



Økonomi & Analyse

Ditte El-Beltagi

dibel@slagelse.dk

06 juli 2015

360 graders analyse på arbejdsmarkedsområdet - "Fra reform til resultat"

1. Resume

Analysen er med til at evaluere tilbudsviften, organiseringen og mulige understøttende IT-systemer, med baggrund i den kommende refusionsreform. Projektgruppen anbefaler på baggrund af kvalitative og kvantitative undersøgelser at organisationen bør ændres og tilbudsviften skal fremadrettet være virksomhedsrettet, for at understøtte JobFOKUS strategien. JobFOKUS er den bærende strategi som vil være med til at sikre, at Jobcentret kan løfte refusionsreformens nye krav til resultater. For at JobFokus strategien kan komme til sin rette, skal organiseringen i Jobcentret være smallere og der skal ske et tværgående samarbejde omkring borgen og indsatserne. Indsatsen bliver individuelt fokuseret mod den enkelte borgeres behov, så der vil ske en progression og derved at borgen hurtigst muligt bliver selvforsørgende. Samtidig ligger forslaget i forlængelse af Slagelse kommunes principper for organisering og budgetaftalen for 2015 til 2018, hvor der blev aftalt, at der skal fokus på at drive kommunen stadig mere effektivt.

2. Baggrund

I budgetforliget for budget 2015 er det besluttet, at der i de kommende år skal gennemføres 360 graders analyser af de store velfærdsområder. De første analyser skal gennemføres i 2015 og resultaterne skal blandt andet indgå i budgettet for 2016. En af de første velfærdsområder der skal analyseres er arbejdsmarkedsområdet. Området er præget af mange reformer og pr. 1. jan. 2016 træder den nye refusionsreform i kraft med tilbagevirkende kraft, gældende fra den 1. juli 2014.

3. Formål og temaer med 360 grader analyse af arbejdsmarkedsområdet

3.1 Formålet

Formålet med 360 graders analysen på arbejdsmarkedsområdet er, at sikre at der bliver iværksat tiltag til at imødekomme den nye refusionsreform, som træder i kraft 1. jan. 2016. Tiltagene skal sikre, at Slagelse kommunes udgifter samlet set på området ikke stiger.

3.2 Temaer i analysen

Der har tidligere været gennemført såkaldte turnusanalyser på udvalgte velfærdsområder. 360 graders analyserne gennemføres i et revideret turnuskoncept.

På baggrund af budgetforliget besluttede økonomiudvalget i dec. 2014 principperne for det videre arbejde: Der skal i analysen sættes fokus på produktivitet og effekt, ligesom organisering af områderne skal vurderes.

Nedestående temaerne blev valgt i forhold til deres effektiviseringspotentiale. Analyserne skal være afsluttet i juni, således at resultaterne kan indgå i arbejdet med næste års budget i august-oktober.

På baggrund af politiske behandling blev der besluttede nedestående temaer:

- Evaluering af tilbudsviften og organisering med fokus på at få borgere ud af offentligforsørgelse.
- Udarbejd forslag til ændret organisering og tilbudsvifte med fokus på at få borgeren ud af offentligforsørgelse. Forslag skal understøtte den nye refusionsreform og sikre at Jobcentrets økonomi som minimum ikke stiger.
- Evaluering af mulige IT-værktøjer til understøttelse af effektmåling af indsatser.

4. Formålet med refusionsreformen

4.1 Refusionstrappen

Det nye refusionssystem skal give kommunerne et større økonomisk incitament til at løse kerneopgaven og skabe resultater i beskæftigelsesindsatsen. Refusionsreformen bakker op omkring Jobcentrets kerneopgave¹, som er at udfordre og påvirke borgeren og virksomhedens forskellige tankesæt og handlen med udgangspunkt i deres behov i forhold til: geografi, faglig fleksibilitet, personlig og social fleksibilitet, kulturbestemt fleksibilitet og sygdomsopfattelse (se bilag 1.2).

Det nye i refusionsreformen² er, at der vil ske en omlægning af refusioner på forsørgelsesydelse og som hovedregel vil det være alle ydelser der vil være omfattet (se bilag 1.2). Det nye refusionssystem er gældende med tilbagevirkning kraft fra d. 1. juli 2014 for måneden man tæller uger på forsørgelse. Det vil sige at uger på offentligforsørgelse fra 1. juli 2014 og frem til 31. dec. 2015 tæller med i refusionsreformen selvom den først træder i kraft pr. 1. jan. 2016. For en kontanthjælpsmodtager som er på offentlig forsørgelse fra 1. jan. 2014 vil refusionen på kontanthjælpsmodtageren være lig med 20% den 1. jan. 2016 og frem.(se tabel 1).

Refusionsprocenten vil falde jo flere uger borgeren er på offentlig forsørgelse. Startende fra 80 % refusion og gradvist faldende til 20% efter 52 uger på offentlig forsørgelse / varighed. For at borgeren kan starte forfra på refusionstrappen kræver det at borgeren sammenlagt har været i beskæftigelse 1 år ud af en periode på 3 år.

¹ Kerneopgaven er defineret i JobFOKUS notatet se bilag 1.1

² Vedtagelsen af reformen blev udskudt pga. valget, men at den forventes vedtaget af det nye folketing.

Tabel 1
Refusionsmodel

Antal uger på offentlig forsørgelse	Refusionsprocent
0 – 4	80
5 – 26	40
27 – 52	30
Efter uge 52	20

Alle ydelser er som udgangspunkt omfattet af refusionsmodellen, hvorfor kommunen ikke kan påvirke resultatet ved at flytte rundt på en række ydelser eller aktiviteter.

Det er en merkant forskel fra det system vi har i dag, hvor der er forskellige refusioner til forskellige Forsørgelsesydelse. I den nuværende model kan der ligge et incitament for at have mere fokus på at tilbyde borgerne aktivering end at have fokus på at få borgeren i arbejde eller i uddannelse.

Derfor har KL også opfordret området til at påbegynde analyser og tiltag for at imødekomme reformen, som vil have bagudrettet virkning.

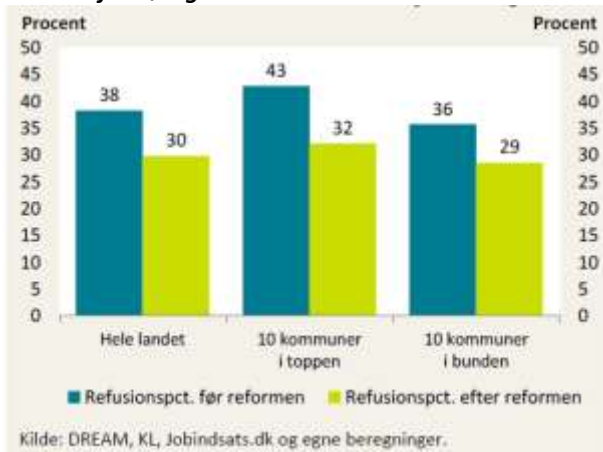
Hvis Jobcentret skal lykkes med reformen, forstås sådan at kommunen samlede udgifter på området ikke stiger som følge af reformen, skal organisering af området, sagsbehandlingen og tilbuddene målrettes intensjonerne i reformen, hvilket bl.a. indebære at den nuværende organisation og tilbudsvifte skal evalueres.

4.2 Mulige økonomiske konsekvenser af den nye refusionsreform

Med de nye refusionsregler vil den andel af udgifterne, som finansieres af staten via refusionerne, ændre sig. Generelt vil kommunerne fremover have en lavere gennemsnitlig refusion end i dag. Beregninger viser, at på landsplan sænkes den gennemsnitlige refusionsprocent for så vidt angår de midlertidige forsørgelsesydelse (dvs. ekskl. førtidspension, ledighedsydelse og fleksjob) med ca. 8 pct.point. Det betyder, at den kommunale medfinansieringsandel risikerer at blive større, hvis ikke resultaterne svarer til det der modsat kommer tilbage ved øget bloktilskud.(se tabel 2) Det giver isoleret set udslag i øget kommunaløkonomisk ansvar for udgifterne på beskæftigelsesområdet. Det giver også et skærpet incitament til at få gjort borgerne selvforsørgende og dermed skabe bedre resultater.

Tabel 2.

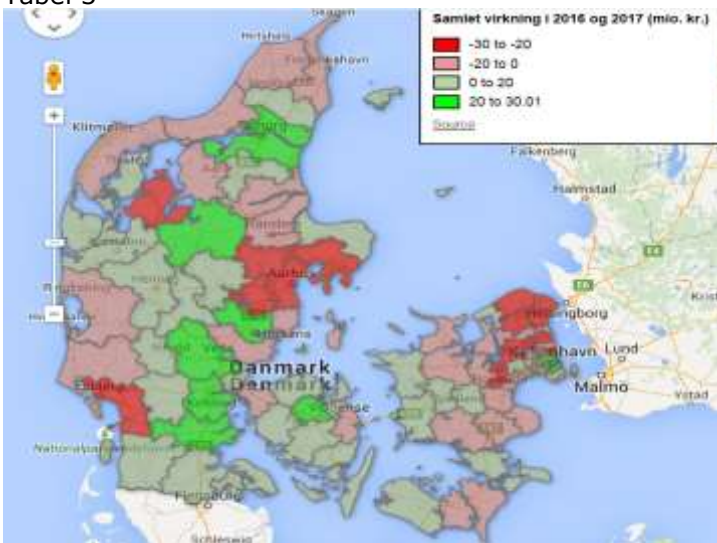
Den gennemsnitlige refusionsprocent på de *midlertidige* ydelser i den nuværende og den kommende refusionsmodel – *foreløbige* tal



Refusionsreformen vil flytte milliarder af kroner, som kommunerne tidligere har modtaget som refusionen for udgifter til bl.a. dagpengemodtagere og førtidspensionister, over i kommunernes bloktilskud og derefter igennem udligningssystemet, inden de fordeles til kommunerne. Det betyder at netto økonomien vil stige, da refusionerne alt andet lige vil falde. Det er således gennem bloktilskuddet at der de første par år vil ske en form for udligning. Disse beregninger ligger ikke endelig klar.

Her skønnes at nogle kommuner vil "vinde" på og andre vil "tabe" på refusionsmodellen. For Slagelse kommune skønnes der på baggrund af tal fra 2013 (varigheden pr. borger som er tilknyttet Jobcentret), at Slagelse kommune vil "vinde" en smule på denne ordning alt andet lige. (se tabel 3)

Tabel 3

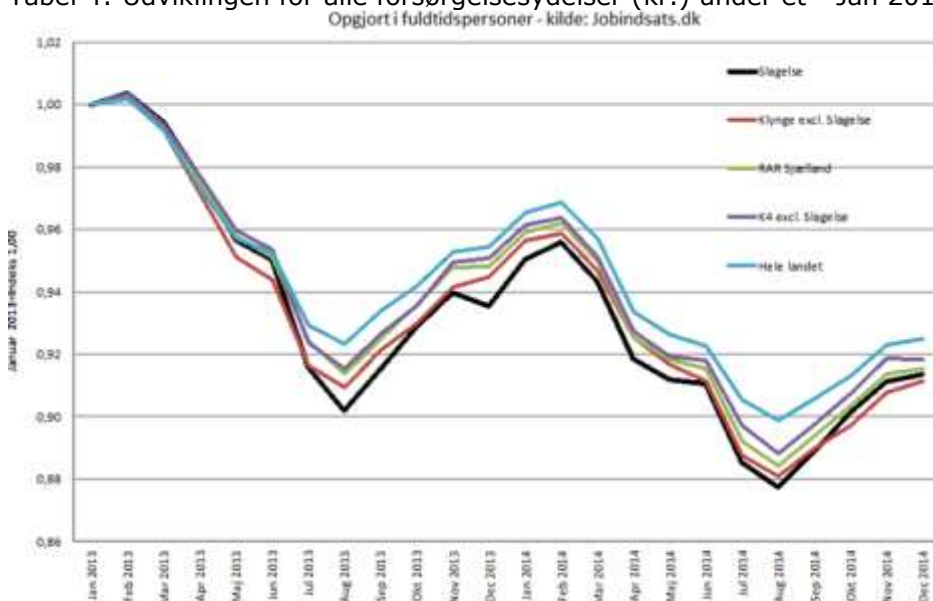


4.3 Mulige konsekvenser for Slagelse Kommune

Økonomi og indenrigsministeriet har beregnet den foreløbige virkning af refusionsomlægningen på beskæftigelsesområdet for perioden 2016 til 2017, her skønnes der, at Slagelse kommune ikke vil tabe på reformen. Skønnet er baseret på tal fra 2013.

Beskæftigelsesområdet er hele tiden i bevægelse og forsørgelses varigheden har sandsynligvis ændret sig fra 2013 og frem til d.d.. I nedstående tabel 4, ses hvordan forsørgelsesydelse under ét har udviklet sig for Slagelse kommune.

Tabel 4: Udviklingen for alle forsørgelsesydelse (kr.) under ét - Jan 2013 til dec 2014



Vi kan ikke være sikre på at det er sådan det vil forholde sig i 2016 når refusionsreformen træder i kraft. Samtidig har der vist sig at være væsentlige budgetudfordringer i 2015 og frem. Tabel 4 viser en ændring i hvordan Slagelse kommune har klaret sig i forhold til klyngen fra jan. Til dec. 2014. Det er gået fra at klare os bedre til at klare os dårligere i forhold til klyngen.

Der er incitament for at kommunen skal overveje, hvordan indsatsen fremover skal tilrettelægges, så økonomien hænger sammen og der samtidig skabes bedre resultater.

Det er også vigtig at holde sig for øje, at i budgetaftalen for 2015 til 2018 blev det aftalt, at der skal fokus på at drive kommunen stadig mere effektivt.

4.4 Incitament for ændringer i redskabsanvendelsen

Ændringerne af refusionsreglerne betyder, at der er incitament for at redskaber i indsatsen skal ændres.

Tidligere kunne anvendelsen af bestemte redskaber give en økonomisk fordel, selv om det ikke nødvendigvis var nogen velbegrundet indsats. Med den nye refusionsmodel vil der være et entydigt incitament til, at indsatsen skal gøre en forskel, således at indsatsen skal tilrettelægges så borgeren bliver selvforsørgende.

5. JobFOKUS

Med den nye refusionsmodel drejes fokus fra at handle om aktiveringsgraden af forskellige målgrupper og anvendelsen af bestemte redskaber i indsatsen til fremover mere entydigt at være rettet mod resultater og effekter

JobFOKUS er et tiltag som KL og COK gennemførte i tæt samarbejde med samtlige kommuner ultimo 2014. Det var et lederudviklingsprogram, JobFOKUS der skulle styrke ledelsen af jobcentre og klæde dem på til at virkeliggøre visionen om den nye beskæftigelsesindsats – refusionsreformen. Der blev afholdt i alt seks udviklingsforløb over hele landet og omkring 700 ledere fra landets jobcentre deltog på lederudviklingsprogrammet. Forløbene var for hele ledergruppen og skabte et fælles og handlingsorienteret beslutningsgrundlag for det videre arbejde fremadrettet.

Jobcentret har på baggrund af dette initiativ udarbejdet en rapport / arbejdsredskab til hvordan Jobcentret i Slagelse kommune kan imødekomme og leve op til de nye krav i refusionsreformen og JobFokus strategien vil være udgangspunktet for udarbejdelse af beskæftigelsesstrategien.

5.1 JobFOKUS strategien

Formålet med JobFOKUS (se bilag 1.1) er at det skal tænkes og bruges som en strategi for hvordan Jobcentret i Slagelse kommune kan leve op til de nye krav til resultat, som den nye refusionsreform stiller. Det er en strategi til hvordan Jobcentret kan få flyttet de forskellige målgrupper tættere eller ud på arbejdsmarkedet igen. Den beskriver ud fra hver af de 4 hovedmålgrupper, hvordan de 4 tværgående hovedspor kan bringes i anvendelse. Strategien bakker op omkring budgetaftalen for 2015 til 2018, hvor der blev aftalt, at der skal fokus på at drive kommunen stadig mere effektivt.

Rapporten, der er udarbejdet i relation til JobFOKUS-forløbet er et katalog, der beskriver den optimale indsats for hver enkelt hovedmålgruppe ud fra den tilgængelige evidensbaserede viden om effekt. Fokuset på borgerne bliver skærpet med det formål at få borgeren selvforsørgende. Det skal ske ved at det er tidlig indsats, fokuseret og tværgående samarbejde omkring borgeren.

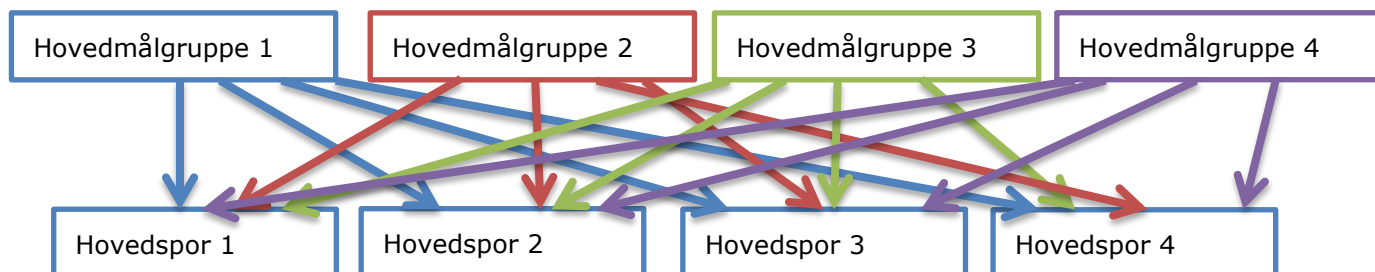
I strategien skal der arbejdes ud fra følgende hovedmålgrupper, som bliver til ud fra en vurdering af hvor langt borgerne er fra arbejdsmarkedet.

- Målgruppe 1: Borgere tættest på arbejdsmarkedet (job)
- Målgruppe 2: Udsatte borgere (blive job- / uddannelses-parat)
- Målgruppe 3: Uddannelsesparate unge (ordinær uddannelse)
- Målgruppe 4: De lokale virksomheder (kvalificeret arbejdskraft)

De gennemgående træk i anbefalingerne i JobFOKUS er, at effekterne, kvaliteten og effektiviteten kan optimeres ved at øge fokus på de 4 tværgående hovedspor, som er hovedindsatser.

Se illustration figur 1.

Figur 1



5.2 De 4 hovedspor

Hovedspor 1: Forebygge manglende balance

Forbyggende og tidlige indsatser kræver, at både Jobcentret og de øvrige kommunale forvaltninger bliver endnu bedre til tidligt at udpege risikogrupper for langvarig forsørgelse og arbejde i samme retning og tænke fælles økonomi.

Hovedspor 2: Udvikle brugere ud fra deres behov

Det kræver en kulturændring, så Jobcentret bliver endnu bedre til at være en servicerende myndighed, som altid ser og tilbyder brugerne flere muligheder inden for en rammebestemt tilbudsvifte. Herudover skal Jobcentrets medarbejdere besidde en ekspertviden om, hvilke redskaber der virker, virksomhedernes behov, kunne vejlede om uddannelse og formå at forhandle match/forventningsafstemning mellem borger og virksomhed.

Hovedspor 3: Skabe job

Tydelige hovedveje for indsatsen i forhold til både borgere og virksomheder, der tager udgangspunkt i virksomhedernes behov for arbejdskraft på kort eller længere sigt. Alle borgerindsatser skal derfor i videst muligt omfang være enten virksomhedsnære eller virksomhedsrettede. For de udsatte borgere kan disse indsatser suppleres med parallelle indsatser, der foregår i andre dele af kommunen.

Hovedspor 4: Samarbejde og koordinere

Det kræver viljen til at ville skabe succes ved at arbejde i samme retning og løse opgaver i fællesskab, ligesom der skal være åbenhed for forandringer, hinandens forskelligheder og ved at tage fælles ansvar. Vigtigt i den sammenhæng er at være tydelig på, hvad er Jobcentrets kernekompetence og hvordan skaber vi tværgående ensartede løsninger til de samme behov hos vores brugere. På samme vis skal der være øget fokus på, hvad er Jobcentrets samarbejdspartneres kernekompetencer, så man supplerer hinanden og opnår synergi.

6. JobFOKUS & 360 grader

360 graders analysen er udarbejdet i tæt sammenhæng med JobFOKUS rapporten for Jobcentret. Det er sket for at kunne levere så gennearbejdet forslag til tiltag ud fra ovenstående temaer. Vi har brugt JobFOKUS som den evidensbaseret / kvantitativ metode og 360 graders analysen, som den interviewende / kvalitative metode. Vi har valgt de tilgange for at understøtte og få be-

kræftet at medarbejder og organisation vil den samme vej. Få inspiration og ideer til hvilke tiltag, der skal til, for at Jobcentret når i mål og klar til den nye refusionsreform.

I 360 graders analysen er der skabt et solidt grundlag for at Slagelse kommunes Jobcenter vil kunne leve op til de behov den nye refusions reform stiller af krav.

7. Evaluering af Jobcentrets tilbudsvifte og organisering

Vi har i 360 graders analysen beskæftiget os med evaluering af jobcentrets tilbudsvifte og organisering. Her har vi interviewet medarbejder på forskellige niveauer i Jobcentret – både på operationelt - og strategisk niveau.

En del af de interviewede har på nuværende tidspunkt svært ved at se, at teams og afdelinger kan leve op til de krav som den nye reform stiller. De udfordringer der er blevet peget på generelt er at organisationen er silo opdelt og det tværgående samarbejde mellem afdelinger mangler.

Nogle af de tilbud der er der i dag, har medarbejderne en mistanke om, mere har en fastholdelseseseffekt for borgeren, end at flytte borgeren tættere på arbejdsmarkedet. Det økonomiske incitament har været at denne ydelse eller indsats har givet en høj refusion på borgeren der benytter denne type tilbud. Derfor har der ikke været den samme motivation for at ændre tilbuddet.

Projektgruppen har konstateret at interviewene i 360 graders analysen bekræfter JobFOKUS rapportens anbefalinger i måden at arbejde omkring målgrupper frem for ydelser. For at sikre at fokus bliver at få borgeren selvforsøgende skal det tværgående samarbejde i fokus omkring borgeren. JobFOKUS og 360 graders analysen peger i samme retning for organisering og målrettet tilbud.

8. Forslag til Organisering og tilbudsvifte

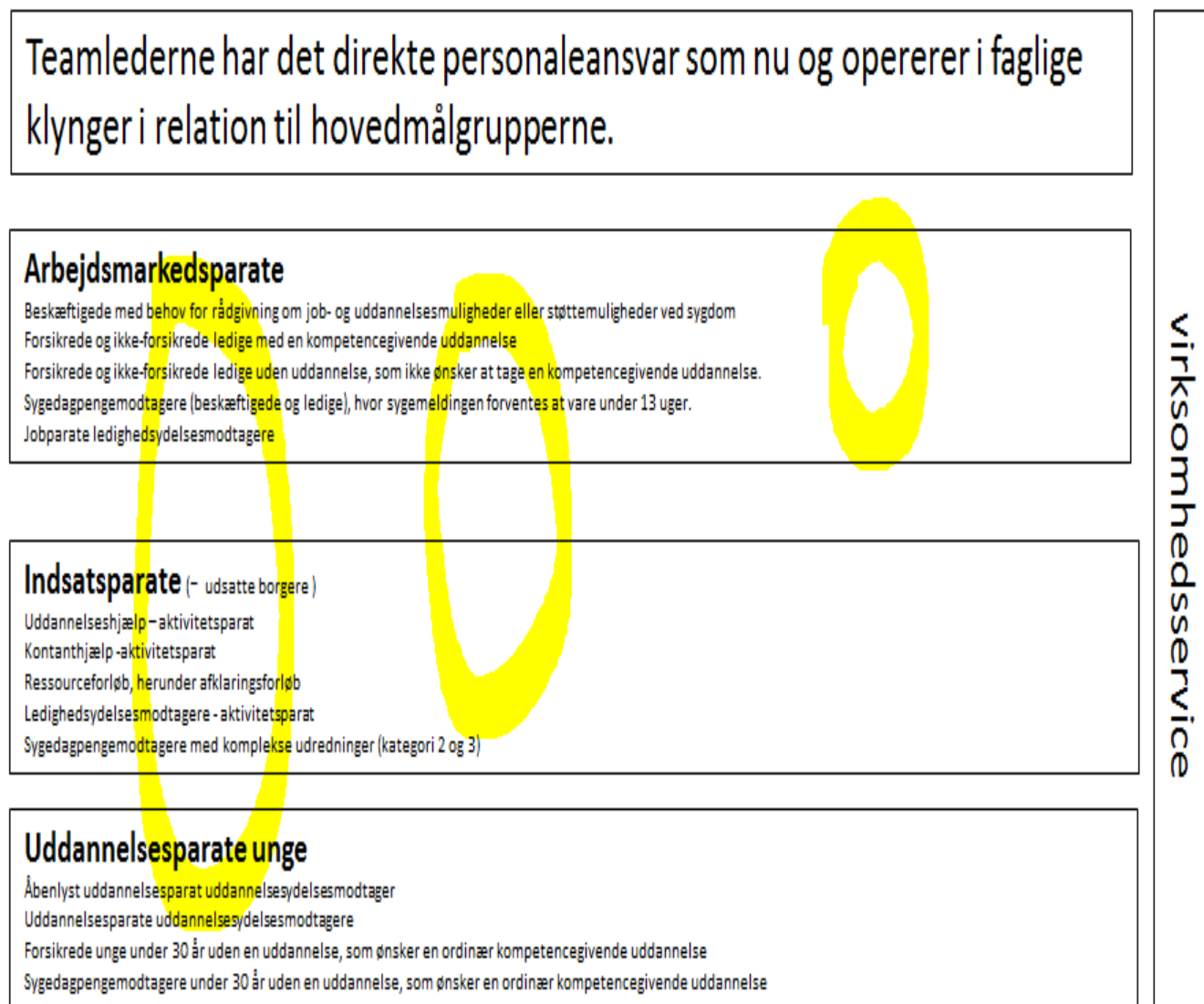
På baggrund af interviewes og intentionerne i den kommende refusionsreform, anbefaler projektgruppen, at Jobcentret begynder at arbejde på tværs af tilbud og indsatser og der er et behov for at ændre organisationen for at kunne understøtte en ændret måde at arbejde med målgrupper og hovedspor herunder tilbud på.

Den nye organisering skal understøtte og fremme det tværgående arbejde mellem tilbud og indsatser. En samlet tilbudsvifte, som ville kunne benyttes på tværs af forsørgelsesgrupper. Det skal være tilbud, hvor der er evidens for effekt overfor hovedmålgrupperne. Tilbuddene skal være fleksibelt tilrettelagte, omstillingsparate og matche de behov, som borgerne har for at kunne komme tættere på arbejdsmarkedet.

Tilbudsviften som ligger i de 4 tværgående hovedspor i JobFOKUS strategien, er en værdiretning, som stiller krav til organisationen til at kunne samarbejde på tværs af de 4 hovedmålgrupper. Før refusionsreformen og JobFOKUS har der været mere fokus på forsørgelsesydelse og tilbud hver for sig. I JobFOKUS strategien er der behov for at tilbud og indsatser går på kryds og tværs. Det er den enkelte borgers behov der skal bestemme hvilken indsats der skal ydes og ikke ydelsen der skal bestemme indsatsen.

Det anbefales at tilbudsviften skal være mere fleksibel end den er i dag – den skal være mere individuel og mere målrettet den enkelte borgers behov og altid med fokus på progression mod arbejdsmarkedet. (se figur 2).

Figur 2 illustration af organisering af målgrupperne.



Figur 2 viser hvordan hovedmålgrupperne, som er de arbejdsmarkedsparate, indsatsparate, uddannelsesparate ligger placeret under temaledere, som arbejder i faglige klynger. Virksomhedsservice den virksomhedsrettede indsats ligger på tværs af temaledere og hovedmålgrupper, da det ikke er direkte borgerrettet, men arbejder indenfor alle hovedmålgrupperne. De gule ovale cirkler skal illustrere hvor nogle teams gå på tværs af hovedmålgrupperne nogle gør andre gør ikke. Ex. Sygedagpenge temaet har borgere i alle hovedmålgrupper og hvor ex. de forsikrede ledige kun har borgere i hovedmålgruppen arbejdsmarkedsparate.

For hver målgruppe skal der sættes ind med forebyggende og tidlige indsatser. Alle borgerindsatser skal i videst muligt omfang være enten virksomhedsnærer eller virksomhedsrettede. For de

udsatte borgere kan disse indsatser suppleres med parallelle indsatser, der leveres fra andre dele af kommunen eller fra andre eksterne leverandører.

Projektgruppen anbefaler at organisationen skal være smallere og fladere. Der bør etableres en ekspert afdeling, som arbejder på tværs af organisationen og som vil kunne understøtte organisationen i det juridiske og det løbende behov for organisation- og tilbudsudvikling. Der anbefales at Unge husets organisering bevares grundet unge business casen og den proces der er iværksat i den forbindelse. Unge huset sikrer i dag, at der sker en optimal koordination mellem jobcentret, resten af kommunen og uddannelsesinstitutionerne dels pga. den fysiske placering men også grundet den måde arbejdsprocesserne er tilrettelagt.

9. Mulige understøttende IT-værktøjer

Den nye refusionsreform stiller store krav til resultater og effekter og her er der brug for et understøttende IT-system. I Analysen har vi i Projektgruppen stødt på et allerede eksisterende IT-system, som vil kunne være med til at understøtte Jobcentret i at følge op på effekt og progression.

KMD Effekt og Progression er et digitalt værktøj, der hjælper beskæftigelsesmedarbejderen sammen med borgeren at afdække individuelle kompetencer og behov, så de i fællesskab kan lægge en plan, der hjælper den jobparate borger i arbejde - og for de udsatte borgere tættere på job eller ordinær uddannelse. Dernæst er det muligt for sagsbehandleren at afdække, hvilke tilbud der skaber de bedste resultater. Med KMD Effekt og Progression kan jobcentret bl.a.:

- Måle borgernes udvikling i forhold til udvalgte mål og udviklingsområder
- Registrere et konkret tilbuds estimerede effekt
- Få overblik over, hvilke tilbud der skaber resultater
- Indgå i tværfaglig dialog med tilbudsleverandører på baggrund af dokumenteret effekt

Ved brug af værktøjet vil jobcentret over tid få akkumuleret en viden om hvilke af vores konkrete tilbud, der har den største progression.- eller mangel på samme - i forhold til at få borgere væk fra offentlig forsørgelse.

KMD Effekt og Progression vil være et IT-System, som vil kunne understøtte den nye refusionsreform og være understøttende i at hjælpe Jobcentret i at nå de ønskede resultater.

10. Anbefalinger

Projektgruppen anbefaler at JobFOKUS benyttes som strategi for Jobcentret, både organisatorisk og som arbejdsmetode overfor målgruppen af borgere, så de kan imødekomme den nye refusionsreforms skærpede krav til resultat. JobFOKUS understøtter Jobcentrets kerneopgave, nemlig at levere en proaktiv og systematisk hjælp til rekruttering af arbejdskraft, uddannelse og opkvalificering, samt fastholdelse af medarbejdere i job. JobFOKUS understøtter den tværgående tankegang, hvor faggrupper skal arbejde sammen om borgen for at kunne nå målet om at få borgen selvforsørgende og dermed at Jobcentret lever op til det skærpede krav til effekt, som den nye refusionsreform stiller.

Både JobFOKUS strategien og 360 grader undersøgelsen viser, at der er en efterspørgsel efter en organisation som er smallere, uden for mange mellemledere og med decentraliseret styring, hvilket lever op til principperne for organisering i Slagelse kommune. (Se forslag til mulig organisering bilag 1.3)

Yderligere anbefaler projektgruppen at KMD progression og effekt implementeres, som et IT-værktøj der vil understøtte det tværgående samarbejde og den nye refusionsreforms skærpede krav til resultat.

11. Forslag til implementering og evaluering

Jobcentret arbejder allerede på en proces, så Jobcentret kan implementere JobFOKUS strategien når endelig politisk beslutning forligger.

Jobcentret er i gang med at gøre sig overvejelser og overordnet anbefaler projektgruppen, at ovenstående anbefaling af JobFOKUS strategien sendes i høring på området. Det er vigtigt at MED-udvalg og TR høres, der skal fokus på dialog og involvering før den formelle proces sættes i gang. De parter der særligt berøres af processen skal opleve dialog og mulighed for at følge med i og medvirke til udvikling af de nye løsninger.

Efter endt høring behandles forslagene i Udvalget for Beskæftigelse og integrationsudvalget ultimo 2015, hvorefter den valgte model kan implementeres med virkning primo 2016.

Ved implementering af IT-system, vil det imidlertid også her være nødvendigt at investere ekstra ressourcer i implementeringsfasen. De konkrete tilbud skal lægges ind i systemet, medarbejderne skal trænes i at anvende det og der skal udarbejdes ensartede standarder for brug af systemet. Derudover kan der i perioden gennemføres en række tiltag, med henblik på at forberede medarbejdere på den nye organisering. Det foreslås at der arbejdes med visioner og værdier, kommunikation og andre temaer, der kan understøtte at området fremstår samlet og med fælles værdigrundlag og retning.

Den ændrede organisering foreslås evalueret efter det første år, bl.a. med henblik på at vurdere hvorvidt budgetter og øvrige ressourcer er fordelt hensigtsmæssigt. Evalueringen bør også indeholde en vurdering af modellens evne til at opfylde de opstillede mål.