

Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen



Oktober 2010

Indholdsfortegnelse

Forord	2
1. Borgeren før systemet.....	3
2. Kontakt der gør en forskel.....	6
3. En aktiv og tidlig indsats, der virker.....	8
4. Vidensbaseret kvalitets- og metodeudvikling	11
5. Samvirke med virksomheder	13
6. En sammenhængende indsats	15
7. Indsatsen over for sygemeldte	17
8. Styring efter resultater	19
9. Incitamentter	22

Forord

Udfordringerne på arbejdsmarkedet er mange. Ledigheden har i en periode været stigende. Men vi ved også, at Danmark i en nær fremtid står over for mangel på højt kvalificeret arbejdskraft – samtidig med overskud af arbejdskraft uden kompetencegivende uddannelse. Og der vil forsat være borgere på kanten af arbejdsmarkedet, som kræver en ekstra indsats.

Beskæftigelsesindsatsen er et kommunalt ansvar. Der er mange gode grunde til, at jobcentrene er bedst placeret i kommunen, og at ansvaret for gode resultater af indsatsen for de ledige er placeret i kommunalbestyrelsen.

Arbejdsmarkedspolitikken har afgørende betydning for samfundsøkonomien. Regering og Folketing skal kunne føre en national arbejdsmarkedspolitik og sætte rammer for kommunernes beskæftigelsesindsats.

KL og kommunerne bakker op om den aktive linje i arbejdsmarkedspolitikken, og vores ambition er en effektiv og resultatorienteret indsats, der sætter de ledige borgere i centrum. Derfor er vi også stærkt optaget af, at de rammer, som staten lægger for kommunernes indsats, passer bedst muligt med denne ambition.

Jobcentrene skaber gode resultater, men de kan blive endnu bedre. Der er brug for en reform, som holder kommunerne klart op på resultaterne, men samtidig giver kommunerne og jobcentrene bedre mulighed for at tilpasse og prioritere indsatsen, så den passer til den enkelte lediges behov. Og der er brug for at flytte ressourcer fra papirarbejde, kontrol og procesregulering til kerneopgaven med at hjælpe de ledige borgere.

I dette udspil præsenterer KL en lang række forslag, som vi mener, vil bidrage til at udvikle rammerne for beskæftigelsesindsatsen i den rigtige retning.

KL og kommunerne ser frem til en konstruktiv dialog med regeringen, Folketinget og arbejdsmarkedsparter om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.

København, oktober 2010

Jan Trøjborg

Peter Gorm Hansen

1. Borgeren før systemet

Et velfungerende arbejdsmarked med en effektiv beskæftigelsesindsats er helt afgørende både for at opretholde velfærden i samfundet og for at ledige kan komme i job.

Kommunerne bakker op om den aktive beskæftigelsespolitik. Vi vil gøre en forskel for hver enkelt ledig. Men kommunerne bruger i dag alt for meget tid på alt muligt andet end det, der reelt tæller – at få ledige i beskæftigelse. Det er muligt at give ledige borgere en aktiv og målrettet indsats med høj kvalitet, hvis der skæres ned på de 45 minutter af hver time, som i dag bruges på kontrol og administration.

Borgernes og virksomhedernes behov – og ikke andet – skal stå i centrum for indsatsen.

KL inviterer derfor til dialog om en nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, og foreslår tre pejlemærker for at sætte borgeren i centrum for nytænkning af beskæftigelsesindsatsen:

- Ledige er forskellige og har ikke behov for den samme indsats
- Beskæftigelsesindsatsen kan ikke stå alene – der er behov for helhedsorienterede løsninger
- Ressourcerne skal anvendes mere effektivt og målrettet.

Ledige er forskellige og har ikke behov for den samme indsats

Indsatsen skal stå mål med de konkrete udfordringer, som borgerne står overfor. Kort uddannede ledige står over for helt andre udfordringer på arbejdsmarkedet end ledige med længere uddannelser. En borger med psykiske problemer har behov for en helt anden støtte end en borger, som umiddelbart kan tage et job.

Der er mange udfordringer på fremtidens arbejdsmarked. Danmark står i en nær fremtid over for mangel på højt kvalificeret arbejdskraft. Samtidig vil der være overskud af arbejdskraft uden kompetencegivende uddannelse. Desuden vil der forsat være en stor gruppe på kanten af arbejdsmarkedet, som ikke kan honorere de stigende effektivitets- og kompetencekrav på virksomhederne.

Ressourcerne skal målrettes effektivt mod virksomhedernes og de lediges behov.

Beskæftigelsesindsatsen kan ikke stå alene – der er behov for helhedsorienterede løsninger

Beskæftigelsesindsatsen har sine grænser. Jobbene skabes i virksomhederne og uddannelse foregår på uddannelsesinstitutionerne.

Kommunerne kan styrke de lediges chancer på arbejdsmarkedet, men ledige kommer kun i job, hvis der er efterspørgsel efter deres kvalifikationer i virksomhederne.

Kommunerne kan bygge bro til uddannelsesinstitutionerne, men de kan ikke alene sikre opkvalificering af arbejdsstyrken.

Kommunerne kan derfor kun løse opgaven i et tæt og forpligtende samspil med virksomheder, uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedets parter.

Kommunerne har, som de eneste, mulighed for at skabe helhedsorienterede løsninger i beskæftigelsesindsatsen. Og der er også god økonomi i gode resultater. Hver gang en borger kommer i job, får bopælskommunen et bedre skattegrundlag og sparer penge til overførselsindkomster. En effektiv beskæftigelsesindsats sikrer med andre ord penge til velfærd og udvikling af kommunerne i området.

Kommunerne har hovedansvaret for at skabe sammenhæng i indsatsen for borgerne. En god folkeskole ruster de unge til at klare sig godt gennem en uddannelse, så 95%-målsætningen opfyldes, og videre i arbejdslivet. Et effektivt jobcenter forbedrer de lediges tilbagevenden til arbejdsmarkedet og forebygger i forbindelse hermed sociale problemer.

En mere målrettet og effektiv indsats

Jobcentrene bruger mange ressourcer på samtaler og aktivering med det primære formål at kontrollere, at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Eksempel

Alle dagpengemodtagere under 30 år – uanset behov – skal bl.a. til samtale i jobcenteret før der er gået en måned, langtidsaktiveres i et halvt år efter 3 måneder, gentilmeldes hver uge og gå til samtaler (med stort set det samme centralt fastsatte indhold) i både jobcenter og a-kasse hver tredje måned.

Den danske flexicuritymodel med høje overførselsindkomster er kun bæredygtig, hvis ledige står aktivt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Men den meget intensive kontrolorienterede indsats er ikke det eneste svar på en effektiv indsats. Spørgsmålet er, om de ressourcer, der i dag anvendes på kontrol, står mål med resultaterne?

Der er mange velkvalificerede og højt motiverede ledige, der ikke har behov for en hyppig intensiv indsats. Omvendt er der også mange, som har brug for en indsats, der rækker videre, og hvor kontrol ikke er løsningen. Derfor er der ikke kun ét svar på, hvad der er den bedste indsats for den enkelte.

Eksempel

Evalueringen af ”aktive – hurtigere tilbage”¹ viser, at en meget intensiv motiverende ”all-round” indsats for sygedagpengemodtagere ikke virker. Undersøgelsen indikerer, at den første afklarende kontakt er vigtig, og at de aktiveringstilbud, som virker, er direkte målrettet den enkeltes behov.

Den enkelte borgers behov skal i centrum for indsatsen. Ressourcerne skal bruges målrettet. Der er behov for en indsats, som bygger på kvalitet, systematisk metodeudvikling og viden om hvilke løsninger, der virker for hvem.

Det forudsætter en konsekvent afbureaukratisering af det nuværende regelsystem. Nye regler må indrettes, så de kan håndteres i IT-systemer, som er helt anderledes effektive og brugervenlige. Kun på den måde bliver det muligt at realisere det fulde potentiale for at effektivisere beskæftigelsesindsatsen.

Det må undgås, at individuelle mål for den enkelte ledige skævvrides af et uigennemskueligt system af refusioner til kommunerne. Derfor bør der tages skridt til en reform af det samlede finansieringssystem på beskæftigelsesområdet. Arbejdsmarkedskommissionens forslag om alene at gøre refusionen til kommunerne afhængig af, hvor længe borgeren har været på offentlig forsørgelse, er et godt sted at starte overvejelserne. Forslaget flugter godt med en nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, hvor der er mindre kontrol og regelstyring og mere mål- og resultatstyring.

KL inviterer hermed til dialog om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen. Der er mange udfordringer på fremtidens arbejdsmarked. Ressourcerne skal målrettes effektivt mod virksomhedernes og de lediges behov.

2. Kontakt der gør en forskel

”En ægte samtale forudsætter, at ingen af samtaleparterne på forhånd ved, hvordan det forholder sig.” (Johannes Sløk)

Tidlig og tæt kontakt til ledige er afgørende, men kontakten skal tage udgangspunkt i borgernes behov. Derfor bør der være større vægt på, at kontakten gør en forskel, end på overholdelse af tidsfrister for samtaler og aktivering.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en af hovedhjørnestenene i den danske arbejdsmarkedsmodel. Den har været effektiv i mange år både under lav- og højkonjunkturer. Kernen i den danske beskæftigelseslovgivning er effektiv og levedygtig - også den tidlige og tætte kontakt med borgerne - men dele af kontrollen og styringen trækker den forkerte vej.

Obligatoriske samtaler med jobcenteret hver 3. måned omtales ofte som en vigtig brik i lediges minimumsrettigheder. Rettidighed i samtaleafholdelsen er i dag et af de centrale mål for beskæftigelsesindsatsen. Derfor har jobcenteret stort fokus på at gennemføre samtalerne til tiden – også selvom der netop på det tidspunkt ikke er nyt at snakke om. For mange borgere er det svært at se behovet for at gå til parallelle samtaler med stort set samme indhold i både a-kassen og jobcenteret hver 3. måned.

Samtaler er ikke et mål i sig selv, og behovet for kontakt med jobcenteret er ikke det samme for alle ledige. Målet må være, at kontakten med jobcenteret hjælper borgeren med at komme i beskæftigelse og dermed opleves som en *ægte* rettighed. Borgerne skal have en *ægte* ret til samtaler, når de har behov for det. Jobcenteret skal have pligt til en tidlig og tæt kontakt, men der skal være større fleksibilitet i procesreglerne om samtaleafholdelse.

KL foreslår, at det nuværende kontaktforsløb med firkantede detailkrav om form, indhold og overholdelse af tidsfrister afskaffes. I stedet indføres ét enkelt og fleksibelt kontaktforsløb, der tager udgangspunkt i ægte minimumsrettigheder til borgerne.

KL foreslår:

- Ledige har ret til en samtale med jobcenteret, når de ønsker det. Der må højst gå fx 10 dage, fra borgeren beder om en samtale, til samtalen afholdes.
- Jobcenteret er generelt forpligtet til at holde kontakt med alle ledige, fx i gennemsnit hver 3. måned i løbet af et år.

- Jobcenteret kan forsat indkalde ledige efter behov, blandt andet med det formål at sikre at ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet – og ledige har pligt til at deltage.

3. En aktiv og tidlig indsats, der virker

”Når ledigheden stiger så kraftigt som gennem det seneste år, må vi prioritere og tilbyde hjælpen til de grupper, der har mest brug for den – for eksempel de ufaglærte.” (Professor Michael Rosholm)

Kommunerne bakker op om den aktive beskæftigelsesindsats. Men indsatsen kan både blive bedre og mere effektiv. Der er behov for en skarpere prioritering og større fleksibilitet i lovgivningen, så indsatsen i højere grad målrettes borgernes behov og matcher de beskæftigelsespolitiske udfordringer.

Aktivering virker ikke for alle ledige. For nogen virker aktivering direkte modsat - den forlænger deres ledighedsperiodeⁱⁱ. Derfor skal vi finde en bedre vej end obligatorisk langtidsaktivering og statslige refusionssatser, som belønner masseaktivering uanset behov. Aktiveringen skal målrettes de aktuelle udfordringer.

Både af medmenneskelige og samfundsøkonomiske grunde bør grundlaget for den aktive indsats være;

- at ledige, som kan selv, skal have et større ansvar for selv at finde job hurtigst muligt
- at medvirke til at ledige, der ikke kan komme i beskæftigelse, bliver bedre rustet til uddannelse og job for at modvirke længerevarende offentlig forsørgelse
- at ledige, der er langt fra arbejdsmarkedet, får en helhedsorienteret indsats, som kan mindske fx psykiske problemer, kriminalitet, misbrug, indlæggelser, anbringelse af børn uden for hjemmet og effektivt styrke mulighederne for at få en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunerne ønsker en målrettet beskæftigelsesindsats, som tager udgangspunkt i de aktuelle og fremtidige udfordringer på arbejdsmarkedet.

Den vigtigste forudsætning for en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet er kompetencegivende uddannelse. Risikoen for langtidsledighed er tre gange større for personer uden en kompetencegivende uddannelse end for personer med en kompetencegivende uddannelse. Og 70 pct. af alle under 30 år uden arbejde er kontant- og starthjælpsmodtagere eller medlem af 3F og Træ-Industri-Bygs a-kasse.

Et økonomisk opsving vil øge efterspørgslen også efter de kortuddannede, men jobbene til kortuddannede kommer næppe tilbage i samme omfang

som tidligere – snarere tværtimod. Mange kortuddannede står derfor over for et jobskifte, hvis de skal sikre sig beskæftigelse fremover.

Den virksomhedsvendte indsats er vigtig. Derfor har kommunerne øget den virksomhedsvendte aktivering. Antallet af ledige i privat løntilskud er fordoblet i den periode, kommuner har haft det fulde ansvar for jobcentrene. Men den virksomhedsvendte indsats vil næppe kunne sikre ordinære job til de kortuddannede i tilstrækkeligt omfang fremover, da virksomhederne ikke vil efterspørge kortuddannet arbejdskraft i samme omfang som tidligere.

Kommunerne skal være kompetente og effektive til at bygge bro til uddannelsessystemet for ledige borgere, men jobcentrene kan ikke - og skal ikke - alene løse den nationale kompetenceudfordring.

Selv i perioder med meget gode beskæftigelsesmuligheder er der rigtig mange, som ikke finder en plads på arbejdsmarkedet. 78.000 borgere er på langvarig kontanthjælp eller ledighedsydelseⁱⁱⁱ. Disse borgere må ikke opgives. Men for mange er vejen til at få fodfæste på arbejdsmarkedet meget lang. Der er brug for, at virksomhederne i højere grad åbner dørene for borgere, som ikke passer ind i kulturen på arbejdspladserne og ikke kan leve op til de normale effektivitetskrav.

KL foreslår:

Velkvalificerede ledige skal have større ansvar for selv at finde job

- Jobcenteret rolle er primært at rådgive, vejlede, motivere og afstemme forventninger til jobsøgning. Der skal som udgangspunkt kun iværksættes en mere intensiv indsats, hvis der er behov for det.
- Jobcenteret skal give alle ledige tilbud om aktivering i eksempelvis minimum 4 uger om året. Det første tilbud skal gives inden 6 måneders ledighed.

Kortuddannede ledige over 30 år skal have tilbud om kompetence og uddannelsesafklaring

- Der bør udarbejdes en national strategi for opkvalificering af arbejdsstyrken. Der er behov for at afklare ambitionsniveauet for voksenuddannelse af kortuddannede. Efteruddannelsen for kortuddannede (både de i job og de uden job) bør styrkes inden for brancher med begrænsede beskæftigelsesmuligheder.
- Alle kortuddannede ledige over 30 år inden for ”truede” brancher bør tilbydes en uddannelses- og kompetenceafklaring. Jobcentre, a-kasserne og virksomheder indgår i et samarbejde om jobskifte for kortuddannede ledige, når de fremtidige jobmulighederne i den branche, de kommer fra, er begrænsede.

- Parterne på arbejdsmarkedet og kommunerne bør udarbejde jobpakker for kortuddannede inden for brancher med begrænsede beskæftigelsesmuligheder, så et jobskifte bliver mere overskueligt og målrettet.

Unge under 30 år skal i uddannelse

- Der er generelt behov for en intensiv indsats for at sikre, at flere unge gennemfører en kompetencegivende uddannelse.
- Alle unge ledige under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse skal være i en aktivitet, der har et uddannelsesperspektiv (fx mindst halvdelen af året) – med mindre særlige forhold gør, at det ikke er muligt.

Indsatsen for de svageste ledige skal i en mere realistisk ramme

- Der skal sættes mere på en intensiv indsats. Der er behov for øget fleksibilitet og metodeudvikling af indsatsen for de svageste borgere – det kræver ressourcer og fleksible rammer til at kombinere sundheds-, social- og beskæftigelsesindsats.
- Der bør sættes langt stærkere fokus på virksomhedernes rummelighed i forhold til de borgere, som er på kanten af arbejdsmarkedet.

4. Vidensbaseret kvalitets- og metodeudvikling

”Hvis vi ikke skaber viden om, hvad der virker, kan vi jo ikke vide, hvad vi gør” (Direktør Jørgen Søndergaard, SFI)

Det kræver stor viden og professionalisme at gøre en forskel for, at ledige kommer i job. Der er behov for at analysere, om de ressourcer, som bruges i *hele* beskæftigelsessystemet, bruges effektivt. KL mener, at der kan flyttes mange ressourcer fra administration til en øget satsning på kvalitet og metodeudvikling.

Der skal mere fokus – både på landsplan og i den enkelte kommune – på kvaliteten af indsatsen og især på den evidensbaserede viden om hvilke metoder, der virker. Der iværksættes mange initiativer uden klar viden om deres effekt. Fx koster overholdelse af tidsfrister i beskæftigelsesindsatsen mange ressourcer. Men det har aldrig været muligt at konstatere, at det får flere i job.

Der er behov for at få mere viden om, hvilken rådgivning og indsats jobcentre skal iværksætte over for forskellige grupper af borgere for at målrette indsatsen og få den bedste effekt – især for de svageste grupper. Kommunerne skal konstant udfordre sig selv – virker det, vi plejer at gøre, godt nok? Er der klare mål med indsatsen, veldefineret brug af metoder, der understøtter målene, og systematisk evaluering af resultater?

Særlig for de svageste grupper er der behov for mere viden om, hvad der virker. Der er behov for kontrollerede lokalt forankrede forsøg med klart definerede metoder og målgrupper. Og den viden, som høstes, skal udbredes til alle kommuner.

KL foreslår:

- For at øge den evidensbaserede viden bør der afsættes midler af puljen til de lokale beskæftigelsesråd til at iværksætte veldefinerede lokale forsøg for afgrænsede målgrupper, hvor langtidseffekten af indsatsen bliver afprøvet.
- At der udvikles en kvalitetsmodel for indsatsen på beskæftigelsesområdet, som kommunerne kan anvende systematisk til at udvikle kvaliteten af indsats og tilbud til de ledige. Kvalitetsmodellen skal tage afsæt i den fælleskommunale kvalitetsmodel og udvikles i dialog med relevante videnscentre som fx SFI, AKF og CABI.
- Efteruddannelsestilbuddene til medarbejderne i jobcentre bør målrettes og systematiseres. Der er behov for en systematisk og vedholdende

udvikling af medarbejdernes kompetencer, så beskæftigelsesfagligheden udvikles i takt med udfordringerne på arbejdsmarkedet.

5. Samvirke med virksomheder

"Succeskriteriet er enkelt: Samarbejdet mellem jobcentret og virksomheden virker efter hensigten, når det skaber optimale betingelser for, at mennesker kan blive på eller komme tilbage til arbejdsmarkedet." (Arbejdsmarkedsstyrelsen)

Jobcentrenes samspil med virksomhederne skal tilrettelægges, så der bliver tale om win-win-win situation for de tre parter i form af virksomhederne, borgerne og kommunerne:

- Virksomhederne opnår støtte til rekruttering af arbejdskraft med passende kvalifikationer her og nu og på lidt længere sigt
- Ledige borgere opnår støtte til at vinde fodfæste på det ordinære arbejdsmarked
- Jobcentrene lykkes med deres primære opgave at få borgere i job.

Den borgervendte og den virksomhedsvendte indsats er to sider af samme sag. Ideelt set bør der være tale om et *samvirke*, hvor virksomheder og jobcentre trækker på samme hammel.

Samspillet med virksomhederne må have særlig fokus på de unge, som udgør morgendagens arbejdskraft. Det er helt afgørende for Danmarks konkurrenceevne, at det lykkes at realisere målsætningen om, at 95% af en ungdomsårgang får en ungdomsuddannelse. Det gælder her ikke mindst om at inspirere og anspore virksomhederne til at etablere det nødvendige antal praktikpladser.

Det er helt centralt for et frugtbart samspil mellem jobcentrene og virksomhederne, at der sker en tydelig afstemning af forventninger. Det betyder blandt andet, at jobcentrene primært understøtter virksomhedernes rekruttering, når en virksomhed *selv* henvender sig.

Jobcentrene må tilrettelægge en strategi for virksomhedskontakten, som sikrer, *dels* at de har kontakt til et relevant udpluk af virksomheder i lokalområdet, *dels* at såvel virksomhedernes som jobcentrenes ressourcer anvendes mest hensigtsmæssigt. Mange jobcentre har gode erfaringer med kontakt til virksomhederne i form af kampagner, temadage, fyraftensmøder eller partnerskabsaftaler.

Virksomhedskontakten tager udgangspunkt i den enkelte ledige borger, som har brug for støtte til at komme i job. Der indgår en række elementer i denne strategi:

- Jobrettet visitation med fokus på job fra første ledighedsdag - også i forhold til borgere umiddelbart længere væk fra arbejdsmarkedet
- Jobcentrets virksomhedsteam har en nøgelfunktion i den samlede sagsbehandling
- Så tidlig som muligt i forløbet tilvejebringes viden om borgernes muligheder og præferencer på det ordinære arbejdsmarked.

Alle aktiviteter og tilbud om opkvalificering bør så vidt mulig sigte på konkrete job. Det gælder også i indsatsen for borgere med andre problemer end ledighed, der så tidligt som muligt bør omfatte virksomhedsrettede tilbud. Det forudsætter, at virksomhederne også er parate til at medvirke i forløb for borgere, som endnu ikke er helt arbejdsmarkedsparate.

Virksomhederne efterlyser med rette, at samspillet med jobcentret ikke belastes af unødvendigt bureaukrati. Der er især brug for en yderligere forenkling af reglerne for virksomhedspraktik og de forskellige løntilskudsordninger.

KL foreslår:

- For at understøtte et effektivt samspil med virksomhederne bør der foretages en samlet gennemgang af reglerne for virksomhedspraktik og de forskellige løntilskudsordninger med henblik på forenkling og afbureaukratisering.

6. En sammenhængende indsats

”Flere indgange – Én udvej

Skanderborg Kommune er båret af helhedstænkning, opmærksomhed og insisteren på, at der i al’ kontakt med borgeren er fokus på uddannelse og job” (Jørgen Gaarde Borgmester i Skanderborg Kommune)

Kommunerne sidder inde med nøglen til at skabe helhedsorienterede løsninger i beskæftigelsesindsatsen.

Kun kommunerne kan levere den sammenhængende og helhedsorienteret indsats for borgerne, som er forudsætningen for en succesfuld beskæftigelsesindsats. Men en fuld udnyttelse af potentialet i den sammenhængende indsats kræver dels stærkt politisk fokus i kommunerne og dels at barrierer i lovgivningen nedbrydes.

Kommunalpolitikere er meget opmærksomme på de faktorer, der skaber en attraktiv kommune for borgere og virksomheder. Beskæftigelsesindsatsen er her en vigtig faktor, fordi adgangen til den rigtige arbejdskraft er væsentlig for at tiltrække virksomheder.

Der er mange eksempler på sammenhæng på tværs af politikområder:

Kommunerne følger i folkeskolen op og tager ansvar for ”truede elever” via en koordineret uddannelsesvejledning, som samarbejder med jobcentret og har fokus på at unge kommer videre i uddannelsessystemet.

Kommunerne kan skabe helhed i indsatsen for unge kriminelle ved at tage fat i de unge allerede, mens de er indsat, og fastlægge et forløb fx med afvæning, psykologbistand, udredning, finde bolig, praktikophold og danskundervisning i et tæt mentorforløb, hvor det er borgerens behov, ikke forvaltningsgrænser, som bestemmer indsatsen.

Kommunerne kan lokalt skabe helhed for den unge ved intensivt samarbejde med ungdomsuddannelserne med henblik på at forebygge frafald.

Kommunerne kan øge mulighederne for, at ledige, der også har andre problemer ledighed, kommer i job. Det kan fx være gennem misbrugsbehandling eller andre sociale indsatser.

Kommunerne kan skabe helhed i indsatsen ved øget brug af sundhedsforebyggelse og genoptræning blandt andet for sygemeldte.

Kommunerne har en klar interesse i at styrke erhvervslivet og skabe gode netværk med private virksomheder og arbejdsmarkedets parter. Erhvervsindsatsen og beskæftigelsesindsatsen spiller sammen.

Kommunerne sidder med andre ord med alle kort på hånden til at skabe sammenhæng mellem politikområderne. Derfor er det vigtigt, at kommunerne udfordrer sig selv på tværs af forvaltninger, udarbejder strategier og evaluerer den tværgående helhedsorienterede indsats. Virker indsatsen? Anvendes ressourcerne på den forebyggende indsats effektivt? Er der organisatoriske og bevillingsmæssige barrierer, som forhindrer en helhedsorienteret indsats?

Indsatsen for borgere med andre problemer end ledighed hæmmes dog af, at den ofte må sammenstykkedes af elementer med hver sit regelgrundlag og hver sit finansieringssystem i beskæftigelsesloven, serviceloven eller sundhedslovgivningen.

KL foreslår:

- At alle kommuner sætter fokus på den sammenhængende indsats, fx ved at kommunalbestyrelsen med jævne mellemrum vurderer kommunens indsats med at få indsatsen i jobcenteret til at spille effektivt sammen med kommunens andre indsatser.
- At det nuværende lovbestemte krav om en skarp organisatorisk opdeling mellem beskæftigelsesindsats og kommunernes øvrige virksomhed fjernes.
- At der iværksættes en kulegravning af barrierer i lovgivningen med henblik på at sikre en sammenhængende indsats på tværs af aldersgrænser og muligheden for at kombinere sundhedsindsats, socialindsats og beskæftigelsesindsats.

7. Indsatsen over for sygemeldte

"Vurderingen fra sagsbehandlerne er, at det i starten af sygdomsforløbet kan være relevant med ugentlige samtaler i stort set alle sager, men at der efterfølgende er behov for graduering af hyppigheden af samtaler afhængigt af en faglig vurdering af behovet for opfølgning". (Rambøll, "Aktive – hurtigere tilbage")

Indsatsen over for sygemeldte bygger i dag i vid udstrækning på samme fundament som den øvrige beskæftigelsesindsats. Der er dog særlige forhold, som gør sig gældende for sygemeldte.

KL, DA, LO og Regeringen indgik i september 2008 en trepartsaftale med henblik på at nedbringe sygefraværet. Aftalen har følgende fokusområder:

- Sygefravær skal forebygges - Et godt arbejdsmiljø kan være med til at forebygge sygefravær
- Tidlig indsats er afgørende – En tidlig indsats øger syges chancer for at komme tilbage til arbejde
- Aktiv under sygemelding – Det er vigtigt at have fokus på, at den sygemeldte er så aktiv som mulig under sygdomsforløbet. Syge der er aktive, kan lettere vende tilbage til arbejde
- Sundheds- og beskæftigelsesindsatsen skal spille godt sammen – Hurtig afklaring og behandling hjælper syge hurtigere tilbage til arbejdet.

Effekten af tilbud til sygemeldte er ofte afhængig af, hvor individuelt og målrettet tilbuddet er. Ligeledes har samspillet mellem sundheds- og beskæftigelsesindsatsen stor betydning og bør forbedres yderligere ved at sammensætte forløb, der sikrer, at sygemeldte med særlige lidelser tilbydes et kvalificeret og målrettet forløb.

Forløbene kan bygge på eksisterende erfaringer med fx forløbsbeskrivelser for kronikere og jobpakker for udlændinge. Hertil kommer, at systematiske forløb kan medvirke til at danne klarhed over opgavedelingen og kommunikationen mellem jobcentret og sundhedsvæsnet.

Behovet for nytækning af beskæftigelsesindsatsen over for sygemeldte er det samme som over for øvrige ledige. Og med den nyligt indførte matchmodel for sygemeldte skal langt flere nu til samtale minimum hver måned i stedet for minimum hver tredje måned.

KL foreslår:

- At der igangsættes et tværfagligt udviklingsarbejde for at sammensætte systematiske forløb, der sikrer, at sygemeldte med særlige lidelser tilbydes et kvalificeret og målrettet forløb.

- At de nuværende regler for samtaler gøres fleksible, så de tager hensyn til, om den sygemeldte har behov for en samtale. Fx er der behov for hyppigere samtaler, hvis årsagen til sygdom/sygemelding er uklar, og der er risiko for langvarige forløb.

8. Styring efter resultater

”Peter Phys og Grisling var engang faret vild i Hundredmeterskoven. Grisling er bekymret og spørger Peter Phys: Hvor er vi? Er vi faret vild? Phys svarer: Jeg ved ikke helt, hvor vi er, eller hvor vi er på vej hen, men vi skyder da en god fart.”

KL og kommunerne anerkender, at regering og Folketing skal kunne føre en national beskæftigelsespolitik, og at dette afføder nogle særlige styringsbehov. Men den statslige styring kan forenkles og indrettes, så der skabes bedre resultater. Det er hårdt tiltrængt med en modernisering. Som det er i dag trækker bureaukratisk styring og kontrol for mange ressourcer væk fra den borgervendte indsats og fjerner fokus fra det som tæller – at få de ledige i job.

Staten anvender en lang række forskellige styringsinstrumenter i forhold til kommunerne. Staten styrer ved lovgivning og bekendtgørelser mv.^{iv}, økonomiske rammer og refusionsregler mv. Hertil kommer yderligere styring i form af ministerens årlige mål, benchmarking, puljer, dialogmøder og anden rådgivning, it-understøttelse mv.

Syv instanser følger op på kommunernes indsats

- Rigsrevisionen (overholdelse af regler, love, praksis og organisering)
- Ankestyrelsen (praksisundersøgelser med henblik på at kontrollere overholdelse af gældende regler og praksis)
- Beskæftigelsesankenævnet (behandler klager over afgørelser truffet af kommunen)
- Beskæftigelsesregioner (overvågning og kontrol af resultater og rettidighed)
- Rådighedstilsyn (kontrol af kommunens rådighedsvurderinger og sanktioner)
- Visitationstilsyn (kontrol af sagsbehandlingsskridt og overholdelse af rettidighed i samtaler)
- Kommunens egen revision (kontrol af gældende regler, sagsbehandling, bevillinger og udbetaling af ydelser)

Mange instanser og instrumenter er i sig selv et problem, fordi det trækker urimeligt mange ressourcer væk fra sagens kerne.

Det nuværende kontrol og styringsapparatet er så omfattende, at det nemt bliver uklart, hvilke resultater og aktiviteter der er væsentlige. Der bruges mange ressourcer på at afrapportere, dokumentere, evaluere og trække tal fra systemer til alle de overvågnings- og kontrolinstanser, som kommunerne løbende refererer til.

Eksempel

I forbindelse med et visitationstilsyn (kontrol af proceskrav) blev der gennemgået 38 sager i Hedensted Kommune. Alene i kommunen brugte de 73 arbejdstimer og skaffede 200 siders dokumentation. Resultatet blev, at kommunen skulle tilbagebetale 1.039 kr.

Problemet med den eksisterende styringsform kan også illustreres med et forenklet regnestykke: I beskæftigelsesministeriets regi er ansat ca. 500 medarbejdere, som bruger en stor del af tiden til at administrere, analysere og kontrollere kommunernes indsats. Der er således ansat en statslig medarbejder for hver 13 medarbejder i jobcentrene. Til sammenligning har hver ansat i jobcenteret ansvaret for ca. 70 borgere^v.

Der er behov for en enklere og mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen. Nytænkningen skal gå i retning af mindre kontrol og regelstyring og mere mål- og resultatstyring.

Aktivering, samtaler og beskæftigelsesplaner er gode redskaber til at få ledige i job. Men det er ikke mål i sig selv. Derfor bør kommunerne ikke styres efter aktiveringsgrader eller aktivering på et bestemt tidspunkt. Hvis der styres på midlerne, har det som konsekvens, at fokus fjernes fra målet. Det har også som konsekvens, at mulighederne for at tilpasse indsatsen til den enkelte borgers situation indskrænkes, og resultatet bliver i sidste ende det, som i debatten bliver betegnet som masseaktivering og samtalefabrikker.

Eksempel

Hvis målet er, at flere unge får en ungdomsuddannelse, er det lige præcis det, der skal følges op på. Hvis man samtidig beder om samtaler til alle unge i meget intensive intervaller og følger tæt op på samtalefrekvensen, får man med stor sandsynlighed flere samtaler til tiden, men ikke nødvendigvis flere unge i uddannelse.

Et enkelt og konsekvent resultatorienteret beskæftigelsessystem vil kunne sikre, at der i højere grad styres på mål. KL er sammen med en række kommuner kommet med et bud på de vigtigste mål for indsatsen:

- Flere i job, målt som antal fuldtidspersoner på en ydelse
- Hurtigere i job, målt som den gennemsnitlige varighed på forsørgelse
- Fastholdelse i job, målt som andelen der er i beskæftigelse tre måneder efter afsluttet forløb.

KL har offentliggjort en række publikationer om resultatstyring af beskæftigelsesindsatsen, som findes på <http://www.kl.dk/resultatstyring>.

Målstyring, nøgletal og benchmarking skal understøtte, at beskæftigelsesindsatsens opgave er at modvirke længerevarende offentlige forsørgelse. Styringen skal forbedres ved løbende at udvikle og forbedre metoder til at måle resultater og ikke ved eksempelvis mere detaljerede formkrav til de beskæftigelsesplaner, kommunerne skal udarbejde.

Det er vigtigt, at der er sammenhæng imellem alle styringsniveauer fra ministerens udmelding af centrale mål, beskæftigelsesregionernes opfølgning i forhold til den enkelte kommune, kommunalbestyrelsernes styring og opfølgningen i forhold til borgeren.

KL foreslår:

- Regering og Folketing bør i deres styring af kommunerne på beskæftigelsesområdet lade fokus på processer afløse af et stærkere fokus på resultaterne af indsatsen. Incitamentssystemet skal understøtte denne fokusering.
- Kommunernes bør baserer deres styring og tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen på en konsekvent resultatstyring. Den skal tage udgangspunkt i mål, som fastlægges af kommunalbestyrelsen efter dialog med det lokale beskæftigelsesråd.

9. Incitamenter

Ud med overkomplicerede regler, risiko for kassetænkning og unødigt administration. Og ind med et simpelt system, der sikrer, at landets kommuner handler i overensstemmelse med både borgernes og hele samfundets interesser. (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009)

En mere resultatorienteret refusionsmodel er en forudsætning for et effektivt beskæftigelsessystem. Det kan yderligere medvirke til at lette den statslige kontrol og styring væsentligt.

Arbejdsmarkedskommissionen har stillet diagnosen for problemerne i det nuværende refusionssystem:

- For det første bør systemet indrettes, så det i højere grad giver tilskyndelse til en indsats, som modvirker længerevarende offentlig forsørgelse
- For det andet bør incitamenterne i systemet baseres på resultater i form af beskæftigelse
- For det tredje bør systemet gøres mere enkelt og gennemskueligt

Kommunal medfinansiering af alle relevante forsørgelsesydelse er et fundamentalt ben i den danske beskæftigelsesmodel. Finansieringsmodellen bygger oprindeligt på medfinansiering (ansvarsprincippet), incitament til en effektiv indsats (tilskyndelsesprincippet) og balanceret incitament mellem de forskellige forsørgelsestyper (neutralitetsprincippet).

I de seneste år er der indført en række ændringer, som giver øget incitament til øget og rettidig aktivitet.

Der er indført differentieret refusion vedrørende henholdsvis kontanthjælp, sygedagpenge og a-dagpenge med betydelig højere refusion af forsørgelsesudgifter under tilbud end ved passiv forsørgelse. Den differentierede refusion betyder risiko for, at aktivering bliver et mål i sig.

Ligeledes er der indført refusionsstraf på en række ydelser ved manglende retlighed i forhold til henholdsvis samtaler og tilbud. Voldsomme refusionsstraffe på ”små” forseelser giver risiko for en ”nulfejlskultur”, der medfører ineffektiv anvendelse af ressourcerne i forhold til kerneopgaven og skaber et forkert fokus på, hvad hovedformålet er.

Eksempel

Hvis en opfølgningssamtale for en ledig på ledighedsydelse ikke afholdes rettidigt, eller hvis der er fejl i registreringen, så mister kommunen 3 års statsrefusion. Flere kommuner har således mistet 3 års statsrefusion, fordi det ikke eksplicit fremgik af sagerne, at aftalerne var indgået i samarbejde med den ledige.

Kommunernes økonomiske incitament til at få ledige i beskæftigelse var en blandt flere vigtige bevæggrunde for at placere ansvaret for den samlede beskæftigelsesindsats i kommunerne. Denne sammenhæng gælder stadig, men der er brug for at få ryddet op i finansieringsreglerne og arbejde hen imod en egentlig finansieringsreform, så den resultatorienterede styring kan understøttes af enkle og klare økonomiske incitament.

Arbejdsmarkedskommissionen kom i sin rapport fra 2009 med et forslag til en gennemgribende forenkling af refusionssystemet. Princippet i modellen er, at refusionen til kommunerne alene er afhængig af, hvor længe borgeren har været på offentlig forsørgelse. Staten betaler det hele i starten og refusionen aftrappes over tid, uafhængigt af forsørgelsestype.

KL foreslår:

- De differentierede refusionssatser bør ændres, så statsrefusion af ydelserne til ledige og sygemeldte ikke afhænger af, om de pågældende er i aktivering. Finansieringssystemet skal først og fremmest anspore til at få de ledige eller sygemeldte tilbage i job, hvorimod de nuværende differentierede refusionssatser ansporer til masseaktivering og mindre fokus på effekten.
- Der bør arbejdes hen imod en reform af det samlede finansieringssystem på beskæftigelsesområdet, som er præget af enkelhed og klare incitamenterne til at få de ledige job og færre på offentlig forsørgelse. Forslaget fra Arbejdsmarkedskommissionen er et godt udgangspunkt for overvejelserne, men må afstemmes med hensyn til virkningen for de kommuner, som har strukturelt mange borgere på overførselsindkomster.
- Der skal naturligvis i forlængelse af en omlægning af finansieringssystemet også tages stilling til de byrdefordelmæssige spørgsmål, der kan følge af omlægningen. Dette arbejde kan løses i det sædvanlige økonomiske samarbejde mellem regeringen og KL.

ⁱ Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen. ”Aktive hurtigere tilbage”, august 2010, ”*Aktive - hurtigere tilbage. Forsøgsimplemtering og deltageroplevelse*” november 2009.

ⁱⁱ F.eks. De Økonomiske Råds sekretariat ”*effekten af aktivering*”, 2009

ⁱⁱⁱ Fuldtidspersoner på ledighedsydelse samt personer som mere end 80 pct. af tiden har været på kontanthjælp mv. i over 3 år i 2009. Kilde: jobindsats.dk.

^{iv} Lovgivningen og bekendtgørelser mv. indeholder både bestemmelser om indsatsen for de ledige og syge, minimumsrettigheder, proceskrav til sagsbehandlingen, krav til administrativ og politisk organisering i kommunerne, formkrav til bl.a. beskæftigelsesplaner, beskæftigelsesregionernes styringsopgaver, obligatorisk brug af anden aktør, indberetning af en lang række data mv.

^v Antal medarbejdere i landets jobcentre pr. antal borgere på a-dagpenge, kontant- og starthjælp, introduktionsydelse, revalidering, forrevalidering, sygedagpenge og ledighedsydelse i august måned 2010.