

KL

› BESKÆFTIGELSE
AUGUST 2016

EN MERE MÅLRETTET BESKÆFTIGELSES- INDSATS

KL INSPIRATION





En mere målrettet beskæftigelsesindsats

© KL

1. udgave, 1. oplag 2016

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Colourbox

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

Produktionsnr. 830174

ISBN 978-87-93365-44-5



INDLEDNING

Kommunerne står midt i en meget stor omstilling af beskæftigelsesindsatsen. Fire store reformer på tre år, en ny refusionsmodel og en topartsaftale om integration har stor betydning for, hvordan kommunerne tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen.

Intentionerne bag de mange reformer er alle enige om: Jobcentrene skal hjælpe borgerne hurtigere i arbejde end i dag. Flygtninge skal hurtigt ud på virksomhederne. Og virksomhederne skal opleve en bedre service og bistand til at besætte ledige jobs.

Kommunerne har sat alle sejl til for at lykkes med omstillingen. Men det siger sig selv, at opgaven ikke løses med et knips med fingrene. Hvert år er flere end én mio. danskere i kontakt med det lokale jobcenter. Jobcentrene har tilsammen 9.400 ansatte med mange forskellige faglige baggrunde. De administrerer mere end 23.000 siders lovgivning. Og nu er vilkårene grundlæggende forandret.

KL har indsamlet erfaringer fra en række af KL's samarbejdsprojekter med rigtig mange af landets kommuner de sidste par år. Disse erfaringer vil KL gerne bruge til at støtte kommunerne i den omstillingsproces, som nu er sat i gang.

KL har derfor udpeget syv pejlemærker, der handler om ledelse, styring og faglig udvikling af indsatsen. Under hvert pejlemærke stiller vi en række spørgsmål til inspiration for arbejdet med at omstille beskæftigelsesindsatsen.

De syv pejlemærker er:

1. Kvalitet og effektivitet i indsatsen
2. Langsigtede og tværgående investeringer
3. Effektstyring
4. Resultatorienteret kultur
5. En helhedsorienteret indsats
6. Virksomhederne som jobcentrets primære kunde
7. Politisk styring og prioritering

Alle kommuner er i gang med omstillingsprocessen, og mange arbejder i forvejen med de temaer, som pejlemærkerne berører. De fleste jobcentre kan derfor formentlig genkende temaerne. Men de fleste kan nok også genkende, at det kan være en udfordring at komme i mål med forandringerne i en travl hverdag.

Derfor inviterer KL til et partnerskab med interesserede kommuner om, hvordan indsatsen i jobcentrene udvikles. Partnerskabet udgør en ramme for, at kommunerne i samarbejde med andre kommuner og KL kan skabe endnu bedre resultater af indsatsen over for unge, borgere langt fra arbejdsmarkedet og flygtninge.

01 / KVALITET OG EFFEKTIVITET I INDSATSEN

Kvalitet og effektivitet går hånd i hånd, fordi bedre kvalitet i indsatsen kan få flere i arbejde og dermed reducere udgifterne til offentlig forsørgelse.

Kvalitet i samtalerne

Kvaliteten af indsatsen kan blive betydelig bedre, hvis samtalen fremover bliver den afgørende del indsatsen – og ikke blot en "visitationssamtale", hvor medarbejderne sender borgeren videre i systemet. Mange steder har lovgivningens proceskrav gjort jobcentret til et ekspeditionskontor, hvor borgeren skal videre i systemet.

Fremover skal medarbejderne i højere grad støtte borgeren i, at borgeren selv finder løsninger. Og medarbejderne skal kunne vurdere, hvad indholdet i den enkelte samtale og de aktive tilbud bidrager med for at få ledige i job og uddannelse.

Det stiller store krav til medarbejdernes faglighed. Mange jobcentre har en udfordring i, at medarbejdernes kompetence-

niveau er meget forskelligt. Der er derfor behov for et kompetenceløft eller et nyt kompetencefokus. Det skal forbedre medarbejdernes evne til at skabe relationer til borgere med begrænsede sociale kompetencer, styrke medarbejdernes viden om arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet samt styrke medarbejdernes evne til at motivere borgerne til faglig, geografisk og personlig mobilitet.

Effektivitet i jobcentrets arbejde

Selvom stort set alle kommuner har effektiviseret i jobcentrene, er der fortsat et potentiale i at optimere afholdelsen af samtaler, tidsforbrug på opfølgning på samtaler, dokumentation i sagen mv.

Jobcentrene kan også med fordel løbende arbejde med at forbedre de interne overgange mellem afdelingerne, så der ikke opstår interne ventetider, der spænder ben for fremdriften i sagen. I nogle jobcentre skyldes udfordringerne med

› **Figur 1 Kvalitet og effektivitet**



interne overgange også, at jobcentrets afdelinger i for høj grad fungerer som selvstændige "minijobcentre", der først og fremmest arbejder på at få borgerne væk fra den ydelse, som afdelingen er ansvarlig for – og har mindre blik for, om borgeren bliver selvforsørgende.



› SPØRGSMÅL OM KVALITET I INDSATSEN FOR DEN ENKELTE BORGER

- › Hvordan kan samtalen blive krumtappen i indsatsen frem for en visitationssamtale?
- › Hvordan er sagsbehandlernes blik for samspillet mellem deres egen rolle i samtalen, den aktive indsats og borgernes motivation?
- › Hvordan hænger kompetenceniveauet i jobcentret sammen med de ambitioner, kommunen har for indsatsen?
- › Hvordan arbejder kommunen med opkvalificering af medarbejdere, fx gennem dialog mellem ledelse og medarbejdere, kurser, sidemandsoplæring, faste rutiner omkring sags-sparring, aktivt brug af ledelsestilsyn i læringsperspektiv?

› SPØRGSMÅL OM EFFEKTIVITET I INDSATSEN FOR DEN ENKELTE BORGER

- › Hvilke muligheder er der for at forbedre tilrettelæggelsen af samtalerne, interne sagsflow og arbejdsgange, fx gennem LEAN-processer?
- › Hvilke økonomiske incitament er der til at samarbejde internt i jobcentret?
- › Hvordan er den faglige ledelse i jobcentret tilrettelagt? Har den enkelte leder et passende antal medarbejdere at udøve faglig ledelse over for?

02 / LANGSIGTEDE OG TVÆRGÅENDE INVESTERINGER

Flere kommuner har haft succes med en investeringsstrategi til at supplere effektiviseringer. For selvom der ikke er en fast sammenhæng mellem jobcentrets resultater og kommunens udgifter til sagsbehandling og aktivering, spiller ressourcerne alligevel en rolle.

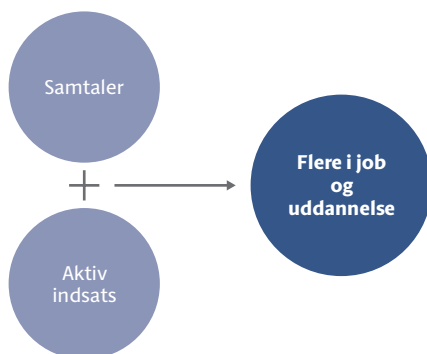
Investeringer skal foretages målrettet, hvor man har de største udfordringer, eller politisk ønsker en særlig indsats. Det kan fx være over for ledige langt fra

arbejdsmarkedet, hvor udgifterne på sigt kan blive meget høje, hvis borgerne ikke kommer i job, men udvikler behandlingskrævende sociale og sundhedsrelaterede problemer.

Det er en god idé at tænke langsigtet, fordi investeringer typisk tager tid at realisere. På samme måde er der et potentiale i tværgående investeringer, der samler ressourcerne på tværs af forvaltningerne.

Men investeringer er ikke i sig selv en garanti for bedre resultater. De skal gå hånd i hånd med en række organisatoriske overvejelser bl.a. om, hvilke tilbud der skal udvikles, hvilke målgrupper der er mest relevante, hvordan tiden anvendes internt, hvilke kompetencer medarbejderne besidder, og hvilken kultur, der hersker i jobcentret. Kun på den måde sikrer kommunen, at den får fuldt udbytte af investeringen.

› Figur 2 Investeringsmodellen



› SPØRGSMÅL OM INVESTERINGER

- › Hvordan er balancen mellem normeringer og resultater?
- › Hvor kan der gennem effektiviseringer frigives ressourcer til en forstærket indsats?
- › Hvad vil resultatet være af en businesscase, der analyserer sammenhængen mellem flere ressourcer til indsats og en reduktion i udgifterne til offentlig forsørgelse?
- › Hvordan sikres at der på den ene side investeres tilstrækkeligt langsigtet, så resultaterne kan effektueres og på den anden side er velbeskrevne løbende forventninger, der kan følges op på, så man sikrer, at man er på rette vej?
- › Hvordan kan der investeres på tværs af organisationen, herunder gennem en samling af ressourcer på tværs af sektorer, så de samlede ressourcer anvendes mere effektivt?
- › Hvilke forudsætninger skal være til stede, for at vi får de forventede resultater af en investering, herunder kompetencer, kultur mv?



03 / EFFEKTSTYRING

Effektstyring sikrer, at jobcentret kan følge med i, om indsatserne reelt fører til, at flere kommer i arbejde. Det vil ikke mindst være vigtigt for kommuner, der vælger en investeringsstrategi, jf. ovenfor.

Effektstyring kan indeholde mange elementer, men her skal fremhæves tre:

- Opfølgning på resultater
- Progressionsmålinger
- Anvendelse af indsatser med dokumenteret effekt eller indikationer på effekt

Stort set alle kommuner følger med i, om borgerne kommer i arbejde, og anvender benchmarking med sammenlignelige kommuner. Men i nogle kommuner kommer denne viden ikke tilstrækkeligt ud i organisationen. Derfor bruger ledere og medarbejdere ikke altid denne viden til at drøfte årsager, virkninger og forbedringspotentialer.

Progressionsmålinger

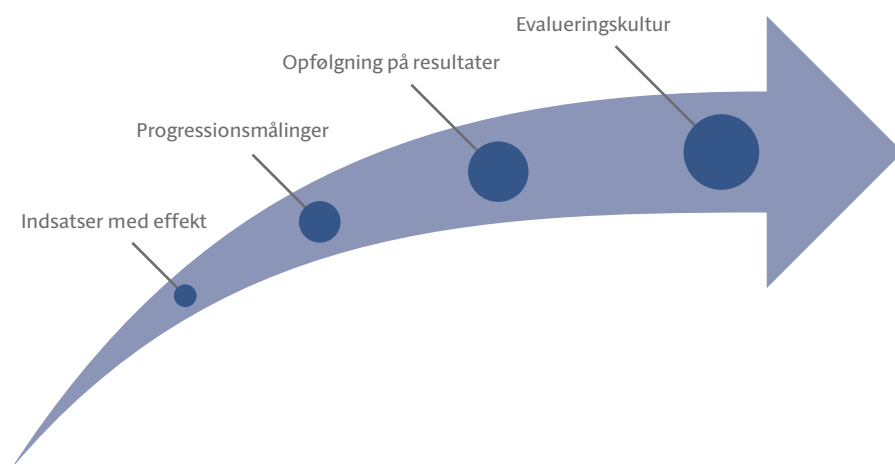
Det andet element i effektstyring er progressionsmålinger, der kan etablere

en mere systematisk opfølgning på, om indsatserne hjælper borgerne tættere på arbejdsmarkedet. Særligt for borgere langt fra arbejdsmarkedet er der brug for at arbejde mere systematisk med, hvilken progression borgerne opnår ved at deltage i tilbud.

Erfaringer fra flere kommuner peger på, at der er brug for at arbejde organisato-

risk med, hvordan man vil anvende progressionsmålinger, hvis redskabet skal virke efter hensigten. Det er ikke nok at anskaffe et nyt it-system til progressionsmåling og bede medarbejderne om at registrere. Både ledere og medarbejdere skal være med til at formulere de mål og indsatser, der skal måles på, og der skal være en tæt opfølgning fra ledelsen på brugen af redskabet.

› Figur 3 Effektstyring



Indsatser med effekt

Det tredje element i effektstyring er at få anvendt den foreliggende viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen. Mange kommuner arbejder på at integrere denne viden i kommunens praksis, men der er et stort uudnyttet potentiale i at anvende indsatser med dokumenteret effekt og bruge erfaringer fra andre kommuner, der med held bruger nye metoder i indsatsen.

Der er fx et potentiale i at etablere netværk med virksomhederne for at få flere ledige langt fra arbejdsmarkedet i meningsfulde forløb i virksomhederne – eventuelt parallelt med at borgernes sociale barrierer afhjælpes. I dag kommer mange stærke ledige i virksomhedsvendte tilbud, selvom det har størst effekt for ledige langt fra arbejdsmarkedet. Det vil i en del kommuner betyde en fundamentalt ny tilgang til kommunens egne aktiveringsindsatser.

Forskningen viser, at god praksis ikke bare kan kopieres ind i det enkelte jobcenter. Det kræver, at jobcentret tilrettelægger en reflekteret proces over, hvordan den foreliggende viden kan oversættes og fungere i den lokale sammenhæng.

Endelig er der målgrupper, hvor den foreliggende viden om, hvad der virker er mangelfuld. Det gælder ikke mindst borgere langt fra arbejdsmarkedet. Her

er der brug for at afprøve nye indsatser og følge tæt op på, om de virker fx gennem progressionsmålinger.

› SPØRGSMÅL OM EFFEKTSTYRING

- › Hvordan følger kommunen med i resultaterne af indsatsen, og hvordan anvendes denne viden på alle niveauer i organisationen?
- › Hvordan anvender kommunen viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen, og hvilke konsekvenser har det for brugen af tilbud i virksomhederne, eksterne tilbud og kommunens egne aktiveringsindsatser?
- › Hvordan arbejder kommunen med resultatmål på team- og/eller medarbejderniveau, og hvordan er dialogen omkring resultater?
- › Hvilken tradition har jobcentret for opsamling af viden om kommunens egne erfaringer og andre kommuners erfaringer om de bedst mulige indsatser og forløb?

› SPØRGSMÅL OM PROGRESSIONSMÅLINGER

- › Hvordan arbejder kommunen med progressionsmålinger for borgere langt fra arbejdsmarkedet, så det er muligt at følge med i, om disse borgere kommer tættere på arbejdsmarkedet?
- › Hvilke organisatoriske processer støtter arbejdet med progression?





04 / RESULTATORIENTERET KULTUR

Efter mange års statslig processtyring er der behov for at udvikle en mere resultatorienteret kultur i jobcentrene med større fokus på arbejdsmarkedets behov og borgerens motivation.

I mange medarbejdergrupper er der – trods flere års fokus på emnet – fortsat diskussioner om, hvilke krav man kan stille til borgerne, og om, hvorvidt sociale problemer skal være afhjulpet helt,

før borgerne kan komme ud på virksomhederne. På samme måde er der forskellige holdninger blandt medarbejderne til, hvordan og hvornår flygtninge kan komme ud på virksomhederne.

Der er behov for, at ledelsen arbejder på at påvirke disse normer og værdier, så jobcentret arbejder målrettet med de metoder, der skaber de bedste resultater.

› SPØRGSMÅL OM EN RESULTATORIENTERET KULTUR I JOBCENTRET

- › Hvilke holdninger og værdier skaber jobcentrets tilgang til borgere og virksomheder?
- › Hvordan arbejder ledelsen med at påvirke holdninger og værdier?
- › Hvilke fortællinger eksisterer i organisationen om indsats, der lykkes, og hvordan understøttes gode fortællinger?
- › Hvilke tiltag har jobcentret, der belønner høj faglighed og gode resultater?
- › Hvordan arbejder jobcentret gennem rekruttering med at tilvejebringe holdninger og værdier, der skaber en resultatorienteret kultur?

05 / EN HELHEDS- ORIENTERET INDSATS

Særligt borgere langt fra arbejdsmarkedet har behov for en sammenhængende indsats, der peger frem mod arbejdsmarkedet. Derfor er det femte pejlemærke en mere helhedsorienteret indsats¹.

Mange kommuner har arbejdet med en helhedsorienteret indsats gennem flere år, men erfaringen er, at det er vanskeligt i praksis at lykkes med at skabe mere sammenhæng. Oftest lykkedes det bedst at skabe sammenhæng i toppen af organisationen, mens samarbejdet alligevel

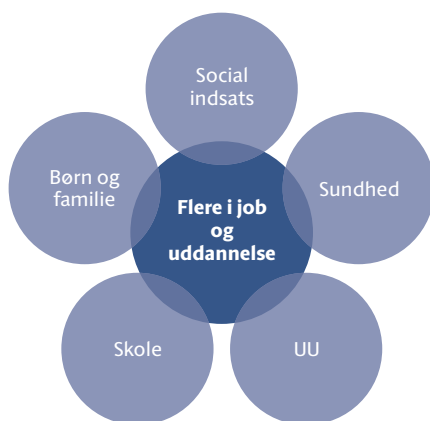
typisk er udfordret længere nede i organisationen.

Konsekvensen er, at borgerne møder mange ukoordinerede indsatser, der ofte skaber forvirring hos borgeren frem for at hjælpe. Konsekvensen er også, at kommunen samlet anvender mange penge uden at få et optimalt udbytte. Ved at samle og koordinere indsatsen får man ofte bedre resultater for færre penge.

› SPØRGSMÅL OM EN FÆLLES KERNEOPGAVE

- › Hvordan kan der arbejdes med tværgående politiske mål, der udspringer på tværs af politiske udvalg?
- › Har organisationen en fælles forståelse for kerneopgaven og målet med indsatsen?
- › Har organisationen en fælles faglig tilgang til borgerne, så kerneopgaven samler frem for at splitte?

› Figur 4 Helhedsorienteret indsats



› SPØRGSMÅL OM EN MERE HELHEDSORIENTERET INDSATS

- › Hvilke borgergrupper er særligt relevante at samarbejde om, og hvilke indsatser får de på tværs af forvaltningerne?
- › Hvordan understøtter organisering og ledelse en helhedsorienteret indsats?
- › Hvordan arbejder kommunen på tværs for at udvikle en fælles kultur og et fælles sprog, der kan være en hjælp i den løbende koordinering af borgerens sag?
- › Hvilken ansvarlighed er der omkring overdragelse af sager, så ingen slipper en sag, før en kollega har overtaget sagen?
- › Hvilke overvejelser gør kommunen sig om fælles eller koordinerede budgetter, der giver incitament til en helhedsorienteret indsats?

1 Et af projekterne under SEP-programmet arbejder aktuelt med at identificere barrierer og best practice for en helhedsorienteret indsats.

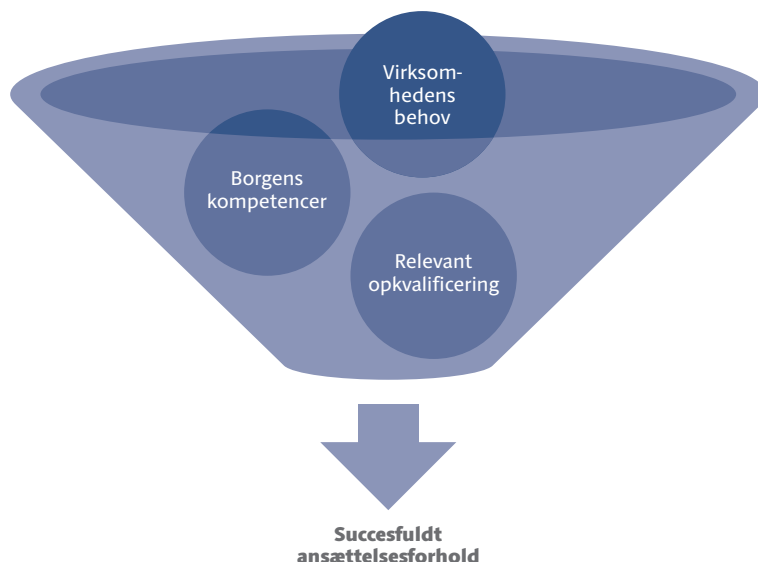
06 / VIRKSOMHEDERNE SOM JOBCENTRETS PRIMÆRE KUNDE

Virksomhederne skal have bedre service fra jobcentrene. Derfor har kommunerne de seneste år ansat mange ekstra medarbejdere til den opsøgende kontakt til virksomhederne.

Der er mindst to centrale udfordringer, hvis jobcentrene skal lykkes med en bedre virksomhedsindsats. Den første er, at medarbejderne skal forstå virksomhedernes behov. Der er blandt de

udadgående virksomhedskonsulenter en forståelse for, at virksomhederne er jobcentrets primære kunde. Men sagsbehandlere kender ikke altid i tilstrækkelig grad virksomhedernes behov eller udviklingen på arbejdsmarkedet.

› **Figur 5 Matchmodellen**



Den anden udfordring er at etablere et tæt samarbejde mellem medarbejdere med henholdsvis borger- og virksomhedskontakt, hvilket er en forudsætning for at skabe det gode match mellem virksomheder og borgere. Derfor skal de udadgående virksomhedskonsulenter knyttes tættere til det øvrige jobcenter, så de kan give virksomhederne et realistisk billede af de lediges kompetencer.

Det handler om at koble virksomhedens behov med den bedst kvalificerede ledige. Det kræver det bredest mulige fokus på gruppen af ledige og en kobling til relevant opkvalificering før eller under ansættelsen. I den forbindelse er det også relevant at tage en dialog med virksomheden om, hvad virksomheden ønsker at investere i opkvalificering i forhold til en ny medarbejder, og hvilken opkvalificering kommunen kan støtte op med.



› SPØRGSMÅL OM VIRKSOMHEDERNE SOM JOBCENTRETS PRIMÆRE KUNDE

- › Hvordan arbejder kommunen med en tæt integration af medarbejdere med borgerkontakt og virksomhedskontakt fx ved en matrixorganisering af virksomhedskontakten, projektorganisering, rammer for udveksling af information mv.?
- › Hvilken rolle spiller den faglige ledelse i at skabe gode match mellem borgere og virksomheder, herunder aktiv brug af fortællinger om virksomhedernes centrale rolle i indsatsen?
- › Hvordan foretager medarbejderne en forventningsafstemning med borgeren om målet med praktikken og sikrer progression i forløbene, så indsatsen giver mening for både borger og virksomhed?
- › Hvilke procedurer gælder for besættelse af jobordrer og tæt opfølgning derpå gennem måling og ledelsesfokus?

› SPØRGSMÅL OM DIALOG MED VIRKSOMHEDERNE

- › Hvilken dialog har kommunen med virksomheden om dens behov for kompetencer og dens egen rolle i at investere i opkvalificering af nye medarbejdere?
- › Hvilke virksomhedsnetværksmodeller kan være virksomme for at løse opgaven?
- › Hvordan arbejder kommunen med opfølgning og støtte omkring etablerede match ude på den enkelte virksomhed, så ansættelsen bliver en succes?

07 / POLITISK STYRING OG PRIORITERING

Det er dokumenteret i flere undersøgelser, at aktiv politisk styring er en vigtig ingrediens i en effektiv beskæftigelsesindsats. Politisk styring skaber klare rammer for jobcentrets arbejde, åbner døre til erhvervsliv og fagbevægelse og medvirker til, at beskæftigelsesområdet tænkes strategisk sammen med kommunens øvrige opgaver.

Der har været en positiv udvikling i mange kommuner i forhold til den politiske styring af indsatsen. Men nye refusionsmodel betyder, at det kan få betydelige økonomiske konsekvenser for hele

kommunen, hvis ressourcerne til beskæftigelsesindsatsen ikke prioriteres hensigtsmæssigt i forhold til kommunens udfordringer. Det understreger behovet for et bredt politisk ejerskab til området og for politiske prioriteringer.

På et felt med komplicerede regler og stram statslig styring er der en konstant risiko for, at det politiske ejerskab svækkes, så administrationen i praksis må foretage de løbende prioriteringer. Der er behov for, at der fortsat arbejdes målrettet på at tilrettelægge politiske sager med et klart politisk handlerum.

› SPØRGSMÅL OM POLITISK STYRING OG PRIORITERING

- › Hvordan arbejder kommunen med en langsigtet politisk strategi for beskæftigelsespolitikken, der er koblet tæt til kommunens strategier ift. fx vækst, erhverv, bosætning og uddannelse?
- › Hvilke politiske prioriteringer har kommunen i forhold til, hvilke grupper af ledige der skal have en intensiv indsats?
- › Hvilke langsigtede og eventuelt tværgående politiske mål arbejder kommunen med og er disse koblet til mulige investeringer?
- › Hvilke politiske beslutninger har kommunen om service til virksomhederne – eventuelt i samarbejde med andre kommuner?
- › Hvordan arbejder kommunen med politiske dagsordener, der styrker de politiske prioriteringer?
- › Hvordan involveres det politiske niveau i en tidlig fase i udviklingsinitiativer, fx gennem temadrøftelser, dialogmøder mv.?
- › Hvordan inddrager kommunen erhvervsliv, faglige organisationer og civilsamfundet i formulering af beskæftigelsespolitikken?

› **Figur 6 Den politiske styringskæde**



KL

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk

Produktionsnr. 830174
ISBN 978-87-93365-44-5