

---

## Eksperter bag nyt forslag: Der er behov for en gennemgribende beskæftigelsesreform

**Mandag vil ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats foreslå en gennemgribende beskæftigelsesreform, som indebærer den største forenkling af beskæftigelsesindsatsen nogensinde. Den redegøre her for, hvorfor der er behov for så stor en reform.**

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en central del af den velfungerende danske arbejdsmarkedsmode, som løbende skaber international opmærksomhed, fordi Danmark evner at kombinere høj indkomstsikring mod arbejdsløshed med høj beskæftigelse. Alligevel har der været en stigende utilfredshed med jobcentrene og beskæftigelsesindsatsen, der er blevet kritiseret for at være kompleks, for dyr og uværdig for borgerne. På den baggrund valgte regeringen at nedsætte ekspertgruppen tilbage i maj sidste år.

Utilfredsheden med beskæftigelsessystemet understreger en vigtig pointe, nemlig at arbejdsmarkedspolitikken ikke alene kan måles på dens evne til at få borgere i beskæftigelse. I ekspertgruppen blev vi hurtigt enige om, at målene, vi bør sigte efter for at skabe en succesfuld beskæftigelsesindsats, er høj beskæftigelse, lave omkostninger, værdighed for borgeren, og enkelhed og gennemsigtighed. Spørgsmålet er, hvordan det nuværende system klarer sig i forhold til disse målsætninger?

Ligesom en læge først skal stille en diagnose, før sygdommen kan kureres, har vi også først skullet finde ud af, hvad det grundlæggende problem er. Til det formål igangsatte vi en række analyser: En landsdækkende borgertilfredshedsundersøgelse for at afdække borgernes oplevelse af den behandling, de får i jobcentrene. En tids- og ressourceanalyse i jobcentrene for at belyse, hvor mange ressourcer der bliver brugt på administration og forskellige indsatser. En historisk ledighedsanalyse for at belyse systemets beskæftigelsesvirkninger. Og endelig en systematisk og detaljeret analyse af lovgivningen for at belyse den nuværende styring og graden af kompleksitet. Vi har derudover indhentet uvurderlig viden fra vores følgegruppe, praktikere, forskere, organisationer og interessenter.

Frem til 1990'erne var beskæftigelsessystemet primært baseret på et passivt system, hvor der kun blev stillet ganske få krav til de borgere, der ikke var i beskæftigelse.

Man kunne med andre ord modtage offentlig forsørgelse som dagpenge eller kontanthjælp, uden at der blev stillet ret mange krav om, at man skulle gøre noget til

gengæld. En række reformer i 1990'erne lagde fundamentet for nutidens aktive arbejdsmarkedspolitik og ret-og-pligt-princippet ved at stille en række krav til, hvornår ledige skal til samtaler og aktiveres, og hvordan indsatsen skal udføres.

Det er blandt andet sket ved at fremrykke og intensivere indsatsen, skærpe rådighedskravene, indføre særrettigheder til bestemte grupper af borgere og ved i højere grad at aktivere borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsesindsatsen skal i dag favne en meget bred sammensat gruppe af borgere, som har vidt forskellige behov. Borgerne bliver i dag opdelt i 13 målgrupper, hvor reglerne kan variere på tværs, og i mange tilfælde også gør det. I et centralt styret system som det danske er de mange målgrupper og regler en måde, hvorpå man kan sikre, at bestemte borgere får en bestemt type indsats, der har fokus på, hvad der virker. Inden for hver målgruppe er der udspecificeret en række proceskrav, som minutiøst beskriver, hvad den enkelte borger kan og skal gøre, og hvad sagsbehandlerne kan og skal gøre i alle mulige situationer.

Et konkret eksempel er det cv, man skal udarbejde, når man bliver ledig. Her gælder der en række specifikke regler for, hvornår cv'et skal være udarbejdet, og faktisk også for, hvad det skal indeholde. Konkret skal borgere, der modtager dagpenge, senest efter to uger uploade deres cv, mens jobparate på kontanthjælp, som i store træk ligner dagpengemodtagere, skal uploade deres cv efter tre uger. Der er ikke en egentlig faglig begrundelse for, at der er forskel, men sagsbehandlerne skal huske forskellen for at kunne følge loven.

Vores første konklusion er, at vi i Danmark har fået skabt et centralt detailstyret beskæftigelsessystem, som sammen med flere kontrolsystemer har ført til en overstyret beskæftigelsesindsats. Der er i dag en myriade af proceskrav, som giver den enkelte kommune, a-kasse og sagsbehandler et lille handlerum.

Tilgangen tilskynder en one-size-fits-all-tilgang, hvor sagsbehandlernes fokus er rettet mod at gøre, som reglerne tilskriver, frem for at have fokus på den enkelte borgers behov.

Det 'skærpede tilsyn' er et meget godt eksempel på det. Tilsynet blev indført i beskæftigelsessystemet med en hensigt om, at ingen skulle efterlades passive, og kommuner med gode resultater skulle have mindre tilsyn. Dog består en central del af tilsynet i at måle kommunerne på, om de formår at afholde et givent antal samtaler og afgive et givent antal tilbud til borgerne.

Det har den konsekvens i praksis, at kommunerne og den enkelte sagsbehandler kommer til at fokusere på, at de skal leve op til disse krav. Det giver et mindre rum for, at sagsbehandlerne kan gøre det, som de vurderer bedst vil hjælpe den enkelte borger.

Vores anden konklusion er, at systemet er blevet yderst komplekst. De mange reformer af indsatser og ydelser i beskæftigelsessystemet har gradvist øget antallet af målgrupper og mængden af særregler og særrettigheder til bestemte grupper borgere.

Vi har optalt over 200 regler og særregler, som varierer på tværs af de 13 målgrupper. Intentionerne bag reformerne og de mange ændringer har egentlig været gode, og de enkelte regler har været velmente, fx når en særregel giver mulighed for, at en stofmisbruger kan undtages fra indsats, eller når modtagere af ledighedsydelse får ret til en indsats hos en privat leverandør efter en periode i kommunen. Men summen af regler har medført, at systemet er blevet administrativt tungt. Stik mod intentionen kan de mange særregler ende med at svække borgernes retssikkerhed og oplevelsen af et godt og værdigt forløb.

Kompleksiteten er i dag så markant, at både sagsbehandlere og borgere har svært ved at navigere rundt i systemet. Ankestyrelsen har i en undersøgelse gennemgået en række sager om kontanthjælpsmodtagere, der er blevet sanktioneret. Resultatet er, at der er fejl i kommunernes afgørelser i 85 pct. af de undersøgte sager. Endvidere var der for visse typer kontanthjælpssager fejl i samtlige sager.

Vores tredje konklusion er, at det i høj grad er systemet, som skaber utilfredshed blandt borgerne. Vi har ligesom mange andre hørt om borgere, der har været utilfredse med deres forløb i jobcentret og føler sig uværdigt behandlet. Men er der tale om enkeltstående sager, eller er borgerne generelt utilfredse? Det satte vi os for at undersøge.

Vi har derfor foretaget en omfattende landsdækkende tilfredshedsundersøgelse blandt borgere, som er i kontakt med beskæftigelsesindsatsen.

Et væsentligt resultat af undersøgelsen er, at størstedelen af borgerne oplever en værdig behandling i jobcentrene, men at næsten hver fjerde borger oplever et uværdigt forløb. Særligt tankevækkende er det, at næsten halvdelen af borgerne oplever, at deres indsats i beskæftigelsesystemet er tilrettelagt ud fra krav og regler i systemet. Kun hver sjette borger oplever, at deres indsats er tilrettelagt ud fra deres egen situation, og det er en barriere for oplevelsen af en værdig behandling i jobcentret.

En anden interessant pointe fra undersøgelsen er, at ca. en tredjedel af borgerne er utilfredse med antallet af møder og aktiviteter. Mange borgere oplever, at de har haft for mange møder og aktiviteter, mens en mindre gruppe gerne ville have haft flere. Dagpengemodtagerne skal for eksempel have mindst seks samtaler i de første seks måneder af deres ledighedsforløb, uanset om sagsbehandlerne eller borgerne for den sags skyld vurderer, at det giver mening.

Derudover viser undersøgelsen, at borgerne savner indflydelse på deres eget forløb, at de har svært ved at gennemskue de regler, der gælder for dem, og at de oplever, at de ikke får den hjælp, der passer til dem. Til gengæld er borgerne relativt tilfredse med deres sagsbehandler. Mange oplever, at sagsbehandleren både har tillid til dem og lytter til dem. Vores fortolkning er, at borgernes utilfredshed primært skyldes de regler, som de er underlagt, og at de oplever, at reglerne er bestemmende for den indsats, de modtager. Det er jobcentrene blevet et billede på.

Vores fjerde konklusion er, at systemet er dyrt. Sammenligner man den danske beskæftigelsesindsats med indsatsen i de øvrige EU-lande – med alle de forbehold, man bør tage, når man laver sådanne sammenligninger – så er billedet, at vi i Danmark bruger relativt mange ressourcer på indsatsen og væsentligt mere end andre lande.

I 2022 brugte vi 12 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen, som dækker over alt fra samtaler, aktiveringstilbud og uddannelsesindsatser til administration. Kigger man på de konkrete tal, er udgifterne til beskæftigelsesindsatsen faktisk faldet fra 15 mia. kr. i 2010 til de ca. 12 mia. kr. i 2022.

Det er blandt andet udgifterne til uddannelse og visse typer aktivering, som er faldet markant. Omvendt er udgifterne til samtaler og driften af jobcentre steget. En af årsagerne til denne udvikling er, at der fra centralt hold er skabt store ændringer i indsatsen, hvor der er blevet stillet flere proceskrav til kommunerne, fx til, hvor mange samtaler de skal afholde med borgerne. De meget detaljerede regler har medført et omfattende behov for dokumentation og tilsyn med, om kommunerne overholder reglerne.

Vores kortlægning af jobcentrenes tids- og ressourceforbrug viser for eksempel, at når kommunerne skal afholde en samtale med en borger, som typisk varer 30-45 minutter, så bruger de derudover 30-45 minutter på forberedelse og 30-45 minutter på efterbehandling med registrering og kommunikation. Det skal holdes op imod, at der årligt afholdes ca. 2,4 mio. samtaler i kommunerne og a-kasserne. Alene samtalerne skønnes at koste i størrelsesorden 1,8 mia. kr. årligt.

Vores samlede konklusion er, at vi har et relativt dyrt, utrolig komplekst og detailreguleret beskæftigelsessystem, hvor der er meget lidt handlerum for den enkelte kommune, a-kasse og sagsbehandler, og hvor borgerne oplever, at indsatsen i ringe grad tager afsæt i deres livssituation.

På den anden side har vi den laveste ledighed i mange år, og antallet af personer i beskæftigelse i Danmark har alene i 2024 sat rekord flere gange. Et væsentligt spørgsmål er derfor, om det er muligt at foretage grundlæggende ændringer i beskæftigelsesindsatsen, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt for borgerne, uden at det svækker beskæftigelsen?

Normalt fremhæves udviklingen i beskæftigelsesindsatsen fra begyndelsen af 1990'erne og frem til i dag som en af årsagerne til det historiske fald i ledigheden gennem de sidste tre årtier. Men modsvares det store fald i ledigheden af en tilsvarende højere beskæftigelse?

Netop det spørgsmål undersøgte vi i ekspertgruppen i en analyse, som vi offentliggjorde i oktober sidste år. Konklusionen var, at det tilsyneladende kun i mindre grad er tilfældet. I stedet viser vores analyse, at faldet i den registrerede ledighed også skyldes, at der i dag er flere borgere uden job, som ikke medtages i arbejdsstyrken, og som derfor ikke tæller med i den registrerede ledighed. Eksempelvis

tæller jobparate kontanthjælpsmodtagere med i arbejdsstyrken, mens det ikke er tilfældet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Fra undersøgelser ved vi, at der er gode effekter af samtaler for borgere tæt på arbejdsmarkedet. Ligesom vi ved, at private løntilskud er virkningsfulde for alle borgere, uanset om de er tæt på eller længere fra arbejdsmarkedet. Men der er også mindre virkningsfulde beskæftigelsesindsatser. Derudover er borgerne forskellige, og det er naturligt at forvente, at indsatserne i beskæftigelsessystemet virker forskelligt for forskellige borgere.

Med en beskæftigelsesindsats, som kan tage højde for alle disse forskelligheder, er det muligt at målrette og give indsatsen dér, hvor den gør mest gavn.

Vi mener derfor, at det er muligt at opnå et mere effektivt ressourceforbrug og bedre borgeroplevelser, hvis kommuner og a-kasser får større frihed til at prioritere og tilpasse indsatsen efter den enkelte borgers behov.

Ekspertgruppen har nu gennem 12 måneder været i gang med at stille diagnosen for det danske beskæftigelsessystem, og vi er ikke i tvivl om, at der er et stort potentiale i at erstatte den nuværende one-size-fits-all-tilgang til borgerne baseret på centrale proceskrav med et resultatfokuseret beskæftigelsessystem baseret på en individuelt tilrettelagt indsats.

Samlet set vurderer vi, at det er muligt at lave en gennemgribende reform af den danske beskæftigelsesindsats, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt, uden at det svækker beskæftigelsen. Vi fremlægger i dag kl. 12 vores anbefalinger til, hvordan det kan lade sig gøre.