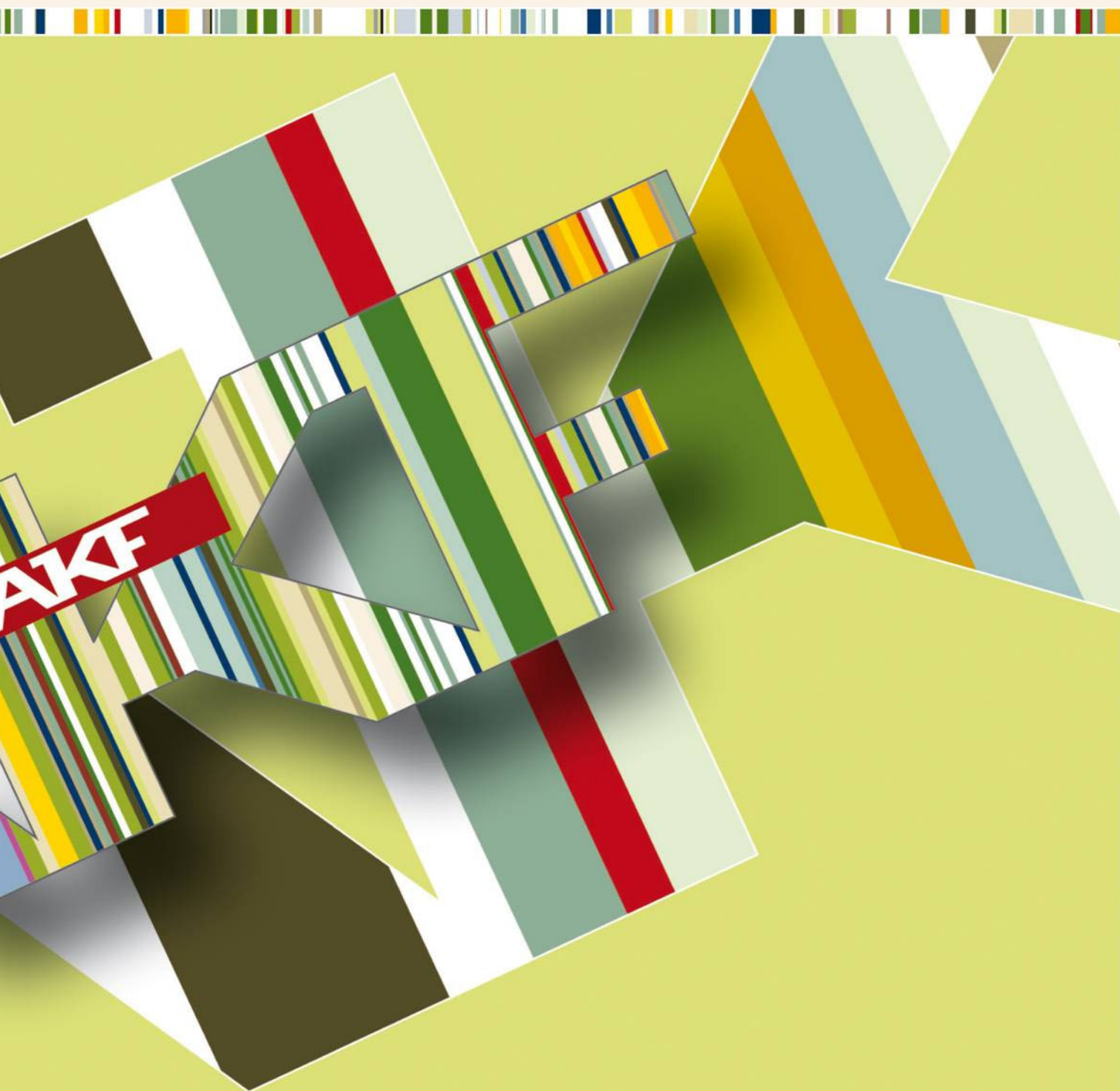


Kræn Blume Jensen og Helle Bendix Lauritzen

Kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen



AKF's publikationer forhandles gennem
boghandelen og AKF,
Nyropsgade 37, 1602 København V
Telefon: 43 33 34 00 eller Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk
Internet <http://www.akf.dk>

© Copyright: 2008 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og
citater er tilladt med tydelig kildeangivelse.
Omtale, citater, anmeldelse eller lignende
bedes sendt til AKF.

© Copyright omslag: Phonowork. Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN. nr.: 978-87-7509-852-1

I:\FORLAGET\KBJ\300-TIMERS-REGLER\2817_300-TIMERS-REGLER_WORKINGPAPER.DOC

Juni 2008(7)

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre
og formidle samfundsforskning af
relevans for det offentlige og især for
regioner og kommuner.

AKF's bestyrelse:

Adm. direktør Peter Gorm Hansen (formand), KL
Adm. direktør Per Okkels (næstformand), Danske Regioner
Afdelingschef Birgitte Olesen, Velfærdsministeriet
Fungerende afdelingschef Ib Valsborg, Finansministeriet
Afdelingschef Anders Lynge Madsen, Velfærdsministeriet
Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet
Kommunaldirektør Marius Ibsen, Gladsaxe Kommune
Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet
Professor Birgitte Sloth, Syddansk Universitet

AKF's ledelse:

Direktør Mette Wier
Vicedirektør Hans Hummelgaard
Administrationschef Per Schrøder
Forskningschef Thomas Bue Bjørner
Programchef Olaf Rieper

Forord

Formålet med projektet har været at beskrive kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen. Undersøgelsen er foretaget for Arbejdsdirektoratet, og den blev påbegyndt i august 2007 og afsluttet i april 2008.

Der har i undersøgelsen været fokus på de udfordringer, kommunerne har stået overfor, ikke mindst i forhold til samarbejdet mellem forskellige forvaltninger i den enkelte kommune. Målet har inden for rammerne af projektet også været at beskrive indsatsen over for de kontanthjælpsmodtagere, der har været berørt af reglen, herunder om kommunerne har iværksat særlige initiativer.

Undersøgelsens konklusioner bygger på både kvantitative og kvalitative data indsamlet via henholdsvis en spørgeskemaundersøgelse og en interviewundersøgelse blandt jobcentre i landets kommuner. Indsamlingen af spørgeskemadata er foretaget i oktober/november 2007, og interviewundersøgelsen er foretaget i løbet af januar 2008. Endvidere har Arbejdsdirektoratet leveret en række tabeller konstrueret på baggrund af registeroplysninger fra KMD-aktiv.

Undersøgelsens design, dataindsamling og rapportering er gennemført af projektmedarbejder Helle Bendix Lauritzen og seniorforsker Kræn Blume Jensen (projektansvarlig).

Projektet hovedkonklusioner er endvidere beskrevet i en mere kortfattet rapport med titlen: "Struktureret indsats eller håndholdt praksis? – kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen", som findes på AKF's hjemmeside www.akf.dk.

Juni 2008

Kræn Blume Jensen

Indhold

1	Sammenfatning og anbefalinger	7
1.1	Kommunernes implementering af 300-timers-reglen	7
1.2	Kommunernes praksis i indsatsen over for de berørte kontanthjælpsmodtagere og deres reaktion	9
1.3	Anbefalinger	11
2	Indledning.....	12
2.1	Det belyser rapporten	13
3	Formål og baggrund.....	13
3.1	Baggrunden for 300-timers-reglen og lovgrundlaget	14
3.1.1	300-timers-reglen	15
3.1.2	Hvem er omfattet af 300-timers-reglen, og hvem er undtaget?.....	15
3.1.3	Beskæftigelseskravet	15
3.1.4	Varsling, rådgivning og vejledning	16
3.1.5	Generhvervelse af retten til kontanthjælp	16
3.2	Tidligere analyser	16
4	Datamaterialet og den empiriske metode	17
4.1	Indsamling af empiri	18
4.1.1	Spørgeskema.....	19
4.1.2	Kvalitative interview	20
4.1.3	Registerbaserede oplysninger (KMD-aktiv)	21
5	Den kommunale virkelighed	22
5.1	Tidsmæssigt sammenfald for implementeringen af 300-timers- reglen	22
5.2	Kommunalpolitisk bevågenhed	23
5.3	Målgruppens karakteristika	24
6	Kommunernes implementering af 300-timers-reglen	25
6.1	Ny lovgivning og fastlæggelse af praksis	26
6.1.1	Informationsgange – hvordan formidles kendskab til lovgivning og praksis?	27
6.1.2	Faglige konsulenter	28
6.2	Fortolkning af lovgivningen i relation til 300-timers-reglen.....	29
6.2.1	Kontanthjælpsægtepar	29
6.2.2	Hvad har opsættende virkning	30
6.3	Kommunernes administrative praksis omkring 300-timers-reglen.....	31
6.3.1	Etablering af samarbejde mellem jobcenter og ydelseskantor	31
6.3.2	Støttefunktioner	35
7	Kommunernes praksis i indsatsen	38
7.1	Kommunernes indsats.....	38
7.1.1	Varsling	39
7.1.2	Kontanthjælpsmodtagernes reaktion	40

7.1.3	Vejledning og det individuelle kontaktførløb.....	43
7.2	Matchkategorierne og 300-timers-reglens konsekvenser for sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere	53
7.2.1	Et prik på skulderen.....	55
7.3	Den opfølgende indsats over for de kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp	56
7.3.1	Er der en opfølgende indsats, og hvilke muligheder er til rådighed?.....	56
7.3.2	Den opfølgende indsats' karakter	56
7.3.3	Udfordringer i den opfølgende indsats.....	58
	Litteratur	59
	Noter	60

1 Sammenfatning og anbefalinger

AKF har for Arbejdsdirektoratet gennemført en undersøgelse med fokus på kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen, der blev indført 1. april 2006.

Lige fra starten har 300-timers-reglen været genstand for megen debat, ikke mindst blandt politikere, sagsbehandlere og organisationer, men den har også fyldt meget i medierne. En stor del af debatten tog udgangspunkt i gisninger og forventninger, og frygten var især stor for, at rigtig mange familier – og ikke mindst børnefamilier – ville miste en betydelig del af deres forsørgelsesgrundlag. Endvidere var man i kommunerne bekymret over, hvorledes administrationen af 300-timers-reglen ville spænde af, idet implementeringen faldt sammen med både strukturreform og etablering af de ny jobcentre.

300-timers-reglen var en del af den større lovpakke ”Ny chance til alle” som skulle sikre, at personer på længerevarende offentlig forsørgelse skulle have vurderet deres sag, og indsatsen mod gruppen skulle intensiveres. 300-timers-reglen bestod i at ægtepar, der har modtaget kontanthjælp i to år eller mere, skulle dokumentere et minimumsomfang af beskæftigelse på 300 timer inden for de seneste to år, ellers ville den ene ægtefælles kontanthjælp bortfalde, idet personen dermed var at betragte som hjemmegående. På den baggrund blev 300-timers-reglen fra starten betragtet som kontroversiel, idet den efter manges opfattelse bryder med hidtidig praksis på ydelsesområdet. Der var dog også både politikere og sagsbehandlere, der kunne se nogle positive muligheder i reglen.

Sidenhen er man blevet klogere på reglen og dens implikationer og ikke mindst på omfanget af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der er blevet berørt af reglen. Rapporten her bidrager til denne viden ved at sætte fokus på de implikationer 300-timers-reglen har haft for kommunerne ved, under hovedoverskriften ”Kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen”, at belyse følgende spørgsmål:

- Hvordan har kommunernes praksis i forbindelse med implementeringen af 300-timers-reglen været?
- Hvilke indsatser er iværksat, og har der været iværksat ekstraordinære tiltag over for de berørte kontanthjælpsmodtagere, og hvilken effekt har de i givet fald haft?
- Hvordan har de berørte familier reageret, og hvad har kommunerne efterfølgende gjort for de berørte familier?

Spørgsmålene belyses ved anvendelse af både kvantitative og kvalitative analysemetoder. Der anvendes data indsamlet på baggrund af spørgeskemaer blandt landets kommuner (spørgeskemaundersøgelsen) suppleret med kvalitative interview med ledere og sagsbehandlere i 10 udvalgte kommuner (interviewundersøgelsen). Endvidere inddrages registerbaseret datamateriale. I det følgende opsummeres undersøgelsens resultater, der danner baggrund for en række afsluttende anbefalinger.

1.1 Kommunernes implementering af 300-timers-reglen

300-timers-reglen blev indført 1. april 2006 med virkning således, at de første kontanthjælpsmodtagere kunne risikere at miste retten til kontanthjælp 1. april 2007. Et halvt år før overgangsdatoen (den dato, hvor retten til kontanthjælp fremover vurderes efter 300-timers-reglen) skal kontanthjælpsmodtageren varsles om, at han/hun risikerer at miste kontanthjælpen som følge af 300-timers-reglen. Dermed kolliderede implementeringen af 300-timers-reglen med sammenlægningen af kommunerne 1. januar 2007.

Kontanthjælpsmodtagere, der stod til at blive omfattet af reglen 1. april 2007 (*efter* sammenlægningen af kommunerne), skulle derfor varsles senest 1. oktober 2006, (*før* sammenlægningen

af kommunerne). Det tidsmæssige sammenfald har været en udfordring for kommunerne, idet den anvendte praksis for varsling var forskellig fra kommune til kommune, og konsekvensen var, at ganske mange kommuner først for alvor kom op i omdrejninger i relation til 300-timers-reglen efter 1. januar 2007.

Samtidig kolliderede implementeringen af 300-timers-reglen også med etableringen af de nye jobcentre, ligeledes pr. 1. januar 2007. Etableringen af de nye jobcentre medførte på kommuneniveau, at ydelsesdelen via lovgivningen blev adskilt fra den beskæftigelsesrettede indsats, som nu lå i jobcentrene. Dette var problematisk i forhold til håndteringen af 300-timers-reglen, idet den fordrerede et tæt samarbejde mellem ydelseskantor og jobcenter, der netop var blevet adskilt. Undersøgelsen har vist, at det medførte, at ansvarsfordelingen mellem jobcenter og ydelseskantor i relation til 300-timers-reglen ofte ikke var lagt i faste rammer.

Fortolkning af lovgivningen har ikke været uproblematisk

Det har dog ikke været uproblematisk for kommunerne at udpege de kontanthjælpsmodtagere, der skulle varsles i henhold til 300-timers-reglen. Det skyldes blandt andet, at lovgivningen ikke har været entydig omkring, hvorledes "*kontanthjælpsægtepar*" skulle defineres. Det har været uklart, om det var et krav, at begge ægtefæller skulle modtage kontanthjælp, eller om et ægtepar var et kontanthjælpsægtepar, hvis blot den ene ægtefælle modtog kontanthjælp. Ankestyrelsen har sidenhen fastslået, at kontanthjælpsægtepar i relation til 300-timers-reglen skal forstås som ægtepar, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp¹. Denne definition var ikke den definition, Arbejdsdirektoratet havde anvendt, og som mange kommuner havde fulgt. Dette har betydet, at en del kontanthjælpsmodtagere, som i løbet af 2007 mistede retten til kontanthjælp, nu skal have deres sag revurderet. Samtidig havde en del kommuner svært ved at finde ud af, hvad der fritog kontanthjælpsmodtagere fra at være omfattet af 300-timers-reglen. Det gælder bl.a. reglerne i relation til deltagelse i målrettede uddannelsesforløb, som blev præciseret i et notat fra Beskæftigelsesministeriet i marts 2007.

Disse problemer, i forhold til fortolkningen af lovgivningen, har givet anledning til en ganske forskellig praksis i kommunernes varsling af kontanthjælpsmodtagerne. Nogle kommuner har udsendt varslingsbreve til alle kontanthjælpsmodtagere, der kunne risikere at være omfattet af 300-timers-reglen uden at frasortere de kontanthjælpsmodtagere, der næsten med sikkerhed ikke var omfattet, fx hvis ægtefællen var førtidspensionist. Dette har de gjort for at være "på den sikre side" i forhold til lovgivningen, hvilket har medført, at ganske mange kontanthjælpsmodtagere er blevet varslet unødigt med unødige bekymringer til følge. Andre kommuner har foretaget en grovsortering, inden de har udsendt varslingsbreve, hvilket har medført, at færre kontanthjælpsmodtagere er blevet varslet unødigt, mens andre kommuner har foretaget en mere grundig frasortering og dermed kun har varslet de kontanthjælpsmodtagere, der faktisk skulle varsles.

Ansvarsfordeling og håndholdt praksis

I langt de fleste kommuner har ansvarsfordelingen været sådan, at ydelseskantoret har stået for at varsle de berørte kontanthjælpsmodtagere, mens jobcentret har stået for den efterfølgende indsats. Når kontanthjælpsmodtagere varsles, er det afgørende, at jobcentret orienteres, så sagsbehandleren i jobcentret kan intensivere indsatsen over for de berørte kontanthjælpsmodtagere. Undersøgelsen har vist, at samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor ofte har været problematisk og har savnet it-værktøjer, der kunne understøtte kommunikationen og ansvarsfordelingen og arbejdsdelingen mellem de to forvaltninger.

I en del kommuner har dette medført, at den etablerede administrative praksis har været meget "håndholdt", hvor en kopi af varslingsbrevet rent fysisk er overgivet fra en sagsbehandler i ydelseskantoret til en sagsbehandler i jobcentret. Den håndholdte praksis har i nogle tilfælde virket som et forsinkende led i forhold til den intensiverede indsats over for de berørte kontant-

hjelpsmodtagere. Det har været en udfordring, idet seks måneder indtil bortfald af kontanthjælpen er relativt kort tid til en intensiveret indsats, når målgruppen, der består af personer, der har været på kontanthjælp i ofte ganske lang tid, tages i betragtning.

Administrativ praksis i jobcentrene

I 61% af de kommuner, der har besvaret undersøgelsens spørgeskema, er det typisk ledelsen der fastlægger praksis, når ny lovgivning implementeres, og ofte sker det i samarbejde med faglige konsulenter. Faglige konsulenter er sagsbehandlere, der får reduceret deres sagsstamme for i stedet at bruge en del af deres tid på at specialisere sig inden for et afgrænset område. At frigive ressourcer til faglige konsulenter er et udtryk for en prioritering af jobcentrets ressourcer og kan medvirke til at gøre implementering og administration af ny lovgivning lettere, idet ekspertisen koncentrerer sig i få personer. Nogle af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, havde faglige konsulenter, der havde specialiseret sig i 300-timers-reglen. Det var deres erfaring, at det havde gjort arbejdet med 300-timers-reglen mindre problematisk, end det ellers ville have været. Kommunerne har i den forbindelse peget på vigtigheden af, at de faglige konsulenter inddrages meget tidligt i implementeringsforløbet.

Samtidig har nogle af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, valgt, at borgere, der bliver omfattet af 300-timers-reglen, overgives til én særlig sagsbehandler, der på den baggrund sidder med alle borgere, der er omfattet af 300-timers-reglen i kommunen. Derved opnås igennem den sagsbehandler en ekspertise i forhold til indsatsen over for den gruppe af borgere, der befinder sig i den særlige situation, at de hurtigt skal i beskæftigelse for ikke at miste retten til kontanthjælp. Det medfører også, at der kan etableres en mere målrettet informationsgang, idet alle sagsbehandlere dermed ikke behøver at vide alt om alting. Det bringer dog samtidig kommunen i en situation, hvor indsatsen over for denne gruppe bliver ganske personafhængig og dermed sårbar over for personaleudskiftning.

I otte af de kommuner, hvor det typisk er ledelsen, der fastlægger praksis, når ny lovgivning implementeres, har det i forbindelse med 300-timers-reglen i stedet været udlagt til arbejdsgrupper bestående af ledelse og sagsbehandlere at fastlægge praksis. Dette er i undersøgelsen taget som udtryk for, at praksis i forbindelse med kompliceret lovgivning, hvor flere forvaltninger i den enkelte kommune involveres, drager nytte af at blive fastlagt i arbejdsgrupper, hvor flere niveauer i forvaltningerne inddrages.

Samtidig udarbejder mange jobcentre arbejdsgangsbeskrivelser i forbindelse med fastlæggelse af praksis, når ny lovgivning implementeres. Dette, viser undersøgelsen, har også været tilfældet i forbindelse med implementeringen af 300-timers-reglen. Arbejdsgangsbeskrivelser har ifølge undersøgelsen været en god støtte, ikke mindst fordi it-værktøjer, til at understøtte administration af 300-timers-reglen, ikke har været til stede. Samtidig har arbejdsgangsbeskrivelserne gjort det lettere for nye medarbejdere at sætte sig ind i, hvordan kommunens praksis er i forhold til 300-timers-reglen.

1.2 Kommunernes praksis i indsatsen over for de berørte kontanthjælpsmodtagere og deres reaktion

300-timers-reglen har intensiveret indsatsen over for de kontanthjælpsmodtagere, der har været på kontanthjælp længe, og hvor den indsats, der tidligere har været iværksat, ikke har ført til tilstrækkelig varig beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagerne befinder sig på det tidspunkt, hvor de varsles, allerede i et individuelt kontaktforsøg med regelmæssige tremånederssamtaler. Undersøgelsen viser, at nogle af kommunerne intensiverer det individuelle samtaleforløb ved at fremrykke den førstkomende samtale (hver femte kommune gør det) og i øvrigt øge hyppigheden af de individuelle kontaktsamtaler, hvilket halvdelen af kommunerne gør.

At indsatsen intensiveres over for kontanthjælpsmodtagere, der er blevet varslet, har i nogle kommuner efterladt et indtryk af, at det sker på bekostning af andre grupper, og at der med den intensiverede indsats ikke er fulgt flere ressourcer. Det er dog langt fra alle kommuner, der deler denne opfattelse, men det giver anledning til at overveje, hvilken effekt 300-timers-reglen vil have på langt sigt for prioriteringen af indsatsen i kommunerne.

Med udgangspunkt i den intensiverede indsats har flere kommuner samtidig tilkendegivet, at 300-timers-reglen har virket som "et prik på skulderen" til jobcentre og sagsbehandlere og en opfordring til at tage fat på de mere "tunge" sager, hvor vejen til varig beskæftigelse kan være endog meget lang. Andre mener dog, at der med de øvrige elementer i lovpakken "En ny chance til alle" allerede er tilstrækkeligt fokus på denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, og at 300-timers-reglen derfor ikke som sådan bidrager til en øget indsats.

Indsatsen og dens formål

Første element i indsatsen er varslingen af de berørte kontanthjælpsmodtagere. Mange kommuner blev i begyndelsen overrasket over, at kun få af de varslede kontanthjælpsmodtagere reagerede på varslingsbrevet. Kommunerne forklarer selv den manglende reaktion med, at kontanthjælpsmodtagerne ofte ikke forstod varslingsbrevet, der i de fleste kommuner var skrevet på dansk, men også, at de, hvis de forstod indholdet af varslingsbrevet, opfattede det som en tom trussel. De er ofte blevet truet med, at hvis de ikke gjorde sådan og sådan, ville de miste kontanthjælpen, uden at truslen nogensinde blev ført ud i livet. De forstod med andre ord ikke alvoren i 300-timers-reglen og ej heller dens konsekvenser.

Indsatsen efter varslingen af de berørte kontanthjælpsmodtagere har haft til formål at få afklaret, hvorvidt de varslede kontanthjælpsmodtagere besad et arbejds potentiale – og hvis de gjorde – at få iværksat et arbejdsmarkedsrettet forløb. Hvis de ikke besad et arbejds potentiale, skulle de i stedet udredes med henblik på fleksjob, revalidering eller førtidspension.

Omkring halvdelen af de kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, har iværksat særlige initiativer, der overordnet set kan inddeles i to kategorier, hhv. *jobrettede* initiativer og *afklarende* initiativer.

De *jobrettede* initiativer retter sig mod de kontanthjælpsmodtagere, der har et beskæftigelsespotentiale, men hvor det eksempelvis er sproglige eller kulturelle barrierer, der hindrer dem i at opnå varig beskæftigelse. For den gruppe af kontanthjælpsmodtagere kan 300-timers-reglen virke som et "prik på skulderen", der indikerer, at nu er det alvor, ellers mister de kontanthjælpen. Indsatsen mod denne gruppe handler ifølge kommunerne ofte om holdningsbearbejdning gennem motivationssamtaler, hvor fokus retter sig mod det at have et arbejdsliv. Mange af de berørte kontanthjælpsmodtagere har ifølge kommunerne ikke været i beskæftigelse i mange år, og for dem kan det at stå op om morgenen og varetage et job være ganske fremmed. Ligeledes har mange været uden for arbejdsmarkedet af kulturelle årsager. Det har i mange tilfælde været selvvalgt, men for nogle indvandrerkvinder har det ikke været deres eget ønske. For dem har 300-timers-reglen været et argument, de kunne bruge over for deres ægtefælle. I forhold til jobrettede initiativer anvender flere af de kommuner, der deltog i undersøgelsen, eksterne aktører som besidder konkret ekspertise inden for arbejdet med disse grupper.

De *afklarende* initiativer retter sig især mod de kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, der "*på en god dag er en 4'er og på en dårlig dag en 5'er*", som en kommune beskrev det. Disse kontanthjælpsmodtagere befinder sig i en gråzone, hvor de ikke fungerer godt nok til at kunne varetage et almindeligt job, men kan på den anden side heller ikke dokumentere en varigt nedsat arbejdsevne. Indsatsen mod denne gruppe handler om afklaring og om at få fraserteret dem, som realistisk set ikke bliver i stand til at varetage et almindeligt job og igangsætte en udredning med henblik på fleksjob, revalidering eller førtidspension. Til denne gruppe savner nogle af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, særlige tilbud og efterspørger mere fleksibilitet til at

eksperimentere i vejledningsindsatsen og dispensere fra 300-timers-reglen. Komplexiteten i denne gruppe har også fået nogle kommuner til at argumentere for, at det havde været mere naturligt at fritage matchkategori 4 fra at være omfattet af 300-timers-reglen, ligesom matchkategori 5 er undtaget. Det er dog ikke alle kommuner, der deler den opfattelse.

De afklarende initiativer har for nogle kommuner involveret et "helbredsafklarende team", idet mange kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 lider af forskellige skavanker fra dårlig ryg til mentalt relaterede problemer som fx krigstraumer. Formålet med et decideret helbredsafklarende team er at få afdækket sygdomsmønstre og behandlingsmuligheder for derigennem at bestemme arbejds potentialet. Dette har vist sig at være meget relevant i forhold til den aktuelle målgruppe.

Indsatsen, når kontanthjælpen er bortfaldet

Når kontanthjælpsmodtagere mister retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen, er jobcentrene ikke forpligtet til at iværksætte en opfølgende indsats. Næsten 60% af de kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, angiver dog, at de alligevel følger op i forhold til de kontanthjælpsmodtagere, der mister retten til kontanthjælp.

I mange kommuner iværksættes dog ikke en egentlig indsats, men kommunerne beskriver det som, at "*døren ikke er smækket i*", hvis de berørte kontanthjælpsmodtagere henvender sig. Enkelte kommuner har iværksat egentlige opfølgningsindsatser, og nogle kommuner endda indsatser, der indeholdt deciderede opsøgende elementer. Samtidig er mange kommuner blevet opmærksomme på de tilskudsmuligheder, der ligger i LAB-loven, og som retter sig mod tilbud til selvfor sørgede. Disse tilskudsmuligheder blev indført 1. marts 2007.

Det er dog samtidig flere kommuners indtryk, at mange af de berørte kontanthjælpsmodtagere ikke er interesseret i et opfølgende forløb, og mange kommuner føler heller ikke, de har kapacitet til at iværksætte et sammenhængende opfølgningsforløb. Samtidig har ganske mange af kommunerne et indtryk af, at der ikke er brug for et opfølgende forløb, da mange af de berørte kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse. Det er dog ikke alle kommuner, der deler den opfattelse.

1.3 Anbefalinger

Rapportens resultater, som de er beskrevet ovenfor, konkretiseres nedenfor i en række anbefalinger, som kan inddrages i overvejelserne, når fremtidig lovgivning i stil med 300-timers-reglen skal udarbejdes og implementeres:

Anbefalinger til lovgiverne

- Tidsmæssigt sammenfald mellem store organisatoriske ændringer og implementering af kompliceret lovgivning, der fordrer samarbejde mellem flere forvaltninger, bør undgås.
- Lovgivningen skal være klar og entydig og ikke bidrage med fortolkningsmæssige udfordringer, der giver anledning til forskellig praksis.
- Afgrænsningen af målgruppen for den nye lovgivning bør være velovervejet. Dette gælder især, hvis målgruppen er afgrænset med udgangspunkt i allerede eksisterende inddelinger.
- Man bør være opmærksom på de langsigtede prioriteringsmæssige konsekvenser i jobcentrene som følge af en intensiveret indsats rettet mod en specifik gruppe.
- Forbedrede muligheder for fleksibilitet i indsatsen i forhold til lovgivningen, hvor fx eksperimenterende vejledningsforløb kan blive en refusionsgivende indsats, der kan træde i stedet for traditionelle vejledningsforløb.

- Implementering af ny lovgivning kan med fordel understøttes af it-værktøjer, der letter administrationen. Dette gælder især, når indsatsen fordrer, at flere forvaltninger skal samarbejde om administrationen af lovgivningen.

Anbefalinger til kommunerne

- Når ny lovgivning involverer flere forvaltningsmæssige enheder, er det en fordel at inddrage relevante forvaltninger i fastlæggelse af praksis i fx arbejdsgrupper.
- Anvendelse af arbejdsgangsbeskrivelser, der skaber overblik og klarhed i forhold til ansvarsfordeling og kommunikationsgange.
- Frigivelse af ressourcer til faglige konsulenter, der samler ekspertisen og kan gøre implementeringen af ny lovgivning mere smidig i kommunerne.
- Indsatsen skal tilpasses målgruppen med særlige initiativer fx ved oprettelse af et helbredsafklarende team, hvis målgruppen udviser særlige sygdomsmønstre.
- Holdningsbearbejdning bør indgå som et væsentligt element i indsatsen rettet mod personer, som har stået uden for arbejdsmarkedet i lang tid. Det er en blandt mange forudsætninger for at skabe en individuel arbejdsmarkedsparathed.
- Det bør sikres, at en opprioritering af indsatsen rettet mod en specifik gruppe ikke sker på bekostning af andre grupper. Man bør være opmærksom på langsigtede prioriteringsmæssige konsekvenser.

2 Indledning

I april 2006 blev indført en ny regel, der var rettet mod ægtepar på kontanthjælp. Loven, som trådte i kraft 1. april 2006 og havde med virkning fra 1. april 2007, krævede, at ægtepar efter to år på kontanthjælp skulle dokumentere et vist omfang af beskæftigelse (i det følgende benævnt beskæftigelseskravet). Kunne de ikke det, ville den ene ægtefælles ret til kontanthjælp bortfalde, idet personen dermed var at betragte som hjemmegående. Den nye regel blev kaldt 300-timers-reglen, fordi beskæftigelseskravet lød på 300 timers ordinær beskæftigelse inden for de seneste to år.

Fra begyndelsen er reglen fra flere sider blevet betragtet som kontroversiel, idet den efter manges opfattelse bryder med hidtidig praksis på ydelsesområdet. Modstanden har været stor ikke mindst fra politisk side, men også sagsbehandlerne og kommunerne frygtede, at rigtig mange kontanthjælpsmodtagere ville blive berørt. Samtidig var der en udpræget frygt for, at loven især ville ramme personer, som ikke havde reel mulighed for at komme i beskæftigelse, og at det dermed vil gå ekstra hårdt ud over andre familiemedlemmer, især børn.

Vi er især bekymrede over de indvandrersfamilier, der har mange børn og som nu skal klare det hele med en enkelt kontanthjælp. Vi frygter, de ender på gaden før eller siden (arbejdsmarkedsdirektør i vestegns kommune).

Som citatet også illustrerer, har der været rejst kritik af reglens risiko for især at ramme særlige befolkningsgrupper og kvinder. Således udtaler næstformanden i Dansk Socialrådgiverforening:

Det er først og fremmest indvandrersfamilier, der bliver ramt. Vi ser, at de er nødt til at flytte sammen med andre familiemedlemmer for at få økonomien til at hænge sammen (næstformand i Dansk Socialrådgiverforening, Politiken, 21. maj 2007).

Der var dog også både politikere og sagsbehandlere, der kunne se nogle positive muligheder i reglen. Den megen debat gjorde derfor også, at reglens implikationer blev imødeset med stor interesse og blev fulgt af både kommuner, lokalpolitikere, sagsbehandlere, og kontanthjælpsmodtagere.

2.1 Det belyser rapporten

På baggrund af debatten, og det fokus der har været på 300-timers-reglen, har Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsdirektoratet været interesseret i at få belyst reglens konsekvenser, og hvorledes kommunerne har modtaget reglen, samt hvilken praksis den har givet anledning til, såvel administrativt som i relation til beskæftigelsesindsatsen. Dette ønske resulterede i en henvendelse til AKF, som har fået til opgave at undersøge disse områder. Konkret belyser rapporten følgende hovedspørgsmål:

- Hvordan har kommunernes praksis i forbindelse med implementeringen af 300-timers-reglen været?
- Hvilke indsatser er iværksat, og har der været iværksat ekstraordinære tiltag over for de berørte kontanthjælpsmodtagere, og hvilken effekt har de i givet fald haft?
- Hvordan har de berørte familier reageret, og hvad har kommunerne efterfølgende gjort for de berørte familier?

Rapporten er bygget op som følger:

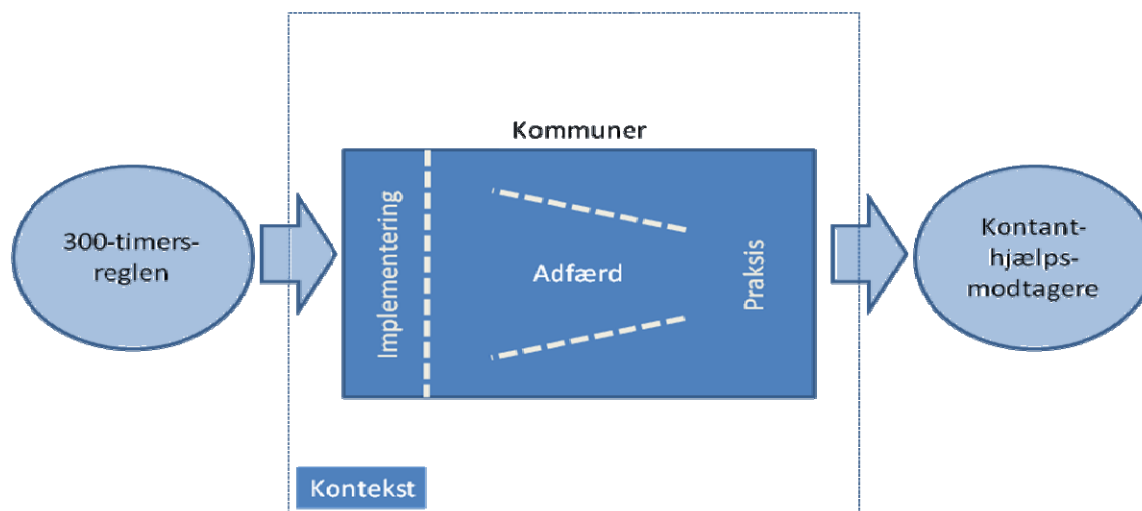
Først beskriver kapitel 3 baggrund og lovgrundlag for 300-timers-reglen, mens kapitel 4 beskriver rapportens datagrundlag og empiriske metode. I kapitlerne 5-7 foretages den egentlige analyse, hvor kapitel 5 først beskriver den kontekst, som kommunernes erfaring med 300-timers-reglen skal ses i lyset af. Herefter beskriver kapitel 6 erfaringerne fra implementeringen og kommunernes administrative praksis. Kapitel 7 beskriver kommunernes praksis i indsatsen samt målgruppens reaktion på reglen og dennes konsekvenser.

3 Formål og baggrund

For at kunne besvare de rejste spørgsmål omkring 300-timers-reglens implikationer for kommunerne er det relevant med en kort beskrivelse af baggrunden for 300-timers-reglen og lovgrundlaget.

Udgangspunktet for rapportens undersøgelse illustreres i figur 3.1, der beskriver den virkelighed og kontekst, som kommunerne befinder sig i.

Figur 3.1 – Den kommunale virkelighed



Figuren peger dels på, at 300-timers-reglen (som meget anden lovgivning) for kommunerne er en udefrakommende faktor, de skal forholde sig til, men også at *implementering* af lovgivningen i den enkelte kommune foranlediger en *adfærd* og en *praksis*, som i sidste ende påvirker kontant-hjælpsmodtagernes situation.

Hvordan implementeringen konkret *organiseres* i de enkelte kommunale forvaltninger – i dette tilfælde jobcenter og ydelseskantor – er ligeledes af væsentlig betydning for den praksis, der etableres, og dermed for de berørte kontanthjælpsmodtagere. Det er derfor centralt at få belyst, hvordan de enkelte jobcentre har organiseret implementeringen.

Tilsvarende er det centralt at få belyst den konkrete *praksis* i kommunerne, ikke mindst i forhold til den *indsats*, kommunerne har iværksat over for de kontanthjælpsmodtagere, der berøres af 300-timers-reglen.

Det, som undersøgelsen her sætter fokus på, er således erfaringerne fra kommunernes implementering af 300-timers-reglen og den deraf afledte praksis i form af den konkrete indsats. Formålet med undersøgelsen er på den baggrund at videreformidle disse erfaringer, som kan komme til nytte ved fremtidig implementering af ny lovgivning i kommunerne.

3.1 Baggrunden for 300-timers-reglen og lovgrundlaget²

300-timers-reglen er et led i regeringens lovpakke "En ny chance til alle", som blev indført den 1. april 2006. Vedtagelsen af lovpakken medfører en ændringer i loven om aktiv beskæftigelsesindsats samt i lov om aktiv socialpolitik. Ændringerne dækker en lang række områder, men betyder blandt andet, at kontanthjælpsmodtagere med længerevarende passiv offentlig forsørgelse bag sig skal have deres sag grundigt gennemgået, og de skal sikres en aktiv indsats. Derudover indføres bortfald af kontanthjælp til hjemmegående ægtefæller. Sidstnævnte er det, der benævnes "300-timers-reglen". I forbindelse med vedtagelsen af 300-timers-reglen blev en overgangsordning indført, som medførte, at 300 timers dokumenteret beskæftigelse inden for de seneste to år blev erstattet med 150 timers dokumenteret beskæftigelse inden for det seneste år. Overgangsordningen omfatter perioden 1. april 2007-1. april 2008. I det følgende ses der i fremstillingen bort fra overgangsordningen.

3.1.1 300-timers-reglen

Som hovedregel skal begge ægtefæller i et ægtepar være til rådighed for arbejdsmarkedet for at være berettiget til at modtage kontanthjælp. Dette er en konsekvens af, at ægtefæller i Danmark har gensidig forsørgelsespligt, der indebærer, at begge om muligt skal bidrage til familiens forsørgelse.

Siden den første lov om aktiv socialpolitik fra 1997 har det været muligt for en ægtefælle, som ikke tidligere har haft en tilknytning til arbejdsmarkedet, at vælge at være hjemmegående og dermed ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet. I disse tilfælde falder kontanthjælpen til den hjemmegående ægtefælle bort, og i stedet udbetales et tillæg til den anden ægtefælles kontanthjælp. Bl.a. på baggrund af et ønske fra kommunerne om at udvide mulighederne for at benytte reglerne om ægtefællertillæg til ægtefæller, der ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, skete der i 2002 en udvidelse af loven. Dette indebærer, at kommunen – efter et konkret skøn – kunne vurdere, at en ægtefælle reelt er hjemmegående. Virkningen ville blive den samme, at kontanthjælpen til den pågældende falder bort og erstattes af et tillæg til den anden ægtefælles hjælp.

I henhold til lovpakken "En ny chance til alle" skal hver ægtefælle i et kontanthjælpsægtepar, der har modtaget kontanthjælp i to år eller derover, nu dokumentere sammenlagt 300 timers ordinært arbejde inden for de seneste to år for ikke at blive betragtet som reelt hjemmegående. Hvis ikke det kan dokumenteres, falder kontanthjælpen til den ene ægtefælle bort. Hvor det tidligere – som ovenfor beskrevet – var et skøn foretaget af den enkelte sagsbehandler af, hvorvidt en person var at betragte som hjemmegående, blev der med 300-timers-reglen indført et objektive kriterium for, hvornår en ægtefælle anses for at være reelt hjemmegående.

3.1.2 Hvem er omfattet af 300-timers-reglen, og hvem er undtaget?

Som udgangspunkt omfatter 300-timers-reglen ægtepar, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp. Kun ægtepar, der på opgørelsestidspunktet modtager kontanthjælp på voksensats, omfattes af reglen. Reglen omfatter således ikke par, hvor den ene modtager ungesats eller start-hjælp, eller par, hvor den ene modtager pension, efterløn, SU eller orlovsydelse. Reglen omfatter, som en konsekvens af Ankestyrelsens afgørelse fra januar 2008, heller ikke ægtepar, hvor den ene er berettiget til kontanthjælp, mens den anden modtager revalideringsydelse, arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, ledighedsydelse eller særlig ydelse.

En ægtefælle er undtaget, hvis den pågældendes arbejdsevne er så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå ordinær beskæftigelse (matchkategori 5). 300-timers-reglen gælder således ikke for ledige ægtefæller, der har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke har nogen arbejdsevne. Endvidere undtages ægtefæller, der modtager kontanthjælp under førrevalidering eller i en venteperiode mellem visitation til fleksjob, og indtil kommunen har fundet et fleksjob, samt ægtefæller hvor kommunen har påbegyndt en vurdering af arbejdsevnen med henblik på visitation til revalidering, fleksjob eller førtidspension.

3.1.3 Beskæftigelseskravet

Hvis ledige ægtepar, der har modtaget kontanthjælp i to år, skal bevare retten dertil, kræves det, at de begge reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette dokumenteres med en opfyldelse af det objektive kriterium på 300 timers ordinært, lønnet og udstøttet arbejde inden for de seneste 24 kalendermåneder. Dette betegnes i det følgende som *beskæftigelseskravet*.

Beskæftigelseskravet opgøres individuelt for hver ægtefælle og kan opfyldes ved at sammenlægge flere beskæftigelsesperioder.

Perioden på 24 kalendermåneder kan i nogle tilfælde forlænges. Hvis en ægtefælle inden for de seneste 24 måneder har haft perioder, hvor den pågældende ikke har kunnet arbejde på grund af dokumenterede omstændigheder, forlænges den periode, hvor den pågældende skal skaffe de

krævede arbejdstimer, tilsvarende. De omstændigheder, der kan medføre forlængelse, er blandt andet dokumenteret sygdom, målrette uddannelse, barsel, adoption og børnepasningsorlov samt perioder, hvor arbejdsvejen har været så begrænset, at den pågældende ikke har kunnet opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked (matchkategori 5).

Hvis ingen af ægtefællerne opfylder beskæftigelseskravet, udbetales der fortsat hjælp til den af ægtefællerne, der efter kommunernes vurdering er tættest på arbejdsmarkedet. Den ægtefælle, der betragtes som reelt hjemmegående, og hvis kontanthjælp er bortfaldet, har ikke længere pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

3.1.4 Varsling, rådgivning og vejledning

Senest seks måneder før et ægtepar bliver omfattet af 300-timers-reglen, skal kommunen til hver af ægtefællerne sende et varslingsbrev, som oplyser om reglens mulige konsekvenser, samt fra hvilken dato kontanthjælpen bortfalder (i det følgende betegnet som *bortfaldsdatoen*). Ved de efterfølgende tremånedersamtaler skal kommunen vejlede om reglerne og mulighederne for at få arbejde. Der skal ydes praktisk bistand med jobsøgning mv.

Kommunen skal desuden senest én måned før kontanthjælpen falder bort, meddele ægtefællen, at man agter at træffe afgørelse om bortfald af hjælpen (partshøring). Hvis det efter partshøringen fastholdes, at kontanthjælpen til den ene ægtefælle bortfalder på et givet tidspunkt, har jobcentret stadig pligt til at bistå den ægtefælle, hvis kontanthjælp vil falde væk, med vejledning, jobsøgning osv. indtil dette tidspunkt.

Efter bortfaldsdatoen, hvor kontanthjælpen til den berørte ægtefælle er faldet bort, kan jobcentrene bistå den ægtefælle, hvis hjælp er faldet væk, med vejledning, jobsøgning mv., men de er ikke forpligtet til det. Som et led i Velfærdsaftalen fra juni 2006 blev der med virkning fra 1. marts 2007 åbnet op for, at kommunerne kan give aktiveringstilbud også til selvforsørgende, herunder ægtefæller der har mistet retten til kontanthjælp på grund af 300-timers-reglen. Der opnås dog ikke ret til en forsørgelsesydelse, mens man deltager i tilbuddet.

3.1.5 Generhvervelse af retten til kontanthjælp

Den ægtefælle, hvis kontanthjælp er faldet bort, kan generhverve retten til kontanthjælp, når den pågældende igen opfylder beskæftigelseskravet i form af 300 timers ordinært og udstøttet arbejde, der alle skal ligge efter det tidspunkt, hvor kontanthjælpen faldt bort.

3.2 Tidligere analyser

Ganske kort tid efter, at de første kontanthjælpsmodtagere kunne blive omfattet af 300-timers-reglen, gennemførte Ankestyrelsen en undersøgelse af kommunernes håndtering af 300-timers-reglen (Ankestyrelsen, 2007). Analysen byggede på en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner og fokuserede især på, hvorvidt kommunerne havde udsendt varslingsbreve og parts-høringsbreve samt på, hvor mange der faldt for reglen. Hovedresultaterne var bl.a.:

- Kommunerne stoppede i april/maj 2007 kontanthjælpen til 395 ægtefæller som følge af 300-timers-reglen.
- Kommunerne varslede 9.040 ægtefæller om bortfald af kontanthjælpen.
- Kommunerne udsendte 1.936 partshøringsbreve.
- Det var typisk hustruen, der fik frataget kontanthjælpen.
- 64% fik udskudt bortfaldsdatoen. 11% af dem, fordi de havde opfyldt beskæftigelseskravet i løbet af varslingsperioden.

Tilsvarende gennemførte konsulentfirmaet LG Insight en spotanalyse for Esbjerg Kommune, hvor de satte fokus på 104 kontanthjælpsmodtagere, der havde modtaget varslingsbrev om, at deres

kontanthjælp ville bortfalde 1. april 2007 (LG-insight, 2007). Resultaterne og hovedkonklusionerne var bl.a.:

- De varslede kontanthjælpsmodtagere er en svag gruppe med ringe forudsætninger for beskæftigelse og er karakteriseret ved manglende sproglige, faglige og helbredsmæssige kompetencer.
- Gruppen er domineret af kvinder med anden etnisk baggrund end dansk.
- 63% i gruppen har mere end tre børn og 35% har mere end fem børn under otte år.
- Otte kontanthjælpsmodtagere mistede i sidste ende kontanthjælpen den 1. april 2007.
- 10 kontanthjælpsmodtagere kom i beskæftigelse ganske tæt på bortfaldsdatoen.

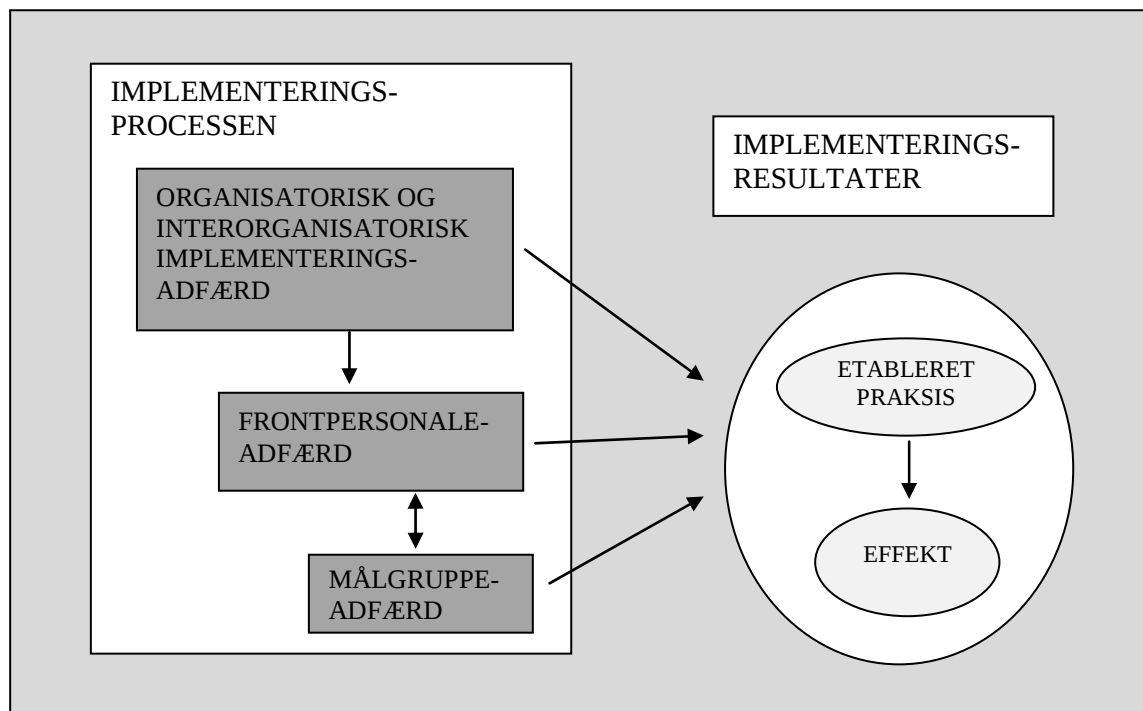
For så vidt angår aktuelle undersøgelser, ud over AKF's undersøgelse, der i rapporten her fokuserer på kommunernes erfaringer med implementeringen 300-timers-reglen, foretager SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd – en analyse af de berørte kontanthjælpsmodtageres erfaringer med 300-timers-reglen. Resultaterne fra SFI's undersøgelse ventes offentliggjort i forsommeren 2008.

4 Datamaterialet og den empiriske metode

Undersøgelsen af kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen involverer en beskrivelse af de parter, der er involveret i implementeringsprocessen og ikke mindst den kontekst, implementeringen foregår i. Det teoretiske udgangspunkt for undersøgelsen bygger på undersøgelser af implementeringsprocesser, idet flere af de spørgsmål rapporten belyser, omhandler den administrative proces, der ligger mellem, at lovgivningen vedtages i Folketinget og til den bliver en etableret praksis blandt sagsbehandlerne i jobcentrene. Figur 4.1 skitserer implementeringens forløb og de parter, der præger processen.

Undersøgelsen af kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen lægger vægt på at belyse de tre aspekter i implementeringsprocessen, som de er beskrevet i figur 4.1, dvs. både organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, frontpersonaleadfærd og målgruppeadfærd. Tilsvarende lægges der også vægt på at beskrive implementeringsresultaterne, især i forhold til den etablerede praksis og i mindre udstrækning i forhold til effekten.

Som figuren angiver, vil flere aktører og niveauer være involveret i implementeringsprocessen blandt andet med hensyn til at udstikke retningslinjer for den etablerede praksis, og hvorledes loven skal udmøntes over for borgeren. Jo flere aktører og niveauer, des større er risikoen for, at administrationen af loven bliver anderledes, end det var tilsigtet, idet de alle påvirker den etablerede praksis. Praksis kan fx således være præget af, hvorvidt frontpersonale er overladt til at foretage individuelle skøn over for borgerens situation, hvilket vil være afgørende for den effekt, loven i sidste ende får for den enkelte borger. Endvidere kan de individuelle skøn være påvirket af relationen mellem sagsbehandler og borger. Dette afhænger dog af, hvor topstyret implementeringsprocessen er, og hvor stor indflydelse organisationen selv har på administration af lovgivningen. Når frontpersonalet er overladt til at foretage individuelle skøn, kan det være foranlediget af manglende ledelsesmæssige retningsanvisninger for administration af lovgivningen.

Figur 4.1 – Implementeringsprocessen³

Figur 4.1 understreger også, hvorfor implementeringen af 300-timers-reglen kan være forskellig fra kommune til kommune, alt efter hvilken kapacitet kommunen råder over, og hvor mange parter der er involveret i processen. Det gælder ikke mindst, hvilken politisk bevågenhed den nye lov får, hvilken ledelsesstil den enkelte kommune lægger for dagen, samt hvorledes informationsstrømme bevæger sig i organisationen, både mellem ledelse og sagsbehandlere og igen fra sagsbehandlere til borger.

Undersøgelsen af beskrevne problemstillinger i implementeringsprocessen kræver et undersøgelsesdesign, der både tilgodeser behovet for de overordnede generelle betragtninger omkring kommunernes implementering af 300-timers-reglen, men også behovet for at identificere og nuancere forskelle kommunerne imellem i relation til implementeringsprocessen. For at kunne gøre dette fyldestgørende, har det været nødvendigt at indsamle information fra så vidt muligt alle landets kommuner gennem en spørgeskemaundersøgelse og derefter supplere dette med kvalitative interview i en række udvalgte kommuner for derigennem at opnå en nuanceret og dybere forståelse af de berørte problemstillinger. Endvidere er der inddraget registerbaserede data på baggrund af KMD-aktiv. Disse kørsler er foretaget af Arbejdsdirektoratet.

4.1 Indsamling af empiri

Den empiriske tilgang til undersøgelsen af kommunernes implementering af 300-timers-reglen omfatter således både kvalitative og kvantitative metoder.

Samlet set vil de kvalitative og kvantitative analyseelementer danne grundlag for en detaljeret undersøgelse af kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen og den etablerede praksis i forhold til reglen. I det følgende beskrives nærmere de anvendte datakilder og den indsamlede empiri.

4.1.1 Spørgeskema

Spørgeskemaet til landets kommuner udgør den første af tre grundpiller i analysen. Det blev udarbejdet i august-september 2007 og udsendt til kommunerne ultimo september. Spørgeskemaet var opbygget omkring de fire tematikker: implementering, varsling, realisering og opfølgning. En del spørgsmål var holdningsmæssige spørgsmål, mens andre spørgsmål krævede indhentelse af faktuelle oplysninger og anden relevant information. Besvarelsen af spørgeskemaet krævede, at den enkelte kommunes jobcenter og ydelseskontor samarbejdede om besvarelsen, hvilket der blev gjort opmærksom på i et ledsagende følgebrev.

Inden spørgeskemaet blev sendt til de 98 kommuner, blev det testet ved en pilottest, hvor tre kommuner medvirkede på vores opfordring. De tre kommuner fik hver tilsendt et eksemplar af spørgeskemaet, hvorefter feedback og kommentering foregik ved telefon. I testen blev de tre kommuner bedt om at besvare spørgeskemaet så godt som muligt imens de bl.a. havde øje for spørgeskemaets funktion i relation til opsætning, ordforklaringer, vejledningsbokse, spørgsmålenes formuleringer (klarhed og entydighed), svarkategoriernes relevans, nuanceringsgrad samt sprogbrugens lighed med det gængse sprogbrug i kommunerne. Sidstnævnte var der lagt særlig vægt på under udarbejdelsen af spørgeskemaet for at mindske risikoen for, at manglende begrebsforståelse skulle påvirke svarprocenten negativt. Kommunerne tilkendegav derefter deres opfattelse af, hvorvidt skemaet ville være i stand til at indhente den ønskede information, samt hvorvidt det kom omkring de relevante aspekter i relation til 300-timers-reglen.

Det endelige spørgeskema blev revideret ud fra de kommentarer og refleksioner, der kom frem under pilottesten og indeholdt endvidere en række ordforklaringer til sikring af en ensartet besvarelse, således at risikoen for misforståelser blev minimeret. Spørgeskemaet blev udsendt postalt ultimo september med et vedlagt følgebrev stilet til jobcenterchefen i den enkelte kommune. I de kommuner, hvor der både var en statslig og en kommunal jobcenterchef, blev det stilet til den kommunale jobcenterchef. I de kommuner, der ikke havde eget jobcenter, var det stilet til den relevante forvaltning (fx familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen). Samtidig med den postale udsendelse blev modtagerne adviseret med en e-mail om, at de ville modtage et spørgeskema, og de blev bedt om at være opmærksomme på, hvorvidt spørgeskemaet nåede frem til dem. Spørgeskemaet havde svarfrist ultimo oktober. Medio oktober udsendtes en påmindelsesmail til de kommuner, der da endnu ikke havde besvaret. En del kommuner reagerede på påmindelsesmailen og rekvirerede et nyt spørgeskema. Svarperioden blev udvidet således, at alle de kommuner, der ønskede at besvare spørgeskemaet, fik mulighed for det. Enkelte kommuner anmodede telefonisk om at blive fritaget for at skulle besvare spørgeskemaet. Samlet set besvarede 71 ud af de 98 kommuner spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 72%. Dette betragtes som tilfredsstillende ud fra de givne omstændigheder⁴. Det er imidlertid ikke alle kommuner, der har svaret på alle spørgsmål. Svarprocenten varierer lidt fra region til region, som det fremgår af tabel 4.1.

Tabel 4.1 – Svarprocent opdelt på regioner

Region	Svarprocent	Besvaret / total
Region Hovedstaden	69	20/29
Region Sjælland	71	12/17
Region Syddanmark	86	19/22
Region Midtjylland	63	12/12
Region Nordjylland	73	8/8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Hvorvidt kommunen var sammenlagt med flere kommuner som følge af strukturreformen, har tilsyneladende ikke haft nogen særlig betydning for svarprocenten, idet den er 72,7 for de sammenlagte kommuner og 71,9 for de ikke sammenlagte.

Derimod har der været en del variation på baggrund af, hvor berørt kommunerne har været af 300-timers-reglen, hvilket fremgår af tabel 4.2. Her er svarprocenten højest blandt de kommuner, der har haft borgere, der er blevet frataget retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen.

Tabel 4.2 – Svarprocent opdelt på antal borgere i kommunen, der er frataget kontanthjælpen

Omfang af borgere, der er frataget kontanthjælpen	Svarprocent	Besvaret / total
Ingen er frataget kontanthjælpen i kommunen	57	21/37
1-9 borgere er frataget kontanthjælpen i kommunen	81	38/47
Mere end 10 borgere er frataget kontanthjælpen i kommunen	86	12/14

Kilde: Kørsler på baggrund af KMD-aktiv foretaget af Arbejdsdirektoratet samt spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt landets kommuner i oktober 2007.

Tilsvarende har svarprocenten også været positivt relateret til omfanget af borgere, der kan betragtes som værende i risikogrupper i forhold til 300-timers-reglen⁵. Det betyder alt i alt, at rapportens resultater baseret på spørgeskemaundersøgelsen primært relaterer sig til kommuner, der har haft en vis erfaring med håndteringen af 300-timers-reglen, hvilket er godt, men betyder også samtidig, at disse resultater måske ikke fuldt ud dækker situationen, som den er oplevet i de kommuner, der ikke har haft så stor erfaring med 300-timers-reglen.

4.1.2 Kvalitative interview

Den anden grundpille i analysen bygger på kvalitative interview med ledere og sagsbehandlere i 10 udvalgte kommuner. I hver enkelt kommune er det tilstræbt at foretage interview med en frontlinjemedarbejder med konkret erfaring fra 300-timers-reglen samt med en, der på ledelsesmæssigt niveau har været med til at udstikke rammerne for håndteringen af 300-timers-reglen i den pågældende kommune. De kvalitative interview blev alle foretaget i løbet af januar måned 2008. De ti kommuner er udvalgt på baggrund af deres besvarelser i spørgeskemaet.

De 10 kommuner, der indgår i den kvalitative del af undersøgelsen er udvalgt med henblik på at belyse situationen i den gennemsnitlige kommune, i kommuner der har gjort en ekstra indsats i relation til 300-timers-reglen samt i kommuner, der har haft ekstra fokus på kommunikation internt i organisationen og eksternt i forhold til borgerne. Samtidig blev der sikret en vis geografisk spredning og tilsvarende en spredning i størrelsen af de udvalgte kommuner.

Konkret blev det gjort på den måde, at der med udgangspunkt i en række centrale spørgsmål i spørgeskemaet blev udarbejdet tre bruttogrupper af kommuner, der opfyldte en række kriterier for at være hhv. en "normalkommune", en "indsatskommune" og en "kommunikationskommune"⁶. Kriterierne bestod i en række spørgsmål fra spørgeskemaet omhandlende temaet i den pågældende gruppe⁷ og en kommune vil tilhøre en given bruttogruppe, hvis den havde besvaret disse centrale spørgsmål på en måde, der kvalificerede dem til at blive udtaget til bruttogruppen. På den baggrund blev der udpeget tre bruttogrupper: normalkommuner (7 kommuner), indsatskommuner (3 kommuner) og kommunikationskommuner (4 kommuner). På baggrund af bruttogrupperne blev der endeligt udpeget fem normalkommuner, to indsatskommuner og tre kommunikationskommuner. Den endelige udpegning tog så vidt muligt

onskommuner. Den endelige udpegning tog så vidt muligt højde for geografi og kommunestørrelse.

Hensigten var som sagt, at én sagsbehandler og én leder med indsigt i området omkring 300-timers-reglen fra hver af de 10 udvalgte kommuner skulle deltage de kvalitative interview, hvilket ville give i alt 20 enkeltinterview. Blandt andet af hensyn til koordinering og tidsforbrug udtrykte nogle kommuner dog ønske om, at de enkelte interview i den pågældende kommune blev udført som gruppeinterview. I alt blev der foretaget 18 kvalitative interview. Nogle af disse interview var enkeltinterview, mens andre var gruppeinterview. Nogle gruppeinterview bestod af leder og sagsbehandler sammen, mens andre var flere sagsbehandlere sammen og flere ledere sammen. Det er vores opfattelse, at det ikke har haft negativ betydning i forhold til validiteten af de kvalitative data, at nogle interview er foretaget som gruppeinterview. I stedet har det føjet nuancer til de problemstillinger, der var i fokus, at interviewpersonerne under de udførte interview kunne diskutere relevans og betydning af de berørte problemstillinger.

De kvalitative interview blev foretaget på baggrund af to spørgerammer udarbejdet til henholdsvis sagsbehandlere og ledere. Spørgerammerne var opbygget omkring de samme tematikker som spørgeskemaet, dvs. implementering, varsling, realisering og opfølgning. Spørgerammerne blev justeret undervejs, således at oversete problemstillinger løbende blev indarbejdet. De enkelte interview blev optaget på diktafon og sidenhen transskriberet. Til hjælp i forbindelse med analysen af de kvalitative data er anvendt softwaren NVivo 7.

4.1.3 Registerbaserede oplysninger (KMD-aktiv)

Til at beskrive kommunernes situation yderligere er inddraget kørsler på registerbaserede data i form af KMD-aktiv⁸. KMD-aktiv indeholder oplysninger til beregning af forskellige former for sociale ydelser. Kørsler på baggrund af KMD-aktiv er foretaget af Arbejdsdirektoratet.

På baggrund af KMD-aktiv er for hver kommune identificeret en risikogrube i forhold til 300-timers-reglen. Risikogruppen er defineret ved personer, der har modtaget kontanthjælp i mere end to år og som er gift med en kontanthjælpsmodtager. Perioder, der har opsættende virkning i forhold til 300-timers-reglen (fx barsel, sygdom mv.), er ikke inddraget i identificeringen af risikogruppen. Det vil sige, at risikogruppen må betragtes som et meget groft skøn på, hvor mange borgere i den enkelte kommune der kunne risikere at blive omfattet af 300-timers-reglen. Personer der har modtaget kontanthjælp i mere end to år, men hvis ægtefælle modtager andre sociale ydelser end kontanthjælp, fx førtidspension, er ikke med i risikogruppen. Hvis begge ægtefæller i et ægtepar har modtaget kontanthjælp i mere end to år, indgår de begge i risikogruppen selv om kun en ægtefælle kan fratages kontanthjælpen i henhold til 300-timers-reglen. Alternativt kunne man have forsøgt at identificere den person, der var længst væk fra arbejdsmarkedet i et sådant ægtepar og dermed ville være den, der blev frataget kontanthjælpen. Dette har vi valgt ikke at gøre på grund af datamæssig usikkerhed, samt at det som sådan ikke er rapportens sigte.

Endvidere indeholder KMD-aktiv oplysninger om, hvor mange borgere, der i den enkelte periode er blevet frataget kontanthjælpen som følge af 300-timers-reglen. Validiteten af disse oplysninger i KMD-aktiv forudsætter, at kommunerne har indberettet oplysningerne på en konsistent måde. Dette har det ikke været muligt at kontrollere, og disse oplysninger er derfor i rapporten betragtet som forsigtige indikatorer. I alt har 61 kommuner, på baggrund af KMD-aktiv, haft én eller flere borgere, der har mistet retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen.

5 Den kommunale virkelighed

Undersøgelsen i rapporten indledes med en beskrivelse af den kommunale virkelighed, hvori implementeringen foregår i forhold til, hvilke ydre og indre faktorer der i kommunerne er med til at bestemme vilkårene for implementeringsprocessen. I denne forbindelse er det desuden vurderet relevant at give en kort beskrivelse af de karakteristika, der kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som berøres af 300-timers-reglen, da disse karakteristika har vist sig at være ganske identiske kommunerne imellem og således betydningsfulde for mange kommuners varslings, vejledning og indsats.

5.1 Tidsmæssigt sammenfald for implementeringen af 300-timers-reglen

I forhold til ydre faktorer, som har været en stor udfordring for kommunerne i forbindelse med implementering af 300-timers-reglen, skal nævnes det tidsmæssige sammenfald med strukturreformen og den deraf følgende sammenlægning af kommuner.

Strukturreformen og kommunesammenlægninger

Som beskrevet i ovenstående kapitel 3 blev reglen indført med virkning fra 1. april 2007. Et halvt år inden bortfaldsdatoen skulle kontanthjælpsmodtagere i risikogruppen modtage et varslingsbrev, og idet de første berørte kontanthjælpsmodtagere havde bortfaldsdato 1. april 2007, skulle de således have modtaget et varslingsbrev senest 1. oktober 2006. Dette falder sammen med strukturreformen og sammenlægningen af kommunerne, som fandt sted 1. januar 2007. Proceduren for varslingsbrevens udsendelse har vist sig at være meget forskellig fra kommune til kommune. Dette har især haft betydning for de sammenlagte kommuner, idet proceduren have været ret forskellig i de gamle kommuner, som de nye kommuner er sammenlagt af.

Før kommunesammenlægningen bestod den nuværende kommune X af fire kommuner, derfor er opstarten og udsendelse af varslingsbreve foregået lidt forskelligt. To af kommunerne har sendt brev ud til alle, der var gift og på kontanthjælp, (...) i kommune X (...) lavede vi en sortering, så vi ikke har sendt breve ud til dem, vi vidste ikke var omfattet (...) allerede fra starten lavede vi en sortering, hvilket betød, da vi blev sammenlagt (...) at vi ikke skulle skrive til så mange med besked om, at de ikke var omfattet af ordningen alligevel (Leder i en mindre kommune).

Ud over at proceduren kan have været forskellig blandt sammenlægningskommunerne i de nye kommuner, har det givetvis også spillet en rolle, at fokus i mange af de kommuner, der skulle sammenlægges, snarere har været på sammenlægningen end på overholdelsen af en tidsfrist i forbindelse med en ny lovgivning, som for mange kommuner måske fremstod som uoverskuelig både i forhold til indhold og konsekvenser. Indtrykket fra de kommunale erfaringer har været, at udsendelse af varslingsbrevene måske ikke har haft højeste prioritet givet den tidsmæssige kontekst lovgivningen blev implementeret i.

I forbindelse med hele sammenlægningen har man været forvirret over, hvor arbejdsopgaverne skulle placeres. Inden da har man simpelthen ikke fået gjort tingene til tiden. Man har eksempelvis i [kommune, red] ikke sendt varslingsbreve ud i oktober... flere sager har aldrig fået et varslingsbrev (...) Grunden til, at der ikke var blevet handlet på reglen tidligere har været, at den druknede i forbindelse med kommunesammenlægning mv. (Leder i en mindre kommune).

Strukturreformen og etableringen af jobcentrene

En anden ydre faktor, som har været en stor udfordring for kommunernes implementering af 300-timers-reglen, er det tidsmæssige sammenfald, der opstod mellem strukturreformens kommunesammenlægninger og den nye struktur på det beskæftigelsespolitiske område. Sidstnævnte drejer sig om etableringen af jobcentre og ydelseskontorer, hvilket indebærer, at den beskæftigelsespolitiske del (aktiveringsdelen) blev adskilt fra den ydelsesmæssige del (kontanthjælp). I forhold til implementeringen af 300-timers-reglen har dette sammenfald blandt andet vanskeliggjort den indledningsvise fordeling af ansvar i relation til opgavevaretagelse samt de kommunikationsgange mellem jobcenter og ydelseskantor, som 300-timers-reglen fordrer.

5.2 Kommunalpolitisk bevågenhed

Endnu en faktor af betydning for implementeringen handler om graden af kommunalpolitisk bevågenhed, som reglen har fået i den enkelte kommune. Den kommunalpolitiske bevågenhed har været forskellig fra kommune til kommune og har dermed også fået forskellige konsekvenser for implementeringen og kommunernes indsats blandt andet i relation til ressourcer, hvilket beskrives i kapitel 7. Den kommunalpolitiske bevågenhed er således en indre faktor som for hver kommune, på forskellig vis, har fået betydning for implementeringen, men som jobcentre og ydelseskontorer som sådan ikke har nogen indflydelse på.

Interviewundersøgelsen har vist, at reglen typisk har vakt en vis opmærksomhed fra kommunalpolitisk hold og i nogle tilfælde, som i de følgende eksempler, har givet anledning til massiv kommunalpolitisk interesse:

... de [socialudvalget og arbejdsmarkedsudvalget, red.] har bedt om at blive informeret om, hvor mange der er blevet omfattet af 300-timers-reglen, hvem der er blevet sanktioneret, og hvad der er sket med dem, der er sanktioneret. Selvfølgelig også, hvad vi har gjort af indsatser, så de har fulgt meget med (Leder i en mellemstor kommune).

I en anden kommune er der orientering en gang om måneden:

Når der kommer presse på, så kommer lokalpolitikere også og spørger til det, derfor orienterer vi også på hvert eneste møde i beskæftigelses- og erhvervsudvalget om, hvad status er. Det er en gang om måneden, at der orienteres om reglen (Leder i en mellemstor kommune).

Den politiske bevågenhed har, som citaterne illustrerer, i nogle kommuner været stor, hvilket betyder, at den blandt andet i jobcentrene er med til at give et pejlemærke for kommunens generelle holdning til 300-timers-reglen:

Holdningen var helt klart fra politisk niveau, at der ikke var nogen som skulle falde for reglen: I skal som sagsbehandlere sørge for, at de er i gang. I skal gå ud og skaffe jobbet (Leder i en mindre kommune).

Det pejlemærke, der kan ligge i den lokalpolitiske bevågenhed, er primært til stede i bevidstheden hos jobcentrets ledelse, hvorved det kan få betydning for den strategi, der videre udstikkes for sagsbehandlernes egentlige indsats.

5.3 Målgruppens karakteristika

Som beskrevet i kapitel 4, har 61 kommuner erfaringer med kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen. I langt de fleste kommuner har indvandrere fra ikke-vestlige lande domineret gruppen af borgere, der har mistet retten til kontanthjælp. Dette fremgår af tabel 5.1.

Tabel 5.1 – Andel af ikke-vestlige indvandrere blandt kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp i 2007

Andel ikke-vestlige indvandrere	Andel af kommunerne
Mellemhøj andel ikke-vestlige indvandrere (<85%) blandt dem der har mistet retten til kontanthjælp	23%
Meget høj andel ikke-vestlige indvandrere (86-99%) blandt dem der har mistet retten til kontanthjælp	18%
Alle der har mistet retten til kontanthjælp i kommunen er indvandrere fra ikke-vestlige lande	59%
I alt	100%
Antal kommuner der har besvaret	61

Kilde: KMD-aktiv, 2007. Kørsel foretaget af Arbejdsdirektoratet.

Blandt de kommuner, der har erfaringer med borgere, der har mistet retten til kontanthjælp, har ingen kommuner haft en andel ikke-vestlige indvandrere på under 33% i gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der har mistet kontanthjælpen. Derudover har de fleste kommuner oplevet, at det især har været borgere på over 35 år, der har mistet retten til kontanthjælp. Dette stemmer overens med den spotanalyse LG Insight har lavet for Esbjerg Kommune (LG Insight, 2007).

I de kvalitative interview blev der også spurgt ind til målgruppen, som er i risiko for at blive berørt eller allerede er berørt af 300-timers-reglen. Kommunerne fik her mulighed for at tegne et billede af gruppen, og hvorvidt den adskiller sig fra andre kontanthjælpsmodtagere. Ligesom tabel 5.1 pegede interviewundersøgelsen på, at der er en overvægt af ikke-vestlige indvandrere i gruppen. I forlængelse heraf har flere af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, nævnt kulturelle og sproglige barrierer som en væsentlig årsag til den hidtil manglende arbejdsmarkeds-tilknytning.

I kraft af, at den overvejende del af målgruppen befinder sig i matchkategori 4, peger mange kommuner endvidere på, at store dele af målgruppen har forskellige problemer ud over ledighed. Det billede, som interviewundersøgelsen gav, var således en målgruppe bestående af indvandrere, der typisk har opholdt sig i landet i en årrække uden nødvendigvis at have opnået en særlig tilknytning til arbejdsmarkedet, og desuden et billede af en gruppe, hvor mange oplever helbreds-mæssige problemer af fysisk og/eller psykisk karakter. De psykiske problemer, som er blevet nævnt, er eksempelvis krigstraumer, mens de fysiske årsager fx er problemer med ryggen. Flere kommuner understreger i relation til de helbreds-mæssige karakteristika, at der blandt indvandre-re findes et særligt sygdomsbillede, som det ofte er nødvendigt, at sagsbehandleren forholder sig til i indsatsen. En kommune beskriver målgruppen således:

Den typiske person er en indvandrerkvind i alderen 25-35 år, ofte hvor ægtefællen er traumatiseret i en eller anden form (...) Ofte er grunden til hendes position kulturbe-stemt, (...) så konen bliver hjemme for at passe manden. Manden er måske så trauma-

tiseret, at det går ud over børnene, hvis konen ikke er til stede. Dem har vi en del af (Leder i en mellemstor kommune).

At kvinderne, som citatet beskriver, ofte har omfattende opgaver i hjemmet, fremhæves i flere kommuner som en væsentlig faktor for hendes manglende deltagelse i arbejde uden for hjemmet. Dette peger videre på en mere generel tendens i kommunerne til, at 300-timers-reglen typisk rammer kvinder, da de oftest vil befinde sig længst fra arbejdsmarkedet. Disse kvinder har måske hverken i Danmark eller i deres hjemland haft kontakt til arbejdsmarkedet, og deres historik har så at sige været hjemmegående, hvorfor der ligger en stor opgave for sagsbehandlerne i at få dem motiveret og i deres bevidsthed indstillet på at tage et arbejde. Dette beskrives mere detaljeret i kapitel 7. Motivationsarbejdet drejer sig dog ikke udelukkende om en kulturel omstillingsproces, men er generelt for borgere, der rammes af 300-timers-reglen og handler også meget om, at de har gået i mange år, uden at der nødvendigvis er blevet stillet krav til dem:

Folk der har gået på kontanthjælp i 10 år – hvis man vil have dem i arbejde – det koster (...) Der er ikke blevet rørt ved dem i 10 år... de har kunnet gøre som de ville, og der er kommet penge ind ad postkassen. Pludselig forlanger jeg, at de skal stå op kl. 8.00 og lave noget. De sidste, vi har tilbage, er ressourcekrævende – de har været nedprioriteret, og det er dem, der nu er tilbage (Sagsbehandler i en mindre kommune).

Sammenligner man målgruppen af gifte kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at blive omfattet af 300-timers-reglen, med enlige kontanthjælpsmodtagere med samme forhistorie, er det flere kommuners indtryk, at deres problemstillinger ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden. Det har fået nogle kommuner til at anføre det urimelige i, at man skal rammes økonomisk, fordi man til forskel fra andre i en lignende situation, og med lignende problemstillinger, er gift:

... det er min holdning, at det er et forkert grundlag, at man skal straffes, fordi man er gift, man opfordrer rent faktisk folk til at blive skilt med denne her regel, fordi de er på kontanthjælp. Det synes jeg er ubehageligt og uanstændigt, sådan oplever jeg det (Sagsbehandler i en mindre kommune).

Ifølge kommunernes besvarelse af spørgeskemaet er det imidlertid ikke en tendens, at separation eller skilsmisse er noget kommunerne oplever, de berørte kontanthjælpsmodtagere tyr til for at undgå konsekvenserne af 300-timers-reglen.

Opsummerende omkring den kommunale virkelighed, som 300-timers-reglen skal implementeres i, spiller de ovenstående faktorer alle ind og er således med til at bestemme den enkelte kommunes forudsætninger for implementeringsprocessen, den administrative praksis og ikke mindst den indsats, der gøres over for borgeren.

6 Kommunernes implementering af 300-timers-reglen

I dette afsnit sættes der fokus på kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen. Kommunerne har under implementeringen mødt en række udfordringer af både organisatorisk og informationsmæssig karakter, og der vil i det følgende blive gjort rede for de væsentligste af disse, samt hvorledes kommunerne har tacklet dem forskelligt. Først belyses kommunernes

erfaringer fra implementeringens opstart, mens det i forlængelse heraf beskrives, hvilke fortolkningsmæssige udfordringer 300-timers-reglen har medført. Endeligt ser kapitlet afslutningsvist på, hvilke administrative praksisser kommunerne har etableret omkring 300-timers-reglen.

6.1 Ny lovgivning og fastlæggelse af praksis

Det har i undersøgelsen været centralt at få belyst, om implementeringen af 300-timers-reglen har været anderledes end implementering af anden lovgivning. Herudover har det været intentionen at få belyst, hvordan ny lovgivning trænger igennem systemet fra lovens vedtagelse og til den enkelte sagsbehandler, hvor den omsættes til praksis. Det belyses ved at undersøge, hvordan den administrative praksis omkring 300-timers-reglen er blevet til i kommunerne.

Processen fra Folketinget vedtager en ny lov indtil lovens indhold og implikationer når ud til sagsbehandlerne er ofte langstrakt og varierer en del fra kommune til kommune. Tilsvarende er det varierende, hvilke tiltag ledelsen i den enkelte kommune (jobcenter) iværksætter med henblik på at styrke informationsniveauet i forhold til sagsbehandlerne og deres indsigt i og forståelse af lovgivningen.

Tabel 6.1 beskriver på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne, hvem der i de enkelte kommuner typisk fastlægger praksis, når ny lovgivning implementeres.

Tabel 6.1 – Hvem fastlægger typisk praksis, når ny lovgivning implementeres

Hvem fastlægger typisk praksis?	Andel af kommunerne
Ledelsen	61%
Sagsbehandlere	3%
Arbejdsgruppe	27%
Andre	9%
I alt	100%
Antal kommuner, der har svaret	71

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Tabellen viser, at det i langt de fleste tilfælde er ledelsen, der står for fastlæggelsen af praksis, når ny lovgivning skal implementeres. Det bør her bemærkes, at kategorien indbefatter ledelsen i samarbejde med faglige konsulenter. Der er dog også ganske mange kommuner, der nedsætter arbejdsgrupper til at fastlægge praksis⁹. Disse arbejdsgrupper kan være nedsat permanent eller ad hoc.

Blandt dem, der har besvaret spørgeskemaet, var det i lidt mere end hver femte kommune anderledes ved implementeringen af 300-timers-reglen (15 kommuner svarede, at det var anderledes). Blandt de kommuner, der svarede, at det var anderledes, var der en tendens til, at hvor det typisk har været ledelsen, der fastlægger praksis, har det i forbindelse med 300-timers-reglen i stedet arbejdsgrupper (5 kommuner) eller sagsbehandlerne (2 kommuner), der har fastlagt praksis. Dette resultat peger på, at implementeringen af 300-timers-reglen i nogle kommuner har været mindre topstyret, hvilket indebærer, at der i større grad samarbejdes mellem ledelse og sagsbehandlerrepræsentanter frem for, at implementering baseres på rene ledelsesbeslutninger.

I forhold til at forstå, hvorfor 300-timers-reglen i flere kommuner har givet anledning til at fastlægge praksis i arbejdsgrupper, kan det hænge sammen med, at en væsentlig faktor ved implementering af ny lovgivning handler om, hvor mange faggrupper og forvaltninger loven involverer. Det illustreres med følgende citat fra interviewrunden:

Hvis vi er flere omkring det – som fx 300-timers-reglen, som omhandler hele huset – så vil det i starten foregå i en ledelsesgruppe/arbejdsgruppe på, hvordan vi implementerer, og så får vi det efterfølgende bredt ud. Intentionen er at få lavet et fælles fodslag (Leder i en mellemstor kommune).

En anden væsentlig faktor ved implementering af ny lov og etablering af praksis handler om, hvor omfattende og ressourcekrævende den ny lov er. Flere af de interviewede ledere peger således på, at lovændringens omfang og konsekvens har meget at sige:

Man skelner mellem, om det er noget, der bare skal informeres ud til sagsbehandleren, eller om det er noget, der kræver tilrettelæggelse (Leder i en større kommune).

Ny lovgivnings konsekvenser for tilrettelæggelsen af sagsbehandlerens daglige arbejde og samarbejdsrelationer er således et vigtigt opmærksomhedsområde i implementeringsforløbet. I flere interview bemærkes det, at 300-timers-reglen har fået et særligt fokus sammenlignet med anden lovgivning, fordi den netop er kendetegnet ved dels at involvere flere forskellige forvaltninger, dels, i sig selv, betyder en ny sagsbehandlerpraksis over for de berørte kontanthjælpsmodtagere. Samlet set har implementeringen af 300-timers-reglen været udfordrende, idet reglen forvaltningsmæssigt set kræver så tværgående samarbejde forvaltningerne imellem, at der kræves en konkret tilrettelæggelse og formalisering af arbejdsgangene.

6.1.1 Informationsgange – hvordan formidles kendskab til lovgivning og praksis?

Men én ting er, hvem der fastlægger praksis i forbindelse med ny lovgivning, noget andet er, hvorledes den fastlagte praksis kommunikerer ud til de enkelte sagsbehandlere for derved at sikre, at den *udførte* praksis stemmer overens med den *fastlagte* praksis. Tabel 6.2 beskriver, hvilke af ni udvalgte aktiviteter, de enkelte kommuner benytter til det formål.

Tabel 6.2 – Hvilke aktiviteter anvender kommunerne til sikring af sagsbehandlerens kendskab til fastlagt praksis?

	Andel af kommunerne, der benytter redskabet:
Personalemøde	75%
Udlevering af informationsmateriale	66%
Kursusaktivitet	59%
Informationsmøder	52%
Temadage	35%
Personale holder sig selv ajour	34%
Intranet	14%
Nyhedsbrev	10%
Andet	9%
Antal kommuner der har svaret	71

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som det fremgår af tabellen, er overlevering af information i form af personalemøder og informationsmateriale blandt de mest anvendte aktiviteter til sikring af sagsbehandlerens kendskab til

den fastlagte praksis, men også kursusaktivitet og informationsmøder anvendes i relativt stor stil. Kun forholdsvis få kommuner benytter sig af intranet til at sikre sagsbehandlernes kendskab til praksis.

Hvis man optæller, hvor mange af de ni udvalgte aktiviteter, den enkelte kommune typisk benytter sig af, finder man, at 16 kommuner typisk benytter sig af fem eller flere af de udvalgte aktiviteter, mens 35 af kommunerne kun benytter sig af tre eller færre.

På spørgsmålet om, hvorvidt de anvendte aktiviteter var anderledes ved implementeringen af 300-timers-reglen, svarer otte kommuner, at det var tilfældet. Blandt de otte kommuner er det kun én kommune, der har anvendt flere aktiviteter ved implementeringen af 300-timers-reglen, mens fem kommuner har brugt færre eller slet ingen af de udvalgte aktiviteter.

I forhold til indholdet og omfanget af det, sagsbehandlerne orienteres om, når der kommer ny lovgivning, har kommunerne desuden valgt forskellige fremgangsmåder. Mens der typisk orienteres overordnet om al ny lovgivning via informationsmateriale, intranet, møder mv., så vælger enkelte kommuner at organisere sig således, at viden søges målrettet alt efter relevans for den enkelte sagsbehandler:

Vi har prøvet at organisere det, så alle team ikke behøver at vide alt. Det er også en satsning fra kommunens side at have fagspecialister man kan gå til, men jeg synes det er urimelige vilkår, det er for megen lovgivning, konsulenterne (sagsbehandlerne) skal forholde sig til, det er overflødigt (Leder i mellemstor kommune).

I forhold til 300-timers-reglen hænger en sådan målretning af information desuden sammen med, at flere kommuner har valgt at samle indsatsen hos få udvalgte sagsbehandlere, som det bliver beskrevet i kapitel 7, på få sagsbehandlere eller en særlig nedsat "task force".

6.1.2 Faglige konsulenter

I interviewundersøgelsen blev det tydeligt, at faglige konsulenter eller fagspecialister har en fremtrædende rolle i flere kommuner i forbindelse med blandt andet implementering af ny lovgivning, udarbejdelsen af den administrative praksis og i forhold til at formidle denne videre til sagsbehandlerne. De faglige konsulenter er typisk sagsbehandlere med erfaring inden for et konkret område på hvilket de fungerer som sparringspartner for både sagsbehandlere og ledere. Værdien af at have faglige konsulenter i organisationen fremhæves et sted således:

Når man udpeger en til at være faglig konsulent, så er det jo en, som ikke har borgere, så det er en del af normeringen, at man vælger at udtage nogle medarbejdere, som er specialister på forskellige områder. Vi ser, at det er en vigtig styrkelse af fagligheden (...), at der hele tiden er nogle, der er opdateret og har tid til fordybelse og drøftelse med medarbejderne (Leder i en mellemstor kommune).

En faglig konsulent kan komme ind i implementeringsprocessen på forskellige tidspunkter, men vil typisk fungere som "formidler" mellem lovgivning og medarbejdere, således at loven "tygges igennem" af de faglige konsulenter, der så vurderer, hvilken indflydelse lovgivningen vil få på arbejdsgangen i jobcentret og dermed sagsbehandlernes praksis. Når denne vurdering er foretaget, formidler konsulenterne typisk informationen videre på møder, via intern undervisning, faglige møder med repræsentanter fra de forskellige team i organisationen mv.

Opsummerende omkring implementering af ny lovgivning og fastlæggelse af praksis er indtrykket, at det oftest er ledelsen i samarbejde med faglige konsulenter, der udarbejder en praksis for arbejdet, mens en femtedel af kommunerne dog har grebet implementeringen anderledes an. Hvor mange ressourcer der bruges på at udarbejde en praksis afhænger desuden af lovgivningens

kompleksitet og omfang, samt hvor mange forskellige faggrupper i kommunen den involverer. I tilfælde, hvor der er tale om kompleks lovgivning, som fordrer mere eller mindre komplekse samarbejdskonstellationer, peger kommunerne på de faglige konsulenter som et gode for organisationen, da de har tiden og specialiseringen til at fortolke og videreformidle lovgivningens indhold, betydning og konsekvenser. Dog skal det understreges, som også citatet ovenfor nævner, at de faglige konsulenter er en ressourcemæssig prioritering, hvilket betyder, at det sagsarbejde, som den faglige konsulent undtages fra, skal klares af de resterende sagsbehandlere og konsulenter.

6.2 Fortolkning af lovgivningen i relation til 300-timers-reglen

Mange kommuner har givet udtryk for, at 300-timers-reglen fra starten har voldt problemer i forhold til fortolkning på især følgende to områder:

- Hvilke kontanthjælpsmodtagere er omfattet af reglen?
- Hvilke aktiviteter/situationer har opsættende virkning i forhold til bortfald af kontanthjælpen?

6.2.1 Kontanthjælpsægtepar

Især det første punkt har været genstand for megen debat, særligt i relation til *definitionen* af kontanthjælpsægtepar. Gennem sidste halvdel af 2007 og første kvartal af 2008 har flere sager omkring bortfald af kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen været prøvet hos de regionale beskæftigelsesankenævn med forskellige kendelser til følge. Det gav anledning til at prøve en af sagerne hos Ankestyrelsen. Problemet var definitionen af et "*kontanthjælpsægtepar*", som i nogle kommuner blev defineret som ægtepar, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp, mens andre kommuner fulgte Arbejdsdirektoratets fortolkning og definerede "*kontanthjælpsægtepar*" som ægtepar, hvor blot den ene ægtefælle modtager kontanthjælp.

Ankestyrelsen udsendte den 25. januar 2008 afgørelsen som en principafgørelse, hvorved det er en bindende retskilde for kommunerne i tilsvarende sager¹⁰. Kendelsen lød på, at et "*kontanthjælpsægtepar*" skal forstås som ægtepar, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp.

Tabel 6.3 beskriver, hvorledes kommunerne definerede "*kontanthjælpsægtepar*" på det tidspunkt, hvor spørgeskemaet blev besvaret (omkring oktober 2007).

Tabel 6.3 – Definition af "kontanthjælpsægtepar"

Andel, der anvender den pågældende definition:	
Et ægtepar defineres som et " <i>kontanthjælpsægtepar</i> ", hvis der foretages en fælles ægtefælleberegning, også selv om denne beregning resulterer i, at kun den ene ægtefælle får udbetalt (fuld eller supplerende) kontanthjælp	76%
Et ægtepar defineres som et " <i>kontanthjælpsægtepar</i> ", hvis begge ægtefæller rent faktisk får udbetalt kontanthjælp ^{a)}	14%
Ubesvaret	10%
Antal kommuner, der har svaret	71

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

^{a)} Der skelnes ikke mellem fuld eller supplerende kontanthjælp til den enkelte ægtefælle.

Som det ses i tabellen, har langt de fleste kommuner fulgt Arbejdsdirektoratets anbefalinger og i definitionen ikke forlangt, at begge ægtefæller rent faktisk modtog kontanthjælp.

Spørgsmålet, om hvilke ægtepar der regnes for kontanthjælpsægtepar, har videre givet anledning til en meget forskellig praksis. En del kommuner har valgt at sende varslingsbreve til alle gifte kontanthjælpsmodtagere, der har været på kontanthjælp i mere end to år uden først at fra-

sortere ægtepar, der ret åbenlyst ikke er omfattet af reglen, fx hvis den ene ægtefælle er pensionsberettiget e.l.:

I begyndelsen valgte vi også at sende breve ud til nogle af dem, hvor vi var i tvivl, som ikke var blevet gennemgået. Bedre, at de har fået informationen, og at vi bagefter kan sige, at det ikke var relevant alligevel. Vi sendte for mange varslingsbreve ud, men det var for at få alle med (Leder i en mindre kommune).

Kommunerne har på denne måde villet være på den sikre side, således at alle i tide er blevet varslet. Det har dog samtidig haft den konsekvens, at mange af de kontanthjælpsmodtagere, der er blevet varslet unødigt, er bekymrede som følge af det.

6.2.2 Hvad har opsættende virkning

I relation til en anden problematik, som knytter sig til fortolkning af reglen, og hvorledes den skal udmøntes, påpeger flere kommuner, at lovgivningen omkring 300-timers-reglen har været uklar, blandt andet i forbindelse med undtagelsesbestemmelserne. Tæt ved to tredjedele af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har således tilkendegivet, at det har været uklart, hvordan lovgivningen omkring 300-timers-reglen skal udmøntes, hvilket fremgår af tabel 6.4.

Tabel 6.4 – Udmøntning af 300-timers-reglen

	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	Antal svar
Det har været uklart, hvordan lovgivningen omkring 300-timers-reglen skal udmøntes	9%	27%	31%	33%	70

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Disse tilkendegivelser omkring det problematiske i fortolkningen af 300-timers-reglen træder også tydeligt frem i de kvalitative interview, hvor det fremgår, at sagsbehandlerne eksempelvis har været usikre på, hvilke situationer og handlinger der har opsættende virkning i forhold til bortfaldsdatoen:

Når man laver et regelsæt, som er så indgribende som 300-timers-reglen er, så vil det betyde, at sagsbehandlerne bliver usikre på, hvor grænserne går for, hvornår man er omfattet, og hvornår man ikke er omfattet. Der er en masse undtagelsesbestemmelser i denne her regel, og det kræver, at man går meget i dybden (...) det har da været en udfordring at skabe sikkerhed for medarbejderne i de afgørelser, de træffer (Leder i en mellemstor kommune).

Et andet eksempel på uklarheden i forhold til undtagelsesbestemmelserne fremhæver den tvivl, der herskede om, hvorvidt forskellige jobsøgningsforløb eller kurser kunne udskyde bortfaldsdatoen:

Der kom forvirring ind, da Claus Hjort Frederiksen meldte ud, at folk i jobsøgningsforløb alligevel ikke var omfattet af reglen, dvs. nogle af de personer, som sagsbehandlerne havde siddet og arbejdet med, pludselig alligevel ikke var omfattet (Leder i en mellemstor kommune).

I forhold til at fortolke reglen og få den implementeret i dagligdagen peger flere kommuner dog på, at problematikkerne langsomt har løst sig hen ad vejen:

Til at starte med har implementeringsprocessen været kendetegnet af misforståelser omkring, hvem der skulle rammes, hvornår og så videre (...) Efter 1. april, hvor de første blev ramt, kunne vi lære af erfaringen, og hvad der skulle ske, når nu de var blevet ramt (...) Så pludselig kom der form i det (Leder i en større kommune).

Opsummerende omkring fortolkning af lovgivningen bag 300-timers-reglen skal det understreges, at reglen på flere punkter har skabt forvirring i kommunerne, idet reglen ikke har været klart formuleret i forhold til definitionen af kontanthjælpsægtepar. Desuden har reglen mødt kritik på grund af det omfattende administrative arbejde, der ligger i at vurdere alle undtagelsesbestemmelserne i forhold til den samlede opgørelse, som ligger til grund for et varslingsbrev. Efterfølgende beskrives det blandt andet, hvorledes kommunerne har søgt at håndtere de nævnte udfordringer i etableringen af en administrativ praksis.

6.3 Kommunernes administrative praksis omkring 300-timers-reglen

Afsnittet kommer først omkring, hvilke organisatoriske forandringer 300-timers-reglen har betydet for kommunerne, herunder de ændringer, som etableringen af en administrativ praksis omkring 300-timers-reglen har indebåret. Sideløbende beskrives, hvorledes kommunerne i praksis har håndteret disse ændringer forskelligt, samt hvilke støttefunktioner de i løbet af processen har benyttet sig af og efterspurgt.

6.3.1 Etablering af samarbejde mellem jobcenter og ydelseskantor

Samtidig med den overordnede kommunesammenlægning, som omtalt i kapitel 5, er der også internt i kommunerne sket strukturelle ændringer. Fra og med den 1. januar 2007 overtog de ny-etablerede jobcentre således ansvaret for kontakt med både arbejdsgivere og ledige. I jobcentrene er det gamle AF flyttet sammen med de medarbejdere i kommunen, der arbejder med den beskæftigelsesrettede indsats. Jobcentrenes vigtigste opgave er at hjælpe ledige i job og hjælpe virksomheder med at finde nye medarbejdere. Jobcentrene tilbyder dermed den samme service, som AF og kommunerne tidligere har tilbudt hver for sig, men nu er det samlet ét sted¹¹.

Disse strukturelle ændringer har både omfattet de kommuner, som skulle sammenlægges, og de som ikke skulle. Udskillelsen af ydelsesdelen fra beskæftigelsespolitikken med etableringen af de nye jobcentre har i sig selv været en udfordring for nogle kommuner, mens det for andre har foregået relativt problemfrit.

Opgave og ansvarsfordeling

I relation til 300-timers-reglen har opdelingen rummet en række udfordringer, idet proceduren omkring varsling, vejledning og eventuel bortfald af kontanthjælp involverer en aktiv og samarbejdsbetonet indsats fra både jobcenter og ydelseskantor. I mange kommuner har arbejdsdelingen været sådan, at ydelseskantoret har varetaget udsendelse af varslingsbreve og partshøringsbreve, mens jobcenteret har varetaget vejledningen af de berørte kontanthjælpsmodtagere i varslingsperioden indtil et eventuelt bortfald af kontanthjælpen.

Tabel 6.5 – Hvem træffer afgørelse om varslingsbreve og partshøringsbreve og hvem udsender disse?

	Job-center	Ydelses-kontor	I fælles-skab	Antal svar
Hvem træffer afgørelse om udsendelse af varslingsbrev?	14%	66%	20%	64
Hvem udsender varslingsbrev?	13%	87%	-	64
Hvem træffer afgørelse om udsendelse af partshøringsbrev?	24%	59%	18%	68
Hvem udsender partshøringsbrev?	23%	77%	-	70

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som det fremgår af

tabel 6.5, har ydelseskantoret i langt de fleste kommuner haft ansvar for afgørelser om udsendelse af både varslingsbreve og partshøringsbreve og har ligeledes varetaget udsendelsen af disse.

Samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor har i mange kommuner rummet udfordringer, idet både ydelseskantor og jobcentre har skullet tilpasse sig den nye opdeling samtidig med, at ny lovgivning er kommet til i form af 300-timers-reglen. En regel som forudsætter en høj grad af samarbejde og kommunikation mellem netop ydelseskantor og jobcenter. Kort sagt, mens de forskellige kommunale enheder har skullet vænne sig til den nye opdeling, har 300-timers-reglen forudsat et tæt samarbejde. Et samarbejde, som derfor i udgangspunktet har været koncentreret om at finde den rette ansvarsfordeling:

Efter 1. januar (...) oplevede jeg, at der i sagsbehandlingernes bevidsthed var en stærk opdeling i ydelseskantor og jobcenter, nu gør vi det, og så gør de det (...) Vi har måttet bløde op undervejs for et samarbejde. Vi kan ikke sidde herovre og tænke, at nu skal vi trække, og så sender vi dem derover (Leder i mindre kommune).

At kommunerne generelt set har oplevet sådanne problematikker omkring ansvarsfordelingen i arbejdet med 300-timers-reglen understøttes af, at ca. halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har sagt, at det enten i nogen eller høj grad har været svært at etablere faste rutiner i samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor, se tabel 6.6.

Tabel 6.6 – Samarbejde mellem jobcenter og ydelseskantor

	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	Antal svar
Det har været vanskeligt at etablere faste rutiner i ansvarsfordelingen mellem jobcenter og ydelseskantor	30%	20%	31%	19%	70
Det har været vanskeligt at etablere en velfungerende kommunikation mellem jobcenter og ydelseskantor	34%	24%	26%	16%	70
Samarbejdet er blevet vanskeliggjort af manglende it-redskaber	41%	13%	20%	26%	70

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentre i landets kommuner i oktober/november 2007.

Kommunikation

Ganske mange kommuner (42%) peger endvidere på, at det i nogen eller høj grad har været vanskeligt at etablere en velfungerende kommunikation mellem jobcentret og ydelseskantoret:

Jeg ved ikke, om reglen har været svær, jeg tror mere problemerne har handlet om manglende kommunikation mellem os og det økonomiske team i og med, at vi sidder med samme sag, men på hver vores område (...) Det er vigtigt, at begge parter husker at give besked (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Som citatet lægger op til, kan konsekvensen af manglende opgave- og ansvarsfordeling samt mangelfuld kommunikation være, at praksis ikke er veletableret, og at der ikke er overblik over de omfattede sager. I sidste ende risikerer det at få den konsekvens, at borgeren ikke varsles i tide i relation til 300-timers-reglen.

Håndholdt praksis

Flere kommuner har, for at overkomme problemstillinger omkring kommunikationsgange mellem jobcenter og ydelseskantor, udviklet egne og relativt ad hoc-prægede systemer til styring af samarbejdet.

Der gives fra ydelseskantoret kopi af alle varslingsbreve til jobcentret. Herudover har vi, via et af vores egne styringssystemer, oprettet en kontrolkode (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Og lignende:

Når varslingsbrevet går ud, så følger der en kopi til den opfølgende sagsbehandler, så de er orienteret (Leder i en større kommune).

Mange af disse ad hoc-prægede systemer til styring af samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor har karakter af at være ganske håndbårne. I en del af de af de kommuner, der har deltaget i interviewundersøgelsen, foregår det ofte sådan, at en fysisk kopi overgives fra en hånd til en anden. Den håndholdte praksis øger da risikoen for, at der sker fejl og forsinkelser i administrationen og øger behovet for it-redskaber – noget mange kommuner har efterspurgt:

Det altoverskyggende problem har været, at der ikke forefindes styringsredskaber (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Mere konkret har flere kommuner tilkendegivet, at de udfordringer samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor rummede, i mange tilfælde blev vanskeliggjort af manglende it-systemer til at understøtte processen (se tabel 6.6).

Der var også meget polemik omkring det, fordi vi ikke havde ordentlige systemer, der kunne understøtte det – vi vidste ikke, hvordan det skulle håndteres rent it-mæssigt. Vi havde fået lovning på, at når man laver ny lov i dag, så sikrer man også it-understøttelsen, og det er bestemt ikke tilfældet. Så vi måtte selv i gang (Leder i en mellemstor kommune).

De manglende it-systemer har været en udfordring, som mange kommuner har påpeget i interviewundersøgelsen, og dette beskrives derfor nærmere i det efterfølgende afsnit om støttefunktioner. Det skal dog bemærkes, at 41% i tabel 6.6 ikke mener, at de manglende it-redskaber har skabt problemer for samarbejdet.

Men set i forhold til den samlede implementering af 300-timers-reglen har det arbejde, som ligger i at få etableret en god praksis for administration af reglen, herunder arbejdsgange for den enkelte sagsbehandler og samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor, understreget nødvendigheden af kommunikation og sikring af kendskab til lovgivningen i alle involverede led. Resultaterne af sagsbehandlerens manglende viden, dårlig kommunikation og uklare arbejdsgange mellem jobcenter og ydelseskantor risikerer ellers at forhindre en eventuel intensivering af indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget et varslingsbrev:

Proceduren førhen var, at de [ydelseskantoret, red.] stod for det hele, og de sendte varslingsbrev, men hvis vi så ikke får besked, så har vi ikke en chance for at gøre en indsats i forhold til at få borgeren i arbejde (Sagsbehandler i en mellemstor kommune)

Som citatet illustrerer, er gode kommunikationsgange og afklaring omkring ansvarsplacering afgørende for at sikre, at tid ikke spildes unødigt i forhold til indsatsen over for de berørte kontant-hjælpsmodtagere.

6.3.2 Støttefunktioner

Kommuner har ageret på forskellig vis, siden lovgivningen omkring 300-timers-reglen blev kendt. For at imødekomme og/eller håndtere nogle af de udfordringer, implementeringen kunne medføre, har interviewundersøgelsen vist, at reglen i nogle kommuner har medført udarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser eller instrukser.

Arbejdsgangsbeskrivelser/instrukser

Kort beskrevet er en arbejdsgangsbeskrivelse et dokument, hvori det klart fremgår, hvem der har ansvaret for, hvilke opgaver i forhold til en given lovgivning, samt i hvilken rækkefølge de skal håndteres. Arbejdsgangsbeskrivelser er da heller ikke særlige for 300-timers-reglen, men fungerer som et redskab i mange kommuner i forbindelse med implementering af ny lovgivning:

Vi laver masser af arbejdsgangsbeskrivelser, vi er i gang med at lave nye rundt om i teamene, også efterhånden som erfaringerne kommer ind i den nye kommune, hvordan er koordineringen mellem ydelse og jobcenter mv. (Leder i en mindre kommune).

Umiddelbart er indtrykket fra interviewundersøgelsen, at kommunerne typisk bruger ressourcer på en arbejdsgangsbeskrivelse de gange, hvor lovgivningen involverer en helt ny arbejdsgang, hvor flere forskellige forvaltningsled er involveret, og hvor der er en vis volumen i gruppen, som risikerer at blive omfattet.

I 300-timers-reglens tilfælde, hvor både jobcenter og ydelseskantor er involveret, er udfordringerne omkring placering af beslutningskompetence og ansvar for de forskellige afgørelser eksempelvis søgt håndteret ved oprettelse af et fælles arbejdsdokument, som i forskellig detaljeringsgrad beskriver koordineringen mellem jobcenter og ydelseskantor. Kort sagt, hvem der gør hvad og hvornår:

Vi nedsatte endelig en arbejdsgruppe, som lavede retningslinjer for, hvornår varslingsbreve sendes ud – at vi [jobcentret, red.] skal have besked inden i og med, at vi ellers ikke har en chance for at vide, hvornår og hvem de er sendt til (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Nogle kommuner har været mere på forkant med processen end andre og har eksempelvis udnyttet tiden før opgavefordelingen mellem jobcenter og ydelseskantor og kommunesammenlægning og implementeringen af 300-timers-reglen til at snakke sammen og høste frugterne af andres erfaringer:

I opstarten (...) var man (...) organiseret i et netværk med de andre omegnskommuner, hvor vi udvekslede en del erfaringer om blandt andet opstarten og implementeringen af 300-timers-reglen. Det var et samarbejde, som handlede om, hvad loven siger (...), hvordan de forskellige ville organisere sig, hvordan samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor skulle fungere (...), hvor skal opgaverne ligge i forhold til den økonomiske del og den arbejdsmarkedsrettede vejledning (Leder i en mellemstor kommune).

Sådanne erfaringsudvekslinger har været med til at lette det indledningsvise arbejde med arbejdsgangsbeskrivelsen. Følgende citat eksemplificerer, hvordan en sådan arbejdsgangsbeskrivelse helt

konkret kan fungere. I dette tilfælde tager beskrivelsen udgangspunkt i perioden, inden der er udsendt et varslingsbrev, således at jobcenter og ydelseskantor i fællesskab afklarer, hvorvidt den pågældende kontanthjælpsmodtager overhovedet skal modtage et sådant:

Jeg [ydelse, red.] slår dem [kontanthjælpsmodtagere, red.] op på KMD, dem der har fået hjælp i to år. Så starter jeg skemaet [arbejdsgangsbeskrivelsen, red.] op med at sige den og den handler det om, de har fået hjælp så og så længe og været gift så og så længe, så bliver den sendt videre i systemet. Jeg finder dem, der er omfattet, om de så ender med at være det, er ikke sikkert, men umiddelbart er de omfattet af de første to krav. I jobcentret finder de så ud af, om der er nogle af undtagelserne, der gælder (...) Så kommer de ned til mig igen og siger, at det så fx er en af dem, der skal have et varslingsbrev, så har vi lavet et regneark, hvor vi prøver at styre det... de her er omfattet, de her har optjent timer, de her er ikke længere omfattet og af hvilken grund, om de har en ressourceprofil, forlængelser eller andet (Leder i en mellemstor kommune).

Konkret i forhold til 300-timers-reglen vil arbejdsgangsbeskrivelse således tydeliggøre, hvordan det først undersøges, om den pågældende kontanthjælpsmodtager er omfattet af reglen, hvordan man eksempelvis undersøger, om den pågældende har været sygemeldt eller har udskydelsesperioder mv., og væsentligst af alt fastslår arbejdsgangsbeskrivelsen, hvem der har ansvar for de forskellige opgaver.

Arbejdsgangsbeskrivelsen er typisk vedtaget i en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra de involverede afdelinger, herunder sagsbehandlere og eventuelt faglige konsulenter til at vejlede i forhold til lovgivningen. Den videre formidling af arbejdsgangen sker så eksempelvis i én kommune ved afholdelse af fællesmøde for sagsbehandlere fra jobcenter og ydelseskantoret med konkret undervisning i det udarbejdede skema:

I nogle dage sad vi og "øvede" og prøvede arbejdsgangene, så alle fik startet op med at prøve at have mange sager og fik arbejdsgangen ind fra start (Leder i en mellemstor kommune).

Ud over at være en hjælp i den daglige sagsbehandling af 300-timers-reglen og anden lovgivning, så giver flere kommuner desuden udtryk for, at arbejdsgangsbeskrivelser er et godt redskab at give til nye sagsbehandlere, hvorved det desuden sikres, at indarbejdede rutiner ikke går tabt ved personaleudskiftning:

Det [arbejdsgangsbeskrivelsen, red.] er en ting, som nye medarbejdere er meget glade for. Der ligger en mulighed for som ny medarbejder at komme et lille step videre selv uden at skulle spørge (Leder i en større kommune).

I kraft af at fastslå, hvem der gør hvad, er arbejdsgangsbeskrivelsen med til at styrke samarbejdet og sagsbehandlernes fælles forståelse af det arbejde, der gøres i henholdsvis jobcenter og ydelseskantor. Arbejdsgangsbeskrivelsen er således med til at gøre en regel som 300-timers-reglen tilgængelig og håndterbar for sagsbehandlerne i den daglige praksis og er videre med til at sikre en ensartet sagsbehandling.

Varslingsbreve og it-systemer

Arbejdsgangsbeskrivelsen udgør en stor støtte i både implementeringen og den egentlige sagsbehandling af 300-timers-reglen i de kommuner, der har udarbejdet en sådan. Fælles for alle kommuner er imidlertid, at KMD (Kommunedata) i forhold til implementeringen af 300-timers-

reglen, i samarbejde med Arbejdsdirektoratet, havde udarbejdet støtteværktøjer, som havde til formål at facilitere implementeringen, herunder et varslingsbrev som kommunerne kunne benytte. Det af KMD udarbejdede varslingsbrev var dog væsentligt forsinket, ikke mindst fordi en række fortolkningsmæssige spørgsmål i forhold til lovgivningen afventede en afklaring.

Det af KMD udarbejdede varslingsbrev har ganske mange kommuner anvendt, mens andre kommuner enten har udarbejdet deres eget, udarbejdet og vedlagt en folder, som på forskellige sprog fortæller, hvad varslingsbrevet drejer sig om og/eller oversat varslingsbrevet til andre hovedsprog. Som et supplement til KMD's varslingsbrev har flere kommuner endvidere indført en praksis med at indkalde til samtale samtidig med, at varslingsbrevet udsendes, hvor det har været muligt, sammen med borgeren, at afklare brevets indhold. I forbindelse med varslingsbrevet har flere kommuner desuden efterspurgt allerede oversatte varslingsbreve fra KMD på samme vis som varslingsbrevet på dansk. Det hører med til historien, at KMD's varslingsbrev var ganske forsinket og dermed ikke klar til at kunne bruges, da de første kontanthjælpsmodtagere skulle varsles pr. 1. oktober 2006.

Da vi skulle implementere den [300-timers-reglen, red.] havde vi problemer med at kunne gøre det i rette tid fordi de varslingsbreve, som skulle sendes ud, ikke fra KMD's side var færdige. Derfor blev vi forsinkede, ligesom alle andre (Leder i en større kommune).

Endvidere er jobcentrene efter deres egen opfattelse blevet stillet i udsigt, at ny lovgivning blev fulgt op af it-redskaber til at understøtte administrationen af nye love. Efter mange jobcentres opfattelse var det ikke sket i forbindelse med 300-timers-reglen:

Vi var nødt til at starte fra scratch, det var de gamle kort, vi næsten måtte indføre igen for at holde styr på den rullende kalender med, hvornår folk falder, så måtte vi flytte dem rundt i nogle ringbind alt efter, hvornår der skulle sendes varslingsbreve osv. – vi manglede simpelthen de værktøjer og redskaber (Leder i en mellemstor kommune).

Som illustreret i tabel 6.6, og som citatet beskriver, er det således en del kommuners erfaring, at manglende it-redskaber har været med til at gøre administrationen af loven svær og samtidig gjort samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskantor sværere end nødvendigt var.

Opsummerende om kommunernes administrative praksis skal det atter nævnes, at 300-timers-reglen er sammenfaldende med store strukturelle og organisatoriske ændringer i kommunerne, som for mange kommuner har betydet, at de først for alvor og systematisk har fået implementeret 300-timers-reglen efter kommunesammenlægningen og etableringen af jobcentrene. Sammenfaldet af opsplittningen mellem beskæftigelses- og ydelsesdelen og indførelsen af 300-timers-reglen har derfor sat sine spor i kommunernes implementeringsproces.

Indtrykket er, at der hersker stor variation fra kommune til kommune i forhold til, hvor langt man er kommet med etablering af en administrativ praksis for 300-timers-reglen. Nogle af de problemstillinger, som har gjort sig gældende, har været en uklar ansvars- og opgavefordeling, mangelfuld kommunikation mellem jobcenter og ydelseskantor. Ligeledes har der været faktorer som kommunerne ikke selv kan stilles til ansvar for såsom et forsinket centralt udarbejdet varslingsbrev samt manglende it-værktøjer til administration af reglen. De to sidstnævnte aspekter har alt andet lige ikke gjort implementeringen lettere.

Nogle af de måder, som kommunerne har søgt at håndtere udfordringerne på, har eksempelvis, som beskrevet, været en prioritering af faglige konsulenter for at bedre sagsbehandlingens vid om reglen, udarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser for at fastlægge en klar ansvars- og opga-

vefordeling samt målretning af information til specifikke sagsbehandlere, således at den enkelte sagsbehandler ikke overinformeres unødigt.

7 Kommunernes praksis i indsatsen

I relation til kommunernes indsats i forhold til 300-timers-reglen har de ydre faktorer (strukturreform og etablering af jobcentre), været fælles for alle kommuner. Dette blev også beskrevet i kapitel 5. De indre faktorer, som fx graden af kommunalpolitisk bevågenhed, har derimod været forskellig fra kommune til kommune, og denne bevågenhed over jobcentrene ingen indflydelse på. Således har 300-timers-reglen og den lokalpolitiske bevågenhed i visse kommuner, som det følgende citat illustrerer, resulteret i flere økonomiske ressourcer til indsatsen:

Vores arbejdsmarkedsudvalg bevilgede 275.000 kr. til, at vi kunne gøre en særlig indsats (Leder i en større kommune).

At 300-timers-reglen har været på den kommunalpolitiske dagsorden har således for nogle kommuner betydet en ressourcemæssig opprioritering, som typisk mærkes i jobcentret i form af et økonomisk tilskud eller mere bemanding. I langt størstedelen af de 10 kommuner, som deltog i interviewundersøgelsen, er det imidlertid ikke det typiske billede, at kommunalpolitisk bevågenhed omkring 300-timers-reglen har medført ekstraressourcer:

Der er jo ressourcer nok. Når man piller nogle sager ud og prioriterer dem, så er der også redskaber nok at gøre godt med, men der har ikke været ressourcer på den måde [ekstrabevilling fra politisk niveau, red.] (...) så det bliver et spørgsmål om prioriteringer (Leder i en mellemstor kommune).

Som citatet beskriver, kommer spørgsmålet om ressourcer til indsatsen i forhold til 300-timers-reglen således til at afhænge af den enkelte kommunes prioriteringer. Lovgivning som 300-timers-reglen kommer dermed mange steder til at betyde en prioritering af visse grupper frem for andre.

Med disse rammer for indsatsen in mente vil kapitlet først belyse kommunernes indsats i forhold til varsling og vejledning af berørte kontanthjælpsmodtagere samt de varslede kontanthjælpsmodtageres reaktion. I forlængelse heraf ses der på såkaldt særlige initiativer, som nogle kommuner har sat i værk. Efterfølgende redegøres for en vedvarende diskussion om 300-timers-reglen i forhold til matchkategorierne, særligt matchkategori 4, og afslutningsvist koncentrerer kapitlet sig om karakteren af en eventuel opfølgende indsats over for dem som mister kontanthjælpen.

7.1 Kommunernes indsats

I forhold til 300-timers-reglen er den overordnede rettesnor for indsatsen, at der skal rettes henvendelse til et kontanthjælpsægtepar, når parret har modtaget kontanthjælp i mere end 18 måneder, med besked om, at de fremover er omfattet af 300-timers-reglen og skal opfylde beskæftigelseskravet. Er der ikke forlængelsesgrunde, betyder det, at den part som befinder sig længst fra arbejdsmarkedet mister retten til kontanthjælp seks måneder senere, såfremt beskæftigelseskravet ikke opfyldes. Sagsbehandleren i jobcentret har dermed ideelt set seks måneder til at gøre en indsats, der starter med en besked fra ydelseskontoet om, at den pågældende kontanthjælpsmodtager har modtaget et varslingsbrev med en bortfaldsdato.

7.1.1 Varsling

Varslingsbrevet udsendes i langt de fleste kommuner af ydelseskontoet, som det blev beskrevet i kapitel 6, og i de fleste af de kommuner, der har deltaget i interviewundersøgelsen, anvendes standardbrevet udarbejdet af KMD.

Når en kontanthjælpsmodtager er blevet varslet om bortfald af kontanthjælpen, fortsætter kontaktforløbet med individuelle kontaktsamtaler som udgangspunkt på normal vis. Kontaktsamtalerne skal afholdes ca. hver tredje måned eller senest hver gang, personen i sammenlagt tre måneder har modtaget offentlige forsørgelsesydelse eller har deltaget i tilbud¹².

Efter at jobcentret er orienteret om, at et varslingsbrev er sendt, vælger ganske mange kommuner imidlertid at intensivere vejledningsindsatsen. Dette gøres fx ved at intensivere det individuelle kontaktforløb gennem en øget hyppighed af individuelle kontaktsamtaler og/eller ved at fremrykke den førstkommande individuelle kontaktsamtale, efter at kontanthjælpsmodtageren er blevet varslet. Tabel 7.1 viser, hvor mange kommuner der anvender kontaktsamtaler hyppigere over for kontanthjælpsmodtagere, der er blevet varslet.

Tabel 7.1 – Varsling og det individuelle kontaktforløb

Anvendes individuelle kontaktsamtaler hyppigere over for kontanthjælpsmodtagere, der er varslet?	Andel kommuner
Ja	43 %
Nej	57 %
I alt	100 %
Antal kommuner, der har svaret	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentre i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som det ses i tabellen, er det kun lidt under halvdelen af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, der anvender individuelle kontaktsamtaler *hyppigere* over for de kontanthjælpsmodtagere, der er blevet varslet end over for andre kontanthjælpsmodtagere. Hver femte kommune fremrykker dog den førstkommande kontaktsamtale efter varsling, så den afholdes inden for 14 dage efter varsling er foretaget. Imidlertid vælger tre ud af fem kommuner at fastholde det igangværende kontaktforløb, således at der først tales om 300-timers-reglen ved den næstkommende tre-månederssamtale.

En del kommuner angiver dog samtidig, at de har haft svært ved at overholde varslingsfristerne. Dette fremgår af tabel 7.2.

Tabel 7.2 – Overholdelse af varslingsfrister

I hvilket omfang har følgende gjort sig gældende:	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte	I alt	Antal svar
Vi har ikke haft kapacitet til at overholde varslingsfristerne	36 %	24 %	25 %	15 %	100 %	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentre i landets kommuner i oktober/november 2007.

Omkring to ud af fem kommuner har enten af og til eller ligefrem ofte manglet kapacitet til at overholde varslingsfristerne. Dette rummer en række problemer i forhold til de berørte kontanthjælpsmodtagere¹³ og ikke mindst for den enkelte kommune i forhold til lovgivningen. Opfattel-

sen af de manglende ressourcer skyldes for mange kommuners vedkommende formentlig både det tidsmæssige sammenfald mellem implementeringen af 300-timers-reglen og strukturreformen samt etableringen af de nye jobcentre med dertil hørende arbejdsgange, som beskrevet ovenfor i kapitel 5.

7.1.2 Kontanthjælpsmodtagernes reaktion

I forbindelse med varslingen af de kontanthjælpsmodtagere, der er omfattet af 300-timers-reglen er kommunerne stødt på en række forhindringer i forhold til kontakten til kontanthjælpsmodtagerne. De fleste af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, var eksempelvis forundrede over den manglende reaktion hos kontanthjælpsmodtagerne, efter at de var tilsendt et varslingsbrev. Dette fremgår også af tabel 7.3, hvor 55% af kommunerne angiver, at kontanthjælpsmodtagerne enten "af og til" eller ofte slet ikke reagerede på sagsbehandlerens henvendelser i form af varslingsbrev mv. Der er dog også en del, der har reageret på henvendelserne, men ikke har ønsket nærmere rådgivning.

Tabel 7.3 – Kontakten til de berørte kontanthjælpsmodtagere

I hvilket omfang har følgende gjort sig gældende i forhold til vejledning:	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte	I alt	Antal svar
Kontanthjælpsmodtagerne reagerer ikke på vores henvendelser	15%	30%	37%	18%	100%	67
Kontanthjælpsmodtagerne reagerer på vores henvendelser men ønsker ikke rådgivning	22%	49%	24%	4%	100%	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Det var en udbredt opfattelse hos de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, at en af grundene til den manglende reaktion hos de varslede kontanthjælpsmodtagere var, at de så ofte var blevet "truet" med at blive frataget kontanthjælpen, mens deres erfaring var, at "der skete jo aldrig noget", når det kom til stykket.

Selv om det blev oversat og forklaret på modersmål, så troede mange alligevel ikke på det, før de blev ramt. Mange gange er de blevet truet på deres kontanthjælp, uden at det har fået konsekvenser, så de troede ikke på det (...) De skulle åbenbart opleve, at den blev stoppet før de reelt tog det alvorligt (Leder i en større kommune).

Samtidig var det også opfattelsen hos mange kommuner, at de varslede kontanthjælpsmodtagere ofte ikke forstod varslingsbrevet. Tabel 7.4 viser, at det i tæt ved halvdelen af de kommuner, der havde besvaret spørgeskemaet, enten af og til eller ofte var tilfældet, at der havde været henvendelser på grund af sprogveskigheder.

Tabel 7.4 – Sprogveskigheder

I hvilket omfang har følgende gjort sig gældende i forhold til varsling:	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte	I alt	Antal svar
Varslings- og partshøringsbrevet på dansk har medført henvendelser på grund af sprogveskigheder	27%	25%	34%	13%	100%	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som beskrevet i kapitel 6, havde enkelte kommuner taget initiativ til at oversætte varslingsbrevet til forskellige modersmål. I alt havde seks ud af de 71 kommuner, der havde besvaret spørgeskemaet gjort dette, men kun to kommuner havde oversat partshøringsbrevet fra dansk til andre modersmål.

Men sprogproblemer har ikke været den eneste årsag, idet mange af de adspurgte kommuner er af den opfattelse, at kontanthjælpsmodtagerne mangler forståelse for 300-timers-reglens konsekvenser. Dette er beskrevet i tabel 7.5, hvor det fremgår, at hver tredje kommune mener, at det ofte er tilfældet, og tæt ved otte ud af 10 mener, at det enten af og til eller ofte er tilfældet.

Tabel 7.5 – Forståelse for 300-timers-reglens konsekvenser

	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte	I alt	Antal svar
Kontanthjælpsmodtagerne mangler forståelse for konsekvenserne af 300-timers-reglen	3%	19%	45%	33%	100%	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Kombinationen af sproglige barrierer, erfaring med sagsbehandlere samt manglende forståelse for de reelle konsekvenser af varslingsbrevet og 300-timers-reglen, kan samlet være en forklaring på, hvorfor varslingsbrevet har affødt så få reaktioner og henvendelser fra de varslede kontanthjælpsmodtagere.

Når konsekvenserne af 300-timers-reglen går op for de varslede kontanthjælpsmodtagere, vil en eller anden form for reaktion være forventelig. Den enkelte kommune blev i spørgeskemaet bedt om at tage stilling til følgende udsagn, som de er beskrevet i

tabel 7.6.

Tabel 7.6 – Kontanthjælpsmodtagernes reaktion, når de indser, at de risikerer at miste deres kontanthjælp

Udsagn:	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	I alt	Antal svar
De bliver mere aktive i forhold til at sikre en større tilknytning til arbejdsmarkedet	10%	32%	52%	6%	100%	62
De bliver mindre aktive i forhold til at sikre en større tilknytning til arbejdsmarkedet	56%	39%	5%	0%	100%	61
De udtrykker ikke bekymring ved udsigten til at miste kontanthjælpen	34%	26%	21%	19%	100%	62

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som det fremgår af tabellen, erfarer tæt ved seks ud af 10 kommuner, at de varslede kontanthjælpsmodtagere ”i høj grad” eller ”i nogen grad” bliver mere aktive i forhold til at sikre en større tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er samtidig mange kommuner, der er af den opfattelse, at de varslede kontanthjælpsmodtagere ikke udtrykker bekymring over udsigten til bortfald af kontanthjælp. Dette er i sig selv tankevækkende, men stemmer i en vis udstrækning overens med de informationer, der er kommet frem igennem de kvalitative interview.

Her lægges der i mange kommuner ligeledes vægt på dels sprog vanskeligheder, dels mangel på forståelse for reglens faktiske konsekvenser. Borgerne kan således både have svært ved at forstå, hvad reglen går ud på, og at den rent faktisk har ganske alvorlige konsekvenser. Af den grund har mange kommuner valgt, enten sammen med varslingsbrevet eller umiddelbart efter, at indkalde til en samtale, hvor sagsbehandleren har mulighed for at uddybe reglens konsekvenser:

... så henvender man sig face-to-face og forklarer det, så man er sikker på, at de har forstået det. De ender med at acceptere det. Reaktionen er forskellig fra raseri til ligegyldighed, men det ender med, at det er et forløb, de skal igennem (Leder og sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Flere kommuner har forsøgt gennem længere tid at forberede gruppen i risiko på, at reglen kom, og hvad konsekvensen ville blive for dem. Dette oplysningsarbejde blev i nogle kommuner søgt gennemført via forskellige mere eller mindre velbesøgte informationsmøder. Alligevel er indtrykket hos størstedelen af kommunerne, at gruppen blev overrasket, og at varslingsbrevet ikke i sig selv har været motivationsskabende.

7.1.3 Vejledning og det individuelle kontaktføreløb

I forhold til den vejledning, som iværksættes over for gruppen af varslede kontanthjælpsmodtagere, peger mange kommuner på, at indsatsen opprioriteres. Denne opprioritering af gruppen, hænger blandt andet sammen med den begrænsede tid, sagsbehandleren har til at gøre en egentlig indsats inden bortfaldsdatoen:

Jeg opprioriterer i høj grad indsatsen over for den specifikke gruppe i det halve år, jeg har til at lave en indsats (...) Du kan godt have 10, der ringer, hvor du vurderer, at det er den ene, du kan tage til samtale i morgen, fordi sagen ser sådan og sådan ud, og om lidt stopper kontanthjælpen. De ni andre, som måske også har brug for hjælp, men knap så akut, må vente, sådan er vilkårene (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

I forlængelse af denne opprioritering af indsatsen rettet mod de varslede kontanthjælpsmodtagere peger andre dog på, at fokus på gruppen kommer naturligt i og med, at 300-timers-reglen er en del af den større lovpakke ”Ny chance til alle”¹⁴:

”Vend bunken-listerne” har nu eksisteret i lidt over et år. Gruppen af kontanthjælpsmodtagere i risiko for at miste deres hjælp er derfor heller ikke blevet opprioriteret i forhold til andre grupper (...) Der er sat mange forskellige nye projekter i søen for forskellige målgrupper, og her adskiller risikogruppen i forhold til 300-timers-reglen sig ikke (Leder og sagsbehandler i en større kommune).

Det er med andre ord forskelligt, om man i kommunerne egenhændigt har opprioriteret eller om det er kommet af sig selv, men faktum er, at fokus på gruppen er blevet større og vejledningsindsatsen intensiveret.

Afklaring

Som udgangspunkt arbejder jobcentre og ydelseskontorer ud fra et mål om, at borgeren skal hjælpes tættere på arbejdsmarkedet. Men da det i forhold til 300-timers-reglen er en gruppe som længe har stået helt uden for arbejdsmarkedet, så kan der være lang vej fra indsatsen påbegyndes, og til fast arbejdsmarkedstilknytning bliver en realitet. Næsten alle de kommuner, der indgik i interviewundersøgelsen, arbejder ud fra en langsigtet strategi, og kun de færreste kommuner har minimumskravet på 300 timers beskæftigelse som mål. Den langsigtede strategi vil typisk kræve, at den enkelte kontanthjælpsmodtagers arbejdspotentialer afklares:

Ud af de 10 vi stod tilbage med, er mange gået over i et ressourceafklarende forløb for at se, hvad det egentlig er, de kan (Leder i en mindre kommune).

Og videre:

En stor del af dem er også under udredning i forhold til at vurdere deres egentlige arbejdsevne – er de berettiget til fleksjob eller førtidspension eller hvad? (Leder i en mindre kommune).

Et afklaringsforløb kan foregå på flere måder, men vil ofte indledes med en eller flere samtaler med borgeren, hvor ønsker og mål konkretiseres. Som en informant beskrev det, handler det om: *”...hvad man kan finde ud af sammen med borgerne, så de ikke falder for reglen”* (Leder i en mellemstor kommune). I én kommune har man som et led i indsatsen benyttet et decideret motivationsprojekt, hvor målet er at få folk til at tænke på en anden måde og spore tankerne hen på det at have et arbejde.

Herefter vil indsatsen ofte, som en del af afklaringen, bestå i et praktikforløb eller et løntilskudsjob, som benyttes til at vurdere omfanget af borgerens reelle arbejdsevne og til at vurdere behovet for eventuel opkvalificering. Hvis arbejdsevnen vurderes som værende meget ringe, kan afklaringen bestå i, at vedkommende indstilles til fleksjob, revalidering eller førtidspension. Flere i målgruppen befinder sig imidlertid i den gråzone, hvor de på den ene side har vanskeligt ved at dokumentere, at deres arbejdsevne er varigt nedsat og dermed berettiget til fleksjob, mens de på den anden side i realiteten er så dårlige, at en langsigtet arbejdsmarkedstilknytning og arbejde på fuld tid er et urealistisk mål:

I forhold til indsats har vi ikke som sådan manglet tilbud eller ekstra ressourcer til arbejdet med gruppen, det er mere et problem, at nogle er så dårlige at de måske ikke

kan komme i job, men som heller ikke skal have pension. Der mangler nogle tilbud (Leder i en mellemstor kommune).

I forhold til denne gråzone, samt de forskellige problemstillinger, som er karakteristisk for gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der befinder sig her, har flere kommuner i interviewundersøgelsen peget på, at der er behov for at tilpasse indsatsen, hvis målet er, at kontanthjælpsmodtagere i de tungere matchkategorier skal deltage på arbejdsmarkedet. Dette må man være indstillet på vil kræve både tid og ressourcer og dermed en fortsat prioritering af én specifik gruppe måske på bekostning af andre.

I forbindelse med vejledning og det individuelle kontaktforløb har nogle kommuner således også angivet, at de *ikke* har haft de fornødne ressourcer til at yde en tilstrækkelig rådgivning eller vejledning, og at det desuden har været vanskeligt at overholde aftaler med de berørte kontanthjælpsmodtagere. Dette er beskrevet i tabel 7.7.

Tabel 7.7 – Tilstedeværelsen af fornødne ressourcer

I hvilket omfang har følgende gjort sig gældende:	Aldrig	Sjældent	Af og til	Ofte	I alt	Antal svar
Vi har ikke de nødvendige ressourcer til at yde en tilstrækkelig rådgivning	28%	36%	30%	6%	100%	67
Vi har svært ved at overholde vores aftale med de berørte kontanthjælpsmodtagere	33%	34%	31%	1%	100%	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Tabellen viser, at omtrent hver tredje kommune har haft en følelse af, at de fornødne ressourcer ikke har været til stede i forhold til at kunne yde en tilstrækkelig rådgivning.

I forhold til indsatsen over for de borgere, som ikke afklares til fleksjob eller pension, men som vurderes at have en arbejdsevne, fokuseres der på opkvalificering eller reel arbejdsmarkeds-tilknytning. I flere tilfælde er indtrykket fra interviewundersøgelsen, at denne del af indsatsen har karakter af at være meget fokuseret omkring det enkelte individ:

Jeg havde tre af sted på et tretrinsforløb, specielt målrettet integration (...) Selve det forløb var meget individuelt (Leder i en mindre kommune).

Som en opsamling på vejledningsindsatsen viser

tabel 7.8 fra spørgeskemaundersøgelsen det generelle billede af, hvad kommunerne fokuserer på i vejledningen af de varslede kontanthjælpsmodtagere.

Tabel 7.8 – Hvad fokuseres der på i vejledningen af kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget varslingsbrev

	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	I alt	Antal svar
Opkvalificering	0%	13%	51%	36%	100%	61
Virksomhedspraktik	0%	16%	47%	37%	100%	62
Ansættelse med løntilskud	2%	16%	49%	33%	100%	61
Vejledning om mulige jobsøgningskanaler	0%	6%	21%	73%	100%	62
Udarbejdelse af nye jobplaner	2%	14%	57%	28%	100%	58
Kontanthjælpsmodtagerens forståelse af 300-timers-reglens konsekvenser	2%	8%	18%	73%	100%	62
Omgruppering til matchkategori 5	50%	40%	10%	0%	100%	58
Udarbejdelse af ressourceprofil med henblik på revalidering eller pension mv.	17%	26%	48%	9%	100%	58

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Der har i forbindelse med 300-timers-reglen været debat om, hvorvidt nogle kommuner vælger den lette løsning og matcher varslede kontanthjælpsmodtagere til matchgruppe 5, således at de ikke længere er omfattet af 300-timers-reglen. Som det fremgår af tabel 7.8 angiver halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet, at det ikke er noget, de lægger vægt på i vejledningen. Kun hver tiende angiver, at det er noget, de i nogen grad lægger vægt på.

Det fremgår endvidere af tabellen, at kommunerne i vejledningen af de varslede kontanthjælpsmodtagere lægger stor vægt på, at borgeren forstår *konsekvenserne* af 300-timers-reglen. Sammen med "vejledning om mulige jobsøgningskanaler" er "Kontanthjælpsmodtagerens forståelse af 300-timers-reglens konsekvenser" noget tre ud af fire kommuner i høj grad lægger vægt på. "Udarbejdelse af ressourceprofil med henblik på revalidering eller pension", lægger lidt over halvdelen af kommunerne "i nogen" eller "høj grad" vægt på.

Organisering af indsatsen

Kommunerne organiserer indsatsen over for de varslede kontanthjælpsmodtagere forskelligt. For at eksemplificere denne forskellighed illustreres efterfølgende to måder at organisere sig på, som begge fremgik af interviewundersøgelsen.

Den første organiseringsmåde rummer de kommuner, som har valgt at koncentrere vejledning og indsats omkring 300-timers-reglen på et mindre antal sagsbehandlere og/eller virksomhedskonsulenter. Idet en borger bliver omfattet af 300-timers-reglen og varslet, overgår hans/hendes sag således til en sagsbehandler, der alene sidder med disse sager. Kommuner, som organiserer vejledning og indsats på denne måde, forklarer det eksempelvis med, at koncentrationen på få medarbejdere medvirker til ensretning af indsatsen over for borgerne:

Indsatsen lå i begyndelsen på to personer, dels for at sikre, at det var de samme ting der blev sagt, dels for at holde snor i det. Da vi først havde fået styr på, hvem der skulle have brev, fik vi samlet hele gruppen af borgere hos de to personer, som udgjorde en særlig "task force" (...) de overtog simpelthen sagen om borgeren. Når der kom en 300-timersperson vil de automatisk blive ført over i det team (Leder i en større kommune).

Og videre:

At x sidder som den eneste medarbejder med borgere omfattet af og i risiko for at blive omfattet af 300-timers-reglen hænger sammen med, at kommune x ikke havde særlig mange borgere, der blev underlagt 300-timers-reglen (Leder og sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Den anden måde at organisere indsatsen på er kendetegnet ved, at kontanthjælpsmodtagere omfattet af 300-timers-reglen ikke er koncentreret på én sagsbehandler, men i stedet, at samtlige sagsbehandlere i jobcentret kan have borgere, der er omfattet af 300-timers-reglen. Sagsbehandleren vil da i de tilfælde, hvor der udsendes et varslingsbrev til en af hans/hendes borgere, indlede sagen og vurdere, hvilken videre indsats der er behov for. Herefter er det indtrykket, at andre parter involveres i sagen alt efter, hvilket behov der er afdækket. Det kan eksempelvis være en virksomhedskonsulent i forhold til at finde en praktikplads:

Det vi som regel gør er, at jobkonsulenterne får opgaver af sagsbehandlerne, dvs. de får anvist nogle borgere, som kan være omfattet af regler om praktik eller løntilskud, og så får de (virksomhedskonsulenten) opgaven at gå ud og matche (Leder i en mellemstor kommune).

Det skal i forlængelse heraf nævnes, at det i kommunerne er forskelligt, hvor vandtætte skodderne mellem sagsbehandlerens og virksomhedskonsulentens ansvarsområder er. Flere steder er der således eksempler på, at virksomhedskonsulenten laver sagsbehandling og ikke blot varetager virksomhedskontakten udadtil. Uanset hvordan jobcentret har organiseret sig, vil der, ud over virksomhedskonsulenten, ofte involveres andre parter i forløbet. Andre parter kan fx være eksterne udbydere, til hvem større eller mindre dele af indsatsen udliciteres:

Vi gjorde det, at vi gik ud og snakkede med konkrete aktører og sagde, at vi har en målgruppe, og dem skal I tage fat i, og vi sender alle ud til jer (...) Normalt, når vi går ud til egne aktører, så beder vi dem om at finde varige job (...) i det her tilfælde gik vi simpelthen ud og sagde, at I skal stadigvæk gøre det samme, men I skal vide, at borgeren har brug for at komme i beskæftigelse hurtigst muligt (Leder i en mellemstor kommune).

I forhold til brug af eksterne aktører er det typisk, at kommunen benytter disse til mindre dele af indsatsen og i mange tilfælde opkvalificeringsforløb/kurser, sprogundervisning eller anden uddannelse, der sigter mod beskæftigelse inden for et særligt område:

Vi har fx kvinder omfattet af 300-timers-reglen, som vi har givet kørekort, og hvor de nu er i gang med en buschaufføruddannelse – det er de meget velfungerende og dem, som har motivationen og kan se, at tingene måske kan ændre sig (Sagsbehandler i en større kommune).

Eller et andet eksempel, hvor den eksterne aktør laver en mere helhedsorienteret indsats:

Vi har indgået en speciel aftale med en ekstern aktør (...) deres opgave er specielt kvinder med anden etnisk baggrund (...) De er meget orienterede mod at få skaffet praktiker og få dem ud og prøve, hvordan det er på en arbejdsplads (...) De arbejder med kvindernes indstilling til at have arbejde, at være mødre, kvinder og den kulturelle side af det (...) Projektet er resulteret i, at en del kvinder er kommet ud og er fastholdt i deres forløb (Leder i en større kommune).

Kvaliteten af eksisterende tilbud

Givet målgruppens karakteristika har kommunerne i interviewundersøgelsen reflekteret over kvaliteten af de tilbud, de har stået med, og her peges der blandt andet på, at indvandrere står med specifikke integrationsproblematikker, som bliver tydelige, når der kommer en lov som 300-timers-reglen:

Lige pludselig skal denne her integration ske nu og her (...) Der bliver vi alle presset (...) Det er et stort dilemma, hvis vi egentlig vurderer, at der ikke er nogen forlængelsesgrunde (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Omvendt påpeges det i en anden kommune, at der ikke er nogen god undskyldning for at vente til sidste øjeblik med at lave sin indsats:

... man kan lige så godt starte på dag 1. Vi skal jo lave indsatsen fra begyndelsen, hvor de er mest motiverede for at komme tilbage på arbejde (Leder i en mellemstor kommune).

Kvaliteten af tilbuddene i indsatsen bliver desuden hurtigt et spørgsmål om ressourcer og prioriteringer. Her blev der flere gange talt om, at det kunne være ønskværdigt med en mulighed for i højere grad at benytte holdningsbearbejdning som et aktiveringstilbud, da det ofte har vist sig, at der, for en stor del af borgerne i målgruppen, ikke blot er tale om et behov for afklaring af ressourcer, men om et mere grundlæggende arbejde med holdninger og motivering. At få skabt grundlaget til en arbejdsidentitet hos en borger, som aldrig har haft tilknytning til arbejdsmarkedet, kræver en anden slags indsats end der, hvor indsatsen kan klares med en løntilskudsordning:

... hvis nu vi havde fået et redskab, der hed, at en sagsbehandler arbejder med et samtaleforløb over 14 dage, hvor de hver dag er til samtale hos ham/hende, så kan det tælle som aktivering. Vi har hele tiden et pres på, at vi skal aktivere så og så meget, ellers mister vi refusion, der kunne det have været en stor fordel hvis vi kunne konvertere noget af den intensive (...) indsats til noget, der berettiger til refusion (Leder i en mellemstor kommune).

Denne kommune foreslog således konkret i forhold til 300-timers-reglen, at der gives mere metodefrihed til kommunen og den/de sagsbehandlere, som sidder med målgruppen. Et samtaleforløb kunne måske virke mere motiverende på gruppen end et egentligt aktiveringsforløb, hvor borgeren ikke nødvendigvis flytter sig rent holdningsmæssigt. Dette er bare ikke muligt, som reglerne er i dag. En del af den fleksibilitet, der efterlyses, kunne således efterkommes ved at skabe bedre rammer for at "eksperimentere" i forhold til denne ret afgrænsede gruppe:

... og hvis man afgrænser det til den gruppe, giver man heller ikke køb på alting, så kan man trække det i land igen, for jeg er godt klar over, at det kan være en glidebane, men det kunne være et godt sted at eksperimentere med det (Leder i en mellemstor kommune).

Muligheden for at modtage refusion for samtaleforløb på lige fod med eksempelvis praktikforløb eller løntilskud ville således give sagsbehandlere og jobkonsulenter mulighed for en mere meningsfuld og målrettet indsats over for en gruppe, hvor det også handler om at bearbejde holdninger.

I forlængelse heraf har kommunerne i visse tilfælde påpeget, at der i arbejdet med de tilbageværende tungere grupper kræves et mere *helhedsorienteret* perspektiv end det umiddelbare beskæftigelsesfokus, som jobcentrene er sat til at arbejde ud fra:

Egentlig er det folks levemåde, vi skal ind og lave om på, give dem et arbejdsmarkeds-perspektiv – de aner i flere tilfælde ikke, hvad et arbejde er (Sagsbehandler i en mindre kommune).

Det understreges således også, at det er nødvendigt, at borgeren mentalt set er ”med” ude på arbejdsmarkedet, fordi der ellers er en risiko for, at vedkommende falder tilbage i rollen som kontanthjælpsmodtager:

Det at fokus bliver på arbejde kan have et forholdsvis kortsigtet perspektiv, det kan godt være, at man finder dem et arbejde, men det er ikke sikkert, at de bliver der (...) I sager, hvor der ikke tidligere er sket så meget, kan det konkrete fokus på arbejde godt få en effekt, der hedder, at det ikke holder i længden (Leder og sagsbehandler i en større kommune).

Man skal således have blik for, at gruppen ikke kan skæres over en kam, men at der eksisterer forskelligartede behov. I forhold til de borgere, som er omfattet af 300-timers-reglen, er det således en idé at give jobcentre, sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter tid og ressourcer til at arbejde mere eksperimenterende, så der kan skabes en mere individuelt orienteret og målrettet indsats over for de svageste grupper.

Særlige initiativer

Måske som en reaktion på utilstrækkeligheden af de eksisterende tilbud i forhold til målgruppens karakteristika, har flere kommuner, som tabel 7.9 viser, iværksat, hvad der her er kaldt *særlige initiativer* til reduktion af antallet af kontanthjælpsmodtagere, der risikerer at falde for 300-timers-reglen.

Tabel 7.9 – Iværksættelse af særlige initiativer

Er der taget særlige initiativer til reduktion af antallet af kontanthjælpsmodtagere, der ikke opfylder beskæftigelseskravet?	Andel kommuner
Ja	49%
Nej	51%
I alt	100%
Antal kommuner, der har svaret	67

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Initiativerne kendetegnes dog i større eller mindre grad ved at kræve ekstra ressourcer, og

tabel 7.10 herunder beskriver indledningsvis omfanget og til en vis grad karakteren af sådanne særlige initiativer.

Tabel 7.10 – Karakteren af særlige initiativer

Hvilke initiativer i givet fald?	Andel kommuner
Oprettelse af relevante jobrettede kurser	54%
Oprettelse af flere kommunale job til ufaglærte	69%
Flere ressourcer til jobkonsulenter	57%
Fællesmøder for medarbejdere fra flere kommunale enheder for en mere sammenhængende vejledning	86%
Andet	97%
Antal kommuner, der har svaret	33

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Blandt initiativerne har ét haft et særligt *internt* fokus, nemlig ”Fællesmøder for medarbejdere fra flere kommunale enheder for en mere sammenhængende vejledning”. Langt hovedparten af dem der har iværksat særlige initiativer, har således angivet, at de har gjort dette. De øvrige udvalgte særlige initiativer har et mere *eksternt* fokus i relation til de berørte kontanthjælpsmodtagere. Blandt disse har ganske mange kommuner angivet, at de har oprettet flere kommunale job til ufaglærte, mens lidt over halvdelen har angivet, at de har oprettet relevante jobrettede kurser og tilført flere ressourcer til jobkonsulenter.

Som det ses af tabellen, har næsten alle de kommuner, der har iværksat særlige initiativer, også anvendt den åbne kategori ”Andet” i spørgeskemaet. Blandt besvarelsenerne har blandt andet været angivet:

- Øget fokus på jobformidling og afklaring af arbejdsevne
- Mere opmærksom på samarbejde med virksomheder
- Specielt fokus på målgruppen ved samtaler med virksomhedskonsulenter
- Flere henvisninger til jobkonsulent frem for projekt
- Intensiveret aktivering, jobdating
- Kvindeprojekt i samarbejde med lokalt videnscenter
- Særligt projekt, hvor to virksomhedskonsulenter kun arbejder med personer omfattet af 300-timers-reglen
- Oprettet specialindsats kaldet ”virksomhedscenter”

I interviewundersøgelsen er der spurgt yderligere ind til de særlige initiativer i kommuner, hvor sådanne tiltag har været etableret. Derved er det blevet muligt at få en fornemmelse af, hvori initiativerne mere nøjagtigt består, og hvor i vejledningsforløbet initiativerne placeres. Efterfølgende skitseres to initiativer, som har været anvendt i relation til 300-timers-reglen, og som er relativt forskellige.

Det første særlige initiativ, som en del kommuner har benyttet, kan samles under en paraply, der handler om *jobrettede* kurser. Initiativet er karakteriseret ved forskellige kurser, som retter sig mod den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har et arbejdspotential. Sådanne initiativer kan på den ene eller anden måde være med til at kvalificere deltagerne til at varetage et *specifikt* job, når kurset er gennemført. Som eksempel har en kommune benyttet:

Et ISS-projekt ”dansk på arbejdspladsen”, hvor de [kontanthjælpsmodtagerne, red.] lærte rengøringssproget, og hvad de forskellige ting hedder, hvor de efterfølgende blev ansat (Leder og sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Flere kommuner har iværksat lignende kurser, ikke nødvendigvis på baggrund af 300-timers-reglen, men som har vist sig egnet til målgruppen, og hvor tanken bag ligeledes er, at forløbet skal munde ud i en tilknytning til job – her inden for social- og sundhedsområdet:

Vi nåede at få startet ni kvinder op. De stoppede lige før jul, og så var de selvskrevet på social- og sundhedsskolen dagen efter (...) Vi havde ikke fået de kvinder til at starte på social- og sundhedsforløbet, hvis vi ikke havde sagt at det var en mulighed for at blive opkvalificeret, og at de får kontanthjælp i den periode længere (Leder i en mellemstor kommune).

Det andet særlige initiativ, som er benyttet i forbindelse med 300-timers-reglen, har karakter af en mere *afklarende indsats* og retter sig dermed mere mod den del af gruppen, som befinder sig i gråzonen, hvor de ikke umiddelbart er jobparate, men hvor de heller ikke kan dokumentere en varig arbejdsvennedsættelse:

... vi har et motivationsprojekt (...), hvor vi har nogle branddygtige folk til at motivere kontanthjælpsmodtagere, hvis man fx har været passiv på kontanthjælp og skal i gang, fordi man fx er omfattet af "ny chance", så går man ind og siger, at man skal finde motivationen, man skal vide, at æblet smager godt, for at man tager en bid (Leder i en mindre kommune).

I relation til 300-timers-reglen har dette motivationsprojekt konkret fungeret som udredning og ligger dermed også i afklarings- og opkvalificeringsforløbet.

Opsummerende i forhold til vejledning og det individuelle kontantforløb viser undersøgelsen, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som 300-timers-reglen (og lovpakken "Ny chance til alle") sigter mod, typisk opprioriteres. Indsatsen over for gruppen indebærer endvidere ofte en indledningsvis afklaring af arbejdssevne forud for en eventuel arbejdsmarkedstilknytning, hvilket betyder, at der ligger et stort stykke arbejde for sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter i perioden inden eventuel bortfald af kontanthjælpen. Nogle kommuner har valgt at koncentrere dette arbejde på enkelte medarbejdere, mens det typiske billede er, at flere parter er inde over i afklaringsforløbet, herunder eksterne aktører. Som et led i opprioriteringen af gruppen samt det faktum, at de eksisterende tilbud ofte ikke var tilstrækkeligt målrettet, har mange kommuner iværksat initiativer, der særligt retter sig mod borgere omfattet af 300-timers-reglen.

7.2 Matchkategorierne og 300-timers-reglens konsekvenser for sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere

Som det blev beskrevet i kapitel 3, er kun personer i matchkategori 1-4 omfattet af 300-timers-reglen, mens personer i matchkategori 5 er undtaget. Denne gruppe er undtaget, idet det er skønnet, at personer i matchkategori 5 for tiden ikke har en arbejdssevne, der kan udnyttes på det ordinære arbejdsmarked. Samtidig er det også klart, at kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1-4 ikke er en homogen gruppe. Det har på den baggrund været interessant at få belyst, hvorledes de enkelte jobcentre forholder sig til vejledningen af kontanthjælpsmodtagere fra forskellige matchkategorier.

I besvarelsen af spørgeskemaet har 22% tilkendegivet, at de vejleder kontanthjælpsmodtagere fra de forskellige matchkategorier forskelligt. Dermed er det typiske billede i kommunerne, at der i vejledningen af de varslede kontanthjælpsmodtagere ikke skelnes mellem, hvilke redskaber man tager i anvendelse over for kontanthjælpsmodtagere fra forskellige matchkategorier. I de kommuner, der angiver, at de vejleder forskellige matchkategorier forskelligt, er der dog på bag-

grund af besvarelsen af spørgeskemaet ikke umiddelbart muligt at identificere markante forskelle i de redskaber, der benyttes. Eneste umiddelbare observation er, at omgruppering til matchkategori 5 og udarbejdelse af ressourceprofil med henblik på revalidering, fleksjob eller indstilling til førtidspension anvendes lidt hyppigere i vejledningen af kontanthjælpsmodtagere, der aktuelt er matchet til matchkategori 4, end kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1-3.

At man i lovgivningen har valgt at friholde kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 5 fra at være omfattet af 300-timers-reglen har siden lovens tilblivelse været genstand for en del debat. Spørgsmålet, der er blevet rejst, har handlet om, hvorvidt det er realistisk at forvente, at kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 kan komme i beskæftigelse i løbet af seks måneder – kort sagt, om det har været korrekt at lade kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 være omfattet af 300-timers-reglen, eller om også denne matchkategori skulle have været fritaget fra at være omfattet af reglen.

Blandt de kommuner, der indgår i interviewundersøgelsen, har der været delte opfattelser af, hvilke matchkategorier der bør være omfattet af 300-timers-reglen, og hvilke der burde være fritaget fra at være omfattet. Divergenserne har handlet meget om, hvorvidt matchkategori 4 rummer så store problemer ud over ledighed, at en tilknytning til arbejdsmarkedet er urealistisk:

I forhold til match 1-3 har jeg ikke samme fornemmelse af, at den rammer forkert (...) 300 timer er jo ikke ret meget, specielt ikke, når vi snakker 1 og 2, men 4 og 5 er en tungere gruppe, og der er 300 timer måske meget (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Og videre:

Der, hvor man ville få allerstørst effekt, det var på match 1-3, hvis det handler om at få folk ud i arbejde. Og hvor den nu kommer til at ramme folk, som også har helbredsmæssige problemer, der synes jeg, at det bliver lidt skævt, at folk, der er svage af andre grunde end arbejdsløshed, bliver ramt ulige meget hårdere end dem, hvor vi egentlig gerne vil sige, at det er ikke okay, at de går hjemme (Leder og sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Som citaterne illustrerer, berøres igen problemstillingen i forhold til den del af matchkategori 4, som har svære problemer ud over ledighed, men som ikke kan dokumentere en varig nedsat arbejdssevne. Til denne gruppe efterlyses, som beskrevet ovenfor, særlige tilbud og/eller større fleksibilitet i regelsættet, som aktuelt ikke er til stede. Flere kommuner undrer sig således over, hvorfor snittet lægges ved matchkategori 5:

Jeg synes, det er meget svært at tale om folk i kasser og gråzonen med 4'erne som den ene dag kan være en 3'er og på en dårlig dag en 5'er (Leder i en større kommune).

Andre peger på, at reglen rammer rigtigt i forhold til at få udsøgt de borgere, som har valgt "hjemmegående husmor" som levevej samt de borgere, som befinder sig i et sygdomsforløb, der egentlig kun er en undskyldning for ikke at arbejde. Med 300-timers-reglen bliver der sorteret ud i grupperne. Imidlertid sættes der spørgsmålstegn ved nødvendigheden af en 300-timersregel i forhold til at udsøge de borgere, som har en reel arbejdssevne:

300-timers-reglen rammer nogle, den ikke bør ramme, og med alle de stramninger der ligger på alle mulige andre jobfokuseringsting, så tror jeg, at dem man kunne tænke, at reglen ville give mening i forhold til, dem har vi alligevel fat i med jobvinklerne på

andre områder. På den gruppe, hvor jeg synes den kunne være relevant, der bliver den efterhånden overflødig (Leder og sagsbehandler i en større kommune).

7.2.1 Et prik på skulderen

I modsætning til de delte meninger om forholdet mellem 300-timers-reglen og matchkategorierne, viste langt størstedelen af de interviewede kommuner sig at være enige om, at 300-timers-reglen har medvirket til et øget fokus på de såkaldt "tungere" kontanthjælpsgrupper. De konsekvenser, man således kan tale om reglen har ført med sig, er på sagsbehandlersiden, at flere har responderet positivt på, at reglen har været et prik på skulderen til sagsbehandlere og jobcenter:

Inden 300-timers-reglen (...) har man nok haft en tendens til (...) at lade dem ligge. Så det er jo fint med sådan en regel, for det skal de jo ikke (...) man ved i baghovedet, at når man skal til at arbejde med denne træge og tunge gruppe af uintegrerede kvinder, så kan man rykke sig selv i håret 100 gange (...) Derfor tror jeg, at 300-timers-reglen også kan være et redskab for ens motivation som sagsbehandler (Sagsbehandler i en mindre kommune).

I forhold til vigtigheden af motivation i sagsarbejdet, som citatet her understreger, kan 300-timers-reglen være med til at virke forebyggende, idet den medvirker til, at en tung gruppe, som måske har ligget stille længe, afklares. Derved skabes der mulighed for at forebygge en fremtidig udskydelse af lignende "tunge" sager, imens indsatsen og afklaringen iværksættes hurtigere til fordel for både kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere.

Også for de pågældende kontanthjælpsmodtagere har flere kommuner peget på, at reglen virker som et prik på skulderen. Særligt i forhold til lovens konsekvens som således, med en meget bestemt finger, prikker til de borgere, der rent faktisk er i stand til at varetage et job. Desuden viste interviewundersøgelsen, at reglen af og til er blevet et godt argument for indvandrerkvinder, som på mandens opfordring, er hjemmegående. Med 300-timers-reglen i ryggen kan disse kvinder nu helt konkret konfrontere ægtefællen med det faktum, at hvis ikke hun tager et arbejde, så betyder det en halvering af deres forsørgelsesgrundlag:

Det er helt klart også en tilbagemelding, jeg har fået fra nogle af mine tidligere medarbejdere, at der var nogle ægtefællemand, som sad og strittede til samtalen (...) Den med, at de [konerne, red.] kunne få lov at sige "jeg skal"... der er ingen vej uden om. Så oplever vi også, at kvinderne er indstillet på, at det er den vej, vi skal (Leder og sagsbehandler i en større kommune).

Opsummerende i forhold til matchkategorierne og 300-timers-reglens konsekvenser for sagsbehandler og kontanthjælpsmodtager, eksisterer der, som vist, fortsat argumenter for og imod at inkludere matchkategori 4 under 300-timers-reglen, men der eksisterer derimod stort set enighed om, at reglen, sammen med lovpakken "Ny chance til alle" har gjort noget godt for motivationen til, som sagsbehandler, at få taget hul på de tunge sager. For de omfattede kontanthjælpsmodtagere, som rent faktisk har en arbejdsevne, bliver 300-timers-reglen ligeledes en motivationsfaktor i forhold til at få en tilknytning til arbejdsmarkedet, men hvorvidt reglen i sig selv har været nødvendig for at skabe denne motivation blandt både sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere, sættes der spørgsmålstejn ved.

7.3 Den opfølgende indsats over for de kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp

Det sidste afsnit om kommunernes praksis i indsatsen skal handle om den indsats, nogle kommuner har iværksat i den periode, der i undersøgelsen kaldes opfølgingsfasen. Det er perioden, som følger umiddelbart efter, at en borger har mistet retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen. Kommunerne er i denne fase ikke forpligtet til at iværksætte en indsats.

7.3.1 Er der en opfølgende indsats, og hvilke muligheder er til rådighed?

I de tilfælde, hvor kontanthjælpsmodtageren mister retten til kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen, falder vedkommende ud af systemet, og jobcentret er som nævnt ikke forpligtet til at tilbyde et opfølgingsforløb. Ganske mange kommuner vælger dog at tilbyde en eller anden form for opfølgende forløb, eller giver udtryk for, at "døren ikke er smækket i", hvis en kontanthjælpsmodtager, der har mistet retten til kontanthjælp, henvender sig.

Tabel 7.11 – Følger kommunerne op?

Følger I op på de ægtepar, der mister den ene kontanthjælpsydelse?	Andel kommuner
Ja	59%
Nej	41%
I alt	100%
Antal kommuner, der har svaret	56

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Som det ses i tabel 7.11, svarer tre ud af fem kommuner "ja" til, at de følger op over for de kontanthjælpsmodtagere, der har fået frataget retten til kontanthjælp.

I interviewundersøgelsen fremgik det endvidere, at flere kommuner er opmærksomme på de nye muligheder i LAB-loven¹⁵, som handler om, at kommunerne modtager refusion for tilbud til selvforsørgede borgere, dvs. borgere, som ikke er i beskæftigelse, men heller ikke modtager nogen offentlig ydelse. Muligheden for at yde hjælp til selvforsørgede – og dermed også personer, som er faldet for 300-timers-reglen – betyder, at man som kommune eksempelvis kan tilbyde løntilskud og praktikforløb. Hvis en borger kommer og beder om hjælp, er det sådanne tilbud, man kan stille med. Men som en interviewperson udtalte, kræver det naturligvis, at det er en mulighed, man som kommune har øje for og ikke mindst ressourcer til.

7.3.2 Den opfølgende indsats' karakter

Kommunerne blev i spørgeskemaet bedt om at angive, hvilke tilbud de giver til ægtepar, hvor den ene ægtefælle har mistet retten til kontanthjælp. Tabel 7.12 beskriver, i hvilket omfang en række udvalgte tilbud tilbydes til sådanne ægtepar. Det skal dog bemærkes, at det i mange kommuner kun drejer sig om relativt få ægtepar, hvor den ene ægtefælle har mistet retten til kontanthjælpen, og svarene i tabel 7.12 er på den baggrund også et udtryk for intentioner i lige så høj grad som for egentlig praksis.

Tabel 7.12 – Udvalgte tilbud til kontanthjælpsmodtagere der har mistet retten til kontanthjælp

I hvilken grad tilbyder I:	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	I alt	Antal svar
anden økonomisk støtte	78%	17%	2%	2%	100%	41
opfølgende samtaler	14%	16%	36%	34%	100%	44
vejledning og opkvalificering	12%	17%	41%	29%	100%	41
virksomhedspraktik	21%	14%	45%	19%	100%	42
ansættelse med løntilskud	28%	18%	35%	20%	100%	40
formidling af ordinært arbejde	5%	7%	36%	52%	100%	44

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentrene i landets kommuner i oktober/november 2007.

Af tabellen fremgår det, at anden økonomisk støtte ikke typisk er et tilbud til de berørte ægtepar, mens tilbud, der retter sig mod arbejdsmarkedet, anvendes i langt højere grad. Kommunerne angiver endvidere, at tilbuddene primært har til formål at bringe de kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp, tættere på arbejdsmarkedet, eller i ordinært arbejde

Som sagt stiller langt de fleste kommuner sig til rådighed i opfølgingsfasen, men det er de færreste, som laver decideret opsøgende arbejde:

Vi stiller os til rådighed, men vi har jo ikke nogen myndighed. Hvis de gerne vil have os, så kan de bruge os (Sagsbehandler i en mindre kommune).

Og videre:

I praksis bliver det mest konkret, når de selv retter henvendelse – vi laver ikke opsøgende arbejde (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Det er få kommuner, som har iværksat en egentlig opfølgende indsats, og der, hvor der er en opfølgende indsats, er der typisk tale om kommuner, som har fået særlige ressourcer dertil fra politisk niveau. Den intensive opfølgende indsats kan eksempelvis være en kommune, som har iværksat et initiativ, som AfterCare-program eller en "task force", hvis særlige opgave det er at komme ind i billedet, når kontanthjælpen er bortfaldet eller er lige ved det:

Hele ideen er så, at jeg skal være det sikkerhedsnet, som samler op, så vi ikke bagefter kan sige, at kommunen ikke gjorde noget kvalificeret for at hjælpe de her familier. Vores samvittighed skal være i orden, og vi skal have tilbuddene på hylderne, men borge- ren skal selv rekvirere det, vi kan ikke tvinge hesten til at spise af trug, men vi kan føre den derhen. (Sagsbehandler i en mellemstor kommune).

Når hjælpen er bortfaldet, knyttes der i kommuner med en opfølgende indsats typisk en sagsbehandler eller en jobkonsulent på sagen, og arbejdet har af og til også opsøgende karakter:

Vi skal ud og banke på døren og opsøge familier for at finde ud af, om de klarer sig, og for at se, om de eventuelt har brug for hjælp (Leder og sagsbehandler i en større kommune).

Der er dog fortsat opmærksomhed på, at borgeren ikke kan tvinges, men der bliver taget lidt mere fat i den pågældende, og det fremlægges, hvilke muligheder der fortsat er. Dette er således også en opgave, som i princippet ligger ud over jobcentrets kerneopgaver, men hvor nogle kommuner har prioriteret ressourcer til netop den opfølgende indsats:

Hele min rolle er kommunens eget frivillige initiativ, det er ikke noget, vi skal gøre, de penge man bruger på mig, det behøver man ikke, det står der intet om nogle steder, det er en del af kommunens valgte værdigrundlag, og det kommer helt fra byrådet, at der prioriteres så og så meget økonomi til området (Sagsbehandler i en større kommune).

7.3.3 Udfordringer i den opfølgende indsats

Det har dog ikke været uden problemer for kommunerne at arbejde med den opfølgende indsats, idet kommunerne i mange tilfælde mister kontakten med de berørte kontanthjælpsmodtagere. Dette fremgår af tabel 7.13.

Tabel 7.13 – Udfordringer i den opfølgende indsats

I hvilket omfang gør følgende sig gældende for kontanthjælpsmodtagere, der har mistet retten til kontanthjælp?	Slet ikke	I ringe grad	I nogen grad	I høj grad	I alt	Antal svar
Der er ikke interesse i et opfølgende forløb	20%	35%	28%	17%	100%	46
Vi mister hurtigt kontakten til dem	11%	23%	34%	32%	100%	47
Vi har ikke kapacitet til at iværksætte et sammenhængende opfølgingsforløb	20%	35%	28%	17%	100%	46

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse foretaget af AKF blandt jobcentre i landets kommuner i oktober/november 2007.

Samtidig er det kommunernes fornemmelse, at en del af de berørte kontanthjælpsmodtagere ikke er interesseret i et opfølgende forløb, og mange kommuner føler da heller ikke, at de har tilstrækkelig kapacitet til at iværksætte et sammenhængende opfølgingsforløb.

At kommunerne mister kontakten til de berørte kontanthjælpsmodtagere kan hænge sammen med, at flere af de berørte kontanthjælpsmodtagere ikke har brug for et opfølgende forløb, da de er kommet i ordinær beskæftigelse. Omkring syv ud af 10 af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har ”i høj grad” eller ”i nogen grad” indtryk af, at de berørte kontanthjælpsmodtagere er i kommet beskæftigelse. De mener dog også, at en del bare har accepteret tingenes tilstand og er blevet hjemmegående.

Litteratur

Ankestyrelsen (2007): "Kommunernes håndtering af 300-timers-reglen", Ankestyrelsen, september 2007.

Winther, Søren (1994): "Implementering og effektivitet", Systime, 1994

LG-insight (2007): "Spotanalyse – Esbjerg Kommune", www.LG-insight.dk, 2007

Noter

- ¹ Den Sociale Ankestyrelse udsendte den 25. januar 2008 en principafgørelse, hvoraf det fremgik, hvorledes kontanthjælpsægtepar skulle defineres.
- ² Fremstillingen af lovgrundlaget bygger på informationer hentet på www.folketinget.dk, www.bm.dk samt www.socialjura.dk.
- ³ Figuren er inspireret af Winther (1994) med egne tilføjelser.
- ⁴ Fx at kommunerne ikke var forpligtet til at besvare spørgeskemaet, og at mange kommuner endnu ikke havde fuldt styr på organiseringen i kommunen efter kommunesammenlægningen og etableringen af jobcentre.
- ⁵ Defineret som borgere der har været på kontanthjælp i mere end to år og er gift med en kontanthjælpsmodtager.
- ⁶ Inddelingen blev foretaget for at sikre et godt udgangspunkt for igennem interviewundersøgelsen at komme omkring de centrale problemstillinger i rapporten, som de er beskrevet i kapitel 1. Inddelingen anvendes ikke videre i rapporten.
- ⁷ De konkrete spørgsmål og kriterier er ikke rapporteret men kan oplyses ved henvendelse til forfatterne, hvor en kopi af spørgeskemaet også kan rekvireres.
- ⁸ Herning Kommune anvender ikke KMD-aktiv, og er derfor ikke med i beregningerne.
- ⁹ Når der i undersøgelsen tales om *arbejdsgrupper*, refereres der til to svarmuligheder som spørgeskemaet indeholdt, nemlig: "En fast arbejdsgruppe bestående af ledelse og sagsbehandlere" og "En til formålet særligt nedsat arbejdsgruppe bestående af ledelse og sagsbehandlere". De to svarmuligheder i spørgeskemaet er lagt sammen til den endelige definition af en *arbejdsgruppe*, hvor det væsentlige bliver samarbejdet mellem ledelse og sagsbehandlere, som en given regel medfører.
- ¹⁰ Se mere på www.ast.dk
- ¹¹ www.jobnet.dk
- ¹² Retsinfo <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=31061&#P49>
- ¹³ Ifølge varslingsbekendtgørelsens §7, kan hjælpen dog i de situationer, hvor en kommune har varslet for sent, først falde væk seks måneder efter, at det forsinkede varslingsbrev er sendt.
- ¹⁴ De "vend bunken-listen", som omtales i citatet, refererer til det arbejde med tungere eller komplekse sager, som hele lovpakken "Ny chance til alle" har afstedkommet, og hvor 300-timersreglen blot er ét blandt flere tiltag.
- ¹⁵ Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven), kapitel 12.