

Eigil Boll Hansen, Linda Orvokki Frimodt Hansen og Karl Fritjof Krassel

Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse af førtidspension og fleksjob



AKF's publikation *Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse af førtidspension og fleksjob* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning
Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2010 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF
ISBN: 978-87-7509-963-4
i:\08 sekretariat\forlaget\ebh\5052\5052_kommunernes_foertidspension_fleksjob.docx
Oktober 2010

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Egil Boll Hansen, Linda Orvokki Frimodt Hansen og Karl Fritjof Krassel

Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse af førtidspension og fleksjob

Forord

Denne rapport har fokus på kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb omkring tildeling af førtidspension og fleksjob. Der er tale om en undersøgelse, som er udført på opdrag af Pensionsstyrelsen, og resultaterne er tænkt at skulle indgå i et udredningsarbejde omkring en eventuel reform af reglerne om førtidspension og fleksjob. Rapporten giver imidlertid et overordnet billede af kommunernes praksis omkring afklaring, forberedelse og tildeling af førtidspension og fleksjob, som fx kommunale embedsmænd og politikere vil kunne relatere deres lokale forhold til.

Undersøgelsen bygger hovedsagelig på interview og spørgeskemabesvarelse af ledere i kommunale jobcentre. Vi takker alle for deres velvillige medvirken, som har været en forudsætning for undersøgelsens hurtige gennemførelse i foråret/sommeren 2010.

Projektet er i AKF gennemført af docent Eigil Boll Hansen, forskningsassistent Karl Fritjof Krassel, forskningsassistent Linda Orvokki Frimodt Hansen og stud.psyk. Anna Jessen.

Projektet har været finansieret af Pensionsstyrelsen.

Eigil Boll Hansen

September 2010

Indhold

Sammenfatning	7
1 Baggrund, formål og metode	11
1.1 Baggrund	11
1.2 Formål	13
1.3 Fleksjob og førtidspension	13
1.3.1 Fleksjob	13
1.3.2 Førtidspension	14
1.4 Undersøgelsens metode og materiale	15
2 Kommunale forskelle i tildeling af førtidspension og fleksjob i 2008 og 2009	18
2.1 Statistisk analyse af forventet og faktisk antal.....	18
2.1.1 Benchmarkinganalyse af kommunernes tildeling af førtidspension	19
2.1.2 Benchmarkinganalyse af fleksjob.....	19
2.1.3 Rangering af kommuner og diskussion.....	20
2.2 Personaleressourcer og andre særlige forhold i 2008 og 2009	22
3 Afgørelse af og indstilling om førtidspension	26
3.1 Kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension	27
3.2 Arbejdsgange og tjekliste i forhold til indstillinger om førtidspension.....	29
4 Afgørelse af og indstilling om fleksjob	31
4.1 Kompetence til afgørelser	31
4.2 Kvalitetskontrol	32
5 Politiske mål og informationssystemer	37
6 Afklaring af arbejdsevne	41
6.1 Inddragelse af jobkonsulenter og lægekonsulenter.....	41
6.2 Tværfagligt samarbejde.....	42
6.2.1 Hvem indgår i det tværfaglige samarbejde om afklaring af arbejdsevne?	43
6.2.2 Er der formaliserede arbejdsgange til det tværfaglige samarbejde?	44
6.3 Samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud.....	44
7 Tilbud til borgere med psykiske problemer	46
7.1 Kommunernes tilbud og forløb til borgere med psykiske lidelser	47
8 Opsamling og konklusion	50
8.1 Beslutningskompetence og kvalitetskontrol af indstillinger	50
8.2 Politiske mål og informationssystemer	51
8.3 Afklaring af arbejdsevne.....	52
8.4 Tilbud til borgere med psykiske problemer	52
8.5 Forskelle mellem kommunerne	53
8.6 Konklusioner	54

Litteratur	56
English Summary	57
Bilag 1: Beskrivende statistik	61
Bilag 2: Tilkendelse af førtidspension	62
Bilag 3: Tilkendelse af fleksjob	63

Sammenfatning

Formålet med denne undersøgelse har været at belyse, hvordan kommunerne har organiseret sig og tilrettelagt sagsforløb omkring tildeling af førtidspension og fleksjob. Undersøgelsen giver en beskrivelse af kommunernes placering af beslutningskompetence, praksis ved afklaring af grundlaget for førtidspension og fleksjob samt forberedelsen af en ansøgning om førtidspension eller fleksjob. Der er desuden særligt fokus på kommunernes aktiveringstilbud og afklaringsforløb i forhold til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Undersøgelsen er gennemført på baggrund af semistrukturerede interview med eller spørgeskemabesvarelser fra nøglepersoner (ledere) i 45 jobcentre. For at belyse betydningen af organisatoriske forhold for kommunernes tilkendelse af førtidspension og fleksjob, holdes jobcentrenes svar op mod resultaterne af to benchmarkinganalyser af kommunernes tilkendelse af henholdsvis førtidspension og fleksjob.

Af undersøgelsens konklusioner fremhæves følgende:

- Beslutningskompetencen til at træffe afgørelse om førtidspension er i langt størstedelen af kommunerne (78%) placeret i et førtidspensionsnævn, team eller udvalg.
- Kompetence til at træffe afgørelse om fleksjob er i de fleste tilfælde (89%) placeret i et team eller et udvalg eller hos en leder. Kun i få kommuner har sagsbehandlernes kompetencen.
- Langt de fleste kommuner har en form for kvalitetskontrol af eller tjeklister til indstillinger om tildeling af førtidspension eller fleksjob. Kun 10% af kommunerne har hverken kvalitetskontrol eller tjeklister.
- Kommunerne lægger generelt vægt på at afklare borgernes arbejdsevne i et tværfagligt samarbejde. De fleste har et sådant samarbejde, men det foregår i de færreste tilfælde i en fast struktur i form af fx faste møder. Jobkonsulenter og lægekonsulenter indgår hyppigt.
- Langt de fleste jobcentre har særlige tilbud eller særlige forløb til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Det drejer sig typisk om helhedsorienterede kombinationstilbud, hvor psykologisk behandling kombineres med jobvejledning og arbejdsprøvning.
- Der er blandt kommuner, som bevilger flere førtidspensioner og fleksjob end forventet, en lille overvægt af kommuner, som har en mindre stram praksis til at sikre, at borgerens arbejdsevne er udførligt belyst i indstillingerne. Undersøgelsen giver imidlertid ikke grundlag for at konkludere, at forskelle i kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb i forbindelse med tildeling af førtidspension og fleksjob kan forklare forskelle i kommunernes tildelingshyppighed.

Benchmarkinganalyse af kommunale forskelle

Som et værktøj til at undersøge, om der er systematik i jobcentrenes svar i interviewundersøgelsen, er der indledningsvis estimeret to benchmarkingmodeller, hvor kommunernes tilkendelse af førtidspension og fleksjob systematisk sammenlignes med henblik på at afdække, hvilke kommuner der tilkender få, og hvilke der tilkender mange. Estimationerne er foretaget på aggregerede data på kommuneniveau. På baggrund af estimationerne deles kommunerne op i tre grupper for henholdsvis førtidspension og fleksjob alt efter, om kommunen tilkender førtidspension/fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet.

Det viser sig, at der er en sammenhæng, så der er en tendens til, at fx kommuner, der tildele flere førtidspensioner end forventet, også bevilger flere fleksjob end forventet.

Afgørelseskompetence og kvalitetskontrol af indstillinger

I undersøgelsen blev de 45 jobcentre spurgt om, hvorledes de har organiseret sig ved afgørelse af og indstilling om førtidspension. Konkret blev jobcentrene spurgt til, hvor kompetencen til at træffe afgørelser ligger, og hvilke former for kvalitetskontrol der findes. 78% af jobcentrene svarer, at kompetencen til at træffe afgørelser om tildeling af førtidspension er placeret i et førtidspensionsnævn, råd eller udvalg. Nævnet består typisk af en til flere ledere, en faglig konsulent, en jurist og en lægekonsulent. Det er et kendetegn ved nævnet, at det er forankret uden for jobcentret.

Jobcentrene blev ligeledes spurgt til, om der findes kvalitetskontrol af indstillinger om tildeling af *førtidspension*. Ca. 20% af jobcentrene lader den enkelte sagsbehandler selv stå for kvalitetskontrollen, mens de resterende har kvalitetskontrol i eksempelvis et team, udvalg eller tilsvarende eller på lederniveau. En række jobcentre angiver desuden, at kvalitetskontrollen foretages af en faglig konsulent, mens et fåtal angiver, at indstillingerne drøftes med den afdeling, der skal behandle ansøgningen. Endelig angiver 80% af jobcentrene, at der er udarbejdet beskrivelser af arbejdsgange og/eller tjeklister ved udarbejdelse af indstillinger.

Der er fx blandt kommuner, der tildeler *flere* førtidspensioner end forventet, en lidt større andel (5 ud af 11 jobcentre) end blandt kommuner i de øvrige grupper (bevilger mindre end forventet og bevilger tæt på det forventede), som angiver, at de ikke har kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension. Herudover angiver en lidt større andel i gruppen af kommuner (4 af 11), der har tildelt relativt *flere* førtidspensioner end i de øvrige grupper, ikke at arbejde med tjeklister i forhold til indstillinger om førtidspension. En central kvalitetskontrol kan tænkes at føre til, at flere alternative muligheder afprøves, men den centrale kontrol kunne også være udtryk for en skrappere tildelingspraksis.

I forhold til *fleksjob* blev jobcentrene spurgt, dels hvor kompetencen til afgørelse ligger, dels hvilke former for kvalitetskontrol af indstillinger der findes. Blot 11% af jobcentrene svarer, at kompetencen til afgørelse ligger på sagsbehandlerniveau, mens den overvejende del blandt de resterende svarer, at kompetencen enten ligger på lederniveau eller i et team, råd eller tilsvarende. Jobcentrene blev ligeledes spurgt, om der foretages kvalitetskontrol af indstillinger om fleksjob. Omkring halvdelen angiver, at indstillinger vurderes i team, udvalg eller tilsvarende, mens ca. en tredjedel angiver, at indstillingen vurderes på lederniveau. En femtedel af jobcentrene angiver, at den enkelte sagsbehandler selv står for kvalitetskontrol-

len. Der anes i fordelingen af svarene en tendens til, at jobcentre, som ligger i kommuner, der tilkender færre fleksjob end forventet, har centraliseret kvalitetskontrollen, mens en større andel jobcentre i de øvrige kommuner lader den enkelte sagsbehandler selv stå for kvalitetskontrollen. Jobcentrene blev yderligere spurgt om, hvorvidt der i forbindelse med indstilling om fleksjob også tages stilling til tilskuddets størrelse. Kun otte jobcentre angiver, at dette er tilfældet, mens de resterende 37 angiver, at tilskuddets størrelse først besluttet senere. Ca. halvdelen af de 37 angiver, at der ikke er kvalitetskontrol af indstillingen om tilskuddets størrelse, og at sagsbehandleren selv udarbejder indstillingen. Det tyder på, at afgørelse om tilskuddets størrelse ofte er overladt til den enkelte sagsbehandler.

Jobcentrene blev spurgt, om der er udarbejdet beskrivelser af arbejdsgange eller tjeklister for, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om fleksjob, for at den er fyldestgørende. Ca. 80% angiver, at det er tilfældet, og de jobcentre, der svarer nej, er beliggende i kommuner, som tilkender fleksjob tæt på eller mere end forventet.

Politiske måltal og informationssystemer

For at belyse hvilken ramme jobcentrene arbejder under, samt i hvilket omfang antallet af sager monitoreres, blev jobcentrene spurgt om eksistensen af politiske måltal og ledelsesinformation om førtidspension og fleksjob. Ca. halvdelen af jobcentrene angiver, at der politisk er opstillet måltal for henholdsvis udviklingen i antal tilkendelser og budgetmæssige mål for udviklingen i udgifterne.

Stort set alle jobcentre udarbejder systematisk ledelsesinformation om antal tilkendte fleksjob og førtidspensioner. En femtedel udarbejder information om sager under afklaring, mens godt en tiendedel udarbejder information om sagsbehandlingstider i afklaringsfasen. En femtedel af jobcentrene angiver, at der i kommunen eksisterer et sagsstyringssystem, som kan give overblik over sager, der er i en afklaringsfase til førtidspension eller fleksjob. Ca. en tredjedel af jobcentrene svarer, at der er opstillet maksimale sagsbehandlingstider i afklaringsfasen til førtidspension og fleksjob. Blandt jobcentrene, der svarer at måltal eksisterer, uddyber de fleste, at der findes måltal for den samlede sagsbehandlingstid indtil indstilling/ansøgning. Tre ud af 45 jobcentre angiver, at der er måltal for tiden mellem fx lægelig udtalelse eller arbejdsprøvning til indstilling/ansøgning.

Afklaring af arbejdsevne

Jobcentrene blev spurgt, hvilken praksis de har i forhold til at afklare, hvorvidt og i hvilket omfang arbejdsevnen er nedsat hos kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere. De fleste jobcentre (80%) anvender jobkonsulenter/virksomhedskonsulenter til vurdering af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne i meget stor eller stor udstrækning. Der synes en tendens til, at jobcentre, som i meget stor udstrækning anvender jobkonsulenter/virksomhedskonsulenter, findes i kommuner, der tilkender førtidspension mindre end eller tæt på forventet.

Alle jobcentre angiver, at de i tvivlstilfælde om sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtageres nedsatte arbejdsevne inddrager en lægekonsulent, hvoraf langt de fleste jobcentre angiver, at det sker i alle eller de fleste tilfælde. For yderligere at belyse det tværfaglige samarbej-

de i jobcentrene i forbindelse med afklaring af arbejdsevne, blev jobcentrene spurgt, om der eksisterer en formel struktur i jobcentret, som faciliterer det tværfaglige samarbejde, hvilke personer der indgår, og om der er formaliserende arbejdsgange i det tværfaglige samarbejde. 21 af 45 jobcentre angiver, at de har en formel struktur til samarbejde, og at der i samarbejdet kan indgå en lang række fagpersoner (jobkonsulent, faglige konsulenter, lægekonsulenter, psykologer etc.). På trods af, at jobcentrene svarer, at der eksisterer en formel struktur, uddyber de fleste, at det tværfaglige samarbejde iværksættes fra sag til sag, når der er behov. Enkelte jobcentre angiver, at en løs mødekultur i det tværfaglige samarbejde kan være en ulempe, da eksempelvis lægekonsulenten sjældent er i huset og derfor ikke er til stede, når behovet opstår for tværfagligt samarbejde. Ca. 20% af jobcentrene angiver, at de har et formelt samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne.

Jobcentrene blev sluttelig spurgt om, hvorvidt de har særlige tilbud og forløb til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Ca. 90% af jobcentrene svarer, at de har særlige tilbud, mens ca. 80% angiver, at de har særlige forløb. Jobcentrene blev endvidere spurgt, om der anvendes arbejdsprøvning til afklaring af arbejdsevne for kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Næsten alle jobcentre svarer, at det anvendes i enten nogen, stor eller meget stor udstrækning. Der anes en svag tendens til, at jobcentre, der anvender arbejdsprøvning i meget stor udstrækning, ikke findes i kommuner, der tilkender førtidspension mere end forventet.

1 Baggrund, formål og metode

1.1 Baggrund

I forbindelse med overvejelserne om en reform af reglerne om førtidspension og fleksjob har regeringen nedsat en arbejdsgruppe, som skal forberede en eventuel reform. Til dette arbejde har Pensionsstyrelsen ønsket belyst, hvordan kommunerne har organiseret sig og tilrettelagt sagsforløb omkring tildeling af førtidspension og fleksjob. Baggrunden for overvejelserne om regelændringer er det relativt høje antal tilkendelser af førtidspension og fleksjob samt det stigende antal tilkendelser af førtidspension af psykiske årsager (www.jobindsats.dk; Ankestyrelsen 2008).

Undersøgelsen har skullet give en bredere beskrivelse af kommunernes placering af beslutningskompetence, praksis ved afklaring af grundlaget for førtidspension og fleksjob samt forberedelsen af en ansøgning om førtidspension eller fleksjob. Det ønskedes endvidere belyst, hvorvidt der er en sammenhæng mellem kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb og hyppigheden af at tilkende førtidspensioner og fleksjob.

AKF gennemførte for Arbejdsmarkedskommissionen en kvalitativ undersøgelse i ni kommuner for at afdække, om der i kommunerne er en forskel i praksis, som kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes tildeling af førtidspension og fleksjob (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009). Som et aspekt i denne undersøgelse blev kommunernes organisatoriske rammer for afklaring og forberedelse af fleksjob og førtidspensionssager belyst.

Undersøgelsen viste, at i kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, synes der at være en tendens til, at bevilling af fleksjob er blevet centraliseret i form af, at kompetencen til at bevilge er blevet placeret hos en afdelingsleder eller et team eller et råd i jobcentret. Dette kan have strammet kravene til at bevilge fleksjob, men undersøgelsen finder også i kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob, en tilsvarende centralisering af tildelingskompetencen. Undersøgelsen gav således ikke grundlag for en klar konklusion med hensyn til, hvorvidt placeringen af bevillingskompetencen har betydning for omfanget af tildelte fleksjob.

Der var heller ikke grundlag for klare konklusioner omkring organiseringen af tildeling af førtidspension. I Lov om social pension stilles der ikke krav om, at der skal etableres særlige nævn eller udvalg til at afgøre ansøgninger om førtidspension, men i de udvalgte kommuner var kompetencen til at bevilge førtidspension typisk placeret i et udvalg eller nævn i kommunens arbejdsmarkedsförvaltning og altså uden for jobcentret. Vi forventede, at det er den almindelige praksis, men det er et spørgsmål om, i hvilken udstrækning afgørelseskompetencen er placeret andre steder, og om det har konsekvenser for omfanget af bevillinger.

Forberedelsen af førtidspensionssagen foregik ifølge den tidligere undersøgelse typisk i jobcentret, og der var her både i kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner, og kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner, eksempler på, at der var etableret et råd/en instans i jobcentret, som skulle bedømme kvaliteten og dokumentationen i en pensionssag, inden den blev sendt til endelig afgørelse. Der var altså blandt de udvalgte kommuner

ingen klar forskel mellem de to typer af kommuner. Det er et spørgsmål, om en undersøgelse i et større antal kommuner vil give et anderledes resultat.

I forhold til AKF's kvalitative undersøgelse, som omfattede ni kommuner, har kortlægning i et større antal kommuner i denne undersøgelse skullet give et bredere grundlag for at beskrive kommunernes praksis og for at vurdere, om organiseringen og tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen har sammenhæng med omfanget af tildelte førtidspensioner og fleksjob. Det kunne antages, at når indstillinger om tildeling af førtidspension behandles i et udvalg eller et team, inden de fremsendes til afgørelse, vil der være større krav til dokumentation af, at ansøgers arbejdsevne er varigt nedsat, og at vedkommende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde. Dette kan have en begrænsende indflydelse på antal indstillinger om førtidspension. Det samme kan antages at gøre sig gældende i det omfang, bevilling af fleksjob er centraliseret til et team, et udvalg eller en afdelingsleder frem for at kunne bevilges af den enkelte sagsbehandler og i det omfang, der er beskrevne procedurer for sagsgangen ved forberedelse/afklaring af førtidspensionssager og fleksjob.

Organiseringen omkring tildeling af førtidspension og fleksjob kan altså være centraliseret eller decentraliseret med hensyn til afgørelseskompetence og forberedelse af indstilling om afgørelse. Vi forventede dog på forhånd, at afgørelser om førtidspension i langt de fleste kommuner vil være centraliseret i den kommunale forvaltning uden for jobcentret. Når det drejer sig om fleksjob, forventedes det, at afgørelsen i langt de fleste tilfælde bliver truffet i jobcentret. Afgørelsen kan være centraliseret til en leder eller et udvalg/team i jobcentret, eller kompetencen til at træffe afgørelse kan være decentraliseret til fx sagsbehandlerniveauet i jobcentret.

Der er principielt forskellige kombinationer af afgørelseskompetence og forberedelse af indstilling, men der er dog kombinationer, som er lidet sandsynlige, fx vil en decentral beslutningskompetence næppe være kombineret med en centraliseret behandling af indstillingen. Der er i princippet følgende kombinationsmuligheder:

Forberedelse af indstilling	Afgørelseskompetence	
	Centraliseret	Decentral
Centraliseret		
Decentral		

Som nævnt forventede vi, at afgørelseskompetencen med hensyn til førtidspension i langt de fleste tilfælde er placeret i et udvalg, nævn eller lignende i kommunens forvaltning, men der kan være forskel på procedurerne for forberedelsen af indstillingen både mellem kommuner og internt i et jobcenter mellem sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Vi forventede ligeledes i forhold til fleksjob, at der er forskel på, hvordan indstillingen forberedes, og her kan der også være forskel mellem sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

Kommunerne har næppe i alle tilfælde haft en uændret organisering og uændrede procedurer siden kommunalreformen og oprettelsen af jobcentre i 2007. Den organisering, der gælder i dag, var måske ikke implementeret for to-tre år siden. Det har således indgået i kortlægningen at afdække, hvor længe en bestemt organisering har været implementeret. Dette er

væsentligt, når kommunernes tildelingspraksis nogle år tilbage analyseres i forhold til kommunernes organisering.

1.2 Formål

Formålet med undersøgelsen er altså at afdække kommunernes organisering, tilrettelæggelse af afklaringsforløb og forberedelse af sager i forhold til tildeling af førtidspension og fleksjob. Derudover har det været formålet at belyse, om kommunernes organisering og tilrettelæggelse viser sammenhæng med, hvor ofte kommunerne tildeler førtidspension og fleksjob. Der har været et særligt fokus på kommunernes aktiveringstilbud og afklaringsforløb i forhold til kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer.

Undersøgelsen har søgt at give svar på følgende overordnede problemstillinger:

- Hvor er kompetencen til at træffe afgørelse om henholdsvis førtidspension og fleksjob placeret i kommunerne?
- Hvordan er afklaringsforløb og forberedelsen af indstilling om henholdsvis førtidspension og fleksjob organiseret og tilrettelagt?
- Er der sammenhæng mellem, hvordan kommunerne har organiseret og tilrettelagt procedurerne ved tildeling af førtidspension og fleksjob, og hvor ofte kommunerne tildeler førtidspension og fleksjob?

1.3 Fleksjob og førtidspension

1.3.1 Fleksjob

Fleksjob er stillinger på særlige vilkår, som kan oprettes hos private og offentlige arbejdsgivere¹. Fleksjob kan oprettes til personer, der har en varig og væsentlig begrænsning i arbejds-evnen, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet. Mulighederne for at få arbejde på normale vilkår skal først være afprøvet, fx gennem et revalideringsforløb, og personen må ikke modtage førtidspension.

Bopælskommunen for den, der ønsker et fleksjob, er ansvarlig for bevillingen. Kommunen vurderer arbejds-evnen ud fra en samlet beskrivelse og vurdering af personens faglige og personlige ressourcer, udviklingsmuligheder og barrierer sammenholdt med en vurdering af, hvilke konkrete jobfunktioner personen kan varetage. Denne metode kaldes arbejds-evnemetoden. I forbindelse med vurderingen af arbejds-evnen fokuseres der på personens muligheder for aktuelt og i fremtiden at få et arbejde på normale vilkår. Det afgørende er, hvad personen kan eller kan bringes til at klare i forhold til enhver form for arbejde på arbejdsmarkedet.

Før der træffes afgørelse om fleksjob, skal der udarbejdes:

¹ Fremstillingen bygger på Det Centrale Handicapråd (2008).

- En redegørelse for, at relevante tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og andre foranstaltninger har været afprøvet for at bringe eller fastholde personen i ordinær beskæftigelse.
- En redegørelse for personens ressourcer og mulighederne for at anvende og udvikle dem. Redegørelsen skal indeholde personens egen opfattelse af situationen og udarbejdes i samarbejde med personen.
- En redegørelse for, hvorfor personens arbejdsevne anses for varigt begrænset.
- En redegørelse for, hvorfor personens arbejdsevne ikke kan anvendes til at opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår.

Hvis kommunen ikke tilvejebringer det krævede dokumentationsgrundlag for at træffe afgørelse i sagen om fleksjob, får kommunen ikke refusion fra staten i en periode på 36 måneder, når der udbetales løntilskud til arbejdsgiveren, ledighedsydelse, særlig ydelse, kontanthjælp eller starthjælp.

Kommunen betaler et løntilskud til arbejdsgiveren. Tilskuddet er 1/2 eller 2/3 af lønnen afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne hos den ansatte. Hvis den ansatte eksempelvis har en arbejdsevne på 1/3, vil arbejdsgiveren modtage et tilskud på 2/3 af lønnen.

1.3.2 Førtidspension

Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 65 år, hvis arbejdsevne er varigt nedsat, og nedsættelsen er af et sådant omfang, at pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde (Bekendtgørelse af lov om social pension 2010).

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger.

Grundlaget for en afgørelse om førtidspension skal bestå af:

- 1 En redegørelse for, at arbejdsevnen ikke kan forbedres.
- 2 En redegørelse for den pågældendes ressourcer samt mulighederne for at anvende og udvikle dem. Redegørelsen skal udarbejdes i samarbejde med den pågældende, og dennes egen opfattelse af forholdene skal udtrykkelig være anført.
- 3 Den faglige forklaring på, hvorfor pågældendes arbejdsevne anses for varigt nedsat.
- 4 Den faglige forklaring på, at arbejdsevnen ikke lader sig anvende til selvforsørgelse uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning.
- 5 Angivelse af en eller flere konkrete arbejdsfunktioner, den pågældende med sin nedsatte arbejdsevne anses for at kunne udføre.

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilkendelse af førtidspension, når det efter en samlet faglig vurdering af de foreliggende oplysninger må anses for dokumenteret, at en person ikke kan blive selvforsørgende. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse senest 3 måneder efter tidspunktet for sagens overgang til behandling efter reglerne om førtidspension

1.4 Undersøgelsens metode og materiale

Undersøgelsen har dels bestået i en kortlægning af kommunernes organisering mv. af tildeling af førtidspension og fleksjob, dels en analyse af sammenhængen mellem organisering mv. og hyppigheden af tildeling af førtidspension og fleksjob.

Kortlægningen af kommunernes organisering af tildeling af førtidspension og fleksjob har så vidt muligt været gennemført som telefoninterview af nøglepersoner i jobcentre i et udvalgt antal kommuner. I nogle tilfælde har det ikke været muligt at indgå aftale om telefoninterview, og de udvalgte personer fik i stedet mulighed for at udfylde spørgeskemaet via internettet for at opnå svar inden for projektets korte tidsfrist.

I alt 49 kommuner blev udvalgt til undersøgelsen. De fire største kommuner København, Århus, Odense og Aalborg blev alle tilvalgt på forhånd, mens de fire mindste ø-kommuner Ærø, Samsø, Fanø og Læsø blev fravalgt. Blandt de resterende kommuner blev 45 kommuner (halvdelen) tilfældigt udvalgt. Kommunerne blev sorteret efter antal indbyggere i kommunen, hvorefter hver anden kommune blev udvalgt. Dette betyder, at alle kommunestørrelser er repræsenteret i undersøgelsen. Blandt de 49 udvalgte kommuner arbejdede fire kommuner sammen to og to om et jobcenter. Det drejer sig om Svendborg og Langeland samt Ishøj og Vallensbæk. Det vil sige, at 47 kommuner blev kontaktet om deltagelse i undersøgelsen.

I analysen af besvarelsene er Svendborg-Langeland kodet som Svendborg, og Vallensbæk-Ishøj kodet som Ishøj, da disse var de største kommuner i forhold til deres samarbejdskommune.

Vi fik i første omgang indhentet svar fra 38 af de 47 udvalgte kommuner. Da det ikke var muligt at få en aftale med de resterende ni kommuner, kontaktede vi herefter for hver kommune to alternative kommuner med ca. samme indbyggertal. Fra disse 18 kommuner modtog vi svar fra syv, således at der i alt er opnået svar fra 45 kommuner. Af disse udfyldte 22 selv spørgeskemaet online, og 23 blev interviewet telefonisk. Svarpersoner, som selv har udfyldt spørgeskemaet, har dog ikke været så omhyggelige med at besvare de uddybende spørgsmål.

Svarpersonerne har typisk haft en ledelsesfunktion som jobcenterchef, arbejdsmarkedschef eller -direktør eller afdelingsleder. Der har endvidere været nogle få team-/gruppeledere og konsulenter. De udvalgte nøglepersoner blev i første omgang gennem en e-mail orienteret om undersøgelsen, og at de ville blive kontaktet pr. telefon og stillet nogle spørgsmål om bl.a. deres organisering af tildeling af førtidspension og fleksjob. Interviewet var baseret på et struktureret spørgeskema med faste svarkategorier, men med mulighed for uddybende besvarelse.

Der har altså kun været én informationskilde til oplysninger om kommunernes tilrettelæggelse af arbejdet med førtidspensions- og fleksjobsager. Vi har valgt at interviewe på ledelsesniveau, fordi vi forventede, at der på dette niveau var det fornødne overblik over orga-

nisering, procedurer og praksis ved behandling af sager, hvor førtidspension og fleksjob kunne komme på tale. Informationer om organisering, procedurer og praksis er således også på et relativt overordnet niveau. Det er naturligvis et spørgsmål, om undersøgelsen tegner et for "pænt" billede af kommunernes praksis mv., fordi vi har spurgt personer, der har haft et ledelsesansvar for det område, som undersøgelsen belyser. Der har imidlertid været tale om, at svarpersonerne har skullet beskrive nogle konkrete forhold i deres organisation, mens der ikke har været tale om, at svarpersonerne har skullet vurdere, hvordan organisation, procedurer eller praksis fungerer eller kvaliteten heraf. Vi vurderer således, at i det omfang svarpersonerne har haft kendskab til de forhold, de er blevet spurgt om, har svarene været dækkende. Der har imidlertid været forskel på, hvor detaljeret et kendskab svarpersonerne har haft til alle de forhold, der blev spurgt om. Det vil fremgå ved, at der på nogle spørgsmål ikke er opnået svar fra alle kommuner.

Emnerne i undersøgelsen har taget udgangspunkt i, at tidligere undersøgelser har vist, at opnåede resultater i arbejdsmarkedsindsatsen kan være et resultat af opmærksomhed på feltet fra den politiske og administrative ledelse, en høj politisk prioritering af feltet og klare målsætninger. Endvidere synes en helhedsorienteret og aktiv indsats at kunne føre til positive resultater i forhold til selvforsørgelse (Hansen, Frederiksen & Eskelinen 2006; Rosdahl 2004).

I interviewet blev der spurgt om, hvor kompetencen til at træffe afgørelse om henholdsvis førtidspension og fleksjob er placeret, og hvilke personer der er involveret. Endvidere blev der spurgt om, hvordan forberedelsen af indstilling til førtidspension eller fleksjob er tilrettelagt, fx om der er særlige organer eller procedurer, der skal sikre en høj kvalitet i indstillingen. I interviewet blev der spurgt, hvor længe den beskrevne organisering har været gældende, og hvilken organisering der eventuelt lå forud for den gældende, men efter etablering af jobcentret. Det er blevet afdækket, om der er forskelle på organisering og procedurer mellem kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere.

Interviewet har derudover søgt at afdække en række procedurer omkring tildeling af førtidspension og fleksjob:

- Er der politisk fastsat måltal eller budgetmål for tilkendelser af førtidspension eller fleksjob?
- Bliver der systematisk udarbejdet ledelsesinformation om fx antal tilkendelser, antal sager under forberedelse/afklaring og sagsbehandlingstider i forberedelsen/afklaringen?
- Har kommunen et sagsstyringssystem, som kan give overblik over sager, som er under forberedelse/afklaring til førtidspension eller fleksjob?
- Er der udarbejdet beskrivelser af arbejdsgange og kvalitetstjek for forberedelse/afklaring af sager om førtidspension og fleksjob?
- Er der opstillet måltal for sagsbehandlingstider efter fx gennemført arbejdsprøvnings, lægelige undersøgelser eller udtalelser i jobcentret ved forberedelsen/afklaringen af førtidspension og fleksjob?

- Hvilke faggrupper ud over fx lægelig ekspertise inddrages til at afklare, om en borger har en varig nedsat arbejdsevne uden mulighed for at blive erhvervsmæssigt beskæftiget?

Borgere, hvor det ender med overvejelser om førtidspension eller fleksjob, kan have været igennem langvarige sagsforløb, hvor der kan have været sat forskellige initiativer i værk gennem forløbet. Det er derfor kompliceret at give et samlet billede af, hvordan sådanne sager forløber, og hvilke tilbud der har været taget i anvendelse. Der har dog gennem interviewet været søgt afdækket, om der i kommunen er en særlig organisering eller tiltag, der tages i anvendelse. Der er fx blevet spurgt, om der er en formel struktur til et samarbejde på tværs af sektorer (fx jobcenter, forvaltning og sundhedssektor) og med andre kommuners tilbud i forbindelse med afklaring af førtidspensions- og fleksjobsager. Der er endvidere blevet spurgt til, om kommunen har særlige tilbud til kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer, og om kommunen har særligt tilrettelagte forløb for kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer.

Der er endelig i interviewet blevet spurgt, om der er særlige forhold, der har gjort sig gældende i kommunen i 2008 og 2009, fx om der har været sat ekstra personaleressourcer ind i forhold til at afklare langvarige sygedagpengesager eller kontanthjælpssager, eller om kommunen omvendt har manglet personaleressourcer i forhold til at afklare langvarige sager.

Analysen af kommunernes organisering og tilrettelæggelse af tildeling af førtidspension og fleksjob har bestået i både kvantitativt og kvalitativt at beskrive det overordnede mønster. Analysen har endvidere søgt at afdække, om der er et mønster i organisering og tilrettelæggelse i forhold til, hvor hyppigt kommunerne tildeler førtidspension og fleksjob i forhold til det forventede antal. Er der en særlig organisering og tilrettelæggelse i kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, i forhold til kommuner, der tildeler relativt mange?

Som et værktøj til at undersøge, om der er systematik i jobcentrenes svar i interviewundersøgelsen, estimeres indledningsvis to benchmarkingmodeller for kommunernes tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Der er anvendt en fremgangsmåde, som svarer til fx Ankestyrelsens analyse (Ankestyrelsen 2008), hvor der anvendes aggregerede data på kommuneniveau. På baggrund af estimationerne deles kommunerne op i tre grupper for henholdsvis førtidspension og fleksjob alt efter, om kommunen tilkender førtidspension/fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet. Denne rangordning af kommunerne benyttes derpå ved krydstabuleringer af jobcentrenes svar, hvorved det belyses, hvorvidt der er systematik i jobcentrenes svar i forhold til, om kommunen, hvori jobcentret er placeret, tilkender førtidspension eller fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet.

2 Kommunale forskelle i tildeling af førtidspension og fleksjob i 2008 og 2009

For at belyse, om kommunale forskelle i tilkendelser af førtidspension og fleksjob kan begrundes med forskelle i organisatoriske forhold, er det givtigt først at undersøge, hvilke andre faktorer som har betydning for tilkendelser af førtidspension og fleksjob. Hvis en kommune tilkender mange førtidspensioner og fleksjob kan forklaringen være, at der i kommunen er en række strukturelle forhold, som bevirker det høje antal tilkendelser. I dette afsnit foretages derfor to benchmarkinganalyser af kommunernes tilkendelse af henholdsvis førtidspension og fleksjob. På baggrund af analysen vil det kunne vurderes, om en kommune tilkender relativt flere eller færre førtidspensioner og fleksjob, end dertil kunne forventes givet kommunens strukturelle forhold. Analysen vil derved fungere som et værktøj til at undersøge, om der er nogen systematik i jobcentrenes svar i interviewundersøgelsen.

2.1 Statistisk analyse af forventet og faktisk antal

Benchmarkinganalysen foretages på data aggregeret til kommuneniveau indhentet fra Danmarks Statistik, Ankestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal. Analysen foretages ved lineær regression på tværsnitsdata separat for nytilkendelser af førtidspension og fleksjob. I benchmarkinganalysen af førtidspension anvendes som afhængig variabel gennemsnitligt antal nytilkendelser i 2008 og 2009 sat i forhold til antal borgere i tusinder mellem 18 og 64 år, som ikke allerede modtager førtidspension. På tilsvarende vis anvendes gennemsnitligt antal nytilkendelser af fleksjob i 2008 og 2009 i benchmarkinganalysen af fleksjob. Det skal bemærkes, at der er tale om antal personer, som er startet i fleksjob. Derved er personer, som endnu ikke har fået et fleksjob, men i stedet modtager ledighedsydelse, ikke talt med. Som forklarende variable anvendes i begge analyser en række variable, som belyser demografiske, sociale og geografiske forhold, der udtrykker risikoen for nedsat erhvervsevne i befolkningen. Endvidere anvendes oplysninger om erhvervsstruktur og arbejdsmarked i de enkelte kommuner, som udtrykker jobmulighederne på det lokale arbejdsmarked. De enkelte variable er udvalgt for på bedst mulig vis at fange strukturelle forhold, der antages at have indflydelse på en kommunes tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Er andelen af borgere uden for arbejdsstyrken (0-18-årige og 65+-årige) eksempelvis høj, må det alt andet lige forventes, at kommunen tilkender færre førtidspensioner og fleksjob, da andelen af borgere, der er i "risikogruppen", er mindre. På lignende vis kan det tænkes, at de øvrige variable påvirker antallet af tilkendelser gennem forskellige kanaler. Bilag 1 indeholder en nærmere beskrivelse af indholdet af de enkelte variable samt beskrivende statistik. Alle variable består af data fra 2008 med undtagelse af antal sengedage pr. indbygger, da data endnu ikke foreligger. I stedet anvendes data fra 2007.

Resten af kapitlet er opbygget som følger: Afsnit 2.1.1 og 2.1.2 beskriver benchmarking-analyserne af kommunernes tilkendelser af henholdsvis førtidspension og fleksjob, mens afsnit 2.1.3 diskuterer benchmarkinganalysernes resultater.

2.1.1 Benchmarkinganalyse af kommunernes tildeling af førtidspension

Resultaterne af benchmarkinganalysen af kommunernes tildeling af førtidspension findes i bilag 2. I alt estimeres seks modeller, hvor de enkelte grupper af forklarende variable tilføjes en efter en. Estimationen af model (1) viser, at ingen af de forklarende demografiske variable er signifikante. Når oplysninger om sociale forhold tilføjes, viser estimationen af model (2), at parameterestimaterne til variablene antal gifte 18-64-årige pr. 100 18-64-årige samt antal med videregående uddannelse pr. 100 25-64-årige begge er negative og signifikante. Dette betyder, at hvis der i en kommune observeres en høj andel gifte og/eller højtuddannede, forventes det, at der også observeres relativt færre nytilkendelser af førtidspension. Bemærk, at der på baggrund af modellen ikke kan siges noget om den kausale sammenhæng mellem antallet af nytilkendte førtidspensioner og de forklarende variable.

I model (3) tilføjes oplysninger om geografiske forhold. Estimationsresultaterne viser, at der er en negativ sammenhæng mellem befolkningsandelen i bymæssig bebyggelse og antallet af nytilkendelser. Det samme gælder for befolkningstætheden og antallet af nytilkendelser. Parameterestimatet til befolkningstæthed er dog kun signifikant forskellig fra nul ved et signifikansniveau på 10%. Bemærk desuden, at parameterestimatet til antal gifte 18-64-årige pr. 100 18-64-årige nu kun er signifikant ved et signifikansniveau på 10%, efter de geografiske oplysninger er tilføjet modellen. Model (4) udvider model (3) ved at tilføje oplysninger om lokal erhvervsstruktur i form af andelen af job, der besættes af indpendlere, og andelen af job, der kræver en højere uddannelse. Det bemærkes er ingen af de to parameterestimater er signifikante.

I model (5) tilføjes oplysninger om andelen af ledige i kommunen samt gennemsnitlig indkomst. Som estimationsresultaterne viser, har disse variable ikke selvstændig signifikant betydning for antallet af tilkendelser. Til gengæld bliver parameterestimaterne til variablene antal med videregående uddannelse pr. 100 25-64-årige og befolkningsandel i bymæssig bebyggelse igen signifikante ved et signifikansniveau på 5%. Desuden bliver parameterestimatet til antal børn mellem 0-17, som modtager ordinært børnetilskud, pr. 100 børn signifikant. Estimatet angiver, at der er en positiv sammenhæng mellem andel af børn, der modtager ordinært børnetilskud, og antallet af nytilkendte førtidspensioner. I model (6) sondres der mellem ledige på dagpenge og ledige på kontanthjælp. Det ses af parameterestimaterne, at de to grupper af ledige påvirker antallet af nytilkendelser væsentligt forskelligt. Dog er ingen af de to parameterestimater signifikante.

2.1.2 Benchmarkinganalyse af fleksjob

Resultaterne af benchmarkinganalysen af kommunernes tildeling af fleksjob findes i bilag 3. Som det var tilfældet med benchmarkinganalysen af kommunernes tildeling af førtidspension, estimeres seks forskellige modeller, hvor de enkelte grupper af forklarende variable tilfø-

jes successivt. Estimationsresultaterne af model (1) viser, at parameterestimatet til ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er signifikant negativ. Det vedbliver estimatet at være, dog kun ved et signifikansniveau på 10%, når sociale indikatorer tilføjes i model (2). Estimationen af model (2) viser også en signifikant negativ sammenhæng mellem andel med videregående uddannelse og tildeling af fleksjob. Den negative sammenhæng findes også for hver af variablene børnetilskud og antal gifte. Disse er dog kun signifikante ved signifikansniveau på 10%. I model (3) tilføjes geografiske indikatorer, og i model (4) inkluderes oplysninger om erhvervsstruktur. Kun antal indpendlere har signifikant betydning, men kun ved et signifikansniveau på 10%. I model (5) og (6) tilføjes endeligt oplysninger om arbejdsmarkedet i form af oplysninger om ledighed og gennemsnitlig indkomst. Som det fremgår af estimationsresultaterne i bilag 3, er ingen af parameterestimerne i model (6) signifikante. Det skal dog bemærkes, at en F-test leder til at forkaste hypotesen, at alle modellens parametre simultant skulle være lig nul.

Af bilag 2 og bilag 3 fremgår det, at der også estimeres en model (7) for både tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Der vendes tilbage til disse to modeller i afsnit 2.2.

2.1.3 Rangering af kommuner og diskussion

På baggrund af parameterestimerne i de to modeller benævnt model (6) i bilag 2 og bilag 3 prædikteres kommunernes forventede antal tilkendelser af henholdsvis førtidspension og fleksjob. Det vil sige, givet kommunens demografiske sammensætning, sociale forhold, erhvervsstruktur etc., hvor mange tilkendelser af henholdsvis førtidspension og fleksjob kan vi så forvente i kommunen. Dette tal vil derpå kunne sammenholdes med kommunens faktiske antal tilkendelser, og det vil på den baggrund være muligt at fastslå, om en kommune tilkender førtidspension og fleksjob som forventet eller ej. Konkret sorteres modellernes residualer (dvs. faktisk antal tilkendelser fratrasket forventet antal tilkendelser) efter størrelse og deles op i kvartiler. Er residualen større end nul, tilkender kommunen flere førtidspensioner eller fleksjob end forventet, mens det modsatte er tilfældet, hvis residualen er mindre end nul. På baggrund af kvartilerne konstrueres tre grupper, som kommunerne placeres i. Grupperne konstrueres både for tilkendelse af førtidspension og for tilkendelse af fleksjob. Første gruppe består af de kommuner, hvis residual falder i første kvartil, anden gruppe består af de kommuner, hvis residual falder i andet og tredje kvartil, mens sidste gruppe består af de kommuner, hvis residual falder i fjerde kvartil. Første gruppe består derved af de kommuner, der tilkender mindre end forventet, anden gruppe af de kommuner, der tilkender tæt på forventet og sidste gruppe af de kommuner, der tilkender mere end forventet.

I tabel 2.1 krydstabuleres kommunernes fordeling i de to gange tre grupper. Det kunne på den ene side forventes, at kommuner, der tilkender relativt mange fleksjob, til gengæld tilkender relativt få førtidspensioner som følge af en kommunal prioritering af at fastholde borgere på arbejdsmarkedet. Der kunne på den anden side også argumenteres for en positiv sammenhæng mellem kommunernes fordeling i de to grupper. Det kunne eksempelvis være tilfældet, hvis budgetmæssige disponeringer har betydning for antallet af behandlede sager og derved også antallet af tilkendelser af hhv. førtidspension og fleksjob. En gammatest viser, at en hypotese om, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunernes placering i

grupperne, forkastes². Da $\gamma > 0$, lader det med andre ord til, at kommuner, der eksempelvis tilkender relativt mange førtidspensioner, også tilkender relativt mange fleksjob. Tabellen viser også fordelingen af residualernes værdier i grupperne. Som det fremgår, tilkender kommunen, der tilkender færrest førtidspensioner i forhold til forventet, ca. fem førtidspensioner pr. 1.000 indbygger mindre end forventet. Kommunen, der tilkender flest i forhold til forventet, tilkender knap fire førtidspensioner mere end forventet pr. 1.000 indbygger. De tilsvarende tal for fleksjob er henholdsvis ca. -4 og 2.

Tabel 2.1 Sammenhængen mellem kommunernes rangering ved tilkendelse af førtidspension og af fleksjob

		Tilkendelse af fleksjob					
		Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet	Total	Procent	Residuals værdier
Tilkendelse af førtidspension	Mindre end forventet	9	12	4	25	26	[-5,20; -1,04]
	Tæt på forventet	14	22	13	49	50	[-1,04; 1,15]
	Mere end forventet	2	15	7	24	24	[1,15; 3,78]
	Total	25	49	24	98		
	Procent	26	50	24			
	Residuals værdier	[-4,32; -0,56]	(-0,56; 0,68]	(0,68; 2,53]			

Tabel 2.2 viser som en tilføjelse til tabel 2.1 fordelingen på de to gange tre grupper for de kommuner, som deltog i interviewundersøgelsen. Som det fremgår af tabellen, er der en lille overvægt af kommuner, som tilkender førtidspension mindre end forventet samt en ganske lille overvægt af kommuner, der tilkender fleksjob mere end forventet.

Tabel 2.2 Fordeling af interviewede kommuner efter rangering ved tilkendelse af førtidspension og fleksjob

		Tilkendelse af førtidspension og fleksjob			
		Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet	Total
Førtidspension		15	19	11	45
Procent		33	42	24	100
Fleksjob		12	20	13	45
Procent		27	44	29	100

Benchmarkingmodellerne giver en umiddelbar indsigt i, i hvilken grad en kommune tilkender førtidspension eller fleksjob som forventet. Det er dog vigtigt at gøre sig klart, at modellerne indeholder en række begrænsninger i forhold til fortolkning.

² $\gamma = 0,290$, asymptotisk standardfejl = 0,125, p-værdi = 0,02.

For det første rangordner benchmarkinganalysen pr. konstruktion kun kommunerne i forhold til hinanden. Hvis en kommune vurderes til at tilkende flere førtidspensioner end forventet, skyldes det, at kommunen tilkender flere førtidspensioner sammenholdt med andre kommuner, der ligner kommunen på en række karakteristika. Rangeringen er altså ikke givet som følge af en vurdering af kommunens tilkendelsesniveau holdt op mod et "objektivt" kriterium som fx lovgivningen, men alene foretaget på grundlag af en sammenligning med, hvad den gennemsnitlige kommune gør (betinget på en række karakteristika).

En anden indvending, der kan gøres mod benchmarkinganalysernes anvendelighed, er, at modellerne ikke nødvendigvis fanger, hvad der determinerer kommunernes tilkendelse af førtidspension og fleksjob. I benchmarkinganalyserne inkluderes en lang række forklarende variable, hvorved forhåbningen er, at der derved tages højde for alle relevante forklarende faktorer. Det kan dog ikke afvises, at vigtig information er overset og derved udeladt fra modellerne. Konsekvensen af dette kan være, at parameterestimaterne til de inkluderede variable ikke er korrekte. Benchmarkinganalysen af kommunernes tilkendelse af fleksjob illustrerer denne problemstilling. I model (2) var flere parameterestimater signifikante, mens ingen fortsat er det i model (6). Hvis model (2) alene blev estimeret, kunne det fejlagtigt konkluderes, at der var en signifikant sammenhæng mellem tilkendelse af fleksjob og andel borgere med videregående uddannelse. Når der inkluderes flere variable, ændres parameterestimatet væsentligt, og det er ikke længere signifikant forskelligt fra nul.

2.2 Personaleressourcer og andre særlige forhold i 2008 og 2009

Benchmarkinganalyserne er gode til at belyse generelle forhold, der har indflydelse på kommunernes tilkendelsesfrekvens af førtidspension og fleksjob. Til gengæld fanger analyserne ikke specifikke forhold, som eventuelt havde stor betydning i netop en specifik kommune eller et specifikt jobcenter et specifikt år. For at kompensere for denne begrænsning, udnyttes interviewene med jobcentre til at undersøge, om der i 2008 og 2009 var særlige forhold i kommunen, forhold som kunne tænkes at spille en rolle i forhold til antallet af tilkendelser af førtidspension og fleksjob. Konkret blev jobcentrene spurgt, om der var afsat ekstra ressourcer til at afklare langvarige sager, om der har været perioder med personalemangel, eller om der var andre særlige forhold, der gjorde sig gældende.

Tabel 2.3 præsenterer jobcentrenes svar i forhold til særlige forhold omkring ekstra ressourcer eller personale. Jobcentrenes svar er opdelt efter, om jobcentrene tilkender førtidspension eller fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet. Det første tal angiver svaret givet kommunens rangering i forhold til tilkendelse af førtidspension, mens tallet i parentes angiver svaret givet kommunens rangering i forhold til tilkendelse af fleksjob. Ca. 70% af jobcentre svarer, at der i mindst et af årene 2008 og 2009 var bevilget ekstra ressourcer til afklaring af *langvarige sygedagpengesager*. Ca. en tredjedel af jobcentre, der fik bevilget ekstra ressourcer, svarer, at de ekstra ressourcer blev bevilget begge år, mens de resterende to tredjedele kun fik ekstra bevilling i et af årene. Hvis man betragter jobcentrenes svar opdelt efter, i hvilket omfang kommunerne tilkender førtidspension, anes en svag tendens til, at jobcentre, der ikke blev tilkendt ekstra ressourcer, også førtidspensionerer mindre end for-

ventet de pågældende år. Hele 64% af jobcentrene angiver, at de ikke fik bevilget ekstra ressourcer til at afklare *langvarige kontanthjælpssager*. 13% angiver, at de fik ekstra ressourcer i både 2008 og 2009, mens 7% og 16% angiver, at de ekstra ressourcer kun blev bevilget i henholdsvis 2008 og 2009. Dette mønster kan tages til udtryk for, at der i kommunerne hovedsageligt har været fokus på at gøre en ekstra indsats for at afklare langvarige sygedagpengesager.

Tabel 2.3 Ekstra ressourcer eller personalemangel i 2008 og 2009

	Tilkendelse af førtidspension eller fleksjob				
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet	Total	Procent
Ekstra ressourcer til at afklare langvarige sygedagpengesager					
Både i 2008 og 2009	3 (3)	4 (5)	3 (2)	10	22
I 2008	2 (2)	6 (1)	2 (7)	10	22
I 2009	3 (1)	4 (10)	5 (1)	12	27
Ingen ekstra ressourcer	7 (6)	5 (4)	1 (3)	13	29
Ved ikke	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0
Ekstra ressourcer til at afklare langvarige kontanthjælpssager					
Både i 2008 og 2009	3 (3)	3 (2)	0 (1)	6	13
I 2008	0 (1)	2 (2)	1 (0)	3	7
I 2009	5 (3)	2 (4)	0 (0)	7	16
Ingen ekstra ressourcer	7 (5)	12 (12)	10 (12)	29	64
Ved ikke	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0
Personalemangel i forhold til behandling af sager med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere					
Både i 2008 og 2009	6 (5)	5 (8)	5 (3)	16	36
I 2008	1 (1)	3 (3)	1 (1)	5	11
I 2009	2 (0)	2 (1)	0 (3)	4	9
Ingen personalemangel	5 (5)	9 (8)	5 (6)	19	42
Ved ikke	1 (1)	0 (0)	0 (0)	1	2
Personalemangel i forhold til behandling af sager med sygedagpengemodtagere					
Både i 2008 og 2009	4 (3)	3 (8)	5 (1)	12	27
I 2008	3 (2)	4 (3)	0 (2)	7	16
I 2009	2 (1)	2 (2)	2 (3)	6	13
Ingen personalemangel	6 (6)	10 (7)	4 (7)	20	44
Ved ikke	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0
I alt	15 (12)	19 (20)	11 (13)	45	100

Nederste halvdel af tabel 2.3 viser, at personalemangel var et relativt stort problem i jobcentrene i 2008 og 2009. 56% af jobcentrene svarer, at de have personalemangel i forhold til behandling af sager med ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Af disse svarer den overvejende del, at problemet gjaldt både 2008 og 2009. 56% af jobcentrene svarer ligeledes, at de havde personalemangel i forhold til behandling af sager med sygedagpengemod-

tagere. Her fordeler svarene sig dog mere ligeligt, da halvdelen oplevede problemer i både 2008 og 2009, mens den anden halvdel kun oplevede problemer et af årene. Krydstabuleres jobcentrenes svar vedrørende personalemangel (ikke vist) findes, at hele 67% oplevede personalemangel i en eller anden udstrækning. Det kunne formodes, at personalemangel ville have en stærkt negativ indvirkning på antallet af tilkendelser af både førtidspension og fleksjob, da sagerne ikke ville kunne blive behandlet. På baggrund af opdelingen af svarene på, hvor hyppigt kommunen tildeler førtidspension eller fleksjob i forhold til forventet, lader personalemangel dog ikke til at spille den store rolle, da jobcentrenes svar fordeler sig nogenlunde jævnt over kategorierne mindre end, tæt på eller mere end forventet.

Jobcentrene blev yderligere spurgt til, om der var andre særlige forhold, som gjorde sig gældende i 2008 og 2009 udtrykt ved ændret antal tilkendelser. Tabel 2.4 præsenterer jobcentrenes svar. Bemærk, at jobcentrene havde mulighed for at afgive mere end et svar. Ni jobcentre angiver, at særlige forhold i 2008 ledte til flere tilkendelser end normalt, mens ti jobcentre angiver det samme for 2009. Ingen jobcentre angiver, at særlige forhold bevirkede, at der forekom særligt få tilkendelser i 2008, mens fire jobcentre angiver, at det var tilfældet i 2009. Af tabellen fremgår det, at det ikke har den store betydning for jobcentrenes svar, hvor de placerer sig i forhold til, om de tilkender førtidspension eller fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet. Det er værd at bemærke, at langt den overvejende del af jobcentrene, som indikerer, at der var særlige forhold, som betød ændret antal tilkendelser, angiver, at de særlige forhold forøgede antallet af tilkendelser.

Tabel 2.4 Betydningen af andre særlige forhold for antal tilkendelser i 2008 og 2009

	Tilkendelse af førtidspension eller fleksjob				Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet	Total	
Særlige forhold har ført til <i>mange</i> tilkendelser i 2008	2 (3)	5 (5)	2 (1)	9	20
Særlige forhold har ført til <i>mange</i> tilkendelse i 2009	2 (2)	5 (7)	3 (1)	10	22
Særlige forhold har ført til <i>få</i> tilkendelse i 2008	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0
Særlige forhold har ført til <i>få</i> tilkendelser i 2009	1 (0)	2 (3)	1 (1)	4	9
Ingen andre særlige forhold i 2008 og 2009	12 (9)	11 (9)	5 (10)	28	62
Ved ikke	0 (0)	0 (1)	2 (1)	2	4
Antal/procentgrundlag	15 (12)	19 (20)	11 (13)	45	

Jobcentrene, der svarede, at der gjorde sig særlige forhold gældende i 2008 og/eller 2009, fik mulighed for at uddybe deres svar. Ikke alle jobcentre udnyttede denne mulighed. Til gengæld beskrev to jobcentre, der ellers ikke mente, at særlige forhold i 2008 og 2009 påvirkede antallet af tilkendelser, nogle generelle forhold, de mente, der gjorde sig gældende i årene. Et jobcenter beskriver, at finanskrisen bidrog til at øge antallet af tilkendte førtidspensioner og fleksjob som følge af øget ledighed, mens et andet jobcenter beskriver, at fleksjob har oplevet

en øget popularitet. Desuden mener jobcentret, at der er flere unge med diagnoser og derfor flere med behov for fleksjob.

Blandt de jobcentre, der angiver, at der har været særlige forhold i 2008 og 2009, uddybes forhold, som fordeler sig over tre kategorier. Første kategori omhandler konsekvenser af kommunalreformen. Fem jobcentre angiver, at der som følge af kommunalreformen var opstået en større sagspukkel i 2006 og 2007, hvilket havde betydning for antallet af sager i 2008 og 2009. Anden kategori består af uddybninger i forhold til problemstillingerne omkring manglende personale. Jobcentrene angiver dels, at konsekvensen af personalemangel var manglende kontinuitet i sagerne og dels, at personalemangel var udtryk for mangel på personale med de rette kompetencer. Tredje og sidste kategori af uddybninger omhandler prioriteringer. Flere jobcentre nævner, at kontanthjælpsmodtagere med langvarige sager var blevet opprioriteret i perioden som følge af initiativet NY CHANCE TIL ALLE, der strakte sig over perioden 1. juli 2006 til 30. juni 2008. Uden for kategori falder en uddybning fra et jobcenter, som angiver, at den øgede mulighed for at anvende privat aktør i forbindelse med afklaring af arbejdsevne har været medvirkende til en stigning i tilkendelser i 2009.

Samlet set vurderes det, at jobcentrene ikke beskriver specielle forhold i et omfang, der kan forventes at forvride benchmarkinganalysernes resultater voldsomt. Flere af forholdene påvirker alle jobcentre. I tillæg er de afhængige variable i benchmarkingmodellerne i gennemsnit over 2008 og 2009, hvorfor eventuelle effekter af sagspukler et givent år reduceres. Dog angiver flere jobcentre, at netop kommunalreformen medførte en pukkel af sager. For at belyse betydningen af kommunalreformen nærmere, reestimeres model (6) for både førtidspension og fleksjob, og der tilføjes en dummyvariabel for ikke-sammenlagte kommuner. Resultaterne af disse estimationer er præsenteret i henholdsvis bilag 2 og bilag 3 i kolonnen benævnt model (7). Som det fremgår, er parameterestimatet ikke signifikant i noget tilfælde. Hvis kommunernes rangering på baggrund af model (6) sammenlignes med en rangering på baggrund af model (7) findes (ikke vist), at blot én kommune skifter kategori. Kommunen skifter fra at tilkende førtidspension mindre end forventet til at tilkende førtidspension tæt på forventet. For benchmarkingmodellen for fleksjob sker ingen ændring.

3 Afgørelse af og indstilling om førtidspension

I undersøgelsen er 45 jobcentre blevet spurgt, hvordan de har organiseret sig ved afgørelse af og indstilling om førtidspension, herunder hvor beslutningskompetencen til at træffe afgørelse er placeret, samt om der i jobcentret er en kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på kontanthjælp og sygedagpenge. I Lov om social pension stilles der ikke krav om, at der skal etableres særlige nævn eller udvalg til afgørelse om førtidspension, men AKF-undersøgelsen (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009) peger på, at kompetencen til at bevilge førtidspension typisk er placeret i udvalg eller nævn eksempelvis i kommunernes arbejdsmarkedsforvaltning altså uden for jobcentret. I det følgende præsenteres resultater fra nærværende undersøgelse omhandlende placering af beslutningskompetence og kvalitetskontrol ved afgørelse af og indstilling om førtidspension.

Tabel 3.1 Placering af kompetence til at træffe afgørelser om tildeling af førtidspension

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Førtidspensionsnævn, råd eller udvalg	11	17	7	35	78
Forvaltningschef	2	0	0	2	4
Afdelingsleder i kommunen	1	0	2	3	7
Andet	1	2	2	5	11
I alt	15	19	11	45	100

Tabel 3.1 viser, at størstedelen af jobcentre, nemlig 78%, angiver, at kompetencen til at træffe afgørelse om tildeling af førtidspension er placeret i et *Førtidspensionsnævn, råd eller et udvalg*³. Herudover angiver to jobcentre i kategorien *andet*, at kompetencen er placeret i førtidspensionsteam. Samlet set angiver 37 af i alt 45 jobcentre altså, at kompetencen er placeret i team/råd. Der er ikke markant forskel på de tre svargrupper i forhold til, hvor kompetencen til at træffe afgørelse om førtidspension er placeret. I interviewene er jobcentrene blevet bedt om at præcisere, hvem der er medlem af nævnet/rådet med kompetence til at træffe afgørelse om førtidspension. Samlet set viser besvarelserne, at der typisk sidder mellem 3-5 medlemmer i nævnet/rådet, som ofte er tværfagligt og med repræsentanter fra flere forvaltninger eller afdelinger/centre. Typisk nævnes følgende personer at indgå i nævnet/rådet, der har kompetence til at træffe afgørelse om førtidspension: 1) en, to eller flere ledere eksempelvis socialchefen, jobcenterchefen eller leder for ydelseskantoret eller for pensionsudvalg/pensionsservice, 2) faglig konsulent/koordinator på førtidspensionsområdet eller mere generelt beskæftigelsesområdet, 3) jurist og 4) lægekonsulent. Det er kendetegnende for de fleste job-

³ I kategorien *andet* har jobcentre angivet, hvor kompetencen til at træffe afgørelse om førtidspension alternativt er placeret. To jobcentre fra gruppen, hvor der er tildelt flere førtidspensioner end forventet, svarer, at kompetencen er placeret i et *pensionsteam* og et *team*. To jobcentre fra *mellemgruppen* angiver, at kompetencen er placeret i sundhedsforvaltningen og på *ydelseskantoret*. En fra gruppen, hvor der er tildelt færre førtidspensioner end forventet, svarer under *andet*, at *medarbejderne har den fulde kompetence*.

centre, at førtidspensionsnævnet/rådet er placeret og forankret *uden for* jobcentret eksempelvis i Beskæftigelsesforvaltning, Socialforvaltning eller under Ydelseskontoret.

Jobcentrene har specificeret, hvilke typer af ledere og medarbejdere der indgår i nævnet/rådet. På ledelsesniveau beskrives medlemmer som socialchefen, jobcenterchefen eller afdelingsleder fra ydelseskantor, formand for pensionsudvalg m.m. Flere nævner, at jurister og faglige konsulenter også er en del af førtidspensionsnævnet/rådet. Herudover er det værd at bemærke, at otte jobcentre fortæller, at lægekonsulenten er en del af nævnet/rådet med kompetence til at træffe afgørelse om førtidspension. Enkelte interviewpersoner nævner, at sagsbehandlere i nogle tilfælde deltager i møder, eksempelvis for at præsentere indholdet i sager om førtidspension dog uden at have kompetence til at træffe afgørelse.

3.1 Kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension

Der er en række lovkrav, som skal overholdes i sager vedrørende eksempelvis førtidspension, og det betyder, at de enkelte kommuners procedurer grundlæggende er ensartede. Kerneelementer i procedurerne i sagsforløbene er arbejdsfastholdelse, udarbejdelse af ressourceprofil, arbejdsprøvning, indhentning af lægeerklæringer og andre ekspertvurderinger, opfølgning samt indstilling til enten revalidering, fleksjob eller førtidspension (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009). AKF-undersøgelsen fra 2009 peger på, at der i langt de fleste kommuner er fokus på standardisering af sagsforløb i form af tjeklister og retningslinjer, der skal sikre, at afgørelser om eksempelvis førtidspension bliver truffet på et sagligt grundlag (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009). I nærværende undersøgelse er de 45 deltagende jobcentre blevet spurgt om, hvorvidt der i jobcentret er en form for kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på henholdsvis kontanthjælp og førtidspension. Der er desuden spurgt til årstallet, hvor tjeklisten er blevet indført i det pågældende jobcenter. Herudover er jobcentrene blevet spurgt om, hvorvidt der er udarbejdet en beskrivelse af arbejdsgange eller en tjekliste for, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om førtidspension for, at den er fyldestgørende (eksempelvis omfanget af arbejdsprøvnings eller ekspertudtalelser). I det følgende præsenteres jobcentrenes svar på spørgsmål angående kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension.

Jobcentrene har kunnet afkrydse flere af svarkategorierne i tabel 3.2. Langt hovedparten af kommunerne har en form for kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension. Det mest almindelige er, at kvalitetskontrollen enten er placeret i et team eller hos en leder. 40% af de i alt 45 jobcentre angiver, at kvalitetskontrollen er placeret i et team, udvalg eller tilsvarende, mens 44% angiver, at indstillinger vurderes af en leder. 22% af kommunerne har svaret nej til, at der er en kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på kontanthjælp, og at den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen.

Interviewpersonerne er desuden blevet spurgt om, hvorvidt der i jobcentret er en form for kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på sygedagpenge.

Tabel 3.2 Kvalitetskontrol af indstilling om tildeling af førtidspension til borgere på kontanthjælp

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	7	8	3	18	40
Indstillinger vurderes af afdelingsleder, teamleder eller anden leder	6	11	3	20	44
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	3	5	1	9	20
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	2	1	0	3	7
Andet	2	1	0	3	7
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	1	4	5	10	22
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	15	19	11	45	

I tråd med tabel 3.2 viser tabel 3.3, at de fleste jobcentre har kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på *sygedagpenge*. Også i dette tilfælde er det mest almindelige at have en kvalitetskontrol bestående i, at indstillinger vurderes i team, udvalg eller tilsvarende eller af afdelingsleder, teamleder eller anden leder.

Tabel 3.3 Kvalitetskontrol af indstilling om tildeling af førtidspension til borgere på sygedagpenge

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	7	9	3	19	42
Indstillinger vurderes af afdelingsleder, teamleder eller anden leder	6	11	3	20	44
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	3	4	1	8	18
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	2	1	0	3	7
Andet	2	1	0	3	7
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	1	4	5	10	22
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	15	19	11	45	

Ser man på tabel 3.2 og tabel 3.3 adskiller gruppen af jobcentre, der har tildelt *flere* førtidspensioner end forventet, sig ved, at en relativt større andel har svaret *nej* til at have en kvali-

tetskontrol. I begge tabeller svarer 5 ud af i alt 11 jobcentre fra gruppen *flere end forventet nej* til dette spørgsmål. I de øvrige grupper svarer en mindre andel 'nej' angående, hvorvidt de arbejder med en kvalitetskontrol (1 af 15 fra gruppen *mindre end forventet*, 4 af 19 fra *mellemgruppen*). Samlet set viser tabel 3.2 og tabel 3.3. en tendens til, at der i mindre grad i jobcentre, der tildeler *flere* førtidspensioner end forventet, er en kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension af borgere på enten kontanthjælp eller sygedagpenge.

I forbindelse med spørgsmålene omhandlende kvalitetskontrol er jobcentrene blevet spurgt om årstallet for indførelse af kontrollen både i forhold til kontanthjælp og sygedagpenge. Langt størstedelen angiver at have indført deres kvalitetskontrol i 2007 – året for kommunalreformen. Interviewpersonerne henviser da også til kommunesammenlægningerne som baggrunden for, at nye systemer herunder kvalitetskontrol og arbejdsgange er påbegyndt. Få jobcentre har arbejdet med kontrollen siden 2008 (under 5 af de i alt 45 jobcentre). Det samme gælder for 2009 og 2010. Der er ikke forskel på de tre grupper angående, hvornår kvalitetskontrollen er indført.

3.2 Arbejdsgange og tjekliste i forhold til indstillinger om førtidspension

De deltagende jobcentre er blevet spurgt om, hvorvidt der er udarbejdet en beskrivelse af arbejdsgange eller en tjekliste for, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om førtidspension, for at den er fyldestgørende. Tabel 3.4 viser fordelingen angående udarbejdelse af arbejdsgange og tjeklister i henhold til indstilling om førtidspension.

Tabel 3.4 Arbejdsgange og tjekliste for indstillinger om førtidspension

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Både kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere	12	17	7	36	80
For kontanthjælpsmodtagere	0	0	0	0	0
For sygedagpengemodtagere	0	0	0	0	0
Nej	3	2	4	9	20
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	15	19	11	45	100

Overordnet set viser tabel 3.4, at langt størstedelen af jobcentrene, nemlig 80% (36 af i alt 45), angiver at have udarbejdet arbejdsgange og tjeklister for, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om førtidspension, for at den er fyldestgørende. 4 af i alt 11 jobcentre, der har tildelt *flere* førtidspensioner end forventet, svarer *nej* til dette, hvilket er en lidt større andel end i de øvrige grupper (3 af 15 svarer nej i gruppen *mindre end forventet*, 2 af 19 svarer nej i *mellemgruppen*).

Jobcentrene er blevet bedt om uddybende at beskrive deres tjeklister/arbejdsgange i forhold til, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om førtidspension for, at den er fyldestgørende. Generelt set er det kendetegnende, at mange jobcentre henviser til lovgivningen, hvor kravene om eksempelvis ressourceprofil, arbejdsprøvning, indhentning af lægeerklæringer og andre ekspertvurderinger er centrale punkter på jobcentrenes tjekliste. En del jobcentre fortæller, at de ud fra lovgivningen har udarbejdet en mere specificeret tjekliste angående, hvornår en indstilling om førtidspension er fyldestgørende. Den udspecificerede tjekliste indeholder eksempelvis en huskeliste til, hvilken dokumentation der skal indgå i indstillingen. Samtidig er der også jobcentre, der fortæller, at de udelukkende anvender lovkravene som en tjekliste uden at specificere eller systematisere disse yderligere. Nogle jobcentre angiver at have it-værktøjer, hvor arbejdsgange står beskrevet. It-værktøjer nævnes som skemaer eller eksempelvis *arbejdsgangsportalen*, hvor medarbejdere kan læse om arbejdsgange og finde tjeklister. Herudover nævner en kommune et sagsstyringssystem, hvor de enkelte *sagstrin* kan registreres, og det gøres herved mere overskueligt at følge sagen og eksempelvis indskrive dokumentation. Andre jobcentre har en instans eller medarbejder, som tjekker, at indstillinger om førtidspension er fyldestgørende. Her nævnes et *bevillingsteam* som består af en chefkonsulent, koordinator og en repræsentant for den pågældende sag, der sammen gennemgår sagen og grundlaget for indstilling af førtidspension. I en enkelt kommune nævnes, at sager afleveres til Borgerservice, der gennemgår sagerne i forhold til, om de er tilstrækkelig belyst, inden sagen indstilles til endelig behandling. En del jobcentre fortæller, at der ikke er måltal for antal arbejdsprøvnings som en del af en tjekliste, men samtidig påpeger mange, at dokumentation skal være opdateret (maksimum seks måneder gammel), og at en arbejdsprøvning minimum skal vare tre måneder. Samlet set viser beskrivelserne, at der er stor forskellighed på, hvordan jobcentrene kvalitetssikrer indstillinger om førtidspension. Nogle anvender udspecificerede huske- og tjeklister, mens andre arbejder med at have et bestemt team, der tjekker alle sager igennem i forhold til, at indstillingen om førtidspension er fyldestgørende.

Jobcentrene er blevet bedt om at angive, hvilket år de har udarbejdet deres arbejdsgang eller tjekliste for, hvilke elementer der skal indgå i en indstilling om førtidspension, for at den er fyldestgørende. Hovedtendenserne er her, at de fleste jobcentre har arbejdet med tjeklisten/arbejdsgangen siden 2007, mens ganske få først for nylig har udarbejdet tjeklister. Der er ikke forskel på de tre grupper i forhold til, hvornår tjeklister m.m. blev udarbejdet.

4 Afgørelse af og indstilling om fleksjob

I dette afsnit beskrives jobcentrenes tildelingspraksis i forhold til fleksjob. Der er dels spurgt om, hvor kompetencen til at træffe afgørelser ligger og dels om, hvilke former for kvalitetskontrol der eksisterer. Svarene i afsnittets tabeller er opgjort i forhold til, om kommunerne tilkender fleksjob mindre end, tæt på eller mere end forventet.

4.1 Kompetence til afgørelser

Tabel 4.1 viser jobcentrenes svar på spørgsmålet om, hvor kompetencen ligger i forhold til at træffe afgørelser om fleksjob. Lidt over halvdelen svarer, at kompetencen ligger i et team, råd eller tilsvarende, mens lidt over en fjerdedel svarer, at kompetencen ligger på lederniveau hos afdelingsleder, teamleder eller anden leder i jobcentret, mens kun fem jobcentre svarer, at kompetencen ligger på sagsbehandlerniveau. Et jobcenter svarer, at kompetencen ligger hos en faglig konsulent eller tilsvarende. Endelig svarer to jobcentre andet og uddyber, at kompetencen ligger hos arbejdsmarkedsforvaltningen. Jobcentrene blev ligeledes spurgt om, hvornår den nuværende konstellation trådte i kraft. Tyve jobcentre svarer 2007, ni svarer senere, seks svarer tidligere, mens de resterende ikke svarer.

Tabel 4.1 Placering af kompetence til at træffe afgørelser om tildeling af fleksjob

	Tilkendelse af fleksjob			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Hos afdelingsleder, teamleder eller anden leder i jobcentret	3	7	3	13	29
I et team, råd eller tilsvarende	7	10	7	24	53
Hos en faglig konsulent eller tilsvarende	0	0	1	1	2
På sagsbehandlerniveau	1	2	2	5	11
Andet	1	1	0	2	4
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	12	20	13	45	100

Som det fremgår af tabellen, fordeler jobcentrenes svar sig jævnt over de forskellige kategorier af tilkendelseshyppighed. Det kunne formodes, at kompetence til at træffe afgørelser foregår på ledelsesniveau i mindre kommuner, mens specifikke team eller råd varetager opgaven i større kommuner. Denne hypotese understøttes dog ikke af jobcentrenes svar. Hvis jobcentrenes svar deles op efter, hvorvidt den respektive kommune rent indbyggermæssigt er større eller mindre end gennemsnittet, viser en test (ikke vist), at svarene lader til at være tilfældigt fordelt.

4.2 Kvalitetskontrol

Tabel 4.2 viser jobcentrenes svar på spørgsmålet, om der findes en kvalitetskontrol af indstilling om fleksjob til borgere på kontanthjælp. Som tabellen indikerer, er svarmulighederne ikke gensidigt udelukkende, da der kan tænkes at eksistere kvalitetskontrol af indstillinger på flere niveauer. Ca. halvdelen af de adspurgte jobcentre svarer at have kvalitetskontrol i team, udvalg eller lignende, mens knap 40% svarer, at der findes kvalitetskontrol på lederniveau. Ca. en femtedel af jobcentre svarer, at indstillinger vurderes af en faglig konsulent, mens samme andel svarer, at den enkelte sagsbehandler selv udarbejder indstillingerne. Af de seks jobcentre, der svarer *andet*, uddyber to, at kvalitetskontrol foretages af faglig konsulent eller afdelingsleder. To andre jobcentre uddyber, at en teamchef træffer afgørelse efter drøftelse i visitationsudvalg. Endelig uddyber to jobcentre, at direktøren foretager kvalitetskontrol. Kun to jobcentre svarer, at indstillinger drøftes med den afdeling, der skal behandle ansøgningen.

Tabel 4.2 Kvalitetskontrol af indstilling om tildeling af fleksjob til borgere på kontanthjælp

	Tilkendelse af fleksjob			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	9	8	5	22	49
Indstillinger vurderes af afdelingsleder, teamleder eller anden leder	4	7	5	16	36
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	3	3	4	10	22
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	1	0	1	2	4
Andet	0	2	1	3	7
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	0	6	4	10	22
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	12	20	13	45	

I forhold til fordelingen af svarene anes en tendens til, at jobcentre, der tilkender færre fleksjob end forventet, hyppigt kvalitetskontrollerer indstillinger i team, udvalg eller tilsvarende. Samme gruppe af jobcentre lader ikke sagsbehandlerne selv stå for udarbejdelsen af indstillingen alene.

Jobcentrene blev yderligere spurgt, hvilket år kvalitetskontrollen blev indført, givet den eksisterer. Til det svarer langt de fleste, at kvalitetskontrollen har eksisteret siden 2007 eller tidligere, mens et mindre antal svarer, at kvalitetskontrollen blev indført efter 2007. Opdeles jobcentrenes svar efter tilkendelseshyppighed, findes i kategorien *mindre end forventet* alene jobcentre, som har haft kvalitetskontrol siden 2007 eller før.

Tabel 4.3 og tabel 4.4 viser jobcentrenes svar på kvalitetskontrol af indstillinger om tildeling af fleksjob til borgere på sygedagpenge og i beskæftigelse⁴. Som tabellerne viser, forde-
ler svarene sig ikke væsentligt anderledes i forhold til svarene i tabel 4.2 og vil derfor kun
sparsomt blive kommenteret her.

**Tabel 4.3 Kvalitetskontrol af indstilling om tildeling af fleksjob til borgere på sygedag-
penge**

	Tilkendelse af fleksjob				Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet	Total	
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	8	8	5	21	48
Indstillinger vurderes af afdelings- leder, teamleder eller anden leder	3	6	4	13	30
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	3	4	5	12	27
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	1	0	2	3	7
Andet	0	2	1	3	7
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	0	6	3	9	20
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	11	20	13	44	

Som det var tilfældet for jobcentrenes svar i forhold til kvalitetskontrol for indstillinger om tildeling af fleksjob for borgere på kontanthjælp, ses i tabel 4.3 og tabel 4.4, at jobcentre, der tilkender færre fleksjob end forventet, hyppigt kvalitetskontrollerer indstillinger i team, udvalg eller tilsvarende. På samme tidspunkt lader disse jobcentre ikke sagsbehandlerne alene selv stå for indstillingen. I tabel 4.3 uddyber de jobcentre, der svarer *andet*, det samme som i tabel 4.2, mens et jobcenter i tabel 4.4, som et nyt svar uddyber, at indstillingen behandles i sygedagpengeteam i samarbejde med bl.a. arbejdsprøvningskonsulent. I forlængelse af spørgsmålet om kvalitetskontrol af indstillinger om tildeling af fleksjob for borgere på sygedagpenge blev jobcentrene spurgt, hvor længe den nuværende ordning har eksisteret. Til det spørgsmål svarede jobcentrene i store træk det samme, som de gjorde til samme ordningen vedrørende borgere på kontanthjælp. Det skal desuden bemærkes, at tre jobcentre svarer, at de ikke ved, om der eksisterer en kvalitetskontrol af indstillinger om tildeling af fleksjob til borgere i beskæftigelse.

⁴ Et enkelt jobcenter ville/kunne ikke svare på spørgsmålet, om der findes kvalitetskontrol af indstillinger om tildeling af fleksjob til borgere på sygedagpenge. Derfor er antallet/procentgrundlaget i tabel 4.3 kun 44.

Tabel 4.4 Kvalitetskontrol af indstilling om tildeling af fleksjob til borgere i beskæftigelse

	Tilkendelse af fleksjob			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	8	8	3	19	42
Indstillinger vurderes af afdelingsleder, teamleder eller anden leder	4	5	4	13	29
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	3	4	3	10	22
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	1	0	2	3	7
Andet	0	2	2	4	9
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	0	7	3	10	22
Ved ikke	1	1	1	3	7
Antal/procentgrundlag	12	20	13	45	100

Jobcentrene blev også spurgt til, om der i forbindelse med indstilling til fleksjob også blev taget stilling til tilskuddets størrelse. Hvis jobcentrene svarede, at det først blev besluttet senere, blev de yderligere spurgt om, hvorvidt der i forbindelse med indstillinger om tilskuddet størrelse findes en kvalitetskontrol. Tabel 4.5 viser svarene på de to spørgsmål. Bemærk, at procentsatserne i yderste kolonne til højre er andel af 45 jobcentre i første spørgsmål, mens det i andet spørgsmål er andel af de 37 jobcentre, der svarer, at tilskuddet besluttet senere.

Ca. 20% af jobcentrene svarer, at tilskuddets størrelse indgår i indstillingen, og der lader ikke til at være nogen systematisk fordeling af svarene i forhold til jobcentrenes tilkendelses-hyppighed. Blandt de ca. 80% af jobcentrene, der svarer, at tilskuddet først besluttet senere, lader der heller ikke til at være nogen systematisk fordeling af svarene. Ca. halvdelen af disse jobcentre lader den enkelte sagsbehandler selv står for indstillingen om tilskuddets størrelse. Ca. 40% svarer, at der er en form for kvalitetskontrol, mens knap 10% svarer *ved ikke*. Det er bemærkelsesværdigt, at ingen jobcentre svarer, at kvalitetskontrollen foregår i team, udvalg eller lignende, da det jævnfør de tidligere spørgsmål har været en af de hyppigst anvendte konstellationer. De to jobcentre, der svarer *andet*, uddyber, at henholdsvis en faglig organisation og en jobkonsulent på baggrund af vurdering af arbejdsvejen varetager kvalitetskontrollen. Det skal slutteligt nævnes, at et af jobcentrene, der svarer, at sagsbehandleren står for at udarbejde indstillingen, er i gang med at udforme en kvalitetskontrol.

Tabel 4.5 Beslutning om tilskuddets størrelse i fleksjob og kvalitetskontrol af indstillinger om tilskuddets størrelse

	Tilkendelse af fleksjob			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Tilskuddets størrelse indgår i indstillingen	1	4	3	8	18
Tilskuddets størrelse besluttet senere (fx afhængigt af jobmuligheder)	11	16	10	37	82
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	12	20	13	45	100
<i>Hvis tilskuddet besluttet senere: Er der en form for kvalitetskontrol af indstillinger om tilskuddets størrelse?</i>					
Indstillinger vurderes i et team, udvalg eller tilsvarende	0	0	0	0	0
Indstillinger vurderes af afdelingsleder, teamleder eller anden leder	3	1	2	6	16
Indstillinger vurderes af en faglig konsulent	1	1	1	3	8
Indstillinger drøftes på forhånd med den afdeling, der skal behandle ansøgningen	2	1	0	3	8
Andet	0	2	0	2	5
Den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen	4	10	6	20	54
Ved ikke	1	1	1	3	8
I alt	11	16	10	37	100

Sidste spørgsmål til jobcentrene i relation til kvalitetskontrol er, om der eksisterer en beskrivelse af arbejdsgange eller en tjekliste for, hvilke elementer en indstilling om fleksjob skal indeholde. Bemærk, at jobcentrene havde mulighed for at give mere end et svar, hvilket dog kun et jobcenter benyttede sig af. Tabel 4.6 præsenterer jobcentrenes svar. Det bemærkes, at fire ud af fem jobcentre svarer *ja*, og at beskrivelsen eller tjeklisten indeholder alle typer af fleksjobsager. Knap en femtedel af jobcentrene svarer, at der ikke eksisterer nogen beskrivelse eller tjekliste. Det skal bemærkes, at ingen af de jobcentre, der svarer *nej*, tilkender fleksjob mindre end forventet. På samme tid er en del jobcentre, som har beskrivelse eller tjekliste, at finde under den kategori, der tilkender fleksjob mindre end forventet. Jobcentrene blev slutteligt spurgt, hvor længe nuværende procedurer har eksisteret. Langt de fleste af de 31 jobcentre, der svarer, svarer 2007 eller senere, mens ét jobcenter nævner, at beskrivelsen/tjeklisten findes elektronisk og konstant bliver opdateret.

Tabel 4.6 Arbejdsgange og tjekliste for indstillinger om fleksjob

	Tilkendelse af fleksjob			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
For alle	12	15	8	35	78
For kontanthjælpsmodtagere	0	0	1	1	2
For sygedagpengemodtagere	0	0	1	1	2
For beskæftigede	0	1	0	1	2
Nej	0	4	4	8	18
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	12	20	13	45	100

5 Politiske mål og informationssystemer

Dette afsnit belyser, i hvilket omfang der politisk er fastsat måltal for tilkendelser af førtidspension og fleksjob i kommunerne. Det være sig måltal i form af antal tilkendelser og budgetmæssige måltal. Desuden undersøges, i hvilket omfang jobcentrene anvender informationssystemer til at følge udviklingen i tilkendelser af førtidspension og fleksjob. Konkret blev jobcentrene spurgt om, hvilke mål der findes, samt hvilken ledelsesinformation der systematisk bliver udarbejdet. Desuden blev jobcentrene spurgt om, hvorvidt der i kommunen findes et sagsstyringssystem, som giver overblik over antallet af sager. Sluttelig blev jobcentrene spurgt, om der eksisterer måltal for sagsbehandlingstider i processen med eventuel tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Tabel 5.1-tabel 5.5 præsenterer jobcentrenes svar. Svarene er i alle tilfælde fordelt efter, om den respektive kommune tilkender førtidspension mindre, tæt på eller mere end forventet. Denne opdeling er ikke lige relevant for alle svar, da der i flere tilfælde svares på spørgsmål i relation til førtidspension og fleksjob under et. Om det har en betydning, at jobcentrenes svar falder i forskellige kategorier, skal vurderes med dette in mente.

Tabel 5.1 præsenterer jobcentrets svar på, om der eksisterer politiske mål for udviklingen i antal tilkendelser af førtidspension og fleksjob. Som der fremgår af tabellen, svarer hele 73% af jobcentrene *nej*, mens ca. 22% svarer, at sådanne måltal eksisterer både for tilkendelser af fleksjob og førtidspension. I modsætning til, hvad der måske kunne forventes, lader det ikke til, at der er nogen sammenhæng mellem kommunernes placering i benchmarkinganalysen og svarene præsenteret her.

Tabel 5.1 Politiske mål for udviklingen i antal tilkendelser af førtidspension og fleksjob

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Både førtidspension og fleksjob	4	3	3	10	22
Førtidspension	1	0	0	1	2
Fleksjob	0	0	0	0	0
Nej	9	16	8	33	73
Ved ikke	1	0	0	1	2
I alt	15	19	11	45	100

Jobcentrene blev også spurgt, om der eksisterer politiske mål for udviklingen i udgifterne til førtidspension og fleksjob. Tabel 5.2 præsenterer resultaterne, og det ses, at ca. halvdelen svarer, at der ikke eksisterer sådanne mål, mens 42% svarer, at der gør. Da der nødvendigvis må være en tæt korrelation mellem antallet af tilkendelser og udgifter til (nye) fleksjob og førtidspensionssager, er det ikke nødvendigt fra politisk side at opstille mål for udviklingen både antalsmæssigt og udgiftsmæssigt. Krydstabuleres svarene i tabel 5.1 og tabel 5.2 (ikke vist) findes, at omkring 51% af kommunerne politisk har opstillet mindst et af de to måltal.

Der anes en svag tendens i svarene i tabel 5.2 til, at der er en sammenhæng mellem, at en kommune tilkender færre førtidspensioner end forventet, og at der politisk er opstillet budgetmæssige mål for udgifterne.

Tabel 5.2 Politiske budgetmæssige mål for udviklingen i udgifterne til førtidspension og fleksjob

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Både førtidspension og fleksjob	9	8	2	19	42
Førtidspension	0	0	1	1	2
Fleksjob	0	0	0	0	0
Nej	6	10	7	23	51
Ved ikke	0	1	1	2	4
Antal/procentgrundlag	15	19	11	45	100

Tabel 5.3 præsenterer jobcentrenes svar på, hvilke typer af ledelsesinformation der udarbejdes systematisk. Da svarkategorierne ikke er gensidigt udelukkende, indikerer procentsatsen i yderste kolonne til højre ikke en fordeling af svar mellem de enkelte svarkategorier, men derimod hvor mange af alle interviewede jobcentre der har svaret ja til det relevante spørgsmål. Næsten ni ud af ti jobcentre udarbejder systematisk information om, hvor mange fleksjob og førtidspensioner der tilkendes, mens kun en femtedel udarbejder information om antal sager under afklaring og sagsbehandlingstider i afklaringsfasen. De seks jobcentre, der svarer andet, uddyber blandt andet, at ledelsen selv kender alle sager som følge af flad struktur, og at ledelsen selv kan skaffe sig relevant information via økonomirapporter eller statistiksystemer. Der er ingen tegn på, at svarene har nogen sammenhæng med hvilken kategori kommunen befinder sig i, i forhold til om kommunen tildeler førtidspension mindre, tæt på eller mere end forventet.

Tabel 5.3 Type af systematisk ledelsesinformation

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Antal tilkendte fleksjob	14	16	10	40	89
Antal tilkendte førtidspensioner	14	16	10	40	89
Antal sager under afklaring til førtidspension eller fleksjob	4	4	2	10	22
Sagsbehandlingstider i afklaringsfasen	2	1	3	6	13
Andet	2	4	0	6	13
Ved ikke	0	0	1	1	2
Antal/procentgrundlag	15	19	11	45	100

Få jobcentre svarer *ja* til, at der i jobcentret eksisterer et sagsstyringssystem, som giver overblik over pågående sager i kommunen. Som tabel 5.4 viser, eksisterer et sådan system blot i ca. en fjerdedel af kommunerne. To af de interviewede jobcentre *ved ikke*, om et sådant system eksisterer, mens hele 71% svarer *nej*. Som tidligere ses der ingen sammenhæng mellem jobcentrenes svar og rangering i forhold til tildeling af førtidspension.

Tabel 5.4 Eksistens af et sagsstyringssystem i kommunen, som giver overblik over pågående sager

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Ja	4	6	1	11	24
Nej	11	12	9	32	71
Ved ikke	0	1	1	2	4
I alt	15	19	11	45	100

Som sidste spørgsmål til mål og informationssystemer blev jobcentrene spurgt, om der findes måltal for maksimale sagsbehandlingstider i afklaringsfasen for tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Hvis jobcentrene svarede *ja*, blev de bedt om at uddybe, hvad dette mål dækker over. Bemærk, at det i dette tillægsspørgsmål var muligt at give mere end et svar. Tabel 5.5 præsenterer jobcentrenes svar. Over halvdelen af jobcentrene svarer, at de ikke har mål for sagsbehandlingstider, mens ca. 35% af jobcentrene angiver, at der er opstillet sådanne mål. Et enkelt jobcenter har kun ét mål for sagsbehandlingstiden af førtidspension, mens de resterende 15 både har mål for sagsbehandlingstiden i forbindelse med eventuel førtidspension og fleksjob. Som tabellen angiver, lader der ikke til at være nogen systematik mellem eksistens af mål for sagsbehandlingstider, og hvorvidt kommunen tildeler førtidspension mindre end, tæt på eller mere end forventet.

Tabel 5.5 Findes der måltal for maksimale sagsbehandlingstider?

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Både for førtidspension og fleksjob	5	6	4	15	33
For førtidspension	0	1	0	1	2
For fleksjob	0	0	0	0	0
Nej	10	12	6	28	62
Ved ikke	0	0	1	1	2
I alt	15	19	11	45	100
<i>Givet der eksisterer måltal, er måltallene udformet som</i>					
Måltal for den samlede sagsbehandlingstid indtil indstilling/ansøgning	4	7	3	14	88
Måltal for tid fra fx lægelig udtalelse eller arbejdsprøvning til indstilling/ansøgning	1	1	1	3	19
Andet	0	1	0	1	6
Ved ikke	0	0	0	0	0
Antal/procentgrundlag	5	7	4	16	

Blandt jobcentrene, der svarer, at de har mål for sagsbehandlingstider, svarer knap 90%, at målet dækker over en samlet sagsbehandlingstid inden indstilling/ansøgning. En femtedel svarer, at der også findes måltal for, hvor lang tid der må gå, fra en lægelig udtalelse foreligger, eller ansøger har været i arbejdsprøvning, til der foretages en indstilling/ansøgning. Endnu en gang er der ikke en systematisk sammenhæng mellem jobcentrenes svar og kommunens tildelingsfrekvens af førtidspension set i forhold til forventet tildelingsfrekvens.

6 Afklaring af arbejdsevne

I dette afsnit beskrives jobcentrenes praksis i forhold til at afklare, hvorvidt og i hvilket omfang arbejdsevnen er nedsat hos kontanthjælps- eller sygedagpengemodtagere. Afklaring af arbejdsevne har generelt set i jobcentrene til formål at få dokumenteret, hvorvidt det er muligt at fastholde borgeren i beskæftigelse på ordinære vilkår, eller om kommunen skal hjælpe borgeren til beskæftigelse på særlige vilkår eller indstille til førtidspension (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009). Førtidspension er netop betinget af, at arbejdsevnen er varigt nedsat, og at nedsættelsen er af et sådant omfang, at borgeren ikke vurderes at kunne udføre et arbejde, herunder et fleksjob. I interviewene med de 45 deltagende jobcentre er der især spurgt om det tværfaglige samarbejdes betydning ved afklaring af arbejdsevnen hos kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere, herunder om der i jobcentrene er en *formel struktur* til det tværfaglige samarbejde. Jobcentrene er desuden blevet spurgt om, i hvilken udstrækning *virksomhedskonsulenter/jobkonsulenter* og *lægekonsulenter* inddrages i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne. I det følgende præsenteres resultater fra interviewundersøgelsen for at give et overordnet billede af praksis og for i denne forbindelse at se på, om der er forskelle på dette område blandt de deltagende kommuner, der ligger enten lavt, i midten eller højt i antal tildelte tilkendelser af førtidspensioner. Afsnittet fokuserer kun på forskelle i antal tildelte tilkendelser af førtidspensioner og ikke på forskelle i jobcentrenes tilkendelser af fleksjob.

6.1 Inddragelse af jobkonsulenter og lægekonsulenter

Tabel 6.1 viser jobcentrenes svar på spørgsmålet om, i hvilken udstrækning jobkonsulenter/virksomhedskonsulenter inddrages i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne.

Tabel 6.1 Inddragelse af jobkonsulenter/virksomhedskonsulenter i vurdering af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
I meget stor udstrækning	10	14	2	26	58
I stor udstrækning	3	3	4	10	22
I nogen udstrækning	2	2	3	7	16
I ringe udstrækning	0	0	1	1	2
Som regel ikke	0	0	0	0	0
Ved ikke	0	0	1	1	2
I alt	15	19	11	45	100

Samlet set viser tabellen, at langt størstedelen af jobcentre, nemlig 80%, svarer, at de enten i *meget stor* eller *stor* udstrækning inddrager jobkonsulenter i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne (36 af 45 i alt). Dette gælder for omkring 90% af jobcentre i grupperne *mindre end forventet* og *tæt på forventet*. Til forskel fra dette svarer 6 af 11 jobcentre fra gruppen *mere end forventet*, at de enten i *meget stor* eller *stor* udstrækning inddrager jobkonsulenter. Et jobcenter fra gruppen *mere end forventet* svarer, at de i *ringe udstrækning* inddrager jobkonsulenter, hvorimod ingen jobcentre fra de andre grupper svarer dette. Svarene viser altså en tendens til, at jobcentre, der tildeler *flere førtidspensioner end forventet*, i mindre grad inddrager jobkonsulenter/virksomhedskonsulenter i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne sammenlignet med de andre deltagende jobcentre.

Tabel 6.2 Inddragelse af lægekonsulent i tilfælde af tvivl om sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtageres nedsatte arbejdsevne

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
I alle tilfælde	12	14	8	34	76
I de fleste tilfælde	2	3	3	8	18
I nogle tilfælde	1	2	0	3	7
I få tilfælde	0	0	0	0	0
Sjældent eller aldrig	0	0	0	0	0
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	15	19	11	45	100

Tabel 6.2 viser et entydigt billede af, at langt størstedelen af jobcentre, nemlig 94%, svarer, at de i alle eller de fleste tilfælde inddrager lægekonsulenten, når der er tvivl om, hvorvidt en sygedagpengemodtager eller kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne er varigt nedsat. Kun tre jobcentre svarer, at lægekonsulenten i nogle tilfælde inddrages. Generelt set underbygger besvarelsene fra de 45 jobcentre konklusioner fra AKF-undersøgelsen (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009), hvor det vurderes, at lægekonsulentens rolle anses som central i vurdering af arbejdsevne både i kommuner, der tildeler relativt få og mange førtidspensioner (ibid. 2009:10).

6.2 Tværfagligt samarbejde

De fleste jobcentre beskriver tværfagligt samarbejde som en grundsten i afklaringen af borgernes arbejdsevne særligt i forbindelse med sager med mere komplekse problemstillinger. I interviewundersøgelsen er jobcentre blevet spurgt om, hvem der indgår i det tværfaglige samarbejde, samt om, hvorvidt jobcentre har en formel struktur til det tværfaglige samarbejde.

Tabel 6.3 Formel struktur i jobcentret til tværfagligt samarbejde i forbindelse med afklaring af borgernes arbejdsevne

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
For alle	8	6	5	19	42
For kontanthjælpsmodtagere	0	0	0	0	0
For sygedagpengemodtagere	2	0	0	2	4
Nej	5	13	6	24	53
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	15	19	11	45	100

Tabel 6.3 viser samlet set, at 42% af jobcentre (19 af 45 i alt) angiver at have en formel struktur til et tværfagligt samarbejde i forbindelse med afklaring af borgernes arbejdsevne, og at dette gælder *både* for kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere. Lidt over halvdelen, nemlig 53% (24 af de i alt 45), tilkendegiver ikke at have en formel arbejdsstruktur. To angiver kun at have dette for sygedagpengemodtagere. Der er ikke markante forskelle på de tre grupperinger i forhold til at have en formel struktur i det tværfaglige arbejde.

6.2.1 Hvem indgår i det tværfaglige samarbejde om afklaring af arbejdsevne?

I interviewundersøgelsen er de 21 jobcentre, der angiver at have en formel struktur til et tværfagligt samarbejde, blevet bedt om at uddybe deres beskrivelse af samarbejdet. Her er der spurgt til, hvem der indgår i det tværfaglige samarbejde både med henblik på, hvilke fagpersoner, men også hvilke forvaltninger/centre i kommunen, der indgår i samarbejdet. Herudover er der spurgt til selve organiseringen af det tværfaglige samarbejde, dvs. om der i jobcentret er formaliserede arbejdsgange, som udstikker faste rammer og rutiner for det tværfaglige samarbejde.

Interviewene viser samlet set, at det tværfaglige samarbejde kan bestå af en bred vifte af fagpersoner såsom sagsbehandlere og jobkonsulenter (jobcentret), faglige konsulenter for kontanthjælps- og sygedagpengeområdet (jobcentret), lægekonsulenter (jobcentrets og borgernes egen læge), psykologer, fysioterapeuter og ergoterapeuter, socialfaglige konsulenter (socialforvaltning/socialcentre), vejledere og rådgivere fra private virksomheder/offentlige praktiksteder. I nogle tilfælde nævnes, at teamledere, afdelingsledere og jobchefer også kan indgå i det tværfaglige samarbejde om afklaring af borgernes arbejdsevne. Besvarelserne fra de interviewede jobcentre viser dog, at det tværfaglige samarbejde om afklaring af arbejdsevne hos kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere primært består af sagsbehandlere, jobkonsulenten og lægekonsulenten.

6.2.2 Er der formaliserede arbejdsgange til det tværfaglige samarbejde?

Det er kendetegnende for besvarelsene, at jobcentrene lægger stor vægt på vigtigheden af det tværfaglige samarbejde, som af mange beskrives som en central del af den almene praksis i afklaring af borgeres arbejdsevne. Samtidig er det ligeledes kendetegnende, at få interviewpersoner fortæller om formaliserede arbejdsgange i det tværfaglige samarbejde. Selvom 21 jobcentre i første omgang har angivet at have en *formel* struktur, så viser jobcentrenes uddybende kommentarer, at det tværfaglige samarbejde af mange beskrives som at blive iværksat fra sag til sag, når der er behov for flere faglige vinkler på en bestemt borgers sag. Mange beskriver altså ikke organiseringen af det tværfaglige samarbejde som standardiseret, men derimod som kendetegnet ved en fleksibilitet. Sagsbehandleren og jobkonsulenten kan samarbejde om en sag, og i processen indhentes løbende vurderinger fra relevante parter som læge eller psykologer. En typisk besvarelse fra en del af de 21 jobcentre lyder: "Der er ikke en formel struktur, men vi mødes, når der er brug for det", eller "...når det er nødvendigt". Strukturen fremstår altså ikke som formaliseret, men som kendetegnet ved en løbende kontakt uden en bunden og fast mødestruktur. En forklaring på, at mange jobcentre i første omgang angiver at have en formel struktur, hvorefter de beskriver arbejdsstrukturen som mere uformel, kan være en forveksling af interviewspørgsmålet. Mange interviewpersoner har beskrevet, hvori det tværfaglige samarbejde består og ikke, hvori den *formelle struktur* til det tværfaglige samarbejde består, som netop var formuleringen i interviewspørgsmålet. Dette betyder samlet set, at der er flere jobcentre, der ikke har en formel struktur til det tværfaglige samarbejde, end vist i tabel 6.3. Beskrivelserne viser herudover, at der er jobcentre, der angiver at have en formel struktur, som beskrives som standardiseret. I seks jobcentre beskrives det tværfaglige samarbejde som at bestå i et fast ugentligt møde, hvor eksempelvis flere parter (fx sagsbehandleren, socialfaglig koordinator, psykolog, lægekonsulent og jobkonsulent) mødes for at diskutere sager, hvor arbejdsevnen er truet og nedsat. Strukturen består her i faste møder i tværfaglige jobcenterråd eller team. Nogle jobcentre ser en ulempe i en løs mødestruktur til det tværfaglige samarbejde. Ulempen kan være, at lægekonsulenten for sjældent er i huset, og at det derfor kan være svært at få fat på lægekonsulenten. I kontrast til dette ser man i et jobcenter det mere løst strukturerede samarbejde som en fordel, da det kan være ressourcebesparende. I dette jobcenter er man gået væk fra at holde faste, tværfaglige møder, fordi det medførte spild af ressourcer, når alle parter og fagpersoner ikke var relevante for alle sager. Besvarelsene fra kommunerne viser således både fordele og ulemper i enten at have en fast mødestruktur eller en løbende kontakt i det tværfaglige samarbejde om afklaring af borgeres arbejdsevne. Samlet set står det klart, at det tværfaglige samarbejde alt i alt prioriteres og vægtes højt blandt størstedelen af jobcentrene i afklaring af borgeres arbejdsevne. Forskellene består i graden af faste arbejdsgange i organiseringen af samarbejdet.

6.3 Samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud

Jobcentrene er i interviewundersøgelsen blevet spurgt om deres samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne. I det følgen-

de beskrives, hvor mange af de 43⁵ jobcentre der har et samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud, hvorefter karakteren af tilbuddene beskrives mere uddybende.

Tabel 6.4 Formelt samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Ja	2	6	0	8	19
Nej	12	11	11	34	79
Ved ikke	0	1	0	1	2
I alt	14	18	11	43	100

Tabel 6.4 viser, at størstedelen af kommunerne, nemlig 79% (34 af i alt 43 kommuner), svarer *nej* til at have et formelt samarbejde med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne. Otte jobcentre svarer bekræftende *ja* til at have et sådant samarbejde. En kommune svarer *ved ikke*. Der er forskel på de tre gruppers svarangivelser. Ingen svarpersoner fra gruppen *mere end forventet* angiver at have et formelt samarbejde med kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne. I de øvrige grupper bekræfter omkring *en tredjedel* eller *en fjerdedel* af jobcentrene, at de netop har et sådant samarbejde med andre kommuner.

Jobcentrene, der samarbejder med andre kommuner om særligt tilrettelagte tilbud i forbindelse med afklaring af arbejdsevne (8 af 43 i alt), har uddybende beskrevet, hvilke kommuner de samarbejder med og om hvilke typer af tilbud. De mindre kommuner fortæller, at de selv kan tilbyde praktikophold til borgerne, men at de samarbejder med andre og større kommuner om længerevarende forløb med vejledning og opkvalificering. En række af de otte jobcentre nævner, at de samarbejder med nabokommunernes revalideringscentre (REVA, VASAC). Revalideringscentrene bruges til at igangsætte erhvervsrettede forløb for borgerne i målet om at styrke borgerens kompetencer og muligheder for at vende tilbage på arbejdsmarkedet. Interviewpersonerne fortæller, at der i forbindelse med kommunesammenlægningerne er sket ændringer i styringen og organiseringen af REVA-centrene, hvor de større kommuner har overtaget styringen af disse fra amterne. Ligeledes angiver en række af de otte jobcentre, at de køber ydelser ved revalideringscentre, som nogle betegner: *de tidligere amtslige REVA centre*. Et jobcenter skelner mellem, at de selv har et *Kompetencecenter* til særligt tilrettelagte tilbud, men indhenter specialiserede tilbud i andre kommuner, der ikke eksisterer inden for kommunen. Der er forskel på kommunerne i forhold til, hvor formelt samarbejdet med andre kommuner er. Nogle kommuner bestiller løbende enkeltpladser til særligt tilrettelagte tilbud i omkringliggende kommuner efter behov, mens andre jobcentre indgår mere faste aftaler om et bestemt antal pladser til borgere med behov for særligt tilrettelagte forløb.

⁵ Uheldigvis registreres to jobcentre til både at svare *ja* og *nej*. Disse svar er ikke inkluderet i tabellen.

7 Tilbud til borgere med psykiske problemer

AKF-undersøgelsen (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009) viste, at der på tværs af kommunerne er en høj grad af fokus på at have målrettede behandlings- og udviklingstilbud til særlige grupper af borgere, herunder særligt borgere med psykiske lidelser. Denne vurdering kan underbygges af nærværende undersøgelse, der viser, at størstedelen af de i alt 45 deltagende kommuner angiver, at de har særligt tilrettelagte tilbud og forløb til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Tabel 7.1 og tabel 7.2 viser resultatet af jobcentrenes svar på spørgsmålene om, hvorvidt kommunen har særligt tilrettelagte *tilbud* og *forløb*, som bruges til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer.

Tabel 7.1 Eksistensen af særlige tilbud som bruges til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på Forventet	Mere end forventet		
Både kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere	12	15	11	38	84
Kontanthjælpsmodtagere	0	1	0	1	2
Sygedagpengemodtagere	1	0	0	1	2
Nej	2	3	0	5	11
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	15	19	11	45	100

Tabellen viser et entydigt billede af, at langt størstedelen nemlig 84% (38 af de i alt 45 interviewede kommuner) har tilbud til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Kun fem jobcentre svarer, at der *ikke* eksisterer sådanne tilbud i deres kommune.

Tabel 7.2 Eksistensen af særligt tilrettelagte forløb for kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
Både kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere	12	13	8	33	73
Kontanthjælpsmodtagere	0	2	0	2	4
Sygedagpengemodtagere	1	0	0	1	2
Nej	2	4	3	9	20
Ved ikke	0	0	0	0	0
I alt	15	19	11	45	100

På linje med tabel 7.1 viser tabel 7.2, at langt størstedelen af jobcentre, nemlig 73% (33 af de i alt 45 kommuner), også har særligt tilrettelagte *forløb* til borgere med psykiske lidelser. Her svarer ni jobcentre dog, at de ikke har særligt tilrettelagte forløb i deres kommune.

Besvareelserne viser, at både kommuner, der tildeler mange og få førtidspensioner, har særligt tilrettelagte tilbud og forløb til borgere med psykiske lidelser. Undersøgelsen danner altså ikke grundlag for at påvise en systematisk sammenhæng mellem, at et fokus på tilbud/forløb for borgere med psykiske lidelser har bidraget til en reduktion i antallet af tilkendte førtidspensioner. Tidligere undersøgelser indeholder dog eksempler på kommuner, der vurderer, at en indsats over for borgere med psykiske lidelser på kontanthjælp eller sygedagpenge kan bidrage til at reducere antal tildelte førtidspensioner (Hansen, Hjelmars & Jørgensen 2009).

7.1 Kommunernes tilbud og forløb til borgere med psykiske lidelser

På tværs af interviewpersonernes beskrivelser er det muligt at opridsse nogle fællestræk for hvilke typer af tilbud og forløb, som kommunerne tilbyder og bruger til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske lidelser. Mange kommuner fortæller i interviewundersøgelsen, at deres tilbud særligt omhandler gruppen af borgere, der fx er sygemeldt på grund af stress, depression og angst. For borgere med stress, (mildere) depression og angst vurderes deres ledighed i sammenhæng med deres psykiske lidelse, således at borgeren kan tilbydes behandling i kombination med et arbejdsmarkedsforløb. I størstedelen af jobcentre beskrives tilbuddene som helhedsorienterede kombinationstilbud, hvor psykologisk behandling og kurser i personlig udvikling kombineres med jobvejledning og arbejdsprøvning. Det dobbelte fokus på både behandling og beskæftigelse afspejles i betegnelsen for nogle af de nævnte tilbud eksempelvis *Erhvervspsykologisk center*, *Motion og Mindfulness*, *Aktiv Livsstil* m.m. En del kommuner fortæller, at de samarbejder med virksomheder, hvor ”der er plads til at have et psykisk problem”, imens man er i praktik i virksomheden. Samarbejdet med virksomhederne involverer i nogle tilfælde mentorordninger og psykologbistand, hvor borgeren støttes i at kunne strukturere sin hverdag som forudsætning for at klare en velfungerende arbejdsdag. Samlet set fungerer kombinationstilbuddene med fokus på behandling/beskæftigelse som en måde at lave en proaktiv indsats for borgere med psykiske lidelser. Denne indsats kan potentielt begrænse situationen, hvor borgere går til samtaler hos egen læge og får antidepressiv medicin, uden borgeren er inde i et fremadrettet arbejdsmarkedsforløb.

En enkelt kommune nævner, at der kan opstå en vanskelighed med at finde det helt rigtige tilbud til borgere med psykiske problemer i tilfælde, hvor den psykiske lidelse er af en alvorlig og længerevarende karakter. Her må kommunerne indhente specialiserede tilbud fra andre kommuner eller psykiatrien/hospitalsvæsenet. En del kommuner efterlyser en større afklaring af gråzoneområdet i betegnelsen ”borgere med psykiske lidelser”, som er en gruppe med stor variation i typer af lidelser samt i alder, uddannelsesniveau, helbred m.m. Variationen i lidelser og baggrund kan medføre en stor grad af forskellighed i, hvilke tilbud/forløb der er behov for i forhold til gruppen.

Organisering og tilrettelæggelse af tilbud og forløb

Der er forskel på organiseringen og tilrettelæggelsen af tilbud og forløb til borgere med psykiske lidelser i kommunerne. Tilbuddene/forløbene kan være i regi af jobcentret, eksterne kompetence- og sundhedscentre, revalideringsinstitutioner (REVA, BOMI), selvstændige projekter som TTA (Tilbage Til Arbejdet) og væresteder for psykisk syge under socialforvaltninger. Flere kommuner omtaler, at jobcentret samarbejder med socialpsykiatrien om tilbud og forløb. Mange kommuner har internt i kommunen tilbud til borgere med psykiske lidelser, men en del angiver også, at de samarbejder med andre kommuner om individuelle pladser til specialiserede forløb. Overordnet set er jobcentrene ikke blevet spurgt om, hvem der er den primære kontaktperson for borgeren, når denne deltager i tilbud og forløb.

Tidlig afklaring af unge kan begrænse tildelte førtidspensioner

I enkelte kommuner fortæller interviewpersoner, at de arbejder med at skabe tilbud til unge med psykiske lidelser i aldersgruppen 18-30 år. Baggrunden for dette er erfaringer med, at en tidlig afklaring af unge med psykiske lidelser, der er på vej mod en diagnose, kan bidrage til at nedbringe antallet af tildelte førtidspensioner. Tilbuddene skal indeholde psykologhjælp og støtte til de unge i at kunne magte en struktureret hverdag på en praktik- eller arbejdsplads. En tidlig indsats for at afklare unge kontanthjælps- eller sygedagpengemodtagere kan medvirke til at forhindre, at de unge fastlåses i psykiatrien i langvarige indlæggelser uden arbejdsprøvninger eller positive arbejdsmarkedsforløb.

Anvendelse af arbejdsprøvning til afklaring af borgere med psykiske lidelser

De deltagende jobcentre er blevet spurgt om, i hvilken udstrækning de anvender arbejdsprøvning til afklaring af kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. I nedenstående tabel præsenteres resultatet af interviewpersonernes besvarelser på dette område.

Tabel 7.3 Brug af arbejdsprøvning til afklaring af arbejdsevne hos kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer

	Tilkendelse af førtidspension			Total	Procent
	Mindre end forventet	Tæt på forventet	Mere end forventet		
I meget stor udstrækning	8	8	3	19	42
I stor udstrækning	4	5	4	13	29
I nogen udstrækning	2	6	1	9	20
I ringe udstrækning	0	0	0	0	0
Som regel ikke	1	0	0	1	2
ved ikke	0	0	3	3	7
I alt	15	19	11	45	100

Tabel 7.3 viser, at størstedelen, nemlig 71% (32 af de i alt 45 jobcentre), i stor og meget stor udstrækning anvender arbejdsprøvning til afklaring af arbejdsevne hos kontanthjælps- og sy-

gedagpengemodtagere med psykiske problemer. Der er ingen væsentlig forskel mellem de tre kommunegrupper.

I uddybende beskrivelser har jobcentrene fortalt om baggrunden for og formålet med anvendelse af arbejdsprøvning. Generelt set er der forskel på jobcentrene i forhold til, om der udarbejdes individuelle forløb til borgere med psykiske lidelser internt i kommunen, eller om der samarbejdes med eksterne leverandører – enten i egen eller andre kommuner – med speciale i arbejdsprøvning hos borgere med psykiske problemstillinger⁶. Flere jobcentre fortæller, at arbejdsprøvningen er et lovpligtigt krav, og at den anvendes som et centralt grundlag for udarbejdelse af arbejdssevneprofilen/ressourceprofilen. Beskrivelserne fra jobcentrene viser, at arbejdsprøvningen kan medføre et dilemma i både at være et lovkrav, der skal håndhæves, og samtidig en praksis, der kun kan lade sig gøre, hvis borgerne kan magte at indgå på en arbejdsplads. En del jobcentre fortæller, at de ikke anvender arbejdsprøvning i tilfælde, hvor det, eksempelvis af en læge, vurderes åbenlyst formålsløst på grund af borgerens lidelse, der er af en alvorlig og invaliderende karakter. Interviewpersonerne påpeger, at arbejdsprøvning kan lade sig gøre, hvis borgerens helbred og psykiske tilstand tillader det. Et jobcenter præciserer, under hvilke omstændigheder lovkravet om arbejdsprøvning kan fraviges: *Det er kun, hvor en arbejdsprøvning er en trussel mod borgerens helbred, at kravet om arbejdssevnebeskrivelse fraviges, dvs. meget sjældent*. Flere interviewpersoner påpeger, at jobcentrene har en udfordring i, at borgere med psykiske problemer ”fredes uden at blive ladt i fred”. Dette vil sige, at borgere med psykiske problemer motiveres til at gennemføre arbejdsprøvning, men på en måde, så der tages hensyn til den psykiske problemstilling. Et jobcenter fortæller, at de anser det som vigtigt, at borgere med psykiske lidelser ikke holdes inden for en beskyttet virkelighed, men derimod indgår i en kontekst af en rigtig arbejdsplads, fordi man herved kan få et mere reelt billede af borgerens faglige og sociale kompetencer mm. Et enkelt jobcenter påpeger, at de mener, at der er stor forskel på arbejdsprøvning for enten kontanthjælps- eller sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Baggrunden for dette er, at sygedagpengemodtagere kan være ”bedre stillet” end kontanthjælpsmodtagere, hvorfor kommunen er mere forsigtig med, hvad der tilbydes, og om der tilbydes kontanthjælpsmodtagere arbejdsprøvning. Arbejdsprøvning af kontanthjælpsmodtagere involverer oftere beskyttet praktik i kommunens egne væresteder, hvor den af sygedagpengemodtagere ofte involverer privat virksomhedspraktik.

⁶ En enkelt kommune angiver at samarbejde med distriktskykiatrien om arbejdsprøvning. Arbejdsprøvningen kan foregå som en virksomhedspraktik eller en praktik i kommunens egne væresteder/værksteder, det kan forgå inden for REVA-institutioner eller som førnævnt hos private leverandører, der er specialiserede i arbejdsprøvning for borgere med psykiske lidelser.

8 Opsamling og konklusion

Denne undersøgelse har haft til formål at belyse, hvor kommunerne har placeret beslutningskompetencen ved afgørelse af førtidspension og fleksjob, praksis ved afklaring af grundlaget for førtidspension og fleksjob samt forberedelsen af en ansøgning om førtidspension og fleksjob. Informationerne er indhentet fra personer på et ledende niveau i jobcentrene, fordi det forventedes, at der på dette niveau ville være det fornødne overblik over rutiner og procedurer i jobcentrene. Da der har været tale om at beskrive de faktiske forhold og ikke at indhente vurderinger af kvalitet eller effektivitet, vurderes de benyttede svarpersoner at være en pålidelig informationskilde.

Undersøgelsen har endvidere søgt at belyse, om der er en sammenhæng mellem kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb, og hvor hyppigt en kommune tildeler førtidspension og fleksjob. I det følgende afsnit opsummeres rapportens resultater og hovedtendenser.

8.1 Beslutningskompetence og kvalitetskontrol af indstillinger

Beslutningskompetencen til at træffe afgørelse om *førtidspension* er i langt størstedelen af kommunerne (78%) placeret i et førtidspensionsnævn, team eller udvalg. Medlemmer af førtidspensionsnævnet/teamet er typisk ledere/chefer, faglige konsulenter, jurister og lægekonsulenter. Førtidspensionsnævnet/teamet er oftest forankret i kommunens beskæftigelses- eller socialforvaltning eller ydelseskontor. Afgørelse om *fleksjob* træffes i 53% af kommunerne ligeledes i et team, råd eller tilsvarende, mens beslutningskompetencen i 29% af kommunerne er hos en leder i jobcentret. Kun i få kommuner (godt 10%) har sagsbehandlere kompetence til at træffe afgørelse om fleksjob. Der er altså en tendens til, at beslutning om fleksjob er på et organisatorisk lavere niveau end beslutning om førtidspension, og beslutningen er – i modsætning til beslutning om førtidspension – typisk placeret i kommunens jobcenter.

Kvalitetskontrol af indstillinger

Størstedelen af jobcentrene har en form for kvalitetskontrol af indstillinger om både førtidspension og fleksjob og både, hvad angår borgere på kontanthjælp eller sygedagpenge. Knap en fjerdedel af jobcentrene angiver imidlertid, at de *ikke* har en kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension og fleksjob, og at den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillingen. Det hyppigste er, at indstillingen vurderes i et team, et udvalg eller tilsvarende eller af en leder, inden den sendes til afgørelse. I noget færre tilfælde (1/4) vurderer en faglig konsulent indstillingen.

Samlet set er der stort sammenfald af kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension og fleksjob. En forklaring på dette kan være, at det i kommunerne er de samme team/ledere, der både kvalitetssikrer indstillinger om førtidspension og fleksjob, før de sendes til afgørelse.

En anden måde at kvalitetssikre indstillinger om førtidspension eller fleksjob på er at udarbejde en beskrivelse af arbejdsgange eller en tjekliste for, hvilke elementer, der skal indgå i en indstilling om førtidspension og fleksjob for, at den er fyldestgørende. Langt størstedelen af jobcentrene har udarbejdet sådanne tjeklister for både kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere. I flere kommuner er der således både kvalitetskontrol af indstillingerne og tjekliste eller lignende til at udarbejde en indstilling. Den udbredte brug af kvalitetssikring kan bl.a. være en konsekvens af, at Ankestyrelsen i praksisundersøgelser (Ankestyrelsen 2006a & 2006b) har peget på et behov for at styrke kvalitetssikringen. Kun 10% af kommunerne har hverken kvalitetskontrol af eller tjekliste til indstillinger om førtidspension og fleksjob. Tjeklisterne omhandler ofte huskelister til dokumentation og it-værktøjer, der skal hjælpe medarbejderne til at følge og dokumentere sager trin for trin.

I en fjerdedel af jobcentrene tages der samtidig med afgørelsen om fleksjob stilling til tilskuddets størrelse (1/2 eller 2/3 af løn), og det mest almindelige er således, at tilskuddets størrelse først besluttet senere, når de konkrete jobmuligheder er kendt. Det er her mere udbredt end ved afgørelse om fleksjob, at den enkelte sagsbehandler tager stilling (i godt halvdelen af jobcentrene).

8.2 Politiske mål og informationssystemer

Det er et spørgsmål, i hvilken udstrækning kommunerne arbejder med politisk fastsatte måltal for udviklingen i førtidspensioner og fleksjob. Det viser sig, at det er mere almindeligt at have politisk fastsatte budgetmæssige mål for udviklingen i udgifter til førtidspension og fleksjob end for udviklingen i antal tilkendelser af førtidspension og fleksjob. Halvdelen angiver således, at der er fastsat mål for udgiftsudviklingen, mens en fjerdedel angiver, at der er fastsat mål for udviklingen i antal tilkendelser.

Ledelsesinformation om forberedelse og tildeling af førtidspension og fleksjob skal bidrage til at give ledelsen et overblik over udviklingen og dermed eventuelle behov for tiltag, som skal korrigere udviklingen. I langt størstedelen af jobcentrene (89%) modtager ledelsen information om antal tilkendte fleksjob og førtidspensioner. I en fjerdedel af jobcentrene modtager ledelsen endvidere information om antal sager, der er under afklaring til førtidspension eller fleksjob. I de fleste jobcentre modtager ledelsen altså ikke denne information, og en forklaring kan bl.a. være, at det i mange tilfælde ikke er klart, hvorvidt en sag er på vej til at blive en ansøgning om førtidspension eller fleksjob. Alene i godt 10% af jobcentrene modtager ledelsen information om sagsbehandlingstider i afklaringsfasen. Dette kan hænge sammen med, at de fleste jobcentre (godt 70%) *ikke* har et sagsstyringssystem, der kan give overblik over sager, som er i en afklaringsfase til førtidspension eller fleksjob.

En tredjedel af kommunerne har opstillet måltal for maksimale sagsbehandlingstider i afklaringsfasen til førtidspension og fleksjob. Det mest almindelige er at have måltal for den samlede sagsbehandlingstid indtil indstilling/ansøgning om førtidspension eller fleksjob.

8.3 Afklaring af arbejdsevne

En vigtig del i arbejdet med sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere med (formodet) nedsat arbejdsevne er at få afklaret, i hvilket omfang arbejdsevnen er nedsat, og hvilke job en borger eventuelt vil kunne klare og i hvilket omfang. Det handler om både at få afdækket borgerens helbredsmæssige situation og jobmulighederne med en given arbejdskapacitet. Dette er en proces, som kan involvere flere instanser og personer internt i jobcentret for at få inddraget alle relevante aspekter. Undersøgelsen har søgt at afdække, hvordan denne proces i generelle træk er tilrettelagt i jobcentrene.

Størstedelen af jobcentrene inddrager enten i *meget stor* eller i *stor udstrækning* jobkonsulenter i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne (80%), og langt størstedelen af jobcentrene (94%) inddrager lægekonsulenten i *alle* eller *de fleste* tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt sygedagpenge- eller kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne er varigt nedsat.

I interviewene fremhæves det tværfaglige samarbejde som meget vigtigt i arbejdet med afklaring af arbejdsevne blandt borgere med nedsat arbejdsevne. Vi har søgt svar på, om der i jobcentrene er en egentlig *formel struktur*, som skal bidrage til at sikre, at der udføres en tværfaglig vurdering af arbejdsevnen, eller om behovet for tværfaglighed bedømmes fra sag til sag. Ved en formel struktur har været tænkt systematiske og formaliserede arbejdsgange eller et fast mødeforum, der danner rammen om det tværfaglige arbejde. Knap halvdelen af jobcentrene (46%) angiver i første omgang at have en formel struktur til at arbejde tværfagligt. De uddybende beskrivelser viser dog, at de jobcentre, som angiver at have en formel struktur, i virkeligheden i mange tilfælde beskriver en mere uformel og fleksibel arbejdsgang i det tværfaglige samarbejde, fx: "*Der er ikke en formel struktur, men vi mødes, når der er brug for det*", eller "*...når det er nødvendigt*". Mange har forklaret, hvori det tværfaglige samarbejde består og ikke, hvori den *formelle struktur* til det tværfaglige samarbejde består. Mange synes således at have angivet, at de har et tværfagligt samarbejde, men ikke at de har en formel struktur for det. Det dominerende synes således at være, at der i jobcentrene er et tværfagligt samarbejde omkring afklaring af arbejdsevne, og der er muligvis også en (uskræven) regel om, at der skal arbejdes tværfagligt. Der er imidlertid i de fleste tilfælde ikke en formel struktur for det. Der er nogle jobcentre (godt 10%), der beskriver en formel struktur i form af faste, ugentlige møder i tværfaglige jobcenterråd eller team, hvor flere parter mødes for at diskutere sager, hvor arbejdsevnen er truet og nedsat. Fordelen herved er, at man kan sikre sig, at de relevante personer er til stede, mens en ulempe er, at der ikke altid er relevante sager at behandle i det tværfaglige organ.

8.4 Tilbud til borgere med psykiske problemer

Der har i de senere år især været en stigning i antal personer, der får tilkendt førtidspension, fordi arbejdsevnen er nedsat som følge af psykiske problemer (Ankestyrelsen 2009), og borgere med psykiske problemer udgør en stigende udfordring for kommunernes jobcentre (fx LO 2010).

Der findes studier, der belyser evidens af forskellige former for lægelige og terapeutiske indsatser over for borgere med depression, angst og funktionelle lidelser (Dansk Psykiatrisk Selskab, DPBO, Dansk Psykologforening og Danske Regioner 2009; Sundhedsstyrelsen 2008; Schafft 2009), mens der ikke foreligger oversigter vedrørende evidens for effekter på socialt funktionsniveau af terapeutiske, sociale og arbejdsmarkedsrettede indsatser mod psykiske lidelser som stress, depression, angst og social fobi. Det er derfor interessant, i hvilken udstrækning kommunerne har tilbud, som skal forebygge et behov for fleksjob eller førtidspension til gruppen af borgere med psykiske problemer.

Interviewundersøgelsen viser, at langt størstedelen af jobcentre har særlige tilbud eller særlige forløb til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer (henholdsvis 84 og 73%). I størstedelen af jobcentre beskrives tilbuddene som helhedsorienterede kombinationstilbud, hvor psykologisk behandling kombineres med jobvejledning og arbejdsprøvning. Størstedelen, nemlig 71%, af jobcentre anvender i *stor* eller *meget stor* udstrækning arbejdsprøvning til afklaring af arbejdsevne hos kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Dette begrundes med et lovpligtigt krav, og at den anvendes som et centralt grundlag for at beskrive arbejdsevnen/ressourceprofilen. Kun en enkelt kommune har svaret *som regel ikke*, men en del jobcentre fortæller, at de ikke anvender arbejdsprøvning i tilfælde, hvor eksempelvis en læge vurderer, at det er åbenlyst formålsløst på grund af borgerens lidelse.

8.5 Forskelle mellem kommunerne

Undersøgelsen har også søgt at afdække, hvorvidt der er en sammenhæng mellem kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb og hyppigheden af at tilkende førtidspensioner og fleksjob. Til dette formål har der været gennemført en benchmarkinganalyse af kommunernes tildeling af førtidspension og fleksjob, hvor der tages hensyn til befolknings sammensætning og andre vilkår i kommunen, som kunne antages at indikere en risiko for førtidspension eller fleksjob. Vi har på det grundlag inddelt kommuner fra spørgeskemaundersøgelsen i tre grupper i forhold til, om de i 2008 og 2009 har bevilget flere eller færre førtidspensioner og fleksjob, end man skulle forvente ud fra benchmarkinganalysen. Det skal bemærkes, at der, som i andre benchmarkinganalyser, er usikkerhed i forhold til, hvorvidt analysen inddrager relevante vilkår for kommunen og dermed kategoriserer kommunerne korrekt. Dette giver anledning til, at de sammenhænge eller manglende sammenhænge, der er fundet mellem kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb og hyppigheden af tilkendelser, må tolkes med en vis forsigtighed.

Benchmarkinganalysen har analyseret henholdsvis førtidspensioner og fleksjob, og der ses en vis sammenhæng mellem hyppigheden af tildelte førtidspensioner og fleksjob. I kommuner, hvor der bevilges flere førtidspensioner end forventet, bevilges også flere fleksjob end forventet, og i kommuner, hvor der bevilges færre førtidspensioner end forventet, bevilges også færre fleksjob end forventet. Hovedtendensen er altså ikke, at fleksjob erstatter tildeling af førtidspension. Derimod synes der at være forhold, der skubber tildeling af førtidspension og fleksjob i samme retning.

Denne undersøgelse bekræfter en konklusion fra AKF's undersøgelse fra 2009 om (Hansen, Hjelmar & Jørgensen 2009), at der i kommuner, som har bevilget flere førtidspensioner eller fleksjob end forventet, kan have gjort sig særlige forhold gældende. Der er fx et overtal af kommuner, som har tildelt flere førtidspensioner end forventet, der angiver, at de har haft ekstra ressourcer sat ind for at afklare langvarige sygedagpengesager. Andre kommuner nævner, at der har været et efterslæb efter kommunalreformen.

Når det drejer sig om placeringen af beslutningskompetence til tildeling af førtidspension og fleksjob, politisk fastsatte måltal eller tilvejebringelse af ledelsesinformation samt tilbud og forløb til sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere med psykiske problemer, ser vi ingen markant forskel i praksis mellem kommuner, der bevilger flere førtidspensioner og fleksjob end forventet, og kommuner, der bevilger færre end forventet. Det skal dog siges, at vi ikke har nogen indikator for kvaliteten af de forskellige tilbud og forløb, som kommunerne iværksætter.

På nogle felter synes der at kunne spores en vis forskel i praksis. Der er fx blandt kommuner, der tildeler *flere* førtidspensioner end forventet, en lidt større andel (5 ud af 11 jobcentre) end blandt kommuner i de øvrige grupper (bevilger mindre end forventet og bevilger tæt på det forventede), som angiver, at de ikke har kvalitetskontrol af indstillinger om førtidspension og fleksjob. Herudover angiver en lidt større andel i gruppen af kommuner (4 af 11), der har tildelt relativt *flere* førtidspensioner, end i de øvrige grupper, ikke at arbejde med tjeklister i forhold til indstillinger om førtidspension. Herudover svarer lidt flere jobcentre fra gruppen, der har tildelt *flere* førtidspensioner end forventet, at de i *nogen* eller *ringe grad* inddrager jobkonsulenten i vurderingen af jobmuligheder for borgere med nedsat arbejdsevne (4 af 11 i alt). En praksis uden en formaliseret kontrol af, hvorvidt en sag er tilstrækkelig belyst, kan altså eventuelt betyde, at der er erhvervsmuligheder, som er uprøvede, og føre til hyppigere tilkendelse af førtidspension og fleksjob. En grundig kvalitetskontrol kan også tages til udtryk for, at der stilles skrappe krav for at opnå førtidspension.

Samlet set antyder disse observationer i nogle kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner eller fleksjob, en mindre stram praksis til at sikre at borgerens arbejdsevne er udførligt belyst i indstillinger om førtidspension og fleksjob. Det skal bemærkes, at dette ikke kan fortolkes som *forklaringen* på, at nogle kommuner bevilger flere førtidspensioner eller fleksjob end forventet. Der er nemlig også kommuner, som bevilger flere førtidspensioner og fleksjob end forventet, og som har samme praksis, som kommuner, der bevilger færre eller som forventet. Alt i alt er det derfor vanskeligt at konkludere, at forskelle i kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb i forbindelse med tildeling af førtidspension og fleksjob har afgørende betydning for forskelle i tildelingshyppighed.

8.6 Konklusioner

Undersøgelsen giver anledning til at fremhæve følgende konklusioner:

- Beslutningskompetencen til at træffe afgørelse om førtidspension er i langt størstedelen af kommunerne (78%) placeret i et førtidspensionsnævn, team eller udvalg.

- Kompetence til at træffe afgørelse om fleksjob er i de fleste tilfælde (89%) placeret i et team eller et udvalg eller hos en leder. Kun i få kommuner har sagsbehandlere kompetencen.
- Langt de fleste kommuner har en form for kvalitetskontrol af eller tjeklister til indstillinger om tildeling af førtidspension eller fleksjob. Kun 10% af kommunerne har hverken kvalitetskontrol eller tjeklister.
- Kommunerne lægger generelt vægt på, at afklaring af borgernes arbejdsevne foregår i et tværfagligt samarbejde. De fleste har et sådan samarbejde, men det foregår i de færreste tilfælde i en fast struktur i form af fx faste møder. Jobkonsulenter og lægekonsulenter indgår hyppigt.
- Langt de fleste jobcentre har særlige tilbud eller særlige forløb til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere med psykiske problemer. Det drejer sig typisk om helhedsorienterede kombinationstilbud, hvor psykologisk behandling kombineres med jobvejledning og arbejdsprøvning.
- Der er blandt kommuner, som bevilger flere førtidspensioner og fleksjob end forventet, en lille overvægt af kommuner, som har en mindre stram praksis til at sikre, at borgerens arbejdsevne er udførligt belyst i indstillingerne. Undersøgelsen giver imidlertid ikke grundlag for at konkludere, at forskelle i kommunernes organisering og tilrettelæggelse af sagsforløb i forbindelse med tildeling af førtidspension og fleksjob kan forklare forskelle i kommunernes i tildelingshyppighed.

Litteratur

Ankestyrelsen (2006a): *Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Fleksjob.*

Ankestyrelsen (2006b): *Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Førtidspension.*

Ankestyrelsen (2009): *Førtidspensioner: Årsstatistik 2008.* Ankestyrelsen, Analysekontoret.

Ankestyrelsen (2009): *Tema: Kommunal variation i tilkendelse af førtidspension 2008.*
www.ast.dk

Bekendtgørelse af lov om social pension 2010. *LBK nr. 982 af 02/10/2009.*

Bræmer, M. (2010): Udsatte unge kæmper med psykiske lidelser. *Ugebrevet A4, 2010(01):14-16.*

Dansk Psykiatrisk Selskab, DPBO, Dansk Psykologforening og Danske Regioner (2009): *Psykisk sygdom og arbejdsmarkedet. Debatoplæg.*

Det Centrale Handicapråd (2008): *Fleksjob.* Det Centrale Handicapråd og Beskæftigelsesministeriet.

Hansen, E.B.; M. Frederiksen & L. Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet – har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen?* FOKUS, København.

Hansen, E.B.; U. Hjelmar & T.S. Jørgensen (2009): *Tildeling af førtidspension og fleksjob. En kvalitativ analyse af forskelle i kommunernes praksis.* AKF, København.

Rosdahl, A. (2004): *Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse.* Arbejdspapir 3:2004, SFI, København.

Schafft, A. (2009): *Å få seg en jobb. Arbeidsrettet rehabilitering ved psykiske helseproblemer.* Kommuneforlaget, Oslo.

Sundhedsstyrelsen (2008): *Fremme af mental sundhed – baggrund, begreb og determinanter.* Sundhedsstyrelsen, København.

English Summary

Eigil Boll Hansen, Linda Orvokki Frimodt Hansen and Karl Fritjof Krassel

Danish Municipalities' Organisation of the Process Leading to Decisions on Flex-jobs and Early Retirement Pension

The purpose of this study was to examine what form of organisation municipalities have adopted and their organisation of the process leading to decisions on the granting of flex-jobs (subsidised jobs for the disabled) and early retirement pension on health/social grounds. The study looks at municipalities' placing of decision-making authority, their practice in the detailed assessment phase in which the client's situation and case for being granted a flex-job or early retirement pension are clarified, and the preparation of an application for a flex-job or early retirement pension. Separate attention is given to the activation offers and assessment phase design in relation to cash benefit or sickness benefit recipients with mental problems. The study was carried out using semi-structured interviews with key persons (managers) at 45 job centres. In order to examine the influence of organisational factors on the approval of a flex-job or early retirement pension, the job centres' responses were compared against the results of two Benchmarking analyses of municipal approval rates for flex-jobs and early retirement pension respectively.

Of the conclusions reached by the study, the following may be highlighted:

- In the great majority of municipalities (78 per cent), the decision-making authority in relation to early retirement pension is placed in an early retirement pension panel, team or committee.
- In the majority of cases (89 per cent), the decision-making authority in relation to flex-jobs was placed in a team or a committee, or with a manager. Only in a small number of municipalities does the authority lie with the case worker.
- By far the greater number of districts has some form of quality control of or checklists for recommendations on the approval of a flex-job or early retirement pension. Only 10 per cent has neither quality control nor checklists.
- In general, importance is attached to interdisciplinary collaboration in performing the detailed assessment of the client's ability to work. Such collaboration is employed in the majority of municipalities, but very rarely with a fixed structure, for example in the form of set meetings. Job advisers and council medical officers are often involved.
- By far the greater number of job centres have offers or processing programmes specially designed for cash benefit or sickness benefit recipients with mental prob-

lems. Typically these are holistically-oriented “combination offers”, in which psychological treatment is combined with job advice and work trials.

- Among those municipalities whose approval rates for flex-jobs and early retirement pension are higher than expected, there is a small preponderance of those with a less strict practice for ensuring that full particulars of the client’s ability to work has been provided in the recommendation for approval. However, the study does not provide a basis for concluding that differences in the organisation or arrangement of the processes leading to decisions on the granting of flex-jobs and early retirement pension can explain differences between the districts’ approval rates.

Benchmarking analysis of differences between districts

As an aid in investigating whether any systematisation could be found in the responses obtained from the job centres in the interview study, two Benchmarking models were first estimated. In these, the approval rates for early retirement pension and flex-jobs were systematically compared so as to identify those municipalities that were approving few and those that were approving many. On the basis of these estimations, the municipalities were divided into three groups according to whether they were approving less than, close to, or more than the expected number of early retirement pensions and flex-jobs respectively.

Decision-making authority and quality control of recommendations

In 78 per cent of the job centres, the decision-making authority in relation to granting *early retirement pension* was placed in an early retirement pension panel, board or committee. The panel was typically composed of one or more managers, a social welfare consultant, a legal adviser and a medical officer. It was characteristic that the panels were firmly anchored outside the job centre.

In about 20 per cent of the job centres, quality control of recommendations on the approval of early retirement pension lies with the individual case worker, while in the others quality control was at the level of team, committee, etc., or was at management level. Additionally, a number of job centres reported that quality control was undertaken by a social welfare consultant, while a few stated that recommendations were discussed with the department that would be processing the application. Further, 80 per cent of job centres stated that they had produced written procedures and/or checklists for the preparation of recommendations.

In districts where *more* early retirement pensions than expected were approved, there was a slightly greater proportion (5 out of 11 job centres) that stated that they did not operate quality control of recommendations on the approval of an early retirement pension or flex-job, than there was in the other districts (those approving fewer than, or close to, the expected number). In addition, a slightly larger proportion (4 out of 11) in the group of districts where *more* early retirement pensions were granted than in the other groups stated that they did not use checklists for recommendations on the approval of early retirement pension. It could be thought that centralised quality control would lead to more alternative possibilities

being tried out, but centralised control might also be an expression of a stricter approval practice.

In 11 per cent of the job centres, the authority to grant *flex-jobs* was placed at case worker level, but in the great majority the authority lie either at the level of team, board, etc., or at management level. In about half the job centres, recommendations on approval for a flex-job were considered by a team, committee, or equivalent, while in about one in three they were considered at management level. One in five job centres stated that the individual case worker was responsible for the quality control. There was a tendency in the responses that centralised quality control was exercised by job centres located in districts where fewer flex-jobs than expected were approved, while in a larger proportion of the job centres in the other districts quality control lie with the individual case worker. About 80 per cent of the job centres stated that they had produced written procedures or checklists of elements required in a recommendation on the approval of a flex-job. Job centres without such procedures or checklists approved more than or close to the expected number of flex-jobs.

Policy targets and information systems

Approximately half the job centres stated that target figures had been set at the political level both for the trend in the numbers of early retirement pensions and flex-jobs approved, and for the trend in budgeted expenditure.

In broadly speaking all the job centres, management information was produced systematically on the number of flex-jobs and early retirement pensions approved. A fifth of the job centres produced information on cases in process of assessment, while a little more than a tenth produced information on case processing times in the detailed assessment phase. A fifth stated that their job centre had a case management system that gave an overview of cases undergoing detailed assessment for the grant of a flex-job or early retirement pension. About a third of the job centres stated that maximum case processing times had been specified for the detailed assessment phase of these cases. Among those job centres that stated that targets existed, most added that they had target figures for the total case processing time up to recommendation/application.

Assessment of ability to work

The majority of job centres (80 per cent) made extensive or very extensive use of job advisers/workplace consultants in assessing job possibilities for persons with reduced ability to work. There appears to be a tendency for job centres that make very extensive use of job advisers/workplace consultants to be found in municipalities where the granting of early retirement pension is running at less than or near to the expected level.

A formal structure of interdisciplinary collaboration was reported by 21 of the 45 job centres. The collaboration could involve a wide range of specialists (job adviser, social welfare consultants, medical officers, psychologists, etc.). However, in most cases the interdisciplinary collaboration appeared to have no fixed structure, as the majority of job centres stated that such collaboration was arranged on a case by case basis, as required. However, a few job centres stated that a loose meeting culture in this context could be a disadvantage, as the

medical officer, for example, was rarely in the building and was therefore unavailable when the need arose.

Lastly, the job centres were asked whether they had particular offers or processing programmes specially intended for cash benefit or sickness benefit recipients with mental problems. Approximately 90 per cent responded that they have particular offers, and about 80 per cent stated that they have special processing programmes. The job centres were further asked whether they use work trials in assessing the ability to work of cash benefit or sickness benefit recipients with mental problems. Almost all the job centres responded that they do so to some extent, a great extent or a very great extent. There were signs of a slight tendency for job centres that make very extensive use of work trials are not to be found in municipalities where granting of early retirement pension was running at above the expected level.

Bilag 1: Beskrivende statistik

Type	Variabel	Gns.	Std.afv.
<i>Afhængige variable</i>			
	Antal nytilkendte førtidspensioner pr. 1000 18-64-årige	5,208	(2,410)
	Antal nytilkendte fleksjob pr. 1000 18-64-årige	4,140	(1,739)
<i>Forklarende variable</i>			
Demografiske forhold	Befolkningstilvækst	0,349	(0,713)
	Antal 0-18- samt 65+-årige pr. 100 indbyggere	39,599	(2,281)
	Antal ikke-vestlige indvandrere og efterkommere pr. 100 indbyggere	5,127	(4,497)
Sociale forhold	Antal med videregående uddannelse pr. 100 25-64-årige	26,308	(7,168)
	Andel almennyttige boliger	17,841	(12,566)
	Antal børn mellem 0-17, som modtager ordinært børnetilskud pr. 100 børn	15,138	(3,131)
	Antal gifte 18-64-årige pr. 100 18-64-årige	55,327	(5,881)
	Sengedage pr. indbygger	0,606	(0,081)
Geografiske forhold	Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse	82,572	(12,965)
	Befolkningstæthed (indbyggere/100)/km ²	5,457	(13,195)
Erhvervsstruktur	Andel indpendlere	38,073	(20,848)
	Antal job, der kræver højere uddannelse pr. 100 job	28,903	(7,476)
Arbejdsmarked	Antal ledige i alt pr. 100 18-64-årige	1,407	(0,541)
	Antal ledige dagpengemodtagere pr. 100 18-64-årige	1,115	(0,481)
	Antal ledige kontanthjælpsmodtagere pr. 100 18-64-årige	0,291	(0,154)
	Gennemsnitlig indkomst/10.000	28,142	(3,869)

Bilag 2: Tilkendelse af førtidspension

	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)	Model (7)
Befolkningstilvækst	-0,610 (0,370)	0,041 (0,357)	0,041 (0,344)	0,093 (0,356)	-0,082 (0,401)	-0,020 (0,408)	0,012 (0,414)
Antal 0-18- samt 65+-årige pr. 100 indbyggere	-0,159 (0,138)	0,197 (0,165)	0,054 (0,171)	0,093 (0,177)	0,013 (0,183)	0,019 (0,184)	0,018 (0,185)
Antal ikke-vestlige indvandrere og efterkommere pr. 100 indbyggere	-0,051 (0,063)	-0,006 (0,087)	0,037 (0,086)	0,075 (0,094)	0,089 (0,095)	0,090 (0,096)	0,088 (0,096)
Antal med videregående uddannelse pr. 100 25-64-årige		-0,155*** (0,031)	-0,081** (0,039)	-0,088* (0,047)	-0,133** (0,058)	-0,137** (0,058)	-0,140** (0,059)
Andel almennyttige boliger		-0,016 (0,031)	0,007 (0,034)	0,011 (0,037)	0,020 (0,041)	0,019 (0,041)	0,019 (0,041)
Antal børn mellem 0-17, som modtager ordinært børnetilskud pr. 100 børn		0,094 (0,111)	0,173 (0,109)	0,180 (0,111)	0,231** (0,115)	0,278** (0,128)	0,273** (0,129)
Antal gifte 18-64-årige pr. 100 18-64-årige		-0,126** (0,056)	-0,116* (0,061)	-0,076 (0,075)	-0,090 (0,075)	-0,091 (0,075)	-0,090 (0,075)
Sengedage pr. indbygger		1,650 (2,942)	0,231 (2,880)	-0,065 (2,914)	-0,628 (2,949)	-0,388 (2,970)	-0,516 (2,992)
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse			-0,067** (0,031)	-0,064* (0,032)	-0,086** (0,036)	-0,083** (0,036)	-0,085** (0,036)
Befolkningstæthed (indbyggere/100)/km ²			-0,038* (0,021)	-0,022 (0,026)	-0,020 (0,026)	-0,021 (0,026)	-0,022 (0,026)
Andel indpendlere				-0,023 (0,023)	-0,031 (0,025)	-0,032 (0,025)	-0,036 (0,026)
Antal job, der kræver højere uddannelse pr. 100 job				0,032 (0,057)	0,018 (0,057)	0,017 (0,057)	0,021 (0,058)
Antal ledige i alt pr. 100 18-64-årige					-0,474 (0,488)		
Antal ledige dagpengemodtagere pr. 100 18-64-årige						-0,276 (0,541)	-0,331 (0,553)
Antal ledige kontanthjælpsmodtagere pr. 100 18-64-årige						-1,886 (1,783)	-1,901 (1,790)
Gennemsnitlig indkomst/10.000					0,155 (0,133)	0,164 (0,133)	0,167 (0,134)
Kommune ikke påvirket af kommunalreformen							0,317 (0,579)
Konstant	11,990** (5,735)	6,321 (6,462)	14,256** (6,907)	10,109 (8,086)	13,543 (8,412)	12,271 (8,573)	12,576 (8,627)
Observationer	98	98	98	98	98	98	98
R ²	0,030	0,363	0,425	0,432	0,450	0,454	0,456
F-test for samlet signifikans, F=	0,97	6,33***	6,43***	5,38***	4,85***	4,55***	4,25***

Bilag 3: Tilkendelse af fleksjob

	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)	Model (6)	Model (7)
Befolkningstilvækst	0,219 (0,251)	0,280 (0,242)	0,287 (0,239)	0,454* (0,238)	0,416 (0,272)	0,400 (0,278)	0,384 (0,283)
Antal 0-18- samt 65+-årige pr. 100 indbyggere	0,046 (0,094)	0,102 (0,112)	0,053 (0,119)	0,123 (0,119)	0,126 (0,125)	0,124 (0,125)	0,124 (0,126)
Antal ikke-vestlige indvandrere og efterkommere pr. 100 indb.	-0,141*** (0,043)	-0,111* (0,059)	-0,087 (0,060)	-0,047 (0,063)	-0,043 (0,065)	-0,043 (0,065)	-0,042 (0,066)
Antal med videregående uddannelse pr. 100 25-64-årige		-0,123*** (0,021)	-0,092*** (0,027)	-0,062* (0,031)	-0,057 (0,039)	-0,057 (0,040)	-0,055 (0,040)
Andel almennyttige boliger		0,008 (0,021)	0,013 (0,024)	0,036 (0,025)	0,032 (0,028)	0,032 (0,028)	0,032 (0,028)
Antal børn mellem 0-17, som modtager ordinært børnetilskud pr. 100 børn		-0,130* (0,075)	-0,095 (0,076)	-0,103 (0,074)	-0,102 (0,078)	-0,112 (0,088)	-0,110 (0,088)
Antal gifte 18-64-årige pr. 100 18-64-årige		-0,069* (0,038)	-0,075* (0,043)	-0,053 (0,050)	-0,053 (0,051)	-0,053 (0,051)	-0,053 (0,051)
Sengedage pr. indbygger		-2,103 (1,992)	-2,642 (2,004)	-2,803 (1,948)	-2,709 (2,003)	-2,762 (2,024)	-2,698 (2,041)
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse			-0,023 (0,022)	-0,008 (0,022)	-0,006 (0,024)	-0,007 (0,025)	-0,006 (0,025)
Befolkningstæthed (indbyggere/100)/km ²			-0,023 (0,014)	-0,003 (0,017)	-0,003 (0,018)	-0,003 (0,018)	-0,002 (0,018)
Andel indpendlere				-0,028* (0,015)	-0,026 (0,017)	-0,026 (0,017)	-0,024 (0,018)
Antal job, der kræver højere uddannelse pr. 100 job				-0,035 (0,038)	-0,036 (0,039)	-0,036 (0,039)	-0,038 (0,040)
Antal ledige i alt pr. 100 18-64-årige					-0,096 (0,331)		
Antal ledige dagpengemodtagere pr. 100 18-64-årige						-0,146 (0,369)	-0,119 (0,377)
Antal ledige kontanthjælpsmodtagere pr. 100 18-64-årige						0,203 (1,215)	0,211 (1,221)
Gennemsnitlig indkomst/10.000					-0,022 (0,090)	-0,024 (0,091)	-0,025 (0,091)
Kommune ikke påvirket af kommunalreformen							-0,158 (0,395)
Konstant	2,950 (3,888)	10,674** (4,374)	13,719*** (4,806)	9,264* (5,407)	9,582* (5,713)	9,901* (5,843)	9,748 (5,885)
Observationer	98	98	98	98	98	98	98
R ²	0,177	0,461	0,486	0,531	0,532	0,532	0,533
F-test for samlet signifikans, F=	6,75***	9,52***	8,23***	8,02***	6,73***	6,22***	5,78***



Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse af førtidspension og fleksjob

I denne rapport er belyst, hvordan kommunerne har organiseret og tilrettelagt sagsforløb omkring tildeling af førtidspension og fleksjob.

Beslutningskompetencen til at træffe afgørelse om førtidspension er i langt størstedelen af kommunerne (78%) placeret i et førtidspensionsnævn, team eller udvalg, og kompetence til at træffe afgørelse om fleksjob er i de fleste tilfælde (89%) placeret i et team eller et udvalg eller hos en leder. Kun i få kommuner har sagsbehandlerne kompetencen.

Langt de fleste kommuner har en form for kvalitetskontrol af eller tjeklister til indstillinger om tildeling af førtidspension eller fleksjob. Kun 10% af kommunerne har hverken kvalitetskontrol eller tjeklister.