



## Undersøgelse af årsager til manglende aktiv beskæftigelsesindsats i kommuner

---

### Indhold

1) Baggrund.....	2
2) Sammenfattende konklusioner .....	3
3) Bemærkninger .....	4
4) Metode .....	5
5) Dagpengemodtagere .....	7
6) Sygedagpengemodtagere.....	9
7) Udsatte borgere.....	10

## **1) Baggrund**

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har i oktober og november 2018 - på vegne af beskæftigelsesministeren - gennemført en undersøgelse af årsager til manglende aktiv beskæftigelsesindsats i kommunerne.

## 2) Sammenfattende konklusioner

Herunder fremgår de generelle tendenser, der kan udledes af kommunernes besvarelser af undersøgelsens spørgsmål på tværs af de seks ydelsesgrupper. Resultaterne er alene en opsamling af kommunernes svar.

### **1. Målgruppens sammensætning begrænser indsats – og målgruppen får indsats under andre lovgivninger**

For sygedagpengemodtagere og udsatte borgere svarer omkring to tredjedele af kommunerne, at det er en udfordring, at målgruppen – eller dele heraf – ofte ikke kan aktiveres, fordi den er kendetegnet ved komplekse problemstillinger, der ikke alene relaterer sig til ledighed. I denne forbindelse oplyser ca. en fjerdedel af kommunerne desuden, at dele af målgrupperne (særligt ressourceforløb, jobafklaringsforløb, ledighedsydelse og sygedagpenge) er kendetegnet ved reelt ikke at være passive, men i stedet får indsatser, der ikke hører under LAB. Det gælder særligt indsatser under social- og sundhedsområdet.

### **2. Udfordringer med organisering af indsats**

På tværs af målgrupperne – dog i mindre grad gældende for dagpengemodtagere – oplever lidt under halvdelen af de deltagende kommuner, at der er organisatoriske forhold, som har haft betydning for den manglende indsats. Kommunerne oplever blandt andet, at stor udskiftning i ledelse og medarbejdere skaber udfordringer for indsatsen. En del kommuner oplever i denne forbindelse rekrutteringsudfordringer. Flere kommuner oplyser desuden, at et højt sygefravær blandt ansatte i jobcentret har betydet forlængede sagsbehandlingstider.

### **3. Anerkender ikke, at der er udfordringer, og stiller spørgsmålstejn ved data**

Under en tiendedel af kommunerne anerkender ikke, at der har været udfordringer for indsatsen. I stedet bliver der peget på interne registreringsfejl, eller at STAR's dataopgørelse ikke er korrekt.

### **4. Løbende ledelsesmøder med opfølgning på indsats**

I omkring fire ud af fem kommuner oplyses det, at de løbende følger op på indsatsen for de enkelte målgrupper på ledelses- og statusmøder. Mange kommuner oplyser desuden, at der løbende foretages tilsyn med indsatsen.

### **5. Indsatsen drøftes politisk**

Næsten alle kommuner oplyser, at indsatsen bliver drøftet politisk. Oftest drøftes de enkelte målgrupper som en del af en bredere politisk behandling af status på beskæftigelsesområdet. Kun i få kommuner har der været temadrøftelser om en enkelt målgruppe. Den politiske drøftelse i kommunerne sker bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af/opfølgningen på kommunens beskæftigelsesplan.

### 3) Bemærkninger

I undersøgelsen angiver kommunerne blandt andet, at den manglende indsats for særligt udsatte borgere og sygedagpengemodtagere skyldes, at det er vanskeligt at gennemføre en aktiveringsindsats, da store dele af målgrupperne har komplekse problemer, der ikke alene relaterer sig til ledighed. Hertil bemærkes det, at det ikke kan udelukkes, at en andel af de passive borgere modtager indsatser efter anden lovgivning end LAB. Tilgængelige data fra jobindsats.dk viser dog, at parallelle indsatser under serviceloven langt fra kan forklare de fulde passivandele. Hertil kommer, at parallelle indsatser under anden lovgivning for aktivitetsparate kontant- eller uddannelsesmodtagere ikke i sig selv er en grund til at fritage for aktivt tilbud i LAB, idet disse borgere som minimum bør kunne modtage mentorstøtte, indtil de igen kan tage imod et aktivt tilbud.

Under en tiendedel af kommunerne anerkender ikke, at der har været udfordringer for indsatsen. I stedet bliver der peget på interne registreringsfejl, eller at STAR's dataopgørelse ikke er korrekt. Der kan være tilfælde, hvor registreringsfejl og dataopgørelser giver et billede af en større passivandel, end der reelt er i en kommune. Især for helt små kommuner med ganske få borgere på en ydelse kan datafejl have betydning. Overvejende har kommunerne i undersøgelsen dog så høje andele passive, at datafejl ikke alene kan stå som forklaring for den manglende indsats. STAR har desuden generelt erfaringer med, at det ikke har vist sig korrekt, når kommuner har anført datafejl ved ministerens breve med opgørelser af manglende indsats.

## 4) Metode

### Svarprocent og udvælgelse af kommuner og ydelsesgrupper

Med udgangspunkt i svarene til BEU er følgende seks ydelsesgrupper udvalgt til at indgå i undersøgelsen af manglende indsats:

1. Dagpengemodtagere
2. Borgere i jobafklaringsforløb
3. Ressourceforløbsmodtagere
4. Ledighedsydelsesmodtagere
5. Aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere
6. Sygedagpengemodtagere

Jobparate kontanthjælpsmodtagere indgår ikke i undersøgelsen, da denne ydelsesgruppe ikke indgår i svarene til BEU.

STAR har i forbindelse med undersøgelsen modtaget i alt 55 besvarelser af spørgsmålene fra kommunerne, hvilket giver en svarprocent på 86 pct. Der er indkommet besvarelser fra i alt 37 kommuner.

### Undersøgellesdesign

STAR har for de seks ydelsesgrupper opgjort, hvor stor andel af borgerne med mindst 1 års anciennitet, der ikke har deltaget i aktiv indsats det seneste år. Opgørelsen er baseret på data fra maj 2018.

På baggrund af dataopgørelsen er de ca. 10 kommuner med størst andel ledige uden indsats inden for de enkelte ydelsesgrupper udtaget til at indgå i undersøgelsen. Kommunerne skulle have minimum 10 personer i ydelsesgruppen, som ikke har modtaget aktiv indsats det seneste år, for at indgå. Desuden er kommuner undtaget, hvis de enten har jobcenter i en anden kommune eller i løbet af det seneste år har udarbejdet redegørelse til ministeren for manglende indsats for målgruppen. De samme kommuner kan indgå i flere undersøgelser, hvis de klarer sig dårligt på flere ydelsesområder.

Undersøgelsen af årsager til manglende aktiv indsats er designet som en survey med fem faste spørgsmål for hvert ydelsesområde, hvor kommunerne ved fritekst er blevet bedt om at redegøre for forskellige årsager og forhold, som har haft betydning for den manglende aktive indsats for borgere.

Kommunerne har modtaget følgende fem spørgsmål:

1. Er der særlige forhold, der gør det vanskeligt at iværksætte aktivering af målgruppen og i givet fald - hvilke?
2. Er der organisatoriske forhold, som har haft betydning for den manglende aktive indsats for målgruppen og i givet fald - hvilke?
3. Hvordan fungerer den løbende styring og opfølgning på indsatsen?
4. Er status for indsatsen for målgruppen blevet drøftet politisk i kommunen og hvad er der i givet fald truffet beslutning om på den baggrund?
5. Er der andre forhold, som har haft betydning for den manglende indsats?

I alt 64 undersøgelser med spørgsmål blev udsendt af STAR til jobcenterchefer i 43 kommuner den 10. oktober 2018. En kommune kunne således modtage flere spørgsmål. Kommunerne fik tre uger til at svare på

spørgsmålene. Dagen efter deadline den 31. oktober blev der udsendt en rykkermail til de kommuner, som ikke havde besvaret spørgsmålene.

De modtagne svar fra kommunerne er hovedsageligt afsendt af enten jobcenterchef, arbejdsmarkedschef eller afdelingsleder i jobcentret. I en del kommuner er undersøgelsen fremsendt af en konsulent, oftest med en afdelingsleder eller jobcenterchef som cc på mailen. Det fremgår generelt ikke af tilbagemeldingerne fra kommunerne, på hvilket ledelsesniveau undersøgelserne er blevet drøftet og godkendt, men det skal bemærkes, at det heller ikke var et formkrav i forbindelse med undersøgelsen, at denne oplysning skulle indgå.

I analysenotatet er målgrupperne borgere i jobafklaringsforløb, ressourceforløbsmodtagere, ledighedsydelsesmodtagere og aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere sammenlagt til én kategori med betegnelsen 'udsatte borgere'. Baggrunden for denne sammenlægning er, at kommunernes oplyste årsager til manglende indsats i høj grad er enslydende for de fire grupper.

## 5) Dagpengemodtagere

11 kommuner har indsendt besvarelser vedrørende dagpengemodtagere, jf. vedlagte bilag. De kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har i gennemsnit 34 pct. dagpengemodtagere med mere end ét års anciennitet på ydelsen, der ikke har modtaget aktiv indsats inden for det seneste år. For hele landet er gennemsnittet 16 pct.

### 1. Særlige forhold, der gør det vanskeligt at iværksætte aktivering

#### *Ingen særlige forhold*

Omkring halvdelen af de kommuner, der har svaret, oplever ikke, at der er særlige forhold, der vanskeliggør aktivering.

#### *Deltid- og vikaransættelser og sæsonafhængig ledighed*

Tre kommuner oplyser, at antallet af dagpengemodtagere fluktuerer kraftigt i perioder, grundet hhv. sæsonarbejdere, der afslutter ansættelse og studerende, der bliver færdige, men som ikke kommer direkte i job (Billund, Samsø, Odense), og at dette har vanskeliggjort deres produktionsplanlægning af indsatsen.

#### *Ydelsesgruppens sammensætning*

To kommuner oplever, at deres højtuddannede dagpengemodtagere har en generel modstand mod tilbuddene fra jobcentret og en manglende vilje til at søge job uden for deres uddannelsesområde (Lejre, Herlev). En enkelt kommune oplever, at dagpengemodtagerne er sprogligt og helbredsmæssigt udfordrede ift. ufaglærte jobområder (Herlev).

### 2. Organisatoriske forhold, som har haft betydning for den manglende indsats

#### *Ingen organisatoriske forhold*

I omkring to tredjedele af kommunerne opleves det ikke, at der er organisatoriske forhold, der gør sig gældende.

#### *Personalerelaterede forhold*

To kommuner har oplevet store udskiftninger i medarbejdere og på ledelsesplan (Jammerbugt, Billund), og én har været plaget af et højt sygefravær blandt medarbejdere i jobcentre (Kerteminde).

### 3. Løbende styring og opfølgning på indsatsen

#### *Løbende ledelsesmøder og opfølgning på indsatsen*

Næsten samtlige kommuner oplyser, at der udarbejdes ledelsesinformation og at indsatsen drøftes på ledelsesmøder løbende, på månedsbasis, kvartalvist eller halvårligt, hvor antal i målgruppen og indsatser for målgruppen følges.

### 4. Politiske drøftelser og beslutninger

#### *Indsatsen drøftes politisk*

Alle kommuner på nær to oplyser, at indsatsen for dagpengemodtagere er drøftet politisk. Området er hovedsageligt indgået som en del af en bred fast drøftelse af status for beskæftigelsesområdet i kommunen,

fx i forbindelse med beskæftigelsesplanen. I to kommuner (Billund og Vejle) har der været en politisk beslutning om særlig indsats for målgruppen.

#### **5. Andre forhold, som har haft betydning**

##### *IT-relaterede udfordringer*

To kommuner oplyser, at problemer med IT-systemer har ført til hhv. fejlregistreringer og brug af mange manuelle ressourcer (Lejre, Jammerbugt).



## 6) Sygedagpengemodtagere

7 kommuner har indsendt besvarelser vedrørende sygedagpengemodtagere, jf. vedlagte bilag. De kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har i gennemsnit 38 pct. sygedagpengemodtagere med mere end ét års anciennitet på ydelsen, der ikke har modtaget aktiv indsats inden for det seneste år. For hele landet er gennemsnittet 22 pct.

### 1. Særlige forhold, der gør det vanskeligt at iværksætte aktivering

#### *Målgruppe med helbredsudfordringer*

Kommunerne oplever generelt, at der er tale om en målgruppe, hvor mange har en helbredstilstand, der forhindrer iværksættelse af aktiv indsats. Mange sygedagpengemodtagere har alvorlige sygdomme som fx kræftdiagnose, blodprop, komplicerede brud eller svær psykisk lidelse, og er derfor i et behandlings- eller afklaringsforløb i sundhedssystemet.

### 2. Organisatoriske forhold, som har haft betydning for den manglende indsats

#### *Organisatoriske og ressourcemæssige forklaringer*

Omkring halvdelen af kommunerne oplyser, at forhold som organisationsændringer, udskiftning blandt ledelse og medarbejdere og rekrutteringsudfordringer, har haft betydning for sagsbehandlingen af indsatsen for sygedagpengemodtagere. En enkelt kommune (Guldborgsund) har oplevet, at et stort sygefravær blandt medarbejdere har betydet forhøjede sagsstammer.

En kommune (Tårnby) angiver, at ressourcemæssige begrænsninger har betydet at ledelsen i perioder har sat aktiv indsats på pause.

### 3. Løbende styring og opfølgning på indsatsen

#### *Løbende ledelses- og teammøder*

Alle kommuner på nær to oplyser, at de holder løbende ledermøder, hvor indsatsen til målgruppen drøftes. Derudover har flere af kommunerne ligeledes løbende teammøder med sagsbehandlerne på området.

### 4. Politiske drøftelser og beslutninger

#### *Politiske drøftelser*

I alle kommuner har der været politiske drøftelser af og politisk fokus på målgruppen. I størstedelen af kommunerne er indsatsen drøftet som en del af en bredere drøftelse af udviklingen på beskæftigelsesområdet – fx i forbindelse med kommunens beskæftigelsesplan.

I en enkelt kommune (Tårnby) er der truffet politisk beslutning om en særlig indsats om samarbejde med den sygemeldtes arbejdsgiver, specifikt for målgruppen.

### 5. Andre forhold, som har haft betydning for den manglende indsats

#### *Ingen yderligere bemærkninger*

Der er ikke angivet andre forhold, som har haft betydning for den manglende indsats.

## 7) Udsatte borgere

Udsatte borgere er en samlet kategori for følgende fire målgrupper: Ressourceforløbsmodtagere, ledighedsydelsesmodtagere, aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere og borgere i jobafklaring.

I alt har 26 kommuner indsendt besvarelser vedrørende borgere i ressourceforløb eller på ledighedsydelse, aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere samt borgere i jobafklaring. Alle 26 kommuner er dog ikke blevet spurgt til samtlige fire målgrupper, hvorfor en kommune fx kan have besvaret surveyen angående borgere i ressourceforløb, uden at være blevet spurgt til de øvrige målgrupper. Det fremgår af vedlagte bilag, hvilke undersøgelser den enkelte kommune har besvaret. De kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har i gennemsnit en passivandel på 48 pct. For hele landet er gennemsnittet 27 pct.

### 1. Særlige forhold, der gør det vanskeligt at iværksætte aktivering

#### *Målgrupper med komplekse problemstillinger*

Omkring to tredjedele af kommunerne oplever, at de udsatte borgere er vanskelige at aktivere, fordi de er kendetegnet ved begrænsede arbejdsevner og komplekse udfordringer, der ikke alene relaterer sig til ledighed, herunder bl.a. sundhedsmæssige, sociale, sprogmæssige barrierer, familierelaterede, misbrugsrelaterede og/eller psykiske problemer. Flere kommuner oplever således, at denne gruppe af borgere ikke kan gives et aktivt tilbud på grund af igangværende behandlings- og udredningsforløb.

Kommuner med en høj passivandel af ressourceforløbsmodtagere oplever, at borgerne er vanskelige at motivere. For de resterende grupper af udsatte borgere, melder kommunerne blandt andet, at borgerne ikke aktiveres fordi de afventer behandling/udredning i sundhedssystemet eller er i et rehabiliteringsforløb.

#### *Indsatser registreres under andre lovgivninger*

For alle målgrupper af udsatte borgere, med undtagelse af aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere, oplyser omkring en fjerdedel af kommunerne, at en årsag til manglende indsats er, at der gives tilbud til de borgere, som ikke ligger inden for beskæftigelseslovgivningen. Borgeren i jobafklaringsforløb, ressourceforløb og ledighedsydelsesmodtagere får i stedet indsats på social- eller sundhedsområdet, hvilket ikke vil fremgå af STAR's data.

### 2. Organisatoriske forhold, som har haft betydning for den manglende indsats

#### *Personalerelaterede forhold*

Omkring halvdelen af kommunerne oplyser, at forhold som organisationsændringer, underbemanding, højt sygefravær, udskiftning blandt ledelse og medarbejdere og rekrutteringsudfordringer har haft betydning for indsatsen.

### 3. Løbende styring og opfølgning på indsatsen

#### *Løbende ledelsesmøder og opfølgning på indsatsen*

Næsten samtlige kommuner oplyser, at der afholdes faste møder på ledelses- og medarbejderniveau, hvor målgruppen drøftes. Derudover bliver der i de fleste kommuner foretaget ledelsestilsyn hhv. løbende, på månedsbasis, kvartalvist eller halvårligt, hvor antal og indsatser for målgruppen følges.

#### **4. Politiske drøftelser og beslutninger**

##### *Indsatsen drøftes politisk*

Næsten alle kommuner på tværs af målgrupperne angiver, at resultater for udsatte borgere indgår i den generelle politiske orientering og drøftelse af udvikling på beskæftigelsesområdet.

Tre kommuner med en høj passivandel af aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere eller ledighedsydelsesmodtagere melder, at de har besluttet konkrete resultatmål for målgruppen på baggrund af politiske drøftelser.

#### **5. Andre forhold, som har haft betydning for den manglende indsats**

##### *Særlige forhold er knyttet til enkelte ydelser*

##### Jobafklaringsforløbsmodtagere: Økonomi

To oplever overordnet for få ressourcer på beskæftigelsesområdet, hvilket betyder lange behandlingstider og manglende aktivering.

##### Ressourceforløbsmodtagere: Økonomi og opgørelsesmetode

En enkelt kommune oplever, ligesom for jobafklaringsforløb, at de overordnede økonomiske rammer sætter begrænsninger for indsatsen, mens andre påpeger, at det er en svaghed i opgørelsen, at ordinære timer ikke medtælles som aktivitet.

##### Ledighedsydelsesmodtagere: Mangel på relevante tilbud

To kommuner peger på, at det kan være en udfordring at finde det rette virksomhedsrettede tilbud til borgeren, da målgruppen kræver arbejdsgivere, der kan håndtere socialt udsatte borgere.

##### Aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere: To forskellige målgrupper

Fem kommuner pointerer, at borgere på kontant- og uddannelseshjælp bør skilles ad i fremadrettede analyser, da der er tale om to forskellige målgrupper.