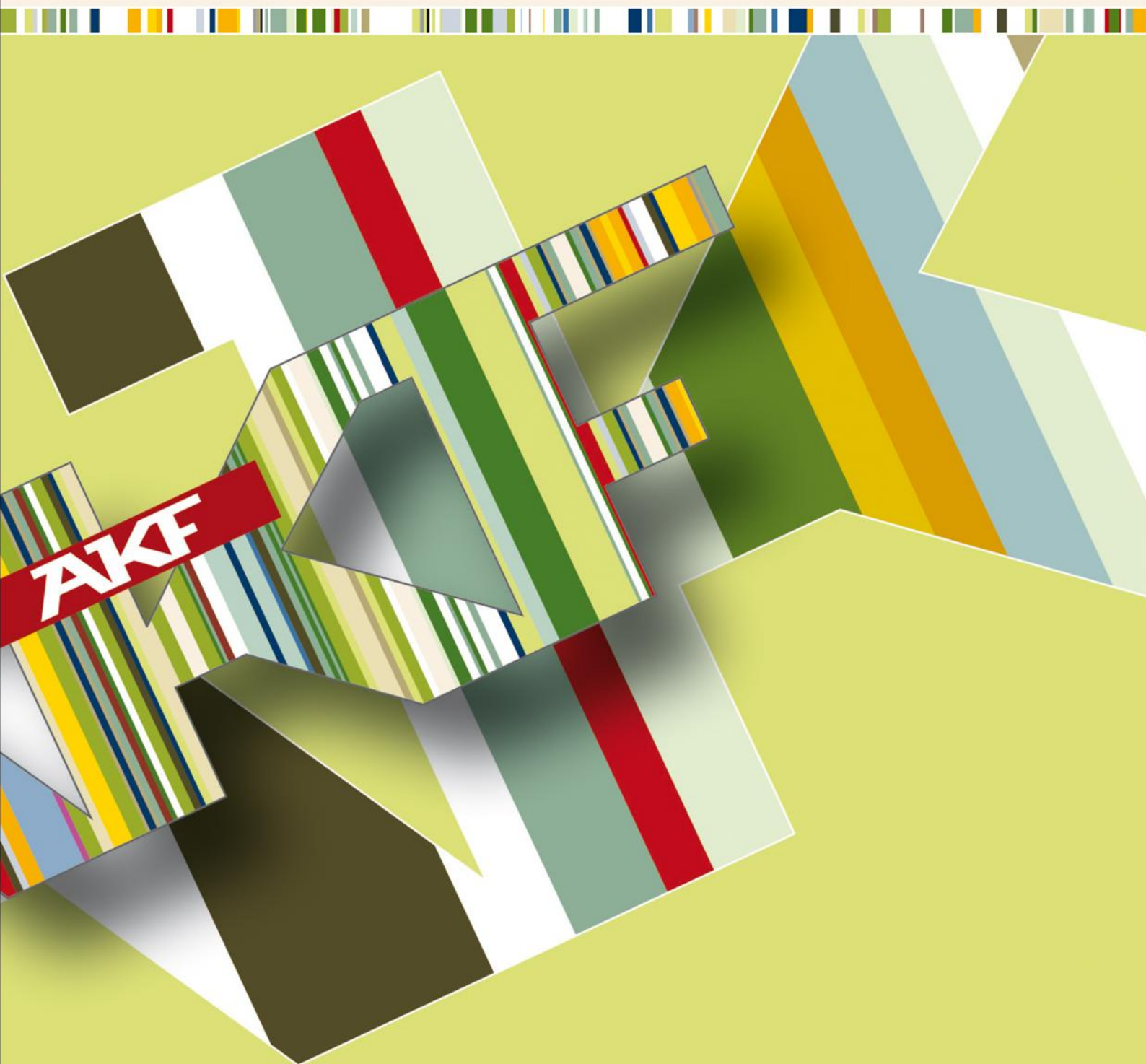


Kræn Blume Jensen og Helle Bendix Lauritzen

Struktureret indsats eller håndholdt praksis? – Kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen



»Struktureret indsats eller håndholdt praksis?
– Kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen«
kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk
eller fås ved henvendelse til:

AKF
Nyropsgade 37
1602 København V
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© Copyright: 2008 AKF og forfatterne
© Copyright omslag: Phonowork. Lars Degnbøl

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og
citater er tilladt med tydelig kildeangivelse.

Forlag: AKF
Tryk: Litotryk København A/S
ISBN (trykt udgave): 978-87-7509-855-2
ISBN (elektronisk udgave): 978-87-7509-856-9
I:\FORLAGET\KBJ\300-TIMERS-REGLER\RAPPORT OM 300-TIMERSREGLER.DOC
Juni 2008

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 rapporten er 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 over for, 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).

Den forholdsvis kortfattede rapport, der præsenterer undersøgelsens hovedkonklusioner, bygger på et mere detaljeret arbejdsrapport med titlen »Kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen«, som kan findes på AKF's hjemmeside www.akf.dk.

Juni 2008

Kræn Blume Jensen

Indhold

1	En undersøgelse af kommunernes erfaringer med 300-timers-reglen	5
2	Undersøgelsens tilrettelæggelse og design	6
3	Kommunernes implementering af 300-timers-reglen	8
3.1	Fortolkning af lovgivningen har ikke været uproblematisk.....	8
3.2	Ansvarsfordeling og håndholdt praksis.....	9
3.3	Administrativ praksis i jobcentrene.....	11
4	Kommunernes praksis i indsatsen og kontanthjælpsmodtagernes reaktion	13
4.1	Indsatsen og dens formål	14
4.2	Særlige initiativer	14
4.3	Indsatsen når kontanthjælpen er bortfaldet	16
5	Sammenfatning og anbefalinger	18
5.1	Anbefalinger til lovgiverne	18
5.2	Anbefalinger til kommunerne	19
	Noter	20

1 En undersøgelse af kommunernes erfaringer med 300-timers-reglen

AKF har for Arbejdsdirektoratet gennemført en undersøgelse af kommunernes erfaringer med implementeringen af 300-timers-reglen, der blev indført 1. april 2006. Den 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 består i, at ægtepar, der har modtaget kontanthjælp i to år eller mere, hver især skal dokumentere et minimumsomfang af beskæftigelse på 300 timer inden for de seneste to år. Kan de ikke det, vil den ene ægtefælles kontanthjælp bortfalde. Målet med reglen er at få identificeret de kontanthjælpsmodtagere, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, og som derfor ikke er berettiget til at modtage kontanthjælp. Samtidig intensiveres indsatsen over for de kontanthjælpsmodtagere, der faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Lige fra starten har 300-timers-reglen været genstand for megen debat blandt politikere, sagsbehandlere og organisationer. Frygten var især stor for, at rigtig mange familier – og ikke mindst børnefamilier – ville få halveret deres forsørgelsesgrundlag som følge af 300-timers-reglen. Endvidere var kommunerne bekymret over administrationen af 300-timers-reglen, idet implementeringen af reglen faldt sammen med både strukturreform og etablering af de ny jobcentre. Der var dog også både politikere og sagsbehandlere, der kunne se nogle positive muligheder i reglen.

Nu har 300-timers-reglen været en del af kommunernes praksis i snart to år, og mange er blevet lidt klogere på reglen og dens implikationer. Rapporten bidrager yderligere til denne indsigt ved at belyse følgende spørgsmål med fokus på de implikationer 300-timers-reglen har haft for kommunerne:

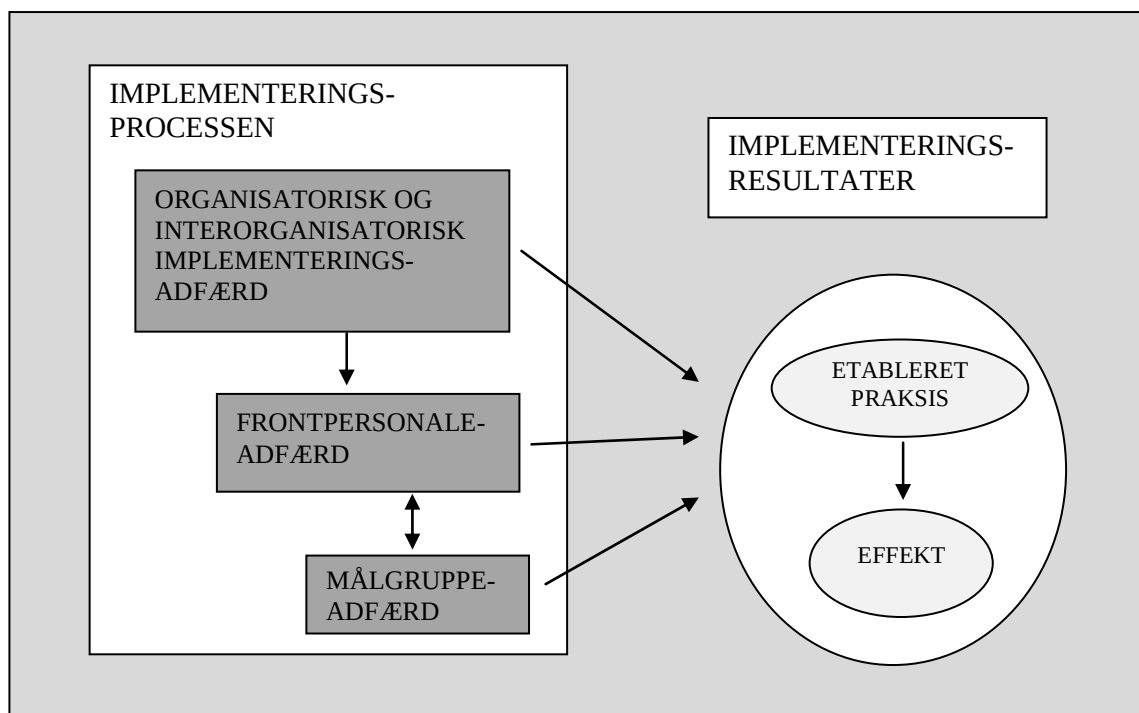
- Hvordan har kommunernes praksis i forbindelse med implementeringen af 300-timers-reglen været?
- Hvilke indsatser er iværksat, og har der været iværksat ekstraordinære tiltag over for de berørte kontanthjælpsmodtagere, og hvilken effekt har de i givet fald haft?
- Hvordan har de berørte familier reageret,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

I det følgende beskrives i kapitel 2 undersøgelsens tilrettelæggelse og design, mens kapitel 3 beskriver kommunernes administrative erfaringer ved implementeringen af 300-timers-reglen. Kapitel 4 beskriver kommunernes praksis i indsatsen, og kapitel 5 runder af med en sammenfatning og et bud på en række anbefalinger.

2 Undersøgelsens tilrettelæggelse og design

Udgangspunktet for undersøgelsen er hvordan ny lovgivning påvirker kommunerne på forskellige administrative niveauer og hvordan implementeringen af lovgivningen påvirkes af adfærden i hvert af disse niveauer (illustreret i figur 2.1). Dette har igen betydning for implementeringens resultater gennem den etablerede praksis og den deraf følgende effekt for borgerne.

Figur 2.1 – Implementering og administrative niveauer¹



For at kunne afdække adfærden og dens betydning på de forskellige administrative niveauer er undersøgelsen bygget op omkring et design, der involverer oplysninger indhentet ved spørgeskemaer (*spørgeundersøgelsen*) og via registre (*registerundersøgelsen*) suppleret med en række kvalitative interview (*interviewundersøgelsen*) med ledere og sagsbehandlere i 10 udvalgte kommuner.

Spørgeundersøgelsen blev gennemført i løbet af oktober-november 2007 på baggrund af spørgeskemaer sendt til alle jobcentrene i alle landets kommuner². Ud af de 98 kommuner besvarede 71 kommuner spørgeskemaet, således at spørgeundersøgelsen havde en svarprocent på 72.

De 10 kommuner, der efterfølgende deltog i interviewundersøgelsen, er udpeget med udgangspunkt i de besvarede spørgeskemaer. På baggrund af de besvarede spørgeskemaer blev kommunerne inddelt i tre grupper³. Den første gruppe er kommuner, der har lagt stor vægt på *kommunikation* i relation til 300-timers-reglen – internt såvel som eksternt. Den anden gruppe af kommuner har iværksat en lidt større *indsats* i forhold til 300-timers-reglen end øvrige kommuner. Den sidste gruppe af kommuner er det, man kunne kalde *normale* kommuner.

Spørgeundersøgelsen og interviewundersøgelsen bygger på temaer omkring implementering af 300-timers-reglen og praksis i såvel administration som indsats. Registerunder-

søgelsen har primært været brugt til at beskrive kommunerne med hensyn til, hvor mange der er omfattet af 300-timers-reglen i den enkelte kommune og karakteristika ved dem, der er blevet omfattet. I de følgende kapitler beskrives undersøgelsens resultater.

3 Kommunernes implementering af 300-timers-reglen

300-timers-reglen blev indført d. 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 300-timers-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.

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 ikke i... 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)

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 forudsatte et tæt samarbejde mellem ydelseskantor og jobcenter, der netop var blevet adskilt. Det medførte, at ansvarsfordelingen mellem jobcenter og ydelseskantor i relation til 300-timers-reglen ofte ikke var lagt i faste rammer.

3.1 Fortolkning af lovgivningen har ikke været uproblematisk

Det har endvidere 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 siden hen fastslået, at kontanthjælpsægtepar i relation til 300-timers-reglen skal forstås som ægtepar, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp⁴. 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 deltage 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.

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)

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.

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)

3.2 Ansvarsfordeling og håndholdt praksis

I langt de fleste kommuner har ansvarsfordelingen været sådan, at ydelseskontolet har stået for at varsle de berørte kontanthjælpsmodtagere, mens jobcentret har stået for indsatsen. Når kontanthjælpsmodtagere varsles af ydelseskontolet, er det afgørende at jobcentret orienteres, så sagsbehandleren i jobcentret kan intensivere indsatsen over for de berørte kontanthjælpsmodtagere.

Efter 1. januar (...) oplevede jeg, at der i sagsbehandlingernes bevidsthed var en stærk opdeling i ydelseskontolet 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 [ydelseskontolet, red.] og tænke, at nu skal vi trække, og så sender vi derover. (leder i en mindre kommune)

Samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskontolet har i mange kommuner været problematisk og har lidt under savnet af it-værktøjer, der kunne understøtte kommunikationen, ansvarsfordelingen og arbejdsdelingen mellem de to forvaltninger. Dette fremgår også af tabel 3.1.

Tabel 3.1 - Samarbejde mellem jobcenter og ydelseskontor

	Slet ikke	I ringe grad	I no- gen grad	I høj grad	Antal svar
Udsagn om samarbejdet mellem jobcenter og ydelseskontor:	Procent				
Det har været vanskeligt at etablere faste rutiner i ansvarsfordelingen	30	20	31	19	70
Det har været vanskeligt at etablere en velfungerende kommunikation	34	24	26	16	70
Samarbejdet er blevet vanskeliggjort af manglende it-redskaber	41	13	20	26	70

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

Som det ses af tabellen, mener halvdelen af kommunerne, at det i høj grad eller i nogen grad har været vanskeligt at etablere faste rutiner i ansvarsfordelingen. Tilsvarende mener 42 %, at det har været vanskeligt at etablere en velfungerende kommunikation.

I mange 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 ydelseskontoret til en sagsbehandler i jobcentret.

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 den rundt i nogle ringbind alt efter, hvornår der skulle sendes varslingsbreve osv. Vi manglede simpelthen de værktøjer og redskaber. (leder i en mellemstor kommune)

Den håndholdte praksis har i nogle kommuner decideret virket som et forsinkende led i forhold til den intensiverede indsats over for de berørte kontanthjælpsmodtagere. Det har været en udfordring, da de seks måneder indtil bortfald af kontanthjælpen er kort tid til en intensiveret indsats, når målgruppen (personer på langvarig kontanthjælp) tages i betragtning.

Proceduren førhen var, at de [ydelseskontoret, 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)

3.3 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 konsulenter⁵. At frigive ressourcer til faglige konsulenter er et udtryk for en prioritering af jobcentrets ressourcer men 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 peger i den forbindelse 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 (eller flere) særlige sagsbehandlere, der dermed sidder med alle borgere, der er omfattet af 300-timers-reglen i kommunen.

Indsatsen lå i begyndelsen på to personer, dels for at sikre, at det var de samme ting, der blev sagt, og 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 borge- ren. Når der kom en 300-timers-person, ville de automatisk blive ført over i det team. (leder i en større kommune)

Derved opnås igennem de sagsbehandlere en ekspertise i forhold til indsatsen over for den gruppe af borgere, der befinder sig i den særlige situation, at de skal hurtigt 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 forbindelse med 300-timers-reglen har fastlæggelse af praksis i lidt højere grad været udlagt til arbejdsgrupper bestående af ledelse og sagsbehandlere frem for, at blot ledelsen fastlægger praksis. I hvert fald var det tilfældet i otte af de kommuner, hvor det typisk er ledelsen, der fastlægger praksis, når ny lovgivning implementeres. Dette tages 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 interviewundersøgelsen været en god støtte, ikke mindst fordi it-værktøjer tilpasset administration af 300-timers-reglen ikke har været til stede.

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)

Samtidig har arbejdsgangsbeskrivelserne gjort det lettere for nye medarbejdere at sætte sig ind i, hvordan kommunens praksis er i forhold til 300-timers-reglen.

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)

4 Kommunernes praksis i indsatsen og kontanthjælpsmodtagernes reaktion

300-timers-reglen har som en del af lovpakken ”En ny chance til alle” skærpet indsatsen over for de kontanthjælpsmodtagere, der har været på kontanthjælp længe, og hvor den tidligere indsats ikke har ført til tilstrækkelig varig beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagerne befinder sig på det tidspunkt, hvor de varsles om bortfald af kontanthjælp, allerede i et individuelt kontaktforsøg med regelmæssige tremåneders samtaler. Spørgeundersøgelsen viser, at et udsnit 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 de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, 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.

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. (leder i mellemstor kommune)

Det er dog langt fra alle kommuner, der deler denne opfattelse, men det giver anledning til at være opmærksom på, hvilke konsekvenser 300-timers-reglen på langt sigt vil have for prioriteringen af den generelle indsats 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.

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 mindre kommune)

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.

4.1 Indsatsen og dens formål

Første element i indsatsen er varslingen af de berørte kontanthjælpsmodtagere. Mange kommuner blev i begyndelsen overraskede 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. En yderligere forklaring var også, at de, hvis de forstod indholdet af varslingsbrevet, opfattede det som en tom trussel.

Selv om det blev oversat og forklaret på modersmålet, 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)

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 arbejdspotential, og hvis de gjorde at få iværksat et arbejdsmarkedsrettet forløb. Hvis de ikke besad et arbejdspotential, skulle de i stedet udredes med henblik på fleksjob, revalidering eller førtidspension.

4.2 Særlige initiativer

Omkring halvdelen af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har iværksat særlige initiativer. De særlige initiativer kan overordnet set opdeles på aktiviteter, der har med *kommunen* at gøre (organisatoriske aktiviteter), og andre aktiviteter, der har direkte fokus på *borgerne*.

Hvad angår de særlige initiativer, der har med kommunerne at gøre, beskriver tabel 4.1, hvilke særlige initiativer, de har iværksat.

Tabel 4.1 – Blandt de kommuner der har iværksat særlige initiativer - hvilke særlige initiativer har kommunen da iværksat

Særlige initiativer	Andel kommuner, Procent
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 iværksat særlige initiativer	33

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

Som det ses, har ganske mange kommuner oprettet flere kommunale job til ufaglærte, men også mange har sat kryds ved "Andet". I denne kategori har de bl.a. angivet følgende:

- Øget fokus på jobformidling og afklaring af arbejdsevne
- Mere opmærksom på samarbejde med virksomheder
- 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.

Med hensyn til de særlige initiativer, der har direkte fokus på borgerne, kan de overordnet set 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 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.

...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)

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.

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

I forhold til jobrettede initiativer anvender flere af de kommuner, der deltog i interviewundersøgelsen, eksterne aktører, som besidder konkret ekspertise indenfor arbejdet med disse grupper.

De *afklarende* initiativer retter sig især mod de kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, der "på en god dag er en 3'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

frasorteret dem, som realistisk set ikke bliver i stand til at varetage et almindeligt job, og for denne gruppe 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.

...Hvis nu vi havde fået et redskab, der hed, at sagsbehandleren arbejder med 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)

Kompleksiteten 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 arbejdspotentialer. Det har vist sig at være meget relevant i forhold til den aktuelle målgruppe – især i nogle af kommunerne.

4.3 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 spørgeundersøgelsen, 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, at "døren ikke er smækket i", hvis de berørte kontanthjælpsmodtagere henvender sig.

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)

Enkelte kommuner har iværksat egentlige opfølgningsindsatser, og nogle kommuner endda indsats der indeholder opsøgende elementer.

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 hylterne, men borgeren skal selv rekvirere det, vi kan ikke tvinge hesten til at spise af truget, men vi kan føre den derhen. (sagsbehandler i en større kommune)

Samtidig er mange kommuner blevet opmærksomme på de tilskudsmuligheder, der ligger i LAB-loven, og som retter sig mod tilbud til selvforsørgede. Disse tilbud blev indført 1. marts 2007.

Det er dog 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.

5 Sammenfatning og anbefalinger

Undersøgelsen af kommunernes implementering af 300-timers-reglen har især peget på, at kommunerne har stået over for en række udfordringer ikke mindst på baggrund af det tidsmæssige sammenfald med strukturreform og etablering af de nye jobcentre. Samtidig har fortolkningen af lovgivningen ikke været entydig. Samlet set har dette givet anledning til forskellig praksis fra kommune til kommune i relation til varsling, og hvem der er blevet varslet om bortfald af kontanthjælpen som følge af 300-timers-reglen.

Etableringen af de nye jobcentre med udskillelse af ydelsesdelen fra den beskæftigelsesrettede indsats har også været en udfordring, idet administrationen af 300-timers-reglen har fordret et tæt samarbejde mellem jobcenter og ydelseskantor. Dette har vist sig at være vanskeligt for ganske mange kommuner, og kombineret med manglende it-systemer til at understøtte administrationen har det givet anledning til en noget "håndholdt" praksis i mange kommuner.

Disse udfordringer har øget behovet for anvendelse af faglige konsulenter og udarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser. Endvidere har nogle kommuner valgt at samle borgere omfattet af 300-timers-reglen hos en eller få sagsbehandlere og dermed koncentrere ekspertisen.

Overordnet set har 300-timers-reglen, som en del af lovpakken "En ny chance til alle", intensiveret indsatsen over for de kontanthjælpsmodtagere, der har været på kontanthjælp længe. I nogle kommuner, men langt fra alle, har det været opfattelsen, at den skærpede indsats til dels er sket på bekostning af andre grupper. Samtidig var det mange kommuners opfattelse, at 300-timers-reglen har virket som et "prik på skulderen" til sagsbehandleren om hurtigere at tage fat på de "tunge" sager, hvor vejen til succes kan være lang.

Samtidig har 300-timers-reglen været et prik på skulderen til de berørte kontanthjælpsmodtagere, som ofte er blevet truet med bortfald af kontanthjælpen, uden at truslen nogensinde blev ført ud i livet. De forstod med andre ord i begyndelsen ikke alvoren i 300-timers-reglen og ej heller dens konsekvenser.

Mange af kommunerne har iværksat særlige initiativer i relation til 300-timers-reglen, hvoraf nogle er rettet mod kommunen, mens andre var rettet mod borgerne. Initiativerne rettet mod borgerne kan umiddelbart opdeles i jobrettede og afklarende initiativer. De jobrettede initiativer er rettet mod de kontanthjælpsmodtagere, der har et arbejdspotential, mens de afklarende initiativer er rettet mod de kontanthjælpsmodtagere, hvor arbejdspotentialet endnu ikke er klarlagt. I den forbindelse efterspurgte flere kommuner muligheder for, at mere eksperimenterende vejledningsforløb, især rettet mod den gruppe, hvor arbejdspotentialet endnu ikke er klarlagt, blev refusionsgivende.

Nogle kommuner har derudover iværksat forskellige grader af en opfølgende indsats varierende fra, at "døren ikke er smækket i", til konkrete opsøgende initiativer. Det er dog langt fra alle kommuner, der har iværksat en opfølgende indsats over for dem, der har mistet kontanthjælpen. Samtidig er mange af kommunerne opmærksomme på de tilskudsmuligheder, der ligger i LAB-loven, og som retter sig mod tilbud til selvforsørgede.

Med udgangspunkt i rapportens resultater gives nedenfor en række anbefalinger. Nogle af disse anbefalinger vil enkelte kommuner kunne drage nytte af her og nu, mens de øvrige anbefalinger kan indgå i overvejelserne ved udarbejdelsen af fremtidig lovgivning.

5.1 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.

5.2 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.

Noter

- ¹ Kilde: Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*. Systime.
- ² Spørgeskemaet var stilet til jobcenterchefen (i de jobcentre, hvor der kun var en jobcenterchef) eller den kommunale jobcenterchef (hvor der både var en kommunal og statslig jobcenterchef). I de kommuner, der ikke har eget jobcenter, var spørgeskemaet stilet til lederen af den relevante forvaltning.
- ³ 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.
- ⁴ Ankestyrelsen udsendte den 25. januar 2008 en principafgørelse, hvoraf det fremgik, hvorledes kontanthjælpsægtepar skulle defineres.
- ⁵ 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.



Hvordan har kommunerne håndteret implementeringen af 300-timers-reglen? Undersøgelsens konklusioner peger på, at 300-timers-reglen på flere områder har været en udfordring for kommunerne. Ikke mindst fordi implementeringen er faldet sammen med strukturreformen og etableringen af jobcentrene i de enkelte kommuner. Derudover har selve fortolkningen af lovgivningen i forhold til, hvem der har været omfattet af reglen også været kompliceret. 300-timers-reglen har dog samtidig været et prik på skulderen til de berørte kontanthjælpsmodtagere, men også til jobcentrene om at få taget målrettet fat i de kontanthjælpsmodtagere, der har været i systemet i mange år. Konklusionerne bygger på en spørgeskemaundersøgelse og en interviewundersøgelse blandt landets kommuner foretaget af AKF i 2007/2008 kombineret med registerdata.

AKF

Forlaget

Nyropsgade 37
DK-1602 København V

tel: +45 4333 3400
fax: +45 4333 3401

akf@akf.dk
www.akf.dk