

Årsager til stigning i antallet af unge førtidspensionister



Astrid Witt Rosenberg, Anna Lange Rasmussen, Laura Skifter Andersen og Helle Holt

VIVÉ

Årsager til stigning i antallet af unge førtidspensionister

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-389-5

Projekt: 302903

Finansiering: Beskæftigelsesministeriet

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

I 2023 blev der tilkendt omkring 21.400 førtidspensioner, hvoraf cirka 5.900 blev givet til unge under 40 år. Desuden befandt et rekordstort antal unge sig på førtidspension ved udgangen af 2023. For både unge og andre kan førtidspension være relevant og nødvendigt, men når unge under 40 år tilkendes førtidspension, overlades de ofte til sig selv på en varig ydelse med et langt liv foran sig uden aktiv deltagelse i arbejds- og samfundslivet.

Formålet med denne undersøgelse er at belyse årsagerne til denne stigning ved at interviewe fagpersoner i jobcentrene og ved at gennemgå sager, der er endt med en tilkendelse af en førtidspension.

En stor tak skal rettes til alle de fagpersoner, der har stillet sig til rådighed for interview og sagsgennemgang.

Undersøgelsen er gennemført af analytiker Astrid Witt Rosenberg, analytiker Anna Lange Rasmussen, analytiker Laura Skifter Andersen og seniorforsker Helle Holt. Undersøgelsen er bestilt og finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Arbejde og Ældre



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6
-----------------	---

Afrapportering	10
----------------	----

1	Indledning	11
1.1	Baggrund	13
1.2	Læsevejledning	17

2	Målgruppens karakteristika	19
2.1	De unge har ofte komplekse, alvorlige og samtidige diagnoser	19
2.2	Mange unge kæmper med betydelige sociale problemer	20
2.3	Skolevægning og isolation udgør for nogle en væsentlig barriere for beskæftigelse	22
2.4	De unge har sjældent tilknytning til arbejdsmarkedet	24
2.5	Sammenfatning	25

3	De unges forløb frem mod tilkendelse af førtidspension	26
3.1	Individuelt tilpasset forløb og motivationsarbejde er vigtigt i arbejdet med de unge	27
3.2	Mange af de unge har langvarige sager i jobcenteret	28
3.3	En stor del af de unge kommer direkte fra uddannelseshjælp til førtidspension	30
3.4	Mange unge har ikke fået et ressourceforløb	31
3.5	Langt de fleste unge modtager beskæftigelsesrettede tilbud	34
3.6	Jobcentrene er bekymrede over at overlade de unge på varig ydelse	38
3.7	Sammenfatning	41

4	Udfordringer i sagsforløbet kan have indvirkning på udfaldet	42
4.1	Samarbejdet med andre aktører er vanskeligt, men virksomt	42
4.2	Lange ventetider i psykiatrien forværrer de unges helbred	51
4.3	Det rummelige arbejdsmarked er ikke altid så rummeligt	54
4.4	Sammenfatning	57

5	Mulige årsager til stigningen i antallet af førtidspensioner	59
5.1	Jobcentrene oplever en stigning i antallet af unge langt væk fra arbejdsmarkedet	59
5.2	Øget fokus på afslutning af længerevarende sager	61
5.3	Politiske signaler har påvirket jobcentrenes praksis	62
5.4	Coronapandemien har haft negative effekter	63
5.5	Sammenfatning	63
6	Sammenfatning og opmærksomhedspunkter	65
6.1	De unge er en heterogen målgruppe med et mangeartet udfordringsbillede	66
6.2	Jobcentrene møder flere unge med skolevægning	67
6.3	Ressourceforløb anvendes i mindre grad	67
6.4	For nogle unge er virksomhedspraktikken deres første møde med arbejdsmarkedet	68
6.5	De unge har behov for en individuelt tilpasset, håndholdt, fleksibel og tværfaglig indsats	69
6.6	Stigningen i tilkendelser skyldes flere forhold	69
6.7	Opmærksomhedspunkter	71
	Dokumentation	73
7	Metode	74
7.1	Rekruttering af deltagerkommuner	74
7.2	Dataindsamling	75
7.3	Interviews	76
7.4	Sagsgennemgang	78
7.5	Databehandling og analyse	79
	Litteratur	80
	Bilag 1 Kommunal variation	84
	Organisering af indsatsen for unge i de 7 deltagerkommuner	84

Hovedresultater

I 2023 blev der tilkendt omkring 21.400 førtidspensioner, hvoraf cirka 5.900 blev givet til unge under 40 år. Desuden befandt et stort antal unge sig på førtidspension ved udgangen af 2023.

For både unge og andre kan en førtidspension være relevant og nødvendig, men når en ung under 40 år tilkendes førtidspension, er der en risiko for, at den unge overlades til sig selv på en varig ydelse med et langt liv foran sig uden aktiv deltagelse i arbejds- og samfundslivet. Dette er en betydelig samfundsmæssig udfordring, der ikke kun påvirker de unges livskvalitet, men også har økonomiske og sociale konsekvenser.

Formålet med denne rapport er at undersøge, hvorfor antallet af førtidspensioner for unge under 40 år er steget i perioden 2021-2023, samt hvilke faktorer der bidrager til denne udvikling.

Rapporten bygger på kvalitative interviews med sagsbehandlere og ledere i syv danske jobcentre, hvor der ligeledes er gennemgået sager, som er endt med en tilkendelse af førtidspension for en person under 40 år. Der er udelukkende interviewet fagpersoner – de unge indgår ikke selv i undersøgelsen.

Årsager til stigning i antallet af tilkendelser

På tværs af de syv deltagerkommuner peger de interviewede fagpersoner i denne undersøgelse på nogle overordnede årsager til stigningen i antallet af tilkendelser af førtidspension:

- **Øget kompleksitet i udfordringer og øget afstand til arbejdsmarkedet:** Jobcentrene møder flere unge med komplekse, især psykiske udfordringer, som ofte ikke har nogen uddannelses- og/eller arbejdsmarkedserfaring. De unges mangeartede og komplekse udfordringer gør det vanskeligt at flytte dem mod uddannelse eller beskæftigelse.
- **Øget fokus på afslutning af længerevarende sager i jobcenteret:** Flere jobcentre har haft øget fokus på at afslutte langvarige sager, hvor det har været klart, at der ikke er en arbejdsevne at udvikle. Eksempelvis har flere kommuner deltaget i projekter som 'Flere skal med'. Dette har ført til en optimering af processerne i jobcentrene, og at flere er blevet afklaret til førtidspension.

- **Coronapandemiens negative effekter:** Pandemien har medvirket til, at flere borgere i afklaring har mistet arbejdsevnen helt, da pandemien har forværret deres situation/helbredstilstand. De er derfor blevet afklaret til førtidspension.
- **Politiske signaler og mediehistorier:** De senere års politiske signaler, herunder reformer og lovændringer, og mediehistorier har gjort jobcentre mere forsigtige med at presse borgerne, hvilket har ført til hurtigere afklaring af sager til førtidspension.

De unge har et mangeartet udfordringsbillede

De unge, der tilkendes førtidspension, kæmper ofte med mange komplekse, alvorlige og konkurrerende udfordringer, der rækker ud over ledighed. Udfordringsbilledet kan inkludere udfordringer i barndommen (i hjemmet/og eller i skolen), psykisk og/eller somatisk sygdom og i nogle tilfælde også misbrug. Dette understøttes af sagsgennemgangen. I mange sager kan der ikke peges på én primær årsag til den unges varigt nedsatte arbejdsevne, men på mange forskellige udfordringer og diagnoser. En stor del af disse unge er således allerede i det offentlige system, når de bliver 18 år.

Flere unge med mangelfuld skolegang

Flere af de interviewede oplever, at flere unge kommer ind i beskæftigelsessystemet efter lange perioder med fravær fra uddannelsessystemet på grund af skolevægring, mistro, ensomhed, angst og isolation. Mange af de unge, der ender eller er i risiko for at ende på førtidspension, opgiver ifølge interviewpersonerne skole- og uddannelsessystemet tidligt på grund af dårlige erfaringer, og fordi de ikke trives i det traditionelle skolesystem.

Unge under 30 år visiteres som udgangspunkt til uddannelseshjælp og mødes med et uddannelsespålæg, når de henvender sig i jobcenteret, men de har ikke basale skolefærdigheder og er ikke motiveret for uddannelse. Flere efterspørger derfor tidligere indsatser og forebyggelse i grundskolen for at hjælpe og forebygge, at unge, der har svært ved at gå i skole, og som ikke passer ind i det traditionelle skolesystem, ender på førtidspension senere i livet.

Lange ventetider i psykiatrien

En væsentlig udfordring i arbejdet med at forebygge, at de unge ender på førtidspension, er, at mange unge er blevet sent og/eller forkert udredt og ikke har fået den nødvendige hjælp og støtte, inden de henvender sig i jobcenteret. Hertil kommer, at

lange ventetider i psykiatrien både er med til at forværre de unges helbredstilstand og i nogle tilfælde forhindrer jobcentrenes arbejde med at sammensætte og igangsætte meningsfulde indsatser for de unge, da mange har svært ved at forholde sig til andet, mens de venter på udredning og/eller behandling i psykiatrien.

En tværfaglig indsats kan forebygge førtidspension

På grund af de unges komplekse udfordringer kræves en tidlig, tværfaglig, koordineret og individuelt tilpasset indsats, der kan ændre kursen mod førtidspension. Det er således vigtigt, at indsatsen ikke kun fokuserer på uddannelse eller beskæftigelse, men også adresserer de unges sociale og helbredsmæssige barrierer samt udvikler deres personlige og sociale kompetencer. Det tværsektorielle samarbejde er udfordret af, at henholdsvis beskæftigelsesforvaltningen, socialforvaltningen og sundhedsforvaltningen i den enkelte kommune har eget lovgrundlag og eget budget, der ikke fremmer samarbejdet om den unge. Kommuner, der har organiseret sig med en ungeindsats, oplever, at denne organisering mindsker samarbejdsudfordringerne.

Motivations- og relationsarbejde er en vigtig del af indsatsen i jobcentrene for denne gruppe unge. Dette arbejde kræver en længerevarende, individuel og intensiv indsats, der til tider udfordres af proceskrav og målstyring i jobcentrene.

Ressourceforløb er ikke afgørende

Sagsgennemgangen viser, at en stor del af de unge kommer direkte fra uddannelseshjælp til førtidspension. De har således ikke fået et ressourceforløb inden tilkendelse af førtidspension, selvom ressourceforløbene er målrettet borgere med komplekse og sammensatte problemer. Det fremgår af sagsgennemgangen, at de typiske årsager til, at de unge ikke har fået et ressourceforløb, er:

- Deres funktionsniveau er afklaret uden udviklingspotentiale, og de har allerede modtaget relevante indsatser, hvor yderligere forløb ikke vil forbedre funktionsniveauet.
- Der kan ikke peges på tværfaglige indsatser, som kan forbedre arbejdsevnen, og der er risiko for forværring ved iværksættelse af yderligere forløb.
- Tidligere jobafklarings- eller STU-forløb har afklaret borgeren fuldstændigt.
- Behandling er den eneste mulige indsats.

- Lægefaglige vurderinger har konkluderet, at ingen yderligere behandlingsmuligheder er tilgængelige, og at borgerens tilstand er stationær.

Ifølge interviewene bringer ressourceforløbene således ikke nye muligheder med sig, da det er de samme indsatser, der kan tilbydes på uddannelseshjælp og kon-tanthjælp.

Opmærksomhedspunkter

På baggrund af interviewene med jobcentermedarbejdere og ledere i de adspurgte jobcentre kan sammenfattes en række opmærksomhedspunkter, der kan bidrage til at forebygge en førtidspension:

- **Tidlig intervention og forebyggelse i grundskolen** kan forhindre, at den unges problemer eskaleres og fører til alvorlige sociale og helbredsmæssige udfordringer senere i livet.
- **Alternative undervisningsformer og mere fleksible ungdomsuddannelser med fx deltidsmuligheder** kan eventuelt hjælpe unge med komplekse udfordringer og vanskeligheder ved at gå i skole/i uddannelse. Fleksible løsninger vil måske kunne hjælpe unge i uddannelse og dermed reducere antallet af unge, der ender uden uddannelse.
- **Sociale indsatser tilbudt af jobcenteret** muliggør, at jobcentrene kan tilbyde fx støttekontaktpersoner, der kan skabe struktur og stabilitet i de unges hverdag sideløbende med beskæftigelsesrettede indsatser.
- **Øget tværfagligt samarbejde** fx via en ungeenhed/ungeindsats har mulighed for at give en individuel helhedsorienteret indsats.
- **Kortere ventetider i psykiatrien** kan forbedre de unges helbred og øge deres muligheder for at komme i beskæftigelse eller uddannelse.
- **Øget samarbejde med sundhedssystemet samt den unges familie og netværk** kan sikre, at der arbejdes hen imod samme mål for den unge.
- **Et mere rummeligt arbejdsmarked med plads til denne gruppe af unge** vil kunne bidrage til succesfulde virksomhedspraktikker og eventuel beskæftigelse på sigt.

> **Afrapportering**

1 Indledning

Siden slutningen af 2022 har tilgangen til førtidspension været meget høj, og i 2023 blev der tilkendt det højeste antal af førtidspensioner i Danmark siden 2004, når man ser på de første tre kvartaler af hvert år (SMVdanmark, 2023; Beskæftigelsesministeriet, 2024a). Her blev der tilkendt omkring 21.400 førtidspensioner, hvoraf cirka 5.900 blev tilkendt til unge under 40 år¹.

Både unge og andre kan have så store udfordringer, at beskæftigelse ikke er en mulighed, og førtidspension derfor er nødvendig. Men når unge tilkendes førtidspension, overlades de ofte til sig selv på en varig ydelse og med et langt liv foran sig uden en aktiv deltagelse i arbejds- og samfundslivet. Dette udgør ikke kun en udfordring for den enkelte unge, men det medfører også betydelige samfundsøkonomiske omkostninger – særligt for kommunerne.

Efter reformen af førtidspension og fleksjob i 2013 faldt antallet af tilkendelser markant. Dette skyldtes blandt andet, at reformen begrænsede adgangen til førtidspension for unge under 40 år, samtidig med at ressourceforløbet blev introduceret. Siden da har antallet af førtidspensioner dog været stigende, og er i dag omtrent på niveauet med før reformen. Derudover viser tallene, at den procentvise udvikling i antallet af tilkendelser er størst for unge under 40 år (SMVdanmark, 2023). Denne udvikling, kombineret med den begrænsede viden om tilkendelser af førtidspension til unge, skaber et behov for at forstå hvilke forhold, der har betydning for jobcentrenes praksis og tilkendelser af førtidspension til unge under 40 år.

For at få en dybere indsigt i ændringen i antallet af tilkendelser til førtidspension for unge, retter vi i denne analyse fokus mod, hvordan beskæftigelsessystemet karakteriserer de unge under 40 år² og deres forløb frem mod tilkendelsen. Rapporten giver hermed et indblik i den kommunale praksis forud for en tilkendelse af førtidspension til unge samt nogle af de udfordringer og barrierer, der påvirker sagsbehandlingen og kan medvirke til, at nogle unge tilkendes førtidspension.

¹ Tallene er tilgængelige den 27. september 2024 på: <https://jobindsats.dk/databank/ydelser/tilbagetrækningsydelser/fortidspension/kommunale-afgorelser-i-fortidspensionsager/>

² Når vi i denne undersøgelse bruger betegnelsen "de unge", refererer vi til borgere i alderen 18-40 år, da det med reformen i 2013 blev vanskeligere for denne aldersgruppe at få en førtidspension, og at der til trods for dette har været en stigning i antallet af unge, der tilkendes førtidspension. Andre steder i beskæftigelsessystemet skelnes der mellem borgeren over og under 30 år, fx i forhold til visitation til uddannelseshjælp eller kontanthjælp, men denne skelnen gør vi ikke i denne analyse.

Analysens resultater henvender sig i særdeleshed til aktører på beskæftigelsesområdet herunder politiske beslutningstagere, arbejdsmarkedschefer, fagkoordinatorer, mødeledere på rehabiliteringsteams og sagsbehandlere i kommunerne.

Rapporten bygger på en kvalitativ undersøgelse bestående af interviews med fagprofessionelle og sagsgennemgang i syv forskellige danske kommuner³. I undersøgelsen søges at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvad oplever sagsbehandlerne karakteriserer de unge, der er i risiko for at få tilkendt førtidspension?
2. Hvad kendetegner ifølge de fagprofessionelle og sagsgennemgangen de unges forløb i beskæftigelsessystemet inden tilkendelsen af førtidspension?
3. Hvilke forhold, herunder udfordringer og barrierer, har betydning for jobcentermedarbejdernes praksis og indvirkning på tilkendelser af førtidspension for unge?
4. Hvad vurderes af de interviewede at være årsag til udviklingen i antallet af førtidspensioner til unge?

Besvarelsen af undersøgelsesspørgsmål 1 og 2 bygger både på interviewdata med fagprofessionelle og sagsgennemgange, mens spørgsmål 3 og 4 primært er baseret på interviewmaterialet. Det er vigtigt at fremhæve, at de unge selv ikke er inddraget i undersøgelsen; analysen er udelukkende baseret på de fagprofessionelles oplevelser og vurderinger af de unges forløb i beskæftigelsessystemet. Fokus på de fagprofessionelles oplevelser kan endvidere indeholde den bias, at de mest har blik for de udfordringer, der ligger uden for jobcentret og mindre på udfordringerne der eksisterer internt i jobcentret. En sådan bias kan ikke undgås, men det skal påpeges, at interviewene næppe giver det fulde billede.

Formålet med denne analyse er at identificere forhold, der påvirker tilkendelser af førtidspension på tværs af de syv deltagerkommuner. Det er tidligere blevet fremhævet, at forskelle i kommunernes tilkendelsesniveauer af førtidspension i højere grad skyldes forskelle i praksis snarere end rammevilkår⁴ (Deloitte, 2018). I denne analyse fokuserer vi derfor på mønstre i kommunernes praksis, både ligheder og forskelle, som vi har identificeret på tværs af kommunerne. Vi lægger vægt på overensstemmelser mellem kommunerne, men præsenterer også større forskelle i holdninger eller praksis, når de er relevante. Analysen fremhæver de temaer, som vi på baggrund af vores besøg i kommunerne finder mest relevante.

³ For en beskrivelse af data og metode, se kapitel 7.

⁴ For en beskrivelse af de syv deltagerkommuner og deres organisering af indsatsen for unge, se Bilag 1.

1.1 Baggrund

I 2013 trådte en grundlæggende reform af førtidspensions- og fleksjobområdet i kraft. Reformen havde til formål at få flest muligt til at kunne forsørge sig selv gennem beskæftigelse. Med reformen af førtidspension og fleksjob blev blandt andet adgangen til førtidspension begrænset, så unge under 40 år i udgangspunktet ikke skulle kunne tilkendes førtidspension (Beskæftigelsesministeriet, 2024a).

Som en del af reformen blev ressourceforløbet introduceret. Ressourceforløb gives til borgere, der udover ledighed, også har komplekse sociale og helbredsmæssige udfordringer, og som med fravær af en indsats er i risiko for at ende på førtidspension. Med reformen blev der således etableret en ny målgruppe i jobcentrene, som skal have en tværfaglig og aktiv indsats. Formålet med ressourceforløbene er at udvikle arbejdsevnen hos borgere med komplekse problemer gennem en helhedsorienteret og tværfaglig indsats, der også inkluderer sociale og sundhedsmæssige tilbud, som skal understøtte borgernes fysiske og/eller psykiske helbred sideløbende med beskæftigelsesrettede indsatser. Reformen indførte også et krav om, at hver kommune skulle oprette tværfaglige rehabiliteringsteam til behandling af sager om ressourceforløb, fleksjob og førtidspension. Rehabiliteringsteamet skal sikre den tværfaglige koordinering i komplekse sager og give indstilling til kommunen om borgerens fremtidige forsørgelsesgrundlag og indsats i sager om ressourceforløb, fleksjob og førtidspension. I forbindelse med reformen blev der desuden etableret en ny samarbejdsmodel (sundhedsmodellen) mellem kommuner og regioner om sundhedsfaglig rådgivning og vurdering via de kliniske funktioner for målgrupper omfattet af reformen. De kliniske funktioner er specialenheder i regionerne, som leverer sundhedsfaglig rådgivning og vurdering til kommunerne samt deltager i rehabiliteringsteammøder via sundhedskoordinator (læge) (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

Med præciseringen af reglerne om ressourceforløb i 2018 blev det muligt⁵ at tilkende førtidspension uanset alder uden et forudgående ressourceforløb, hvis der ikke kan peges på indsatser, der realistisk kan forventes at udvikle arbejdsevnen. For borgere der vurderes i målgruppen for ressourceforløb skal kommunen dokumentere, at hidtidige indsatser ikke har bragt borgeren i uddannelse eller job, og der skal være en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af en indsats, så arbejdsevnen forbedres. Forløbene kan afsluttes med ordinær beskæftigelse, uddannelse, fleksjob eller førtidspension (Holt & Pejtersen, 2019; Beskæftigelsesministeriet, 2018).

⁵ Det har hele tiden har været muligt at tilkende førtidspension uden forudgående ressourceforløb eller andre tiltag i de tilfælde, hvor det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i aktiverings-, helbredsmæssige eller andre foranstaltninger.

Den aktuelle stigning i tilkendelser til førtidspension kan hænge sammen med forskellige faktorer, men en antagelse er, at ændringen blandt andet skyldes et efterslæb efter førtidspensions- og fleksjobreformen i 2013 og covid-19-krisen, eller at kommunerne har opprioriteret at få afklaret udsatte borgere til førtidspension (Beskæftigelsesministeriet, 2024a). Derudover lavede forligspartierne bag reformen af førtidspension og fleksjob i 2020 en række justeringer af ressourceforløbsordningen, herunder en indsatsgaranti, kortere og mere fleksible forløb og større fokus på virksomhedsrettede forløb via en jobformidler (jf. ovenfor). Med Aftale om bedre ressourceforløb forenkledes samtidig den økonomiske styring i forhold til ressourceforløb for at understøtte, at indsatsen i ressourceforløb tilrettelægges efter den enkelte borgers behov. Det indebærer, at kommunernes økonomiske incitament til at give vejledning, opkvalificering og mentor blev reduceret gennem en omlægning af en statslige refusion (Beskæftigelsesministeriet, 2020).

1.1.1 Den beskæftigelsesrettede indsats for unge uden uddannelse eller job

De seneste år har arbejdsmarkedet været præget af gunstige konjunkturer og fallende ledighed. Disse ændringer i konjunkturerne har ført til en ændring i sammensætningen af gruppen af ledige med en relativ stigning i antallet af personer, der er længere væk fra arbejdsmarkedet (Amilon et al., 2022).

Arbejdsløsheden blandt unge i Danmark i alderen 18-29 år er relativt lav set i europæisk sammenhæng. Danmark har en gennemsnitlig beskæftigelsesrate for denne aldersgruppe på 60 % i perioden 2017-2019, hvilket er blandt de højeste beskæftigelsesrater for denne aldersgruppe i de nordiske lande og EU27 (Højbjerg et al., 2022). Trods den relativt lave arbejdsløshed blandt unge i Danmark og det store politiske fokus på at hjælpe flere unge på vej til job eller uddannelse viser tal fra 2023, at omkring 6,4 % af de 15-24-årige, svarende til ca. 43.000, ikke er i uddannelse eller beskæftigelse (Beskæftigelsesministeriet, 2024a). Denne gruppe betegnes som NEET (Not in Employment, Education or Training). NEET-gruppen er meget heterogen, men trods denne heterogenitet er der generelt risici forbundet med at være en del af den. Unge i NEET-gruppen har en øget risiko for at stå uden for arbejdsmarkedet som voksne og mangle mulighed for at forsørge sig selv (Bäckman & Nilsson, 2016; Ralston et al., 2022; Larsen, Jakobsen & Mikkelsen, 2023).

I Danmark er der som sagt stort politisk fokus på at målrette lovgivning og indsatser på beskæftigelsesområdet mod unge for at få flere i uddannelse og beskæftigelse. Eksempelvis medførte kontanthjælpsreformen i 2014, at ledige under 30 år uden uddannelse skal have en intensiv uddannelsesrettet indsats, et uddannelsespålæg og modtage uddannelseshjælp som ydelse. Dette betyder, at unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse som udgangspunkt visiteres til uddannelses-

hjælp (Beskæftigelsesministeriet, 2016). Unge over 30 år visiteres til forskellige forsørgelsesydelse og indsatser afhængig af deres situation og behov. Disse omfatter kon-tanthjælp, dagpenge, flekslønstilskud, revalideringsydelse, ressourceforløbsydelse, le-dighedsydelse, sygedagpenge og førtidspension. For denne analyse betyder det, at de unge således findes i alle målgrupper, da vi fokuserer på tilkendelser af førtids-pension til unge under 40 år. Derudover trådte *Lov om kommunal indsats for unge under 25 år* (KUI) i kraft den 1. januar 2019 med implementering pr. 1. august 2019. KUI-loven har som mål at få flere unge i uddannelse eller job gennem tværprofessi-onelt, tværorganisatorisk og tværsektorielt arbejde omkring den enkelte unge. Hvordan loven udmøntes varierer mellem kommunerne. Det kan fx indebære, at for-skellige fagprofessionelle flyttes sammen i kommunale ungeenheder (LBK nr. 1393 af 05/10/2022).

Der er begrænset viden om, hvilke indsatser der virker for de mest udsatte unge, som har udfordringer ud over mangel på job og uddannelse. Flere studier peger dog på, at progression mod uddannelse eller beskæftigelse bedst opnås, når flere tværfaglige indsatser igangsættes parallelt. For eksempel når en virksomhedsrettet indsats kombi-neres med en social indsats, en helbredsrettet indsats eller en opkvalificerende ind-sats. Derudover fremhæves individuelt rettede tiltag, relationelle tiltag og organisato-riske tiltag som virksomme for målgruppen (Bolvig et al., 2019).

1.1.2 Viden om udsatte unge i risiko for at ende på førtidspension

I en dansk kontekst findes der begrænset viden om de udsatte unge, som jobcentrene har særligt svært ved at hjælpe i uddannelse eller beskæftigelse, og som er i risiko for at ende på førtidspension.

En stor kvantitativ dansk undersøgelse af Andersen (2017) har belyst individuelle bar-rierer for beskæftigelse af unge i alderen 18-29 år, der hverken har været i uddannelse eller job i 2 sammenhængende år i perioden 2000-2013. Andersen finder, at disse unge i varierende grad engagerer sig i risikoadfærd såsom kriminelle aktiviteter og stofmisbrug, og nogle har psykiske problemer.

En anden dansk undersøgelse fra VIVE har også identificeret, at unges risikoadfærd og risikofaktorer påvirker sandsynligheden for senere at stå uden for uddannelse eller job. Disse risikofaktorer omfatter forbrug/misbrug af alkohol og stoffer, tidlig seksuel debut, tidligt forældreskab, psykisk sygdom og kriminalitet. Derudover identificeres fravær i skolen og tidlig offentlig forsørgelse som de vigtigste faktorer for at forudse, om en ung senere vil stå uden for uddannelse og beskæftigelse i en længere periode. Desuden fremhæves strukturelle faktorer som medvirkende til deres vanskeligheder ved at komme videre. Der synes fx at være en tendens til, at uddannelsesinstitutioner-

ne og arbejdsmarkedet ikke altid formår at rumme de udsatte unge (Bolvig et al., 2019).

VIVE-undersøgelsen identificerer også udfordringer relateret til kommunernes unge-tjenester og jobcentre, som er de to hovedinstitutioner ansvarlige for vejledning om uddannelse og job for unge i alderen 18-29 år. Overordnet peger undersøgelsen på problemer med manglende sammenhæng og koordinering blandt de forskellige institutioner og aktører, der hjælper udsatte unge. Problemet gælder både mindreårige (15-17 år) og voksne unge (over 18 år). Et andet problem er behovet for tidlige advarsler fra skolerne til ungerådgiverne, hvis en elev er i risiko for at droppe ud. Skolerne informerer dog typisk først rådgiverne, når den unge allerede er droppet ud. Endelig består et tredje problem, der vedrører unge over 18 år, i en ofte forekommende konflikt mellem sundhedspersonale, der prioriterer psykiatrisk behandling over beskæftigelse, og sagsbehandlere i jobcenteret, der prioriterer enten uddannelse eller beskæftigelse (Bolvig et al., 2019).

1.1.3 Antallet af unge med psykiske lidelser er stigende blandt førtidspensionister

Mens flertallet af børn og unge i Danmark samlet set trives, stiger antallet af unge, der mistrives (Görlich et al., 2019). Blandt unge med dårligt mentalt helbred er psykiske lidelser den mest udbredte udfordring. Tal viser, at 25 % af unge med dårligt mentalt helbred har en diagnose relateret til en psykisk lidelse (Beskæftigelsesministeriet, 2024b). I forlængelse heraf viser tal fra 2022, at hoveddiagnosen bag over 75 % af tilkendelser af førtidspension til unge var psykiske lidelser (SMVdanmark, 2023; Beskæftigelsesministeriet, 2024b). Ligeledes har tidligere undersøgelser fremhævet, at unge med psykiske lidelser udgør en stigende gruppe blandt førtidspensionister i Danmark (Caswell et al., 2012).

Undersøgelser viser, at antallet af børn og unge, der får en neuropsykiatrisk diagnose, er stigende, især når det kommer til ADHD og autismspektrumforstyrrelser (ASF). Borgere med ASF og/eller ADHD udgør den største enkelte målgruppe på børne-, unge- og voksenområdet, der modtager støtte efter *lov om Social Service*. For de kommunale forvaltninger betyder denne udvikling blandt andet, at myndighedsrådgivere skal håndtere langt flere sager, hvor de unges vanskeligheder og særlige behov er forbundet med neuropsykiatriske diagnoser, hvilket øger kompleksiteten og kræver omfattende ressourcer (Moesby-Jensen, 2019).

Ifølge tal fra Beskæftigelsesministeriet (2024b) har unge med selv vurderet dårligt mentalt helbred og målbare sociale eller sundhedsrelaterede udfordringer sjældnere tilknytning til arbejdsmarkedet. De er oftere også ufaglærte sammenlignet med unge uden disse udfordringer. Målbare udfordringer er fx diagnosticering med en psykisk

lidelse og adfærdsmæssige forstyrrelser, anbringelse uden for hjemmet, modtagelse af forebyggende foranstaltninger, fængselsophold eller forældre med lignende diagnoser eller fængselsophold. Dette mønster ses også inden for uddannelsesområdet, hvor disse unge i mindre grad opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse.

10 år efter, at de har angivet, at de har et dårligt mentalt helbred, modtager omkring 42 % af unge med dårligt mentalt helbred og målbare udfordringer offentlig forsørgelse, hvilket er dobbelt så mange som blandt unge med dårligt mentalt helbred uden målbare udfordringer. De unge med dårligt mentalt helbred og målbare udfordringer adskiller sig særligt ved, at de i højere grad modtager kontanthjælp og førtidspension. Blandt disse modtager 6 % kontanthjælp og 10 % førtidspension 10 år senere sammenlignet med henholdsvis 2 % og 1 % unge uden målbare udfordringer. Dette tyder på, at sociale og sundhedsmæssige udfordringer, såsom psykiske lidelser og anbringelser, spiller en betydelig rolle for unges tilknytning til arbejdsmarkedet og risikoen for at ende på offentlig forsørgelse (Beskæftigelsesministeriet, 2024b).

Baggrundsviden om reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013, de efterfølgende reformændringer, indsigt i gældende regler og indsatser for unge samt viden om unge i risiko for førtidspension har bidraget til at strukturere og målrette interviewene og sagsgennemgangen i denne undersøgelse. Denne viden har sikret, at dataindsamlingen fokuserede på betydningsfulde aspekter af kommunernes praksis og tilkendelser af førtidspension.

1.2 Læsevejledning

Denne rapportes analyse og resultater præsenteres i 5 mindre kapitler, som tilsammen belyser udviklingen i tilkendelser af førtidspension til unge under 40 år.

Kapitel 2 undersøger, hvad der ifølge de interviewede og sagsgennemgange karakteriserer unge, der får tilkendt førtidspension, herunder psykiske og sociale faktorer, der udfordrer deres vej til beskæftigelse.

Kapitel 3 belyser med udgangspunkt i de interviewedes vurderinger og sagsgennemgange, hvad der kendetegner de unges forløb i jobcenteret frem mod tilkendelsen af førtidspension, herunder hvilke tilbud og indsatser de unge har modtaget.

Kapitel 4 omhandler de udfordringer og barrierer, som ifølge de interviewede har betydning for tilkendelser af førtidspension til unge under 40.

Kapitel 5 præsenterer mulige årsager til stigningen i tilkendelser af førtidspension til unge under 40 år, baseret på de interviewedes oplevelser.

Kapitel 6 samler op på rapportens resultater og fremlægger en række opmærksomhedspunkter målrettet aktører på beskæftigelsesområdet.

2 Målgruppens karakteristika

I dette kapitel af rapporten undersøger vi, hvad der ifølge de fagprofessionelle i beskæftigelsessystemet karakteriserer de unge, som tilkendes førtidspension, og deres udfordringer i forhold til at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Kapitlet er baseret på både interviews af fagprofessionelle i jobcentre samt sagsgennemgangene.

I alle 7 deltagerkommuner giver interviewpersonerne udtryk for, at de unge, der tilkendes førtidspension, er en mangfoldig gruppe. De kæmper ofte med mangeartede og komplekse problemstillinger, der gør det svært for dem at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Mange unge kæmper, ud over ledigheden i sig selv, både med sociale og sundhedsmæssige udfordringer og ofte med flere udfordringer samtidig. Derfor kan der ifølge interviewpersonerne ikke peges på en homogen gruppe af unge, der tilkendes førtidspension.

Til trods for at målgruppen "unge under 40 år" dækker over en bred gruppe af forskellige borgere, er der imidlertid fællestræk, der går igen på tværs af deltagerkommunerne. Det er disse fællestræk, vi i dette kapitel vil belyse. På baggrund af interviewene med medarbejdere og ledere i jobcentre belyser vi også, hvordan disse forskellige karakteristika skaber væsentlige barrierer for de unges muligheder for at komme i uddannelse eller beskæftigelse.

2.1 De unge har ofte komplekse, alvorlige og samtidige diagnoser

Når medarbejderne i jobcentre bliver spurgt, hvad der typisk karakteriserer de unge, der får tilkendt en førtidspension, er der bred enighed om, at kendetegnende for mange af de unge er, at de overvejende har psykiske lidelser og ofte kæmper med komplekse og mangeartede diagnoser på én gang. Flere interviewpersoner giver udtryk for, at det sjældent er én dominerende psykisk udfordring, der fører til førtidspension for de unge, men snarere flere samtidige lidelser.

I alle syv kommuner fremhæver interviewpersonerne, at de oplever en markant stigning i antallet af borgere under 40 år med udviklingsforstyrrelser såsom ADHD og autisme, ofte kombineret med psykiatriske lidelser som angst og depression. Det understøttes af sagsgennemgangen, hvor de diagnoser, der oftest går igen, er: ADHD, ASF, mental retardering, skizofreni, angst og depression. Derudover viser sagsgennemgangen, at nogle unge kæmper med OCD, PTSD, afhængighedssyndrom, borderline, spisevægring og stress. At flere unge tilkendes førtidspension på grund af psykiske

lidelser er også i tråd med både dansk og international forskning, der har belyst, hvordan unge med psykiske lidelser udgør en stigende andel af førtidspensionister (Caswell et al., 2012: 73).

Selvom psykiske lidelser er kendetegnende for mange af de unge, der får tilkendt førtidspension, fremhæver flere interviewpersoner, at de unge ofte kæmper med komplekse problemer, og at de psykiske udfordringer i mange tilfælde er en del af en borgers samlede begrænsninger for at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Det er med andre ord ofte kompleksiteten af de unges mangeartede problemer og barrierer for at komme i uddannelse eller beskæftigelse, der fører til, at de tilkendes førtidspension, snarere end én psykisk eller fysisk lidelse i sig selv.

2.2 Mange unge kæmper med betydelige sociale problemer

På tværs af de syv deltagerkommuner fremhæves det af de interviewede, at en del af de unge kæmper med betydelige sociale problemer, der forværrer deres samlede situation og spiller en afgørende rolle i deres vanskeligheder med at opnå og fastholde uddannelse eller beskæftigelse. Sagsgennemgangen understøtter dette, idet det i 28 ud af 56 sager fremgår, at sociale forhold som omsorgssvigt, seksuelt misbrug, misbrug i hjemmet eller manglende netværk påvirker borgerens liv og funktionsniveau negativt.

Hertil fremhæver flere af de interviewede, at en del af de unge, der tilkendes førtidspension, er kendetegnet ved, at de har været en del af det offentlige system i en betydelig del af deres liv til trods for deres unge alder. Flere har været en del af systemet, længe før de kom i kontakt med jobcenteret. I flere jobcentre bemærker interviewpersonerne, at det er kendetegnene for mange af de

Størstedelen af de unge, der tilkendes førtidspension, kæmper med én eller flere diagnoser

Sagsgennemgangen viser, at:

- I 52 ud af 56 sager har den unge én eller flere psykiske udfordringer
- I 42 ud af 52 sager har den unge mere end én psykisk udfordring
- I 26 ud af 56 sager har den unge én eller flere somatiske lidelser
- I 20 ud af 56 sager har den unge andre fysiske, funktionelle eller kognitive udfordringer, der begrænser funktionsevnen

unge, at deres forløb i det offentlige system reelt starter i børneårene, og at de unge af forskellige årsager ofte har været "systembørn" størstedelen af deres liv. De fortsætter således med at være "systemunge", når de bliver 18 år og bliver en del af beskæftigelsessystemet. En sagsbehandler i et af jobcentrene beskriver det således:

Jeg får tit at vide af rehab, at de unge sager er meget voldsomme. [...] Mange af dem er jo ikke nye sager. Det kan godt være, at de er nye hos os, hvis de er 2 år gamle, men det er jo ikke nye sager i deres liv. De har jo været børnesager mange af dem inden, og de har været socialsager i årevis. De er måske allerede taget fra hjemmet som små, så det skal ses i det store perspektiv og ikke kun jobcenterperspektivet. (Sagsbehandler i jobcenter)

Selvom de unge med sociale udfordringer kæmper med et bredt spektrum af forskellige problemstillinger og livssituationer, deler de ofte et fællestræk: de kommer fra udsatte hjem og har ofte haft en udfordret barndom med belastede livsvilkår. Nogle kommer fra økonomisk udsatte hjem, hvor fattigdom og mangel på ressourcer har præget deres hverdag. Nogle er blevet tvangsfjernet fra hjemmet i barndommen eller har været udsat for alvorligt omsorgssvigt, eksempelvis forældre med misbrug. Andre har erfaringer med hjemløshed siden tidlig ungdom.

Flere interviewpersoner bemærker, at i de sager, hvor den unge kæmper med betydelige sociale problemer, kan de psykiske udfordringer ofte være relateret til denne baggrund, da det at have et svært udfordret udgangspunkt for livet kan resultere i et markant nedsat funktionsniveau. Dette er også i tråd med tidligere undersøgelser, der har vist, at mange unge, der er i risiko for at ende på førtidspension, har sammensatte problemstillinger, hvor sociale og opvækstbetingede udfordringer spiller en central rolle (se fx Caswell et al., 2012; Ibsen, Jensen & Grønfeldt, 2023).

Desuden nævner flere interviewpersoner, at en del af de unge, der får tildelt førtidspension, både kæmper med psykisk sygdom og misbrug. Sagsgennemgangen viser, at 14 ud af 56 borgere kæmper med rusmiddelproblematikker. Disse borgere, især dem, der ikke er motiverede for misbrugsbehandling, er ifølge interviewpersoner særligt svære at hjælpe og få i uddannelse eller beskæftigelse. De kan ofte ikke få den nødvendige psykiatriske hjælp, så længe de har et misbrug, men bruger samtidig rusmidler som selvmedicinering for deres psykiske lidelser. Mange unge har dobbeltdiagnoser og/eller misbrugsproblemer, hvilket udgør en yderligere udfordring for både sagsbehandlere og læger i forhold til at finde den rette behandling og tilrettelægge et godt arbejdsmarkedsrettet forløb for dem (Caswell et al., 2012: 73).

Selvom vi i dette afsnit fokuserer på unge med sociale problemer, beretter flere af de interviewede også, at de oplever en stigning i antallet af psykisk sårbare unge, som har haft en relativt stabil barndom uden større svigt eller belastede opvækstvilkår, og

som først i udskolingsårene oplever stigende modgang. Dette er også tidligere blevet fremhævet (Bolvig et al., 2019).

2.3 Skolevægring og isolation udgør for nogle en væsentlig barriere for beskæftigelse

Både interviewmaterialet og sagsgennemgangen viser, at en del af de unge, der tilkendes førtidspension, har gået på specialskoler eller modtaget forskellige støtteforløb, siden de var små, for eksempel på grund af et lavt kognitivt niveau eller (svær) autisme eller (svær) ADHD. Andre har gået i almindelige folkeskoler uden hjælp eller støtte. Flere interviewpersoner bemærker, at det forhold, at disse unge har været i almindelige folkeskoler uden støtte, ikke nødvendigvis indikerer, at de ikke har haft brug for særlig hjælp eller støtte, men snarere kan skyldes, at de af den ene eller anden årsag er blevet sent udredt, og derfor har der ikke været igangsat støtte før.

Flere interviewpersoner peger på, at mange af de unge, de møder, og som er langt væk fra arbejdsmarkedet, ofte har haft en svær skolegang, der blandt andet bærer præg af meget fravær, mange skoleskift eller mobning. En svær skolegang og massiv skolevægring kan føre til isolation og manglende deltagelse i skoleliv. En del af de unge er således kendetegnet ved, at de ikke har gennemført folkeskolens afgangseksamen, ikke honorerer karakterkravene om 02 i dansk og matematik eller har været helt uden for skolesystemet i længere perioder. Fælles for disse unge er, at de først skal indhente noget skolegang, før de kan tænke på muligheden for uddannelse.

På baggrund af reglerne om uddannelsespålæg skal beskæftigelsesindsatsen for alle unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, indrettes, således at den i videst muligt omfang understøtter de unge frem mod en uddannelse (Ankestyrelsen, 2015). I jobcentre møder de derfor som udgangspunkt de unge med et uddannelsespålæg. Mange af de unge, der er i risiko for at ende på førtidspension, vurderes dog ikke at være uddannelsesparate på grund af deres mangelte problemer. De har ofte behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid og visiteres derfor som aktivitetsparate med fokus på at gøre dem uddannelsesparate.

Interviewpersoner i flere jobcentre oplever, at mange unge, der kommer ind i jobcenteret, har haft lange perioder med skolevægring og fravær eller frafald. Skolevægring kan føre til isolation samt manglende faglige og sociale kompetencer, som er nødvendige for at komme videre i uddannelse eller beskæftigelse. Samtidig kan den negative oplevelse med skolegang føre til, at mange af de unge ikke er motiverede for uddannelse. Det gør det ifølge flere interviewpersoner svært at tale om uddannelse med de unge. Som en af interviewpersonerne siger:

Mange af de unge har haft en virkelig dårlig skolegang. De kommer typisk med meget fravær og er gået glip af meget undervisning. De har ofte også en negativ oplevelse af skolegang; mange har oplevet mange skoleskift, og man har oplevet mobning. Mange har oplevet af føle sig ikke-ligeværdige med deres klassekammerater, og de er på ingen måde motiverede for mere skolegang, fordi de har en oplevelse af, at det overhovedet ikke er godt for dem. Så det er rigtig svært at snakke uddannelse med den her målgruppe, fordi de ikke er der, hvor det motiverer dem overhovedet. (Afdelingsleder i jobcenter)

De unges erfaringer med skolevægning kan således blive en udfordring for jobcentrenes arbejde med at hjælpe dem videre i uddannelse eller beskæftigelse, og kan samtidig gøre overgangen fra skole til beskæftigelsessystemet sværere for de unge, da de pludselig står over for forventninger fra jobcenteret, såsom at møde op til samtaler og forløb, som kan være vanskelige for dem at honorere.

Interviewpersonerne er enige om, at de færreste unge i jobcenteret ikke ønsker at tage en uddannelse eller finde et job. Det er de interviewedes oplevelse, at de fleste unge ønsker at finde deres plads på arbejdsmarkedet og tjene deres egne penge. Men arbejdsmarkedet stiller i dag højere krav end tidligere om uddannelse og formaliserede kompetencer, hvilket er svært at opfylde for unge i risiko for at ende på førtidspension, fordi de ofte ikke passer ind i det regulære uddannelsessystem. Flere interviewede vurderer, at færre unge ville ende på førtidspension, hvis der var flere uddannelser tilpasset dem, der ikke passer ind i det traditionelle system. Uddannelsernes struktur er udfordrende for mange af de unge, der ikke kan studere på fuldtid, da systemet ikke er tilrettelagt efter, at nogle har behov for deltidsstudier. Som en af de interviewede siger:

Der er ikke nogen uddannelser, de kan følge, fordi det er så firkantet: de skal studere på fuldtid. Du kan for eksempel ikke blive tømrer eller murer på deltid. Det er virkelig et problem, at man har et skolesystem, som smider så mange ud. (Sagsbehandler i jobcenter)

Flere interviewpersoner fremhæver, at de ofte møder unge, som har forsøgt at klare sig gennem uddannelsessystemet og lykkes i folkeskolen, men som oplever belastningsreaktioner, når de starter på en ungdomsuddannelse og derefter bliver udredt. For disse unge er STU ofte det eneste tilbud i jobcenteret. Nogle interviewpersoner påpeger, at nogle unge, særligt dem, der er højt begavet, ofte ikke føler, at de passer ind på en STU. Der er derfor behov for flere særligt tilrettelagte uddannelser og mulighed for at tage uddannelser og AMU-kurser på deltid, vurderer flere af de interviewede.

Interviewpersonerne ser en sammenhæng mellem de unges manglende succes i skole- og uddannelsessystemet og risikoen for i en ung alder at ende på en førtidspension, selvom fuldført skolegang og uddannelse ikke nødvendigvis er en forudsætning for en plads på arbejdsmarkedet.

2.4 De unge har sjældent tilknytning til arbejdsmarkedet

På baggrund af sagsgennemgangen kan vi se, at en stor del af de unge, der er blevet tilkendt førtidspension, ikke har tilknytning til arbejdsmarkedet. I 30 ud af 56 sager har den unge aldrig været i ordinær beskæftigelse, hvilket betyder, at de ikke har haft mulighed for at udvikle en arbejdsidentitet eller erfaring med at være på arbejdsmarkedet. Dette understøttes af interviewmaterialet, hvor flere interviewpersoner udtrykker, at mange af de unge sjældent har haft fritidsjob eller været i ordinær beskæftigelse. Som resultat heraf har mange heller ikke et ønske om at opnå beskæftigelse, når de først kommer i jobcenteret, da det er uvant for dem. Som en af interviewpersonerne udtrykker det:

De har ikke følelsen af at være kompetente og at lykkes med at arbejde, og hvis man ikke har prøvet det, så har man ikke en længsel efter det. Nogle af dem har ikke engang haft et fritidsjob, og det er noget af det, vi har været meget fokuseret på i ungeindsatsen; at få den der arbejdsidentitet tidligt i livet, fordi det er vigtigt, at de selv har en drivkraft henimod arbejdsmarkedet. (Afdelingsleder i jobcenter)

For nogle er den første virksomhedspraktik deres første møde med arbejdsmarkedet, hvilket betyder, at de ikke har noget at sammenligne med, og at de mangler forståelse for værdien af at have et arbejde. De har derfor svært ved at se, hvordan et arbejde kan bidrage positivt til deres liv. Det gør det samtidig svært for jobcentermedarbejderne at motivere dem til at komme i beskæftigelse, da de unge ikke har positive erfaringer fra arbejdsmarkedet at forholde sig til. Dertil kommer, at mange af de unge har mistet troen på deres egne evner og troen på, at de kan komme i beskæftigelse, hvorfor de ikke ser sig selv på arbejdsmarkedet nu eller i fremtiden.

Interviewpersonerne ser de unges manglende erfaring med og motivation for arbejdsmarkedet, som en af de udfordringer, der på sigt kan føre til en førtidspension.

Derudover peger flere interviewpersoner på, at nogle unge kommer fra familier, hvor både mor og far er på overførselsindkomst, og hvor dette livsmønster er alt, hvad de kender til. Derfor tillægger de ikke dét at have et arbejde nogen værdi. En interviewperson beskriver det således:

Hvis man ikke har forældre, der viser én, at det at stå op og gå på arbejde hver dag er en del af hverdagen, så er det ikke sikkert, at man tillægger det nogen værdi. (Afdelingsleder i jobcenter)

Disse unge kan ifølge de interviewede være vanskelige at arbejde med, da deres 'mindset' ikke er indstillet på beskæftigelse, og de ofte mangler opbakning hjemmefra. Uden støtte fra familien bliver det sværere for de unge at opfatte beskæftigelse som en ønsket og opnåelig vej for dem.

2.5 Sammenfatning

Gennem sagsgennemgange og interviewmaterialet er der identificeret nogle fælles-træk blandt de unge under 40 år, der tilkendes førtidspension. Størstedelen af de unge kæmper med komplekse og mangeartede problemstillinger, der ikke alene relaterer sig til ledighed. De har ofte alvorlige psykiske udfordringer, og nogle kæmper også med betydelige sociale problemer. En del af de unge har været en del af det offentlige system i mange år, inden de kom i jobcenteret. Derudover mangler mange af de unge en tilknytning til arbejdsmarkedet, og de har derfor ikke haft mulighed for at opbygge en arbejdsidentitet.

Blandt interviewpersonerne er der bred enighed om, at førtidspension ofte bevilges til unge under 40 år på grund af dette samlede og komplekse billede, der i mange tilfælde inkluderer udfordringer fra barndommen (i hjemmet og/eller i skolen), psykisk og/eller somatisk sygdom – og i nogle tilfælde også misbrug. Sagsgennemgangen understøtter dette, da det i mange sager fremgår, at der ikke kan peges på én primær årsag til, at den unges arbejdsevne vurderes som varigt og væsentligt nedsat. I stedet skyldes det de mange udfordringer og diagnoser, som den unge samlet set kæmper med.

3 De unges forløb frem mod tilkendelse af førtidspension

I dette kapitel undersøger vi de unges forløb i beskæftigelsessystemet inden tilkendelsen af førtidspension. Kapitlet baserer sig på interviews med medarbejdere og ledere i jobcentre og data fra sagsgennemgangene. Formålet med sagsgennemgangen har været at få indsigt i, hvilke indsatser og tilbud de unge har modtaget i de 7 udvalgte kommuner, og hvad der kendetegner mange af deres forløb. Vi har således ikke fokuseret på detaljerede beskrivelser af hver enkelt kommunes ungeindsats, men i stedet set på tværs af de unges forløb frem mod tilkendelsen af førtidspension⁶. I dette kapitel fremhæves også forskelle mellem kommunerne, når disse er relevante. Interviewpersonernes perspektiver bidrager til at belyse virksomme indsatser og tilgange i jobcentrenes arbejde med de unge under 40 år.

Som nævnt i forrige kapitel er det kendetegnende for mange af de unge borgere, at de har mangeartede og komplekse udfordringer, hvilket deres forløb i beskæftigelsessystemet også bærer præg af. For eksempel viser sagsgennemgangen, at der i mange af de unges sager har været igangsat og afprøvet mange forskellige foranstaltninger.

Da forløbet frem mod en tilkendelse af førtidspension for mange af de unge er en proces, der kan variere meget i længde, intensitet og kompleksitet, har vi i denne undersøgelse ikke afgrænset perioden frem mod tilkendelse af førtidspension. Vi vurderede, at en afgrænsning til eksempelvis 12 måneder inden tilkendelsen ville give et ufuldstændigt billede, da en væsentlig del af afklaringen af den unges arbejdsevne også sker før denne periode. I sagsgennemgangen har vi i stedet blik for det samlede forløb i beskæftigelsessystemet og undersøgt, hvilke jobrettede, sociale og helbredsrelaterede indsatser de unge har deltaget i.

Som nævnt tidligere skelner vi ikke mellem unge over og under 30 år i denne undersøgelse. Det er dog relevant at bemærke, at sagsgennemgangen omfattede 33 sager med unge mellem 18 og 29 år og 23 sager med unge mellem 30 og 40 år. Dette har blandt andet betydning for, hvilken ydelse og indsats de unge har modtaget inden tilkendelse af førtidspension.

⁶ Læs mere om kommunernes organisering af indsatsen for unge i Bilag 1.

3.1 Individuelt tilpasset forløb og motivationsarbejde er vigtigt i arbejdet med de unge

Et gennemgående tema i interviewmaterialet er, at unge, på grund af deres komplekse udfordringer, kræver en tidlig, tværfaglig, koordineret, helhedsorienteret, individuelt tilpasset og fleksibel indsats, der enten kan ændre kursen mod førtidspension eller gøre overgangen til førtidspension mere overskuelig for dem. Det er med andre ord vigtigt, at forløbet ikke alene fokuserer på at få den unge i beskæftigelse eller uddannelse, men også sigter mod at håndtere de unges sociale og helbredsmæssige barrierer og udvikle deres personlige og sociale kompetencer.

Ifølge flere af de interviewede er en væsentlig barriere for de unges vej til beskæftigelse, at de har mistet troen på sig selv, deres kompetencer og deres muligheder på arbejdsmarkedet. Derfor er nogle af de unge ikke motiverede for uddannelse eller beskæftigelse, når de kommer i jobcenteret. På tværs af alle 7 kommuner er der bred enighed om, at motivation er den "*allervigtigste faktor*" (Afdelingsleder i jobcenter). En central del af jobcentermedarbejdernes arbejde er derfor at forsøge at motivere de unge og styrke troen på deres egne evner.

Gennem interviewene med medarbejdere og ledere i jobcentrene er det tydeligt, at motivations- og relationsarbejde er en afgørende del af indsatsen for de unge. Flere interviewpersoner beskriver, at jobcentrene især lykkes med at bringe de unge tættere på uddannelse eller beskæftigelse, når de formår at styrke de unges tro på egne evner ved eksempelvis at vise dem, at de tror på den enkelte unges potentiale og mulighed for at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Netop dét at tro på den enkeltes muligheder for at komme i job og uddannelse fremhæves også som betydningsfuldt i arbejdet med de unge. Som en af de interviewede siger:

Jeg kan godt forstå for udefrakommende, for eksempel nu, hvor jeg sidder nede på rehabiliteringsteamet, det er andre faggrupper; det er læger, det er pædagoger, det er sygeplejersker, jeg kan godt forstå, at de nogle gange tager sig til hovedet og tænker: hvordan hulen skal det nogensinde lykkes det her, men det er jo, fordi at jeg ser det hele tiden, hver dag, at det lykkes. Så selvfølgelig tror jeg helt ind i knoglerne på det. (Sagsbehandler i jobcenter)

Jobcentermedarbejdernes tro på borgerens mulighed for at komme i beskæftigelse samt gode relationer mellem borger og sagsbehandler er også tidligere blevet fremhævet som et centralt element i at hjælpe borgere langt væk fra arbejdsmarkedet tættere på uddannelse eller beskæftigelse (Væksthusets Forskningscenter, 2017; Daneris & Caswell, 2019). De interviewede sagsbehandlere fortæller, at de kontinuerligt søger efter positive åbninger, hvor den unge har motivation, som kan bygges videre på. Motivations- og relationsarbejde kræver dog ofte en længerevarende og intensiv

indsats, hvilket ifølge de interviewede nogle gange udfordres af proceskrav og målstyring i jobcentrene. Dette fokus på relations- og motivationsarbejde gør samtidig arbejdet med de unge meget individuelt tilpasset og vanskeligt at generalisere.

Motivations- og relationsarbejde har betydning for, hvordan den enkelte sagsbehandler oplever at lykkes med den enkelte unge, men det er vanskeligere at se koblingen mellem dette arbejde og så stigningen i antallet af førtidspensioner til unge. I denne bestemte kontekst må det betyde, at de unge er blevet vanskeligere at motivere, eller at sagsbehandlerne er blevet ringere til dette arbejde, fx på grund af færre ressourcer og højere sagsstammer, og sådanne forhold kan øge risikoen for, at de unge får en førtidspension.

3.2 Mange af de unge har langvarige sager i jobcenteret

På baggrund af sagsgennemgangen kan vi se, at en stor del af de unge har været på offentlig forsørgelse i mange år forud for tilkendelsen af førtidspension. I 34 ud af 56 sager har den unge været på offentlig forsørgelse i 6 år eller mere inden tilkendelsen af førtidspension.

Som tidligere nævnt omfatter sagsgennemgangen 33 sager, hvor den unge ved tilkendelsen af førtidspension er under 30 år, hvoraf 14 sager vedrører unge mellem 18 og 23 år, og 19 sager hvor den unge er mellem 24 og 29 år. I de sager, hvor den unge er mellem 18 og 23 år, er det således begrænset, hvor lang tid den unge har nået at være på offentlig forsørgelse inden tilkendelsen af førtidspension. Desuden omfatter 23 sager unge over 30 år, hvoraf 17 er mellem 30 og 35 år, og 6 er mellem 36 og 40 år.

Tabel 3.1 Antallet af sager fordelt efter antal år på offentlig forsørgelse

År på offentlig forsørgelse	Antal sager
0-2 år	8
3-5 år	14
6-10 år	27
11 år eller mere	7

Kilde: Tallene er baseret på sagsgennemgang i de 7 deltagerkommuner, hvor i alt 56 sager er blevet gennemgået.

Sags gennemgangen vidner om, at for størstedelen af de unge, der har lange sagsforløb i jobcenteret, har der været iværksat mange forskellige indsatser for at bringe den unge nærmere arbejdsmarkedet eller uddannelse. Blandt de interviewede er der enighed om, at lange perioder med offentlig forsørgelse kan have en negativ indvirkning på de unges muligheder for at komme i job eller uddannelse. Som en afdelingsleder i ét af de adspurgte jobcentre siger:

Når de har været her i 1-2 år, så afslutter vi flere til job og uddannelse, men når de har været her i 3 år, så er det omvendt. (Afdelingsleder i jobcenter)

Det er også tidligere blevet fremhævet, at sandsynligheden for at afgang fra eksempelvis kontanthjælp eller uddannelseshjælp til beskæftigelse og uddannelse øges, jo kortere tid man modtager disse ydelser (Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015). Langvarig deltagelse i beskæftigelsessystemet kan således blive endnu en begrænsning for borgerens mulighed for at komme i beskæftigelse. Det skyldes ifølge interviewpersonerne blandt andet, at gentagne nederlag og mangel på succesoplevelser kan resultere i, at de unges psykiske helbred forværres yderligere, og/eller at de *"mister gejsten, jo længere tid de er på offentlig forsørgelse"*. (Afdelingsleder i jobcenter).

Som tabellen viser, har 22 ud af 56 unge kun været i beskæftigelsessystemet i 0-5 år før tilkendelsen af førtidspension. I tre af sagerne har den unge dog tidligere modtaget dagpenge og/eller sygedagpenge. For de øvrige sager er det kendetegnende, at borgerne er meget unge, og at de fleste (20 ud af 22) ikke har deltaget i et ressourceforløb inden tilkendelsen af førtidspension. Ifølge flere interviewpersoner har de meget unge, der kun er kort tid i beskæftigelsessystemet inden tilkendelsen af førtidspension, ofte meget alvorlige og konkurrerende udfordringer, som forværres ved deltagelse i uddannelses- eller beskæftigelsesrettede tiltag. Der foreligger typisk en lægelig vurdering, der bekræfter, at det er dette mønster, de i jobcenteret vil blive ved med at se på grund af kompleksiteten af den unges lidelser. Især i ét jobcenter beskriver interviewpersoner, at det i disse sager, hvor den unge er så udfordret og helbredstilstanden forværres ved beskæftigelsesrettede tiltag, ofte er vanskeligt at afklare den unges arbejdsevne, da det ikke er muligt at afprøve den unge på arbejdsmarkedet. I stedet er der blevet afprøvet mange foranstaltninger, som ikke er lykkedes, hvilket fører til at disse sager ender med tilkendelse af førtidspension.

3.3 En stor del af de unge kommer direkte fra uddannelseshjælp til førtidspension

Som en del af analysen af de unges forløb i beskæftigelsessystemet har vi set på de unges forsørgelsesgrundlag inden tilkendelsen af førtidspension.

I tabellen herunder ses de unges sidste offentlige forsørgelsesgrundlag inden tilkendelsen af førtidspension.

Tabel 3.2 Størstedelen af de unge modtog uddannelseshjælpsydelse inden tilkendelsen af førtidspension

Ressourceforløbsydelse*	Kontanthjælpsydelse	Uddannelseshjælp	Sygedagpenge	Ledighedsydelse
24	4	26	1	1

Note: Heraf har 5 været i jobafklaring på ressourceforløbsydelse.

Sagsgennemgangen viser, at en stor del af de unge (26 ud af 56) har modtaget uddannelseshjælpsydelse som den sidste offentlige forsørgelse inden tilkendelsen af førtidspension. Næsten lige så mange (24 ud af 56) har modtaget ressourceforløbsydelse, enten i forbindelse med ressourceforløb (19 ud af 24) eller jobafklaringsforløb (5 ud af 24). Derudover viser sagsgennemgangen, at i 11 af de sager, hvor den unge har fået ressourceforløbsydelse, har den unge tidligere modtaget uddannelseshjælp, og 5 af de unge, som har været i et ressourceforløb, har tidligere modtaget kontanthjælp. Ud af de 56 sager er der kun 4 sager, hvor den unge er gået direkte fra kontanthjælpsydelse til førtidspension. Hertil skal det også nævnes, at en stor del af de unge i de gennemgåede sager ikke er berettiget til kontanthjælp, da de er under 30 år og ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse⁷. Vi kan således ikke sige noget generelt om, hvad der karakteriserer denne målgruppe. Det, vi dog kan se på tværs af de fire sager, er, at de unge har været i beskæftigelsessystemet og på offentlig forsørgelse i mange år før tilkendelsen af førtidspension. To af de unge har været på offentlig forsørgelse i 8 år, en borger har været i 10 år og en borger har i 14 år været på offentlig forsørgelse inden tilkendelsen af førtidspension. Alle fire har desuden tidligere modtaget uddannelseshjælp, og ingen af dem har fået et ressourceforløb i den tid, de har været i beskæftigelsessystemet. Sidstnævnte kendetegner også en stor del af de unge, der kommer direkte fra uddannelseshjælp til førtidspension, hvilket ligeledes stemmer overens med tal fra 2023, der viser, at der har været en stigende

⁷ Sagsgennemgangen omfattede 33 sager med unge mellem 18 og 29 år og 23 sager med unge mellem 30 og 40 år. Unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse visiteres som udgangspunkt til uddannelseshjælp, hvorimod unge over 30 år visiteres til forskellige forsørgelsesydelse og indsatser afhængig af deres situation og behov (Beskæftigelsesministeriet, 2016).

overgang fra kontanthjælp/uddannelseshjælp til førtidspension (Beskæftigelsesministeriet, 2024a).

I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvorfor en stor del af de unge overgår direkte fra uddannelseshjælp/kontanthjælp til kontanthjælp uden et forudgående ressourceforløb.

3.4 Mange unge har ikke fået et ressourceforløb

Ifølge reformen af førtidspensions- og fleksjobområdet skal unge under 40 år som udgangspunkt deltage i ét ressourceforløb inden tilkendelse af førtidspension, medmindre der ikke er en realistisk forventning om, at et ressourceforløb vil udvikle den unges arbejdsevne (Beskæftigelsesministeriet, 2012). I dette afsnit ser vi på, om de unge har deltaget i ressourceforløb inden tilkendelse af førtidspension og årsagerne til, hvorfor nogle unge overgår direkte fra uddannelseshjælp/kontanthjælp uden at have fået et ressourceforløb. I dette afsnit fremhæver vi også nogle forskelle mellem kommunerne, da de interviewede peger på forskellige udfordringer og muligheder ved ressourceforløbene, som vi finder relevante at belyse.

Sagsgennemgangen viser, at i 19 ud af 56 sager har den unge deltaget i ressourceforløb, og i 6 af disse sager har den unge deltaget i mere end ét ressourceforløb. Dette betyder, at i 37 sager har den unge altså ikke fået et ressourceforløb.

Baseret på sagsgennemgangen har vi identificeret de typiske årsager til, at de unge ikke har fået et ressourceforløb men i stedet overgår direkte til førtidspension. Disse årsager er:

- Funktionsniveau er afklaret, og der er ikke noget udviklingspotentiale.
- Borgeren har allerede modtaget relevante/tværfaglige indsatser, og yderligere ressourceforløb vil ikke forbedre funktionsevnen eller arbejdsevnen.
- Der kan ikke peges på tværfaglige indsatser, der kan forbedre arbejdsevnen, og/eller der er risiko for, at ressourceforløb kan forværre tilstanden.
- Tidligere deltagelse i jobafklaringsforløb eller STU-forløb har afklaret borgeren fuldstændigt, og ressourceforløb vil ikke bidrage med noget nyt.
- Behandling er den eneste mulige fremadrettede indsats, og ingen beskæftigelsesrettede tiltag kan iværksættes.
- Lægefaglige vurderinger har konkluderet, at ingen yderligere behandlingsmuligheder er tilgængelige, og at borgerens tilstand er stationær.

I flere kommuner fremhæver interviewpersoner, at en af årsagerne til, at unge ikke får et ressourceforløb, er, at det kan være svært at pege på nye indsatser i ressourceforløbene, som ikke allerede er blevet afprøvet. I flere af de adspurgte jobcentre oplever de interviewede, at ressourceforløbet ofte ikke bringer nye muligheder med sig, da de samme indsatser kunne være blevet tilbudt under kontanthjælp eller uddannelseshjælp. En interviewperson beskriver ressourceforløbene som 'kejserens nye klæder', da de ikke åbner op for nye muligheder, men i stedet ofte medfører et sagsbehandlerskift, hvilket – ifølge medarbejderen – kan skabe mere forvirring end værdi for borgeren. En anden interviewperson beskriver udfordringen således:

Der, hvor man lægger sager op på et rehabiliteringsteamme, der har vi jo allerede arbejdet med at afprøve alle mulige tilbud, så de har egentlig fået den indsats, de ville kunne få i et ressourceforløb. Der masser af gange, hvor vi tænker, at det er fuldstændig rigtigt, at de skal have et ressourceforløb, men der er også andre gange, hvor vi tænker, at det ikke giver mening, fordi vi har været alt igennem. (Afdelingsleder i jobcenter)

Udfordringen med, at ressourceforløbene ikke bringer nye indsatser, fører til, at nogle kommuner i højere grad vælger at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret med den unge, inden sagen lægges op til rehabiliteringsteamet. Da alle relevante indsatser allerede er afprøvet, når sagen skal vurderes, bliver udfaldet derfor førtidspension og ikke et ressourceforløb. Eksempelvis fremhæves det i en kommune, at de ikke har særligt mange unge i ressourceforløb, da de har organiseret indsatsen for unge i et tværfagligt ungeteam, der har succes med at hjælpe mange af de unge videre uden behov for ressourceforløb. En interviewperson i denne kommune beskriver det således:

Jeg tror, at grunden til, at det ikke er den målgruppe, der fylder aller mest ved vores ressourceforløb, det er, at vi har et ungeteam, der arbejder rigtig godt og tværfagligt med dem og ofte også lykkes med dem, forinden de når et ressourceforløb. (Sagsbehandler i jobcenter)

Ifølge flere interviewpersoner hænger udfordringen med at finde nye indsatser i ressourceforløbene også sammen med, at der på rehabiliteringsmøderne ofte peges på beskæftigelses- og sundhedstilbud. Det er imidlertid sværere at få adgang til konkrete sociale tilbud i socialforvaltningen på grund af lovgivningsmæssige barrierer. Derfor efterspørger flere interviewpersoner flere sociale indsatser under jobcenterets regi. Som en af interviewpersonerne siger:

Det, der kan være udfordrende i forhold til ressourceforløb, er at pege på nogle indsatser, som ikke har været afprøvet, for tit er det nogle indsatser, som kommer fra beskæftigelses- eller sundhedskoordinator, og tit mangler vi det ben, der kommer fra servicelovgivningen. Det kan være lidt sværere

for dem at pege på konkrete indsatser, fordi hvis de skal have et servicetilbud, så skal de igennem møllen der, og der er noget lovgivningsmæssigt, som spænder ben. (Leder af rehabiliteringsteam i jobcenter)

I flere kommuner fremhæves det desuden, at ressourceforløbene kræver mange ressourcer og meget forberedelse, da der skal indhentes meget dokumentation, før en sag forlægges for rehabiliteringsteamet. Særligt i ét jobcenter peger flere interviewpersoner på, at lovændringen, som forkortede ressourceforløbet fra maks. 5 til maks. 3 år, har medført, at de reelt kun har 2 år til at arbejde beskæftigelsesrettet med borgeren. Ifølge interviewpersonerne skyldes dette, at de indledningsvist må bruge meget tid på motivationsarbejde, da mange borgere i ressourceforløb er umotiverede, ofte på grund af tidligere afprøvede indsatser og tiltag. Desuden skal sagsbehandlere ved forløbets afslutning bruge meget tid på dokumentation, så sagen kan forelægges for rehabiliteringsteamet igen. Dette anses som en udfordring ved ressourceforløbene og er ifølge interviewpersonerne i det nævnte jobcenter en af årsagerne til, at nogle unge får mere end ét ressourceforløb. 2 år er i nogle tilfælde ikke tilstrækkeligt, når de først skal arbejde med de unges personlige og sociale kompetencer, motivation og gradvise optrapning i virksomhedspraktik. Selvom lovændringen tager hensyn til borgerens retssikkerhed og skal sikre, at ingen hænger fast i systemet, er det ifølge interviewpersonerne i dette jobcenter ikke nødvendigvis en meningsfuld ændring for den unge målgruppe med komplekse problemstillinger.

I en anden kommune beskriver flere interviewpersoner, at de i dag lægger færre sager op til rehabiliteringsteamet med en forhåbning om, at den unge skal tilkendes et ressourceforløb, da de i højere grad end tidligere arbejder tværfagligt og helhedsorienteret i de forskellige afdelinger. Jobcenteret har, ifølge interviewpersonerne, mange sager med unge, der potentielt kunne være berettiget til at blive forelagt for rehabiliteringsteamet, men de mangler ressourcer i kommunen til at håndtere sagerne. Derfor arbejder de i stedet tværfagligt med de unge i en særlig ungeenhed og indstiller i højere grad sager til rehabiliteringsteamet, når de oplever, at alle muligheder er udtømt. En leder i denne kommune fremhæver, at dette medfører, at de unge ofte har fået de nødvendige og relevante indsatser uden et formelt ressourceforløb. På den måde undgår de at bruge mange ressourcer på at forberede en indstilling til rehabiliteringsteamet, for at den unge kan få et ressourceforløb.

På trods af udfordringer ved ressourceforløbene er der også flere interviewpersoner, der peger på fordelene ved ressourceforløb. Nogle fremhæver fx, at det tværfaglige samarbejde og koordinering omkring borgeren styrkes, og at det kan have en positiv effekt på borgerens motivation og fremtidige muligheder, at fagpersonerne på rehabiliteringsmødet har en tro på, at borgeren kan komme i beskæftigelse. Som en af interviewpersonerne, der arbejder med borgere i ressourceforløb, siger:

Om nogen, så ved den målgruppe [de unge], har jeg fokus på den helhedsorienterede indsats; vi er nødt til at lykkes med at komme hele vejen rundt om borgerens udfordringer [...]. Det kræver virkelig koordinering og samarbejde hele vejen rundt, fordi vi lykkes ikke med dem, hvis de ikke engang er i stand til at fungere, og de basale behov ikke er på plads. [...] Og det er dét, vi kan i et ressourceforløb; at give den indsats, inden man når dertil og giver en førtidspension. (Sagsbehandler i jobcenter)

En leder i en af de andre kommuner understreger ligeledes, at effekten af et tværfagligt team, der koordinerer og sammensætter en plan tilpasset den enkelte borger med alle nødvendige hensyn, ikke skal undervurderes. Samme leder fremhæver, at en styrke ved ressourceforløbet er, at sagsbehandlerne, der arbejder med denne målgruppe, er trænet i at arbejde koordineret og insisterer på det tværfaglige samarbejde, hvilket nogle gange kan være en udfordring. Derudover fremhæver interviewpersoner i flere kommuner, at en fordel ved ressourceforløbene er, at de er tidsbegrænsende, hvilket de oplever kan have en motiverende effekt på borgerne.

3.5 Langt de fleste unge modtager beskæftigelsesrettede tilbud

Sagsgennemgangen viser, at i 51 ud af 56 sager har den unge på et tidspunkt i forløbet i beskæftigelsessystemet modtaget beskæftigelsesrettede tilbud, som fx virksomhedspraktik, jobsøgning/jobformidling, forskellige typer mentorindsatser og individuelle forløb målrettet unge med forskellige diagnoser, herunder IPS for unge. Derudover har en del af de unge været indskrevet på en Særligt Tilrettelagt Ungdomsudannelse (STU) (12 ud af 51). Desuden har et fåtal af de unge været indskrevet på en Forberedende Grunduddannelse (FGU) eller en Forberedende Voksenuddannelse (FVU). Det er dog ikke alle, der har gennemført deres uddannelsesforløb.

Det fremgår yderligere af sagsgennemgangen, at virksomhedsrettede indsatser (virksomhedspraktik og løntilskud) ofte anvendes til de unge i alle 7 kommuner. Langt de fleste af disse virksomhedsrettede forløb er virksomhedspraktikker. Hertil fremhæves det i flere af de adspurgte kommuner, at de har deltaget i initiativer såsom 'Flere skal med 1 og 2', hvilket har betydet, at de i kommunen er begyndt at arbejde mere jobrettet.

3.5.1 Virksomhedsrettede indsatser er ikke altid en realistisk mulighed

I 34 ud af de 51 sager, hvor den unge har modtaget beskæftigelsesrettede indsatser, er der blevet igangsat én eller flere virksomhedspraktikker – ofte med særlige skåne-

hensyn, mentor og/eller forskellige hjælpemidler. Selvom Ankestyrelsens principafgørelse om førtidspension fra 2019 fastslår, at der er et udviklingsperspektiv for borgerens arbejdsevne, når denne ikke er afklaret og afprøvet i forhold til det brede arbejdsmarked under hensyntagen til borgerens skånebehov og funktionsniveau, har en del af de unge kun deltaget i én virksomhedspraktik. I cirka 12 ud af de 34 sager har den unge kun været i én virksomhedspraktik i løbet af sit forløb i beskæftigelsessystemet. I cirka 10 ud af 34 sager har den unge deltaget i 2-3 virksomhedspraktikker, i 9 sager har den unge deltaget i mellem 4-7 virksomhedspraktikker, og i 3 sager har den unge deltaget i 8 eller flere virksomhedspraktikker. Flere af disse forløb har imidlertid været kortvarige og/eller er blevet afbrudt før tid. I flere af de sager, hvor der har været afbrudte forløb, fremgår det, at forløbene er blevet afbrudt på grund af ustabilitet/manglende fremmøde og forværring af borgerens helbredstilstand ved deltagelse i praktikken. I flere af kommunerne fremhæver interviewpersonerne, at mange af de unge har så store udfordringer, at én eller flere virksomhedspraktikker ikke er en realistisk mulighed, hvilket er en udfordring i forhold til at afklare deres arbejdsevne på det brede arbejdsmarked.

I de gennemgåede sager, hvor der ikke har været iværksat virksomhedsrettede forløb, skyldes det eksempelvis, at det ikke har været muligt at imødekomme borgerens skånehensyn på en arbejdsplads. Når disse ikke kan imødekommes, er der risiko for en yderligere reduktion af borgerens funktionsniveau. I andre sager fremgår det, at den unges helbredstilstand er så dårlig, at praktik slet ikke har været en mulighed.

Som nævnt tidligere er et fælles karakteristikon for mange af de unge borgere, at de ikke har opbygget en arbejdsidentitet og -erfaring, inden de henvender sig i jobcenteret. Flere interviewpersoner fremhæver, at praktik i en virksomhed kan have en positiv effekt på de unge og er en god måde at bringe dem tættere på arbejdsmarkedet, da det både giver de unge motivation og erfaring med at arbejde. Dog mangler flere af de unge grundlæggende stabilitet i deres liv og deres hverdag, hvilket betyder, at virksomhedspraktik ofte ikke kan stå alene, men må kombineres med andre tilbud. Flere interviewpersoner påpeger, at de med de unge, på grund af deres komplekse udfordringer, ofte er nødt til at starte med at opøve basale kompetencer, såsom at fungere derhjemme, før det er realistisk, at de kan klare sig på en arbejdsplads. Det er interviewpersonernes oplevelse, at mange af de unge, der er i risiko for førtidspension, har mange nederlag med i bagagen, og derfor "*kan det ikke nytte noget, at vi stopper dem ud i en praktik først og giver dem et nederlag mere*" (Sagsbehandler i jobcenteret). Derimod må de første hjælpe de unge med at skabe nogle faste rammer og arbejde med deres motivation og selvtillid. Som en af de interviewede siger:

Det er som sagt mange gange, at det ikke er beskæftigelse, der er fokus på fra start. Det er alt det udenom. (Afdelingsleder i jobcenter)

I et af de jobcentre, hvor antallet af tilkendelser er faldet, fortæller sagsbehandlerne, at de unge ofte får en mentor eller en anden form for socialpædagogisk støtte og/eller træningstilbud før eller parallelt med virksomhedspraktik for at skabe stabilitet og struktur i deres hverdag. Sagsbehandlerne fremhæver, at de har mange muligheder for at tilrettelægge individuelle forløb tilpasset den enkelte unges behov, og at ledelsen har en "what ever works"-indstilling. Dette betyder, at sagsbehandlerne har rimeligt frie rammer til at sammensætte meningsfulde forløb for de unge, hvilket sagsbehandlerne i dette jobcenter oplever som afgørende for, at de lykkes med at hjælpe de unge videre mod job eller uddannelse.

I flere jobcentre fremhæver interviewpersoner også, at de har haft et stigende fokus på anvendelsen af løntimer i småjobs til de unge. I en kommune påpeges det dog, at lønnede timer kan være svært, da mange af de unge, der er i risiko for førtidspension, ofte ingen erfaring har med at være på en arbejdsplads og typisk er ufaglærte, det er derfor begrænset, hvor mange arbejdsopgaver de mestrer og kan få løn for. Som en af de interviewede i kommunen siger:

Lønnede timer er altid godt. Det er jo vores hovedfokus. Men dem, vi har, er så langt fra arbejdsmarkedet, at lønnede timer kan være svært. Som sagt, mange er jo ufaglærte og ved knap nok, hvad det vil sige at træde ind på en arbejdsplads. (Sagsbehandler i jobcenter)

I en anden kommune fremhæves modregningsreglerne, herunder 225-timersreglen for ugifte, der modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp, som en anden udfordring ved lønnede timer. Modregningsreglerne svækker ifølge interviewpersonerne de unges motivation for at få lønnede timer, da der stort set ingen økonomisk gevinst er ved at have et job på få timer.

3.5.2 Parallele indsatser

Det er i tidligere undersøgelser blevet påpeget, at jobrettede indsatser såsom virksomhedspraktik og jobsøgning fungerer bedst til at skabe progression mod arbejdsmarkedet for udsatte borgere. En jobrettet indsats har dog den største effekt, hvis den kombineres med andre indsatser såsom opkvalificerings-, sociale og helbredsrettede indsatser (Væksthusets Forskningscenter, 2018).

Sagsgennemgangen viser, at en del af de unge har deltaget i kombinerede/parallelindsatser, hvor de hjælpes på flere områder på en gang. I størstedelen af disse sager har den unge haft et forløb i psykiatrien, hos en psykiater eller psykolog samtidig med, at den unge har modtaget beskæftigelsesrettede indsatser. Derudover har en del af de unge også deltaget i helbredsrettede indsatser i regi af jobcenteret såsom stressrehabilitering, træningsforløb eller forløb med henblik på mestring af psykisk

og/eller fysisk helbred. Eksempelvis har en stor del af de unge med ASF deltaget i særlige mestringstilbud målrettet deres specifikke udfordringer. Andre har deltaget i forløb målrettet håndtering af angst.

En stor del af de unge har også modtaget sociale indsatser i socialafdelingen, mens de har været tilknyttet jobcenteret. De typiske sociale indsatser, som de unge har modtaget, er: hjemmevejleder, misbrugsbehandling, bostøtte, botilbud, botræning/hverdagsmestring, støttekontaktperson og/eller specialpædagogisk støtte. Dog fremhæves det i flere af de adspurgte jobcentre, at det er vanskeligt at få adgang til sociale indsatser gennem socialforvaltningen, og interviewpersonerne efterspørger derfor flere sociale tilbud i regi af jobcenteret.

Selvom flere unge har deltaget i en kombination af to eller flere indsatser, viser sagsgennemgangen også, at en del af de unge kun har deltaget i én indsatstype ad gangen. Derudover viser sagsgennemgangen også, at en stor del af de unges forløb er karakteriseret ved, at de i perioder har været fritaget for beskæftigelsesrettede indsatser, hvilket især skyldes, at sygdom og helbred forværres ved deltagelse i sådanne indsatser.

3.5.3 IPS for unge

I forlængelse af det ovenstående afsnit er det også værd at nævne IPS (Individuelt Planlagt job med Støtte), som er et virksomhedsrettet og tværfagligt forløb specifikt udviklet til personer med svære psykiske lidelser⁸ (STAR, 2024a). I sagsgennemgangen fandt vi, at der i 6 ud af 56 sager var iværksat et IPS-forløb, og at alle disse 6 sager stammer fra den samme kommune. Sagsgennemgangen viser imidlertid også, at en anden kommune har en lignende indsats med støttet beskæftigelse. Interviewpersoner i 3 deltagerkommuner fremhæver IPS som en effektiv og virksom indsats for unge. Derudover nævnes det i en af kommunerne, at indsatsen også har været med til at styrke samarbejdet med psykiatrien. I kommunen med de 6 IPS-forløb køber de IPS-indsatsen hos eksterne leverandører, da IPS kræver en mere håndholdt indsats og tættere kontakt, end jobkonsulenterne i jobcenteret kan tilbyde. I en anden kommune, hvor IPS ikke blev anvendt i de gennemgåede sager, men hvor de har anvendt en lignende indsats med støttet beskæftigelse, fremhæver en leder, at de har et særligt IPS-team i jobcenteret og arbejder meget med IPS. Interviewpersonen uddyber dog ikke brugen IPS til unge. I en tredje kommune fremhæver interviewpersoner, at de som en del af deres indsats for unge med psykiske udfordringer, der forventes at

⁸ Grundtanken bag IPS-metoden er, at med det rette job og arbejdsomgivelser kan disse personer arbejde på det ordinære arbejdsmarked uden forudgående træning. IPS er bygget op omkring et IPS-team, bestående af en række IPS-konsulenter, der guider og rådgiver den arbejdssøgende i at finde og fastholde et job. Borgeren deltager aktivt i at identificere sine færdigheder og jobønsker. Konsulentens sikrer, at borgeren falder godt til på arbejdspladsen og holder tæt kontakt med primærbehandleren i psykiatrien for at være opdateret om borgerens sygdoms- og behandlingsudvikling (STAR, 2024a).

kunne komme i uddannelse eller beskæftigelse inden for et år, også er begyndt at bruge IPS. For at få IPS kræves det dog, at den unge er motiveret for at komme i job eller uddannelse inden for 1 år, og at den unge er klar til at kontakte en virksomhed inden for de første 3 måneder af sit forløb i ungeindsatsen.

IPS fremhæves i 3 af deltagerkommunerne. Dette skal formentlig ses i sammenhæng med, at det i nogle kommuner stadig er en relativt ny indsats, og at den primært har været forbeholdt voksne. I Danmark arbejdes der dog aktivt på at udbrede indsatsen til andre aldersgrupper. For eksempel igangsatte STAR i december 2023 et nyt puljeinitiativ, der skal få flere unge under 30 år med psykiske lidelser og psykisk mistrivsel videre i job eller uddannelse via IPS-metoden. Her deltager i alt 27 kommuner (STAR, 2023).

3.6 Jobcentrene er bekymrede over at overlade de unge på varig ydelse

I alle kommuner fremhæver interviewpersonerne, at de altid overvejer, om der er mere, de kan gøre for de unge, inden de indstiller til en førtidspension. Flere fremhæver, at de ikke mener, at førtidspension nødvendigvis sikrer de unge et godt liv. De udtrykker derfor, at de ofte er bekymrede for, om de har gjort alt, hvad de kunne for at forebygge, at den unge ender på en førtidspension. Samtidig fortæller flere, at de er bekymrede for, hvad der sker med de unge, når de forlader jobcenteret med en førtidspension, da dette medfører, at jobcenteret slipper dem. For nogle unge betyder det, at de bliver overladt til dem selv. En af interviewpersonerne beskriver det således:

"[...] når de får pensionen, så bliver borgeren overladt til sig selv. Så man sidder lidt med den der, når de går ud ad døren, og man har bevilget dem en pension, så sidder man med den der tanke: får du det godt? Især når det er de unge, for de har jo så mange år tilbage at leve i". (Fagkoordinator i jobcenter)

Når en borger tilkendes førtidspension, overgår ansvaret fra jobcenteret til social- og/eller sundhedsforvaltningen. Ifølge flere interviewpersoner er denne overgang meget skrøbelig for de unge, som risikerer at blive overladt til sig selv, hvis der ikke er nogen til at gribe dem. Det skyldes, at sociale og sundhedsrettede tilbud er frivillige tilbud, som borgeren kan takke nej til. Flere af de interviewede medarbejdere understreger derfor, at det er vigtigt for dem så vidt muligt at sikre, at den unge får den nødvendige støtte, så overgangen til førtidspension bliver så enkel som muligt. En interviewperson nævner som eksempel, at hvis en ung borger har haft en mentor gennem jobcenteret, forsøger de at undgå, at hjælpen stopper ved i stedet at få socialafdelingen til at tilkende socialpædagogisk støtte.

I én af kommunerne fortæller flere interviewpersoner, at de arbejder aktivt på at skabe kontakt til voksensocialafdelingen, men at det generelt er svært at få adgang til indsatser på socialområdet. Problemet er ifølge de interviewede, at når jobcenteret 'slipper' de unge, er det op til de unge selv at søge hjælp i socialafdelingen. Mange er imidlertid ikke i stand til dette, især dem, der ikke har familie eller netværk til at hjælpe dem. I en anden kommune beskriver flere interviewpersoner også, hvordan de forsøger at "klæde borgeren bedst muligt på" til førtidspension. Dette indebærer fx at sørge for, at borgeren får en støtte-kontaktperson gennem socialforvaltningen. På rehabiliteringsmødet får de unge også en folder med information om voksensocialområdet, så de ved, hvor de kan henvende sig for at få hjælp.

I 2023 indførte de i en tredje kommune en særlig samtykkeerklæring, hvor borgeren med sin underskrift giver samtykke til, at jobcenteret må kontakte dem 6-12 måneder efter rehabiliteringsmødet. Formålet er at sikre, at borgeren er bekendt med og får relevante indsatser. Borgerne informeres også om mulighederne for at arbejde på førtidspension. Det har resulteret i, at nogle borgere efterfølgende er kommet i arbejde med løntilskud på få timer eller varetager et frivilligt arbejde.

I en fjerde kommune sender de breve til alle førtidspensionister med vejledning om mulighederne for at få arbejde. Dette initiativ har også til formål at hjælpe førtidspensionister med at finde meningsfulde aktiviteter og potentielt få en tilknytning til/genindtræde på arbejdsmarkedet.

3.6.1 Førtidspension med revision

Efter Ankestyrelsen i 2023 udvidede muligheden for at tilkende førtidspension med revision⁹, er flere af deltagerkommunerne begyndt at overveje eller benytte denne mulighed. Der er dog forskellige tilgange til og meninger om brugen af førtidspension med revision til de unge.

I de fleste kommuner giver medarbejderne udtryk for, at førtidspension med revision kan være meningsfuldt, også for unge med alvorlige psykiske lidelser. Borgere med psykiske lidelser kan ifølge de interviewede have gavn af ro og muligheden for at fokusere på behandling, da det kan bidrage til, at beskæftigelse senere er muligt. Som en af de interviewede siger:

Der er nogle borgere, som har så alvorlige psykiske lidelser, hvor man kan sige, at hvis de får ro, og man har fokus på behandling, så kan det være,

⁹ Førtidspension med revision betyder, at en borger tilkendes førtidspension, men at der efter en fastsat periode – typisk op til 5 år – skal vurderes på ny, om borgeren fortsat opfylder betingelserne for førtidspension. Ifølge Ankestyrelsens principafgørelse kan dette især være relevant for unge og ved borgere med sygdomme med et uforudsigeligt forløb, eller hvor der er mulighed for forbedring af arbejdsevnen gennem yderligere behandling (KEN nr. 9335 af 28/04/2023).

at de kan komme ud i beskæftigelse. Det giver god mening, men det må bare ikke stå alene, og det er dét, man kan være bekymret for; hvordan er opfølgningen. (Afdelingsleder i jobcenter)

Sagsgennemgangen viser, at 3 ud af 56 af sagerne er endt med en tilkendelse af førtidspension med revision. I 5 ud af 7 kommuner giver medarbejdere dog udtryk for, at de i kommunen er begyndt at bruge førtidspension med revision til unge med psykiske lidelser efter Ankestyrelsens afgørelse. Det forholdsvis lave antal førtidspensioner med revision i vores sagsgennemgang kan skyldes, at alle gennemgåede sager er blevet lagt op til rehabiliteringsteamet i løbet af 2023. Det er derfor ikke usandsynligt, at andelen af tilkendelser af førtidspension med revision vil være højere i 2024.

I flere kommuner er der en særlig bevidsthed om at bruge førtidspension med revision korrekt og en opmærksomhed på, at det kræver en nøje vurdering af borgerens situation og potentielle forbedringsmuligheder. Flere interviewpersoner ser dog positivt på muligheden for at tilkende førtidspension med revision, da det signalerer til den unge borger, at man ikke har opgivet dem. Samtidig giver flere udtryk for, at det for nogle borgere kan give tryghed at vide, at deres sag bliver revurderet om 5 år, da det betyder, at de ikke er "dømt helt ude" af arbejdsmarkedet. Andre borgere kan finde det uoverskueligt og opleve det som et pres, at deres sag ikke er endeligt afsluttet, og at de bliver kontaktet af jobcenteret igen om 5 år.

Derudover fremhæves det af flere af de interviewede, at førtidspension med revision lovgivningsmæssigt er svært og administrativt tungt at løfte. En interviewperson beskriver, at en udfordring ved førtidspension med revision er, at det på den ene side forudsætter, at borgeren opfylder kriterierne for førtidspension, men at der samtidig skal kunne peges på et muligt udviklingsperspektiv. En anden udfordring er, at det er svært at vurdere, hvornår der er sket en væsentlig forbedring af borgerens situation, og at der mangler klare rammer og retningslinjer for revision. På grund af de administrative byrder og manglende retningslinjer har én af deltagerkommunerne valgt principielt ikke at bruge førtidspension med revision. I stedet informerer de på rehabiliteringsmødet borgerne om, at de altid kan vende tilbage til jobcenteret, hvis de får det bedre.

Samlet set er der i de fleste kommuner en oplevelse af, at førtidspension med revision kan være en væsentlig mulighed for unge med psykiske udfordringer, men det kræver tydelige retningslinjer og rammer for opfølgning for at være effektivt. Mens nogle kommuner er mere tilbøjelige til at bruge denne mulighed, finder andre det administrativt tungt og efterspørger klare retningslinjer.

3.7 Sammenfatning

I de ovenstående afsnit har vi undersøgt de unges forløb i beskæftigelsessystemet inden tilkendelse af førtidspension.

Mange af de unge borgere, der er i risiko for at ende på førtidspension, mangler ifølge de interviewede motivation og/eller selvtillid i relation til arbejdsmarkedet, når de kommer ind i jobcenteret. En vigtig del af jobcentermedarbejdernes arbejde er derfor at forsøge at opbygge de unges motivation og tro på egne evner. Flere af de unge har samtidig brug for at optræne grundlæggende kompetencer, før de er i stand til at træde ind på en arbejdsplads. På grund af de unges komplekse og mangeartede udfordringer er fokus sjældent på beskæftigelse fra starten, men i stedet prioriteres sociale og/eller sundhedsrelaterede indsatser.

I løbet af deres forløb i beskæftigelsessystemet deltager langt de fleste unge i virksomhedsrettede indsatser, særligt virksomhedspraktik, ofte kombineret med andre tilbud som fx mentorstøtte eller psykiatrisk behandling. Virksomhedsrettede indsatser fremhæves af de interviewede som virksomme for de unge, særligt når indsatsen med andre tværfaglige aktiviteter. For nogle unge er praktik i en virksomhed og andre beskæftigelsestilbud dog ikke en realistisk mulighed, da de kæmper med alvorlige udfordringer, som forværres ved deltagelse i denne slags indsatser.

Mange af de unge, som tilkendes førtidspension, går direkte fra uddannelseshjælp til førtidspension uden at have fået et ressourceforløb. Dette skyldes ofte, at deres funktionsniveau er afklaret uden udviklingspotentiale, eller at relevante indsatser i et ressourceforløb allerede er blevet afprøvet. Derudover fremhæves det i flere af de adspurgte kommuner, at ressourceforløb ofte ikke bringer nye muligheder, da de samme indsatser kunne være tilbudt under kontanthjælp eller uddannelseshjælp, hvorfor de prioriterer at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret med de unge i de respektive afdelinger og først lægger sagen op til rehabiliteringsteamet, når alle muligheder er afprøvet.

Flere af de interviewede fortæller, at ofte er bekymrede for borgerens fremtid, når en ung under 40 år tilkendes førtidspension, fordi at det i mange tilfælde er ensbetydende med, at den unge overlades til sig selv på en varig ydelse. I jobcentrene gør de derfor meget for at sikre en glidende og enkel overgang til førtidspension for den unge, hvilket indebærer at sikre, at den unge får eller informeret om relevante indsatser i social- og/eller sundhedsforvaltningen. Derudover er de i nogle af de adspurgte kommuner begyndt at benytte muligheden for førtidspension med revision til unge med psykiske lidelser, dog efterspørges tydeligere retningslinjer for brugen af den mulighed for at sikre en korrekt og ensartet praksis.

4 Udfordringer i sagsforløbet kan have indvirkning på udfaldet

I de foregående kapitler har vi undersøgt, hvad der ifølge de fagprofessionelle karakteriserer de unge under 40 år og deres forløb i beskæftigelsessystemet. I dette kapitel ser vi nærmere på nogle af de udfordringer, som sagsbehandlerne møder i arbejdet med at hjælpe de unge videre. Dette kapitel baserer sig primært på interviewene med de fagprofessionelle i jobcentrene.

De udfordringer, som sagsbehandlerne møder i arbejdet med de unge, kan ifølge de interviewede have en betydelig indvirkning på, om en sag ender med en indstilling til førtidspension eller ej. På tværs af de syv deltagerkommuner identificeres en række centrale udfordringer, der af de interviewede fremhæves som barrierer i arbejdet med at hjælpe de unge videre på vej mod uddannelse eller beskæftigelse. I dette kapitel fremhæves også forskelle mellem de adspurgte jobcentre, da kontekstspecifikke vilkår i nogle tilfælde skaber særlige udfordringer for jobcentrenes praksis.

4.1 Samarbejdet med andre aktører er vanskeligt, men virksomt

Flere interviewpersoner understreger, at samarbejdet med andre aktører omkring de unge har stor betydning for jobcentrenes arbejde med og mulighed for at hjælpe borgerne videre i uddannelse eller beskæftigelse. Dette omfatter både fagfolk såsom psykologer, psykiatere, læger og andet sundhedspersonale samt ikke-faglige aktører som familiemedlemmer eller andre i borgerens netværk. Når samarbejdet fungerer godt, kan det have en stor positiv effekt på den unges sagsforløb og mulighed for at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Med andre ord er det ifølge interviewpersonerne vigtigt at have et tæt samarbejde med de parter, der er omkring den unge. Det gode samarbejde er både relevant i forhold til at forebygge, at den unge ender på førtidspension, men også i forhold til at sikre en god overgang til førtidspension, hvis dette er nødvendigt. Samtidig kan et velfungerende samarbejde sikre, at de unge får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, hvor deres forskellige behov bliver mødt på tværs af systemer og fagligheder. Dette kan være med til at forhindre, at de unge falder igennem systemet, og sikre, at de får den støtte, de har brug for, både på kort og lang sigt. Som en af de interviewede siger:

Hvis vi tidligt bliver opmærksomme på, at her er der en tendens eller nogen, der har brug for en håndsrækning, så er det nemmere, hvis man

kender hinanden i forvejen [...]. Samarbejde på tværs er virkelig svært, men det er til gengæld virksomt, når det er det – det er erfaringen.
(Arbejdsmarkedschef i kommune)

Som det også fremgår af citatet, peger flere interviewpersoner på tværs af kommuner på, at samarbejdet på tværs af fagligheder og sektorer samt med pårørende kan være udfordrende. Forskellige måder at arbejde på, mål og prioriteter samt mangelfuld kommunikation og koordinering kan skabe barrierer for et effektivt samarbejde. For eksempel fremhæves det af flere af de interviewede, at en væsentlig udfordring i samarbejdet med andre aktører er forskellige opfattelser af, hvad der er 'den bedst mulige løsning' for borgeren samt manglende viden om jobcenterets arbejde og muligheder for at sammensætte en meningsfuld indsats, der tager hensyn til den enkelte unges behov. Derudover udtrykker flere, at deres arbejde med de unge til tider udfordres af fortællinger om, at jobcentrene 'presser' borgere ud i beskæftigelse. Flere interviewpersoner oplever, at det ofte har en negativ effekt på borgerens motivation og tro på, at de kan komme i beskæftigelse, når andre fagpersoner, som i borgerens optik har mere autoritet end jobcentermedarbejderne eller familiemedlemmer, italesætter, at borgeren burde få en førtidspension. Dette er en udfordring for jobcentrenes praksis, da det samtidig mindsker borgerens engagement og vilje til at deltage i beskæftigelsesrettede indsatser. I denne sammenhæng understreges nødvendigheden af fælles mål mellem borgeren, personer omkring borgeren og jobcenteret for at sikre et succesfuldt forløb.

I alle 7 kommuner fremhæver interviewpersonerne, at det kan være svært at hjælpe en ung borger i uddannelse eller beskæftigelse, hvis personen selv har opfattelsen af at være uarbejdsdygtig, og af den grund ikke ønsker at få eller bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette er også tidligere blevet fremhævet som en faktor, der kan have betydning for, om en borger ender på førtidspension eller ej (Caswell et al., 2012).

4.1.1 Samarbejdet med den unges familie og netværk

Ifølge flere af de interviewede har de personer, som omgiver de unge – både fagprofessionelle og ikke-fagprofessionelle såsom personer i borgerens private netværk – stor indvirkning på, hvordan den unge ser sig selv og sine muligheder på arbejdsmarkedet. Flere interviewpersoner bemærker, at de oplever, at mange af de unge ikke er motiverede for at komme i beskæftigelse, når de først henvender sig i jobcenteret. Dette skyldes blandt andet, at personer omkring dem ikke tror på deres beskæftigelsesmuligheder eller mener, at førtidspension er den bedste løsning. Ifølge interviewpersonerne kan dette påvirke de unges selvopfattelse negativt.

Særligt den unges familie og nære netværk fremhæves af flere interviewpersoner som betydningsfulde for den unges syn på sig selv og i sidste ende også for udfaldet af sagen. De ansatte i jobcentrene møder både ressourcestærke og mindre ressourcestærke forældre, der tror, at de bedst hjælper deres barn ved at sigte mod, at den unge får en førtidspension. De interviewede fortæller, at denne tænkning, hvor både forældre og den unge har sat sig for, at den bedste løsning er førtidspension, kan være en væsentlig barriere i arbejdet med at hjælpe den unge videre i uddannelse eller beskæftigelse. Hertil bemærker flere interviewpersoner, at en stor del af de unge har deres forældre med til samtaler med jobcenteret og på rehabiliteringsteammøder, hvilket kan være en udfordring i motivations- og relationsarbejdet med den unge, særligt når forældrene er overbeviste om, at førtidspension er den bedste løsning for deres barn. Som en af de interviewede siger:

Der er nogen af dem, hvor der ikke er en specifik diagnose, men hvor man kan mærke, at der er noget modsatrettet; der sidder en mor og siger: "Det bedste for dig, det er, at du får en førtidspension; det er bedre, at du ikke skal på arbejdsmarkedet. Det pres kan du ikke holde til". Der skal meget til at få fjernet det frø, mor har plantet. Mor har ret til at være der som bisidder, så bliver de partsrepræsentanter, og så skal vi forholde os til dem.
(Mødeleder på rehabiliteringsteam i jobcenter)

Unge, der er blevet fortalt af både forældre og fagfolk, at førtidspension er den bedste løsning, kan ifølge flere interviewede være særligt vanskelige at arbejde beskæftigelsesrettet med, da disse unge har internaliseret tanken om, at de ikke kan eller vil have gavn af at komme i uddannelse eller beskæftigelse, og de er derfor ikke motiveret for det. Den unges motivation, tro på egne evner og opfattelse af egne muligheder for at komme i beskæftigelse fremhæves af flere som væsentlige faktorer, der i sidste ende kan få betydning for, om en sag fører til førtidspension eller ej. Dette er også blevet pointeret i tidligere forskning (Caswell et al., 2012). Det er ofte lettere at få de unge, hvis netværk støtter deres muligheder på arbejdsmarkedet, i enten uddannelse eller beskæftigelse. Ifølge interviewpersonerne skyldes dette, at den unge er blevet opmuntret hjemmefra til at tro på sig selv og til at se, at de har noget at bidrage med på arbejdsmarkedet. Som en af de interviewede siger:

Når man taler netværk, så er det min erfaring, at vi har den gruppe af forældre, der booster en diagnose og pakker deres børn ind i vat og fortæller dem, at de ikke kan noget, og så er det rigtig svært, fordi mor eller far er totalt styrende, og så kan du kæmpe nok så meget, men det ender med en førtidspension. Så har vi nogle familier, som bare overhovedet ikke er tilstede. Og så har vi dem, hvor der er en arbejdsidentitet og en forældreevne, hvor man klæder sine børn på til, at selvfølgelig skal de ud at lave noget, og der kan man meget bedre hjælpe, fordi de tror på sig selv.

Uanset om det drejer sig om fagpersoner eller familie/netværk, fremhæver flere kommuner vigtigheden af samarbejde, dialog og koordinering i samme retning. Jobcentrene lykkes i højere grad med at hjælpe de unge, når alle parter, både jobcenter, borger og personer omkring de unge, er enige om, hvad der skal ske, og hvad der arbejdes hen imod.

4.1.2 Det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde

Mange af de unge, der er i risiko for at ende på førtidspension, har et mangeartet udfordringsbillede, hvor de ofte har behov for hjælp og tilbud i sundhedssystemet og socialforvaltningen for at håndtere disse udfordringer. Flere af de interviewede fremhæver, at nogle unge siger nej til eller ikke er i stand til at modtage hjælp og behandling i sundhedssystemet eller fra socialforvaltningen. Dette skyldes blandt andet, at ustabiliteten i deres liv er så stor, at de fx ikke kan indgå i et samarbejde med psykiatrien, eller at de har vanskeligt ved at leve op til de krav og forventninger, der følger med hjælpen. Særligt i én kommune nævner interviewpersoner, at mange unge med støttebehov ikke får den nødvendige hjælp, fordi de har svært ved at rumme og omsætte støtte i så stort et omfang, som de reelt har brug for. Eksempelvis kan unge, der lider af skizofreni, have svært ved at håndtere, at der kommer nogen i deres hjem 3-4 gange om ugen, for som en interviewperson siger: *"De bliver udtrættet, og de kan ikke omsætte den støtte, de får. Rent sygdomsmæssigt kommer de i overkrav, så får de øget symptomer og så kan de ikke rumme det"* (Afdelingsleder i jobcenter). Dette problem forstærkes i jobcenteret af en politisk beslutning om en minimumsgrænse for, hvor mange timer den unge skal kunne modtage støtte i eget hjem for at være berettiget til den. Hvis den unge eksempelvis kun kan rumme et par timers støtte om ugen, kan hjælpen ikke tilbydes i hjemmet, og den unge skal i stedet flytte sig til et andet sted for at få den nødvendige hjælp, og det kan nogle af de unge ikke.

På tværs af deltagerkommuner fremhæver de interviewede, at manglende behandling og hjælp i sundhedssystemet og socialforvaltningen gør det svært for jobcentrene at hjælpe de unge i job eller uddannelse, da de unges komplekse udfordringer samtidig kan spænde ben for, at de er i stand til at modtage beskæftigelsesrettede indsatser.

Flere interviewpersoner udtrykker, at det er en udfordring, at beskæftigelses-, social og sundhedsområdet arbejder ud fra forskellige mål og er underlagt forskellige lovgivninger og rammer. Eksempelvis arbejder jobcentrene ud fra beskæftigelseslovgivningen, som er baseret på ret og pligt, hvorimod de i sundhedssystemet og socialforvaltningen arbejder ud fra et frivillighedsprincip, hvor sociale og sundhedstilbud er frivillige tilbud, som borgeren kan takke nej til. Denne udfordring er også tidligere blevet fremhævet, blandt andet i en kvalitativ undersøgelse af langvarige kontanthjælpsforløb (STAR, 2022). Som en af de interviewede siger:

Nogle gange ville man ønske, at lovgivningerne spillede bedre sammen for borgeren. Rammestyring og siloer lever i bedste velgående og sammenhængen; den skal man godt nok arbejde meget for at skabe, og nogle gange kan man ikke. (Sagsbehandler i jobcenter)

Flere af de interviewede giver udtryk for, at de nogle gange oplever at stå alene med borgerne uden den nødvendige hjælp fra andre forvaltninger og sektorer, enten fordi borgeren har frabedt sig dette, eller fordi lovgivningen forhindrer, at borgeren kan få den hjælp, som jobcenteret vurderer, ville være gavnlig. Samtidig opleves det i de adspurgte jobcentre, at manglen på ressourcer i psykiatrien og socialforvaltningen betyder, at det kan være svært for borgerne at få adgang til psykiatrisk behandling og sociale tilbud. Dette, kombineret med forskellige mål inden for de respektive områder, og det faktum, at sundhedssystemet og socialforvaltningen ikke altid prioriterer borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet, gør det vanskeligt for jobcentrene og især de koordinerende sagsbehandlere at iværksætte den nødvendige hjælp. Som følge heraf risikerer borgerne ifølge interviewpersoner nogle gange at 'falde mellem to stole' og ikke få den hjælp, de har behov for og er berettiget til. En interviewperson kommer med følgende eksempel på dette:

[...] Vi har jo en mentorordning, som vi kan give i et vist omfang – der skal være et beskæftigelsesrettet perspektiv. Og så er der bostøtte, men det er ikke altid, at socialafdelingerne vurderer, at borgeren er i målgruppe for bostøtte. Men vi vurderer heller ikke, at borgeren er i målgruppe for mentorordning, og så står man lidt der, hvor borgeren jo bare skal have noget hjælp. Og det, vi tænker, kunne være mega godt for pågældende, det kan socialafdelingen ikke give, og man mangler lidt den der mellemting nogle gange, for det er lidt de borgere, vi taber nogle gange. (Sagsbehandler i jobcenter)

I praksis betyder dette skel mellem lovgivninger og forvaltninger ifølge flere interviewpersoner, at de i jobcentrene ofte løser opgaver, som ikke er direkte beskæftigelsesrettede, men som er nødvendige for at understøtte borgerens tilværelse. Flere interviewpersoner udtrykker blandt andet, at de ofte løser opgaver, som burde høre under socialforvaltningen. Dette skyldes ifølge interviewpersonerne, at en del af de unge, der ender på eller er i risiko for at ende på førtidspension, har et begrænset netværk. Flere interviewpersoner beskriver, at sagsbehandlerne i jobcenteret nogle gange udgør hele den unges (professionelle) netværk, fordi de unge ikke har andre, der kan hjælpe dem. Som en afdelingsleder i et jobcenter beskriver det:

Det er mange her, der bliver borgerens professionelle netværk. Jobcenteret laver virkelig meget relationelt og pædagogisk arbejde, som ikke har noget med job at gøre, men som bærer relationen og som gør, at vi så kan arbejde med det senere. (Afdelingsleder i jobcenter)

Som det fremgår af citatet, opleves det i jobcentrene også som værdifuldt at være bredt tilgængelige for borgerne, da det hjælper med at opbygge den relation, der skal til, for at de kan arbejde med borgerens motivation og understøtte den unges progression frem mod job eller uddannelse.

I flere deltagerkommuner efterspørger interviewpersonerne et styrket samarbejde på tværs af beskæftigelse, social- og sundhedsområdet. Særligt i én af de større deltagerkommuner fremhæver interviewpersonerne, at det er en udfordring, at de i kommunen er meget opdelt i forvaltninger, og derfor er mere opsplittet som organisation. For jobcentermedarbejderne betyder det, at de typisk får en koordinerende rolle, hvor de også yder social- og pædagogisk støtte, men at koordinering på tværs er svært. For borgeren betyder det, at vedkommende nogle gange skal holde styr på mange forskellige sagsbehandlere på tværs af forvaltninger og sektorer. Her ses en variation mellem kommunerne, da interviewpersonerne i de mindre kommuner synes at have nemmere ved at koordinere og samarbejde på tværs af enheder og professioner, da medarbejderne typisk har et bedre kendskab til hinanden. Dette er også i tråd med tidligere undersøgelser, der har fremhævet, at små kommuner ofte har nemmere ved at koordinere på tværs af enheder og professioner, da medarbejderne ofte kender hinanden. Store kommuner er derimod nødt til at have en mere opsplittet organisation af hensyn til driften, hvilket kan medføre koordinationsudfordringer (Larsen et al., 2018).

Selvom kommunerne generelt efterspørger et styrket samarbejde på tværs af forvaltninger og sektorer, fortæller flere interviewpersoner også om velfungerende samarbejder på tværs – særligt i de kommunale ungeindsatser, hvor indsats på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet har været med til at forbedre samarbejdet og skabe mere sammenhængende forløb for de unge. Eksempelvis fortæller interviewpersonerne i en af de kommuner, hvor der har været et fald i tilkendelser i perioden 2021-2023 sammenlignet med 2010-2012, positivt om, hvordan de på baggrund af *Lov om kommunal indsats for unge under 25 år* har etableret et tværgående ungeforum, hvor repræsentanter fra jobcenteret, familieafdelingen samt social- og sundhedsafdelingen mødes med borgeren og i fællesskab koordinerer den unges forløb. På disse møder bliver der også udpeget en koordinerende sagsbehandler, som er borgerens indgang til kommunen. Det er også tidligere blevet fremhævet, at bevidstheden om organisatoriske "søjler" og manglende brobygning har ført til reorganiseringer i kommunerne, hvor samling af ungeindsatsen i større enheder afspejler denne bevidsthed (Bolvig et al., 2019).



Tæt samarbejde er betydningsfuldt

I en af de kommuner, hvor der har været en relativt lav stigning i førtidspensioner for unge, har man oprettet en særskilt ungeafdeling, hvor alle på uddannelseshjælp er samlet. Her har de integreret UU-vejledningen og jobcenteret i én enhed, hvilket ifølge de interviewede giver mulighed for et mere sammenhængende og effektivt forløb for de unge. Denne afdeling har også ansvaret for samarbejdet med skolerne og arbejder forebyggende med unge helt ned til 15 år. Uddannelsesvejledere og jobvejledere sidder sammen, hvilket interviewpersoner fremhæver, gør det lettere at tage problemer i opløbet og reagere hurtigt, når en ung har brug for støtte.

Derudover har kommunen også oprettet et tværgående ungeforum efter KUI-loven, hvor repræsentanter fra forskellige forvaltninger mødes med borgeren for at udfylde "min plan" og udpege en koordinerende sagsbehandler, som bliver borgerens primære kontakt til kommunen. Desuden arbejder de i jobcenteret målrettet og på tværs af forskellige niveauer på at sikre tætte tværfaglige og tværsektorielle samarbejder. Det tætte samarbejde og kendskab til hinanden i kommunen gør det også nemmere at handle hurtigt, hvis en ung har brug for en håndsrækning.

De interviewede fremhæver, at det tværgående ungeforum adskiller sig fra rehabiliteringsteammøder ved at fokusere på, hvad der skal til for at få den unge i job eller uddannelse, frem for at fokusere på, om de skal have førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb. Møderne er på den måde mindre formelle end rehabiliteringsteammøderne, og tanken er, at den unge skal have mulighed for at udtrykke sine ønsker og behov. I kommunen har de desuden den tilgang, at de hellere vil bruge lidt længere tid på at finde en løsning, der er bæredygtig for den unge, for at øge chancerne for at de unge både kommer i og fastholdes i uddannelse eller beskæftigelse.

4.1.3 Ingen bliver voksne på én dag, bare fordi de fylder 18 år

I flere af de adspurgte kommuner fremhæves det af interviewpersoner, at de ville ønske, der var en bedre overgang fra barn til voksen i systemet. Som flere af de interviewede påpeger, er der ingen, der bliver voksne på én dag, bare fordi de fylder 18 år. Mange af de unge, der ender på eller er i risiko for at ende på førtidspension, har ifølge interviewpersoner haft en sag på børne- og ungeområdet i socialforvaltningen, inden de blev 18 år.

Overgangen fra børne- og ungeområdet til beskæftigelsessystemet og voksenområdet ved det 18. år er ifølge de interviewede svær for mange af disse unge. Det gælder

særligt for dem, der har et begrænset netværk eller kommer fra mindre ressourcesterke familier. Det skyldes blandt andet, at der er stor forskel på lovgivningernes indhold og forhold, herunder kommunernes hjemmel og forpligtelser til at yde støtte til borgere, der er henholdsvis under og over 18 år. Som før nævnt fokuserer beskæftigelseslovgivningen på rettigheder og pligter, mens serviceloven er en "støttelovgivning". For den unge medfører dette skift ofte en stor forandring i de krav og forventninger, de møder, før og efter de fylder 18 år. Overgangen til at være myndig indebærer blandt andet forventningen om, at den unge i højere grad skal kunne klare sig selv, samtidig med at den unges sociale, helbreds-mæssige og/eller psykiske udfordringer ikke ændrer sig, blot fordi vedkommende bliver 18 år.

Mange af de unge, som ender på førtidspension, har ifølge interviewpersonerne vanskeligt ved at leve op til og navigere i de krav og forventninger, som beskæftigelses-systemet og voksenområdet stiller til dem. Som nævnt har de unge ofte et mangear-tet udfordringsbillede, hvor manglende job eller uddannelse typisk er deres mindste problem. For nogle borgere betyder skiftet derudover, at de skal vænne sig til et mar-kant lavere serviceniveau, samt at iværksatte forløb på børneområdet i socialforvalt-ningen stoppes og erstattes af nye forløb i jobcenteret og på voksenområdet. En af interviewpersonerne beskriver det således:

[...] når man så bliver rigtig voksen, i hvert fald på dåbsattesten, så er der nogle andre krav og forventninger, man skal kunne leve op til, og det er der mange, som ikke rigtig er i stand til [...], og så skellet fra den her lovgivning på børneområdet, som trods alt er sådan nogenlunde mere... til at nu er du voksen; du skal tjene dine egne penge, din mor og far taler ikke din sag, du skal tage bussen; ja, men jeg har ikke været uden for i fire år, jeg sidder der-hjemme... altså der er et kæmpe spring. [...] Der er simpelthen nogle skel mellem de der kasser, som hver forvaltning og lovgivningsområde befinder sig i, som giver nogle uhensigtsmæssigheder for borgerne. (Arbejds-mar-kedschef i jobcenter)

4.1.4 Mange af de unge skulle være hjulpet tidligere

I forbindelse med overgangen fra barn til voksen fremhæver flere af de interviewede også en anden væsentlig udfordring i arbejdet med at forebygge, at de unge ender på førtidspension: en del af de unge, der henvender sig til jobcenteret, når de fylder 18 år eller senere, har ikke modtaget den nødvendige hjælp og støtte i tide. Ifølge de interviewede har det ofte den betydning, at disse unges helbredstilstand er så udfordret, at det er svært for jobcentermedarbejderne at sammensætte en meningsfuld be-skæftigelsesrettet indsats, der kan fremme den unges funktionsniveau og arbejds-evne. En af de interviewede beskriver det således:

Når de unge først kommer ind til os, så er det ofte lidt for sent. Nogle gange kan vi ikke gøre så meget. Vi prøver selvfølgelig, men man kan mærke på nogle borgere, at man ved, det ender ud i pension, fordi de ikke har fået den hjælp, de skulle have haft. Hjælpen skulle være givet meget tidligere, og det gør, at vi står i en svær position nogle gange, og så ender det med, at det er os, der giver pension, fordi hjælpen ikke har været der tidligere. (Fagkoordinator i jobcenter)

På tværs af alle syv kommuner understreger flere interviewpersoner, at de ville ønske, at de unge var blevet 'grebet' tidligere. Flere af de interviewede spekulerer derfor i, om det kunne være fordelagtigt, hvis jobcenteret overtog de unge før det 18. år, så de har mulighed for at sætte ind tidligere og forebygge, at de unge ender dér, hvor førtidspension bliver den eneste mulighed.

Flere interviewpersoner udtrykker, at de ser en bekymrende tendens, hvor flere unge kommer ind i beskæftigelsessystemet efter mange års fravær på grund af skolevægring. Flere interviewpersoner bemærker, at mange af de unge, der er risiko for at ende på førtidspension, opgiver skole- og uddannelsessystemet meget tidligt, da de ikke trives i de traditionelle skolesystemer. Nogle har eksempelvis aldrig fungeret i skolen og har derfor ikke gennemført deres uddannelse.

Flere interviewpersoner udtrykker en vis afmagt i forhold til at bringe de unge tættere på uddannelse eller arbejdsmarkedet, fordi en stor del af dem skulle være hjulpet lang tid før, de kom i jobcenteret – allerede i de tidlige teenageår. Som en af de interviewede siger:

Det er jo ikke os, der laver førtidspensionisterne. Når de kommer her, så er der jo en indsats i hele grundskolen og de indsatser, som ligger før det 18. år, som er mega vigtige, og som nogle gange gør det svært for os at bane en ny vej. Vi har selvfølgelig nogle sager, hvor det er helt uundgåeligt, men dem, hvor det er noget psykosocialt, og hvor man godt kunne have forebygget mere [...]. Dér ville jeg ønske, at vi brugte vores midler i samfundet til at forebygge i stedet for at forsøge at redde stumperne af noget, som er kuldsejlet. (Afdelingsleder i jobcenter)

Flere oplever, at der er behov for at sætte ind tidligere over for de unge, som har svært ved at gå i skole, og efterspørger derfor tidligere indsatser og forebyggelse i grundskolen for at hjælpe og forebygge, at unge, der har svært ved at gå i skole, ender på førtidspension senere i livet. Det kunne fx være praktik eller erhvervsklasser, hvor man kombinerer teori og praksis, så de unge, der har svært ved traditionel undervisning, tilbydes alternativer. Behovet for tidligere indsatser for de mest udsatte unge uden job og uddannelse er også tidligere blevet pointeret (se fx Bolvig et al., 2019).

I flere af de adspurgte kommuner fortæller interviewpersoner, at jobcenteret samarbejder med skoleområdet og/eller UU-vejledningen om indsatser til unge under 18 år, som eksempelvis fritidsjobindsatser. Især i ét af jobcentrene fremhæver interviewpersoner, at de i jobcenteret har haft stor succes med forebyggende indsatser i samarbejde med skoleområdet for unge helt ned til 13 år. Det er også tidligere blevet fremhævet, at fritidsjobindsatser kan understøtte en udvikling hos unge, der kan lede til, at de kommer i gang med en ungdomsuddannelse og bane vejen for, at de bliver selvforsørgende i voksenlivet (se fx Christensen et al., 2023; Jakobsen, Winkler & Ene-mark, 2024).

Som før nævnt identificeres skolevægning af de interviewede også som en væsentlig barriere for unges uddannelse og beskæftigelse, da det kan resultere i betydelige huller i deres uddannelsesmæssige og sociale udvikling. Denne adfærd forværres af lange ventetider i psykiatrien, hvilket gør det sværere for de unge at få den nødvendige hjælp i tide. Manglende tidlig intervention i skole-, børne- og familie- samt sundhedssystemet kan med andre ord forværre de unges situation, hvilket igen gør det vanskeligere for jobcentrene at integrere dem i arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet.

4.2 Lange ventetider i psykiatrien forværrer de unges helbred

Sagsbehandlerne i jobcentrene indhenter mange oplysninger og vurderinger fra borgerne praktiserende og øvrige behandlende læger, da begrænsninger i funktionsevnen skal kunne forklares ud fra lægeligt dokumenterede helbredsforhold. Men nogle gange kan samarbejdet med psykiatrien og læger være en udfordring for jobcentrene arbejde med at sammensætte meningsfulde indsatser for de unge. Dette skyldes blandt andet lange ventetider i psykiatrien, der på tværs af de syv deltagerkommuner fremhæves som en væsentlig udfordring i arbejdet med de unge; dels kan der være flere års ventetid på udredning, og dels kan det være svært for de unge at få adgang til psykiatrisk behandling. Ventetiderne beskrives af interviewpersonerne som et forhold, der kan have betydning for, om en borger ender på førtidspension eller ej, da de lange ventetider forværrer de unges helbredstilstand.

Flere interviewpersoner beretter, at nogle af de unge ofte er blevet kastet rundt mellem børne- og ungdomspsykiatrien og voksenpsykiatrien uden at få den nødvendige hjælp. Mange af dem er ikke tilstrækkeligt udredt, når de kommer i jobcenteret. Nogle unge kan være blevet fejldiagnosticeret og har derfor ikke fået den rette hjælp. Desuden oplever interviewpersonerne, at nogle unge enten ikke ønsker eller ikke er i stand til at tage imod psykiatrisk behandling, udebliver fra udredning eller behand-

ling, eller undlader at tage den nødvendige medicin, hvorefter deres sag afsluttes i psykiatrien.

Flere interviewpersoner oplever, at mange unge, der tilkendes førtidspension, ikke har modtaget den nødvendige hjælp i psykiatrien eller har fået den for sent. For jobcentermedarbejdere er manglende eller fejlagtig udredning en udfordring, da det gør det vanskeligt at identificere de rette indsatser for de unge. En sagsbehandler beskriver det således:

Hvis vi ikke ved, hvad det er for nogle symptomer, vi kan hjælpe borgeren med, så ved vi ikke, hvad det er, vi skal arbejde henimod. Vi kan godt fastsætte nogle mål for borgeren, men vi ved ikke, om den behandling, du skal deltage i om to år, har så god en effekt, at det her mål faktisk bliver en realitet. (Sagsbehandler i jobcenter)

Som det fremgår af citatet, kan lange ventetider være en udfordring, fordi sagsbehandlerne ofte må vente på en afklaring af borgerens helbredsmæssige tilstand, før arbejdsevne og beskæftigelsesperspektiver kan afklares. En tidligere undersøgelse af borgeres veje til førtidspension har fremhævet samme udfordring (Caswell et al., 2012). Her påpeges det også, at lange ventetider kan medvirke til, at kommuner ser sig nødsaget til at bruge penge på dyre speciallægeudredninger for at få sagen videre, hvilket også nævnes som en udfordring i ét af jobcentrene i denne undersøgelse. Lange ventetider i psykiatrien udgør således en udfordring for jobcentrenes arbejde med at sammensætte og igangsætte meningsfulde indsatser for de unge. Dette hænger ifølge flere interviewpersoner også sammen med, at mange borgere har svært ved at fokusere på og forholde sig til beskæftigelse og arbejde, mens de venter på psykiatrisk afklaring.

I forlængelse af det ovenstående opleves det i flere jobcentre, at borgernes praktiserende læger nogle gange er hurtige til at 'lukke ned' for beskæftigelsesrettede tiltag af bekymring for, om dette vil forværre den unges helbredstilstand. Mens de interviewede fremhæver, at borgerne naturligvis ikke skal deltage i indsatser, der kan forværre deres helbred eller situation, oplever flere, at en absolut 'nedlukning' for beskæftigelsesrettede indsatser også kan hindre borgerens deltagelse i gavnlige indsatser, der potentielt kan forbedre borgerens situation. Flere interviewpersoner udtrykker, at de lange ventetider ofte kan gøre de unge dårligere, særligt når de går uden behandling eller relevante indsatser. Derfor forsøger de i jobcentrene ofte at holde de unge i gang for at modvirke en forværring af de unges situation og helbred, men dette bliver dog umuligt i de sager, hvor den lægelige vurdering konkluderer, at borgeren ikke kan deltage i beskæftigelsesrettede indsatser.

Blandt interviewpersonerne i de syv kommuner er der bred enighed om, at jo længere tid de unge venter på udredning af psykiske eller psykiatriske lidelser, desto længere

væk fra arbejdsmarkedet kommer de. Dette stemmer også overens med, at forskning peger på, at der er risiko for en forværring af tilstanden, hvis ikke psykiske sygdomme behandles tidligt (se fx Søgaard, 2007). Det har den betydning, at det bliver sværere for jobcentrene at gribe dem og forebygge, at de ender på førtidspension. En af interviewpersonerne kommer med følgende eksempel på en borger, som ikke er blevet tidsnok udredt, og hvor sagen som resultat heraf endte med en tilkendelse af førtidspension:

Hun har været kastet rundt 2 år i psykiatrien. Til sidst måtte jeg ringe ud og sige til dem, at nu må de simpelthen udrede hende, for hun har været i 11 praktikker, og vi lykkes ikke med noget af det. Hun endte på en førtidspension, og jeg er sikker på, at havde man grebet hende for 10 år siden, så var hun ikke endt på en førtidspension. (Sagsbehandler i jobcenter)

Som citatet også understreger, oplever flere af de interviewede, at førtidspension i mange tilfælde kunne være undgået, hvis den unge havde fået den nødvendige hjælp tidligere – ofte mange år, før de henvender sig i jobcenteret.

I flere kommuner fremhæves det også, at lange ventetider i børne- og ungdomspsykiatrien og i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) er en udfordring for borgere, der har børn med psykiske udfordringer. Børnene fylder ofte meget i borgernes liv og kan blive en del af den samlede belastning, der i sidste ende fører til, at borgeren tilkendes førtidspension. Dette gælder især for yngre, kvindelige borgere. De interviewede fortæller, at vurderingen af den unges arbejdsevne baseres på et helhedsbillede af borgerens samlede ressourcer og rehabiliteringsteamets vurdering af, hvad der er realistisk på lang sigt. I denne vurdering kan børnenes situation nogle gange have betydning, især hvis de ikke får den hjælp, de har behov for, og borgeren derfor skal bruge mange af sine i forvejen begrænsede ressourcer på at støtte dem.



Vi har brugt rigtig meget tid på at få vores omkringliggende verden til at forstå, at førtidspension ikke er det første, vi trækker op af hatten til unge mennesker, for det bedrer ikke deres liv. (Afdelingsleder i jobcenter)

I en af deltagerkommunerne, hvor antallet af tilkendelser til førtidspension er faldet i 2023, har jobcenteret gennemgået en proces for at ændre deres tilgang til, hvordan de bedst kan hjælpe de unge.

Interviewpersonerne udtrykker, at det sjældent er de unge selv, der efterspørger førtidspension. Ofte bliver de introduceret til muligheden af andre, såsom forældre, læger eller behandlere. For at tackle dette har jobcenteret indgået et samarbejde med de praktiserende læger og lokalpsykiatrien i kommunen.

Tidligere oplevede jobcenteret, at de praktiserende læger og psykiatrien ofte anså førtidspension som den bedste løsning for borgere med store udfordringer. Derfor har de arbejdet aktivt med at ændre denne opfattelse. De har blandt andet etableret flere samarbejder med psykiatrien, hvor beskæftigelse tænkes ind som en del af behandlingen eller som en måde at skabe daglig struktur på, for eksempel gennem IPS-samarbejder (Individual Placement and Support).

Det har resulteret i et markant bedre samarbejde med lægerne og psykiatrien. De ansatte i det pågældende jobcenter oplever, at der nu er en større forståelse på tværs af jobcenterets arbejde, og af at beskæftigelsesrettede tilbud kan have en positiv effekt på borgerens situation og hverdagsliv. Samarbejdet har samtidig medvirket til en mere helhedsorienteret tilgang til borgernes udfordringer og muligheder i kommunen. Desuden fremhæves denne ændring i tænkningen om førtidspension af de interviewede som en væsentlig årsag til, at de i har haft et fald i antallet af tilkendelser til førtidspension.

4.3 Det rummelige arbejdsmarked er ikke altid så rummeligt

På tværs af flere deltagerkommuner peger interviewpersoner på, at arbejdsmarkedet buldrer derudaf. Selvom der generelt er fokus på at skabe mere inkluderende arbejdspladser, oplever de interviewede, at der mangler virksomheder, som kan tage de unge ind i virksomhedsrettede forløb. Det er de interviewedes oplevelse, at mange virksomheder er villige til at hjælpe de unge, men mangler tid og ressourcer til at tilbyde den nødvendige oplæring og støtte, som mange af de unge har brug for, for at kunne være i beskæftigelse. Den øgede specialisering på arbejdsmarkedet gør det samtidig svært at finde passende arbejdspladser til de unge, især når deres behov kræver særlige skånehensyn. Derudover er de unges manglende erfaringer og uddannelse ifølge de interviewede også en udfordring, da det betyder, at de ofte "ikke har ret meget at sælge sig selv på" over for arbejdsgiver. (Sagsbehandler i jobcenter).

Flere interviewpersoner fremhæver, at de ofte møder unge, der gerne vil arbejde, men som ikke kan, fx på grund af nedsat kognitiv funktionsevne, herunder lav IQ og/eller mental retardering. I nogle kommuner fortæller interviewpersoner, at selv de unge, der gennemfører en STU og får tildelt et fleksjob, til tider får tilkendt førtidspension, fordi arbejdsmarkedet ikke er gearret til at håndtere deres behov. Som en interviewperson siger:

Vi har nogle ressourcer, som kan bruges, men samfundet er ikke indrettet til at bruge dem. [...] Mange af vores STU'er, selvom det lykkes at få et fleksjob, så får de en førtidspension, fordi samfundet ikke er gearret til dem. De vil virkelig gerne, men de kan ikke. (Sagsbehandler i jobcenter)

Ifølge de interviewede kræver det forståelse fra arbejdsgiverne og specialiseret viden at inkludere disse unge på arbejdspladserne. Derudover kræver det en håndholdt indsats og stabile omgivelser uden for mange forandringer. En interviewperson beskriver et eksempel på en borger, som blev afklaret til fleksjob og fik ansættelse på trods af omfattende skånehensyn, fordi arbejdsgiveren var villig til at tage hensyn til borgerens særlige behov og værdsatte borgerens indsats.

Flere interviewpersoner bemærker, at selvom tilkendelse af førtidspension altid er berettiget, kunne flere unge formentlig undgå førtidspension, hvis der var flere virksomheder, der kunne tage dem ind. I jobcentrene kan de igangsætte skånsomme praktikker, men udfordringen er ifølge flere interviewpersoner, at de unge senere skal stå til rådighed i fleksjob i rigtige virksomheder. Som en interviewperson siger:

Alle de nederlag, de i forvejen har følt... Så skal der ikke så meget til, for at de får endnu et nederlag. Hvis de er i en skånsom praktik, og der er en opgave, som de ikke kan løse, så kan det vælte dem. Det kan være svært at lave skånsomt nok. Der er et arbejdsmarked, de skal ud på bagefter; så kan vi lave træningspakker og skånsom praktik, men så skal de jo ud at stå til rådighed bagefter i fleksjob i en rigtig virksomhed. Og så er der måske nogle, der kommer ud et år eller to, men så knækker de helt, fordi de ikke kan holde til det, for der er et andet pres ude i den virkelige verden. (Sagsbehandler i jobcenter)

Mange af de unge, der er i risiko for at ende på førtidspension, kan ifølge interviewpersoner kun varetage et arbejde med omfattende støtte, ud over hvad de handicapkompenserende ordninger kan tilbyde. Det betyder, at med mindre der er mulighed for at tilbyde fleksjob med ekstra støtte, vil mange af disse unge have svært ved at finde beskæftigelse. Disse forhold kan føre til, at unge i stedet ender med en indstilling til førtidspension.

4.3.1 Det gode match mellem borger og arbejdsplads er afgørende for at sikre et succesfuldt forløb

Det er tidligere blevet fremhævet, at niveauet af samarbejde med lokale virksomheder varierer i kommunerne og påvirker omfanget af praktikorienterede indsatser, hvilket vi også ser en tendens til i de adspurgte kommuner i denne undersøgelse (Bolvig et al., 2019). Flere af de interviewede oplever, at mange virksomheder gerne vil gøre noget for de unge. I en af de adspurgte kommuner fremhæver en interviewperson, at det især er mindre – og ofte også private – virksomheder, der er gode til at tage de unge ind. Derimod opleves de offentlige virksomheder i denne kommune som mindre gode, hvilket ifølge interviewpersonen skyldes, at der er mange besparelser i de offentlige virksomheder.

Mange unge, der er i risiko for at ende på førtidspension, har oplevet flere nederlag i løbet af deres liv – både i sociale fællesskaber og i skolen. Det har ifølge interviewpersoner gjort dem særligt sårbare over for oplevelser af nederlag på arbejdspladsen. Derfor kan det være svært for de unge, hvis der sker noget på arbejdspladsen, som de ikke forstår, eller som de oplever som et nederlag. Blandt andet af den grund er det afgørende at finde det rette match mellem borger og arbejdsplads. Et godt match er ifølge interviewpersonerne, når den unge matches med en virksomhed, der er villig til at støtte og rumme dem. Det gode match er ifølge flere også, når jobcenteret lykkes med at finde en praktik inden for et arbejdsområde, der interesserer de unge og motiverer dem til at komme i beskæftigelse. I en af kommunerne fortæller interviewpersoner, at de ofte taler med borgerne om, at selvom praktikpladsen måske ikke er deres drømmejob, er det vigtigste, at de føler sig taget godt imod, og at der bliver taget hensyn til deres skånebehov.

Blandt interviewpersonerne er der således enighed om, at det ikke "bare" handler om at finde en virksomhed og sende de unge ud i en virksomhedspraktik, men at en stor del af arbejdet handler om understøttelse og om at finde de rigtige arbejdspladser. En interviewperson beskriver, hvordan praktikforløb i virksomheder, hvor der har været et godt match og forståelse for den unges udfordringer, kan hjælpe de unge videre i fleksjob, da denne slags positive oplevelser kan styrke de unges tro på, at de kan klare sig på arbejdsmarkedet.

4.3.2 Det er vanskeligt at finde fleksjob til unge med mange skånebehov

Med reformen af førtidspension og fleksjob, der trådte i kraft i 2013, blev fleksjobordningen ændret, så den i højere grad kunne anvendes af personer med en aktuell meget begrænset arbejdsevne end før reformen. Intentionen med dette var, at også personer med en lille arbejdsevne, og hvor det forventes, at arbejdsevnen kan udvikles inden for en rimelig periode, skal have mulighed for at få en tilknytning til arbejds-

markedet (Beskæftigelsesministeriet, 2012; 2024a). Imidlertid rummer dette initiativ ifølge nogle interviewpersonerne dog forskellige udfordringer i kommunerne.

I én kommune udtrykker interviewpersoner eksempelvis skepsis over for denne ændring, da fleksjob på få timer ikke altid bidrager til at fremme borgerens eget initiativ. Interviewpersonerne beskriver, hvordan det faktisk, at man ikke længere skal arbejde mindst 12 timer om ugen for at få et fleksjob, har reduceret folks arbejdskapacitet, da der mangler incitament til at have et højt fremmøde. Samtidig giver fleksjob på få timer ifølge interviewpersonerne også anledning til at tilkende førtidspension, da borgeren er berettiget til førtidspension, hvis der ingen progression er i arbejdsevnen. En interviewperson beskriver det således:

Det der med, at man har muligheden for at have så små ambitioner omkring at være en del af arbejdsmarkedet, det baner vejen for at komme helt ud af arbejdsmarkedet. Hvis du møder op fire timer om ugen, så er det svært at føle sig som en del af en arbejdsplads. Tidligere, der skulle du jo være der en tredjedel af tiden, og så kunne alle sjovt nok komme op på en tredjedel. (Afdelingsleder i jobcenter)

I en anden kommune beskriver en interviewperson med mange års erfaring inden for fleksjobområdet, hvordan mange borgere, som bliver indstillet til fleksjob, går ledige, fordi det ikke er muligt at matche dem med en virksomhed, der kan rumme deres mange skånehensyn. Derfor indstiller jobcenteret ifølge interviewpersonen som hovedregel nu kun unge til fleksjob, hvis de har en arbejdsplads, der vil ansætte dem, da de oplever, at de unges helbredstilstand forværres, når de går ledige i længere perioder.

4.4 Sammenfatning

I de foregående afsnit har vi belyst nogle af de udfordringer, som sagsbehandlerne møder i deres arbejde med de unge, og som ifølge de interviewede kan være medvirkende til, at en sag ender med tilkendelse af førtidspension. Disse forhold er således også med til at begrunde ændringerne i tilkendelser af førtidspension.

Lange ventetider i psykiatrien fremhæves på tværs af deltagerkommunerne som en betydelig udfordring i arbejdet med at forebygge, at de unge tilkendes førtidspension, da de unges alvorlige og komplekse psykiske problemer ofte forværres af manglende behandling og indsatser. Hertil nævnes det, at de i jobcentrene nogle gange ser sig nødsaget til at "afvente" fremskridt i psykiatrien, før de kan igangsætte beskæftigelsesrettede indsatser, da mange borgere har svært ved at fokusere på og forholde sig til andre ting, mens de venter på psykiatrisk afklaring.

Et andet vigtigt aspekt i arbejdet med at hjælpe de unge videre på vej mod uddannelse eller beskæftigelse er samarbejdet med andre aktører omkring de unge. Det fremhæves, at fælles mål og velfungerende samarbejder med både faglige og ikke-faglige personer omkring de unge har stor betydning for jobcentrenes arbejde med at sammensætte meningsfulde indsatser og hjælpe de unge på vej mod uddannelse eller beskæftigelse.

I interviewmaterialet fremhæves særligt skellet mellem forvaltninger og lovgivningsområder som et forhold, der til tider skaber uhensigtsmæssigheder for borgeren og for den beskæftigelsesrettede indsats. Mange unge har behov for hjælp og tilbud fra sundhedssystemet eller socialforvaltningen før og eller parallelt med beskæftigelsesindsatser, men det er ikke altid, at de er berettiget til eller ønsker at tage imod den nødvendige hjælp. Dette betyder blandt andet, at jobcentre ofte må løse mange opgaver, som ikke er direkte jobrettede. De interviewede oplever dog, at det er meningsfuldt at være bredt tilgængelige for borgeren, da dette bidrager til at skabe den relation, som ofte er nødvendig i arbejdet med borgerne.

Det sidste forhold, vi har belyst, er arbejdsmarkedets rummelighed. Flere interviewpersoner oplever, at de i jobcentre har svært ved at finde tilstrækkeligt med virksomheder, som har mulighed for at tilgodese de unges omfattende skånebehov. Det opleves af de interviewede, at mange virksomheder gerne vil bidrage, men at de mangler tid og ressourcer til at tilbyde den nødvendige støtte og oplæring. Manglen på inkluderende arbejdspladser, der kan imødekomme de unges behov, udgør en barriere i arbejdet med at integrere de unge på arbejdsmarkedet. Dette medfører, at nogle sager ender med en tilkendelse af førtidspension, når det ikke er muligt at finde et fleksjob, som tilgodeser de unges skånebehov og tilbyder den nødvendige støtte.

Samlet set viser disse udfordringer, hvor komplekst arbejdet med at hjælpe de unge på vej mod uddannelse eller beskæftigelse er, og hvordan forskellige forhold kan have indvirkning på udfaldet for de unge. Derudover vidner udfordringerne om, at forbedring af det tværfaglige samarbejde, en mere fleksibel lovgivning, og en øget rummelighed på arbejdspladserne muligvis kan bidrage til at forebygge, at unge ender på førtidspension.

5 Mulige årsager til stigningen i antallet af førtidspensioner

I 2023 blev der tilkendt det højeste antal førtidspensioner i Danmark, når man ser på de første tre kvartaler af hvert år siden 2004. Dette er sket på trods af reformen i 2013, der foreskriver, at unge som udgangspunkt ikke skal kunne tilkendes førtidspension.

2 af deltagerkommunerne i denne undersøgelse har oplevet et fald i antallet af tilkendelser i perioden 2021-2023 sammenlignet med 2010-2012; 3 har haft en stigning, og i én kommune har der ikke været nogen væsentlig udvikling. I dette kapitel præsenterer vi interviewpersonernes perspektiver på, hvorfor der er sket en ændring i antallet af tilkendelser til førtidspension for unge under 40 år. Læseren vil i bemærke gentagelser fra tidligere kapitler, men dette kapitel adskiller sig ved, at vi i højere grad konkluderer på, hvad de interviewede anser som årsagerne til stigningen i antallet af tilkendelser af førtidspension for unge under 40 år.

En vigtig pointe i dette kapitel er, at der blandt interviewpersonerne er bred enighed om, at ændringen i tilkendelser af førtidspension til unge under 40 år ikke kan tilskrives én enkelt årsag. Det skyldes snarere en kombination af flere forhold, der også skal ses i sammenhæng med målgruppens barrierer for at komme i beskæftigelse samt de udfordringer, sagsbehandlerne møder i arbejdet med de unge, som også påvirker tilkendelser af førtidspension.

5.1 Jobcentrene oplever en stigning i antallet af unge langt væk fra arbejdsmarkedet

Mange af pointerne i det følgende afsnit er nævnt andetsteds i rapporten, og læseren kan derfor opleve gentagelser. Det er dog vores vurdering, at de unges mangeartede udfordringsbillede også er væsentligt at fremhæve her, da flere interviewpersoner påpeger, at dette er en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor flere unge under 40 tilkendes førtidspension, selvom de som udgangspunkt ikke skulle kunne tilkendes denne ydelse.

På tværs af de 7 kommuner fremhæver interviewpersonerne, at én af årsagerne til, at flere unge tilkendes førtidspension, er, at de unge, de møder i jobcentrene, i de senere år er blevet tiltagende dårligere. Det er en generel oplevelse, at de unges udfordringsbillede er blevet mere komplekst og mangeartet, og at der er færre unge med

almindelige vejlednings- og støttebehov, som henvender sig i jobcenteret. Dette hænger ifølge flere også sammen med, at ledigheden er så lav, at dem, der er tilbage, har meget tunge og komplekse udfordringer udover ledighed. Dette er også blevet fremhævet andetsteds (se fx Bolvig et al., 2019). Som en af interviewpersonerne siger:

De unge under 40 år er blevet meget tungere; de kommer med flere konkurrerende problemer; virkelig dårlig skolegang, massive sociale problemer. De er sent udviklet, og de blomster bare rigtig meget senere end mange andre, og det gør, at deres færdigheder først er udviklet 5-7 år senere end en 'normal' ung ville være det, så de får nogle længere forløb hos os. Men jeg oplever, at mængden af de der okay-fungerende-unge, der tidligere ramte vores system, de kommer slet ikke. De klarer sig udenom vores systemet. Det giver selvfølgelig en oplevelse af, at dem man sidder med er meget tungere (afdelingsleder i jobcenter)

I flere af de adspurgte jobcentre oplever interviewpersoner, at der især har været en stigning i antallet af unge med ASF og/eller ADHD, og at mange af disse unge udviklet alvorlige belastningsreaktioner såsom depression og angst, som konsekvens af mange års mistrivsel. Dette skyldes blandt andet, at de ikke er blevet tidsnok eller korrekt udredt, og derfor ikke har fået den nødvendige hjælp. Hertil nævner flere interviewpersoner, at unge med angst kan være særligt svære at hjælpe, fordi dét at kræve, at de møder op på jobcenteret, kan forværre deres helbredstilstand. Angsten bliver således en betydelig barriere for, at de unge kan deltage i aktiviteter og møder, der er nødvendige for at komme i arbejde.

Mange unge har også været skolevægrende og har levet meget isoleret i flere år, inden de henvender sig i jobcenteret. Denne stigning i antallet af unge med skolevægning kobles af interviewpersoner blandt andet til inklusionslovgivningen og reduktionen af specialskoler, hvilket har betydet, at flere børn med komplekse behov nu integreres i almenskolerne (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024). Ifølge interviewpersonerne har dette betydet, at mange af de unge, de møder i jobcenteret, ikke er blevet grebet og har fået den nødvendige støtte i folkeskolen. Det er også tidligere blevet fremhævet, at inklusion i den danske folkeskole har medført udfordringer, især for lærere, som ikke altid føler sig tilstrækkeligt klædt på til at håndtere de udfordringer, inklusionen medfører, og dertil kommer at manglen på specialpædagogisk kompetence har resulteret i, at mange elever med særlige behov ikke har fået den nødvendige støtte (Weirsøe, 2021; Moesby-Jensen, 2019). Flere interviewpersoner spår, at jobcentre de kommende år vil se flere unge med skolevægning, dels på grund af coronapandemien, som har ført til social isolation og forværret de unges trivsel, og dels fordi psykiatrien er blevet bedre til at opspore og diagnosticere mennesker med psykiske lidelser.

5.2 Øget fokus på afslutning af længerevarende sager

Det vurderes i flere af de adspurgte kommuner, at en af årsagerne til ændringen i antallet af tilkendelser er, at jobcenteret i de seneste år har haft et øget fokus på at afslutte længerevarende sager. Dertil fremhæves det i flere kommuner, at der efter reformen i 2013 har været et efterslæb af sager, der reelt var berettiget til førtidspension. Særligt i to af deltagerkommunerne fremhæver interviewpersonerne, at der efter reformen i 2013 var en meget hård opbremsning i antallet af tilkendelser til førtidspension, men at de i dag er blevet mere opmærksomme på, hvad 'linjen' for førtidspension er, hvilket har betydet, at der har været et efterslæb af tilkendelser. Dette hænger ifølge flere interviewpersoner sammen med, at da reformen blev indført, blev den meget restriktivt tolket i nogle kommuner. I disse to kommuner fremhæves det yderligere, at de efter Ankestyrelsens principafgørelse i 2018 (KEN nr. 10049 af 12/12-2018) har indset, at de tidligere tilkendte for få førtidspension. En interviewperson beskriver det som "et vink med en vognstang om, den linje, vi havde, ikke var den rigtige" (Afdelingsleder i jobcenter). Dette har ført til justeringer i kommunernes praksis og en mere balanceret tilgang til tilkendelse af førtidspension.

I flere kommuner beskriver interviewpersonerne, hvordan de i de senere år har arbejdet fokuseret på at få afklaret og afsluttet sager for borgere, der har været i systemet i mange år. Det drejer sig blandt andet om borgere, der har haft langvarige forløb i kontanthjælpssystemet, og borgere, der har haft et fleksjob på få timer uden nogen progression. I disse sager har fokus været på at vurdere, om der har været nogen progression hos den enkelte. Flere deltagerkommuner har deltaget i initiativer som 'Flere skal med' og 'Afklaringspuljen', hvor formålet har været at afklare borgere på langvarige kontanthjælps- og kontanthjælpslignende ydelser og understøtte, at disse borgere kom tættere på arbejdsmarkedet eller blev visiteret videre fra kontanthjælpssystemet til fx fleksjob, førtidspension eller ressourceforløb (Rambøll, Mploy & Skipper, 2020; STAR, 2024b). Det vurderes af de interviewede, at disse projekter har haft den positive effekt, at de har hjulpet med at optimere processerne i jobcenteret, så sager hurtigere bliver afklaret, men det har også betydet, at der er blevet tilkendt flere førtidspensioner. Som en af de interviewede siger:

Som jeg kan se det, så har STAR lavet rigtig mange projekter, hvor sigtet har været af få ryddet op, og nu sidder vi tilbage med de allerallertungeste; dem, der er allerlængst væk, og det er måske også derfor, at vi generer lidt flere pensioner, fordi vi har fået ryddet op og givet nogle pensioner, der hvor de skulle gives. (Sagsbehandler i jobcenter)

Dette fokus på at afslutte langvarige sager har ifølge nogle interviewpersoner ført til, at flere borgere på kontanthjælp er blevet afklaret uden at skulle gennem et ressourceforløb, da det blev konstateret, at der ikke var en arbejdsevne at udvikle. En leder i et af jobcentrene bemærker, at da reformen kom i 2013, var det svært at vurdere,

hvem der skulle have ressourceforløb, hvilket resulterede i lange ressourceforløb for nogle på kontanthjælp, fordi man på forskellig vis havde forsøgt at hjælpe dem i arbejde og skulle prøve noget nyt.

5.3 Politiske signaler har påvirket jobcentrenes praksis

I flere deltagerkommuner fremhæver interviewpersonerne, at de seneste års politiske signaler har påvirket praksis i forhold til tildeling af førtidspension og medvirket til, at flere er blevet tilkendt førtidspension. Efter reformen i 2013 var der ifølge flere af de interviewede et stort politisk pres for at undgå førtidspensioner til unge under 40 år, men med tiden ændrede de politiske signaler sig.

Efter evalueringen af førtidspensions- og fleksjobreformen i 2018 erkendte daværende beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen (V), at det var for svært at få førtidspension. Dette førte til en præcisering af reglerne, som gjorde det mere legitimt at tilkende førtidspension til unge under 40 år. Som følge heraf har flere kommuner lempet deres praksis for tilkendelser af førtidspension til unge.

Desuden fremhæves det i interviewmaterialet, at politiske signaler om værdig sagsbehandling har påvirket jobcentrene. Flere interviewpersoner påpeger, at jobcentrene, som politisk ledede organisationer, er afhængige af opbakning fra lovgiverne, og at de politiske signaler, sammen med mediehistorier om syge borgere presset ud i beskæftigelsesrettede indsatser, har ført til mere mistro og mistillid mod jobcentrene. Som en af de interviewede siger:

Man har ikke tillid til, at det vi gør, det er med de gode intentioner, så der bliver en italesættelse af, at man presser borgerne, og i virkeligheden ved vi jo bedre, fordi vi ved, hvad der sker, hvis man ikke gør noget. Vi har en faglig forpligtelse til at løfte, men det kan blive meget tværet ud af det pres, der kommer. Man bliver italesat på en dårlig måde, så på den måde har retorikken omkring den kommunale beskæftigelsesindsats ændret sig til det negative, så vi faktisk nogle gange har svært ved at lave vores arbejde. [...] Det er synd, fordi vi taber den enkelte borger, fordi man bliver bange for at presse for meget. (Arbejdsmarkedschef i kommune)

Som det fremgår af citatet, har de senere års politiske signaler og mediehistorier påvirket jobcentrenes praksis. I flere jobcentre har det haft den betydning, at de er blevet hurtigere til at lægge sager op til rehabiliteringsteamet med henblik på at få dem afklaret til førtidspension, hvilket kan have bidraget til stigningen i antallet af tilkendelser til førtidspension.

5.4 Coronapandemien har haft negative effekter

En af årsagerne til stigningen i antallet af tilkendelser til førtidspension er ifølge flere interviewpersoner de negative effekter af coronapandemien. Interviewpersoner fra alle 7 kommuner fremhæver, at pandemien har haft en betydelig negativ effekt på mange borgere. Dette har blandt betydet, at nogle af dem, der i forvejen havde en svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet, helt mistede tilknytningen og lysten til at vende tilbage. Samtidig har pandemien forværret tilstanden for mange af de unge med eksisterende psykiske lidelser, hvilket har gjort det endnu vanskeligere for jobcenteret at få dem i uddannelse eller beskæftigelse. Som en af de interviewede siger:

[...] Jeg tror også, at der er noget i kølvandet på corona. Jeg har nogle stykker, som blev rigtig stressede og kede af at være lukket inde derhjemme, og de kunne slet ikke tackle det, da de så kom ud på arbejdsmarkedet. (Sagsbehandler i jobcenter)

Derudover havde pandemien også den effekt, at mange af processerne i jobcentrene blev markant forsinkede, da de i lang tid var nødt til at stoppe for alle beskæftigelsesrettede indsatser og ikke kunne igangsætte de nødvendige tiltag. En af interviewpersonerne fremhæver, at det at være i en tilstand af limbo ikke er gavnligt for ret mange mennesker, da det kan være psykisk belastende at være i. Denne usikkerhed og mangel på aktivitet medførte, at flere borgere mistede deres arbejdsevne, fordi deres helbredsæssige tilstand blev forværret. Som følge heraf er mange blevet afklaret til førtidspension.

5.5 Sammenfatning

De interviewede peger i denne undersøgelse på flere mulige årsager til ændringen i antallet af tilkendelser af førtidspension. Der er dog bred enighed blandt interviewpersonerne om, at udviklingen i antallet af tilkendelser til førtidspension for unge under 40 år ikke kan tilskrives én enkelt årsag, men snarere en kombination af flere faktorer.

For det første møder de i de adspurgte jobcentre flere unge med komplekse og mangeartede problemer, som er langt væk fra arbejdsmarkedet. På grund af den lave ledighed oplever jobcentrene generelt, at der er færre unge med almindelige vejlednings- og støttebehov, som henvender sig i jobcenteret. For det andet har flere jobcentre haft fokus på at afslutte langvarige sager. Nogle har eksempelvis deltaget i projekter som 'Flere skal med 1 og 2', hvilket har været med til at optimere processerne i jobcenteret og har betydet, at de er blevet hurtigere til at afklare borgere og få

dem videre, enten i beskæftigelse eller på førtidspension. Derudover har coronapandemien haft den negative effekt, at flere borgere helt mistede arbejdsevnen og derfor er blevet afklaret til førtidspension. Endelig peger flere på, at de senere års politiske signaler har gjort jobcentrene mere forsigtige med at presse borgerne. Dette har resulteret i, at de hurtigere lægger sager op til rehabiliteringsteamet og afklarer dem til førtidspension.

6 Sammenfatning og opmærksomhedspunkter

I 2023 blev der tilkendt over 21.000 førtidspensioner, hvoraf knap 5.700 blev givet til unge under 40 år. Desuden befandt et rekordstort antal unge sig på førtidspension ved udgangen af 2023. I 2022 var antallet af tilkendelser omtrent på niveau med før reformen, og ved udgangen af 2023 befandt et stort antal unge sig på førtidspension. Dette på trods af at reformen af førtidspension og fleksjobområdet fra 2013 foreskriver, at førtidspension som hovedregel ikke kan tilkendes personer under 40 år.

Formålet med denne rapport har været at undersøge, hvorfor der er sket en stigning i antallet af førtidspensioner til unge under 40 år, og hvilke faktorer der bidrager til denne udvikling. Undersøgelsen har særligt fokus på de unges udfordringsbillede, deres forløb i beskæftigelsessystemet inden tilkendelsen af førtidspension, samt hvilke forhold der har betydning for sagsbehandlingen og kan være medvirkende til, at en sag ender med tilkendelse af førtidspension.

Rapporten bygger på en kvalitativ undersøgelse bestående af interviews og sagsgennemgange i 7 danske kommuner. Analysen er således baseret på de interviewedes oplevelser og vurderinger af forhold, der har betydning for tilkendelser af førtidspension, samt på de mønstre, herunder ligheder og forskelle, som vi har identificeret på tværs af deltagerkommunerne. Vi har valgt at fokusere på mønstre snarere end at fremhæve de enkelte interviewpersoners oplevelser. Dette fokus indebærer, at vi har udeladt visse aspekter af interviewmaterialet, da det ikke fremstod som en del af et tydeligt mønster. Samtidig kan der være forhold med betydning for jobcentrenes praksis og tilkendelser af førtidspension, som vi ikke har belyst, da vi kun har kunnet afdække det, der fremgår af vores data, som består af interviews med fagprofessionelle og sagsgennemgangen. Det er fx tydeligt, at sagsbehandlere og lederne peger på eksterne udfordringer som fx skolen, uddannelsesinstitutionerne, familier, samarbejdsudfordringer på tværs af sektorer og arbejdsmarkedet, der ikke er rummeligt nok, mens de interne udfordringer i jobcentrene fylder mindre i interviewene. Interne udfordringer er afdækket i andre undersøgelser af beskæftigelsesindsatser. Nogle af disse undersøgelser fremhæver fx hyppige sagsbehandlerskift, høje sagsstammer, sagsbehandlernes manglende tro på borgerne, sagsbehandlernes manglende kompetencer i forhold til de mange psykiske helbredsudfordringer, som gruppen har, og sagsbehandlernes manglende kendskab til arbejdsmarkedet og arbejdsgiverne som eksempler på interne udfordringer (Amilon et al., 2022; STAR, 2022; Væksthusets Forskningscenter, 2017).

Undersøgelsen har vist, at unge i risiko for at få tilkendt førtidspension er et område, som de besøgte jobcentre er meget optaget af og har stort fokus på. De medarbejdere, vi har været i kontakt med, er stærkt bevidste om de unges særlige behov og udfordringer. En gennemgående pointe i analysen er, at på trods af forskellige rammevilkår og forskellig organisering af indsatsen for unge i de 7 deltagerkommuner¹⁰ deler de interviewede mange af de samme synspunkter om centrale temaer i undersøgelsen. Der er således ikke stor variation i, hvilke forhold der fremhæves som betydningsfulde for tilkendelser af førtidspension for unge under 40 år.

Herunder sammenfattes analysens fund.

6.1 De unge er en heterogen målgruppe med et mangeartet udfordringsbillede

Den mest fremtrædende pointe på tværs af de 7 deltagerkommuner er, at de unge, der tilkendes førtidspension, ofte kæmper med komplekse og alvorlige udfordringer ud over ledighed. Interviewpersonerne er bredt enige om, at førtidspension ofte bevilges til unge på grund af deres samlede og komplekse udfordringsbillede, der kan inkludere udfordringer fra barndommen (i hjemmet/og eller i skolen), psykisk og/eller somatisk sygdom og i nogle tilfælde også misbrug. Dette understøttes af sagsgengangen, hvor der i mange sager ikke kan peges på én primær årsag til den unges varigt nedsatte arbejdsevne, men snarere en kombination af mange udfordringer og diagnoser.

I alle kommuner oplever de interviewede især en stigning i antallet af unge med udviklingsforstyrrelser som ADHD og ASF, ofte kombineret med psykiske lidelser som angst og depression. Det kræver ofte betydeligt motivations- og relationsarbejde at hjælpe disse borgere, så de kan deltage i beskæftigelsestilbud, der kan afklare deres arbejdsevne.

Ifølge de interviewede fagpersoner er et fællestræk for en del af de unge, at de kommer fra svære opvækstvilkår og kæmper med betydelige sociale udfordringer. Mange af disse unge opleves at være kendte i det offentlige system, når de bliver 18 år og på et tidspunkt henvender sig i jobcenteret. Samtidig ser de adspurgte jobcentre også en stigning i antallet af psykisk sårbare unge, der har haft en barndom *uden større* forældresvig, og som først i udskolingsårene eller når de begynder på en ungdomsuddannelse oplever stigende modgang og derefter bliver udredt for eksempelvis ADHD eller autisme.

¹⁰ For en nærmere beskrivelse af de 7 deltagerkommuner og deres organisering af indsatsen for unge, se Bilag 1.

6.2 Jobcentrene møder flere unge med skolevægring

I de adspurgte jobcentre fremhæves det, at mange af de unges udfordringer, som senere får indvirkning på, at de tilkendes førtidspension, allerede begynder i skolealderen. Flere af de interviewede beretter, at de i jobcentrene ser en bekymrende tendens, hvor flere unge kommer ind i beskæftigelsessystemet efter lange perioder med fravær fra uddannelsessystemet på grund af skolevægring, mistrivsel, ensomhed, angst og isolation. Mange af de unge, der ender eller er i risiko for at ende på førtidspension, opgiver ifølge interviewpersonerne skole- og uddannelsessystemet tidligt på grund af dårlige erfaringer, og fordi de ikke trives i det traditionelle skolesystem. Nogle har eksempelvis aldrig oplevet at passe ind i skolesystemet og har derfor ikke gennemført deres uddannelse.

Unge under 30 år visiteres som udgangspunkt til uddannelseshjælp og mødes med et uddannelsespålæg, når de henvender sig i jobcenteret. Dog skal mange af de unge, der er i risiko for førtidspension, først indhente noget skolegang, før de kan tænke i uddannelse. Samtidig betyder deres negative skoleerfaringer, at de ofte ikke er motiveret for uddannelse.

I de adspurgte jobcentre udtrykker interviewpersonerne en vis afmagt i forhold til at bringe de unge tættere på uddannelse eller arbejdsmarked, fordi en stor del af dem skulle være hjulpet, lang tid før de kom i jobcenteret. Flere efterspørger derfor tidligere indsatser og forebyggelse i grundskolen for at hjælpe og forebygge, at unge, der har svært ved at gå i skole, og som ikke passer ind i det traditionelle skolesystem, ender på førtidspension senere i livet.

6.3 Ressourceforløb anvendes i mindre grad

Sagsgennemgangen viser, at en stor del af de unge ikke har fået et resourceforløb inden tilkendelse af førtidspension, til trods for at resourceforløbet netop er en indsats til særligt udfordrede borgere. Det fremgår af sagsgennemgangen, at de typiske årsager til, at de unge ikke har fået et resourceforløb, er:

- Deres funktionsniveau er afklaret uden udviklingspotentiale
- De har allerede modtaget relevante indsatser, hvor yderligere forløb ikke vil forbedre funktionsevnen
- Der kan ikke peges på tværfaglige indsatser, der kan forbedres arbejdsevnen
- Der er risiko for forværring ved iværksættelse af yderligere forløb
- Tidligere jobafklarings- eller STU-forløb har afklaret borgeren fuldstændigt

- Behandling er den eneste mulige indsats
- Lægefaglige vurderinger har konkluderet, at ingen yderligere behandlingsmuligheder er tilgængelige, og at borgerens tilstand er stationær.

I interviewene fremhæves, at ressourceforløbene ikke bringer nye muligheder med sig, da de i jobcentrene har mulighed for at tilbyde de samme indsatser på uddannelseshjælp og kontanthjælp. De fleste af de interviewede kommuner arbejder tværfagligt og helhedsorienteret inden borgerens sag forlægges rehabiliteringsteamet og sikrer derved, at alle indsatser er afprøvet, og al dokumentation er indhentet, når rehabiliteringsteamet skal vurdere sagen.

6.4 For nogle unge er virksomhedspraktikken deres første møde med arbejdsmarkedet

Et særligt karakteristikon ved mange af de unge borgere i jobcenteret er, at de grundet deres unge alder og udfordringsbillede ikke har nogen tilknytning til arbejdsmarkedet, og derfor heller ikke har en arbejdsidentitet. Mange af dem kender af den grund ikke til at have et arbejde, eller har erfaring med de krav og forventninger, der er på en arbejdsplads. Derudover oplever de interviewede, at mange af de unge har internaliseret troen på, at de ikke kan arbejde, fordi det er dét, de er blevet fortalt af personer omkring dem.

De unges manglende tilknytning til arbejdsmarkedet har for nogle den betydning, at den første virksomhedspraktik også er deres første møde med arbejdsmarkedet. Blandt andet af den grund fremhæves det i de adspurgte jobcentre som vigtigt, at der i de virksomhedsrettede indsatser er et godt match mellem arbejdsplads og borger. Sagsgennemgangen viser, at størstedelen af de unge har modtaget beskæftigelsesrettede indsatser, og både interviewmaterialet og sagsgennemgangen vidner om, at virksomhedspraktik er meget anvendt til de unge, ofte kombineret med andre tilbud som fx mentorstøtte eller psykiatrisk behandling. Dog bærer flere af de unges sager også præg af afbrudte forløb, og en del af de unge har ikke været eller har kun været i én virksomhedspraktik i løbet af deres forløb i beskæftigelsessystemet. Dette skyldes, at nogle af de unge er så udfordrede, at virksomhedspraktik ikke er en realistisk mulighed, og/eller at deres helbredstilstand forværres ved deltagelse i praktik.

6.5 De unge har behov for en individuelt tilpasset, håndholdt, fleksibel og tværfaglig indsats

I alle jobcentres fremhæves det, at de unge, på grund af deres komplekse udfordringer, kræver en tidlig, tværfaglig, koordineret og individuelt tilpasset indsats, der kan ændre kursen mod førtidspension. Det er således vigtigt, at indsatsen ikke kun fokuserer på uddannelse eller beskæftigelse, men også adresserer de unges sociale og helbredsmæssige barrierer samt udvikler deres personlige og sociale kompetencer. Hertil understreger interviewpersoner, at fælles mål og samarbejde med andre aktører omkring de unge er afgørende for jobcentrenes arbejde med at bringe de unge tættere på uddannelse eller beskæftigelse. Et godt samarbejde med både fagfolk som læger og psykiatere, samt ikke-faglige aktører som familiemedlemmer, kan således have en stor positiv effekt på den unges sagsforløb og muligheder.

Flere af de adspurgte jobcentre arbejder aktivt på at styrke det tværfaglige samarbejde, selvom det kan være udfordrende på grund af forskellige målsætninger og arbejdsmetoder mellem sektorer, hvilket kan føre til misforståelser og ineffektive indsatser. Jobcentrene arbejder under beskæftigelseslovgivningen, som er baseret på ret og pligt, mens sociale - og sundhedstilbud er frivillige. Derudover er der ofte forskellige ressourcer og prioriteringer, hvilket kan føre til, at nogle sektorer ikke kan levere den nødvendige støtte til de unge. Dette skel mellem lovgivninger og forvaltninger gør det til tider vanskeligt for jobcentrene at iværksætte den nødvendige hjælp og skabe en sammenhængende indsats for de unge.

Samarbejde og koordinering på tværs af forvaltninger, sektorer og niveauer fremhæves af de interviewede som vanskeligt, men effektivt, når det lykkes. Et velfungerende samarbejde gør det nemmere at handle hurtigt og effektivt, hvis kommunerne bliver opmærksomme på, at en ung har brug for hjælp, og kan således være med til at forebygge førtidspensioner.

6.6 Stigningen i tilkendelser skyldes flere forhold

De interviewede peger i denne undersøgelse på flere mulige årsager til ændringen i antallet af tilkendelser til førtidspension. Der er bred enighed om, at stigningen i tilkendelser til førtidspension for unge under 40 år ikke kan tilskrives én årsag, men skyldes en kombination af flere faktorer:

- **Øget kompleksitet og afstand fra arbejdsmarkedet:** Jobcentrene møder flere unge med komplekse problemer, som er langt væk fra arbejdsmarkedet. Den lave ledighed betyder, at færre unge med almindelige vejlednings- og

støttebehov henvender sig i jobcenteret. Dertil kommer, at de oplever en stigning i antallet af unge med alvorlige og samtidige lidelser.

- **Fokus på afslutning af længerevarende sager i jobcenteret:** Flere jobcentre har haft fokus på at afslutte langvarige sager, hvor det har været klart, at der ikke er en arbejdsevne at udvikle, blandt andet gennem projekter som 'Flere skal med 1 og 2', hvilket har optimeret processerne. Dette har ført til, at de er blevet hurtigere til at afklare borgere til enten beskæftigelse eller førtidspension.
- **Coronapandemiens negative efter:** Pandemien har resulteret i, at flere borgere har mistet arbejdsevnen helt og derfor er blevet afklaret til førtidspension.
- **Politiske signaler og voldsomme mediehistorier:** De senere års politiske signaler og mediehistorier har gjort jobcentrene mere forsigtige med at presse borgerne, hvilket har ført til hurtigere afklaring af sager til førtidspension.

De 7 kommuner i denne undersøgelse har meget forskellig tilgang til indsatsen for unge. Der er blandt andet forskel på, om og hvordan de har valgt at oprette en særskilt enhed til indsatsen for unge, herunder uddannelseshjælpsmodtagere, i henhold til *Lov om kommunal indsats for unge under 25 år*, som trådte i kraft i 2019. Deltagerkommunerne blev blandt andet udvalgt med det formål at bidrage med et indblik i, hvorfor nogle kommuner har haft en relativt stor stigning i antallet af tilkendelser af førtidspension, mens andre kommuner har haft en relativt lav stigning i perioden 2021-2023. Trods forskellige tilkendelsesniveauer, rammevilkår og tilgange til ungeindsatsen er der få forskelle i, hvad de interviewede peger på som årsagerne til stigningen i førtidspensioner for unge. Der er især en markant fællesnævner i, hvad de interviewede fremhæver som årsag til ændringen i tilkendelser: den øgede kompleksitet i de unges udfordringer. Denne kompleksitet anses af de interviewede som en central årsag til, at flere unge tilkendes førtidspension, og det understreges, at disse komplekse problemstillinger ikke kan løses af jobcentrene alene, men kræver tæt samarbejde på tværs af fagprofessioner og sektorer.

I én af de to deltagerkommuner, hvor antallet af tilkendelser til førtidspension er faldet, fremhæver de interviewede, at en årsag hertil er, at de i jobcenteret har gennemgået en proces for at ændre deres og omverdenens opfattelse af førtidspension som den bedste løsning for unge borgere med store udfordringer. De har eksempelvis etableret samarbejder med praktiserende læger og lokalpsykiatrien for at integrere beskæftigelse som en del af behandlingen. Dette har skabt en større forståelse for jobcenterets arbejde og medført en mere helhedsorienteret tilgang til borgernes udfordringer og muligheder, hvilket bidrager til det faldende antal førtidspensioner.

I den anden kommune, hvor der har været et fald i antal tilkendelser, fremhæves det, at en årsag til, at de lykkes med at hjælpe de unge videre i uddannelse eller beskæftigelse, er, det gode samarbejde og koordinering på tværs af forvaltninger, sektorer og niveauer, hvilket gør det nemmere at handle hurtigt og effektivt, hvis de bliver opmærksomme på, at en ung har brug for hjælp. Derudover fremhæver interviewpersoner også, at det har stor betydning, at de har implementeret KUI-loven, således at de har flyttet UU-vejledningen og jobcenteret sammen. Det betyder blandt andet, at uddannelsesvejlederne sidder sammen med jobvejlederne, og der er etableret et tværgående ungeforum, hvor repræsentanter fra de forskellige forvaltninger mødes med borgeren. Her udfylder de "min plan" og vurderer, om borgeren har brug for andre indsatser end de igangværende. Derudover bliver der på mødet udpeget en koordinerende sagsbehandler, som er borgerens indgang til kommunen. Flere af de kommuner, hvor antallet af tilkendelser er steget, fremhæver også de kommunale ungeindsatser som afgørende for, at de lykkes med at hjælpe de unge videre i uddannelse eller beskæftigelse, da disse indsatser har medført styrkede samarbejder på tværs og bidraget til mere sammenhængende og effektive forløb for de unge.

6.7 Opmærksomhedspunkter

I det følgende sammenfattes en række opmærksomhedspunkter, der ifølge interviewpersonerne kan bidrage til at forebygge, at unge får en førtidspension:

- **Tidlig intervention og forebyggelse i grundskolen** er afgørende for at forebygge, at de unge, der mistrives, senere ender uden for uddannelsessystemet eller arbejdsmarkedet. En tidlig identifikation og adressering af lærings- og trivselsproblemer kan hjælpe med at forhindre, at den unges problemer eskaleres og fører til alvorlige sociale og helbredsmæssige udfordringer senere i livet.
- **Alternative undervisningsformer og mere fleksible ungdomsuddannelser**, der kan rumme unge med komplekse udfordringer og vanskeligheder ved at følge traditionel skolegang, eksempelvis med mulighed for deltidsstudier, vil sandsynligvis reducere antallet af unge, der ender i jobcenteret, da flere vil få bedre muligheder for at gennemføre en ungdomsuddannelse og opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.
- **Øget tværfagligt samarbejde**, fx ved etableringen af en ungeindsats, hvor alle relevante fagpersoner er placeret. Det giver muligheder for at give den unge en individuel og helhedsorienteret indsats, hvor alle fagpersoner rundt om den unge arbejder hen imod samme mål.
- **Kortere ventetider i psykiatrien**. Ventetider i psykiatrien udgør en betydelig barriere for unge med psykiske lidelser. Jo længere tid de unge går uden

behandling og indsatser, desto værre får de det. Hurtigere adgang til udredning og behandling kan forbedre de unges helbred og øge deres muligheder for at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

- **Bedre samarbejde med sundhedssektoren**, herunder de praktiserende læger samt den unges familie og netværk, så det sikres, at alle trækker i samme retning.
- **Tydligere retningslinjer for brugen af førtidspension med revision** kan sikre, at denne mulighed bruges korrekt, ensartet og effektivt på tværs af kommunerne. Denne mulighed vil kunne bidrage til, at borgere der med den rette behandling og tid eventuelt på et senere tidspunkt kan vende tilbage til arbejdsmarkedet.
- **Flere sociale indsatser i regi af jobcenteret eller en mere fleksibel lovgivning**, der muliggør, at jobcentrene kan tilbyde de nødvendige sociale indsatser. Det kan omfatte støttekontaktpersoner eller andre former for social støtte, der kan hjælpe de unge med at håndtere deres udfordringer og skabe struktur og stabilitet i deres hverdag sideløbende med beskæftigelsesrettede indsatser.
- **Enstemmige politiske signaler, der anerkender sagsbehandlingernes faglighed og arbejde**. Dette kan bidrage til en mere positiv opfattelse af jobcentrenes arbejde og skabe større tillid mellem jobcentre, borgere og samarbejdspartnere.



Dokumentation

7 Metode

Rapporten bygger på en kvalitativ undersøgelse i 7 forskellige danske jobcentre. Formålet med analysen har været at tilvejebringe viden om udviklingen i antallet af tilkendelser til førtidspension til unge under 40 år.

Analysen belyser og formidler jobcentermedarbejdere og lederes oplevelser af og erfaringer med målgruppen, sagsbehandlingen og rammerne herfor samt deres bud på mulige forklaringer på, hvad udviklingen i førtidspensioner til unge under 40 år skyldes. Undersøgelsen giver således indblik i målgruppens karakteristika og den kommunale praksis forud for og ledende op til en tildeling af førtidspension til unge under 40 år. Formålet med undersøgelsen har ikke været at gå i dybden med hver af de 7 jobcentres indsats for unge, men at undersøge, om der er forhold, herunder ligheder og forskelle, der går på tværs af de besøgte jobcentre og kan bidrage til at forstå udviklingen i antallet af tilkendelser.

Undersøgelsen er baseret på følgende datakilder:

- Semistrukturerede interviews med jobcenterchef/arbejdsmarkedschef, afdelingsleder og mødeleder af rehabiliteringsteams i hver af de 7 kommuner afhængigt af, hvordan indsatsen for målgruppen er organiseret i den pågældende kommune
- Semistrukturerede fokusgruppeinterviews med 2-3 sagsbehandlere i hver kommune med særligt kendskab til målgruppen – fx i en ungeindsats eller afdelingen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere under 40 år
- En sagsgennemgang af 6-10 sager i hver kommune, hvor borgere under 40 år er blevet tilkendt førtidspension. Sagerne skal være lagt op til rehabiliteringsteamet i løbet af 2023.

7.1 Rekruttering af deltagerkommuner

I udvælgelsen af deltagerkommuner er der taget hensyn til kommunernes størrelse, by- og landkommuner samt tilkendelsesandel blandt personer under 40 år, således at vi har kommuner af forskellig karakter repræsenteret i undersøgelsen. 4 af deltagerkommunerne befinder sig blandt de 10 kommuner, hvor ændringen i tilgangen til førtidspension for personer er højest under 40 år i perioden 2021-2023. 2 kommuner befinder sig blandt de 10 kommuner, hvor ændringen er lavest. I den sidste deltagerkommune har der ikke været nogen væsentlig ændring.

Selve rekrutteringen er foregået ved, at jobcenter-/arbejdsmarkedschefer i de enkelte kommuner blev kontaktet, som indledningsvis godkendte jobcenterets deltagelse i undersøgelsen. Herefter blev udpeget en eller flere kontaktpersoner i jobcenteret, som dels har hjulpet os med at få kontekstforståelse for det enkelte jobcenter, dels har stået for at koordinere interviewaftaler og sagsgennemgang.

7.2 Dataindsamling

Jobcentrene blev besøgt i perioden maj 2024 til juli 2024, hvor vi gennemførte både gruppe- og individuelle interviews samt gennemgik 6-10 sager i hver kommune. I alt har vi gennemgået 56 sager fordelt på de 7 jobcentre.

41 interviewpersoner har bidraget til undersøgelsen. Alle interviews med sagsbehandlere blev gennemført som gruppeinterviews, mens interviews på lederniveau blev udført både som gruppe- og individuelle interviews. Antallet af interviewpersoner og sammensætningen af fokusgrupperne i de enkelte kommuner har varieret afhængigt af kommunernes organisering af indsatsen for unge – fx har ikke alle jobcentre en afdeling specifikt for ledige under 40 år. Medarbejdere, som skulle deltage i interviews, blev udvalgt af lederne og/eller kontaktpersonerne i de enkelte jobcentre baseret på vores ønsker om antal og erfaring med unge under 40 år samt praktiske omstændigheder.

Da indsatsen for unge er organiseret forskelligt i de 7 kommuner, og unge under 40 år kan befinde sig i forskellige målgrupper og høre under forskellige administrative afdelinger, har vi talt med medarbejdere med forskellige erfaringer med den unge målgruppe. For eksempel har vi talt med medarbejdere fra afdelinger for borgere i ressourceforløb, hvor nogle borgere er under 40 år, og med medarbejdere fra kommunale ungeenheder, som arbejder udelukkende med unge under 30 år på uddannelseshjælp.

Tabel 7.1 Overblik over de gennemførte interviews

Faggruppe	Antal interviews	Antal interviewede
Sagsbehandlere/fagkoordinatorer	7	19
Jobcenterchef/arbejdsmarkedschef		7
Afdelingsleder/chef		8
Leder af rehabiliteringsteam		7

7.3 Interviews

Interviewene med medarbejdere og ledere blev gennemført i den rækkefølge, det var muligt i de respektive jobcentre.

Formålene med interviewene var at afdække åbent og med afsæt i jobcentrenes egne erfaringer og perspektiver, hvilke forhold medarbejderne oplever har betydning for tilkendelser af førtidspension. I medarbejderinterviewene har fokus været at belyse medarbejdernes erfaringer med målgruppen, deres oplevelser af sagsbehandlingen, herunder virksomme indsatser og rammerne herfor.

Forud for hvert besøg bad vi medarbejderne om at tænke på to sager med sammenlignelige forløb, men med forskellige udfald (fx henholdsvis en borger, som fik førtidspension, og en borger med et lignende forløb, som fik tilkendt fleksjob). Det gjorde vi for at få indblik i nogle af de overvejelser, sagsbehandlerne gør sig undervejs, når de arbejder med unge under 40 år, der er i risiko for at ende på førtidspension, samt for at forstå de forhold, de oplever at have betydning for, hvorfor en sag ender med førtidspension. Efterfølgende dykkede vi ned i mere overordnede temaer, som har bidraget til en yderligere afdækning af, hvad medarbejderne oplever skaber henholdsvis muligheder og barrierer i arbejdet med at hjælpe de unge i uddannelse eller beskæftigelse.

Lederinterviewene har bidraget til at belyse den kommunale praksis fra et ledelsesniveau, herunder hvilke organisatoriske og ledelsesmæssige praksisser samt mulige politiske ændringer der ifølge lederne kan have påvirket udviklingen i antallet af tilkendelser til førtidspension. Interviewene med mødeledere på rehabiliteringsteammøder og/eller ledere af rehabiliteringsteam har givet indsigt i deres oplevelser og vurderinger af de unge og deres arbejdsevne. De har også belyst, hvad der vægtes i vurderingen af, om en ung skal tilkendes førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb.

Temaerne for de forskellige interviews kan ses i tabellerne nedenfor.

Tabel 7.2 Interviewguide til fokusgruppeinterview med sagsbehandlere

Tema	Undertemaer
Introduktion	Præsentation af undersøgelsen og formålet med projektet Data og anonymitet Interviewets rammer
Målgruppens karakteristika	Målgruppens karakteristika Særlige udfordringer og barrierer for beskæftigelse for de unge
Borgercases	Deltagerne præsenterer to sammenlignelige forløb, men forskellige udfald

Tema	Undertemaer
	Opfølgende/uddybende spørgsmål til sagerne
Muligheder og indsatser	Støttemuligheder og indsatser målrettet målgruppen Gode erfaringer med målgruppen Ressourceforløb eller ikke-ressourceforløb De unge forsørgelsesgrundlag inden førtidspension Førtidspension med revision til unge under 40 år
Udfordringer i sagsbehandlingen	Særlige udfordringer i sagsbehandlingen Tilgængelige indsatser og borgernes behov Tvilssager
Afsluttende bemærkninger	Oplevelse af udviklingen i antallet tilkendelser til førtidspension Afrunding

Tabel 7.3 Interviewguide til individuelle interviews med afdelingsledere og chefer

Tema	Undertemaer
Introduktion	Præsentation af undersøgelsen og formålet med projektet Data og anonymitet Interviewets rammer
Organisatoriske og politiske rammer	Jobcenterets organisering af indsatsen for unge under 40 år Kontekstspecifikke vilkår i kommunen Udviklingen i beskæftigelsesindsatsen Politiske ændringer med betydning for jobcenterets praksis
Muligheder	Støttemuligheder og indsatser målrettet målgruppen Gode erfaringer og forhold med betydning for sagsbehandlingen
Udfordringer	Udfordringer i beskæftigelsesindsatsen Forbedringspotentialer i indsatsen overfor målgruppen
Afsluttende bemærkninger	Oplevelse af udviklingen i tilkendelser af førtidspension Afrunding

Tabel 7.4 Interviewguide til interviews med mødeledere på rehabiliteringsteamsmøder

Tema	Undertemaer
Introduktion	Præsentation af undersøgelsen og formålet med projektet Data og anonymitet Interviewets rammer
Målgruppen: Unge under 40 år, som får tilkendt førtidspension	Målgruppens karakteristika Udfordringer og barrierer for beskæftigelse for målgruppen

Tema	Undertemaer
Udfordringer i arbejdet med unge under 40 år	Særlige udfordringer i arbejdet med de unge Tilgængelige indsatser og borgernes behov
Afsluttende bemærkninger	Oplevelse af udviklingen i tilkendelser af førtidspension Afrunding

7.4 Sagsgennemgang

Formålet med sagsgennemgangen var at undersøge de unges forløb i beskæftigelsessystemet inden tilkendelsen af førtidspension, herunder hvilke indsatser og forløb de er blevet tilkendt i regi af beskæftigelsessystemet og inden for social- og sundhedssystemet, og om der er nogle tværgående mønstre i kommunernes praksis på dette område.

Forud for sagsgennemgangen udarbejdede vi en spørgeramme med fokus på borgernes forløb, såsom hvilke beskæftigelsesrettede indsatser den unge har fået. Rammen blev fastlagt inden analysens start og justeret efter afprøvning i det første jobcenter.

Sagerne blev udvalgt af sagsbehandlerne i de enkelte jobcentre efter følgende udvælgelses- og variationskriterier, som er defineret af VIVE i dialog med opdragsgiver:

- Eventuel diagnose (psykiske diagnoser/fysiske diagnoser)
- Ydelseshistorik (kort ydelseshistorik/lang ydelseshistorik)
- Ressourceforløb/ikke-ressourceforløb
- Eventuel uddannelse
- Alder (18-40 år)
- Køn.

I nogle af de mindre kommuner var svært at udvælge 6-10 sager til gennemgang inden for de definerede udvælgelses- og variationskriterier. Det skyldes, at de mindre kommuner har et begrænset antal ungesager, der bliver lagt op til rehabiliteringsteamet hvert år. Derfor har udvælgelseskriterierne i højere grad fungeret som retningslinjer, som er blevet tilpasset de muligheder, der var tilgængelige i de enkelte kommuner.

Selve sagsgennemgangen blev som udgangspunkt udført i de enkelte jobcentre, hvor vi arbejdede sammen med en sagsbehandler, der i udgangspunktet ikke havde været involveret i de udvalgte sager. Sagsbehandleren fremsøgte relevante oplysninger i fagsystemerne og borgernes forberedende rehabiliteringsplaner for at besvare

spørgerammen. Af hensyn til GDPR havde vi ikke adgang til fagsystemerne, og al information blev videregivet til os af sagsbehandler i anonymiseret form, så det ikke er muligt for os at identificere den enkelte borger.

Denne metode gav os mulighed for at notere observationer og stille opfølgende spørgsmål undervejs, hvilket har bidraget med uddybende viden om sagsbehandlingen frem mod en tilkendelse af førtidspension.

7.5 Databehandling og analyse

Alle interviews er blevet optaget, og der er taget referat af hvert interview. Efterfølgende er data analyseret med fokus på mønstre, ligheder og forskelle i interviewpersonernes oplevelser og erfaringer samt i de gennemgåede sager.

Trods kommunernes forskellige rammevilkår og variationer i organiseringen af indsatsen for unge er der stor overensstemmelse mellem de interviewedes oplevelse af, hvilke forhold der har betydning for tilkendelser, herunder også ændringen i tilkendelser af førtidspension. Disse ligheder har været undersøgelsens primære fokus. Der er imidlertid også variationer på tværs af kommuner, som også præsenteres undervejs i rapporten.

Alle interviewpersoner er anonymiserede, ligesom de udvalgte kommuner ikke indgår med navn i afrapporteringen. Det kan dog ikke garanteres, at kommuner ikke kan genkendes af personer med særlig kendskab til de enkelte kommuners praksis, organisering og indsatser.

Alle borgere, hvis sager vi har anvendt i sagsgennemgangen, forbliver anonyme for os. Vi har ikke haft adgang til fagsystemerne, og alle sager er blevet gennemgået på en måde, så den enkelte borger har været anonym for os. Det var med andre ord kun sagsbehandlerne, der havde adgang til de fulde sager og kunne identificere borgerne.

Litteratur

- Amilon, A., Holt, H., Houlberg, K., Jensen, J.K., Jonsen, E.H., Kleif, H.B., Mikkelsen, C.H. & Topholm, E.H. (2022). *Jobcentrenes beskæftigelsesindsats*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andersen, S.H. (2017). *Disconnected youth: Past, present & future. Study Paper No. 116*. København: The ROCKWOOL Foundation Research Unit.
- Ankestyrelsen, (2015). *Kommunernes visitation af unge under 30 år uden uddannelse – kontanthjælpsreformen*. København: Ankestyrelsen.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies*, 18(2), 136-157.
- Beskæftigelsesministeriet (2012). *Aftaletekst: Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob. Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2018). *Pressemeddelelse/24-05-2018: Bredt flertal præciserer regler om førtidspension*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2020). *Aftaletekst: Aftale om bedre ressourceforløb*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2024a). *Status på arbejdsmarkedet: Tema om unge uden uddannelse eller beskæftigelse*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2024b). *Status på arbejdsmarkedet: Tema om unge med dårligt mentalt helbred*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bolvig, I., Jeppesen, T., Kleif, H.B., Østergaard, J., Iversen, A., Broch-Lips, N., Jensen, N.L. & Thodsen, J. (2019). *Unge uden job og uddannelse – hvor mange, hvorfra, hvorhen og hvorfor? En kortlægning af de udsatte unge i NEET-gruppen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Børne- og Undervisningsministeriet (2024). *Bag om inklusion*. Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/bag-om-inklusion>
- Caswell, D., Kleif, H.B., Thuesen, S.L. & Dall, T. (2012). *Veje til førtidspension: En undersøgelse af fire kommuner i Region Midt*. København: AKF – Anvendt KommunalForskning.
- Christensen, G., Christensen, M.L., Winkler, A. & Enemark, M.H. (2023). *Evaluering af fritidsjobindsatsen "Energi til mere": Midtvejsrapport*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Danneris, S. & Caswell, D. (2019). Exploring the ingredients of success: Studying trajectories of the vulnerable unemployed who have entered work or education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(4), 615-629.
- Deloitte (2018). *Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob: hovedrapport*. København: Deloitte.
- Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2015). *Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats: Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Görlich, A., Pless, M., Katznelson, N. & Graversen, L. (2019). *Ny udsathed i ungdomslivet: 11 forskere om den stigende mistrivsel blandt unge*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Holt, H. & Pejtersen, J.H. (2019). *Det gode ressourceforløb: Et RCT-forsøg med kvalitativ følgeforskning i Københavns Kommune*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Højbjerg, A., Nielsen, S., Jakobsen, V., Thuesen, F. & Thomsen, R. (2022). *Labour market attachment in the Nordic countries*. København: Nordic Council of Ministers.
- Ibsen, J.T., Jensen, A.N. & Grønfeldt, S.T. (2023). *Udsatte unge og civilsamfundet: Videnskortlægning om unge i udsatte positioner i NEET-gruppen og deres veje ind i beskæftigelse og uddannelse samt deltagelse i civilsamfundet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Jakobsen, V., Winkler, A. & Enemark, M.H. (2024). *Jobplaneten Roskilde: Midtvejsrapport om fritidsjobindsatsen Jobplaneten Roskilde*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- KEN nr. 10049 af 12/12/2018 (2018). *Ankestyrelsens principafgørelse 58-18 om resourceforløb – førtidspension – arbejdsevne – dokumentationskrav – udviklingsperspektiv*. Social- og Boligministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/10049>
- KEN nr. 9335 af 28/04/2023 (2023). *Ankestyrelsens principmeddelelse 5-23 om tilkendelse af førtidspension med revision*. Social- og Boligministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/9335>
- Larsen, F., Caswell, D., Andersen, N.A., Bendix, H., Breidahl, K., Dall, T., Danneris, S., Monrad, M., Dahl-Nielsen, K. & Olesen, S.P. (2018). *På vej med nye beskæftigelsesindsatser overfor udsatte borgere II: De næste resultater fra LISES-projektet*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Larsen, M., Jakobsen, V. & Mikkelsen, C.H. (2023). *Handicap og beskæftigelse 2022*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- LBK nr. 1393 af 05/10/2022 (2022). *Bekendtgørelse af lov om kommunal indsats for unge under 25 år*. Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1393>
- Moesby-Jensen, C.K. (2019). Socialfagligt myndighedsarbejde med børn og unge, der er diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelser og ADHD. I: C.K. Moesby-Jensen (red.), *Diagnoser i myndighedsarbejde: Børn og unge med autisme og ADHD* (pp. 9-22). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Ralston, K., Everington, D., Feng, Z. & Dibben, C. (2022). Economic inactivity, not in employment, education or training (NEET) and scarring: The importance of NEET as a marker of long-term disadvantage. *Work, Employment and Society*, 36(1), 59-79.
- Rambøll, Mploy & Skipper, L. (2020). *Evaluering af 'Flere skal med': Hovedrapport*. København: Rambøll.
- SMVdanmark (2023). *Største stigning i antallet af nye førtidspensionister i 20 år*. SMVdanmark. <https://smvdanmark.dk/analyser/temaanalyser/st%C3%B8rste-stigning-i-antallet-af-nye-f%C3%B8rtidspensionister>

- STAR (2022). *Kvalitativ undersøgelse af langvarige kontanthjælpsforløb*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- STAR (2023). *IPS for unge: 27 kommuner deltager i det nye initiativ*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. <https://star.dk/om-styrelsen/nyt/nyheder/2023/12/ips-for-unge-27-kommuner-deltager-i-det-nye-initiativ/>
- STAR (2024a). *IPS-metoden*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. <https://star.dk/indsatser/ips/ips-metoden>
- STAR (2024b). *Pulje til afklaring af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. <https://star.dk/puljer/2020/pulje-til-afklaring-af-aktivitetsparate-kontanthjaelpsmodtagere/>
- Søgaard, H.J. (2007). *Psykisk sygelighed hos langtidsygemeldte*. Herning: Regionspsykiatrien Herning, Region Midtjylland.
- Væksthusets Forskningscenter (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgers jobchancer: Hovedpointer*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Væksthusets Forskningscenter (2018). *Virksomme elementer på vejen til job*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Weirsøe, M. (2021). *Inklusionen er dumpet – så hvad nu? Asterisk*. <https://dpu.au.dk/asterisk/asterisk-99/inklusionen-er-dumpet-saa-hvad-nu>

Bilag 1 Kommunal variation

Beskæftigelsesområdet er et felt, hvor der konstant introduceres nye projekter, værktøjer og metoder, som de kommunale beskæftigelsesorganisationer skal tage stilling til. Disse krav om nye initiativer kan komme fra forskellige retninger, herunder direkte lovkrav, økonomiske nødvendigheder som fx centrale målkrav, deltagelse i specifikke projekter eller anbefalede "bedste praksis" fra andre "modelkommuner" eller evalueringer. Samtidig står kommunerne over for forskellige problemer og opgaver på beskæftigelsesområdet, hvilket kan relateres til befolkningssammensætning, erhvervsstruktur, uddannelsesniveau og lignende faktorer. Desuden spiller kommunernes størrelse samt deres politiske og forvaltningsmæssige kultur en stor rolle (Larsen et al., 2018).

De 7 deltagerkommuner i denne undersøgelse varierer på flere områder. Eksempelvis er der blandt dem 2 små kommuner, 2 mellemstore kommuner og 3 store kommuner. Geografisk dækker de over forskellige typer af områder: land, opland, provinsby, vandkant og byområder, spredt ud over hele landet. De repræsenterer således en bred vifte af socioøkonomiske forhold, geografiske placeringer og demografiske sammensætninger. Når det gælder antallet af tilkendelser til førtidspension, har nogle af kommunerne oplevet en stigning i 2023, mens andre har haft et fald.

På tværs af de 7 deltagerkommuner i denne undersøgelse er der både fællestræk og betydelige forskelle. Det er tidligere blevet fremhævet, at små kommuner ofte har nemmere ved at koordinere på tværs af enheder og professioner, da medarbejderne ofte kender hinanden. Til gengæld har små kommuner generelt færre ressourcer, specialiseringer og tilbud end de større kommuner. Store kommuner er derimod nødt til at have en mere opsplittet organisation af hensyn til driften, hvilket kan medføre koordinationsudfordringer. Dog har store kommuner en bredere portefølje af tilbud og kompetencer. Dette giver helt forskellige udfordringer og muligheder for beskæftigelsesindsatsen i kommunerne. Kommunernes forskellige udgangspunkter betyder, at deres tilgange til beskæftigelsesindsatsen nødvendigvis må tilpasses deres kontekster og ressourcer (Larsen et al., 2018).

Organisering af indsatsen for unge i de 7 deltagerkommuner

Jobcenteret har det samlede ansvar for de unge, når de bliver 18 år. Det er dem, som organisatorisk og myndighedsmæssigt skal udfolde koordinationsopgaven i samarbejde med den unge og andre professionelle aktører beroende på den unges konkrete sæt af udfordringer (Bolvig et al., 2019).

I interviewmaterialet fremgår det, at de adspurgte jobcentre er meget bevidste om, at de unge er i risiko for at ende på førtidspension. Hver kommune har udviklet sine

egne strukturer og strategier for at håndtere udfordringerne med at støtte unge under 40 år, der er i risiko for at ende på førtidspension. Der er også forskel på, om og hvordan de har valgt at oprette en særskilt enhed til indsatsen for unge, herunder uddannelseshjælpsmodtagere, i henhold til *Lov om kommunal indsats for unge under 25 år*. De 7 deltagerkommuner har således forskellige tilgange til indsatsen for de unge, men der er også flere lighedspunkter. Eksempelvis har flere af deltagerkommunerne valgt at flytte Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU)¹¹ og jobcenteret sammen i samme hus for at skabe en mere koordineret indsats. I flere af disse kommuner giver medarbejderne udtryk for, at det giver en fælles forståelse og et bedre kendskab til hinandens opgaver.

En tidligere undersøgelse af unge uden job og uddannelse (Bolvig et al., 2019) har identificeret, at man skal finde årsagerne til forskellene i den kommunale ungeindsats indenfor følgende faktorer:

- **Andelen af udsatte unge uden uddannelse og job:** Den relative størrelse af udsatte unge varierer med kommunestørrelsen, hvilket påvirker både politisk og administrativ opfattelse samt budgetmæssige begrænsninger for tidlig indsats før det 18. år.
- **Andelen af unge uden afgangsbrev:** Mangel på afgangsbrev fra folkeskolen blandt udsatte unge forværrer deres problemer.
- **Bevidstheden om samarbejde på tværs:** Bevidstheden om organisatoriske "søjler" og manglende brobygning har ført til reorganiseringer i kommunerne, hvor samling af ungeindsatsen i større enheder afspejler denne bevidsthed.
- **Den administrative og politiske ledelses prioritering:** Toplevelsens og byrådets fokus på ekstraordinær indsats for at gøre aktivitetsparate unge uddannelsesparate skaber handlingspres i jobcenteret.
- **Samarbejdet med lokale private virksomheder:** Niveauet af samarbejde med lokale virksomheder varierer, hvilket påvirker omfanget af praktikorienterede indsatser.
- **Samarbejdet med lokal erhvervsskole:** Nogle kommuner har udviklet særlige samarbejdsforløb med lokale erhvervsskoler, ofte finansieret af projektmidler, som tiltrækker og fastholder udsatte unge uden job og uddannelse.
- **Kommunale flyttemønstre:** Mønstre for til- og fraflytning af udsatte borgere og deres familier.

¹¹ Ifølge vejledningsloven skal Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) opsøge og vejlede alle unge, der ikke er i gang med eller har fuldført en ungdoms- eller videregående uddannelse, indtil de fylder 25 år, hvorimod jobcenterets opgave udelukkende knytter sig til de unge, som melder sig i jobcenteret.

Flere af disse faktorer fremhæves også som betydningsfulde for måden de i de adspurgte jobcentre i denne undersøgelse har valgt at organisere indsatsen for unge.

I det følgende afsnit præsenteres en beskrivelse af hver kommune med fokus på deres karakteristika og de forskellige måder, de har organiseret indsatsen for de unge. Beskrivelserne er baseret på interviewpersonernes vægtning af, hvilke rammevilkår og forhold der har betydning for jobcentrets praksis, herunder deres ungeindsats. Vi har ikke spurgt detaljeret til kommunernes rammevilkår eller organisering af indsatser, men har i interviewene med chefer og ledere spurgt, hvilke kontekstspecifikke vilkår der påvirker praksis. Dette har resulteret i varierende oplysninger fra hver kommune, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne direkte. Som nævnt andetsteds i rapporten har vi fokuseret på mønstre i jobcentrenes praksis og identificeret fælles træk og forhold, der fremhæves som medvirkende til tilkendelser af førtidspension.

Kommune 1

Kommune 1 er en mellemstor kommune, der ligger tæt på en større by og har en stærk socioøkonomi med en veluddannet befolkning og lav ledighed. Kommunen har en særskilt afdeling, som samler både uddannelsesvejledningen og jobcenterfunktionerne for alle unge på uddannelseshjælp mellem 18 og 29 år. Denne afdeling samarbejder også med skolerne og uddannelsesinstitutionerne om indsatser for unge ned til 15 år. Unge på jobafklaringsforløb, ressourceforløb, sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere (unge over 30 år eller unge med en erhvervsuddannelse) håndteres i andre afdelinger. Jobcenteret deltager aktivt i regionale projekter og forskningsprojekter om unge. Derudover har jobcenteret en intern udførerenhed for beskæftigelsesrettede tilbud. Da de er et lille jobcenter, benytter de også eksterne leverandører ved behov. De har historisk set haft et lavere antal tilkendelser til førtidspension end landsgennemsnittet, men har mange borgere i fleksjob, hvilket af de interviewede anses for at være en af årsagerne til, at de har færre førtidspensioner.

Kommune 2

Kommune 2 er en storbykommune. Kommunen har en afdeling i jobcenteret for unge mellem 18 og 30 år på uddannelseshjælp. Jobcenteret er opdelt i to store centre: beskæftigelse og afklaring samt beskæftigelse og erhverv, hvor "Ung" placerer sig mellem de to. Kommunen har en kompleks organisationsstruktur med mange forvaltninger, hvilket kan komplicere sagskoordineringen. De benytter både interne og eksterne leverandører af indsatser og deltager i flere projekter, herunder forsøgsordninger om uddannelse.

Kommune 3

Kommune 3 er en vandkantskommune med mange borgere på førtidspension og fleksjob. Erhvervslivet er præget af landbrug, fiskeri og industri – typisk nedslidningsjobs. Kommunens ungetilbud er placeret i jobcenterets aktiveringsenhed og retter sig mod unge mellem 18 og 29 år. Kommunen er opdelt i forskellige afdelinger for sygedagpenge, jobafklaring, kontanthjælp, ressourceforløb og uddannelseshjælp. Der er mange tilflyttere i kommunen, og tilflytterne er ofte ufaglærte. Trods kommunens størrelse har de en bred palette af tilbud, men lange afstande til behandlingsmuligheder og begrænset offentlig transport udgør store udfordringer for borgerne – særlig for de unge. Styrken ved at være en lille kommune er nem koordinering på tværs af afdelinger. Kommunen deltager også i projekter og mellemkommunale samarbejder. De deler blandt andet UU-vejledning med to andre kommuner.

Kommune 4

Denne kommune er en stor provinsby med en kommunal ungeenhed for unge ledige mellem 18 og 30 år, som inkluderer både uddannelsesvejledning og konkrete indsatser for unge på uddannelseshjælp, kontanthjælp og i ressourceforløb. Unge på dagpenge, sygedagpenge, overgangsydelse eller fleksjob håndteres i en anden afdeling. Denne kommune tilbyder også indsatser via jobcenteret for unge under 18 år, eksempelvis har jobcenteret to indsatser for unge i alderen 16-17 år. Kommunen tilbyder primært egne indsatser for unge, men benytter også tværfaglige kommunale tilbud ved behov. De har deltaget i mange projekter målrettet unge og fremhæver manglen på mulighed for at benytte eksterne leverandører som en udfordring.

Kommune 5

Kommune 5 er en lille kommune med en befolkning, hvor mange er erhvervsuddannede. Denne kommune har hidtil haft en todelt ungeindsats, men samler den nu i én afdeling. Indtil nu har unge på uddannelseshjælp, inkl. dem på STU, været samlet i én afdeling, mens et særligt program retter sig mod unge med psykiske udfordringer, der forventes at kunne komme i uddannelse eller beskæftigelse inden for et år. I dette program tilbydes de unge en etårig, tværfaglig og koordineret indsats. Her agerer sagsbehandler både mentor, virksomhedskonsulent og myndighed for den unge. Kommunen oplever udfordringer med transport til uddannelser, da de unge ofte skal rejse langt. Økonomiske begrænsninger har reduceret antallet af tilgængelige indsatser, og tidligere udbudte eksterne indsatser tilbydes nu kun, hvis rehabiliteringsteamet indstiller til specifikke tilbud. Kommunen har en lav sagsstamme for sagsbehandlere (max 45 sager pr. sagsbehandler), hvilket gør det muligt at lave helhedsorienterede forløb for de unge. I jobcenteret fokuserer de på at have et godt samarbejde med børneområdet, så borgeren, når denne fylder 17 år, overleveres til jobcenteret.

Dette lader sig blandt andet gøre på grund af kommunens størrelse, der også er med til at fremme det tværfaglige samarbejde med andre aktører omkring de unge.

Kommune 6

Kommune 6 er en stor bykommune med en meget blandet befolkning. Mange af de unge, der flytter til kommunen, har færre ressourcer, end dem, der flytter væk. Som en stor bykommune har Kommune 6 unge inden for alle målgrupper, men de fleste er i Team Unge, som er for unge under 30 år på uddannelseshjælp. Jobcenteret har en bred ungeindsats, der inkluderer både uddannelsesvejledning og jobcenterfunktioner, struktureret under den kommunale ungeindsats. Indsatsen for unge er struktureret i et tværgående set-up. Derudover arbejder kommunen tæt sammen med skole- og familieområdet og har en række tilbud, der forbereder unge til uddannelse. Kommunen arbejder meget fokuseret på at være mindre søjleopdelt og samarbejde på tværs af afdelinger for at skabe sammenhængende forløb for borgerne.

Kommune 7

Denne mellemstore, geografisk store kommune har mange udsatte borgere, hvoraf mange bor i udkanten uden offentlig transport. Kommunen har en ungeenhed i jobcenteret for unge under 30 år, der håndterer ressourceforløb, kontanthjælp, overgangsydelse, uddannelseshjælp og revalidering. De tilbyder meget individuelle og håndholdte indsats, men oplever udfordringer med transport, hvilket påvirker de unges deltagelse i tilbud og behandlinger. Kommunen arbejder tæt sammen med de andre forvaltninger og deltager i mange projekter og mellemkommunale samarbejder.

Samlet set viser kommunerne en stor variation i deres tilgange og udfordringer, men alle arbejder målrettet med at tilbyde unge den nødvendige støtte og indsats for at forhindre, at de ender på førtidspension.

VIVÉ