



FOKUSREVISION AF IMPLEMENTERING AF FORENKLINGSREFORMEN

KOMMUNER OG A-KASSERS PRAKSIS SOM
FØLGE AF FORENKLINGEN AF LOV OM EN AKTIV
BESKÆFTIGELSESIKTINGSINDSATS (LAB)

2023

INDHOLDSFORTEGNELSE

LEDELSESRESUME	2
1.1 METODE I FOKUSREVISIONEN	2
1.2 CENTRALE RESULTATER	3
1.3 SAMTALER OG INDSATS FOR DAGPENGEMODTAGERE	4
1.4 FÆLLESSAMTALER FOR DAGPENGEMODTAGERE	6
1.5 SAMTALER OG INDSATS FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE	8
INDLEDNING	10
2.1 BAGGRUNDEN FOR REVISIONEN	10
2.2 FORENKLINGSREFORMEN KORT FORTALT	10
2.3 UNDERSØGELSE SOMRÅDER I REVISIONEN	12
2.4 FOKUSREVISIONENS METODE OG TILGANG	13
2.5 LÆSEVEJLEDNING	15
KONTAKTFORLØB OG AKTIVERINGSINDSATS FOR DAGPENGEMODTAGERE	16
3.1 INDLEDNING	16
3.2 INDSATSEN FOR DAGPENGEMODTAGERE EFTER FORENKLINGSREFORMEN	17
3.3 SAMTALEINDSATSEN FØR OG EFTER REFORMEN	18
3.4 TILRETTELÆGGELSE AF SAMTALERNE	23
3.5 RET OG PLIGT-TILBUD FØR OG EFTER FORENKLINGSREFORMEN	24
3.6 TILRETTELÆGGELSE AF RET OG PLIGT-TILBUD	29
3.7 BRUGEN AF SAMTALER OG RET OG PLIGT-TILBUD	30
SAMARBEJDET MELLEMM KOMMUNER OG A-KASSER OM FÆLLESSAMTALER	32
4.1 INDLEDNING	32
4.2 FÆLLESSAMTALER	33
4.3 BRUGEN AF FÆLLESSAMTALER	34
4.4 JOBCENTRES OG A-KASSERS DELTAGELSE I FÆLLESSAMTALER	36
4.5 FORSKELLE I A-KASSERS OG JOBCENTRES DELTAGELSE I FÆLLESSAMTALER	38
4.6 DRIVERE OG BARRIERER FOR FÆLLESSAMTALER MED DELTAGELSE AF BÅDE A-KASSE OG JOBCENTER	41
4.7 DOKUMENTATION FOR DELTAGELSE, INDHOLD OG AFVIKLING AF FÆLLESSAMTALER	42
SAMTALER OG INDSATS FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE	46
5.1 INDLEDNING	46
5.2 INDSATSEN FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE EFTER FORENKLINGSREFORMEN	47
5.3 SAMTALEINDSATSEN FØR OG EFTER REFORMEN	47
5.4 TILRETTELÆGGELSE AF SAMTALERNE	51
5.5 RET OG PLIGTTILBUD FØR OG EFTER REFORMEN	52
5.6 TILRETTELÆGGELSE AF RET OG PLIGT-TILBUD	57
5.7 BRUGEN AF SAMTALER OG RET OG PLIGT-TILBUD	58

LEDELSESRESUME

I forbindelse med aftalen om forenkling af beskæftigelsesindsatsen (2018) blev der fra d. 1. januar 2020 givet større frihed til kommuner og a-kasser til at tilpasse kontaktforsøget og tilbudsgivningen efter en konkret og individuel vurdering. Formålet var at give bedre rammer for at målrette indsatsen til den enkelte lediges behov samt at frigøre ressourcer i kommunerne og a-kasserne til effektivt at hjælpe ledige i job og væk fra offentlig forsørgelse.

I forbindelse med aftalen om forenklingsreformen er der aftalt en evaluering på implementeringen af reformen. Med den baggrund har BDO for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering gennemført en fokusrevision, der skal afdække kommuners praksis efter reformens implementering. Fokusrevisionen består af en gennemgang og analyse af, hvordan forenklingsreformens friere rammer for udmøntning af indsatsen er forvaltet i kommunernes jobcentre, herunder tilrettelæggelsen og brugen af samtaler, ret og pligt-aktivering samt fællessamtaler med a-kasser for dagpengemodtagere.

Fokusrevisionen belyser i særlig grad, hvordan indsatsen i dag prioriteres, og om der kan ses spor af forenklingsreformens ambitioner om at give:

- ▶ større frihedsgrader for afviklingen af samtaler i kontaktforsøget for målgrupper omfattet af beskæftigelsesindsatsen - dog med ønsket om, at der altid er en intensiv kontakt for ydelsesmodtagere i starten af deres forløb.
- ▶ større frihedsgrader ift. indholdet i samtaler, dog med et fokus på at fastholde jobfokus i samtalerne.
- ▶ større frihedsgrader til afvikling af fællessamtaler for dagpengemodtagere ift. tidsmæssig placering og samtals afviklingsform.
- ▶ ensartede rammer for hvilke tilbud der gives til forskellige målgrupper, så tilrettelæggelsen af indsats i højere grad tager afsæt i den enkeltes behov.
- ▶ større frihedsgrader til at tilrettelægge en indsats med tilbud, der er målrettet den enkelte ydelsesmodtagers behov - dog med ønsket om, at der er ret og pligt til et tilbud senest ved 6 måneders ledighed.
- ▶ større gennemsigthed og fokus på resultater og indsats gennem benchmark og en model for skærpet tilsyn med indsatsen.

1.1 METODE I FOKUSREVISIONEN

For at belyse forenklingsreformens implementering er der arbejdet med at afdække både status for indsatsen og bevægelser i indsatsen efter implementeringen af forenklingsreformen ved at undersøge tilrettelæggelsen af samtaler og tilbud, herunder særligt den løbende vurdering af den lediges behov for samtaler og tilbud. Der er brugt en kombination af metoder i fokusrevisionen, så der både er skabt datadrevne helhedsbilleder af bevægelserne i indsatsen med baggrund i registerdata og praksisnære billeder af status og bevægelser i indsatsen med afsæt i sagsgennemgang, interview og dialog om resultater med udvalgte kommuner og de største a-kasser.

STAR har til gennemførelsen af revisionen udvalgt 15 kommuner og 10 a-kasser, hvor der ses nærmere på praksis i området. I disse kommuner og a-kasser er der gennemført en sagsgennemgang, hvor borgernes sager er gennemgået. Desuden har vi foretaget et interview med ledelsen med henblik på at indsamle viden om deres strategier, prioriteringer og tilrettelæggelse i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Derudover er ledelsen i kommuner og a-kasser inviteret til dialog og input ift. tolkningen af de bevægelser, der ses i data fra registeranalyse og sagsgennemgang. Revisionsbesøgene er gennemført i perioden november 2022 til januar 2023.

Med henblik på at ramme både bredden og dybden i indsatsen er der udvalgt to målgrupper, som fokusrevisionen sætter et særligt lys på, for at illustrere den udvikling som jobcentrene og a-kasser har været igennem. Det er dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Der er gennemgået i alt 300 borgersager, henholdsvis 150 dagpengemodtagere og 150 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Alle sager har et ydelsesforløb på minimum 17 måneder, som gør det muligt at undersøge praksis ift. 3. fællessamtale, som finder sted senest efter 16 måneders ledighed. I a-kasserne har der alene været fokus på praksis ift. fællessamtaler mellem jobcentre og a-kasser for dagpengemodtagere.

Målet er at efterprøve, om indsatsen har bevæget sig i en retning, som er tråd i med forenklingsreformens intentioner. I tolkningen af resultaterne er det dog vigtigt at understrege, at den udvikling, der er set i indsatsen, ikke alene er et resultat af forenklingsreformen. Udvikling på arbejdsmarkedet, udvikling i de grupper der arbejdes med i jobcenteret og puljeindsatser har i høj grad også sat sit aftryk på indsatsen for de to grupper.

1.2 CENTRALE RESULTATER

Fokusrevisionen peger overordnet på, at der efter implementeringen af forenklingsreformen har været en bevægelse i indsatsen over mod en mere intensiv indsats - særligt ift. samtaler. Det er en indsats, hvor kommunerne også har prioriteret udvalgte dele af målgruppen mere, hvilket giver en indikation af, at der er sket en yderligere differentiering og målretning af indsatsen. Der er således ingen tegn på, at forenklingsreformens frihedsgrader er udmøntet i mindre indsats, men i højere grad at der er prioriteret en mere intensiv indsats. Fokusrevisionen viser også, at der har været en stigende aktivitet i tilbud. Det er dog ikke lykkedes med forenklingsreformen at understøtte, at flere dagpengemodtagere får fællessamtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter.

De væsentligste resultater af fokusrevisionen kan opsummeres i følgende 5 hovedpointer:

1. Samtaleindsatsen er blevet mere intensiv og differentieret

Kommunernes samtaleindsats er for både dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere blevet mere intensiv efter implementering af forenklingsreformen. Kommunerne har især øget samtaleintensiteten for udvalgte målgrupper.

Kommunerne har især styrket kontakten til en del af målgruppen, der vurderes at have særlig risiko for langtidsledighed, og der er i resultaterne indikation af, at udvalgte målgrupper tilbydes et meget intensivt kontaktforsøg med hyppige kontakter. 9 ud af 15 kommuner har etableret en strategi for, hvordan man prioriterer. Det er dog ofte op til sagsbehandler at udmønte strategien i indsatsen og vurdere, hvor der er brug for intensiv indsats.

Der er således få kommuner, der anvender egentlige screeningsværktøjer ift. prioritering af indsatsen. De faglige vurderinger understøttes i højere grad af systematisk brug af muligheden for sparring fra kolleger eller leder på retningen for de enkelte forløb.

2. Tilbud tilbydes i nogenlunde samme omfang og gives i høj grad med afsæt i individuelle vurderinger

Det er især samtaleindsatsen, der er intensiveret siden implementeringen af forenklingsreformen. Omfanget af og længden af tilbud adskiller sig kun i mindre grad fra tidligere. Der er dog for dagpengemodtagere et billede af, at brugen af tilbud er intensiveret betydeligt for de ledige, der har mere end 6 måneders dagpengeanciennitet.

Sagsgennemgangen viser, at der i høj grad ligger begrundede individuelle vurderinger bag tilbudsgivningen.

3. Fokus er drejet væk fra virksomhedsplaceringer

Efter forenklingsreformen er der sket en bevægelse i anvendelsen af forskellige typer af tilbud, så tilbud i virksomheder fylder mindre i indsatsen end før reformen, og ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering fylder mere. Det gælder for begge målgrupper.

Kommunerne peger på, at det i høj grad er drevet af den aktuelle situation på arbejdsmarkedet med mange jobåbninger og stor efterspørgsel efter arbejdskraft. I den ramme er samarbejdet med virksomheder ifølge kommunerne drejet over mod direkte jobformidling. Det kan også være samarbejde om etablering af

ordinære timer hos arbejdsgivere, når der er behov for en gradvis udvikling af arbejdsevnen. Det anvendes i stedet for praktikker og løntilskud.

Bevægelsen væk fra virksomhedsplaceringer er dog også i nogen grad et udtryk for nye prioriteringer i indsatsen. Der har i nogle kommuner været et ekstra fokus på opkvalificering gennem ordinær uddannelse for især dagpengemodtagere, som også er i tråd med de initiativer, der lå i forenklingsreformen. I andre kommuner er der lagt endnu mere vægt på tilbud med intensiv og individuel støtte til jobsøgning og det gode jobmatch.

4. Fokusmålene styrer indsatsen

Kommunerne peger også på, at fokusmålene om indsats og samtaler, som blev implementeret med forenklingsreformen, har betydet et meget stort fokus på, at der etableres samtaler og tilbud i rette omfang og på de rette tidspunkter. Fokusmålene indebærer, at der minimum skal være 4 samtaler og 1 tilbud årligt.¹

Kommunerne investerer mange ressourcer i at sikre overholdelse af fokusmålene. I den sammenhæng har det for flere kommuner været en nødvendighed at have tilbud på hylderne, der er lette at iværksætte, når opnåelse af fokusmålene kommer under pres. Disse kommuner peger også på, at det har haft en betydning for anvendelse af flere tilbud om jobsøgningsstøtte.²

5. Fællessamtaler er ikke blevet mere fælles

Det er ikke lykkedes med forenklingsreformen at understøtte flere fællessamtaler for dagpengemodtagere med deltagelse af både a-kasse og jobcenter.

Kun i 36 pct. af de fællessamtaler som afvikles, er der deltagelse af både a-kassen og jobcentret. Sagsgennemgangen peger på, at det kun er i ca. 27 pct. af sagerne, at der er afholdt minimum 2 fællessamtaler for personer med langvarige dagpengeforløb med deltagelse af både jobcenter og a-kasse, som det ellers er intentionen i lovgivningen.

Der er store forskelle i, hvordan det lykkes på tværs af kommuner og a-kasser og dialogen med jobcentre og a-kasser peger på, at det både skyldes prioritering samt udfordringer med tilrettelæggelse og styring af samtalerne.

Der er høj fælles deltagelse i samtaler under a-kasseforsøget, hvor udvalgte a-kasser har ansvaret for indsatsen i de første 3 måneder. Disse samtaler prioriteres højt af både jobcentre og a-kasser.

I de efterfølgende afsnit uddybes undersøgelsens resultater indenfor de tre temaer, som har været omdrejningspunktet for fokusrevisionen.

1.3 SAMTALER OG INDSATS FOR DAGPENGEMODTAGERE

Konsekvenserne af forenklingsreformen er forskellige mellem målgrupper og afhænger af, hvad der tidligere har været standarden for målgruppen. For dagpengemodtagere har forenklingsreformen særligt betydet, at kommunerne har fået:

¹ Fokusmål 1: Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers / 225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.

Fokusmål 2: Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, som har modtaget færre end fire samtaler de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.

Kilde: [Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering](#)

² Reglerne for skærpet tilsyn er ændret fra den 22. marts 2023. Øvrig vejledning og opkvalificering, som jobsøgningsstøtte f.eks. vil falde under, kan, med undtagelse af enkelte målgrupper, ikke længere gives som et ret og pligt-tilbud, og det indgår heller ikke i fokusmålet for tilbud som led i skærpet tilsyn.

- ▶ Større råderum til at tilrettelægge kontaktføreløbet efter 6 måneders ledighed. Fra den 1. januar 2022 har der endvidere været mulighed for at holde samtaler digitalt (via video eller telefonisk) for ledige med mere end 6 måneders anciennitet. Det er den ledige, der vælger formen. Samtaleindsatsen i de første 6 måneder er omfattet af samme krav til omfang af samtaler som før forenklingsreformen.
- ▶ Et krav til ret og pligt-tilbud: Der stilles kun ét krav til aktivering efter senest seks måneder ledighed. Herefter er det op til jobcentret at vurdere, hvornår den enkelte har brug for mere indsats. Samtidig skærpes lovtæksten, så det fremgår, at jobcentret er forpligtet til løbende at vurdere behovet for den rette indsats.
- ▶ Ingen varighedsbegrænsning for vejledning og opkvalificering: Den eksisterende varighedsbegrænsning på 6 uger, i de første seks måneders ledighed, ved tilbud om vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere fjernes. Derudover styrkes muligheden for anvendelse af uddannelse og læse-, skrive og regnekurser.
- ▶ Det præciseres, at virksomhedspraktikker etableres med et klart og relevant formål for borgeren.
- ▶ Harmonisering af varighedsbegrænsningen for løntilskudsjob, hvor varigheden sænkes til fire måneder for løntilskud hos offentlige arbejdsgivere.

Den øgede kommunale frihed følges i øvrigt af en styrket og systematisk faglig monitorering og opfølgning på kommunernes indsats i form af et fokusmål for kontaktføreløbet og ret- og pligtaktivering.

Med afsæt i de forandringer er det undersøgt, hvordan tilrettelæggelsen af samtaler og tilbud har udviklet sig, herunder særligt den løbende vurdering af den lediges behov for samtaler og tilbud, og hvordan kommunerne har omsat de større frihedsgrader i indsatsen.

1.3.1 Samtaleindsatsen

Samtaleintensiteten for dagpengemodtagere er steget efter reformen er trådt i kraft. Jobcentrene afholder 10 pct. flere samtaler med dagpengemodtagerne efter reformen sammenlignet med tidligere.

Den øgede samtaleintensitet er drevet af, at der især er hyppigere samtaler med dagpengemodtagere, der har mere end 6 måneders anciennitet, mens hyppigheden af samtaler er omtrent på samme niveau for dagpengemodtagere, der har mindre en 6 måneders anciennitet. Den øgede frihed efter de første 6 måneders ledighed er således omsat til en hyppigere kontakt med de ledige.

Årsagerne til den øgede samtaleintensitet er dels en generel opprioritering af samtalerne, der har baggrund i et ønske om at styrke indsatsen på et område, der er evidens for virker, men også sikre at kommunen lever op til fokusmålene for samtaler, som fylder meget i styringen af indsatsen.

Det harmonerer med, at kommunerne har tilkendegivet, at samtalekravet før de 6 måneder opleves som uforandret af forenklingsreformen, og at de samtaler, der skal gennemføres i den første periode af ledighedsføreløbet, stiller store krav om stram styring og ikke efterlader så meget rum til at variere samtaleindsatsen ift. den enkeltes behov. Kommunerne differentierer i denne periode mere på indhold og fokus i indsatsen, end hvor hyppigt der tales med den ledige.

Revisionen viser, at der i en vis udstrækning er en mere individuel tilrettelæggelse af samtaleføreløbet. Der er tydelige indikationer på, at der er grupper, der prioriteres markant flere ressourcer og mere tid til ift. samtaler. Registerdata peger på, at særligt dagpengemodtagere mellem 30 og 50 år, indvandrere med ikke-vestlig baggrund og dagpengemodtagere med grundskole som højeste uddannelsesniveau har fået en mere tæt kontakt med jobcentret.

Interview med kommunerne peger på, at 12 ud af de 15 kommuner bevidst har lagt et højere niveau i samtaleindsatsen end det, der er nødvendigt for at overholde lovgivning og fokusmål. 9 kommuner har også udvalgt særlige grupper som prioriteres i indsatsen. Det kan være langtidsledige, ufaglærte, seniorer m.v. Disse overordnede retninger kan ses i kontaktmønstret, men det er sjældent dokumenteret i sagerne, hvilke overvejelser der ligger bag, hvor hyppigt en dagpengemodtager får samtaler.

1.3.2 Anvendelsen af tilbud

En mindre andel af dagpengemodtagerne får minimum ét tilbud indenfor de første seks måneder af deres ledighedsforløb efter reformen, sammenlignet med før reformen trådte i kraft. Andelen af aktiveringsberørte dagpengemodtagere er samlet set for hele målgruppen, på tværs af anciennitetsgrupper, faldet med 7 pct.

Der prioriteres efter reformen dog flere tilbud til dagpengemodtagere med en dagpengeanciennitet over 6 måneders ledighed. Dvs. at tilbuddene i højere grad sættes i gang senere i dagpengeforløbet og altså i højere grad anvendes til de målgrupper, som har længere forløb.

Dagpengemodtagerne er i tilbud i længere tid ud af den samlede ledighedsperiode, sammenlignet med før reformen trådte i kraft. Det gælder for alle anciennitetsgrupper. Udviklingen i brugen af tilbud har således været i retningen af, at indsatsen fokuseres på en mindre del af målgruppen, men når der iværksættes tilbud, er det længere forløb.

Øvrig vejledning og opkvalificering er både før og efter reformen det mest anvendte tilbud til dagpengemodtagere. Det rummer typisk tilbud om støtte til jobsøgning, jobsøgningsmaterialer og jobsøgningsstrategier. Øvrig vejledning og opkvalificering anvendes i stigende omfang og fylder efter reformen 61 pct. af den samlede aktivering for dagpengemodtagere, mens det udgjorde 45 pct. af den samlede aktivering før reformen.

Der anvendes også i stigende omfang ordinær uddannelse i beskæftigelsesindsatsen, og der er nogle kommuner, der har haft en meget aktiv strategi for at få flere opkvalificeret til områder med gode beskæftigelsesmuligheder. En strategi der bl.a. ligger i forlængelse de nationale politiske aftaler, hvor der er afsat øremærkede midler til styrket opkvalificering for ledige dagpengemodtagere i perioden 2020-2023³.

Omvendt anvendes virksomhedsplaceringer i mindre omfang. Den bevægelse forklarer kommunerne dels ved, at samarbejdet med virksomhederne i højere grad er vendt over mod formidling til ordinære job og ordinære timer i stedet for virksomhedsrettede tilbud i form af praktikker og løntilskud. Det er vanskeligt at underbygge direkte med data for dagpengemodtagere, men det understøttes dog af, at der i siden 2019 har været en vækst i lønmodtagere på 5 pct. og et fald i ledigheden på 25 pct.

Revisionen viser, at der i høj grad er et individuelt og jobrettet sigte med de tilbud, der iværksættes, som det er intentionen med reformen. I 82,6 procent af sagerne fremgår det, at sagsbehandler har igangsat et tilbud med en uddybet begrundelse for, hvad forløbet skal bidrage med for den enkelte dagpengemodtager.

1.4 FÆLLESSAMTALER FOR DAGPENGEMODTAGERE

En del af kontaktforløbet for dagpengemodtagere er fællessamtaler mellem den ledige, jobcenter og a-kasse for at sikre en tidlig og koordineret indsats. Fællessamtalerne skal bidrage til et koordineret og sammenhængende forløb på tværs af jobcenter og a-kasse. Med forenklingsreformen blev konceptet omkring fællessamtaler for dagpengemodtagere fastholdt - dog med færre proceskrav til placeringen af samtalen og mulighed for, at a-kassen kan deltage digitalt via video, for at fremme større fleksibilitet i kontaktforløbet.

Reglerne er derfor i dag således, at dagpengemodtagere skal have to fællessamtaler med deltagelse af jobcenter og a-kasse det første halve år. Den første samtale kan frit tilrettelægges inden for de første tre måneder og den anden inden for de næste tre måneders ledighed. Den tredje fællessamtale for dagpengemodtagere, skal holdes senest efter 16 måneders ledighed.

A-kassen deltager i den første fælles jobsamtale, hvis a-kassen ud fra en helhedsorienteret vurdering af personens ledighedssituation vurderer, at den ledige har brug for det. Hvis a-kassen vurderer, at den ledige ikke har behov for en jobsamtale, hvor både jobcentret og a-kassen er til stede, kan a-kassen vælge ikke at deltage i jobsamtalen, medmindre den ledige eller jobcenteret anmoder om, at a-kassen skal deltage. Det er således ikke obligatorisk for a-kassen at deltage i den 1. fællessamtale. I den 2. og 3. fællessamtale er det

³ ”Aftale om styrket opkvalificering” og ”Aftale om ekstraordinært løft af ledige” - begge fra 2020.

derimod obligatorisk for a-kassen at deltage, fysisk eller digitalt via video, med mindre den ledige ikke ønsker, at a-kassen deltager.

Det er i udgangspunktet jobcenteret, der har ansvaret for at indkalde til fællessamtalerne, dog med undtagelser af de tilfælde, hvor borgeren er en del af a-kasseforsøget. I disse tilfælde vil det være a-kassen som har ansvaret for at indkalde til den 1. fællessamtale. I denne samtale kan a-kasse og jobcentret vurdere, om jobcenterets deltagelse er hensigtsmæssig, ligesom borgeren også her har mulighed for at fravælge jobcenterets deltagelse.

Det lykkes ikke altid for jobcentrene at få indkaldt dagpengemodtagere til de tre fællessamtaler i overensstemmelse med kravene i lovgivningen. Ca. 20 pct. af dagpengemodtagerne indkaldes ikke til 1. fællessamtale, og ca. 35 pct. indkaldes ikke til 2. og 3. fællessamtale, som de har krav på ifølge lovgivningen. Denne opgørelse er uafhængig af, om a-kassen deltager. Når der ses på langtidsledige, som har været på dagpenge i minimum 16 måneder, så er det kun ca. 30 pct., der har fået alle 3 samtaler.

I perioden september 2021 - august 2022 blev der indkaldt til og afviklet 106.186 fællessamtaler på landsplan. I ca. 36 pct. af fællessamtalerne var der deltagelse af både a-kasse og jobcenter, hvilket er uforandret ift. niveauet fra før forenklingsreformen. Ca. halvdelen af samtalerne med fælles deltagelse blev afholdt digitalt. De færre proceskrav og mulighederne for digitale fællessamtaler, har således ikke medført en stigning i andelen af fællessamtaler, som har deltagelse af både jobcentret og a-kassen, men har øget antallet af samtaler, der gennemføres digitalt.

Med digital fællessamtale menes her, at den ene part deltager digitalt via video. Det vil sige, at samtalen fortsat holdes fysisk mellem jobcentret og borger og a-kassen deltager digitalt. I de tilfælde hvor den ledige er en del af a-kasseforsøget, vil det omvendt være a-kassen og borgeren som vil sidde sammen fysisk, mens jobcentret deltager digitalt. I sagsgennemgangen er det registreret, at en del af de digitale samtaler gennemføres med telefonisk deltagelse af a-kassen. Der er ikke en systematisk registrering af dette i sagerne, og derfor ikke en sikker indikation af omfanget, men flere a-kasser og kommuner peger på, at det bl.a. er et udslag af, at deltagelse via video ikke kan gennemføres pga. tekniske udfordringer.

Deltagelsen af både jobcentret og a-kassen er steget i første fællessamtale, men faldet i de øvrige fællessamtaler. Stigningen i deltagelse af både jobcentret og a-kassen i 1. fællessamtale er drevet af en høj deltagelse fra jobcentrene i a-kassernes fællessamtaler under a-kasseforsøget. Det tyder på, at både jobcentre og a-kasser prioriterer deltagelsen i netop disse samtaler højt, og det giver et billede af, at fællessamtalerne kan lykkes, når begge aktører prioriterer det.

Når a-kasserne ikke deltager i første fællessamtale, er det oftere udtryk for et generelt fravalg af deltagelse, mere end at det beror på en individuel vurdering af medlemmets/borgerens behov. De a-kasser, der prioriterer deltagelse i første fællessamtale, arbejder typisk med at motivere deres medlemmer for fællessamtalen gennem de CV-samtaler, som a-kasserne har forud for fællessamtalerne.

Det lykkes generelt ikke i særligt stort omfang at få afholdt 2. og 3. fællessamtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter. Det skyldes en række forhold, der udover prioritering omfatter, at a-kasserne ikke inviteres, samtalerne indkaldes og afholdes på samme dag, eller at samtalen er indkaldt på en anden dag end den aftalte. Generelt er dokumentationen for, hvorfor a-kassen ikke deltager meget mangelfuld.

Spredningen i deltagelse er meget stor mellem kommuner og a-kasser. Beslutningen om deltagelse i a-kasserne beror i høj grad på overordnede strategiske overvejelser om målgruppens behov og i mindre grad på individuelle vurderinger.

De meget få fællessamtaler skyldes ofte en kombination af prioriteringer, manglende fokus eller manglende styring af samtaler og teknologiske kompetencer ift. afviklingen af samtalerne.

1.5 SAMTALER OG INDSATS FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har forenklingsreformen særligt betydet, at kommunerne har fået:

- ▶ En større forpligtigelse til samtaler i de første 6 måneder, hvor der skal gennemføres 4 samtaler og den første samtale indenfor 1 uge. Herefter er der større råderum til at tilrettelægge kontaktføreløbet. Fra den 1. januar 2022 blev det endvidere muligt at holde samtaler digitalt (via video eller telefonisk), efter de første seks måneder af kontaktføreløbet.
- ▶ Færre krav til ret og pligt-tilbud: Der stilles kun ét krav til aktivering efter senest seks måneder ledighed. Herefter er det op til jobcentret at vurdere, hvornår den enkelte har brug for mere indsats. Samtidig skærpes lovtæksten dog, så det fremgår, at jobcentret er forpligtet til løbende at vurdere behovet for den rette indsats.
- ▶ Det præciseres også, at virksomhedspraktikker etableres med et klart formål.

Den øgede kommunale frihed følges i øvrigt af en styrket og systematisk faglig monitorering og opfølgning på kommunernes resultater og indsats. Indsatsen monitoreres i form af et fokusråd for kontaktføreløbet og ret- og pligt-aktivering. Disse fokusråd indebærer, at den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget 4 samtaler de seneste 12 måneder skal være mindre end 20 pct. Andelen, der ikke har fået minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers/225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal ligeledes være mindre end 20 pct.

Med afsæt i de forandringer er det undersøgt, hvordan tilrettelæggelsen af samtaler og tilbud har udviklet sig, herunder særligt den løbende vurdering af den lediges behov for samtaler og tilbud, og hvordan kommunerne har omsat de større frihedsgrader i indsatsen.

1.5.1 Samtaleindsatsen

Kommunerne har siden forenklingsreformen styrket kontaktføreløbet betydeligt med markant flere samtaler med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Samtaleintensiteten er steget for hele målgruppen - ikke blot de personer, der har under 6 måneders anciennitet, hvor kravene til samtaler er blevet større. Samtaler dækker i denne sammenhæng over både jobsamtaler og andre samtaler.

Målinger af hvor mange samtaler, der gennemføres før og efter reformen pr. ydelsesuge, peger på, at der efter reformen tales med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ca. hver 5 uge. Det er en stigning fra tidligere, hvor der var kontakt ca. hver 8. uge.

Det er især omfanget af ”anden samtaler”, der driver den stigende intensitet i samtaleforløbet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Denne samtaleform anvendes f.eks., når det er virksomhedskonsulenter, mentorer el. der taler med målgruppen, men det er også, når sagsbehandler følger op på aftaler eller borger kontaktes med en jobmulighed eller lignende. 70 pct. af aktiviteten for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er dog fortsat jobsamtaler.

Kommunerne giver generelt udtryk for, at samtalerne i høj grad prioriteres med baggrund i den evidens, der er opbygget f.eks. gennem puljeinitiativer ”Flere skal med”, om at relationsopbygning gennem tæt kontakt og en fast kontaktperson virker. Derudover er der fokus på at understøtte ressourcefokus og udvikling af borgernes arbejdsevne gennem ordinære timer i samtalerne.

Der ses ofte en stillingtagen i samtalerne om, hvornår næste kontakt skal være. Der er dog begrænset dokumentation i sagerne for, hvad der er baggrunden for at fastlægge samtaler på bestemte tidspunkter.

1.5.2 Anvendelsen af tilbud

Brugen af tilbud i indsatsen har også undergået en udvikling i perioden efter forenklingsreformen. Det handler ikke i så høj grad om omfang, men mere om indhold i tilbud før og efter reformen, hvor der er en bevægelse over mod mere brug af øvrig vejledning og opkvalificering.

For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er andelen, der kommer i tilbud steget lidt for alle anciennitetsgrupper efter 3 måneders anciennitet. Aktiviteten er dog præget af nogenlunde det samme mønster som før reformen, hvor andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der tilbydes tilbud, stiger i takt med anciennitet.

Målingerne viser også for aktivitetsparate, at der er en stigende anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering, selvom der i en årrække har været en politisk intention om reduceret brug af øvrig vejledning og opkvalificering. Målet har været at styrke fokus på virksomhedsplaceringer. Dette ses bl.a. i Aftale om en aktiv beskæftigelsesindsats, der virker (2011), Kontanthjælpsreformen (2014), finansieringsreformen (2016) samt Aftalen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen (2022).

Bevægelserne er ikke ensartet på tværs af kommuner, men de fleste kommuner har øget aktiviteten omkring øvrig vejledning og opkvalificering, og andelen af aktiviteterne i virksomheder er faldet. Kommunerne giver dog udtryk for, at det ikke skal tolkes som en nedprioritering af virksomhedssamarbejdet. Ligesom på dagpengeområdet, peger kommunerne på, at bevægelsen er drevet af både den gunstige jobsituation, men også af behov for at leve op til fokusmålene, hvor kommunerne har svært ved at lykkes alene med den virksomhedsrettede indsats.

Kommunerne peger bl.a. på, at den gunstige jobsituation har medført, at flere virksomheder ønsker at indgå i samarbejde om opkvalificering på arbejdspladsen gennem ordinære timer. I stedet for virksomhedspraktikker indgås der aftaler, som alene bygger på udvikling gennem ordinære timer. Udviklingen i brugen af ordinære timer underbygger den oplevelse, hvor der har været en stigning i andelen med ordinært lønnede timer ved siden af kontanthjælp fra 11,6 pct. i 2019 til 15,6 pct. i 2022.

Derudover vurderer flere kommuner, at der har været et behov for fokus på tilbud i løbet af 2021-2022, som følge af at styringen på fokusmål. Når der måles på, om alle aktivitetsparate får 1 tilbud årligt, så stiller det krav om at have en tilbudsvifte, der kan rumme målgruppens behov. Det giver ifølge mange kommuner et behov for at kunne tilbyde andre forløb end virksomhedsplaceringer.

Uanset hvilke tilbud der iværksættes, er der typisk dokumentation af de individuelle vurderinger bag igangsættelsen. I sagsgennemgangen findes begrundelserne primært i samtalereferater, visitationsgrundlaget til tilbuddet og Min Plan. Begrundelserne kan være meget generelt formuleret, f.eks. når tilbuddet iværksættes som et standardtilbud i starten af en forløb, men der er også begrundelser, der mere udfoldet forholder sig til, hvilket udbytte den enkelte skal have af at deltage i forløbet.

INDLEDNING

2.1 BAGGRUNDEN FOR REVISIONEN

Den 1. januar 2020 trådte forenklingens reformen i kraft. Med forenklingens reformen var det målet at skabe et mere ensartet og enkelt regelsæt omkring beskæftigelsesindsatsen på tværs af alle målgrupper. En del af hensigten var, at indsatsen i højere grad skulle være tilpasset den enkelte ydelsesmodtagers behov i stedet for at være bestemt af ydelsesgrundlag eller visitationen af borgerne.

Det er ifm. den politiske behandling aftalt, at reformens implementering skal evalueres. Denne fokusrevision er iværksat med henblik på netop evaluering af implementering af reformen. Fokusrevisionen skal bidrage til at samle op på implementeringen af forenklingens reformens intentioner om at styrke kommunernes muligheder for at tilrettelægge kontaktføreløb og ret og pligt-tilbud efter borgernes individuelle behov. Herunder også anvendelsen af fællessamtaler på tværs af jobcentre og a-kasser.

Gennem sagsgennemgang, interview og en registerbaseret analyse er der sat fokus på, dels hvilke overordnede forandringer der er sket med indsatsen efter implementeringen af forenklingens reformen, og dels hvad der i dag gennem samtaleforløb, herunder fællessamtaler med a-kasser og tilbud, præger indsatsen ift. i hvor høj grad indsatsen tager afsæt i den enkeltes behov.

2.2 FORENKLINGSREFORMEN KORT FORTALT

I august 2018 blev aftalepartierne⁴ enige om at gennemføre en gennemgribende forenkling af den aktive beskæftigelses indsats, så der kunne frigives ressourcer til at hjælpe ledige i job. Målet har været, at indsatsen i større omfang skal tilrettelægges ud fra den enkeltes behov, fremfor at centrale krav i detaljer styrer, hvilke indsatser den enkelte skal have. Aftalen bygger på følgende fire grundsten:

1. Færre og mere enkle proceskrav
2. Ens regler på tværs af målgrupper
3. Flere digitale løsninger
4. Fokus på kommunernes resultater gennem benchmarking.

De fire grundsten udfoldes nedenfor.

2.2.1 Færre og mere enkle proceskrav til samtaleforløb

Med forenklingens reformen er reglerne for kontaktføreløbet blevet forenklet og effektiviseret med udgangspunkt i, at samtaler skal holdes på det tidspunkt, hvor det giver mening, og at lovkravene skal bygge på evidens. Ændringen bygger således på, at der er solid evidens for, at tidlig og intensiv opfølgning får ledige i arbejde.

Målet om færre og mere enkle proceskrav til samtaleforløb i forenklingens reformen indebærer følgende:

- ▶ At borgere skal have mindst 4 samtaler i løbet af de første 6 måneder på ydelse. Hvis en ledig skifter ydelse, f.eks. fra dagpenge til kontanthjælp eller fra sygedagpenge til ressourceforløb, betragtes det som et nyt forløb, hvorefter der skal afholdes 4 samtaler indenfor de første 6 måneder på den nye ydelse. Se tabel 1 for en illustration af initiativet for de respektive målgrupper.

Herudover gælder, at:

- ▶ Kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere fortsat skal have første samtale indenfor en uge efter henvendelse med henblik på visitation.

⁴ Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti

- ▶ Sygedagpengemodtagere fortsat skal have den første samtale tidligt i forløbet - inden udgangen af 8. sygefraværsuge.
- ▶ Dagpengemodtagere skal udover de 4 samtaler fortsat have 2 fællessamtaler med deltagelse af jobcenter og a-kasse i løbet af de første 6 måneder. Kravene hertil er forenklet, så den første samtale frit kan tilrettelægges inden for de første 3 måneder, og den anden inden for 6 måneder. Derudover skal dagpengemodtagere fortsat have en fællessamtale med jobcenter og a-kasse senest efter 16 måneders ledighed med henblik på at tilrettelægge den særlige intensive indsats i den sidste del af dagpengeperioden.
- ▶ Borgere med mere end 6 måneders ledighed får et kontaktførløb efter behov, som aftales individuelt mellem jobcentret og borgeren.
- ▶ Borgeren har ret til samtaler, hvis pågældende ønsker det. Samtidig skal kommunen holde samtaler med borgeren, når kommunen vurderer, der er behov for det.⁵

Table 2.1: Rammer for det forenkledede kontaktførløb efter reformen.

	Første halvår	Efterfølgende opfølgning
Dagpengemodtagere	<p>6 jobsamtaler i jobcentret (inkl. to fællessamtaler med a-kassen) de første seks måneder som afholdes løbende.</p> <p>Den første samtale holdes efter CV-samtalen i a-kassen. De to fællessamtaler med deltagelse af både jobcentret og a-kassen fastholdes. Den første fællessamtale senest, når personen har været ledig i 3 måneder, og den anden senest, når personen har været ledig i 6 måneder.</p>	<p>Samtaler efter behov.</p> <p>Både borger og jobcenter kan kræve samtaler.</p> <p>Herudover som i dag én ekstra fællessamtale med a-kassen senest ved 16 måneders ledighed - som led i den særlige langtidsledighedsindsats.</p>
Kontanthjælpsmodtagere Uddannelseshjælpsmodtagere Jobafklaringsforløb Ressourceforløb Sygedagpengemodtagere Revalidender Ledighedsydelsesmodtagere	<p>4 samtaler de første seks måneder som afholdes løbende (inklusive en første samtale tidligt i forløbet).</p> <p>Herudover gælder følgende regler om første samtale: For kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere skal den 1. samtale afholdes inden for 1 uge fra 1. henvendelse om hjælp.</p> <p>For sygedagpengemodtagere afholdes den første samtale inden udgangen af 8. sygefraværsuge.</p>	<p>Samtaler efter behov.</p> <p>Både borger og jobcenter kan kræve samtaler.</p>

Fra den 1. januar 2022 blev det endvidere muligt at holde samtaler digitalt (via video eller telefonisk), efter de første seks måneder af kontaktførløbet. Det er den ledige, der vælger, om samtalen skal holdes fysisk, via video eller telefonisk.

⁵ Beskæftigelsesministeriet, [link](#) til aftaleteksten.

2.2.2. Ens regler på tværs af målgrupper

Reformen har ligeledes som mål, at reglerne i den aktive beskæftigelsesindsats er ensrettet på tværs af målgrupper. Udover enslydende regler for samtaleforløbet, så handler det om ensretning af regler ift. brug af tilbud. Det har bl.a. påvirket følgende områder:

- ▶ Ensretning og harmonisering af varighedsbegrænsningen for virksomhedsplaceringer
- ▶ Klarere jobsigte med virksomhedsplaceringer
- ▶ Ingen varighedsbegrænsning for vejledning og opkvalificering - herunder ordinær uddannelse.

2.2.3. Flere digitale løsninger

Reformen skal medvirke til, at en effektiv beskæftigelsesindsats i højere grad understøttes af flere og bedre digitale løsninger for borgere, jobcentre og virksomheder, hvor data bringes bedre i spil til gavn for alle parter. Målet om flere digitale løsninger i reformen har bl.a. medført ændringer på følgende områder:

- ▶ Det digitale ansøgningssystem for virksomhederne rulles ud til flere områder (Fleksjob, jobrotation mv.)
- ▶ Alle ledige skal have et CV på Jobnet
- ▶ Alle skal bruge Min Plan på Jobnet
- ▶ Selvbooking af samtaler gøres obligatorisk for flere målgrupper.

2.2.4. Fokus på kommunernes resultater

Den sidste grundsten i reformen har været, at der er sat et øget fokus på, at kommunernes øgede frihedsgrader følges op af gennemsigtighed og åbenhed omkring kommunernes resultater. Reformens øgede fokus på kommunernes resultater har påvirket følgende områder:


- ▶ Løbende opfølgning med benchmark-rapporter
- ▶ Skærpet opfølgning for kommuner med utilfredsstillende resultater.

2.3 UNDERSØGELSESONRÅDER I REVISIONEN

Fokusrevisionen ser på udviklingen i kommunernes beskæftigelsesindsats for dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er altså ikke en analyse, der dækker alle målgrupper for den kommunale beskæftigelsesindsats, som forenklingsreformen gør. De to målgrupper er udvalgt for at afdække bevægelserne i indsatsen hos to meget forskellige målgrupper, som er karakteriseret ved meget forskellige indsatsbehov på arbejdsmarkedet. Når der vælges to målgrupper, er det nemmere at komme i dybden med baggrunden for de bevægelser, der er set i praksis.

I fokusrevisionen er der gennem forskellige kvalitative og kvantitative metoder sat spot på bevægelserne i indsatsen for dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere efter forenklingsreformen ift. før reformen, for at undersøge om reformens politiske intentioner er indfriet. Undersøgelsen ser ind i tilrettelæggelsen af samtaler og tilbud, herunder særligt den løbende vurdering af den lediges behov for samtaler og tilbud. Det skal bidrage med billeder af, om de politiske intentioner i reformen har fundet sted, og dermed om forenklingsreformen har ledt til en anderledes tilrettelæggelse af indsatsen, hvor indsatsen i højere grad end tidligere tones efter den enkelte borgers behov.

Analysen ser på bevægelser inden for følgende områder:

 Samtaleindsatsen i kommunerne	 Fællessamtaler for dagpengemodtagere	 Aktiveringsindsatsen i kommunerne
<ul style="list-style-type: none"> • Hvor ofte samtales der med personer i indsatsen? • Hvilken spredning er der i brugen af samtaler? • Er der grupper, der i særlig grad prioriteres? • Er der individuelle vurderinger af behovet for samtaler? • Hvilken betydning har forenklingsreformen haft for tilrettelæggelsen af samtaler? 	<ul style="list-style-type: none"> • Får dagpengemodtagere de 3 fællessamtaler med a-kasse og jobcenter, der er krav om? • Deltager både a-kasse og jobcenter i samtalerne? • Er der forskelle på deltagelsen fra jobcenter og a-kasse i fællessamtalerne i dagpengeforløbet? • Har forenklingsreformen styrket rammerne for gennemførelse af fællessamtaler? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor ofte gives beskæftigelsestilbud til ledige og hvor lange er forløbene? • Hvilken spredning er der i brugen af beskæftigelsestilbud? • Er der grupper der i særlig grad prioriteres? • Er der individuelle vurderinger af behovet for tilbud? • Hvilken betydning har forenklingsreformen haft for brugen af tilbud?

2.4 FOKUSREVISIONENS METODE OG TILGANG

Fokusrevisionens bygger på tre metodiske hovedelementer:

- ▶ Registerbaseret analyse af hvordan beskæftigelsesindsatsen har udviklet sig efter implementering af forenklingsreformen.
- ▶ Sagsgennemgang i kommuner og a-kasser af borgersager. Vi har gennemgået sager for 15 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og 150 dagpengemodtagere med fokus på, hvilke vurderinger der ligger bag tilrettelæggelse af indsatsen.
- ▶ Interview og dialog med kommuner og a-kasser om indsatsen.

A-kassernes inddragelse i fokusrevisionen har alene fokus på indsatsen omkring fællessamtaler for dagpengemodtagere.

STAR har til gennemførelsen af revisionen udvalgt 15 kommuner og 10 a-kasser. I udvælgelsen af kommunerne er der lagt vægt på, at kommunerne er fordelt geografisk ud over landet og at der er en spredning mellem store og små kommuner.

De 15 kommuner dækker 27,9 pct. af landets indbyggere mellem 16 og 66 år, og 33,1 pct. af den samlede gruppe af ydelsesmodtagere har bopæl i kommunerne. De 10 a-kasser dækker 71,4 pct. af landets a-kasse-medlemmer. Samlet set fordeler kommunerne sig med 3 kommuner i Region Midtjylland, 1 kommune i Region Nordjylland, 3 kommuner i Region Syddanmark, 4 kommuner i Region Hovedstaden og 3 kommuner i Region Sjælland.

Region	Kommuner der har indgået i revisionen
Nordjylland	Thisted
Midtjylland	Aarhus, Favrskov, Syddjurs
Syddanmark	Nyborg, Kerteminde, Haderslev
Hovedstaden	København, Albertslund, Egedal, Greve
Sjælland	Holbæk, Kalundborg, Sorø
A-kasser	3F-A, HK-A, FTF-A, ASE, AKA, Krifa-A, FOA-A, MA, Min A-kasse, Det Faglige Hus.

Indsatsen og målgruppen i disse 15 kommuner er afdækket med afsæt i registerdata for alle ydelsesmodtagere, sagsgennemgang af 20 sager i hver kommune og et interview og input fra ledelsen om den

aktuelle status og strategiske fokus i kommunens nuværende indsats. Revisionsbesøgene er gennemført i perioden november 2022 til januar 2023.

Der er gennemgået i alt 300 sager for dagpenge- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et ydelsesforløb på minimum 17 måneder. For dagpengemodtagere er de 10 sager udsøgt blandt de 10 største a-kasser. Disse 10 a-kasser er herefter besøgt for at gennemgå sagerne i a-kasserne. Her har der alene været fokus på a-kassernes deltagelse i fællessamtaler, og hvad der ligger til grund for evt. manglende deltagelse.

Der er i videst mulig udstrækning søgt sammenfald på gruppen af dagpengemodtagere, der er gennemgået i kommuner og a-kasser. Det er i vid udstrækning lykkedes at gennemgå de samme sager, der er dog samlet set 12 sager, hvor det ikke har været hensigtsmæssigt at gennemgå sagen i både a-kasse og kommune. Det skyldes f.eks. at borger er flyttet fra kommunen eller har skiftet a-kasse.

Registeranalysen i denne fokusrevision supplerer sagsgennemgangen og går videre ved at se på udviklingen i beskæftigelsesindsatsen efter forenklingsreformen i hele landet og i fokusrevisionskommunerne. Der er indhentet data fra DREAM, DFDG og uddannelsesregister for at kunne belyse indsatsen og undersøge, hvordan samtaler og tilbud anvendes ift. forskellige målgrupper.

Der er blandt andet analyseret på, hvilken indsats der tilbydes aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere i forskellige dele af ydelsesforløbet. Her er personerne opdelt på anciennitetsgrupper. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal der kun være en måned uden ydelse, for at personen starter forfra som ny aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, med de rettigheder og pligter der er gældende for en ny ydelsesmodtager. For dagpengemodtagere beregnes anciennitet på en anderledes måde, hvor personen skal optjene timer, før personen har ret til en ny dagpengeperiode.

Det analyseres ved at se på anvendelsen af samtaler og beskæftigelsesindsatser for de grupper, der har været på ydelse i 2019 (før reformen), ift. de grupper der har været på ydelse i det seneste år (efter reformen). Opgørelsesperioden efter reformen er september 2021 til august 2022, og således efter Covid-19 restriktionerne er ophørt, som ellers har haft betydning for samtaler og tilbud. Det skal bidrage til at skabe billeder af, hvilke forandringer der er sket med indsatsen efter implementeringen af forenklingsreformen.

Der er anvendt tre primære nøgletal som indgange til at se på udviklingen i indsatsen, som ses herunder.

Samtaleintensitet	Samtaleintensitet er en måling af, hvor mange samtaler målgrupperne har med jobcentret om ugen. Tallet vil typisk være under 1, da der ikke er samtaler hver uge. En samtaleintensitet på 0,2 betyder f.eks., at der i gennemsnit tales med målgruppen hver 5. uge.
Berørte af aktivering (berøringsgrader)	I denne måling måler vi, hvor mange ydelsesmodtagere, der har modtaget et aktiveringstilbud i virksomheder, uddannelsesinstitutioner eller andre forløb ud af det samlede antal ydelsesmodtagere. Andelen af ydelsesmodtagerne, der har fået et tilbud er berøringsgraden.
Andel uger i aktivering (aktiveringsuger)	Her måler vi, hvor mange uger ydelsesmodtagerne gennemsnitligt er i tilbud ud af de uger, hvor de har været på ydelse. Det er altså et udtryk for, hvor stor en andel af tiden målgruppen er i en aktiv indsats i form af aktiveringstilbud i virksomheder, uddannelsesinstitutioner eller andre forløb.

Disse målinger har været den overordnede indgang til analysen af bevægelser i indsatsen for dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. De suppleres af målinger om brugen af fællessamtaler specifikt for dagpengemodtagere. Resultaterne af registeranalysen har været drøftet med kommuner og a-kasser med henblik på at kvalificere tolkningen af resultaterne og de forklaringer, der ligger bag den registrerede udvikling.

2.5 LÆSEVEJLEDNING

I de følgende kapitler udfoldes revisionens resultater. Strukturen i kapitlerne følger de temaer, som er illustreret på forrige side.

I rapporten er der følgende opmærksomhedspunkter, som kan være nyttige at holde sig for øje ved læsningen.

- ▶ Den registerbaserede analyse omfatter data omkring indsatsen for alle dagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i hele landet. Resultater af registerundersøgelsen, hvor der ikke er angivet kommunenavne, er resultater på landsplan.
- ▶ I den deskriptive analyse er undersøgelsesperioderne todelt. Den første periode før reformen dækker over hele 2019. Det sammenholdes med indsatsen i seneste periode efter reformen er trådt i kraft. Den seneste periode, der er data for, dækker over året september 2021 - august 2022.
- ▶ Hvert kapitel i rapporten indledes med en opsamling på de væsentligste resultater, som derefter følges op af en mere dybdegående gennemgang af resultater.
- ▶ Kapitlerne bygger på en samlet analyse med baggrund i både kvalitative og kvantitative data. Rapporten sætter løbende konkrete billeder på baggrunden for de bevægelser, der ses i de datadrevne resultater.

KONTAKTFORLØB OG AKTIVERINGSINDSATS FOR DAGPENGEMODTAGERE

Intensiteten i indsatsen for dagpengemodtagere er steget efter reformen er trådt i kraft. Det gælder både hyppigheden af samtaler mellem jobcenter og ledig, og hvor stor en andel af tiden de ledige er i jobrettede tilbud. Der er også tegn på større differentiering og en individuel tilrettelæggelse af forløbet. Stigningen er særligt drevet af hyppigere samtaler og flere tilbud til dagpengemodtagere med mere end 6 måneders anciennitet.

Årsagerne bag denne udvikling er dels en generel opprioritering af indsatsen og især kontakten til de ledige gennem samtaler. Kommunerne vurderer også, at de fokusbemærkede mål, der blev implementeret i forbindelse med forenklingsreformen har spillet en rolle ift. udviklingen. Der anvendes i stigende omfang ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering til dagpengemodtagere. Den gunstige jobsituation har bidraget til, at fokus forskydes fra virksomhedsplaceringer og over mod ordinær jobformidling. Her spiller øvrig vejledning og opkvalificering ifølge kommunerne en nøglerolle i at skabe det gode jobmatch.

3.1 INDLEDNING

I forbindelse med aftalen om forenkling af beskæftigelsesindsatsen (2018), fik kommuner og a-kasser fra d. 1. januar 2020 større frihed til at tilpasse kontaktforsøget og tilbudsgivningen. Intentionen med forenklingsreformen var at fastlægge rammer for den aktive beskæftigelsesindsats, der understøtter, at samtaleforløbet og aktiveringsindsatsen tilrettelægges under hensyn til den enkeltes behov i forhold til at komme ind på eller vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Kapitlet ser på kontaktforsøget og aktiveringsindsatsen for dagpengemodtagere før og efter forenklingsreformen trådte i kraft. Fokus er at undersøge, om intentionerne bag reformen afspejler sig i kommunernes praksis i beskæftigelsesindsatsen. Fokusrevisionen skal efterprøve i hvilket omfang, der afvikles samtaler, igangsættes tilbud og sker en individuel vurdering, der er styrende for samtaler og tilbud.

Resultaterne af revisionen bygger på en kombination af registerdata på tværs af kommuner og data fra sagsgennemgang i de 15 kommuner. Kapitlet inddrager jobcentrenes egne vurderinger af udviklingen i indsatsen på beskæftigelsesområdet, som er indhentet gennem interviews og dialog med lederne for kommunernes dagpengeindsats.

Samlet viser resultaterne af revisionen af de 15 kommuners [kontaktforsøg](#) for dagpengemodtagere, at:

- ▶ **Samtaleintensiteten for dagpengemodtagere er steget** efter reformen er trådt i kraft. Jobcentrene afholder 10 pct. flere samtaler med dagpengemodtagerne efter reformen sammenlignet med før.
- ▶ Den øgede samtaleintensitet er drevet af **hyppigere samtaler med dagpengemodtagere, der har mere end 6 måneders anciennitet**, mens hyppigheden af samtaler er omtrent på samme niveau for dagpengemodtagere, der har mindre en 6 måneders anciennitet. Den øgede frihed efter de første 6 måneders ledighed ser ud til at have medført en hyppigere kontakt med de ledige.
- ▶ Årsagerne til den øgede samtaleintensitet er dels en generel **opprioritering af samtalerne**, der har baggrund i et ønske om at styrke indsatsen på et område, der er evidens for virker, men også **at sikke at kommunen lever op til fokusbemærkede mål** for samtaler, som fylder meget i styringen af indsatsen.
- ▶ Revisionen viser, at der i en vis udstrækning er en mere individuel tilrettelæggelse af samtaleforløbet. Der kan ses tydelige indikationer af, at der er grupper, der prioriteres markant mere ift. samtaler. Registerdata peger på, at **særligt 30- til 50-årige, indvandrere med ikke-vestlig baggrund og dagpengemodtager med grundskole som højeste uddannelse prioriteres**.

- ▶ Interview med kommunerne peger på, at **2 ud af 3 kommuner har strategier for, hvordan der prioriteres i indsatsen** - f.eks. minimumsstandarder for kontakten med dagpengemodtagere. Det er ofte i højere grad sådanne strategier, der er styrende for, hvor hyppigt der indkaldes til samtaler, fremfor individuelle begrundelser.

Samlet viser resultaterne af revisionen af de 15 kommuners [aktiveringsindsats](#) for dagpengemodtagere, at:

- ▶ En **mindre andel af dagpengemodtagerne får et tilbud** efter reformen, sammenlignet med før reformen trådte i kraft. Andelen af aktiveringsberørte dagpengemodtagere er samlet set for hele målgruppen faldet med 6,9 pct.
- ▶ Der prioriteres efter reformen dog **flere tilbud til dagpengemodtagere med over 6 måneders ledighed**. Dvs. at tilbuddene i højere grad sættes i gang senere i dagpengeforløbet. Dette er i tråd med reformens intention, hvor tidligere krav om fremrykket aktivering, (tilbud senest efter 3 måneders ledighed) til personer under 30 år og over 50 år, blev afskaffet.
- ▶ Dagpengemodtagerne er **længere tid i tilbud** ud af den samlede ledighedsperiode, sammenlignet med før reformen trådte i kraft. Det gælder for alle anciennitetsgrupper.
- ▶ Øvrig vejledning og opkvalificering er både før og efter reformen det mest anvendte tilbud til dagpengemodtagere. **Øvrig vejledning og opkvalificering anvendes også i stigende grad efter reformen**. Omvendt anvendes virksomhedsplaceringer i mindre omfang. Øvrig vejledning og opkvalificering fylder efter reformen 61 procent af den samlede aktivering for dagpengemodtagere, mens det udgjorde 45 pct. af den samlede aktivering før reformen.
- ▶ Den øgede brug af øvrig vejledning og opkvalificering forklarer kommunerne dels ved, at mange kommuner har købt adgang til digitale og fleksible tilbud ift. jobsøgning m.v., som kan favne et behov for støtte til jobsøgning hos en stor del af målgruppen. Og dels at der i samarbejdet med virksomhederne er et styrket **fokus på ordinære job og ordinære timer** i stedet for virksomhedsrettede tilbud i form af praktikker og løntilskud.
- ▶ I hovedparten af kommunerne udgør øvrig vejledning og opkvalificering en større andel af den samlede aktiveringsindsats, mens der også i nogle kommuner har været en markant bevægelse over mod mere ordinær uddannelse. I enkelte kommuner fylder den virksomhedsrettede indsats mere end før reformen.
- ▶ Revisionen viser, **at der i høj grad er et individuelt og jobrettet sigte med de tilbud, der iværksættes**, som det er intentionen med reformen. I godt 90 pct. af sagerne fremgår det, at sagsbehandler har igangsat et tilbud med en begrundelse.

3.2 INDSATSEN FOR DAGPENGEMODTAGERE EFTER FORENKLINGSREFORMEN

Et centralt formål med forenklingsreformen er at bevæge indsatsen over mod en endnu mere jobrettet indsats med større frihedsgrader. Færre proceskrav, ensartede regler på tværs af målgrupper, flere digitale løsninger og fokus på resultater gennem benchmarking var grundsten i reformen som nævnt i indledningen.

Konsekvenserne af forenklingsreformen er forskellige mellem målgrupper og afhænger af, hvad der tidligere har været standarden for målgruppen. For dagpengemodtagere har forenklingsreformen særligt betydet, at:

- ▶ Kommunerne har fået **større råderum til at tilrettelægge kontaktforløbet** efter 6 måneders ledighed. Samtaleindsatsen i de første 6 måneder er omfattet af samme krav til omfang af samtaler som hidtil, jf. faktaboks.
- ▶ **Der etableres a-kasseforsøg**, hvor udvalgte a-kasser har ansvar for indsatsen for nytilmeldte dagpengemodtagere i de første 3 måneder.

- ▶ **Krav til ret og pligt-tilbud:** For dagpengemodtagere stilles kun ét krav til aktivering efter senest seks måneder ledighed. Herefter bliver det op til jobcentret at vurdere, hvornår den enkelte har brug for mere indsats. Samtidig skærpes lovteksten, så det fremgår, at jobcentret er forpligtet til løbende at vurdere behovet for den rette indsats.
- ▶ **Ingen varighedsbegrænsning for vejledning og opkvalificering:** Den eksisterende varighedsbegrænsning på 6 uger, i de første seks måneders ledighed, ved tilbud om vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere fjernes. Derudover styrkes muligheden for anvendelse af uddannelse og læse-, skrive- og regnekurser.
- ▶ **Virksomhedspraktikker skal have klart formål:** For dagpengemodtagere, er varigheden - på maksimalt 4 uger for virksomhedspraktik - den samme som før reformen. Det præciseres dog at virksomhedspraktikker etableres med et klart formål.
- ▶ **Harmonisering af varighedsbegrænsningen for løntilskudsjob:** Dagpengemodtagere får en varighedsbegrænsning på seks måneder for løntilskudsjob hos private arbejdsgivere og fire måneder hos offentlige arbejdsgivere.

Bevægelserne i lovgivningen kan give en forventning om en øget brug af øvrig vejledning og opkvalificering, herunder ordinær uddannelse, med baggrund i, at varighedsbegrænsningen på 6 uger i de første seks måneders ledighed er fjernet, og mulighederne for at bruge ordinær uddannelse er udvidet.

Den øgede kommunale frihed følges af en styrket og systematisk faglig monitorering og opfølgning på kommunernes indsats i form af et fokusmål for kontaktførelsen og ret og pligt-aktivering.

Kommunerne måles på resultater og indsats, og der er to fokusmål knyttet til indsatsen, som er gennemgående for alle målgrupper. Det er, at der indenfor 1 år i ydelsesforløbet skal være gennemført minimum 4 jobsamtaler og 1 tilbud. Det er altså en minimumsstandard, der knytter sig til de perioder af indsatsen, hvor der ikke er direkte lovgivningsmæssige krav til indsatsen.

Med til denne opfølgning på resultater og indsats er der et skærpet tilsyn, hvor der følges op på kommuner, der ikke lever op til resultatmål og fokusmål.

3.3 SAMTALEINDSATSEN FØR OG EFTER REFORMEN

Minimumskravene til samtaleindsatsen for dagpengemodtagere er i forenklingsreformen nogenlunde uforandret set i lyset af de lovgivningsmæssige krav til 6 samtaler inden for de første 6 måneder af ledighedsforløbet og fokusmålene med 4 samtaler årligt i den efterfølgende ledighedsperiode.

Det har således været op til kommunerne, hvor tæt på lovgivning og fokusmål der styres, og om der ønskes en mere intensiv indsats.

Nedenstående afsnit fokuserer på, hvordan samtaleindsatsen har udviklet sig efter reformen, og hvordan kommunerne har valgt at prioritere efter implementeringen af forenklingsreformen.

Faktaboks 1: Lovgivningsmæssige krav til samtaler i jobcenteret for dagpengemodtagere inden for de første 6 måneder og efter

Inden for de første 6 måneder skal der for dagpengemodtagere gennemføres mindst fire individuelle jobsamtaler jf. LAB § 31. Dertil kommer, at der for dagpengemodtagere skal gennemføres to fællessamtaler med kommunen og a-kassen i løbet af de første 6 måneder, jf. LAB § 31 stk. 2. Det betyder, at der i alt skal gennemføres 6 samtaler med jobcenteret inden for de første 6 måneder, hvilket også var tilfældet inden forenklingsreformen trådte i kraft.

Efter de første 6 måneder skal indsatsen tilrettelægges behovsbestemt i forhold til den enkeltes behov og efter aftalen mellem den ledige og jobcenteret, jf. LAB § 32.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

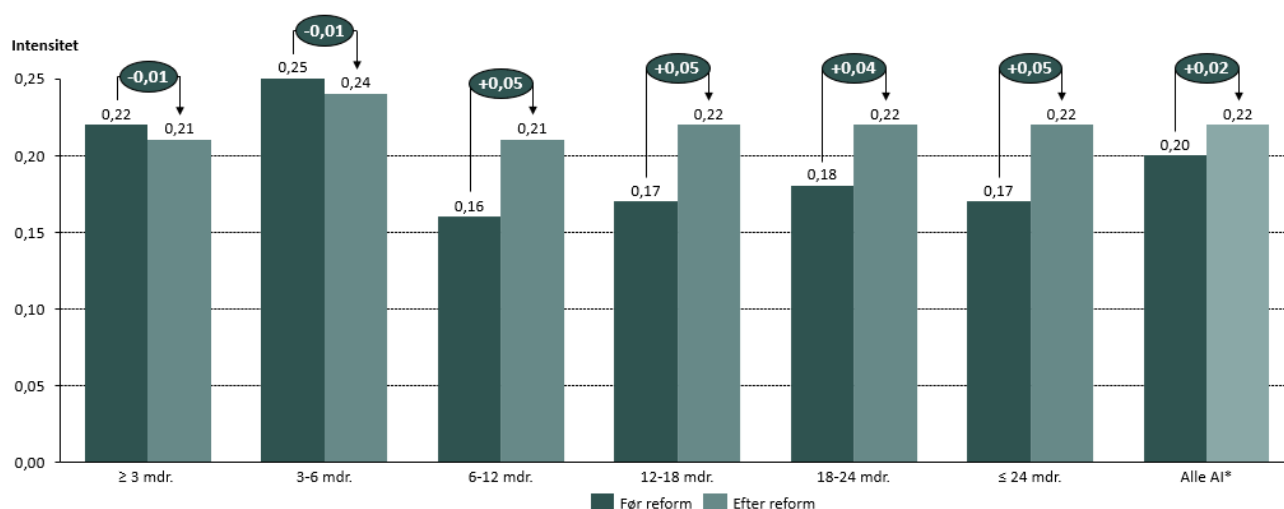
3.3.1 Højere samtaleintensitet for dagpengemodtagere efter forenklingsreformen

Kommunernes afvikling af samtaler med dagpengemodtagere viser, at der afholdes hyppigere samtaler efter reformen er trådt i kraft. Det er billedet på tværs af alle landets kommuner og i de 15 kommuner, der er en del af fokusrevisionen.

Samtaleintensiteten, dvs. antal samtaler der gennemføres med dagpengemodtageren ugentligt, er steget med knap 11 pct. fra 0,2 (før reformen) til 0,22 (efter reformen) i alle landets kommuner, jf. figur 3.1. Det svarer til, at der i dag gennemføres samtaler hver 4,5 uge for dagpengemodtagere.

Samtaleintensiteten er faldet en smule for dagpengemodtagere med under 6 måneders dagpengeanciennitet. For dagpengemodtagerne med over 6 måneders ledighed, er der dog en betydelig stigning i samtaleintensiteten på ca. 30 pct., hvilket driver den samlede stigning i samtaleintensiteten.

Figur 3.1: Udvikling i samtaleintensiteten for dagpengemodtagere - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Samtaleintensiteten viser forholdet mellem antal samtaler og antal ydelsesuger i det pågældende anciennitetsinterval. AI*= Alle anciennitetsintervaller - dvs. alle samtaler og alle ydelsesuger i perioden. "Før reform" omfatter hele kalenderåret 2019 og "efter reform" er årsperioden sept. 2021 til aug. 2022.

Den lidt lavere samtaleintensitet for dagpengemodtagere med anciennitet under 6 måneder vurderes ikke at skyldes en nedprioritering, men nærmere at der i de første 6 måneder er et stort flow i dagpengegruppen - især i den seneste tid, hvor der har været et markant fald i ledigheden. Det store træk fra arbejdsmarkedet kan betyde, at flere bliver fritaget for samtaler, fordi de har fået job, og færre når til næste samtale i forløbet. Antallet af lønmodtagere er steget med 5 pct. imellem de to perioder der sammenlignes. Antallet af fuldtidsledige er faldet med ca. 25 pct.

Derudover har kommunerne i interviewene tilkendegivet, at samtalekravet før de 6 måneder opleves som uforandret af forenklingsreformen, og at de samtaler, der skal gennemføres i den første periode af ledighedsforløbet, stiller krav om stram styring og ikke efterlader så meget rum til at variere samtaleindsatsen ift. den enkeltes behov. Kommunerne differentierer i de første 6 måneder af ledighedsforløbet mere på indholdet i samtalerne, end hvor hyppigt der tales med borger.

Intensivering af indsatsen efter 6 måneder gør sig gældende i de fleste kommuner, og det er også genkendeligt for kommunerne, at der har været en prioritering af de grupper, der når hen mod og forbi de 6 måneders ledighed.

3.3.2 Udvalgte grupper prioriteres mere

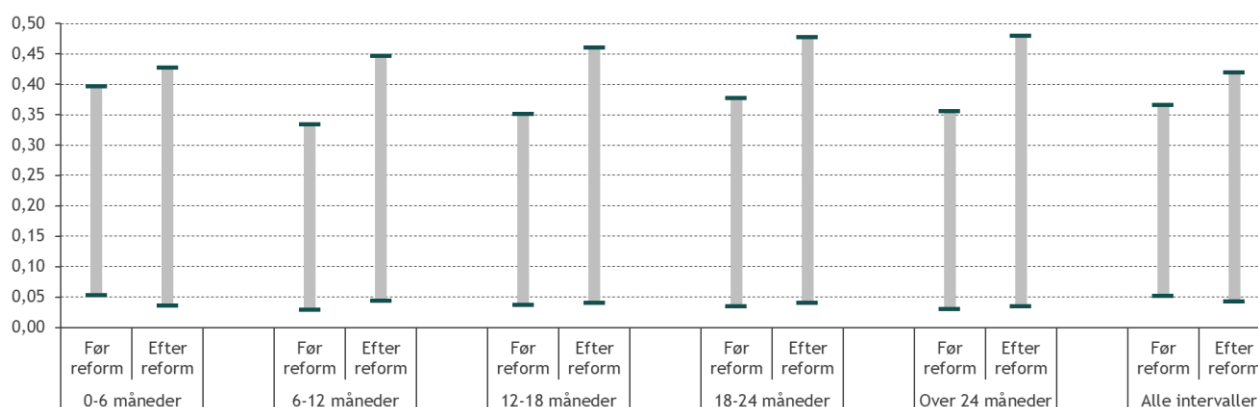
9 kommuner i fokusrevisionen arbejder med en prioritering af udvalgte målgrupper, som får et mere intensivt samtaleforløb. De fleste kommuner sætter fokus på grupper, der vurderes at have særlig risiko for langtidsledighed. Det er i høj grad op til sagsbehandler at vurdere, om der er behov for hyppigere samtaler ved risiko for langtidsledighed. 5 kommuner arbejder dog med screeningsværktøjer ift. langtidsledighed, og

en enkelt kommune understøtter sagsbehandlerens vurdering gennem et visitationsudvalg, der ved 6 måneders ledighed vurderer, om der er brug for en mere intensiv indsats.

I andre kommuner er ledighedsanciennitet dog i sig selv et vigtigt kriterie, da der sker en prioritering af grupper, der runder de 6 måneder, idet kommunerne vurderer en særlig risiko for langtidsledighed, når den grænse krydses.

Samtalernes fordeling på ledighedsanciennitet indikerer dog, at der sker en større differentiering i niveauet for antal samtaler, der tilbydes dagpengemodtagerne. Løftet i samtaleintensitet er således primært lagt på en del af gruppen, således at de borgere der får flest samtaler, får langt flere samtaler i dag, og de der får færrest, er på nogenlunde samme niveau som tidligere, jf. figur 3.2.

Figur 3.2: Udvikling i forskellen på samtaleintensitet for dem der får hhv. færrest og flest samtaler, fordelt på dagpengeanciennitetsgrupper.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Nederste grønne linje markerer det gennemsnitlige samtaleintensitet for de 25 pct. dagpengemodtagere, som får færrest samtaler og øverste grønne linje er den gennemsnitlige samtaleintensitet for de 25 pct. dagpengemodtagere der får flest samtaler. "Før reform" omfatter hele kalenderåret 2019 og "Efter reform" er årsperioden sept. 2021 til aug. 2022.

Data tegner således et billede af en indsats, der er blevet mere differentieret, og hvor en gruppe af borgere tilbydes en markant mere intensiv indsats.

3.3.3 Stor forskel på tværs af kommuner i udviklingen i samtaleintensiteten for dagpengemodtagere.

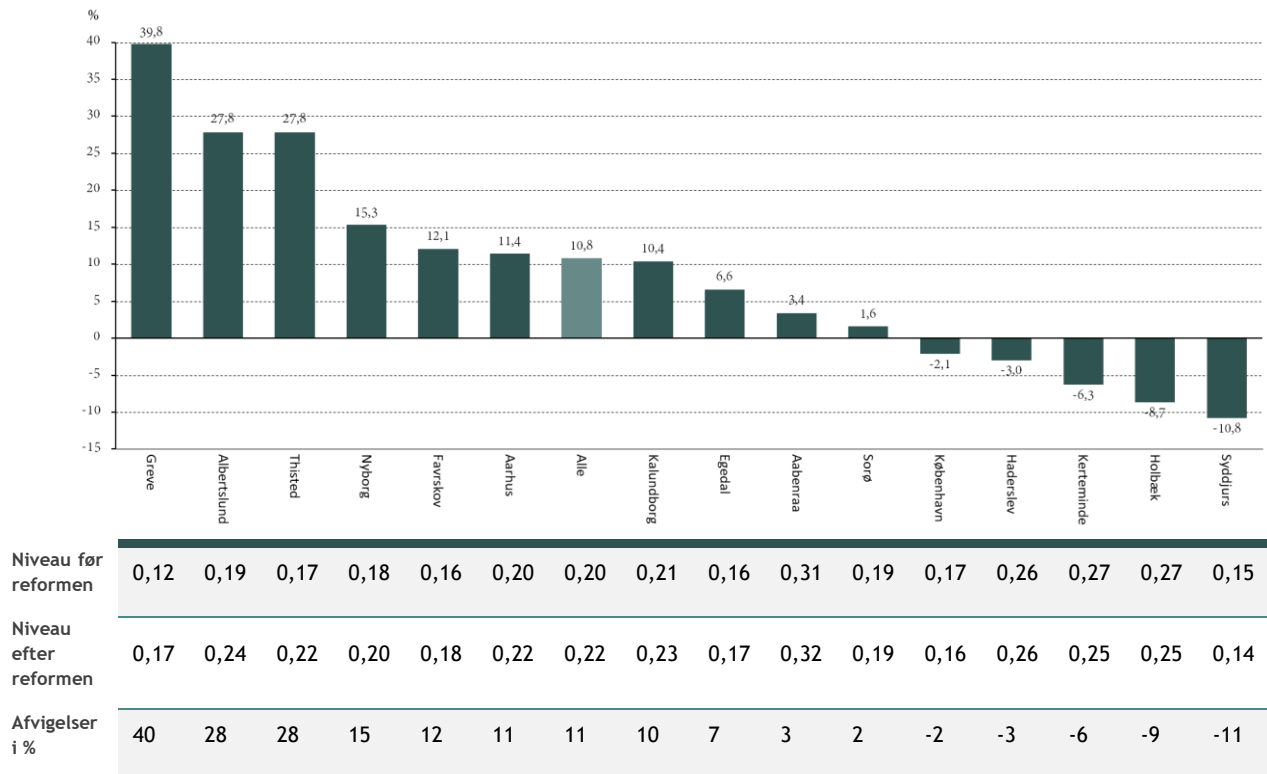
2/3 af kommunerne, der har deltaget i fokusrevisionen, har prioriteret samtalerne højere efter forenklingsreformen og gennemfører flere samtaler pr. dagpengemodtager, jf. figur 3.3. Der er også kommuner, der modsat har haft et fald. Den sidste gruppe rummer dog også kommuner, som allerede i 2019 havde prioriteret samtaleindsatsen relativt højt.

Kommunerne peger selv på, at de ser samtalerne som et væsentligt redskab i indsatsen. De oplever, at en tæt kontakt med dagpengemodtagerne med støtte til og opfølgning på aftaler ift. jobsøgning gør en forskel. Her læner de sig også op ad evidens og har prioriteret ressourcer på den baggrund.

Det er ikke nødvendigvis en linje, der er lagt for indsatsen ifm. forenklingsreformen, men nogle kommuner har dog været i gang med at definere serviceniveauer ifm. forenklingsreformen for at sikre, at der bliver sat et niveau for minimumsindsatsen. Der er f.eks. kommuner, der har en kontaktstrategi om, at jobcentret skal have kontakt med alle ledige minimum hver 4. uge eller hver 8. uge. Og nogle har herudover en strategi om, at de gerne vil nå at afholde 3 samtaler med borgeren indenfor de første 4 uger.

Andre kommuner har en strategi om, at der f.eks. efter 6 måneder gives en særlig indsats, som indebærer hyppigere kontakt. Der ses således på den ene side strategier, som peger imod at have et så intensivt kontaktføreløb som muligt i starten af ledighedsperioden, og på den anden side strategier, der som udgangspunkt først øger intensiteten senere i forløbet.

Figur 3.3: Udvikling i og niveau for samtaleintensitet for dagpengemodtagere fordelt på kommuner.



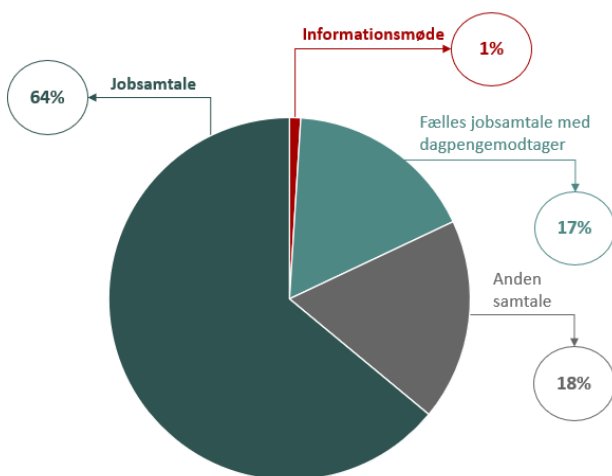
Kilde: Registerdata fra DREAM og DFDG for alle dagpengemodtagere

Anm.: Målingen af samtaler rummer alle samtaletyper, på tværs af alle anciennitetsgrupper. Udviklingen i figuren viser, hvilken procentvis udvikling hver kommune har haft efter reformen (sept. 2021 - aug. 2022) ift. før reformen (2019). Tabellen viser de faktiske niveauer for samtaleintensiteten før og efter reform.

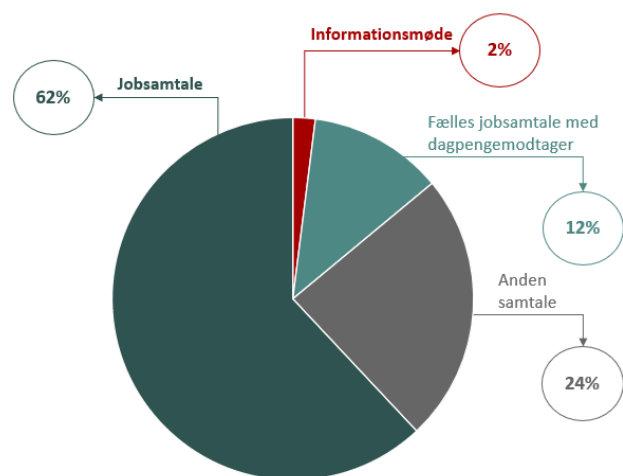
3.3.4 Samtalerne anvendes på en anden måde

I opgørelsen af samtaler indgår alle former for samtaler, der gennemføres med dagpengemodtagerne i kommunerne eller i a-kasserne (a-kasseforsøget). Det dækker i denne sammenhæng over både jobsamtaler, fællessamtaler med a-kasser (for dagpengemodtagere) og andre samtaler.

Figur 3.4: Fordeling af samtaler på samtaletyper - 2019 (før reform).



Figur 3.5: Fordeling af samtaler på samtaletyper - sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform).



Kilde: Registerdata fra DREAM og DFDG for alle dagpengemodtagere.

Anm.: Målingen af samtaler inkluderer samtaletyperne Jobsamtale, Opfølgningssamtale, Fleksjobopfølgningssamtale, Anden samtale, Informationsmøde, Informationsmøde uden mødepligt, samt Fælles jobsamtale med dagpengemodtager. Målingen inkluderer ikke CV samtale, Rådighedssamtale, Samtale i rehabiliteringsteam, eller Samtale om kontrakten efter integrationsloven.

Resultaterne viser, at vægtningen af forskellige typer samtaler har ændret sig efter reformen. Opgørelserne peger på, at stigningen i samtaleintensitet især er drevet af flere samtaler, der registreres som 'anden samtale'. Jobsamtaler og informationsmøder fylder også lidt mere, mens fællessamtaler fylder mindre.

Herudover har ændrede regler om ret og pligt-tilbud for dagpenge- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, givet kommuner et større handlerum for at understøtte den enkelte borger med den indsats, der skal til for at komme tættere på selvforsørgelse. Dette har medført en stor variation i brugen af samtaler, og nogle kommuner registrerer også samtaler, der er gennemført som led i et tilbud som en del af samtaleforløbet, typisk registreret som "Anden" samtale.

Faktaboks 2: Indholdsmæssige krav til jobsamtaler

Den enkelte sagsbehandler og borgeren fastlægger indholdet af jobsamtalen i overensstemmelse med formålet med kontaktføreløbet, så jobsamtalen bliver meningsfuld og målrettet.

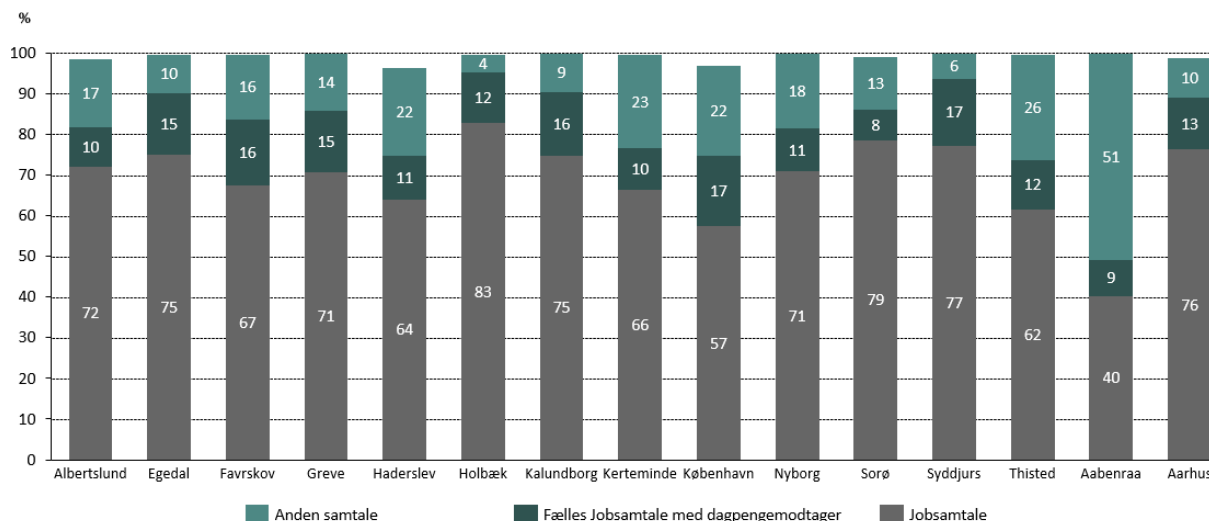
Der skal være fokus på jobsøgning. Jobcenteret skal løbende understøtte, at borgeren får en aktiv indsats og har et fyldestgørende CV.

Derudover skal jobcenteret vejlede en dagpengemodtager om 6 ugers jobrettet uddannelse, hvis personen efterspørger det.

Kommunerne peger på, at de afvikler nogle samtaler som anden samtale, når der f.eks. er brug for en mere fleksibel ramme for samtalen, end den ramme der er lagt for jobsamtalerne. Selvom formkravene til samtaler blev mindre med forenklingsreformen, er der fortsat nogle særlige elementer der skal indgå, jf. boks 2. Det kan f.eks. være relevant, når samtalen blot gennemføres for at følge op på nogle aftaler vedr. jobsøgning.

Der er stor forskel mellem kommuner på, i hvor høj grad anden samtale anvendes. I nogle kommuner fylder det 5 pct., i andre fylder det 50 pct. Det kan handle om ønsker om at kunne gennemføre samtaler på forskellige måder, men det kan også handle om, at nogle kommuner i højere grad arbejder med fælles dokumentation på sagerne mellem forskellige fagligheder. Det kan være virksomhedskonsulenter eller en personlig jobformidler, som også registrerer deres dialog med den ledige.

Figur 3.6: Fordeling af samtaler på udvalgte samtaletyper efter reformen fordelt på kommuner.



Kilde: Registerdata fra DREAM og DFDG for alle dagpengemodtagere i perioden september 2021 - august 2022.

Anm.: Enkelte kommuner summer ikke til 100 pct. Det skyldes, at en mindre andel af samtalerne gennemføres som informationsmøder. Denne samtaletype er taget ud af figuren, men udgør en evt. rest op til de 100 pct.

3.3.5 Fokusbål og styring fylder meget ift. tilrettelæggelsen af samtaler

Kommunerne peger også på, at styringen af samtaler, især i de første 6 måneder hvor der er mange dagpengemodtagere og stort flow i gruppen, fylder meget og til tider mere end overvejelser om, hvilke grupper der bedst kan profitere af samtaler.

Fokusmålene omkring den skærpede tilsynsmodel stiller krav om stram styring for at nå de samtaler, der er behov for⁶.

Det skyldes især, at dagpengemodtagernes forløb ofte ikke er regelmæssige. Der kan være perioder med selvforsørgelse eller sygemelding m.v. som afbryder dagpengeperioden. Her skal kommunerne - efter evt. gentilmelding - have indplaceret borger ift. dagpengeanciennitet og genoptage forløbet. Hvis en enkelt samtale bliver aflyst pga. sygdom, vil det også hurtigt sætte resten af forløbet under pres.

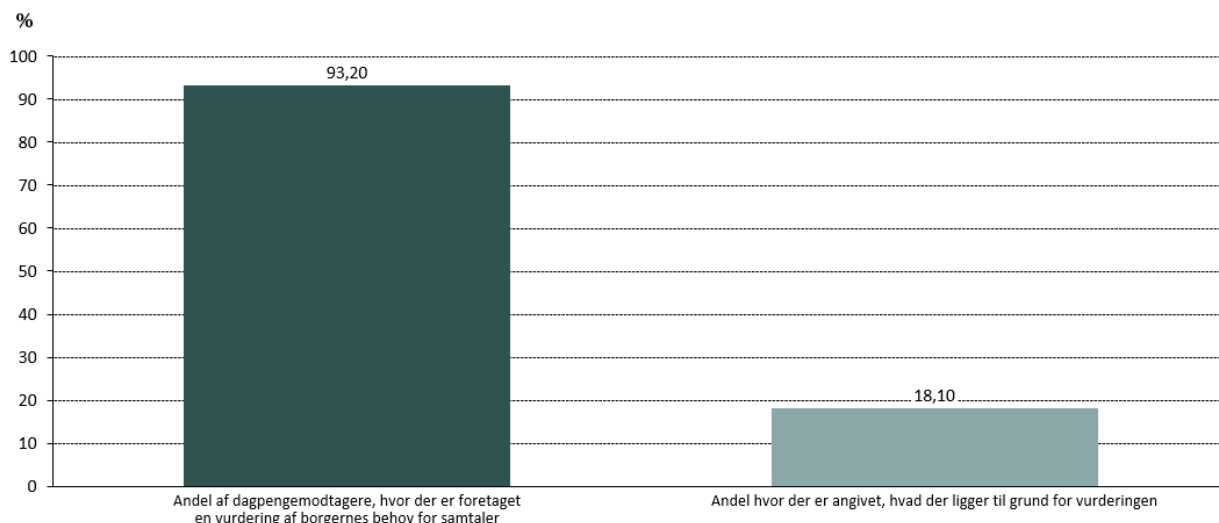
A-kasseforsøget giver også styringsmæssige opmærksomhedspunkter, da der er behov for opmærksomhed på, at der bliver taget de næste skridt i kontaktførelsen, når den ledige overgår til jobcentrets indsats ved 3 måneder.

3.4 TILRETTELÆGGELSE AF SAMTALERNE

I sagsgennemgangen er der set på, om der via dokumentationen i sagerne er spor af individuelle vurderinger, der ligger til grund for, hvor ofte der tales med dagpengemodtagerne. I 9 ud af 10 sager finder vi dokumentation for, at der er foretaget en individuel vurdering af borgerens behov for samtaler. Dvs. at der løbende tages individuelt stilling til, hvornår næste samtale skal finde sted.

Vurderingerne kan ligge i samtalerreferater, borgerens Min Plan, journalnotater osv. Det har dog typisk karakter af en stillingtagen i samtalerne om den næste kontakts placering i form af en ny bookingfrist eller indkaldelse ifm. samtalen. I praksis beror dokumentation for vurderinger af samtalebehovet altså alene på, at der i en samtale aftales, at borger selvbooker næste samtale inden for en frist, der fastsættes ved samtalen.

Figur 3.7: Andel af dagpengemodtagere, hvor der er foretaget en vurdering af samtalebehovet og hvor der er en begrundelse for vurderingen.



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Ann: N=150 dagpengemodtagere. Opgørelsen i den mørkegrønne søjle viser, i hvor stort et antal af sagerne, der er foretaget en vurdering af borgerens behov for samtaler. Det kan være ved, at der fra gang til gang er taget stilling til hvornår næste samtale bookes. Den anden søjle angiver, hvor stor en andel af disse sager, der også indeholder en begrundelse for vurderingen - dvs. at man ud af sagen kan læse, hvorfor næste samtale skal gennemføres på det aftalte tidspunkt.

Det generelle billede er, at der udover dette er en svag dokumentation af, hvad der ligger til grund for samtalekadencen. Det er kun sjældent begrundet i sagen, hvad der har givet anledning til vurderingen, eller hvorfor samtalen afholdes på det valgte tidspunkt. Når der ses begrundelser på et tidspunkt i samtaleforløbet, er det oftest interne eller lovgivningsmæssige proceskrav, der begrundet hyppigheden.

⁶ Fokusmål 1 lyder: " Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers / 225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct."

En række kommuner har taget stilling på et overordnet niveau til minimumsstandarder for, hvor hyppigt borgerne ses. Dette er ofte styrende for, hvornår sagsbehandlerne sigter efter, at den næste samtale skal finde sted. Når der er dokumentation for, hvad der ligger til grund for fastlæggelsen af næste samtale, så kan det være ved, at der er lavet aftaler om tilpasning af CV eller jobsøgning, som det aftales, at der følges op på. Det følges op af en frist for selvbooking af næste samtale.

Begrundelserne for, hvornår der skal være en ny samtale, er typisk knyttet til grunde, der handler om ønsker om at bistå den ledige i at finde job, herunder at give sparring på CV og ansøgninger, justere borgers jobsøgningsstrategi osv. Knap 90 pct. af samtaler, der aftales med et bestemt mål, ligger i den kategori. Aftalerne laves også i godt 30 pct. af tilfældene med henblik på at bistå den ledige i at opnå og fastholde job. Det er f.eks., når samtalen skal handle om konkret jobformidling og herunder formidling/jobmatch ift. virksomhedspraktik og løntilskud. Det kan også handle om opkvalificering som vejen til job.

I 94 pct. af sagerne følges vurderingerne overordnet også i praksis. Der kan være sagsforløb, hvor samtaler bliver aflyst og ikke genindkaldt hurtigt herefter, hvor der sker afvigelser fra den aftalte praksis, men det er dog kun i få sager.

Kommunerne begrundet overordnet tilrettelæggelsen af samtaleforløbet i behov for støtte til jobsøgning, men det er, jf. figur 3.7. i de fleste sager vanskeligt at spore den præcise baggrund for samtalekadencen. De fleste kommuner har da også peget på, at vurderingerne ikke nødvendigvis dokumenteres.

3.5 RET OG PLIGT-TILBUD FØR OG EFTER FORENKLINGSREFORMEN

Med forenklingsreformen blev reglerne om ret og pligt-tilbud for dagpengemodtagere forenklet og harmoniseret med andre ydelsesgrupper. Det betyder især, som nævnt i afsnit 3.2, at der er opnået friere rammer til at sammensætte de aktive tilbud, borgerne får, idet varighedsbegrænsningen på 6 uger, i de første seks måneders ledighed, ved tilbud om vejledning og opkvalificering blev ophævet. Derudover er rammerne for at tilbyde ordinær uddannelse også styrket, f.eks. gennem muligheden for at tage uddannelse med 110 pct. dagpenge under puljen til uddannelsesløft.

Den øgede kommunale frihed følges af et skærpet tilsyn med kommunernes indsats i form af et fokusbål for aktiveringsindsatsen, som sætter en ramme om, at så mange borgere som muligt skal have minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers beskæftigelse årligt.⁷ Formålet er at skærpe fokus på de kommuner, der ikke formår at forvalte den nye frihed i overensstemmelse med intentionen om, at der skal gives en aktiv indsats til borgerne og altså ikke lever op til intentionerne i beskæftigelseslovgivningen.

3.5.1 Flere aktiveres efter 6 måneders ledighed

Forenklingsreformen har haft en betydelig ændring i kommunernes praksis i forhold til aktivering af dagpengemodtagere. I en sammenligning af, hvor mange dagpengemodtagere der deltager i et tilbud før og efter reformen på tværs af alle kommuner, viser figur 3.8, at andelen af aktiveringsberørte overordnet set er faldet.

Aktiveringsberørte er her et udtryk for, hvor stor en andel af den gruppe, der har været på dagpenge, der har fået et tilbud i henhold til Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

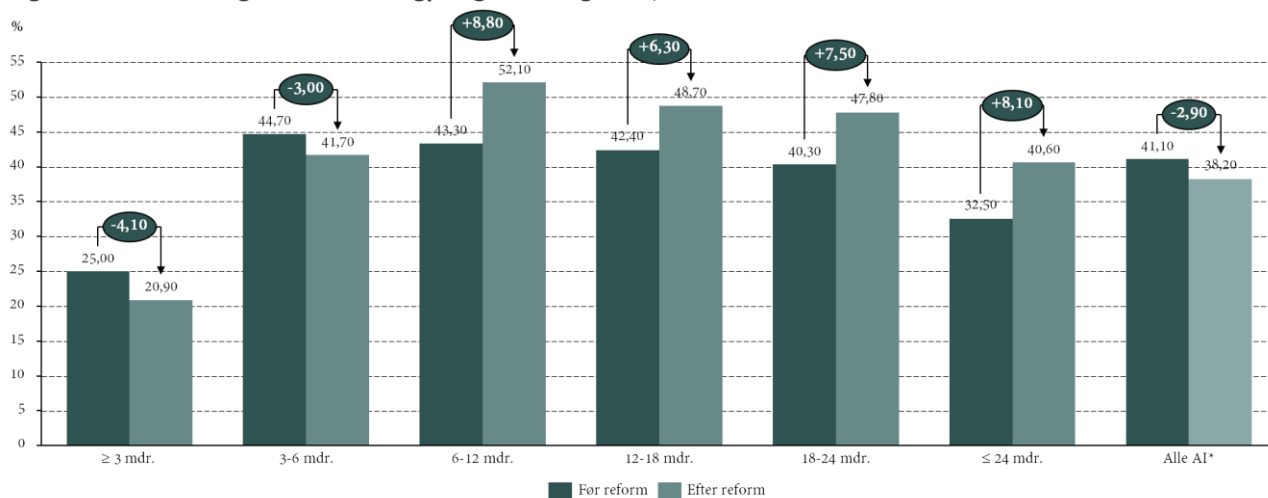
Brugen af tilbud har ligesom kontaktforløbet også undergået en udvikling i perioden efter forenklingreformen. Der har været et samlet fald på 2,9 procentpoint, svarende til et fald på 7 pct. i andelen af dagpengemodtagere, der får et tilbud (aktiveringsberørte), jf. figur 3.8.

Det samlede fald i aktiveringsberørte dækker over en variation i forhold til ydelsesanciennitet. Således er andelen af aktivitetsberørte dagpengemodtagere med 0-6 mdr. anciennitet faldet, mens en større andel af dagpengemodtagere med mere end 6 måneders ydelsesanciennitet modtager et tilbud, jf. figur 3.8, og der

Fokusbålet lyser således: "Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers / 225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct." Kilde: [Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering](#)

ses en stigning i 4 ud af 6 anciennitetsgrupper. Når der alligevel samlet set er sket et fald, så er det i høj grad drevet af, at der er mange flere med en ledighedsanciennitet under 6 mdr. end over 6 mdr.

Figur 3.8: Udvikling i andel af dagpengemodtagerne, der har fået et tilbud - hele landet.



Kilde: Data fra DREAM og DFDG.

Anm.: I denne opgørelse er det målt, hvor mange dagpengemodtagere, der har fået minimum ét tilbud henholdsvis i perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). Dagpengeancienniteten er bestemt ved at koble en uge med dagpenge for en borger med dagpengeanciennitetstælleren på det givne tidspunkt. En dagpengemodtager kan godt over måleperioden bevæge sig mellem flere anciennitetsgrupper og vil i så fald tælle med i begge anciennitetsgrupper. I den sidste søjle indgår alle dagpengemodtagere én gang.

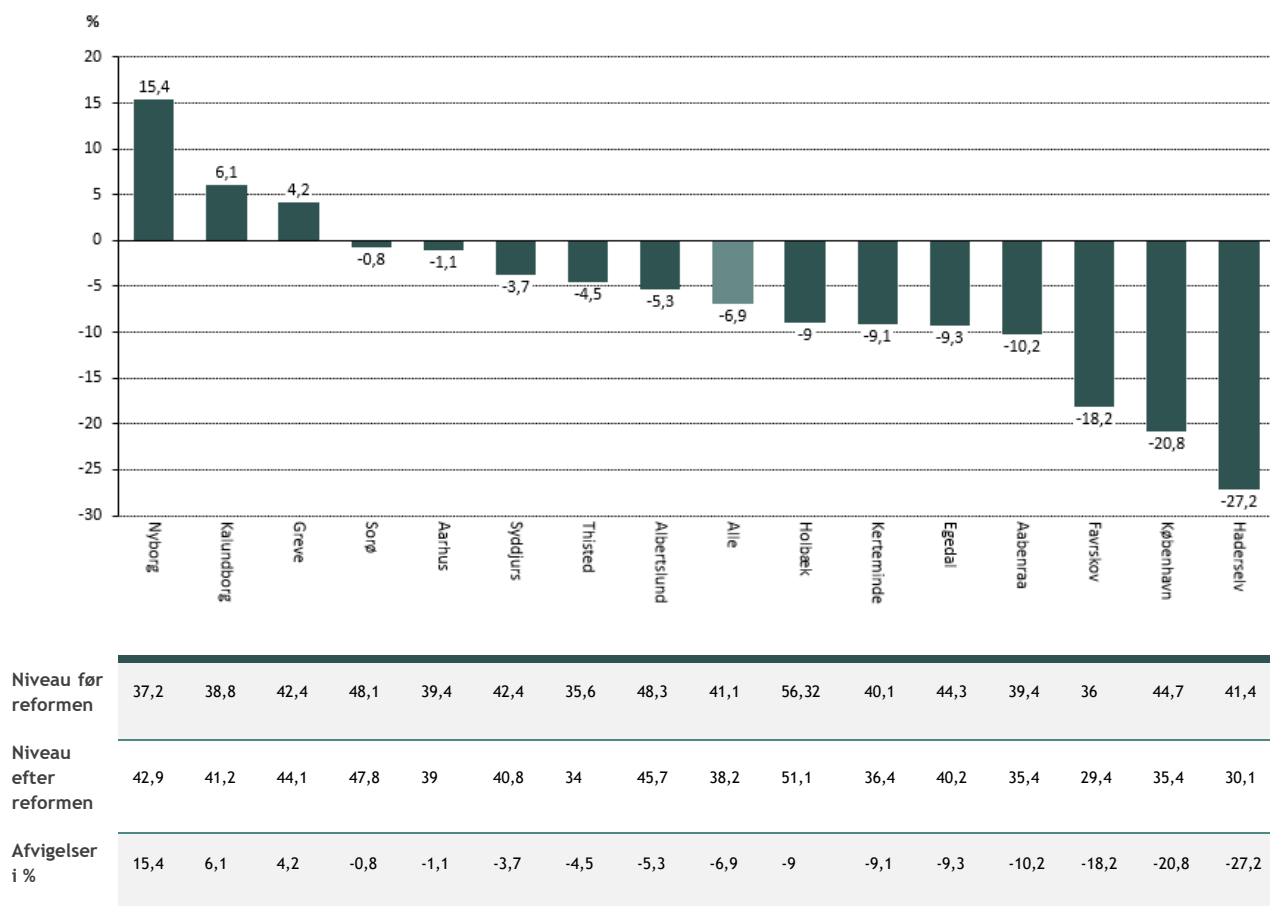
At der efter reformen er en mindre andel af dagpengemodtagerne, der tilbydes et tilbud i de første 6 måneder, kan skyldes flere ting. Med reformen blev tidligere krav om fremrykket aktivering, der indebærer tilbud senest efter 3 måneder til personer under 30 år og over 50 år, afskaffet. Det er således i tråd med de ændringer, man lavede med reformen. Herudover kan det også være en konsekvens af en stor afgang til selvforsørgelse i perioden efter reformen grundet gunstige konjunkturer. Flere kommuner peger i interviewene således også på, at et stort træk fra arbejdsmarkedet har betydning for behovet for tilbud. Kommunerne peger bl.a. på, at der i stedet for tilbud er sat stort fokus på jobformidling direkte til ordinære job eller opkvalificering til områder med gode jobmuligheder. Med en høj beskæftigelse, har de således i mindre grad haft brug for eksempelvis at anvende virksomhedspraktik som et rekrutteringsværktøj, da personerne ofte har haft mulighed for at få en fastansættelse med det samme.

På baggrund af den viden, som er indsamlet igennem interviewene, har flere kommuner en tilgang om, at rigtig mange af borgerne i denne målgruppe, selv formår at finde et job i løbet af de første måneder, og derfor er det ikke nødvendigt at bruge ressourcer på at igangsætte en aktivering. Derimod vil de hellere prioritere ressourcerne til de grupper, som vurderes at være i større risiko for langtidsledighed. På den anden side er der dog også kommuner, som har lagt tilbud om jobsøgning helt frem i front af indsatsen, som et "øvrige vejledning og opkvalificeringstilbud" til alle nyledige.

Derfor er der også stor variation i reformens effekt på kommunernes praksis i forhold til aktiveringsindsatsen. Figur 3.9 viser, at 12 ud af 15 kommuner i mindre eller større grad har reduceret det samlede niveau for aktiveringsberørte. I Nyborg kommune, som særligt skiller sig ud med en stigning i aktiveringsindsatsen på 15,4 pct., har jobcentret meget fokus på, at alle skal have et tilbud om hjælp til CV og ansøgning tidligt i forløbet som et "øvrige vejledning og opkvalificeringstilbud". Herudover har Nyborg haft et stort fokus på brugen af digitale tilbud.

I mange af de øvrige kommuner, hvor der er sket et fald i aktiveringsindsatsen, gives der i interviewene udtryk for, at der har været et andet fokus i deres jobrettede strategi. I Haderslev Kommune, hvor der siden reformen har været et fald i aktiveringsindsatsen på 27,2 pct., har de haft en strategi om, at personen først og fremmest opnår beskæftigelse gennem lønnede eller vikartimer. Det sættes der på fra start. De påpeger, at der ikke gives tilbud for tilbuddets skyld, men at der er fokus på den enkelte borgers behov. I det omfang de anvender tilbud, er det med fokus på kompetenceudvikling af borgerne ift. lønnede timer.

Figur 3.9: Udvikling og niveau i andel aktiveringsberørte dagpengemodtagere - fordelt på kommuner.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG

Anm.: Aktiveringsberørte viser antallet af personer på dagpenge, der er visiteret til et tilbud i perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). Al*= Alle anciennitets intervaller.

Dagpengemodtagere med længerevarende ledighed er i tilbud en markant større andel af tiden efter reformen.

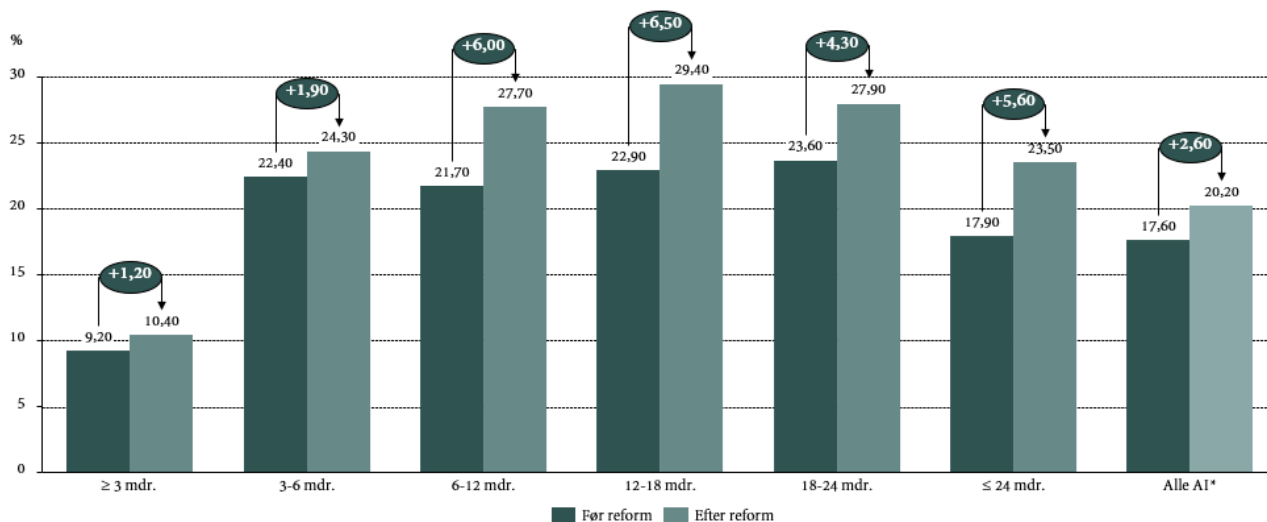
Kommunernes prioriteringer af aktiveringsindsatsen kommer også til udtryk ved, hvor stor en andel af tiden på offentlig forsørgelse dagpengemodtagerne er i tilbud.

Når der måles på andelen af tiden på ydelse, viser resultaterne, at dagpengemodtagere, efter reformen er trådt i kraft, er i tilbud en større andel af tiden på offentlig forsørgelse. Især for dagpengemodtagere med mere end 6 måneders ledighed er andelen af tiden i tilbud steget markant. Det er drevet af, at flere får et tilbud, jf. ovenfor, men også en stigende varighed for tilbud generelt.

Den stigende andel af tid i tilbud kan dels forklares ved, at varighedsbegrænsningen for vejledning og opkvalificering blev fjernet med reformen. I de tidligere regler var der en varighedsbegrænsning på seks uger i de første seks måneders ledighed, ved tilbud om vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere. Dels kan en del af forklaringen ligge i, at der i perioden efter reformen har været et stigende fokus på brugen af ordinær uddannelse og uddannelsesløft på dagpenge⁸, hvilket styrker muligheden for at tage et længere kompetencegivende uddannelsesforløb på dagpenge.

⁸ Kommunerne kan i perioden give uddannelsesløft gennem to ordninger: Puljen til uddannelsesløft (80 pct. af dagpengesatsen) og Midlertidig ret til uddannelsesløft inden for mangelområder (110 pct. af dagpengesatsen).

Figur 3.10: Udvikling i andel af tiden, hvor dagpengemodtagere er i aktivering - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

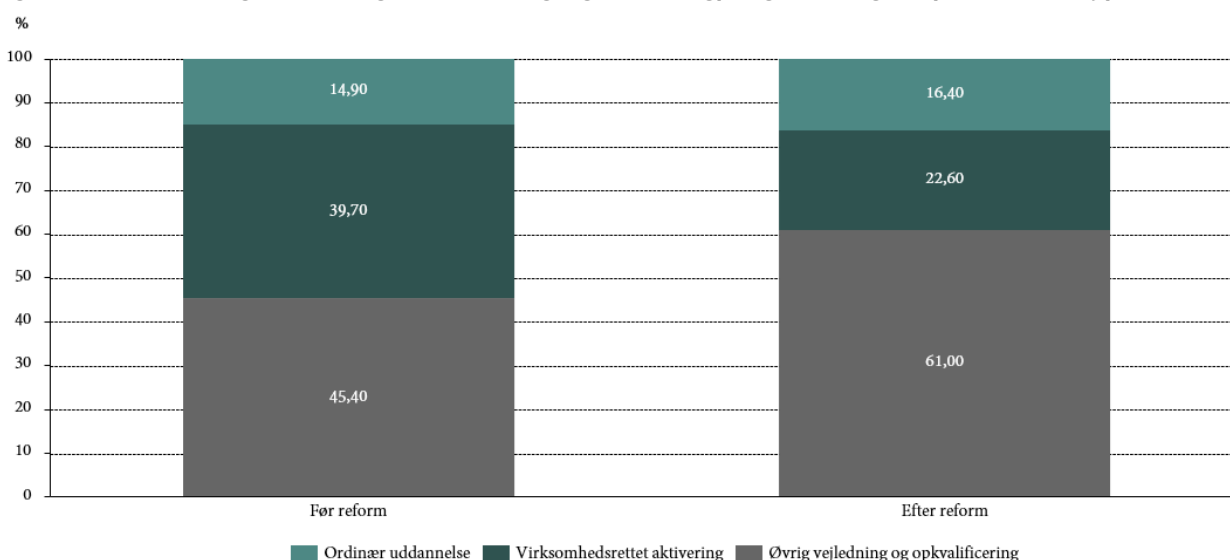
Anm.: Målingen viser, hvor stor en andel af tiden (på ugeniveau) i ledighedsperioden dagpengemodtagere er i aktivering i 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). AI* = Alle anciennitets intervaller.

3.5.2 Stigende anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering efter reformen er trådt i kraft

Der er også sket forskydninger i, hvilke tilbud kommunerne giver til dagpengemodtagere. Jobcenteret kan give dagpengemodtagere fire typer af tilbud: **1) Virksomhedspraktik**, jf. LAB kap. 11, **2) Ansættelse med løntilskud**, jf. LAB kap. 12, **3) Nytteindsats**, jf. LAB kap. 13 og **4) Vejledning og opkvalificering**, jf. LAB kap. 14, herunder Ordinær uddannelse efter § 90 og Øvrig vejledning og opkvalificering efter § 91.

For dagpengemodtagere er øvrig vejledning og opkvalificering - både før og efter reformen - det mest anvendte værktøj, jf. figur 3.11. Men efter reformen er der sket en stigende anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering, jf. figur 3.11.

Figur 3.11: Udvikling i fordeling af aktiveringsuger for dagpengemodtagere på redskabstyper.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

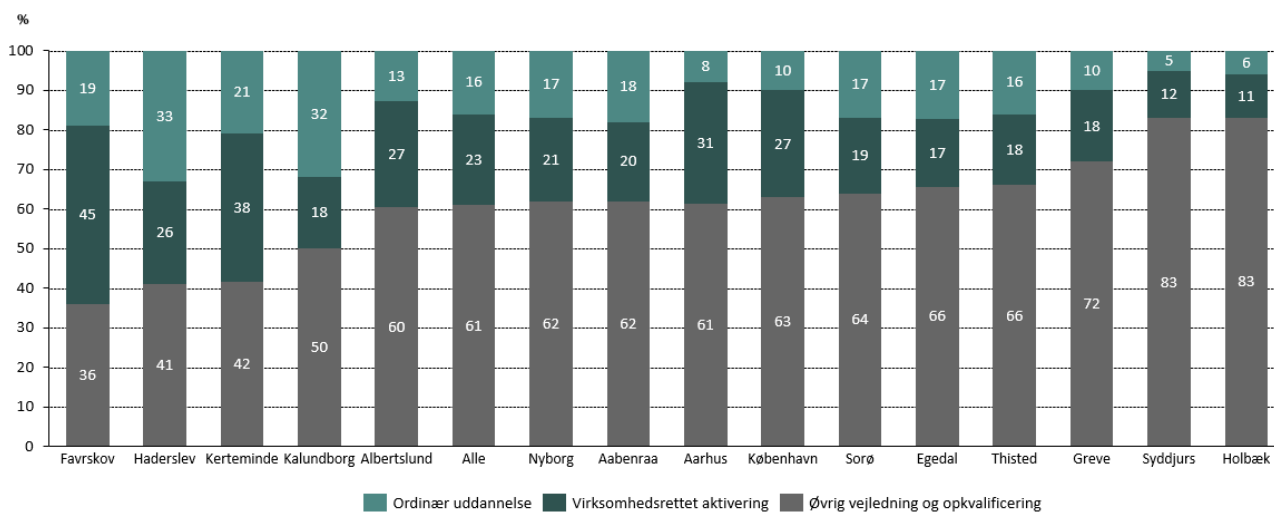
Anm.: Målingen viser hvordan ugerne i tilbud er placeret på typer af tilbud i henholdsvis perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform).

Dette på trods af, at der i en længere årrække har været et politisk ønske om at reducere brugen af øvrig vejledning og opkvalificering og i stedet dreje indsatsen mere over mod virksomhedsbaserede forløb. Dette ses bl.a. i *Aftale om en aktiv beskæftigelsesindsats, der virker* (2011), hvor refusionssatserne blev ændret,

således at kommunerne fik højere refusion for virksomhedsrettet aktivering og lavere refusion for øvrig vejledning og opkvalificering. Med *Beskæftigelsesreformen* (2015) blev der skabt yderligere incitamenter i refusionsreglerne for jobcentrene til at vælge virksomhedsrettet aktivering frem for øvrig vejledning og opkvalificering og medførte desuden en opprioritering af jobcentrenes samarbejde med og service til virksomhederne.⁹ Senest er der med anden delaftale ad *Aftalen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* (2022) endnu en gang sat større fokus på den virksomhedsrettede indsats og mindre på øvrig vejledning og opkvalificering.¹⁰

Bevægelserne er ikke ensartet på tværs af kommuner, men de fleste kommuner har øget aktiviteten omkring øvrig vejledning og opkvalificering. Der er dog også kommuner, hvor ordinær uddannelse har fået et markant større fokus.

Figur 3.12: Aktiveringsuger fordelt på redskabstype efter reformen - fordelt på kommuner.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen viser, hvordan kommunerne er placeret ift. forskellige typer af tilbud.

For 14 ud af 15 kommuner fylder virksomhedsrettet aktivering mindre efter reformen sammenlignet med før. I 11 ud af 15 kommuner er der et markant fald på over 40 pct. i, hvor meget virksomhedsplaceringer fylder i det samlede billede af brugen af tilbud.

Der kan være flere forklaringer på bevægelserne ovenfor. Interviewene fra kommunerne peger på:

- ▶ At der i samarbejdet med virksomhederne er et styrket fokus på formidling direkte til ordinære job og ordinære timer i stedet for virksomhedspraktikker m.v. Det har været en mulighed i den aktuelle arbejdsmarkedssituation, hvor der har været stor efterspørgsel efter arbejdskraft. Flere kommuner peger på, at en ny situation med færre jobåbninger kan øge behovet for indslusning via praktikker.
- ▶ I den aktuelle arbejdsmarkedssituation har flere kommuner en strategi for opkvalificering af ledige, hvor flere tilbydes ordinær uddannelse med henblik på opkvalificering til job indenfor områder med gode beskæftigelsesmuligheder. Udviklingen dokumenterer, at flere kommuner har løftet brugen af ordinær uddannelse ganske betydeligt.
- ▶ At mange kommuner har købt adgang til digitale og fleksible tilbud ift. jobsøgning m.v., som er rummelige og lette at bruge, når der skal igangsættes tilbud. Tilbuddene der gives som øvrig vejledning og opkvalificering har typisk karakter af at være tilbud, der støtter borgers jobsøgning gennem 1-1 sparring på jobsøgningsmateriale og jobsøgningsmuligheder.

⁹ VIVE - [Jobcentrenes beskæftigelsesindsats](#)

¹⁰ [Beskæftigelsesministeriet](#)

- At der også i flere kommuner er etableret forløb med en personlig jobformidler, jobcoach eller lignende som skal understøtte landtidsledige med at finde job. Det kan både være i interne forløb eller hos private leverandører.

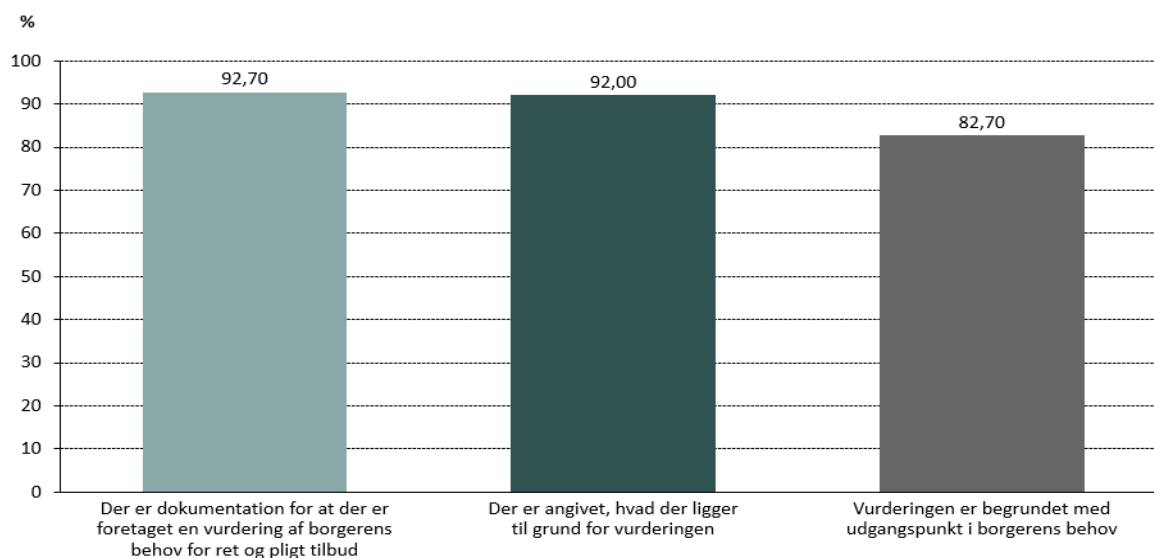
Sagsgennemgangen tegner billedet af, at der også i aktiviteterne under øvrig vejledning og opkvalificering er lagt vægt på aktiviteter, der understøtter den enkeltes jobsøgning.

3.6 TILRETTELÆGGELSE AF RET OG PLIGT-TILBUD

I sagsgennemgangen er der set ind i 20 sager i hver af de 15 kommuner, dvs. 300 sager i alt. Der er i sagerne set på, om der løbende sker en vurdering af den enkeltes behov for indsatser, og hvad denne vurdering tager udgangspunkt i.

Det generelle billede er, at der er en god praksis for dokumentation af, hvad der ligger til grund for tilrettelæggelsen af tilbud. I godt 9 ud af 10 af sagerne findes der individuelle vurderinger af borgerens behov for indsatser. I disse sager er det også angivet, hvad der ligger til grund for vurderingen, og i 8 ud af 10 sager er vurderingen begrundet med udgangspunkt i borgerens behov jf. figur 3.13.

Figur 3.13: Jobcentrets vurdering af borgerens behov for ret og pligt-tilbud.



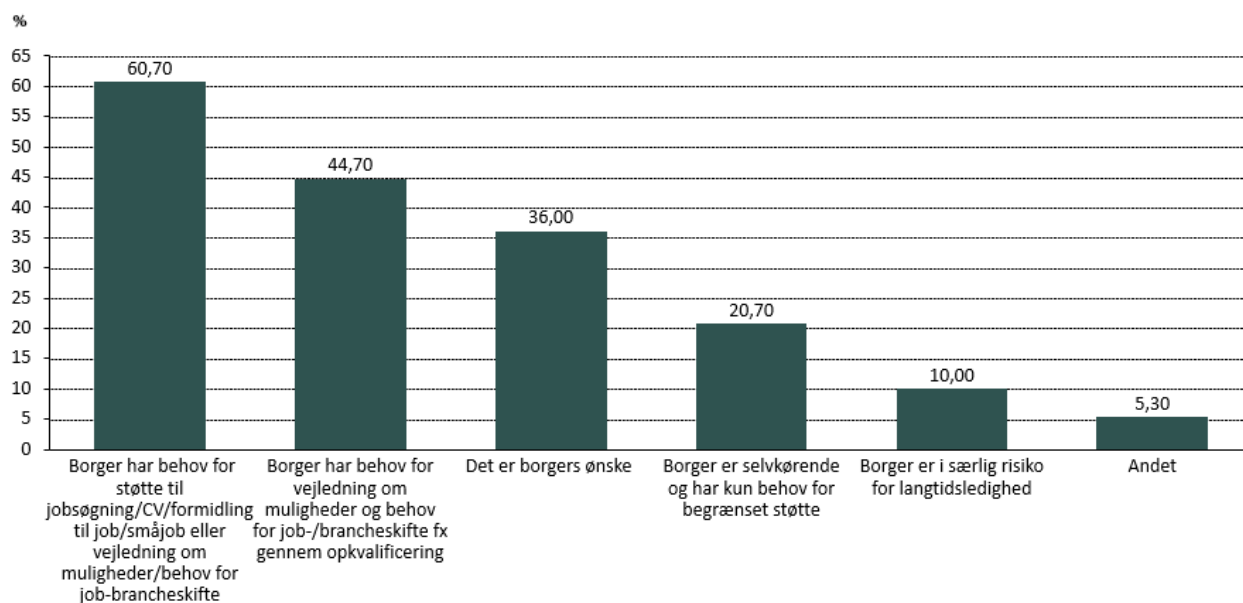
Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.
Anm.: N=150

Der er således væsentligt mere dokumentation af vurderingerne bag, hvilke tilbud der iværksættes, end samtalekadence. Begrundelserne findes primært i samtalereferater, visitationsgrundlaget til tilbuddet og Min Plan.

Begrundelser kan være meget generelt formuleret, f.eks. når tilbuddet iværksættes som et standardtilbud i starten af en forløb, men der er også begrundelser, der mere udfoldet forholder sig til, hvilket udbytte den enkelte skal have af deltagelse i forløbet.

BDO har i sagsgennemgangen udvalgt borgere med et langt dagpengeforløb, hvilket formentlig kan have betydning for hvilke tilbud, der iværksættes og hvilken baggrund, der angives for tilbuddet. Det er dog overvejelser, der typisk knytter sig til at støtte borgere i målrettet jobsøgning, så der f.eks. opnås større gennemslagskraft af jobansøgninger, uopfordrede ansøgninger og større faglig spændvidde i hvilke branche/job der kan søges osv.

Figur 3.14: Begrundelser bag afgivelsen af ret og pligt-tilbud.



Kilde: Sags gennemgang i 15 kommuner.

Anm.: N=150.

Når der er angivet begrundelse omkring borgers ønsker, så handler det ofte om at opnå nye kompetencer gennem ordinær uddannelse eller virksomhedspraktikker, som er indenfor et jobområde med gode beskæftigelsesmuligheder, hvor borgerens ønske er at styrke egne jobmuligheder.

3.7 BRUGEN AF SAMTALER OG RET OG PLIGT-TILBUD

Som nævnt tidligere, så er der efter forenklingsreformen en højere samtaleintensitet og en større spredning i samtaleindsatsen for dagpengemodtagere. Der er også tegn på, at der gives færre, men dog længere aktiveringsforløb for udvalgte dagpengemodtagere.

Fokusrevisionen undersøger, om der er dele af dagpengemodtagergruppen, der i særlig grad er prioriteret. Som tidligere vist, har der været en særlig prioritering af dagpengemodtagere, som har forløb over 6 måneder. Det harmonerer godt med, at flere kommuner har et strategisk afsæt om, at der ved 6 måneders ledighed sættes ind med en ekstra indsats, da varigheden af forløbet i sig selv betragtes som en risikoindikator på langvarig ledighed.

Udover dagpengeancienniteten er der også set på, om der er andre drivere for en mere intensiv indsats, jf. tabel 3.1.

Resultaterne peger på, at ledige mellem 30 og 50, personer der alene har en grundskole, og indvandrere der har ikke-vestlig baggrund prioriteres med en særlig intensiv indsats og er også i stigende grad blevet prioriteret i forhold til både samtale og tilbud.

Tabel 3.1: Forskelle i anvendelsen af tilbud og samtaler for forskellige delgrupper

Dagpengemodtagere	Samtaleintensitet			Berøringsgrad			Andel aktiverings uger		
	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.
Køn									
Mand	0,20	0,22	12,4	35,0	35,2	0,7	16,9	20,1	19,4
Kvinde	0,20	0,22	8,8	36,4	33,9	-6,8	18,2	20,3	11,8
Alder									
Under 25	0,21	0,23	6,1	37,5	31,1	-16,9	17,9	17,7	-1,7
25-29	0,20	0,22	6,7	38,8	32,9	-15,4	19,4	19,4	-0,3
30-39	0,19	0,22	12,6	32,6	35,1	7,8	17,2	21,3	23,8
40-49	0,20	0,22	12,3	32,3	35,8	10,8	16,2	21,5	32,6
50 eller over	0,20	0,23	11,9	37,7	35,2	-6,7	17,0	19,5	14,4
Herkomst									
Etnisk dansker	0,20	0,22	8,1	34,3	32,4	-5,6	16,6	18,7	13,1
Indvandrere fra ikke-vestligt lande	0,21	0,25	21,9	41,3	43,0	4,2	20,3	24,8	22,4
Indvandrere fra vestlige lande	0,20	0,22	12,5	41,5	40,8	-1,7	22,9	25,4	10,8
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	0,21	0,24	14,0	38,4	36,4	-5,0	16,5	19,9	20,1
Efterkommere fra vestlige lande	0,19	0,21	9,3	35,8	34,3	-4,2	16,8	19,6	16,7
Uddannelsesniveau									
Grundskole	0,21	0,24	16,2	37,8	36,6	-3,1	18,7	21,0	12,2
Adgangsgivende uddannelsesforløb	0,22	0,23	4,8	40,0	38,6	-3,6	14,5	21,2	45,8
Gymnasiale uddannelser	0,20	0,21	8,5	37,9	31,6	-16,8	19,1	17,5	-8,4
Erhvervsfaglige uddannelser	0,20	0,23	12,6	34,0	32,6	-4,2	16,8	19,0	12,9
Bacheloruddannelser	0,19	0,21	8,1	35,5	35,1	-1,0	16,1	20,9	29,8
Korte videregående uddannelser	0,20	0,23	10,9	36,9	36,8	-0,2	17,5	20,6	17,6
Mellemlange videregående uddannelser	0,20	0,22	9,0	32,2	33,3	3,6	15,3	19,3	25,9
Lange videregående uddannelser	0,19	0,20	4,2	39,6	38,3	-3,4	19,8	24,2	22,2
Ph.d. og forskeruddannelser	0,18	0,20	6,8	32,9	36,7	11,4	16,4	22,7	38,3
Ukendt	0,20	0,23	18,1	35,7	36,6	2,5	16,7	21,5	28,7

Anm.: Opgørelsen præsenterer nøgletal om indsatsen fordelt på en række baggrundskarakteristika for dagpengemodtagere. Målingerne er opgjort før (2019) og efter forenklingsreformen (sept. 2021 - aug. 2022). Samtaleintensitet er en måling på, hvor mange samtaler målgruppen får ugentligt. Berøringsgrad er et udtryk for, hvor stor en andel af målgruppen, der har fået et tilbud og andel aktiveringsuger er andelen af uger på ydelse, hvor dagpengemodtagerne er i tilbud.

SAMARBEJDET MELLEM KOMMUNER OG A-KASSER OM FÆLLESSAMTALER

Med forenklingsreformen er det søgt at understøtte en mere fleksibel ramme om afviklingen af fællessamtaler med deltagelse af både jobcenter og a-kasser. Der er dog ikke tegn på, at den mere fleksible ramme har givet flere fællessamtaler. Kun i 36 pct. af de indkaldte og afviklede fællessamtaler, er der deltagelse af både a-kasse og jobcenter. Det er uforandret ift. niveauet før reformen.

Dialogen med kommuner og a-kasser peger på, at den lave grad af gennemførte fællessamtaler skyldes en kombination af udfordringer med tilrettelæggelse og styring af samtalerne, samt kommunernes og a-kassernes prioritering af fællessamtalerne. Samtalerne i a-kasseforsøget har en væsentlig højere deltagelse af begge parter end normalindsatsen, og viser at det kan lykkes, når det prioriteres højt af begge parter.

4.1 INDLEDNING

Fællessamtaler for dagpengemodtagere blev først etableret som ordning ifm. beskæftigelsesreformen i 2014. Målet for den samlede reform var at sikre ledige dagpengemodtagere en tidlig, individuel og meningsfuld indsats med et klart jobsigte og med et særligt fokus på at forebygge langtidsledighed. Lediges kontakt med beskæftigelsessystemet skulle samtidig via et fælles kontaktforsøg være bedre koordineret og mere sammenhængende på tværs af jobcentre og a-kasser.

For at sikre en koordineret og mere sammenhængende indsats blev det bl.a. besluttet, at den ledige skulle til tre fællessamtaler i jobcentret med deltagelse af a-kassen.

Med forenklingsreformen blev konceptet omkring fællessamtaler for ledige dagpengemodtagere fastholdt - dog med færre proceskrav til placeringen af samtalen og med muligheden for, at a-kassens deltagelse kan foregå digitalt via video. Det skulle understøtte en lettere vej til, at jobcentre og a-kasserne kunne gennemføre samtalerne i fællesskab.

Fokusrevisionen undersøger, om kommunerne og a-kasserne lykkes med at afvikle fællessamtalerne inden for en ny ramme med større frihedsgrader for afviklingen og a-kasseforsøget. Der kigges særligt ind i, om det siden forenklingsreformen i højere grad lykkes at gennemføre samtalerne med deltagelse af begge parter.

Hovedkonklusionerne er:

- ▶ **Det lykkes ikke for jobcentre at få indkaldt alle dagpengemodtagere til de tre fællessamtaler i overensstemmelse med lovgivningen.** Ca. 20 pct. af dagpengemodtagerne indkaldes ikke til 1. fællessamtale, og ca. 35 pct. indkaldes ikke til 2. og 3. fællessamtale, som de har krav på ifølge lovgivningen.
- ▶ Af de indkaldte og afviklede fællessamtaler, er der **deltagelse af både a-kasse og jobcenter i 36 pct. af samtalerne.** Det svarer til niveauet i 2019 før forenklingsreformen. De færre proceskrav og muligheden for afvikling af digitale fællessamtaler har således ikke medført en stigning i andelen af fællessamtaler med deltagelse af både jobcentret og a-kassen.
- ▶ Der er sket et **fald i andelen af 2. og 3. fællessamtaler, hvor både a-kassen og jobcentret deltager** set ift. før forenklingsreformen, og kun knap 30 pct. af de langtidsledige med en anciennitet på over 16 måneder har minimum 2 fællessamtaler med deltagelse af begge parter. Indsatsen synes således ikke at ramme gruppen af langtidsledige, hvilket ellers var en del af intentionen med fællessamtalerne.
- ▶ Der er sket en **lille stigning på ca. 4 pct. i deltagelsen af både jobcentret og a-kassen i 1. fællessamtale** set ift. før forenklingsreformen. Stigningen er drevet af en høj deltagelse fra jobcentre i fællessamtaler under a-kasseforsøget. På baggrund af interviewene, giver både jobcentret og a-kasserne udtryk for, at de prioriterer og ser stor værdi i deltagelsen i netop disse

fællessamtaler, fordi de fungerer som en overlevering af dagpengemodtageren, fra a-kassen til jobcentret.

- ▶ Der er **markante forskelle på tværs af de 10 a-kasser og på tværs af de 15 kommuner** i deltagelsen i fællessamtaler. Der er både a-kasser og jobcentre, som opnår en høj deltagelse, og tilsvarende a-kasser og jobcentre, som opnår en lav deltagelse i fællessamtalerne.
- ▶ Der er **flere årsager til den lave deltagelse** af a-kasser og jobcentre i fællessamtalerne. Det drejer sig om, at der er dagpengemodtagere, som ikke ønsker a-kassens deltagelse i fællessamtalen, at der er a-kasser, som har valgt ikke at prioritere deltagelse i 1. fællessamtale, at ikke alle a-kasser lykkes med at prioritere deltagelse i 2. og 3. fællessamtaler, og at en del af jobcentrene ikke lykkes med at tilrettelægge og indkalde til fællessamtalerne på en måde, som gør det muligt for a-kassen at deltage i samtalen.
- ▶ **A-kasserne har en begrænset dokumentation af deres deltagelse** i fællessamtaler og en begrænset dokumentation af, hvorfor de ikke deltager i fællessamtaler.
- ▶ I 1. fællessamtale er der primært fokus på at drøfte og arbejde med dagpengemodtagerens jobsøgning, beskæftigelsesmuligheder, CV og mulighederne for opkvalificering.
- ▶ Hovedparten af **fællessamtalerne afvikles fortsat, som fysiske møder**. Ca. 58 pct. af 1. fællessamtalerne, 51 pct. af 2. fællessamtalerne og 73 pct. af 3. fællessamtaler afvikles som fysiske møder.
- ▶ A-kassen bruger muligheden for digital deltagelse i samtalerne. I en del af samtalerne er deltagelsen telefonisk. Det skyldes bl.a., at der opleves **tekniske udfordringer med deltagelse i digitale møder**.

4.2 FÆLLESSAMTALER

Bestemmelserne om A-kassernes deltagelse i jobsamtaler ligger i §31 og §32 i Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats og falder under formålsparagraffen for kontaktforløbet. Det fremgår af § 28, stk. 1, nr. 1, at formålet med kontaktforløbet er, at dagpengemodtagere opnår ordinært job hurtigst muligt.

Det fælles kontaktforløb indebærer som nævnt, at der i dagpengeforløbet gennemføres 3 fællessamtaler mellem jobcenter og a-kasse. Det er jobcentret, som indkalder den ledige og a-kassen til fællessamtalen og ligeledes registrerer, hvorvidt a-kassen har deltaget i fællessamtalen. A-kassen vurderer ud fra en helhedsvurdering, om der er behov for, at a-kassen deltager ved den første fællessamtale. Til både den anden og tredje fællessamtale skal a-kassen som udgangspunkt deltage i samtalen. Den ledige kan dog frabede sig a-kassens deltagelse i disse. Fællessamtaler skal gennemføres og indkaldes uafhængigt af, om a-kassen deltager.

I forenklingsreformen blev det fastsat, at ledige dagpengemodtagere skal have to fællessamtaler med deltagelse af jobcenter og a-kasse det første halve år. Den første samtale kan frit tilrettelægges inden for de første tre måneder, og den anden inden for de næste tre måneders ledighed. Ift. den tredje fællessamtale blev det fastholdt, at samtalen skal holdes senest efter 16 måneders ledighed.

Forenklingsreformen gav desuden mulighed for, at a-kassen kan deltage digitalt i fællessamtalerne. Det vil sige, at samtalen fortsat holdes fysisk mellem jobcentret og borger, men at a-kassen deltager digitalt via video. Den enkelte ledige kan også vælge formen på tredje samtale og vælge at holde samtale enten via video eller telefon.

Med muligheden for digital deltagelse fra a-kasser og friere rammer for tilrettelæggelsen var det målet at mindske ressourceforbruget for a-kasserne ift. deltagelse i samtalerne og samtidig reducere brugen af ressourcer på planlægning og koordinering af samtaletidspunkter for både jobcentre og a-kasser. På den måde skulle det gøre det lettere at afvikle samtaler i fællesskab.

I forenklingsreformen blev det derudover besluttet at igangsætte et a-kasseforsøg, hvor udvalgte a-kasser i en fireårig periode fik ansvaret for kontaktforløbet og indsatsen i de første tre måneder for deres ledige medlemmers ledighedsperiode. I den forbindelse overtog a-kassen opgaven med at indkalde den ledige og jobcentret til 1. fællessamtale inden for de første tre måneder og registrere deltagelse. I denne samtale kan a-kasse og jobcentret vurdere, om der er behov for jobcentrets deltagelse.

4.3 BRUGEN AF FÆLLESSAMTALER

Dagpengemodtagere har som nævnt ret til 1. fællessamtale i løbet af de første tre måneders ledighedsanciennitet, 2. fællessamtale i perioden med 3 - 6 måneders ledighedsanciennitet, og 3. fællessamtale senest efter 16 måneders ledighed.

I dette afsnit belyses, hvor stor en andel af ledige dagpengemodtagere, som er berettiget til en fællessamtale, som rent faktisk får de lovpligtige fællessamtaler. Derudover belyses, hvor mange fællessamtaler, som er afviklet med deltagelse af både a-kassen og jobcentret.

4.3.1 Antal og fordeling af afviklede fællessamtaler i perioden september 2021 - august 2022

I perioden september 2021 - august 2022 blev der indkaldt til og afviklet 106.186 fællessamtaler på landsplan jf. tabel 4.1.

Mange dagpengemodtagere kommer hurtigt ud i selvforsørgelse, og derfor er tyngden i personer i dagpengegruppen blandt dagpengemodtagere med en kort dagpengeanciennitet. Det afspejler sig også i fællessamtalerne, hvor langt de fleste fællessamtaler (80 pct.) gennemføres for dagpengemodtagere med en dagpengeanciennitet på under et halvt år. Ca. 55.500 (svarende til ca. 52 pct.) af alle fællessamtaler blev afviklet for dagpengemodtagere med under 3 måneders ledighedsanciennitet, og ca. 32.000 (svarende til ca. 30 pct.) blev afviklet for dagpengemodtagere med mellem 3 -6 måneders ledighedsanciennitet.

De øvrige fællessamtaler (svarende til knap 20 pct.) afvikles for dagpengemodtagere med mere end 6 måneders ledighedsanciennitet.

Tabel 4.1: Antal gennemførte fællessamtaler fordelt på ledighedsanciennitetsgrupper

Fællessamtaletype	Under 3 måneder	3-6 måneder	6-12 måneder	12-18 måneder	18-24 måneder	Over 24 måneder	Total
Kun A-kasse	3.459	192	3	0	1	0	3.655
Kun jobcenter	35.108	18.885	5.297	4.029	529	232	64.080
Både A-kasse og jobcenter	16.926	13.041	4.076	3.915	377	116	38.451
Total	55.493	32.118	9.376	7.944	907	348	106.186

Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG i perioden september 2021 - august 2022.

Anm.: Opgørelsen præsenterer, hvor mange fællessamtaler der er afviklet, og med hvilken deltagelse fra jobcenter og a-kasse

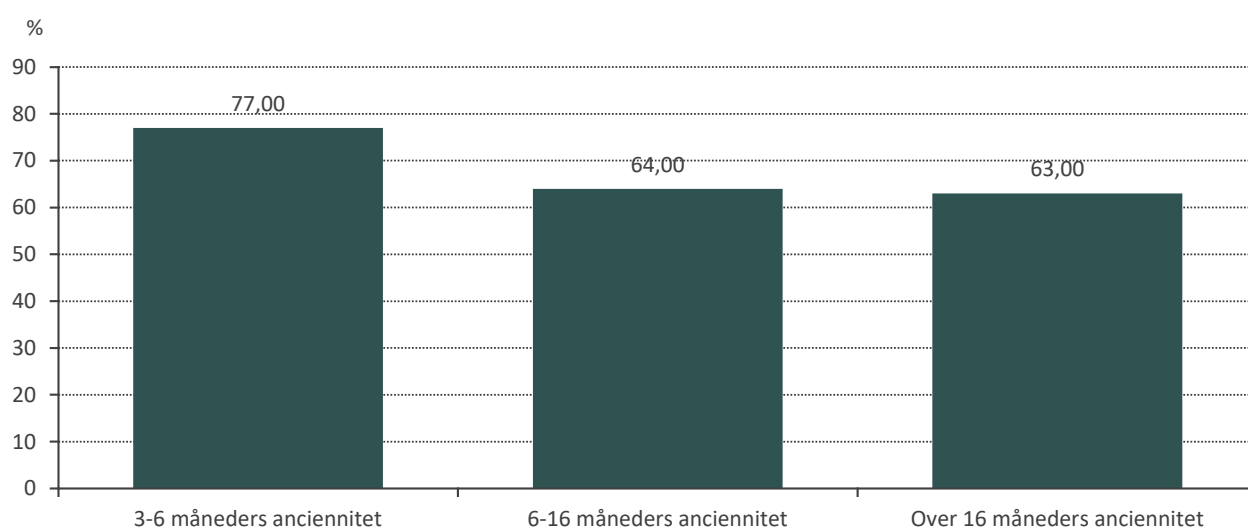
Ud af de 106.186 afviklede fællessamtaler i perioden september 2021 - august 2022 er der deltagelse fra både a-kassen og jobcentret i 38.451 fællessamtaler, jf. tabel 4.1.

4.3.2 Andel af dagpengemodtagerne, som får deres fællessamtaler

I henhold til loven skal fællessamtaler gennemføres og registreres som fællessamtale, uanset om den ledige ikke ønsker a-kassens deltagelse. Derfor skal alle dagpengemodtagere, der når forbi 3 måneders ledighed have haft 1 fællessamtale og dagpengemodtagere, der når forbi 6 måneders ledighed skal have haft 2 fællessamtaler. Dagpengemodtagere, der når forbi 16 måneders ledighedsanciennitet, skal have haft 3 fællessamtaler.

I figur 4.1 fremgår det, at ca. 77 pct. af dagpengemodtagere med en ledighedsanciennitet på 3-6 måneder, har fået 1. fællessamtale. Det vil sige, at der er 23 pct., af den gruppe som har været berettiget til minimum én fællessamtale, der ikke har fået en fællessamtale i løbet af de første 3 måneder af deres ledighedsforløb.

Figur 4.1: Andel af dagpengemodtagere i sept. 2021 - aug. 2022, som har fået de fællessamtaler, de har ret til.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen skal læses, således, at der måles på alle dagpengemodtagere, der må forventes at have haft 1, 2 og 3 samtaler. For den del af dagpengemodtagerne, som har 3-6 måneders anciennitet ved vi, at de skal have haft 1. fællessamtale. Målingen i første søjle viser at 77 pct. af dagpengemodtagerne har fået første fællessamtale indenfor de første 3 måneder, som loven tilsiger. For dem der er nået 6-16 måneders anciennitet ved vi, at de bør have haft en 2. fællessamtale på dette tidspunkt. Målingen viser, at 64 pct. har haft en fællessamtale, i den periode hvor de havde en anciennitet på 3-6 måneder osv.

Efter 6 måneders ledighed er der ca. 64 pct. af dagpengemodtagere med en ledighedsanciennitet på 6-16 måneder, der har fået 2. fællessamtale. 35 pct. af dagpengemodtagerne har således været berettiget til en fællessamtale 3-6 ledigheds måneder i deres ledighedsperiode men har endnu ikke fået anden fællessamtale.

Endelig er det 63 pct. af dagpengemodtagere med en ledighedsanciennitet på over 16 måneder, som har modtaget 3. fællessamtale efter 6. ledigheds måned. 40 pct. af dem, der har været berettiget til 3. fællessamtale i deres ledighedsperiode har endnu ikke efter minimum 16 måneders samlet ledighed fået tredje fællessamtale.

Det er jobcentre, som står for indkaldelse til fællessamtalerne. Dog er det i a-kasseforsøget, a-kassen som indkalder og afholder 1. fællessamtale. Det kan med målingerne konstateres, at det ikke altid lykkes at få indkaldt til og afviklet de tre fællessamtaler i overensstemmelse med kravene i loven.

De interviewede jobcentre og a-kasser peger alle på, at logistikken omkring tilrettelæggelse af fællessamtaler er udfordrende og kræver stor opmærksomhed og de rette kompetencer hos medarbejderne ift. at få indkaldt, booket og registreret samtalerne rigtigt. Det handler bl.a. om, at det er komplekst af få opgjort dagpengemodtagernes dagpengeanciennitet, hvilket er afgørende for en rettidig indkaldelse og afholdelse af fællessamtalerne. Der er et stort flow i dagpengegruppen, som også styrker kompleksiteten. Et eksempel er dagpengemodtagere, der vender tilbage til dagpenge efter en periode med selvforsørgelse. De vil ikke nødvendigvis starte forfra i dagpengeforløbet. De kan bære anciennitet med sig. Det kan betyde, at når de starter op igen, så er fristen for at gennemføre en fællessamtale umiddelbart forestående. Samme udfordring gør sig gældende omkring almindelige samtaler og tilbud, og derfor styres der også normalt efter et minimumsniveau om, at 80 pct. af samtalerne gennemføres rettidigt.

Indkaldelsen til samtalerne opleves således som en vanskelig styringsmæssig opgave. Problemstillingen vurderes på baggrund af interviews at være størst i de jobcentre, hvor opgaven med at udsøge, indkalde til og registrere fællessamtaler er placeret decentralt hos den enkelte rådgiver. Her vil der være en større risiko for, at den enkelte medarbejder begår fejl, fordi de ikke har fokus på og/eller er trænet i opgaven.

En række jobcentre og a-kasser har søgt at håndtere de styringsmæssige udfordringer ved at placere opgaven med at udsøge lister, indkalde, booke i kalender og registrere ift. fællessamtaler i en specialiseret

enhed/bookingfunktion med medarbejdere med specialkompetencer ift. opgaven jf. nedenstående. Det giver en mulighed for at opbygge kompetencer omkring den særlige styringsmæssige opgave.

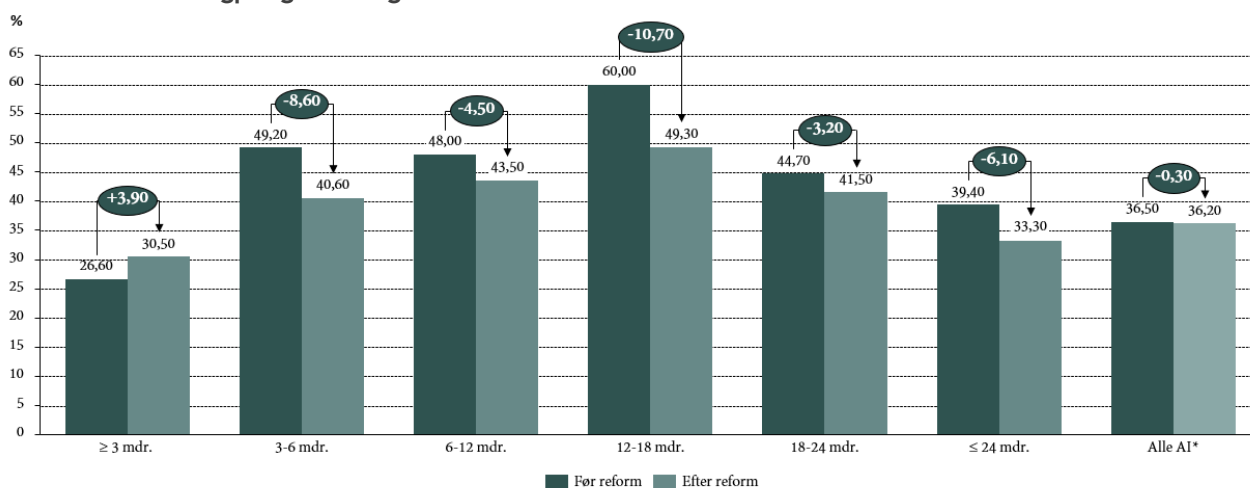
4.4 JOBCENTRES OG A-KASSERS DELTAGELSE I FÆLLESSAMTALER

Intentionen i lovgivningen er, at jobcentre og a-kasserne med fællessamtalerne skal kunne tilrettelægge en sammenhængende og koordineret indsats for de ledige. De ledige kan dog fravælge deltagelse fra a-kassen og i første samtale kan a-kassen også vurdere, at der ikke er behov for deltagelse i første samtale. Derfor er det ikke alle samtaler, hvor både a-kasse og jobcenter deltager.

Historisk har det været svært at få afviklet fællessamtalerne med deltagelse af begge aktører. I forenklingsreformen blev der sat fokus på at løse nogle af udfordringerne ved den fælles deltagelse ved at give mulighed for større fleksibilitet omkring afviklingen af samtalerne.

I perioden september 2021 - august 2022 er der gennemført ca. 34.500 samtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter, jf. tabel 4.1. Det svarer til, at andelen af fællessamtaler med deltagelse af både a-kassen og jobcentret er på ca. 36 pct. Det er på niveau med andelen før forenklingsreformen (i 2019) jf. figur 4.2. De færre proceskrav og de bedre muligheder for digitale fællessamtaler har således ikke medført en stigning i andelen af fællessamtaler, som har deltagelse af både a-kassen og jobcentret.

Figur 4.2: Udvikling i andel af fællessamtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter fordelt på anciennitet for dagpengemodtagerne - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen viser, hvor stor en andel af gennemførte fællessamtaler i 2019 (før reform) og sept. 21 - aug. 2022 (efter reform), der har deltagelse fra både a-kasse og jobcenter. AI*= Alle anciennitetsintervaller.

For ledige med under 3 måneders ledighedsanciennitet deltager både a-kassen og jobcentret i ca. 31 pct. af alle afviklede fællessamtaler. Det er en stigning på små 4 pct. ift. niveauet i 2019 før forenklingsreformen. Den stigning er primært drevet af fællessamtaler under a-kasseforsøget, hvor der er en høj deltagelsesgrad (73,7 pct.), jf. afsnit 4.5.1.

For øvrige anciennitetsgrupper er der sket et fald i a-kassernes deltagelsesgrad. For ledige med mellem 3-6 måneders ledighedsanciennitet, er der f.eks. i perioden september 2021 - august 2022 deltagelse af både a-kassen og jobcentret i ca. 41 pct. af de afviklede fællessamtaler. Det er et fald på 8,6 pct. ift. 2019 før forenklingsreformen.

Deltagelse af både jobcentret og a-kassen i fællessamtaler lykkes i størst omfang i de fællessamtaler, som afvikles for dagpengemodtagere med 12-18 måneders ledighedsanciennitet. Her deltager både a-kassen og jobcentret i ca. 49 pct. af alle fællessamtaler. Der er dog et fald på over 10 pct. ift. 2019 før forenklingsreformen.

A-kasserne og jobcentrene angiver flere årsager til, at det kun i begrænset omfang lykkes at opnå deltagelse i fællessamtalerne fra både a-kassen og jobcentret.

Ift. 1. fællessamtale oplyser en del af a-kasserne, at de i udgangspunktet har fravalgt at deltage i den 1. fællessamtale, og at de kun deltager, hvis medlemmet specifikt anmoder om det. Disse a-kasser vurderer, at hovedparten af deres medlemmer er godt rustet til selv at deltage i og gennemføre samtalen uden deltagelse af a-kassen. A-kasserne oplyser derudover at fravalget af deltagelse i 1. fællessamtale også skal ses i lyset af det ressourceforbrug, som knytter sig til deltagelsen.

Der er også a-kasser, der har valgt at prioritere deltagelse i den 1. fællessamtale i jobcentret, og som arbejder aktivt med at motivere medlemmerne for, at a-kassen skal deltage i samtalen. Endvidere prioriterer jobcentrene at deltage i første fællessamtale i a-kasseforsøgene jf. afsnit 4.5.1.

Ift. 2. og 3. fællessamtale skyldes den relativ lave deltagelse af både a-kassen og jobcentret flere forhold.

For det første peger fokusrevisionen også her på, at der er forskel på a-kassernes prioritering af fællessamtalerne. En del a-kasser har en høj prioritering af fællessamtalerne og lykkes via en række forskellige initiativer med at deltage i relativt mange fællessamtaler. Andre a-kasser har en lavere prioritering af fællessamtalerne og opnår dermed også en lavere deltagelse i fællessamtalerne.

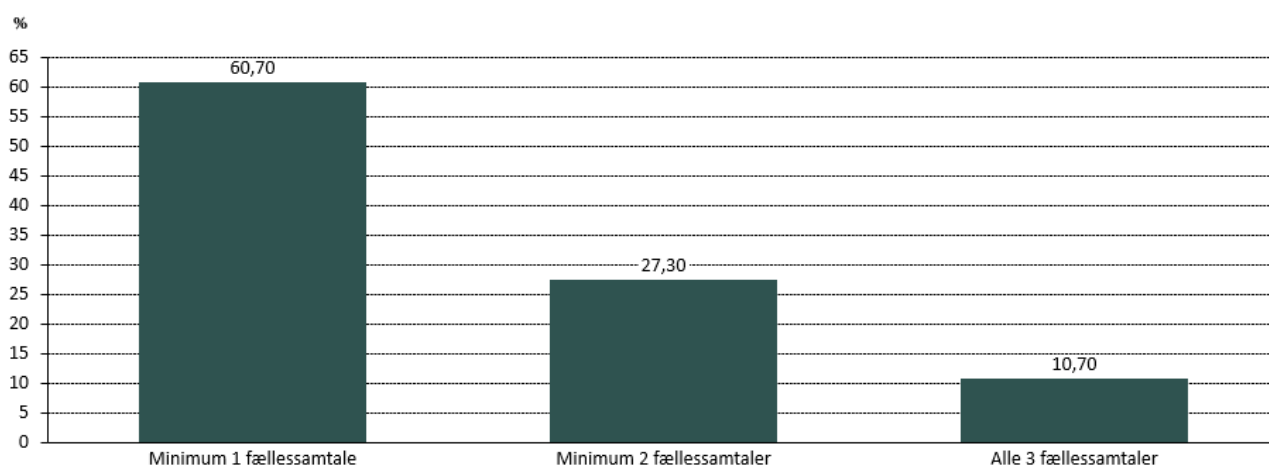
For det andet viser fokusrevisionen, at der er forskel på, hvor godt jobcentrene lykkes med at få tilrettelagt og indkaldt til fællessamtalerne på en måde, der gør det muligt for a-kasserne at deltage i samtalerne. Der er jobcentre, som har en stærk systematik ift. at tilrettelægge og indkalde til fællessamtaler ud fra de procedurer og aftaler, som er indgået med a-kasserne om indkaldelse og samtaletidspunkter mv. Der er dog også en gruppe af jobcentre, som ikke lykkes med at få indkaldt a-kasserne ud fra de aftalte procedurer og aftaler, hvilket gør det vanskeligt for a-kasserne at deltage i fællessamtalerne.

Samlet set har de færre proceskrav i forenklingsreformen ikke ført til en større andel af fællessamtaler med deltagelse af både jobcentret og a-kassen. Årsagerne til, at det ikke altid lykkes at afvikle samtaler med deltagelse af både jobcenter og a-kasser uddybes i nedenstående afsnit 4.4.1.

4.4.1 Omfang af fællessamtaler med deltagelse af a-kasse og jobcentret for langtidsledige

Fællessamtaler er i udgangspunktet samtaler, der gennemføres med deltagelse af både den ledige dagpengemodtager, jobcenter og a-kasse. Målet er blandt andet at sikre, at der igangsættes et målrettet forløb for den enkelte. Iværksættelse af initiativer for at forebygge langtidsledighed er et væsentligt fokus.

Figur 4.3: A-kassers deltagelse i fællessamtaler i de 150 sager, som er gennemgået.



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner og 10 a-kasser. Anm.: N=150. For dagpengemodtagere der er en del af a-kasseforsøget, vil det være jobcentret, der deltager i a-kassens samtale. Der er meget få borgere under a-kasseforsøget i stikprøven, da alle udsøgte dagpengemodtagere har en anciennitet over 16 måneder. Derfor har deres opstart på dagpenge senest været i starten af 2021, hvor a-kasseforsøget stadig var nyt.

I sagsgennemgangen er der set på dagpengemodtagere med lange forløb bag sig bl.a. for at vurdere, om de grupper der er langtidsledige har fået 3 fællessamtaler gennem deres forløb. Resultaterne peger på, at det er de færreste af de gennemgåede sager, der har fået de 3 fællessamtaler med deltagelse af a-kasserne gennem forløbet.

I de 150 sager, som er udtrykket i forbindelse med sagsgennemgangen, ses det også, at det alene er små 11 pct. af dagpengemodtagerne med mindst 16 mdr. ledighedsanciennitet, som har deltaget i samtlige tre fællessamtaler med repræsentation fra såvel a-kassen og jobcentret jf. figur 4.3. Ca. 27 pct. har deltaget i 2 fællessamtaler, og ca. 61 pct. har deltaget i 1 fællessamtale med repræsentation fra såvel a-kassen og jobcentret.

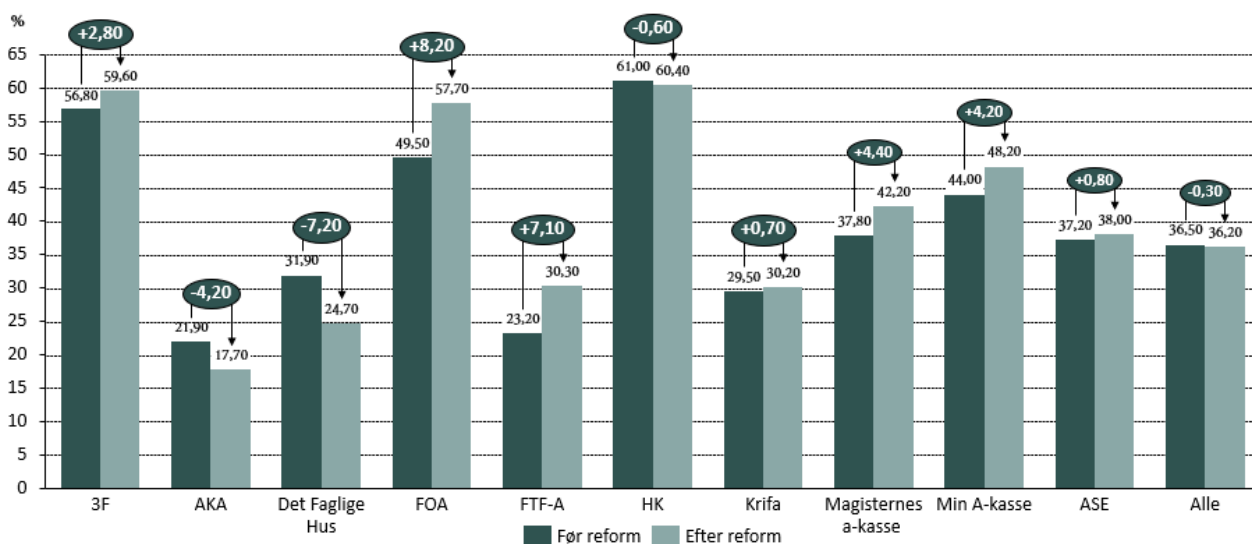
Der er således en indikation af, at det ikke lykkes at identificere de ledige, som er i særlig risiko for langtidsledighed og sætte særligt ind med fællessamtaler her. Samlet kan det konstateres, at det kun i begrænset omfang lykkes at få indkaldt til og afviklet fællessamtaler for dagpengemodtagere efter reglerne og intentionerne i forenklingsreformen.

4.5 FORSKELLE I A-KASSERS OG JOBCENTRES DELTAGELSE I FÆLLESSAMTALER

Der er betydelige forskelle i, hvor ofte de 10 a-kasser, som indgår i fokusrevisionen, er lykkedes med at deltage i fællessamtaler med jobcentre. I de a-kasser, som lykkes bedst, er 50 og 60 pct. af alle fællessamtaler for deres ledige medlemmer med deltagelse af både a-kassen og jobcentret. I de a-kasser som ligger lavest, er det under 30 pct. af alle fællessamtaler, som er med deltagelse af både jobcentret og a-kassen jf. figur 4.4.

De fem a-kasser, som har den højeste deltagelse i fællessamtaler, er forsøgs-a-kasser. Det gælder 3FA, FOA, HK-A, Magistrenes A-kasse og Min A-kasse. De fem a-kasser peger selv på, at a-kasseforsøget har været med til at skærpe deres fokus på og prioritering af deltagelse i fællessamtalerne.

Figur 4.4: Udvikling i andel af fællessamtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter - fordelt på a-kasser.



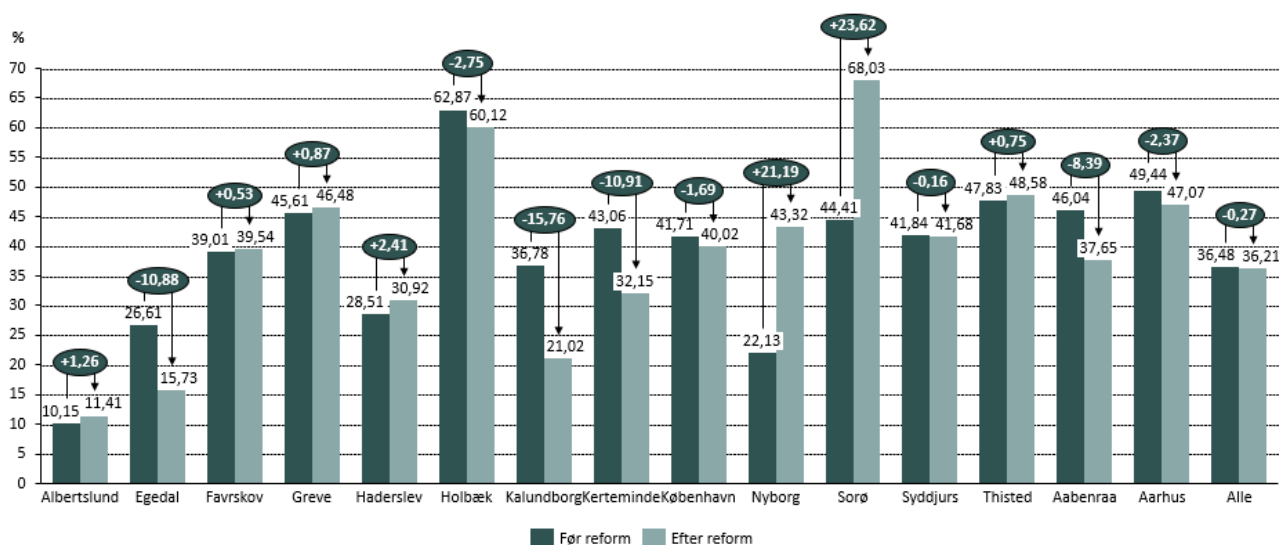
Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen viser, hvor stor en andel af gennemførte fællessamtaler i 2019 (før reform) og sept. 21 - aug. 2022 (efter reform), der har deltagelse fra både a-kasse og jobcenter. Målingen indeholder samtaler indkaldt af både a-kasse og jobcenter.

Der er også betydelige forskelle på, hvor ofte de 15 kommuner, som indgår i fokusrevisionen, lykkes med at etablere og deltage i fællessamtaler med a-kasser. I de jobcentre, som lykkes bedst, er 45 og 60 pct. af alle fællessamtaler med deltagelse af både jobcentret og a-kassen. I de jobcentre, som ligger lavest, er det under 25 pct. af alle fællessamtaler, som er med deltagelse af både jobcentret og a-kassen jf. figur 4.5.

Sagsgennemgangen tegner også et tilsvarende billede af, at der er stor variation i a-kassernes deltagelse i fællessamtalerne på tværs af de 15 kommuner.

Figur 4.5: Udvikling i andel af fællessamtaler med deltagelse af både a-kasse og jobcenter - fordelt på kommuner.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen viser, hvor stor en andel af gennemførte fællessamtaler i 2019 (før reform) og sept. 21 - aug. 2022 (efter reform), der har deltagelse fra både a-kasse og jobcenter. Målingen indeholder samtaler indkaldt af både a-kasse og jobcenter.

Samlet set er der således store forskelle mellem a-kasserne på, hvor ofte de deltager i fællessamtalerne, og der er store forskelle på, hvor ofte de 15 kommuner lykkes med at opnå a-kassernes deltagelse i fællessamtaler. Endelig varierer deltagelsen af både a-kassen og jobcentret på tværs af de 3 fællessamtaler.

De store forskelle i deltagelsen i fællessamtalerne på tværs af de 10 a-kasser og på tværs af de 15 kommuner tyder på, at årsagerne til manglende deltagelse både skal findes i a-kassernes og jobcentrenes prioritering af og arbejde med fællessamtalerne.

4.5.1 Deltagelse af jobcenter og a-kasse i fællessamtaler i a-kasseforsøgene

Siden 2020 har udvalgte a-kasser varetaget ansvaret for kontaktforløbet og indsatsen for egne medlemmer i de første 3 måneder af ledighedsperioden. Ud af de 10 a-kasser, som indgår i nærværende fokusrevision, er 6 a-kasser forsøgs a-kasser. Det drejer sig om 3F, FOA, HK, FTF-A, Magistrenes A-kasse samt Min A-kasse. Status som forsøgs-a-kasse betyder bl.a., at ansvaret for at indkalde til og afvikle den 1. fællessamtale er placeret i a-kassen, og at det er jobcentrene, som ud fra en helhedsvurdering, vurderer om der er behov for, at jobcentret deltager ved den første fællessamtale.

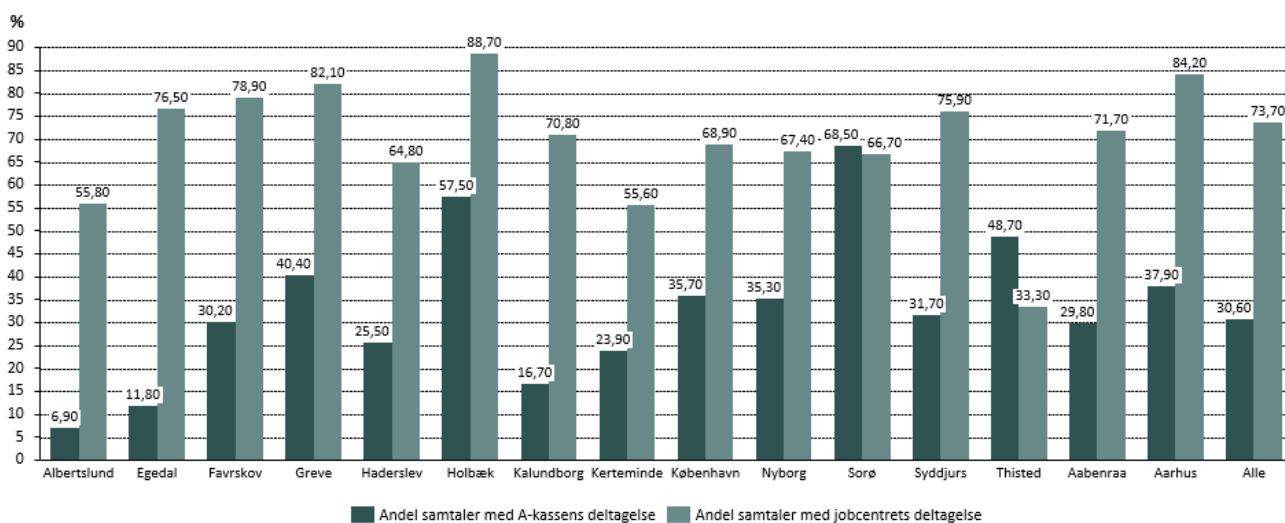
I knap 75 pct. af 1. fællessamtalerne for dagpengemodtagere i a-kasseforsøgene har der både været deltagelse af jobcentret og a-kassen. Det er en markant højere andel end i normalindsatsen, hvor der var deltagelse fra både jobcentret og a-kassen i 31 pct. af 1. fællessamtalerne jf. figur 4.6.

I 14 ud af de 15 kommuner, som indgår i fokusrevisionen, er der en høj deltagelse i 1. fællessamtale med begge parter, når det er a-kassen, der inviterer og afholder, som en del af a-kasseforsøget. Deltagelse med både jobcenter og a-kassen, for de borgere der er en del af forsøget, ligger således på mellem 55 pct. og knap 90 pct. i 14 af kommunerne. I 13 kommuner er der en markant højere deltagelse fra både jobcentret og a-kassen i fællessamtaler i a-kasseforsøget end i normalindsatsen. I alle 13 kommuner er deltagelsen i fællessamtaler i a-kasseforsøget over 30 pct. højere end i normalindsatsen, og i 8 af kommunerne er deltagelsen over 40 pct. højere end i normalindsatsen.

Både jobcentre og a-kasser, har oplyst, at fællessamtaler i a-kasseforsøget er højt prioriteret. Jobcentrene peger på, at de prioriterer deltagelse i fællessamtalen for ledige, som kommer fra a-kasseforsøget højt. Fællessamtale giver jobcentret en god mulighed for at få et billede af den ledige, den lediges hidtidige

jobsøgning og det kontaktføreløb og den indsats, som den ledige har modtaget i a-kassen. Derved bliver det lettere at igangsætte et målrettet kontaktføreløb og indsats for den enkelte ledige i jobcentret.

Figur 4.6. Deltagelse i fællessamtaler under a-kasseforsøget og i normalindsatsen (sept. 2021 - aug. 2022).



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen viser, hvor stor en andel af de gennemførte fællessamtaler for ledige henholdsvis i a-kasseforsøget (andel samtaler med jobcentrets deltagelse) og normalindsatsen (andel samtaler med a-kassens deltagelse), som har deltagelse fra både a-kasse og jobcenter. Deltagelsen er opgjort for alle fællessamtaler i perioden sept. 2021 til aug. 2022. Samtaler under a-kasseforsøget (andel samtaler med jobcentrets deltagelse) er alle første fællessamtaler.

A-kasserne ser fællessamtalen som en oplagt mulighed for at tilbyde en god service til medlemmet og sikre en god overlevering af medlemmet fra kontaktføreløbet i a-kasseforsøget til kontaktføreløbet og indsatsen i jobcentret. Flere af forsøgs-a-kasserne peger også på, at forsøgene har været et vigtigt og prioriteret projekt for a-kasserne, og at det derfor har været vigtigt, at a-kasserne lykkes med at få afviklet fællessamtalerne med deltagelse af jobcentre.

Alle a-kasser med a-kasseforsøg har indgået samarbejdsaftaler med alle jobcentre om fællessamtaler. Det er forskelligt, hvilke løsninger forsøgs-a-kasserne har valgt ift. selve afviklingen af fællessamtaler. En del a-kasser har valgt at tilbyde jobcentrene, at fællessamtalerne fortsat kan afvikles fysisk ude i jobcentrene, andre a-kasser har valgt at placere afviklingen af samtalen i a-kassens lokalafdelinger, og endelig er der a-kasser som har valgt primært at arbejde med digitale fællessamtaler.

Der er også eksempler på, a-kasser som har indgået aftaler med jobcentrene om, at jobcentret fortsat varetager indkaldelsesfunktionen og lægger lokaler til samtalerne. Til gengæld kommer a-kasserne på jobcentret, så jobcentret ikke skal prioritere tid til transport.

De fleste a-kasser i a-kasseforsøget har etableret en specialiseret bookingenhed med specialiserede medarbejdere, som står for logistik ift. indkaldelse til fællessamtaler herunder udsøgning, booking, indkaldelser og opfølgning på problemer ift. samarbejdet om fællessamtaler mv.

Samlet set er det vurderingen, at den høje deltagelse af både jobcentret og a-kassen i fællessamtaler i a-kasseforsøget primært skyldes, at disse fællessamtaler er højt prioriteret af både jobcentre og a-kasser. Fællessamtalen fungerer her, som en "overlevering" af den ledige fra indsatsen i a-kassen til indsatsen i jobcentret. Langt de fleste jobcentre og a-kasser har derfor været indstillet på at finde gode og fleksible løsninger for at lykkes med afvikling af fællessamtalerne.

4.6 DRIVERE OG BARRIERER FOR FÆLLESSAMTALER MED DELTAGELSE AF BÅDE A-KASSE OG JOBCENTER

I dialogen med a-kasser og jobcentre har der været fokus på, hvordan fællessamtalerne understøttes, og hvad der kan komme til at stå i vejen for, at fællessamtalerne gennemføres i fællesskab. Det har tegnet nogle billeder af, hvad der skal til for at lykkes med at gennemføre fællessamtaler i fællesskab.

Vi præsenterer resultaterne nedenfor ved dels at fokusere på, hvad der kendetegner de a-kasser og jobcentre som lykkes godt med de fælles samtaler. Omvendt præsenteres også, hvad der kendetegner de a-kasser og jobcentre som i mindre grad lykkes med de fælles samtaler.

4.6.1 A-kasser og jobcentre som lykkes med at deltage i fællessamtaler

A-kasser og jobcentre, som ofte lykkes med at deltage i fællessamtaler, ser typisk deltagelse i samtalerne, som en styrke ift. kontaktførelse og indsats for den enkelte ledige. Der er ofte en oplevelse af, at fællessamtalerne giver værdi både for den enkelte ledige og for indsatsen.

De a-kasser og jobcentre, som ser fællessamtalen som et aktiv for indsatsen er typisk kendetegnet ved, at indsatsen har et højt ledelsesfokus. De ser de tre fællessamtaler som en god mulighed for at påvirke tilrettelæggelsen af et individuelt og målrettet kontaktførelse og indsats i jobcentrene, på vigtige tidspunkter i ledighedsførelsen for deres medlemmer.

De ser også fællessamtalerne som en vigtig investering i samarbejdet på tværs af a-kasse og jobcenter. De peger på, at samarbejdet om fællessamtalerne har været med til at skabe en større forståelse og et meget bedre og tættere samarbejde. Konkret kommer prioriteringen til udtryk ved, at:

- ▶ de har kommunikerede mål for og ledelsesfokus på at lykkes med samarbejdet om fællessamtaler, og der følges løbende op på fællessamtalerne og samarbejdet.
- ▶ der er indgået samarbejdsaftaler mellem a-kasser og jobcentre om fællessamtaler. Derudover er der ofte aftalt løbende status- og opfølgingsmøder mellem jobcentret og a-kassen, hvor der samles op på samarbejdet om og læringen fra fællessamtalerne.
- ▶ a-kasser og jobcentre er proaktivt opsøgende overfor hinanden, hvor samarbejdet og logistikken ift. indkaldelse og afvikling af fællessamtaler ikke fungerer optimalt.
- ▶ de ledige informeres om og motiveres for fællessamtalerne og muligheden for, at a-kassen kan deltage i fællessamtalen - f.eks. via CV-samtalen og rådighedssamtaler. I de tilfælde, hvor medlemmet tilkendegiver, at de ikke ønsker a-kassens deltagelse, er der a-kasser, som vælger at tage kontakt til medlemmet, for at få en dialog om, hvorvidt det alligevel kunne være god en idé.
- ▶ De har typisk investeret i styringen og opfølgningen på afviklingen af fællessamtalerne. Der er ofte etableret en specialiseret enhed med medarbejdere, som udelukkende arbejder med styring og opfølgning på logistik, booking og håndtering af indkaldelser til fællessamtalerne. Der er også eksempler på organisering af arbejdet, så samtaler med deltagelse af bestemte jobcentre/a-kasser ligger hos bestemte medarbejdere, hvilket opleves at bidrage til et tættere samarbejde og bedre/effektive samtaler.
- ▶ Der er ofte investeret i at udvikle lister, dashboards og nye IT-løsninger, som understøtter arbejdet med styring og opfølgning på fællessamtalerne.

4.6.2 A-kasser og jobcentre som i mindre omfang lykkes med at deltage i fællessamtaler

A-kasser og jobcentre, som i mindre omfang lykkes med at deltage i fællessamtaler, ser ofte fællessamtaler som et lovgivnings-/proceskrav, som de skal leve op til. De oplever ikke, at deltagelse af både a-kassen og jobcentret i fællessamtalen har en stor selvstændig værdi for den ledige eller for tilrettelæggelse af indsatsen. Både jobcentre og a-kasser peger på, at mange ledige selv kan tage samtalen, uden at det er nødvendigt, at a-kassen deltager.

A-kasserne og jobcentrene peger på, at arbejdet med at tilrettelægge og afvikle fællessamtaler er administrativt tungt og ressourcekrævende. De udtrykker bekymring for, om værdien af samtalen står mål med de ressourcer, som skal investeres i afviklingen af samtalen.

A-kasserne, som i mindre omfang lykkes med at deltage i fællessamtaler, har ofte en generel beslutning om, at de som udgangspunkt ikke deltager i 1. fællessamtale, medmindre medlemmet specifikt beder om det. Knap halvdelen af a-kasserne i fokusrevisionen tilkendegiver, at de har en truffet en beslutning om, at de som udgangspunkt ikke deltager i 1. fællessamtale. Der er ofte tale om en strategisk og prioriteringsmæssig beslutning fremfor en beslutning, som beror på en vurdering af den enkelte dagpengemodtagers behov.

De vurderer typisk, at hovedparten af deres medlemmer er godt rustet til selv at deltage i og gennemføre fællessamtaler uden deltagelse af en medarbejder fra a-kassen. Ift. de øvrige fællessamtaler deltager a-kasserne som udgangspunkt i de fællessamtaler, som de indkaldes til. De forsøger dog ikke aktivt at påvirke deres medlemmer til at vælge, at a-kassen skal deltage i fællessamtaler, og de kan i perioder med opgavebelastning i a-kassen vælge ikke at deltage i fællessamtalerne.

Konkret kommer den relativt lave prioritering af fællessamtalerne f.eks. til udtryk ved, at:

- ▶ jobcentre og a-kasser ikke har fokus på arbejdet med fællessamtalerne. De peger på, at der er andre dele af indsatsen, der har haft et højere fokus.
- ▶ jobcentrene ikke har formuleret og udbredt mål og procedurer for opgaven for fællessamtaler. Der er derudover ikke en selvstændig opfølgning på, om det lykkes af få indkaldt til og afviklet fællessamtaler med deltagelse af a-kasser.
- ▶ der er indgået samarbejdsaftaler om dage for afvikling af fællessamtaler mellem a-kasse og jobcenter. Der følges dog typisk ikke op på, om aftalerne virker eller på problemer ift. logistikken omkring fællessamtalerne.
- ▶ jobcentre og a-kasser udviser en begrænset fleksibilitet ift. at finde løsninger for at få placeret og afviklet fællessamtaler, som ikke rammer de aftalte samtaledage og tidspunkter.
- ▶ jobcentre har ofte valgt en model, hvor det er den enkelte rådgiver/sagsbehandler, som skal indkalde til fællessamtalen. Det vil sige, at opgaven med at udsøge, booke, indkalde og invitere a-kassen til fællessamtalen, er placeret hos den enkelte medarbejder. Jobcentrene angiver selv, at det øger risikoen for, at der kan ske fejl i løsningen af opgaven, og at a-kassen dermed ikke bliver indkaldt til fællessamtalen. Når jobcentrene har valgt denne model, er det ofte fordi planlægningen og bookingen af de øvrige jobsamtaler i kontaktførelsen er placeret hos den enkelte medarbejder.

4.7 DOKUMENTATION FOR DELTAGELSE, INDHOLD OG AFVIKLING AF FÆLLESSAMTALER

I sagsgennemgangen er der set på, om der i sagerne kan ses spor af a-kassernes deltagelse i såvel 1., 2. og 3. fællessamtale. Sagsgennemgangen har ligeledes set på, hvorvidt der i 1. fællessamtale har været sat fokus på beskæftigelsesrettede tematikker (cv, opkvalificering, virksomhedspraktik etc.).

Det er generelt tilgangen blandt a-kasser, at dokumentations-/registreringskravet til såvel deltagelse som indhold ligger i jobcentret. Kun enkelte a-kasser dokumenterer udbyttet af samtalen og kun en enkelt deler referat af samtalerne indhold med borger. I sagsgennemgangen har der været fokus på at afdække dokumentation for a-kassens deltagelse i fællessamtalerne, indhold og fokus i fællessamtalerne samt afviklingsformen for fællessamtalerne. Dokumentationen er hentet via sagsgennemgangen i 10 a-kasser og 15 kommuner.

4.7.1 Dokumentation for a-kassens deltagelse i fællessamtalen

Sagsgennemgangen i a-kasserne viser, at a-kasserne har en begrænset dokumentation af deres deltagelse i fællessamtaler og tilsvarende en begrænset dokumentation af, hvorfor de ikke deltager i samtalen.

Hovedparten af a-kasserne ser det, som jobcentrets opgave at registrere og dokumentere, hvad der sker ift. fællessamtalerne. Det gælder både ift. indkaldelsen til og deltagelsen i samtalen samt opsamling/referater

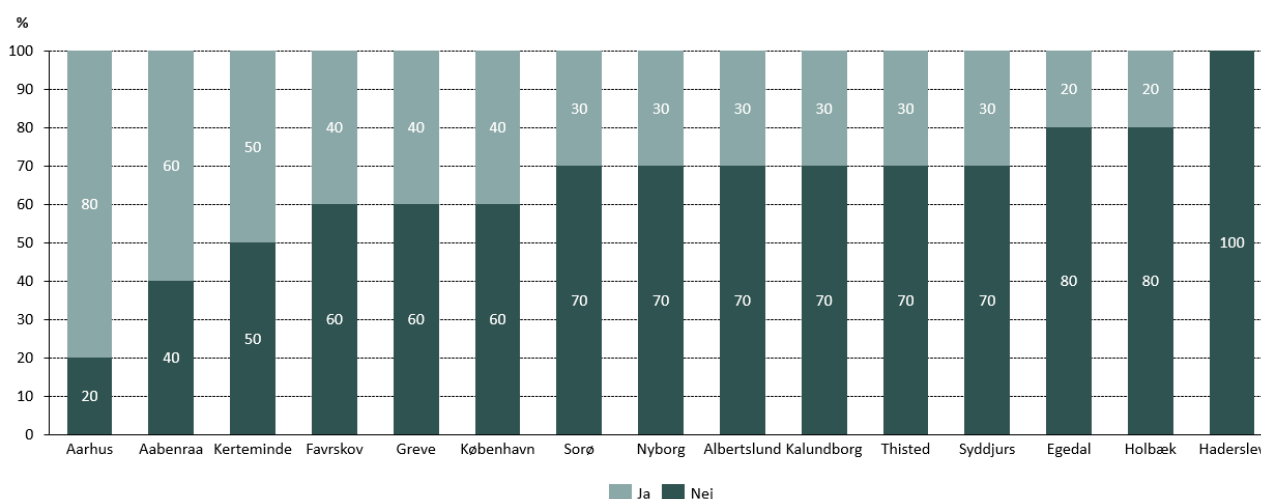
fra fællessamtalen. Dette begrundes med, at det er jobcentrene, som har opgaven med at indkalde til samtalen, og som er ”vært” for samtalen, samt at det er jobcentret, som skal arbejde videre med indsatsen for dagpengemodtageren i forlængelse af samtalen.

A-kasserne registrerer således ikke systematisk i deres egne IT-systemer, om de har deltaget i fællessamtalerne. Tilsvarende findes der ikke umiddelbart tilgængelig og konkret dokumentation for, hvorfor a-kassen ikke har deltaget i fællessamtaler.

Udover a-kassernes egen dokumentation af deltagelse i fællessamtalerne, har det været muligt at finde dokumentation for a-kassens deltagelse via jobcentrenes registreringer og notaer i referater fra fællessamtalerne. En række jobcentre noterer således a-kassens deltagelse i samtalen i enten samtalereferater eller i registreringer i Min Plan.

I nedenstående figur 4.6 er der samlet op på, i hvor mange ud af de 10 gennemgåede sager i de 15 jobcentre, der er dokumentation for, at a-kassen har deltaget i 1. fællessamtale. Dokumentationen for a-kassens deltagelse er både hentet i jobcentrets og a-kassens registreringer. Opgørelsen dækker over a-kassens deltagelse i fællessamtaler enten fysisk, via video eller telefon.

Figur 4.6: Andel sager med dokumentation for a-kassens deltagelse i 1. fællessamtale.



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Anm.: N=150. Opgørelsen dækker over a-kassens deltagelse i fællessamtaler enten fysisk, via video eller telefon.

Det fremgår, at det i hovedparten af sagerne ikke er muligt at finde dokumentation for a-kassens deltagelse i 1. fællessamtale. Der er dog enkelte jobcentre - Aarhus og Aabenraa - som har en relativ høj dokumentation af a-kassens deltagelse.

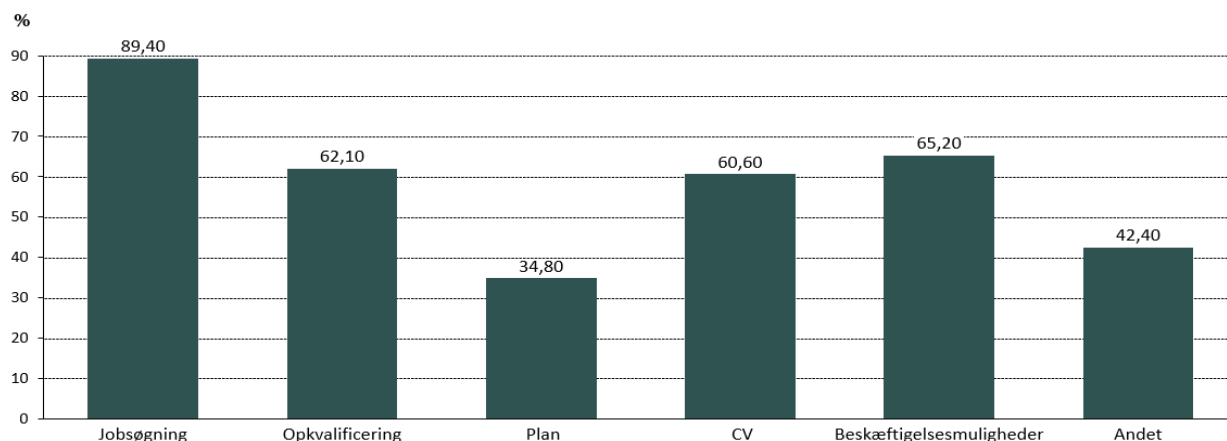
4.7.2 Dokumentation af fokus og indhold i 1. fællessamtale

I sagsgennemgangen er afdækket, hvilke fokuspunkter der har været i fællessamtaler, hvor der har været deltagelse af såvel jobcenter, a-kasse og borger/medlem. Sagsgennemgangen er foretaget via a-kassernes og jobcentrenes registreringer, samtalereferater samt i nogle tilfælde via registreringer i Min Plan og Joblog.

Sagsgennemgangen viser, at der i ca. 90 pct. af samtalerne har været fokus på dagpengemodtagerens jobsøgning og i ca. 61 pct. af samtaler har været fokus på CV’et, jf. figur 4.7. I interviewene er det oplyst, at der typisk både er fokus på at gøre status på dagpengemodtagerens hidtidige jobsøgning, at få drøftet behov for et nyt og andet fokus i jobsøgningen fremadrettet samt at få opdateret og kvalitetssikret CV’et bl.a. med henblik på at gøre CV’et søgbart for virksomheder og jobcentret.

I ca. 65 pct. af samtalerne har der været fokus på dagpengemodtagerens beskæftigelsesmuligheder. I interviewene er det oplyst, at det bl.a. handler om at få drøftet dagpengemodtagerens jobmål, jobmuligheder samt at drøfte potentialet i at udvide jobmål og søge job på andre områder mv.

Figur 4.7: Fokuspunkter i 1. fællessamtaler



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Anm.: N=66

I ca. 62 pct. af samtalerne har der været drøftet opkvalificering. I interviewene er det oplyst, at det typisk handler om at drøfte og aftale konkrete opkvalificeringsforløb, som kan øge dagpengemodtagerens jobmuligheder og/eller at præsentere dagpengemodtageren for konkrete opkvalificeringsmuligheder.

De a-kasser og jobcentre, som ofte deltager sammen i 1. fællessamtale, giver udtryk for, at det generelt lykkes at sætte et jobrettet fokus i samtalerne. Derudover vurderes det, at det lykkes at gøre den 1. fællessamtale individuel og målrettet den enkelte dagpengemodtager. Samtalens indhold og fokus er således styret af og målrettet mod at drøfte og kvalificere den enkelte dagpengemodtagers jobmål, jobsøgning, beskæftigelsesmuligheder og behov for opkvalificering mv.

Der er en oplevelse af, at både a-kassen og jobcentret bidrager til og kvalificerer indholdet i samtalen, og at a-kassen og jobcentret kan supplere hinanden ift. at finde de gode løsninger for den enkelte dagpengemodtager. Der peges på, at a-kassemedarbejderen er med til at hjælpe medlemmet til at få tilrettelagt en god og målrettet indsats i jobcentret. Og i a-kasseforsøgene er a-kassemedarbejderen med til at sikre en god overgang fra forsøget og ind i jobcentrets indsats, hvor der sættes mål og tilrettelægges en indsats som bygger ovenpå den indsats, som allerede har været i gang i a-kassen.

4.7.3 Dokumentation af referater fra fællessamtaler

Sagsgennemgangen har vist, at der udarbejdes referater fra fællessamtalerne. Jobcentrene udarbejder referater fra de fællessamtaler de indkalder til, mens a-kasserne udarbejder referater fra fællessamtalerne i a-kasseforsøgene. De centrale aftaler som er indgået i fællessamtalen gøres derudover tilgængelig i dagpengemodtagerens Min Plan.

I udgangspunktet udarbejder a-kasserne ikke egentlige referater fra fællessamtalerne, som jobcentrene har indkaldt til. Det er dog i sagsgennemgange set, at enkelte a-kasser udarbejder deres egne referater fra fællessamtalerne, som gøres tilgængelige i deres eget fagsystem. Der opleves at være en værdi ift. at sikre, at a-kassemedarbejdere fra andre afdelinger kan understøtte det videre samtaleforløb og derfor har behov for at kunne følge medlemmets historik.

I sagsgennemgangen i a-kasserne er der også hos en enkelt a-kasse set eksempel på, at der via e-Boks udsendes referat af samtalen til medlemmet. Ønsket med referatet er her at fastholde fokus på de aftaler man fra a-kassens side ser som centrale for medlemmets overgang fra ledighed til job.

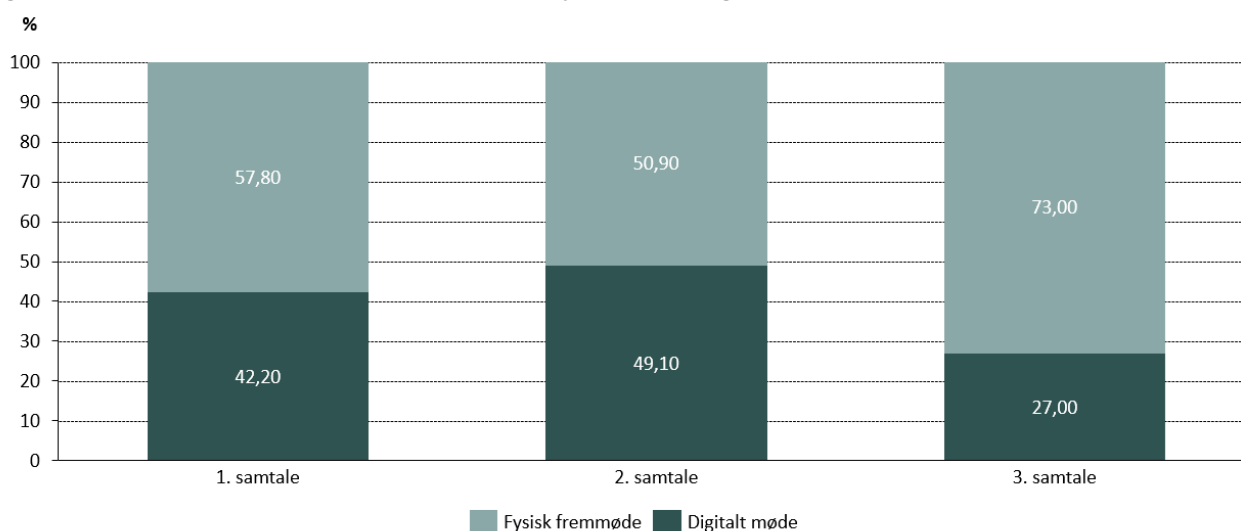
4.7.4 Dokumentation for afviklingsformen for fællessamtaler

I sagsgennemgangen er afdækket, hvorvidt de afviklede fællessamtaler er foretaget som fysiske møder eller som digitale/telefoniske møder.

De fleste fællessamtaler afvikles fortsat som fysiske møder. Ca. 58 pct. af 1. fællessamtalerne, 51 pct. af 2. fællessamtalerne og hele 73 pct. af alle 3. fællessamtaler afvikles som fysiske møder jf. figur 4.8. De øvrige fællessamtaler afvikles digitalt, hvilket her både dækker over virtuelle møder og telefonmøder. Der er ikke systematisk foretaget en registrering af fordelingen af henholdsvis virtuelle møder og telefonmøder i sagsgennemgangen. Det er dog indtrykket fra sagsgennemgangen, at samtalerne ofte afvikles telefonisk. Det skyldes bl.a., at der i en række tilfælde er oplevet tekniske problemer med at afvikle mødet over video. I de tilfælde er nogle samtaler konverteret til deltagelse via telefon. Der er også en række situationer i lovgivningen, som åbner op for, at samtalen kan gennemføres telefonisk. Det gælder f.eks. hvis den ledige vælger det i 3. fællessamtale eller den ledige er i tilbud.

Ift. 3. fællessamtale er langt hovedparten af samtalerne fysiske møder. A-kasser og jobcentre fremhæver i interviewene, at det særligt for denne gruppe af dagpengemodtagere er vigtigt med et fysisk møde. Det skyldes, at dagpengemodtagerne i 3. fællessamtale ofte har mere komplekse udfordringer ift. at opnå job, og at de står overfor en forhøjet risiko for at falde ud af dagpengesystemet. Der er derfor et behov for at få en grundig samtale og aftale en konkret plan for, hvordan dagpengemodtageren opnår job. En samtale som bedst kan lykkes ved, at alle sætter sig om samme bord.

Figur 4.8. Andel fællessamtaler, som afvikles fysisk eller digitalt.



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Anm.: N=150. Opgørelsen dækker over a-kassens deltagelse i fællessamtaler enten fysisk eller digitalt. Det har i optællingen ikke været muligt at skelne præcist mellem video og telefonisk deltagelse, og de er således begge i kategorien "digital".

Overvægten af fysiske møder er et udtryk for, at de fleste a-kasser og jobcentre fortsat prioriterer og foretrækker at afvikle fællessamtaler som fysiske møder. Der er i interviewene peget på, at de fysiske møder giver det bedste rum for at skabe en god samtale for dagpengemodtageren. De fysiske møder giver de bedste muligheder for, at alle kan indgå i og bidrage til samtalen på lige vilkår. Det opleves ofte at være en udfordring ift. de digitale samtaler. Derudover peges der på, at de fysiske møder har været vigtige for at opbygge en god relation og et godt samarbejde på tværs af a-kasse og jobcenter.

Interviewene har vist, at holdningen til brugen af henholdsvis fysiske og digitale møder varierer på tværs af a-kasser og jobcentre. I a-kasserne afspejler holdningen til brugen af digitale møder bl.a. medlemmernes fortrolighed med at bruge IT og deltagelse i virtuelle møder. Og både i a-kasserne og jobcentrene afspejler holdningen til digitale møder også, hvor langt de enkelte organisationer er nået med at implementere og træne brugen af virtuelle møder.

SAMTALER OG INDSATS FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Samtaleintensiteten for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er steget efter reformen er trådt i kraft. Det er særligt den tidlige indsats, der er styrket i tråd med intentionerne i forenklingsreformen. Der findes omtrent samme niveau i aktiveringsindsatsen efter reformen sammenlignet med før. Bevægelserne er ikke ensartet på tværs af kommuner, men de fleste kommuner har øget aktiviteten omkring øvrig vejledning og opkvalificering, mens andelen af virksomhedsrettet aktivitet er faldet. Den mindre grad af virksomhedsplaceringer er fulgt af en stigende brug af lønnede ordinære timer i indsatsen. Der er - i tråd med forenklingsreformen - i høj grad en aktiveringsindsats, der er drevet af Individuelle skøn og jobrettede indsatser.

5.1 INDLEDNING

I dette kapitel er beskrevet resultaterne for fokusrevisionen omkring beskæftigelsesindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Fokusrevisionen har undersøgt kontaktførelset og aktiveringsindsatsen for målgruppen før og efter forenklingsreformen trådte i kraft. Der er fokus på at undersøge, om intentionerne bag reformen afspejler sig i kommunernes praksis. Fokusrevisionen efterprøver, hvordan der arbejdes i kontaktførelset og aktiveringsindsatsen, bl.a. med henblik på at afdække, i hvilket omfang der afvikles samtaler og igangsættes tilbud ud fra en vurdering af individuelle behov.

Resultaterne af revisionen bygger på en kombination af registerdata for alle landets kommuner og data fra sagsgennemgangen i de 15 udvalgte kommuner til fokusrevisionen. Derudover inddrages jobcentrenes egne vurderinger af udviklingen i indsatsen på beskæftigelsesområdet, som er indhentet gennem interviews og dialog med lederne for kommunernes indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Samlet viser resultaterne af revisionen af de 15 kommuners [kontaktførelse](#) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere at:

- ▶ **Samtaleintensiteten er steget efter reformen er trådt i kraft, særligt den tidlige indsats er styrket i tråd med intentionerne:** For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er samtaleintensiteten steget med 48,5 pct. for den samlede målgruppe. Der tilbydes især mange samtaler i den tidlige del af forløbet - dvs. de første 6 måneder af kontanthjælpsperioden.
- ▶ **Kommunerne prioriterer den individuelle, hyppige kontakt, som et strategisk vigtigt element i indsatsen for målgruppen:** Den stigende samtaleintensitet skyldes i høj grad, at mange kommuner prioriterer samtaleindsatsen højt og har sat minimumsniveauer for, hvor ofte der inviteres til individuelle samtaler. Kommunerne har i den strategiske tilgang til indsatsen taget afsæt i evidens på området, om vigtigheden af opbygning af relation og en tæt og stabil kontakt med målgruppen.
- ▶ **Kommunerne prioriterer mere mellem forskellige målgrupper.** Særligt langtidsledige og borgere med øvrige komplekse udfordringer får flere samtaler. Der er ikke dokumentation for, hvad der præcist udgør grundlaget for prioriteringer. Det er i høj grad udlagt til de kommunale sagsbehandlere at vurdere, hvornår det er meningsfyldt at intensivere kontaktførelset.

Samlet viser resultaterne fra revisionen af de 15 kommuners [aktiveringsindsats](#) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere:

- ▶ **Omtrent samme aktiveringsintensitet efter reformen sammenlignet med tidligere:** Omfanget af tilbud til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere adskiller sig kun i mindre grad fra før reformen.
- ▶ **Modsatrettede bevægelser i brugen af virksomhedsrettede indsatser:**

- Der er efter forenklingsreformen sket en bevægelse mod, at den virksomhedsrettede aktivering fylder lidt mindre i indsatsen end før reformen. Jobcentrene peger på, at de blevet mere kritiske ift. brugen af virksomhedspraktik og gør meget for at sikre det rette match, og at målgruppen kommer i meningsfulde virksomhedspraktikker, hvor der er et udviklingsperspektiv.
 - Kommunerne har styrket brugen af jobsøgningsstøtteaktiviteter for aktivitetsparate og formidling ud mod virksomheder og ordinære timer. Der anvendes således i højere grad forløb med fokus på at formidle til den rette virksomhedspraktik eller ordinære løntimer samt at skabe det rette match for målgruppen. Det sker f.eks. via samtaleforløb og aktiviteter for at styrke den enkeltes CV, afklare jobmål og ønsker, jobmatch m.v.
- ▶ **Kommunernes strategier og tilgang baserer sig på evidensbaseret viden og erfaringer fra puljeprojekter:** Puljeindsatser omkring "Flere skal med" og Afklaringspuljen m.v. har understøttet opbygningen af viden og evidens om, hvad der virker i indsatsen, og det er i høj grad styrende for udviklingen af indsatsen på området.
 - ▶ **Individuelle skøn ligger i høj grad til grund for aktiveringsindsatsen:** Sagsgennemgangen viser, at de aktiviteter, der iværksættes for de aktivitetsparate i høj grad har fokus på at understøtte den enkelte i at finde en virksomhedsplacering og skabe udvikling ud mod arbejdsmarkedet.

5.2 INDSATSEN FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE EFTER FORENKLINGSREFORMEN

Et centralt formål med forenklingsreformen var at bevæge indsatsen over mod en endnu mere jobrettet indsats med større frihedsgrader. Færre proceskrav, ensartede regler på tværs af målgrupper, flere digitale løsninger og fokus på resultater gennem benchmarking var grundsten i reformen, som nævnt i indledningen.

For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har forenklingsreformen særligt betydet, at:

- ▶ Der er lovgivningsmæssigt **større krav til samtaler i de første 6 måneder** med 4 samtaler og første samtale indenfor 1 uge fra første henvendelse. Kravet gælder for alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - både nye kontanthjælpsmodtagere, jobparate der visiteres som aktivitetsparate, eller borgere der kommer fra andre ydelser.
- ▶ Kommunerne har fået **større råderum til at tilrettelægge kontaktførelset** efter 6 måneders ledighed med 4 samtaler pr. år.
- ▶ **Et krav til ret og pligt-tilbud:** For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere stilles kun ét krav til aktivering efter senest seks måneder ledighed. Herefter bliver det op til jobcentret at vurdere, hvornår den enkelte har brug for mere indsats. Samtidig skærpes lovteksten, så det fremgår, at jobcentret er forpligtet til løbende at vurdere behovet for den rette indsats.
- ▶ **Virksomhedspraktikker skal have klart formål:** For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere modtagere, er varigheden nedsat til 4 uger som andre grupper, der er dog mulighed for at forlænge perioden for de aktivitetsparate.

Samlet er de største ændringer således i samtaleindsatsen, hvor lovgivningens krav til samtaler i indgangen til indsatsen er blevet flere. I nedenstående afsnit gives der en indføring i, hvad der ses af bevægelser i indsatsen.

5.3 SAMTALEINDSATSEN FØR OG EFTER REFORMEN

Samtaleindsatsen i de første 6 måneder af forløbet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal tilrettelægges, så der gennemføres 1 samtale i den første uge af forløbet, og herefter gennemføres minimum 3 samtaler yderligere indenfor perioden. Herefter skal indsatsen tilrettelægges behovsbestemt. Der styres dog i alle kommuner efter beskæftigelsesministeriets fokusmål, som sætter en ramme om, at alle borgere skal have minimum 4 samtaler årligt.

I dette afsnit er der fokus på, hvordan rammen for samtaleindsatsen udfolder sig i indsatsen. Gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er markant anderledes end gruppen af dagpengemodtagere. En stor del af gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har haft langvarige forløb på ydelse og selv de borgere, som tæller som nye aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, vil som oftest ikke være ”nye” på offentlig forsørgelse, men vil have en baggrund med flere års offentlig forsørgelse, forud for indtræden i målgruppen af aktivitetsparate.

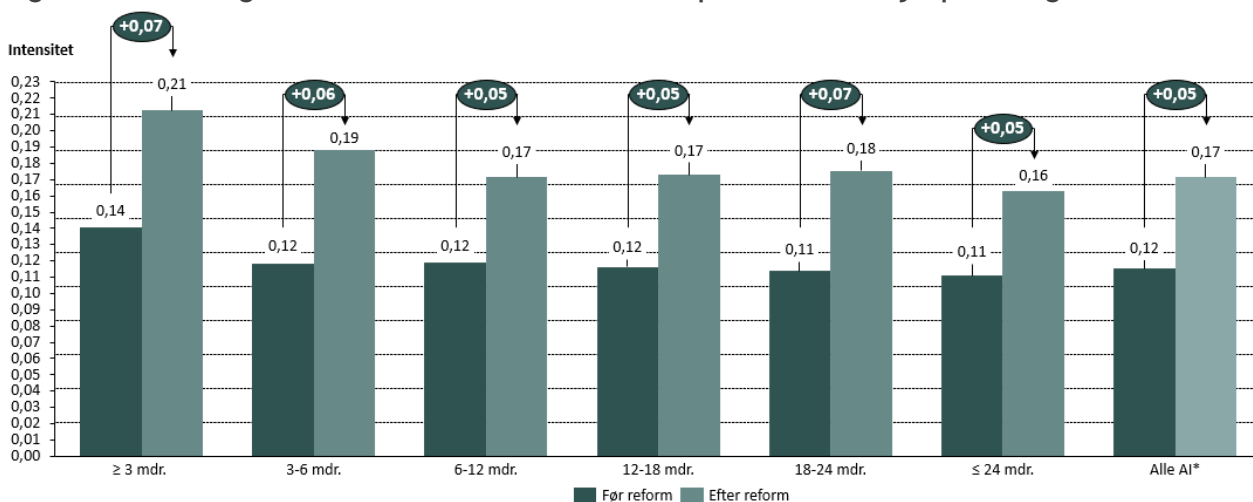
5.3.1 Samtaler er prioriteret højt i indsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Fokusrevisionen viser, at der er sket et markant løft i antallet af samtaler for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere efter implementeringen af forenklingsreformen. Samtaleintensiteten, der er et udtryk for, hvor mange samtaler, der gennemføres med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere om ugen, er steget med godt 40 pct. fra 0,12 (før reformen) til 0,17 (efter reformen) samtaler om ugen i alle landets kommuner, jf. figur 5.1. Det svarer til, at der efter reformen tales med målgruppen hver 5,5 uge, hvor det før reformen var ca. hver 8. uge.

Der er i tråd med reformen sket et betydeligt løft i antallet af samtaler for borgere med under 6 måneders ledighed, men der ses også et generelt løft i antallet af samtaler for alle anciennitetsgrupper jf. figur 5.1.

Samtaler dækker i denne sammenhæng over både jobsamtaler og andre samtaler (f.eks. telefoniske opfølgning, opfølgning fra virksomhedskonsulent eller mentor). Det er altså den samlede aktivitet for borgerne i jobcentret med 1-1 samtaler. Størstedelen af samtaleaktiviteten for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er jobsamtaler (70 pct.).

Figur 5.1: Udvikling i samtaleintensiteten for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Samtaleintensiteten viser forholdet mellem antal samtaler i den pågældende anciennitetsperiode sammenholdt antal ydelsesuger i den samme anciennitetsperiode. Målingen viser dermed den ugentlige samtaleintensitet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på tværs af alle anciennitetsperioder i henholdsvis perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). AI*= Alle anciennitets intervaller.

Kommunerne har i interviewene peget på, at de prioriterer den individuelle hyppige kontakt som et strategisk vigtigt element i beskæftigelsesindsatsen for målgruppen, og at de derfor har prioriteret ressourcer til kontakten. Kommunerne peger på, at de baserer deres strategi på evidens på området.

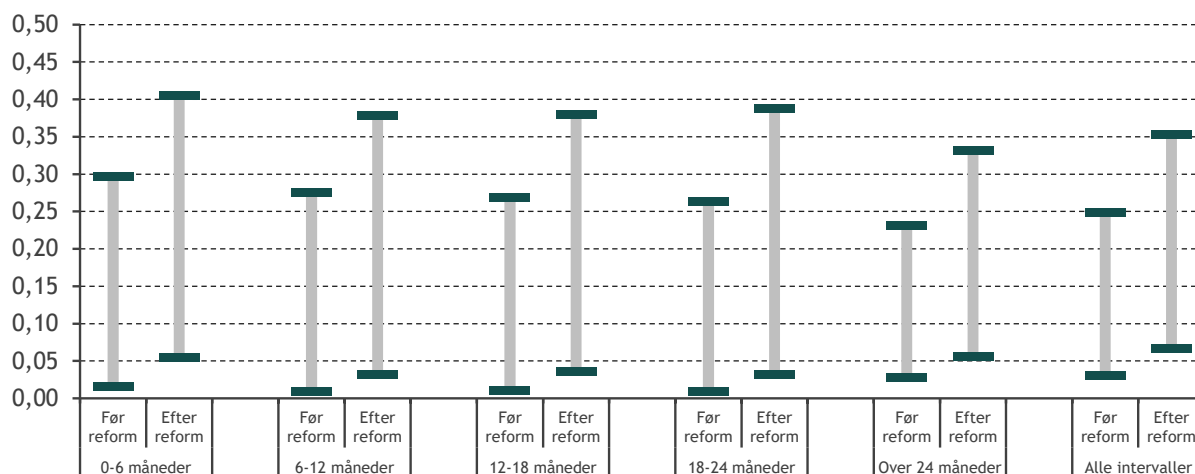
Derudover peges der på, at puljemidler og indsatsmodellen fra Flere skal med 1, 2 og 3 har understøttet prioriteringen, og at tæt kontakt, opbygning af relation, ressourcefokus, tro på borger og fokus på udvikling gennem ordinære løntimer i virksomhederne, er blevet indarbejdet i kommunernes generelle indsats på området.

5.3.2 Samtaleindsatsen er intensiveret for hele målgruppen

Det er hele målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der afholdes hyppigere samtaler med. Figur 5.2 viser, at de gennemsnitlige antal samtaler er blevet øget for både de 25 pct., som får flest,

og de 25 pct., der får færrest samtaler pr. ydelsesuge. Antallet af samtaler er altså løftet både i bunden og toppen for alle anciennitetsgrupper.

Figur 5.2: Udvikling i forskellen på samtaleintensitet for dem der får hhv. færrest og flest samtaler, fordelt på anciennitetsgrupper.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Nederste grønne linje markerer det gennemsnitlige samtaleintensitet for de 25 pct. af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som får færrest samtaler, og øverste grønne linje er den gennemsnitlige samtaleintensitet for de 25 pct. af samme gruppe, der får flest samtaler. "Før reform" omfatter hele kalenderåret 2019 og "Efter reform" er årsperioden sept. 2021 til aug. 2022.

Intensiteten er dog løftet mest blandt de 25 pct. af målgruppen, der får flest samtaler, og det kan give en indikation af, at løftet i samtaleintensiteten også er brugt til at differentiere mere i, hvor meget der samtales med målgruppen.

5.3.3 Store forskelle i samtaleintensiteten på tværs af kommuner

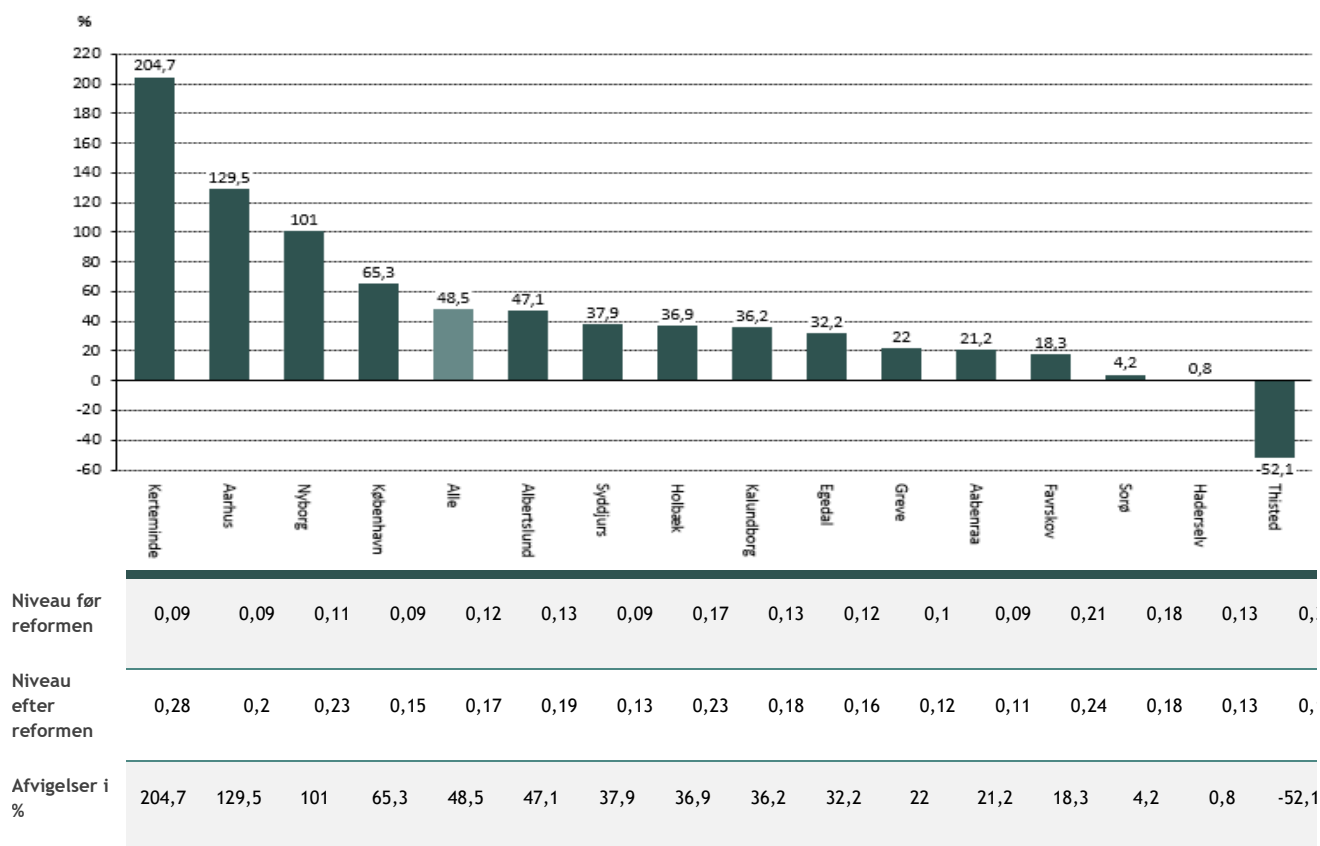
Samtaleintensiteten for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er steget med knap 50 pct. i gennemsnit for alle landets kommuner. For kommunerne i fokusrevisionen ligger fire kommuner over landsgennemsnittet, men der er generelt stor spredning i udviklingen i samtaleintensiteten, jf. figur 5.3. Særligt Kerteminde ligger højt, og trækker gennemsnittet meget op med en stigning på over 200 pct., mens Thisted i den modsatte ende har et fald på cirka 50 pct. Thisted kommune kommer dog også fra et meget højt niveau, og har nu i stedet nærmet sig gennemsnittet for alle kommuner.

Samtaleintensiteten varierer på tværs af kommunerne med mellem en samtale ca. hver 4. uge (samtaleintensitet på 0,28) til en samtale ca. hver 9. uge (samtaleintensitet på 0,11). De store forskelle skyldes især, at udviklingen i brugen af "Anden samtale" er meget forskellig fra kommune til kommune jf. figur 5.4.

For nogle af de kommuner, som har et stort løft i samtaleintensiteten, er anvendelse af anden samtale øget betydeligt, og de udgør en markant større andel af det samlede antal samtaler.

Forskellene i udviklingen i brugen af anden samtale skyldes i høj grad, at der lokalt er truffet forskellige valg om, hvorvidt f.eks. kontakten mellem virksomhedskonsulent og borger, samt mentor og borger, registreres som "Anden samtale" eller ej. Der er også i nogle kommuner etableret forløb med personlige jobformidlere, som har fokus på at skabe det gode match mellem borger og job. Kommunerne med en stor stigning i andelen af "Anden samtale" registrerer f.eks. disse typer af dialoger med borgeren som "Anden samtale".

Figur 5.3: Udvikling i og niveau for samtaleintensiteten for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - på kommuneniveau.

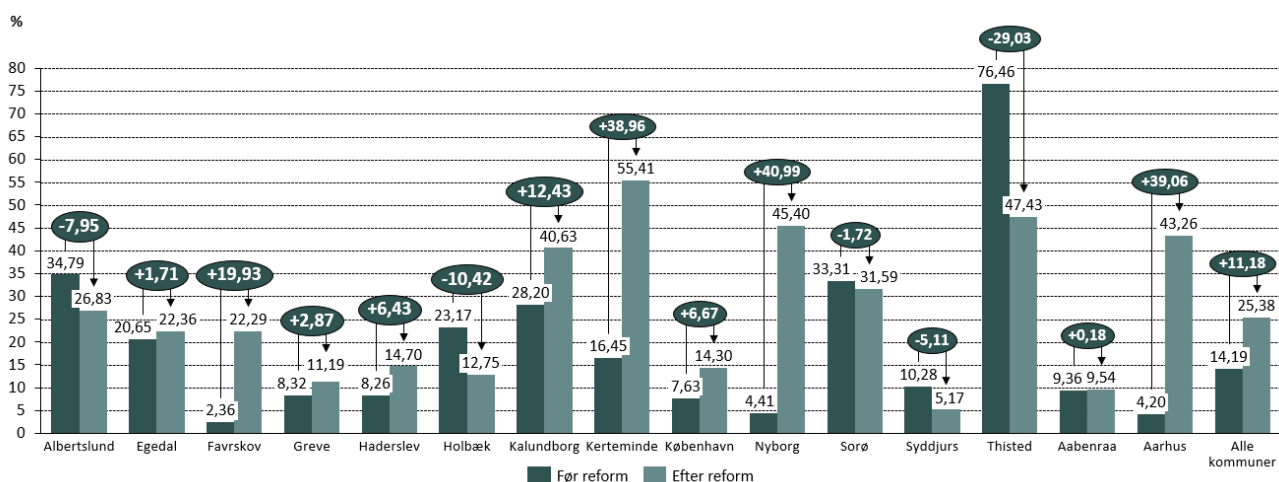


Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Samtaleintensiteten viser forholdet mellem antal samtaler og antal ydelsesuger i det pågældende interval. AI*= Alle anciennitets intervaller.

Når nogle kommuner bruger anden samtale mere, er det også ud fra, at disse samtaler giver mere fleksible rammer for fokus og indhold i samtalerne, end det er tilfældet med jobsamtalen. Det handler bl.a. om, at der i jobsamtaler skal vejledes om bl.a. 225-timersreglen og foretages løbende vurdering af, om borger er omfattet eller undtaget fra 225-timersreglen.

Figur 5.4. Andelen af 'Anden samtale' for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fordelt på tværs af kommuner.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Andelen af "Anden samtale" har udviklet sig forskelligartet på tværs af kommuner.

5.3.4 Fokusmål og styring fylder også i indsatsen for aktivitetsparate

På baggrund af den viden, som er indsamlet igennem interviewene, er det tydeligt, at beskæftigelsesministeriets fokusmål sætter en klar styringsmæssig ramme i kommunerne med fokus på, at alle borgere skal have minimum 4 samtaler årligt. Hvis kommunerne ikke lever op til målet, kan de komme under skærpet tilsyn.

Kommunerne peger på, at styringen fastholder fokus på, at en stor del af kontakten gennemføres som jobsamtaler, og at der fastholdes et minimumsniveau i kontakten, som de fleste kommuner vurderer, er nødvendig og hensigtsmæssigt.

Kommunerne peger dog også på, at fokusmålene giver styringsmæssige udfordringer. Styringen efter fokusmålet indeholder en risiko for et for stort fokus på blot at afvikle samtaler i stedet for at afvikle meningsfulde samtaler. Eksempelvis skal en borger med 1 måneds ophør i ydelsen, fordi borgeren er selvforsørgende en måned, igen have 4 jobsamtaler, uagtet hvor mange samtaler borgeren havde før den ene måned med selvforsørgelse, jf. faktaboks 3.1.

Faktaboks 3.1: Hvad skal der tages højde for i styringen af samtaler?

En række kommuner har peget på, at der anvendes mange ressourcer på styring af samtaleindsatsen med henblik på at leve op til fokusmålene på beskæftigelsesområdet. Selvom der er en høj intensitet i samtalerne, så kan det at leve op til fokusmålene i nogle tilfælde handle om de små marginale ift. tilrettelæggelse af indsatsen.

Det handler bl.a. om at have styr på, hvordan der tælles kontanthjælpsperioder og være ekstra opmærksom på, når en ny kontanthjælpsperiode sættes i gang.

Når der er ophold på 1 måned i kontanthjælpsperioden, så starter kontanthjælpsperioden forfra og der skal igen afvikles 4 samtaler indenfor 6 måneder og med første samtale indenfor 1 uge. Der kan f.eks. være små ophør i hjælpen pga.

- Job
- Uddannelse
- Sanktionering
- Ferie

Udfordringen er, at det typisk ikke i hverken sagsbehandler eller kontanthjælpsmodtagers øjne er et nyt forløb, der starter. Sagsbehandler vil typisk i højere grad se det nye forløb som en fortsættelse af det tidligere forløb. Derfor er der brug for stor opmærksomhed fra sagsbehandlers side på, om der har været ophold i ydelsen, som har betydning for forpligtelserne ift. samtaler.

Kilde: Interview med kommuner

5.4 TILRETTELÆGGELSE AF SAMTALERNE

I sagsgennemgangen er der gennemgået 10 sager i hver af de 15 kommuner, dvs. i alt 150 sager for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er i sagerne afdækket om der løbende sker en vurdering af den enkeltes behov for samtaler og indsatser og hvad denne vurdering tager udgangspunkt i.

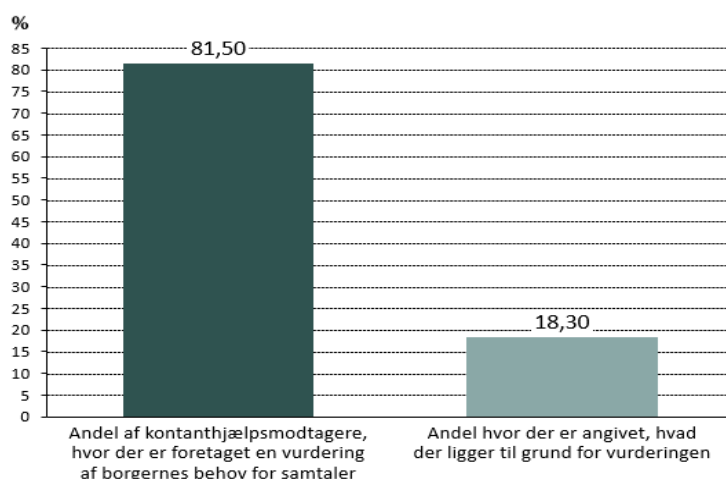
Vurderingerne kan ligge i samtalereferater, borgerens Min Plan, journalnotater osv.

Det generelle billede er, at der er en svag dokumentation af, hvad der ligger til grund for, hvor hyppigt borgeren inviteres til samtaler.

I 8 ud af 10 sager sker der i samtalerne en stillingtagen til placering af den næste kontakt i form af en ny bookingfrist eller indkaldelse, men det er kun i 18 pct. af disse tilfælde begrundet gennem stillingtagen til, hvorfor samtalen afholdes på det valgte tidspunkt, jf. figur 5.5. Der kan altså ses en løbende vurdering af, hvornår næste samtale afholdes, men ikke hvorfor der er truffet netop denne vurdering. Når der ses begrundelse på et tidspunkt i samtaleforløbet, så er det oftest interne eller lovgivningsmæssige proceskrav, der begrundet hyppigheden.

Mange kommuner har taget stilling på et overordnet niveau til minimumsstandarder for, hvor hyppigt borgerne inviteres til samtaler. Indenfor den ramme kan sagsbehandler lave en individuel faglig vurdering af, hvad der er det rette kontaktniveau.

Figur 5.5. Er der dokumentation for, at der er foretaget en vurdering af borgerens behov for samtaler, og er der en begrundelse for vurderingen?



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.
Anm.: N=150 Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

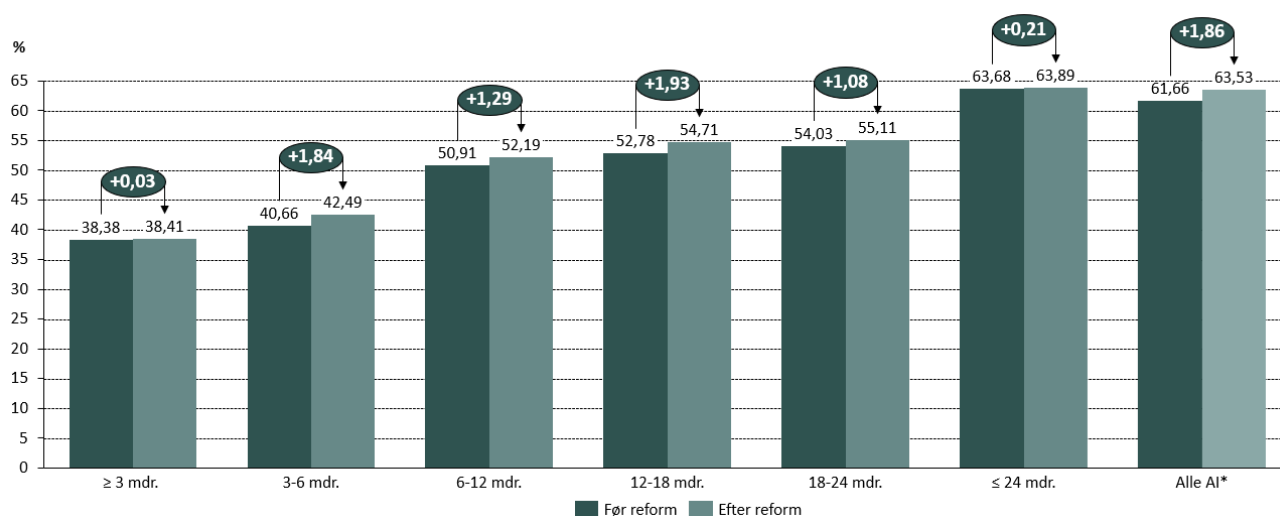
5.5 RET OG PLIGTTILBUD FØR OG EFTER REFORMEN

Med forenklingsreformen blev reglerne om ret og pligt-tilbud for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere forenklet og harmoniseret med andre ydelsesgrupper. Intentionen var at give kommunerne et større handlerum og mere ansvar for, at borgere får en indsats, der virker. Den øgede kommunale frihed er fulgt af et skærpet tilsyn med kommunernes indsats i form af fokusmål for aktiveringsindsatsen, som sætter en ramme for, at alle borgere skal have minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers beskæftigelse årligt.

5.5.1 Andelen af aktiveringsberørte

Der er sket en lille stigning i andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som i perioden august 2021 til september 2022 modtager et aktiveringstilbud set ift. før forenklingsreformen. Der er således for alle anciennitetsgrupper, med undtagelse af borgere med under 3 måneders ledighed, sket en lille stigning i andelen som berøres af aktivering jf. figur 5.6.

Figur 5.6: Udvikling i andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere der er aktiveringsberørte - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Aktiveringsberørte viser antallet af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er visiteret til et tilbud i perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). AI*= Alle anciennitetsintervaller.

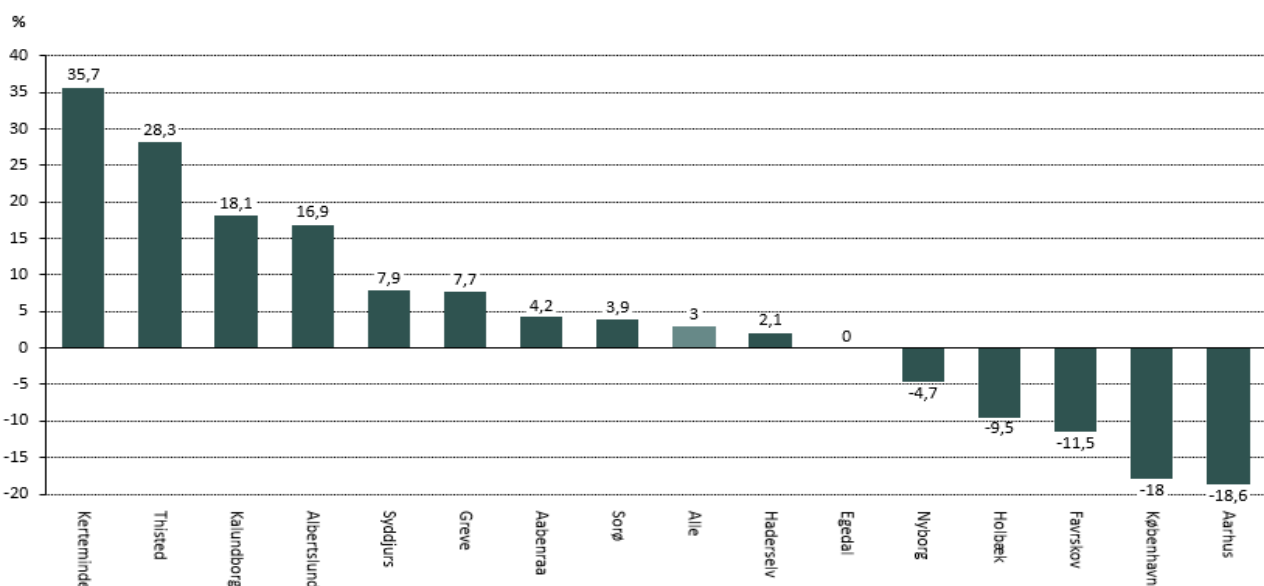
Derudover fremgår det, at andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som berøres af aktivering, stiger med borgerens varighed på offentlig forsørgelse. Det er det samme billede som før forenklingsreformen.

På baggrund af den viden, som er indsamlet igennem interviewene og dialogen med kommunerne, kan en af grundene til, at der efter reformen ses det samme mønster som før reformen være, at fokusmålene forsåt fylder meget og er med til at styre indsatsen. Herudover er målgruppen ofte påvirket af udfordringer, som har betydning for deltagelse i aktivering. Udfordringer som fysisk og psykisk helbred, familiære relationer, misbrug og lignende fylder for denne målgruppe og påvirker gennemførelsen af tilbud. En konsekvens kan derfor være, at der for mange borgere er en øvre tærskel for, hvor meget det er muligt at øge den beskæftigelsesrettede aktivering.

Der er betydelige forskelle i udviklingen i andelen, som berøres af aktivering, når der ses på de 15 kommuner, som indgår i fokusrevisionen jf. figur 5.7. To kommuner - Kerteminde og Thisted - har haft en stigning i andelen af berørte på ca. 30 pct. Og der er fem kommuner, som har haft et fald i andelen af aktiveringsberørte jf. figur 5.7.

Kommunerne kan typisk genkende bevægelserne i indsatsen. Der er f.eks. en kommune, der er gået fra en høj anvendelse af ”øvrige vejledning og opkvalificering tilbud” over til ”personlig jobformidler,” hvor det primært er virksomhedskonsulenter in-house, som leverer det. Dette registreres ikke som et tilbud. En anden kommune har organiseret deres jobkonsulenter som et tilbud, hvilket kan være med til at forklare stigningen. Forskellige registreringspraksisser kan således også forklare udviklingen nogle steder, og det skyldes derfor ikke nødvendigvis, at borgeren får markant færre eller flere ”tilbud”.

Figur 5.7. Udviklingen i og niveau for andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere der er aktiveringsberørte - på kommuneniveau.



Niveau før reformen	52	63,3	59	50,2	82,9	57,1	69,2	69,1	61,7	61,7	60	50	79,4	80,6	61,6	66
Niveau efter reformen	70,5	81,2	69,7	58,7	89,5	61,5	72,1	71,8	63,5	62,9	60	47,7	71,8	71,3	50,5	53,7
Afviselser i %	35,7	28,3	18,1	16,9	7,9	7,7	4,2	3,9	3	2,1	0	-4,7	-9,5	-11,5	-18	-18,6

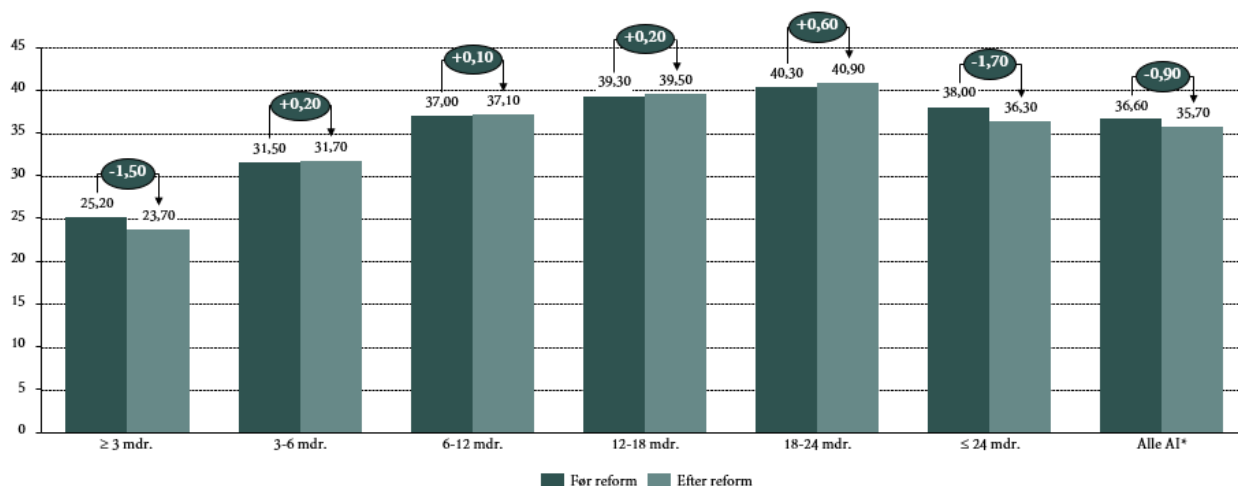
Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Aktiveringsberørte viser antallet af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er visiteret til et tilbud i perioden 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). AI*= Alle anciennitets intervaller.

5.5.2 Mindre fald i andelen af tid aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i aktivering

Der er sket et mindre fald i andelen af den tid aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i aktivering set ift. før forenklingsreformen jf. figur 5.8. Dette fald er primært drevet af, at gruppen under 3 måneder og over 24 måneder nu er mindre i aktivering end før reformen.

Figur 5.8. Udvikling i andelen af tiden de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i aktivering - hele landet.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen er lavet for de to perioder: 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). Opgørelsen angiver, i hvor stor en andel af ugerne i de to årsperioder, de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i tilbud. AI= Alle anciennitetsgrupper.

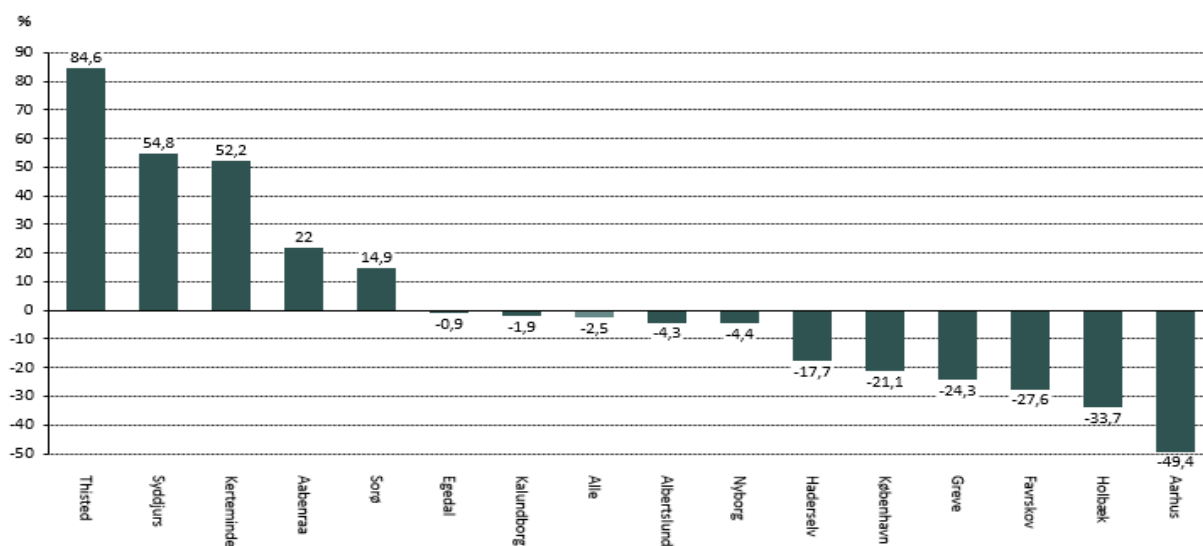
Derudover fremgår det, at andelen af tiden aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i aktivering stiger med borgerens varighed på offentlig forsørgelse. Det er det samme billede, som før forenklingsreformen.

For de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har aktivitetsniveauet været ganske stabilt ift. før reformen. Der er et mindre fald i andelen af tiden de aktivitetsparate er i aktivering fra 36,64 pct. af tiden til 35,71 pct. af tiden på tværs af anciennitetsgrupper jf. figur 5.8. Dette fald er primært drevet af grupperne under 3 måneder og over 24 måneder, mens der for de øvrige anciennitetsgrupper findes en mindre stigning, i andelen af ydelsesuger borgeren er i aktivering.

Der er også her betydelige kommunale forskelle, jf. figur 5.9. I fem kommuner ses en markant stigning i udviklingen af aktiveringsuger efter reformen, i fem kommuner er niveauet stort set uforandret, og i de sidste fem kommuner ses et betydeligt fald i udviklingen af aktiveringsuger efter reformen.

Den store variation i udviklingen imellem de 15 kommuner, kan dels skyldes forskellige udgangspunkter før reformen. Eksempelvis kommer Favrskov, der har et fald på knap 30 pct., fra et meget højt niveau før reformen, og har derfor efter reformen fortsat et niveau, der ligger betydeligt over gennemsnittet for andelen af aktiveringsuger. Som tidligere nævnt, så har også anvendelse af forskellige tilbud, registreringspraksisser, samt forskellige overordnede strategier ift. tilbudsgivningen, betydning for variationen i udviklingen.

Figur 5.9: Udvikling i og niveau for andelen af tiden de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i aktivering - på kommuneniveau.



Niveau før reformen	31,9	47,6	30,7	38,5	40,9	29,8	29,2	36,6	28	21,6	32,5	31,7	43,2	62,9	51,3	55,3
Niveau efter reformen	58,9	73,7	46,8	47	47	29,6	28,6	35,7	26,8	20,7	26,7	25	32,7	45,6	34	28
Afgivelser i %	84,6	54,8	52,2	22	14,9	-0,9	-1,9	-2,5	-4,3	-4,4	-17,7	-21,1	-24,3	-27,6	-33,7	-49,4

Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen er opgjort for 2019 (før reform) og sept. 2021 - aug. 2022 (efter reform). Opgørelsen angiver i hvor stor en andel af ugerne i de to årsperioder, de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er i tilbud i fokusrevisionskommunerne og på tværs af landet.

5.5.3 Stigende anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering og mindre brug af virksomhedsrettet aktivering

Brugen af forskellige tilbudstyper har samme mønster som før reformen. Dog ses ligesom med dagpengemodtagere også for de aktivitetsparate, at der er en bevægelse over mod mere brug af øvrig vejledning og opkvalificering. Øvrig vejledning og opkvalificering er - både før og efter reformen - det mest anvendte værktøj, jf. figur 5.10. Men efter reformen er der sket en stigende anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering.

Figur 5.10: Den aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagers aktiveringsuger fordelt på aktiveringstyper



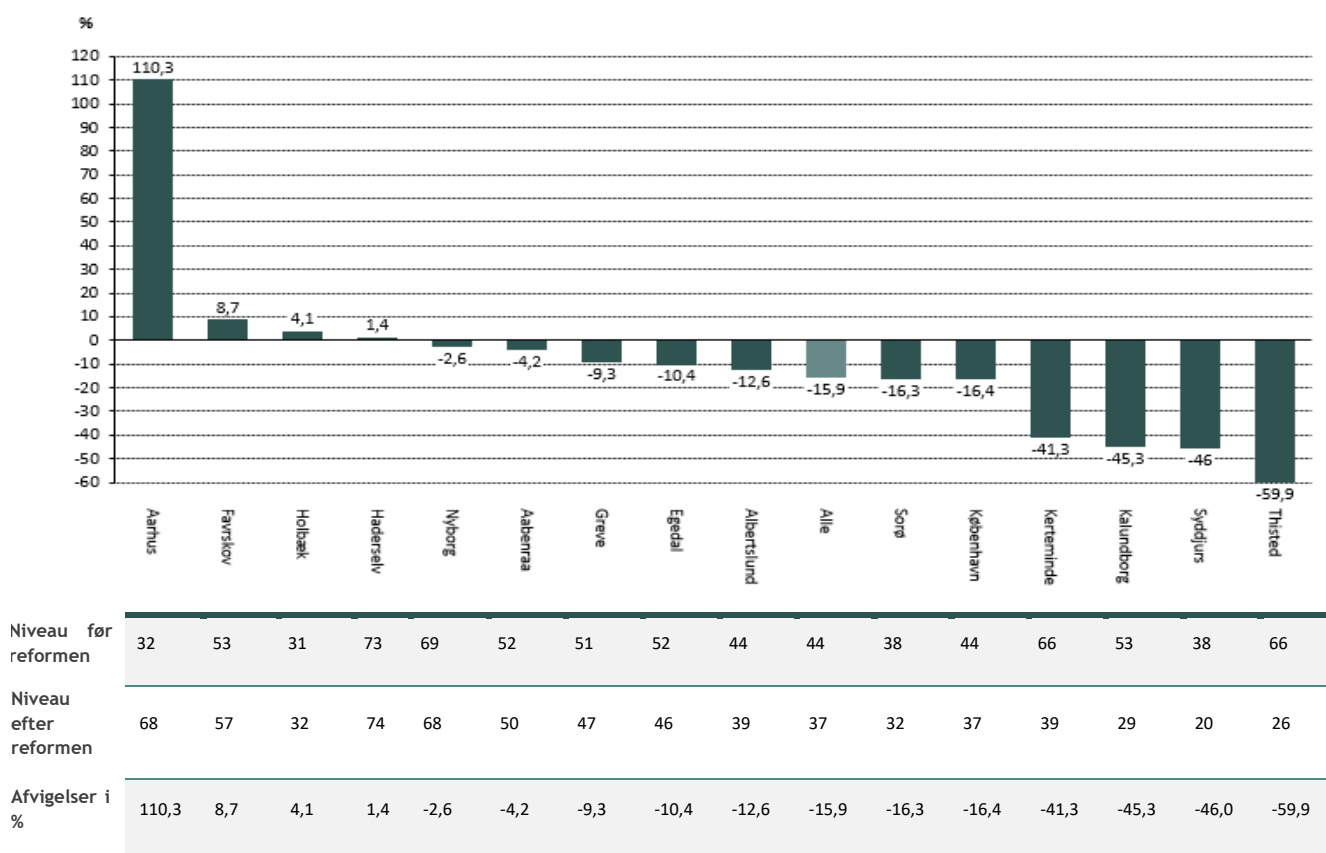
Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Andel af tiden på kontanthjælp hvor borgeren er i tilbud

Kommunerne peger på, at der ikke opleves et mindre samarbejde med virksomheder, men flere virksomheder indgår i samarbejde om ordinære timer, som ikke indgår i opgørelsen. En selvstændig opgørelse af brugen af ordinært lønnede timer peger på, at den bevægelse også kan ses i andelen af de aktivitetsparate, der løbende har ordinært lønnede timer ved siden af kontanthjælpen. Der er en stigning i andelen med ordinære timer fra 11,6 pct. i 2019 til 15,6 pct. i 2022 på landsplan.

Der er dog også forklaringer i retning af, hvorfor der er større anvendelse af øvrig vejledning og opkvalificering. Interviewene fra kommunerne peger bl.a. på, at forenklingsreformen har været med til at skabe en større tilbudsvifte. Ofte har borgerne i denne målgruppe behov for en indsats, der gør dem klar til at kunne opnå og fastholde en virksomhedspraktik. Derfor peger mange kommuner også på, at de ikke ser det som et fravalg af virksomhedsplaceringer, men snarere et tilvalg af øvrige tilbud. Virksomhedsplaceringer gives derfor ofte også i forlængelse af et andet tilbud, under øvrig vejledning og opkvalificering.

Figur 5.11: Udvikling i og niveau for andelen af aktiveringsuger i virksomhedsplaceringer for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - på kommuneniveau.



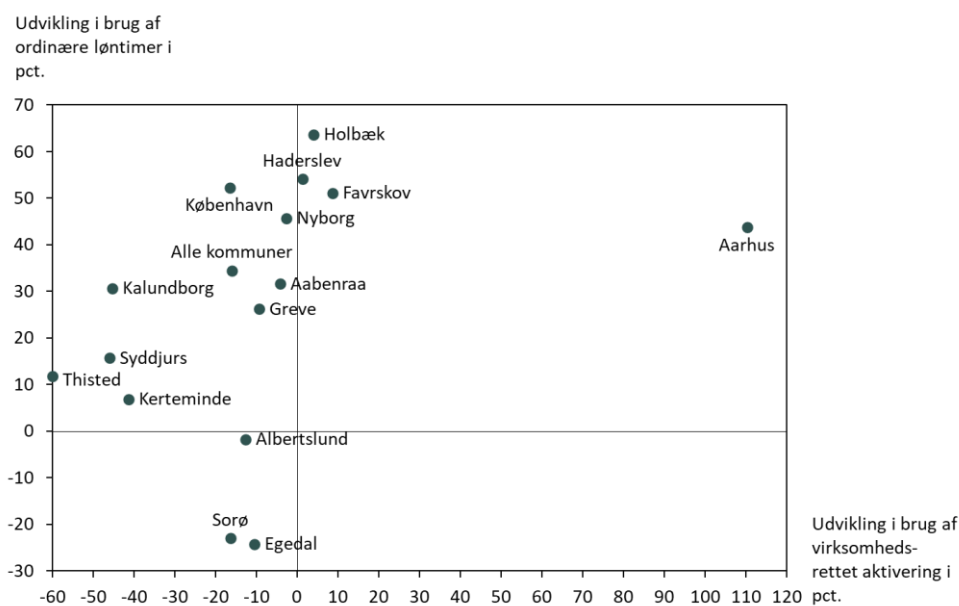
Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Målingen i figuren og tabellen viser udviklingen fra 2019 (før reformen) til sept. 2021 - aug. 2022 i andel af tiden på kontanthjælp, hvor borgeren er i tilbud i virksomheder. Niveauer i tabellen viser andelen i af aktiveringsuger, som foregår som virksomhedsplaceringer

De fleste kommuner har oplevet en nedgang i brugen af virksomhedsplaceringer, men med forskellig styrke, jf. figur 5.11. Udgangspunktet har også været vidt forskelligt, jf. tabellen ovenfor. De fleste kommuner har også samtidigt etableret flere forløb med ordinære timer, jf. figur 5.12.

Nedgangen i brugen af virksomhedsplaceringer er dog ikke altid sammenhængende med en tilsvarende øget brug af ordinære timer. De kommuner, der har været bedst til at bevare samarbejdet om virksomhedspraktikker, er faktisk også de kommuner, der har den største andel af aktivitetsparate med ordinære timer. Der er således ikke en indikation af, at der er en substitutionseffekt mellem brugen af ordinære timer og virksomhedsplaceringer, jf. figur 5.12.

Figur 5.12: Sammenhæng med udvikling i brugen af virksomhedsplaceringer og ordinære timer for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.



Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG samt opgørelser af ordinære timer fra jobindsats.dk.
Anm.: Der er opgjort en udvikling i perioden mellem 2019 og årsperioden sept. 2021 - aug. 2022.

5.6 TILRETTELÆGGELSE AF RET OG PLIGT-TILBUD

I sagsgennemgangen er der set ind i 10 sager i hver kommune, dvs. 150 sager for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i alt. Der er i sagerne ledt efter spor af, om der løbende sker en vurdering af den enkeltes behov for samtaler og indsatser, og hvad denne vurdering tager udgangspunkt i.

Det generelle billede er, at der er en udbredt dokumentation for, hvilke vurderinger der ligger bag de tilbud der iværksættes. Det begrundes primært i samtalerreferater, visitationsgrundlaget til tilbuddet og Min Plan. Begrundelserne kan være meget generelt formuleret, f.eks. når tilbuddet iværksættes som et standardtilbud i starten af et forløb, men der er også begrundelser, der mere udfoldet forholder sig til, hvilket udbytte den enkelte skal have af at deltage i forløbet.

På baggrund af sagsgennemgangen finder vi følgende angående vurderinger af borgerens behov for ret og pligt-tilbud jf. figur 5.12:

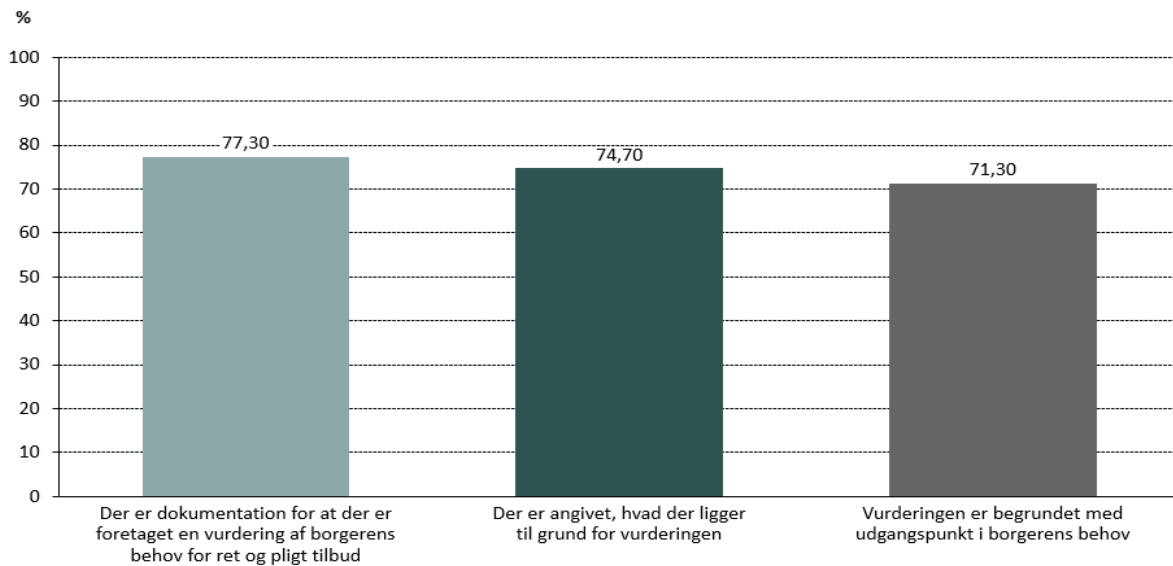
- ▶ I 8 ud af 10 sager findes individuelle vurderinger af borgerens behov for indsatser.
- ▶ i 7 ud af 10 sager er det angivet, hvad der ligger til grund for vurderingen.
- ▶ I 7 ud af 10 sager er vurderingen begrundet med udgangspunkt i borgerens behov.

Begrundelsen bag vurderingen af behovet for tilbud handler i knap 8 ud af 10 sager overordnet om at bistå den ledige i at finde job, eller at bistå den ledige i at opnå og fastholde job. Når der foretages vurderinger af behovet for ret og pligt-tilbud blandt målgruppen, ses mange forskellige årsager til den konkrete vurdering af behovet for tilbud, som ses i figur 5.14. Mest typisk ses det, at der gives tilbud, fordi:

- ▶ Borger har behov for støtte til jobsøgning og CV, formidling til job eller vejledning om muligheder og behov for job- eller brancheskifte
- ▶ Borger har behov for vejledning om muligheder og behov for job- eller brancheskifte fx gennem opkvalificering

Borger skal afklares ift. rehabiliteringsteamet/udarbejdelse af den forberedende del.

Figur 5.13: Jobcentrets vurdering af borgerens behov for ret og pligt-tilbud.

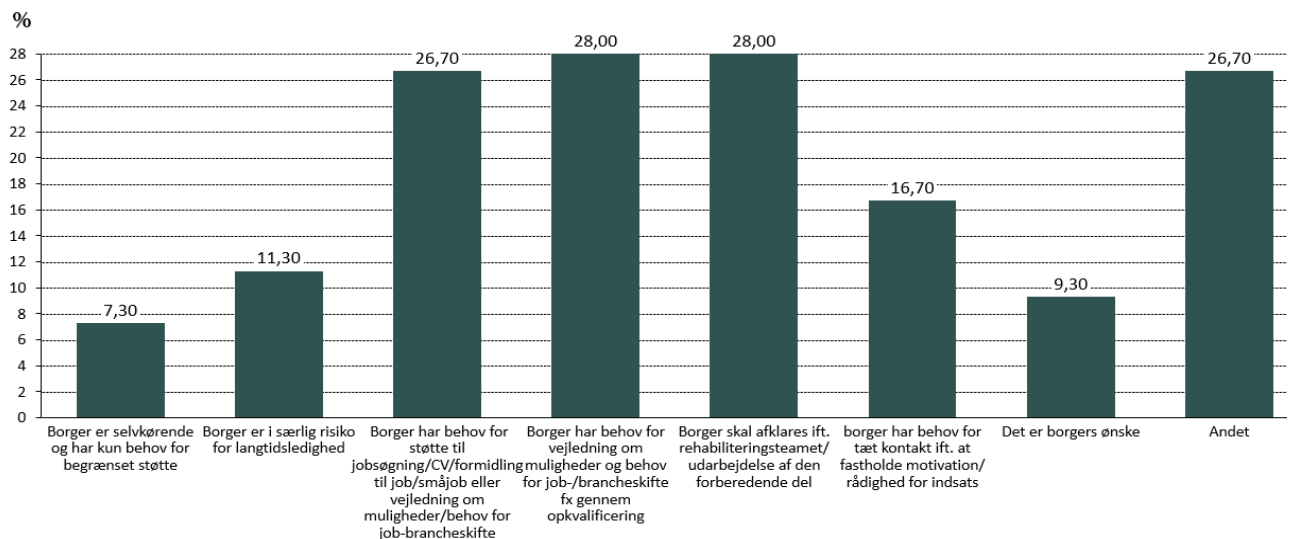


Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Anm.: N=150 Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Som resultaterne i figur 5.14. indikerer, er der således mange typer af begrundelser bag vurderingen af behovet for tilbud, hvilket også underbygger, at der i høj grad foretages en individuel faglig vurdering af borgerens behov for ret og pligt-tilbud.

Figur 5.14: Begrundelser bag afgivelsen af ret og pligt-tilbud.



Kilde: Sagsgennemgang i 15 kommuner.

Anm: N=150 Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Figuren angiver hvilke begrundelser der er anvendt ved afgivelsen af tilbud til den enkelte borger. Der kan godt være flere begrundelser knyttet til afgivelsen af tilbud, og der kan være afgivet flere tilbud i sagsgennemgangsperioden.

5.7 BRUGEN AF SAMTALER OG RET OG PLIGT-TILBUD

Som nævnt tidligere, er der efter forenklingsreformen en højere samtaleintensitet og en større spredning i samtaleindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Med afsæt i billederne af en større intensitet i indsatsen er der også set på, om der er dele af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der i særlig grad prioriteres. Tabel 5.1 giver et billede af, hvor meget der samtales med forskellige delmålgrupper. Opgørelserne viser, at der er små forskelle mellem de

forskellige delmålgrupper i udviklingen i samtaleintensiteten. Der har været en markant stigning for alle delmålgrupper set hen over køn, alder, herkomst og uddannelsesniveau.

Tabel 5.1 Forskelle i anvendelsen af samtaler og tilbud for forskellige delgrupper

Kontanthjælpsmodtagere	Samtaleintensitet			Berøringsgrad			Andel aktiveringsuger		
	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.	Før reform	Efter reform	Udvikling i pct.
Køn									
Mand	0,12	0,17	50,8	50,6	52,1	2,9	35,5	35,2	-0,7
Kvinde	0,12	0,17	45,8	53,3	54,0	1,4	37,9	36,3	-4,3
Alder									
Under 25	0,15	0,19	28,7	57,5	63,5	10,4	49,7	55,7	12,1
25-29	0,13	0,19	44,1	52,8	62,1	17,8	44,5	51,5	15,8
30-39	0,12	0,18	49,3	51,7	53,4	3,2	38,4	38,1	-0,7
40-49	0,12	0,17	48,1	53,1	53,6	0,9	36,9	35,5	-3,8
50 eller over	0,11	0,16	47,7	50,7	50,5	-0,2	33,9	31,6	-6,8
Herkomst									
Etnisk dansker	0,12	0,17	46,3	52,0	54,2	4,3	37,0	37,3	1,0
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	0,11	0,17	53,7	52,4	49,6	-5,4	36,0	31,0	-13,9
Indvandrere fra vestlige lande	0,11	0,16	48,0	50,0	49,4	-1,2	35,5	33,0	-7,2
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	0,77	1,29	66,8	46,1	44,9	-2,5	230,9	217,9	-5,6
Efterkommere fra vestlige lande	0,02	0,03	59,9	51,1	47,3	-7,5	5,1	4,1	-19,2
Uddannelsesniveau									
Grundskole	0,12	0,17	45,8	52,4	53,2	1,6	36,8	35,6	-3,4
Adgangsgivende uddannelsesforløb	0,11	0,17	51,0	46,4	54,1	16,6	33,3	32,4	-2,8
Gymnasiale uddannelser	0,11	0,18	54,5	52,5	53,1	1,1	37,6	36,4	-3,3
Erhvervsfaglige uddannelser	0,12	0,18	48,3	52,1	54,0	3,6	36,9	37,3	0,9
Bacheloruddannelser	0,11	0,19	69,7	51,0	55,3	8,5	38,0	38,8	2,0
Korte videregående uddannelser	0,11	0,17	53,5	49,4	51,9	5,1	36,3	35,8	-1,3
Mellemlange videregående uddannelser	0,11	0,18	55,6	49,3	51,4	4,2	36,3	34,1	-6,1
Lange videregående uddannelser	0,10	0,17	64,8	46,2	48,2	4,4	33,5	32,0	-4,6
Ph.d. og forskeruddannelser	0,10	0,13	36,6	41,8	36,2	-13,3	34,5	34,8	0,9
Ukendt	0,11	0,16	46,4	50,2	46,9	-6,5	32,8	29,6	-9,8

Kilde: Beregnet med baggrund i data fra DREAM og DFDG.

Anm.: Opgørelsen præsenterer nøgletal om indsatsen fordelt på en række baggrundskarakteristika for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Målingerne er opgjort før (2019) og efter forenklingsreformen (sept. 2021 - aug. 2022). Samtaleintensitet er en måling på, hvor mange samtaler målgruppen får ugentligt. Berøringsgrad er et udtryk for hvor stor en andel af målgruppen, der har fået et tilbud og andel aktiveringsuger er andelen af uger på ydelse, hvor kontanthjælpsmodtagere er i tilbud.

I forhold til anvendelsen af tilbud, så er der lidt større variation i udvikling, hvor der er særlige grupper, som kommunerne generelt prioriterer mere og mindre efter reformen. Der er to udviklinger, som kan fremhæves:

- ▶ Der er sket en opprioritering af de unge. Andelen af aktiveringsuger er særligt steget for dem under 30 år. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere under 25 år er andelen af uger i aktivering ud af ledighedsperioden steget med 12,1 pct. og 25-29 år steget med 15,8 pct. For de ældre aldersgrupper er andelen af aktiveringsuger status quo eller faldet lidt. Det skal dog hertil tilføjes, at de unge udgør en mindre gruppe, da de fleste unge vil være på uddannelseshjælp.
- ▶ Indvandrere og efterkommere har færre aktiveringsuger efter reformen. Andelen af aktiveringsuger er steget med 1,0 pct. for etniske danskere, mens andelen af aktiveringsuger ud af den samlede ledighed for både indvandrere og efterkommere fra vestlige og ikke-vestlige lande er faldet. Andelen

af aktiveringsuger er faldet mest for efterkommere fra vestlige lande (-19,2 pct.) og indvandrere fra ikke-vestlige lande (-13,9 pct.).

Resultaterne afspejler, at kommunerne sjældent arbejder med udpegning af særlige målgrupper for en intensiv indsats på dette område. Kommunerne peger på, at det ikke for de aktivitetsparate er objektive karakteristika der styrer indsatsen, men mere den faglige vurdering hos sagsbehandler af, hvad der er borgerens muligheder aktuelt - ud fra borgerens livssituation. Det handler i høj grad om at ramme den rette timing i indsatsen og sætte intensivt ind der, hvor det er muligt at understøtte en udvikling ud mod arbejdsmarkedet.

KONTAKT

METTE EGELUND FOG
Director

Mobil: + 4527523706
E-mail: mef@bdo.dk

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO-netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer.

BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger mere end 1.400 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har over 111.000 medarbejdere i 164 lande.