

Københavns Kommune



NOTAT

Til: Beskæftigelsesministeriet

Dato: 14. december 2004/ J.nr.: 0.00.013.ps- 1/04

Københavns Kommunes bemærkninger til lovforslagene i forbindelse med kommunalreformen på Beskæftigelsesministeriets område

Københavns Kommune har den 1. december 2004 modtaget udkast til lovændringer på Beskæftigelsesministeriets område.

Københavns Kommune har på Beskæftigelsesministeriets område modtaget:

- Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats
- Ændring af forskellige love på beskæftigelsesområdet m.v.

Lovforslagene udmønter tilsammen strukturreformen på beskæftigelsesområdet. Københavns Kommune mener ikke, at lovforslagene lever op til de målsætninger Regeringen har opstillet for kommunalreformen.

Helt overordnet er Københavns Kommune enige i de grundlæggende målsætninger for et nyt enstrengt beskæftigelsessystem:

- Borgeren sættes i centrum, og der sikres én lettilgængelig indgang for borgeren til offentlig service.
- Arbejdsmarkedsservice skal ligesom al øvrig offentlig service leveres kvalificeret, lokalt og så tæt på borgeren som muligt.
- Beskæftigelsessystemet skal rumme alle borgere og sikre et tilbud, der uanset borgerens forudsætninger og problemer ud over ledighed, kan bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet.
- Én indgang for virksomheder, der har behov for og ønsker service ved rekruttering, fastholdelse m.v., og tæt samarbejde med erhvervslivet om sikring af et smidigt, velfungerende og rummeligt arbejdsmarked,

I forhold til det fremsendte lovforslag er det Københavns Kommunes vurdering:

- At lovforslaget, stik imod det grundlæggende sigte, på en lang række punkter i betydelig grad vanskeliggør en lokal, helhedsorienteret servicebetjening af borgeren.
- At der sker en indskrænkning i det kommunale selvstyre. Der er ikke kun én opskrift til løsning af opgaven. Derfor bør kommunerne i langt højere grad få rum til selv at tilrettelægge samarbejde og indsats på baggrund af kommunernes mangeårige erfaringer med løsning af beskæftigelsesopgaven og lokal servicering af borgeren.
- At kommunalbestyrelsens kompetencer i forhold til de nye jobcentre er uklart beskrevet i lovforslaget. Der anvendes konsekvent formuleringen ”de ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen i jobcentret”. Men kommunalbestyrelsen, der er den øverste myndighed i kommunen, nævnes stort set ikke eksplicit.
- At lovforslaget ikke løser og regulerer den delte ansvarsfordeling mellem staten og kommunalbestyrelse. Hvis staten og kommunen ikke kan blive enige om driften af det lokale jobcenter, hvordan løses så uenigheden? Der synes at være en rollekonflikt mellem Arbejdsmarkedsstyrelsens daglige ledelse kontra styrelsens driftsansvar for den statslige beskæftigelsesindsats i jobcentret.

Politisk og organisatorisk forankring af beskæftigelsesindsatsen

Det foreslås, at beskæftigelsesindsatsen fremover skal være placeret under kommunens Økonomiudvalg. Alternativt kan der oprettes et stående udvalg, som alene tager sig af beskæftigelses- og evt. erhvervspolitikken.

Københavns Kommune finder, at dette er en højst uhensigtsmæssig indskrænkning af det kommunale selvstyre, som ikke i øvrigt er begrundet af de øvrige dele af reformforslaget. Tværtimod vil det efter Københavns Kommunes vurdering vanskeliggøre en helhedsorienteret betjening af borgeren.

Det er Københavns Kommunes opfattelse, at det bør være op til kommunerne selv at tilrettelægge udvalgsstrukturen i den kommunale styrelsesvedtægt. Dette bør ikke ske i beskæftigelseslovgivningen.

En udvalgs- og forvaltningsmæssig opdeling af den sociale og beskæftigelsesmæssige indsats vil på baggrund af erfaringerne fra Københavns Kommune vanskeliggøre, at kommunen fortsat kan sikre

- en helhedsorienteret tilgang til løsning af borgerens ofte mangeartede problemstillinger,
- at det er borgerens behov, der er i centrum, og at disse behov i så vid udstrækning som muligt kan tilfredsstilles ét sted.
- en effektiv arbejdsmarkedsservice der ikke kun er isoleret til beskæftigelsesindsatsen, men også vedrører service på tilgrænsende områder, som behandling af misbrug, løsning af boligproblemer m.v.
- at kommunen servicerer borgeren, og det ikke er borgeren, der skal løbe rundt i kommunen for at få sin sag løst
- at synliggøre, at kommunen er meget andet end jobcenter, men også jobrelaterede ydelser, skat, børnepasning, uddannelse, bolig m.v. Hvorfor

ikke levere disse serviceydelser sammen med jobsøgningen, f.eks. i en samlet lokal servicebutik?

Forankringen i et selvstændigt udvalg vil desuden vanskeliggøre en tværgående politisk prioritering af udgifterne til beskæftigelsesindsats og forsørgelsesydelse. Det er hensigtsmæssigt, at kommunerne kan organisere indsatsen, så der sikres synlighed omkring sammenhængen mellem udgifter til beskæftigelsesindsats og sparede forsørgelsesudgifter. Dette umuliggøres af det fremsendte lovforslag.

Lokale beskæftigelsesråd

Københavns Kommune lægger afgørende vægt på inddragelse af arbejdsmarkedets parter både centralt og lokalt. Dialogen og samarbejdet er en forudsætning for udvikling af en effektiv og velfungerende arbejdsmarkedsindsats. Tættere relationer mellem arbejdsmarkedets parter og de ansvarlige for de nye jobcentre skal gøre, at tilrettelæggelsen og udformningen af den lokale beskæftigelsespolitik målrettes behovene hos virksomhederne, de ledige og kommunens svage borgere

Københavns Kommune er derfor også enig i, at der nedsættes lokale beskæftigelsesråd til at rådgive Kommunalbestyrelsen. Rådene erstatter de nuværende Sociale Koordinationsudvalg og overtager også udmøntningen af Koordinationsudvalgets puljer, som ændres til alene at skulle understøtte initiativer rettet mod styrkelse af den lokale virksomhedsrettede indsats.

Københavns Kommune har bl.a. i regi af Koordinationsudvalget udviklet et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter omkring initiativer for en øget rummelighed på det lokale arbejdsmarked. Det er Københavns Kommunes vurdering, at dette arbejde vil vanskeliggøres i de nye lokale beskæftigelsesråd, som de er beskrevet i lovforslaget. Københavns Kommune skal på den baggrund foreslå:

- At kommunen repræsenteres i de lokale beskæftigelsesråd. Dette vil styrke dialogen med arbejdsmarkedets parter i kommunen, som det kendes i dag.
- At fokus i de lokale beskæftigelsesråd i højere grad drejes væk fra den bagudskuende kontrol af kommunerne, og hen imod muligheder og incitament til at udvikle og samarbejde om nytænkende og fremadrettede initiativer.
- Koordinationsudvalgenes traditionelle opgaver omkring det rummelige arbejdsmarked toner ud til fordel for fokus på den mere ordinære virksomhedsindsats og de stærke, og overvejende forsikrede, ledige. Det efterlader et hul i indsatsen i forhold til nogle af de svageste grupper i kommunen. Det bør tydeliggøres i lovforslaget, at denne opgave også skal løses af det lokale beskæftigelsesråd.
- Det bør af loven fremgå tydeligere, at puljen kun kan udmøntes i henhold til målsætninger i den lokale beskæftigelsesplan. Dette skal ske med henblik på at sikre overensstemmelse med de overordnede mål i den lokale beskæftigelsesindsats.

Adskillelse af ydelser og beskæftigelsesindsats

I den fremtidige struktur skal der ske en fuldstændig adskillelse af forsørgelsesydelse og beskæftigelsesindsats. Såfremt jobcentret og ydelseskontoret begge placeres under Økonomiudvalget kan dette ske i samme forvaltning, men i organisatorisk adskilte enheder med hver sin umiddelbare leder. Placeres jobcentret under et særskilt beskæftigelsesudvalg kan ydelseskontoret ikke placeres under samme udvalg som beskæftigelsesindsatsen. Ydelseskontoret kan dog formentlig på det administrative niveau placeres under samme forvaltningschef, hvis blot det politiske ansvar ligger i et andet udvalg, eksempelvis økonomi- eller socialudvalget.

I de store kommuner, der i dag har delt administrativ ledelse (magistratsstyre og mellemformstyre med delt administrativ ledelse), er dette imidlertid ikke en mulighed. Forslaget vil derfor i en række store kommuner uundgåeligt medføre, at ydelser og beskæftigelsesindsats både politisk og administrativt adskilles i forskellige forvaltningsenheder. Dette har efter Københavns Kommunes vurdering en række u hensigtsmæssige konsekvenser.

Københavns Kommune finder, at staten på dette punkt går for vidt i forhold til indskrænkning af kommunernes ret til selvstændigt at beslutte organiseringen af indsatsen i kommunerne. Adskillelsen af ydelser og indsats er i vid udstrækning hentet fra det statslige system for forsikrede ledige og presses nu ned over kommunerne. Der tages alt for lidt hensyn til, at der er tale om en anden målgruppe med ofte væsentligt mere komplekse problemstillinger end på det forsikrede område.

Ifølge lovbemærkningerne skal adskillelsen sikre, at forsørgelsesproblemer ikke står i vejen for beskæftigelsesindsatsen. Hvis man kigger på erfaringerne fra kommunerne opnås det stik modsatte med en adskillelse. Erfaringerne fra Københavns Kommune siger, at det er helt nødvendigt at sikre en tæt sammenhæng mellem ydelsessagen og beskæftigelsessagen, så der kan ske en hurtig afklaring af akutte sociale og forsørgelsesmæssige problemstillinger, så de ikke står i vejen for beskæftigelsesindsatsen.

Også afgørelser om tillægs- og enkeltydelser, der ydes direkte i forbindelse med deltagelse i aktive tilbud bliver en stopklods for beskæftigelsesindsatsen, hvis denne type beslutninger ikke kan træffes direkte i jobcentret, men skal afvente en afgørelse i ydelseskontoret.

Administrationen af rådigheds- og sanktionsreglerne besværliggøres i betragtelig grad af, at afgørelsen ikke kan træffes i tilbuddet, hvor man har den daglige kontakt med borgeren. Både for borgeren og kommunen skaber dette et u hensigtsmæssigt system, hvor anvendelsen af rådighedsreglerne som motivationsværktøj undergraves og gennemsigtigheden for borgeren omkring sammenhængen mellem deltagelse og udbetaling sløres. I Københavns Kommune er der gode erfaringer med at sikre, at rådighed vurderes med det samme og sanktionering følger konsekvent.

Også for den administrative forvaltning af lovgivningen i kommunerne giver denne adskillelse meget væsentlige problemer. Der kan ikke undgås et væsentligt dobbeltarbejde, da flere ”myndigheder” skal håndtere den samme sag

og involveres i de samme afgørelser. Sager om stop og geniværksættelse af hjælp, samt revaliderings-, sygedagpenge- og førtidspensionssager vil komme til at cirkulere mellem jobcenter og ydelseskontor. Adskillelsen vil betyde,

- flere kontaktforløb for borgere der også modtager tilbud i socialforvaltningen
- flere opfølgningssager, da der skal laves særskilt faglig og økonomisk opfølgning
- øgede krav til den finansielle revision og tilsyn, som i samspil med den større kompleksitet ved adskillelse af sager kan få refusionsmæssige konsekvenser.

Adskillelsen vanskeliggør i alle forhold den helhedsorienterede betjening af borgeren.

Indfasning af målgrupper i jobcentret

I henhold til lovforslaget skal der ske en gradvis indfasning af de kommunale målgrupper. De forsikrede ledige overgår til jobcentret med det samme sammen med arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere overgår først til jobcentret i løbet af 2008.

Københavns Kommune er enige i, at det er nødvendigt med en overgangsordning, der sikrer, at jobcentret ikke fra starten "drukner" i for mange sager. Men det er samtidig vigtigt, at overgangsordningen giver mulighed for, at de svagere målgrupper hurtigst muligt kommer ind i jobcentret. Den enkelte kommune bør ud fra de særlige lokale forudsætninger selv kunne tilrettelægge tempoet og den mest hensigtsmæssige indfasning, således at denne kan gå i gang også før 2008, hvis det skønnes hensigtsmæssigt i den enkelte kommune.

Overgangsordningen bør tillige give mulighed for, at kommunen kan anvende andre kriterier end målgruppen i tilrettelæggelsen af indfasningen. F.eks. kunne det være hensigtsmæssigt i Københavns Kommune, at lade indtaget af sager ske geografisk for alle målgrupper. En overgangsordning, der alene fokuserer på at sænke hastigheden i omstruktureringen af indsatsen overfor de svageste målgrupper, vil i praksis virke diskriminerende, da der vil være en tendens til mindre aktivitet i de sager, der bliver placeret i en venteposition.

Endeligt skal Københavns Kommune gøre opmærksom på, at det både ressource- og indsatsmæssigt vil være forbundet med betydelige problemer, hvis nye kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed knyttes til jobcenteret i et hastigere tempo end for den resterende del af målgruppen.

Etablering af pilotjobcentre (C-centre)

Beskæftigelsesministeren bemyndiges til at delegere statens myndighedsansvar i forhold til beskæftigelsesindsatsen til kommunalbestyrelsen i nogle enkelte kommuner. Der kan ifølge lovforslaget etableres op til 10 pilotforsøg, C-centre, i udvalgte kommuner, hvor kommunen har hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for alle målgrupper. Med tilsyneladende flere store kommuner bør det overvejes om der skal være flere end 10 C-centre.

Københavns Kommune skal allerede nu tilkendegive, at kommunen principielt er interesseret i at indgå som pilotforsøg. Dog under hensyntagen til, at vilkårene for etablering og drift af pilotcentre er rimelige.

Her tænkes bl.a. på tilvejebringelse af de nødvendige ressourcer til etablering og drift af de nye jobcentre, overdragelse af personale, lokalt råderum for tilrettelæggelse af indsatsen samt styringsvilkårene generelt, herunder af parternes indflydelse

For at kommunerne kan træffe beslutning og tilkendegive interesse for at indgå i pilotforsøg, bør kriterierne for deltagelsen i pilotforsøget, samt tidsplanen udmeldes hurtigst muligt.

Ressourcer i regionerne og jobcentret

AF's ressourcer vil fremover skulle deles mellem de lokale jobcentre og de regionale beskæftigelsesregioner. AF-regioner anvender i dag betragtelige ressourcer på opfølgning og måling i et meget detailorienteret styrings- og ledelsessystem. I det fremtidige system ser disse kontrolfunktioner ud til at blive udvidet yderligere, idet de 4 nye regioner skal overvåge og kontrollere alle nye lokale jobcentre i regionen.

Jo flere ressourcer, der flyttes med ud i de nye regioner, jo færre ressourcer vil der tilsvarende blive til den lokale borgerservice. Københavns Kommune mener derfor, at det skal tilstræbes, at

- regionskontorerne bliver så små som muligt mhp. at kanalisere flest mulige ressourcer ud i den lokale borgerbetjening.
- regionerne i langt højere grad skal centrere deres aktiviteter omkring handlingsrettede analyser af det regionale arbejdsmarked, frem for kontrol.
- nedbringe bureaukratiet omkring beskæftigelsesindsatsen, så regionerne ikke kommer ind som et nyt administrativt led i forhold til kommunerne, der stiller krav om nye selvstændige leverancer og dokumentation, der ligger udover, hvad der udarbejdes til kommunalbestyrelsen.
- undgå en øget bureaukratisering af den kommunale beskæftigelsesindsats ved indførsel af nye detailorienterede mål, som man kender det fra AF-systemet i dag, hvor man i vid ustrækning benytter sig af pindetælleri ift. en lang række af de løbende driftsopgaver.

Det skal tilsikres, at de statslige ressourcer, der overføres til jobcentrene, som minimum modsvarer de ressourcer der i dag anvendes til administration og frontbetjening i den borger- og virksomhedsrettede indsats.

Repræsentation i Beskæftigelsesrådet

Med forslaget udgår Københavns Kommunes repræsentant af Beskæftigelsesrådet.

Københavns Kommune skal henstille til, at København fortsat er repræsenteret i Beskæftigelsesrådet.

Styring af jobcentrene

Københavns Kommune vurderer ikke, at den nye struktur i sin nuværende form i praksis kan blive enstregen og sikre ensartet service overfor borgeren uanset forsørgelse.

I aftalen om strukturreformen bevares delt ledelse mellem staten og kommunen (med undtagelse af pilotcentre), samt fastlåste/taxameterstyrede budgetter for de forsikrede. Denne konstruktion betyder, at der lokalt ikke er incitamenter til at sikre en effektiv indsats for de forsikrede ledige. Københavns Kommune vil derfor opfordre til, at den lokale beskæftigelsesindsats som helhed i langt højere grad bliver ramme- og resultatstyret, frem for styring via metode og redskaber, som en taxametermodel uvægerligt vil medføre.

København mener, at den nye struktur i langt højere grad skal sikre hensynet til borgeren gennem:

- En entydig lokal placering af ansvaret for budget- og målfastsættelse, der sikrer en borgerindsats der tilgodeser de lokale behov
- Kommunal indflydelse og ansvar for det samlede serviceniveau på social- og beskæftigelsesområdet for kommunens borgere
- Et ensartet serviceniveau for alle uanset forsørgelse, som sikrer en ligeværdig behandling af alle borgere
- Mulighed for et stærkt lokalt samarbejde med arbejdsmarkedets parter om indsatsen overfor alle ledige.

Fælles IT i jobcentrene

Københavns Kommune er enig i, at det er helt nødvendigt, at der tilvejebringes fælles IT løsninger i jobcentrene på tværs af staten og kommunen, der kan understøtte den samtænkte indsats.

Et fælles IT system skal imidlertid også indtænke den kommunale ydelsesdel. Med den foreslåede opdeling af ydelser og indsats, bliver dette behov yderligere aktualiseret, da det er nødvendigt med teknisk understøttelse af kommunikationen og dataudvekslingen mellem de forskellige kommunale myndigheder.

Borgeren bør kun afgive oplysninger én gang ét sted. Det fælles IT-system bør tage udgangspunkt i dette mål, således at IT-systemet understøtter en helhedsorienteret borgerservice, gerne med indbygget selvbetjeningsmuligheder for borgeren integreret med forvaltningens administrative systemer.

Nyt ankesystem

Københavns Kommune kan tilslutte sig, at der oprettes nye beskæftigelsesankenævn, der kan skærpe det beskæftigelsesrettede sigte i ankesystemet.

Integrationsindsatsen

Københavns Kommune kan tilslutte sig, at de beskæftigelsesrettede opgaver i integrationsindsatsen bliver placeret i jobcentrene. Det forudsættes i den sammenhæng, at integrationsministerens nærmere fastlæggelse af, hvilke

opgaver, der skal henregnes til den kommunale beskæftigelsesindsats, jf. lovforslagets § 15, stk. 3 ikke skaber uheldige opdelinger af den borgerrettede service på grund af den omtalte opdeling mellem indsats og ydelser.

Udbud og andre aktører

Københavns Kommune har allerede sendt en betydelig del af beskæftigelsesindsatsen i udbud. Det forudsættes derfor, at der ved lovens bemyndigelsesbestemmelser ikke ændres ved de rammer for samarbejde med andre aktører, der fremgår af den eksisterende lovgivning.

Københavns Kommune skal yderligere tage forbehold for, at kommunerne kan tvinges ind i udbud og rammer, som ikke passer til de opgaver der skal løses.

Der bør i loven være en eksplicit fritagelsesbestemmelse, der fritager kommuner, der har sendt hele eller dele af indsatsen i udbud, for at skulle benytte de obligatoriske statslige og regionale udbud. Fritagelsesbestemmelsen bør som minimum omfatte områder, hvor det statslige udbud overlapper eksisterende kommunale udbud.

Ændring af forskellige love på beskæftigelsesområdet m.v.

Københavns Kommune har ingen bemærkninger til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med flere love, da det er en lov, der kun indeholder ”konsekvensrettelser” m.v. i anden lovgivning i forhold til Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats.