

Fremtidens beskæftigelsesindsats

I foråret 2023 fik jeg en opringing fra daværende departementschef i Beskæftigelsesministeriet Søren Kryhmand, som spurgte, om jeg ville indtræde i en kommende ekspertgruppe, der skulle komme med forslag til fremtidens beskæftigelsesindsats. Jeg sagde JA! Vi afsluttede arbejdet godt et år senere med en præsentation af vores rapport den 24. juni 2024 i Den Sorte Diamant. Forud var gået 19 arbejds møder samt en række møder med arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer og forskere.

Mere for mindre

Opgaven for ekspertgruppen var at reformere og nytænke beskæftigelsesindsatsen. Den enkelte borger skulle sættes i centrum, samtidig med at indsatsen skulle have et stærkt jobfokus, så virksomhederne landet over kunne rekruttere den nødvendige arbejdskraft.

Det var ikke første gang, beskæftigelsessystemet var genstand for "eksperter". I 2007 nedsatte statsminister Anders Fogh Rasmussen Arbejdsmarkedskommissionen, der udkom med rapporten Velfærd kræver arbejde (2009). Sidenhen nedsatte den daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen en såkaldt ekspertgruppe, der i 2015 udgav rapporten Nye veje til job. Jeg har haft fornøjelsen af at være med alle tre gange.

I opdraget for den nye ekspertgruppe var rammerne flyttet i forhold til tidligere. Temaer som bedre borgerservice, værdighed og lokal indflydelse var centrale pejlemærker for denne ekspertgruppes arbejde. Dertil kom den økonomiske rammesætning, idet kommissoriet indeholdt et krav om at finde en besparelse på 3 mia. kr.

Fokus på et "værdigt beskæftigelsessystem" indgik direkte i kommissoriet. Baggrunden var en række eksempler, hvor svage og syge borgere var kommet i klemme i systemet. Af kommissoriet fremgik desuden, at jobcentrene skulle nedlægges, og kommunerne skulle have mere frihed til at organisere sig, så det passede til lokale forhold og borgerens situation.

Den økonomiske ramme med en udgiftsreduktion på 3 mia. kr., der skulle indføres frem til 2030, svarer til en fjerdedel af de samlede årlige udgifter til området. Med andre ord en lokalt forankret indsats, der bygger på re-

spekt for borgerne, og samtidig en indsats, der yder en professionel indsats i forhold til virksomhedernes rekruttering af arbejdskraft. Men også en betydeligt billigere indsats. De 3 mia. kr. skal altså ses i forhold til et samlet budget på 12 mia. kr.

Figur 1. Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats

Medlemmer af ekspertgruppen:

- Iben Bolvig, seniorforsker, VIVE
- Michael Rosholm, professor, Aarhus Universitet
- Peter Karm, kommunaldirektør, Haderslev Kommune
- Jacob Egholm Søgaard, adjunkt, Københavns Universitet
- Vibeke Jensen, chefkonsulent, Aarhus Kommune
- Claus Thustrup Kreiner (formand), professor, Københavns Universitet



Af Vibeke Jensen, Ph.d., chefkonsulent, Aarhus Kommune, og medlem af ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats.

Hvordan bruges tiden i praksis? – Frem med stopuret!

En central øjenåbner, der bidrog til erkendelsen af, at det eksisterende jobcentersystem har udviklet sig dysfunktionelt, kom fra diverse tidsstudier fra praksis i jobcentre. Ekspertgruppen fulgte op på disse tidsstudier, som dokumenterede, hvad den enkelte medarbejder i jobcentret bruger tiden på i dagligdagen.

Studiet var en øjenåbner. Kun en tredjedel af den tid, medarbejderen bruger i et sagsforløb, bruges på direkte borgerkontakt, mens to tredjedele af tiden bruges på forberedelse af samtale og orientering om reglerne. Bureaucrati havde fortrængt dialogen med borgeren, og fokus på resultater og sikring af arbejdskraft til virksomhederne stod svagt.

Tidsregistrering i den konkrete sagsbehandling har i høj grad været med til at definere ekspertgruppens faglige og økonomiske tilgang til opgaven, idet det både gav anledning til at vurdere, om den megen tid på formelle procedurer var i balance med opgavens karakter, og om udgifter kunne reduceres, hvis tiden blev brugt mere optimalt på borgerkontakten frem for registrering og administrative procedurer.

I forlængelse heraf blev balancen mellem output og outcome et omdrejningspunkt i vores forslag, hvor vores konklusion var, at tiden blev brugt på tidskrævende administrative procedurer, som ikke stod mål med resultaterne. En indsigt, som blev brugt til at definere en stor del af ekspertgruppens foreslåede besparelser på indsatsen i jobcentrene.

Fra detailregulering til rammeforforslag

Den omfattende detailregulering havde længe været en torn i øjet på landets kommuner. Lokalt fandt man det ude af balance med et så omfattende bureaukrati, hvor de mindste processer er reguleret i lovgivningen. I realiteten betød det, at medarbejdernes beskæftigelsesfaglighed blev fortrængt. Tiden blev primært brugt på rådgivning og vejledning af borgerne omkring pligter og rettigheder frem for at få ledige i beskæftigelse.

Her skal det holdes in mente, at de ledige borgers forsørgelsesgrundlag er på spil – hvis borgeren ikke følger reglerne, skriver nok ansøgninger mv., så er den enkelte meget sårbar og udsætter sig for at blive trukket i kontanthjælpen eller dagpengene. Det var helt klart for ekspertgruppen, at denne detailregulering var gået for vidt.

Med dette bagtæppe var det oplagt at foreslå en markant opblødning af den retlige regulering og sigte på redskaber som rammeregulering af sagsbehandlingen og økonomiske incitamenter for kommunerne.

Dermed ikke sagt, at god borgerservice og bundlinje ikke har været på dagsordenen, men den retlige regulering havde fortrængt både god borgerservice og det at få borgeren i job eller uddannelse hurtigst muligt. Der er masser af godt og fagligt stærkt arbejde i jobcentrene i dag, men fokus på enkeltsager og nødvendigheden af en effektiv og velfungerende offentlig beskæftigelsesindsats er stadig evigt aktuelt.

Med dette bagtæppe har ekspertgruppen foreslået en anden balance mellem økonomi og jura. I ekspertgruppens indstilling lægges vægten i højere grad på at få borgerne i job eller uddannelse med de deraf følgende gevinster for den kommunale bundlinje og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft frem for den detaljerede retlige regulering.

Forslaget om opblødning af den retlige regulering sætter dermed fokus på den lokalpolitiske prioritering. Herunder et forpligtende fokus på den lokale faglige udvikling og prioritering. Såfremt forslaget bliver til virkelighed, kommer det lokale ejerskab på prøve. Kommunerne, med KL i spidsen, har ønsket sig denne frihed længe og erklærer sig klar til at tage dette ansvar på sig. Retorikken har været, at jobcentrene skal nedlægges. Her skal lige pointeres, at beskæftigelsesindsatsen bevares, men reguleringen vil ifølge vores forslag blive løst betydeligt og erstattes med en bundlinjeorientering og mere ansvar til de lokale kommunale forvaltninger.

Færre målgrupper – Færre transaktionsomkostninger

Et helt centralt forslag er at forenkle antallet af målgrupper, dvs. de kategorier, som borgerne defineres ind i. I dag findes 13 forskellige målgrupper, med dertil hørende specifik lovgivning. Denne detaljeringsgrad i lovgivningen medfører opdeling og specialisering i den kommunale organisation. Ofte vil borgeren over et forløb tilhøre forskellige målgrup-

” Kun en tredjedel af den tid, medarbejderen bruger i et sagsforløb, bruges på direkte borgerkontakt, mens to tredjedele af tiden bruges på forberedelse af samtale og orientering om reglerne.

” En af grundene til, at der i dag kan forekomme mange skift, er lovgivningens kompleksitet, hvor der er særlige regler for hver af de 13 målgrupper.

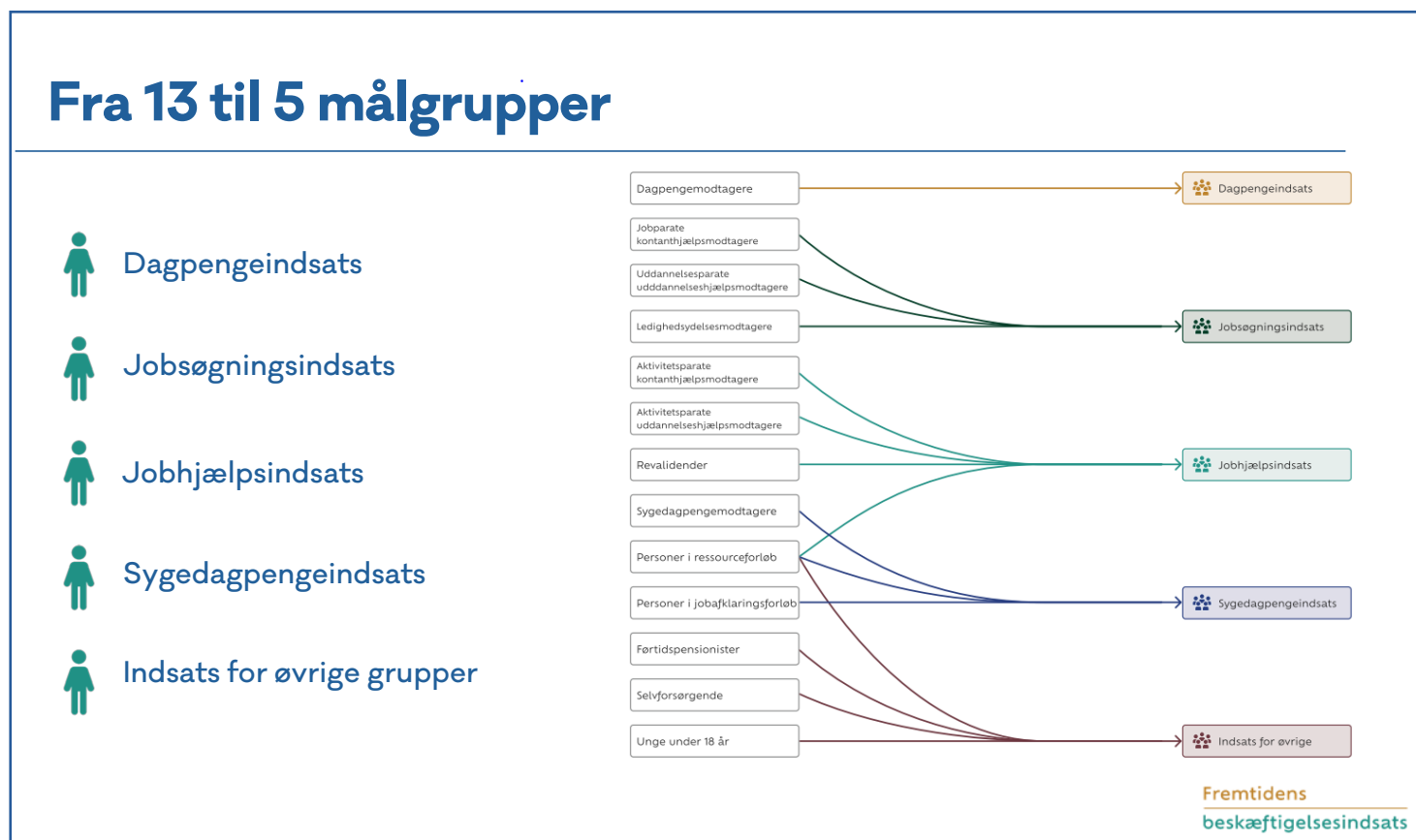
per, hvilket øger de lokale transaktionsomkostninger og svækker den gode borgerkontakt, da der over et forløb typisk vil være flere medarbejdere involveret i borgerens forløb. Det er dyrt og afstedkommer borgerforløb med mange skift af sagsbehandlere og indsats. En af grundene til, at der i dag kan forekomme mange skift, er lovgivningens kompleksitet, hvor der er særlige regler for hver af de 13 målgrupper. Denne kompleksitet har smittet af på den lokale kommunale organisering, idet det er vanskeligt at håndtere så mange regelsæt for den enkelte sagsbehandler. Sammenholdes dette med de detaljerede revisionsregler, tegner der sig et billede af et meget bureaukratisk system, hvor det ikke er usædvanligt, at sagsbehandlere skal registrere og gennemføre en samtale, hvor der dokumenteres ofte mere end 10

administrative nedslagspunkter for, at en sag er fejlfri.

Ekspertgruppen har på den baggrund fundet, at der bruges uforholdsmæssigt meget tid på administrativ sagsbehandling snarere end den gode kontakt og fokuserede indsats, der bringer borgerne videre i afklaring eller i job.

Der har været et velment fokus på, at den enkelte borger får den indsats, der netop passer til den konkrete borger og dennes situation. Men i realiteten svækker den høje detaljeringsgrad i målgruppestrukturen den kontinuerlige og sammenhængende indsats. Derfor er det blevet et helt centralt punkt i vores katalog af forslag at reducere antallet af målgrupper. Vi landede på en anbefaling om 5 målgrupper, se figur 2.

Figur 2. Fra 13 til 5 målgrupper



” Men netop behovet for tværfaglig og tværsektoriel koordinering er en forudsætning for, at flere borgere bliver aktive på arbejdsmarkedet.

A-kasser og private aktører

I kommissoriet var særskilt fremhævet, at der i fremtiden skulle være en større rolle til a-kasserne og private aktører. Under vores arbejde blev en forsøgsordning stadfæstet, hvor a-kasserne fik ansvaret for kontaktforløbet for de forsikrede ledige de første tre måneder af et ledighedsforløb, mens det fortsat var kommunernes kompetence at bevilge tilbud til de ledige, hvis der var behov herfor i de første tre måneder. En svær balance, hvor der både tages hensyn til den danske model med indflydelse til de centrale aktører i arbejdsmarkedspolitikken, og hvor bevilling og udgift til de lediges beskæftigelsestilbud samtidig bør følges ad. På den baggrund fastholdt vi den eksisterende ansvarsfordeling mellem kommuner og a-kasser.

Under udvalgsarbejdet var vi på besøg i Stockholm for at høre om deres erfaringer med inddragelse af private aktører. I Sverige var et centralt element i beskæftigelsesindsatsen at give grupper af ledige mulighed for frit at vælge mellem den offentlige indsats og private leverandører. Det, vi hørte under besøget, fik os dog ikke til at anbefale et større obligatorisk samarbejde med private leverandører. Seneste evalueringer har også vist, at den svenske model med øget privat indsats i myndighedsarbejde ikke giver gode resultater – snarere tværtimod.

I den forbindelse er det værd at minde om, at kommunerne landet over i dag arbejder meget med private leverandører, hvilket ikke er påbudt i lovgivningen, men op til de lokale myndigheders beslutning, i hvilket omfang og til hvilke opgaver private leverandører skal inddrages i arbejdet.

Beskæftigelsesfaglighed – Fra output til outcome

Med større lokal indflydelse og mindre detaljestyling i sagsbehandlingen vil der blive fokus på udvikling af og styrkelse af beskæftigelsesfagligheden lokalt. Dette har været efterspurgt i en årrække, både af de lokale medarbejdere og hos de faglige organisationer. Hvad er beskæftigelsesfaglighed? Det drejer sig både om at mestre samtalen med borgere, der er korttidsledige, og borgere, som har begrænsninger eller meget få erfaringer på arbejdsmarkedet. Dertil kommer fagligheden i forhold til kendskabet og relationerne til både store og små virksomheder i de enkelte kommuner.

Beskæftigelsesindsatsen har været orienteret mod output – de konkrete handlinger i sags-

behandlingen, som har været tæt reguleret af lovgivningen. Med ekspertgruppens anbefaling forskydes balancen mod outcome. Det centrale er ikke de administrative procedurer i sagsbehandlingen, men i højere grad, at de ledige, som er tæt på arbejdsmarkedet, får en reelt effektiv hjælp, og at det samme gælder de ledige, som er længere væk fra og har forskellige begrænsninger i forhold til at komme i kontakt med arbejdsmarkedet.

Her kan særligt fremhæves, at få lønnede timer på det ordinære arbejdsmarked har stor betydning for borgere med begrænsninger i arbejdsevnen. En ordinær løn betalt af en rigtig arbejdsgiver har stor betydning for den enkelte og familien.

Vores anbefaling har derfor ikke fokus på sagsbehandlingen, men på at borgerne får et job, helt på ordinære vilkår. Der skal også gøres en indsats for, at borgere med begrænsninger i arbejdsevnen får et job – typisk på beskyttede vilkår.

I den forbindelse bliver det afgørende at styrke det professionelle samarbejde på tværs af forvaltninger og sektorer. Borgere, som ikke er umiddelbart parate til et fuldtidsjob, skal ofte have en håndholdt indsats fra systemet, hvor flere fagligheder kommer i spil og forløber parallelt. Det fordrer en tværfaglig og tværsektoriel koordinering med borgeren i centrum. En svær disciplin, når både sundhedsindsatser, sociale indsatser og beskæftigelsesindsatsen skal afstemmes og spille sammen i forhold til den konkrete borger. Men netop behovet for tværfaglig og tværsektoriel koordinering er en forudsætning for, at flere borgere bliver aktive på arbejdsmarkedet.

Hvad nu?

Efter præsentationen i Den Sorte Diamant blev rapporten videregivet til beskæftigelsesminister Ane Halsboe-Jørgensen med henblik på videre forhandling med Folketingets partier. I skrivende stund forlyder det, at der forhandles, så mon ikke der lander en politisk aftale i foråret 2025.

Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

sdu.dk/mol

