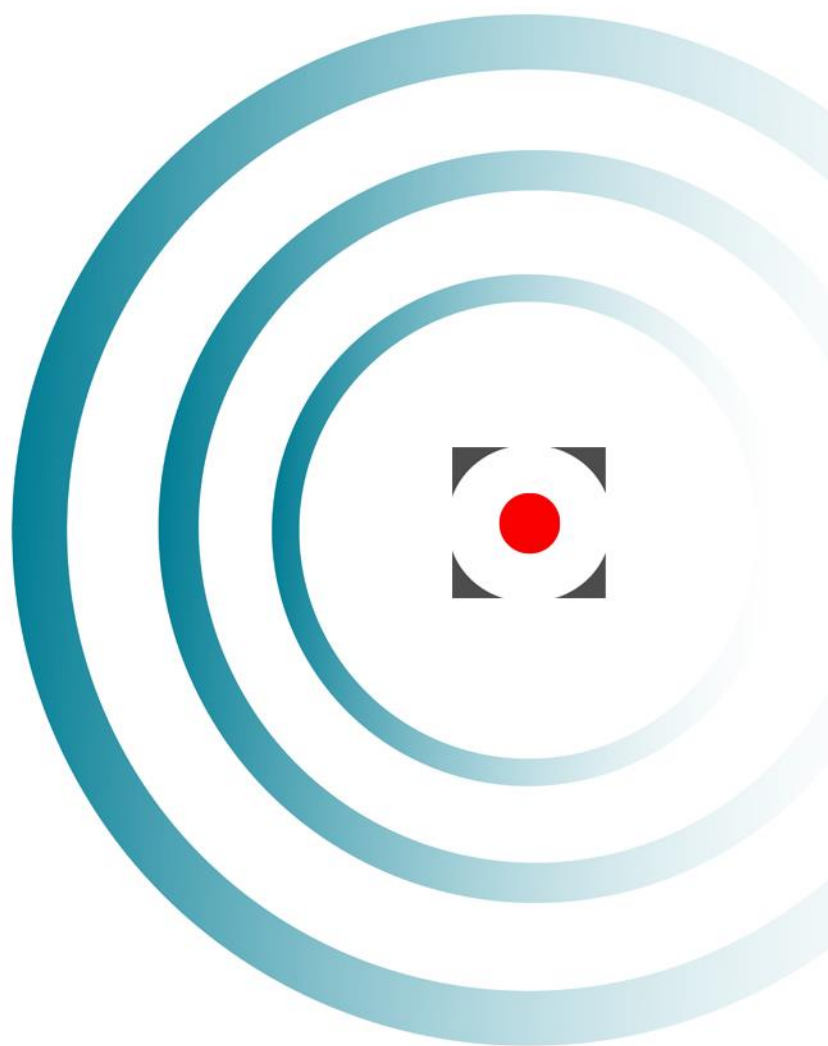


Analyse af reglerne om statens refusion



Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	3
1.1. LÆSEVEJLEDNING.....	3
2. SAMMENFATNING	5
2.1. STATSREFUSION OG ANDRE STATSLIGE STYRINGSMEKANISMER.....	6
2.2. HVORDAN ANVENDES DEN STATSLIGE STYRING OG HVORDAN SÆTTER DET SIT AFTRYK PÅ DEN KOMMUNALE INDSATS.....	10
2.3. VIRKNINGEN AF DEN STATSLIGE STYRING.....	12
3. METODER	17
4. EVIDENS PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET	20
4.1. GENERELLE EFFEKTER AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	20
4.2. SAMTALER.....	20
4.3. VEJLEDNING OG OPKVALIFICERING	21
4.4. VIRKSOMHEDSRETTEDE INDSATSER	21
4.5. SAMMENSATTE INDSATSER.....	22
4.6. SÆRLIGT OM INDSATSER FOR SYGEMELDTE.....	23
4.7. OPSAMLING	23
5. FINANSIERINGEN AF BESKÆFTIGELSESOMRÅDET	25
5.1. REGLER FOR FINANSIERING AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	25
5.2. VÆSENTLIGE ÆNDRINGER OVER DE SENESTE 5 ÅR.....	30
5.3. OPSAMLING	35
6. PÅVIRKNING AF KOMMUNERNES BESKÆFTIGELSESINDSATS Gennem ÆNDRINGER I FINANSIERINGEN AF INDSATSEN	38
6.1. UDVIKLING I REDSKABSSAMMENSÆTNING I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	39
6.2. OPSAMLING	50
7. DE STATSLIGE STYRINGSMEKANISMERS BETYDNING OG VIRKNING	51
7.1. TRE KOMMUNETYPEN, SOM REAGERER FORSKELLIGT PÅ DEN STATSLIGE STYRING	52
7.2. BETYDNING OG VIRKNING AF DE STATSLIGE STYRINGSMEKANISMER	58
7.2.1. REFUSION PÅ DRIFTSUDGIFTER TIL AKTIVERING.....	58
7.2.2. DRIFTSLOFTER FOR DRIFTSUDGIFTER TIL AKTIVERING.....	62
7.2.3. ADSKILT FINANSIERING PÅ HOVEDKONTO 5 OG HOVEDKONTO 6	64
7.2.4. FORSØRGELSESDGIFTER - INCITAMENTER TIL RESULTATER	67
7.2.5. BLOKTIILSKUD, BESKÆFTIGELSESTILSKUD, UDLIGNING OG BUDGETGARANTI	69
7.2.6. PULJER, BESKÆFTIGELSESMINISTERENS MÅL MV.....	72
7.3. OPSAMLING.....	74
BILAG 1: KILDER ANVENDT I GENNEMGANG AF EVIDENS PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET	77
BILAG 2: EVIDENSHIERARKIET	78
BILAG 3: SAMMENSÆTNINGEN AF ØVRIG VEJLEDNING OG OPKVALIFICERING.....	79
BILAG 4: FINANSIERINGSREGLERNES PÅVIRKNING AF INDSATSEN FOR DE ENKELTE MÅLGRUPPER.....	82
BILAG 5: OMKOSTNINGER VED VIRKSOMHEDSPLACERINGER	96
BILAG 6: KOMMUNERNES DÆKNINGSGRAD PÅ UDGIFTER TIL BESKÆFTIGELSESINDSATS.	98

1. Indledning

I juni 2016 indgik regeringen og KL en aftale om at gennemføre en forenkling af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, herunder at undersøge mulighederne for at forenkle reglerne om statens refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering i beskæftigelsesindsatsen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har med den baggrund bedt mploy om at gennemføre en kortlægning og analyse af betydningen og virkningen af statens refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering.

Kortlægningen og analysen er gennemført fra oktober til december 2016 med en høj grad af involvering af 15 kommuner. I analysen har der været særligt fokus på:

- at kortlægge betydningen og virkningen af den statslige styring med særligt fokus på virkningen af driftslofter og refusionsniveauer.
- at skabe grundlag for drøftelser om mulighederne for at forenkle styringen og for at arbejde med alternative styringsmekanismer.
- at skabe grundlag for drøftelser om mulighederne for, at den statslige styring understøtter, at kommunerne anvender de indsatser, som giver de bedste effekter.

Statens refusioner af driftsudgifter til aktivering er tæt sammenhængende med en række andre mekanismer i finansieringen af beskæftigelsesindsatsen som f.eks. refusioner på forsørgelsesydelse, finansiering af jobcentrets drift mv. Analysen bevæger sig derfor også ind på disse områder for at give et samlet billede af virkningen af statens styringsmekanismer.

Alle ydelsesgrupper, der er i målgruppen for en beskæftigelsesrettet indsats, indgår i analysen, da der er refusioner knyttet til indsatsen for alle disse målgrupper¹. I enkelte dele af kortlægningen har der været særsomt fokus på styringen af indsatsen for de store forsørgelsesgrupper som dagpenge, kontanthjælps-, uddannelseshjælps- og sygedagpengemodtagere. Det skal ses i lyset af, at justeringerne af driftslofter og refusion igennem de seneste 5 år især har været rettet mod indsatsen for disse grupper.

Borgere omfattet af integrationsprogrammet indgår ikke i kortlægningen og analysen, da området er omfattet af særlige styringsvilkår.

1.1. Læsevejledning

Rapporten omfatter 7 kapitler, hvoraf det første er dette indledende kapitel.

Kapitel 2 er en sammenfatning af analysens hovedresultater. Sammenfatningen kan læses selvstændigt og indeholder derfor både en introduktion til analyseområdet og resultaterne af analysen.

I kapitel 3 er beskrevet de metoder og tilgange, som er anvendt i analysen.

En del af målet for den statslige styring er at understøtte, at der skabes resultater med indsatsen og anvendes virksomme indsatser. Kapitel 4 omfatter en gennemgang af evidens for virksomme

¹ Det omfatter dagpenge, arbejdsmarkedsydelse, kontantydelse, kontanthjælp, uddannelseshjælp, sygedagpenge, revalidering, ressourceforløb, jobafklaring og ledighedsydelse.

indsatser i beskæftigelsesindsatsen. Afsnittet udgør en ramme for at vurdere, hvordan lovgivning og aktivitet har bevæget sig ift. virksomme indsatser.

Kapitel 5 rummer en gennemgang af, hvilke elementer i statens styring der bidrager til finansieringen af driftsudgifter til aktivering, og hvilke intentioner der ligger bag de forskellige styringsmekanismer. Derudover indeholder kapitlet en gennemgang af, hvilke bevægelser der har været i den statslige styring siden 2012. Kapitlet afgrænser og forklarer, hvilke dele af den statslige styring der er i fokus for analysen, og sætter samtidigt en ramme for, hvilke bevægelser der ledes efter i analysen af udviklingen i beskæftigelsesindsatsen.

Kapitel 6 omfatter en gennemgang af resultaterne af en analyse af aktivitetsbevægelser i indsatsen for den samlede målgruppe og delmålgrupper for beskæftigelsesindsatsen. I analysen har det været målet at afdække, om der er indikationer i kommunernes aktivitetsbillede af, at statens styringsmekanismer påvirker aktiviteten.

Kapitel 7 rummer en opsamling på kommunernes vurderinger af de statslige styringsmekanismer, og hvilken virkning disse har på den kommunale indsats. Kapitlet er primært baseret på de tilkendegivelser, som mploy har fået via interviews, en workshop med kommunerne samt kvalificering af opsamlinger fra interviewene med udvalgte kommuner.



2. Sammenfatning

Denne sammenfatning indeholder hovedresultaterne af en kortlægning og analyse af betydningen og virkningen af statens refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering.

Kortlægningen og analysen er iværksat af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og er gennemført i slutningen af 2016.

I analysen har der været særligt fokus på:

- at kortlægge betydningen og virkningen af den statslige styring med særligt fokus på virkningen af driftslofter og refusionsniveauer.
- at skabe grundlag for drøftelser om mulighederne for at forenkle styringen og for at arbejde med alternative styringsmekanismer.
- at skabe grundlag for drøftelser om mulighederne for, at den statslige styring understøtter brugen af virksomme indsatser.

Til grund for analysen ligger både en kvalitativ og kvantitativ undersøgelse. Den kvantitative del består primært af en registerbaseret analyse, hvor der er arbejdet med at afdække, hvordan aktivitetsbilledet for relevante grupper på offentlig forsørgelse har bevæget sig over de senere år. Den kvalitative del af analysen består primært af en afdækning af, hvordan styringen og finansieringen af indsatsen har ændret sig over de seneste 5 år samt interview med 15 kommuner om betydningen og virkningen af den statslige styring.

Undersøgelsens hovedfokus ligger på at spore, hvordan den økonomiske styring af indsatsen påvirker indsatsen i kommunerne.

Analysen peger på 5 hovedkonklusioner vedrørende virkningen af den statslige styring:

1. Kommunerne oplever generelt, at der er en stor kompleksitet i den samlede styring og finansiering af beskæftigelsesindsatsen. Det gør det vanskeligt at forudsige et økonomisk råderum og styre efter økonomiske gevinster via bedre effekter af indsatsen.
2. Den statslige styring af beskæftigelsesområdet stiller store krav til administration og udløser en række administrative opgaver i kommunerne.
3. Refusioner på driftsudgifter til aktivering fylder ganske lidt i den samlede kommuneøkonomi og har en begrænset styringskraft.
4. Forsørgelsesudgifterne udgør ifølge kommunerne derimod en væsentlig drivkraft for at prioritere den beskæftigelsesrettede indsats.
5. Kommunerne reagerer forskelligt på ændringer i den statslige styring afhængig af de lokale rammer for beskæftigelsesindsatsen. Der kan således ikke forventes og forudsiges ét bestemt reaktionsmønster ift. ændringer eller forenklinger i den statslige styring.

I de efterfølgende afsnit er der først en gennemgang af de styringsmekanismer, der har været i fokus for analysen. Herefter følger en sammenfatning af analysens resultater og baggrunden for ovenstående hovedkonklusioner.



2.1. Statsrefusion og andre statslige styringsmekanismer

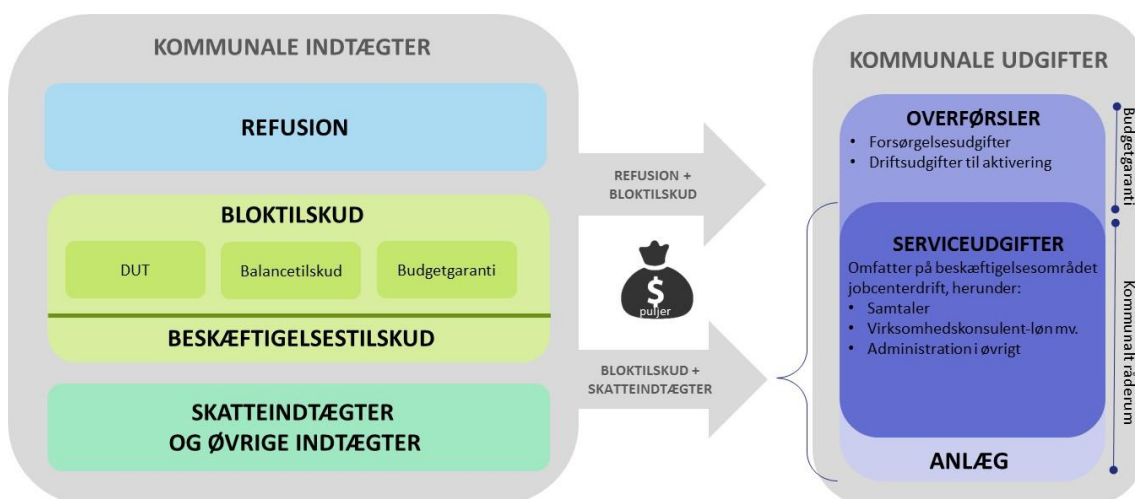
Kommunerne har ansvaret for forsørgelsesudgifter og beskæftigelsesindsatsen for ca. 360.000 borgere på midlertidig offentlig forsørgelse, der er i målgruppen for en job- eller uddannelsesrettet indsats.

Finansieringen af beskæftigelsesindsatsen sker gennem en række forskellige kanaler: bloktilskud, budgetgaranti og beskæftigelsestilskuddet samt gennem refusioner og skatteindtægter.

Bloktilskud, beskæftigelsestilskud og refusioner tegner finansieringen af kommunernes udgifter til forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering (også kaldet overførsler). De kommunale udgifter til overførsler er i kommuneaftalen for 2017 aftalt til godt 80 mia. kr. heraf udgør driftsudgifter til aktivering ca. 4 pct. De samlede offentlige udgifter til driftsudgifter er i 2017 budgetteret til ca. 5,6 mia. kr.

Kommuner budgetterer som udgangspunkt udgifterne til forsørgelse og driftsudgifter til aktivering udenfor den kommunale serviceramme, og de samlede udgifter til forsørgelse og driftsudgifter til aktivering (overførsler) er dækket af budgetgaranti og regulering af beskæftigelsestilskud. Det betyder, at kommunernes udgifter under ét dækkes af staten, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Sammenhænge mellem kommunale indtægter og udgifter på beskæftigelsesområdet



En del af beskæftigelsesindsatsen indgår, blandt mange andre serviceområder, i kommunernes samlede prioritering af serviceudgifter. Det gælder jobcentrenes drift og indsats i form af samtaler, jobformidling og virksomhedssamarbejde. Disse udgifter finansieres gennem de kommunale skatteindtægter, bloktilskuddet m.v., hvor kommunerne i vid udstrækning beslutter, hvordan midlerne udmøntes i service til borgerne, jf. figur 2.1.

Beskæftigelsesområdet er således både omfattet af nogle helt særlige finansierings- og styringsvilkår under overførselsområdet samt almindelige styrings- og finansieringsvilkår, som gør sig gældende for hovedparten af de kommunale serviceområder. Det medfører en stor kompleksitet i styringen og finansieringen af beskæftigelsesområdet. Sammenhængene mellem de kommunale indtægter (finansiering) og de kommunale udgifter er illustreret i figur 2.1.

I de nedenstående afsnit er der en nærmere gennemgang af de enkelte finansierings- og styrelselementer, der er knyttet til beskæftigelsesindsatsen. Afsnittene skal give en kort introduktion til, hvordan de forskellige elementer virker og påvirker den kommunale økonomi. Det omfatter en gennemgang af:

- Refusion på driftsudgifter til aktivering
- Driftslofter for driftsudgifter til aktivering
- Servicerammen til finansiering af jobcentrets opgaver i indsatsen
- Refusion på forsørgelsesudgifter
- Beskæftigelsestilskud vedr. medfinansiering af dagpenge, mv.
- Bloktilskud og budgetgaranti til grundfinansiering af den øvrige indsats
- Puljer

Refusion på driftsudgifter til aktivering

Staten refunderer op til 50 pct. af kommunernes udgifter til aktivering i vejlednings-, opkvalificerings- og mentorforløb. Det er i udgangspunktet en direkte finansiering af udgifter til ordinær uddannelse, mentor og øvrig vejledning og opkvalificering. Refusionen er betinget af, hvilken målgruppe aktiviteten gennemføres for. For store dele af indsatsen er refusionen også betinget af, at udgifterne ligger inden for et driftsloft, jf. næste afsnit. Desuden er det for enkelte målgrupper også betinget af, hvornår i ledighedsforløbet tilbuddet afgives.

Refusionen anvendes differentieret og til at fremme fokus på anvendelsen af bestemte indsatser mod bestemte målgrupper. F.eks. er der refusion for øvrig vejledning og opkvalificering for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og for hovedparten af uddannelseshjælpsmodtagere, men ikke for jobparate kontanthjælpsmodtagere, åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Tabel 2.1 viser det samlede billede af hvilke målgrupper og udgifter til beskæftigelsesindsats, der er omfattet af refusion. De med blå markerede felter er omfattet af budgetgaranti, jf. senere afsnit om bloktilskud og budgetgaranti. De stjernemarkerede områder er omfattet af et driftsloft, jf. næste afsnit.

Tabel 2.1: Oversigt over nuværende styringsmodel med budgetgaranti og refusion af udgifter til forskellige indsatser til målgrupperne

	Dagpenge-modtagere	Kontanthjælps-modtagere		Uddannelseshjælp		Revaliderer mm.**	Ressourceforløb og jobafklaring
		Jobparate	Akt.parate	Åbenlyst udd.parate	Udd. og akt.parate		
Ord. uddannelse de første 9 ledigheds måneder	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Ord. uddannelse efter de første 9 måneder	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Øvrig vejledning og opkvalificering	0 pct.	0 pct.	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Øvrige driftsudgifter	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Mentor	0 pct.	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Samtaler	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.
Virksomhedsrettet indsats	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.

Anm: Områder omfattet af budgetgaranti vises med **blå** baggrundsfarve. Ingen budgetgaranti vises med **grå** baggrundsfarve

*Refusion ydes indenfor et rådighedsbeløb

** Omfatter revaliderer og modtagere af sygedagpenge og ledighedsydelse

I 2015 blev der udbetalt godt 1,7 mia. kr. i refusion af driftsudgifter til aktivering, hvor refusionen er under et rådighedsbeløb. Hertil kommer 0,2 mia. kr. i refusion på aktivering af borgere i ressource- og jobafklaringsforløb og 0,3 mia. kr. i refusion på mentorudgifter². Tabel 2.1 viser de dele af beskæftigelsesindsatsen, der ydes refusion på.

Driftslofter for driftsudgifter til aktivering

Staten refunderer 50 pct. af driftsudgifterne til aktivering op til en grænse. Grænsen kaldes også rådighedsbeløbet. Rådighedsbeløbet er fastsat gennem et driftsloft pr. fuldtidsperson på offentlig forsørgelse.

Rådighedsbeløbet reguleres løbende i budgetåret med nye opgørelser af niveauet for fuldtidspersoner. Dermed repræsenterer rådighedsbeløbet en direkte vej til, at kommunernes rammer for indsatsen umiddelbart kan reguleres, når der er flere eller færre ledige eller flere eller færre sygedagpengemodtagere.

Der er to driftslofter. Der er et loft knyttet til indsatsen for kontanthjælps-, uddannelseshjælps- og dagpengemodtagere. Det andet driftsloft er knyttet til indsatsen for sygedagpengemodtagere, revalidender og ledighedsydelsesmodtagere.

Ressourceforløb og jobafklaringsforløb er ikke omfattet af et driftsloft.

Med justering i driftslofterne er der mulighed for at påvirke det kommunale udgiftsniveau til aktivering. Driftslofterne reguleres bl.a. med lovgivning og er delvist et spejl på lovgivningen. Udgiftsniveau fra tidligere år og ønskede bevægelser i udgiftsniveauet kan imidlertid også indgå i en genberegning af driftslofterne.

Den gennemsnitlige dækningsgrad af udgifter under rådighedsbeløbet var knap 40 pct. 2015.

Serviceudgifter til finansiering af drift af jobcentrets opgaver i indsatsen

Beskæftigelsesindsatsen består af indsats gennem samtaler, jobformidling i jobcentret samt tilbud efter beskæftigelseslovgivningen. Jobcentrets kontaktforløb med den ledige, formidlingsindsats til ordinære og støttede job samt virksomhedsservice finansieres under kommunernes ramme til serviceudgifter.

Udgifter til drift af jobcentrets opgaver i indsatsen er ikke omfattet af refusion.

Niveauet for kommunernes samlede serviceudgifter aftales i de årlige aftaler om kommunernes økonomi mellem KL og regeringen. Kommunernes serviceudgifter favner bredt henover f.eks. skoler, ældrepleje, administration mv. Udgifterne til driften af jobcentret, herunder sagsbehandling og virksomhedsservice, skal således prioriteres imellem de mange andre serviceområder inden for de samlede serviceudgifter.

Serviceudgifter har historisk haft et meget stort fokus i kommunernes økonomi og i den samlede offentlige økonomi. Der er mulighed for at sanktionere kommunerne, hvis den samlede ramme til serviceudgifter overskrides³. Derfor kan det være attraktivt at kunne finansiere en stor andel

² Jf. kommunernes indberetninger til refusionssystemet. Her er korrigeret for endelig restafregning.

³ Hvert år afsættes midler under bloktilskuddet til at sikre en balance mellem udgifter og indtægter i kommunernes budgetter. En del af bloktilskuddet udmøntes kun, hvis kommunerne under et har overholdt det aftalte niveau for serviceudgifterne.

af indsatsen på beskæftigelsesområdet under hovedkonto 5, hvor udgifterne er omfattet af budgetgaranti og ligger udenfor det kommunale udgiftsloft.

Indsatsen, der finansieres som serviceudgifter (hovedkonto 6), er stærkt sammenhængende med driftsudgifterne til aktivering (hovedkonto 5). Kommunerne skal således prioritere imellem indsatser som samtaler og virksomhedsplaceringer på hovedkonto 6 og indsatser som vejledning og opkvalificering og mentor, der finansieres på hovedkonto 5.

Refusion på forsørgelsesydelse

Per 1. januar 2016 er der implementeret et nyt refusionssystem, der er ensartet henover hovedparten af forsørgelsesydelse⁴. Refusionsomlægningen indebærer, at refusionen af forsørgelsesudgifterne nedtrappes med borgerens anciennitet på offentlig forsørgelse (kaldes herefter refusionstrappen). Refusionstrappen skal styrke fokus på resultater af beskæftigelsesindsatsen og sikre, at der er incitament til en hurtig udslusning af borgere på offentlig forsørgelse.

Før den 1. januar 2016 var refusionen afhængig af ydelsestypen, og om borgerne var i et aktivt tilbud på en virksomhed eller i ordinær uddannelse.

Beskæftigelsestilskud

Kommunerne modtager et ledighedsafhængigt beskæftigelsestilskud til især medfinansiering af dagpengeområdet. Tilskuddet dækker kommunernes medfinansiering af udgifterne til forsørgelse, udgifter til løntilskud til forsikrede ledige, personlig assistance mv. Beskæftigelsestilskuddet giver fuld kompensation for udgifterne til forsikrede ledige på landsdelsniveau, men internt i landsdelen fordeles tilskuddet efter ledigheden to år tidligere.

Tilskuddet er omfattet af reguleringer, der skal sikre, at kommunernes udgifter under ét dækkes.

Der udmeldes et foreløbigt beskæftigelsestilskud året før tilskudsåret. I selve tilskudsåret sker der en midtvejsregulering af beskæftigelsestilskuddet. I året efter budget(tilskuds-)året opgøres og udmeldes det endelige beskæftigelsestilskud.

Reguleringerne er samtidigt tænkt til at skulle tilskynde til gode resultater på området, således at kommuner, der sammenholdt med andre kommuner i en landsdel har en bedre udvikling i antallet af dagpengemodtagere, vil få en højere dækningsgrad for deres udgifter end kommuner med en mindre gunstig udvikling.

Bloktilskud og budgetgaranti

Bloktilskuddet dækker den andel af de kommunale udgifter, der ikke er skattefinansieret eller dækket af andre indtægter, herunder blandt andet udgifter til indsats i jobcentret, aktive tilbud og forsørgelsesydelse.

I forbindelse med aftalen for kommunernes økonomi fastlægges også budgetgarantien, herunder kompensation for ny lovgivning og reguleringer af kommunernes økonomi. Reguleringerne af kommunernes økonomi via budgetgarantien sker som følge af et højere/lavere udgiftsniveau på forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering end forventet. Staten dækker kommunernes samlede udgifter til forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering under ét. Budgetgarantien samler op bagudrettet på udgiftsudviklingen inden for disse områder for at sikre den samlede dækning af udgifterne. Enkelte områder i beskæftigelsesindsatsen er ikke omfattet af

⁴ Omfatter ikke barselsdagpenge, SU, efterløn, folkepension og førtidspension/fleksjob tilkendt før den 1. juli 2014

budgetgaranti, jf. de grå felter i tabel 2.1. Det er især udgifter til drift af jobcentrenes indsats i form af samtaler, jobformidling og virksomhedssamarbejde, der også er serviceudgifter, der ikke er omfattet af budgetgarantien.

Budgetgarantien er samtidigt konstrueret til at give incitament til nedbringelse af de offentlige udgifter til forsøgelse, og at den enkelte kommune nedbringer udgifterne mere end andre kommuner.

Puljer

Staten afsætter målrettede midler til at fremme bestemte mål og indsatser. Puljer på beskæftigelsesområdet anvendes til at understøtte implementering af ny lovgivning, understøtte udvikling af indsatsen gennem metodeudviklingsprojekter eller forsøg med nye indsatser. Derudover er der afsat målrettede midler til f.eks. indsats ved varslede afskedigelser og til uddannelsesløft af dagpengemodtagere.

2.2. Hvordan anvendes den statslige styring og hvordan sætter det sit aftryk på den kommunale indsats.

En dimension af denne analyse har bestået i at kortlægge ændringer i regler og styring af beskæftigelsesindsatsen og kortlægge ændringer i indsatsen i perioden 2012 til 2016. Formålet er en analyse af, om styringen faktisk sætter aftryk på den faktiske aktivitet.

Gennemgangen af ændringer i regler og styring på beskæftigelsesområdet peger på, at statsrefusioner og driftslofter især siden implementeringen af kontanthjælpsreformen har været anvendt hyppigt til at understøtte intentionerne i ny lovgivning og dreje indsatsens fokus og påvirke udgiftsniveauet til driftsudgifter til aktivering. Ændringerne i regler og styring omfatter i hovedtræk:

- At statsrefusion på øvrig vejledning og opkvalificering og mentorudgifter i perioden 2012 til 2016 i et vist omfang er fjernet for de grupper, der er tættest på arbejdsmarkedet. Det har bl.a. været motiveret af, at få drejet indsatsens fokus mere over på samtaler og virksomhedsvendt indsats.
- At driftsloftet er reduceret gennem flere omgange og mentorudgifterne er omfattet af en strammere styring. Med ændringerne har det bl.a. været intentionen at dæmpe udgiftsniveauet og få fokus over på andre redskaber i indsatsen, herunder virksomhedsplaceringer, samtaler og ordinær uddannelse.

Virkningen af ændringer af den statslige styring er vanskelige at adskille fra virkningen af ny lovgivning på beskæftigelsesområdet. Ændringer i den statslige styring og de økonomiske vilkår for kommunerne kan ofte være et spejl på ny lovgivning. Et eksempel er, at der ved indgangen til 2016 var en lempelse af kravene til hvor meget mentoraktivitet, der skal tilbydes aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke kan deltage i anden form for beskæftigelsesindsats. Det var fulgt af stramninger i finansieringen af mentorudgifter, da mentorudgifter gik fra finansiering under en særskilt mentorramme til at være omfattet af driftsloftet. Derfor er der også i set mere bredt på, hvad ændringer i f.eks. driftslofter og statsrefusion udspringer af.

Med de ændringer i reglerne og styringen på beskæftigelsesområdet, der er sket igennem de seneste 5 år, må det forventes, at der har været en udvikling henimod:



- Et fald i den samlede aktiveringsgrad med baggrund i faldende driftslofter.
- Et fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering generelt og især for de jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.
- En stigning i udgifterne til ordinær uddannelse til især dagpengemodtagere og et fald for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.
- En stigning i mentoraktivitet med et begyndende fald i 2016.
- En stigning i private virksomhedsforløb.

Analysen peger på, at der samlet set ér sket et fald i aktiveringsniveau fra 2012 til 2016 fra en samlet aktiveringsgrad for alle målgrupper for indsats på 20 pct. til 18 pct. Det er især aktiviteten for jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, der er reduceret, hvor ret og pligt bestemmelserne om gentagne aktiveringsforløb er fjernet og kravene til varighed af aktiveringsforløb samtidig er slækket.

Aktiviteten i øvrig vejledning og opkvalificering er, ligesom andre redskaber i indsatsen, faldet, men relativt fylder øvrig vejledning og opkvalificering i 2016 det samme i indsatsen som i 2012. Redskabet er fortsat det mest anvendte i beskæftigelsesindsatsen og fylder ca. 40 pct. af aktiviteten. Det skal ses i lyset af, at dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere, fylder mindre i beskæftigelsesindsatsen 2016 end grupperne gjorde i 2012. Dels er antallet af fuldtidspersoner indenfor de to grupper faldet, og dels er aktiveringsgraden for de to grupper faldet betydeligt i tråd med intentionerne i lovgivningen. Til gengæld fylder aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, ressourceforløbsborgere, sygedagpengemodtagere m.v. mere i indsatsen.

De interviewede kommuner peger på, at der har været en udvikling i indholdet af forløb under øvrig vejledning og opkvalificering over mod forløb der i højere grad understøtter en virksomhedsvendt indsats. Indholdsmæssigt peger en opgørelse fra 8 af de deltagende kommuner på, at der er sket en bevægelse væk fra jobsøgningsforløb og kommunale projekter over mod brobygningsforløb og særligt tilrettelagt uddannelse.

Der er siden 2012 gennemført flere styringsmæssige tiltag for at påvirke og øge den virksomhedsrettede aktivitet. Kommunernes samlede anvendelse af virksomhedsplaceringer er dog faldet, og fylder i 2016 5 procentpoint mindre i det samlede aktivitetsbillede ift. 2012. Faldet skyldes særligt mindre brug af offentlige løntilskudsplaceringer, hvilket er i tråd med intentionerne omkring ændringer i lovgivningen i forbindelse med beskæftigelsesreformen. Antallet af private placeringer eller placeringer i offentlige virksomhedspraktikker er steget i perioden, men ikke nok til at opveje faldet i offentligt løntilskud. Det er både antallet af berørte og antal fuldtidspersoner i virksomhedsplacering, der er reduceret siden 2012.

Analysen peger på, at det kan være en hindring for flere virksomhedsplaceringer, at få prioriteret ressourcer til indsatsen indenfor serviceudgifterne. Opsøgningen af muligheder for virksomhedsplaceringer koster ressourcer til medarbejdere, der kan opsøge pladser og formidle til pladser. Det skal i udgangspunktet prioriteres, som en del af den samlede serviceramme, hvilket kan være vanskeligt at finde råderum til eller ønske om – især i de 2/3 af kommunerne, som analysen peger på, oplever et pres på serviceudgifterne.

Til gengæld peger en del kommuner også på, at reglerne for finansiering af indsatsen kan rumme mulighed for, at understøtte flere virksomhedsplaceringer gennem særligt tilrettelagte forløb under øvrig vejledning og opkvalificering. Det kan være forløb med fokus på job og brancheskift



eller forforløb til virksomhedsplacering, hvor der indgår håndholdt formidling til virksomhedspraktik m.v.⁵. Muligheden for at understøtte arbejdet med virksomhedsplaceringer kan være en del af baggrunden for at fastholde aktivitet under øvrig vejledning og opkvalificering.

For jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere er refusionsmulighederne på ordinær uddannelse blevet begrænset i de seneste år. Niveauet for kommunernes anvendelse af ordinær uddannelse i aktiveringsindsatsen er dog samlet stort set uændret og stigende for de to målgrupper i perioden 2012 til 2016. Flere kommuner har peget på, at den aktuelle konjunktursituation er en medvirkende faktor til, at kommunerne anvender redskabet mere. Det anvendes især, når en ledige kan opnå beskæftigelse gennem korte kompetenceudviklende forløb. Dedikerede ressourcer til ordinær uddannelse for dagpengemodtagere har omvendt ikke øget aktiviteten til ordinær uddannelse til denne gruppe.

Kommunernes anvendelse af mentorer i indsatsen for de udsatte grupper har fulgt lovgivningen og den statslige styring i perioden fra 2012 og frem til 2016. Anvendelsen af mentorer er steget markant i perioden frem til 2016, hvor der er sket en afdæmpning i brugen af redskabet.

2.3. Virkningen af den statslige styring

Der er overordnet fem faktorer, som er fælles på tværs af alle de 15 interviewede kommuner, og som er værd at være opmærksom på i overvejelserne om ændringer i den statslige styring. Det drejer sig om:

1. Alle kommunerne fortæller, at forsørgelsesudgifter er den væsentligste drivkraft for udviklingen af og prioriteringer i den kommunale indsats.

Forsørgelsesudgifterne fylder meget i den kommunale økonomi – ca. 23 pct. af de samlede kommunale udgifter – og udviklingen i udgifterne har meget stor betydning for kommunens samlede økonomiske situation. En stor del af kommunerne giver derfor også udtryk for, at beskæftigelsesindsatsen vil blive prioriteret, uanset om der er statsrefusion på driftsudgifter til aktivering eller ej. Der er dog også kommuner der peger på, at der kan være behov for at sikre midler til beskæftigelsesområdet i forhandlingen af budgetaftalen for kommunerne, for at sikre at beskæftigelsesindsatsen ikke nedprioriteres ift. andre kommunale serviceområder.

Kommunerne peger på, at refusionsomlægningen har givet et mere tydeligt resultatfokus og har sat fokus på, at det er centralt for kommunernes økonomi at nedbringe det samlede antal forsørgelsesydelsesmodtagere. Det er derfor også kommunernes vurdering, at forsørgelsesudgifterne er den væsentligste drivkraft for brugen af virksomme indsatser.

Alligevel kan det være svært for kommunerne at prioritere de virksomme indsatser. Det skyldes, at den virksomhedsvendte indsats og samtaler finansieres som serviceudgifter, hvor der er en strammere styring af udgifterne end på driftsudgifterne til aktivering. Ca. 2/3 af kommunerne oplever, at det kan være vanskeligt, at prioritere midler indenfor serviceudgifterne.

Virksomhedsplaceringer kan samtidig være lige så omkostningstunge som andre tilbud, når der måles på omkostningen pr fuldtidsaktiveret. Der skal derfor prioriteres midler mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 til driften af virksomhedsplaceringer, hvis denne aktivering skal erstatte andre forløb.

⁵ Indholdet i vejlednings- og opkvalificeringsforløb er uddybet i kapitel 6, boks 6.1.

2. Kommunerne mener, at der er begrænset mulighed for at påvirke og styre den kommunale beskæftigelsesindsats gennem statslige styringsmekanismer, der alene er målrettet udgifterne til aktivering.

Kommunerne giver generelt udtryk for, at der er stor opmærksomhed på statens styring og virkningen af de enkelte statslige økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet.

Driftsudgifter til aktivering fylder dog relativt lidt i den samlede kommunale økonomi – ca. 4 pct. af de samlede kommunale udgifter til forsørgelsesudgifter og aktivering. Den gradvise sænkning af driftslofter og øget kommunal finansiering af forsørgelsesudgifterne har forstærket denne udvikling. Det betyder, at driftslofter og statsrefusioner på driftsudgifterne til aktivering efter kommunernes opfattelse har fået mindre betydning og styringskraft.

Ifølge kommunerne vælges det ofte at fastholde en øvrig vejledning og opkvalificering, selvom finansieringsvilkårene forringes, hvis det vurderes at være det rigtige for at bringe de ledige i arbejde. Mange kommuner arbejder med et forforløb til virksomhedsplaceringer eller tilbud med mere håndholdt formidling. Flere kommuner peger på, at det er en forudsætning for at lykkes godt med en virksomhedsplacering.

3. Kommunerne efterspørger en længere planlægnings- og implementeringshorisont for indsatsen.

Der er en oplevelse af, at der ofte sker markante ændringer i de økonomiske rammer kort tid før budgetårets begyndelse. Driftslofterne, der bestemmer, hvor meget statsrefusion det er muligt at hjemtage, ligger først fast kort tid før årsskiftet. Det tilføjer en usikkerhed omkring budgettet til beskæftigelsesindsatsen, der begrænser muligheden for at arbejde strategisk med implementeringer af ændringer. Det handler om, at det er vanskeligt at implementere under hensyn til eksisterende strategier, intentionerne med ændringerne og hensynet til gode effekter.

4. Kommunerne oplever en stor administrativ byrde ved arbejdet med og håndteringen af de statslige styringsmekanismer, hvilket primært hænger sammen med krav om detaljeret styring af udgifterne.

Analysen viser, at den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen via statsrefusioner og driftslofter er blevet mere detaljeret og finmasket gennem de seneste år, og at kommunerne oplever en øget administrativ byrde ift. at håndtere de statslige styringsmekanismer.

Kommunerne oplever, at det er administrativt tungt at arbejde med statsrefusionerne. Det handler om, at der i stigende grad sket en opdeling af kontoplanen til kontering af driftsudgifter til aktivering. Fra 2012 til 2015 er antallet af grupperinger i Indenrigsministeriets kontoplan til driftsudgifter til aktivering steget fra 14 til 33 bl.a. som følge af nye målgrupper for en aktiv indsats og adskillelse af udgifter, der ikke er refusionsberettiget. Det betyder eksempelvis, at kommunerne bruger flere ressourcer på at opdele fakturaer og udgifter på flere målgrupper, at opgøre hvor langt borgeren er i ledighedsforløbet, hvis refusionen er anciennitetsbestemt mv.

Kommunerne oplever også, at arbejdet med driftslofter er blevet mere komplekst med implementeringen af to driftslofter og en stigende differentiering af, hvilke udgifter der er omfattet og ikke omfattet af driftslofter. Opdelingen af driftslofter stiller krav om, at der er mulighed for at skille udgifterne ad. Det har betydet, at udgifterne til aktivering skal fordeles på flere konti end tidligere. Eksempelvis skal udgifterne til aktiveringstilbud opgøres for hvert underliggende tilbud og fordeles på ydelsesgrupper alt efter, hvem der har deltaget. For at



få udgifterne placeret rigtigt er der behov for dokumentation af, hvilken periode tilbuddet er gennemført, hvilken forsørgelsesydelse borgeren modtog under forløbet, hvilken type tilbud og med hvilken intensitet mv.

Endelig oplever kommunerne, at skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 fylder meget, og der anvendes mange ressourcer på administration af området. Administrativt kræver opdelingen, at opgavetyper og medarbejdere fordeles på hovedkonto 5 og 6, og at der løbende foretages tidsmålinger og opfølgning på fordeling af løn mellem områder. Derudover skal det sikres, at der er den rette dokumentation for beskæftigelsesindsatsen som grundlag for at afholde lønudgiften på hovedkonto 5.

5. Kommunerne oplever generelt, at der er en stor kompleksitet i styringen og finansieringen af beskæftigelsesindsatsen.

Analysen peger på, at kommunerne oplever en stor kompleksitet i den samlede styring og finansiering af beskæftigelsesindsatsen. Det er særligt indtægtsstyringen knyttet til bloktilskud, beskæftigelsestilskud og budgetgarantien, der øger kompleksiteten og gør det vanskeligt for kommunerne at forudsige et økonomisk råderum og styre efter økonomiske gevinster. De incitamenter, der ligger indbygget i budgetgaranti og beskæftigelsestilskud, får begrænset virkning, fordi der er en oplevelse af manglende gennemsigtighed i, hvad reguleringerne vedrører. En del kommuner har dog alligevel fokus på muligheden for et øget kommunalt råderum, hvis det lykkes at skabe bedre resultater end andre kommuner.

Den forskellige virkning af den statslige styring

Analysen viser, at kommunerne generelt har stor opmærksomhed på statens styring og virkningen af de enkelte statslige økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet. Der er dog samtidig store forskelle på kommunernes vurdering af betydningen af og reaktionerne på den statslige styring og ændringer i de forskellige statslige styringsmekanismer. Herunder hvilke af de statslige styringsmekanismer, der har størst betydning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne.

Kommunerne tilkendegiver, som nævnt ovenfor, at forsørgelsesudgifter er den væsentligste drivkraft for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Der er dog forskel på, hvordan kommunerne konkret har valgt at arbejde med at skabe bedre effekter og hente gevinster på forsørgelsesydelse. Ligeledes er der forskel på kommunernes vurdering af betydningen og virkningen af statens styring på refusion på driftsudgifter. Forskellene er blandt andet bestemt af kommunens generelle økonomiske situation, kommunens fokus på styring af serviceudgifter, det lokalpolitiske fokus på indsatsen mv.

Med baggrund af interviews i 15 kommuner er der identificeret og udpeget tre hovedtyper af kommuner, som har forskellig vurdering af betydningen af den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen, og som reagerer forskelligt på den. De tre hovedtyper peger ind på nogle typiske karakteristika ved de interviewede kommuner tilgang til den statslige styring. De 15 interviewede kommuner har kunnet placeres ind i de 3 kommunetyper og fordeles sig ligeligt henover de 3 kommunetyper. Der er imidlertid nuancer i de forskellige kommuners tilgang til den statslige styring, som betyder, at der er kommuner, som bevæger sig på grænsen mellem to kommunetyper. Fordelingen af kommuner mellem kommunetyper kan således heller ikke nødvendigvis opskaleres til at alle kommuner.



Kommunetype 1: Kommuner med et stort råderum til lokal beskæftigelsesstrategi

I 1/3 af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om og opbakning til, at udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen primært sker med afsæt i en flerårig lokal beskæftigelsesstrategi.

I disse kommuner har den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk en mindre betydning og virkning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Og der vil være en mindre parathed til at ændre og justere i indsatsen med baggrund af ændringer i den statslige styring af refusion på driftsudgifter. Der er ofte en parathed både politisk og administrativt til at kompensere for ændringer i den statslige styring og de økonomiske rammer for indsatsen, hvis det kan fastholde den lokale beskæftigelsesstrategi og de resultater der er sat op for området.

Disse kommuner er bl.a. kendetegnet ved, at disse kommuner gennemsnitligt ligger længere fra driftslofterne end andre kommuner, har større udgiftsstigninger i mentorudgifterne og har en mindre nedgang i aktiveringsgraden for dagpengemodtagere end andre kommuner. Kommunerne er også kendetegnet ved, at indsats sammensætningen er dog meget forskellig, og kommunerne synes at have fundet forskellige veje i den lokale beskæftigelsesstrategi.

Kommunetype 2: Kommuner med et investeringsfokus i udviklingen af indsatsen

I 1/3 af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om at arbejde med investeringer i beskæftigelsesindsatsen for at opnå bedre effekter af indsatsen og dermed hente gevinster på forsørgelsesydelse. Der er typisk udarbejdet flerårige investeringsstrategier og -beregninger, som er politisk behandlet og godkendt. Investeringerne er typisk målrettet udvalgte grupper og dele af indsatsen.

Kommunerne i kommunetype 2 tilpasser indsatsen iht. ændringer i statsrefusion og driftslofter, men statsrefusionen har ikke så stor betydning for den strategiske udvikling af indsatsen. I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydeligt omfang drevet af fokus på nedbringelse af forsørgelsesudgifterne og mulighederne for at sikre bedre resultater gennem investering i virksomme indsatser. Refusionsreformen har været en væsentlig løftestang for dette fokus og for investeringer i området. Det betyder også, at den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk har en mindre betydning og virkning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen.

Disse kommuner er kendetegnet ved at ligge lidt tættere på driftsloftet ift. kommunetype 1. Indsatsen for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er gennemsnitligt faldet mere end i kommunetype 1, men den virksomhedsrettede indsats bidrager ikke så meget til faldet som i andre kommuner.

Kommunetype 3: Kommuner med et optimeringsfokus i udviklingen af indsatsen

1/3 af de interviewede kommuner er karakteriseret ved, at kommunerne har en presset økonomi generelt og på beskæftigelsesområdet. Udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen er derfor underlagt en stram økonomisk styring, og der er ofte fokus på at finde optimerings- og besparelsesmuligheder i indsatsen.

Kommunerne har – som de øvrige kommuner – fokus på at opnå bedre effekter af beskæftigelsesindsatsen og hente gevinster via besparelser på forsørgelsesudgifterne. Der er imidlertid en mindre parathed og risikovillighed ift. at investere i indsatsen for at opnå gevinster.

I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydelig omfang drevet af statens styring via statsrefusion og driftslofter. Kommunerne vil typisk tilpasse



indsatsen og driften umiddelbart i kølvandet på eventuelle statslige justeringer i fx driftslofter og statsrefusion.

Kommunerne ligger tættere på driftsloftet end de øvrige kommuner. De har samtidig reduceret indsatsen for dagpengemodtagere, den virksomhedsvendte indsats for ledige og mentorindsatsen mere end de øvrige kommunetyper.

Samlet om kommunetyperne kan man sige, at forskelligheden på tværs af kommunerne betyder, at der ikke kan forventes ét bestemt reaktionsmønster ift. ændringer i den statslige styring, men derimod flere forskellige reaktioner, som vil afspejle den enkelte kommunes lokale rammer for beskæftigelsesindsatsen.

Særligt om virkningen af statsrefusion og driftslofter

Statsrefusion på driftsudgifter til aktivering og driftslofterne opleves som helt integrerede styringsmekanismer i kommunerne.

Begge styringsmekanismer optager kommunerne og indgår i overvejelser om udvikling, planlægning og drift af indsatsen. Som nævnt ovenfor, så er virkningen og fokus i styringen forskellig og afhænger meget af den enkelte kommunes rammer på området.

Analysen peger på, at statens muligheder for at påvirke kommunernes strategiske udvikling af beskæftigelsesindsatsen og det konkrete valg af aktiveringsredskaber gennem refusioner og driftslofter på drift er begrænset. Det skyldes, at hovedparten af kommunerne har et højere udgiftsniveau, end det er muligt at hjemtage statsrefusion på.

Regnskabstal for 2014 og 2015 peger også på, at flere kommuner bevæger sig væk fra driftsloftet. I alt 10 ud af 15 interviewede kommuner har prioriteret så store udgifter på området, at omlægning af statsrefusioner ikke altid får økonomiske konsekvenser, men kommer til at handle om hvilke dele af indsatsen, der hjemtages refusion på.

Kommunerne peger alligevel på, at statsrefusion har betydning for den strategiske udvikling og planlægning af beskæftigelsesindsatsen. For ca. halvdelen af kommunerne handler det i høj grad om almindeligt "købmandskab". Det vil sige en opmærksomhed på, om kommunen får hjemtaget korrekt refusion, om der kommer nok ud af de ressourcer, der investeres i indsatsen (prist effekt), og om indsatsen udføres til den rigtige pris.

I driften af indsatsen vurderes statsrefusioner typisk at have en større betydning. Det handler især om, at der løbende bruges mange ressourcer på at sikre, at udgifterne lander på den rette hovedkonto, så der er det rette grundlag for korrekt statsrefusionshjemtagelse. Beskrivelsen af de administrative udfordringer er nogenlunde ensartet på tværs af kommuner. Der kan dog være nogen forskel på procedurerne for at sikre en korrekt kontering af udgifterne. Det gælder især, hvordan udgifterne styres og fordeles mellem driftsudgifter til aktivering på hovedkonto 5 og driftsudgifter til myndighedsopgaver på hovedkonto 6.

Alle kommuner peger på, at statsrefusioner har fået mindre betydning over tid, ift. at dreje fokus i indsatsen over mod bestemte redskaber eller målgrupper. Den samlede økonomiske betydning af statsrefusion på driftsudgifter for kommunerne er beskeden ift. de store udgifter til forsørgelsesudgifter. Det medfører, ifølge kommunerne, at forsørgelsesudgifterne er en langt større drivkraft for den strategiske udvikling af kommunernes indsats.



3. Metoder

Denne analyse er gennemført på baggrund af data indsamlet via en kombination af kvalitative og kvantitative metoder, herunder desk-research, registeranalyse, indsamling af data fra kommunale systemer, kortlægning ved interviews samt udviklings- og kvalificeringsforløb.

Analyseprocessen har omfattet en kortlægning af de nuværende styringselementers indvirkning på den kommunale beskæftigelsesindsats samt et udviklings- og kvalificeringsforløb, der peger ind på muligheder for den økonomiske styring fremadrettet. De metodiske elementer i analysen er beskrevet i boks 3.1.

Processen har været baseret på en høj grad af involvering af kommuner rundt om i landet. Det har sikret, en virkelighedsnær afdækning af, hvilken virkning reglerne har i dag. En fremtidig løsning kan således bygges op omkring en viden om hvad der virker – og ikke virker – i den kommunale virkelighed.

Kommunerne har især bidraget med viden via interviews, hvor den strategiske ledelse, driftsledelse og økonomimedarbejdere har deltaget. I interviewene har der været fokus på kommunernes vurdering af betydningen af forskellige elementer i den statslige styring, samt hvordan der konkret arbejdes med den statslige styring og hvordan ændringer i den statslige styring er håndteret.

Interviewene med kommunerne er gennemført i forlængelse af en afdækning af bevægelser i den statslige styring samt afdækning af bevægelser i kommunernes indsats over tid, jf. boks 3.1. Analyserne af bevægelser i indsatsen er også målrettet de enkelte kommuner, med opgørelser af bevægelserne i kommunens indsats for målgrupperne dagpenge, kontanthjælpsmodtager, uddannelseshjælp og sygedagpenge. Det har været grundlag for interview med kommunerne.

I alt 15 kommuner har deltaget i kortlægningen. Disse er:

- Københavns Kommune
- Slagelse Kommune
- Kalundborg Kommune
- Køge Kommune
- Lolland Kommune
- Esbjerg Kommune
- Sønderborg Kommune
- Nordfyns Kommune

Boks 3.1. Metodiske elementer i analysen

Analysen er baseret på følgende metoder.

- En gennemgang af regler og lovændringer gennem de seneste 5 år, hvor der har været påvirkninger af finansieringen af den kommunale drift af beskæftigelsesindsatsen.
- En gennemgang af evidens på beskæftigelsesområdet. Gennemgangen er gennemført af STAR.
- Der er gennemført en kvantitativ og registerbaseret analyse af bevægelserne i aktivitetsmønstret over de seneste 5 år. Analysen er primært baseret på oplysninger fra jobindsats.dk og i nogen udstrækning oplysninger fra DREAM registret.

Der er etableret samarbejde med 15 kommuner om kortlægningen. De 15 kommuner har bidraget med

- Interviewdeltagelse af den strategiske ledelse i området i interview om statslige styringsmekanismer og deres betydning for den strategiske udvikling og planlægning af beskæftigelsesindsatsen.
- Interviewdeltagelse af driftsledelse og økonomimedarbejdere i interview om statslige styringsmekanismer og deres betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen.
- Deltagelse i fælles udviklingsworkshop om mulige alternative veje for den statslige styring. KL og STAR deltog ligeledes i seminaret.
- En opgørelse af fordelingen af aktivitet på øvrig vejledning og opkvalificering i 8 kommuner. Giver et statusbillede af kommunernes aktivitetssammensætning i øvrig vejledning og opkvalificering

Derudover har et jobcenterpanel bestående af 4 kommuner deltaget i:

- Vurdering af resultater og muligheder for forenkling og understøttelse at kommunerne brug af virksomhedsindsatser.



- Hedensted Kommune
- Aalborg Kommune
- Randers Kommune
- Horsens Kommune
- Skive Kommune
- Morsø Kommune
- Syddjurs Kommune

Kommunerne er udvalgt med det formål at ramme en spredning i størrelse, geografi og hvor tæt kommunerne ligger på driftsloftet for aktiveringsudgifter. I analysen er der ikke formelt testet for de 15 kommuners repræsentativitet, men den gennemsnitlige effektive statsrefusionsprocent for driftsudgifterne til aktivering er valgt som en indikator for, hvor tæt der styres på driftslofterne, og har været et vigtigt udvælgelseskriterie i denne analyse, jf. analysens formål. I tabel 3.1 er vist en oversigt over nogle af de indikatorer, som har været udgangspunktet for valgte af de 15 deltagende kommuner.

De deltagende kommuner har en gennemsnitlig statsrefusionsprocent (drift) på 38,8 pct., hvor det gennemsnitlige niveau for alle kommuner er 39,4 pct.⁶

Tabel 3.1: Udvalgte indikatorer for de 15 kommuner, der har deltaget i kortlægningen

Kommune	Region	Indbyggertal intervaller	Refusions procent*	Antal fuldtidspersoner på ydelse (2016*)	Udvikling i antal fuldtidspersoner på ydelse (2012-2016)
Københavns Kommune	Region Hovedstaden	95.000 +	38,0	63.843	-11,0%
Slagelse Kommune	Region Sjælland	50.000-94.999	43,1	11.094	-8,0%
Kalundborg Kommune	Region Sjælland	30.000-49.999	24,6	7.542	-7,8%
Køge Kommune	Region Sjælland	50.000-94.999	32,6	6.935	-10,4%
Lolland Kommune	Region Sjælland	30.000-49.999	42,3	8.288	-12,9%
Esbjerg Kommune	Region Syddanmark	95.000 +	42,5	15.993	-9,6%
Sønderborg Kommune	Region Syddanmark	50.000-94.999	39,1	10.592	-8,0%
Nordfyns Kommune	Region Syddanmark	0-29.999	47,5	4.217	-9,8%
Hedensted Kommune	Region Midtjylland	30.000-49.999	37,4	5.284	-6,2%
Aalborg Kommune	Region Nordjylland	95.000 +	38,8	26.373	-6,4%
Randers Kommune	Region Midtjylland	95.000 +	46,4	14.332	-9,3%
Horsens Kommune	Region Midtjylland	50.000-94.999	35,2	12.213	-3,3%
Skive Kommune	Region Midtjylland	30.000-49.999	49,5	6.587	-8,8%
Morsø Kommune	Region Nordjylland	0-29.999	42,9	3.181	-13,9%
Syddjurs Kommune	Region Midtjylland	30.000-49.999	47,0	5.583	-9,6%
Hele landet			39,4	715.077	-7,9%

Kilde: Jobindsats.dk, Danmarks Statistik, oplysninger fra kommuner og STAR samt mploy's egne beregninger.

Anm.: Opgørelsen af fuldtidspersoner rummer alle forsørgelsesydelse (ekskl. SU, barselsdagpenge og pension). 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016.

Opgørelsen af gennemsnitlig statsrefusionsprocent er baseret på regnskab 2015, hvorfor der ikke er taget højde for den endelige restafregning. I opgørelserne er der taget udgangspunkt i statsrefusion under de to driftslofter tilsammen. Der kan være stor forskel mellem de to lofter, men refusionsprocenterne peger også på at der i den endelige restafregning blev foretaget forskydninger af refusion mellem de to lofter. Det er baggrunden for at se på lofterne samlet.

Der er generelt stor spredning i den gennemsnitlige refusionsprocent blandt landets kommuner, og de udvalgte kommuner repræsenterer også denne spredning. De 15 kommuner fordeler sig således, at:

⁶ Se anm. til tabellen herunder vedr. opgørelse af refusionsprocenten.

- 3 af de deltagende kommuner befinder sig blandt den fjerdedel af kommunerne på landsplan, der har det laveste refusionsniveau.
- 4 af de deltagende kommuner befinder sig blandt den fjerdedel af kommunerne på landsplan, der har det næstlaveste refusionsniveau.
- 4 af de deltagende kommuner befinder sig blandt den fjerdedel af kommunerne på landsplan, der har det næsthøjeste refusionsniveau.
- 4 af de deltagende kommuner befinder sig blandt den fjerdedel af kommunerne på landsplan, der har det højeste refusionsniveau.

De 15 deltagende kommuner har derudover haft en udvikling i udgifterne mellem 2014 og 2015 på de udgiftsområder, der er omfattet af refusion, som ligeledes tyder på en spredning i fokus for styringen. Der er således både kommuner, der har haft en udgiftsstigning og kommuner der har haft et udgiftsfald fra 2014 til 2015.

Det er i den sammenhæng væsentligt at tilføje, at analysen har vist, at statsrefusionsniveau og udgiftsudvikling på de områder, der er omfattet af statsrefusion, ikke er klart sammenhængende med stram/mindre stram styring af området. Der er en række andre faktorer der indgår i billedet af kommunernes styring af beskæftigelsesområdet, som: lokalpolitik, lokale strategier eller kommunernes arbejde med den samlede finansiering af beskæftigelsesområdet. Analysen giver blandt andet eksempler på forskelle i styringen af området.



4. Evidens på beskæftigelsesområdet

Ét af målene for den statslige økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen er, at den skal understøtte kommunernes brug af evidensbaserede indsatser. I dette afsnit skitseres kort den aktuelle viden om, hvad der er evidens for virker i beskæftigelsesindsatsen. Kortlægningen af evidens er foretaget af STAR.

Afsnittet er inddelt efter indsatser, og under hver indsats beskrives eventuelle målgruppespecifikke effekter.

Effekttyper

I effektliteraturen arbejdes typisk med fire typer af effekter af beskæftigelsesindsatser:

- *Sorteringseffekten*: Effekten på tilgangen til ledighed.
- *Motivationseffekten*: Effekten på afgang fra ledighed forud for aktiveringstidspunktet.
- *Fastholdelseeffekten*: Effekten på deltagernes jobsøgningsaktivitet under deltagelse i aktivering. Fastholdelseeffekten er ofte negativ.
- *Programeffekten*: Effekten af indsatsen på afgang fra ledighed efter deltagelse.

Effektstudier af aktive indsatser måler typisk indsatsers nettoeffekt, dvs. summen af fastholdelses- og programeffekten eller programeffekten alene. De færreste studier medtager motivations- og sorteringseffekter af konkrete indsatser.

Oftest måler studierne effekterne på lediges afgang til beskæftigelse og uddannelse under et.

4.1. Generelle effekter af beskæftigelsesindsatsen

Den forskningsbaserede viden om effekter af den aktive indsats viser, at der generelt er evidens for positive motivationseffekter for arbejdsmarkedsparede ledige, da udsigten til en aktiv indsats øger jobsøgningen (Rosholm og Svarer 2012).

Derudover kan selve eksistensen af et aktiveringsregime have effekter på bevægelser ind og ud af ydelsessystemet, som ikke kan ses i de gængse effektstudier om aktive indsatser (Rosholm og Svarer 2012). En ændring af volumen i det overordnede aktiveringsregime kan derved have større konsekvenser end de effekter, der fremkommer fra analyser af virkningen af de enkelte redskaber.

Nedenfor følger en gennemgang af hovedkonklusioner i litteraturen om de enkelte redskaber i indsatsen.

4.2. Samtaler

Der er *evidens* for, at samtaler virker som enkeltstående redskab for jobparate ledige (Rosholm og Svarer 2010). Samtalerne bør afholdes hyppigt og ligge tidligt i ledighedsforløbet (Forsøgene 'Hurtigt i gang' 1 og 2).

Samtaler er fundet at være mest effektive, når de har fokus på rådgivning af den ledige frem for alene at være et redskab til afprøvning af rådighed (Rosholm og Svarer 2010).



4.3. Vejledning og opkvalificering

Vejledning og opkvalificering er en samlekategori for en række tilbud. Det kan eksempelvis være korte vejlednings- og afklaringsforløb, men kan også være ordinære uddannelsesforløb, herunder erhvervskompetencegivende uddannelse.

For vejledning og opkvalificeringstilbud er der *i gennemsnit* hverken entydigt positive eller negative effekter. Det skal dog ses i lyset af den meget brede vifte af tilbud, som kategorien dækker over.

For de jobparate ledige bør man være opmærksom på risikoen for fastholdelseffekter tidligt i ledighedsforløbet (KORA 2013, Rosholm og Svarer 2012).

Brobygning til uddannelse

Specifikt for de *uddannelsesparate unge* i kontanthjælpssystemet med enten faglige eller sociale problemer findes positive effekter af pilotprojektet '*brobygning til uddannelse*' (CEFU og Metrics, 2016). Deltagelse i brobygning bidrager bl.a. til at øge de unges afgang til ordinær uddannelse samt til at hæve andelen af unge, der påbegynder og gennemfører et grundforløb på en erhvervsuddannelse.

Indsatsen i brobygningsforløbet består af 5 primære kerneelementer:

- Forløbet finder sted på ordinære erhvervsskoler
- Der er i forløbet indeholdt opkvalificering i dansk og matematik
- I forløbet deltager den unge i snusepraktikker på uddannelsesinstitutioner og virksomheder
- Den unge er fast tilknyttet en uddannelsesmentor, som er den røde tråd for den unge gennem forløbet
- Når den unge er påbegyndt ordinær uddannelse fortsætter uddannelsesmentor og bliver til en fastholdelsesmentor

4.4. Virksomhedsrettede indsatser

Virksomhedsrettede indsatser dækker over en række af tilbud, der har som fællesnævner, at de foregår på ordinære arbejdspladser.

For *jobparate* ledige er der evidens for positive effekter af virksomhedsrettede indsatser *i den private sektor* (Rosholm og Svarer 2011). Da virksomhedsrettede tilbud typisk er forbundet med fastholdelseffekter, har timingen og længden af tilbuddene væsentlig betydning. For jobparate bør det således undgås at give virksomhedsrettede tilbud meget tidligt i ledighedsforløbet, hvor afgangsraten generelt er høj, da det ellers kan føre til unødigt fastholdelse af de ledige.⁷

En virksomhedsrettet indsats, ofte i kombination med andre tilbud, har som det eneste redskab i beskæftigelsessystemet vist sig i gennemsnit at have positive beskæftigelseffekter på tværs af forskellige grupper af *borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og sygemeldte* (CKI, 2015).

For *udsatte ledige* er der evidens for, at virksomhedsrettede indsatser under ét har positive effekter (SFI, 2012). Dog er der ikke et entydigt billede af effekten særskilt for offentligt løntilskud.

⁷ Det skal bemærkes, at der særskilt for *offentligt løntilskud* er fundet negative effekter for jobparate ledige. I forbindelse med beskæftigelsesreformen blev den maksimale varighed af offentligt løntilskud dog reduceret. Det kan potentielt reducere fastholdelseffekten og dermed muligvis øge nettoeffekten fremadrettet.

Det findes endvidere, at privat løntilskud har størst effekt, når det gives til resourcesvage ledige.

Udover virksomhedsrettede tilbud generelt findes der også enkelte studier, som ser på specifikke virksomhedsrettede ordninger. De fremgår nedenfor.

Jobrotationsvikar

KORA (2014) har gennemført en effektanalyse af jobrotationsordningen og finder positive effekter af ordningen. Jobrotationsvikarer kommer således i gennemsnit to til tre uger hurtigere i udstøttet beskæftigelse end personer, som ikke har deltaget i jobrotation. De positive effekter findes især for ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Voksenlærlingeordningen

Deloitte (2013) finder positive beskæftigelseseffekter af ordningen for voksenlærlinge, der kommer fra ledighed. Effekterne er særligt store for kontanthjælpsmodtagere. Der er negative effekter for personer, der kommer fra beskæftigelse.

Nyttejob

Åbenlyst uddannelsesparate unge samt jobparate kontanthjælpsmodtagere kan mødes med krav om nytteindsats.

Beskæftigelsesministeriet (2015) har undersøgt effekten af nytteindsats (og anden straks-aktivering) for åbenlyst uddannelsesparate unge og finder positive effekter på afgang fra ledighed til beskæftigelse og uddannelse. Effekten er positiv både under og efter deltagelse. Analysen indikerer, at det er straks-indsatsen, snarere end det konkrete redskab, der er afgørende for effekten.

4.5. Sammensatte indsatser

For udsatte grupper kan det være nødvendigt at understøtte den virksomhedsrettede indsats med supplerende støttetilbud, herunder mentorstøtte.

Der er blandt andet eksempler på positive effekter af en række danske programmer, hvor mentorstøtte indgår som en delkomponent, herunder ovennævnte tilbud til udsatte unge 'brobygning til uddannelse'. I tillæg er der evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i form af IPS (Individual Placement and Support) har positive effekter for personer med svære psykiske lidelser. IPS indeholder en virksomhedsrettet aktivering i kombination med psykiatrisk behandling og mentorstøtte (Christensen & Nordentoft, 2011).

Mentorordningen for udsatte er en relativt ny ordning i Danmark, og der findes derfor ikke mange effektstudier på området. Et randomiseret dansk studie viser, at mentor som særskilt tilbud har positiv effekt på afgang til uddannelse eller job blandt forskellige grupper af udsatte unge i den tidligere matchkategori 2 (Rambøll 2014). Der er målt positive effekter af mentorindsatsen for bl.a. unge med lave karakterer i 9. klasse, unge med forældre uden uddannelse eller med lav indkomst, unge med en høj grad af offentlig forsørgelse bag sig, etnisk danske unge samt unge kvinder generelt.

Et dansk registerbaseret studie finder ikke positive effekter af mentorstøtte, men derimod tegn på det modsatte (SFI 2015). Forfatterne peger selv på, at dette kan skyldes selektion. Resultatet skal derfor tages med væsentlige forbehold. Forfatterne fremhæver desuden, at mentorindsats muligvis kan bidrage til at bringe de unge tættere på arbejdsmarkedet, uden at det på kort sigt kan måles på afgang til job og uddannelse. Deskriptive analyser af brugen af



mentorstøtte understøtter, at mentor kan være et skridt på vejen til deltagelse i aktive indsatser, herunder virksomhedsrettet indsats.

4.6. Særligt om indsatser for sygemeldte

Særskilt for sygemeldte er der viden om, at indsatser som inddrager arbejdspladsen øger sandsynligheden for tilbagevenden til beskæftigelse (SFI, 2012a). De arbejdspladsbaserede indsatser kan foregå helt eller delvist på en arbejdsplads, og indsatserne kan for eksempel indeholde koordinering af forløb, gennemgang af arbejdsforhold, inddragelse af arbejdsgiveren og tilpasninger af arbejdsforhold.

Der er desuden evidens for, at tidlig kontakt mellem arbejdsgiveren og den sygemeldte har positive beskæftigelseseffekter (ibid.).

4.7. Opsamling

Gennemgangen af evidens for aktive indsatser i beskæftigelsesområdet er sammenfattet i tabellen på næste side. Evidens for positive effekter er markeret med "+". Indsatser markeret med "(+)" er områder, hvor der er indikation for positive effekter.



Tabel 4.1: Opsummering af beskæftigelses- og uddannelseseffekter af aktive indsatser*

	Jobparate ledige (primært dagpenge- modtagere)	Udsatte (herunder jobklare kontant- hjælpsmodtagere)	Sygemeldte
Samtaler	+		
Ordinær uddannelse		(+) unge og ikke- vestlige indvan- drere	
Øvrig vejledning og opkvalifice- ring			
Brobygning til uddannelse		(+) uddannelsespa- rate unge	
Privat løntilskud	+	+	
Offentligt løntilskud	-		
Privat virksomhedspraktik	(+)	(+)	
Offentlig virksomhedspraktik			
Nyttejob	(+) åbenlyst uddannel- sesparate		
Jobrotationsvikar	(+)		
Voksenlærlingeordningen	(+)		
Sammensatte indsatser med mentorstøtte		(+) unge (brobygning)	(+) svær psykisk li- delse (IPS)
Mentor		(+) grupper af ud- satte unge	
<i>Indsatser for sygemeldte</i>			
IPS (virksomhedsrettet indsats, psykiatrisk beh. og mentor- støtte)			+ personer med svære psykiske li- delser
Inddragelse af arbejdspladsen			+ Evidens for perso- ner muskel- og skelet. Indikation for personer med mentale hel- bredsproblemer
Tidlig kontakt til arbejdsplads			+

* I tillæg til effekterne af de konkrete indsatser er der også evidens for generelle effekter af aktivering i form af positive motivationseffekter for *jobparate* ledige. For både forsikrede og ikke-forsikrede ledige er der endvidere evidens for positive effekter af sanktioner, når ledige ikke opfylder rådighedskrav eller aktiveringspligt.

5. Finansieringen af beskæftigelsesområdet

I dette kapitel er foretaget en kort gennemgang af de statslige styringsmekanismer, som anvendes i indsatsen i dag. Det omfatter elementer i statens styring, som har betydning for finansieringen af beskæftigelsesindsatsen enten direkte eller indirekte.

Kapitlet giver først en introduktion til, hvilke mekanismer statens finansiering og økonomiske styring i dag arbejder med. Dernæst er der fokus på, hvilke ændringer der er sket i statens styring og finansiering af indsatsen gennem de seneste 5 år.

Formålet er at få skabt et overblik over hvilke styringsmekanismer, der er i spil og hvordan og med hvilket formål de har været anvendt de senere år.

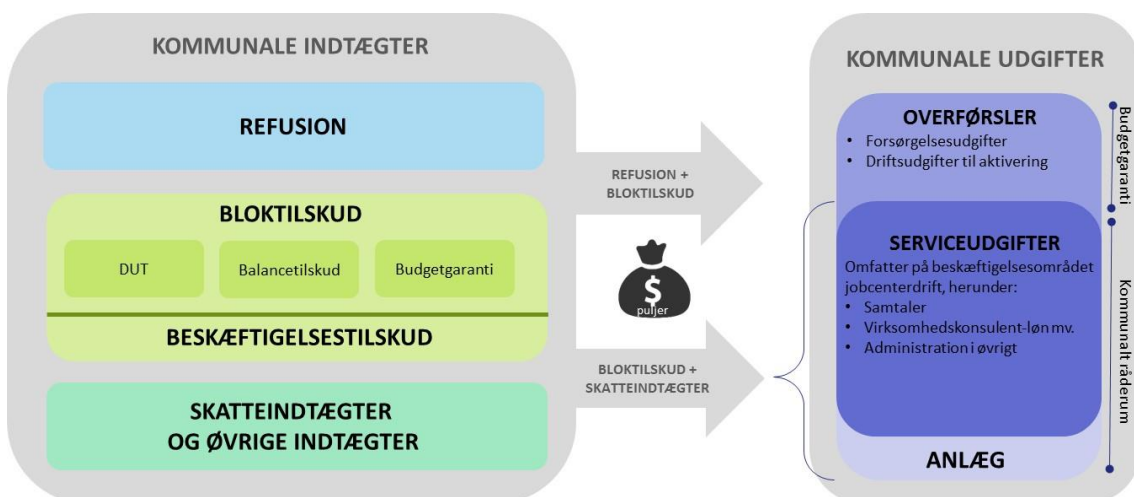
5.1. Regler for finansiering af beskæftigelsesindsatsen

Finansieringen af beskæftigelsesindsatsen sker gennem en række forskellige kanaler: bloktilskud, budgetgaranti og beskæftigelsestilskuddet samt gennem refusioner og skatteindtægter.

Bloktilskud, beskæftigelsestilskud og refusioner tegner finansieringen af kommunernes udgifter til forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering (også kaldet overførsler). De kommunale udgifter til overførsler er i kommuneaftalen for 2017 aftalt til godt 80 mia. kr. heraf udgør driftsudgifter til aktivering ca. 4 pct. De samlede offentlige udgifter til driftsudgifter er i 2017 budgetteret til ca. 5,6 mia. kr.

Kommuner budgetterer som udgangspunkt udgifterne til forsørgelse og driftsudgifter til aktivering udenfor den kommunale serviceramme, og de samlede udgifter til overførsler er dækket af budgetgaranti og regulering af beskæftigelsestilskud. Det betyder, at kommunernes udgifter under ét dækkes af staten.

Figur 5.1: Sammenhænge mellem kommunale indtægter og udgifter på beskæftigelsesområdet



En del af beskæftigelsesindsatsen indgår, blandt mange andre serviceområder, i kommunernes samlede prioritering af serviceudgifter. Det gælder jobcentrenes drift og indsats i form af samtaler, jobformidling og virksomhedssamarbejde. Disse udgifter finansieres gennem de kommunale skatteindtægter, bloktilskuddet m.v., hvor kommunerne i vid udstrækning beslutter, hvordan midlerne udmøntes i service til borgerne.

Beskæftigelsesområdet er således både omfattet af nogle helt særlige finansierings- og styringsvilkår under overførselsområdet samt almindelige styrings- og finansieringsvilkår, som gør sig gældende for hovedparten af de kommunale serviceområder. Det medfører en stor kompleksitet i styringen og finansieringen af beskæftigelsesområdet. Sammenhængene mellem de kommunale indtægter (finansiering) og de kommunale udgifter er illustreret i figur 5.1.

I de nedenstående afsnit, er der en nærmere gennemgang af de enkelte finansierings- og styringselementer, der er knyttet til beskæftigelsesindsatsen. Afsnittene giver et tættere indblik i, hvordan de forskellige elementer virker og påvirker den kommunale økonomi. Det omfatter en gennemgang af:

- Refusion på driftsudgifter til aktivering
- Driftslofter for driftsudgifter til aktivering
- Servicerammen til finansiering af jobcentrets opgaver i indsatsen
- Refusion på forsørgelsesudgifter
- Beskæftigelsestilskud vedr. medfinansiering af dagpenge, mv.
- Bloktilskud og budgetgaranti til grundfinansiering af den øvrige indsats
- Puljer

Gennemgangen bidrager som en ramme for de efterfølgende afsnit, hvor der løbende refereres til de enkelte finansieringselementer.

Refusion på driftsudgifter til aktivering

Staten refunderer op til 50 pct. af kommunernes udgifter til aktivering i vejlednings-, opkvalificerings- og mentorforløb. Det er i udgangspunktet en direkte finansiering af udgifter til ordinær uddannelse, mentor, og øvrig vejledning og opkvalificering. Refusionen er betinget af, hvilken målgruppe aktiviteten gennemføres for. For store dele af indsatsen er refusionen også betinget af, at udgifterne ligger indenfor et driftsloft, jf. næste afsnit. Desuden er det for enkelte målgrupper også betinget af, hvornår i ledighedsforløbet tilbuddet afgives.

Tabel 5.1: Oversigt over nuværende styringsmodel med budgetgaranti og refusion af udgifter til forskellige indsatser til målgrupperne

	Dagpenge- modtagere	Kontanthjælps- modtagere		Uddannelseshjælp		Revali- dender mm.**	Ressource- forløb og jobafklaring
		Jobparate	Akt.parate	Åbenlyst udd.parate	Udd. og akt.parate		
Ord. uddannelse de første 9 ledigheds måneder	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Ord. uddannelse efter de første 9 måneder	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Øvrig vejledning og opkvalificering	0 pct.	0 pct.	50 pct.*	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Øvrige driftsudgifter	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Mentor	0 pct.	0 pct.	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.*	50 pct.
Samtaler	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.
Virksomhedsrettet indsats	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	0 pct.

Anm: Områder omfattet af budgetgaranti vises med **blå** baggrundsfarve. Ingen budgetgaranti vises med **grå** baggrundsfarve

*Refusion ydes indenfor et rådighedsbeløb

** Omfatter revalidender og modtagere af sygedagpenge og ledighedsydelse

Refusionen anvendes differentieret, og til at fremme fokus på anvendelsen af bestemte indsatser mod bestemte målgrupper. F.eks. er der refusion for øvrig vejledning og opkvalificering for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og for hovedparten af uddannelseshjælpsmodtagere, men ikke for jobparate kontanthjælpsmodtagere, åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

I 2015 blev der udbetalt godt 1,7 mia. kr. i refusion af driftsudgifter til aktivering, hvor refusionen er under et rådighedsbeløb. Hertil kommer 0,2 mia. kr. i refusion på aktivering af borgere i ressource- og jobafklaringsforløb og 0,3 mia. kr. i refusion på mentorudgifter⁸. Tabel 5.1 viser de dele af beskæftigelsesindsatsen, der ydes refusion på. Felter markeret med blå i tabellen er områder omfattet af budgetgaranti og de stjernemarkerede felter er målgrupper og indsatser omfattet af driftslofter, jf. de efterfølgende afsnit.

Driftslofter for driftsudgifter til aktivering

Staten refunderer 50 pct. af driftsudgifterne til aktivering af en række målgrupper op til en grænse⁹. Grænsen kaldes også rådighedsbeløbet. Rådighedsbeløbet er fastsat gennem et driftsloft pr. fuldtidsperson på offentlig forsøgelse.

Der er to driftslofter. Der er et loft knyttet til indsatsen for kontanthjælps-, uddannelseshjælps- og dagpengemodtagere (samt integrationsydelsesmodtagere, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet). Udgifterne under dette driftsloft betragtes som konjunkturafhængige udgifter, der i højere grad kan have behov for at reguleres med udviklingen i ledigheden. Ca. 72 pct. af de refusioner, der blev udbetalt til driftsudgifter til aktivering i 2015, var knyttet til dette driftsloft.

Det andet driftsloft er knyttet til indsatsen for sygedagpengemodtagere, revalidender og ledighedsydelsesmodtagere. Udgifterne under dette driftsloft betragtes i højere grad som uafhængige af konjunkturer, hvorfor der forventes en større budgetsikkerhed på disse udgifter. Ca. 28 pct. af de refusioner, der blev udbetalt til driftsudgifter til aktivering i 2015 var knyttet til dette driftsloft.

Ressourceforløb og jobafklaringsforløb er ikke omfattet af et driftsloft.

Rådighedsbeløbet reguleres løbende i budgetåret med nye opgørelser af niveauet for fuldtidspersoner. Dermed repræsenterer rådighedsbeløbet en direkte vej til, at kommunernes rammer for indsatsen umiddelbart kan reguleres, når der er færre eller flere ledige eller sygedagpengemodtagere end forudsat.

Med justering i driftslofterne er der mulighed for at påvirke det kommunale udgiftsniveau til aktivering. Driftslofterne reguleres bl.a. med lovgivning og er delvist et spejl på lovgivningen. Udgiftsniveau fra tidligere år og ønskede bevægelser i udgiftsniveauet kan imidlertid også indgå i en genberegning af driftslofterne.

⁸ Jf. kommunernes indberetninger til refusionssystemet. Her er korrigeret for endelig restafregning.

⁹ Driftslofterne omfatter refusion af driftsudgifter til aktivering af modtagere af dagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, sygedagpenge, ledighedsydelse og revalidering. Driftsudgifter til aktivering under ressourceforløb og jobafklaringsforløb er ikke omfattet af driftsloft. Her ydes 50% statsrefusion af de samlede udgifter.

Driftsloftet pr. borger er i 2016 på knap 11.000 kr. pr. helårsperson for dagpenge, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere. Driftsloftet er knap 10.000 kr. vedr. de øvrige målgrupper. I 2015 havde 74 kommuner udgifter, der lå udover rådighedsbeløbet¹⁰, og den gennemsnitlige dækningsgrad af udgifter under rådighedsbeløbet var knap 40 pct.

Serviceudgifter til finansiering af drift af jobcentrets opgaver i indsatsen

Beskæftigelsesindsatsen består af indsats gennem samtaler, jobformidling i jobcentret samt tilbud efter beskæftigelseslovgivningen. Jobcentrets kontaktforsøg med den ledige, formidlingsindsats til ordinære og støttede job samt virksomhedsservice finansieres i udgangspunktet under kommunernes ramme til serviceudgifter.

Udgifter til drift af jobcentrets opgaver i indsatsen er ikke omfattet af refusion.

Niveauet for kommunernes samlede serviceudgifter aftales i de årlige aftaler mellem KL og regeringen om kommunernes økonomi. Kommunernes serviceudgifter favner bredt henover f.eks. skoler, ældrepleje, administration mv. Udgifterne til driften af jobcentret, herunder sagsbehandling og virksomhedsservice, skal således prioriteres imellem de mange andre serviceområder indenfor de samlede serviceudgifter.

Serviceudgifter har historisk haft et meget stort fokus i kommunernes økonomi og i den samlede offentlige økonomi. Der er mulighed for at sanktionere kommunerne, hvis den samlede ramme til serviceudgifter, for kommunerne under ét, overskrides¹¹. Derfor kan det være attraktivt, at kunne finansiere en stor andel af indsatsen på beskæftigelsesområdet under hovedkonto 5, hvor udgifterne er omfattet af budgetgaranti og ligger udenfor det kommunale udgiftsloft.

Indsatsen der registreres, som serviceudgifter (hovedkonto 6), er stærkt sammenhængende med driftsudgifterne til aktivering (hovedkonto 5). Kommunerne skal således prioritere imellem indsatser, som samtaler og virksomhedsplaceringer på hovedkonto 6, og indsatser som vejledning og opkvalificering og mentor, der registreres på hovedkonto 5.

Evidensbaseret forskning taler for, at indsats som samtaler og virksomhedsforløb - registreret under hovedkonto 6 - er central for grupper tæt på arbejdsmarkedet. På den anden side kan det store fokus på udgifter under hovedkonto 6 udgøre et incitament til at holde den aktive indsats på hovedkonto 5. Det er et eksempel på den balancering af indsatsen mellem de to områder, som kommunerne skal arbejde med.

Der er udarbejdet en omfattende vejledning, som støtte til fordelingen af udgifter mellem hovedkonto 5 og 6. Vejledningen præciserer bl.a., hvilke typer af virksomhedsrettet arbejde der kan finansieres under de to områder.

Refusion på forsørgelsesydelse

Per 1. januar 2016 er der implementeret et nyt refusionssystem, der er ensartet henover hovedparten af forsørgelsesydelse¹². Refusionsomlægningen indebærer, at refusionen af forsørgelsesudgifterne nedtrappes med borgerens anciennitet på offentlig forsørgelse (kaldes herefter

¹⁰ Baseret på regnskabstal for 2015, hvor der ikke er korrigeret for den endelige restafregning.

¹¹ Hvert år afsættes midler under bloktilskuddet til at sikre en balance mellem udgifter og indtægter i kommunernes budgetter. En del af bloktilskuddet udmøntes kun, hvis kommunerne under ét har overholdt det aftalte niveau for serviceudgifterne.

¹² Omfatter ikke barselsdagpenge, SU, efterløn, folkepension og førtidspension/fleksjob tilkendt før 1. juli 2014

refusionstrappen). Refusionstrappen skal styrke fokus på resultater af beskæftigelsesindsatsen og sikre, at der er incitament til en hurtig udslusning af borgere på offentlig forsørgelse.

Før 1. januar 2016 var refusionen afhængig af ydelsestypen, og om borgerne var i et aktivt tilbud på en virksomhed eller i ordinær uddannelse.

Beskæftigelsestilskud

Kommunerne modtager et ledighedsafhængigt beskæftigelsestilskud til især medfinansiering af dagpengeområdet. Tilskuddet dækker kommunernes medfinansiering af udgifterne til forsørgelse, udgifter til løntilskud til forsikrede ledige, personlig assistance mv. Beskæftigelsestilskuddet giver fuld kompensation for udgifterne til forsikrede ledige på landsdelsniveau, men internt i landsdelen fordeles tilskuddet efter ledigheden to år tidligere.

Tilskuddet er omfattet af reguleringer, der skal sikre, at kommunernes udgifter under ét dækkes.

Der udmeldes et foreløbig beskæftigelsestilskud året før tilskudsåret. I selve tilskudsåret sker der en midtvejsregulering af beskæftigelsestilskuddet. I året efter budget(tilskuds-)året opgøres og udmeldes det endelig beskæftigelsestilskud.

Reguleringerne er samtidig tænkt til at skulle tilskynde til gode resultater på området, således at kommuner, der, sammenholdt med andre kommuner i en landsdel, har en bedre udvikling i antallet af dagpengemodtagere, vil få en højere dækningsgrad for deres udgifter end kommuner med en mindre gunstig udvikling.

Bloktilskud og budgetgaranti

Bloktilskuddet dækker den andel af de kommunale udgifter, der ikke er skattefinansieret eller dækket af andre indtægter, herunder blandt andet udgifter til indsats i jobcentret, aktive tilbud og forsørgelsesydelse.

En stor del af det samlede bloktilskud fordeles til kommunerne ved landsudligningen og udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud. Den resterende del fordeles til kommunerne i forhold til deres indbyggertal, som også kaldes bloktilskudsnøglen.

I forbindelse med aftalen for kommunernes økonomi fastlægges også budgetgarantien – herunder kompensation for ny lovgivning og reguleringer af kommunernes økonomi. Reguleringerne af kommunernes økonomi via budgetgarantien sker som følge af et højere/lavere udgiftsniveau på forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering end forventet. Staten dækker kommunernes samlede udgifter til forsørgelsesudgifter og driftsudgifter til aktivering under ét. Budgetgarantien samler op bagudrettet på udgiftsudviklingen inden for disse områder for at sikre den samlede dækning af udgifterne.

Enkelte områder i beskæftigelsesindsatsen er ikke omfattet af budgetgaranti, jf. de grå felter i tabel 5.1. Det er især udgifter til drift af jobcentrenes indsats i form af samtaler, jobformidling og virksomhedssamarbejde, der også er serviceudgifter, der ikke er omfattet af budgetgarantien.

Budgetgarantien er konstrueret til at give incitament til nedbringelse af de offentlige udgifter til forsørgelse, og at den enkelte kommune nedbringer udgifterne mere end andre kommuner. Budgetgarantien fordeles således med baggrund i bloktilskudsnøglen. Det betyder, at den enkelte kommune kan blive over- eller underkompenseret ift. kommunens egentlige forbrug. Hvis



den enkelte kommune har udgifter, der er lavere, end det kunne forventes (ud fra bloktilskuds-nøglen), vil der være en højere dækningsgrad for udgifterne end for kommuner, der har et højere udgiftsniveau.

Puljer

Staten afsætter målrettede midler til at fremme bestemte mål og indsatser. Puljer på beskæftigelsesområdet anvendes til at understøtte implementering af ny lovgivning, understøtte udvikling af indsatsen gennem metodeudviklingsprojekter eller forsøg med nye indsatser. Derudover er der afsat målrettede midler til f.eks. indsats ved varslede afskedigelser og til uddannelsesløft af dagpengemodtagere.

5.2. Væsentlige ændringer over de seneste 5 år

I dette afsnit beskrives de væsentligste ændringer af lovgivningen, der har betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats, og for statsrefusionen af kommunernes driftsudgifter til aktiv indsats. Afsnittet giver et overblik over de lovændringer og ændringer i styringen, der kan have indflydelse på kommunernes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen.

Ændringerne i finansiering af beskæftigelsesindsatsen gennemgås med udgangspunkt i de tilbudstyper, som de har betydning for. Der er primært fokus på ændringer i den direkte finansiering af aktivering via statsrefusion og driftslofter.

Afsnittet afsluttes med oversigter over de samlede ændringer på tværs af ydelser.

Ordinær uddannelse

De seneste års lovændringer har både tilskyndet til mere og mindre brug af ordinær uddannelse. Tabel 5.2 indeholder en oversigt over, hvilke bevægelser de seneste års lovændringer understøtter ift. ordinær uddannelse. Et ÷ i tabellen er et udtryk for at ændringen må forventes at nedbringe anvendelsen af ordinær uddannelse. Et + er modsat et udtryk for, at der må forventes en stigning i anvendelsen af indsatsen.

Refusion

Med kontanthjælpsreformen fra 2014 blev statsrefusionen af kommunernes udgifter til ordinær uddannelse afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere i de første 9 måneder. Dette gælder dog ikke regne-, læse- og stavekurser og ordblindeundervisning.

I forbindelse med beskæftigelsesreformen blev der til gengæld indført to puljer, der tilskynder brugen af ordinær uddannelse i form af erhvervsrettede uddannelsesforløb. Puljerne er særligt målrettet dagpengemodtagere.

Den ene pulje er den regionale uddannelsespulje, hvor der er 80 pct. refusion på udgifter til korte erhvervsrettede uddannelsesforløb. Formålet med puljen er at give mulighed for, at flere

Tabel 5.2: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. ordinær uddannelse?

2013	
÷	Reduceret driftsloft som led i finansieringen af Uddannelsesløftet og Ungepakke
2014	
÷	Begrænset refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere. Reduceret driftsloft med henblik på øget brug af virksomhedsrettede tilbud
2015	
+	Indførelse af puljer til støtte af uddannelsesløft for dagpengemodtagere
÷	Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere Sænket driftsloft for dagpenge-, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere
2016	
÷	Driftsloftet reduceres
÷	Afskaffelse af høj refusion på forsørgelsesydelsen ved ordinær uddannelse

dagpengemodtagere kan få korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb specifikt inden for områder, hvor der forventes jobåbninger inden for de næste 6 måneder. Beskæftigelsesregionerne udpeger løbende, hvilke uddannelser der er omfattet. Der er årligt afsat 100 mio. kr. i puljen.

Den anden pulje, er puljen til uddannelsesløft, hvor der er 80 pct. refusion på udgifter til erhvervsuddannelsesforløb for ledige ufaglærte og faglærte over 30 år med en forældet uddannelse (dog 100 pct. refusion indtil 30. juni 2017). Der er i 2016 afsat 142 mio. kr. i puljen.

Driftsloft

Driftslofterne har været ændret ad flere omgange:

- Fra 1. januar 2013 blev driftsloftet til kontanthjælps- dagpenge og uddannelseshjælpsmodtagere reduceret som led i finansieringen af de to ordninger Uddannelsesløftet og Ungepakken "Uddannelse og konkrete jobberfaringer skal få unge i job".
- Samme driftsloft blev reduceret igen fra 2014 med kontanthjælpsreformen for at understøtte en øget brug af virksomhedsrettede tilbud.
- Derudover er driftsloftet vedr. dagpenge-, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere reduceret i 2015 og 2016 som følge af afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere og reduktion i mulighed for at hjemtage refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Ændringerne har dermed givet mindre råderum til kommunale driftsudgifter til vejledning og opkvalificering og mentor, idet der er sat fokus på mindre aktivering af især jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

Med de samlede ændringer i forhold til ordinær uddannelse må det forventes, at der med baggrund i ændringer i finansieringen af ordinær uddannelse kan observeres et fald i anvendelsen af ordinær uddannelse for jobparate kontanthjælpsmodtagere og en stigning eller minimum samme niveau for anvendelse af ordinær uddannelse for dagpengemodtagere.

Øvrig vejledning og opkvalificering

I løbet de seneste år har en række lovændringer givet kommunerne mindre råderum til øvrig vejledning og opkvalificering for især dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, jf. tabel 5.3. Der er drejet på både refusion og driftslofter ad flere omgange.

Refusion

De refusionsmæssige ændringer er primært sket i sammenhæng med kontanthjælpsreformen og beskæftigelsesreformen.

Tabel 5.3: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. øvrig vejledning og opkvalificering?

2012	
÷	Begrænset mulighed for gentagne job-søgningsforløb
2013	
÷	Reduceret driftsloft som led i finansieringen af Uddannelsesløftet og Ungepakke
2014	
÷	Begrænset refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere Reduceret driftsloft med henblik på øget brug af virksomhedsrettede tilbud
2015	
÷	Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere Sænket driftsloft for dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp
2016	
÷	Ingen refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere Driftsloftet reduceres



Med kontanthjælpsreformen blev statsrefusionen af kommunernes udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere i de første 24 måneder med virkning fra 2014.

Fra 2016 er statsrefusionen af øvrig vejledning og opkvalificering for de to visitationsgrupper helt afskaffet. Finansieringen af indsatsen er dermed ændret i retning af, at der ikke er særlige økonomiske incitamenter via refusion til anvendelsen af særlige typer redskaber.

I forbindelse med beskæftigelsesreformen blev de samme ændringer i den statslige refusion til øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet for udgifter, der vedrører dagpengemodtagere fra 2015.

Ændringerne i refusion har primært været fokuseret på dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere og i mindre omfang uddannelseshjælpsmodtagere. Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, ledighedsydelse og revalidering har ikke været omfattet af ændringer.

Driftsloft

Driftsloftet til dagpenge-, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere har gennemgået en række ændringer, der direkte eller indirekte har haft betydning for mulighederne for at prioritere øvrig vejledning og opkvalificering.

I september 2012 blev der sat en begrænsning på kommunernes mulighed for at give gentagne tilbud om jobsøgningsforløb til dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Denne ændring indgik i 2013 i beregningen af et ændret driftsloft.

Driftsloftet blev reduceret igen i 2014 med kontanthjælpsreformen for at understøtte en øget brug af virksomhedsrettede tilbud. Det mindskede råderum til de kommunale driftsudgifter kan have indvirkning på anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Derudover er driftsloftet reduceret i 2015 og 2016 som følge af afskaffelse af gentagende aktivering for dagpengemodtagere og reduktion i muligheden for at hjemtage refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Samlet set bevirker lovændringerne, at kommunerne har mindre råderum til at anvende øvrig vejledning og opkvalificering til dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere. Og det må forventes, at øvrig vejledning og opkvalificering anvendes mindre til disse grupper.

Virksomhedsrettede tilbud

De senere års lovgivning har generelt haft til formål at understøtte mere brug af virksomhedsrettet indsats for især dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Et væsentligt incitament for virksomhedsplaceringer, har tidligere ligget i, at der har været en forhøjet refusionsprocent for forsørgelsesudgifter knyttet til perioder i virksomhedspraktik eller løntilskud. Det blev afskaffet pr. 1. januar 2016, hvor refusionen på alle ydelser er omlagt til en refusion der er afhængig af borgerens anciennitet for forsørgelse.



Refusion

Forringelsen af refusionsmulighederne på andre redskabstyper i beskæftigelsesindsatsen har været en vej til at få yderligere fokus på virksomhedsplaceringerne. Et eksempel er begrænsning eller afskaffelse af statsrefusionen på kommunernes udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Med ensartede finansieringsvilkår på redskabstyperne kommer vurderingen af omkostningerne ved tilbud til i højere grad at handle om en afvejning af udgifter op imod effekten. Da der er stærk evidens for, at samtaler og virksomhedsplaceringer har positive effekter for grupper tættest på arbejdsmarkedet, jf. afsnit 4, må det forventes at lige finansieringsvilkår mellem redskabstyperne fører til en øget anvendelse af netop disse redskabstyper.

Driftsloft

Reduktioner af driftslofterne til øvrig vejledning og opkvalificering og mentor har ligeledes bidraget til at sætte kommunernes prioritering af øvrig vejledning og opkvalificering under pres.

Reduktionerne har medført, at der kan hjemtages refusion på færre udgifter, hvilket kan bidrage til, at det er mere økonomisk fordelagtigt at substituere indsats over mod virksomhedsforløb.

En stor del af indsatsen for at opsøge, formidle og følge op på virksomhedsplaceringer finansieres via kommunernes serviceramme. Derfor er en omlægning til virksomhedsrettet aktivitet ikke kun et spørgsmål om incitament til at bruge værktøjet, men kan også afhænge af, om der kan findes råderum inden for servicerammen i kommunerne.

En øget brug af virksomhedsplaceringer kræver investering i ressourcer til etablering af og opfølgning på flere pladser i virksomhederne. En investering der typisk ligger under servicerammen.

En opgørelse af udgifterne ved etablering og udplacering af udsatte ledige i virksomhedspraktikker og løntilskud i enkelte af de deltagende kommuner peger på, at der er omkostning til opsøgning, placering og opfølgning på virksomheder på mellem 25.000 kr. og 63.000 kr. på fuldtidsaktiveret, jf. bilag 5. Det er ressource, der skal kunne prioriteres midler indenfor servicerammen for at kunne substituere aktivitet over mod flere virksomhedsrettede aktiviteter.

Andre væsentlige ændringer

Med beskæftigelsesreformen blev der fra 2015 indført regelændringer, der indeholdt tilskyndelse til mindre brug af løntilskud, især ved offentlige arbejdsgivere. Det handler blandt andet om, at der nu er krav om 6 måneders ledighed før løntilskud hos offentlige arbejdsgivere, og

Tabel 5.4: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. virksomhedsrettede tilbud?

2014	
+ / ÷	Begrænset refusion til vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere Reduceret driftsloft med henblik på øget brug af virksomhedsrettede tilbud
2015	
+ / ÷	Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere Sænket driftsloft for dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp
÷	Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Målretning af virksomhedsrettet indsats, bl.a. ændret finansiering af offentligt løntilskud, begrænsning af løntilskud og ændret finansiering af jobrotation
2016	
+ / ÷	Driftsloftet reduceres Ingen refusion til øvrig vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere
÷	Afskaffelse af høj refusion på forsøgelsesydelsen ved virksomhedsplacering



løntilskudssatsen reduceres ved offentligt løntilskud. Desuden begrænses varigheden af løntilskud til 6 måneder hos private arbejdsgivere og til 4 måneder hos offentlige arbejdsgivere.

Med beskæftigelsesreformen blev den statslige refusion på kommunernes udgifter til jobrotationsydelse sænket fra 100 pct. til 60 pct. Formålet var at tilskynde til *kun* at anvende jobrotation, hvor det vurderes at understøtte den lediges tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Mentorstøtte

Mentorudgifterne har været under stærk vækst de seneste 5 år.

Redskabet anvendes som parallelindsats ved f.eks. uddannelses- og virksomhedsrettede forløb og som selvstændigt redskab til især aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke kan deltage i andre tilbud.

Indtil kontanthjælpsreformen lå mentorredskabet udenfor driftsloftet og med 50 pct. statsrefusion. Efter implementeringen af kontanthjælpsreformen har der været forskellige bevægelser i finansieringen af mentorredskaberne.

Refusion og regler

Statsrefusionen på kommunernes udgifter til mentorstøtte blev afskaffet for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere med kontanthjælpsreformen fra 2014. Formålet var, at kommunerne målretter mentorstøtten til de målgrupper, der ikke er arbejdsmarkedssparate. Det er også de målgrupper, hvor litteraturen peger på, at der kan være positive effekter af en mentorindsats.

Samtidig kom der et lovkrav om, at aktivitetsparate uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere har ret og pligt til mentorstøtte, hvis de ikke kan deltage i andre tilbud.

Ramme og driftsloft

Med kontanthjælpsreformen blev der samtidig med reglerne om øget brug af mentor indført en øvre ramme for, hvor store udgifter til mentorstøtte som kommunerne kan hjemtage refusion for. Denne ramme lå udover driftsloftet. Udgiftsrammen for mentorudgifterne satte ligesom driftslofterne en øvre grænse for, hvor meget staten ville medfinansiere mentorudgifterne.

Fra 2016 er kommunernes udgifter til mentorstøtte omfattet af rådighedsbeløbet for driftsudgifter i stedet for en mentorramme. Samtidig reduceres driftsloftet, bl.a. med baggrund i en lovændring der reducerede kravene til timetal og hyppighed i mentoraktiviteten. Disse ændringer giver mindre råderum til de kommunale driftsudgifter og må forventes at have en indvirkning på anvendelsen af mentor. Ændringerne i mentorfinansiering er sket umiddelbart op til årsskiftet til 2016.

Tabel 5.5: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. mentorstøtte?

2014	
÷	Ingen refusion på mentorstøtte for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere Indførelse af mentorramme
+	Lovkrav om mentorstøtte til aktivitetsparate, der ikke kan deltage i andre tilbud
2016	
÷	Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløbet og driftsloftet reduceres Krav til aktivitet i ret og pligt mentorforløb reduceres



5.3. Opsamling

Finansieringen og styringen af beskæftigelsesområdet er præget af en betydelig kompleksitet. Det skyldes især, at indtægtssiden i de kommunale budgetter på beskæftigelsesområdet er sammensat af en lang række elementer, som gør, at den kommunale økonomi bliver afhængig af mange faktorer. Disse faktorer omfatter:

1. Hvilke målgrupper og indsatser der er omfattet af refusion, hvilket har betydning for, hvilke udgifter der kan hjemtages refusion på.
2. Niveauet for driftslofter og rådighedsbeløb, hvilke sætter en øvre grænse for hvor meget refusion der kan hjemtages.
3. Antal fuldtidspersoner på offentlig ydelse, hvilket har betydning for fastsættelsen af, hvor meget refusion der samlet kan hjemtages.
4. Tidligere års ledighedsniveau, hvilket påvirker, hvor meget den enkelte kommune modtager i beskæftigelsestilskud.
5. Hvor gode resultater der leveres med indsatsen, hvilket har betydning for, hvor mange forsørgelsesudgifter kommunen skal afholde, og hvor stor en andel af kommunens forsørgelsesudgifter der er dækket af refusion.
6. Om resultaterne er bedre end gennemsnittet af kommunerne, som har betydning for hvor stor en andel af de budgetgaranterede udgifter kommunen får dækket af staten.
7. Puljestyling med opfølgning på kriterier og krav til anvendelse af og søgning på puljer.

Kommunernes indtægtsstyring skal således rumme mange fokuspunkter. Samtidig er der en sammenhæng mellem kommunernes indtægter og udgifter, som betyder, at der også på udgiftssiden er et nuanceret styringsbehov. Udover det almindelige økonomistyringsfokus, så handler det om:

1. At driftsudgifterne til aktivering afholdes overfor de forudsatte målgrupper og i de forudsatte indsatser, hvilket har betydning for, om der kan hjemtages refusion på udgifterne.
2. At driftsudgifterne til beskæftigelsesindsatsen fordeles mellem hovedkonto 5 og 6.

Gennemgangen af regler og lovændringer peger på, at statsrefusioner og driftslofter især siden implementeringen af kontanthjælpsreformen har været anvendt hyppigt til at understøtte intensjonerne i ny lovgivning og påvirke udgiftsniveauet til driftsudgifter til aktivering. Med ændringerne i finansieringen af indsatsen via refusioner og regelændringer må det forventes, at der over de seneste 5 år og i særlig grad i 2015 og 2016 er set:

- En stigning i udgifterne til ordinær uddannelse til især dagpengemodtagere
- Et fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering generelt og især for de jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.
- En stigning i mentoraktivitet med et begyndende fald i 2016.
- Én stigning i private virksomhedsforløb.
- Et fald i det samlede aktiveringsniveau med baggrund i faldende driftslofter.

Tabel 5.6 og tabel 5.7 indeholder en oversigt over de væsentligste lovændringer de seneste fem år, der har betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats og statsrefusionen af kommunernes udgifter til den aktive indsats. Tabel 5.6 har fokus på hvilke målgrupper de enkelte lovændringer vedrører. Tabel 5.7 har fokus på om lovændringerne må forventes at give anledning til, at kommunerne anvender mere eller mindre af de forskellige tilbudstyper.



Tabel 5.6: Hvilke målgrupper har de seneste års lovændringer betydning for?

		Dagpenge	Jobparate	Kontant-hjælp	Åbenlyst udd.parate	Uddannel-seshjælp	Aktivitetets + udd.parate	Sygedagpenge	Revalidering	Ledighedsydelse	Ressourceforløb	Jobafklaringsforløb
2012	Begrænset mulighed for gentagne jobsøgningsforløb for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (bekendtgørelses-ændring)											
2013	Ny ydelse indføres: ressourceforløb. Driftsudgifter til aktiv indsats til ressourceforløb friholdes fra driftsloft											
	Reduceret driftsloft som led i finansiering af Uddannelses-løft og Ungepakke											
	Ny ydelse indføres: uddannelseshjælp											
	Ingen refusion på mentorstøtte for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere											
	Indførelse af mentorramme. Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til mentorstøtte inden for rammen											
2014	Begrænsning i refusion til vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddan-nelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere											
	Reduceret driftsloft med henblik på øget brug af virksom-hedsrettede tilbud											
	Opsplitning af rådighedsbeløb (to driftslofter)											
	Ny ydelse (1. juli): jobafklaringsforløb på ressourceforløbs-ydelse. Driftsudgifter til aktiv indsats uden for driftsloft											
	Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere											
	Målrætning af virksomhedsrettet indsats, bl.a. ændret fi-nansiering af off. løntilskud og begræns. af løntilskud											
	Refusion af udgift til jobrotation sænkes fra 100 til 60 pct.											
2015	Afskaffelse af pligt til gentagen aktivering for dagpenge-modtagere											
	Sænket driftsloft											
	Pulje til uddannelsesløft (fra 1. juli)											
	Den regionale uddannelsespulje											
	6 uger selvvalgt udd. ændres til 6 ugers jobrettet udd.											
	Nye kategorier for SDP + kun refusion for kategori 2 og 3											
	Nye refusionsregler på udgifter til forsørgelsesydelse											
2016	Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløb for driftsud-gifter og driftsloftet reduceres											
	Ingen refusion til øvrig vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddan-nelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere											

Anm. De skraverede felter angiver, at de pågældende ydelsesgrupper ikke eksisterede på tidspunktet for lovændrin-gen. F.eks. er ressourceforløb først implementeret med førtidspensionsreformen 1. januar 2013.

Tabel 5.7: Hvilke indsats typer har de seneste års lovændringer betydning for?

		Virksom- hedsrettede tilbud	Vejledning og op- kvalificering			Mentor- støtte
		Løn tilskud og virksom- hedspraktik	Ordinær uddannelse	Øvrig vejledning og op- kvalificering	Læse, skrive, regnekurser	
2012	Begrænset mulighed for gentagne jobsøgningsforløb for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (bekendtgørelses-ændring)			÷		
	Ny ydelse indføres: ressourceforløb. Driftsudgifter til aktiv indsats til ressourceforløb friholdes fra driftsloft					
2013	Reduceret driftsloft som led i finansiering af Uddannelses- løft og Ungepakke	+	÷	÷		
	Ny ydelse indføres: uddannelseshjælp					
2014	Ingen refusion på mentorstøtte for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere					÷
	Indførelse af mentorramme. Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til mentor inden for rammen					÷
	Begrænsning i refusion til vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	+	÷	÷		
	Reduceret driftsloft med henblik på øget brug af virksomhedsrettede tilbud	+	÷	÷		
	Opsplitning af rådighedsbeløb (to driftslofter)					
	Ny ydelse (1. juli): jobafklaringsforløb på ressourceforløbs- ydelse. Driftsudgifter til aktiv indsats uden for driftsloft					
	Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere	+	+	÷		
2015	Målretning af virksomhedsrettet indsats, bl.a. ændret finansiering af offentligt løn tilskud og begræns. af løn tilskud	÷				
	Refusion af udgift til jobrotation sænkes fra 100 til 60 pct.					
	Afskaffelse af pligt til gentagen aktivering for dagpenge- modtagere	÷	÷	÷	÷	
	Sænket driftsloft		÷	÷	÷	
	Pulje til uddannelsesløft (fra 1. juli)		+			
	Den regionale uddannelsespulje		+			
	6 uger selvvalgt udd. ændres til 6 ugers jobrettet udd.		(+)			
	Nye kategorier for SDP + kun refusion for kategori 2 og 3					
	Nye refusionsregler på udgifter til forsørgelsesydelse					
	Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløb for driftsudgif- ter og driftsloftet reduceres		÷	÷	÷	÷
2016	Ingen refusion til øvrig vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	+		÷		÷

6. Påvirkning af kommunernes beskæftigelsesindsats gennem ændringer i finansieringen af indsatsen

I dette afsnit er der fokus på at vurdere, om ændringer i statens finansiering af tilbud under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats faktisk sætter sine spor i kommunernes anvendelse af forskellige tilbudstyper.

For at vurdere virkningen af den statslige styring er det undersøgt, hvilke bevægelser der har været i beskæftigelsesindsatsen i de seneste 5 år. Det sammenholdes med de forventede bevægelser i indsatsen med baggrund i finansieringen af indsatsen, som blev gennemgået i afsnit 5.2. Det er målet at sætte fokus på, om der er bevægelse i indsatsen, som indikerer, at den økonomiske styring kan have en virkning på prioriteringerne i beskæftigelsesindsatsen.

Den statslige styring og finansiering af indsatsen omfatter hele beskæftigelsesindsatsen for grupper på midlertidige forsørgelsesydelse, som udgør en gruppe på ca. 360.000 fuldtidspersoner i 2016, jf. tabel 6.1.

Det omfatter grupper på dagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, revalidering, ressourceforløb, jobafklaring og ledighedsydelse.

Borgere omfattet af integrationsprogrammet er også en del af denne gruppe, men indgår ikke i analysen, da området er omfattet af særlige styringsvilkår.

Tabel 6.1: Udviklingen i fuldtidspersoner på offentlige forsørgelsesydelse 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016*	Udvikling 2012 - 2016
Dagpenge mv.	128.602	118.642	105.555	96.597	86.375	-32,8%
Kontanthjælp og uddannelseshjælp	137.486	147.285	148.696	150.850	144.590	5,2%
<i>Kontanthjælp</i>	137.486	147.285	106.018	108.931	103.898	-
<i>Uddannelseshjælp</i>	0	0	42.678	41.919	40.692	-
Integrationsydelse	0	0	0	595	10.175	-
Sygedagpenge mv.	80.304	74.718	74.787	79.665	82.511	2,7%
Revalidering mv.	11.733	10.502	9.547	8.106	7.090	-39,6%
Ressourceforløb	0	727	5.104	12.191	15.931	-
Ledighedsydelse	16.526	16.795	15.356	14.653	14.332	-13,3%
I alt midlertidige forsørgelsesydelse	374.651	368.669	359.045	362.657	361.004	-3,6%
Fleksjob	51.052	53.187	57.213	60.956	63.950	25,3%
Førtidspension	244.339	239.757	229.813	221.402	215.593	-11,8%
Efterløn	106.582	99.375	91.283	82.003	74.530	-30,1%
I alt	776.624	760.988	737.354	727.018	715.077	-7,9%

Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Rummer alle forsørgelsesydelse (ekskl. SU, barselsdagpenge og pension). Arbejdsmarkedsydelse, særlig uddannelsesyndelse og kontantydelse er inkluderet i dagpenge mv. Jobafklaringsforløb er inkluderet i sygedagpenge mv. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3. kvartal 2016.

Borgere i fleksjob, førtidspension eller på efterløn indgår heller ikke analysen, da der er tale om borgere, der enten er i et fast ansættelsesforhold eller ikke er i målgruppen for en beskæftigelsesindsats.

For gruppen af borgere på midlertidige forsørgelsesydelse (ekskl. borgere under integrationsprogrammet) er der i det følgende set på udviklingen i redskabssammensætningen og brugen af tilbudstyper under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Udviklingen i den faktiske redskabssammensætning sammenholdes med de bevægelser, som kunne forventes som følge af den statslige styring på driftsudgifter, jf. kapitel 0.

I det omfang det er relevant, inddrages forklaringerne fra kommunerne i dette afsnit med henblik på at nuancere billedet af den økonomiske styrings indvirkning på bevægelserne.

6.1. Udvikling i redskabssammensætning i beskæftigelsesindsatsen

I perioden 2012 til 2016 er der sket et fald i aktiveringsgraden for målgrupperne i beskæftigelsesindsatsen. Det vil sige, hvor mange fuldtidspersoner, der er aktiveret, ud af antal fuldtidspersoner på ydelse. Aktiveringsgraden er faldet med ca. 18 pct. i perioden 2012 til 2016. Aktiveringsgraden var i 2012 samlet på 22 pct. og var i 2016 på 18 pct., jf. figur 6.1.

Aktivitetens faldet er i særlig grad trukket af dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere (især jobparate kontanthjælpsmodtagere), hvilket i høj grad afspejler en reduktion i krav til ret og pligtaktivering for disse grupper. Denne reduktion i ret og pligt er også reguleret i kommunernes driftslofter eller via DUT¹³, jf. afsnit 5.2.

Generelt er der henover perioden sket en række ændringer i lovgivning og rammerne for indsatsen, som kan være med til at påvirke indsatsmønstret. Den overordnede aktivitetsudvikling skal bl.a. ses i lyset af, at der henover perioden er sket:

- Lempelser i lovkravene til hvor ofte og hvor intensivt personer på offentlig forsørgelse skal være i aktivering.
- en markant stigning i brugen af mentorordninger for især de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Mentoraktivitet er ikke inkluderet i aktiveringsgraden.
- Et fald i antallet af fuldtidspersoner på midlertidige offentlige forsørgelsesydelse med knap 4 pct. i perioden 2012 - 2016, jf. tabel 6.1. Udviklingen er primært drevet af et fald i antallet af dagpengemodtagere.

For at undgå at disse ændringer påvirker billedet af, hvad statens styringsmekanismer har af indvirkning på redskabsanvendelsen, ses der i det følgende primært på bevægelser i redskabssammensætningen, som vist i figur 6.2. Det vil sige, at det er redskabernes andel af den samlede aktivitet, der er i fokus.

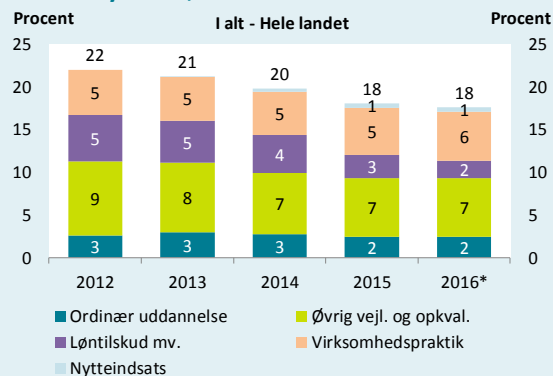
Ændringerne i styringen og finansieringen af indsatsen, der er gennemgået i afsnit 5.2, peger på, at der må forventes en mindre brug af vejledning og opkvalificering og herunder især øvrig vejledning og opkvalificering, henover perioden 2012 til 2016. Det har bl.a. baggrund i lovændringer, og at refusionen på øvrig vejledning og opkvalificering er fjernet for dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate. Intentionen har bl.a. været, at understøtte en bevægelse over mod flere virksomhedsplaceringer.

I hovedtræk peger analysen af aktivitetsbevægelser i beskæftigelsesindsatsen på, at der overordnet set ikke er sket store forskydninger i den samlede beskæftigelsesindsats. Øvrig vejledning og opkvalificering fylder samlet set det samme i indsatsen i 2016 i forhold til 2012, jf. figur 6.2

Virksomhedsplaceringer fylder samlet set mindre i indsatsen i 2016 end de gjorde i 2012, jf. figur 6.2. Det omfatter virksomhedsplaceringer i praktik, løntilskud og jobrotation. Der er samtidig sket en ændring i sammensætningen af virksomhedsplaceringer, hvor virksomhedspraktik fylder mere, mens løntilskud fylder mindre.

¹³ DUT står for Det Udvidede Totalbalanceprincip. Ved lovændringer forhandles de økonomiske konsekvenser af lovændringerne ved DUT-forhandlinger. Forhandlingerne omfatter hvilken kompensation, der skal gives for meropgaver eller ændringer i ansvarsplacering mellem stat og kommune mv. Resultatet af DUT forhandlinger af årets lov og cirkulæreprogram indgår i budgetaftalen mellem Staten og kommunerne.

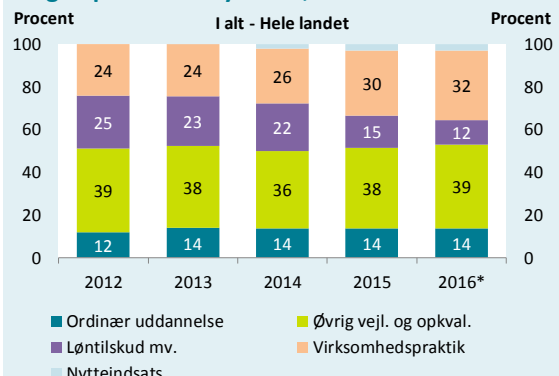
Figur 6.1: Udviklingen i aktiveringsgraden på tværs af ydelser, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge, kontanthjælp ekskl. borgere omfattet af integrationsprogrammet, uddannelseshjælp, sygedagpenge, jobafklaringsforløb, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, ledighedsydelse, arbejdsmarkedsydelse og særlig uddannelsesydelse. 2016 er baseret på data for perioden 4.kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 6.2: Udviklingen i redskabssammensætningen på tværs af ydelser, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge, kontanthjælp ekskl. borgere omfattet af integrationsprogrammet, uddannelseshjælp, sygedagpenge, jobafklaringsforløb, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, ledighedsydelse, arbejdsmarkedsydelse og særlig uddannelsesydelse. 2016 er baseret på data for perioden 4.kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Fjernelse af statsrefusion på vejledning og opkvalificering for visse grupper og sænkninger af driftslofterne synes dermed ikke umiddelbart at have rykket markant ved kommunernes fokus i indsatsen fra 2012 til 2016.

I dette samlede billede er det dog væsentligt at være opmærksom på, at der i perioden 2012 til 2016 har været et betydeligt fald i ledige, og i aktiveringsgraden for især dagpenge- og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Det er grupper, der typisk i starten af analyseperioden (2012) i højere grad end andre grupper var i virksomhedsvendt aktivering, jf. bilag 4.

I de efterfølgende afsnit er der en opsamling på, hvordan bevægelserne i beskæftigelsesindsatsen ser ud, når man ser nærmere på målgrupperne, og de redskaber der anvendes i indsatsen. Kommunernes forklaringer på aktivitetsmønstret inddrages i det omfang, det er relevant.

Indsatsen for dagpenge-, kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere

For at vurdere virkningen af den statslige styring, er det for forskellige ydelsesgrupper undersøgt, hvilke bevægelser der har været i beskæftigelsesindsatsen i de seneste 5 år. Det sammenholdes med de forventede bevægelser i indsatsen med baggrund i ændrede regler vedr. finansieringen af indsatsen.

Mange reguleringer af finansieringsreglerne er direkte målrettet bestemte ydelsesgrupper og giver ikke nødvendigvis udslag i den samlede indsats for alle målgrupperne i beskæftigelsesindsatsen. Gennemgangen af finansieringsreglernes påvirkning af indsatsen for de enkelte målgrupper er samlet i bilag 4, hvor dette afsnit giver en kort introduktion til resultaterne.

Dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere har været omfattet af de fleste og største reguleringer gennem ændringer i refusion, driftslofter mv. Der er henover perioden sket en betydelig ændring i målgrupperne. Særligt er det værd at bemærke, at dagpengeperioden er afkortet, der er etableret en ny ydelsesgruppe i form af uddannelseshjælp, og der er oprettet nye ydelser i form af jobafklaring og ressourceforløb mv.

Med implementeringen af de nye målgrupper ligger også ændringer i lovkravene til indsatsen, og det er naturligt, at bevægelserne i indsatsen for målgrupperne også i høj grad vil være påvirket af dette.

Særligt for kontanthjælpsområdet er det, at Kontanthjælpsreformen fra 2014 medførte, at unge under 30 år uden en uddannelse, der tidligere havde modtaget kontanthjælp, overgik til at modtage uddannelseshjælp. Hvis man blot ser på udviklingen for alle kontanthjælpsmodtagere fra 2012 til 2016 vil udviklingen derfor være påvirket af, at en del af målgruppen frafalder fra 2014 og frem. Ved at dele kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne op ift. alder, kan man i højere grad følge udviklingen uden databrud. Det er udgangspunktet nedenfor. Som baggrund for analysen er der også lavet udtræk for udviklingen for de samlede målgrupper på kontant- og uddannelseshjælp og på visitationsgrupperne jobparate og aktivitetsparate.

Indsatsen for dagpengemodtagere

Der har de seneste år været et faldende aktiveringsniveau for dagpengemodtagere. Aktiveringsgraden er faldet fra 25% i 2012 til 15%. Det afspejler, hvad der var forventet på grund af lempelser i kravene til ret og pligt aktivering og reduktioner i driftsloftet.

Samtidig tyder gennemgangen af indsatsen for dagpengemodtagere på, at der er en direkte sammenhæng mellem de nye regler for brugen af og finansiering af løntilskud ved offentlige arbejdsgivere og anvendelsen af offentligt løntilskud. Anvendelsen af offentlige løntilskud er faldet betydeligt, og dette fald er ikke opvejet af øget brug af andre virksomhedsplaceringer.

Kommunerne har da også peget på, at de i højere grad har fokus på formidling til ordinære job i den aktuelle arbejdsmarkedssituation.

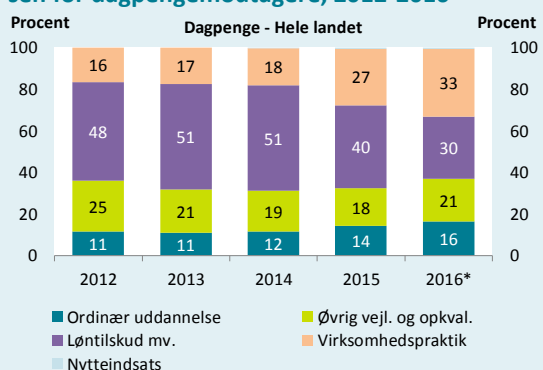
I forhold til øvrig vejledning og opkvalificering er der ikke sket det forventede fald i andelen af øvrig vejledning og opkvalificering, i forbindelse med afskaffelsen af statsrefusion i 2015, jf. figur 6.3. Kommunerne peger på, at de prioriterer at give disse tilbud til de dagpengemodtagere, hvor de vurderer det relevant og har forventning om, at det giver beskæftigelseseffekt- også selvom der ikke er statsrefusion på udgifterne.

For dagpengemodtagerne fylder ordinær uddannelse mere i indsatsen i 2016 end det gjorde i 2012. Det er i tråd med forventningen om en stigning som følge af implementeringen af puljer til uddannelse af dagpengemodtagere.

Indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere

Antallet af voksne på kontanthjælp er steget siden 2012, og der er i 2016 ca. 8 pct. flere fuldtidspersoner på over 30 år end i 2012.¹⁴

Figur 6.3: De enkelte redskabers andel af indsatsen for dagpengemodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge, 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

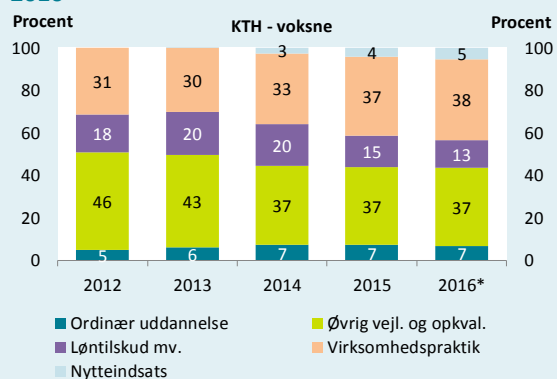
¹⁴ Tallene er ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet.

De voksne kontanthjælpsmodtagere har henover perioden 2012-2016 haft et svagt fald i aktiveringsgraden. Aktiveringsgraden er faldet fra 19% i 2012 til 18% i 2016. I perioden efter kontanthjælpsreformen er faldet i aktiveringsniveauet drevet af mindre aktivering af de jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Der er fra 2013 til 2014 sket et fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering. Det kan afspejle, at refusionen for disse tilbud blev afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere i de første 24 måneder og at ret og pligt bestemmelserne for aktivering blev lempet.

Anvendelsen af løntilskud er faldet, mens brugen af virksomhedspraktik er steget siden 2015. Det tyder på, at de nye regler for løntilskud i nogen grad har medført, at kommunerne substituerer løntilskud med virksomhedspraktik.

Figur 6.4: De enkelte redskabers andel af indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på kontanthjælp der er fyldt 30 år. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Samlet er der en stigning i brugen af virksomhedsplaceringer ifm. Kontanthjælpsreformen. Efter reformen har der dog ikke været udvikling i brugen af virksomhedsplaceringer.

Anvendelsen af ordinær uddannelse fylder mere i indsatsen i 2016 end det gjorde i 2012, selvom finansieringsvilkårene er forringet. Det er både i indsatsen for aktivitetsparate og for jobparate, at ordinær uddannelse fylder mere i indsatsen. Nogle kommuner har uddybet baggrunden og peger på, at der med den aktuelle beskæftigelsessituation er bedre mulighed for at indgå aftaler med virksomhederne om job, hvis borgeren bliver opkvalificeret forud på ansættelse.

Indsatsen for unge kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere

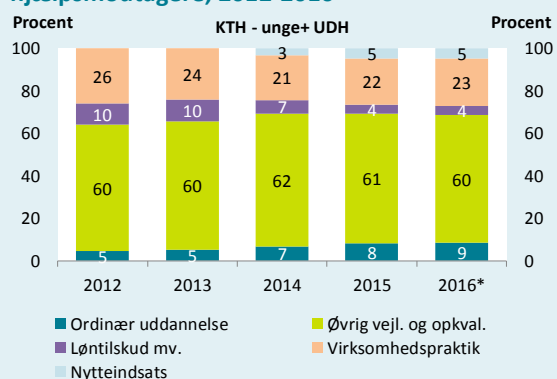
Aktiveringsgraden for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere har været stort set uændret siden 2012. Det tyder på, at kommunerne har prioriteret at fastholde indsatsniveauet for denne målgruppe på trods af det reducerede driftsloft.

Det har formentlig også baggrund i beskæftigelseslovgivningens krav om en intensiv indsats for unge uddannelsesparate på uddannelseshjælp.

Øvrig vejledning og opkvalificering fylder også det samme i indsatsen henover perioden 2012-2016.

Brobygningsforløb, der blev introduceret med Kontanthjælpsreformen, kan dog være en væsentlig del af aktiviteten og en opgørelse af indholdet i øvrig vejledning og opkvalificering hos 8 af de deltagende kommuner peger på, at brobygningsforløb i 2016 fylder ca. 22% af aktiviteten under øvrig vejledning og opkvalificering for uddannelseshjælpsmodtagere, jf. bilag 3.

Figur 6.5: De enkelte redskabers andel af indsatsen for unge kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på kontanthjælp eller uddannelseshjælp, der er under 30 år. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Anvendelsen af ordinær uddannelse er steget i samme periode. Anvendelsen af ordinær uddannelse for unge er i 2016 omtrent dobbelt så høj som i 2012.

Ordinær uddannelse

Anvendelsen af ordinær uddannelse i aktiveringsindsatsen er samlet på et stort set uændret niveau i perioden 2012 til 2016. Andelen af fuldtidspersoner, der er fuldtidsaktiveret i ordinær uddannelse, er faldet fra 2,6 pct. til 2,4 pct. fra 2012 til 2016, jf. figur 6.1.

Faldet er dog ikke så markant, som for andre redskaber, hvilket medfører, at ordinær uddannelse i 2016 fylder mere i den samlede aktivitet jf. figur 6.2.

I tabel 6.2 er vist hvilke forventede bevægelser, der er i ordinær uddannelse. Det er indikeret med +/÷ for henholdsvis en forventning og stigende/faldende aktivitet. I højre kolonne af tabellen er der en pil, der indikerer, hvilken bevægelse der faktisk har været siden implementering af ændringen.

Tabel 6.2: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. ordinær uddannelse, og hvilke bevægelser har der været?

Hvilke bevægelser understøtter lovændringerne?	Hvilke bevægelser har der været?
2014	
÷ Begrænset refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	↑
2015	
+ Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere	↑
Indførelse af puljer til støtte af uddannelsesløft for dagpengemodtagere	
÷ Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere	
Sænket driftsloft for dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp	
2016	
÷ Høj refusion på forsørgelsesudgifterne ved deltagelse i ordinær uddannelse afskaffes	↑
Anm: Vurderingen af bevægelser er sket ud fra, hvor meget indsatsen fylder i det samlede indsatsbillede. For bl.a. dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er der sket store fald i aktiveringsgraden, hvilket bunder i ændret lovgivning. For at undgå at disse ændringer præger tolkningen, er der set på den relative betydning af redskabet i indsatsen.	

Ændringerne ift. ordinær uddannelse er primært sket over for jobparate kontanthjælpsmodtagere, åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. For jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere er refusionsmulighederne på ordinær uddannelse reduceret. Anvendelsen af ordinær uddannelse fylder alligevel mere i indsatsen for begge grupper, selvom der har været et bortfald af refusion af ordinær uddannelse i den første ledighedsperiode for både kontanthjælpsmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Flere kommuner har peget på, at der primært anvendes uddannelse, når det er drevet af behov hos virksomhederne. Det skal forstås således, at det lykkes at lave aftaler med virksomheder om jobgaranti, hvis den ledige gennemfører et uddannelsesforløb. Kommunerne peger på, at det altid skal/kan prioriteres, og at det er særlig relevant i en situation med stigende beskæftigelse, hvor uddannelse kan bane vejen til job for nogle grupper. Drivkraften for disse beslutninger ligger i, at pengene hurtigt er tjent hjem, hvis den ledige kommer i arbejde.

For dagpengemodtagere gælder formentlig det samme billede. Aktiviteten for denne målgruppe er dog også samtidig understøttet af uddannelsespuljer. Uddannelsespuljerne trådte i kraft i 2015, og kan have en væsentlig betydning for at der også er set en øget aktivitet under ordinær uddannelse for dagpengemodtagere.



Øvrig vejledning og opkvalificering

Aktiviteten under øvrig vejledning og opkvalificering er henover de 5 år reduceret med ca. 20 pct., jf. figur 6.1, men det er fortsat det mest anvendte redskab i beskæftigelsesindsatsen og fylder ca. 40 pct. af aktiviteten, jf. figur 6.2.

På trods af markante ændringer i lovkrav, refusioner og driftslofter fylder øvrig vejledning og opkvalificering siden 2014 det samme i den samlede indsats.

Ændringer af driftsloft og refusioner i de seneste 3 år synes ikke overordnet at have haft virkning på redskabets relative anvendelse set ift. andre redskaber. Det kan dog have understøttet intensiveringen ift. at reducere brugen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Kommunerne peger på, at der er sket en ændring i brugen af øvrig vejledning og opkvalificering, og at der løbende arbejdes med at justere tilbuddene for at sikre resultater af indsatsen.

Kommunerne peger på, at øvrig vejledning og opkvalificering bl.a. anvendes som opkvalificerende ift. borgerens egen jobsøgning, forberedelse af virksomhedsrettede forløb eller som parallelle forløb under en virksomhedspraktik, jf. boks 6.1.

Det er samtidig vurderingen hos en række kommuner, at der er brug for de tilbud, som øvrig vejledning og opkvalificering giver mulighed for, for at få gode effekter af indsatsen og gode resultater af virksomhedsplaceringer.

I forbindelse med denne undersøgelse er de deltagende kommuner blevet bedt om at bidrage til en opgørelse af, hvordan øvrig vejledning og opkvalificering anvendes i 2016. Det er en opfølgning på en undersøgelse gennemført af Slotsholmen i 2013.

I 2013 gennemførte Slotsholmen en spørgeskemaundersøgelse blandt ca. 1.600 borgere på kontanthjælp, dagpenge og sygedagpenge, der i januar 2013 havde deltaget i øvrig vejledning og opkvalificering. Undersøgelsen pegede på, at 41 pct. af forløbene under øvrig vejledning og opkvalificering kunne karakteriseres som jobsøgningsforløb. 24 pct. af forløbene blev vurderet til at være kommunale projekter med et produktions- og servicelignende indhold. 19 % blev vurderet til at falde under kategorien særligt tilrettelagte kurser og 16 pct. blev vurderet som fysisk træning.

Tabel 6.3: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. øvrig vejledning og opkvalificering, og hvilke bevægelser har der været?

Hvilke bevægelser understøtter lovændringerne?	Hvilke bevægelser har der været?
2014	
÷ Begrænset refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere på øvrig vejledning og opkvalificering.	→
2015	
÷ Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere Sænket driftsloft for dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp	→
2016	
÷ Ingen refusion for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløbet og driftsloftet reduceres	→
Anm: Vurderingen af bevægelser er sket ud fra hvor meget indsatsen fylder i det samlede indsatsbillede. For bl.a. dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er der sket store fald i aktiveringsgraden, hvilket binder i ændret lovgivning. For at undgå at disse ændringer præger tolkningen er der set på den relative betydning af redskabet i indsatsen.	

Tabel 6.4: fordeling af øvrig vejledning og opkvalificering på redskabstyper, nov. 2016

	I alt
1) Kurser	
a) Jobsøgningskurser	10%
b) Fysisk træning og vejledning i kost, motion og helbred	10%
c) Særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb	59%
d) brobygning	9%
2) Kommunale projekter	
a) Opgaver internt i kommunen	11%
b) Produktion med henblik på salg	1%
I alt (Antal)	4.772

Kilde: Opgørelse fra 8 kommuner

Anm.: De deltagende kommuner har udtrukket samtlige igangværende forløb under øvrig vejledning og opkvalificering for kontanthjælps-, uddannelseshjælps-, sygedagpenge og dagpengemodtagere og grupperet forløbene under tilbudstyper.

Boks 6.1: Eksempler på indhold i øvrig vejledning og opkvalificering

De interviewede kommuner har peget på, hvad der indholdsmæssigt ligger i øvrig vejledning og opkvalificering:

For de jobparate kan tilbuddene bl.a. indeholde:

- Styrket jobsøgning, jobsøgningsplaner, jobsamtale, CV, brug af digitale redskaber, mv.
- Forløb med fokus på job- og brancheskifte, opkvalificering mv.
- Straks-aktivering og åbne tilbud – hvor den lediges rådighed afprøves
- Parallelle forløb – bl.a. sundhedstilbud.

For de aktivitetsparate (med statsrefusion) kan tilbuddene bl.a. indeholde:

- Styrket jobfokus og jobsøgning – herunder CV, jobsøgningsplan, jobønsker og jobmål, mv.
- Forforløb til virksomhedsrettet aktivering.
- Parallelle forløb i forbindelse med virksomhedsrettet aktivering.
- Tværfaglige indsatser finansieret på beskæftigelsesområdet

I denne undersøgelse er de deltagende kommuner blevet bedt om at opgøre den aktuelle fordeling af forløb under øvrige vejledning og opkvalificering, der falder i forskellige forløbstyper. 8 kommuner har deltaget og har fordelt ca. 4.800 forløb på forløbstyper, jf. tabel 6.4¹⁵.

Siden 2013 er der indført begrænsning i muligheden for at anvende jobsøgningsforløb, jf. afsnit 5.2. Det nuværende billede af aktiviteten peger på, at denne aktivitet faktisk er reduceret betydeligt. Jobsøgningsforløb fylder kun 10 pct. af aktiviteten under øvrig vejledning og opkvalificering imod 41 pct. i undersøgelsen fra 2013. Andelen af aktivitet i kommunale projekter er også faldet markant fra 24 pct. til 12 pct. I stedet er anvendelsen af brobygningsforløb og i særlig grad særligt tilrettelagte kurser og uddannelsesforløb steget markant. Særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb fylder ca. 60 pct. i de igangværende forløb i de 8 kommuner. Disse tilbud gives især til modtagere af uddannelseshjælp, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere, jf. bilag 3: sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering

Til dagpengemodtagere peger opgørelsen på, at øvrig vejledning og opkvalificering primært består af jobsøgningskurser. For jobparate kontanthjælpsmodtagere dækker øvrig vejledning og opkvalificering i højere grad over opgaver internt i kommunen. Ifølge kommunerne kan opgaver internt i kommunen bl.a. rumme rådighedsafprøvende tilbud.

¹⁵ 8 kommuner har deltaget i undersøgelsen. Der har været deltagelse fra både store og små kommuner i undersøgelsen, jf. Bilag 3: Sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Opgørelse af aktivitetstyper kunne indikere, at ændringer i lovgivning om færre jobsøgningsforløb, implementering af brobygningsforløb og nytteindsats har haft afsmittende virkning på aktivitetsmønstret.

Enhedspriserne kan være en væsentlig faktor i, hvilke valg der træffes om tilbudssammensætningen i en kommune. Enhedsprisen for en fuldtidsaktiveret under vejledning og opkvalificering er meget forskellig for forskellige målgrupper, hvilket kan være et udtryk for den indholdsmæssige tyngde i forløbene, f.eks. hvor mange timer borgeren er i tilbud og hvilken type aktivitet borgeren deltager i. Gennemsnitligt koster tilbuddene indenfor driftslofterne ca. 87.000 kr. netto for kommunerne, jf. tabel 6.5.

Tabel 6.5: Enhedspriser pr. fuldtidsaktiveret ved vejledning og opkvalificering i hele landet i 2015 (2015-pl og brutto-priser)

Indenfor driftslofter	Samlet enhedsomkostning (brutto)	Samlet enhedsomkostning (netto)
Dagpengemodtagere	143.076	87.992
Kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere	143.390	88.185
Seks ugers jobrettet uddannelse	207.395	127.548
Enhedsomkostning: ledighedsrelateret	146.219	89.925
Revalidender/ forrevalidender	71.521	43.985
Sygedagpengemodtagere	219.956	135.273
Ledighedsydelsesmodtagere	174.047	107.039
Enhedsomkostning: øvrige	126.705	77.924
Enhedsomkostning på tværs af målgruppe	140.937	86.676

Udenfor driftslofter	Samlet enhedsomkostning (brutto)	Samlet enhedsomkostning (netto)
Ressourceforløb	177.216	88.608
Jobafklaringsforløb	130.499	65.250

Kilde: Beregninger fra STAR og mploy med baggrund i data fra Danmark Statistik.
Anm: Priser er beregnet med baggrund i regnskabstal for funktion 5.90 i 2015

Virksomhedsrettede forløb

Vejene til at påvirke og øge den virksomhedsrettede aktivitet har været både direkte og indirekte fra 2012 til 2016. Det er gået både gennem refusion på forsørgelsesudgifter, direkte ændringer af mulighederne i løntilskudsordninger og gennem gradvis udfasning af refusion på andre driftsudgifter til aktivering.

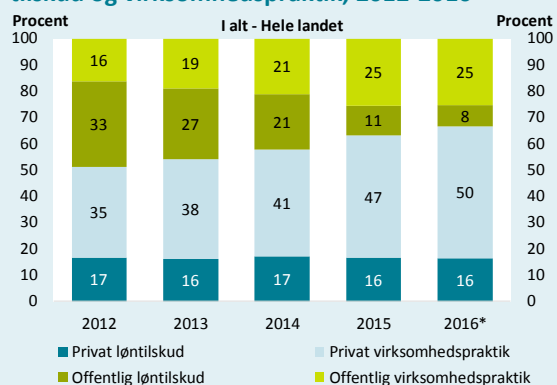
Anvendelsen af virksomhedsplaceringer er dog faldet i perioden. I 2016 fylder aktiviteten således 5 procentpoint mindre i det samlede aktivitetsbillede ift. 2012, jf. figur 6.2.

Også når man ser på antallet af borgere, der er berørt af en virksomhedsplacering, er aktiviteten faldet. I 2012 var ca. 280.000 i en virksomhedsplacering. Antallet af borgere berørt af en virksomhedsplacering var i 2016 på 244.000. Dvs. at der har været et fald på knap 13%. Faldet er mindre, hvis fleksjob inkluderes i opgørelsen, hvor kommunerne også har en opgave med udplacering, men der er fortsat et fald på 7%.

Når kommunernes prioritering af virksomhedsplaceringer ikke ses tydeligere i det samlede aktivitetsbillede, så er det bl.a. fordi, der har været en betydelig nedgang i involveringen af offentlige arbejdsgivere, hvilket har nedbragt især antallet af offentlige løntilskudsplaceringer.

I 2015 indførtes en varighedsbegrænsning i løntilskudsperioden for dagpengemodtagere og ændringer i finansieringen af offentligt løntilskud. Disse ændringer har sat et markant aftryk på

Figur 6.6: Udviklingen i sammensætningen af løntilskud og virksomhedspraktik, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge, kontanthjælp ekskl. borgere omfattet af integrationsprogrammet, uddannelseshjælp, sygedagpenge, jobafklaringsforløb, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, ledighedsydelse, arbejdsmarkedssydelse og særlig uddannelsesyndelse. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

aktivitetssammensætningen og har reduceret aktiviteten i løntilskud, jf. figur 6.6. Offentlige løntilskud fyldte i 2012 33 pct. af fuldtidspersonerne i tilbud på virksomheder. I 2016 var det reduceret til 8 pct. i 2016, jf. figur 6.6. Det er især indsatsen for dagpengemodtagere, der har været påvirket af ændringerne i tilbudssammensætningen.

Faldet i virksomhedsrettede forløb synes således primært at have en meget direkte sammenhæng med ændringer i løntilskudsordningerne og mindre gunstige vilkår for kommunerne til at etablere offentlige løntilskud.

Før 2016 var den virksomhedsrettede indsats i høj grad drevet af en differentieret forsørgelsesrefusion, hvor der var en højere refusion for borgere i virksomhedsrettet indsats. Det var med til at øge volumen i de virksomhedsrettede forløb.

I interviewene peger kommunerne på, at de ikke oplever, at de seneste års nedbringelse af refusion på andre redskaber i sig selv har været med at sætte fokus på og drive en bevægelse mod at etablere flere virksomhedsplaceringer.

Kommunerne peger derudover på, at de pt. har meget fokus på og en klar prioritering af de virksomhedsrettede tilbud. En prioritering som efter kommunernes egen udsagn primært er drevet af fokus på at skabe gode resultater og effekter af indsatsen, og derigennem nedbringe udgifterne til offentlige forsørgelsesydelse.

Der synes i høj grad at være en accept af, at der skabes de bedste effekter via de virksomhedsrettede forløb, og at det derfor er væsentligt at få inddraget virksomhederne mest muligt i indsatsen.

Der er en udpræget oplevelse af, at der allerede er en meget intensiv kontakt til og opsøgning af samarbejdsmuligheder hos virksomhederne. Der er også en oplevelse af, at det i dag er muligt at få placeret en bredere og mere udsat målgruppe i virksomhederne end tidligere.

Samtidig har flere kommuner givet udtryk for, at de vurderer, at der er grænser for, hvor meget længere de kan gå med virksomhedsplaceringer. Kommunerne er bekymret for og oplever, at der er et mætningspunkt for, hvor mange og hvilke udsatte borgere virksomhederne vil åbne op

Tabel 6.6: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. virksomhedsrettede tilbud, og hvilke bevægelser har der været?

Hvilke bevægelser understøtter lovændringerne?		Hvilke bevægelser har der været?
2014		
+	Begrænset refusion til vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere	→
2015		
+	Ingen refusion på øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere	Off. og privat virks.praktik: ↑ Off. løntilskud: ↓ Privat løntilskud: →
÷	Afskaffelse af gentagen aktivering for dagpengemodtagere Målrkning af virksomhedsrettet indsats, bl.a. ændret finansiering af offentligt løntilskud og begrænsning af varighed for løntilskud	
2016		
+	Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløbet og driftsloftet reduceres	Off. og privat virks.praktik: ↑ Off. løntilskud: ↓ Privat løntilskud: →
	Ingen refusion til øvrig vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.	
÷	Omlægning af refusion på forsørgelse, så der ikke længere er høj refusion på virksomhedsplacerede	
Anm: Vurderingen af bevægelser er sket ud fra hvor meget indsatsen fylder i det samlede indsatsbillede. For bl.a. dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er der sket store fald i aktiveringsgraden, hvilket bunder i ændret lovgivning. For at undgå at disse ændringer præger tolkningen er der set på den relative betydning af redskabet i indsatsen.		



for. Og der er også en bekymring for, om udplacering af for svage borgere kan skade relationen til og samarbejdet med virksomhederne.

Der er også én kommune, der har peget på, at de marginale omkostninger ved at hente flere virksomhedsplaceringer hjem kan blive for store, ift. den effekt der kommer ud af det. Det handler bl.a. om, at virksomhedsplaceringer til udsatte grupper kan kræve mere opfølgning, en tættere mentorstøtte og evt. parallelle forløb.

I samarbejde med enkelte af de deltagende kommuner er der indhentet bud på, hvad det kræver økonomisk pr fuldtidsaktiveret at drive en virksomhedsplacering for især udsatte grupper, hvor der også kan være behov for mentorstøtte og særlig opfølgning på tilbuddet.

Det er en beregning der peger på, at hvis der er brug for løbende mentorstøtte, etableringen af pladsen kræver meget, og der er behov for flere opfølgninger undervejs i forløbet, da er der en (netto) enhedsomkostning pr. fuldtidsaktiveret, der er tæt på niveauet for fuldtidsaktiverede i vejledning og opkvalificering. Der er beregnet et spænd på enhedsomkostningen pr. fuldtidsaktiveret på mellem 31.000 kr. og 91.000 kr. efter statsrefusion, jf. tabel 6.7. Beregningsforudsætningerne for denne enhedspris er beskrevet i bilag 5.

Der er markant forskel på, hvor meget af kommunernes indsats, der pt. ligger i virksomhederne. Blandt kommunerne, som har deltaget i analysen, er der kommuner, hvor en meget stor andel af aktiveringen af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (70 pct.) ligger i virksomhederne. Der er på den anden side kommuner, hvor kun 30 pct. af indsatsen for målgruppen er i virksomhederne.

Mentorordninger

Med implementering af kontanthjælpsreformen blev der i 2014 sat ekstra fokus på mentorredskabet. Aktivitetsparate, der ikke kunne deltage i et beskæftigelsestilbud, fik ret og pligt til et mentorforløb.

Det har medført en markant stigning i aktiviteten på mentorområdet. I 2014 steg aktiviteten på mentorområdet med knap 100 pct. i forhold til 2013. I de efterfølgende år er aktiviteten steget med yderligere ca. 30 pct.

Tabel 6.7: Beregningseksempler på enhedspriser pr. fuldtidsaktiveret ved virksomhedsplaceringer.

	Lav pris	Høj pris
Udgifter til etablering	17.211	51.633
Udgifter til opfølgning	8.071	12.107
Udgifter til mentor	9.620	44.200
Samlede enhedsomkostninger (brutto)	34.902	107.940
Samlede enhedsomkostninger (netto)	31.199	90.923

Anm: Priser er beregnet i et spænd, da beregningen har udgangspunkt i bidrag til vurdering af omkostningerne fra enkelte kommuner. Det er således ikke opgjort på et repræsentativt grundlag.

Tabel 6.8: Hvilke bevægelser understøtter de seneste års lovændringer ift. mentor, og hvilke bevægelser har der været?

Hvilke bevægelser understøtter lovændringerne?	Hvilke bevægelser har der været?
2014	
÷ Ingen refusion på mentorstøtte for dagpenge-modtagere	↑
+ Indførelse af mentorramme	
+ Lovkrav om mentorstøtte med minimum ugentlig kontakt til aktivitetsparate, der ikke kan deltage i andre tilbud	
2016	
÷ Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløbet og driftsloftet reduceres. Lovkrav om minimum ugentlig kontakt ændres til minimum kontakt en gang hver anden uge.	↑
Anm: Vurderingen af bevægelser er sket ud fra hvor meget indsatsen fylder i det samlede indsatsbillede. For bl.a. dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er der sket store fald i aktiveringsgraden, hvilket bunder i ændret lovgivning. For at undgå at disse ændringer præger tolkningen er der set på den relative betydning af redskabet i indsatsen.	

I 2016 er væksten dæmpet, jf. figur 6.7. Interviewene med kommuner peger på, at der er en sammenhæng til, at udgiftsrammen til mentorudgifter blev lagt ind under driftsloftet til driftsudgifter til aktivering 1. januar 2016.

En række af de interviewede kommuner har givet udtryk for, at de har gennemført tilpasninger af mentoraktiviteten, som reducerer udgifterne og antallet af berørte. Kommunerne har f.eks. reduceret antallet af timer i mentortilbuddene, eller har forhandlet indhold og timepris i mentorforløbene med henblik på at reducere udgifterne.

Det er de ca. 2/3 af kommunerne, der i særlig grad har givet udtryk for, at der styres efter driftsloftet, der har gennemført de største tilpasninger ved årsskiftet. Der er forskel på hvor tæt der styres efter driftsloftet, men for disse kommuner har ændringerne i finansieringen af mentorudgifter givet anledning til ændringer og eftersyn af indsatsen. Ændringer som formentlig ellers ikke ville være sket.

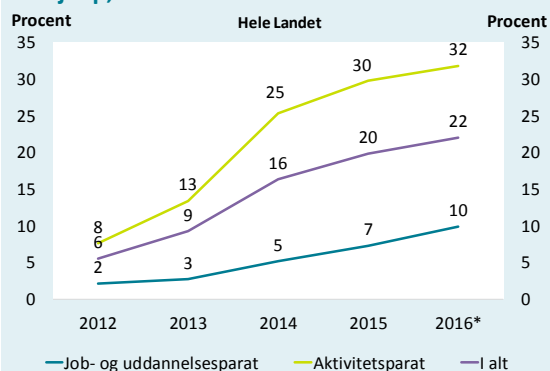
De kommuner, der styrer tættest på driftsloftet, har givet udtryk for, at der er sket en fuld tilpasning i udgiftsniveauet ift. reguleringerne i finansieringen.

Den sidste tredjedel af kommunerne har peget på, at lokale strategier for anvendelsen af mentor i høj grad er fastholdt, og at mentoraktiviteten derfor ikke er faldet i så stort omfang.

Den samlede aktivitetsudvikling for kontanthjælpsmodtagere mellem år peger på en opbremsning i aktivitetsniveauet. Følger man udviklingen i aktiviteten på mentorområdet fra oktober 2015 til november 2016, ses det dog, at aktiviteten er faldet svagt omkring årsskiftet, i forbindelse med at udgiftsrammen til mentorudgifter blev lagt ind under driftsloftet til driftsudgifter til aktivering, jf. figur 6.8.

Fra oktober 2015 til november 2016 er antallet af berørte af mentoraktivitet pr. måned faldet med 2,7 pct. Udviklingen afspejler et fald i aktiviteten for aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, mens der er en stigning i aktiviteten for job- og uddannelsesparate.

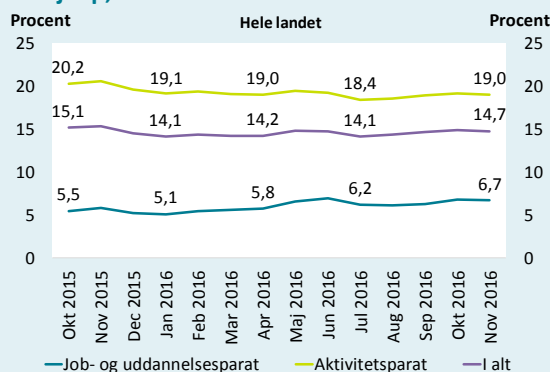
Figur 6.7: Udviklingen i berørte af mentorforløb blandt modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploys beregninger

Anm.: Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsloven. 2016 er baseret på data for perioden 4.kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 6.8: Udviklingen i berørte af mentorforløb blandt modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp, oktober 2015 – november 2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploys beregninger

Anm.: Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet. Andelen af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere der er berørt af mentor er lavere, når de opgøres på månedsbasis end på årsbasis. Derfor er andelen i denne figur lavere end andelen i Figur 6.7

Udviklingen i mentorudgifter i 1. halvår 2016¹⁶ peger på, at mentorudgifterne også falder i 2016. Det kan være et fald, der er større end faldet i aktiviteten. Det kan være en indikation af, at kommunerne har justeret serviceniveauet for den enkelte, der er modtager af mentorstøtte. Det kan bl.a. handle om færre timer til mentor pr. uge eller billigere priser på mentortimer.

6.2. Opsamling

Der er i de seneste 3 år gennemført en række begrænsninger i refusioner og driftslofter på øvrig vejledning og opkvalificering. Anvendelsen af redskabet er, ligesom andre redskaber i indsatsen, faldet, men relativt fylder øvrig vejledning og opkvalificering i 2016 det samme i indsatsen som i 2012. Redskabet er fortsat det mest anvendte i beskæftigelsesindsatsen og fylder ca. 40 pct. af aktiviteten.

Der er sket en betydelig udvikling i typer af forløb under øvrig vejledning og opkvalificering. Indholdsmæssigt peger en opgørelse fra de 8 deltagende kommuner på, at der er sket en bevægelse væk fra jobsøgningsforløb og kommunale projekter over mod brobygningsforløb og særligt tilrettelagt uddannelse.

Gennemgangen af udviklingen i øvrig vejledning og opkvalificering kunne indikere, at det primært er ændringer i lovgivning, der sætter sit aftryk på prioriteringen af redskaber i indsatsen.

Der er siden 2012 gennemført flere styringsmæssige tiltag for at påvirke og øge den virksomhedsrettede aktivitet i private virksomheder. Kommunernes samlede anvendelse af virksomhedsplaceringer er dog faldet, og fylder i 2016 8 pct. mindre i det samlede aktivitetsbillede ift. 2012. Faldet skyldes bl.a. mindre brug af offentlige løntilskudsplaceringer.

Kommunerne peger dog på, at de pt. har meget fokus på og en klar prioritering af de virksomhedsrettede tilbud. En prioritering som efter kommunernes egen udsagn primært er drevet af fokus på at skabe gode resultater og effekter af indsatsen, og derigennem nedbringe udgifterne til offentlige forsørgelsesydelse.

For jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere er refusionsmulighederne på ordinær uddannelse blevet begrænset i de seneste år. Niveaulet for kommunernes anvendelse af ordinær uddannelse i aktiveringsindsatsen for disse grupper er dog samlet stort set uændret (på et lavt niveau) i perioden 2012 til 2016.

Kommunernes anvendelse af mentorer i indsatsen for de udsatte grupper har fulgt lovgivningen og den statslige styring i perioden fra 2012 og frem til 2016. Anvendelsen af mentorer er steget markant i perioden frem til 2016, hvor der er sket en afdæmpning i væksten i brugen af redskabet.

Ovenstående kan være et udtryk for, at ændringer af driftslofter og refusioner ikke i sig selv styrer og driver større bevægelser og forandringer i den kommunale beskæftigelsesindsats. Der er en række øvrige styrings- og indsatsmæssige hensyn, som har større betydning for kommunernes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen.

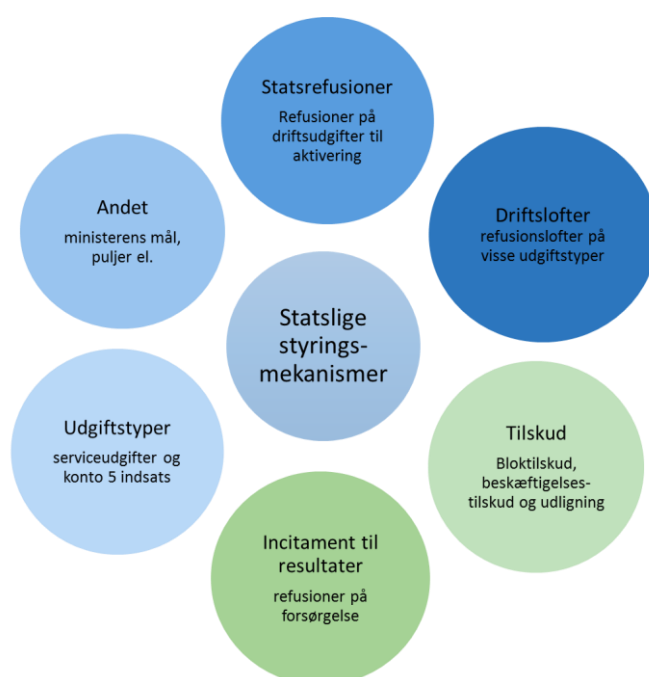
¹⁶ Baseret på særudtræk fra Danmarks Statistik af forbruget på mentorområdet i 1. halvår 2016. Fordobles forbruget for 1. halvår til et estimeret helårsforbrug, så giver det et markant lavere forbrug end 2015. Der kan dog ske markante ændringer frem mod regnskabsresultatet. Forbruget for 1. halvår 2016 kan således kun anvendes som en svag indikator for et faldende forbrug.

7. De statslige styringsmekanismers betydning og virkning

I dette afsnit sættes der fokus på betydningen og virkningen af de forskellige statslige økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet. Der er særligt fokus på at kortlægge betydningen og virkningen af refusion på driftsudgifter og driftslofter.

Statens refusioner af driftsudgifter til aktivering er imidlertid tæt sammenhængende med en række andre mekanismer i finansieringen og styringen af beskæftigelsesindsatsen som f.eks. refusioner på forsørgelsesydelse, finansiering af jobcentrets drift mv., jf. figur 7.1. Kortlægningen bevæger sig derfor også ind på disse områder for at give et samlet billede af betydningen og virkningen af statens forskellige økonomiske styringsmekanismer.

Figur 7.1: Statslige styringsmekanismer, som er behandlet og belyst i kortlægningen



I kortlægningen og analysen har der været fokus på at afdække kommunernes vurdering af de enkelte statslige styringsmekanismer i forhold til deres betydning for:

- Kommunens *strategiske udvikling* af beskæftigelsesindsatsen
- Kommunens *tilrettelæggelse og drift* af beskæftigelsesindsatsen
- Komplexiteten i kommunens *styring* af beskæftigelsesindsatsen
- Kommunens fokus på *anvendelsen af virksomme indsatser*

Kortlægningen er primært foretaget via interviews med ledere og medarbejdere i 15 kommuner. Interviewdeltagerne inkluderer direktører, arbejdsmarkedschefer, jobcenterchefer, økonomichefer, teamledere fra jobcentret og nøglemedarbejdere, som arbejder med budgetlægning og -opfølgning samt hjemtagelse af statsrefusion mv. Resultater og konklusioner i dette afsnit er baseret på deres udsagn, vurderinger mv. Udvælgelsen af kommuner, metodevalg samt resultaternes generaliserbarhed er beskrevet nærmere i afsnit 3.

I afsnit 7.1. er der fokus på at belyse forskelle i, hvordan de 15 kommuner agerer i forhold til den statslige styring. Blandt andet tillægges forskellige delelementer, jf. figur 7.1, forskellig værdi og

betydning for de fire områder herover. Der er identificeret tre grupper – eller typer – af kommuner, som ligner hinanden på en række parametre og som agerer ens i forhold til de statslige styringsmekanismer.

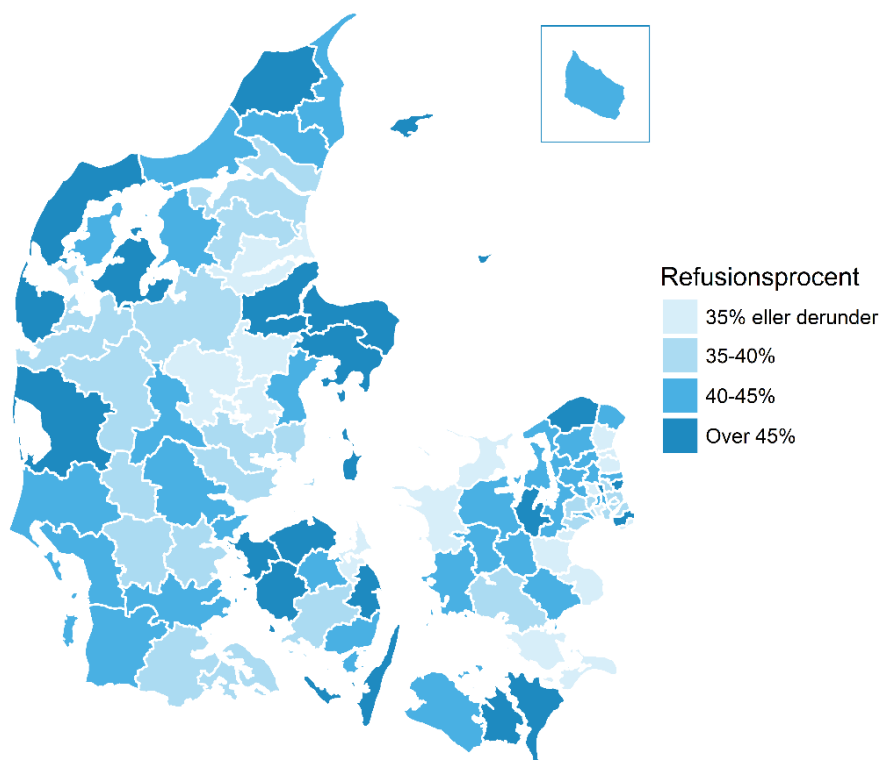
I afsnit 7.2. belyses betydningen og virkningen af de enkelte statslige styringsmekanismer. I afsnittet belyses, hvordan de enkelte statslige styringsmekanismer virker generelt i kommunerne, og hvordan de virker ift. de tre kommunetyper beskrevet i afsnit 7.1.

7.1. Tre kommunetyper, som reagerer forskelligt på den statslige styring

Kommunerne tilkendegiver generelt stor opmærksomhed på statens styring og virkningen af de enkelte statslige økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet.

Der er dog samtidig store forskelle på kommunernes vurdering af betydningen af og reaktionerne på den statslige styring og ændringer i de forskellige statslige styringsmekanismer, herunder hvilke af de statslige styringsmekanismer, som har størst betydning for den strategiske udvikling samt tilrettelæggelse og drift af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne.

Figur 7.2: Gennemsnitlige refusionsprocenter for udgifter under driftsloftet



Kilde: Danmarks Statistik og STAR

Anm: Refusionsprocenten vedrører de udgifter under funktion 5.90 der er omfattet af driftsloftet, hvor kommunerne kan hjemtage 50% refusion under driftsloftet. En lav refusionsprocent er udtryk for, at kommunen ligger over driftsloftet og ikke kan hjemtage refusion på alle udgifter.

Ligeledes er der forskel på betydningen og virkningen af statens styring på refusion på driftsudgifter på tværs af kommunerne. Det afspejler sig blandt andet i, hvor tæt kommunerne læner sig op ad grænsen for, hvor mange udgifter kommunerne hjemtager statsrefusion på. I figur 7.2.

er det illustreret hvordan alle landets kommuner i 2015 placerede sig ift. hvor stor en andel af driftsudgifter til aktivering, der hjemtages statsrefusion på. I bilag 6 er det uddybet, hvor alle 98 kommuner placerer sig ift. den gennemsnitlige refusionsprocent.

Kommuner med høj statsrefusionsprocent har et udgiftsniveau, der er tæt på driftslofterne. Kommuner med lav statsrefusionsprocent har et udgiftsniveau der er længere fra driftslofterne. Forskellene kan blandt andet være bestemt af kommunens generelle økonomiske situation, kommunens fokus på styring af serviceudgifter, det lokalpolitiske fokus i indsatsen, samt hvor meget ansvar der er lagt under et arbejdsmarkedsudvalg/arbejdsmarkedsområdet i kommunerne.

På baggrund af interviews i 15 kommuner er der identificeret tre grupper – eller typer – af kommuner. Kommunerne *inden for* hver gruppe ligner hinanden på en række parametre og agerer relativt ens i forhold til de statslige styringsmekanismer. Omvendt er der *på tværs* af grupperne store forskelle i kommunernes vurdering af, hvilken betydning den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen har. Kommunetyperne er:

- **Kommunetype 1:** Kommuner med et stort råderum til lokal beskæftigelsesstrategi
- **Kommunetype 2:** Kommuner med et investeringsfokus i udviklingen af indsatsen
- **Kommunetype 3:** Kommuner med et optimeringsfokus i udviklingen af indsatsen

De tre kommunetyper beskrevet mere uddybende nedenfor.

Kommunetype 1: Kommuner med et stort råderum til lokal beskæftigelsesstrategi

I en gruppe af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om og opbakning til, at udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen primært sker med afsæt i en lokal beskæftigelsesstrategi.

Den lokale beskæftigelsesstrategi er typisk flerårig og indeholder de lokalpolitiske visioner samt en række mål og strategier, som sætter en ramme og retning for udviklingen af beskæftigelsesindsatsen i kommunen. Der er ofte tale om kommuner, som vurderer, at der er brug for kontinuitet og et langt sejt træk i indsatsen for at kunne skabe bedre effekter på lidt længere sigt og dermed hente gevinster ved en reduktion i antallet af borgere på offentlige forsørgelsesydelse. Ministerens mål er oftest en del af strategien.

I disse kommuner har den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk mindre betydning og virkning for den strategiske udvikling samt tilrettelæggelsen og driften af beskæftigelsesindsatsen (sammenlignet med de øvrige kommunetyper).

Paratheden til at ændre og justere i indsatsen på baggrund af ændringer i den statslige styring af refusion på driftsudgifter er typisk også mindre. Der skal mere til, før man afviger fra den lokalpolitiske strategi. Og der kan både være politisk og administrativ parathed til at kompensere for ændringer i den statslige styring og de økonomiske rammer for indsatsen for at kunne fastholde den lokale beskæftigelsesstrategi.



Kommunerne, der tilhører kommunetype 1, er typisk karakteriseret ved:

- At udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen primært er styret af en lokal strategi.
- At det er muligt at skabe politisk og administrativt råderum til at holde fast i den lokale strategi delvis uafhængigt af den statslige økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen.
- At kommunen ligger over driftsloftet, hvilket betyder, at statsrefusion har mindre betydning. Der er dog fortsat opmærksomhed på ændringer, hvilket handler om økonomisk bevidsthed og almindeligt købmændskab.
- At der er opnået en vis fleksibilitet mellem finansieringen af indsats mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6. Det betyder, at kommunerne i større omfang end andre kommuner har mulighed for at substituere aktivitet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6.

Type 1-kommuner udgør 1/3 af de 15 kommuner, der har deltaget i kortlægningen. Gruppen har gennemsnitligt den laveste refusionsprocent blandt kommunetyperne med 38,5%.

Boks 7.1: Eksempel på kommunetype med stort råderum til lokal beskæftigelsesstrategi

Beskæftigelsesområdet i kommunen får tildelt et netto budget ved budgetforhandlingerne, der rummer midler til administration (konto 6), driftsudgifter til aktivering og til forsørgelse.

Indenfor dette budget er der relativt frie rammer til at allokere budget mellem de tre områder, så længe den samlede ramme holder. Hvis det vurderes, at samtaler eller mere virksomhedssamarbejde er en forudsætning for dette, så kan kommunen som regel få politisk opbakning til det, da der er råderum indenfor servicerammen.

Er der ændringer til driftsloftet som betyder, der kan hjemtages mindre refusion gennemgår kommunen besparelsesmuligheder, men det er også en mulighed at få politisk opbakning til at kompensere for tabet, hvis der er råderum til det, f.eks. under budgettet til forsørgelse.

Efter refusionsreformen på forsørgelsesydelseerne er der bygget en samlet strategi op om at få nedbragt antallet af offentligt forsørgede. Kommunen går efter en samlet positiv udvikling der er bedre end udviklingen på landsplan for at sikre kommunen varige gevinster på sparet offentlig forsørgelse.

Kommunen har i de senere år kunnet synliggøre, at der er skabt råderum i kommunen med besparelser på forsørgelsesydelseerne – det giver store frihedsgrader til at prioritere den indsats, der vurderes at kunne styrke udviklingen yderligere.

Kommunen efterregulerer i udgangspunktet ikke bevillingerne i året som følge af f.eks. reguleringer i beskæftigelsestilskud. Det er et fælles kommunalt anligende.

Kommunetype 2: Kommuner med et investeringsfokus i udviklingen af indsatsen

I andre af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om at arbejde med investeringer i beskæftigelsesindsatsen for at opnå bedre effekter af indsatsen og dermed hente gevinster på forsørgelsesydelseerne.

Der er typisk udarbejdet flerårige investeringsstrategier og -beregninger, som er politisk behandlet og godkendt. Investeringerne er målrettet forskellige målgrupper og dele af indsatsen. I de fleste af type 2-kommunerne, som har deltaget i interviewene, er der investeret i flere virksomhedskonsulenter og flere ressourcer til samtaler med borgerne.

I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydeligt omfang drevet af refusionen på forsørgelsesydelse. Og refusionsreformen har været en væsentlig løftestang for dette fokus og for investeringer i området. Det betyder også, at den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk har en mindre betydning og virkning for den strategiske udvikling og tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne, der tilhører kommunetype 2, er typisk karakteriseret ved:

- At udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen er delvis styret af en lokal investeringsstrategi.
- At der er skabt politisk og administrativ opbakning til investeringer i beskæftigelsesindsatsen, og at der er et fokus på forsørgelsesudgifter, som drivkraften bag prioriteringer og investeringer i indsatsen.
- At der er en risikovillighed ift. at opnå gevinster på forsørgelsesudgifter.
- At kommunen ligger over driftsloftet, hvilket betyder, at statsrefusion har mindre betydning.
- At kommunen har kunnet skabe råderum enten via hovedkonto 5 eller hovedkonto 6 til at styrke indsatsen. Det handler bl.a. om investering i samtaler, virksomhedskonsulenter mv.

Selvom kommunerne, som hører under kommunetype 2, har opnået et råderum til investeringer - også på servicerammen - kan kommunerne godt være i en situation, hvor der er stor opmærksomhed på udgiftsudviklingen generelt.

Intentionerne i den statslige styring har derfor stor opmærksomhed, og ændringer i driftslofter følges typisk. Dermed har den statslige styring generelt større betydning for denne gruppe kommuner end for kommunetype 1.

Type 2-kommuner udgør omkring 1/3 af de 15 kommuner, der har deltaget i kortlægningen og denne gruppe kommuner har en lidt højere gennemsnitlig statsrefusionsprocent (39,2%) end kommunetype 1.

Kommunetype 3: Kommuner med et optimeringsfokus i udviklingen af indsatsen

De sidste af de interviewede kommuner er karakteriseret ved, at kommunerne har en presset økonomi generelt såvel som på beskæftigelsesområdet. Udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen er derfor underlagt en stram økonomisk styring, og der er ofte fokus på at finde optimerings- og besparelsesmuligheder i indsatsen.

Kommunerne har – som de øvrige kommuner – fokus på at opnå bedre effekter af beskæftigelsesindsatsen og hente gevinster via besparelser på forsørgelsesudgifterne. Der er imidlertid en mindre parathed og risikovillighed ift. at investere i indsatsen for at opnå gevinster.

Boks 7.2: Eksempel på kommunetype med fokus på investering

Beskæftigelsesområdet i kommunen får tildelt et netto budget ved budgetforhandlingerne, der rummer midler til driftsudgifter til aktivering, forsørgelse og administration. Budgetterne til forsørgelse, aktivering og administration styres adskilt og aktiveringsbudgettet behandles som styrbare udgifter ligesom administration.

Der kan kun gennem politisk godkendelse i kommunalbestyrelsen ske om-allokering af ressourcer mellem de tre områder. Det betyder også, at sparet forsørgelse ikke kan geninvesteres i indsats, medmindre det godkendes eksplicit politisk.

Efter refusionsreformen på forsørgelsesydelseerne er der skabt ekstra fokus på at nedbringe antallet af forsørgelsesydelsesmodtagere. Kommunen har derfor kunnet præsentere en business case på omprioritering af ressourcer fra hovedkonto 5 til hovedkonto 6 for at skabe bedre resultater.

Politikerne har prioriteret midler til området selvom der generelt er en meget stor opmærksomhed på, at serviceudgifterne skal falde i kommunen. Der er en tro på, at det kan give råderum til kommunen også på længere sigt, at få løftet resultaterne af indsatsen.

Der er opmærksomhed på, at budgetgarantien kan udligne eventuelle gevinster. Derfor er der politisk opmærksomhed og opfølgning på, om resultaterne leveres som forudsat.

I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydelig omfang drevet af statens styring via statsrefusion og driftslofter. Kommunerne vil typisk tilpasse indsatsen og driften umiddelbart i kølvandet på eventuelle statslige justeringer i f.eks. driftslofter og statsrefusion.

Kommunerne, der hører under kommune-type 3, er typisk karakteriseret ved:

- At udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen er styret af et fokus på at optimere den nuværende indsats for at opnå bedre effekter og dermed opnå besparelser på forsørgelsesydelse.
- At kommunerne har et stærkt fokus på driftslofter og statsrefusion. Kommunerne tilpasser deres økonomi ved ændringer i den statslige styring. Statens styring fylder relativt meget i den strategiske udvikling af indsatsen.
- At kommunerne enten budgetterer tæt på driftsloftet eller følger udgiftsudviklingen.
- At der er et stærkt fokus på servicerammen.
- At der ikke er en risikovillighed ift. at opnå gevinster via investeringer i indsatsen for at opnå gevinster på forsørgelsesudgifterne.

Type 3-kommuner udgør 1/3 af de 15 kommuner, der har deltaget i kortlægningen og denne gruppe kommuner har den højeste gennemsnitlige statsrefusionsprocent (44%) og ligger dermed gennemsnitligt tættere op ad driftsloftet end de øvrige kommunetyper.

Boks 7.3: Eksempel på kommune-type med fokus på optimering.

Beskæftigelsesområdet i kommunen får tildelt et netto budget ved budgetforhandlingerne, der rummer midler til driftsudgifter til aktivering og forsørgelse. Det reguleres med ændringer i beskæftigelsestilskud, budgetgaranti og DUT. Ansvar for administrationsbudgettet er forankret i Økonomiudvalget og beskæftigelsesområdet får tildelt en andel af rammen fra økonomiudvalget.

Beskæftigelsesområdet tilpasses med de ændringer der er til refusionsordninger. Dvs. at nettobudgettet videreføres og så findes løsninger på faldende indtægter indenfor beskæftigelsesområdet. Det gælder også, hvis der i løbet af året har været ændringer i beskæftigelsestilskuddet.

Det er vanskeligt at få prioriteret midler på serviceområdet. Der er et meget stramt fokus på, at serviceudgifterne skal falde, og derfor er der også et meget stort fokus på at optimere anvendelsen af ressourcer. Hvis der skal findes ekstra midler til indsatsen, er det indenfor hovedkonto 5, der er fokus. Der er ligeledes fokus på at sikre, at alle udgifter, der kan henføres til hovedkonto 5 bliver henført til hovedkonto 5.

Der er en tilbageholdenhed ift. investeringer i beskæftigelsesområdet, da det opleves som meget usikkert, om det er muligt at skabe en økonomisk gevinst på en investering, når budgetgarantien har reguleret for udviklingen på landsplan.

Kommunen har i stedet et fokus på at optimere ressourceanvendelsen og sikre metodeudvikling og optimering via de eksisterende indsatser. Puljer anvendes som en vej til at få udviklingsressourcer til indsatsen.

Opsamling på tværs af de tre kommunetyper

Oversigten i tabel 7.1 viser et overblik over kendetegnene for de tre kommunetyper, der er beskrevet ovenfor.

I analysen er der set på, om de forskellige tilgange til styringen også afspejler sig i, hvordan aktiviteten har udviklet sig i de 15 kommuner.

Der er ikke noget helt entydigt mønster imellem kommuner indenfor de forskellige kommunetyper. Der er stor forskel på prioriteringerne og hvilken linje der er lagt i beskæftigelsesindsatsen. Det illustreres meget godt med den forskel der er i aktiveringen af jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvor kommunerne har meget forskelligt aktiveringsniveau og indsatssammensætning, jf. figur 7.3.

Alligevel er der i den gennemsnitlige udvikling i aktivitet og økonomi under hver af kommunetyperne en antydning af de forskelle, man kan forvente mellem kommunerne.

Generelt har kommunerne skåret betydeligt ned i aktiveringen af især dagpengemodtagere men også jobparate kontanthjælpsmodtagere. Faldet i aktivering for dagpengemodtagere er størst i kommunetype 3 med fokus på optimering og mindst i kommunetype 1 med fokus på lokal politik, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.1: Kendetegn for de 3 kommunetyper

	Pres på kommunal økonomi	Pres på service-ramme	Andel af de samlede udgifter som dækkes af refusion	Forsørgelsesudgifternes betydning for styring	De statslige styringsmekanismers betydning	Lokale politikkers betydning for styring
Kommunetype 1 "lokal politik"	Lav	Lav	Lav	Høj	Lav	Høj
Kommunetype 2 "investering"	Middel	Middel	Middel	Høj	Middel	Høj
Kommunetype 3 "optimering"	Høj	Høj	Høj	Middel	Høj	Middel

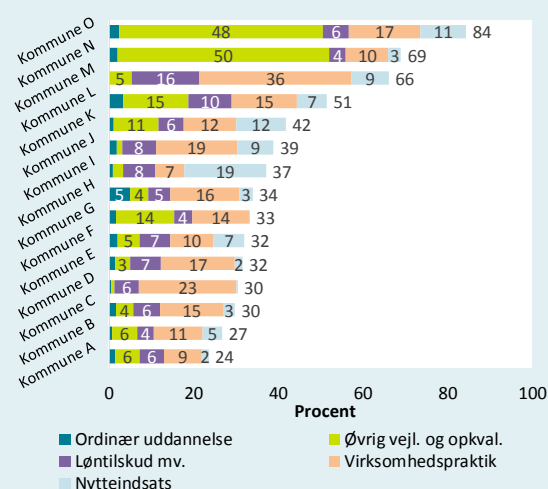
Der er knap så stor en nedgang i aktiviteten for jobparate kontanthjælpsmodtagere, men også et omvendt mønster for kontanthjælpsmodtagere, hvor kommunerne med fokus på lokal beskæftigelsesstrategi har den største nedgang.

For de jobparate kontanthjælpsmodtagere er det dog væsentligt at være opmærksom på, at der er store forskelle i kommunernes aktiveringsmønstre. Forskellene er større end for andre målgrupper og er uden sammenhæng med kommunetyperne, jf. figur 7.3.

Nogle kommuner har en meget aktiv linje ift. jobparate kontanthjælpsmodtagere og har prioriteret en meget høj aktiveringsgrad for de jobparate kontanthjælpsmodtagere. Der er et spænd i aktiveringsgraden på mellem 24% og 84%, jf. figur 7.3. Interviewene peger på, at kommunerne med meget høje aktiveringsgrader har prioriteret ud fra et politisk ønske om en meget aktiv linje for netop denne målgruppe.

Nøgletallene i tabel 7.2 indikerer, at kommunetype 2 med et investeringsfokus i højere grad har fastholdt den virksomhedsvendte indsats for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere ift. de øvrige kommunetyper. Kommunetype 3 med optimeringsfokus har på den anden side generelt tilpasset meget i anvendelse af aktivering og mentorindsats ift. de øvrige kommunetyper.

Figur 7.3: De interviewede kommuners aktiveringsgrad og sammensætning af aktivering i 2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet.

Forskelligheden imellem kommunetyper betyder, at der ikke kan forventes ét bestemt reaktionsmønster ift. ændringer i den statslige styring. Der er mulighed for, at ændringer vil blive fortolket og bearbejdet på forskellig vis. Overordnet tyder resultaterne dog på, at den statslige styring har mindre effekt i kommunetype 1 "lokalpolitik", hvor der er relativt større råderum til lokale prioriteringer, og størst effekt i kommunetype 3 "optimering", hvor den kommunale økonomi er mere presset.

Tabel 7.2: Udviklingen i på udvalgte nøgletal hos de tre kommunetyper 2012 - 2016

	Udv. i aktiveringsgrad for dgp 2012-2016	Udv. i aktiveringsgrad for jobparat KTH 2014-2016	Udv. i virksomhedsrettet akt. DGP 2012-2016	Udv. i virksomhedsrettet akt. jobparat KTH 2014-2016	Udv. i udgifter til mentor 2014-2015
Kommunetype 1	-37%	-11%	-7%	-20%	13%
Kommunetype 2	-41%	-7%	7%	-4%	1%
Kommunetype 3	-49%	-8%	1%	-11%	-13%

Kilde: Jobindsats.dk, Danmarks Statistik og mploys beregninger

Anm.: For dagpengemodtagere er der beregnet udviklingsprocenter med baggrund i hele den analyserede periode fra 2012 til 2016. For jobparate kontanthjælpsmodtagere er der kun beregnet udvikling fra 2014 til 2016. Det skyldes databrud for de jobparate, da uddannelseshjælpen blev implementeret ved indgangen til 2014. En enkelt kommune i Kommunegruppe 3 har i regnskabstallene for mentorudgifter en meget atypisk udvikling i forhold til de øvrige kommuner. Kommunens tal er taget ud i af gennemsnitsberegningen.

7.2. Betydning og virkning af de statslige styringsmekanismer

I dette afsnit sættes der fokus på at vurdere og belyse betydningen og virkningen af de forskellige statslige økonomiske styringsmekanismer. Der er fokus på at vurdere og belyse styringsmekanismer i forhold til deres betydning for:

- Kommunens *strategiske udvikling* af beskæftigelsesindsatsen
- Kommunens *tilrettelæggelse og drift* af beskæftigelsesindsatsen
- Komplexiteten i kommunens *styring* af beskæftigelsesindsatsen
- Kommunens fokus på *anvendelsen af virksomme indsatser*.

For de enkelte statslige styringsmekanismer belyses først, hvordan de virker generelt i kommunerne, og derefter hvordan de virker ift. de tre kommunetyper beskrevet i afsnit 7.1.

7.2.1. Refusion på driftsudgifter til aktivering

Statsrefusionerne på driftsudgifter til aktivering gives til kommunale udgifter afholdt til vejledning og opkvalificeringstilbud samt mentorforløb. Refusionerne anvendes som et styringsgreb til at påvirke kommunernes valg af redskaber i beskæftigelsesindsatsen til forskellige målgrupper – og på forskellige tidspunkter i borgerens forløb på offentlig forsørgelse.

Refusioners betydning for den strategiske udvikling og planlægning af indsatsen

Kommunerne peger på, at statens muligheder for at påvirke kommunernes strategiske udvikling af beskæftigelsesindsatsen og det konkrete valg af aktiveringsredskaber gennem refusion på driftsudgifter er begrænset.

Det skyldes, at hovedparten af kommunerne har et noget højere udgiftsniveau, end det er muligt at hjemtage statsrefusion på. Refusionsændringer stiller derfor ikke nødvendigvis krav om ændringer af indsatsen. En række kommuner har nævnt, at kommunen kan håndtere en ændring i statsrefusion ved, at hjemtage refusion på andre tilbud, som er omfattet af refusionsordningen. Dermed kan refusionsændringerne implementeres uden der har betydning for brutto og nettobudget for kommunerne.

Derudover peger kommunerne samstemmende på, at statens muligheder for at påvirke indsatsen via statsrefusioner er reduceret med årene. Det hænger sammen med reduktioner i driftsloftet pr. fuldtidsperson på ydelser, hvilket bestemmer rådighedsbeløbet, og dermed hvor store udgifter staten ønsker at medfinansiere.

Både interviewene og tal for den gennemsnitlige refusionsprocent af driftsudgifterne til aktivering indikerer, at reduktionerne af driftslofterne har medført, at flere kommuner har udgifter, der ligger udover rådighedsbeløbet. Mange kommuner har også udgifter, der ligger betydeligt over rådighedsbeløbene. Kommunale regnskabstal¹⁷ for 2014 og 2015 viser, at der i 2014 var 48 kommuner, der havde udgifter, der lå under eller tæt på rådighedsbeløbene¹⁸. I 2015 var antallet af kommuner faldet til det halve – 24 kommuner.

Flere kommuner har i interviewene peget på, at yderligere ændringer i driftslofterne for 2016 har givet endnu et skub væk fra rådighedsbeløbene. Det indebærer en lavere dækningsgrad af driftsudgifterne til aktivering og en yderligere reduktion i antallet af kommuner, der holder udgifterne tæt på rådighedsbeløbene.

Kommunernes status ift. driftsloftet er afgørende for betydningen af statsrefusionerne og ændringer heri. Kommuner, der har budgetteret med udgifter over driftsloftet, kan være i den situation, at refusionsændringer ikke påvirker muligheden for at hjemtage refusion. Dermed er incitamentet til at ændre de kommunale prioriteringer i indsatsen svage.

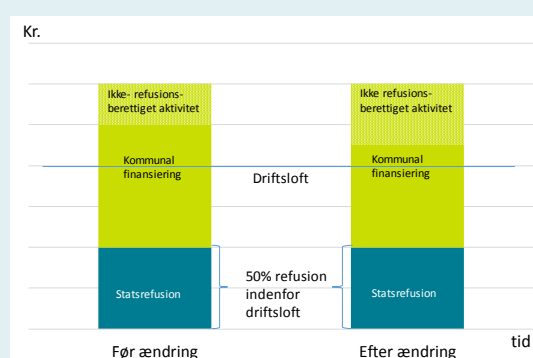
I alt 10 af de 15 interviewede kommuner har prioriteret så store udgifter på området, at statsrefusion betyder mindre og kan reduceres til et teknisk spørgsmål om, hvilke dele af indsatsen der hjemtages driftsrefusion på. En ændring af refusionen på drift medfører således ikke nødvendigvis et behov for omstilling i indsatsen, jf. boks 7.4.

Interviewene indikerer, at de seneste års faldende aktiveringsniveau i indsatsen for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere ikke alene er drevet af faldet i statsrefusion. Mange kommuner peger på, at det i højere grad er lovgivning og et større flow i gruppen pga. gunstige konjunkturer, der har medført en reduktion i indsatsen.

Boks 7.4. Virkning af ændringer i statsrefusionsberettigede udgiftsområder for kommuner der ligger over driftsloftet

Ca. 10 af de 15 interviewede kommuner ligger så langt over driftsloftet, at de tilkendegiver, at det ikke har haft en økonomisk virkning for kommunen, da der pr. 1. januar blev ændret ved statsrefusionsreglerne, således at der ikke længere kunne hjemtages refusion på øvrig vejledning og opkvalificering i hele ledighedsperioden.

Baggrunden for dette er, at kommunerne har udgifter på refusionsberettigede områder, der overstiger driftsloftet. Dermed betyder det ikke noget, at en større del af kommunens udgifter ikke er refusionsberettigede. Figuren nedenfor er en illustration af denne virkning.



¹⁷ Der er tale om en opgørelse på baggrund af regnskabstal for 2014 og 2015 uden korrektioner for den endelige restafregning, som indgår i det efterfølgende års regnskab.

¹⁸ I opgørelsen er kommuner, der har en refusionsprocent, der er højere end 45 pct. regnet som kommuner, der er tæt på driftsloftet.

Kommunerne peger alligevel på, at statsrefusion har betydning for den strategiske udvikling og planlægning af beskæftigelsesindsatsen. For ca. halvdelen af kommunerne handler det i høj grad om almindeligt ”købmandskab”. Det vil sige en opmærksomhed på, om kommunen får hjemtaget korrekt refusion, om der kommer nok ud af de ressourcer, der investeres i indsatsen (pris ift. effekt), og om indsatsen udføres til den rigtige pris.

Der er kommuner, typisk i kommunetype 3, som ligger tæt på driftslofterne, der giver udtryk for, at statsrefusion har en større betydning for den strategiske udvikling og planlægning af indsatsen. Disse kommuner reagerer meget direkte og hurtigst muligt på omstillinger i statsrefusion og holder sig så vidt muligt til intentionerne med ændringerne for at undgå risiko for tab på et senere tidspunkt.

Refusioners betydning i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

I driften af indsatsen vurderes statsrefusioner typisk at have en større betydning for prioriteringerne. Der er blandt alle kommunerne en oplevelse af, at det er administrativt tungt at arbejde med statsrefusionerne. I boks 7.5 gives der eksempler på administrative opgaver som knytter sig til kommunernes arbejde med statsrefusionerne.

Det handler om, at der løbende bruges mange ressourcer på at sikre, at udgifter lander på den rette hovedkonto, så der er det rette grundlag for korrekt statsrefusionshjemtagelse. Beskrivelsen af de administrative udfordringer er nogenlunde ensartet på tværs af kommuner. Der kan dog være nogen forskel på procedurerne for at sikre en korrekt kontering af udgifterne.

Refusioners betydning for kompleksiteten i styringen

Refusion på driftsudgifter i beskæftigelsesindsatsen er ikke i sig selv en kompleks ordning. Det vurderer alle 15 kommuner samstemmende.

Kompleksiteten omkring statsrefusion ligger primært i den differentierede måde, hvorpå refusionen ydes, jf. boks 7.5. Indsatsen for nogle målgrupper og nogle redskabstyper er uden refusion, hvor andre tilbudstyper og målgrupper er med refusion osv.

Den differentierede statsrefusion binder ressourcerne mere og giver behov for en mere detaljeret økonomisk opfølgning på, hvilke tilbud der anvendes over for hvilke målgrupper og hvornår.

Refusioners betydning for brugen af virksomme indsatser

De fleste kommuner peger på, at statsrefusioner over tid har fået mindre betydning ift. at dreje fokus i indsatsen i retning af bestemte redskaber i beskæftigelsesindsatsen.

Den samlede økonomiske betydning af statsrefusionerne på drift ift. det samlede beskæftigelsesområde inkl. forsørgelsesudgifter er lille, og det medfører, at statsrefusionen også

Boks 7.5. Eksempler på administrative udfordringer

Der er i stigende grad sket en opdeling af kontoplanen til kontering af driftsudgifter til aktivering. Det har baggrund i opdeling af forbruget på:

- Nye målgrupper f.eks. arbejdsmarkedsydelse, kontantydelse, ressourceforløb og jobafklaring
- Øget detaljering på redskaber
- Refusionsbærende/ikke refusionsbærende
- Anciennitetsbestemt refusion
- Puljer

Fra 2012 til 2015 er antallet af grupperinger i Indenrigsministeriets kontoplan til driftsudgifter til aktivering steget fra 14 til 33. Alene 11 af de nye grupperinger skyldes implementering af nye målgrupper for en beskæftigelsesindsats.

Kommunerne har i interviewene givet eksempler på, hvordan den øgede opdeling giver en øget administrativ byrde for kommunerne. Det handler om at:

- Fakturaer fra uddannelsesinstitutioner og eksterne leverandører skal fordeles/opdeles til flere målgrupper, når de regnskabsføres.
- Udkontering af udgifter til egne aktiveringssteder skal ske til flere målgrupper.
- Der skal være opmærksomhed på, hvor langt borgeren er i ledighedsforløbet, når tilbuddet startes op og afsluttes, hvis refusionen er anciennitetsbestemt.



betyder mindre som et statsligt styringsgreb – det gælder også ift. at dreje kommunernes fokus og indsats over mod de virksomme indsatser.

Statsrefusionerne indebærer også, at det kan være mere attraktivt økonomisk at gennemføre indsatser som vejledning og opkvalificering for disse grupper end f.eks. privat løntilskud og virksomhedspraktikker. Det afhænger af, hvor meget det koster kommunen at etablere og følge op på en privat løntilskuds- eller virksomhedspraktikplacering.

Interviewene indikerer, at der er en afvejning af omkostninger ift. effekt, men også at afvejningen typisk baseres på en oplevet virkning i kommunen mere end egentlige målinger af konkrete resultater.

Forskelle i kommunernes vurdering af betydningen af statsrefusioner

Ovenfor er beskrevet tre kommunetyper, som har og agerer med forskellige rammer for styringen af beskæftigelsesindsatsen, og som derfor også lader sig påvirke forskelligt af den statslige styring. Interviewene viser, at de tre kommunetyper også har forskellige vurderinger af betydningen og virkningen af den statslige styring via statsrefusioner jf. tabel 7.3.

For kommunetype 1, som er karakteriseret ved et relativt stort råderum til at prioritere indsatsen, og som ligger over driftsloftet, har statsrefusionerne typisk en mindre betydning for den strategiske udvikling og tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. Ligesom statsrefusionerne ikke alene kan sikre et skifte i fokus i indsatsen ift. øget brug af de virksomme indsatser.

Tabel 7.3: Opsamling på statsrefusionernes betydning for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har statsrefusion stor betydning for den strategiske udvikling af indsatsen?	Middel	Middel	Stor
Har statsrefusion stor betydning for driften af indsatsen?	Middel	Stor	Stor
Har statsrefusion fået mere/mindre betydning over tid?	Mindre	Mindre	Mere
Har statsrefusion en virkning ift. at ændre fokus?	Lille	Stor	Stor
Har statsrefusion en virkning ift. fokus på virksomme indsatser?	Lille	Lille	Lille

For kommunetype 2, som investerer i beskæftigelsesindsatsen for at opnå bedre effekter og dermed gevinster på forsørgelsesydelse, har statsrefusionen typisk en mindre betydning for den strategiske udvikling af beskæftigelsesindsatsen. Statsrefusionerne har dog typisk en vis betydning for kommunernes udgifter til indsatsen. Som ved kommunetype 1 kan statsrefusionerne ikke alene sikre et skifte i fokus i indsatsen ift. øget brug af de virksomme indsatser.

For kommunetype 3, som er karakteriseret ved en stram økonomisk styring, har statsrefusionen en stor betydning for den strategiske udvikling og tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. Som ved kommunetype 1 og 2 kan statsrefusionerne ikke alene sikre et skifte i fokus i indsatsen ift. øget brug af de virksomme indsatser.



7.2.2. Driftslofter for driftsudgifter til aktivering

Driftslofterne kan anvendes som redskab til at regulere det samlede udgiftsniveau til driftsudgifter til aktivering. Reguleringer i driftsloftet bestemmer kommunernes samlede mulighed for at hjemtage statsrefusion på driftsudgifter til aktivering.

Driftslofternes betydning for den strategiske udvikling og planlægning af indsatsen

Oplevelsen af driftslofternes betydning for strategiudviklingen i kommunerne er delte. Der er på den ene side en oplevelse af, at driftslofterne har fået mindre betydning, fordi driftslofterne er blevet sænket og dermed har fået mindre betydning i den samlede kommunale økonomi.

På den anden side oplever kommunerne, at reguleringer i driftslofterne sker så sent i året, at håndteringen af ændringerne kommer til at fylde relativt meget i kommunerne. Budgetterne for kommunerne er typisk vedtaget, når der sker ændringer i driftslofterne, og de fleste kommuner har en nettoramme til driftsudgifter til aktivering. Derfor rammer ændringerne umiddelbart ned i beskæftigelsesområdet, hvor der skal findes en løsning. Derfor har driftslofterne virkning ift. at sænke udgiftsniveauet.

Udgiftsudvikling under driftsudgifter til aktivering bekræfter dette billede, hvor udgifterne fra 2012 til 2015 er faldet med 1,3 mia. kr., svarende til 23 pct. I samme periode har der været et fald i målgrupperne og udgifterne, der indgår i driftslofterne, men også en generel udgiftssækning.

I både budgetårene 2014, 2015 og 2016 er driftslofterne ændret umiddelbart op til årsskiftet som følge af enten lovreformer eller ændringer aftalt ifm. finansloven. De sene ændringer af driftslofter giver udfordringer ift. strategierne ved:

- At forudsætninger bag planlægningen af det kommende års indsats kan ændre sig markant.
- At det kan være vanskeligt at holde fast i den strategi, der er lagt for området, fordi implementeringen skal ske hurtigt.
- At implementeringen af ændringer ikke nødvendigvis sker efter intentionen, da det bliver det muliges kunst at hente besparelserne hjem.

Driftslofterne har fået mindre betydning over tid, fordi driftslofterne er reduceret betydeligt. Det siger alle 15 interviewede kommuner. De fleste kommuner har også et billede af, at de har bevæget sig længere over driftsloftet i 2016. Der er forskel på de to driftslofter. Opgørelser af refusion under driftslofterne peger på, at driftsloftet knyttet til dagpenge, kontanthjælp og uddannelseshjælp overskrider hyppigere og mere end driftsloftet til sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse. Der er dog nogen usikkerhed omkring placeringen af refusion mellem de to områder i de kommunale regnskabstal. Fordelingen af refusionen skal derfor tolkes med forsigtighed.

Driftslofternes betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

Kommunerne peger på, at den sene udmelding af driftslofter især sætter sine klare spor på den måde, hvorpå der arbejdes med udmøntningen af budgetter. For at kunne imødegå de økonomiske tab, der er forbundet med sænkningerne i driftslofterne, kan der være følgende konsekvenser:

- At der skal ske hårde opbremsninger i aktiviteten for at realisere besparelsen.
- At besparelser realiseres, hvor der bedst kan ske en hurtig tilpasning, og ikke hvor det nødvendigvis er mest hensigtsmæssigt ud fra et resultatperspektiv.



Et eksempel på sidstnævnte er, at tilbud med kontrakter om holdkøb eller interne tilbud friholdes fra tilpasning, da omstillingshastigheden er lang. Der spares i stedet på køb af tilbud hos eksterne leverandører eller uddannelsesinstitutioner, hvor det er muligt at reducere udgifterne ved at stoppe visitation til tilbuddene.

Derudover er oplevelsen af driftslofternes betydning i driften meget sammenhængende med oplevelsen af statsrefusion. Der er således blandt kommunerne en oplevelse af, at det er administrativt tungt at arbejde med driftslofterne. I boks 7.6 nedenfor gives der nogle eksempler på, hvilken form for administrativ tyngde, der er i driftslofterne.

Driftslofternes betydning for kompleksiteten i styringen

Arbejdet med driftslofter er blevet mere komplekst med implementeringen af flere driftslofter og en stigende differentiering af, hvilke udgifter der er omfattet og ikke omfattet af driftslofter, jf. boks 7.6.

Når det tilføjer kompleksitet til området, handler det om, at kommunerne skal styre i forhold til to rådighedsbeløb, og at udgifterne skal fordeles rigtigt.

For at styre på de forskellige driftslofter og de, der er uden for driftsloft, er der sket en yderligere detaljering af Indenrigsministeriets kontoplan.

Detaljeringen giver på den ene side mere information om, hvad pengene anvendes til, hvilket kan anvendes til en afvejning af ressourcetrækket på enkelte målgrupper og tilbudstyper ift. effekter.

Værdien af denne information opleves dog endnu som begrænset, da der har været hyppige ændringer af kontoplanen, som gør det vanskeligt at se udviklingen over tid. Det tilføjer i stedet en risiko til økonomistyringen, at der er begrænset historik at læne sig op ad, når budgetterne skal periodiseres.

Driftslofternes betydning for fokus på brugen af virksomme indsatser

Driftslofterne har ikke som primært mål at understøtte virksomme indsatser, og det har heller ikke den oplevede virkning i kommunerne.

Dog er der kommuner, som vurderer, at de skarpe prioriteringer, der skal foretages ift. øvrig vejledning og opkvalificering, bidrager til et skærpet fokus på om kommunens tilbud giver tilstrækkelig effekt. Flere kommuner har beskrevet, at den seneste driftsloftsændring ved årsskiftet til 2016 medførte, at alle tilbud kom

Boks 7.6: Eksempler på administrative udfordringer ved driftslofterne

Kommunerne oplever, at det er en administrativ udfordring, at der er flere driftslofter og der yderligere er sket en differentiering af, hvad der er omfattet af driftslofter, og hvad der ikke er.

Med budgetloven i 2014 blev det daværende driftsloft opsplittet i to – et som forventes at svinge med konjunkturer, og et som betragtes som mere stabilt. Derudover er nye ydelser som ressourceforløb og jobafklaring uden for driftsloftet.

Opdelingen af driftslofter stiller krav om, at der er mulighed for at skille udgifterne ad. Det har betydet, at udgifterne til aktivering skal fordeles på flere konti end tidligere.

Et eksempel på, hvad der gør det administrativt tungt er, at udgifterne til kommunens egne aktiveringstilbud skal opgøres for hvert underliggende tilbud og fordeles på ydelsesgrupper alt efter, hvem der har deltaget. For at få udgifterne placeret rigtigt er der behov for dokumentation af:

- hvilken periode tilbuddet er gennemført,
- hvilken forsørgelsesydelse borgeren modtog under forløbet (for enkelte grupper hvilken anciennitet på forsørgelse)
- hvilken type tilbud og med hvilken intensitet (til brug for beregning af enhedspris).

Hvis leverandører eller uddannelsesinstitutioner sender en samlet regning for en gruppe af borgere, der har været i tilbud skal ovenstående parametre ligeledes slås op, så udgiften kan udkonteres på rette konto.



på bordet og blev prioriteret i forhold til viden om resultater, priser og muligheder for at regulere udgiften på kort og lang sigt.

Da mentorrammen ved samme lejlighed kom under driftsloftet, har flere kommuner også tilkendegivet, at det har medført, at mentoraftaler er genforhandlet eller antallet af forløb er reduceret. Genforhandling af mentoraftaler kan f.eks. handle om at sikre lavere priser pr. forløb gennem færre indholdskrav eller færre timer i tilbuddet. Aktivitetsudviklingen i 2016 peger da også på en mindre aktivitetsnedgang på mentorområdet, jf. afsnit 6.1.

Forskelle i kommunernes vurdering af betydningen af driftslofter

De tre kommunetyper vurderer betydningen af driftslofter forskelligt, hvor kommunetype 3 til lægger driftslofterne langt større betydning end kommunetype 1, jf. tabel 7.4.

For kommunetype 1 med stort råderum til en lokal beskæftigelsesstrategi, lykkes det ofte at opnå politisk støtte til helt eller delvist at dække det indtægtstab, der kommer med sænkede driftslofter. Det sker med baggrund i et ønske om at fastholde den strategi, der arbejdes efter og som ofte har et længere perspektiv. Disse kommuner har også typisk et samlet ansvar for forsørgelse og drift. Det betyder, at der er skabt så stort internt råderum i beskæftigelsesområdet, at tab på driftsudgifterne kan indhentes via sparede forsørgelsesudgifter, jf. boks 7.1.

Tabel 7.4: Opsamling på driftslofternes betydning for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har driftslofterne stor betydning for den strategiske udvikling af indsatsen?	Lille	Middel	Meget Stor
Har driftslofterne stor betydning for driften af indsatsen?	Middel	Stor	Stor
Har driftslofterne fået mere/mindre betydning over tid?	Mindre	Mindre	Mere
Har driftslofterne en virkning ift. at sænke udgifter?	Lille	Stor	Meget stor
Har driftslofterne en virkning ift. fokus på virksomme indsatser?	Lille	Lille	Lille

For kommunetype 2 vil ændringer i driftslofterne typisk ikke føre til ændringer i den overordnede investeringsstrategi, men der vil ofte ske justeringer i udgifterne til indsatsen generelt. For kommunetype 3 vil ændringer i driftslofter slå direkte igennem i den strategiske tilrettelæggelse af indsats og i udgifterne til indsatsen mv.

For alle 3 kommunetyper vurderes det, at driftslofterne har begrænset betydning for at sikre og understøtte et skift i fokus i indsatsen ift. øget brug af virksomme indsatser. Mulighederne for at iværksætte fx flere virksomhedsrettede aktiviteter vil i stedet bla. afhænge af mulighederne for at prioritere midler indenfor servicrammen.

7.2.3. Adskilt finansiering på hovedkonto 5 og hovedkonto 6

Indsatsen i jobcentret er adskilt på to forskellige områder. Driftsudgifterne til aktivering ligger på hovedkonto 5 og er omfattet af refusioner, driftslofter og budgetgaranti. Driftsudgifter på hovedkonto 5 er f.eks. udgifter til køb af kurser, uddannelse og mentor.

Samtaler, jobformidling og virksomhedsindsats er en del af kommunernes serviceudgifter på hovedkonto 6 og skal prioriteres ud af kommunernes samlede ramme til serviceudgifter. Niveaue

for serviceudgifterne – eller servicerammen – aftales i de årlige forhandlinger om kommunernes samlede økonomi. Herefter besluttet det lokalt i kommunen, hvor stor en del af servicerammen, der skal afsættes til beskæftigelsesområdet. Det skal prioriteres blandt kommunens mange serviceområder.

Betydning for den strategiske udvikling af indsatsen

En stor del af kommunerne vurderer umiddelbart, at det har betydning for den strategiske udvikling af indsatsen, at der er en opdeling af finansieringen af indsatsen på hovedkonto 5 og 6. I mange kommuner – og på tværs af kommunetyper – er der generelt en stor opmærksomhed på udviklingen i serviceudgifterne på hovedkonto 6.

Serviceudgifterne er typisk omfattet af en effektiviseringsstrategi og der er stor politisk opmærksomhed på, hvordan udgifterne udvikler sig – både på tværs af områder i kommunen, og inden for de enkelte områder som f.eks. beskæftigelsesområdet.

Denne opmærksomhed kan vanskeliggøre investeringer i de dele af beskæftigelsesindsatsen, som er finansieret via hovedkonto 6, dvs. samtaler i kontaktfølgeløbet, det virksomhedsopbyggende arbejde og formidling af ledige til støttede og uøttede jobs.

Servicerammen udgør således en øvre ramme for, hvor meget en kommune kan investere i de dele af indsatsen, som skal konteres på hovedkonto 6. Det betyder også, at der ikke er mulighed for fuldstændig substitution mellem indsatser på hovedkonto 5 og hovedkonto 6 – heller ikke selvom en kommune måtte have mulighed for at få flere i selvforsørgelse ved f.eks. at skruer op for samtaler, og skruer ned for vejledning og opkvalificeringsforløb, som der ikke i samme omfang er evidens for virker, jf. afsnit 4.

Nogle få af de interviewede kommuner har formået at synliggøre – og sandsynliggøre –, at udgifter til investering i indsatser på beskæftigelsesområdet på hovedkonto 6 kan skabe bedre resultater og dermed opnå en besparelse på forsørgelsesudgifterne.

Derudover tyder interviews i de 15 kommuner på, at der er en sammenhæng mellem, hvor meget – eller lidt – luft der er på servicerammen og den kommunale velvilje over for investeringer i indsatser finansieret på hovedkonto 6. Dette kan have en betydning for den strategiske udvikling af indsatsen på beskæftigelsesområdet.

Mange kommuner peger derudover på, at der er meget fleksibilitet i grænsen mellem, hvad der er hovedkonto 5 og hovedkonto 6 udgifter. Denne fleksibilitet er givet fra lovgivers side og det giver nogle muligheder ift. planlægning af indsatsen, selvom der ikke er direkte substituerbarhed mellem udgifterne på de to konti.

Retningslinjerne findes i en omfattende vejledning til kontering af udgifter mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6. Der er f.eks. mulighed for, at udgifter til elementer af det, der foregår i samtaleforløbet, og som ikke er myndighedsopgaver, kan finansieres som hovedkonto 5 indsatser. Også udgifter til elementer af det virksomhedsopbyggende arbejde (den håndholdte formidling) kan konteres på hovedkonto 5.

Det betyder, at der ofte kan findes en opdeling af finansieringen, hvis der vurderes at være behov for en mere virksomhedsnær indsats eller et mere intensivt samtaleforløb, og samtidig overholde de retningslinjer der er for kontering af udgifterne.



De fleste kommuner giver derfor også udtryk for, at opdeling af udgifter mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 ikke står direkte i vejen for den strategiske udvikling af beskæftigelsesindsatsen. Det har derimod betydning for, hvordan nye indsatser sammensættes og realiseres, men ikke hvilket fokus der er i indsatsen, og hvilke strategiske veje man vælger at gå for at nedbringe antallet af offentligt forsørgede.

Betydning i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

Kommunerne oplever generelt, at skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 fylder meget i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen. Der anvendes mange ressourcer på fordeling af udgifter mellem de to områder. Det siger alle de kommuner, der har deltaget i kortlægningen i denne analyse.

Der er forskel på, hvor langt kommunerne går i samspillet af indsatser på hovedkonto 5 med jobcenterdriften (hovedkonto 6), jf. boks 7.7.

Et konkret eksempel er en kommune, der ønsker at sætte ekstra fokus på flere og mere intensive samtaler med borgerne. Det kan man f.eks. gøre det ved:

- At afsætte flere ressourcer til samtaler med sagsbehandler i kontaktforløbet – en ren hovedkonto 6 løsning.
- At etablere et coach forløb for borgerne, hvor der som en del af samtaleforløbet er coachingsamtaler. Løsningen giver mulighed for en delt finansiering af samtaleforløbet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6.

Ønsket om en særlig fordeling af udgifter til indsatsen kan bl.a. være motiveret af muligheden for at hjemtage statsrefusion på udgiften eller få udgifter finansieret udenfor serviceammen.

Kommunerne finder forskellige løsninger på fordelingen af udgifter mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6. Det betyder, at der er meget forskellig konteringspraksis på tværs af kommunerne.

Betydningen af hovedkonto 5 og hovedkonto 6 for kompleksiteten i styringen

Kompleksiteten i arbejdet med fordelingen af tid består i høj grad i definitionen af, hvilke opgavetyper der ligger under de to områder. Der er et omfattende vejledningsmateriale til hvilke udgifter, der kan konteres på henholdsvis hovedkonto 5 og 6 og hvordan det dokumenteres.

Betydningen af hovedkonto 5 og hovedkonto 6 for brugen af virksomme indsatser

Samtaler i kontaktforløbet, det virksomhedsopsøgende arbejde og formidling af ledige til støttede og udstøttede jobs er opgaver, der typisk er forankret på hovedkonto 6 og hvor udgifterne betragtes som en del af serviceudgifterne.

Boks 7.7: Eksempler på administrative udfordringer ved skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6

En række kommuner oplever, at der anvendes meget tid på at sikre, at indsatsen bogføres og håndteres under det rette område imellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6. Der anvendes mange ressourcer på at fordele og følge op på udgifter mellem de to områder.

Nogle kommuner går langt ift. opdeling af medarbejdere mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 (typisk kommunetype 3). Her arbejdes der med:

- Fordeling af opgavetyper i jobcentret mellem myndighedsopgaver (hovedkonto 6) og beskæftigelsesindsats (hovedkonto 5).
- Fordeling af medarbejdernes tid/lønudgift på opgavetyper.

I disse kommuner arbejdes der typisk med årlige målinger og tidsregistrering i perioder (f.eks. over 2 uger) for at fordele tidsforbrug og lønudgift.

Administrativt kræver modellen en løbende opfølgning på fordeling af løn mellem områder og sikring af, at der er den rette dokumentation for aktiveringsforløbet som grundlag for at afholde lønudgiften på hovedkonto 5.

Andre kommuner vælger en administrativt lettere model (typisk kommunetype 1 og 2), hvor enkelte medarbejdere i jobcentret har delt tid eller er fuldt tilknyttet enten hovedkonto 5 eller hovedkonto 6 indsatser.



Ovenstående indsatser er samtidig de indsatser, som der er evidens for virker for udvalgte målgrupper, jf. afsnit 4. Der er i langt de fleste kommuner også en større opmærksomhed på udgiftsudviklingen på hovedkonto 6 sammenlignet med hovedkonto 5.

Forskelle i kommunernes vurdering af betydningen af opdeling på hovedkonto 5 og 6

Der er en række fællestræk – og en række forskelle – i de tre kommunetypers vurdering af hvilken betydning opdelingen på hovedkonto 5 og 6 har for de fire fokusområder i kortlægningen, jf. tabel 7.5. Opdelingen har størst betydning for den strategiske udvikling af indsatsen i kommunetype 1 og 3.

De tre kommunetyper vurderer alle, at opdelingen i hovedkonto 5 og 6 har stor (eller meget stor) betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen. Det har primært baggrund i, at der er behov for stor opmærksomhed på en korrekt håndtering af beskæftigelsesområdets driftsudgifter for at sikre, at udgifterne falder på det rette område og at mulighederne for at finansiere udgifterne udenfor servicerrammen anvendes. Mange kommuner har en delt finansiering af medarbejdere og arbejder løbende med dokumentation af fordelingen af udgifter samt fordeling af omkostningstyper på de hovedkonto 5 og hovedkonto 6.

Tabel 7.5: Opsamling på betydningen af hovedkonto 5 og hovedkonto 6 for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 betydning for den strategiske udvikling af indsatsen?	Stor	Middel	Stor
Har skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen?	Stor	Stor	Meget stor
Har skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 betydning for kompleksiteten af styringen af indsatsen?	Middel	Stor	Stor
Er skellet mellem hovedkonto 5 og hovedkonto 6 en hindring for fokus på virksomme indsatser?	Lille	Lille	Middel

Kommuner i type 3-gruppen er dem, der vurderer den største betydning (middel), når det kommer til hovedkonto 5 og 6 opdelings betydning for anvendelsen af virksomme indsatser. Det kan hænge sammen med, at kommunerne i denne gruppe typisk er mere pressede på serviceudgifterne. Dermed er fleksibiliteten ift. prioritering af indsatser under servicerrammen mindre.

7.2.4. Forsørgelsesudgifter - Incitamenter til resultater

I dette afsnit er der fokus på betydningen af forsørgelsesudgifterne, og de incitamenter der er til nedbringelse af forsørgelsesudgifterne. Med refusionsomlægningen, der trådte i kraft i januar 2016, har kommunerne fået større ansvar ift. finansieringen af udgifterne til forsørgelse. Omlægningen betyder, at refusionen på forsørgelse er gjort ensartet henover alle ydelsesområder (med enkelte undtagelser), og at den falder med borgerens varighed på offentlig forsørgelse.

Dialogen med de 15 kommuner om forsørgelsesudgifterne har taget udgangspunkt i disse regler, og hvilken virkning refusionstrappen har haft for beskæftigelsesområdet og fokus i beskæftigelsesindsatsen.



Betydning for den strategiske udvikling af indsatsen

Alle de interviewede kommuner tilkendegiver, at forsørgelsesudgifter er en væsentlig drivkraft for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Forsørgelsesudgifterne udgør en stor del af den kommunale økonomi, og udviklingen i udgifterne kan være meget afgørende for kommunens samlede økonomiske situation.

Alle 15 kommuner, som har deltaget i kortlægningen, vurderer, at refusionsomlægningen på forsørgelsesudgifterne har været en gevinst for beskæftigelsesområdet og har været med til at skærpe kommunernes fokus på at sikre bedre effekter og reduktion i antallet af borgere på offentlig forsørgelse. Der er dog forskel på, hvordan kommunerne konkret har valgt at arbejde med at skabe bedre effekter og hente gevinster på forsørgelsesydelse, og hvilken betydning omlægningen har haft for de fire fokusområder i kortlægningen.

Alle de interviewede kommuner har bygget strategier op omkring resultatskabelse i forhold til at nedbringe forsørgelsesudgifterne. Der er dog forskel på, hvilket fokus der er lagt ind i strategierne, og hvor risikovillige kommunerne er ift. at investere i at opnå gevinster på sparet forsørgelse.

Kommunerne siger samstemmende, at den forenkling af reglerne, der fulgte med omlægningen, har gjort det lettere at formidle betydningen af området, herunder fokus på resultater i indsatsen, til det lokalpolitiske niveau. Refusionstrappen og refusionssatserne kan bruges mere aktivt i det strategiske udviklingsarbejde i kommunerne.

Betydning i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

Fokus på nedbringelse af gruppen af offentligt forsørgede har også forplantet sig i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen, hvor der ifølge kommunerne er et entydigt fokus på hurtig udslusning og selvforsørgelse. Flere kommuner peger på, at det ikke er nyt, men refusionsreformen har givet ekstra fokus.

De fleste kommuner styrer dette ved at udmønte en ramme til de enkelte afdelinger i jobcentret med aftaler om, hvilke typer tilbud der forventes anvendt i indsatsen og eventuelt resultatmål for udviklingen i afdelingens målgrupper. Enkelte kommuner har egentlige resultatmålinger på afdelings-/medarbejderniveau, men de fleste kommuner følger primært op på udviklingen i ydelsesmodtagere.

Betydning af forsørgelsesudgifter for kompleksiteten i styringen

Refusionsomlægningen har gjort det mere enkelt at styre på beskæftigelsesområdet, idet der kun er én dimension at styre efter – at bringe så mange som muligt i selvforsørgelse.

Før refusionsomlægningen var der flere styringsdimensioner, der kunne være væsentlige for kommunens økonomi. Styringen var også før refusionsomlægningen fokuseret på nedbringelse af offentligt forsørgede, men der var også andre relevante styringsparametre. Der var fokus på, hvilken ydelse borgerne modtog, og hvor stor en andel af borgerne der var i en virksomhedsplacering eller i ordinær uddannelse.

Betydningen af forsørgelsesudgifter for fokus på brugen af virksomme indsatser

Forsørgelsesudgifterne vurderes at være en væsentlig drivkraft for brugen af indsatser, som er virksomme lokalt. Kommunerne peger entydigt på, at der er en stor interesse for at bygge indsatsen op omkring de indsatser, som, de vurderer, virker lokalt, så der kan skabes resultater ift. øget selvforsørgelse og dermed nedbringelse af forsørgelsesudgifterne.



Forskelle i kommunernes vurdering af betydningen af forsørgelsesudgifter

I tabel 7.6 er en opsummering af de tre kommunetypers vurdering af forsørgelsesudgifternes betydning for beskæftigelsesindsatsen. Alle vurderer, at forsørgelsesydelse har stor eller meget stor betydning for den strategiske udvikling samt for tilrettelæggelse og drift af beskæftigelsesindsatsen. Ligesom alle kommuner vurderer, at forsørgelsesudgifterne og refusionstrappen har stor betydning for brug af de indsatser, der vurderes virksomme i en lokal kontekst.

Kommunetype 1, der er fokuseret på lokale strategier for beskæftigelsesindsatsen, og kommunetype 2, som fokuserer på investeringer, er mere tilbøjelige til at regne på direkte gevinster ved nedbringelse af forsørgelsesudgifterne.

Kommunetype 3 er mere opmærksom på den risiko, der er forbundet med at investere i at hente gevinster på forsørgelse. Det handler om, at en eventuel nedbringelse af forsørgelsesydelserne kan blive udlignet gennem budgetgarantien og regulering af beskæftigelsestilskud.

Tabel 7.6: Opsamling på forsørgelsesudgifternes betydning for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har forsørgelsesudgifterne stor betydning for den strategiske udvikling af indsatsen?	Meget stor	Meget stor	Stor
Har forsørgelsesudgifterne stor betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen?	Meget stor	Meget stor	Stor
Har forsørgelsesudgifterne fået mere/mindre betydning over tid?	Mere	Mere	Mere
Har forsørgelsesudgifter og den nye refusionstrappe betydning for brugen af virksomme indsatser?	Stor	Stor	Stor

7.2.5. Bloktilskud, beskæftigelsestilskud, udligning og budgetgaranti

I dette afsnit er der fokus på betydningen af tilskuddene og de incitamenter, der ligger til at nedbringe forsørgelsesudgifterne i den måde, hvorpå budgetgaranti og beskæftigelsestilskud udmåles.

Betydning for den strategiske udvikling af indsatsen

I de fleste kommuner rammer beskæftigelsestilskud og budgetgaranti mv. ikke direkte beskæftigelsesområdet, men håndteres som en del af den samlede kommunale økonomi. Budgettet til kommunal beskæftigelsesindsats fastlægges typisk som et nettobudget i forbindelse med budgetforhandlingerne, hvor tildelingen af midler er uafhængig af resultater og ikke genåbnes, hvis der er reguleringer i budgetgarantien eller beskæftigelsestilskuddet.

Budgetgarantien og beskæftigelsestilskuddet opleves typisk som ugenomsigtige. Kommunerne giver udtryk for, at det er vanskeligt at aflæse, hvad der reguleres for, og hvorfor. Det kan være et udtryk for, at det ikke er nødvendigt for arbejdsmarkedsområdet at sætte sig ind i budgetgarantien mv. fordi ordningerne ikke har konsekvenser for arbejdsmarkedsområdet. Vurderingen er dog den samme i de kommuner, som har haft repræsentant(er) med fra en central økonomifunktion.

Enkelte kommuner har en anden styring, hvor reguleringer i beskæftigelsestilskud og budgetgaranti i udgangspunktet er en udfordring/mulighed for beskæftigelsesområdet. Her er det arbejdsmarkedsområdet, der i første omgang behandler ændringer i den økonomiske ramme fra

staten og forholder sig til, om ændringerne skal bringes ind i en politisk proces med behandling af konsekvenserne for det kommunale råderum.

Det begrænser tilskuddenes betydning for beskæftigelsesområdet, at ansvaret ligger i en central økonomifunktion. De fleste kommuner har dog – også på beskæftigelsesområdet – rettet en opmærksomhed på tilskuddenes betydning for kommunen. I nogle kommuner er der også tilbagevendende drøftelser om over-/underskud på området.

En enkelt kommune har beskrevet en meget aktiv inddragelse af tilskudsperspektivet i den strategiske planlægning. Budgetlægningen i kommunen omfatter i denne kommune en drøftelse af forventningerne til overskud på budgetgaranti mv. som følge af kommunens strategi. Hvert år risikovurderes overskuddet. Den del, der betragtes som ”sikker”, indgår i budgetforhandlingerne.

Særligt kommunetype 2 har fokus på budgetgarantien, da kommunens udvikling i offentligt forsørgede kan være afgørende for gevinsterne ved en investering. De fleste kommuner inddrager dog ikke gevinster så aktivt, men arbejder i et vist omfang med en opfølgning på udviklingen i offentligt forsørgede ift. hele landet for at vurdere risici/muligheder for kommunens økonomi.

Betydning i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

Tilskuddene har kun en meget begrænset betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen, og interviewene har derfor typisk ikke fokuseret på betydningen af tilskuddene for driften.

Enkelte kommuner har bygget en intern opfølgning op omkring løbende målinger af kommunens resultater og udgifter til forsørgelsesydelse ift. hele landet og landsdelen. Det indgår som et tilbagevendende opfølgningsgrundlag hos ledelse og medarbejdere for at sikre fokus på, at der leveres et ”overskud” til kommunens råderum.

Betydning af tilskud for kompleksiteten i styringen

Bloktilskud, udligning, budgetgaranti mv. tilfører en stor kompleksitet til beskæftigelsesområdet. De fleste kommuner giver udtryk for, at det er vanskeligt at overskue konsekvenserne af den samlede finansiering af beskæftigelsesområdet.

Kommunerne har bl.a. svært ved at følge reguleringer til beskæftigelsestilskud, og hvad der er baggrunden for reguleringerne. Nogle kommuner oplever, at de har overskud på beskæftigelsestilskuddet uden egentlig at kunne forklare det med bedre resultater. Andre kommuner oplever det modsatte og bruger en del ressourcer på at forklare organisationen og politikere baggrunden for, at kommunen mister ressourcer.

Budgetgarantien opleves ligeledes som ugenomsigtig. Det er som nævnt vanskeligt for kommunerne at afkode hvad reguleringer via budgetgarantien dækker over, da budgetgarantien ikke er udspecificeret. Reguleringerne via budgetgarantien kan således f.eks. rumme reguleringer som følge af lovgivning, ændringer i berørte ydelsesmodtagere (f.eks. konjunktur- eller demografisk betinget), ændringer i priser og ændringer i resultater og gennemsnitlig varighed på forsørgelse.

Betydningen af tilskud for fokus på brugen af virksomme indsatser.

Budgetgarantien og beskæftigelsestilskud inddrages ofte som dimensioner i at vurdere muligheden for at få en kommunal besparelse ved investering i indsatser. Det kan f.eks. være ved investering i flere virksomhedsplaceringer.



Investeringen forudsættes typisk tjent hjem via besparelser på forsørgelsesydelserne. Tilskuddene udgør en risiko for at tjene investeringen hjem, idet en besparelse for kommunen på forsørgelse kan blive neutraliseret af budgetgarantien, hvis andre kommuner har lige så gode resultater.

Enkelte kommuner i kommunetype 3 har givet udtryk for, at de afholder sig fra at investere yderligere midler i indsatsen, fordi der er en manglende tiltro til, at investeringer kan lede til reelle besparelser pga. budgetgarantien.

Forskelle i kommunernes vurdering af tilskud mv.

I tabel 7.7 er en opsummering af de tre kommunetypers vurdering af forsørgelsesudgifternes betydning for beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne giver udtryk for forskellige vurderinger af, hvor stor en rolle tilskuddene spiller i udviklingen af indsatsen. I de investeringsorienterede kommuner og kommuner orienteret mod en lokal beskæftigelsesstrategi tillægges tilskuddene højere vægt end de optimeringsorienterede kommuner.

De investeringsorienterede har typisk bundet mål for investeringen op på, at kommunen leverer bedre resultater end andre kommuner. Det skal sikre, at kommunen får reelle gevinster af en investering. I disse kommuner er der også set eksempler på, at kommunen følger op på udviklingen i offentligt forsørgede ift. landsplan eller klyngen for at holde fokus på, om investeringen kan forventes at skabe reelle gevinster for kommunen, også efter budgetgarantien. Derfor har tilskud og budgetgarantien stor betydning for disse kommuner.

Kommuner orienteret mod lokal beskæftigelsesstrategi har ofte indbygget et mål om samlet reduktion af borgere på offentlig forsørgelse. Derfor er der i opfølgningen på indsatsen typisk særlig opmærksomhed på kommunens status ift. andre kommuner.

De optimeringsorienterede kommuner (kommunetype 3) tillægger ikke tilskud eller budgetgaranti så stor betydning. Disse kommuner er kendetegnet ved, at der tilsyneladende vurderes at være for stor risiko ved, at "regne" på gevinster ved at nedbringe antallet af offentligt forsørgede. Kommunerne i kommunetype 3 arbejder gerne med mål for nedbringelse af antallet af borgere på offentlig forsørgelse og kan have en indsats, der er lige så udviklingsorienteret som andre kommuner. Der er dog en skepsis ift. om egentlig investering i indsatsen kan medføre besparelser på forsørgelsesudgifterne, efter reguleringer via budgetgarantien.

Der er bred enighed om, at tilskuddene ikke har nogen betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen.

Tabel 7.7: Opsamling på tilskuddenes betydning for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har tilskuddene betydning for den strategiske udvikling af indsatsen?	Middel	Stor	Lille
Har tilskuddene betydning for tilrettelæggelsen af indsatsen?	Lille	Lille	Lille
Har tilskuddene fået mere/mindre betydning over tid?	-	-	-
Har tilskuddene en betydning for fokus på virksomhedsindsatser?	Lille	Lille	Lille



7.2.6. Puljer, Beskæftigelsesministerens mål mv.

I forbindelse med interviewene er kommunerne blevet spurgt, om de oplever andre væsentlige statslige styringsmekanismer, som er væsentlige for kommunens prioriteringer.

Nogle kommuner peger på, at puljer er væsentlige for den kommunale indsats. Puljerne omfatter på beskæftigelsesområdet både udviklingsinitiativer og særlige puljer til understøttelse af indsatser. Det kan f.eks. være den regionale uddannelsespulje eller den tidligere pulje til fleksjobambassadører.

Beskæftigelsesministerens mål, implementeringsindikatorer, benchmark-opgørelser er også drøftet med kommunerne. Der er kun enkelte kommuner, der vurderer, at ministerens mål har stor direkte betydning for retning og fokus i beskæftigelsesindsatsen. De øvrige kommuner har givet udtryk for, at ministerens mål sætter et fokus, som er indbygget i strategier og omsat til lokale mål.

I nedenstående er der derfor primært taget udgangspunkt i puljernes indvirkning på kommunerne, da det også er det mest direkte økonomiske virkemiddel.

Betydning for den strategiske udvikling af indsatsen

Kommunerne vurderer puljernes betydning for den strategiske udvikling af indsatsen meget forskelligt. 5 kommuner (spredt over kommunetyper) vurderer, at puljer har stor betydning for udviklingen af indsatsen. 6 kommuner (ligeledes spredt over kommunetyper) vurderer, at det har ingen eller lille betydning.

Vurderingen synes at hænge sammen med den strategi de enkelte kommuner har valgt for anvendelsen af puljerne. Der er tre typer af tilgange til puljerne, som har en effekt på vurderingen:

1. Alle puljer søges. En mindre del af kommunerne søger alle puljer med baggrund i en politisk forventning om, at kommunerne anvender de finansieringsmuligheder, der ligger i puljerne. I disse kommuner er den strategiske betydning af puljerne ofte begrænset, men puljerne anvendes som en mulighed for at styrke indsatsen i en periode.
2. Puljer, der kan understøtte de lokale mål og strategier, søges. Ca. 2/3 af kommunerne giver udtryk for, at det kun er puljer, der kan støtte op om den lokale beskæftigelsesstrategi, der søges. I disse kommuner er den strategiske betydning af puljerne større, og der arbejdes ofte målrettet med at implementere de udviklede initiativer og metoder.
3. Kun få puljer søges. Enkelte kommuner tilkendegiver, at der er en meget begrænset søgning, da gevinsterne ved deltagelse ikke kan opveje omkostningerne ved deltagelse. I disse kommuner er den strategiske betydning af puljerne begrænset.

Kommunerne har generelt givet udtryk for, at de over tid er blevet mere selektive i, hvilke puljer der søges, da de administrative procedurer er tunge, og omkostningerne ved implementering, drift og lukning af tilbuddene er betragtelige.

Puljerne til uddannelsesløft af dagpengemodtagere betragtes ligeledes som administrativt tunge, men der er kommet en bedre anvendelse af midlerne over tid.



Betydning i tilrettelæggelsen og driften af indsatsen

Der er stor forskel på kommunernes arbejde med puljer. Enkelte kommuner har dedikerede medarbejdere til at overvåge og søge puljer samt projektstyre de udviklingsprojekter, der kommer i gang. Andre kommuner er blevet mere selektive i forhold til hvad der søges. Det har baggrund i det store træk på administrative ressourcer, der ligger i ansøgning og styring mv.

Kommunerne tillægger generelt puljerne stor betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen. Der skyldes, at der investeres mange ressourcer i at få inddraget udviklingspuljer og puljerne til uddannelsesløft af dagpengemodtagere i driften.

Boks 7.8: Eksempler på administrative udfordringer ved puljerne

Kommunerne har peget på en række administrative udfordringer ved arbejdet med puljer. Det handler særligt om en oplevelse af administrative procedurer, der stiller særlige krav om bl.a.:

- Opgørelser og dokumentation af tidsforbrug i projektet.
- Hvordan indsatsen skal udføres og dokumenteres.
- Særsomt revisionspåtegning af puljeregnskaber.

En del af investeringen handler om at håndtere de dokumentationskrav der er forbundet med puljerne, hvor der bl.a. skal aflægges særskilte regnskaber for projektet mv., jf. boks 7.8. En anden del af investeringen ligger i at få indarbejdet de særlige indsatser i driften.

Kommunerne vurderer også, at det kan være vanskeligt at skabe tilstrækkelig værdi af udviklingspuljerne. Det skyldes, at nogle puljer udmeldes med korte frister og tæt op af igangsættelsestidspunktet. Det gør det vanskeligt at nå den politiske behandling og få udviklet ideer/koncepter tilstrækkeligt. Kommunernes vurdering skyldes også, at der går tid med implementering og afslutning af projekterne, hvor der tabes værdi af de ressourcer, der investeres i arbejdet med puljerne.

Betydning af puljer for kompleksiteten i styringen

Puljerne tilføjer endnu en dimension i den kommunale økonomistyring. Kommunerne får med puljerne – både de løbende puljer til uddannelsesløft og udviklingspuljer – nogle mindre områder at deres økonomi og indsats, som der er behov for en særsomt styring på.

Betydningen af puljer for fokus på brugen af virksomme indsatser

Kommunerne vurderer, at puljerne kun i begrænset omfang understøtter brugen af virksomme indsatser og udviklingen af evidens. Der er dog en række kommuner, som har fået større opmærksomhed på at anvende puljer, hvor der giver mening ift. den lokale strategi. Her anvendes puljerne til at få ekstra udviklingskræfter på områder, der i forvejen er prioriteret lokalt.

Kommunerne er generelt skeptiske over for muligheden for at udbrede resultaterne fra nogle kommuner til andre kommuner, da lokale forhold omkring sammensætningen af ledige, erhvervsstruktur mv. har stor betydning for, hvad der virker. Det betragtes dog som værdifuldt, at der udbredes viden og erfaringer om de projekter, der er arbejdet med under puljerne.

De tre kommunetypers vurdering af puljer mv.

Der er ikke et tydeligt mønster over kommunetypene ift. vurderingen af betydningen af puljer mv., jf. tabel 7.8. Kommunetype 3 giver i lidt højere grad udtryk for at puljerne bruges som et aktiv til at udvikle indsatsen, hvilket også kan hænge sammen med, at ressourcerne er mere knappe i disse kommuner. Selvom kommunerne er blevet mere selektive i deres søgning, har puljerne fået mere betydning over tid, fordi der er flere ressourcer bundet i puljerne.



Tabel 7.8: Opsamling på puljernes betydning for de tre kommunetyper

	Kommunetype 1 "lokal politik"	Kommunetype 2 "Investering"	Kommunetype 3 "Optimering"
Har puljerne mv. betydning for strategiske udvikling af indsatsen?	Middel	Middel	Lille
Har puljerne mv. betydning for tilrettelæggelsen og driften af indsatsen?	Stor	Stor	Stor
Har puljerne fået mere/mindre betydning over tid?	Mere	Mere	Mere
Repræsenterer puljerne en mulighed for fokus på virksomme indsatser?	Lille	Lille	Middel

7.3. Opsamling

Kommunerne har generelt stor opmærksomhed på statens styring og virkningen af de enkelte statslige økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet.

Der er grundlæggende fem faktorer, som er fælles på tværs af alle de 15 interviewede kommuner, og som er værd at være opmærksom på i overvejelserne om ændringer i den statslige styring:

1. Kommunerne peger på forsørgelsesudgifterne som en væsentlig drivkraft for udviklingen af og prioriteringer i den kommunale indsats. Alle kommuner arbejder med strategier for at sikre reduktioner i antallet af borgere på offentlig forsørgelse. For mange kommuner har de nye refusioner på forsørgelsesudgifterne været en drivkraft for et styrket resultatfokus og for investeringer i indsatsen.
2. Interviewene med kommuner peger på, at der er begrænset mulighed for at påvirke og styre den kommunale beskæftigelsesindsats gennem statslige styringsmekanismer, der alene er målrettet udgifterne til aktivering. Driftsudgifter til aktivering fylder relativt lidt i den kommunale økonomi ift. f.eks. forsørgelsesudgifterne. Den gradvise sænkning af driftslofter og øget kommunal finansiering af forsørgelsesudgifterne har forstærket denne udvikling.
3. Kommunerne oplever generelt, at der er en stor kompleksitet i styringen og finansieringen af beskæftigelsesindsatsen. Det er særligt bloktilskud, beskæftigelsestilskud og budgetgarantien, der gør det vanskeligt for kommunerne at forudsige et økonomisk råderum og styre efter økonomiske gevinster. De incitament, der ligger indbygget i budgetgaranti og beskæftigelsestilskud, får begrænset virkning, fordi der er en oplevelse af manglende gennemsigtighed i, hvad reguleringerne vedrører.
4. Kommunerne efterspørger en længere planlægnings- og implementeringshorisont for indsatsen. Der er en oplevelse af, at ændringer i de økonomiske rammer samt udmøntning af puljer, sker med meget kort varsel. Det gør det vanskeligt at implementere ændringer under tilstrækkeligt hensyn til intentionerne med ændringerne og hensynet til gode effekter.
5. Kommunerne oplever en stor administrativ byrde ved arbejdet med og håndteringen af de statslige styringsmekanismer, hvilket primært hænger sammen et krav om en meget detaljeret styring af udgifterne. Komplexiteten i administrationen hænger bl.a. sammen med, at udgifterne på den enkelte borgers aktivering skal placeres rigtigt ift. målgrupper, aktivitetstype og om udgiften er refusionsberettiget.



Udover ovennævnte fællestræk er der også en række forskelle på kommunernes vurdering af betydningen af og reaktioner på den statslige styring, og ændringer i de forskellige statslige styringsmekanismer. Herunder hvilke af de statslige styringsmekanismer, som har størst betydning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne.

Kommunerne kan opdeles i følgende tre kommunetyper:

Kommunetype 1: Kommuner med et stort råderum til lokal beskæftigelsesstrategi

I 1/3 af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om og opbakning til, at udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen primært sker med afsæt i en flerårig lokal beskæftigelsesstrategi.

I disse kommuner har den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk en mindre betydning og virkning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Og der vil være en mindre parathed til at ændre og justere i indsatsen med baggrund af ændringer i den statslige styring af refusion på driftsudgifter. Der er ofte en parathed både politisk og administrativt til at kompensere for ændringer i den statslige styring og de økonomiske rammer for indsatsen, hvis det kan fastholde den lokale beskæftigelsesstrategi og de resultater der er sat op for området.

Disse kommuner bl.a. kendetegnet ved, at disse kommuner gennemsnitligt ligger længere fra driftslofterne end andre kommuner, har større udgiftsstigninger i mentorudgifterne og har en mindre nedgang i aktiveringsgraden for dagpengemodtagere end andre kommuner. Indsatssammensætningen for kommunerne i kommunetype 1 er dog meget forskellig og kommunerne synes at have fundet forskellige veje i den lokale beskæftigelsesstrategi.

Kommunetype 2: Kommuner med et investeringsfokus i udviklingen af indsatsen

I 1/3 af de interviewede kommuner er der etableret en politisk og administrativ enighed om at arbejde med investeringer i beskæftigelsesindsatsen for at opnå bedre effekter af indsatsen og dermed hente gevinster på forsørgelsesydelse. Der er typisk udarbejdet flerårige investeringsstrategier og -beregninger, som er politisk behandlet og godkendt. Investeringerne er typisk målrettet udvalgte grupper og dele af indsatsen.

Kommunerne i kommunetype tilpasser indsatsen iht. ændringer i statsrefusion og driftslofter, men statsrefusionen har ikke så stor betydning for den strategiske udvikling af indsatsen. I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydeligt omfang drevet af fokus på nedbringelse af forsørgelsesudgifterne og mulighederne for at sikre bedre resultater gennem investering i virksomme indsats. Refusionsreformen har været en væsentlig løftestang for dette fokus og for investeringer i området. Det betyder også, at den statslige økonomiske styring på driftsudgifter typisk har en mindre betydning og virkning for udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen.

Disse kommuner er kendetegnet ved at ligge lidt tættere på driftsloftet ift. kommunetype 1. Indsatsen for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er gennemsnitligt faldet mere end i kommunetype 1, men den virksomhedsrettede indsats bidrager ikke så meget til faldet som i andre kommuner.



Kommunetype 3: Kommuner med et optimeringsfokus i udviklingen af indsatsen

1/3 af de interviewede kommuner er karakteriseret ved, at kommunerne har en presset økonomi generelt og på beskæftigelsesområdet. Udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen er derfor underlagt en stram økonomisk styring, og der er ofte fokus på at finde optimerings- og besparelsesmuligheder i indsatsen.

Kommunerne har – som de øvrige kommuner – fokus på at opnå bedre effekter af beskæftigelsesindsatsen og hente gevinster via besparelser på forsørgelsesudgifterne. Der er imidlertid en mindre parathed og risikovillighed ift. at investere i indsatsen for at opnå gevinster.

I disse kommuner er udviklingen og tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen i betydelig omfang drevet af statens styring via statsrefusion og driftslofter. Kommunerne vil typisk tilpasse indsatsen og driften umiddelbart i kølvandet på eventuelle statslige justeringer i fx driftslofter og statsrefusion.

Kommunerne ligger tættere på driftsloftet end de øvrige kommuner og har tilpasset indsatsen for dagpengemodtagere, den virksomhedsvendte indsats og mentorindsatsen mere end de øvrige kommunetyper.

Forskelligheden på tværs af kommunerne betyder, at der ikke kan forventes ét bestemt reaktionsmønster ift. ændringer i den statslige styring, men derimod flere forskellige reaktioner, som vil afspejle den enkelte kommunes lokale rammer for beskæftigelsesindsatsen.



Bilag 1: Kilder anvendt i gennemgang af evidens på beskæftigelsesområdet

- Beskæftigelsesministeriet 2015: <http://bm.dk/da/Analyser/Effekten%20af%20nytteindsatsen%20for%20unge.aspx>
- CEFU og Metrica 2016: <http://star.dk/da/Om-STAR/Publikationer/2016/Evaluering-af-Brobygning-til-Uddannelse.aspx>
- Christensen og Nordentoft 2011: *'Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom'*
- CK1 2014: Første rapport fra ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- CK2 2015: Anden rapport fra ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Deloitte 2013: *'Evaluering af voksenlærlingeordningen – Effekter, anvendelse og incitamenter'*
- www.jobeffekter.dk: En vidensbank der opsummerer konklusioner på tværs af forskellige studier og effektkonklusioner på beskæftigelsesområdet.
- KORA 2013: <http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/Reviews/Effekter-af-indsatser-for-ikke-vestlige-indvandrere.aspx>
- KORA 2014: <http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Analyser/Effekter-af-ansattelse-som-jobrotationsvikar.aspx>
- KORA 2016: <http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/Reviews/Litteraturreview-effekten-af-indsatser-for-langtidsledige-og-ledige-i-risiko-for-langtidsledighed.aspx>
- NFA 2008: *'Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde'*
- Rambøll 2014: <http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/Kontrollerede-forsog/Mentorforsoeget.aspx>
- Rosholm og Svarer 2012: *'Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik'*
- DØRS 2012: <http://www.dors.dk/vismandsrapporter/dansk-okonomi-efterar-2012>
- SFI 2012a: <http://www.sfi.dk/publikationer/effekter-af-virksomhedsrettet-aktivering-for-udsatte-ledige-11813>
- SFI 2012b: <http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/Reviews/Effekter-af-indsats-for-sygemeldte.aspx>



Bilag 2: Evidenshierarkiet

Overordnet	Detaljeret	Kriterier
vidensniveau	vidensniveau	
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet og/eller ét forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning
	Moderat evidens	En overvægt på to effektstudier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Indikation	Indikation	En overvægt på ét effektstudier af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Usikker	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellig retning. Ingen overvægt
	Få studier	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt



Bilag 3: Sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering

I forbindelse med analysen af *Statens refusioner af driftsudgifter til aktivering* har mploy undersøgt, hvilke aktiviteter der i 2016 indgår under øvrig vejledning og opkvalificering.

Undersøgelsen bygger på data fra otte kommuner; Esbjerg, Horsens, Køge, Randers, Slagelse, Skive, Lolland og Syddjurs. Kommunerne har registret igangværende aktiviteter pr. 1. november 2016. Opgørelsen er specificeret på sygedagpengemodtagere, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere (jobparate og aktivitetsparate) og uddannelseshjælp.

Resultater af undersøgelsen

Resultater af undersøgelsen af kommuners brug af øvrige vejledning og opkvalificering

	Dagpenge	Kontanthjælp Jobparate	Kontanthjælp Aktivitetsparate	Uddannelses- hjælp	Sygedagpenge	I alt
1) Kurser						
a) Jobsøgningskurser	60%	33%	5%	6%	0%	10%
b) Fysisk træning og vejledning i kost, motion og helbred	1%	3%	10%	10%	18%	10%
c) Særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb	29%	18%	68%	54%	81%	59%
d) brobygning	0%	0%	0%	22%	0%	9%
2) Kommunale projekter						
a) Opgaver internt i kommunen	9%	47%	15%	9%	0%	11%
b) Produktion med henblik på salg	0%	0%	2%	0%	1%	1%
I alt (Antal)	329	297	1.296	1.932	918	4.772

For dagpengemodtagere udgøres øvrige vejledning og opkvalificering hovedsageligt af jobsøgningskurser (60 pct.) og særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb (29 pct.).

Hos de jobparate kontanthjælpsmodtagere ses de samme tendenser, men her er det imidlertid opgaver internt i kommunen, som fylder mest. Ca. halvdelen (47 pct.) er opgaver internt i kommunen. Herefter følgende jobsøgningskurser (33 pct.) og særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb (18 pct.).

Øvrige vejledning og opkvalificering udgøres for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere hovedsageligt af særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb (68 pct.). Det samme billede tegner sig for sygedagpengemodtagere, hvor 81 pct. af forløbene er særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb.

For de unge på uddannelseshjælp fylder ligeledes særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb mest. Mere end halvdelen (54 pct.) er særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb. Herudover udgør brobygningsforløbene en relativt stor andel af forløbene for de unge uddannelseshjælpsmodtagere. Brobygningsforløbene fylder 22 pct. af øvrige vejledning og opkvalificeringsforløbene for unge på uddannelseshjælp.

Baggrund for opdelingen

Opdelingen af øvrig vejledning og opkvalificering bygger på en kortlægning foretaget af Slotsolmen i 2013 for Arbejdsmarkedsstyrelsen. På baggrund af kortlægningen udarbejdede Slotsolmen en opdeling af *øvrig vejledning og opkvalificering* i to hovedgrupper – nemlig kurser og kommunale projekter med undergrupper.

1) Kurser

- a) Jobsøgningskurser
- b) Fysisk træning og vejledning i kost, motion og helbred
- c) Særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb

2) Kommunale projekter

- a) Opgaver internt i kommunen
- b) Produktion med henblik på salg

I det følgende gennemgås de seks underkategorier nærmere ud fra de specifikationer, der er opstillet af Slotsholmen i 2013. Derudover suppleret af kategorien brobygningsforløb.

Gennemgang af de seks kategorier:

1a) Jobsøgningskurser: Denne kategori består af Jobsøgningskurser, der ofte har supplerende indhold som f.eks. vejledning i rettigheder og pligter, IT-kursus eller andet. Registrering i kategorien dækker kurser, hvor jobsøgning er det primære indhold.

Det vil sige, at det skal specificeres, at følgende er omfattet af kategori 1a:

- Tilbud, der alene består af jobsøgningskursus
- Jobsøgningskursus kombineret med vejledning i rettigheder og pligter
- Jobsøgningskursus kombineret med hjælp til at finde virksomhedspraktik eller løntilskudsjob efter kurset
- Jobsøgningskursus kombineret med undervisning i kost, motion eller sundhed
- Jobsøgningskursus kombineret med IT-kursus
- Jobsøgningskurser kombineret med andet.

1b) Fysisk træning og vejledning i kost, motion og helbred: Kurser vedr. kost, motion og helbred er primært en relevant kategori for modtagere af sygedagpenge og kontanthjælp (Aktivitetsparate). Disse tilbud kan indeholde forskellige elementer. Registrering må derfor ske med udgangspunkt i det *primære* tilbudsindhold.

Det vil sige, at det skal specificeres, at følgende er omfattet af kategori 1b:

- Tilbud med rent sundhedsindhold, f.eks. motion eller håndtering af fysisk eller psykisk lidelse.
- Tilbud, der har et sundhedsindhold som det primære indhold, men som også indeholder coaching eller personlig udvikling.
- Tilbud, der har sundhedsindhold som det primære indhold, men som også indeholder vejledning i jobsøgning.

1c) Uddannelsesforløb og særligt tilrettelagte kurser: kategorien er indholdsmæssigt bred. Det er mange og forskelligartede tilbud, der hver især anvendes relativt sjældent.

Det er ikke muligt at give en udtømmende liste over tilbud, der kan indgå i kategori 1c. I stedet kan der gives eksempler på tilbudsindhold, som falder indenfor:

- Coaching eller personlig udvikling
- Hjælp til erhvervsvalg
- Hjælp til uddannelsesvalg
- Vejledning om rettigheder og pligter som ydelsesmodtager
- Undervisning som forberedelse til en bestemt uddannelse



- Andre korte kurser
- Undervisning i dansk, matematik, IT eller andre generelle kompetencer.

1 d) Brobygningsforløb: Kategorien omfatter brobygningsforløb til uddannelse for unge - især uddannelseshjælpsmodtagere. Brobygningsforløbene er tilbud i et uddannelsesmiljø med f.eks. læse-skrive-regne kurser, hjælp til at finde en praktikplads og fastholdelsesstøtte.

Kategorierne vedrørende kommunale projekter kan specificeres således:

Generelt: Kommunale projekter hvor der kan være element af nytteaktivering, det vil sige, at der bliver produceret en ydelse, en service eller et produkt, der har en nytte for andre end tilbudsstedet og ydelsesmodtageren. For det tredje indeholder tilbuddene alle et element af en test af, hvordan ydelsesmodtageren fungerer i en arbejdsmæssig sammenhæng. Det betyder samtidig, at tilbuddene primært er målrettet personer, der ikke umiddelbart er parate til at klare sig på en almindelig arbejdsplads, i virksomhedspraktik eller i et job med løntilskud.

Formålet er det samme i de to underkategorier, nemlig at bringe ydelsesmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet ved at lade dem løse opgaver, der minder om dem, de skal løse på arbejdsmarkedet.

2a) Opgaver for kommunen eller borgere i kommunen: Opgaver løst for kommunen er en kategori, der dækker meget forskelligartede opgaver. Der kan være tale om alt fra lukkede værksteder, hvor der produceres håndarbejde til eget brug, repareres på kommunens bænke eller lignende, til opgaver i kommunale institutioner, f.eks. pedelmedhjælper på en skole. Der kan også være tale om græsslåning og havearbejde for pensionister.

Da kategorien indeholder vidt forskellige opgaver, er det vanskeligt at opstille en udtømmende liste over tilbud, der kan ligge inden for kategorien.

Der kan i stedet gives eksempler på opgaver, der ligger inden for kategorien:

- Håndarbejde eller andet til eget brug
- Reparere kommunens ting på et værksted (f.eks. bænke, uniformer, møbler, etc.)
- Vedligehold og renholdelse for kommunen (f.eks. pedel- og viceværtarbejde, ordne legepladser, ordne parker, renholde gader og lignende)
- Madlavning, opvask, servering mv. i kulturhus, turistattraktion, værested for udsatte eller lignende
- Opgaver for kommunens borgere
- Andre praktiske opgaver for kommunen.

2b) Produktion med henblik på salg: Opgaver inden for denne kategori består primært af pakke- og sorteringsopgaver for private virksomheder. Opgaver løst for velgørende organisationer hører også til i denne kategori.



Bilag 4: Finansieringsreglernes påvirkning af indsatsen for de enkelte målgrupper

Indledning

I dette afsnit undersøges det, om ændringer i statens finansiering af tilbud under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats har sat spor i kommunernes anvendelse af forskellige tilbudstyper.

For at vurdere virkningen af den statslige styring er det for forskellige ydelsesgrupper undersøgt, hvilke bevægelser der har været i beskæftigelsesindsatsen i de seneste 5 år. Det sammenholdes med de forventede bevægelser i indsatsen med baggrund i ændrede regler vedr. finansieringen af indsatsen.

Mange reguleringer af finansieringsreglerne er direkte målrettet bestemte ydelsesgrupper og giver ikke nødvendigvis udslag i den samlede indsats for alle målgrupperne i beskæftigelsesindsatsen. Gennemgangen af finansieringsreglernes påvirkning af indsatsen for de enkelte målgrupper i dette afsnit supplerer derfor den samlede gennemgang i afsnit 6.

I de følgende afsnit fokuseres der på følgende ydelsesgrupper: dagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge. Det skyldes, at disse grupper, er omfattet af de fleste og største reguleringer gennem ændringer i refusion, driftslofter mv. Desuden omfatter disse målgrupper ca. tre fjerdedele af den samlede gruppe på offentlig forsørgelse, jf. tabel 6.1.

Der er henover perioden sket en betydelig ændring i målgrupperne. Særligt er det værd at bemærke, at dagpengeperioden er afkortet, der er etableret en ny ydelsesgruppe i form af uddannelseshjælp, og der er oprettet nye ydelser i form af jobafklaring og ressourceforløb mv.

Med implementeringen af de nye målgrupper ligger også ændringer i lovkravene til indsatsen, og det er naturligt, at bevægelserne i indsatsen også vil være påvirket af dette.

I forhold til kontant- og uddannelseshjælp er gennemgangen delt op i ét afsnit for voksne kontanthjælpsmodtagere og ét afsnit for unge under 30 år på kontant- eller uddannelseshjælp. Kontanthjælpsreformen fra 2014 medførte, at unge under 30 år uden en uddannelse, der tidligere havde modtaget kontanthjælp, overgik til at modtage uddannelseshjælp. Hvis man blot ser på udviklingen for alle kontanthjælpsmodtagere fra 2012 til 2016 vil udviklingen derfor være påvirket af, at en del af målgruppen frafalder fra 2014 og frem. Ved at dele kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne op i ft. alder, kan man følge udviklingen uden databrud. Der er også lavet udtræk for udviklingen for de samlede målgrupper på kontant- og uddannelseshjælp. Disse er anvendt som baggrund for gennemgangen og inddrages, hvor det er relevant.

I det omfang det er relevant inddrages forklaringerne fra kommunerne i dette afsnit med henblik på at nuancere billedet af finansieringsreglernes indvirkning på bevægelserne.



Indsatsen for dagpengemodtagere

Antallet af fuldtidspersoner på dagpenge er faldet markant siden 2012. Således har der fra 2012 til 2016 været et fald i antallet af fuldtidspersoner på dagpenge på 33 pct., jf. tabel 6.1. I samme periode er antallet af berørte dagpengemodtagere kun faldet med 21 pct. Det betyder, at færre rammes af ledighed, og de ledige er berørt af ledighed i kortere tid end tidligere.

Kommunerne peger på, at det store fald i ledige samt det aktuelle træk fra arbejdsmarkedet har stor betydning for indsatsbehovet fra jobcentrene. Blandt andet begrænser det behovet for at gennemføre en aktiv indsats for de dagpengemodtagere, der hurtigt finder beskæftigelse selv. For den øvrige del af målgruppen nævner kommunerne, at de har stort fokus på ordinær uddannelse og på at sikre en hurtig vej ud i ordinær beskæftigelse i stedet for virksomhedspraktik og løntilskud.

Dette kan tyde på, at konjunkturmæssige ændringer i antallet af dagpengemodtagere og målgruppens sammensætning kan have større betydning for kommunernes indsats end økonomiske reguleringer i finansieringen af indsatsen.

Statsrefusioner til aktiv indsats og væsentlige ændringer over de seneste 5 år

De gældende regler for refusion af kommunernes udgifter til aktiv indsats for dagpengemodtagere er især kendetegnet af, at der ikke ydes refusion for udgifter til hverken øvrig vejledning og opkvalificering eller mentorstøtte. Derudover er det kendetegnende, at der er to puljer, der skal støtte uddannelsesløft til ledige dagpengemodtagere. Det drejer sig om hhv. den regionale uddannelsespulje og puljen til uddannelsesløft.

Tabel 1 indeholder en samlet oversigt over den gældende refusion af udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for dagpengemodtagere.

Tabel 1: Oversigt over refusion af udgifter til den aktive indsats for dagpengemodtagere

Aktiveringstilbud		Refusionsprocent	Under driftsloftet?
Virksomhedsrettede tilbud	Løntilskud	80 pct. de første 4 uger 40 pct. fra uge 5-26 30 pct. fra uge 27-52 20 pct. fra 53. uge	Nej
	Virksomhedspraktik og nyttejob	0 pct.	-
	Voksenlærlinge fra ledighed	100 pct.	Nej
	Jobrotation	60 pct.	Nej
Vejledning og opkvalificering	Ordinær uddannelse	50 pct.*	Ja*
	Øvrig vejledning og opkvalificering	0 pct.	-
	Læse, skrive, regnekurser	50 pct.	Ja
Mentor		0 pct.	-

*Der er to undtagelser vedr. dagpengemodtagere, der får tilbud om uddannelse finansieret fra den regionale uddannelsespulje (80 pct. refusion) og puljen til uddannelsesløft (80 pct. refusion, dog 100 pct. refusion indtil 30. juni 2017).

Siden 2012 er der sket en række lovændringer, der har betydning for kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for dagpengemodtagere. Ændringerne i finansieringen af ind-

satsen indebærer, at de fleste redskaber i indsatsen er sidestillet – dog undtaget ordinær uddannelse, jobrotation og voksenlærlingeordning, hvor der fortsat er refusion eller puljer til uddannelsesløft til at understøtte denne aktivitet. Samtaler, virksomhedsindsats og øvrig vejledning og opkvalificering er dermed redskaber, der finansieres fuldt af kommunerne.

Der har siden 2012 været følgende lovændringer med betydning for refusionen af kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for dagpengemodtagere:

- Ingen refusion på mentorstøtte (2014)
- Ingen refusion på udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering (2015)
- Afskaffelse af gentagen aktivering (2015)
- Nye regler for brug af løntilskud, herunder bl.a. reduktion af løntilskudssatsen ved offentligt løntilskud samt krav om 6 mdr. ledighed før løntilskud ved offentlige arbejdsgivere (2015)
- Indførelse af puljer der skal understøtte uddannelsesløft til dagpengemodtagere (2015)
- Driftsloftet er blevet opsplittet i to, og det driftsloft, der vedrører dagpengemodtagere, er siden 2012 blevet reduceret med 23 pct.

Ændringerne er beskrevet nærmere i afsnit 5.2.

De seneste års lovændringer på dagpengeområdet forventes at medføre en ændring i kommunernes aktive beskæftigelsesindsats over for dagpengemodtagerne – både i forhold til det overordnede niveau og sammensætningen af de forskellige redskaber. For eksempel forventes det, at reduktionen af driftsloftet siden 2012 vil medføre et lavere aktiveringsniveau, ligesom afskaffelsen af gentagen aktivering i 2015 også må forventes at medføre mindre aktivering. Samtidig er der med beskæftigelsesreformen i 2015 kommet nye krav om hyppigere samtaler for dagpengemodtagere, hvilket forventes at øge samtaleintensiteten for målgruppen. Desuden forventes de nye regler for brugen af løntilskud at medføre et fald i brugen af især offentligt løntilskud.

Derudover forventes det, at indførelsen af puljer til uddannelsesløft af dagpengemodtagere vil bidrage til øget anvendelse af ordinær uddannelse i form af korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb og erhvervsuddannelse fra 2015.

Bevægelser i indsatsen

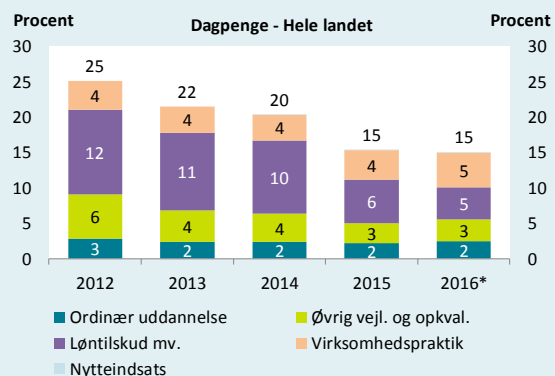
Aktiveringsgraden for dagpengemodtagere er faldet markant siden 2012, jf. figur 0.1. Det afspejler forventningen om et faldende aktiveringsniveau grundet lempelser i kravene til ret og pligt aktivering og reduktioner i driftsloftet. Der er især sket et stort fald i aktiveringsgraden fra 2014 til 2015, hvor reglerne om gentagen aktivering til dagpengemodtagere blev afskaffet.

Kommunerne peger som nævnt ovenfor på, at det store flow i gruppen af dagpengemodtagere bidrager til et andet indsatsbehov end tidligere. Der er en mindre gruppe, for hvem det er relevant at gennemføre et beskæftigelsestilbud, hvilket også har indflydelse på aktiveringsgraden.

Det er især aktiveringsgraden i løntilskud, der er faldet siden 2015, hvor der kom nye regler for brugen og finansieringen af offentligt løntilskud.

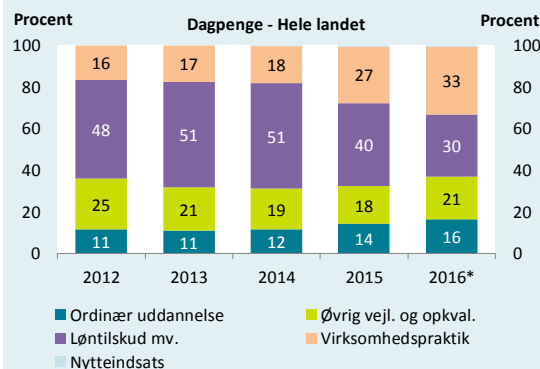


Figur 0.1: Udviklingen i aktiveringsgraden for dagpengemodtagere fordelt på redskaber, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

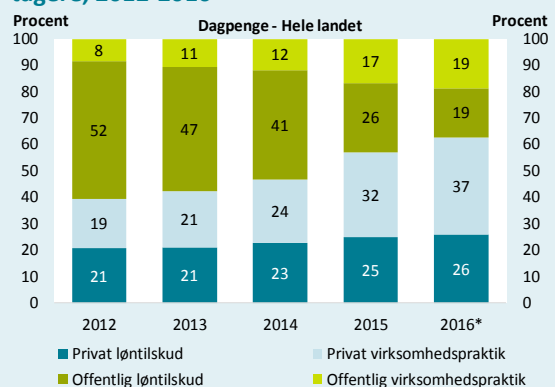
Figur 0.2: De enkelte redskabers andel af indsatsen for dagpengemodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

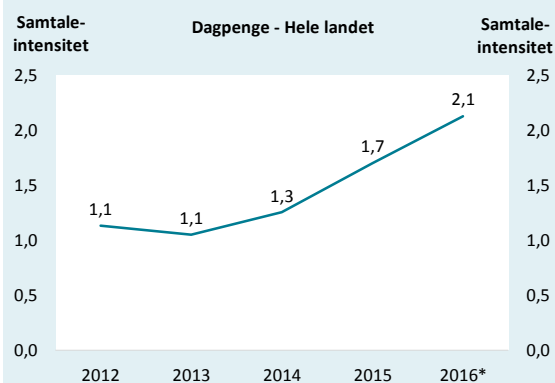
Hvis man ser nærmere på udviklingen i sammensætningen af løntilskud, er brugen af offentlig løntilskud faldet markant siden 2012, jf. figur 0.3 nedenfor. Brugen af privat løntilskud er også faldet en smule, men udgør nu en lige så stor andel af de virksomhedsrettede tilbud som offentligt løntilskud. Det største fald i brugen af offentligt løntilskud er sket fra 2014 til 2015, hvor de nye regler blev indført. Antallet af fuldtidspersoner, der er i offentligt løntilskud er halveret fra 2014 til 2015, og faldet er fortsat i 2016. Det tyder på, at der er en direkte sammenhæng mellem de nye regler for brugen af og finansiering af løntilskud ved offentlige arbejdsgivere og anvendelsen af offentligt løntilskud.

Figur 0.3: Udviklingen i sammensætningen af løntilskud og virksomhedspraktik for dagpengemodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner på dagpenge. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 0.4: Udviklingen i samtaleintensiteten for dagpengemodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk, Beskæftigelsesministeriets og mploy's beregninger
Anm.: Samtaleintensitet er opgjort, som antallet af samtaler per fuldtidsperson per kvartal i den pågældende periode. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagere er halveret siden 2012, jf. figur 0.2. Meget af faldet skete dog fra 2012 til 2013, og der er ikke sket et markant fald i forbindelse med afskaffelsen af statsrefusion i 2015. Kommunerne peger i interviews på, at der er en gruppe af dagpengemodtagerne, hvor øvrig vejledning og opkvalificering kan have en god

effekt, og at de derfor i nogen grad prioriterer at give disse tilbud, selvom der ikke er statsrefusion på udgifterne. Kommunernes tilbud under øvrig vejledning og opkvalificering for dagpengemodtagerne består primært af jobsøgningskurser og særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb, jf. bilag 3: sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Aktiveringsgraden i ordinær uddannelse har været stabil siden 2013, jf. figur 0.1., og uddannelsespuljerne for dagpengemodtagere, der trådte i kraft i 2015, bidrager ikke umiddelbart særskilt til en øget aktivitet. I takt med et generelt fald i aktiveringen af dagpengemodtagere fylder ordinær uddannelse dog mere i den samlede aktivering for dagpengemodtagere. De interviewede kommuner peger på, at det tager tid at omstille driften til anvendelsen af puljer, hvilket kan være en del af forklaringen på, at uddannelsespuljerne endnu ikke har givet udslag i større anvendelse af ordinær uddannelse.

I de enkelte kommuner, der har deltaget i analysen, er der stor forskel på aktivitetsmønstret. Der er kommuner, der har omlagt stort set al aktivitet til at være virksomhedsrettet. Der er også kommuner, hvor vejledning og opkvalificering fylder en større del af indsatsen. Kommunerne peger selv på, at rammerne for, hvor mange og hvilke virksomheder der er adgang til, kan være en del af forklaringen på forskellene.

Den faldende aktiveringsgrad de seneste år afspejler desuden, at indsatsen over for dagpengemodtagere i nogen grad er omlagt mere mod samtaler end aktive tilbud. Beskæftigelsesreformen fra 2015 indførte krav om hyppigere samtaler med de ledige. Sammen med afskaffelsen af gentagen aktivering har ændringerne medført, at samtaler fylder mere i kommunernes indsats over for dagpengemodtagere, mens aktive tilbud fylder mindre.

Dagpengemodtagerne modtager markant flere samtaler i dag end før beskæftigelsesreformen. I 2016 får dagpengemodtagerne i gennemsnit 2,1 samtaler i kvartalet, jf. figur 0.4. det svarer til, at samtaleintensiteten er steget med 70 pct. siden 2014.

Opsummering af udvikling i finansieringsregler og indsats på dagpengeområdet

Der har de seneste år været et faldende aktiveringsniveau for dagpengemodtagere. Det afspejler, hvad der var forventet på grund af lempelser i kravene til ret og pligt aktivering og reduktioner i driftsloftet.

Samtidig tyder gennemgangen af indsatsen for dagpengemodtagere på, at der er en direkte sammenhæng mellem de nye regler for brugen af og finansiering af løntilskud ved offentlige arbejdsgivere og anvendelsen af offentligt løntilskud.

I forhold til øvrig vejledning og opkvalificering er der ikke sket det forventede fald i forbindelse med afskaffelsen af statsrefusion i 2015. Kommunerne peger på, at de prioriterer at give disse tilbud til de dagpengemodtagere, hvor de vurderer det relevant, selvom der ikke er statsrefusion på udgifterne.



Indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere

Antallet af voksne på kontanthjælp er steget siden 2012, og der er i 2016 ca. 8 pct. flere fuldtids-personer på over 30 år end i 2012.¹⁹ Antallet af berørte kontanthjælpsmodtagere over 30 år er tilsvarende steget med godt 10 pct.

De aktivitetsparate udgør godt 70 pct. af den samlede gruppe kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Andelen af jobparate kontanthjælpsmodtagere er dog steget siden 2012.

Kontanthjælpsmodtagerne er en mere stationær gruppe end dagpengemodtagere. Kontanthjælpsmodtagerne har i gennemsnit længere varighed på offentlig forsørgelse bag sig. Det gælder især for aktivitetsparate.

Statsrefusioner til aktiv indsats og væsentlige ændringer over de seneste 5 år

De gældende regler for refusion af kommunernes udgifter til aktiv indsats for kontanthjælpsmodtagere over 30 år er kendetegnet ved, at der er forskellige regler ift. jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. For de jobparate kontanthjælpsmodtagere ydes der ikke refusion for udgifter til øvrig vejledning eller opkvalificering eller mentorstøtte. Desuden modtager kommunerne ikke refusion for udgifter til ordinær uddannelse i de første 9 måneder.

Tabel 2 indeholder en samlet oversigt over den gældende refusion af udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for kontanthjælpsmodtagere over 30 år.

Tabel 2: Oversigt over refusion af udgifter til den aktive indsats for kontanthjælpsmodtagere over 30 år

Aktiveringstilbud		Refusionsprocent	Under driftsloftet?
Virksomhedsrettede tilbud	Løntilskud	80 pct. de første 4 uger 40 pct. fra uge 5-26 30 pct. fra uge 27-52 20 pct. fra 53. uge	Nej
	Virksomhedspraktik og nyttejob	0 pct.	-
	Voksenlærlinge fra ledighed	100 pct.	Nej
	Jobrotation	60 pct.	Nej
Vejledning og opkvalificering	Ordinær uddannelse	<u>Jobparate:</u> 0 pct. de første 9 mdr. 50 pct. efter 9 mdr. <u>Aktivitetsparate:</u> 50 pct.	Ja
	Øvrig vejledning og opkvalificering	<u>Jobparate:</u> 0 pct. <u>Aktivitetsparate:</u> 50 pct.	<u>Jobparate:</u> Nej <u>Aktivitetsparate:</u> Ja
	Læse, skrive, regnekurser	50 pct.	Ja
Mentor		<u>Jobparate:</u> 0 pct. <u>Aktivitetsparate:</u> 50 pct.	<u>Jobparate:</u> Nej <u>Aktivitetsparate:</u> Ja

¹⁹ Tallene er ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet.

Siden 2012 er der sket en række lovændringer, der har betydning for kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for voksne kontanthjælpsmodtagere. Det gælder særligt for jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvor mulighederne for refusion på udgifter til mentor, øvrig vejledning og opkvalificering samt ordinær uddannelse ad flere omgange er blevet afskaffet eller begrænset. Ændringerne i finansieringen af indsatsen indebærer, at de fleste redskaber i indsatsen for jobparate kontanthjælpsmodtagere er sidestillet – dog undtaget ordinær uddannelse, jobrotation og voksenlærlingeordning, hvor der fortsat er refusion til at understøtte denne aktivitet. Samtaler, virksomhedsindsats, mentor og øvrig vejledning og opkvalificering er dermed redskaber der finansieres fuldt af kommunerne.

Der har siden 2012 været følgende lovændringer med betydning for refusionen af kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for kontanthjælpsmodtagere over 30 år:

- Ingen refusion på mentorstøtte for jobparate kontanthjælpsmodtagere (2014)
- Ingen refusion på udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering for jobparate kontanthjælpsmodtagere i de første 24 måneder af ledighedsperioden (2014). Siden er refusionen på øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet helt for jobparate kontanthjælpsmodtagere (2016)
- Ingen refusion på ordinær uddannelse for jobparate kontanthjælpsmodtagere i de første 9 måneder af ledighedsperioden (2014)
- Nye regler for brug af løntilskud, herunder bl.a. reduktion af løntilskudssatsen ved offentligt løntilskud samt krav om 6 mdr. ledighed før løntilskud ved offentlige arbejdsgivere (2015)
- Driftsloftet er blevet opsplittet i to, og det driftsloft, der vedrører kontanthjælpsmodtagere, er siden 2012 blevet reduceret med 23 pct.
- Indførelse af mentorramme (2015) *Vedrører kun aktivitetsparate*
- Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløb for driftsudgifter (2016) *Vedrører kun aktivitetsparate*

Ændringerne er beskrevet nærmere i afsnit 5.2.

De seneste års lovændringer på kontanthjælpsområdet forventes at medføre en ændring i kommunernes aktive beskæftigelsesindsats over for kontanthjælpsmodtagerne over 30 år – både i forhold til det overordnede niveau og sammensætningen af de forskellige redskaber. For eksempel forventes det, at reduktionen af driftsloftet siden 2012 vil medføre et lavere aktiveringsniveau. Samtidig forventes de nye regler for brugen af løntilskud at medføre et fald i brugen af især offentligt løntilskud.

Derudover forventes det ift. jobparate kontanthjælpsmodtagere, at afskaffelsen eller begrænsningen af refusion til ordinær uddannelse samt øvrig vejledning og opkvalificering vil medføre et lavere aktivitetsniveau for disse redskabstyper.

Bevægelser i indsatsen

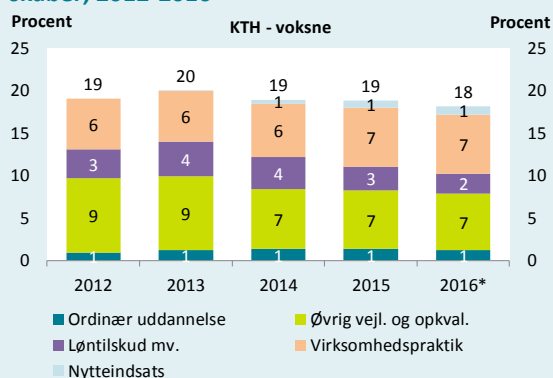
Aktiveringsgraden for kontanthjælpsmodtagere over 30 år er faldet svagt siden 2013, jf. figur 0.5. Hvis man ser nærmere på udviklingen af redskabssammensætningen for de voksne kontanthjælpsmodtagere, er der siden 2012 sket et fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering. Faldet skete fra 2013 til 2014, hvor refusionen for disse tilbud blev afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere i de første 24 måneder. Der er ikke sket et yderligere fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering i 2016, hvor refusionen blev afskaffet helt. Dette tyder på, at kommunerne allerede omlagde deres indsats for målgruppen væk fra øvrig vejledning og opkvalificering ved indførelsen af de nye regler i 2014.



Aktiveringsgraden i ordinær uddannelse har overordnet set været stabil siden 2012, jf. figur 0.5. Samtidig er der sket en mindre stigning i anvendelsen af nytteindsats, siden det med kontanthjælpsreformen i 2014 blev muligt at tilbyde kontanthjælpsmodtagere nytteindsats.

Der kan ikke umiddelbart identificeres et markant fald i aktiveringsniveauet inden for ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering som følge af de løbende reduktioner i driftsloftet.

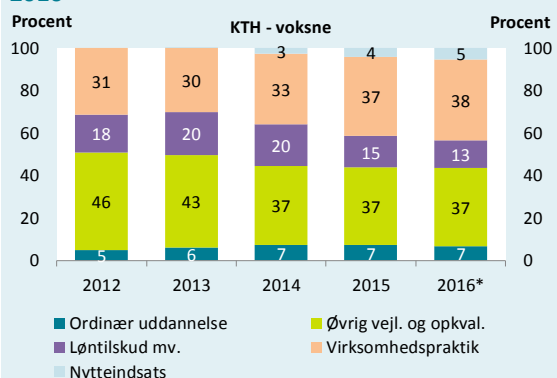
Figur 0.5: Udviklingen i aktiveringsgraden for voksne kontanthjælpsmodtagere fordelt på redskaber, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsloven. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 0.6: De enkelte redskabers andel af indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsloven. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Aktiveringsgraden for løntilskud er faldet siden 2015, hvor der kom nye regler for brugen og finansieringen af offentligt løntilskud. I samme periode er brugen af virksomhedspraktik steget, hvilket kan tyde på, at de nye regler for løntilskud i nogen grad har medført, at kommunerne anvender virksomhedspraktik i stedet for løntilskud.

Der er stor forskel på aktivitetsmønstret i de enkelte kommuner, der har deltaget i analysen. Der er kommuner, hvor faldet i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering er mere markant, ligesom der er nogle kommuner, hvor anvendelsen er steget. Samtidig er der kommuner, der har en højere grad af virksomhedsrettede tilbud end på landsplan. Kommunerne peger selv på, at rammerne for, hvor mange og hvilke virksomheder der er adgang til, kan være en del af forklaringen på forskellene.

Opsummering af udvikling i regler og indsats for voksne kontanthjælpsmodtagere

Der er fra 2013 til 2014 sket et fald i anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering. Det afspejler, at refusionen for disse tilbud blev afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere i de første 24 måneder.

Der kan ikke umiddelbart identificeres et markant fald i aktiveringsniveauet som følge af de løbende reduktioner i driftsloftet.

Anvendelsen af løntilskud er faldet, mens brugen af virksomhedspraktik er steget siden 2015. Det tyder på, at de nye regler for løntilskud i nogen grad har medført, at kommunerne anvender virksomhedspraktik i stedet for løntilskud.

Indsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere og unge på uddannelseshjælp

Antallet af unge på kontant- eller uddannelseshjælp er faldet siden 2012, og der er i 2016 ca. 11 pct. færre fuldtidspersoner på kontant- eller uddannelseshjælp under 30 år end i 2012. Antallet af berørte unge på kontant- eller uddannelseshjælp er i perioden faldet med 16 pct.

De aktivitetsparate udgør i 2016 ca. 56 pct. af den samlede gruppe af unge kontant- eller uddannelseshjælpsmodtagere. Andelen af job- eller uddannelsesparate steg fra omkring 33 pct. til godt 40 pct. i forbindelse med indførelse af uddannelseshjælp i 2014.

Statsrefusioner til aktiv indsats og væsentlige ændringer over de seneste 5 år

De gældende regler for refusion af kommunernes udgifter til aktiv indsats for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere er kendetegnet af, at der er forskellige regler ift. de målgrupper, der er visiteret hhv. jobparate kontanthjælpsmodtagere/åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og øvrige uddannelsesparate/aktivitetsparate. For jobparate på kontanthjælp og åbenlyst uddannelsesparate på uddannelseshjælp ydes der ikke refusion for udgifter til øvrig vejledning eller opkvalificering eller mentorstøtte. Desuden modtager kommunerne ikke refusion for udgifter til ordinær uddannelse i de første 9 måneder.

Tabel 3 indeholder en samlet oversigt over den gældende refusion af udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Tabel 3: Oversigt over refusion af udgifter til den aktive indsats for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere

Aktiveringstilbud		Refusionsprocent	Under driftsloftet?
Virksomhedsrettede tilbud	Løntilskud	80 pct. de første 4 uger 40 pct. fra uge 5-26 30 pct. fra uge 27-52 20 pct. fra 53. uge	Nej
	Virksomhedspraktik og nyttejob	0 pct.	-
	Voksenlærlinge fra ledighed	100 pct.	Nej
	Jobrotation	60 pct.	Nej
Vejledning og opkvalificering	Ordinær uddannelse	<u>Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate:</u> 0 pct. de første 9 mdr. 50 pct. efter 9 mdr. <u>Aktivitetsparate og øvrige uddannelsesparate:</u> 50 pct.	Ja
	Øvrig vejledning og opkvalificering	<u>Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate:</u> 0 pct. <u>Aktivitetsparate og øvrige uddannelsesparate:</u> 50 pct.	<u>Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate:</u> Ja <u>Aktivitetsparate og øvrige uddannelsesparate:</u> Nej
	Læse, skrive, regnekurser	50 pct.	Ja
		<u>Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate:</u> 0 pct. <u>Aktivitetsparate og øvrige uddannelsesparate:</u> 50 pct.	<u>Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate:</u> Ja <u>Aktivitetsparate og øvrige uddannelsesparate:</u> Nej



Siden 2012 er der sket en række lovændringer, der har betydning for kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for unge på kontant- eller uddannelseshjælp. Det gælder særligt for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, hvor mulighederne for refusion på udgifter til mentor, øvrig vejledning og opkvalificering samt ordinær uddannelse ad flere omgange er blevet afskaffet eller begrænset.

Ændringerne i finansieringen af indsatsen indebærer, at de fleste redskaber i indsatsen for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere unge er sidestillet – dog undtaget ordinær uddannelse, jobrotation og voksenlærlingeordning, hvor der fortsat er refusion til at understøtte denne aktivitet. Samtaler, virksomhedsindsats, mentor og øvrig vejledning og opkvalificering er dermed redskaber der finansieres fuldt af kommunerne.

Der har siden 2012 været følgende lovændringer med betydning for refusionen af kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for unge på kontant- eller uddannelseshjælp:

- Ingen refusion på mentorstøtte jobparate kontanthjælpsmodtagere (2014)
- Ingen refusion på udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering i de første 24 måneder af ledighedsperioden for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2014). Siden er refusionen på øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet helt for disse målgrupper (2016)
- Ingen refusion på ordinær uddannelse for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere i de første 9 måneder af ledighedsperioden (2014)
- Nye regler for brug af løntilskud, herunder bl.a. reduktion af løntilskudssatsen ved offentligt løntilskud samt krav om 6 mdr. ledighed før løntilskud ved offentlige arbejdsgivere (2015)
- Driftsloftet er blevet opsplittet i to, og det driftsloft, der vedrører kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, er siden 2012 blevet reduceret med 23 pct.
- Indførelse af mentorramme (2015) *Vedrører ikke jobparate kontanthjælpsmodtagere*
- Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløb for driftsudgifter (2016) *Vedrører ikke jobparate kontanthjælpsmodtagere*

Ændringerne er beskrevet nærmere i afsnit 5.2.

De seneste års lovændringer for refusionen på udgifter til unge på kontant- og uddannelseshjælp forventes at medføre en ændring i kommunernes aktive beskæftigelsesindsats over for målgruppen – både i forhold til det overordnede niveau og sammensætningen af de forskellige redskaber. For eksempel forventes det, at reduktionen af driftsloftet siden 2012 vil medføre et lavere aktiveringsniveau. Samtidig forventes de nye regler for brugen af løntilskud at medføre et fald i brugen af især offentligt løntilskud.

Derudover forventes det ift. jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, at afskaffelsen eller begrænsningen af refusion til ordinær uddannelse samt øvrig vejledning og opkvalificering vil medføre et lavere aktiveringsniveau for disse redskabstyper.

Bevægelser i indsatsen

Aktiveringsgraden for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere har på trods af det reducerede driftsloft været stort set uændret siden 2012, jf. figur 0.7. Sammenholdt med den faldende aktivitet for dagpengemodtagere og voksne kontanthjælpsmodtagere tyder det på, at



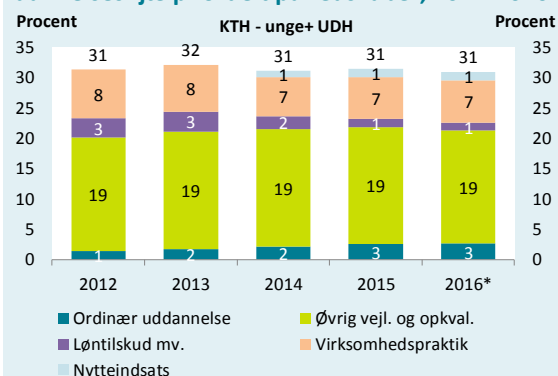
kommunerne generelt har prioriteret at fastholde aktiveringsgraden for gruppen af unge på kontant- eller uddannelseshjælp.

Hvis man ser nærmere på udviklingen af redskabssammensætningen for de unge på kontant- eller uddannelseshjælp, er anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering også uændret siden 2012, jf. figur 0.8. Det gælder også, hvis man udelukkende ser på udviklingen for unge jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, hvor refusionen blev begrænset i 2014 og afskaffet i 2016. Kommunernes tilbud under øvrig vejledning og opkvalificering for de unge på uddannelseshjælp består primært af særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb samt brobygningsforløb, jf. bilag 3: sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Aktiveringsgraden i ordinær uddannelse er steget i de seneste år og er i 2016 omtrent dobbelt så høj som i 2012, jf. figur 0.7.

Aktiveringsgraden for løntilskud faldt lidt i 2014 og er fortsat med at falde siden 2015, hvor der kom nye regler for brugen og finansieringen af offentligt løntilskud. I samme periode er brugen af virksomhedspraktik desuden faldet en smule.

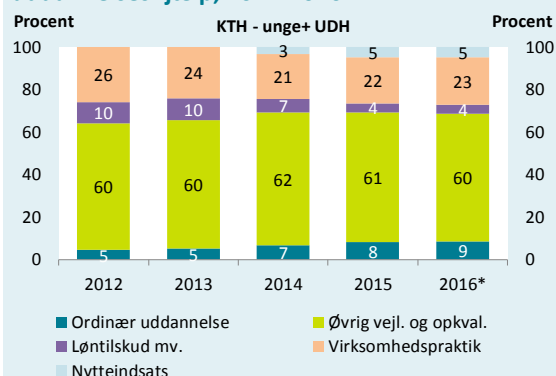
Figur 0.7: Udviklingen i aktiveringsgraden for unge kontanthjælpsmodtagere og unge på uddannelseshjælp fordelt på redskaber, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsloven. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 0.8: De enkelte redskabers andel af indsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere og unge på uddannelseshjælp, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. Ekskl. kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsloven. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

I de enkelte kommuner, der har deltaget i analysen, er der stor forskel på aktivitetsmønstret. Der er kommuner, hvor den samlede aktiveringsgrad er faldet markant i de seneste år, mens den er steget i andre kommuner. Desuden er anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering faldet meget siden 2014, mens den i andre kommuner er steget.

Samtidig er der stor forskel på kommunernes anvendelse af nytteindsats. Her er der enkelte kommuner, hvor mellem 4-8 pct. af de unge fuldtidspersoner er aktiveret i nytteindsats, mens andre kommuner slet ikke anvender denne type aktivering.

Opsummering af udvikling i regler og indsats for unge kontanthjælpsmodtagere og unge på uddannelseshjælp

Aktiveringsgraden for unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere har været stort set uændret siden 2012. Det tyder på, at kommunerne har prioriteret at fastholde indsatsniveauet for denne målgruppe på trods af det reducerede driftsloft.

Aktiveringsgraden inden for øvrig vejledning og opkvalificering er stort set uændret siden 2012, hvilket formentlig også er en naturlig konsekvens af høje aktiveringskrav på især de uddannelsesparate efter implementeringen af kontanthjælpsreformen. Anvendelsen af ordinær uddannelse er steget i samme periode. Anvendelsen af ordinær uddannelse for unge er i 2016 omtrent dobbelt så høj som i 2012.



Indsatsen for sygedagpengemodtagere

Antallet af fuldtidspersoner på sygedagpenge er stort set uændret siden 2012. Antallet af fuldtidspersoner på sygedagpenge i 2016 er 3 pct. højere end i 2012, jf. tabel 6.1. I samme periode er antallet af berørte sygedagpengemodtagere faldet med ca. 11 pct. Det betyder, at færre personer kommer på sygedagpenge i 2016 ift. 2012, men de modtager i gennemsnit sygedagpenge i længere tid.

Statsrefusioner til aktiv indsats og væsentlige ændringer over de seneste 5 år

De gældende regler for refusion af kommunernes udgifter til aktiv indsats for sygedagpengemodtagere er især kendetegnet af, at der ydes 50 pct. refusion for udgifter til både ordinær uddannelse, øvrig vejledning og opkvalificering samt mentorstøtte. Derimod finansierer kommunerne fuldt ud deres aktivitet ift. samtaler og virksomhedsindsats.

Tabel 4 indeholder en samlet oversigt over den gældende refusion af udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for sygedagpengemodtagere.

Tabel 4: Oversigt over refusion af udgifter til den aktive indsats for sygedagpengemodtagere

Aktiveringstilbud		Refusionsprocent	Under driftsloftet?
Virksomhedsrettede tilbud	Løntilskud	80 pct. de første 4 uger 40 pct. fra uge 5-26 30 pct. fra uge 27-52 20 pct. fra 53. uge	Nej
	Virksomhedspraktik og nyttejob	0 pct.	-
	Voksenlærlinge fra ledighed	-	-
	Jobrotation	-	-
Vejledning og opkvalificering	Ordinær uddannelse	50 pct.	Ja
	Øvrig vejledning og opkvalificering	50 pct.	Ja
	Læse, skrive, regnekurser	50 pct.	Ja
Mentor		50 pct.	Ja

Siden 2012 er der sket enkelte lovændringer, der har betydning for kommunernes udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for sygedagpengemodtagere:

- Driftsloftet er blevet opsplittet i to, og det driftsloft, der vedrører sygedagpengemodtagere, er siden 2012 blevet reduceret med 31 pct.
- Indførelse af mentorramme (2014)
- Mentorudgifter omfattes af rådighedsbeløb for driftsudgifter (2016)
- Nye kategorier for sygedagpengemodtagere – kun refusion for kategori 2 og 3 (2015)

Ændringerne er beskrevet nærmere i afsnit 5.2.

De seneste år er der således ikke sket lige så store lovændringer ift. finansieringen på sygedagpengeområdet som på dagpenge- kontanthjælps- og uddannelseshjælpsområdet. Der forventes



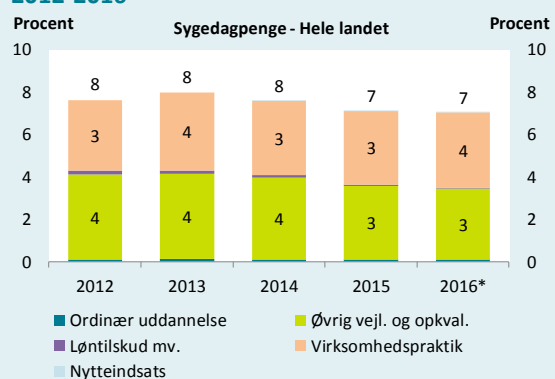
derfor heller ikke en markant ændring i kommunernes aktive beskæftigelsesindsats over for sygedagpengemodtagerne. Dog forventes det, at reduktionen af driftsloftet siden 2012 i nogen grad vil medføre et lavere aktiveringsniveau for de tilbudstyper, som kommunerne modtager refusion for.

Bevægelser i indsatsen

Aktiveringsgraden for sygedagpengemodtagere er faldet svagt siden 2013, jf. figur 0.9. de aktive tilbud for sygedagpengemodtagere består næsten udelukkende af virksomhedspraktik og øvrig vejledning og opkvalificering. Anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering er faldet svagt siden 2014, mens anvendelsen af virksomhedspraktik i samme periode er steget en smule, jf. figur 0.9. Det svage fald i øvrig vejledning og opkvalificering afspejler forventningen om et faldende aktiveringsniveau grundet løbende reduktioner i driftsloftet.

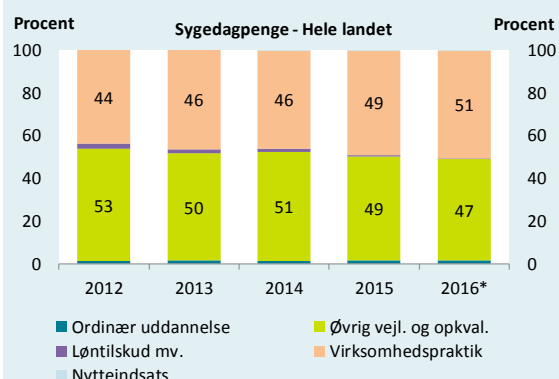
Kommunernes tilbud under øvrig vejledning og opkvalificering for sygedagpengemodtagere består primært af særligt tilrettelagte kurser eller uddannelsesforløb samt fysisk træning mv., jf. bilag 3: sammensætningen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Figur 0.9: Udviklingen i aktiveringsgraden for sygedagpengemodtagere fordelt på redskaber, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Figur 0.10: De enkelte redskabers andel af indsatsen for sygedagpengemodtagere, 2012-2016



Kilde: Jobindsats.dk og mploy's beregninger
Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. 2016 er baseret på data for perioden 4. kvartal 2015- 3.kvartal 2016

Der er forskel på aktivitetsmønstret i de enkelte kommuner, der har deltaget i analysen. Der er kommuner, hvor den samlede aktiveringsgrad er markant højere end på landsplan. Omvendt er der nogle kommuner, hvor sygedagpengemodtagerne har en aktiveringsgrad på 2-4 pct.

Desuden er der enkelte kommuner, hvor stort set al indsats for sygedagpengemodtagerne består af virksomhedspraktik, mens øvrig vejledning og opkvalificering fylder meget i andre kommuner.

Opsummering af udvikling i regler og indsats for voksne kontanthjælpsmodtagere

De aktive tilbud for sygedagpengemodtagere består næsten udelukkende af virksomhedspraktik og øvrig vejledning og opkvalificering.

Anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering er faldet svagt siden 2014, hvilket afspejler forventningen om et faldende aktiveringsniveau grundet løbende reduktioner i driftsloftet.



Bilag 5: Omkostninger ved virksomhedsplaceringer

I forbindelse med denne analyse har tre kommuner bidraget med skøn over omkostningerne ved virksomhedsplaceringer af udsatte grupper. Analysen bygger på kommunernes opgørelser af, hvilke omkostninger der er forbundet med virksomhedsplacering af aktivitetsparate kontant-hjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere og borgere i ressourceforløb.

Kommunerne har opgjort omkostninger til:

- Opsøgning af virksomheder med henblik på etablering af plads.
- Udplacering af ledige i disse pladser.
- Opfølgning på borger og virksomhed under forløbet.
- Mentorudgifter under forløbet.

2 af kommunerne har understreget, at der ikke er forskel på udgifterne til opsøgning, udplacering og opfølgning afhængigt af målgruppen. Omkostningerne er de samme, om det er en jobparat eller aktivitetsparat. Der er dog forskel på mentorudgifter i forbindelse med forløbet.

Opgørelserne fra kommunerne peger på, at omkostningerne varierer meget. Det kan være et udtryk for forskel i strategier for, hvordan der opsøges virksomheder. I nogle kommuner er opsøgningen håndholdt og sker kun med afsæt i den enkelte borger. Andre kommuner opsøger åbne pladser og formidler til disse. En tredje vej er etablering af særlige samarbejder med virksomheder om et antal pladser, der kan formidles til i virksomhedscentre.

Forskel i omkostningerne kan også bunde i forskellig organisering af samarbejdet med virksomheder, og i hvor høj grad borgerens sagsbehandler er involveret i arbejdet med udplacering og opfølgning på forløbet. I udgangspunktet har kommunerne opgjort de samlede omkostninger ved virksomhedsplaceringerne, der ligger udover den almindelige opfølgning i kontaktfølgningen.

Kommunerne har ikke haft mulighed for at opgøre evt. udgifter til parallel kompetenceudvikling, sprogundervisning.

Som nævnt er der en stor variation i opgørelserne af omkostninger til virksomhedsplaceringer. Med den baggrund er beregningerne af omkostningerne udarbejdet som et spænd mellem de højeste og laveste priser ift. omkostningerne til etablering, opfølgning og mentor, jf. tabellen nedenfor.

Tabel: Opgørelse af omkostninger forbundet med virksomhedsplacering af udsatte grupper

Enhedspris pr. fuldtidsaktiveret	Lav pris	Høj pris
Udgifter til etablering (opsøgning og udplacering)	17.211	51.633
Udgifter til opfølgning	8.071	12.107
Udgifter til mentor	9.620	44.200
Samlede enhedsomkostninger (brutto)	34.902	107.940
Samlede enhedsomkostninger (netto)	31.199	90.923

Anm: Omkostningerne ved en praktik er omregnet til en pris per fuldtidsperson ud fra en antagelse om, at virksomhedspraktikker gennemsnitlig varer 9,6 uger. Der er fastsat med udgangspunkt i den gennemsnitlige varighed for virksomhedspraktikker for alle ydelsesgrupper i 2015 var 5,4 uger

Kommunerne har f.eks. opgjort udgifter til etablering af pladser – dvs. opsøgning og udplacering – til mellem 2.000 og 6.000 pr. placering. Det kan opgøres til en pris pr. fuldtidsaktiveret der variere mellem ca. 17.000 kr. og 52.000 kr.

Samlet set varierer omkostningerne før statsrefusion mellem ca. 35.000 kr. og 108.000 kr. Det skyldes især forskelle i etableringsomkostninger, samt hvor intensive mentorforløb der følger af virksomhedsplaceringerne. Noget af forskellen udlignes, når der tages højde for statsrefusion, jf. de samlede omkostninger (netto) i tabellen ovenfor. Det er omkostningerne til mentor, der er omfattet af statsrefusion.

Udover de beregnede omkostninger kan der være omkostninger forbundet med parallel kompetenceudvikling eller sprogundervisning, som øger udgiften yderligere. Kommunerne har ikke kunnet opgøre omfanget af dette.



Bilag 6: Kommunernes dækningsgrad på udgifter til beskæftigelsesindsats.

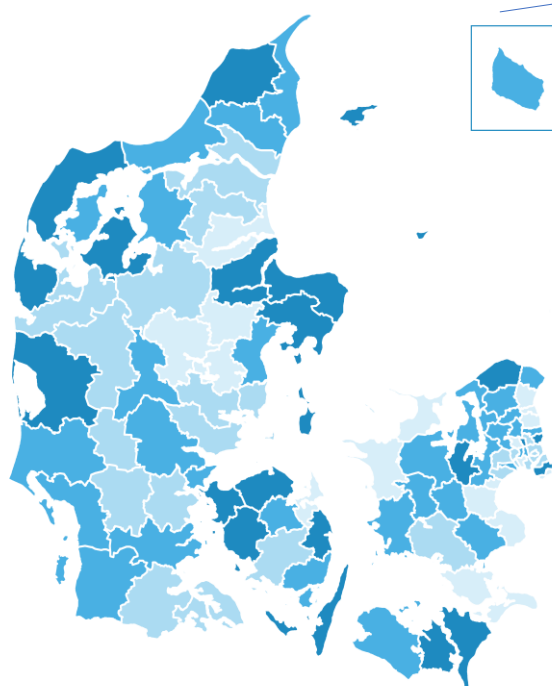
Landets kommuner placerede sig i 2015 meget forskelligt ift. hvor stor en andel af driftsudgifterne til aktivering, der hjemtages statsrefusion på. Kommunernes er nedenfor indplaceret i refusionsintervaller efter opgørelser foretaget ud fra regnskabstal for 2015. Kommuner med høj statsrefusionsprocent har et udgiftsniveau, der er tæt på driftslofterne. Kommuner med lav statsrefusionsprocent har et udgiftsniveau der er længere fra driftslofterne.

45-50 pct. refusion

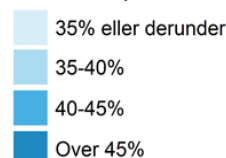
Fredericia, Rudersdal, Ringkøbing, Samsø, Gribskov, Middelfart, Hjørring, Randers, Lejre, Gentofte, Syddjurs, Nordfyn, Norddjurs, Thisted, Ærø, Skive, Langeland, Herlev, Læsø, Guldborgsund, Assens, Nyborg, Tårnby og Lemvig

40-44 pct. refusion

Sorø, Frederikshavn, Frederikssund, Vejle, Holbæk, Bornholm, Halsnæs, Vesthimmerland, Furesø, Ikast-Brande, Allerød, Varde, Faxe, Glostrup, Ringsted, Lolland, Helsingør, Haderslev, Esbjerg, Brønderslev, Ishøj, Roskilde, Morsø, Slagelse, Egedal, Lyngby-Taarbæk, Hillerød, Aarhus, Fanø, Jammerbugt, Odense, Svendborg og Tønder



Refusionsprocent



Antal kommuner i refusionsinterval



36-39 pct. refusion

Hvidovre, Odder, Vallensbæk, Hedensted, Struer, Næstved, København, Herning, Holstebro, Aalborg, Viborg, Billund, Sønderborg, Aabenraa, Gladsaxe, Faaborg-Midtfyn og Rebild

24-35 pct. refusion

Kalundborg, Brøndby, Skanderborg, Solrød, Silkeborg, Rødovre, Frederiksberg, Stevn, Ballerup, Dragør, Favrskov, Køge, Odsherred, Kerteminde, Fredensborg, Hørsholm, Vordingborg, Mariagerfjord, Horsens, Greve, Høje-Taastrup, Kolding, Vejen og Albertslund

Kilde: Danmarks Statistik og STAR

Anm: Refusionsprocenten vedrører de udgifter under funktion 5.90 der er omfattet af driftslofter, hvor kommunerne kan hjemtage 50% refusion under driftsloftet. En lav refusionsprocent er udtryk for, at kommunen ligger over driftsloftet og ikke kan hjemtage refusion på alle udgifter.



VIDEN > UDVIKLING > IMPLEMENTERING

MPLOY A/S

GOTHERSGADE 103, STUEN

1123 KØBENHAVN K

TEL. +45 32 97 97 87

MPLOY@MPLOY.DK

WWW.MPLOY.DK

