

Indstilling

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indstiller,

1. at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget tager taskforcens afrapportering til efterretning
2. at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender, at forvaltningen udarbejder en indstilling indeholdende en handleplan for implementering af anbefalingerne, der forelægges udvalget i juni 2018

Problemstilling

Andelen af udsatte borgere i Københavns Kommune er, sammenlignet med resten af landet, relativt lav – København er blandt de 15 kommuner med den laveste andel. Men når der sammenlignes med andre kommuner udgør aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere en relativt høj andel og andelen af borgere på førtidspensionen relativt lav andel af de udsatte borgere.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget vedtog i august 2017 en politisk aftale om en særlig indsats for førtidspension og fleksjob. Taskercen for førtidspension og fleksjob er ét af syv initiativer, som aftalen indeholdt.

Det fremgår af aftaleteksten, at:

”... der nedsættes en taskforce med eksterne medlemmer, der skal undersøge, hvad i vores gældende praksis, der er skyld i, at vi er den kommune i landet, der tildeler færrest førtidspensioner og fleksjob, herunder hvilken praksis, man bør undlade, hvis man ønsker at øge antallet. Taskercens formand og medlemmer skal politisk godkendes af udvalget”.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget vedtog kommissoriet for taskercen (vedlagt) i oktober ’17, hvorefter taskercen blev nedsat.

Taskercens sammensætning blev godkendt af BIU og består af seks eksterne eksperter:

- Formand for taskercen John Klausen, lektor ved Juridisk Institut på Aalborg Universitet og forsker i socialret
- Christian Grønnemark, formand for HK Hovedstaden
- Henrik Thomassen, kontorchef i Center for Vækst og Beskæftigelse, KL
- Jon Andersen, cand.jur, tidligere kommitteret ved ombudsmanden
- Lars Midtiby, direktør i Danske Handicaporganisationer
- Vibeke Jensen, beskæftigelseschef i Aarhus Kommune

Taskercen har haft til formål at undersøge og analysere Københavns Kommunes praksis for afgørelser om førtidspension og fleksjob. I taskercens kommissorium står, at:

”Taskforcen skal komme med anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune kan sikre, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen udnytter alle muligheder for at udøve et konkret individuelt skøn inden for lovens rammer, og hvordan der bedst sikres borgerne en hurtig afklaring af arbejdsevnen. Taskforcen skal således bidrage til, at borgernes sag afklares efter princippet om hurtigere og nemmere afklaring til fleksjob og førtidspension, som står i den politiske aftale om udsatte borgere indgået af Beskæftigelses- og Integrationsudvalget i november ’15. Borgerne skal have en hurtigere og mere fleksibel afklaring på, om de er i målgruppen for førtidspension eller fleksjob, og de skal inddrages i processen.”

Løsning

Indstillingens punkt 1: Taskforcens afrapportering

Taskforcen har afholdt fire møder i perioden november ’17 til februar ’18. Herudover har taskforcen deltaget i en temadrøftelse i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget d. 22. januar ’18, hvor taskforcen præsenterede sine foreløbige konklusioner for udvalget.

Taskforcens arbejde er baseret på følgende aktiviteter, der er beskrevet mere udførligt i taskforcens rapport:

- En sagsgennemgang af 33 udvalgte gråzone-sager, udført af Revisionsfirmaet BDO
- Input fra borgere og medarbejdere, indhentet af Københavns Kommunes Innovationshus, herunder 2 borgere udpeget af foreningen ”Jobcentrets Ofre”
- En studietur til Ballerup Kommune
- Input fra Ældrerådet og Handicaprådet
- En redegørelse for organiseringen af beskæftigelses- og rehabiliteringsindsatsen i Københavns Kommune, sammenlignet med Ballerup Kommune og Aarhus Kommune
- Et kvantitativt overblik over førtidspensionsområdet i København, sammenlignet med andre kommuner.

På baggrund af ovenstående, har taskforcen drøftet praksis i Københavns Kommune og er kommet frem til følgende konklusion og dertilhørende anbefalinger.

Taskforcens konklusion

Taskforcen vurderer, at det lave antal tilkendelser bl.a. kan forklares med manglende igangsættelse af og fremdrift i beskæftigelsesrettet og helbredsmæssig afklaring af borgerne, og bl.a. med, at overholdelsen af de processuelle krav i visse tilfælde er blevet vægtet højere end det materielle i sagerne.

Særligt fire ting gør sig gældende:

1. Taskforcen har i sagsgennemgangen af særligt udvalgte gråzonesager* set eksempler på, at der kunne have været iværksat en mere relevant beskæftigelsesrettet og helbredsmæssig afklaring af borgerne på et tidligere tidspunkt.
2. Taskforcen har i sagsgennemgangen* set eksempler på, at der stilles store krav til dokumentation. Dette har bl.a. ført til en fortolkning, hvorefter der i eksemplerne bliver

iværksat et ressourceforløb, hvis det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb.

3. Sagsgennemgangen* har også vist eksempler på, at der er mange aktører inde over hver sag
4. Københavns Kommune har et højt antal sager per medarbejder sammenlignet med resten af landet, jf. en tidligere rapport udarbejdet af Quartz & co.

*Det er vigtigt at være opmærksom på, at sagsgennemgangen i sin natur ikke er repræsentativ, da den er baseret på særligt udvalgte gråzone-sager, men den kan netop sige noget om de sager, der befinder sig i grænsfeltet imellem ressourceforløb, fleksjob og førtidspension

Taskforcens anbefalinger

Taskforcen anerkender, at der allerede er igangsat en lang række initiativer på området i Københavns Kommune, men mener, at der er behov for en omfattende forandring af indsatsen for de mest udsatte borgere. Det kræver ændringer i retsforståelsen og i sagsbehandlingen, hvor der skal skabes bedre betingelser for at tilrettelægge gode forløb for borgerne. Taskforcen bemærker i sine anbefalinger, at det kræver et langt, sejt træk og en større investering af tid og ressourcer i sagsbehandlingen.

Taskforcen er kommet frem til følgende fem anbefalinger:

Anbefaling 1: Der skal være skærpet opmærksomhed på, hvornår der er tilstrækkelig dokumentation i en sag, og den socialfaglige vurdering skal styrkes

Taskforcen anbefaler, at der kommer skærpet opmærksomhed på, at dokumentationen skal være tilstrækkelig og ikke nødvendigvis fuldkommen i den forstand, at der kan være dokumentation nok, også selvom der er tiltag og forløb, der endnu ikke er afprøvet. Forvaltningen skal vurdere, at det er realistisk, at nye tiltag kan udvikle arbejdsevnen.

Den socialfaglige vurdering af, hvornår det er sandsynligt, at en borger kommer i arbejde, skal styrkes, og der skal ske en bevægelse over mod en mere helhedsorienteret sagsbehandling med mindre fokus på processuelle krav.

Taskforcen foreslår på den baggrund følgende initiativer:

- Alle relevante medarbejdere bør undervises i dokumentationskravene i overensstemmelse med den forståelse af dokumentationskravene, der fremgår af det nye lovforslag. Der skal arbejdes med retsforståelsen i alle led i den samlede behandling af borgerens sag, det vil sige hos sagsbehandleren, i rehabiliteringsteamet og i pensionsmyndigheden.
- Der bør afsættes tid til løbende faglig sparring og til faste sagsdrøftelser, hvor medarbejderne i teams indbyrdes får mulighed for at drøfte vanskelige sager med hinanden. Samtidig bør der være en faglig sparring om sagerne mellem leder og medarbejder, hvor der sættes mål og delmål i borgerens sag.
- Der bør ske en udvælgelse og drøftelse af principielle sager, der kan få et andet udfald efter taskforcens anbefalinger og efter folketingets præcisering af reformen af førtidspension og fleksjob
 - Der skal særligt ses på praksis ift.:

- Borgere med bevægeapparat sygdomme og psykiske lidelser, som analysen viser udgør en forholdsmæssigt lavere andel i København end i resten af landet
- Ældre borgere, hvor det ikke er realistisk, at arbejdsevnen kan udvikles, inden borgeren når folkepensionsalderen. For borgere med mindre end fem år til folkepensionsalderen skal der være fokus på at vejlede om muligheden for seniorførtidspension.
- Unge borgere med udviklingshæmning, som er i risiko for at skulle gennemgå lang afklaring mhp. førtidspension

Anbefaling 2: Der skal skabes bedre betingelser for at sikre en hurtig afklaring af arbejdsevnen

Taskforcen anerkender, at der allerede er igangsat en lang række initiativer på området i Københavns Kommune for at forbedre sagsbehandlingen og sikre afklaring af borgerne. Initiativerne er beskrevet nærmere i kapitel 3.

Samtidig er det taskforcens vurdering, at der er behov for at iværksætte initiativer i et større omfang for skabe bedre betingelser for sagsbehandlingen. I tråd med principperne i Københavns Kommunes tillidsdagsorden skal der skabes et arbejdsfællesskab, der støtter og udvikler medarbejderne og giver dem bedre forudsætninger for at løse kerneopgaven. Forbedringen af arbejdsbetingelserne skal være med til at sikre, at det i højere grad bliver muligt for sagsbehandleren at skabe en relation til borgeren.

Det skal understøtte en kulturforandring og være med til at sikre, at sagsbehandleren kan igangsætte de relevante indsatser, løbende opfølgning og hurtigere afklaring.

Taskforcen foreslår følgende initiativer:

- Antallet af sager per medarbejder bør sættes ned, så der skabes rum til bedre opfølgning i sagerne og større mulighed for at foretage løbende socialfaglige vurderinger af sagerne.
- Medarbejdernes faglige kompetenceniveau bør forbedres, dels ved at efteruddanne medarbejderne yderligere i lovgivningen, dels ved at vægte et højt fagligt niveau i rekrutteringen af nye medarbejdere.
- Arbejdsgange og sagsunderstøttende redskaber skal gennemgås med henblik på at forenkle og på at sikre et større fokus på de socialfaglige vurderinger i sagerne
- Antallet af aktører i en borgers sag skal minimeres, og der skal sikres bedre systematik og højere kvalitet i journaliseringen. Det skal bl.a. være et mål, at alle sagsbehandlere kan udarbejde forberedende planer, så antallet af sagsbehandlerskift minimeres.
- Der bør ske en bedre anvendelse af helbredsoplysninger. Dette kan fx ske ved inddragelse af lægekonsulenter eller regionens kliniske funktion i vurderingen af borgernes helbredsoplysninger, ved at gennemgå arbejdsgangene og ved at udvikle understøttende materiale, der skal sikre, at de indhentede lægeoplysninger fyldestgørende belyser de relevante spørgsmål i borgernes sager.
- Det bør vurderes, om kommunen har de rigtige leverandørforløb og om de anvendes hensigtsmæssigt og velovervejet. Der bør ske en kvalitetssikring af bestillinger af og tilbagemeldinger fra leverandørforløb, så der sikres mere fyldestgørende dokumentation i sagerne.

- Københavns Kommune skal i sit arbejde lade sig inspirere af Ballerup Kommunes og Aarhus Kommunes indsats på området, og at forvaltningen indgår samarbejde med disse kommuner for løbende at erfaringsudveksle og lade sig inspirere.

Anbefaling 3: Færre ressourceforløb skal afsluttes til kontanthjælp

Taskforcen anser ressourceforløb som en central indsats i Københavns Kommunes arbejde med at nedbringe det uforholdsmæssigt høje antal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og udvikle arbejdsevnen. Der skal i ressourceforløbene arbejdes med bedre tilrettelagte forløb, hvor det hurtigere afklares, om borgeren vil kunne blive i stand til at have indtægtsgivende arbejde i form af ordinære timer eller i et fleksjob – eventuelt efter gennemførelse af revalidering/uddannelse.

Taskforcen vurderer, at dette kan opnås ved at implementere alle initiativerne under anbefaling 1 og 2 i den del af kommunen, der varetager indsatsen for borgere i ressourceforløb, hvilket er Center for Afklaring og Beskæftigelse (CAB), Jobcenter København – Ungecentret (JKU) og Socialforvaltningen.

Anbefaling 4: Borgeroplevelsen skal forbedres

Taskforcen vurderer, at der er behov for, at borgerne oplever en større grad af imødekommenhed, empati og anerkendelse. Det skal afspejle sig i sproget og tilgangen til borgerne. Der skal større fokus på, hvordan borgerne inddrages i tilrettelæggelsen af deres forløb, og at formålet med forløbet tydeliggøres for borgeren.

Det er herudover taskforcens vurdering, at der med implementeringen af taskforcens anbefaling 2 om bedre arbejdsbetingelser vil blive skabt bedre forudsætninger for at arbejde videre med at sikre en god borgerservice og en bedre oplevelse af sagsbehandlingen. Der skal blandt andet arbejdes videre med at implementere grundprincipperne fra Københavns Kommunes tidligere program Borgeren ved Roret, der bl.a. indebærer, at borgeren får større indflydelse og ansvar.

Taskforcen er positive overfor, at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget anser god og forståelig service til borgere og virksomheder som et område med forbedringspotentiale i denne valgperiode, og taskforcen anbefaler, at der også ses på prioritering af ressourcer og organisering af arbejdet. Taskforcen gør i den sammenhæng opmærksom på, at udkastet til lovforslag om mulighed for at udarbejde én plan til borgere med komplekse og sammensatte problemer (bilag 161, Folketingsåret 2017-2018), hvis det bliver vedtaget, vil kunne bidrage til større gennemsigtighed i borgernes forløb.

Taskforcen foreslår følgende initiativer:

- Borgerne skal i højere grad opleve, at de involveres i tilrettelæggelsen af deres forløb.
- Nedbringelsen af antallet af sager skal følges op af et øget fokus på kvalitet i samtalerne, og der skal iværksættes kompetenceudvikling med henblik på at styrke service og borgerdialog
- Der skal iværksættes tiltag, der understøtter løbende faglig sparring og erfaringsudveksling blandt medarbejderne
- Kommunikationen til borgerne i forbindelse med iværksættelse af afklaringsforløb og virksomhedspraktik skal forbedres, så borgerne altid kender formål og næste skridt.
- Arbejdet med Styrket Borgerkontakt skal fremmes og udvikles.

Anbefaling 5: Implementeringstjek

Taskforcen vurderer, at det kræver en større investering og et markant fokus, hvis der skal gennemføres ændringer på området. Det kræver, at udvalget såvel som forvaltningen forpligter sig til at investere tid og ressourcer til at implementere taskforcens anbefalinger.

Taskforcen foreslår på den baggrund følgende initiativer:

- At der i Københavns Kommune udarbejdes en konkret handlingsplan, der skal udmønte taskforcens initiativer.
- At der 1 år efter vedtagelsen af en sådan handlingsplan laves et implementeringstjek af taskforcens anbefalinger.

Indstillingens punkt 2: Implementering

Forvaltningen foreslår at udarbejde en handleplan for implementering af anbefalingerne, som udvalget får til godkendelse i juni.

Økonomi

Implementeringen af anbefalingerne kræver enten omprioritering af ressourcer og/eller at der søges om finansiering i forhandlingerne om Budget '19. Forvaltningen kan i handleplanen udarbejde dels en skitse for muligheder for at iværksætte initiativer inden for rammen, dels tre implementeringsmodeller – minimum, medium og maksimum – som kan tages med til budgetforhandlingerne.

Videre proces

Såfremt Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender indstillingens 2. at-punkt, vil forvaltningen udarbejde en handleplan for implementering af anbefalingerne, som udvalget får forelagt i juni 2018.

Forinden vil taskforcens anbefalinger blive behandlet på et møde i Hoved-MED med henblik på at give input til handleplanen.

Bjarne Winge / Michael Baunsgaard Schreiber