

Ankestyrelsens praksisundersøgelser

# Kommunernes matchkategorisering i sager om kontanthjælp

Februar 2008



Ankestyrelsen

Ankestyrelsens praksisundersøgelser

# Kommunernes matchkategorisering i sager om kontanthjælp

Februar 2008



Ankestyrelsen

Titel Praksisundersøgelse om kommunernes matchkategorisering i sager om kontanthjælp  
Udgiver Ankestyrelsen, februar 2008  
ISBN nr. ISBN 978-87-7811-047-3  
Designkoncept Kontrapunkt as  
Layout og tryk Schultz Grafisk  
Kontakt Ankestyrelsen, Amaliegade 25,  
Postboks 9080, 1022 København K  
Telefon 33 41 12 00. Telefax 33 41 14 00  
E-post [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
Hjemmeside: [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

*Denne publikation kan frit citeres med tydelig kildeangivelse*

# Indholdsfortegnelse

## Side

4	Forord
5	Kapitel 1 Resumé og anbefalinger
7	Kapitel 2 Resultater af vurderingerne
24	Kapitel 3 Materiel vurdering af sagerne
40	Kapitel 4 Formel vurdering af sagerne
43	Bilag 1 Undersøgelsens hjemmel, omfang og metode
46	Bilag 2 Regelgrundlaget
51	Bilag 3 Måleskema

# Forord

For første gang undersøger Ankestyrelsen kommunernes matchkategorisering af kontanthjælpsmodtagere. Fokus for praksisundersøgelsen er at afdække, hvorvidt kommunerne har tilstrækkeligt dokumentation til at placere kontanthjælpsmodtagerne i en matchkategori, samt om placeringen er korrekt.

Undersøgelsen afdækker således, hvorvidt reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats §§ 15-18, jf. den seneste lovbekendtgørelse nr. 1074 af 7. september 2007 er overholdt. Endvidere anvendes den seneste bekendtgørelse nr. 1692 af 18. december 2006 §§ 3 og 5-7 om visitation, matchkategorisering og opfølgning i sager om kontanthjælp.

Det bemærkes, at Ankestyrelsen ikke har taget stilling til, hvorvidt betingelserne for at modtage kontanthjælp er opfyldt. Ankestyrelsen har alene vurderet, om opfølgningen er sket i overensstemmelse med lovgivningen.

Praksisundersøgelsen foretages som led i Ankestyrelsens forpligtelse til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale og beskæftigelsesmæssige love kan indbringes for Ankestyrelsen samt de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Der henvises til retssikkerhedslovens § 76, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007, hvorefter Ankestyrelsen som led i denne koordinering følger kommunernes og beskæftigelsesankenævnene samt de sociale nævns praksis.

De praksiskoordinerende instanser kan ikke i forbindelse med en praksisundersøgelse tage underinstansens afgørelser op af egen drift med henblik på at ændre afgørelsen<sup>1</sup>. Endvidere kan praksiskoordineringen heller ikke bedømme hensigtsmæssigheden af kommunernes forretningsgange eller det kommunale serviceniveau.

Praksisundersøgelsen skal i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et kommunalbestyrelsesmøde i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for at implementere retssikkerhed i kommunerne på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.

---

<sup>1</sup> Jf. dog § 65 i lov om social service, hvor Ankestyrelsen har beføjelser til at træffe afgørelse uden klage i visse sager på børne- og ungeområdet.

# 1 Resumé og anbefalinger

Ankestyrelsen har gennemgået 145 sager fra jobcentrene vedrørende kommunernes matchkategorisering af kontanthjælpsmodtagere. Undersøgelsen viser, at sagerne overvejende har været så godt oplyst, at kommunerne har foretaget en korrekt matchkategorisering ved første kontaktsamtale.

Matchkategorisering af kontanthjælpsmodtagere beror på en konkret vurdering. Ankestyrelsen har ingen praksis på området vedrørende matchkategorisering. Vurderingen er derfor foretaget med nogen forsigtighed.

Det samlede resultat af undersøgelsen viser, at placeringen i matchkategori i høj grad eller nogen grad samlet set er korrekt i 82 pct. af sagerne. I 14 pct. af sagerne er der ikke foretaget matchkategorisering. I de resterende sager er placeringen i matchkategori enten forkert eller kun i ringe grad korrekt. 87 pct. af sagerne er enten i høj grad eller nogen grad tilstrækkeligt oplyst.

I 70 pct. af sagerne er kontaktsamtalerne afholdt rettidigt inden for tre måneder efter første henvendelse om kontanthjælp. Gennemgangen af sagerne viser endvidere, at det kun er i 45 pct. af sagerne, at *anden* kontaktsamtale er blevet afholdt rettidigt.

I langt de fleste sager indgår en vurdering af eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer og helbred forud for indplacering i matchkategori. Kontanthjælpsmodtagerens helbred er det mest udslagsgivende element for placeringen i matchkategori.

Blandt de kontanthjælpsmodtagere, hvor det er relevant at give tilbud, fik 18 pct. tilbud om virksomhedspraktik, mens hovedparten har været i tilbud om vejledning og opkvalificering. Uanset matchkategori har ingen personer fået tilbudt ansættelse med løntilskud.

Ankestyrelsens gennemgang af de indsendte sager har desuden resulteret i følgende anbefalinger:

**At kommunerne oplyser sagerne grundigt, med henblik på at vurdere placering i matchkategori og hvilken indsats, der er brug for i det enkelte tilfælde**

**At kommunerne nedskriver al information på sagen, så oplysningerne er umiddelbart tilgængelige i forbindelse med sagsbehandlerskift, kommuneflytning og klagebehandling**

**At kommunerne foretager matchkategorisering ved første kontaktsamtale og samtidig foretager en nøje vurdering af graden af arbejdsmarkedsparathed, således at matchet også ved første samtale får en høj grad af nøjagtighed**

**At kommunerne har fokus på den efterfølgende opfølgning og overholder tre måneders fristen for opfølgning, også efter at første jobsamtale er holdt**

**At kommunerne giver tilbud til alle personer, uanset matchkategori**

**At kommunerne anvender alle lovens muligheder for tilbud, herunder muligheden for ansættelse i løntilskud**

I undersøgelsen indgår der i alt 145 sager fra i alt 17 kommuner (15 jobcentre).

Resultaterne af Ankestyrelsens vurdering af sagerne fremgår af kapitel 2, mens der i kapitel 3 og 4 er medtaget eksempler på sager, der illustrerer de enkelte problemstillinger. Kapitel 3 indeholder en gennemgang af Ankestyrelsens materielle vurdering af afgørelsernes korrekthed. Kapitel 4 indeholder Ankestyrelsens vurdering af, om formalitetsreglerne har været overholdt. Bilagene indeholder undersøgelsens hjemmel, omfang og metode samt regelgrundlag og måleskema.

## 2 Resultater af vurderingerne

Ankestyrelsen har ved vurdering af de indkaldte sager overordnet taget stilling til, hvorvidt kommunerne har dokumentation for at placere kontanthjælpsmodtagerne i en matchkategori, samt om matchkategoriseringen på det foreliggende grundlag er korrekt. Målet var at indkalde sager vedrørende borgere, der har fået tilkendt kontanthjælp umiddelbart før 31. maj 2006.

I 54 af de 145 indsendte sager er der tale om borgere, der i en årrække har været i kontanthjælpssystemet, men alligevel fremstår som nye bevillinger, enten på grund af tilflytning til kommunen eller fratagelse af kontanthjælpen som forsørgelsesgrundlag.

Ved gennemgangen af de indkomne sager har det også vist sig, at der er tale om en meget blandet gruppe af kontanthjælpsmodtagere. En årsag kan være den lave ledighed og høje beskæftigelse, hvilket betyder, at borgere på kontanthjælp nu overvejende er personer, der har store eller komplekse problemer af social, helbreds- og beskæftigelsesmæssig karakter.

Matchkategorisering af kontanthjælpsmodtagere beror på en konkret vurdering. Ankestyrelsen har ingen praksis på området vedrørende matchkategorisering. Vurderingen er derfor foretaget med nogen forsigtighed.

Et resultat af undersøgelsen viser, at sagerne overvejende er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan foretage en matchkategorisering ved første kontaktsamtale. Således er placeringen i matchkategorien i høj grad eller nogen grad samlet set korrekt i 82 pct. af sagerne. Desuden er 87 pct. af sagerne enten i høj grad eller nogen grad tilstrækkeligt oplyst.

I det følgende samles resultaterne af Ankestyrelsens vurdering af sagerne.

43 pct. af sagerne omhandler mænd og 57 pct. omhandler kvinder. De fremsendte sager viser desuden, at unge kontanthjælpsmodtagere under 30 år udgør 40 pct.



Heraf udgør kvinderne to tredjedele, *jf. tabel 2.1.*

**Tabel 2.1** Kontanthjælpsmodtagerens køn samt alder på afgørelsestidspunktet

	Mænd	Kvinder	M/K i alt	M/K i alt
	Antal	Antal	Antal	Procent
Under 20 år	1	6	7	5
20 – 24	11	16	27	19
25 – 29	8	15	23	16
30 – 34	7	10	17	12
35 – 39	7	11	18	12
40 – 44	11	7	18	12
45 – 49	9	7	16	11
50 – 54	5	6	11	8
55 – 59	1	5	6	4
60 år og derover	2	0	2	1
I alt	62	83	145	100

Sammenlignet med det samlede antal personer på kontanthjælp i de deltagende kommuner er aldersfordelingen i undersøgelsen repræsentativ<sup>2</sup>. Gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere mellem 20 og 24 år er således den største, såvel i undersøgelsen som i de deltagende kommuner. Til gengæld udgør kvinderne en mindre andel af de unge under 30 år, når man ser på det samlede antal kontanthjælpsmodtagere i kommunerne.

## 2.2 Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler ved første kontaktsamtale og løbende visitation

Når en borger søger om kontanthjælp, skal kommunen vurdere borgerens beskæftigelsespotentialer og på den baggrund foretage en matchkategorisering. Grundlaget for at vurdere borgerens beskæftigelsespotentialer er en kvalitativ konklusion. Som redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentialer

<sup>2</sup> Sammenligningen er foretaget med en DREAM-kørsel fra 1. kvartal 2007

indgår en dialogguide. Dialogguiden består af 5 opmærksomhedsområder, som sagsbehandleren, i det omfang det er nødvendigt, skal være opmærksom på:

- 1) Eget arbejdsmarkedsperspektiv
- 2) Faglige og praktiske kompetencer
- 3) Personlige kompetencer
- 4) Økonomi og netværk og
- 5) Helbred, herunder misbrug.

Ved vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale skal angives på en skala fra 1 til 5 om der er tale om:

- 1) Umiddelbar match
- 2) Høj grad af match
- 3) Delvis match
- 4) Lav grad af match eller
- 5) Ingen match.

Når borgeren første gang henvender sig til kommunen med ansøgning om kontanthjælp, skal sagsbehandleren vurdere, om der anmodes om hjælp alene på grund af ledighed og på den baggrund registrere vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentiale. Vurderingen kan foretages som et præcis match i gruppe 1 til 5. Alternativt kan vurderingen nøjes med at angive, om den ledige søger om hjælp alene på grund af ledighed eller ej.

Ledige uden andre problemer end ledighed placeres i kategorien "straksmatch". Anvendes straksmatch skal der foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategori ved første kontantsamtale.

Ledige med andre problemer end ledighed, hvor der ikke kan foretages præcis match ved første henvendelse, placeres i matchkategori 4 indtil første samtale i kontaktføreløbet er afholdt. Herefter skal der foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategorisering.

Ankestyrelsen har vurderet om de indsendte sager er oplyst i en sådan grad, at kommunen har kunnet foretage en korrekt matchkategorisering.

Undersøgelsen viser, at 87 pct. af sagerne i høj grad eller i nogen grad er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan foretage en matchkategorisering ved første kontaktsamtale, *jf. tabel 2.2.*

**Tabel 2.2.** Er sagen samlet set tilstrækkeligt oplyst til at kommunen kan foretage en matchkategorisering ved første kontaktsamtale?

	Antal	Procent
I høj grad	28	19
I nogen grad	98	68
I ringe grad	14	10
Nej	5	3
I alt	145	100

I de resterende 13 pct. af sagerne er sagen i ringe grad eller slet ikke tilstrækkeligt oplyst til, at der kan foretages en matchkategorisering.

I hovedparten af sagerne, 82 pct., er matchkategoriseringen samlet set i høj grad eller i nogen grad korrekt på det foreliggende grundlag, *jf. tabel 2.3.*

**Tabel 2.3.** Er placeringen i matchkategorien samlet set korrekt på det foreliggende grundlag?

	Antal	Procent
I høj grad	28	19
I nogen grad	92	63
I ringe grad	3	2
Nej	2	1
Der er ikke foretaget en matchkategorisering	20	14
I alt	145	100

Note: På grund af afrunding summer tabellen ikke til 100.

Ifølge lov om aktiv beskæftigelsesindsats skal kontanthjælpsmodtagere matchkategoriseres senest ved første kontaktsamtale. Alligevel viser gennemgangen, at der i 14 pct. af sagerne ikke er foretaget matchkategorisering ved første kontaktsamtale.

I 3 af sagerne er Ankestyrelsen ikke enig eller kun i ringe grad enig i placeringen i matchkategorien. I kapitel 3 er sagerne medtaget som eksempler.

Gennemgangen af sagerne viser også, *jf. ovenstående tabel 2.2 og 2.3*, at oplysningsgrundlaget er vurderet som tilstrækkeligt til at foretage match i flere sager end antallet af sager, hvor Ankestyrelsen er enig i placeringen i en matchkategori.

#### Afholdelse af kontaktsamtale

Senest når en kontanthjælpsmodtager har modtaget offentlig forsørgelse i sammenhængende tre måneder fra første henvendelse om hjælp, skal der afholdes en individuel samtale. Samtalen skal foretages med henblik på at følge op på borgerens egen personlige jobsøgning og vurdere, hvilke aktiviteter eller tilbud pågældende skal have.

I 74 pct. af sagerne har kommunerne indkaldt rettidigt til en kontaktsamtale inden tre måneder efter borgerens henvendelse til kommunen om kontanthjælp, *jf. tabel 2.4*.

**Tabel 2.4.** Rettidig indkaldelse til første kontaktsamtale inden tre måneder

	Antal	Procent
Ja	108	74
Nej	37	26
I alt	145	100

I knapt halvdelen af sagerne har kommunen afholdt den første kontaktsamtale med borgeren indenfor den første måned. I alt er 70 pct. af kontaktsamtalerne afholdt rettidigt inden for tre måneder efter første henvendelse om kontanthjælp, *jf. tabel 2.5.*

**Tabel 2.5.** Afholdelse af første kontaktsamtale efter første henvendelse om kontanthjælp

	Antal	Procent
Under 1 måned	69	48
Under 2 måneder	15	10
Under 3 måneder	18	12
3-4 måneder	12	8
5-6 måneder	7	5
Over 6 måneder	7	5
Uoplyst	14	10
Kontaktsamtalen er ikke afholdt	3	2
I alt	145	100

I 18 pct. af sagerne er kontaktsamtalen afholdt efter tre måneder og i 12 pct. af sagerne er kontaktsamtalen enten ikke afholdt eller også er det uoplyst, hvorvidt samtalen har været afholdt.

#### Matchkategorisering af borgeren

I 46 pct. af sagerne er kontanthjælpsmodtagerne matchet i gruppe 1 til 3, mens 40 pct. er placeret i gruppe 4 og 5 og dermed skønnet ikke at være arbejdsmarkedsparate.

Kommunernes sager fordelt på match viser, at den største gruppe i undersøgelsen befinder sig i matchkategori 4. Det samme er tilfældet, når man betragter kommunernes samlede antal kontanthjælpssager.

Her er knapt halvdelen matchet i kategori 4, *jf. tabel 2.6.*

**Tabel 2.6.** Kommunernes matchkategorisering

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	Uoplyst	I alt
Indkaldte kontanthjælpssager til praksisundersøgelsen							
Antal	11	24	31	50	9	20	145
Procent	8	17	21	34	6	14	100
Samlet antal kontanthjælpssager i deltagerkommunerne							
I alt	971	1268	1789	5231	2207	762	12.228
Procent	8	10	15	43	18	6	100

Note: Oplysninger om samlet antal kontanthjælpssager i deltagerkommunerne er tal fra DREAM, 1. kvartal 2007

Blandt de indsendte sager er der en mindre andel, der er matchet i kategori 5 i forhold til den samlede gruppe. Til gengæld er en større andel af de indsendte sager matchet i kategori 2 og 3 sammenlignet med det samlede antal kontanthjælpssager i de deltagende kommuner. Dette til trods for at personerne i de indsendte sager alle har fået bevilliget kontanthjælp før 31. maj 2006, og således har været længe i kontanthjælpssystemet.

### Matchkategorisering og hidtidigt forsørgelsesgrundlag

Indledningsvist er det blevet undersøgt, hvorvidt borgerne har modtaget offentlig forsørgelse forud for kontanthjælpen. Gennemgangen viser, at forsørgelsesgrundlaget blandt 33 pct. af kontanthjælpsmodtagerne var andet end kontanthjælp, dagpenge eller arbejdsindkomst, forud for bevilling af kontanthjælp, *jf. tabel 2.7.*

**Tabel 2.7.** Kontanthjælpsmodtagerens hidtidige forsørgelsesgrundlag fordelt på match

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	Uoplyst	I alt
Sygedagpenge	3	3	1	5	1	1	14
A-kasse	1	0	0	0	0	0	1
Arbejdsindkomst	4	7	10	2	0	4	27
Kontanthjælp	2	4	12	21	5	10	54
Andet	1	10	8	22	3	5	49
I alt	11	24	31	50	9	20	145

Note: Andet dækker primært over formue, forældreforsørgelse eller fængsel.

En del af de borgere i undersøgelsen, der allerede modtog kontanthjælp forud for en ny bevilling af kontanthjælp, viste sig at være langvarige kontanthjælpsmodtagere, der var registreret på ny på grund af flytning mellem kommuner eller lokalcentre. Andre er borgere, der i en årrække har bevæget sig ind og ud af kontanthjælpssystemet blandt andet som følge af fængselsophold.

I de 14 sager hvor kontanthjælpsmodtagerens hidtidige forsørgelsesgrundlag var sygedagpenge, har helbredsforholdene i 11 af sagerne været det mest udslagsgivende for matchkategoriseringen. Samtidig var halvdelen af personerne kategoriseret som match 1-3.

Blandt de 27 personer, *jf. tabel 2.7*, der forud for kontanthjælp var forsørget ved arbejdsindkomst, er kun to personer matchet i gruppe 4 og ingen i gruppe 5.

I de 54 sager, hvor personerne modtog kontanthjælp allerede forud for den periode, som undersøgelsen vedrører, er 81 pct. matchet. Heraf er 39 pct. matchet i kategori 1-3, mens de resterende 52 pct. er matchet i kategori 4-5. De langvarige kontanthjælpsmodtagere er således matchet lavere end de øvrige sager.

#### Årsager til kontanthjælpsmodtagernes placering i matchkategorierne

Ankestyrelsen har opstillet en række mulige årsager til kontanthjælpsmodtagernes placering i matchkategori. Årsagerne adskiller sig fra dialogguidens punkter, idet der her er lagt vægt på helbred og sproglige barrierer.

I hovedparten af sagerne, nemlig 71 pct., er årsagen til placeringen i en matchkategori fysiske eller psykiske helbredsforhold, men sociale forhold har i 30 pct. af sagerne også haft indflydelse på placeringen i matchkategori *jf. tabel 2.8.*

**Tabel 2.8.** Årsager til placeringen i matchkategori

	Antal	Procent
Fysiske helbredsforhold	58	40
Psykiske helbredsforhold	45	31
Sociale forhold	43	30
Ledighed som eneste problem	24	17
Misbrugsproblemer	18	12
Sproglige vanskeligheder	7	5
Andet	32	22

Note: Der har kunnet angives flere svar, derfor summer tabellen ikke til 100 pct.

Trods den lave arbejdsløshed og høje beskæftigelse har 17 pct. af personerne ledighed som eneste problem. Sproglige vanskeligheder har i 5 pct. af sagerne haft indflydelse på, hvilken matchkategori kontanthjælpsmodtageren er placeret i.



I forbindelse med anvendelsen af dialogguiden forud for matchkategoriseringen er eget arbejdsmarkedsperspektiv anvendt i 80 pct. af sagerne og faglige og praktiske kompetencer i 77 pct. af sagerne. Helbredsforholdene har været anvendt i næsten lige så stort omfang, *jf. tabel 2.9.*

**Tabel 2.9.** Dialogguidens punkter anvendt forud for matchkategoriseringen

	Antal	Procent
Eget arbejdsmarkedsperspektiv	116	80
Faglige og praktiske kvalifikationer	111	77
Personlige kompetencer	74	51
Økonomi og netværk	77	53
Helbred	107	74
Ingen punkter i dialogguiden er anvendt	18	12

Note: Der har kunnet angives flere svar, derfor summer tabellen ikke til 100 pct.

Personlige kompetencer samt økonomi og netværk har i mindre omfang været anvendt, mens dialogguiden i 12 pct. af sagerne slet ikke har været anvendt.

Der er ingen væsentlig forskel på, hvilke kriterier der inddrages i forbindelse med match til de respektive kategorier. I langt de fleste af sagerne indgår eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige/praktiske kvalifikationer og helbred uanset hvilken kategori, der matches til.

Af tabel 2.9. fremgik det, at eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige/praktiske kvalifikationer og helbred indgår som hyppige årsager til placering i matchkategori, men kontanthjælpsmodtagerens helbred var mest udslagsgivende for placeringen i matchkategori, jf. tabel 2.10.

**Tabel 2.10.** Dialogguidens udslagsgivende punkt anvendt forud for matchkategoriseringen

	Antal	Procent
Eget arbejdsmarkedsperspektiv	11	8
Faglige og praktiske kvalifikationer	24	17
Personlige kompetencer	9	6
Økonomi og netværk	3	2
Helbred	77	54
Ingen punkter i dialogguiden er anvendt	18	13
I alt	142	100

Note: Besvarelserne baserer sig på 142 sager.

Særligt i de 54 sager, der vedrører de langvarige kontanthjælpsmodtagere, er der en sammenhæng mellem matchkategorisering og helbred som det punkt i dialogguiden, der har været mest udslagsgivende. For matchkategorierne 1-3 har faglige og praktiske kvalifikationer ligeledes været mest udslagsgivende, jf. tabel 2.11.

**Tabel 2.11.** Dialogguidens udslagsgivende punkt fordelt på matchkategoriseringer

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	Uoplyst
Eget arbejdsmarkedsperspektiv	4	2	4	1	0	0
Faglige og prak. kvalifikationer	2	9	11	2	0	0
Personlige kompetencer	0	1	3	4	0	1
Økonomi og netværk	0	1	1	1	0	0
Helbred	3	8	11	41	9	5
Ingen punkter er anvendt	2	3	1	1	0	14
I alt	11	24	31	50	9	20

Note: Besvarelserne baserer sig på 142 sager.

Resultatet indikerer, at kommunerne anvender matchkategori til en mere samlet vurdering af "arbejdsmarkedsparatheden", når der er tale om matchkategori 1-3, som kun har ledighed som problem, selvom bekendtgørelsens § 6, stk. 7 om matchkategorisering lægger op til, at der skal foretages en gradsvurdering af "ledighedsproblemet" uanset match.

I 81 pct. af sagerne er dialogguidens opmærksomhedspunkter i høj grad eller nogen grad beskrevet i tilstrækkeligt omfang med henblik på at foretage en matchkategorisering, *jf. tabel 2.12.*

**Tablet 2.12.** Tilstrækkelig beskrivelse af dialogguidens opmærksomhedspunkter med henblik på at foretage en matchkategorisering

	Antal	Procent
I høj grad	24	17
I nogen grad	93	64
I ringe grad	16	11
Nej	12	8
I alt	145	100

I 19 pct. af sagerne er dialogguidens opmærksomhedspunkter slet ikke eller kun i ringe grad beskrevet i tilstrækkeligt omfang med henblik på at foretage en placering af kontanthjælpsmodtageren i en matchkategori.

#### Tilbud om beskæftigelsesrettede aktiviteter

Ifølge loven skal der afholdes kontaktsamtale og afgives tilbud om beskæftigelsesrettede aktiviteter i løbet af de første tre måneder efter første henvendelse om kontanthjælp. Tilbud kan således være givet rettidigt, uanset på hvilket tidspunkt den første samtale er afholdt i løbet af denne periode.

I den aktuelle praksisundersøgelse er det udelukkende vurderet, om der er givet tilbud om beskæftigelsesrettede aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af første kontaktsamtale. Tallene viser derfor ikke de tilfælde, hvor personer i stedet har fået tilbud på et andet tidspunkt inden for de første tre måneder, som loven foreskriver.

I knapt halvdelen af sagerne er der givet tilbud efter Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) i form af vejledning, opkvalificering og virksomhedspraktik, *jf. tabel 2.13.*

**Tabel 2.13.** Tilbud efter LAB kapitel 10-12 i forbindelse med første kontantsamtale

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	Uoplyst
Vejledning og opkvalificering	4	10	13	11	2	9
Virksomhedspraktik	0	5	7	5	0	3
Ansættelse med løntilskud	0	0	0	0	0	0
Nej	1	4	7	23	5	4
I alt	5	19	27	39	7	16

Note: Besvarelsene baserer sig på 113 sager. I de resterende 32 sager var tilbud ikke relevant.

I 113 sager var der givet tilbud efter LAB kapitel 10-12. I de resterende 32 sager har Ankestyrelsen vurderet, at det ikke var relevant at give et tilbud efter LAB-loven. Årsagen er i hovedparten af sagerne, at kontanthjælpsmodtageren var syg eller under udredning for sygdom. I disse tilfælde er kommunen dog heller ikke forpligtet til at give tilbud.

Uanset matchkategori har ingen kontanthjælpsmodtagere fået tilbudt ansættelse med løntilskud.

59 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, som var matchet i kategori 1-3, fik enten tilbudt vejledning og opkvalificering eller virksomhedspraktik. Tilsvarende fik 29 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4-5 tilbud efter LAB kapitel 10-12. Tilbuddene koncentrerer sig således om de grupper, der har en relativ høj grad af match med arbejdsmarkedet.

Kontanthjælpsmodtagere der ikke har fået tilbud, som de har krav på, befinder sig primært i matchkategori 4.

## 2.3 Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler ved anden kontaktsamtale og løbende visitation

Ifølge lovgivningen skal anden kontaktsamtale afholdes med kontanthjælpsmodtageren senest tre måneder efter første kontaktsamtale.

Gennemgangen af sagerne viser, at anden kontaktsamtale i 62 pct. af sagerne er indkaldt senest tre måneder efter første kontaktsamtale, *jf. tabel 2.14.*

**Tabel 2.14.** Rettidig indkaldelse til anden kontaktsamtale senest tre måneder efter første kontaktsamtale

	Antal	Procent
Ja	89	62
Nej	55	38
I alt	144	100

Note: Besvarelserne baserer sig på 144 sager.

Gennemgangen af sagerne viser også, at det kun er i 45 pct. af sagerne, at anden kontaktsamtale er blevet afholdt mellem en til tre måneder efter første kontaktsamtale, *jf. tabel 2.15.*

**Tabel 2.15.** Afholdelse af anden kontaktsamtale

	Antal	Procent
Efter 1 måned fra 1. samtale	27	19
Efter 2 måneder fra 1. samtale	12	8
Inden 3 måneder fra 1. samtale	26	18
3-4 måneder fra 1. samtale	32	22
5-6 måneder fra 1. samtale	13	9
Efter 6 måneder fra 1. samtale	10	7
2. kontaktsamtale er ikke afholdt	11	8
Uoplyst	14	10
I alt	145	100

Note: På grund af afrunding summer tabellen ikke til 100.

I hovedparten af sagerne blev anden kontaktsamtale således ikke afholdt rettidigt. I 31 pct. af disse sager blev anden samtale afholdt mellem 3-6 måneder efter første samtale, mens det i 17 pct. af sagerne er uoplyst, om samtalen er afholdt eller det fremgår af sagen, at anden kontaktsamtale slet ikke er afholdt.

I 66 pct. af sagerne er der ikke sket ændringer af den kategori som kontanthjælpsmodtageren er matchet til ved første samtale, *jf. tabel 2.16*.

**Tabel 2.16.** Ændringer i matchkategoriseringen siden første kontaktsamtale

	Antal	Procent
Ja	32	22
Nej	95	66
Uoplyst	18	12
I alt	145	100

Note: Sagerne er vurderet i forbindelse med 2. kontaktsamtale. Der er flere sager, hvor skiftet er foretaget på et andet tidspunkt i sagsforløbet end ved 2. kontaktsamtale.

En gennemgang af de 22 pct. af sagerne, hvor kontanthjælpsmodtageren har skiftet matchkategori siden første samtale, viser, at der overvejende er sket en ændring til en lavere matchkategori, således at personer fra gruppe 3 er flyttet til 4 eller 5, mens personer fra gruppe 4 er flyttet til gruppe 5. Der er ikke sket ændringer for de personer, der oprindeligt er matchet til gruppe 5.

Hovedårsagen til den nye matchkategori er i en fjerdedel af sagerne helbredsforhold og i 16 pct. er det misbrugsproblemer, der er årsagen til det ændrede match, *jf. tabel 2.17.*

**Tabel 2.17.** Årsagen til den nye matchkategorisering

	Antal	Procent
Fysiske helbredsforhold	8	25
Psykiske helbredsforhold	9	28
Misbrugsproblemer	5	16
Ledighed som eneste problem	2	6
Sproglige vanskeligheder	1	3
Sociale forhold	1	3
Andet	6	19
I alt	32	100

I 94 pct. af sagerne er placeringen i den nye matchkategori i høj grad eller i nogen grad korrekt, *jf. tabel 2.18.*

**Tabel 2.18.** Korrekt placering i den nye matchkategori på det foreliggende oplysningsgrundlag

	Antal	Procent
I høj grad	14	44
I nogen grad	16	50
I ringe grad	1	3
Nej	1	3
I alt	32	100

Ankestyrelsen har vurderet, at 5 sager ikke var matchet korrekt ved første kontaktsamtale. Desuden var der slet ikke foretaget matchkategorisering i 20 sager, *jf. tidligere i tabel 2.3.*

Ved anden kontaktsamtale har Ankestyrelsen vurderet, at 3 af de ovennævnte 5 sager er matchet korrekt og at der desuden ved anden kontaktsamtale er foretaget et korrekt match i 3 af de 20 sager, hvor der ikke var foretaget nogen matchkategorisering ved første kontaktsamtale.

Samlet set betyder det, at der efter Ankestyrelsens vurdering er foretaget en korrekt matchkategorisering i 87 pct. af sagerne efter første og anden kontaktsamtale, *jf. tabel 2.19.*

**Tabel 2.19.** Sager med korrekt placering i matchkategori efter første og anden kontaktsamtale

	Efter 1. og 2. samtale Antal	Efter 1. og 2. samtale Procent
I høj grad/nogen grad	126	87
I ringe grad/ nej	2	1
Ikke matchet	17	12
I alt	145	100



## 3 Materiel vurdering af sagerne

Ved den materielle vurdering af sagerne i undersøgelsen er der set på, om kommunerne i jobcentrene i forhold til kontanthjælpsmodtagere har fulgt lovgivningens og bekendtgørelsens systematik til oplysning af sagen, indplacering i matchkategori, og om den videre opfølgning er sket korrekt. Ankestyrelsen har ikke taget stilling til, om betingelserne for at modtage kontanthjælp har været opfyldt.

De regler, der er vurderet i forhold til, er reglerne i beskæftigelsesindsatslovens §§ 15-18 om det individuelle kontaktførelse og bekendtgørelse om visitation, matchkategorisering og opfølgning i sager om kontanthjælp, §§ 3 og 5-7 om dialogguiden og det individuelle kontaktførelse. Der henvises til *bilag 2* for det samlede retsgrundlag.

Som det fremgår af loven, skal der tilrettelægges og gennemføres et individuelt og fleksibelt kontaktførelse. Dette skal ske under hensyn til kontanthjælpsmodtagerens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at kontanthjælpsmodtageren hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt opnåelse af ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktførelset med henblik på, at kontanthjælpsmodtageren bringes tættere på arbejdsmarkedet. Der skal holdes jobsamtaler hver tredje måned.

Det fremgår desuden af bekendtgørelsen, at der ved den indledende visitation efter ansøgning om kontanthjælp skal foretages en individuel faglig helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer.

Til at understøtte vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer anvendes opmærksomhedsområderne i den dialogguide, som indgår ved vurderingen af personens beskæftigelsespotentialer:

- 1) eget arbejdsmarkedsperspektiv
- 2) faglige og praktiske kompetencer
- 3) personlige kompetencer
- 4) økonomi og netværk
- 5) helbred, herunder misbrug.

Der skal senest ved den første jobsamtale i det individuelle kontaktførelse foretages en helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer. I alle jobsamtaler skal dialogguiden anvendes. Det vurderes ved hver samtale, hvor dybt det er nødvendigt at gå med de enkelte

opmærksomhedspunkter. Vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer skal ske på baggrund af dialogguiden.

Vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer angives på en skala fra 1-5:

- 1) Umiddelbar match
- 2) Høj grad af match
- 3) Delvis match
- 4) Lav grad af match
- 5) Ingen match

Personer, der modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed, og som skal registreres som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret skal placeres i matchkategori 1-3. Personer, der ikke alene på grund af ledighed modtager kontanthjælp, placeres i matchkategori 4-5.

Såfremt jobsamtalen giver anledning til det, skal der ved de følgende jobsamtaler i kontaktføreløbet tages stilling til, om der er behov for opdatering af vurderingen af beskæftigelsespotentialer. Hvis jobsamtalen ikke giver anledning til at foretage ny helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer, bekræftes den hidtidige matchkategorisering.

Hvis det vurderes, at personen skal placeres i kategori 2-5, skal det ved afkrydsning registreres, hvilke opmærksomhedsområder, der har været udslagsgivende for vurderingen.

Vurderingen af beskæftigelsespotentialer skal dokumenteres og skal sammen med den fremtidige jobindsats, registreres i henhold til bekendtgørelse om det fælles datagrundlag ved registrering og afmelding som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret og ved det individuelle kontaktføreløb hos kommunen og staten i jobcenteret.

Ankestyrelsen har undersøgt, om dokumentationen for matchkategoriseringen har været i orden.

Ankestyrelsen har om klageadgangen i forbindelse med placering i matchgrupper truffet afgørelse om, at et beskæftigelsesankenævn har kompetence til at tage stilling til en borgers klage over matchkategoriseringen sammen med kommunens afgørelse om tilbud om virksomhedspraktik, som lå i umiddelbar forlængelse af matchkategoriseringen.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg vurderede, at klagen over matchkategoriseringen vedrørte indholdet af kommunens afgørelse om tilbud om virksomhedspraktik. Ved kommunens tilbud om virksomhedspraktik var der tale om en materiel afgørelse, som var truffet i direkte forlængelse af fastsættelsen af matchkategori. Denne afgørelse kunne påklages. Fastsættelsen af matchkategorien måtte anses for en integreret del af denne afgørelses bedømmelsesgrundlag og kunne derfor også vurderes særskilt.

Ankestyrelsen er således kompetent til at foretage en vurdering af matchkategoriseringen (se Principafgørelse R-3-07).

Ankestyrelsen har imidlertid ikke truffet afgørelser om matchkategorisering. Kommunerne har derfor ikke en udmeldt praksis fra Ankestyrelsen at vurdere sagerne i forhold til. Ankestyrelsen har i praksisundersøgelsen derfor været tilbageholdende med at gå imod kommunens kategorisering, med mindre den har været åbenbart forkert.

I bedømmelsen af de gennemgåede sager har Ankestyrelsen inddraget Arbejdsdirektoratets vejledning nr. 144 af 21/12/2006 om visitation og det individuelle kontaktføreløb. Arbejdsdirektoratet har her givet vejledning om forståelsen af begreberne omkring visitation og det individuelle kontaktføreløb, herunder matchkategoriseringen til brug i forbindelse med Arbejdsdirektoratet tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne om sagsbehandlings-skridt ved samtaler i det individuelle kontaktføreløb (visitationstilsynet).

Arbejdsdirektoratet har i vejledningen blandt andet fastslået, at den dokumentation, som tilsynet har brug for ved vurderingen af sagerne er:

- 1) oplysning om tidspunktet for kontaktsamtalen
- 2) oplysning om, hvornår personen har anmodet om kontant- eller starthjælp, hvis det er første kontaktsamtale
- 3) oplysning om, hvornår den senest forudgående kontaktsamtale har fundet sted, hvis der er en efterfølgende kontaktsamtale

- 4) dokumentation for, at personen er placeret i en matchkategori, og hvis placeringen er sket i matchkategori 2-5, at det er registreret, hvilke opmærksomhedsområder der har været udslagsgivende for vurderingen
- 5) dokumentation for, at kommunen har sikret sig, at personen er registreret som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret, eller hvis den pågældende midlertidigt ikke skal være registreret som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret, årsagen hertil, hvis placeringen er sket i matchkategori 1-3
- 6) oplysning om, hvilken form for ydelse personen modtog på samtaletidspunktet

De nævnte oplysninger bør ligge i sagerne. Kravene til dokumentation, sagsoplysning m.v. er fastsat i bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktførløb, forvaltningsloven, offentlighedsloven, lov om retssikkerhed og almindelige retsgrundsætninger m.v.

### 3.1 Oplysning af sagen

Ankestyrelsen har undersøgt, om der har været tilstrækkelig dokumentation i sagen, herunder om sagen samlet set har været tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen har kunnet foretage en matchkategorisering ved første samtale.

Efter § 7 i bekendtgørelsen om visitation, matchkategorisering og opfølgning i sager om kontanthjælp skal kommunen i jobcentret, når borgeren første gang henvender sig til kommunen med ansøgning om kontanthjælp, vurdere, om der anmodes om hjælp alene på grund af ledighed, og på den baggrund registrere vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer.

Vurderingen kan foretages som en præcis match allerede ved den første henvendelse, dvs. indplacering i matchkategori 1-5.

Alternativt kan vurderingen ved første henvendelse nøjes med at angive, om den ledige søger om hjælp alene på grund af ledighed eller ej. Ledige uden andre problemer end ledighed placeres i kategorien "straksmatch". Anvendes straksmatch, skal der foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategori ved første jobsamtale. Ledige med andre problemer end

ledighed placeres i matchkategori 4 indtil første samtale i kontaktforløbet, hvor der skal foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategori.

Det er myndighedens ansvar, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse om bevilling af kontanthjælp.

På samme måde må kommunen oplyse sagen tilstrækkeligt, inden der foretages matchkategorisering, da matchet har betydning for det videre forløb.

Undersøgelsen viste, at langt de fleste sager – nemlig 87 pct. af sagerne – enten i høj grad eller i nogen grad var tilstrækkeligt oplyst. Kun 13 pct. af sagerne var utilstrækkeligt oplyst.

I nogle af de sager, som er vurderet til at være utilstrækkeligt oplyst, er det vurderet, at oplysningerne kan have foreligget for sagsbehandleren, enten ved at de var kendt fra en anden sag i kommunen (f.eks. dagpengesag, børnesag, revalideringssag) eller ved, at ansøgers personlige fremtræden har skabt en stærk formodning for f.eks. et misbrug eller en stridbar, utilpasset personlighed.

At sagsbehandleren i kommunen eventuelt ligger inde med sådan en oplysning er imidlertid ikke tilstrækkelig dokumentation. Der skal være dokumentation for oplysningerne direkte i forbindelse med matchkategoriseringen, eventuelt ved journalnotat på sagen.

Disse sager er derfor vurderet som i ringe grad eller ikke tilstrækkeligt oplyst.

#### Eksempler på manglende dokumentation for matchkategorisering

Som eksempler på at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for matchkategoriseringen kan nævnes følgende sager:

**Sag nr. 29:** 27-årig kvinde, der er flyttet til kommunen med spædbarn og har fået bevilget kontanthjælp. Kommunen har ikke foretaget matchning, og det er noteret, at kvinden, som er på barsel, skal være fritaget for at være til rådighed indtil et år efter fødsel. Efter ca. et halvt år har kommunen noteret i Arbejdsmarkedsportalen, at hun er kategoriseret i matchkategori 1 og fritaget fra rådighed på grund af barsel. Matchvurderingen er ikke begrundet. En måned efter har kommunen påbegyndt ressourceprofil med henblik på revalidering. Kommunen oplyser i forbindelse med indsendelsen af sagen, at kommunen ved efterfølgende samtaler

med kvinden blev klar over, at matchningen i kategori 1 ikke var korrekt. Der ses ikke at være foretaget en ændret matchning.

**Ankestyrelsen bemærker**, at der ikke er oplysninger, der kan forklare, hvorfor kvinden bliver fritaget for rådighed indtil 1 år efter fødslen og samtidig bliver kategoriseret i matchkategori 1. Der burde have været dokumentation for kvindens manglende rådighed efter barsel. Efter reglerne i lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel er der som hovedregel alene ret til barselsdagpenge i en periode på i alt 46 uger. Kommunen kan derfor ikke fritage for rådighed i en længere periode alene på grund af barsel.

Ankestyrelsen har i en principiel afgørelse fastslået, at der alene kan fritages for rådighed ved barsel i 46 uger. Efter Ankestyrelsens afgørelse havde en kvinde ikke ret til kontanthjælp under forlænget barselorlov udover 46 uger, idet hun ved at have indgået aftale med arbejdsgiveren om forlænget barselorlov havde fraskrevet sig muligheden for at arbejde og klart havde tilkendegivet, at hun ikke agtede at stå til rådighed (se Principafgørelse A-38-06).

**Sag nr. 74:** 26-årig mand, der er blevet afskediget på grund af sygdom. Der er i sagen stort set ingen beskrivelse af det forudgående forløb eller oplysninger om manden, som kan bruges ved matchkategoriseringen. Han angives alene at have ledighed som problem. Alligevel fremgår det, at han ikke skal aktiveres, idet han har psykiske problemer. Han er placeret i matchkategori 3. Der er ingen nærmere oplysninger om hans psykiske problemer.

**Ankestyrelsen bemærker**, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst. Der burde have været dokumentation for hans psykiske problemer, samt hvilken betydning disse kunne få for hans arbejdsmarkedspartid.

**Sag nr. 138:** 31-årig kvinde, som tilsyneladende har været på kontanthjælp i mange år. Der er i sagen kopier af tilbud om beskæftigelsesaktiviteter i 1994, 2004 og 2005. Om faglige og praktiske erfaringer er det anført, at hun forlod 8. klasse uden eksamensbevis og har haft "lidt rengøringsarbejde hos ..., arbejdet som afløser på ... i 4 måneder i 1998, arbejdet på vaskeri". Om personlige kompetencer er anført: "God til at samarbejde. Glad person. Meget glad for familien, dyr og ældre mennesker". Om økonomi og netværk er anført: "Bor med samlever i lejlighed. Har en datter på 9 år, som bor hos sin far og en søn på 6 år, som er i familiepleje. Oplyser at hun er gravid med termin ... (4½ måned senere)". Kvinden blev først matchet i kategori 4, og kommunen har anført, at årsagen hertil er sociale forhold, samt at det mest

udslagsgivende for matchkategoriseringen har været økonomi og netværk. Efter barsel blev matchet ændret til kategori 2, og herefter findes ingen oplysninger i sagen frem til indsendelsen, der skete en måned efter.

Ankestyrelsen bemærker, at vi ikke på det foreliggende er enige i kategoriseringen, idet der reelt ingen begrænsninger er beskrevet. Der er ingen forklaring på placeringen i matchkategori 4 og heller ingen forklaring på, at dette efter en barsel blev ændret til kategori 2. Imidlertid har kvinden været uden arbejde lige siden sit 18. år. Og hun har problemer med i hvert fald et af børnene, som er anbragt i familiepleje. Der er noget, der tyder på, at hun har problemer ud over ledighed, men disse problemer burde have været dokumenteret direkte i forbindelse med matchkategoriseringen.

#### Eksempel på sag, hvor dokumentationen er sparsom

Som eksempel på sag, hvor matchkategoriseringen er vurderet til at være i orden, selv om dokumentationen er sparsom, kan nævnes:

**Sag nr. 75:** 26-årig mand, der har været selvstændig erhvervsdrivende, idet han har ejet en grillbar. Han er ved ansøgningen om kontanthjælp sygemeldt og har angivet, at han har helbredsmæssige problemer i form af følger efter piskesmæld. Det fremgår af kommunens journaloplysninger, at han har været ude for en bilulykke og i den sammenhæng har fået en erstatning på 100.000 kr. Kommunen har i Arbejdsmarkedsportalen anført, at der har været holdt flere kontaktsamtaler med manden. Disse er fejlagtigt ikke blevet noteret i sagen. Han er vurderet til at tilhøre matchkategori 4.

Ankestyrelsen vurderer, at matchningen, selv om sagen er sparsomt oplyst, var i orden, da der er oplysning om de helbredsmæssige forhold i sagen.

Ankestyrelsen skal understrege, at det er afgørende for kvaliteten af forløbet af sagsbehandlingen, at de forhold, der har haft betydning for afgørelsen, er tilstrækkeligt konkretiseret og dokumenteret i sagen. I forbindelse med sagsbehandlerskift er oplysningerne i sagen afgørende for, at der ikke mistes tid og informationer, ligesom det er en forudsætning for, at en eventuel ankebehandling kan ske på det rette grundlag.

Ankestyrelsen skal derfor anbefale kommunerne, at de sørger for at oplyse sagerne grundigt med henblik på at vurdere placering i matchgruppe og hvilken indsats, der er brug for i det

enkelte tilfælde, og at de nedskriver al information på sagen, så oplysningerne er umiddelbart tilgængelige i forbindelse med sagsbehandlerskift, kommuneflytning og klagebehandling.

## 3.2 Er matchkategoriseringen korrekt på det foreliggende grundlag?

Ankestyrelsen har ingen praksis for vurdering af matchkategorisering. Vurderingen er derfor foretaget med nogen forsigtighed.

Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i beskrivelsen i bekendtgørelsen om visitation, matchkategorisering og opfølgning i sager om kontanthjælp sammenholdt med oplysningerne i sagerne om ansøgers "beskæftigelsespotentiale og forsørgelseshistorik".

Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsen i den væsentligste del af sagerne har vurderet, at placeringen samlet set er korrekt i høj grad eller i nogen grad. Kun i 5 sager har Ankestyrelsen vurderet, at placeringen i matchkategorien ikke eller i ringe grad er korrekt.

### 5 sager hvor placeringen i matchkategori er forkert

Ankestyrelsen har i alt i 5 sager vurderet, at matchkategoriseringen er forkert:

**Sag nr. 17:** 47-årig kvinde, der tidligere har arbejdet som sygehjælper, men blev sygemeldt og afskediget i 2005. Hun har problemer med sin eksmand, som er voldelig og forfølger hende. Hun lever derfor "under jorden" Hun har desuden boligproblemer, og hun har en udviklingshæmmet søn på 18 år, som hun også har problemer med. Hun lider af stressrelateret håndeksem og angst, men tør ikke gå til læge. Kommunen har vurderet, at hun ikke har problemer udover ledighed, og derfor er hun blevet placeret i matchkategori 1. Kommunen har imidlertid accepteret sygemelding fra hende, og hun er blevet fritaget fra rådighed.

Ankestyrelsen vurderer, at placering i matchkategori 1 er forkert under hensyn til, at kvinden er i en yderst problematisk social situation og for tiden er sygemeldt.

**Sag nr. 42:** 52-årige kvinde, som blev afskediget fra sit arbejde. Hun blev ved første kontaktsamtale matchet til kategori 2, men samtidig fritaget for at stå til rådighed. Efterfølgende blev



hun ommatchet til matchkategori 5. Der blev i sagen indhentet nærmere oplysninger om hendes helbredsmæssige forhold. Det kom herved frem, at hun havde været plaget af nervesmerter i ansigtet gennem mange år med flere voldsomme anfald dagligt. Hendes funktionsniveau var således betydeligt hæmmet.

*Ankestyrelsen vurderer*, at der ved første match er et misforhold mellem matchkategoriseringen og det forhold, at kvinden ikke skal stå til rådighed. Matchkategori 2 indikerer høj grad af arbejdsmarkedsparathed. Under hensyn til de dokumenterede oplysninger om helbredsproblemer har Ankestyrelsen vurderet, at denne matchkategorisering kun i ringe grad var korrekt.

**Sag nr. 64:** 55-årige kvinde, som havde modtaget sygedagpenge forud for henvendelsen om kontanthjælp. Desuden havde der været en periode, hvor det er uoplyst, hvad hun har levet af. Hun blev straksmatchet til 1-3 ved første kontaktsamtale. Det fremgik imidlertid af kommunens journaloplysninger, at hun ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Hun havde skader efter alkoholisme. Prognosen var dårlig. Hun blev efterfølgende ommatchet til matchkategori 5.

*Ankestyrelsen vurderer*, at den første matchkategorisering ikke stemmer overens med, at kvinden havde andre problemer end ledighed. Straksmatch indikerer umiddelbar arbejdsmarkedsparathed.

**Sag nr. 77:** 49-årig kvinde, som har haft alkoholmisbrug i mange år. Har arbejdet som kantine-medhjælper i nogle år, men blev afskediget for fem år siden, da kantine lukkede. Hun har både sociale og helbredsmæssige problemer, bl.a. kronisk betændelse i bugspytkirtlen. Hun er startet i antabusbehandling i marts 2007. Hendes ægtefælle har ligeledes alkoholmisbrug. Parret bor i et lånt kolonihavehus. Kommunen har vurderet, at hun har lav grad af match, men har placeret hende i matchkategori 3.

*Ankestyrelsen vurderer*, at kvinden burde have været placeret i en lavere matchgrad, idet hun har problemer ud over ledighed i form af helbreds- og misbrugsproblemer. Hun burde have været placeret i matchkategori 4.

**Sag nr. 138:** (se også ovenfor i afsnit 3.1). 31-årig kvinde, som tilsyneladende har været på kontanthjælp i mange år. Der er i sagen kopier af tilbud om beskæftigelsesaktiviteter i 1994, 2004 og 2005. Om faglige og praktiske erfaringer er det anført, at hun forlod 8. klasse uden

eksamensbevis og har haft "lidt rengøringsarbejde hos ..., arbejdet som afløser på ... i 4 måneder i 1998, arbejdet på vaskeri". Om personlige kompetencer er anført: "God til at samarbejde. Glad person. Meget glad for familien, dyr og ældre mennesker". Om økonomi og netværk er anført: "Bor med samlever i lejlighed. Har en datter på 9 år, som bor hos sin far og en søn på 6 år, som er i familiepleje. Oplyser at hun er gravid med termin ... (4½ måned senere)". Kvinden blev først matchet i kategori 4, og kommunen har anført, at årsagen hertil er sociale forhold, samt at det mest udslagsgivende for matchkategoriseringen har været økonomi og netværk. Efter barsel blev matchet ændret til kategori 2, og herefter findes ingen oplysninger i sagen frem til indsendelsen, der skete en måned efter.

Ankestyrelsen bemærker, at vi ikke på det foreliggende er enige i kategoriseringen, idet der reelt ingen begrænsninger er beskrevet.

#### Eksempler, hvor der korrekt er visiteret til matchkategori 1-3 af kommunen

Som eksempler på sager, hvor Ankestyrelsen har vurderet, at matchkategoriseringen er korrekt kan nævnes:

**Sag nr. 18:** 29-årig kvinde, der søgte kontanthjælp efter en længere skadepause på sygedagpenge. Hun var jobsøgende og havde erhvervs erfaring, og kommunen gik straks i gang med at etablere virksomhedspraktik. Match 2.

Ankestyrelsen vurderer, at overgangen fra sygedagpenge kunne give grundlag for placeringen i match 2.

**Sag nr. 88:** 31-årige kvinde, som var ophørt med sit arbejde som frisør på grund af for lille kundekreds. Hun var gravid i 2. måned på tidspunktet for kontanthjælpen. Hun angav, at hun fandt det urealistisk at søge fast arbejde som frisør på grund af graviditeten. Ville i stedet søge vikarjob i børnehaver og fritidshjem. Egen læge havde bedt hende om at tage den lidt med ro på grund af graviditeten. Visiteret til match 1.

Ankestyrelsen vurderer, at intet specifikt talte imod, at kvinden skulle kunne klare vikarjob i børnehaver eller fritidshjem.

**Sag nr. 117:** 20-årig mand, som var tilflyttet fra anden kommune. Arbejdede i en SFO, men havde opsagt sin stilling. Han angav rygproblemer, som imidlertid ikke var yderligere beskrevet.

vet. Kommunen placerede først i match 3, men ændrede siden til match 2, da manden var startet på Sosu-uddannelse.

*Ankestyrelsen vurderer*, i lyset af at match senere blev ændret til match 2, at rygproblemerne kunne begrunde placering i match 3 i første omgang, selv om de ikke var velbeskrevne eller veldokumenterede.

#### *Eksempler, hvor der korrekt er visiteret til matchkategori 4–5 af kommunen*

Som eksempler på sager, hvor Ankestyrelsen har vurderet, at matchkategoriseringen er korrekt kan nævnes:

**Sag nr. 81:** 21-årig mand med psykiske problemer i form af depression og tvangshandlinger. Manden var under lægebehandling. Han var stoppet med HG på grund af de psykiske problemer. Han manglede faglige og praktiske kvalifikationer. Matchet til kategori 4 af kommunen.

*Ankestyrelsen vurderer*, at placeringen var korrekt under hensyn til de behandlingskrævende psykiske problemer.

**Sag nr. 85:** 28-årig kvinde med blandingsmisbrug. Kvinden havde ingen uddannelse og ingen arbejdsmarkedserfaring. Hun havde modtaget kontanthjælp gennem flere år og havde flere forgæves forsøg på behandling bag sig. Det var klart fra begyndelsen, at der ikke var muligheder i forhold til arbejdsmarkedet, før misbruget var ophørt. Kommunen satte straks i gang med at få iværksat behandling. Matchet til kategori 5 af kommunen.

*Ankestyrelsen vurderer*, at placeringen er korrekt under hensyn til det oplyste om misbrugsproblemerne.

**Sag nr. 98:** 45-årig mand, som igen fik kontanthjælp efter afsoning af en fængselsstraf. Reelt havde han ikke været tilknyttet det ordinære arbejdsmarked siden midten af 1980'erne. Han havde et alkoholmisbrug og dårlige sociale forhold. Matchet til kategori 5 af kommunen.

*Ankestyrelsen vurderer*, at placeringen er korrekt under hensyn til det oplyste om misbrugsproblemerne.

**Sag nr. 99:** 37-årig mand med misbrugsproblemer. Han havde arbejdsmarkedserfaring blandt andet som mejerist, men var i perioder røget ud af arbejdsmarkedet på grund af misbrugsproblemerne. Matchet til kategori 4 af kommunen.

Ankestyrelsen vurderer, at placeringen er korrekt under hensyn til det oplyste om misbrugsproblemerne.

I en mindre del af sagerne er der slet ikke foretaget matchkategorisering ved første kontaktsamtale.

Eksempel på sådan en sag:

**Sag nr. 11:** 45-årig mand, som havde modtaget kontanthjælp gennem flere år, henvendte sig efter flytning til kommunen i januar 2006 til denne. Han blev ikke matchet ved samtalen i januar, men først ved opfølgningssamtalen i marts.

Ankestyrelsen vurderer, at der kunne være sket match allerede ved første samtale.

Ankestyrelsen skal anbefale, at kommunerne foretager matchkategorisering ved første kontaktsamtale og samtidig foretager en nøje vurdering af graden af arbejdsmarkedsparethed, således at matchningen ved første samtale får en høj grad af nøjagtighed.

### 3.3 Dialogguidens opmærksomhedspunkter

Afsnittet skal ses i sammenhæng med afsnit 3.1, hvor det vurderes, om sagen har været tilstrækkeligt oplyst.

Som redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentialer indgår en dialogguide.

Dialogguiden består af 5 opmærksomhedsområder, som kommunen, staten i jobcentret eller anden aktør, i det omfang, det er nødvendigt skal være opmærksom på og inddrage ved matchkategoriseringen.

De 5 opmærksomhedspunkter er efter § 5, stk. 2, i bekendtgørelsen om visitation matchkategorisering og opfølgning i sager om kontanthjælp:

- 1) eget arbejdsmarkedsperspektiv
- 2) faglige og praktiske kvalifikationer
- 3) personlige kompetencer
- 4) økonomi og netværk
- 5) helbred, herunder misbrug

Dialogguidens 5 opmærksomhedspunkter indgår som en fast del af Arbejdsmarkedsportalen.

Ankestyrelsen har undersøgt om opmærksomhedspunkterne er beskrevet i tilstrækkeligt omfang til, at der kan foretages en kategorisering af kontanthjælpsmodtageren.

Heller ikke på dette område har Ankestyrelsen tidligere truffet afgørelser, der kan støtte vurderingen. Ankestyrelsens udgangspunkt har derfor været, at kommunen faktisk har anvendt dialogguiden, hvis kommunen har angivet en matchkategori og de opmærksomhedspunkter, der har ført til en placering i matchkategori 2-5.

Ankestyrelsen har vurderet, at dialogguidens opmærksomhedspunkter i 81 pct. af sagerne er beskrevet i tilstrækkeligt omfang til at foretage en matchkategorisering, enten ved de foreliggende journaloplysninger eller ved brug af Arbejdsmarkedsportalen, eller ved en kombination af begge.

Ankestyrelsens vurdering har taget udgangspunkt i både en systematisk gennemgang af dialogguiden og i sagens øvrige oplysninger. Så selv om dialogguiden ikke har været nævnt særskilt som en opremsning af de forskellige punkter, har Ankestyrelsen vurderet, at eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kvalifikationer, personlige kompetencer, økonomi og netværk og helbred, herunder misbrug, godt kan have været beskrevet fyldestgørende.

#### Eksempel på god sagsbehandling med fokus på opmærksomhedspunkterne

Som eksempel på en sag, hvor kommunen har haft fokus på de 5 opmærksomhedspunkter kan nævnes:

**Sag nr. 95:** 22-årig kvinde, som var tilflyttet fra anden kommune, hvor hun også modtog kontanthjælp. Har depression. Hurtig afklaring af pågældendes beskæftigelsespotentialer og opfølgning i form af tilbud. Matchet til kategori 4 grundet psykiske problemer. Er i psykologbehandling med betaling efter aktivlovens § 82. Kommunen har foretaget matchning ved hjælp af dialogguiden ved hver jobsamtale, har støttet op om psykologbehandlingen og har givet tilbud, der svarer til hendes match. Matchkategoriseringen er primært fastsat på grundlag af dialogguidens punkt 5, Helbred.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen har opfyldt alle sagsbehandlingsregler, herunder anvendelse af dialogguiden.

### 3.4 Er placeringen i ny matchkategori (før eller ved anden samtale) samlet set korrekt?

I forbindelse med det efterfølgende kontaktføreløb skal kommunen holde samtale med borgeren mindst hver tredje måned, og ved hver samtale skal der foretages en helhedsvurdering af beskæftigelsespotentialer. Beskæftigelsespotentialer er ikke kun noget, der skal inddrages ved første samtale. Det er et grundlæggende element i hele forløbet.

Ankestyrelsen har derfor undersøgt, om en eventuel ændring i matchkategoriseringen er korrekt.

Fra første til anden kontaktsamtale er der sket ændringer i matchkategoriseringen i en femtedel af sagerne.

Ankestyrelsen har vurderet, at den nye matchkategorisering i stort set alle tilfælde – nemlig 94 pct. af sagerne – har været korrekt i høj grad eller i nogen grad. Det er således vurderet, at en ny matchkategorisering har været særdeles vellykket og generelt mere vellykket end den første vurdering.

Ved den nye kategorisering er der langt overvejende sket en ændring til en lavere grad af match, således at personer fra kategori 3 er flyttet til 4 og 5, mens personer fra kategori 4 er flyttet til kategori 5. Der er ikke sket ændringer for de personer, der oprindeligt er matchet til kategori 5.

#### Eksempler på korrekt ommatchning

Som eksempler, hvor kommunens efterfølgende matchkategorisering har rettet op på et forkert førstegangsmatch kan nævnes:

**Sag nr. 42:** (se også ovenfor i afsnit 3.2). 52-årige kvinde, som blev afskediget fra sit arbejde. Hun blev ved første kontaktsamtale matchet til kategori 2, men samtidig fritaget for at stå til rådighed. Efterfølgende blev hun ommatchet til matchkategori 5. Der blev i sagen indhentet nærmere oplysninger om hendes helbredsmæssige forhold. Det kom herved frem, at hun havde været plaget af nervesmerter i ansigtet gennem mange år med flere voldsomme anfald dagligt. Hendes funktionsniveau var således betydeligt hæmmet.

Ankestyrelsen vurderer, at der ved første match er et misforhold mellem matchkategoriseringen og det forhold, at kvinden ikke skulle stå til rådighed. Matchkategori 2 indikerer høj grad af arbejdsmarkedsparathed. Den efterfølgende ommatchning indikerer "ingen match". Under hensyn til de dokumenterede oplysninger om helbredsproblemer har Ankestyrelsen vurderet, at denne matchkategorisering var korrekt. Kvinden burde ikke have været matchet som arbejdsmarkedsparat i første omgang.

**Sag nr. 64:** (se også ovenfor i afsnit 3.2). 55-årige kvinde, som havde modtaget sygedagpenge forud for henvendelsen om kontanthjælp. Desuden havde der været en periode, hvor det er uoplyst, hvad hun har levet af. Hun blev straksmatchet til 1-3 ved første kontaktsamtale. Det fremgik imidlertid af kommunens journaloplysninger, at hun ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Hun havde skader efter alkoholisme. Prognosen var dårlig. Hun blev efterfølgende ommatchet til matchkategori 5.

Ankestyrelsen vurderer, at den første matchkategorisering ikke stemmer overens med, at kvinden havde andre problemer end ledighed. Straksmatch indikerer umiddelbar arbejdsmarkedsparathed.

Ankestyrelsen skal påpege, at også den første kategorisering skal foretages omhyggeligt på baggrund af sagens oplysninger. At en person fritages for at stå til rådighed vil almindeligvis, medmindre der for eksempel er tale om forbigående sygdom, være tegn på, at der er andre problemer end ledighed, og at der derfor er tale om en lav grad af match.

Ankestyrelsen skal anbefale, at kommunerne ved første kontaktsamtale foretager en nøje vurdering af graden af arbejdsmarkedsparathed, således at matchningen også ved første samtale får en høj grad af nøjagtighed.



## 4 Formel vurdering af sagerne

Ved den formelle vurdering er der set på, om kommunerne har indkaldt og afholdt kontaktsamtaler rettidigt. Der er endvidere set på, om kommunerne har givet tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

### 4.1 Kontaktsamtaler

Det fremgår af § 15 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats vedrørende fastlæggelsen af det individuelle kontaktføreløb, at der for personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3, det vil sige personer, der alene har ledighed som problem, og personer, der har problemer udover ledighed, tilrettelægges og gennemføres et individuelt og fleksibelt kontaktføreløb med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt opnåelse af ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktføreløbet med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet.

Det fremgår af § 16 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at der for personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3, under kontaktføreløbet skal afholdes individuelle jobsamtaler med fokus på konkrete job og jobsøgning.

For personer, der er omfattet af § 2, nr. 3, det vil sige personer, der har problemer udover ledighed, skal der tillige ske en vurdering af, om der skal iværksættes beskæftigelsesfremmende aktiviteter for den pågældende.

Det fremgår af §§ 17 og 18 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at for personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3, skal den individuelle jobsamtale efter § 16 afholdes, senest hver gang personen i sammenlagt tre måneder har modtaget offentlige forsørgelsesydelse eller har deltaget i tilbud efter kapitel 10-12.

Kontakten skal dog være hyppigere, hvis personer, der alene har ledighed som problem, har kvalifikationer inden for erhvervsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft, eller hvis der er tvivl om personens rådighed, eller der er risiko for, at personen ikke selv kan finde beskæftigelse.

For personer, der har andre problemer end ledighed, skal kontakten være hyppigere, hvis det skønnes nødvendigt for at bringe personen tættere på arbejdsmarkedet.

Ankestyrelsen har set på, om kommunen har indkaldt til samtale inden tre måneder med henblik på afholdelse af samtale, senest hver gang personen i sammenlagt tre måneder har modtaget offentlige forsørgelse.

Undersøgelsen har vist, at i langt den overvejende del – nemlig ca. tre fjerdedele af sagerne – har kommunerne indkaldt og også afholdt første individuelle kontaktsamtale inden for tre måneder efter modtagelse af kontanthjælpen. Kun i 2 pct. af sagerne er samtalen ikke blevet holdt.

Undersøgelsen har endvidere vist, at der i 62 pct. af sagerne har været indkaldt til anden kontaktsamtale inden tre måneder. Det er imidlertid kun i ca. 45 pct. af sagerne, at samtalen rent faktisk er blevet holdt inden for tre måneder efter første kontaktsamtale.

I 7 pct. af sagerne er der gået mere end 6 måneder inden samtalen er blevet holdt, og i 8 pct. af sagerne er samtalen slet ikke blevet holdt.

Ankestyrelsen skal derfor anbefale, at kommunerne har fokus på den efterfølgende opfølgning og overholder tre måneders fristen for opfølgning, også efter at første jobsamtale er holdt.

## 4.2 Tilbud

Det fremgår af § 22 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at staten og kommunen kan give tilbud om:

- vejledning og opkvalificering, jf. beskæftigelsesindsatslovens kapitel 10
- virksomhedspraktik, jf. beskæftigelsesindsatslovens kapitel 11 og
- ansættelse med løntilskud, jf. beskæftigelsesindsatslovens kapitel 12

Tilbuddene gives med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse.

For personer omfattet af § 2, nr. 2 og 3, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kan tilbud efter kapitel 10 og 11 gives med henblik på, at den enkelte opnår samfundsmæssig forståelse.

Ankestyrelsen har undersøgt, om der er givet tilbud, hvilke tilbud der er givet, og hvordan fordelingen af tilbud har været på de enkelte matchkategorier.

59 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, som var matchet i kategori 1-3, fik enten tilbudt vejledning og opkvalificering eller virksomhedspraktik. Tilsvarende fik 29 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4-5 tilbud efter LAB kapitel 10-12. Tilbuddene koncentrerer sig således om de grupper, der har en relativ høj grad af match med arbejdsmarkedet.

Ankestyrelsen skal anbefale, at kommunerne giver tilbud til alle personer, uanset matchkategori, og at kommunerne anvender alle lovens muligheder for tilbud, herunder muligheden for ansættelse i løntilskud.

# Bilag 1 Undersøgelsens hjemmel, omfang og metode

## Hjemmel

Ankestyrelsen og de sociale nævn har en forpligtelse til at koordinere, at afgørelser, der kan indbringes for Ankestyrelsen, de sociale nævn og beskæftigelsesnævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Om lovgrundlaget henvises til §§ 76 – 79 a i lov nr. 56 af 18. januar 2007 om retssikkerhed og administration på det sociale område og §§ 39 – 45 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 768 af 27. juni 2007 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ankestyrelsen har ansvaret for praksiskoordineringen på landsplan, mens nævnene har ansvaret på regionalt plan. Praksisundersøgelser er et redskab, som benyttes med henblik på at få klarhed over, om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen. Hvis undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelserne et grundlag for at målrette den fremadrettede vejlednings- og undervisningsindsats.

Praksisundersøgelsen skal i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et kommunalbestyrelsesmøde i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for at implementere retssikkerhed i kommunerne på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.

## Metode

Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal sager fra underinstanserne og foretager en gennemgang af disse med henblik på en legalitetsvurdering. Legalitetsvurderingen indebærer dels en materiel vurdering af afgørelsernes rigtighed i forhold til lovgivning og Ankestyrelsens praksis, dels en formel vurdering af sagerne i forhold til de forvaltningsretlige regler.

Tidligere har der i Ankestyrelsens praksisundersøgelser været indkaldt sager fra både kommuner og de sociale nævn. Herudover har der indgået både bevillings- og afslagsager i samme undersøgelse. Fremover vil praksisundersøgelserne blive delt op, så der i de enkelte undersøgelser indgår enten kommunesager eller nævnssager og enten bevillingsager eller afslagsager.

Nærværende undersøgelse omhandler bevillingssager vedrørende kontanthjælp. Fokus i undersøgelsen har været at afdække, hvorvidt kommunerne har dokumentation for at indplacere kontanthjælpsmodtagerne i en matchkategori samt om matchkategoriseringen er korrekt.

Samtlige akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen skulle indsendes, herunder oplysninger om hvad der er søgt om hjælp til, og om bevillingen svarer til det, der er søgt om. Ankestyrelsen gjorde i forbindelse med indkaldelsen af sager opmærksom på, at vi ved undersøgelsen ville lægge til grund, at vi har modtaget samtlige sagsakter, og at vi derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Kommunen kunne således ikke forvente, at vi efterfølgende retter henvendelse til kommunen om eventuelle manglende akter.

#### Afgrænsning og omfang

Hver kommune er bedt om at indsende 10 sager. Sagerne skulle udvælges således, at første sag vedrørte den nyeste afgørelse om bevilling af kontanthjælp truffet før 31. maj 2006, den anden sag vedrørte den næst nyeste afgørelse før 31. maj 2006 og så fremdeles, indtil det relevante antal sager var fundet. Kun sager, hvor der var ydet kontanthjælp i mindst 7 måneder i 2006 skulle udvælges.

Der blev i alt indsendt 151 sager. 6 af de indsendte sager var imidlertid ikke omfattet af undersøgelsestemaet, og er sorteret fra. Der indgår således 145 sager i undersøgelsen. I 54 af sagerne, svarende til 37 pct., havde kontanthjælpsmodtagerne modtaget kontanthjælp i mere end 1 år.

Der er tale om en stikprøve, som kun omfatter et mindre antal sager fra hver af de deltagende kommuner. Undersøgelsen tager dermed ikke sigte på at vurdere praksis i den enkelte kommune. Fra 2007 iværksættes et system, så alle praksisundersøgelser kommer til at danne grundlag for en benchmarking af den kommunale sagsbehandling<sup>3</sup>. Ankestyrelsen giver en konkret tilbagemelding på de enkelte sager i forbindelse med afrapporteringen af den enkelte undersøgelse.

<sup>3</sup> Der kan læses om benchmarkingprojektet i Ankestyrelsens rapport "Benchmarking af kommunernes sagsbehandling", Ankestyrelsen, 2006 på [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

### De deltagende kommuner

Følgende 17 kommuner, svarende til 15 jobcentre, blev bedt om at indsende i alt 170 sager om kontanthjælp til brug for undersøgelsen:

Dragør, Glostrup, Herlev, Hørsholm, Roskilde, Odsherred, Faxe, Assens, Nordfyn, Esbjerg, Fanø, Horsens, Syddjurs, Favrskov, Thisted, Frederikshavn, Læsø.

### Måleskema

I forbindelse med Ankestyrelsens vurdering af de indsendte afgørelser anvendes et måleskema, hvor der indgår de målelementer, som er relevante for den konkrete praksisundersøgelse. Ankestyrelsen, de sociale nævn og beskæftigelsesnævnene har i foråret 2006 afsluttet et arbejde med at udarbejde skabeloner til måleskemaer. Det har blandt andet medført, at svarkategorien "i tvivl" ikke længere anvendes, og at der så vidt muligt anvendes graduerede svarmuligheder i vurderingerne. Det giver mulighed for et mere nuanceret billede af sagsbehandlingen og mulighed for bedre tilbagemelding til kommunerne.

For at styrke grundlaget for dialogen og samarbejdet med kommunerne har Ankestyrelsen bedt kommunerne om ligeledes at udfylde det måleskema, som Ankestyrelsen anvender ved vurdering af sagerne. Kommunernes vurdering har ikke indflydelse på Ankestyrelsens vurdering af sagerne, men anvendes til at målrette Ankestyrelsens tilbagemelding i den enkelte sag.

Ankestyrelsen sender de måleskemaer som Ankestyrelsen har udfyldt til den enkelte kommune i forbindelse med afrapporteringen af praksisundersøgelsen.

# Bilag 2 Regelgrundlaget

## Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

I undersøgelsen er anvendt reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. Beskæftigelsesministeriets seneste lovbekendtgørelse nr. 1074 af 7. september 2007:

### Fastlæggelse af det individuelle kontaktførløb

**§ 15.** For personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-4, tilrettelægges og gennemføres der et individuelt og fleksibelt kontaktførløb under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Såfremt opnåelse af ordinær beskæftigelse ikke umiddelbart er realistisk, tilrettelægges kontaktførløbet med henblik på, at personen bringes tættere på arbejdsmarkedet.

**§ 16.** For personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, skal der under kontaktførløbet afholdes individuelle jobsamtaler med fokus på konkrete job og jobsøgning. Under jobsamtalen tilrettelægges kontaktførløbet, og indholdet i beskæftigelsesindsatsen fastlægges, ligesom der følges op på indgåede aftaler.

Stk. 2. For personer, der er omfattet af § 2, nr. 3, skal der tillige ske en vurdering af, om der skal iværksættes beskæftigelsesfremmende aktiviteter for den pågældende, samt om personen har opnået en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed skal registreres som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret.

Stk. 3. For personer, der er omfattet af § 2, nr. 4, skal der under kontaktførløbet afholdes individuelle jobsamtaler med personen med henblik på at følge op på personens deltagelse i tilbud efter kapitel 10-12.

Stk. 4. Som led i kontaktførløbet skal det påses, at de oplysninger, som personer, der er omfattet af § 2, nr. 1 og 2, har indlagt i Jobnet, er fyldestgørende.

**§ 17.** For personer, der er omfattet af § 2, nr. 1 og 2, skal den individuelle jobsamtale efter § 16 afholdes, senest hver gang personen i sammenlagt 3 måneder har modtaget offentlige forsørgelsesydelse eller har deltaget i tilbud efter kapitlerne 10-12. Har personen kvalifikationer inden for erhvervsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft, er der tvivl om personens rådighed, eller er der risiko for, at personen ikke selv kan finde beskæftigelse, skal kontakten være hyppigere.

Stk. 2. Samtalen kan ske telefonisk, digitalt eller på anden måde, hvis personen deltager i tilbud efter kapitel 10-12.

**§ 18.** For personer, der er omfattet af § 2, nr. 3 og 4, skal den individuelle jobsamtale efter § 16 afholdes, senest hver gang personen i sammenlagt 3 måneder har modtaget offentlige forsørgelsesydelse eller har deltaget i tilbud efter kapitel 10-12. Hvis det skønnes nødvendigt for at bringe personen tættere på arbejdsmarkedet, skal kontakten være hyppigere.

Stk. 2. Samtalen kan ske telefonisk, digitalt eller på anden måde, hvis personen deltager i tilbud efter kapitel 10-12.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan for personer, der er omfattet af § 2, nr. 3, og hvor helt særlige forhold gør sig gældende, fastsætte retningslinjer for, at der i stedet for afholdelse af en jobsamtale kan være en anden form for kontakt.

#### Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb

Desuden er anvendt reglerne i Beskæftigelsesministeriets seneste lovbekendtgørelse nr. 1692 af 18. december 2006:

#### Anvendelsesområde

**§ 3.** Kommunen i jobcenteret skal anvende reglerne i § 7 ved første henvendelse til kommunen med anmodning om kontant- eller starthjælp for personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Stk. 2. Kommunen og staten i jobcenteret skal anvende reglerne i denne bekendtgørelse ved alle jobsamtaler i det individuelle kontaktføreløb, jf. § 16 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der er omfattet af § 2, nr. 1-3 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Stk. 3. En anden aktør, der udfører opgaverne i stk. 2 på vegne af kommunen eller staten i jobcenteret, skal anvende bekendtgørelsens regler, jf. § 26 i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats.

#### Redskaber til brug for vurdering af beskæftigelsespotentiale

**§ 5.** Som redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentiale indgår en dialogguide. Denne kan understøttes af oplysninger om den økonomiske hjælp, personen tidligere har modtaget (Forsørgelseshistorik).

Stk. 2. Dialogguiden består af følgende opmærksomhedsområder, som kommunen, staten i jobcenteret eller anden aktør, i det omfang det er nødvendigt, skal være opmærksom på:

- 1) Eget arbejdsmarkedsperspektiv
- 2) Faglige og praktiske kompetencer
- 3) Personlige kompetencer



- 4) Økonomi og netværk og
- 5) Helbred, herunder misbrug.

Stk. 3. Kommunen, staten i jobcenteret eller anden aktør skal i beskrivelsen og vurderingen efter stk. 1, tage udgangspunkt i en jobsamtale med personen.

#### Det individuelle kontaktførløb

**§ 6.** Som led i understøtningen af den lediges jobsøgning, skal både staten og kommunen i jobcenteret præsentere den ledige for konkrete job ved hver jobsamtale i det individuelle kontaktførløb. Dette gælder dog ikke ledige, der er fritaget for at stå til rådighed eller hvor den lediges situation er således, at det er udelukket, at pågældende kan bestride noget job overhovedet.

Stk. 2. Ved den indledende visitation foretages en individuel faglig helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer. Hvis en jobsamtale giver anledning til det, foretages en ny individuel faglig helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer.

Stk. 3. Til at understøtte vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer anvendes opmærksomhedsområderne i dialogguiden, jf. § 5.

Stk. 4. Der skal senest ved den første jobsamtale i det individuelle kontaktførløb, jf. kapitel 7 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, foretages en helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer; jf. dog § 7 om matchplacering ved den første henvendelse i kommunen med ansøgning om hjælp.

Stk. 5. I alle jobsamtaler skal dialogguiden anvendes. Det vurderes ved hver samtale, hvor dybt det er nødvendigt at gå med de enkelte opmærksomhedspunkter. Vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer skal ske på baggrund af dialogguiden, jf. § 5.

Stk. 6. Vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer angives på en skala fra 1-5, jf. dog § 7 om matchplacering ved den første henvendelse i kommunen med ansøgning om hjælp:

- 1) Umiddelbar match
- 2) Høj grad af match
- 3) Delvis match
- 4) Lav grad af match og
- 5) Ingen match.

Stk. 7. Personer, der ansøger om eller modtager kontant- eller starthjælp alene på grund af ledighed, og som skal registreres som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret, jf. § 11, stk. 3, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og § 8 a i lov om aktiv socialpolitik, placeres i matchkategori 1 – 3. Personer, der ansøger om eller modtager kontant- eller starthjælp ikke alene på grund af ledighed, placeres i matchkategori 4 – 5.

Stk. 8. Såfremt jobsamtalen giver anledning hertil, skal der ved de følgende jobsamtaler i kontaktføreløbet tages stilling til, om der er behov for opdatering af vurderingen af beskæftigelsespotentialer. Hvis jobsamtalen ikke giver anledning til at foretage ny helhedsvurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer, bekræftes den hidtidige matchplacering.

Stk. 9. Hvis det vurderes, at personen skal placeres i kategori 2 – 5, skal det ved afkrydsning registreres, hvilke opmærksomhedsområder, jf. § 5, stk. 2, der har været udslagsgivende for vurderingen.

Stk. 10. Ved alle helhedsvurderinger af den lediges beskæftigelsespotentialer kan den dokumenterede vurdering understøttes af Forsørgelsehistorikken.

Stk. 11. På baggrund af jobsamtalen vurderes og tilrettelægges den fremtidige jobindsats – herunder den lediges jobsøgningsaktiviteter, hvilke job den ledige pålægges at søge, hvilke tilbud efter lov om en Aktiv beskæftigelsesindsats kap. 10-12, der evt. skal afgives m.v.

Stk. 12. Vurderingen af beskæftigelsespotentialer skal dokumenteres og skal sammen med den fremtidige jobindsats, registreres i henhold til "Bekendtgørelse om det fælles datagrundlag ved registrering og afmelding som arbejdssøgende hos staten i jobcenteret og ved det individuelle kontaktføreløb hos kommunen og staten i jobcenteret".

#### Særligt vedrørende den første henvendelse til kommunen med ansøgning om kontant- eller starthjælp

**§ 7.** Når borgeren første gang henvender sig til kommunen med ansøgning om kontant- eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, skal kommunen i jobcenteret vurdere, hvorvidt der anmodes om hjælp alene på grund af ledighed, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 2, nr. 2 og 3, og på den baggrund registrere vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentialer. Vurderingen kan foretages som et præcis match allerede ved den første henvendelse, dvs. indplacering i matchkategori 1 til 5. Alternativt kan vurderingen ved første henvendelse nøjes med at angive, hvorvidt den ledige søger om hjælp alene på grund af ledighed eller ej. Ledige uden andre problemer end ledighed placeres i kategorien "straksmatch". Anvendes straksmatch, skal der foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategori ved første jobsamtale i kontaktføreløbet. Ledige med andre problemer end ledighed, hvor der ikke foretages præcis match ved første henvendelse, placeres i matchkategori 4 indtil første samtale i kontaktføreløbet, hvor der skal foretages en helhedsvurdering med præcis matchkategori.

#### Ankestyrelsens Principafgørelse R-3-07:

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fandt, at en klage over matchkategoriseringen vedrørte indholdet af kommunens afgørelse om tilbud om virksomhedspraktik.

Beskæftigelsesankenævnet havde derfor kompetence til at behandle klagen.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg lagde vægt på, at tilbudet om virksomhedspraktik var en materiel afgørelse, som var truffet i direkte forlængelse af fastsættelse af matchkategorien, og at matchkategorien var en integreret del af afgørelsen.

**Ankestyrelsens Principafgørelse A-38-06:**

Der var ikke ret til kontanthjælp under forlænget barselorlov udover 46 uger, idet ansøger ved at have indgået aftale med arbejdsgiveren om forlænget barselorlov havde fraskrevet sig muligheden for at arbejde og klart havde tilkendegivet, at hun ikke agtede at stå til rådighed.

# Bilag 3 Måleskema

Måleskema til undersøgelse af kommunernes matchkategorisering af kontanthjælpssager	
Identifikation af sagen	
Kommune	
Kommune nr.	
Sagsnummer	
Sagsbehandler (initialer)	
1. Grundoplysninger	
1.1. Borgerens fødselsdato	
1.2. Køn	1. Mand 2. Kvinde
2. Oplysninger om kommunens afgørelse	
2.1. Dato for kommunens afgørelse om kontanthjælp	1. Dato (dd.md.år) 2. Uoplyst  Eventuelle bemærkninger:
2.2. Hvad var det hidtidige forsørgelsesgrundlag?	1. Sygedagpenge 2. Arbejdsløshedsdagpenge 3. Arbejdsindkomst 4. Hvis andet – beskriv
3. Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler Første kontaktsamtale/løbende visitation	
3.1. Er sagen samlet set tilstrækkeligt oplyst til at kommunen kan foretage en matchkategorisering ved første kontaktsamtale, jf. § 7 i bekendtgørelsen?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej  Evt. bemærkninger:

3.2. Er indplaceringen i matchkategorien samlet set korrekt på det foreliggende grundlag?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I høj grad</li> <li>2. I nogen grad</li> <li>3. I ringe grad</li> <li>4. Nej</li> <li>5. Der er ikke foretaget en kategorisering</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger:</p>
3.3 Har kommunen indkaldt til kontaktsamtale rettidigt inden 3 mdr.?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ja</li> <li>2. Nej</li> </ol>
3.4. Hvornår er den første kontaktsamtale afholdt efter første henvendelse om kontanthjælp?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Under 1 måned</li> <li>2. Under 2 måneder</li> <li>3. Under 3 måneder</li> <li>4. 3 – 4 måneder</li> <li>5. 5 – 6 måneder</li> <li>5. Over 6 måneder</li> <li>6. Uoplyst</li> <li>7. Kontaktsamtalen er ikke afholdt (spring til spm 5.1)</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger</p>
3.5. Hvad er kommunens matchvurdering?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Match 1</li> <li>2. Match 2</li> <li>3. Match 3</li> <li>4. Match 4</li> <li>5. Match 5</li> <li>6. Det fremgår ikke af sagen at borgeren er matchet</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger</p>

<p>3.6. Hvad er årsagen til placeringen? (sæt gerne flere x)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fysiske helbredsforhold</li> <li>2. Psykiske helbredsforhold</li> <li>3. Misbrugsproblemer</li> <li>4. Ledighed som eneste problem</li> <li>5. Sproglige vanskeligheder</li> <li>6. Sociale forhold</li> <li>7. Hvis andet – beskriv</li> </ol> <p>Eventuelle bemærkninger:</p>
<p>3.7. Hvilke punkter i dialogguiden er anvendt forud for matchkategoriseringen, jf. bekendtgørelsens § 5? (sæt gerne flere x)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eget arbejdsmarkedsperspektiv</li> <li>2. Faglige og praktiske kvalifikationer</li> <li>3. Personlige kompetencer</li> <li>4. Økonomi og netværk</li> <li>5. Helbred</li> <li>6. Ingen punkter i dialogguiden er anvendt.</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger:</p>
<p>3.8. Hvad har været mest udslagsgivende for matchkategoriseringen? (sæt kun ét x)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eget arbejdsmarkedsperspektiv</li> <li>2. Faglige og praktiske kvalifikationer</li> <li>3. Personlige kompetencer</li> <li>4. Økonomi og netværk</li> <li>5. Helbred</li> <li>6. Ingen punkter i dialogguiden er anvendt.</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger</p>
<p>3.9. Er dialogguidens opmærksomhedspunkter beskrevet i tilstrækkeligt omfang mhp. at foretage en matchkategorisering?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I høj grad</li> <li>2. I nogen grad</li> <li>3. I ringe grad</li> <li>4. Nej</li> </ol> <p>Evt. bemærkninger:</p>

3.10. Er der givet tilbud efter LAB kap. 10-12?	1. Ja 2. Nej 3. Ikke relevant  Evt. bemærkninger:
3.11. Hvis ja i spm 3.10 angiv hvilket tilbud?	1. Vejledning og opkvalificering 2. Virksomhedspraktik 3. Ansættelse med løntilskud  Evt. bemærkninger
4. Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler Anden kontaktsamtale/løbende visitation	
4.1 Har kommunen indkaldt rettidigt til 2. kontaktsamtale dvs. senest 3 mdr. efter 1. kontaktsamtale?	1. Ja 2. Nej
4.1 Hvornår er 2. kontaktsamtale afholdt?	1. Efter 1 måned fra 1. samtale 2. Efter 2 måneder fra 1. samtale 3. Inden 3 måneder fra 1. samtale 4. 3 – 4 måneder fra 1. samtale 5. 5 – 6 måneder fra 1. samtale 6. Uoplyst 7. 2. kontaktsamtale er ikke afholdt (spring til 5.1)  Evt. bemærkninger
4.2 Er der sket ændringer i matchkategoriseringen siden første kontaktsamtale?	1. Ja 2. Nej (spring til 5.1) 3. Uoplyst (spring til 5.1)

4.2.a Hvis ja, hvad er årsagen til ændringen af den nye matchkategorisering? (sæt kun ét x)	1. Fysiske helbredsforhold 2. Psykiske helbredsforhold 3. Misbrugsproblemer 4. Ledighed som eneste problem 5. Sproglige vanskeligheder 6. Sociale forhold 7. Hvis andet – beskriv  Eventuelle bemærkninger:
4.3 Er placeringen i den nye matchkategori på det foreliggende oplysningsgrundlag korrekt?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej  Hvis i ringe grad og nej beskriv kort hvorfor:
5. Vurderingen af kommunernes nedskrevne retningslinjer for anvendelse af matchkategorisering	
5.1. Har kommunen vedlagt retningslinjer for anvendelse af matchgrupper?	1. Ja 2. Nej (spring til sidste bemærkningsfelt)  Evt. bemærkninger:
5.2 Hvis ja, er den truffne afgørelse da i overensstemmelse med kommunens retningslinjer?	1. I høj grad 2. I nogen grad 3. I ringe grad 4. Nej  Evt. bemærkninger:
5.3. Har de indsendte retningslinjer i øvrigt givet anledning til bemærkninger	1. Ja (anfør hvilke) 2. Nej  Evt. bemærkninger:
Bemærkningsfelt til eksempler og andet, der kan være behov for at anføre vedrørende den konkrete sag:	





