sager, der sendes i beslutningsudvalget, skal der være et lægeskøn, med mindre det er en terminal patient eller en ung, der har været hjerneskadet siden barndommen. Men det er få".

Ofte er der tale om flere af hinanden uafhængige lægeskøn, dels fra behandlingssystemet og dels fra sociallæge:

"I min afdeling (beskæftigelse og integration) har det været for at redde sin egen røv. Man har stået stærkere, når man skulle argumentere overfor mig; fx om at han skulle have fleksjob eller pension, hvis man havde lægekonsulenten inde i folden. Det har været usikkerhed og for at dække sig af".

I den beskæftigelsesmæssige afklaring er virksomhedspraktik og forløb i kommunalt regi centrale redskaber

Praktikforløb i virksomheder og forløb i kommunalt regi er centrale redskaber, når det gælder om at få afprøvet og beskrevet arbejdsevnen hos den enkelte borger, og dokumentere, at arbejdsevnen er nedsat i ethvert erhverv:

"Kravene om at man skal være begrænset i ethvert erhverv,

skal jo være opfyldt. Der skal ligge dokumentation – så er det lige, hvordan vi gør det?”.

Derfor afventer beskæftigelsesindsatsen - afklaringen af, hvor meget borgeren kan arbejde; så at sige den sundhedsmæssige afklaring.

At andre muligheder afprøves så forholdsmæssigt lidt, begrundes af kommunerne dels med, at virksomhederne ofte selv har forsøgt og nået grænsen for, hvad de mener, der kan gøres med disse muligheder. Flere kommuner vurderer, at mulighederne for fastholdelse eller indslusning af borgere med nedsat arbejdsevne på andre måder end gennem fleksjob er blevet færre, fordi ordningen er været en attraktiv løsning for alle parter.

På spørgsmålet om, hvorvidt fleksjob i en periode har afløst andre redskaber - altså aftalebaserede skånejob, revalidering, omskoling - så man hurtigere er gået til fleksjob, svarer en kommunal medarbejder:

”Det kan jeg godt stå inde for. Det var en klar oplevelse – det er ligesom nemmere. Og så er der jo omkostningssiden – hurtigt igennem systemet ud og i arbejde, refusion fra staten osv”..

Afklaringsprocessen fungerer overvejende ens i kommunerne

De konkrete afprøvningssteder kan være alt fra virksomheder, som findes til den konkrete sag, kommunale afklaringsinstitutioner og andre aktører, der kan etablere interne forløb i kommunale projekter og eksterne praktikforløb i virksomheder. Afklaringsprocessen omkring borgernes arbejdsevne, fungerer overvejende ens i kommunerne. Der er mindre forskelle i, hvor snittet mellem de borgere, der afprøves i rigtige virksomheder og de, der afprøves i interne kommunale projekter eller institutioner lægges, ligesom der er variation i, hvor meget anden aktør bruges: I nogle kommuner vælger man ikke at tilkende fleksjob til borgere, der ikke har været arbejdsprøvet i en rigtig virksomhed, mens, andre tilkender fleksjob også på baggrund af interne kommunale afprøvnings:

”Der er ingen, der tilkendes fleksjob, uden de har været igennem i hvert fald en praktik”.

Afprøvningen handler om at skaffe dokumentation for borgerens nedsatte arbejdsevne

”Afprøvningen finder sted via vores projektafdeling, hvor vi visiterer folk ud til et forløb derude og beder dem om at lave nogle forskellige afprøvnings. Dem vi har, som er allerdårligst, og som er vanskelige at få ind på en privat virksomhed, afprøves internt i vores projektafdeling”.

Længden og antallet af arbejdsprøvningsvarierer, men hovedtendensen er et 3-måneders-forløb. Der er ikke i første omgang fokus på at skabe job for borgeren, men på at få dokumentation, der kan ligge til grund for at træffe afgørelse om forsørgelsesgrundlag.

”Vi laver typisk 3-måneders afprøvningsvarierer. Ikke for at kunne oprette et job eller fleksjob, men for at kunne vurdere arbejdssevnen. Reelt burde man lave den længere, for det skal være inden for nogle forskellige områder – et halvt år eller mere – men det gør vi ikke”.

”Der skal ligge en ressourceprofil, der overholder de regler, der er for at vurdere arbejdssevnen... Der er ikke krav om 2 arbejdsprøvningsvarierer, men det er individuelt”.

Der skal være dokumentation for, hvor nedsat arbejdssevnen er, men afprøvningsvarieringen skal ikke være længere end nødvendigt for at kunne træffe afgørelsen om den fremtidige forsørgelse:

”Man kan ikke svare på, hvor lang arbejdsprøvningsvariering der skal til for at få et fleksjob, for det hænger også sammen med behandlingssystemet. De skal komme med en vurdering af, om funktionssevnen er nedsat til minimum 50 pct. inden for ethvert erhverv”.

”Vi snakker også om røde kroner ift. afgørelser – hvad dokumentationsgrundlag skal der være, og hvad det må koste”.

Afprøvningsvarieringen sker, når lægedokumentationen er på plads og der er tale om en undersøgelse af mulig arbejdstid og ikke af udviklingsmuligheder.

Valg af afprøvningssted er betinget af borgerens behov og kapaciteten i de forskellige kommuner

Om det rigtige ifølge kommunerne er afprøvningsvariering i en privat virksomhed, eller for eksempel i en kommunal afklaringsinstitution afhænger af flere forhold blandt andet borgeren selv:

”Men jeg tror, at hovedoverskriften er, at man får borgeren ud at blive afprøvet så tæt på noget helt normalt arbejde som muligt. Og hvis det er nogle borgere, der har det meget dårligt, så er det muligt, at man skal bruge et arbejdsmarkedscenter”.

Der kan også forekomme en kombination af 1) en arbejdsprøvningsvariering i en kommunal afklaringsinstitution, hvor borgerne først bliver afprøvet internt for at se, hvad de kan holde til, og 2) en efterfølgende afprøvningsvariering i en virksomhed.

Valg af afprøvningssted afgøres ikke kun ud fra en vurdering af borgerens behov, men også ud fra de muligheder, der er at

vælge mellem på det tidspunkt, afprøvningen skal igangsættes. Kapaciteten i kommunernes forskellige tilbud kan også have betydning for valg af afprøvning:

"Det handler om, hvor vi kan få en plads – det er meget styrende, hvornår der er plads på arbejdsmarkedscentrene og hvornår der er åbent hos virksomhedskonsulenterne. Det er utrolig styrende"

"Vores problem kan være den interne kapacitet i vores system – hvis vi propper flere ned i halsen på virksomhedskonsulenterne, så bliver der ikke lavet ordentlig opfølgning. Der har vi et kapacitetsproblem i perioder, men afklaring sker rigtig mange andre steder også".

Afprøvning i virksomheder giver det mest realistiske billede af borgerens arbejdsevne, men afprøvning i kommunalt regi giver det bedste dokumentationsmateriale

Afprøvning i virksomheder giver dels det mest realistiske billede af borgerens reelle arbejdsevne i et job. Og dels mulighed for, at der efterfølgende kan skabes et fleksjob i forlængelse af praktikperioden, ligesom den bedste udvikling af arbejdsevnen kan ske i virksomhederne. De kommunale afklaringsinstitutioner leverer ikke alene arbejdsprøvninger, men også en stor hjælp til dokumentationsmateriale:

"De er attraktive for medarbejderne – de vil gerne bruge dem, selvom der måske er en mulighed for at få en placering på det private arbejdsmarked, fordi beskrivelsen, det skriftlige materiale, der kommer fra arbejdsmarkedscentrene, er utrolig flot på en måde, de kan bruge. Og det er noget, de værdsætter i deres arbejde, og derfor har de den største prioritering. Det er i hvert fald noget, vi fornemmer ude hos os. ... Det er svært at få en privat virksomhed til at medvirke til at lave et papir, der er så kvalificeret som det, vi får fra arbejdsmarkedscentrene".

"Det er sjældnere, at vi bruger den gamle revalideringsinstitution. Det er typisk der, hvor det er formålsløst, hvor vi ligesom 75.000 kr. senere kan dokumentere det, vi vidste i forvejen. Men det skal til - det er skrap revision, vi har på området, så derfor har jeg dette ledelsessyn på det, og vi fik nul fejl i revisionen sidst".

Nogle af de interviewede medarbejdere fortæller, at de selv, og også andre aktører, der senere overtager borgeren og skal finde fleksjobbet, er kritiske overfor værdien af afprøvningen:

"Nu kommer jeg lige fra et aktørmøde med en af vores andre aktører. Det, de sagde, om vores arbejdsmarkedscentre, er, at det er alt for beskyttet et miljø derude. Folk bliver måske afprøvet inden for noget montage – det findes ikke – det findes ikke andre steder end derude på det sted. Så er det jo ikke

relevant og fyldestgørende at sende borgere ud på lange forløb på vores arbejdsmarkedscentre for at få en afprøvningsinformation".

Kommunerne vurderer således, at prioriteringen af interne afprøvningscenter ikke altid er et formålstjenligt set-up, når det gælder udvikling af borgerens arbejdsevne, men det er et nødvendigt set-up, hvad angår dokumentation af borgerens arbejdsevne:

"Men så kan man diskutere kvaliteten, omfanget, arten, karakteren af den afprøvningscenter og om den er foregået i ethvert erhverv, eller hvor den er foregået. Men jeg tror, vi efterhånden har lært, at vi skal have lavet en afprøvningscenter for at kunne dokumentere".

Afprøvningscenter handler om timetal, og timetal er lig med arbejdsevne

Antallet af timer skal vise, om der skal visiteres til fleksjob eller en pension. Kan en borger arbejde under 10-12 timer, er det typisk pension. Er der tale om flere timer, visiteres der typisk til fleksjob. Hvis det er over 20 timer - som sker meget sjældent - får borgeren afslag, og det resulterer som oftest i klagesager. Det varierer lidt fra kommune til kommune præcist, hvor snittet mellem pension, fleksjob og ordinært job lægges, men typisk bliver snittet mellem ordinært job og fleksjob lagt mellem 18 og 20 timer. De fleste afprøvningscenter lander derfor på 20 timer eller derunder. Snittet mellem førtidspension og fleksjob lægges ved en tredjedel af en fuldtidsstilling – omkring 12 timer:

Snittet mellem ordinært job og fleksjob lægges typisk på mellem 18 og 20 timer, mens grænsen mellem førtidspension og fleksjob varierer mere kommunerne imellem

På et spørgsmål om, hvordan kommunerne vurderer, hvornår en arbejdsevne er tilstrækkeligt nedsat - om det fx bestemte diagnoser, der peger i den retning, svarer en medarbejder:

"Det behøver det ikke at være. Diagnoser er en papkasse, man kan putte folk i. 10 mennesker kan have den samme lidelse og det kan være forskelligt, hvad de kan præstere. For os handler det meget om, hvor meget de kan i den arbejdsprøvningscenter, vi sender dem ud i. Hvis de bliver ved med at ligge omkring 5,6,7,8,9 og op til 12, så er det mere skånejob og førtidspension. Hvorimod kan du arbejde over 12 timer, så tænker vi, at det er inden for fleksjobordningen. Så skal det selvfølgelig være realistisk at finde en arbejdsplads med de skånehensyn, du har. Som udgangspunkt så handler det om, at du kan tænkes ind på arbejdsmarkedet med de skånehensyn, du har og de begrænsninger, du har".

Nogle kommuner lægger snittet lavere og visiterer reelt til ledighedsydelse:

Kommunerne påpeger at en række borgere falder imellem førtidspension og fleksjob

"Der er en gruppe, der ikke burde bevilges fleksjob i det hele taget, men hvor det burde være pension. Det der med at de kan klare 8 timer. Vi kan ikke få dem ud på 8 timer. Når vi kommer under 12 timer og 20 min. så er smertegrænsen passeret. Derunder er det en umulig opgave".

"Der er et hul mellem fleksjob og ned til førtidspension. Føp får man ikke, hvis man kan arbejde 10-12 timer. Jeg ved ikke, hvor den nedre grænse skal ligge".

Kommunerne vurderer også, at snitfladen til ordinært job er problematisk:

"Der er et stort slip for mange borgere, der kan arbejde over 18½ time, men som ikke kan varetage et fuldtidsjob. Den mulighed er bortfaldet, da 1/3 tilskuddet er bortfaldet. Hvis du kan arbejde over 18½ time om ugen, så er du "on your own", og for nogle er det problematisk – og der kan være nogle, der lidt for tilfældigt kan arbejde 18½ time om ugen og ikke mere".

Kommunerne oplever vanskeligheder i forbindelse med afprøvning i ethvert erhverv

I følge kommunerne er det svært at få overbevist en borger i job, som ikke kan passe det på fuld tid, om at han skal prøves i andre erhverv eller i andre virksomheder.

"Dem, der er i beskæftigelse og søger om fleksjob, der er det svært at få folk arbejdsprøvet uden for virksomheden – det giver sammenstød med virksomhederne. Problemet kan også være, at borgerne ikke har lyst til at arbejde med andet, og så falder borgeren fra der".

På nogle arbejdspladser er det muligt at lave en bred afprøvning internt på borgerens arbejdsplads, men andre steder skal man tage borgeren ud af virksomheden for at afprøve et andet sted også, og det er der en vis risiko forbundet med:

"Den brede arbejdsprøvning kan gøre, at jobbet forsvinder, og man kan ende med, at en borger, der har nedsat arbejdsevne, i stedet for at have et fleksjob på sin gamle virksomhed, i stedet falder helt ud af arbejdsmarkedet".

Resultatet og udfaldet af afklaringsprocessen er i et vist omfang givet på forhånd, fordi der hverken for borger eller virksomhed er incitament til at opnå et højt timetal

Ved arbejdsprøvninger er det vanskeligt at få fastsat det reelle timetal, en borger kan arbejde, og når der sigtes mod et fleksjob, spiller ordningens konstruktion ind. Der er ingen incitament for hverken borger eller arbejdsplads for at nå et højere timetal, end kravet er.

Kommunerne oplever, at virksomheder kan være interesseret i, at medarbejderen bliver beskrevet så tilpas dårlig, at det

udløser størst muligt løntilskud. Rigtig mange forløb ender meget tæt på 12 timer, som udløser højeste tilskud, eller de ender på 18 timer, som sikrer visitering til fleksjob:

"Der er ikke noget incitament. Målet for den enkelte er ikke at få det højest mulige timetal. Det er at få det lavest mulige, så man har et overskud i det private. Man kan godt forstå det, men det er os, der skal dokumentere, at de har en højere arbejdsevne end det, de siger, de har. Så der foregår et udtrætningsforløb med borger og forvaltning, og så ender vi med at kapitulere til sidst og sige, vi skal ikke dokumentere, at de kan mere, selvom vi synes, at de objektivt burde kunne mere. Lovgivningen hjælper os ikke med at sætte hårdt mod hårdt. Ved at vi skal dokumentere, at de kan mere. Dvs. vi skal skabe optimale afprøvningsbetingelser eller lave nye afprøvningsforløb, hvor vi håber, de kan tage 2 timer mere. Vi ved godt, at selvom vi prøver et nyt sted, så har personen ikke tænkt sig at øge timetallet".

Arbejdsevnen kan vanskeligt vurderes objektivt

Der kan sættes spørgsmålstejn ved, hvilke udfald der reelt kan komme af afklaringsprocessen. Resultatet er i et vist omfang givet på forhånd, fordi kommunerne ikke vil fratage borgerne deres forsørgelsesgrundlag:

"Der ligger et eller andet fra sidste år – at når man er på sygedagpenge og man ikke er berettiget til sygedagpenge mere, fordi det er vurderet, at man ikke står til rådighed for det ordinære arbejdsmarked, så er man berettiget til fleksjob og ledighedsydelse, og så er man jo dermed fleksjobvisiteret".

Og fordi ordningens incitamenter "vender den forkerte vej", er det reelt ikke muligt at vurdere arbejdsevnen på den måde, det gøres i dag.

"Arbejdsprøvningsforløb og fastsættelse af timetal er de 2 hurdler. Det er svært at vurdere "objektivt", hvad den reelle arbejdsevne er. Det er nogle svære diskussioner, som sagsbehandlerne og jobkonsulenterne har med borgerne. Der er ikke noget incitament til at øge timetallet, for lønnen er den samme".

På spørgsmålet om, hvorvidt det er motivationen eller det er en bestemt gruppe, der ikke kan, svarer samme sagsbehandler:

"Jeg tænker, at det er noget, der sker mentalt, ligesom det også vil være svært for os at gå op på 40 timers arbejdsuge. Man vænner sig til det. Livet hænger godt sammen og jeg har ikke så ondt osv. Så skulle fanden lægge en time mere på hver dag og blive endnu mere træt. Arbejdspladsen har heller ikke

nogen interesse i det. Hvis de bare får det tilskud, som de vil have, så er de ligeglade. Måske kan det oven i købet være positivt, at borgerne beskrives dårligere, for så får de mere i tilskud og så kan de måske i virkeligheden lidt mere. Selvom de ikke må, så kan det godt være, at de får lidt ekstra timer. Der ligger noget i hele det med, at vi skal dokumentere funktionsniveauet. Vi kan ikke bare lade dem gå i årevis, vi skal også have sagen lukket, det er dyrt. Den tålmodige borger skal nok få det, som han vil".

Yderligere helbredsmæssig afklaring løser ikke problemet, vurderer kommunerne:

"Der er ingen, der kan vide, hvor ondt man har. Der er stor forskel på - hvis man har en diskosprolaps - hvor ondt man har, og hvad den har indvirkning på, selv med 1000 undersøgelser bliver vi ikke klogere".

"For borgeren er fleksjob et deltidsarbejde. Det er gennemgående for de fleste borgere. Det, jeg oplever som problematisk er, at der er flere af os, der kommer i en krise og man får en skade, som man skal leve med fremover eller lige pludselig hænger tingene måske ikke længere sammen. Man kan måske ikke holde til at være den der perfektionistiske kvinde eller nogen, der vægter det derhjemme højere og så ser en mulighed der. Jeg mener ikke, at det er bevidst, men vi render ind i, at de er svære at flytte – at motivationen er en stærk faktor. Den kan være vanskelig at løfte inden for de tidsrammer, vi har i sygedagpenge".

"Der er nogen ting i deres liv, at de ikke kan se sig selv arbejde mere og så kender de efterhånden (ordningen). I andre kommuner kan de godt få fleksjob, "min nabo kan, hvorfor kan jeg ikke?"".

Disse incitamenter og ordningens konstruktion indvirker på afprøvning af borgerens arbejdsevne – når fleksjob er blevet en mulighed, er resultatet stort set givet på forhånd.

"Borgeren har ikke incitamenter til at blive ude på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår og holde fast. Ingen har incitamenter til ikke at etablere fleksjob, når man ser bort fra det kommunaløkonomiske".

Dokumentationen for fleksjob findes i lægelige oplysninger og resultater af afprøvning af arbejdsevne, men afprøvnings udfald er ikke nødvendigvis reel. Hvis en borger lader sig afprøve og møder 25 timer om ugen i afprøvningen, opnår vedkommende ikke at blive visiteret. Hvis en borger møder 15 timer om

ugen i stedet for 12, bliver tilskuddet måske begrænset og jobbet er i fare. Visitation til fleksjob og fastsættelse af tilskudsstørelse sker også i en erkendelse af, at der ikke kan opnås et andet resultat i det nuværende set-up.

Afklaringen bidrager ikke til udvikling af arbejdsevne og påfører borgeren et psykisk pres

Flere medarbejdere har i interviewene peget på, at afklaringsperioden i sig selv indvirker på borgernes psykiske helbred og jobmotivation. En langvarig afklaringsproces lægger et pres på borgerne, og nogle medarbejdere er kritiske overfor konsekvenserne af dette pres:

"Så må man også sige, at vores indtryk er, at der i afklaringssystemet er et pænt pres på folk. For at de skal deltage i afklaring og de skal dit og dat. Og det virker ikke fremmende [for at få borgeren i arbejde]. Selvfølgelig kommer de igennem det, de skal, men det er nok krævende. Det kræver en god psyke - det giver sig udslag i, at hvis man er psykisk robust, inden man går i gang, så er man det nok ikke længere".

En anden medarbejder:

"Det starter med en fysisk lidelse og når vi får dem, så er der en psykisk overbygning på".

En anden medarbejder:

"De bliver virkelig hårdt presset på deres økonomi. De ved ikke, om de er købt eller solgt. De er stresset, når de kommer. Så det pres på sygedagpenge 'hurtigt i gang', det har tit den modsatte effekt".

En medarbejder i en anden kommune

"Der er også meget bitterhed. Folk føler sig dårlig hørt og dårlig behandlet. Jeg arbejder meget med den der bitterhed".

Udvikling af arbejdsevne kræver flere tilbud og parallelindsatser

På spørgsmål om, hvorvidt der er redskaber nok i LAB-loven til at ændre forløb mod fleksjob til forløb mod ordinære job, svarer kommunerne, at det er der generelt, men:

"Et forløb hos en terapeut eller en psykolog er ikke et LAB-lovtilbud. Det kan være, at det er dét, der er brug for, men det tæller ikke i forhold til LAB-loven. På den måde er der ikke tilbud nok".

Jobcentrene ser behov for parallelindsatser – men det sker ikke:

"Det fedeste ville være, hvis jeg kunne sidde på min pind og ringe til en psykolog og sige prøv at hør her, hun (borgeren) kommer i morgen, og der skal være det her samtaleforløb; og ringe til Børn og Unge og sige: det her skal etableres ift. børne-

ne. Så tror jeg rent faktisk på, at man kunne få mange op på ordinære vilkår, for det er komplekst det her".

Pres for at tilkende fleksjob

Kommunerne oplever et pres for at tilkende fleksjob - fra borgere, læger, virksomheder og faglige organisationer

At fleksjobordningen er alment kendt og økonomisk attraktiv, oplever kommunerne via et forventningspres fra borgere, virksomheder, fagforeninger/a-kasser og behandlere i sundhedssystemet.

Forventningen er ifølge ledelse og medarbejdere i kommunerne ofte skabt, fordi læge eller arbejdsplads har foreslået borgeren at ansøge om fleksjob. Men presset mod fleksjob opstår også i afklaringsforløb, hvor der opstår usikkerhed om borgers arbejdsevne:

"Vi har en række borgere, som henvender sig til os og siger: jeg skal have et fleksjob. De har klaret sagsbehandlingen med deres fagforening, deres læge osv., inden de dukker op her med en forventning om, at det er en ekspeditionssag".

"Det[fleksjob] kommer af sig selv. Vores målgruppe er folk, der opfylder beskæftigelseskravene og er tæt på arbejdsmarkedet. I mange situationer er det noget, de har drøftet med deres arbejdsgiver og søger om efter en relativ kort sygeperiode på baggrund af behandlingsforløb, som ikke er vellykkede, eller hvor man har været ude i et afklaringsforløb, og hvor man er usikker på arbejdsevnen".

Fleksjobordningen er en kendt og attraktiv ordning og mange aktører tænker med på fleksjobordningen

I kommunerne opleves også et direkte pres fra læger og andre behandlere i sundhedssystemet, idet de i de lægefaglige vurderinger anbefaler fleksjob. Vurderingerne indhentes i afklaringsprocessen og bruges i udarbejdelsen af ressourceprofilen. Disse vurderinger vægtes ofte meget tungt, når der visiteres til fleksjob:

"Fordi de netop bliver en form for advokat for patienten. Vi skriver lige sådan og sådan og så forstår de det nok på jobcenteret. Men det er ikke sådan, virkeligheden hænger sammen og det er nok også deres uvidenhed nogen gange om, hvordan lovgivningen hænger sammen".

At mange aktører kender og ser fleksjobordningen som en mulighed for borgere, der ikke matcher kravene til en ordinær fuldtidsstilling, oplever flere kommuner. For det er vanskeligt - overfor virksomhederne - at komme igennem med løsninger, hvor borgeren forbliver ordinært ansat, eksempelvis gennem brug af de sociale kapitler:

"Vi skriver, at de skal, men det er varm luft, for i realiteten er der ingen, der vinder ved det. Du skal gå ned i tid og du skal selv betale det" (ledelsesrepræsentant om brugen af de sociale kapitler før fleksjob).

Nogle kommuner kæder dette sammen med fleksjobordningens indførelse og vurderer, at virksomhederne i dag skrider hurtigere til fleksjob, fordi det er lettere og mere økonomisk attraktivt for virksomhederne. Når medarbejdere fra jobcentret møder virksomhed og borger, fortæller de derfor typisk, at de allerede har udtømt de ustøttede muligheder.

"Det har vi prøvet, vil tit være beskedent".

"Et typisk eksempel er en SOSU-hjælper, som begynder at få problemer med skulder, nakke, ryg. Man forsøger at håndplukke nemmere arbejdsopgaver i virksomheden og forsøger at fastholde hende på den måde. Men det når en grænse, når det går for meget ud over de andre medarbejdere, så kan hun ikke fastholdes på den måde mere, og så får de hende i jobcentret".

Kommunerne oplever, at der for borgeren er klare økonomiske incitamenter til at blive visiteret til fleksjob. Det er navnlig muligheden for at opretholde/få en fuldtidsløn samtidig med en nedsat arbejdstid, at borgerne - iflg. kommunerne - synes er attraktivt. Flere kommuner kommer også ind på, at mange borgere, der søger fleksjob – både ansatte og ledige – er motiveret af at kunne blive på deres gamle arbejdsplads eller komme tilbage på deres gamle arbejdsplads.

Kommunerne: *"Der er nogen ting i deres liv, at de ikke kan se sig selv arbejde mere og så kender de efterhånden (ordningen). I Århus kan de godt få fleksjob, min nabo kan, hvorfor kan jeg ikke".*

"Ordningen er så lækker, at andre muligheder blegner – livet hænger bedre sammen, hvis lige vi får et fleksjob. Tunge sager, meget svære at flytte".

"Det, der gør den så utrolig attraktiv for borgeren, det er, at man stadig kan få fuld løn på deltid".

Hvordan – visitation til fleksjob

I denne del beskrives, hvordan kommunerne visiterer til fleksjob, herunder hvilke rammer kommunernes visitation er underlagt og udviklingen i visitationspraksis som følge af ændrede dokumentationskrav.

Rammer og organisering

Visitationspraksis læner sig op ad Ankestyrelsen, Revisionen og Beskæftigelsesankenævnet

Kommunerne anvender retningslinjer fra Ankestyrelsen, Revision og Beskæftigelsesankenævnet, når de tilkender fleksjob.

De tre instansers krav til dokumentation er, ifølge kommunerne, blevet skærpet de senere år.

Som en medarbejder fortæller: *"Loven har ikke ændret sig, selvom kravene til dokumentation og revisionens tilgang er skærpet"*.

De strammere dokumentationskrav har givet udslag i, at en række kommuner har mødt kritik fra en eller flere af de tre instanser.

En kommune udtaler:

"Vi har lige haft en sag, der var udtaget i den årlige fleksjob-gennemgang, som kører hvert år fra revisionens side. Den var udtaget og den blev godkendt. Den var i orden. I øvrigt blev alle godkendt. Så bliver den udtaget til praksisundersøgelse i Ankestyrelsen, hvor de kommer til det resultat, at der burde være foretaget en afprøvning. Det er jo interessant. Det var netop en sag, hvor det var psykisk og hvor speciallæger anbefalede at vi ikke ville få noget bedre ud af at gøre mere. Det er en objektiv lægelig konklusion og vores lægekonsulents vurdering og vores sagsbehandlers vurdering. Den følger vi, men i virkeligheden kunne vi have fået en fejl, hvis andre øjne havde kigget på den. Det kan godt gøre en lidt træt, at to instanser, der burde vurdere ens, vurderer forskelligt".

Andre kommuner oplever, at det i praksis kan være vanskeligt at imødegå den kritik, de møder i forhold til de enkelte sager.

En kommunal ledelsesrepræsentant udtaler:

"Beskæftigelsesankenævnets input var, at vi i en sag skulle have en bredere arbejdsprøvning. Det koster ingenting at skrive det, og de eksemplificerer heller ikke, hvad det kunne være. På den måde var deres kritik usaglig".

Flere kommuner har ændret visitationspraksis og organisering for at leve op til de skærpede dokumentationskrav

I forsøg på at leve op til de skærpede dokumentationskrav har flere kommuner inden for de seneste år ændret visitationspraksis og organisering.

En ledelsesrepræsentant udtaler:

"Der er sket forbedringer på visitation og revurdering og dermed dokumentation. Vi mister jo refusion, hvis det ikke er i orden – så vi er meget opmærksomme på det".

Ændringerne indebærer, at mange kommuner dels har flyttet bevillingskompetencen fra sagsbehandlerniveau til ledelsesniveau eller bevillingsudvalg (se nedenstående afsnit) og dels har arbejdet med og skærpet dokumentationskravene ift. fleksjobtilkendelserne.

Medarbejdere og ledelse i kommunerne oplever, at det er blevet langt sværere at blive visiteret til fleksjob end tidligere

Kommunerne oplyser, at disse stramninger har medført, at det er blevet langt sværere at blive visiteret til fleksjob end tidligere, og samtidig er de blevet langt bedre til at dokumentere:

En kommunal afdelingsleder udtaler:

"Før var det sådan, at sagsbehandleren mundtligt fremlagde en sag, og så kunne vi sidde rundt om bordet og sige: det lyder fornuftigt, gør du bare det. Det var tilbage i 2008. Der har vi måttet erkende, at når man gik sagerne efter, så var de ikke godt nok belyst".

En anden medarbejder fortæller om samme udvikling:

"Vi har lige haft revision, og tilkendelsesfejlene er næsten nul. Og det er jo fordi, vi er blevet gode til tilkendelser".

Det er typisk bevillingsudvalg eller jobcenterledelse, der visiterer til fleksjob

Hovedparten af kommunerne har, som nævnt, flyttet fleksjobtilkendelsen op til et bevillingsudvalg eller til jobcenterledelsen.

- I størstedelen af kommunerne er det et bevillingsudvalg, der har myndighed til at visiterer til fleksjob. Udvalget består typisk af ledelsesrepræsentanter alene eller en kombination af ledelses- og medarbejderrepræsentanter i jobcentret
- I andre kommuner er det jobcenterchefen, der træffer endelig afgørelse om, hvorvidt en borger skal visiteres til fleksjob
- I få kommuner er det stadig de enkelte sagsbehandlere i jobcentret, der har kompetence til at visiterer til

fleksjob.

Sagsbehandlerne indstiller til fleksjob

Det er sagsbehandlerne i de enkelte jobcentre, der indstiller borgerne til fleksjob. Indstillingen foregår typisk i de afdelinger, der beskæftiger sig med afklaring af borgerens arbejdsevne. Det vil sige i sygedagpengeafdelinger, kontanthjælpsafdelinger og afdelinger, der sagsbehandler for borgere i ordinært job, som henvender sig for at ansøge om fleksjob. Hovedparten af indstillingerne kommer fra sygedagpengeafdelinger.

Forud for den endelige indstilling til fleksjob har sagsbehandlerne i flere kommuner mulighed for at sende en sag til drøftelse på et fagligt møde eller hos det udvalg, der har kompetencen til at tilkende fleksjob. Her drøftes forinden indstillingen, om der foreligger tilstrækkelig dokumentation i sagen eller om der fx kræves endnu en arbejdsprøvning eller mere sundhedsfaglig dokumentation.

Hvad danner grundlag for tilkendelse af fleksjob?

Arbejdsprøvningsne er grundlag for fleksjobvisitation

Visitation til fleksjob baseres primært på den forudgående arbejdsprøvning og de sundhedsfaglige oplysninger i sagen. Før en borger kan visiteres til fleksjob, skal det via arbejdsprøvning være dokumenteret, at borgerens arbejdsevne er nedsat, samt at der ikke er udviklingsmuligheder.

Kommuneinterviewene viser, at vurdering af arbejdsevne handler om, hvor mange timer borgeren arbejder i den forudgående arbejdsprøvning.

Når en kommune vurderer, hvorvidt en borger er berettiget til fleksjob, anvender de timetallet som et visitationskrav.

En kommunal leder eksemplificerer:

"For os handler det meget om, hvor meget de kan i den arbejdsprøvning, vi sender dem ud i. Hvis de bliver ved med at ligge omkring 5, 6, 7, 8, 9 og op til 12 timer, så er det mere skånejob og førtidspension. Hvorimod kan du arbejde over 12 timer, så tænker vi, at det er inden for fleksjobordningen".

Den øvre grænse for, hvornår en borger er berettiget til førtidspension, varierer kommunerne imellem. I nogle kommuner visiteres en borger til førtidspension, hvis han kan arbejde 10-12 timer ugentligt, mens 10-12 timer i andre kommuner ikke berettiger en borger til førtidspension, men til fleksjob.

På samme måde varierer grænsen mellem fleksjob og ordinært job. I nogle kommuner går grænsen mellem fleksjob og ordinært job ved 18 timer, mens den i andre kommuner sættes ved 20 timer.

Arbejdsprøvningsrapporterne anvendes til at dokumentere den nedsatte arbejdsevne og fokuserer ikke på at udvikle arbejdsevnen. Årsagen til dette er, ifølge sagsbehandlere i kommunerne (DISCUS 2010¹), at der ved fleksjobvisitation entydigt lægges vægt på dokumentation for den nedsatte arbejdsevne og manglende udviklingsmuligheder. Beskrives udviklingsmuligheder i indstillingerne til fleksjob, vil sagen ikke gå igennem visitation, idet kommunen ikke vil kunne leve op til de dokumentationskrav, Ankestyrelsen og Revisionen foreskriver.

Den sundhedsfaglige dokumentation er grundlag for fleksjobvisitation

Den sundhedsfaglige dokumentation er i stort set alle sager grundlag for fleksjob. Kommunerne ser helst, at der foreligger sundhedsfaglig dokumentation for, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat, når der tilkendes fleksjob.

Enkelte kommuner fremhæver, at de kan se bort fra de sundhedsfaglige vurderinger, hvis de ikke er enige i lægens/ ehandlers vurdering. De fortæller, at de i de tilfælde kan underkende lægens vurdering, hvis de andre elementer i ressourceprofilen eller arbejdsprøvningsrapport viser andet.

I praksis sker dette sjældent, da sagsbehandlere anvender netop de sundhedsfaglige vurderinger som dokumentation for den varigt og væsentligt nedsatte arbejdsevne, når de indstiller til fleksjob.

En medarbejderrepræsentant fortæller:

"Den [lægelige vurdering] vejer meget tungt. Men selvfølgelig, hvis man ikke er enig, så kan arbejdsprøvningsrapporterne også vise, at selvom de måske burde, iflg. deres IQ, kunne klare lidt mere, så kan arbejdsprøvningsrapporten vise, at deres sociale formåen ikke helt svarer til at varetage et arbejde".

Flere kommuner oplever, at sociale faktorer vægtes lavere ved fleksjobvisitation i dag end tidligere

Hvorvidt de sociale faktorer kan inddrages i vurderingerne, er kommunerne uenige om. I nogle kommuner inddrages de sociale faktorer ikke i vurderingerne, mens andre kommuner peger på sociale faktorer som årsag til begrænsning i arbejdsevnen, såfremt den sundhedsfaglige dokumentation ikke er tilstrækkelig.

¹ Evaluering, Arbejdsevne-metoden 2010, DISCUS.

Flere kommuner peger desuden på en tendens til, at den sundhedsfaglige dokumentation i dag vægtes højere end tidligere, hvor der i større grad blev lagt vægt på sociale faktorer i visitationen.

En kommunal medarbejder uddyber:

"Det er svært. Der er utrolig meget fokus på det helbredsmæssige i dag. Før vægtede det sociale også. Det gør det ikke længere, så på den måde ville man kunne afvikle sagerne hurtigere, hvis man ikke afventede noget lægeligt".

Den helbredsmæssige dokumentation bidrager således til lange sagsbehandlingstider.

I nogle kommuner visiteres systematisk fra sygedagpenge, når varighedsbegrænsningen nås, og det er afklaret, at arbejdsevnen ikke rækker til et ordinært job

Ud over at vægte dokumentation for nedsat arbejdsevne og sundhedsfaglig dokumentation, er praksis i hovedparten af kommunerne, at borgere systematisk visiteres til fleksjob, når sygedagpengene udløber og det er afklaret, at borgeren ikke er i stand til at varetage et ordinært job. Dette sker for at sikre borgerens forsørgelse.

En kommunal medarbejder udtaler:

"Når man er på sygedagpenge og man ikke er berettiget til sygedagpenge mere, fordi det er vurderet, at man ikke står til rådighed for det ordinære arbejdsmarked, så er man berettiget til fleksjob og ledighedsydelse, og så er man jo dermed fleksjobvisiteret".

Enkelte andre kommuner har derimod ikke denne praksis. En medarbejder fortæller:

"Man går i gang med ressourceprofilen meget tidligt – allerede når en borger er kategori 2 og inden 12 uger. Det gør, at når en sag er tilkendt fleksjob, er den fuldt afklaret. Og ingen tilkendes fleksjob, uden at der er peget på jobmatch – konkrete jobfunktioner og/eller virksomheder".

Hvad sker efter visitation til fleksjob

Denne del af rapporten har fokus på, hvad der sker efter fleksjobvisitation. Herunder ansættelse i fleksjob, opfølgning på fleksjob og beskæftigelsesindsatsen over for ledige fleksjobvisiterede.

Hvordan foregår ansættelse i fleksjob

En række af de fleksjobvisiterede ansættes umiddelbart efter visitationen i fleksjob, mens andre er ledige i en kortere eller længere periode.

Når der er fundet et fleksjob, skal jobbet etableres og der skal indgås en aftale mellem virksomheden og kommunen om vilkår for arbejdet, løn, skånebehov m.v. I dette afsnit beskrives denne ansættelsesproces.

<p>Nedsat arbejdstid er i dag blevet fast praksis</p>	<p>Fastsættelse af arbejdstid</p> <p>Kommunerne oplever, at der siden fleksjobordningens indførelse er sket en udvikling fra fuldtid mod nedsat arbejdstid. En medarbejder fortæller:</p> <p><i>"Loven blev lavet i 1996 med udgangspunkt i 37 timer. Et af skånehensynene var nedsat arbejdstid. I dag er det ikke et skånehensyn, men fast praksis".</i></p>
<p>Udviklingen mod nedsat arbejdstid hænger sammen med fleksjobordningens incitamentsstruktur – der er intet incitament for borgere til at øge arbejdstiden...</p>	<p>Da fleksjobordningen blev indført, var nedsat tid oprindelig tænkt som et skånehensyn og flere kommuner forsøgte i årene derefter, uden held, at holde fast i dette.</p> <p>Udviklingen hænger dels sammen med fleksjobordningens incitamentsstruktur – at der ikke er sammenhæng mellem borgerens arbejdstimer og indkomst. En medarbejder uddyber her:</p> <p><i>"Sammenligner man ordningen med den tidligere 50/50 ordning, var der på denne ordning langt flere, der arbejdede 37 timer om ugen, idet ansatte kun fik løn for det antal timer, de arbejdede".</i></p>
<p>... og dels sammen med at dokumentationskravet påhviler kommunen...</p>	<p>En ledelsesrepræsentant forklarer lignende:</p> <p><i>"Der er ikke noget incitament. Målet for den enkelte er ikke at få det højest mulige timetal. Det er at få det lavest mulige, så man har et overskud i det private. Man kan godt forstå det, men det er os, der skal dokumentere, at de har en højere arbejdssevne end det, de siger, de har. Så der foregår et udtrætningsforløb med borger og forvaltning. Og så ender vi med at kapitulere til sidst og sige, vi skal ikke dokumentere, at de kan mere, selvom vi synes, at de objektivt burde kunne</i></p>

mere".

Samtidig er det svært objektivt at vurdere og at dokumentere, at en borger har en større arbejdsevne, idet dokumentationskravet ifølge lovgivningen er pålagt kommunen. Dvs. hvis en kommune ønsker at dokumentere, at en borger kan arbejde 2 timer ekstra, så skal de iværksætte en ny arbejdsprøvning og via den forsøge at dokumentere det.

... og endelig at timetallet i arbejdsprøvningerne bliver normsættende for timetallet i fleksjobbet

De interviewede kommuner peger derved på, at en række borgere ville kunne arbejde flere timer i fleksjobbet, end de gør i dag, hvis der i fleksjobordningen var indbygget incitamenter til at øge arbejdstiden.

Udviklingen mod nedsat arbejdstid skyldes derudover, at timetallet i de forudgående arbejdsprøvninger/praktikker bliver normsættende for timetallet i fleksjobbet. Borgerne har en forventning om, at den effektive arbejdstid i arbejdsprøvningen også er arbejdstiden i fleksjobbet. Borgerne mener eksempelvis, at de er visiteret til et fleksjob på 12-15 timer, hvis de i arbejdsprøvningen/praktikken kunne arbejde 12-15 timer.

Derudover er borgernes bevidsthed om løntilskuddet på 2/3 eller 50 pct. også medvirkende til at skabe denne forventning. "*Mange tror, at de kan nøjes med 12-15 timer, fordi de har hørt, at der ligger et tilskud på 2/3*", fortæller en kommune.

Fastsættelse af den tilskudsberettigede løn

Kommunerne efterlyser klare regler for fastsættelse af den tilskudsberettigede løn

I de tilfælde, hvor virksomheden har en overenskomst, sker fastsættelsen af den tilskudsberettigede løn typisk i et samarbejde mellem jobkonsulent, virksomhed og relevante faglige organisationer. Her anvendes den mindste overenskomstmæssige løn på området som grundlag for virksomhedens løntilskud.

I en ikke overenskomstdækket ansættelse skal overenskomsten på sammenlignelige områder gælde.

Nogle kommuner finder det særligt vanskeligt og ressourcekrævende at fastlægge, hvilken sammenlignelig overenskomst, der er gældende og påpeger, at lovgivningen på området ikke er entydig.

De efterlyser klare regler for området:

"Overenskomsterne er vanskelige at styre igennem. Vi skal jo gå ind og finde det grundlag, hvorpå kommunen skal give refusion. Og det er ret væsentligt, at vi rammer der, hvor vi

Kommunerne oplever vanskeligheder i samarbejdet med fagforeningerne om fastsættelse af den tilskudsberettigede løn

skal. Det skal være den korrekte løn, der skal lægges til grund for refusionen. Det kan være vanskeligt at ramme, hvor vi skal ramme. Det bliver svært der, hvor man ikke har nogen overenskomster på området”.

En anden medarbejder oplever samme problemstilling:

”Hele det område i LAB-loven, der hedder lønrefusion – grundlaget for lønrefusion, grundlaget for vurderingen af hvilken overenskomst, der skal være gældende og mindsteløn, skal revideres. Den skal gøres meget mere klar og tydelig”.

Fastsættelsen af lønnen vanskeliggøres yderligere af, at samarbejdet med fagforeningerne, ifølge mange kommuner, ikke fungerer. Det er svært at få fagforeningerne til at oplyse lønsatserne, og i tillæg for at udlevere lønsatserne stiller fagforeningerne krav om at få oplysninger om både borger og virksomhed – typisk cpr-nummer og virksomhedsnavn. Oplysninger, som mange virksomheder og borgere ikke ønsker udleveret. En ledelsesrepræsentant fortæller her:

”Der står i loven, at vi skal involvere fagforeningerne, og det prøver vi også. Fordi vi har virkelig store problemer med fagforeningerne, fordi vi skal kontakte dem vedr. løn. Det har været svært for os at få lønsatserne, fordi de til gengæld kræver at få CPR på borgerne og virksomhedens navn. Det er sådan, at hvis ikke borgerne og virksomheden er interesseret i deres indblanding, så må vi ikke udlevere de oplysninger. Så skriver de til os, mest HK og FOA, at vi ikke må oprette fleksjobbet. Men de kan ikke nægte os at oprette det”.

Kommuneinterviewene viser således, at der bruges mange ressourcer på at fastsætte den tilskudsberettigede løn, fordi reglerne for lønfastsættelsen ikke er tilstrækkeligt præcise.

Fastsættelse af løntilskud

Kommunerne oplever pres for at tilkende maksimalt tilskud

Kommunen kan yde et tilskud til virksomheden på 50 pct. eller 2/3 af den fleksjobansattes løn. Det var tidligere muligt at yde et tilskud på 1/3 af lønnen. Denne mulighed bortfaldt i 2003. Tilskuddets størrelse bør afhænge af graden af borgers nedsatte arbejdsevne og fastsættes individuelt.

Kommunerne fortæller, at langt de fleste fleksjobansatte er ansat med 2/3 tilskud. En leder fortæller her:

Løntilskuddet fastsættes reelt ud fra en forhandling mellem virksomhed og kommune og beror ikke på en vurdering af den fleksjobansattes arbejdsevne

"Vi må desværre erkende, at 9 ud af 10 etablerede fleksjob er to-tredjedels etablerede. Jeg arbejder meget på ledelsesmæssigt at snakke med medarbejderne om at starte med 50 pct. og så gå over på 2/3. Men den holder ikke i alle situationer. Men når man kigger på ordningen, så er det underligt, at 9 ud af 10, vi tilkender fleksjob, er så ringe, at de skal have 2/3 tilskud. Hvor er de andre? Rent statistisk skulle der være lige mange. Man kan endda sige, at der skulle være rigtig mange på 50 pct., fordi 50 pct. skal opsluge fra 100 pct. og ned til 50 pct."

Fastsættelsen af løntilskud foregår typisk i en forhandling mellem virksomhed og jobkonsulent. Kommunernes forhandlingsstrategier er forskellige. I nogle kommuner indleder man konsekvent med at tilbyde virksomheden 50 pct. i løntilskud, og går derefter over til 2/3, hvis nødvendigt. Dette er et forsøg på at sikre rum til, at borgerens arbejdsevne kan forringes i fleksjobbet. I andre kommuner fastsættes løntilskudsniveauet typisk medudgangspunkt i en forudgående praktik på arbejdspladsen, hvorefter forhandlingen finder sted.

Kommunerne oplyser, at forhandlingssituationerne ofte er vanskelige. De oplever her et pres fra virksomhederne for at tildele 2/3 tilskud. Dels fordi virksomhederne kender til muligheden for at få 2/3 tilskud og udnytter denne, og dels fordi beslutningen om at ansætte eller ej ligger hos virksomhederne. Hvis virksomheden ikke får det tilskud, de ønsker, kan de afslå at ansætte borgeren eller vælge at fyre medarbejderen, hvis det er en fastholdelsessag. En medarbejder fortæller her:

"Man starter selvfølgelig med at tilbyde det laveste og nogen gange og er det sådan, at virksomheder taler sammen og har nogen i forvejen. Nogen gange bliver det sådan, at hvis jeg ikke kan få det og det, så skal jeg ikke have dem. På den måde bliver de en handelsvare, man kan kaste med over bordet".

En ledelsesrepræsentant fortæller ligeledes:

"Jeg synes bare også, at jeg nogle gange hører: Så kommer vi med 2/3, for så kan vi få dem afsat. For nogen er rigtig tunge, og så er det det, som lokker".

Kommuneundersøgelsen peger således på, at løntilskuddet sjældent tildeles ud fra en vurdering af borgerens faktiske arbejdsevne, men ud fra en forhandling mellem virksomhed og kommune. En forhandling, hvor virksomheden står stærkt, fordi virksomheden kan afslå at ansætte borgeren, såfremt kommunen ikke tildeler det ønskede tilskud, og kommunen

står svagt, fordi der sjældent er andre muligheder for at etablere et fleksjob.

Opfølgning på fleksjobansættelserne

Kommunen er forpligtet til at følge op på ansatte i fleksjob. Ifølge Lov om en Aktiv Socialpolitik (kap.3, § 10, stk.3) skal kommunen første gang følge op på fleksjobbet senest 6 måneder efter ansættelse. Derefter skal opfølgning finde sted med mindst 12 måneders mellemrum. Ved opfølgning skal kommunen "sikre, at betingelserne for tilskuddet fortsat er til stede, og at tilskudsprocenten fortsat modsvarer graden af den nedsatte arbejdsevne" (Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik, 1998).

I nedenstående afsnit beskrives, hvordan denne opfølgning foregår i praksis og hvor fokus er lagt i opfølgningen.

Den lovpligtige opfølgning

Kommunerne foretager den lovpligtige opfølgning

Kommunerne bekræfter, at den lovpligtige, årlige opfølgning ofte foregår skriftligt. Den første 6 måneders opfølgning sker i nogle kommuner via et besøg på virksomheden, men derefter følges der op per brev en gang om året. I en enkelt kommune følges der altid op via personligt fremmøde.

Den første opfølgning foregår typisk via virksomhedsbesøg, derefter følges op via af et skriftligt opfølgningsskema

I de tilfælde, hvor opfølgningen foregår skriftligt, fremsendes et opfølgningsskema til virksomhed og fleksjobansat, der skal udfyldes og underskrives af både virksomhedsansvarlig og den ansatte. I opfølgningsskemaet spørges der til, om der er sket ændringer i arbejdssituationen, om der har været væsentligt sygefravær og om der ønskes et møde med en jobkonsulent. Såfremt dette ønskes, tager jobkonsulent ud på et virksomhedsbesøg.

Kommunerne oplyser, at virksomhed og fleksjobansat sjældent angiver, at der er sket ændringer i fleksjob. Hvis det er tilfældet, er det typisk, fordi der er sket forværringer i helbredet og derfor behov for flere skånehensyn eller højere løntilskud. En kommune fortæller:

"Der er en tæt opfølgning, i hvert fald i starten. Og så gør vi det, at vi følger op per brev, hvor de skal besvare en del spørgsmål. Så er der et spørgsmål, hvor der står, at hvis de skønner, at der er behov, kommer en virksomhedskonsulent ud og snakker med arbejdsgiveren og borgeren, fordi (arbejds)funktioner har ændret sig eller de har fået flere skånebehov, så gør de det".

Kommunerne tilbyder derudover løbende støtte og hjælp, hvis der opstår problemer i forbindelse med fleksjobansættelsen

Flere kommuner peger på, at den skriftlige opfølgning ikke fanger de problemer, der måtte være i fleksjobbet, fordi arbejdsgiver og fleksjobansat skal udfylde opfølgningsskemaet sammen og der derfor ikke altid kommer fokus på relevante problemstillinger.

"Nogle gange oplever man, at arbejdsgiveren har udfyldt opfølgningsskemaet og medarbejderen ikke er helt enig – det finder man ud af, når de så henvender sig. Vi oplever, at vi får et skema ind, hvor det kører glat og så 14 dage efter får vi en henvendelse. Det kan hænge sammen med, at både borger og arbejdsgiver skal skrive under".

Udover den årlige opfølgning tilbyder flere kommuner, at fleksjobansat eller virksomhed kan henvende sig løbende, hvis der opstår problemer i fleksjobbet. I nogle kommuner er denne opgave lagt ud til forskellige jobkonsulenter og sagsbehandlere, mens andre kommuner har særlige jobkonsulenter, der tager sig af disse sager:

"Vi har en person, der kun tager sig af tvister. Hvis der er noget, så er han hurtigt på banen. Hvis borger og virksomhed pludselig oplever en uoverensstemmelse om forventningsafstemning eller andet, så er det nogle gange, at borgeren eller virksomheden ringer og siger: nu må vi komme ud, for nu er vi ved at fyre pågældende. Så tager vedkommende ud, og som regel lykkes det at klinke skårene. Det gør vi meget ud af, for vi ved godt, at hvis først vedkommende kommer ind i systemet, så skal han ud igen og det er en længere kamp end at fastholde ham i jobbet".

Opfølgningens fokus

Opfølgningen har typisk ikke fokus på at udvikle arbejdsevnen, men snarere på om borgeren fortsat er berettiget til fleksjob og på at fastholde borgeren i fleksjob

Langt de fleste kommuner oplyser, at deres opfølgning ikke har fokus på at udvikle borgerens arbejdsevne, men i stedet på om borgeren stadig er berettiget til et fleksjob og på at fastholde borgeren i fleksjobbet ved forværring af helbredet. Kun en enkelt kommune arbejder målrettet med udvikling af arbejdsevnen.

Nogle kommuner ser ikke noget formål med at udvikle arbejdsevnen, fordi de allerede ved fleksjobvisitationen fastlagde, at arbejdsevnenedsættelsen var varig og de derfor ikke kan forvente en udvikling. De fortæller, at hvis man har lavet et ordentligt forarbejde, så kan man ikke forvente, at de fleksjobvisiterede udvikler deres arbejdsevne.

En leder udtaler:

Nogle kommuner ser intet formål med at udvikle arbejdsevnen, idet de én gang har fastslået, at arbejdsevnen er varig nedsat, mens...

"Man har en gang sagt, at de har en varig arbejdsevnenedsættelse – så er det virkelig modstridende at forsøge at arbejde hen mod et ordinært job".

Andre kommuner er imidlertid principielt indstillet på at udvikle borgerens arbejdsevne, men fortæller, at det er en vanskelig opgave pga. manglende ressourcer. Typisk har de medarbejdere, der tager sig af opfølgningen, flere hundrede sager. En leder fortæller:

"Hvis jeg skal være ærlig, så har vi ikke ressourcer til at følge op på udviklingen i fleksjobbet andet end ved den årlige opfølgning. Det er ikke sådan, at vi laver ekstraordinær opfølgning og følger op på, om man udvikler sig positivt eller negativt. Vi koncentrerer os nok meget om at finde ud af, om borgeren stadigvæk er i målgruppen i forhold til fleksjob og om virksomheden synes, det er en god ide, og om borgeren synes, det er en god ide".

... andre ser det som en umulig opgave at udvikle arbejdsevnen, når hverken borger eller virksomhed er indstillet på det

Samtidig vanskeliggøres udviklingen af arbejdsevnen af, at hverken borger eller virksomhed er interesseret i at involvere kommunen i at udvikle arbejdsevnen.

En medarbejder udtaler:

"Min pointe er: Når man er ude at lave opfølgning, så skal man være idiot, hvis man ikke som borger og arbejdsgiver nikker, og siger alt er ok. Hvis man siger, man kan klare mere, så mister man sit fleksjob. Så skal man i stedet arbejde 37 timer og man får ingenting ud af det. Arbejdsgiveren siger: "Det er da fuldstændig tosset. Før fik jeg halvt tilskud, nu får jeg ingen tilskud. Jeg får så flere timers arbejde ud af det, men alligevel. Man skal være jubelidiot - både som arbejdsgiver og som borger, hvis man vil frasige sig den ordening. Det er humlen i hele ordningen"."

Udvikling af arbejdsevnen

Trods kommunernes manglende fokus på udvikling, vurderer de selv, at arbejdsevnen forbedres for en gruppe fleksjobansatte

Kommunerne oplever, at hverken borger eller virksomhed har incitament til at udvikle arbejdsevnen mod en højere arbejdstid, færre skånehensyn og på sigt et ordinært job. Det er derfor også svært for kommunerne at udvikle fleksjobbene til trods for, at de i nogle tilfælde er klar over, at der sker forbedringer i den ansattes arbejdsevne.

En kommune:

"Vi ved jo godt, at der sker noget med arbejdsevnen i et fleksjob for nogle fleksjobbere, når de har været der og fået rutinerne og overblik over organisationen og kender arbejdet i detaljer. Så sker der en forøgelse af arbejdsevnen i forhold til, da man blev ansat. Der bruger vi ikke redskaberne. Lovgivningen har redskaberne. Det er vi ikke gode til og jeg opfatter det som om, vi er konfliktsky og et eller andet sted er vi bevidst eller ubevidst meget taknemmelige for, at arbejdsgiveren gerne vil have fleksjobbere".

Forbedring af arbejdsevnen kommer ikke til udtryk ved positiv udvikling i fleksjobansættelserne henimod færre skånensyn eller øget arbejdstid og endnu sjældnere, at en fleksjobansat kommer i ordinært job

Når fokus ikke lægges på udvikling, skyldes det således også, at forslag om ændringer af fleksjobbet ikke altid bliver vel modtaget af virksomheden og den fleksjobansatte. Samtidig påhviler dokumentationskravet kommunerne, så det er dem, der skal påvise, at borgeren er i stand til at arbejde mere. En vanskelig opgave, når borgeren ikke selv er motiveret for at yde en større arbejdsindsats. Mange kommuner afstår derfor helt fra at spørge til udviklingen i arbejdsevnen, fordi de ved, at hverken borger eller virksomhed vil pege på en positiv udvikling.

En opfølgingsmedarbejder udtaler:

"Vi spørger blandt andet: Har du fået det værre. Der står ikke et sted: Har du fået det bedre? Vi spørger ikke, for vi kender svaret på forhånd (..)"

Kun en ud af de 11 interviewede kommuner har en aktiv opfølgingsindsats med et klart mål om at øge de fleksjobansattes arbejdstid. Kommunen fortæller her:

"Mange gange oplever jeg, at når man er faldet til ro i et job og er ude af kommunens svøbe, så er der mange ting, der letter, så kan man noget mere. Jeg siger altid, når jeg er ude første gang: når jeg kommer om et år, så skal vi snakke om øget timetal. Mange har paraderne oppe med det samme, men det tager vi stille og roligt, fordi så kan jeg høre på den ansatte og arbejdsgiveren, om der er ressourcer at hente eller om det er fuldstændig låst, som det er. Det har vi mange snakke om, og så forsøger vi ud fra lægelige papirer og hvad jeg hører at presse dem lidt i en periode på 3 mdr., og så evaluerer vi på det. Der er mange, der lykkes med at komme op og der er også mange, der ikke lykkes".

Generelt oplever kommunerne, at få fleksjobansatte udvikler deres arbejdsevne i form af en øget arbejdstid og endnu færre kommer i ordinært job. De oplever oftere, at arbejds-

evnen forringes – at der opstår flere skånebehov, at arbejdstiden reduceres og løntilskuddet sættes op, samt at de fleksjobansatte bevæger sig mod førtidspension. En naturlig udvikling set i lyset af, at en del har progredierende lidelser. Kommunerne understreger, at når en medarbejder går fra fleksjob til ordinært job, sker det alene, fordi borgeren selv har en meget stærk motivation for at blive ansat i et ordinært job og ikke fordi, kommunen fratager borgeren fleksjobbet.

Der er i fleksjobordningen ikke indbygget incitamenter for hverken borger eller virksomhed til at udvikle arbejdsevnen

Som tidligere nævnt ser kommunerne det som en barriere for udviklingen af arbejdsevnen, at der ikke er nogen incitamenter for hverken borger eller virksomhed til at udvikle borgerens arbejdsevne. Desuden peger mange kommuner på, at en gruppe fleksjobansatte ville kunne udvikle arbejdsevnen, hvis fleksjobordningens incitamentsstruktur blev lavet om.

De mener navnlig, at der mangler økonomiske incitamenter for borgeren.

En medarbejder udtaler:

"Der mangler i den grad økonomiske incitamenter for borgerne til at komme ud af fleksjobordningen. Der er ikke noget at hente der".

Flere kommuner foreslår specifikt et økonomisk incitament til at øge timetallet, så en del af lønnen gøres afhængig af det antal timer, den fleksjobansatte arbejder.

En leder mener eksempelvis, at det ville have følgende virkning:

"Det kunne være, at de blev mere kreative. Så kunne de fx gå hjem og sove 3 timer og så komme igen. Hvis der var sådan nogle motivationsfaktorer, som selv fik dem på banen, så ville de måske tænke: ej jeg kan godt lige klare 2 timer mere og så kan jeg komme på ferie til sommer. Hvis jeg nu lige gik hjem og hvilede mig og så kom igen, mine børn er blevet større osv. Det vil være en god ting".

Kommunerne mener heller ikke, at der er noget incitament for hverken borger eller virksomhed til at forlade fleksjobordningen til fordel for et ordinært job. De fortæller, at når dette sker, skyldes det alene borgerens egen motivation.

Ledige fleksjobvisiterede

Efter fleksjobvisitationen er der cirka 2/3 af de visiterede, der ikke har en arbejdsgiver og som i en kortere eller længere periode er ledige. I denne periode modtager de enten ledighedsydelse eller kontanthjælp. I dette afsnit sættes fokus på de ledige fleksjobvisiterede og kommunernes indsats over for de ledige.

Beskæftigelsesindsatsen over for ledige fleksjobvisiterede

Beskæftigelsesindsatsen over for ledighedsydelsesmodtagere er et højt prioriteret område i kommunerne

Beskæftigelsesindsatsen for ledige fleksjobvisiterede er et højt prioriteret område i kommunerne. Dette skyldes, ifølge kommunerne, dels at de mister deres statslige refusion, når en ledighedsydelsesmodtager har været ledig i over 18 måneder og dels kommunernes oplevelse af, at jo længere tid en fleksjobvisiteret går ledig, jo sværere er det at få borgeren ansat i et fleksjob, fordi borgeren mister troen på, at han kan finde et job. En medarbejder fortæller:

"Det er vigtigt, at de ikke - når de tilkendes eller bliver fyret fra et fleksjob - så går. Det er roden til alt ondt. Der er nogen, der hurtigt får den der: jeg kan jo ingenting".

Nyledige fleksjobvisiterede indkaldes til en kontaktforløbsamtale med det samme, og der iværksættes et jobsøgningsforløb

Flere kommuner har i højere grad end tidligere fokus på en tidlig indsats i forhold til de ledige.

I alle kommuner indkaldes nyvisiterede til en kontaktforløbsamtale med det samme, ligesom de også bliver sat i gang med et jobsøgningsforløb – ofte sammenkoblet med virksomhedspraktik. Jobsøgningsforløbene varetages af jobcentrets egne projektafdelinger/ afklaringsinstitutioner eller anden aktør.

Derudover har enkelte kommuner yderligere iværksat forløb for alle nyvisiterede 10 timer om ugen. Disse indeholder eksempelvis kostvejledning, tilbud om fysisk træning, forløb ved ergoterapeut og psykolog. Formålet med dette er at få de ledige i job inden for 18 måneder og samtidig at opnå den højeste refusion under ledighed. Når en ledighedsydelsesmodtager deltager i et tilbud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats minimum 10 timer om ugen, får kommunen 65 pct. i statslig refusion, mens de blot modtager 35 pct., når borgeren ikke deltager i et tilbud (Lov om en aktiv socialpolitik).

For de ressourcestærke borgere med stor arbejdsmarkedserfaring er ledighedsperioden kortvarig og de finder typisk fleksjobbet på egen hånd

En medarbejder forklarer:

"Det er for at få refusionen, så skal de være aktiveret 10 timer om ugen, for at kommunen kan få så stor refusion som muligt. Det er simpelthen baggrunden for, at de lige skal være der 10 timer. Det er nok også godt nok. Og der er rigtig mange, der siger, at det er godt, at de kommer ud".

Ud over hjælp til jobsøgning og etablering af praktik består en del af kommunernes arbejde i forhold til ledighedsydelsesmodtagere også af afklaring. En række borgere har stadig så store barrierer over for arbejdsmarkedet, at det ikke er muligt at finde et fleksjob til dem. Dette udfoldes i nedenstående afsnit.

De ressourcestærke fleksjobvisiterede finder typisk på egen hånd et job umiddelbart efter visitationen. Det er, ifølge kommunerne, ledige, der har mange års arbejdsmarkedserfaring og de, som har den største arbejdsevne.

Andre ledige har vanskeligere ved at finde et job og oplever en langvarig ledighedsperiode.

Fleksjobvisiterede med en lav arbejdsevne og store skånebehov har vanskeligt ved at finde et job

Kommunerne oplyser, at de fleksjobvisiterede, der har særlig vanskeligt ved at finde et job, typisk er dem med en lav arbejdsevne og store skånebehov. Fleksjobvisiterede, der kan arbejde mindre end 12 timer, er ifølge kommunerne meget svære at placere, fordi der skal rummelighed til fra arbejdsgiverside. Det er ikke rentabelt for virksomheden, da den minimum skal betale 1/3 af lønomkostningerne.

En medarbejderrepræsentant fortæller:

"Det er noget med, hvad der kan betale sig for arbejdsgiver. Hvis de har under 12,5 time, så får arbejdsgiver faktisk en udgift ved at ansætte dem. De vil ikke have dem så få timer".

Nogle kommunale medarbejdere problematiserer, at borgere med en lav arbejdsevne visiteres til fleksjob, fordi de ikke kan klare et fleksjob. En medarbejder fortæller:

"Det, vi efterlyser, er, at man har forholdt sig til, om borgeren kan klare et fleksjob. Men mange gange, er det ud fra et teoretisk grundlag. Sådant som arbejdsmarkedet er skruet sammen, kommer den og den borger aldrig ud i arbejde. Det er rent teoretisk".

Problemet er ifølge kommunale medarbejdere, at man for at

sikre borgernes forsørgelse systematisk visiterer borgere til fleksjob, når de rammer sygedagpengenes udløb efter 52 uger. Resultatet er, at en række fleksjobvisiterede borgere har en så lav arbejdsevne, at ingen virksomheder ønsker at ansætte dem.

I nogle kommuner er det praksis, at der finder en yderligere afklaring sted efter visitationen, som måske fører til indstilling til førtidspension. Det er derfor først, når borgerne er visiterede til fleksjob og kommer på ledighedsydelse, at den endelige afklaring sker. I nogle tilfælde efter en langvarig ledighedsperiode.

En leder fortæller:

"Vi har nogen, som det viser sig, når vi får dem ud i praktikker, at det ikke dur. Som vores system er bygget op nu, så er det også den vej, vi skal gå. Selvfølgelig kan du godt gå direkte fra kontanthjælp til pension, men så skal der også være meget tungt vejende grund til, at du gør det. Ellers skal vi have borgerne via fleksjob først".

For nogle af de fleksjobvisiterede fungerer ledighedsydelse derved som en mellemstation til førtidspension.

En medarbejder fortæller:

"På den måde oplever vi ledighedsydelse som en mellemstation til pension, fordi borgeren er for god til en pension, men kan visiteres efter fleksjobbestemmelserne. Så vi får nogen, hvor vi tænker, at borgeren inden for de næste 18 måneder ikke kan bestride et fleksjob, og så begynder vi at afklare borgeren og tænke i pension. For at afklare, om borgeren kan udvikle arbejdsevne til fleksjob".

Nogle af disse kan efter en langvarig periode på ledighedsydelse afklares til førtidspension, fordi de bliver endelig udredt og man finder tilstrækkelig dokumentation til at indstille til førtidspension.

En medarbejder fortæller:

"Vi har nogle gange snakket om, at der må være noget med personligheden; og så har vi fået lavet en psykologisk undersøgelse og så var der en psykolog, der sagde, at med den personlighed, kan de ikke komme tilbage til arbejdsmarkedet. Så kan vi lave en pensionssag, hvorimod den ellers ville cykle rundt i systemet – i ledighedsydelse og måske forsøg på det ene og det andet. Der har vi fået nogen væk, og der er flere på vej".

I mange kommuner oprettes særlige offentlige fleksjob til de særlige langvarigt ledige

De ledige med få ressourcer, der ikke er berettiget til førtidspension, fortsætter langvarigt på ledighedsydelse. Få lykkes det efter massiv indsats og fokus på at udvikle arbejdsevne, at finde et fleksjob til. Andre ansættes i særlige offentlige fleksjob.

"Vi har nogle borgere, som er meget vanskelige at placere i fleksjob. Så laver vi nogle kommunale jobs til dem. Simpelt hen fordi de er rigtig svære. De er vanskelige at finde jobs til", fortæller en medarbejder.

Kommunerne har særlige fleksjobpuljer afsat til dette formål, så de enkelte afdelinger i kommunen ikke selv skal finansiere fleksjobbet. Enkelte steder betaler den afdeling, der har fleksjobbet, et mindre årligt beløb – fx. 10.000 kr. – og den fælles pulje betaler resten.

I hovedparten af kommunerne er der tale om varige offentlige fleksjob, mens det i enkelte andre kommuner er tidsbegrænsede fleksjob.

Jobbene oprettes dels ud fra en refusionstækning og dels ud fra en betragtning om, at aktiv forsørgelse, for både den ledige og samfundet, er bedre end passiv forsørgelse.

"Det er ud fra, at vi ville have dem stående afventende, hvis ikke vi havde den pulje, for man får ikke en fattig institution til at tage dem ind og betale 1/3 af lønnen for dem. (...)Det er også ud fra, at de kan være rollemodeller i børnefamilien, når far og mor går på arbejde. Der er mange afledte gode ting, når de har den mulighed for at give et kommunalt fleksjob".

Kommunen optjener retten til statslig refusion, hvis den fleksjobansatte har været i job i sammenlagt 9 måneder inden for 18 måneder (Lov om en aktiv socialpolitik).

Udvikling i lediges jobmotivation

Jobmotivationen udvikles negativt i ledighedsperioden

Interview med kommuner peger på, at jobmotivationen for en række ledige daler over tid. En medarbejder fortæller:

"De har haft en større arbejdsidentitet, når de har et fleksjob. Når de er ledige, så svinder deres arbejdsidentitet meget. Det er kendetegnende for mange af dem, der giver op over for arbejdsmarkedet. Hvis man tog dem, lige når de blev visi-

teret og havde et job stående til dem, så kunne man godt bevare gejsten ift. arbejdsmarkedet. Nej, det er, fordi de kommer til at stå og vente et stykke tid - så daler deres niveau, og de tror ikke længere på, at det kan lykkes. Det er det værste for dem. Det er at gå og vente, for de føler, at de bliver glemt”.

Ledere og medarbejdere i kommunerne fortæller, at mange borgere som udgangspunkt ønsker ansættelse i et fleksjob, men at de med ventetiden mister motivationen, fordi de ikke kan leve op til de krav, der stilles. Andre har imidlertid fra ikke et ønske om at blive ansat i fleksjob, men ønsker en førtidspension.

En medarbejder fortæller:

”Mange vil egentlig gerne som udgangspunkt have et fleksjob, men når de kommer ud til anden aktør, så ser de, hvor meget der kræves. Så kan det godt være, at der sker noget med dem. De finder ud af, at det ikke er så nemt og der stilles flere krav, end de havde forestillet sig”.

En anden medarbejder formulerer det sådan:

”Jeg havde en borger, der havde pensioneret sig selv. Så tog jeg en snak med hende og henviste hende til anden aktør, hvor hun kan søge nogle konkrete jobs, der matcher hendes ønsker og skånebehov. Så går der ikke mere end et par timer, så kommer hun tilbage og siger: Jeg har været der. Der er ikke nogen, der vil have mig. Igen – hvordan har hun været ude at sælge sig selv. Jeg tror, at ift. dem, der ikke er selvkørende, har vi en forpligtigelse til at tage dem i hånden, hvis de skal komme videre”.

En tredje medarbejder fortæller:

”Man kan sige, de der kan stå til rådighed for et fleksjob, de er også aktivt jobsøgende, men dem, der ligger nede på de lave timetal, gør ikke selv noget særligt. Fordi de hellere vil have pension”.

Det er særligt vanskeligt at flytte de umotiverede borgere fra ledighed til fleksjob

Det er vanskeligt at flytte borgerne fra ledighed til fleksjob, når de ikke selv har motivationen.

En ledelsesrepræsentant fortæller:

”Vi skal erkende, at en andel af de borgere, der tilkendes fleksjob, ikke er interesseret i at få et fleksjob. De ville have haft en førtidspension. Det har vi ikke givet dem, fordi vi har ment, at der var en restarbejdsevne, der kunne udnyttes. De

borgere er dem, der er sværest at flytte ud i fleksjob. Vi får deres helbredsmæssige klager hele tiden. Hver eneste gang vi prøver noget nyt, så deltager man i en given periode og så melder man sig syg. De har skavankerne, så det er let at melde sig syg eller ringe til sin læge og sige at nu er det helt tosset med skulderen og jeg kan ikke klare det der, og så får man en sygemelding. Det kræver, at man har sat spørgsmålstegn ved rådighed og afprøvet rådigheden og man stadig ikke finder, at de står til rådighed".

Kommunerne efterspørger sanktionsmuligheder over for ledighedsydelsesmodtagere, der ikke ønsker et fleksjob

Kommunerne efterspørger sanktionsmuligheder over for de ledighedsydelsesmodtagere, der ikke ønsker et fleksjob og samtidig strammere krav til ledighedsydelsesmodtagernes egen jobsøgning.

Alle kommuner er opmærksomme på, at borgerne selv skal deltage i jobsøgningen. De problematiserer imidlertid, at de ikke har nogen sanktionsmuligheder, hvis borgeren ikke deltager.

En medarbejder forklarer:

"Jeg kunne godt tænke mig nogle sanktionsregler for de få, der bare ikke vil. Hvis det havde været en kontanthjælpsmodtager, så kunne jeg slippe let om ved det at sige, at så får du ingen penge fra i morgen. Man kan ikke sanktionere i ledighedsydelse og det kunne jeg godt tænke mig, at man kunne. Selvfølgelig skal de ikke sættes til en arbejdsopgave, som de ikke kan og ikke er uddannet til, men at stå og sælge is – det kan være, at nogen synes, det er dødsygt, men der skal man kunne sige: "Det er det eller ingenting, for ellers så lukker vi din sag i morgen eller trækker i ledighedsydelse".

Kommunerne foreslår som løsning på problemet, at man sidestiller ledighedsydelsesreglerne med dagpengereglerne

Kommunerne problematiserer derudover, at ledighedsydelsesmodtagerne ikke har noget incitament til at komme i job. Incitamenterne til at få ledige i job retter sig alene mod kommunen.

Den eneste lovgivningsmæssige mulighed kommunerne i dag har for at anvende sanktioner over for ledighedsydelsesmodtageren, er at fratage forsørgelsen. Dette er muligt, hvis de kan dokumentere, at vedkommende ikke står til rådighed. Kommunerne oplever imidlertid, at dette i praksis er meget vanskeligt, da kommunen skal dokumentere borgerens manglende vilje.

"Når folk ikke ønsker det, så er det svært, og det er også rigtig svært at lukke kassen. Rent lovgivningsmæssigt er det ikke let at lukke kassen på ledighedsydelse", fortæller en leder.

En medarbejder uddyber:

"Det kan man ikke i dag, for så går borgeren ned til lægen og siger, jeg får det psykisk dårligt over det der, og så skriver lægen det. Der skal være en grænse for, hvor meget man kan 'lægeshoppe'. Hvis ikke du kan få svaret hos den ene læge, så går du på lægeshopping, indtil du får det svar, du vil have. Det er ligesom dem, der er pensionsfikserede".

En anden ledelsesrepræsentant fortæller:

"Det, vi har snakket om i udvalget, er, om vi skal stramme praksis op, så vi fratager borgerne deres ledighedsydelse pga. manglende rådighed. Ikke på baggrund af, at de ikke ønsker at medvirke, men på baggrund af, at de ikke medvirker. Men de er ikke dårlige nok til at få pension, og så står de uden forsørgelse og jeg er rimelig sikker på, at vi vil tabe 8 ud af 10 sager, hvis vi går i gang med det. Men vi har overvejet det, fordi vi har en stor gruppe, hvor vi ikke kan sige: han vil ikke, men det er heller ikke fordi, han er så dårlig, at han ikke kan".

En række kommuner foreslår, at man i stedet indbygger et incitament til at komme i job for ledighedsydelsesmodtageren ved for eksempel at sidestille reglerne for ledighedsydelse med dagpengereglerne, så der både indbygges en varighedsbegrænsning på 2 år og samtidig stiller de samme krav til jobsøgning.

Gennemgang af fleksjobsager

I det følgende fremlægges resultaterne af gennemgangen af de 37 fleksjobsager indhentet fra de 11 medvirkende kommuner. Der er set på borgernes ressourceprofil samt på deres forsørgelsehistorik og tilbudsoversigt 5 år tilbage.

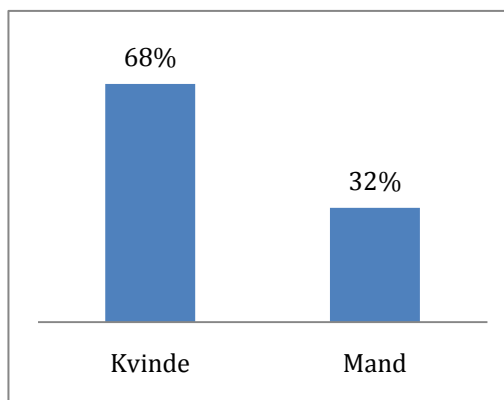
Formålet med at inddrage fleksjobsagerne i undersøgelsen er at udfolde billedet af, hvad der sker i borgernes afklaringsforløb forud for fleksjobvisitation.

Sagsgennemgangen belyser, hvad der er registreret i de enkelte sager om borgeren og om afklaring og evt. forsøg på udvikling af borgerens arbejdsevne før tilkendelse af fleksjob. Indledende gives et overblik over den samlede mængde fleksjobsagers fordeling på borgernes køn og borgernes forsørgelse før fleksjob.

Overblik over de gennemgåede sager

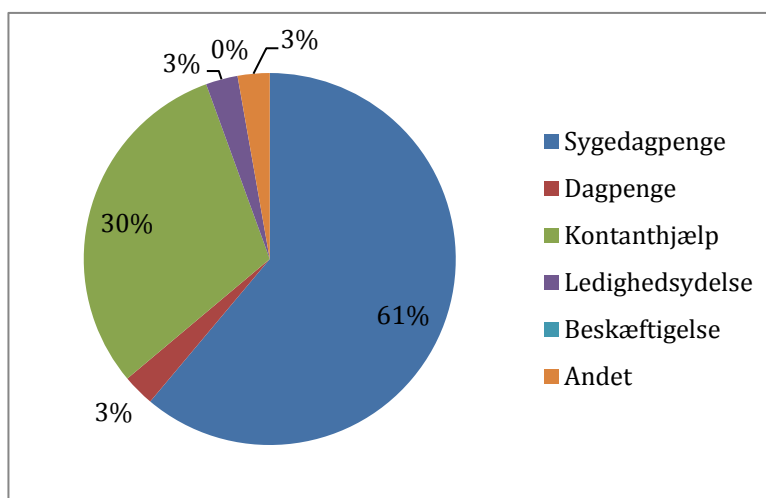
Hovedparten af de gennemgåede sager vedrører kvinder

Fig. Køn



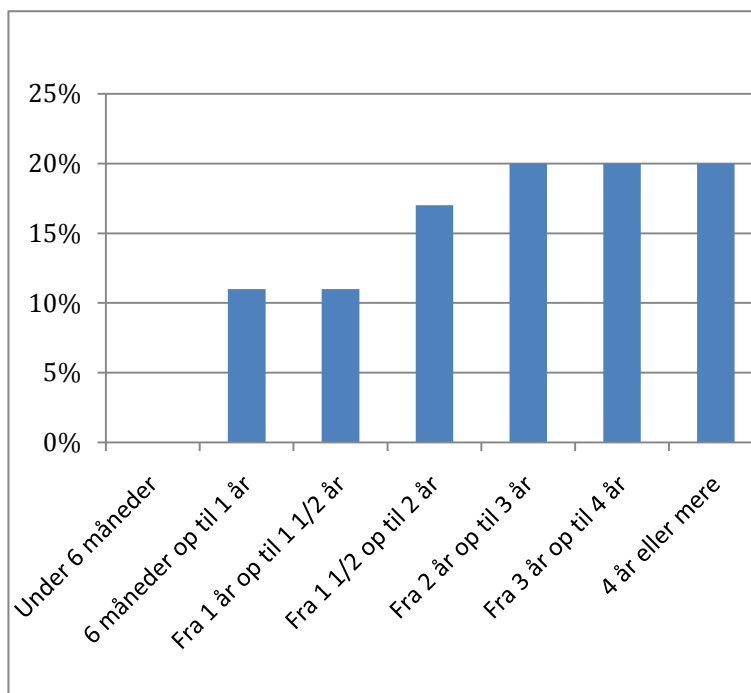
Langt størstedelen er visiteret fra sygedagpenge

Fig. Borgernes forsørgelse før tilkendelse af fleksjob



Størstedelen vedrører borgere, har modtaget offentlig forsørgelse i mere end 2 år

Fig. Antal måneder på overførselsindkomst før fleksjob



Hvilke tilbud iværksættes forud for fleksjobvisitation

I nedenstående beskrives, hvad der af ressourceprofilen fremgår, at være iværksat og afprøvet i 37 fleksjobsager.

Parallelindsatser

Af sagsgennemgangen fremgår det:

- At der i størstedelen (58 pct.) af sagerne ikke er iværksat parallelindsatser
- Mens der er i 42 pct. af sagerne er iværksat parallelindsatser

Delvis raskmelding anvendes sjældent

Delvis raskmelding er anvendt:

- 1 gang i 4 sager
- 2 gange i 1 sag.

Delvis raskmelding er ikke overvejet i nogen af sagerne

Egen jobsøgning og støtte til jobsøgning er stort set ikke anvendt

Egen jobsøgning har ikke fundet sted i sagerne, og der har heller ikke været overvejelser om borgerens egen jobsøgning.

Støtte til jobsøgning har fundet sted i 1 sag, mens der i 0 sager har været overvejelser om støtte til jobsøgning

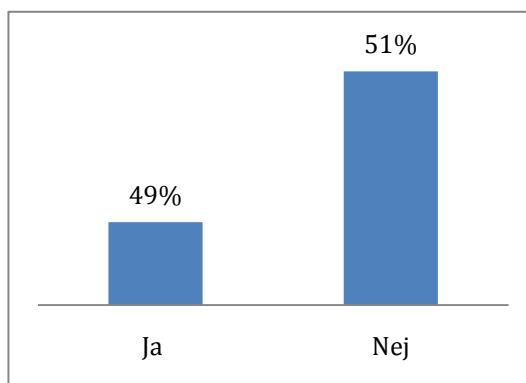
Virksomhedsrettede tilbud er afprøvet i stort set alle sager	<p>Virksomhedsrettede tilbud er afviklet i 31 ud af de 37 fleksjob-sager og ofte afprøves borgeren i flere virksomhedsrettede forløb:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I 11 sager har borgeren modtaget et virksomhedsrettet tilbud • I 10 sager har borgeren modtaget 2 tilbud • I 6 sager er der afviklet 3 tilbud • I 5 sager er der afviklet 4 forløb eller derover
De virksomhedsrettede tilbud er ofte givet i form af afprøvning på en virksomhed	<p>I 22 af sager har der været afviklet arbejdsprøvning i en virksomhed. Deraf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • har 9 været i 1 forløb • 12 været i 2 forløb • 1 været i 8 forløb
Kommunal aktivering bruges i meget begrænset omfang	<p>I 2 sager fremgår det, at borgeren har været i kommunal aktivering, mens det i de resterende sager hverken er overvejet eller anvendt.</p>
Vejledning/opkvalificering anvendes i nogen grad	<p>Vejledning/opkvalificering er anvendt i 8 sager. Deraf har flere borgere været igennem flere forløb:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I 1 sag har der været afviklet 1 forløb • I 2 sager 2 forløb • I 1 sag 3 forløb • I 4 sager 4 forløb eller derover
Mentor anvendes i meget begrænset omfang	<p>Mentor er i alt blevet anvendt i 4 sager:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I 2 sager 1 gang • I 2 sager 2 gange <p>I yderligere 2 sager har man overvejet brug af mentor.</p>
Hjælpebidler bruges i meget begrænset omfang	<p>I 3 sager er der anvendt hjælpebidler, og i 1 sag har man overvejet brug af hjælpebidler</p>
Personlig assistance bruges ikke	<p>Personlig assistance er ikke anvendt i sagerne, mens det fremgår af 3 sager, at personlig assistance er blevet overvejet.</p>

Uddannelse anvendes ikke	Det fremgår ikke af nogen sager, at uddannelse har været forsøgt. Det har været overvejet i 1 enkelt sag
Kursustilbud anvendes ikke	Det fremgår af 1 sag, at der er afviklet kursustilbud. Det har ikke været overvejet eller anvendt i andre sager.
Behandlingstilbud anvendes i nogen grad	<p>I 15 ud af de 37 sager er der afviklet behandlingstilbud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I 4 sager er der givet 1 behandlingstilbud • I 5 sager er der givet 2 behandlingstilbud • I 2 sager er der givet 3 tilbud • I 1 enkelt sag er der givet 10 behandlingstilbud <p>Behandlingstilbud har ikke været overvejet i nogen af de resterende sager.</p>
Sociale tilbud anvendes i begrænset omfang	<p>Af 2 sager fremgår det, at sociale tilbud er blevet afviklet. Disse er blevet brugt 2 gange i hver sag.</p> <p>I 1 sag er brugen af socialt tilbud blevet overvejet.</p>

Alternativer til fleksjob

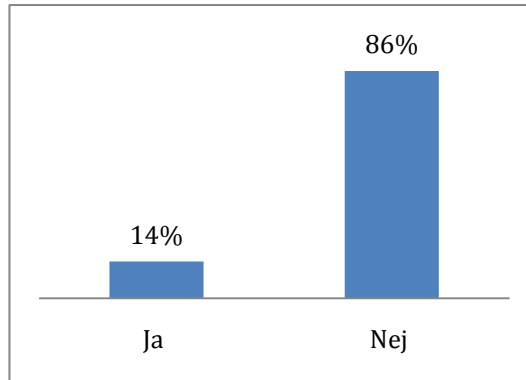
I halvdelen af sagerne er revalidering overvejet

Fig. fremgår det at revalidering er overvejet



Førtidspension er typisk ikke blevet overvejet

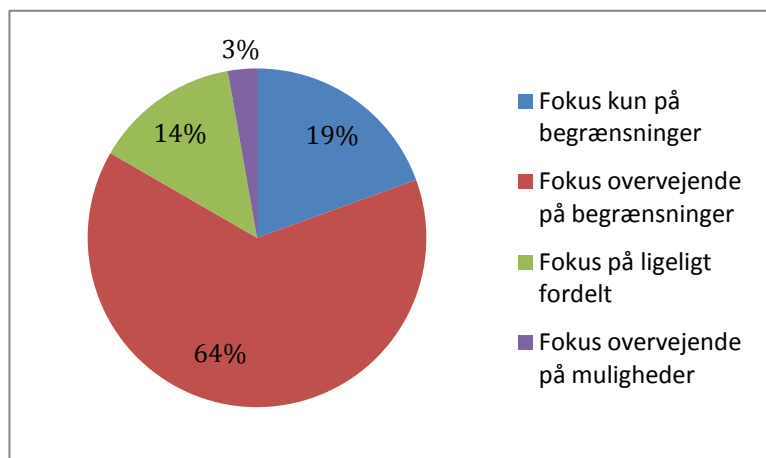
Fig. Fremgår det at førtidspension har været overvejet



Hvor lægges fokus i sagerne

Sagerne fokuserer på borgernes begrænsninger frem for deres udviklingsmuligheder

Fig. hvor lægges fokus i sagerne



Præsentation af 4 udvalgte cases, der tilsammen dækker typiske fleksjobforløb

De 4 cases uddyber gennemgangen af sager og fremstillingen af interviewdata fra interview med kommunerne. De er indsamlet gennem sagsinterview med henholdsvis borgere, der er tilkendt fleksjob og sagsbehandlere samt interview med virksomheder.

CASE 1

Mand, 52 år – mange år uden plads på arbejdsmarkedet

Baggrund

Kurt er 52 år og er uddannet planteskolegartner tilbage i 1980, en uddannelse han aldrig rigtig fik brugt. I de efterfølgende 13 år har han arbejdet forskellige steder, blandt andet som asfaltarbejder.

Herefter bliver Kurt revalideret til teknisk assistent, men kommer heller ikke til at bruge den uddannelse.

Kurt får job på en skole og arbejder med drift og vedligeholdelse, og påbegynder igen uddannelse som byggetekniker.

Kurt sygemeldes pga. blodprop i hjertet; efterfølgende konstateres der sukkersyge, forhøjet blodtryk og grå stær – han har et relativt langt sygeforløb.

Tid med offentlig forsørgelse

Kurt er tidligere revalideret og har siden ansættelse på en skole ikke været i ordinært job.

Mødet med Jobcentret

- Efter lang sygemelding henvender Kurt sig med henblik på at søge pension; han kan umiddelbart ikke se sig selv tilbage på arbejdsmarkedet.
- Pensionsansøgningen behandles, men ender i afslag, da Kurt har arbejdsevne i behold, men det er også klart, at arbejdsevnen ikke rækker til et ordinært job.
- Herefter sendes han til en anden aktør, og her oplever Kurt, at han for første gang bliver lyttet til
- Den anden aktør finder en praktikplads til Kurt i et byggecenter, hvor han kan arbejdsprøves.
- Kurt arbejder 4 timer om dagen hver dag, og det går godt, men det er tydeligt, at tempoet falder meget i løbet af dagen – vurderingen er, at han arbejder, hvad der svarer til 15 effektive timer ugentligt.
- Forløbet på arbejdspladsen går godt, og man er glade for at have Kurt. Kurt oplever selv, at det arbejde, han udfører, er en reel lettelse for hans nye kolleger, da han taget sig af meget forefaldende arbejde som ordning af udeområdet, oprydning, prismærkning mm., som de andre før skulle passe ind mellem deres øvrige opgaver.
- Byggecentret tilkendegiver, at de er indstillet på at ansætte Kurt, hvis han godkendes til fleksjob, og på betingelse af, at han kan få forlænget sin praktik, indtil godkendelsen er på plads.

- Kurt tilkendes fleksjob begrundet i en arbejdsprøvning, der viser, at hans effektive arbejdstid er 3 timer om dagen – 15 timer om ugen. Skåneforholdene er vekslende arbejdsopgaver med begrænsede stå og gå funktioner. Lægekonsulenten vurderer, at der ikke er yderligere behandlingstiltag for patienten.

Nuværende status

Efter kommunal sagsbehandlingstid bevilges Kurt fleksjob, og han fortsætter hvor han har været i arbejdsprøvning og praktik – efter at have været helt uden for arbejdsmarkedet i mere end 10 år er Kurt blevet ledt tilbage til et arbejdsliv på fleksjobvilkår.

CASE 2

Kvinde, 54 år – lærer på ordinære vilkår i 20 år, fastholdt som lærer på samme skole i fleksjob.

Baggrund

Inger er 54 år og uddannet lærer og har arbejdet som sådan siden 1981. Forløbet mod fleksjob tager udgangspunkt i et længerevarende sygdomsforløb, hvor Inger får konstateret en kraftig tinnitus, som gør, at balancenerven på hendes venstre øre ikke fungerer optimalt. Dette medfører svimmelhed, opkast, høre- og synsforstyrrelser. Efter et anfald er hun meget afkræftet og magter ikke at foretage sig noget nævneværdigt op til 24 timer efter. Inden fleksjobbet var hverdagen for Inger meget hård. Selv fortæller hun ”jeg slæbte mig på arbejde hverdag, hvilket betød, at jeg ikke havde noget liv, efter jeg kom hjem”.

Mødet med jobcentret

- Det var hendes læge, der tog initiativ til, at Inger skulle have fleksjob, og herefter gik det ifølge Inger selv stille og roligt gennem kommunen. Hun var ikke sygemeldt inden tilkendelse af fleksjobbet.
- Da hendes læge havde igangsat forløbet, udfyldte hun sammen med socialrådgiveren i jobcentret et spørgeskema. Derefter fik Inger at vide af socialrådgiveren, at hun skulle have fleksjob: ”Du skal have fleksjob, fordi du kan lide dit arbejde, og du er god til det. Du skal ikke ud og arbejdsprøves i noget som helst andet, fordi det ikke er det, du skal. Hvad vil du, vil du på $\frac{3}{4}$ eller på $\frac{1}{2}$ tid?”.
- Det endte med, at socialrådgiveren besluttede, at Inger kom på halv tid. En beslutning Inger er meget glad for, da hun ikke selv tror, at hun vil kunne holde til at arbejde mere.
- Herefter blev der indkaldt til et møde med lederen fra jobcentret, lederen på skolen, tillidsrepræsentanten og Inger selv. På mødet blev hendes fremtidige arbejdsvilkår gennemgået. Herefter skrev alle parter under, og så var Inger tilkendt et fleksjob.
- Inger oplevede forløbet som meget positivt; hun følte, at hun fik sit liv tilbage. Men det var en stor overvindelse og tog tid, inden hun begyndte at arbejde igen; hun var bange for at blive betragtet som en kollega, der ikke duede til noget.

Situationen idag

Inger vurderer selv, at hendes situation er bedre nu, fordi hun får den nødvendige ro. ”Nu slæber jeg ikke mig selv gennem mine opgaver, men kan udvise et overskud i jobbet, som jeg ikke kunne tidligere. Det har også betydet, at jeg kan håndtere flere private ting end tidligere”. Inger har samme efteruddannelsesmuligheder og arbejdsvilkår som sine kolleger og samme løn som før fleksjobtilkendelsen – blot er hendes undervisningstid reduceret. Hverken Inger eller Ingers leder anser det som realistisk, at Inger kommer i ordinær beskæftigelse.

CASE 3

Mand, 36 år – mange ufaglærte jobs og mange sygemeldinger og fyringer bag sig.

Baggrund

Jonas er 36 år, og har en 9. klasses folkeskoleeksamen, truckcertifikat samt en chaufføruddannelse. Jonas har de seneste ca. 20 år haft 12 forskellige ansættelsesforhold i ufaglærte jobs. Mange af dem er afbrudt på grund af sygdom. Mellem de forskellige ansættelser har Jonas været på kontanthjælp, dagpenge og sygedagpenge.

De vekslende ansættelsesforhold er alt fra avisbud, chauffør, pedelmedhjælper mv.

Jonas lider af insulinkrævende diabetes, nervebetændelse i maven med mavesmerter til følge og irriteret tyktarm – han skal altid være i nærheden af et toilet og han lider af træthed.

Tid med offentlig forsørgelse

Jonas har i årenes løb være ude og inde af offentlig forsørgelse, men i denne omgang har han været på sygedagpenge i 1½ år, før der foreligger en bevilling af fleksjob.

Mødet med Jobcentret

- Jonas sygemeldes i september 2008.
- I sommeren 2009 sendes han i et praktik- og afklaringsforløb i 3 mdr. – kort før sygedagpengeperioden nærmer sig varighedsbegrænsningen på 52 uger.
- Det vurderes, at Jonas opfylder betingelserne for forlængelse af sygedagpengene ud over de 52 uger.
- Afklaringsforløbet viser, at Jonas har behov for afvekslende arbejdsstillinger og at han ikke må have tunge løft over 5 kg. Jonas startede med at arbejde 25 timer ugentligt, men det blev nedsat til 20 timer på grund af udtrætning og mange stærke mavesmerter. På trods af reduceret arbejdstid arbejder Jonas i nedsat arbejdstempo.
- Det vurderes, at det ikke er muligt at revalidere Jonas tilbage på arbejdsmarkedet i ordinær beskæftigelse, og en § 56-ordning eller personlig assistance, mentor eller hjælpemidler vurderes heller ikke at kunne kompensere tilstrækkeligt til ordinær beskæftigelse, og på den baggrund tilkendes han fleksjob.

Nuværende status

Jonas får ledighedsydelse, mens han afventer et fleksjob.

CASE 4

Kvinde, 38 år – mange år med angst og depression og uden egentlig tilknytning til arbejdsmarkedet

Baggrund

Mette er 38 år, hun har problemer med ADHD, panikangst, depression og spiseforstyrrelser. Hun har modtaget diverse aktive tilbud siden begyndelsen af 2003, og i 2005 bevilges hun en uddannelse på revalidering inden for computeranimation og 3D. Hun bevilges 2½ år, men får behov for at udvide med yderligere 1 år, da hun skifter retning på uddannelsen.

Mette kommer aldrig til at bruge den uddannelse, hun gennemfører på revalidering, da hun alligevel ikke trives i miljøet, hvor man arbejder med animation

Tid med offentlig forsørgelse

Mette har været i kontakt med Jobcentret siden 2003 og har ud over revalideringsforløbet modtaget kontanthjælp.

Mødet med Jobcentret

- Efter afsluttet revalideringsforløb er Mette tilbage på kontanthjælp i foråret 2008. Det vurderes fortsat, at Mette vil kunne få tilknytning til arbejdsmarkedet.
- I slutningen af 2008 sendes Mette i et erhvervsafklaringsforløb hos en anden aktør i 5 mdr.
- I forløbet er et 13 ugers virksomhedspraktikforløb. Praktikken indledes med at være 20 timer ugentligt fordelt på 4 arbejdsdage, og det sættes sidenhen op til 25 timer fordelt på 5 arbejdsdage. Det bliver for meget for Mette der reagerer angst, stress og depressionsfølelse, hvorefter det sættes ned til 20 timer ugentligt igen. Mette har en mentor tilknyttet på praktikstedet. Hun udførte receptionist-kontorarbejde, og det gik fint med en ugentlig arbejdstid på 20 timer og en ugentlig fridag. Praktikstedet udtrykker interesse for at ansætte Mette hvis hun tilkendes fleksjob
- Efter dette forløb får Mette kontanthjælp i 2 måneder yderligere.
- Mette påbegynder et 3 måneders forløb hos endnu en anden aktør, og sendes her i endnu en praktik, hvor opgaverne var receptionsarbejde, mødeforplejning, rengøringsopgaver samt brugerkontakt. På dette praktiksted blev der også forsøgt med 20 og 25 timers arbejde ugentligt, og 20 timer om ugen fungerede bedst.
- Undervejs i forløbet er der indhentet diverse psykiatriske speciallægeerklæringer.
- På baggrund af Mettes mangeårige psykiatriske problemer, et revalideringsforløb der ikke medførte tilknytning til arbejdsmarkedet, og to arbejdsprøvningsforløb, der begge viste, at Mette fungerede bedst ved en ugentlig arbejdstid på 20 timer om ugen, bevilges Mette et fleksjob.

Nuværende status

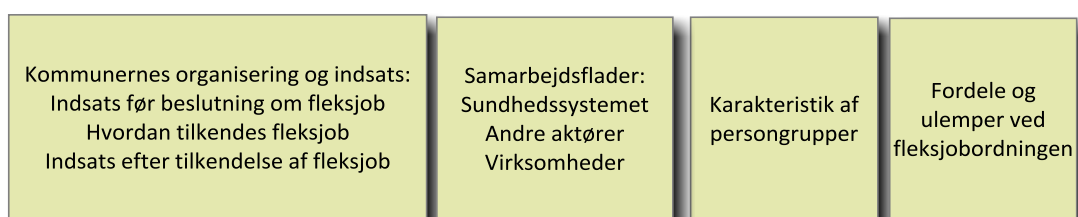
Mette er bevilget fleksjob fra foråret 2010. Det fremgår ikke af ressourceprofilen, om det tidligere praktiksted, der havde givet udtryk for interesse i at ansætte Mette på fleksjobvilkår, er blevet hendes arbejdssted

Dataindsamling

Kommunernes praksis – Interviewundersøgelse

11 kommuner medvirker i fleksjobanalysen. Der er gennemført 2 fokusgruppeinterviews i hver kommune. Fokusgrupperne består af henholdsvis medarbejdere og ledende embedsmænd med ansvar for visitation, jobformidling og opfølgning/fastholdelse i forbindelse med fleksjob. Supplerende inddrages der viden fra sagsinterviews med borgere og sagsbehandlere om konkrete fleksjobforløb.

Praksis i kommunerne - fokusområder



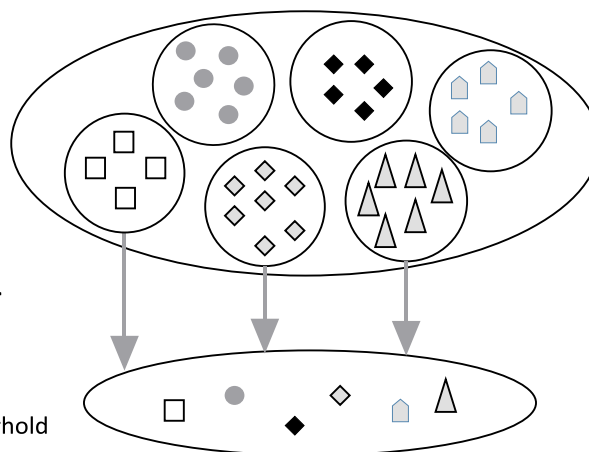
Metode

De 11 medvirkende kommuner er strategisk udvalgt, så der er opnået et bredt og repræsentativt udvalg af kommuner.

Udvælgelsesmetoden illustreres i nedenstående figur:

Udvælgelse af kommuner

Kommuner i Danmark
 Klyngeopdeling jf.
 Jobindsats.dk



Medvirkende kommuner
 Strategisk udvælgelse
 Sikrer repræsentativitet
 i fht. geografi, størrelse,
 lokale arbejdsmarkedsforhold
 samt få/mange fleksjob

Kriterier for udvælgelse har været:

1. Arbejdsmarkedsforhold

Udvælgelsen er foregået med udgangspunkt i *Jobindsats.dk's* klyngeinddeling af kommuner, og der medvirker en kommune fra hver af de 10 klynger², dog med undtagelse af klynge 2, hvor der er valgt 2 kommuner. I klynge 2 er både Århus og København udvalgt. Baggrunden for dette er, at befolkningen i de to kommuner udgør 20-30 procent af landets samlede befolkning.

2. Geografisk beliggenhed

Der medvirker 2 kommuner i region Hovedstaden, 2 kommuner i region Sjælland, 3 kommuner i region Midtjylland, 3 kommuner i region Syddanmark og 1 kommune i region Nordjylland.

3. Størrelse

Der medvirker 2 små kommuner (<30.000), 3 mindre kommuner (30-50.000), 3 mellemstore kommuner (50-100.000) og 3 store kommuner (>100.000).

4. Nøgletal for fleksjob

Der er desuden lagt særlig vægt på, at både kommuner, der har mange borgere ansat i fleksjob, og kommuner, der har få ansat i fleksjob, deltager. Derudover vægtes kommuner med en høj fleksjobledighed og kommuner med en lav fleksjobledighed. Ligesom der er udvalgt såvel kommuner med et højt antal fleksjobvisiterede som kommuner med få visiterede til fleksjob.

5. Mulighed for deltagelse

Endelig har det været en forudsætning, at de pågældende kommuner har ønsket at medvirke og har kunnet afsætte ressourcer til de opgaver, der har været forbundet med medvirken, herunder deltagelse i interviews og levering af datamateriale med kort varsel.

Undersøgelsens hovedtemaer

Hovedoverskrifterne for fokusgruppeinterviewene har været:

- Organisering af fleksjobområdet
- Afklaring og tilkendelse af fleksjob (herunder indikatorer på fleksjob, indsatser og tilbud, samarbejdspartnere, eksempler på forløb, hvor udfaldet var fleksjob, fleksjob i forhold til andre muligheder hvis arbejdsevnen er nedsat)
- Persongrupper omfattet af ordningen – hvem får tilkendt fleksjob
- Etablering af fleksjob (jobformidling mv.)
- Kommunens opfølgning på etablerede fleksjob og udvikling for borgere i fleksjob
- Fleksjobledighed – indkredsning af hovedproblemstillinger, indsats og profil af ledige
- Vurdering af fleksjobordningen (problematikker, fordele og ulemper)

² Klynge 11 inkluderes ikke, da Læsø og Samsø kommune er lagt ind under hhv. Frederikshavn og Århus jobcenter.

Hvert interview har varet mellem 1 og 1½ time. I alt er 27 ledelsesrepræsentanter og 44 medarbejdere blevet interviewet. Interviewene er optaget som lydfiler og efterfølgende bearbejdet.

Supplerende inddrages viden om konkrete fleksjobforløb fra 18 enkeltinterviews af en times varighed med henholdsvis 9 sagsbehandlere og 9 borgere. Interviewene har haft fokus på det konkrete hændelsesforløb (afklaring og tilkendelse af fleksjob, herunder brugen af arbejdsevne metoden og ressourceprofil, og hvad der er sket efter tilkendelse af fleksjob). Disse interviews er også optaget som lydfiler og efterfølgende bearbejdet.