



**Kvalitativ analyse af
forsørgelsesperioder og
tidsperioder**

Notat

Den 31. marts 2016

Indhold

1	Baggrund og analyseopdrag	4
1.1	Afsæt for analysen	4
1.2	Uddybning af to analysetemaer	5
1.2.1	Forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder	5
1.2.2	Anvendelse af forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder	6
1.3	Analysens datagrundlag	7
2	Resultat af analysen	8
2.1	Analyseresultat i forhold til forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder	8
2.2	Resultater i forhold til forskellig anvendelse af enheder til opgørelse af tidsperioder	9
2.3	It-understøttelsen	9
3	Respondentliste	11

Kvalitativ analyse af forsørgelsesperioder og tidsperioder

1 Baggrund og analyseopdrag

Som led i beskæftigelsesreformen blev det aftalt, at Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) skal gennemskrives, saneres og forenkles. Derfor gennemførte STAR og Deloitte en foranalyse, som skulle danne grundlag for det videre arbejde med LAB-loven. Resultaterne af foranalysen indgik i KL og Regeringens aftale om kommunernes økonomi for 2017, og i forlængelse heraf er denne analyse igangsat.

1.1 Afsæt for analysen

Foranalysen om forenkling af LAB blev gennemført i 2015/2016 og havde til formål at understøtte en samlet gennemskrivning af LAB. Fokus for foranalysen var først og fremmest på at identificere mulige forslag, der kunne understøtte en samlet gennemskrivning, sanering og forenkling af loven.

Foranalysen indeholder en række konkrete forslag, og analysens resultater blev inddraget i aftalen om kommunernes økonomi for 2017, hvor KL og Regeringen blev enige om følgende:

”at gennemføre en gennemgribende forenkling af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med afsæt i 12 konkrete anbefalinger fra en foranalyse aftalt i beskæftigelsesreformen. Målet er at gøre loven enklere at administrere og lettere for borgerne at forstå.”

På den baggrund er denne analyse sat i gang. Formålet med analysen er at afdække, hvorvidt en isoleret udmøntning af de to konkrete forslag fra foranalysen vil gavne borgere og sagsbehandlere i henhold til intentionerne om enklere administration og lettere forståelige regler.

Det ene forslag, der analyseres, handler om opgørelse af forsørgelsesperioder, og det andet forslag handler om ensartet brug af enheder til opgørelse af tidsperioder.

De to forslag fra foranalysen fremgår af nedenstående boks.

Af foranalysen fremgår følgende vedr. forslaget om forsørgelsesperioder:

”at det analyseres nærmere, om der reelt vil være en administrativ lettelse ved ikke fremadrettet at skulle anvende to forskellige metoder til at opgøre forsørgelsesperiodens længde.”

Af foranalysen fremgår følgende vedr. forslaget om tidsperioder:

"Det foreslås at harmonisere opgørelsen af enheden for tidsperioder ved at anvende ens definitioner mere konsekvent... Forslaget indebærer nærmere analyse af muligheder og konsekvenser særligt i forhold til it, økonomi og udformning af nyt regelgrundlag."

Med henblik på at analysere betydningen af de to forslag har STAR bedt Deloitte foretage en kvalitativ analyse, der giver svar på følgende spørgsmål:

1. Oplever borgere, sagsbehandlere eller jobcentret, at der isoleret set knytter sig udfordringer til, at der i dag anvendes to forskellige metoder til opgørelse af forsørgelsesperioder frem for én metode?
2. Oplever borgere, sagsbehandlere og jobcentret, at der isoleret set knytter sig udfordringer til, at der anvendes forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder?
3. Hvis der opleves at være udfordringer, hvilke udfordringer peger respondenterne da på, at der er tale om?

Det er besluttet, at fokus i denne analyse er på, hvorvidt dét, at der tælles på forskellig måde i forhold til at opgøre forsørgelsesperioder og dét, at der anvendes forskellige enheder til at opgøre tidsperioder, medfører udfordringer.

De udfordringer, der søges identificeret i denne analyse, vedrører alene, om det for borgere, sagsbehandlere eller jobcentret er et problem, at der anvendes to 'tællemetoder' i forhold til forsørgelsesperioder. Analysen er afgrænset fra at se på den materielle betydning af de to metoder.

Dernæst søges det identificeret, om det for borgere, sagsbehandlere eller jobcentret er et problem, at der anvendes forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder, fx dage frem for uger, og måneder frem for uger eller omvendt. Analysen er ligeledes i forhold til tidsperioder afgrænset fra at se på en evt. materiel betydning.

På baggrund af resultaterne af denne analyse kan der træffes beslutning om, hvorvidt der skal foretages yderligere analyse af konsekvenserne ved at anvende ens definitioner i forhold til opgørelse af tidsperioder og ved en harmonisering af opgørelsen af forsørgelsesperioder.

1.2 Uddybning af to analysetemaer

Analysen koncentrerer sig om to temaer:

- Forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder på tværs af målgrupper
- Forskellig anvendelse af enheder til at tælle tidsperioder

De to analysetemaer er uddybende beskrevet i det følgende.

1.2.1 Forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder

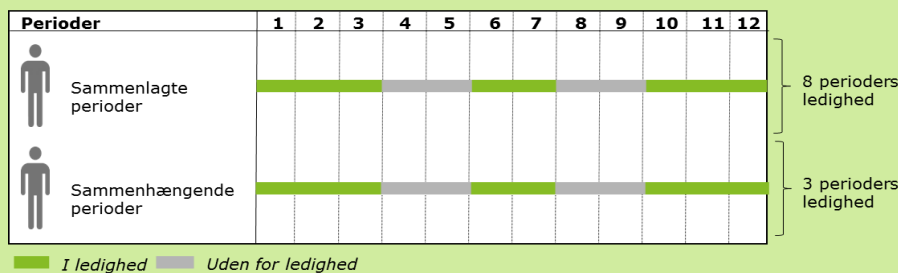
Forsørgelsesperioder opgøres enten som **sammenlagte** eller som **sammenhængende** perioder. Ved en sammenlagt opgørelse af en forsørgelsesperiode ses der både på den aktuelle forsørgelsesperiode og tidligere forsørgelsesperioder, mens der ved en sammenhængende opgørelse af forsørgelsesperioden alene ses på den aktuelle periode.

For målgrupperne; dagpengemodtagere, sygedagpengemodtagere og modtagere af ressourceforløbsydelse opgøres forsørgelsesperioden som **sammenlagt**, mens den for målgrupperne; kontanthjælpsmodtagere, ledige selvforsørgende, ressourceforløbsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere opgøres som **sammenhængende**.

Den praktiske betydning af, hvad det vil sige, at anvende henholdsvis sammenlagt og sammenhængende opgørelse er illustreret ved nedenstående eksempel:

EKSEMPEL

- En dagpengemodtager har ret til løntilskud efter 6 sammenlagte måneder. I en situation, hvor pågældende har modtaget dagpenge i 6 måneder henover eksempelvis en 10 måneders periode, vil pågældende have ret til løntilskud efter de 10 måneder.
- En kontakthjælpsmodtager har ret til løntilskud efter 6 sammenhængende måneder. Har pågældende været uden kontakthjælp i min. 1 måned fx pga. ordinært arbejde (hvor bevillingen lukkes), og vender tilbage til kontakthjælp igen, brydes den sammenhængende periode. Pågældende påbegynder et nyt kontakthjælpsforløb, og en ny tælleperiode på 6 måneder begynder.



1.2.2 Anvendelse af forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder

Der anvendes forskellige tælleenheder til opgørelsen af tidsperioder på tværs af målgrupper. I LAB benyttes både dage, uger, måneder, kalendermåneder og år. Dertil gælder forskellige regler for ferie og helligdage.

Der er ikke synlig stringens i forhold til, hvornår forskellige definitioner anvendes til at opgøre en given tidsperiode.

Nedenfor er fremhævet en række eksempler fra bestemmelser fra LAB, som illustrerer brugen af forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder på tværs af målgrupper og redskaber.

EKSEMPLER

- § 32 b stk. 3. Dagpengemodtagere, kontakthjælps- og integrationsydelsesmodtagere, bortset fra integrationsydelsesmodtagere som er omfattet af integrationsprogrammet, som har været omfattet af muligheden for opkvalificering ved større afskedigelser, kan få tilbud om jobsøgningskurser i op til **2 uger** og vejledning og opkvalificering i op til **8 uger**. Tilbuddene skal aftales senest **14 dage** og være påbegyndt senest **3 måneder** efter borgerens fratrædelse, og være afsluttet senest **6 måneder** efter fratrædelsen.

- § 18. For revalidender skal der holdes en individuel jobsamtale, senest hver gang personen i sammenlagt **3 måneder** har modtaget offentlige ydelser eller har været i tilbud efter LAB. For ressourceforløbsmodtagere og jobafklaringsmodtagere skal der holdes individuelle samtale tilpasset den enkeltes behov og mindst seks gange inden for **12 kalendermåneder**.
- §§ 20-20 a. For kontanthjælps-, uddannelseshjælps- og integrationsydelsesmodtagere, bortset fra integrationsydelsesmodtagere som er omfattet af integrationsprogrammet, skal første samtale afholdes senest **1 uge** efter den første henvendelse til kommunen. Hvis en borger i ovenstående målgruppe er på barsel, og der derfor ikke skal holdes samtaler i barselsperioden, skal jobcenteret tilbyde en samtale senest 3 måneder før barselsperiodens afslutning.
- §11. Den ledige skal mindst hver **7. dag** tjekke sine jobforslag på Jobnet og der bekræfte at, pågældende er arbejdssøgende.

1.3 Analysens datagrundlag

Analysens datagrundlag udgøres af en række interviews med ledere, fagkonsulenter og sagsbehandlere fra 11 kommuner samt repræsentanter fra it-leverandørerne på området. Betydningen af analysens genstandsfelt for borgerne er således baseret på sagsbehandlerinterviews.

Interviewene er gennemført af Deloitte i oktober og november 2016. Der er anvendt en eksplorativ tilgang til gennemførelse af interviewene.

Den følgende del af afrapporteringen er struktureret med følgende indhold:

- Resultatet af analysen (kapitel 2)
- Respondentliste (kapitel 3)

2 Resultat af analysen

I dette afsnit redegøres for det samlede resultat af den gennemførte kvalitative analyse.

Først beskrives analyseresultaterne i forhold til forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder og dernæst ses der på analyseresultaterne i forhold til, at der anvendes forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder.

2.1 Analyseresultat i forhold til forskellig opgørelse af forsørgelsesperioder

Overordnet set viser den kvalitative analyse, at – isoleret set – udgør det *ikke* et problem i praksis for hverken borgere eller sagsbehandlere, at der i dag anvendes to metoder frem for en metode til at opgøre forsørgelsesperioder på tværs af målgrupper. Årsagen er, at der i meget begrænset omfang optræder situationer, hvor sagsbehandlere og borgere berøres af, at der anvendes to opgørelsesmetoder frem for én.

Respondenterne peger på, at de fleste jobcentre er målgruppeorganiserede, hvilket betyder, at den enkelte sagsbehandler skal kunne forvalte efter enten det ene eller det andet sæt regler. De fleste rådgivere og sagsbehandlere behøver derfor ikke i det daglige arbejde at forholde sig til, at der anvendes to metoder til at opgøre forsørgelsesperioder.

Enkelte respondenter peger på, at det dog for personale, der varetager tværgående funktioner, vil være nødvendigt med viden om begge opgørelsesmetoder. Det kan eksempelvis gøre sig gældende i forhold til virksomhedskonsulenter, som arbejder med den virksomhedsrettede indsats for både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

Det er endvidere opfattelsen blandt respondenterne, at det alene er ved bestemte ydelseskift, at borgerne berøres af, at der anvendes to opgørelsesmetoder. Det gælder i de tilfælde, hvor borgerne skifter fra en ydelse (fx dagpenge), hvor den ene opgørelsesmetode anvendes, til en anden ydelse (fx kontanthjælp), hvor den anden opgørelsesmetode anvendes. Respondenterne betragter dog i mindre grad dette som udfordring, idet kontanthjælpsmodtagere, der kommer fra dagpenge, vejledes i reglerne på kontanthjælpsområdet på lige fod med andre nye kontanthjælpsmodtagere.

At opgørelsesmetoderne ikke er ens, vurderes af respondenterne ikke at være en problematik, der berører hverken den administrative drift af jobcentret eller den økonomiske styring. Det konstateres, at der er en diskrepans mellem tælleværket ved opgørelse af refusionen (som foregår sammenlagt) og tælleværket for målgrupperne med sammenhængende perioder. Det betyder, at borgere med samme varighed af forsørgelsesperioden kan udløse forskellige refusionssatser. Respondenterne vurderer, at ens opgørelsesmetode på tværs af forsørgelsesperioder og refusionsopgørelsen ville medvirke til i højere grad at give indtryk af et enklere og mere ensartet regelsæt med en tydeligere sammenhængende incitamentsstruktur.

Der er yderligere enighed blandt respondenterne om, at en eventuel harmonisering af opgørelsesmetoderne, således at der alene anvendes sammenlagte perioder, ikke i praksis vil virke kompleksitetsnedsættende. Det skyldes, at kompleksiteten i LAB vurderes at knytte sig til omfanget af regler, der gælder for målgrupper og delmålgrupper, mens dét, at der anvendes to opgørelsesmetoder frem for én metode, er en underliggende faktor, som opleves at være tilstrækkelig it-understøttet i dag.

2.2 Resultater i forhold til forskellig anvendelse af enheder til opgørelse af tidsperioder

Den kvalitative analyse endvidere viser, at for så vidt angår dét, at der anvendes forskellige enheder til opgørelse af tidsperioder, *ikke* i praksis opleves at udgøre et problem for hverken borgere eller sagsbehandlere. Respondenterne oplyser, at årsagen hertil er, at sagsbehandlere og rådgivere anvender og henholder sig til de oplysninger, der er i it-fagsystemerne, til opgørelse af tidsperioder.

Af interviewene med ledere og faglige koordinatører fremgår det endvidere, at anvendelse af forskellige enheder i LAB til opgørelse af tidsperioder ikke er et tema, som særligt optager eller er på dagsordenen i jobcentrene. Dermed oplyser respondenterne konkluderende, at det ikke opleves at udgøre et problem i praksis.

Interviewene med it-leverandørerne viser, at i forbindelse med at de angive tids-enheder i LAB omsættes til it-fagsystemerne omregnes alle tidsenheder til dage. Det betyder, at de anvendte begreber i LAB omsættes konsistent.

Det betyder således, at en mere ensartet anvendelse af enheder til opgørelse af tidsperioder, herunder en vejledning til specifik omregning til dage, vil medvirke til at sikre en ensartet omsættelse til it-fagsystemer og dermed understøtte, at alle jobcentre har ens udgangspunkt for forvaltning i forbindelse med opgørelse af tidsperioder.

Direkte adspurgt oplyser respondenterne, at det en mere ensartet brug af enheder til opgørelse af tidsperioder vil være et positivt initiativ og give LAB et mere forenklet udtryk, men det vil i sig selv virke marginalt kompleksitetsnedsættende.

2.3 It-understøttelsen

Analysen viser, at det helt afgørende for respondenterne fra jobcentrene er:

- At it-systemerne understøtter sagsbehandlerne til i praksis at kunne arbejde med afsæt i de forskellige opgørelsesmetoder,
- At it-systemerne understøtter sagsbehandlerne til i praksis at kunne kommunikere både regelsættet til borgeren, og
- At it-systemerne understøtter sagsbehandlerne til i praksis at kunne kommunikere, at det kan betale sig at arbejde til borgeren.

Interviewene med jobcentrene viser, at i forhold til det tredje punkt efterspørges der bedre digital understøttelse.

I dag er det nuværende regelsæt sat op og integreret mellem STARS "DFDG" og de kommunale og a-kasse systemer. Systemerne er desuden konfigurerede til kompleksiteten i LAB.

I praksis opleves de uensartede opgørelser derfor ikke som en udfordring for it-leverandørerne. En harmonisering af opgørelsen af både tidsperioderne og forsørgelsesperioderne vil kræve konverteringer af data i

it-systemerne. It-leverandørerne vurderer derfor at en harmonisering vil medføre større omlægningsomkostninger og være komplekse at gennemføre.

En grundlæggende sproglig tilretning af LAB, så antallet af begreber reduceres og kompleksiteten mindskes, vurderer it-leverandørerne ikke vil påvirke it-systemerne i nævneværdig grad, idet tidsenheder i dag allerede omregnes til dage.

3 Respondentliste

Nedenfor ses listen over de deltagende respondenter:

Kommune og jobcenter interviews

- Nina Harning, Juridisk Fagkonsulent, Roskilde Kommune
- Dennis Østerdal Nielsen, Chefkonsulent, Holstebro Kommune
- Katrine Birk, Beskæftigelseschef, Gladsaxe Kommune
- Jannie Knudsen, Arbejdsmarkedschef, Jammerbugt Kommune
- Søren Nielsen, Jobcenterchef, Nordfyns Kommune
- John Andersen, Konsulent ved Jobcentersekretariatet, Aalborg Kommune
- Flemming Carlsson, Kontorchef og Pernille Hecquet, Administrationen, Herlev Kommune
- Kirsten Hassing, rådgiver/sagsbehandler, Jammerbugt Kommune.
- Frode Fårup, Beskæftigelsesdirektør, Horsens Kommune
- Jens Vestergård Jacobsen, Økonomikonsulent, Aarhus Kommune
- Karsten Thomsen, Fag- og Specialkonsulent, Kalundborg Kommune
- Jens Boe Rasmussen, Økonomikonsulent, Kalundborg Kommune
- Steffen Tarp Pedersen, Sektionsleder i jobcentret, Skive Kommune
- Besøg på Roskilde Kommune med Nina Harning, Juridisk Fagkonsulent samt sagsbehandlere

It-leverandør interviews

- Dorthe Ibsen, IT-analytiker, Opera, KMD og Bonnie Kjær, Problem Manager, Opera og Momentum, KMD
- Lars Kanstrup, Forretningsanalytiker, Edora og Carsten Olsen, Forretningskonsulent, Visma Consulting
- Søren Secher Sejv, Teamchef, STAR og Peter Vad Hansen, SAS-konsulent, STAR.
- Alex Larsen, Forretningsanalytiker, STAR



Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 245.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for en eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar ("DTTL"), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL (der også betegnes "Deloitte Global") leverer ikke selv ydelser til kunderne. Vi henviser til [www.deloitte.dk/Om Deloitte](http://www.deloitte.dk/Om-Deloitte) for en udførlig beskrivelse af DTTL og dets medlemsfirmaer.