

En ny og bedre beskæftigelsesindsats – hvilket fundament står vi på?

Både ledigheden og antallet af personer på offentlig forsørgelse er historisk lavt. Det gælder også for grupper, som traditionelt har haft svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Den positive udvikling skyldes i høj grad den aktive beskæftigelsesindsats, som varetages af landets kommuner. Beskæftigelsesindsatsen lider dog under regler og proceskrav, som gør den ufleksibel og til tider ulogisk for både borgere, virksomheder og kommunerne selv.

I dette fakta-ark viser vi nogle af de positive resultater, som den kommunale beskæftigelsesindsats har leveret gennem tiden, og stadig står for at levere, men fortæller også hvor skoen trykker ift. ulogiske regler og procedurer, som gør det sværere for kommunerne, at levere en god og meningsfuld indsats for borgere og virksomheder.

Indhold

| | |
|--|---------------|
| Beskæftigelsesindsatsen i tal | Side 2 |
| Cases: Ulogiske regler og krav fører til dårlige forløb for borgere og virksomheder. | Side 6 |
| Uddybning af tal og cases | Side 9 |

Partnere



Esbjerg
Kommune



ODENSE
KOMMUNE



Aalborg
Kommune



AARHUS
KOMMUNE



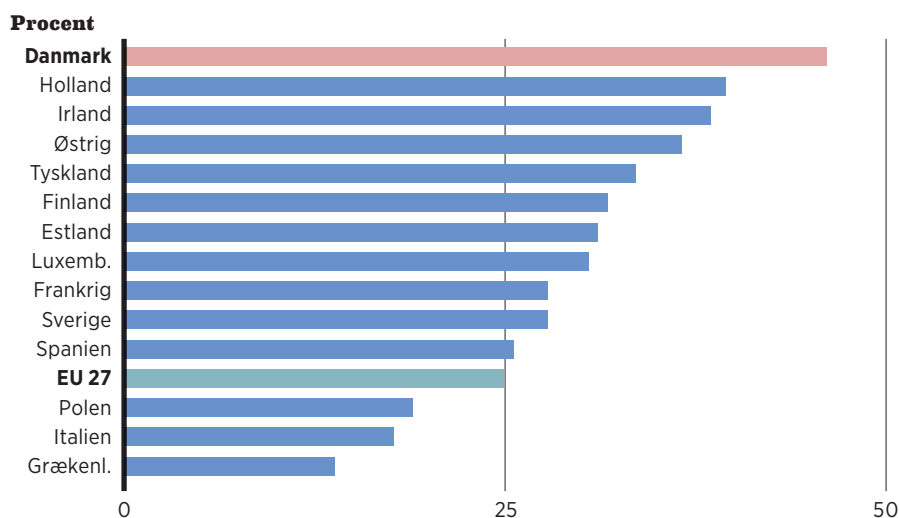
Randers Kommune



Beskæftigelsesindsatsen i tal

Danmark er europamestre i at få ledige hurtigt i job. Næsten halvdelen af de danskere, der mister deres arbejde, har et nyt job inden for tre måneder, og langtidsledigheden er ca. 5 gange lavere end EU-gennemsnittet.

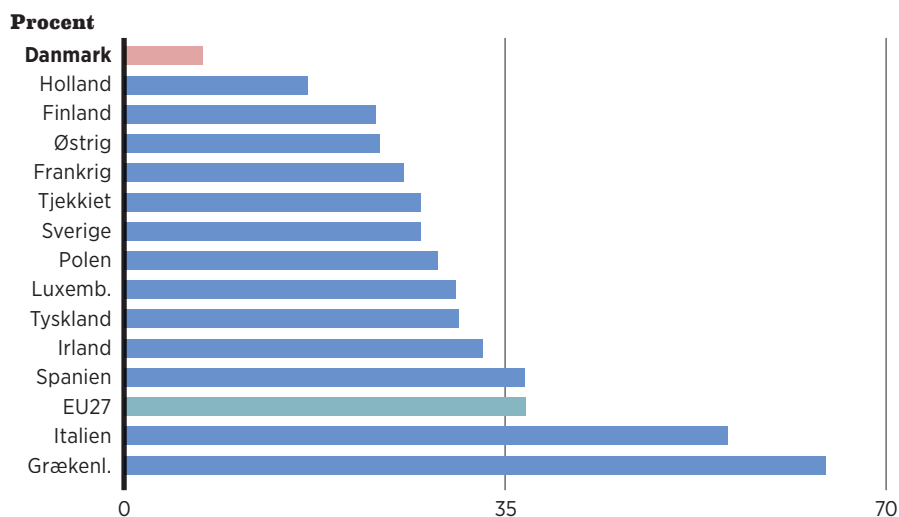
Andel ledige i job efterfølgende kvartal, gennemsnit for 3. kvrt. 2021 til 2. kvrt. 2022.



mm FIGUR 1

KILDE — Eurostat og KL.

Langtidsledighed (12 måneder eller mere) som andel af den samlede ledighed, 4. kvrt., 2022

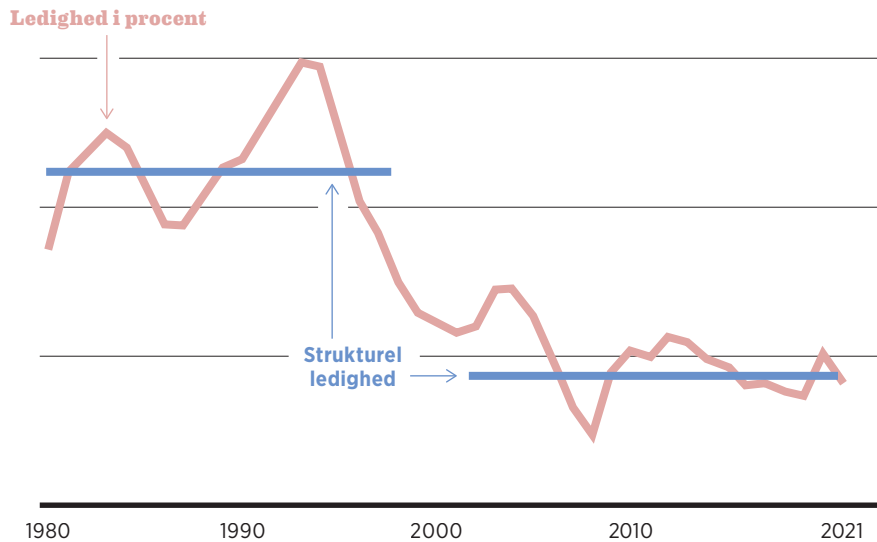


mm FIGUR 2

KILDE — Eurostat.

Indførslen af en aktiv beskæftigelsesindsats i 1990'erne har sænket den strukturelle ledighed fra ca. 9 til 4 pct. i dag. Samtidig har indsatsen sikret historisk få på offentlig forsørgelse – fra ca. 750.000 til fuldtidspersoner i 2004 til 523.000 i 2022.

Nettoledighed og strukturel ledighed, 1980-2021.

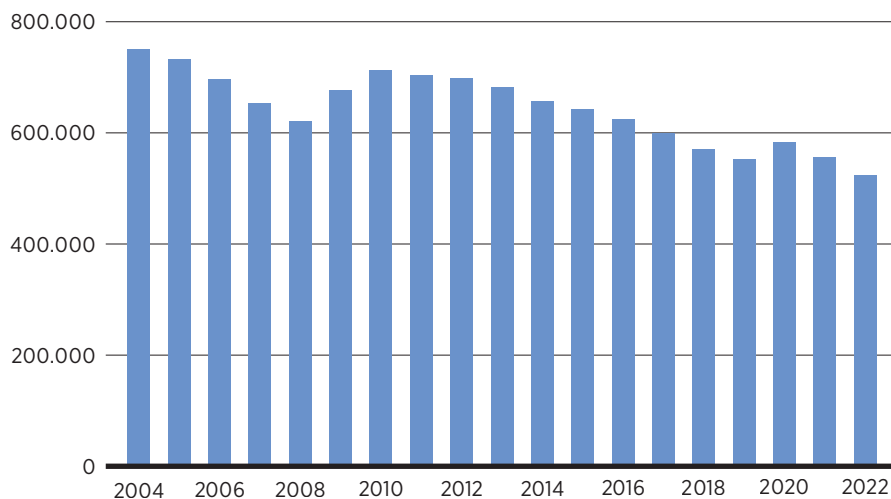


mm FIGUR 3

KILDE — Mandag Morgen, Danmarks Statistik (NAN1) og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen.

Antal offentligt forsørgede ekskl. fleksjob, 16-64 år, hele landet, 2004-2022

Antal fuldtidspersoner



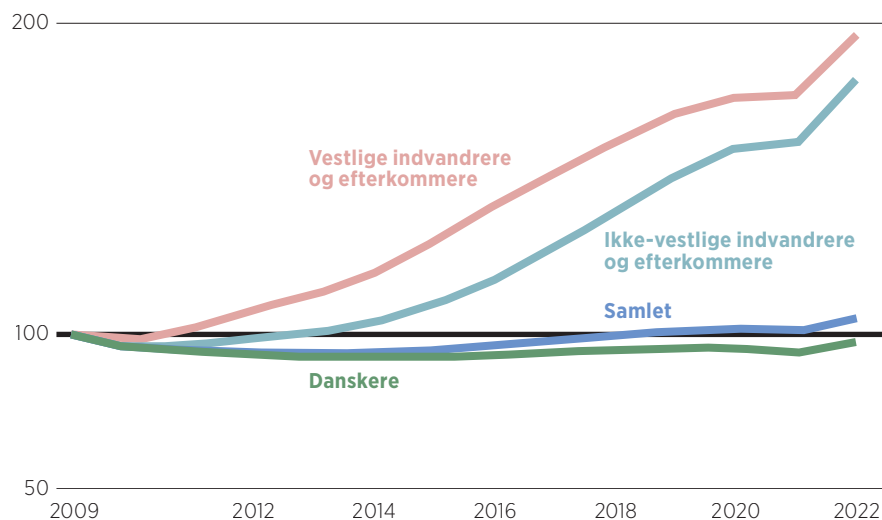
mm FIGUR 4

KILDE — Jobindsats.dk.

Den danske beskæftigelse er rekordhøj – det skyldes integrationen af indvandrere og efterkommere på arbejdsmarkedet.

Udviklingen i andel beskæftigede fordelt på herkomst, 16-64 år, 2009-2022.

Personer, 2009=indeks 100



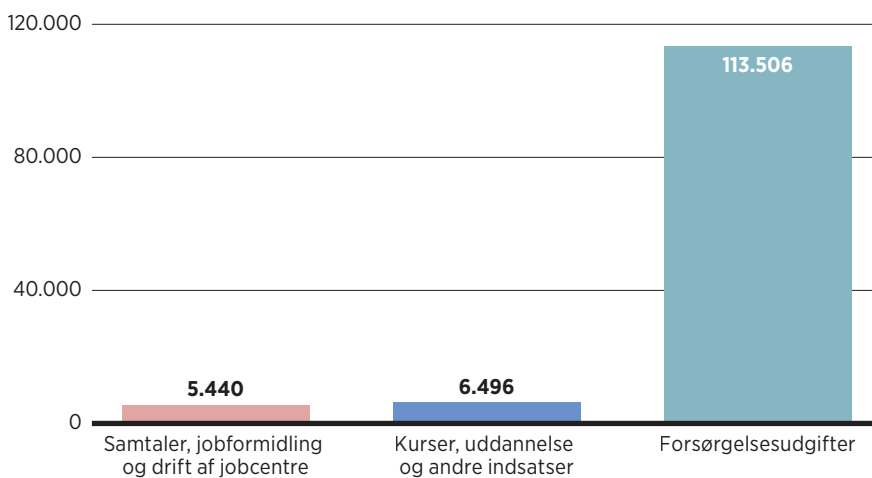
FIGUR 5

KILDE — Hans Lassen og Statistikbanken.dk (RAS201).

Langt de fleste midler i beskæftigelsesindsatsen bruges på forsørgelse. Hvis der spares på samtaler, jobformidling og beskæftigelsesindsatser, er der stor risiko for, at udgifterne til forsørgelse stiger.

Udgifter til drift af jobcentrene set i forhold til forsørgelsesudgifterne til ledige og andre borgere uden egen forsørgelse. Kommunale bruttoudgifter, 2021

Millioner kroner



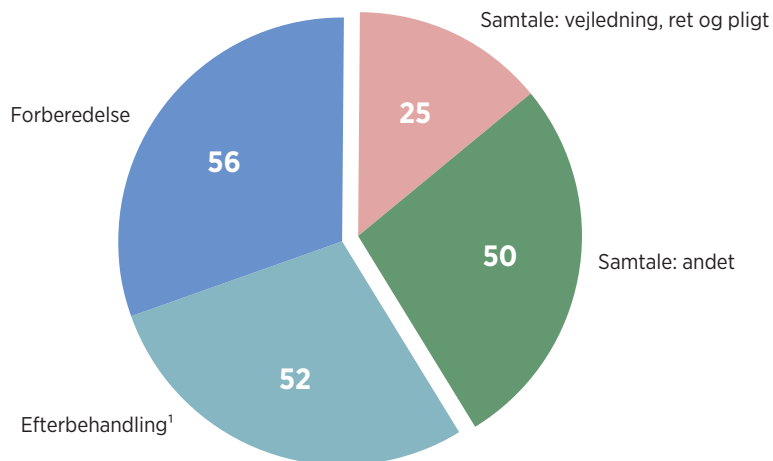
FIGUR 6

KILDE — Danmarks Statistik, REGK100.

Proceskrav og regler gør, at der bruges store mængder tid på bureaukrati, som skaber mistillid til systemet, og som giver mindre tid til indsatsen.

Tidsanvendelse for samtale med borger i tilbud over 30 år på kontanthjælp

Minutter



mm FIGUR 7

NOTE¹ — Efterbehandling inkluderer bl.a. opdatering af Min Plan, sende breve mv.

KILDE — Tidsstudier foretaget i Aarhus kommune efterår 2022.

Cases Ulogiske regler og krav fører til dårlige forløb for borgere og virksomheder

Case 1

Louise har svært ved at få job, fordi forskellige lovgivninger ikke taler sammen

Louise er nyuddannet, har et handicap, og er ledig. For at komme igennem studiet har Louise benyttet en IT-rygsæk, som også har været en god hjælp til jobsøgningen, og som vil være nødvendig i et fremtidigt job. Efter tre måneders ledighed kan hun dog ikke længere beholde den IT-rygsæk, hun blev visiteret til på studiet, men skal søge om den igen via beskæftigelseslovgivningen. Den kan hun dog kun beholde, så længe hun er jobsøgende. Louise har også været til flere jobsamtaler, hvor arbejdsgiveren har været positiv over for at ansætte hende. De vil dog gerne være sikre på, at Louise kan få bevilget bl.a. IT-rygsæk og anden nødvendig støtte via de handicap-kompenserende ordninger inden ansættelsen, men her kan man først søge om hjælp, når man har fået et job. Indtil videre har det spændt ben for, at Louise har fået et job.

Case 2

Rigide krav forsinker Susanne på vejen mod et fleksjob

Susanne har længe været syg og både været på sygedagpenge, i jobafklaringsforløb og senest i et ressourceforløb. Det betyder, at hun allerede har deltaget i to møder med rehabiliteringsteamet, og begge gange syntes hun, at der er blevet lavet en god plan, som har hjulpet hende, og gjort at Susanne i dag er kommet tættere på arbejdsmarkedet. Hun er nu ansat i et småjob hos et lokalt byggemarked, som er glade for Susannes indsats og gode humør, og hvor hun er blevet uundværlig.

Derfor vil hendes chef gerne ansætte Susanne i et fleksjob fra næste måned, og jobcentret er enige i, at det er en god idé. Men ifølge reglerne skal Susannes ansættelse i et fleksjob, behandles på et rehabiliteringsmøde, som først kan blive om 2½ måned, da Susanne har brug for en lægeattest fra egen læge til mødet. Susanne forstår ingenting. Hun har allerede to gange tidligere haft fat i en lægeattest, og hvorfor skal hun nu igen for 3. gang mødes med rehabiliteringsteamet? Hun har jo arbejde fra næste måned. Hendes chef forstår heller ikke logikken, og vil gerne ansætte Susanne nu.

Case 3

Michael blev fyret på grund af dokumentationskrav

Michael har gennem mange år levet med en udiagnosticeret depression, men har presset sig til at arbejde på fuld tid. Det kan han ikke længere: Han udtrættes, har hukommelsesbesvær, og kan ikke arbejde så hurtigt som tidligere. Efter flere længerevarende sygemeldinger er han nu tilbage i sit arbejde for den virksomhed, hvor han har arbejdet gennem fem år. Han kan løse de samme opgaver som tidligere, men kan ikke arbejde så mange timer og med samme intensitet. Jobcentret vurderer, at han er i målgruppen for fleksjob, og hans arbejdsgiver vil gerne give ham et fastholdelsesfleksjob. Det kræver dog, at han er ansat på særlige vilkår i mindst 12 måneder, og at arbejdsgiveren løbende dokumenterer det.

Michaels arbejdsgiver er en lille virksomhed med kun tre ansatte. Hun synes, at dokumentationskravene er meget omfattende, og at der allerede har været meget administration forbundet med Michaels sygemeldinger. At der skal gå yderligere 12 måneder, før der kommer en endelig afklaring, er for længe for både Michael og hans arbejdsgiver, og det ender med, at Michael bliver fyret.

Case 4

Kim vil gerne tage et socialt ansvar med sin virksomhed – men det forhindrer reglerne

Virksomheden Planet Green har ni medarbejdere ansat, samt en dimittend fra universitetet i virksomhedspraktik 37 timer om ugen. Et forløb som Planet Green forventer bliver til et kortvarigt løntilskud, for at bygge de sidste kompetencer på inden en fastansættelse. I virksomhedens produktion har Kim, der er driftschef, haft en snak med en virksomhedskonsulent fra jobcentret. Kim vil gerne være med til at gøre noget for en af de mange unge, han har hørt om i tv. Unge der er sårbare, har svært ved at finde fodfæste, og som hverken har uddannelse eller arbejde. Kim vil derfor gerne tilbyde en ung at være i praktik i virksomheden, og ser frem til at kunne gøre en forskel og tage socialt ansvar. Men mødet med jobcentret er nedslående.

Fordi virksomheden allerede har en person i praktik, kan Kim og Green Planet ikke også have en udsat ung i praktik. Det skyldes reglerne om forholdstal, som er lavet for at sikre, at virksomheder ikke har for mange borgere fra jobcentret i praktik, og at der ikke sker en fortrængning af almindeligt ansatte. Kim forstår ikke, hvorfor reglerne om forholdstal skal gælde for en sårbar ung. Den unge vil jo ikke udgøre en arbejdskraft, men være under Kims vinger, og forhåbentlig kunne udvikle mod og tro på sig selv – og dermed måske blive klar til uddannelse eller arbejde.

Case 5

Vikararbejde betød, at Lone mistede sin planlagte ferie med børnene

Lone har fået kontanthjælp de seneste 13 måneder, og har i den periode søgt arbejde og været i praktik på et lager, hvor der nu er udsigt til en kort ansættelse. Lone siger ja, med håbet om at hun måske kan blive forlænget, og få fast fodfæste på arbejdsmarkedet. Efter 5 uger med arbejde på lageret viser det sig, at der ikke er mere arbejde, men arbejdsgiver vil gerne kontakte Lone en anden gang, da hun er glad for hendes indsats. Lone må derfor søge om kontanthjælp igen.

Til Lones overraskelse starter kontanthjælpen forfra, og det er først nu, at Lone bliver klar over, at den planlagte ferie med hendes to piger om en måned, ikke kan blive til noget. Selvom sommerhuset på Sjælland er lånt, og hun har sparet sammen til en uges ferie. For reglerne siger, at Lone skal have modtaget kontanthjælp i sammenhængende 12 måneder for at få ret til ferie, og pga. vikararbejdet i 5 uger, er hun startet forfra. Lone er grædefærdig, da hun må fortælle sine piger, at de heller ikke i år kan holde ferie.

Uddybning af tal og cases

En beskæftigelsesindsats som leverer stærke resultater

Det danske arbejdsmarked er i topform – og den aktive beskæftigelsesindsats har været helt central

Næsten halvdelen af de danskere, der mister deres arbejde, har et nyt job inden for tre måneder, og kun 7,1 pct. af ledige i Danmark, er langtidsledige (FIGUR 1 OG 2). Danmark er med andre ord europamestre i at få ledige hurtigt i job. Samtidig står vi i en situation, hvor den strukturelle ledighed er faldet fra ca. ni procent i 1980'erne og 1990'erne til nu cirka fire procent (FIGUR 3). Et fald som skyldes indførslen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev introduceret i 1990'erne.

Antallet af borgere på offentlig forsørgelse er rekordlavt

Den aktive indsats har også haft betydning for antallet af borgere på offentlig forsørgelse. I dag er antallet af personer på offentlig forsørgelse historisk lavt. Mens der i 2004 var 751.000 fuldtidspersoner på offentlig ydelse (ekskl. fleksjob), var samme tal 523.000 i 2022 (FIGUR 4). Især gruppen af borgere, der kun har ledighed som udfordring, er der kommet historisk få af i systemet; særligt dagpengemodtagere. Fra 169.000 fuldtidspersoner i 2004 til 62.000 i 2022¹.

Især mange indvandrere og efterkommere er kommet i beskæftigelse

Siden 2009 er ca. 114.000 flere personer med ikke-vestlig baggrund i den erhvervsaktive alder fra 16 til 64 år kommet i beskæftigelse². I en tid med mangel på arbejdskraft er det en markant udvikling, som er med til at holde hånden under det danske arbejdsmarked (FIGUR 5).

Mange borgere og virksomheder er tilfredse med jobcentrene – på trods af historier om det modsatte

I en undersøgelse foretaget af VIVE i Københavns Kommune, har forskere spurgt borgerne ind til deres oplevelser på jobcentret i København fra 2019 til 2022³. For alle år på nær 2020, hvor der var corona-nedlukning og beskæftigelsesindsatsen i en periode var suspenderet, ligger den gennemsnitlige tilfredshed over 4 på en fempunktsskala fra 1 meget utilfreds til 5 meget tilfreds.

I en anden undersøgelse fra KL om borgertilfredshed under corona-nedlukningen foretaget i 12 kommuner, var 81 pct. af de adspurgte borgere meget tilfredse eller tilfredse med kontakten med jobcentret, mens blot 5 pct. var utilfredse eller meget utilfredse⁴.

KL har også spurgt virksomhederne, om deres holdning til jobcentrene⁵. 8 ud af 10 adspurgte virksomheder erklærer sig tilfredse eller meget tilfredse med jobcentret igennem forløbet, og størstedelen vil anbefale andre virksomheder at samarbejde med jobcentret.

Note 1: Jobindsats.dk.

Note 2: Ugebladet Mandag Morgen, #2, 2023.

Note 3: VIVE, 2023, *Borgeroplevelser af Jobcenter København, 2022*.

Note 4: KL, 2020, *Undersøgelse af de lediges oplevelse af kontakten med jobcentrene under nedlukningen*.

Note 5: KL, 2023, *Tilfredhedsmåling. Virksomhedernes tilfredshed med jobcentrenes service i 4. kvartal 2022*.

En beskæftigelsesindsats som er dyr og kompleks

Beskæftigelsesindsatsen er præget af stor politisk bevågenhed

Beskæftigelsesområdet har været præget af stor politisk bevågenhed i mange år, og der er gennemført en stribe reformer og lovændringer på området, som påvirker jobcentrenes arbejde med nye proceskrav, målgrupper og øget kompleksitet (TABEL 1).

Tabel 1. Reforme og centrale politiske aftaler i perioden 2019-2024

| | |
|----------------|--|
| 2010-15 | Dagpengereform inklusive en række hjælpepakker |
| 2011 | Ændring af refusion for aktiv indsats og passiv forsørgelse |
| 2012 | Tilbageføringsreform |
| 2013 | Reform af førtidspension og fleksjob |
| 2014 | Kontanthjælpsreform |
| 2014-15 | Sygedagpengereform |
| 2015 | Beskæftigelsesreform |
| 2016 | Refusionsreform |
| 2016 | Ændrede mentorregler og refusion med videre (FL16) |
| 2016 | Jobreform |
| 2017-18 | Dagpengereform |
| 2019 | Forenkling af den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen |
| 2019 | Aftale om enklere og skærpede sanktioner |
| 2020 | Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats |
| 2022 | Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen |
| 2023 | Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen |
| 2024 | A-kasser overtager ansvar for ledige i de første tre måneders ledighed |

Note: Dagpengereformen i 2010 forkortede dagpengeperioden fra fire til to år. Efterfølgende justeredes reformen flere gange. Særaftaler i anledning af corona indgår ikke i oversigten.

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen #3, 2023.

Langt størstedelen af udgifterne til beskæftigelsessystemet går til ydelser

Udgifterne til Jobcentrenes indsats er fordelt på tre hovedområder:

1. Driften af jobcentret
2. Beskæftigelsesindsatsen for borgerne på offentlig forsørgelse
3. Forsørgelsesudgifter til borger på offentlig forsørgelse

Driften af jobcentret omfatter som udgangspunkt udgifter til jobcentrets drift, dvs. f.eks. jobkonsulenter og virksomhedskonsulenter. Beskæftigelsesindsatsen omfatter udgifterne til tilbuddene til borgerne efter lovgivningen om aktiv beskæftigelsesindsats. De kommunale udgifter til den offentlige forsørgelse af borgerne omfatter betaling af den forsørgelse borgere har ret til, når de er ledige eller har andre problemer som gør, at de ikke kan forsørge sig selv, dvs. dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge mv.

FIGUR 6 viser, at udgifterne til forsørgelse er langt den største del af de samlede kommunale udgifter til beskæftigelsesområdet og betydeligt højere end udgifterne til administration og indsats i jobcentrene. Kommunerne har dermed en stærk økonomisk tilskyndelse til at hjælpe offentligt forsørgede borgere i job eller uddannelse. Udgifterne til drift og indsatser skal derfor også ses som en investering i, at borgerne hjælpes til at kunne forsørge sig selv, og dermed også nedbringe udgifterne til offentlig forsørgelse.

Forskellige lovgivninger taler ikke sammen og besværliggør en god indsats for borgeren

Forskellige lovgivninger på tværs af velfærdsområder taler ikke sammen. Dette på trods af, at den enkelte borger kan være omfattet af mange områder. Det gælder f.eks. i tilfældet med kompensationsloven og lovgivningen på beskæftigelsesområdet, som kan gøre det sværere for borgere med handicap at få et job (SE CASE 1). Der er dog indgået to politiske forlig i Folketinget, som skal gøre det nemmere at hjælpe borgere med indsatser på tværs af velfærdsområder, men ingen af de politiske aftaler er omsat til lov endnu.

Kommunerne bruger store mængder tid på regler og bureaukrati til skade for tilliden mellem borger og kommune

En anden konsekvens af det store lovkompleks på beskæftigelsesområdet, er den tid sagsbehandlere f.eks. skal bruge på vejledning i ret og pligt. I et tidsstudie foretaget i Aarhus kommune i 2022 har man bl.a. set på samtaler for borgere i tilbud på kontanthjælp over 30 år. Her blev det dokumenteret, at sagsbehandleren bruger 52 min. på forberedelse inden samtalen, 25 minutter på orientering om rettigheder og pligter, mens 50 minutter bruges på selve samtalen, og 56 minutter bruges på efterbehandling såsom at opdatere Min Plan, sende brev mv. (FIGUR 7). Det betyder, at for hver time jobcentret bruger på den ledige, går der tre timer på at overholde regler og bureaukrati. Det bidrager til et system, som gør det sværere for kommunerne at vise tillid til borgerne, bruge tid på dem, og hvor borgerne risikerer at føle sig mistænkeliggjort som følge af fokus på ret og pligt.

Med anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen forventes dog en afskaffelse af den centrale vejledningsbestemmelse, som indgående regulerer hvornår, hvordan og om hvad borgeren skal vejledes om rettigheder og pligter i forhold til rådighed og sanktioner således, at der pr. 1. januar 2024 skal vejledes i henhold til retssikkerhedslovens regler. Dette vil formentlig lette på noget af det eksisterende bureaukrati.

Proceskrav og regler fører til manglende fremdrift og utilfredshed med jobcentret

De store mængder af tid der bruges på at overholde, ofte for borgeren meningsløse proceskrav, betyder, at der er mindre tid til at sikre fremdrift i borgerens sag, og det fører til mindre borgertilfredshed. I en undersøgelse foretaget af og i Randers Kommune er de borgere som er mindst tilfredse med jobcentret, også dem med de længste forløb⁶. Af og til er det reglerne, som er med til at skabe de lange forløb, og dermed frustrere borgere som ikke kan se meningen i forløbet (SE CASE 2).

De mange målgrupper i beskæftigelsesindsatsen fører til sagsbehandlerskift og øget utilfredshed hos borgerne

I dag findes der 13 målgrupper i beskæftigelsessystemet såsom dagpengemodtagere, kontant-

Note 6: Implement Consulting Group, 2022, *Borgertilfredshedsundersøgelse på Jobcenter Randers*.

hjælpsmodtagere, personer i ressourceforløb mfl. Hvilken målgruppe en borger placeres i, kan afhænge af forskellige forhold som alder, uddannelse, graden af arbejdsmarkedsparathed, eller om borgeren har været selvforsørgende, og kan have forskellige retsvirkninger.

Udfordringen med de mange målgrupper og forskelligartede retsvirkninger er, at mange borgere skifter målgruppe igennem deres forløb i jobcentret, og dermed ofte jobkonsulent (TABEL 2). Skift som øger utilfredsheden med jobcentret. Reglerne kompleksitet gør nemlig, at mange kommuner har organiseret indsatsen, så målgruppeskift betyder skift af afdeling og jobkonsulent. Simplethen fordi jobkonsulenterne er nødt til at være specialiserede, for at kunne finde rundt i reglerne. Interviews fra en undersøgelse i København viser da også, at de borgere, som har haft mindre gode oplevelser med jobcenter København bl.a. begrundet det med skiftende sagsbehandlere⁷.

I Aalborg kommune er der gennemført en måling, som viste, at der i 2022 var ca. 4.500 personer, som i løbet af året skiftede målgruppe. Skaleres det op på landsplan, svarer det til 100.000 personer, som skifter målgruppe i løbet af året med sagsbehandlerskift, og nye og regler man skal være klar over. Målgruppeskift kan ikke undgås, men hvis der var færre målgrupper, kunne omfanget reduceres markant.

Tabel 2. Målgrupper og eksempler på overgange i beskæftigelsesindsatsen

| Målgruppe | Eksempel på overgang med retsvirkning som kan føre til sagsbehandlerskift |
|--|--|
| Dagpengemodtagere | Udløb af dagpengeret - overgang til kontanthjælp eller uddannelseshjælp |
| Jobparate kontanthjælpsmodtagere | Omvisitering til aktivitetsparat med andre rådighedsregler og anden indsats. |
| Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere | Overgang til ressourceforløb med andre regler og tværfaglig indsats. |
| Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere | Overgang til kontanthjælp når man fylder 30 år |
| Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere | Omvisitering til aktivitetsparat uddannelseshjælpsmodtager |
| Sygedagpengemodtagere | Udløb af sygedagpengeret og overgang til jobafklaringsforløb (hvis man fortsat er syg) |
| Personer i jobafklaringsforløb | Overgang til fleksjobordningen |
| Personer i ressourceforløb | Ved afsluttet ressourceforløb kan der være overgang til f.eks. kontanthjælp, fleksjobordningen eller førtidspension. |
| Fleksjobvisiterede ledighedsydelsesmodtagere | Overgang til førtidspension |
| Revalidender | Overgang til kontanthjælp eller uddannelseshjælp |
| Førtidspensionister | I sjældne tilfælde kan der være overgang til fleksjob |
| Selvforsørgende ledige | Overgang til kontanthjælp eller uddannelseshjælp |
| Unge under 18 med behov for indsats | Overgang til uddannelseshjælp når de fylder 18 år. |

Note 7: VIVE, 2023, *Borgeroplevelser af Jobcenter København, 2022.*

Regler og bureaukrati kan have store konsekvenser for borgernes hverdag

Reglerne kan også føre til, at virksomheder, der ønsker at løfte et socialt ansvar ved at tilknytte borgere på kanten af arbejdsmarkedet, ikke kan få lov til det på baggrund af regler, som er svære at finde mening med for den enkelte virksomhed (CASE 3 OG 4). De mange regler og bureaukrati kan også have alvorlige konsekvenser for borgere, som i forvejen har det svært. Det ses i CASE 5, hvor Lone mister sin ferie.

Baggrund

Fakta-arket er udarbejdet af Tænk tanken Mandag Morgen med bidrag fra Esbjerg, København, Odense, Randers, Aalborg og Aarhus kommuner (6-byerne), og er blevet til som en del af et samarbejde mellem 6-byerne og Tænk tanken Mandag Morgen. Et samarbejde hvor vi er gået sammen om at levere vores bud på, hvilke principper, der bør være med til at forme fremtidens beskæftigelsesindsats, og hvordan en ny beskæftigelsesindsats kan se ud i forskellige kommunale praksisser.

Samarbejdet skal ses i lyset af SVM-regeringen i sit arbejdsgrundlag "Ansvar for Danmark" har lagt op til en historisk reform af beskæftigelsesindsatsen herunder en frisættelse af kommunerne og et krav om en forbedring af hjælpen til nogle af de ledige, der har det allersværest.