

NOTAT



26. maj 2009

J.nr.

LS/MDN/PER/KBP/THO

Forslag til den fremtidige struktur i Beskæftigelsesministeriet

Indledning

Beskæftigelsesministeriet har med regeringsomdannelsen den 7. april 2009 fået tilført en række områder fra Velfærdsministeriet.

Der er tale om en betydelig ressortomlægning, og i lyset heraf er der behov for at vurdere den nærmere sammenhæng mellem de nye områder og den hidtidige organisering af Beskæftigelsesministeriet.

En arbejdsgruppe under departementet har haft til opgave at foretage en kortlægning og analyse af de nye og hidtidige områder under Beskæftigelsesministeriet med henblik på at vurdere relevante snitflader og sammenhænge i opgaverne. Se endvidere kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde i bilag 1.

Afgrænsning af analysen

Det har været en præmis for analysen, at enhedsorganisationen med et smalt departement og faglige styrelser fastholdes. Formålet med enhedsorganisationen er bl.a. at skabe en tæt sammenhæng mellem policyudvikling og drift og dermed højne kvaliteten i ministerbetjeningen.

Nogle af de nye områder, som ministeriet har fået tilført i forbindelse med ressortændringen, ligger tæt op af de opgaver, som i dag varetages af Arbejdsdirektoratet, Arbejdsmarkedsstyrelsen og til dels Arbejdsskadestyrelsen. Analysen har derfor fokus på de tilførte opgaver i forhold til de tre styrelser. Ligestillingsafdelingen og pensionsområdet har endvidere visse snitflader til JAIC's område. Dette indgår ligeledes i analysen.

Derimod omhandler analysen ikke de områder, der varetages af Arbejdstilsynet og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Tilpasning af departementets organisering

Overvejelserne om Beskæftigelsesministeriets fremtidige struktur gør det relevant også at se på departementets organisering, idet ændringer af styrelsesstrukturen kan medføre behov for tilpasninger af departementets struktur. Analysen tager her udgangspunkt i opgavernes mulige placering i ministeriets fremtidige organisering og de heraf afledte sagsgange i forhold til departementet.

Tematisk analyse af de centrale opgaver

Der er i kommissoriet angivet fire fokuspunkter for analysen af de nye og hidtidige opgaver:

- Den aktive beskæftigelsesindsats og forsørgelse for mennesker i den erhvervsaktive alder
- Sammenhængen mellem de ligestillingsmæssige opgaver og den beskæftigelsesrettede indsats i beskæftigelsesministeriet
- Ydelser for personer, der ikke længere er aktive på arbejdsmarkedet
- Tilsyns- og kontrolopgaver, der ligger i forlængelse af udbetaling af ydelser.

Med afsæt i de 4 fokuspunkter tager analysen udgangspunkt i, hvorledes opgaverne mest hensigtsmæssigt kan placeres ud fra såvel en driftsmæssig som en udviklingsmæssig vinkel. Analysen af opgaverne er struktureret ud fra følgende centrale temaer:

- Aktiv beskæftigelsesindsats
- Ligestilling
- Pension
- Personlig støtte
- Arbejdsskader
- Internationale opgaver
- Tilsyn og kontrol

Analysen er udarbejdet på baggrund af input fra de nye og eksisterende enheder. Enhederne har bidraget med opgavebeskrivelser, oversigter over lovgivning og finanslovskonti samt beskrivelser af enhedernes centrale samarbejdsrelationer og snitflader.

1. Opgaver i forhold til aktiv beskæftigelsesindsats

Der kan identificeres en række opgaver, der alle har som primær målsætning - gennem en aktiv beskæftigelsesindsats – at sikre, at udbuddet af arbejdskraft og beskæftigelsen er størst mulig.

Den aktive beskæftigelsesindsats og de økonomiske incitament, dvs. ydelserne, spiller afgørende sammen i forhold til denne målsætning, hvilket også et løbende tæt samarbejde mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet omkring policyudvikling vidner om. Der er således et væsentligt koordineringsarbejde i forhold til at få regler og indsatser på ydelsessiden til at spille sammen med reglerne på aktivsiden.

Det skal præciseres, at det alene er de midlertidige forsørgelsesydelse, som er i fokus, da det er disse ydelser, der i særlig grad knytter sig til den aktive beskæftigelsesindsats.

Opgaverne bliver i dag primært løftet af to enheder i Beskæftigelsesministeriet - Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet. Det gælder bl.a. opgaver i forhold til arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, fleksjob, forebyggelse af førtidspension, sygedagpenge, revalidering og den aktive indsats over for ledige.

Ydelseskontoret, som nu er en del af Beskæftigelsesministeriet, har det lovgivningsmæssige ansvar for reglerne om førtidspension og varetager specifikt opfølgning på førtidspensionsreformen. Ydelseskontoret har historisk set haft et tæt samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdsdirektoratet om denne opgave.

Det vil være nærliggende i en ny organisering af Beskæftigelsesministeriet at tænke i en samlet placering af disse opgaver, som i dag er spredt ud over Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsdirektoratet og Ydelseskontoret.

Det skal nævnes, at Sikringsstyrelsen løfter en række opgaver vedr. social sikring af vandrede arbejdstagere m.v., som hovedsagelig handler om erhvervsaktive borgere, der arbejder i udlandet. Det er her vurderingen, at disse opgaver fortsat er bedst placeret sammen med opgaverne om international pension m.v. på grund af et fælles EU-retsgrundlag og samarbejde i forhold til EU og udenlandske myndigheder, synergi i opgaverne vedr. vejledning af borgere, virksomheder og myndigheder samt samarbejde om digitalisering af udveksling af data og blanketter med danske og udenlandske myndigheder.

Hvis man vælger at samle opgaver vedrørende den aktive indsats og de midlertidige ydelser, er det væsentligt at overveje snitfladen til de varige forsørgelsesydelser (førtidspension, efterløn og folkepension). Det er ikke mindst relevant set i lyset af de forskellige forslag, der kan komme i spil i forbindelse med en evt. førtidspensionsreform.

På tværs af Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsdirektoratet og Ydelseskontoret løftes i dag yderligere en række opgaver, der handler om at understøtte en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og supplerende beskæftigelse for personer på varige ydelser. I Arbejdsdirektoratet løftes opgaverne i forhold til efterløn, fleksydelse og delpension, mens Arbejdsmarkedsstyrelsen varetager opgaver i forhold til seniorindsats generelt, seniorjobloven samt spydspidskampagnen for den fleksible efterløn. I Ydelseskontoret er der aktuelt tale om opgaver i forhold til opsat pension, evaluering af jobplan (økonomiske incitamenter for pensionister til at søge supplerende beskæftigelse) og pensionstemaet på Borger.dk.

Såfremt en fremtidig organisering tager udgangspunkt i en sondring mellem midlertidige og varige ydelser, skal det sikres, at der fortsat er et konstruktivt samarbejde mellem enhederne om at øge tilbagetrækningsalderen og den supplerende beskæftigelse for personer på varige ydelser.

2. Opgaver i forhold til ligestilling

Blandt de nye områder, som er tilført Beskæftigelsesministeriet med ressortomlægningen, kan der i Ligestillingsafdelingen identificeres to grupper af opgaver:

- Opgaver, der er lovbundne i ligestillingsloven
- Mere tværgående ligestillingsopgaver

Rammen for regeringens ligestillingsarbejde er, at ligestillingsministeren er ansvarlig for regeringens samlede ligestillingspolitik, og de enkelte ressortministerier er ansvarlige for ligestillingsarbejdet på deres egne områder.

Hvor JAIC har ansvaret for ligebehandlingsloven, ligelønsloven og barselloven, har de decentrale enheder i Beskæftigelsesministeriet ikke egentlige snitflader til ligestillingsarbejdet. Fælles er dog, at der arbejdes målrettet med ligestillingsvurderinger af lovforslag for derved at synliggøre ligestillingsaspekter af ny lovgivning. Arbejdsmarkedsstyrelsen arbejder for det størst mulige udbud af arbejdskraft samt med indsatsen for at få ledige hurtigst muligt i job. Disse indsatser har ikke et selvstændigt kønsperspektiv, men kønsligestillingsaspektet indtænkes som en del af de generelle politikker og implementering af lovgivningen i overensstemmelse med mainstreamingstankegangen. Derudover er der en sammenhæng mellem beskæftigelsesindsatsen og kønsligestilling på arbejdsmarkedet, jf. bl.a. det arbejde, der udføres i specialfunktionen for ligestilling, som har ansvaret for at fremme ligestilling mellem kønnene på arbejdsmarkedet. Endvidere håndteres kønsmæssige ubalancer for så vidt, at de enten modvirker en forøgelse af arbejdsudbuddet, eller at den aktive beskæftigelsespolitik er kønsdiskriminerende.

Der er ikke nødvendigvis sammenfald mellem de opgaver, der løses i de respektive enheder. Spørgsmålet om en yderligere sammenhæng mellem opgaverne afhænger i første omgang af den politik, den nye ligestillingsminister ønsker gennemført. Dette gør sig gældende både i relation til de lovbundne og de ulovbundne ligestillingsopgaver. Ligestillingsloven er hovedsagligt udtryk for national regulering, men indeholder dog enkelte bestemmelser, der udspringer af EU-retten. Det juridiske udgangspunkt adskiller sig derved fra den øvrige lovgivning om ligestilling og ligebehandling på Beskæftigelsesministeriets område, også idet loven i højere grad indeholder pligter for den enhver tid siddende ligestillingsminister og er uløseligt forbundet med den politik, som ligestillingsministeren ønsker gennemført.

Heroverfor står, at ligebehandlingsloven, ligelønsloven og barselreglerne har en tæt sammenhæng med reguleringen af det indbyrdes forhold mellem en arbejdsgiver og en lønmodtager. Lovene er således uløseligt forbundet med den øvrige arbejdsretlige regulering, og arbejdsmarkedets parter har dermed store interesser på dette felt, bl.a. fordi en del af reglerne er afspejlet i de kollektive overenskomster. Denne tætte sammenhæng illustreres bl.a. også af, at fx ligeløn ofte er indgået (og indgår) som et overenskomstkraft, og at der således herigennem er en stærk forankring i det kollektive arbejdsretlige system.

Yderligere er der det fællestræk for ligebehandlingsloven og ligelønsloven, at der er tale om lovgivning, der i høj grad relaterer sig til EU-regulering på lige fod med en lang række øvrige ansættelsesretlige love, der opererer med samme juridiske begrebsapparat. Det gør sig særlig gældende med hensyn til forskelsbehandlingsloven, men også lov om tidsbegrænset ansættelse og deltidsloven, der baserer sig på EU-partisaftaler, indeholder forbud mod forskelsbehandling og krav om ligebehandling i forholdet mellem en arbejdsgiver og en lønmodtager.

Den EU-retlige base samt det forhold, at det som altovervejende hovedregel overlades til arbejdsmarkedets parter at implementere EU-direktiver på det ansættelsesretlige område gennem kollektive overenskomster, knytter endvidere ligebehandlingsloven og ligelønsloven tæt til den ansættelses- og arbejdsretlige regulering, der håndteres i JAIC.

Det kunne være relevant at indtænke ligestillingsarbejdet sammen med en aktiv beskæftigelsesindsats og forholdene for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet, uagtet at der ikke er nogen formuleret ligestillingsstrategi i Arbejdsmarkedsstyrelsen's primære opgavevaretagelse. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats indeholder særlige bestemmelser om samtlige grupper, men skal i overensstemmelse med mainstreamingsprincippet kunne tage højde for alles behov i forbindelse med adgangen til beskæftigelse.

Med hensyn til den lovgivning på ligebehandlings- og ligestillingsområdet (ligeløn, ligebehandling og barsel), der vedrører relationen mellem arbejdsgivere og lønmodtagere, er det afgørende at bevare tilknytningen til den øvrige ansættelsesretlige regulering, jf. det ovenanførte om begrebsapparat, implementering og relation til det kollektive system. JAIC bør derfor fortsat varetage drift og udvikling på dette område.

3. Opgaver i forhold til pensionsområdet

Pensionsområdet – primært defineret som reguleringen af forholdene efter udtræden af arbejdsmarkedet – har hidtil været varetaget både i Beskæftigelsesministeriet og i Ydelseskontoret og Sikringsstyrelsen i det tidligere Velfærdsministerium. Arbejdsdirektoratet har ansvaret for efterløn, mens lovansvaret for ATP og LD er placeret i JAIC. Ydelseskontoret og Sikringsstyrelsen varetager opgaver i forhold til folkepension og førtidspension. En række opgaver har været varetaget i samarbejde mellem de to ministerier. Der er tale om opgaver i relation til det generelle pensionsområde i forhold til fx oplysning og analyser omkring dækningsgrader og restgrupper samt Pensionsinfo og Borger.dk.

Reguleringen af de områder, der samlet set kan grupperes under overskriften ”Pension”, er relativt forskelligartede. En del af reguleringen vedrører selve adgangen til en bestemt ordning efter udtræden af arbejdsmarkedet (efterløn, folkepension og førtidspension). ATP området er karakteriseret ved regulering af både adgangen til ordningen, der i overvejende grad knyttes op på beskæftigelse, samt optjeningsbetingelser og bidragsats, og reguleringen af udbetalinger, herunder efterlevende ydelser m.v. Arbejdet indebærer en høj grad af involvering af arbejdsmarkedets parter, der fastsætter bidraget via medlemskab af ATP's bestyrelse. Derudover indtænkes ATP i mere overordnede pensionspolitiske overvejelser, idet ATP udgør et supplement til folkepension.

Der synes imidlertid at være basis for at se pensionsområdet i en større sammenhæng. Både Ydelseskontoret og JAIC og til dels Sikringsstyrelsen deltager således i Pensionsinfo og arbejdet i forbindelse med Borger.dk samt overvejelserne om en pensionsoversigt. Den generelle politikudvikling på pensionsområdet i form af fastholdelse på arbejdsmarkedet og motivation til at opspare til pension kunne med fordel tænkes sammen og derved optimeres.

Arbejdet med restgruppeproblematikken, dvs. personer, der ikke sparer op til pension og derfor alene er henvist til folkepension, og dækningsgrader, vil ligeledes kunne tænkes mere på tværs i forhold til sikring til alderdommen, både i relation til arbejdsmarkedspensionerne, der er parternes domæne, samt ATP-området og fol-

kepension. En samlet organisatorisk placering af pensionsområdet er endvidere relevant i lyset af den demografiske udvikling. En omplacering af ATP vil medføre, at LD også flyttes, da de to ordninger begge betragtes som arbejdsretlige fonde, der har enslydende regelgrundlag med hensyn til forvaltning af midler, tilsyn, mv.

Uanset at Sikringsstyrelsens områder primært er fokuseret på sagsbehandling i relation til udbetaling af passive ydelser til personer bosat i udlandet, vurderes en fælles placering med det øvrige pensionsområde at være mest nærliggende.

4. Opgaver i forhold til personlig støtte

Blandt de nye områder, som er tilført Beskæftigelsesministeriet med ressortomlægningen, kan der identificeres en gruppe af opgaver, som omhandler støtte til personer, der ikke relaterer sig til personernes aktive deltagelse på arbejdsmarkedet.

Ydelserne udbetales således både til personer i den erhvervsaktive alder og til personer, der ikke er aktive på arbejdsmarkedet.

Opgaverne har karakter af personlige tilskud, som udspringer af lav indkomst, dårligt helbred samt en række konkrete personlige udfordringer. Der er altså tale om opgaver, der falder udenfor kernen af Beskæftigelsesministeriets traditionelle faglige ressortområde, da ydelserne ikke relaterer sig til personens tilknytning til arbejdsmarkedet.

Opgaverne eller ydelserne er i højere grad udtryk for sociale foranstaltninger, som udspringer af et socialpolitisk hensyn om at tilgodese svage grupper.

Det vurderes, at der vil være en synergi i at tænke opgaverne fra Ydelseskantoret og Sikringsstyrelsen sammen. Det kan i den forbindelse overvejes, om opgaverne organisatorisk skal placeres i en selvstændig enhed eller integreres med andre opgaveområder i Beskæftigelsesministeriet. I så fald kan der peges på flere nært relaterede områder.

For det første har opgaverne en meget tæt snitflade til hele diskussionen om fattigdom og ulighed - dvs. starthjælp, kontanthjælpsloftet, 300/450 timers reglen og 500 kr. nedsættelsen, som har været placeret i såvel Arbejdsdirektoratet som Ydelseskantoret.

For det andet hænger opgaverne tæt sammen med pensionsområdet, idet en forholdsvis stor del af ydelserne er målrettet modtagere af social pension.

5. Internationale opgaver

Der varetages internationale opgaver i såvel de nuværende enheder i Beskæftigelsesministeriet som i de nye enheder fra Velfærdsministeriet.

De internationale opgaver i ministeriet strækker sig fra generelle opgaver såsom vejledning, lovgivning og koordinering i forhold til internationale spørgsmål over internationale forhandlinger og til specifikke problemstillinger af international karakter.

Opgaverne vægter meget forskelligt i enhederne. Eksempelvis kan det meste af Sikringsstyrelsens arbejde grupperes under kategorien internationale opgaver, idet styrelsens to hovedopgaver er international pension og social sikring af vandrede arbejdstagere. På den anden side fylder de internationale opgaver mindre i opgavebeskrivelserne fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen. Flere enheder har givetvis ikke beskrevet alle internationale opgaver, fordi de i vid udtrækning tænkes ind i den almindelige faglige opgaveløsning

Det giver anledning til en generel overvejelse om, hvorvidt man skal samle internationale opgaver med henblik på at vægte spidskompetencer på området, eller om de internationale opgaver mere hensigtsmæssigt skal indgå i den almindelige opgaveløsning.

Der er en meget tæt snitflade mellem enhedernes internationale opgaver og den internationale del af JAIC. Som følge heraf er der også allerede nu placeret 3 medarbejdere fra det internationale kontor i det tidligere Velfærdsministerium i JAIC. Bevarelsen af den nuværende struktur med en decentral (og faglig) forankring af de internationale opgaver som et integreret led i den almindelige faglige opgaveløsning er nærliggende, jf. præmissen om et fortsat smalt departement. Det er endvidere vurderingen, at sager til DC og ministeren vedr. internationale forhold fortsat bør koordineres via JAIC.

6. Opgaver i forhold til arbejdsskader

De centrale opgaver på arbejdsskadeområdet er behandling af arbejdsskadesager, dvs. sager vedrørende arbejdsulykker og erhvervs sygdomme samt vejledende udtalelser i private erstatningssager.

Sikringsstyrelsens 6. kontor samarbejder med Arbejdsskadestyrelsen vedrørende lovvalg for danske arbejdstagere under arbejde i udlandet og udlændinge på arbejde i Danmark med et begrænset antal sager.

Der synes at være en lighed mellem de sagstyper, der i dag løses i Arbejdsskadestyrelsen og de sagstyper, som varetages af Sikringsstyrelsen, idet de begge behandler et stort antal konkrete personsager på baggrund af en kompleks lovgivning. Arbejdsprocesserne i de to enheder minder altså om hinanden, men indholdsmæssigt er der imidlertid ikke noget fagligt opgavesammenfald bortset fra administrationen af arbejdsskadesager, hvor danske og udenlandske arbejdstagere er kommet til skade i henholdsvis udlandet og Danmark.

Dette giver alene grundlag for at overveje, om behandlingen af arbejdsskadesager med bl.a. ansøgninger vedrørende pensioner mv. til personer med bopæl i udlandet, der i dag behandles i Sikringsstyrelsen, kunne overføres til Arbejdsskadestyrelsen.

For så vidt angår det indholdsmæssige i Sikringsstyrelsens opgaver er det imidlertid vurderingen, at der er et større overlap i forhold til opgaver vedrørende administrationen af de passive ydelser, jf. afsnittet om opgaver i forhold til pensionsområdet ovenfor.

7. Opgaver i forhold til tilsyn og kontrol

Der er i dag en lang række tilsynsopgaver i tilknytning til de enkelte enheders opgavevaretagelse.

De enkelte enheder har hver især nogle opgaver i forhold til at føre kontrol med egen økonomi og opgavevaretagelse. Det kommer dog i varierende grad til udtryk i de bidrag, som enhederne har indsendt. Det er vurderingen, at den enkelte enhed fortsat selv bør have ansvaret for at føre egentilsyn.

Herudover er der en række eksterne tilsynsopgaver, der handler om at føre tilsyn med kommunernes udbetaling af ydelser til borgerne, herunder kommunernes overholdelse af reglerne for udbetaling af offentlige ydelser. Arbejdsdirektoratet har ansvaret for hovedparten af disse opgaver. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i det nuværende system også en række opgaver i forhold til den kommunale revision og kontrol med udbetaling af refusionstilskud, men disse opgaver er under afvikling i forbindelse med etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem. Det vil være relevant at sammentænke opgaver i relation til tilsynet med kommunerne, så denne opgave varetages i én enhed frem for som i dag at være spredt ud over flere enheder.

Der er også en række opgaver i relation til tilsynet med a-kassernes administration og regnskab. Disse opgaver varetages af Arbejdsdirektoratet, ligesom Arbejdsdirektoratet også årligt udarbejder en benchmarking analyse af a-kasserne.

Desuden er der en række opgaver i relation til kontrollen med de sociale ydelser med henblik på at modvirke socialt bedrageri. Disse opgaver varetages i dag primært af Arbejdsdirektoratet, men også Ydelseskontoret har en række opgaver på området. Der er formentlig mange fælles træk ved disse opgaver, idet de alle har til formål at udøve kontrol med modtagere af sociale ydelser. Set i lyset heraf vil der formentlig også være en række fordele ved at sammentænke disse opgaver i en ny struktur. Der kan endvidere argumenteres for, at idet Beskæftigelsesministeriet med ressortomlægningen har fået ansvaret for langt flere ydelser, vil en sammenlægning og ensretning af opgaverne på dette område kunne styrke kontrollen med udbetaling af sociale ydelser.

Sammenfatning

Som det fremgår af temaanalysen, er der en række centrale opgaver, som i dag løses på tværs af flere enheder. Nedenstående skema giver et overordnet overblik over opgavernes fordeling på enhederne.

Tabel 1: Oversigt over opgavernes placering på enheder

	AMS	ADIR	ASK	Ydelseskontoret	Sikringsstyrelsen	Ligestillingsafdeling	JAIC
Aktiv indsats	x	x		x			
Ligestilling	x					x	x
Pension		x		x	X		x
Personlig støtte				x	X		

Arbejds-skader			x		X		x
Internati-onale opg.	x	x	x	x	X	x	x
Tilsyn og kontrol	x	x		x			

Mulig model for et reorganiseret Beskæftigelsesministerium

I det følgende præsenteres et forslag til en model, der indarbejder de nye ressortområder, som Beskæftigelsesministeriet har fået tilført i forbindelse med regeringsomdannelsen den 7. april 2009.

I modellen foreslås det, at organisationen tænkes på tværs af den samlede opgavevaretagelse. Temaanalysen vidner som nævnt om, at der er en række opgaver, der i dag løses af flere enheder, som med fordel kan samles fremadrettet. Tilgangen er således, at såvel de nye som de gamle ressortområder placeres i en ny struktur ud fra en overordnet præmis om, at der skal være størst mulig indholdsmæssig sammenhæng og synergi mellem de opgaver, som varetages i den enkelte enhed. Samtidig er der taget hensyn til, at de nye enheder skal have en vis størrelse.

Forslag til ny struktur for Beskæftigelsesministeriet

Modellen tager som nævnt udgangspunkt i analysen af de temaer, der er udpeget som værende centrale for de af ministeriets opgaver, som er omfattet i arbejdet med den fremtidige struktur i Beskæftigelsesministeriet. De 7 temaer er som bekendt:

- Aktiv beskæftigelsesindsats
- Ligestilling
- Pension
- Personlig støtte
- Arbejdsskade
- Internationale opgaver
- Tilsyn og kontrol.

På tværs af de syv temaer er der tre områder, der naturligt ud fra et indholdsmæssigt perspektiv kan definere evt. nye enheder i Beskæftigelsesministeriets organisation. De tre områder er beskrevet nedenfor.

Aktiv beskæftigelsesindsats

Det første område er den aktive indsats over for de målgrupper, der midlertidigt er på offentlig forsørgelse, fx kontanthjælp, dagpenge og sygedagpenge. Og hvor indsatsen handler om at hjælpe mennesker tilbage i job hurtigst muligt og modvirke udstødning fra arbejdsmarkedet.

Som nævnt i temaanalysen, er der en sammenhæng mellem den aktive beskæftigelsesindsats og de økonomiske incitament, dvs. de ydelser, som borgerne modtager. Det vil derfor også være naturligt at samle de opgaver, der knytter sig til udformningen af den aktive indsats med de opgaver, der knytter sig til betingelserne for de midlertidige ydelser, som målgrupperne for den aktive indsats modtager. De midlertidige ydelser er arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, ledighedsydelse, revalideringsydelse, starthjælp og sygedagpenge. Derimod knytter barselsdagpenge,

børnepasningsorlov og ferieloven sig ikke direkte til den aktive indsats og falder ikke i denne sammenhæng ind under de midlertidige ydelser.

Organisatorisk består dette område af den eksisterende Arbejdsmarkedsstyrelse samt de områder i Arbejdsdirektoratet, der varetager opgaver i forhold til regelgrundlaget for de midlertidige ydelser.

Hertil kommer, at ligestillingsindsatsen også kan ses i en sammenhæng med den aktive beskæftigelsesindsats, idet der er et indholdsmæssigt sammenfald, samt at der til begge indsatser knytter sig en stor del politikudvikling.

Pension og personlig støtte

Det andet område, som kan identificeres på tværs af de 7 temaer, knytter sig til ydelserne til de personer, der ikke længere er aktive på arbejdsmarkedet (førtidspension, efterløn og folkepension) samt ydelser, der ikke har en direkte relation til den aktive beskæftigelsesindsats, fx barseldagpenge, børnepasningsorlov samt ferieloven. Hertil kommer de ydelser, som ikke relaterer sig direkte til den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet, fx boligstøtte og børnetilskud.

Det er vurderingen, at pension og personlig støtte med fordel kan samles i én og samme enhed. Opgaverne under personlig støtte hænger tæt sammen med pensionsområdet, da en forholdsvis stor del af ydelserne som tidligere nævnt er målrettet modtagere af social pension.

En samling af disse opgaver kan også ses i sammenhæng med Projekt objektiv sagsbehandling, hvor udbetaling af en række offentlige ydelser overvejes samlet, fx barseldagpenge, folkepension, boligstøtte og børnebidrag.

Samtidig vurderes denne enhed at få en tilstrækkelig størrelse opgjort i antal årsværk, hvilket ikke er tilfældet, hvis enten pension eller personlig støtte står alene.

Dette område vil organisatorisk bestå af de dele af Arbejdsdirektoratet, der i dag har ansvaret for de varige forsørgelsesydelse, dvs. efterløn, førtidspension og folkepension, samt barseldagpenge, børnepasningsorlov og ferieloven. Hertil kommer Sikringsstyrelsen, Ydelseskantoret og de opgaver, der følger af ATP- og LD-loven, som foreslås flyttet fra JAIC til denne nye enhed.

Der vil i modellen være en klar opgavedeling mellem de to ovennævnte nye styrelser, hvor førstnævnte ('aktiv beskæftigelsesindsats') vil være ansvarlig for indsats og ydelser, når borgerne er aktive på arbejdsmarkedet, og hvor sidstnævnte ('pension og personlig støtte') vil håndtere de opgaver, der primært vedrører borgere, som varigt har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Der vil dog naturligvis fortsat være snitflader mellem disse to enheder. For det første vil der være en snitflade i forhold til den beskæftigelsespolitiske udfordring, der består i at understøtte en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og øge den supplerende beskæftigelse for personer på varige ydelser. Jf. afsnittet om opgaver i forhold til en aktiv beskæftigelsesindsats løfter Arbejdsmarkedsstyrelsen i dag en række opgaver i forhold til seniorerne på arbejdsmarkedet, som med fordel kan ses

i sammenhæng med pensionsområdet. Arbejdsmarkedsstyrelsen varetager ligeledes indsatsen for at forebygge tilgangen til førtidspension, hvorfor der også her fortsat vil være en snitflade mellem de to enheder.

For det andet vil der være en snitflade mellem de to enheder, hvad angår hele diskussionen om fattigdom og ulighed, hvor en række midlertidige forsørgelsesydelse vil være placeret i én enhed, mens de varige ydelser og personlige tilskud vil være organisatorisk forankret i en anden.

Controller-funktion

Det tredje område, som kan identificeres, er controlling i forhold til det eksterne system for så vidt angår udbetalinger og refusion til a-kasser og kommuner samt rådigheds- og visitationstilsynet. Dertil kommer opgaverne i forhold til bekæmpelse af socialt bedrageri.

De ovenstående opgaver vil med fordel kunne sammentænkes i én enhed – en specialiseret og effektiv controller-enhed, idet der er en lang række fællestræk mellem de opgaver, som særligt Arbejdsdirektoratet, men også Arbejdsmarkedsstyrelsen og Ydelseskontoret i dag hver især har ansvaret for.

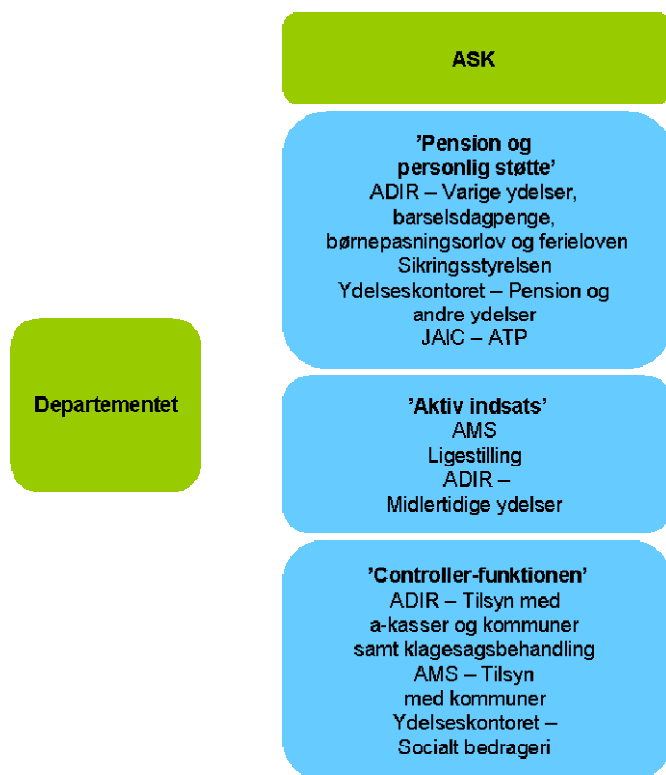
Med den komplekse lovgivning og den meget omfattende udbetaling af offentlige ydelser, der er på ministeriets område, vil tilsynet i forhold til dette kunne styrkes med en ny enhed, der har fokus på controlling i forhold til administration af Beskæftigelsesministeriets lovgivning i kommuner og a-kasser, dvs. opfølgningen i forhold til det eksterne system, herunder sikre en korrekt administration af udbetalinger.

Det er vurderingen, at der vil være et potentiale i at samle disse opgaver i forhold til det eksterne system. Det er i den forbindelse vurderingen, at enhedernes ansvar for egenkontrol bør bevares i de respektive styrelser. Der er dog behov for en nærmere afdækning af de præcise snitflader og eventuelle samarbejdsrelationer på området.

Det er endvidere vurderingen, at behandlingen af klagesager i forhold til a-kasserne og klagesager i forhold til efterløn (dvs. de klagesager, der i dag ligger i Arbejdsdirektoratet) med fordel kan placeres i denne enhed. Det kan bidrage til at styrke og målrette controller-funktionens tilsynsarbejde.

Figuren nedenfor illustrerer grafisk de nye enheder, som foreslås i modellen.

Figur 1: Forslag til ny struktur for Beskæftigelsesministeriet



Figuren illustrerer, hvilke opgaver der i modellen foreslås samlet i de nye enheder.

'Pension og personlig støtte' vil omfatte Sikringsstyrelsen, Ydelseskontoret, ATP fra JAIC samt de varige ydelser og barseldagpenge, børnepasningsorlov og ferieloven fra Arbejdsdirektoratet. I alt estimeres denne enhed umiddelbart at få en størrelse svarende til i alt ca. 176 årsværk¹.

'Aktiv indsats' vil omfatte den eksisterende Arbejdsmarkedsstyrelse, Ligestillingsafdelingen samt de midlertidige ydelser fra Arbejdsdirektoratet². Denne enhed estimeres umiddelbart få en størrelse svarende til ca. 245 årsværk. Igen er det samlede antal årsværk sat for højt, da tilsyns- og kontrolopgaverne i Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke er fratrukket. Samtidig kan klagesagsbehandlingen fra Arbejdsdirek-

¹ Antal årsværk fra Arbejdsdirektoratet er beregnet som antal årsværk, der i dag løfter opgaver med efterløn, delpension, barseldagpenge, børnepasningsorlov og ferieloven plus den andel af direktoratets stabsfunktioner, der modsvarer den relative fordeling af årsværk på hhv. varige ydelser, midlertidige ydelser samt tilsyn og kontrol. Tilsvarende beregningsmetode er anvendt i forbindelse med de midlertidige ydelser samt tilsyn og kontrol.

² Omfattet af midlertidige ydelser er arbejdsløshedsforsikring, kontanthjælpsområdet, sygedagpengeområdet og ledighedsydelse.

toratet ikke umiddelbart udsondres fra de årsværk, der knytter sig til de midlertidige ydelser. Derfor er klagesagerne p.t. omfattet af det angivne antal årsværk. 'Controller-funktionen' omfatter controlling af de eksterne systemer samt klagesagsbehandling i forhold til kommuner og a-kasser. De opgaver løftes i dag af Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Arbejdsdirektoratets tilsyns- og kontrolopgaver kan estimeres til ca. 61 årsværk, mens det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at vurdere de ressourcer, der anvendes på tilsyn og kontrol i Arbejdsmarkedsstyrelsen. Dertil kommer de ressourcer, der i dag anvendes til klagesagsbehandling i Arbejdsdirektoratet.

Arbejdsskadestyrelsen foreslås i modellen uændret i forhold til i dag.

Fordele og ulemper ved forslaget til en ny struktur for Beskæftigelsesministeriet

Det er muligt at identificere en række fordele og ulemper ved den foreslåede model. I tabellen nedenfor er de mest centrale fordele og ulemper ved modellen skitseret.

Tabel 2: Fordele og ulemper ved modellen

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> - Enheder med klart definerede opgaver af strategisk betydning for BM - Mulighed for helhedsorienteret tankegang, hvorved ansvaret for indsats og ydelser samles og dermed forbedring af incitamentsstruktur i forhold til ydelsesmodtagere - Letter koordinationsbehovet mellem opgaveområderne - Ruster BM til de fremtidige udfordringer i forhold til bl.a. arbejdskraftudbuddet og digitalisering (på pensionsområdet) - Etablering af en stærk enhed med fokus på pensionsområdet i forhold til udfordringen med at motivere udskydelse af tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet - Mulighed for at strømline ligestillingsarbejdet med den aktive beskæftigelsesindsats 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementeringsfase af en vis længde med risiko for videns- og produktionstab og midlertidig usikkerhed for medarbejderne - Potentiel signalforvirring i forhold til argumentation om klar adskillelse af indsats og ydelser i jobcentrene - Fortsat vist koordinationsbehov i forhold til FØP-området

Det er samlet set vurderingen, at den foreslåede model vil ruste Beskæftigelsesministeriet til de fremtidige udfordringer, idet modellen vil give mulighed for at styrke indsatserne på en række af Beskæftigelsesministeriets kerneområder, herunder særligt i forhold til at øge arbejdsudbuddet. Dette vil kunne understøttes via en helhedsorienteret tankegang mht. ydelser og indsats samt via en stærk enhed på pensionsområdet, der kan håndtere udfordringen med at øge tilbagetrækningsalderen og den supplerende beskæftigelse for personer på varige ydelser, og ligeledes vil det være muligt at sammentænke denne indsats med politikken på folkepensionsområdet og det bredere pensionsområde. En sådan stærk enhed vil endvidere i forbindelse med overvejelserne om Projekt objektiv sagsbehandling kunne bidrage til at styrke sammenhængen mellem pensionspolitik, pensionsadministration og pensionsudbetaling og give administrative synergier.

I modellen tænkes den nuværende Ligestillingsafdeling i sammenhæng med Arbejdsmarkedsstyrelsen. Fordelen herved er, at ligestillingsarbejdet kan strømlines med den aktive beskæftigelsesindsats. Det vil medføre, at beskæftigelsesvinklen i forhold til ligestilling styrkes relativt set i forhold til de øvrige opgaver, som ligestillingsafdelingen varetager i dag. Dette afhænger i sidste ende af, hvilken profil ligestillingsministeren ønsker på området.

Den foreslåede omorganisering vil medføre en vis implementeringsfase, hvilket medfører risiko for midlertidigt produktionstab og en vis usikkerhed for medarbejderne i en periode.

Man skal desuden være opmærksom på, at der er en række udfordringer mht. de fysiske rammer for den fremtidige organisation, som skal håndteres i forbindelse med implementeringen.

På samme måde skal det i implementeringsfasen nærmere overvejes, hvilke ressourcer de enkelte enheder skal tilføres blandt andet i forhold til at sikre de nødvendige støttefunktioner, fx i forhold til administration, analyse, kommunikation m.v.

Departementets organisering

De tilførte opgaver og den markante udvidelse af medarbejderstaben giver sammen med de foreslåede ændringer af organisationen behov for at overveje tilpasninger af departementets organisering.

Der foreslås i modellen etableret en ny enhed ('aktiv beskæftigelsesindsats'), der omfatter Arbejdsmarkedsstyrelsen, de midlertidige ydelser fra Arbejdsdirektoratet samt Ligestillingsafdelingen. Det foreslås, at sager fra denne enhed som hovedregel går via PS. Sager vedrørende ligestilling foreslås dog at gå via JAIC, som vil få behov for flere ressourcer til at løfte denne øgede koordineringsopgave.

Der etableres i modellen endvidere en ny enhed ('pension og personlig støtte') bestående af de varige ydelser samt barseldagpenge, børnepasningsorlov og ferieloven fra Arbejdsdirektoratet, Ydelseskantoret, Sikringsstyrelsen og ATP og LD fra JAIC. Det foreslås, at sager vedrørende personlig støtte, barseldagpenge, børnepasningsorlov, ferieloven, fattigdomsdiskussionen, førtidspension og folkepension går via PS, mens sager vedrørende generelle pensionstiltag (herunder Borger.dk, pensionsinfo m.v.), ATP og LD samt internationale opgaver går via JAIC.

Som konsekvens af denne arbejdsdeling vil PS få behov for flere ressourcer, mens JAIC umiddelbart vurderes at kunne løfte de ekstra koordinationsopgaver qua de tre årsværk, som allerede er overflyttet fra Internationalt kontor i det tidligere Velfærdsministerium til JAIC. Specifikt i forhold til koordinering af sager vedrørende generelle pensionstiltag, ATP og LD foreslås det at flytte ét årsværk fra JAIC til den nye enhed.

Sager fra den foreslåede 'controller-funktion' foreslås som udgangspunkt at gå via PS, med undtagelse af klagesager der går via den juridiske controller-funktion i JAIC.

Modellen ændrer som nævnt grundlæggende på Beskæftigelsesministeriets struktur. Det betyder, at der vil være et behov for at justere teamstrukturen i PS, så den matcher den nye organisering af ministeriet.

Der vil endvidere være behov for flere ressourcer i såvel PS som JAIC, hvis enhederne skal kunne løfte de koordineringsopgaver, der kommer med hhv. Ydelseskontoret og Ligestillingsafdelingen.

Endelig vil der være et behov for en styrkelse af de tre specialistfunktioner (SAC, JAIC og KE) i departementet. Mængden af finanslovsarbejde, juridisk rådgivning og klagesagsbehandling samt taleskrivning, pressehåndtering m.v. vil naturligt øges som følge af de ekstra opgaver, der følger med Sikringsstyrelsen, Ydelseskontoret og Ligestillingsafdelingen.

Bilag 1: Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. den fremtidige struktur i Beskæftigelsesministeriet

Ressortomlægning

Beskæftigelsesministeriet har med regeringsomdannelsen den 7. april 2009 fået tilført en række områder fra Velfærdsministeriet. De store områder er Ligestillingsafdelingen, Ydelseskontoret og Sikringsstyrelsen, men også en række internationale opgaver er overført jf. vedlagte bilag. Omlægningen indebærer, at Beskæftigelsesministeriet bliver tilført omkring 200 nye kolleger.

Der er tale om en betydelig ressortomlægning. I lyset heraf er der behov for at vurdere den nærmere sammenhæng mellem de nye områder og den hidtidige organisering af Beskæftigelsesministeriet.

Analyse af Beskæftigelsesministeriets fremtidige struktur

Det er besluttet, at der skal nedsættes en arbejdsgruppe, som skal foretage en kortlægning og analyse af de nye og hidtidige områder under Beskæftigelsesministeriet med henblik på at vurdere relevante snitflader og sammenhænge i opgaverne. Analysen skal munde ud i anbefalinger vedr. koncernens fremtidige struktur – herunder også departementets organisering i forbindelse med overførsel af de nye områder.

Indtil en ny organisering er på plads, forelægger Ligestillingsafdelingen og Sikringsstyrelsen sager via JAIC, og Ydelseskontoret forelægger sager via PS.

Rammerne for den fremtidige organisering af koncernen

Det er en præmis for analysen, at enhedsorganisationen med et smalt departement og faglige styrelser fastholdes. Formålet med enhedsorganisationen er bl.a. at skabe en tæt sammenhæng mellem policyudvikling og drift og dermed højne kvaliteten i ministerbetjeningen.

Fastholdelsen af ministeriets grundlæggende struktur indebærer, at styrelserne fortsat forelægger sager for departementschefen og ministeren via departementet.

Analysen tager afsæt i de tilførte områder med henblik på at vurdere, hvilke snitflader disse har til eksisterende områder og opgaver under Beskæftigelsesministeriet.

De nye områder, som ministeriet har fået tilført i forbindelse med ressortændringen, ligger tæt op af de opgaver, som i dag varetages af Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen, samt Arbejdsskadestyrelsen. Analysen koncentrerer derfor om de tilførte opgaver i forhold til de tre styrelser. Ligestillingsafdelingen og pen-

sionsområdet har endvidere visse snitflader til JAIC's område. Dette vil ligeledes indgå i analysen.

Derimod vil analysen ikke omhandle de områder, der varetages af Arbejdstilsynet og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Med ressortændringen er der behov for at overveje den eksisterende organisatoriske opdeling af ministeriet i forhold til de nye områder og se opgaverne i nye sammenhænge.

Det bør overvejes, hvordan de nuværende og tilførte opgaver kan samles med udgangspunkt i, hvor der er en sammenhæng og et koordineringsbehov i forhold til opgavevaretagelsen. I overvejelserne vil bl.a. følgende punkter indgå:

- Den aktive beskæftigelsesindsats og forsørgelse for mennesker i den erhvervsaktive alder
- Sammenhængen mellem de ligestillingsmæssige opgaver og den beskæftigelsesrettede indsats i Beskæftigelsesministeriet.
- Ydelser for personer, der ikke længere er aktive på arbejdsmarkedet
- Tilsyns og kontrolopgaver, der ligger i forlængelse af udbetaling af ydelser

Analysen skal munde ud i en gennemgang af ministeriets samlede opgaver og belyse sammenhængen mellem opgaverne. Analysen kan evt. indeholde modeller for koncernens fremtidige struktur.

Tilpasning af departementets organisering

I forbindelse med overvejelserne om Beskæftigelsesministeriets fremtidige struktur er det relevant også at se på departementets organisering. Således vil dels den markante udvidelse af medarbejderstaben, dels ændringer af styrelsesstrukturen kunne medføre behov for tilpasninger af departementets struktur.

Her er det naturligt at tage udgangspunkt i opgavernes placering i styrelserne og de afledte sagsge i forhold til departementet.

Organisering og proces

Der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af:

- Mette Dige Rønholt, LS
- Pernille Harden, LS
- Karina Beg Poulsen, LS
- Trine Hougaard, JAIC

Arbejdsgruppen vil efter behov tage kontakt til ministeriets forskellige enheder med henblik på at indhente bidrag om nuværende opgaver, lovgivning og snitflader til beslægtede områder.

Kommissoriet er blevet drøftet i KCL, der ligeledes vil drøfte det videre arbejde samt gruppens analyse mv. på de kommende KCL-møder.

Kontaktforum og SU vil blive inddraget i processen. Målet er, at den endelige afklaring vedr. Beskæftigelsesministeriets fremtidige struktur skal være på plads inden sommerferien.