

ANALYSE AF JOBCENTRENES RESSOURCEFORBRUG – LEDELSESRESUME

UDARBEJDET I SAMARBEJDE MED KL, BESKÆFTIGELSESMINISTERIET OG FINANSMINISTERIET

JUNI 2014

www.quartzco.com

COPENHAGEN
Ryesgade 3A
2200 Copenhagen N
+45 33 17 00 00

STOCKHOLM
Birger Jarlsgatan 7
111 45 Stockholm
+46 (0)8 614 19 00

OSLO
Wergelandsveien 21
0167 Oslo
+47 22 59 36 00

www.bdo.dk

COPENHAGEN
Havneholmen 29
1561 Copenhagen V
+45 33 12 65 45

1. INDLEDNING

Quartz+Co og BDO Consulting har i perioden fra januar til maj 2014 - i tæt samarbejde med Kommunernes Landsforening, Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet - gennemført en analyse af jobcentrenes ressourceforbrug.

Analysen har baggrund i *Aftale om kommunernes økonomi* for 2014, og formålet med analysen er at:

1. Kortlægge ressource- og tidsforbruget i jobcentrene
2. Give en vurdering af årsagerne hertil, herunder bl.a. give en vurdering af de lovgivningsmæssige krav og reglers indvirkning på ressourceforbruget.
3. Udarbejde konkrete forslag vedrørende organisering, arbejdstidsanvendelse, styring, ledelse, medarbejderkompetencer og tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen i jobcentrene ved at identificere prioriteringspotentialer.

Analysen omfatter samtlige jobcentre i Danmark, og søger at afdække jobcentrenes ressourceforbrug på sagsbehandling og administration. Opgaver og ressourcer vedrørende udbetaling af ydelser samt udførelse af aktive tilbud er ikke omfattet af analysen.

Analysen baseres på tre datagrundlag. For det første benyttes eksisterende registerdata fra bl.a. Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Danmarks Statistik samt Jobindsats.dk. For det andet er der gennemført en omfattende spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets jobcentre om centrenes organisering, ressourceforbrug og snitflader til andre udgiftsområder. Der er opnået en høj svarprocent på spørgeskemaundersøgelsen på over 90 pct. Endelig er der gennemført 15 jobcenterbesøg af 2-5 dages varighed, hvor i alt 250-300 ledere og medarbejdere har deltaget i interviews og workshops om bl.a. deres arbejdstidsanvendelse og tilrettelæggelse af arbejdet.

Det er første gang, at der er foretaget en så omfattende kortlægning af jobcentrenes ressourceforbrug. Den omfattende dataindsamling gennem spørgeskemaundersøgelse og jobcenterbesøg har bl.a. gjort det muligt at sammenholde eksisterende registerdata med nye datakilder og derigennem søge at kvalitetssikre data. Datakilderne vil i sagens natur være forbundet med en vis usikkerhed, men det vurderes, at tilgangen overordnet giver et mere retvisende billede af jobcentrenes reelle omkostningsbase, end hvad tidligere analyser har afdækket. Datagrundlaget har desuden muliggjort en række robusthedstjek af konklusionerne gennem alternative afgrænsninger og definitioner i den metodiske tilgang.

På denne baggrund har det også været muligt - i en vis udstrækning - at imødegå en af de centrale udfordringer i at afdække jobcentrenes ressourceforbrug, som skyldes forskelle i jobcentrenes organisering og opgavesplit såvel internt i jobcentret som i forhold til andre kommunale enheder og brug af anden aktør mv.

Analysens robusthedstjek viser, at nogle jobcentre, afhængig af metodiske valg, kan komme ud med varierende resultater for sagsproduktivitet og beskæftigelseseffekt, dog uden der sker forskydning af større betydning. Vurderingen af ressourceeffektiviteten i den enkelte kommunes jobcenter skal således ses i sammenhæng med disse robusthedstjek, ligesom der vil være behov for nærmere individuelle analyser for detaljeret at kortlægge de enkelte jobcentres ressourceeffektivitet. Netop som følge af analysens robusthedstjek er det imidlertid vurderingen, at der er solid dokumentation for analysens overordnede konklusioner, herunder at der er betydelig variation i jobcentrenes ressourceeffektivitet i et omfang, der sandsynliggør et relativt betydeligt forbedringspotentiale.

Analysen har fokus på jobcentrenes ressourceforbrug og produktivitet, og det er således ikke analysens formål at vurdere betydningen af forskelle i den aktive indsats og dens effekter. Alligevel har det været en central forudsætning for hele analysen, at ressourceforbruget analyseres under hensyntagen til jobcentrenes beskæftigelseseffekter, og at konklusioner og anbefalinger ikke må indebære en forringet beskæftigelseseffekt.

Analysen er afrapporteret i en hovedrapport med tilhørende appendiks.

2. ANALYSENS HOVEDKONKLUSIONER

Afdækningen af jobcentrenes omkostningsbase viser, at jobcentrene beskæftiger samlet ca. 9.100 årsværk. Omkostningerne til driften af jobcentrene udgør i alt 4,5 mia. kr.

90 pct. af driftsomkostningerne i jobcentrene udgøres af lønudgifter til sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter samt administrative medarbejdere/ledelse. Lønomkostningerne til sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter ligger primært indenfor de fire hovedydelse: a-dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge og ledighedsydelse/fleksjob (knap 90 pct. af de sagsbehandlende årsværk).

Omkostningsbasen er større end i tidligere opgørelser. Det skyldes, at der i analysen er søgt at korrigere for opgavesnitflader ved ikke udelukkende at medtage udgifter, som er konteret på jobcenterkontoen (funktion 6.45.53), men derimod også at omfatte andre relevante driftsudgifter.

Ud af den gennemsnitlige arbejdstid anvendes 26 pct. på direkte kontakt med borgere og virksomheder

Den lave andel direkte borgertid indikerer et betydeligt potentiale for en bedre anvendelse af ressourcerne i jobcentrene, både gennem ændringer af regelsættet og af jobcentrenes praksis. En bedre anvendelse af ressourcerne kan fx frigive ressourcer til mere direkte kontakt med borgere og virksomheder og dermed understøtte en bedre beskæftigelsesindsats. Resultatet er på linje med indikationer fra tidligere analyser.

Der er stor spredning i jobcentrenes anvendte arbejdstid, og der er stor forskel i jobcentrenes sagsproduktivitet

De fem mest produktive jobcentre håndterer i gennemsnit 45 sager per årsværk, mens de fem mindst produktive jobcentre i gennemsnit håndterer 22 sager per årsværk. Analysen viser, at der overordnet hverken er nogen umiddelbar sammenhæng mellem produktivitet og kommunens socioøkonomiske rammevilkår eller mellem produktivitet og kommunens beskæftigelseseffekt. Det indikerer, at der er et generelt potentiale for at hæve produktiviteten i mange jobcentre uden at gå på kompromis med beskæftigelseseffekten. Konklusionerne baserer sig på både registerdata, spørgeskemaundersøgelsen og kommunebesøg. En detaljeret vurdering vil forudsætte nærmere individuelle analyser for de jobcentre, der ikke har modtaget besøg under analysen.

Et kompliceret regelsæt og implementering af store reformer lægger beslag på jobcentrenes ressourcer

Jobcenterbesøgene har vist, at centrale proceskrav i høj grad påvirker jobcentrenes drift, herunder særligt rettidighedskrav og dokumentationskrav. Ligeledes har jobcenterbesøgene vist, at implementeringen af de seneste års store reformer på beskæftigelsesområdet har lagt beslag på betydelige ressourcer i alle jobcentre. Jobcentrene imellem er der imidlertid også tydelige forskelle på, hvordan administrationen af regler og implementeringen af reformer håndteres, og hvor mange ressourcer de lægger beslag på. Et kompliceret regelsæt bidrager fx til, at det er oplevet, at regler og vejledninger fortolkes forskelligt i kommunerne.

God ledelse er afgørende for en ressourceeffektiv jobcenterdrift

Den ledelsesmæssige ramme vurderes at være en helt afgørende faktor for et jobcenters produktivitet og effektivitet. Analysen peger særligt på, at et konsekvent og systematisk strategisk fokus på såvel jobcenterets som medarbejdernes performance er centralt i forhold til at opnå en ressourceeffektiv jobcenterdrift. Der vurderes i den forbindelse, at der i mange jobcentre er behov for at styrke de ledelsesmæssige kompetencer samt målrettet at fokusere opkvalificerings- og videreuddannelsesindsatsen med henblik på særligt at styrke medarbejdernes processuelle kompetencer i forhold til at indgå i en resultatstyret organisation.

Der er identificeret 30 forbedringsforslag for jobcenterdriften, som tilsammen på længere sigt kan skabe grundlag for omprioriteringer i driften svarende til ~517-730 mio. kr. årligt

Der er på baggrund af jobcenterbesøgene udarbejdet et inspirationskatalog med 30 – meget forskelligartede – forbedringsforslag indenfor områderne regler og procesbindinger, anvendt arbejdstid, arbejdstilrettelæggelse, organisering og medarbejderkompetencer samt IT og digitalisering. Hertil kommer et betydeligt yderligere potentiale ved bedre implementering af reformer, som dog ikke er kvantificeret.

3. STORT ADMINISTRATIVT TIDSFORBRUG, MEN OGSÅ STOR VARIATION JOBCENTRENE IMELLEM

Der er foretaget en kortlægning af jobcentrenes ressourceforbrug og produktivitet baseret på aktuelle tal. Kortlægningen giver overordnet set gennemsnitlighed i forhold til anvendt arbejdstid, arbejdstilrettelæggelse og organisering mv. i jobcentrene. Analysen har fokus på, hvad de mest resourceeffektive jobcentre gør, og hvad der kan bidrage til at reducere den varians, som ses i ressourceforbruget og produktiviteten på tværs af jobcentrene.

Omkostningerne til driften af jobcentrene udgør i alt 4,5 mia. kr., og de beskæftiger ca. 9.100 årsværk

Den samlede omkostningsbase for analysen er opgjort til i alt 4,5 mia. kr. årligt¹, hvoraf lønudgifterne udgør knap 90 pct. Lønomkostningerne fordeler sig på i alt 9.117 årsværk, heraf:

- 7.696 sagsrelaterede årsværk fordelt på sagsbehandlere (5.621 årsværk), virksomhedskonsulenter (1.396 årsværk) og øvrige sagsunderstøttende medarbejdere (679 årsværk).
- 1.421 årsværk til ledelse og administrative medarbejdere i stabsfunktioner (økonomi, HR, IT mv.).

Kontanthjælp, a-dagpenge, sygedagpenge og ledighedsydelse står for ca. 90 pct. af årsværksressourcerne

Den primære del af årsværksressourcerne for sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter anvendes inden for de fire hovedområder; a-dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge og ledighedsydelse/fleksjob, som tilsammen tegner sig for knap 90 pct. af årsværkene og 97 pct. af sagerne. Nærværende analyse har af den grund navnligt fokus på disse hovedområder.

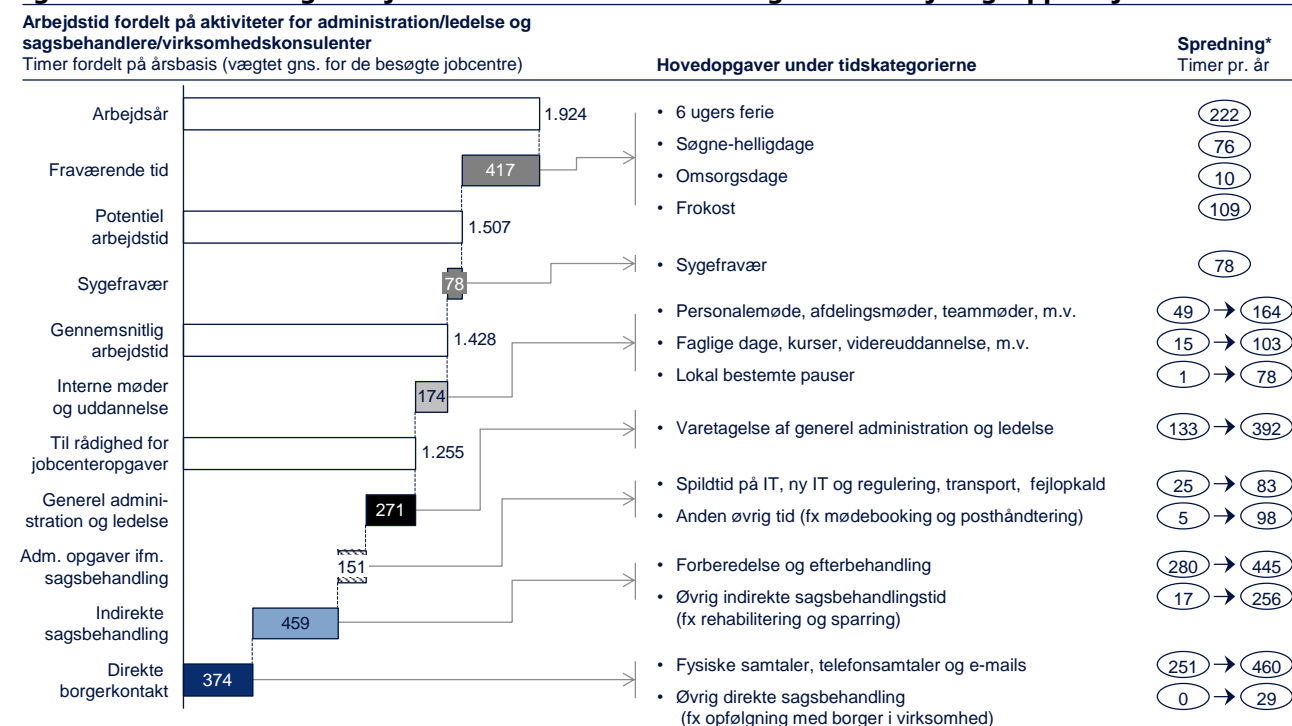
Ud af den gennemsnitlige arbejdstid anvendes 26 pct. på direkte borgerkontakt

Et gennemsnitligt jobcenterårsværk på tværs af alle medarbejdergrupper opgøres til at have 1.428 timer årligt til rådighed til jobcenteropgaver, jf. nedenstående figur 1. Heraf anvendes i gennemsnit 26 pct. (374 timer) på direkte borger- og virksomhedskontakt, 32 pct. på indirekte sagsbehandling (bl.a. forbedrelse og efterbehandling), 11 pct. på øvrig administration til sagsbehandlingen samt 19 pct. på ledelse og administration af jobcentrene. Den øvrige tid bruges især på interne møder, kurser og videreuddannelse samt lokalt aftalte pauser, der tilsammen udgør 12 pct. af den gennemsnitlige arbejdstid per årsværk.

Resultatet er på linje med tidligere analyser og indikerer, at der er et betydeligt potentiale for at opnå væsentlige forbedringer på området. Såvel ændringer af regelsættet og af jobcentrenes praksis, vurderes at kunne sikre en bedre anvendelse af ressourcerne i jobcentrene, herunder frigive ressourcer til fx mere direkte kontakt med borgere og virksomheder.

Forbedringsforslagene i afsnit 5 nedenfor vurderes at kunne udgøre et udgangspunkt for et styrket politisk og ledelsesmæssigt fokus på jobcenterområdet. Det vil dog kræve et kontinuerligt fokus fra såvel lovgivere som lokale beslutningstagere, hvis ambitionen om at sikre den bedst mulige anvendelse af administrative ressourcer skal realiseres.

¹ Inkl. medarbejdere, der løser jobcenteropgaver, men ikke er konteret på funktion 6.45.53 Administration vedrørende jobcentre i den kommunale kontoplan. Årsværk i snitflader er indhentet ved spørgeskemaundersøgelse til landets jobcentre.

Figur 1: Gennemsnitlig arbejdstidsanvendelse for samtlige medarbejdergrupper i jobcentrene

* Beregnet ift. projektets scope - dvs. administration/ledelse, virksomhedskonsulenter og sagsbehandlere

** Spredning på tværs af besøgte jobcentre (gennemsnit på tværs af sagsområder)

Kilde: Workshops på a-dagpengeområdet (14 jobcentre), kontanthjælpsområdet (13 jobcentre) og sygedagpenge (13 jobcentre)

Der er stor spredning i jobcentrenes anvendte arbejdstid

Som det også fremgår af figur 1, er der stor spredning i den anvendte arbejdstid imellem de 15 besøgte jobcentre. Det gælder særligt i forhold til anvendt tid til direkte borgerkontakt, hvor spændet er fra 251 til 460 timer pr. årsværk. Det er herudover også særligt bemærkelsesværdigt, at tiden anvendt på andre pauser end frokost varierer med op til 3 timer ugentligt pr. årsværk. Dette skyldes, at nogle jobcentre afholder lokalt aftalte, daglige arbejdsgiverbetalte pauser udover frokost.

Fælles for jobcentrene gælder, at der er stor spredning i den anvendte arbejdstid på tværs af de fire ydelsesområder. På grund af varierede kompleksitet i sagerne anvendes eksempelvis i gennemsnit 37 pct. mindre borgervendt tid pr. sagsbehandlerårsværk på sygedagpengeområdet end på a-dagpengeområdet.

Der er stor forskel i jobcentrenes sagsproduktivitet

Jobcentrenes sagsproduktivitet opgøres i denne analyse som udgangspunkt som alle relevante årsværk i jobcentrene i forhold til sager (opgjort som fuldtidspersoner) på a-dagpenge-, sygedagpenge-, kontanthjælpsområdet.

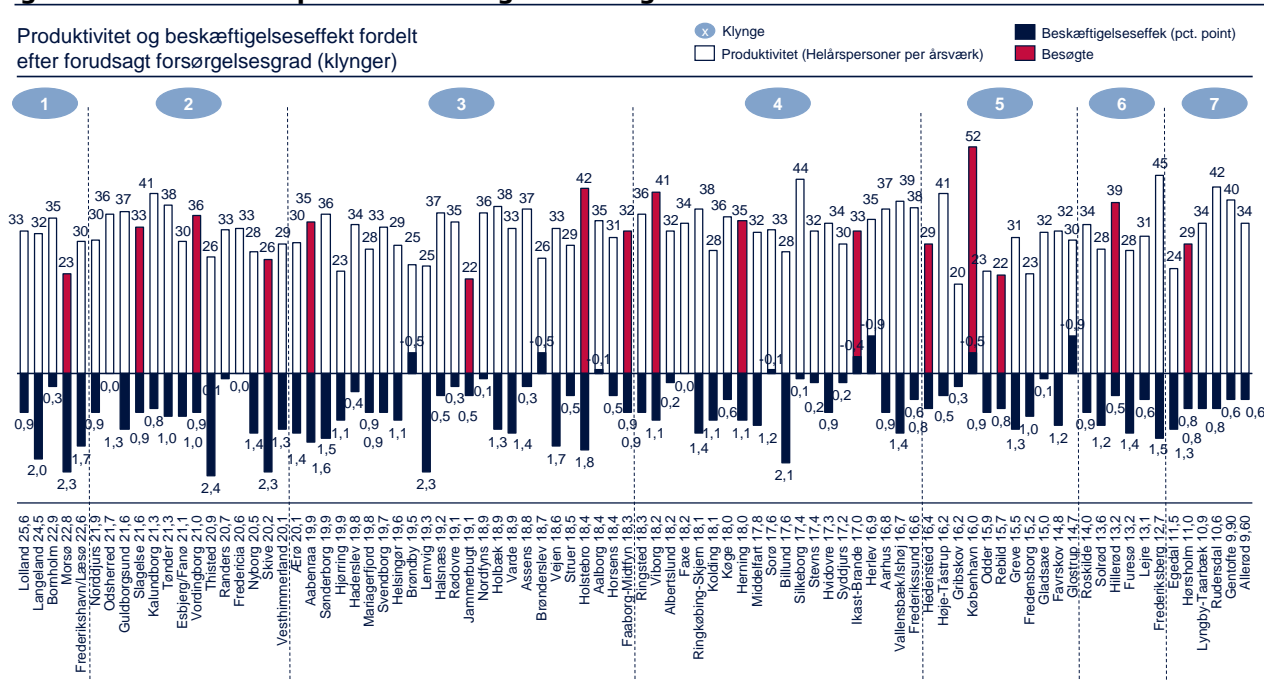
Analysen viser, at der er store forskelle i jobcentrenes sagsproduktivitet – både samlet set og inden for ydelsesområderne. Hvor de fem mest produktive jobcentre i gennemsnit håndterer 45 sager per årsværk, håndterer de fem mindst produktive jobcentre i gennemsnit 22 sager per årsværk.

Det kan umiddelbart formodes, at denne variation kan forklares af jobcentrenes rammevilkår, deres resultater med at nedbringe antallet af personer på offentlig forsørgelse mv. Sammenholdes produktiviteten imidlertid med disse forhold viser det sig – som det også fremgår af figur 2 nedenfor – at:

1. Der er ingen overordnet sammenhæng mellem jobcenterets produktivitet og kommunens socioøkonomiske rammevilkår (herunder klyngeplacering). Der er således både høj- og lavproduktive jobcentre i klynger med gode og mindre gode rammevilkår. Dette understøttes også af observationer fra jobcenterbesøgene, hvor det har været tydeligt, hvordan bl.a. styring og prioritering har påvirket produktiviteten.

2. Der er ikke nogen umiddelbar overordnet sammenhæng mellem et jobcenters produktivitet og kommunens beskæftigelseseffekt. Der er således ikke fundet belæg for, at produktive jobcentre i gennemsnit hverken er bedre eller dårligere til at opnå en højere effekt og derved reducere forsørgelsesgraden sammenlignet med mindre produktive jobcentre.

Figur 2: Jobcentrenes produktivitet og beskæftigelseseffekt



Note: Jobcentrene er rangeret efter deres socioøkonomiske rammevilkår og klynger (jo bedre rammevilkår, jo højere klynge nr.). De længste opadgående søjler angiver de mest produktive jobcentre, mens de længste nedadgående søjler angiver jobcentrene med bedst beskæftigelseseffekt. De mest ressourceeffektive jobcentre har således de længste søjler i både op- og nedadgående retning.

Kilde: Jobindsats.dk, spørgeskemaundersøgelse, KORA, Quartz+Co analyse

På den baggrund er det en hovedkonklusion i analysen, at mange jobcentre vurderes at kunne hæve deres sagsproduktivitet uden, at det påvirker effekten af beskæftigelsesindsatsen negativt. Jobcenterbesøgene har desuden vist, at også de mest ressourceeffektive jobcentre kan gennemføre tiltag der forbedrer produktiviteten.

At der for alle jobcentre samlet set ikke er nogen sammenhæng mellem jobcentrenes produktivitet og beskæftigelseseffekt betyder imidlertid ikke, at der ikke er jobcentre, der ud fra en investeringstankegang, aktivt har prioriteret at bruge flere ressourcer på driften end andre jobcentre, for at nedbringe andelen af personer på offentlig forsørgelse. Nærværende analyse har dog ikke undersøgt, hvorvidt der kan identificeres en systematisk årsagssammenhæng imellem anvendelse af investeringstankegangen, en lavere produktivitet og en højere beskæftigelseseffekt.

Den enkelte kommunes placering i denne analyse som mere eller mindre produktiv kan afhænge af særlige forhold og skal som nævnt ovenfor også ses i sammenhæng med jobcenterets beskæftigelseseffekt. Der er derfor foretaget en række robusthedstest for forskellige tilgange til opgørelser af jobcentrenes produktivitet og beskæftigelseseffekter. De forskellige opgørelsesmetoder kan påvirke det enkelte jobcenters resultater, men ændrer ikke ved hovedkonklusionerne ovenfor.

Hovedparten af de identificerede konkrete forbedringsforslag er relevante for en stor andel af jobcentrene uagtet deres produktivitet og beskæftigelseseffekt. For de få forbedringstiltag, som i nogle jobcentre umiddelbart kan stå i kontrast til ovennævnte investeringstankegang, afspejler vurderingen af det estimerede potentiale en vis forsigtighed – og for nogle få forslag er potentialet ikke kvantificeret.

En nærmere metodebeskrivelse og beskrivelse af robusthedskontrollerne findes i appendiks til hovedrapporten.

4. LOVGIVNING, LEDELSE OG MEDARBEJDERKOMPETENCER ER CENTRALT FOR RESSOURCEFORBRUGET

Ressourceforbruget i jobcentrene påvirkes af både de fælles lovgivningsmæssige rammer², og af de ledelsesmæssige rammer og medarbejderkompetencer, som er defineret lokalt. Generelt er der ved jobcenterbesøgene observeret en tendens til, at håndteringen af regelsættet samt den interne arbejdstilrettelæggelse og -udførelse af arbejdet varierer markant på tværs af jobcentrene.

Beskæftigelsesområdet er tungt reguleret

Beskæftigelsesområdet er et regeltungt politikområde med omfattende og kompleks lovregulering. Regelsættet nødvendiggør mange interne administrative funktioner og opgaver og reguleringen sætter rammerne for jobcentrenes drift og aktive indsats. Lovgivningen og rammerne er forskellige på tværs af ydelsesområderne – det samme er kravene til borgerne inden for de respektive områder.

Jobcenterbesøgene har vist, at særligt de centrale proceskrav omkring rettidighed og dokumentation i høj grad påvirker jobcentrenes drift. Det er oplevet, at det i mange tilfælde er en udfordring for jobcentrene at håndtere omfattende regel- og proceskrav og samtidig skabe værdi for borgere og virksomheder. Det gælder i særdeleshed krav om samtaler i kontaktfølgeløbet, rettidighed og oprettelsen af virksomhedsrettede tilbud. Særligt i forhold til sidstnævnte peger jobcentrene på, at komplekse regler og procedurer medfører mange ekstra arbejdsgange og ventetid, før borgeren kan starte i tilbuddet.

Derudover er der de senere år sket betydelige ændringer i lovgivningen på de fire hovedområder, bl.a. som følge af reformen af førtidspension og fleksjob samt kontanthjælpsreformen. Implementeringen af reformerne har lagt beslag på meget betydelige ressourcer i jobcentrene, jf. nedenfor side 9-11.

Jobcentrenes håndtering af regelsættet spænder bredt

De enkelte jobcentre har inden for de lovgivningsmæssige rammer truffet forskellige valg om, hvordan arbejdet på tværs af de enkelte ydelsesområder tilrettelægges. Mange jobcentre holder sig til kadencerne og minimumskravene fastsat i loven, bl.a. fordi det har været forbundet med økonomiske sanktioner, hvis de formelle krav ikke blev overholdt. Det er på jobcenterbesøgene oplevet, at dette i mange tilfælde bidrager til, at afholdelsen af samtaler sker for at overholde loven snarere end med fokus på at flytte borgere tættere på beskæftigelse, fordi et stift regelsæt sætter sit præg på organisationskulturen.

En mindre gruppe af de besøgte jobcentre tilgår modsat samtaleindsatsen ud fra fx principper om tidlig indsats, straksaktivering samt mere hyppige samtalefrekvenser for særlige borgergrupper, hvorfor rettidighedskravene her bliver mindre styrende i forhold til arbejdstilrettelæggelsen og ressourceforbruget. Det er oplevet, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus på samtalerne formål, for at sikre en høj kvalitet.

God ledelse er afgørende for en ressourceeffektiv jobcenterdrift

Jobcenterbesøgene har tydeliggjort betydningen af god ledelse for en ressourceeffektiv drift i jobcentrene. God ledelse er helt centralt i forhold til et jobcenters performance, men er samtidig et parameter, som det er vanskeligt at kvantificere værdien af. Analysen peger på, at såvel jobcenterchefen som afdelingslederne har en central rolle i at sikre fremdrift og resultater. Afdelingslederne har gennem den daglige personaleledelse og sagsopfølgning et særligt ansvar for at udvikle et effektivt sagsarbejde med det nødvendige resultatfokus.

På baggrund af jobcenterbesøgene kan der formuleres følgende opmærksomhedspunkter for udvikling af ledelsesopgaverne med henblik på at forbedre jobcentrenes ressourceeffektivitet.

Strategisk ledelse og performanceledelse – Jobcenterledelsen har ansvaret for en effektiv og ressourceeffektiv lokal beskæftigelsespolitik. De skal kunne formidle beskæftigelsespolitikens overordnede visio-

² Med undtagelse af de 8 frikommuner, som på forskellig vis har gjort brug af undtagelser fra en række lovgivningsmæssige bestemmelser på beskæftigelsesområdet og andre jobcentre, som har opnået dispensation på enkelte udvalgte områder.

ner og gøre den til en relevant fortælling i egen organisation, fastlægge mål og strategier for kommunens fremtidige indsats i tæt samspil med kommunalbestyrelsen, og få lagt sporene for den indsats, der skal leveres overfor borgere og virksomheder.

Der er behov for, at alle ledelsesniveauer besidder kompetencer til at arbejde strategisk i forhold til realisering af mål og systematisk i forhold til at fastlægge spor og retningslinjer for indsatsen overfor de forskellige målgrupper.

Den samlede ledelses evne til at formulere konkrete målsætninger, oversætte målsætninger til individuelle mål på medarbejderniveau og følge struktureret op på disse med henblik på at benytte resultaterne til at træffe kapacitets- og kompetencemæssige dispositioner - vurderes afgørende for en ressourceeffektiv drift samt opnåelse af en god beskæftigelseseffekt.

I et af de besøgte jobcentre anvendes ugentlig driftsopfølgning på medarbejderniveau i forhold til udvikling i antal sager og varighed, hvor den enkelte medarbejder forholder sig til forventninger om udviklingen heri. I et andet jobcenter omsættes beskæftigelses- og ressourcemål til medarbejderniveau, hvorved der opstilles klare og realiserbare mål for den enkelte medarbejder, som bidrager til tydelige rammer for og forventninger til den enkelte medarbejders performance. Udmøntning af performanceledelse bidrager til, at der på alle organisatoriske niveauer er opmærksomhed på sammenhængen mellem produktion og tilgængelige ressourcer og på effekten af jobcentrets indsats.

Andre af de besøgte jobcentre opleves ikke at have samme konsekvente fokus på disse områder på hverken ledelses- eller medarbejderniveau, hvilket bl.a. kan resultere i et uensartet service- og kvalitetsniveau mellem medarbejderne og deraf manglende gennemsigtighed i forhold til at kunne træffe de rette strategiske og organisatoriske dispositioner.

En sammenhængende indsats kræver et strategisk fokus på effektive snitflader til andre dele af kommunens indsats, og bidrager til at skabe sammenhæng på tværs af ydelsesområderne internt i jobcenteret.

I et af de besøgte jobcentre var afdelingslederne i fællesskab gjort ansvarlige for hele jobcenterbudgettet med henblik på at reducere snitfladeomkostninger og silotænkning. Afdelingslederne i det pågældende jobcenter deltog ligeledes på hinandens afdelingsmøder for at sikre informationstransparens og forståelse for hinandens respektive situation og udfordringer. Det øger fleksibiliteten i jobcentret og handlekraften i forhold til hurtigt at kunne tilpasse sig fx ny regulering og politiske prioriteter, hvilket påvirker sagsproduktiviteten og beskæftigelseseffekterne positivt.

Faglig ledelse - Det er en central ledelsesopgave at sikre høj kvalitet i sagsbehandlingen, og sikre at arbejdet tilrettelægges og gennemføres således, at en god beskæftigelseseffekt understøttes. God faglig ledelse kommer bl.a. til udtryk i, at ledelsen 1) relativt hyppigt gennemfører kvalitetssikring af og tilsyn med mere komplekse sager, 2) har fokus på faglig kvalitet i screeningen af borgere og 3) har fokus på anvendelse af relevante tilbud, som kan være med til at sikre en god beskæftigelseseffekt.

I et af de besøgte jobcentre blev hyppige ledelsestilsyn og kvalitetssikring i vid udstrækning anvendt som et strategisk værktøj i forhold til at styre længden af samtaler og tiden anvendt til efterbehandling. Baseret på stikprøver af sager blev gode og mindre gode eksempler på fx konkret journaliseringstekst gennemgået i medarbejdergruppen for at sætte rammer for længden og indholdet. På tilsvarende vis blev indholdet og længden af den gode samtale løbende drøftet. De hyppige ledelsestilsyn fungerer således som fora for faglig dialog.

I mange andre jobcentre er ledelsestilsyn noget der gennemføres hver 12.-18. måned af hensyn til revisionen og ikke med fokus på faglig udvikling. I stedet forsøger man at anvende afdelingsmøder som fagligt forum, hvilket i mindre udstrækning giver afdelingslederen mulighed for at understøtte den enkelte medarbejder med specifik sparring i forhold til medarbejderens kompetencer og faglige udvikling.

Observationer fra jobcentrebesøgene peger ligeledes på betydningen af kompetent personaleledelse samt ledelsens evne til at tilpasse organisationen til ændringer (i fx rammevilkår og lovgivning) i relation til at sikre optimale rammer for en effektiv ressourceudnyttelse, jf. nedenstående afsnit.

Jobcentermedarbejdernes kompetencer kan særligt styrkes i forhold til processuelle og IT-mæssige kompetencer

Medarbejdernes kompetenceniveau påvirker både produktiviteten og kvaliteten af det arbejde, som udføres i jobcentrene. På baggrund af jobcenterbesøgene vurderes det, at der i mange jobcentre kan være et betydeligt potentiale for i højere grad at prioritere medarbejderressourcerne aktivt i forhold til de konkrete opgaver for at øge specialiseringen og mindske overkvalificering.

Antallet af kursus- og uddannelsesdage udgør i gennemsnit ca. 6 dage pr. årsværk, hvilket vurderes at ligge på niveau med sammenlignelige organisationer. Gennemsnittet dækker imidlertid over en stor spredning i de besøgte jobcentre – fra to til 14 arbejdsdage pr. årsværk. I nogle tilfælde blev kurserne givet til alle medarbejderne i jobcenteret, i stedet for at målrette specifikke kurser mod relevante medarbejdere. Det er vurderingen, at kurser og videreuddannelse i mange jobcentre i langt højere grad vil kunne fokuseres og målrettes medarbejdernes specifikke behov.

Der er i forbindelse med jobcenterbesøgene sat fokus på niveauet for medarbejdernes kompetencer. Jobcenteropgaverne kræver forskellige kompetencer; lige fra tunge socialfaglige kompetencer til drifts- og processuelle kompetencer (herunder evnen til at kunne håndtere en række borgere med forskelligt udgangspunkt og tilpasse sin sagsbehandling hertil). Desuden kræves også relativt simple IT-kompetencer målrettet betjening af konkrete fagsystemer, journaliseringsprogrammer, databasesøgninger mv.

Der er i jobcentrene ikke observeret efterspørgsel efter yderligere socialfaglig opkvalificering i forhold til, hvad der tilbydes i dag. De gennemførte interviews i jobcentrene indikerer derimod, at der er en relativ stor spredning i medarbejdernes processuelle og IT-mæssige kompetencer. Der vurderes således at være behov for i højere grad at målrette opkvalificering og videreuddannelse mod 1) de medarbejdere der har svage processuelle kompetencer, da det kan understøtte en mere ensartet og produktiv sagsbehandling, og 2) de medarbejdere der kan forbedre deres udnyttelse af de eksisterende funktionaliteter i IT-fagsystemerne. Det vurderes, at korte og målrettede indsatser for den enkelte medarbejder kan løfte disse basiskompetencer betydeligt for en række medarbejdere i jobcentrene.

Løbende implementering af ny regulering øger ressourceforbruget

Beskæftigelsesområdet er et område under løbende udvikling og forandring. Siden de kommunale jobcentre overtog beskæftigelsesindsatsen, har jobcentrene skulle implementere en række reformer, senest reformen af førtidspension og fleksjob i 2013 og kontanthjælpsreformen i 2014.

Den kontinuerlige tilpasning til ny regulering og praksisændringer med dertilhørende faglig ajourføring og ændringer i arbejdsprocesser og IT-systemer er en stor udfordring for samtlige jobcentre. De regelsmæssige ændringer reducerer i kortere eller længere perioder jobcentrenes produktivitet, og særligt i forbindelse med implementeringen af større reformer kan det tage særdeles lang tid før organisationer, sagspraksis og IT-understøttelse er fuldt tilpasset. Dette har bl.a. som konsekvens, at jobcentrenes medarbejdere i en længere periode delvist må gå tilbage til mere manuel sagsbehandling.

Jobcenterbesøgene efterlader generelt et indtryk af, at de enkelte jobcentre på mange måder er alene om at håndtere den løbende implementering af ny regulering – og at der ikke er meget koordination på tværs af jobcentrene. Det gælder såvel i forhold til fortolkning af ny regulering og udarbejdelse af nye processer, som i forhold til fx nye blanketter mv., hvor flere jobcentre udarbejder deres egne, midlertidige versioner, mens de afventer centrale løsninger.

Håndteringen af disse udfordringer varierer imidlertid også jobcentrene imellem. Nogle få af de mere ressourceeffektive jobcentre anvender fx systematisk superbrugere, hvor en eller flere udpegede medarbejdere opkvalificeres via kurser mv., og dernæst har ansvaret for at udarbejde oversigter, forslag til ændrede arbejdsgange mv. og sikrer en klar ressourcestyring af implementeringsprocessen. Herigennem minimeres den tid, som størstedelen af medarbejderne skal bruge på at tilpasse sig ændringerne.

Ansvaret for en god reformimplementering er tredelt. Det er således centralt, at lovgivning, nationale vejledninger, systemunderstøttelse og blanketter implementeres og er klar i tilstrækkelig god tid før en reform træder i kraft, ligesom jobcenterledelsen bærer et stort ansvar for en vellykket proces herop til.

Hertil kommer, at der bruges betydelige unødige ressourcer som følge af manglende opdateringer af IT-systemer, herunder fra kommunernes IT-leverandører. Særligt de mindre jobcentre føler ikke, at de har tilstrækkelig gennemslagskraft i forhold til at rykke IT-systemleverandører for opdateringer og ændringer.

Der vurderes på den baggrund at være et betydeligt potentiale for bedre implementering af reformer både fra statsligt, fælleskommunalt og kommunalt hold samt fra de eksterne leverandører.

5. 30 FORBEDRINGSFORSLAG FOR JOBCENTERDRIFTEN

Analysen anviser 30 forbedringsforslag for jobcenterdriften

Der er på baggrund af jobcenterbesøgene udarbejdet et inspirationskatalog med 30 forbedringsforslag. Hver især og samlet kan forslagene bidrage til en mere ressourceeffektiv jobcenterdrift og frigøre ressourcer på tværs af medarbejdergrupper og ydelsesområder.

Forslagene kan kategoriseres i seks overordnede forbedringsområder:

- *Regler og procesbindinger:* Et stort og kompliceret regelsæt lægger væsentlige bindinger på jobcentrenes ressourcer, og i en række tilfælde bliver proceskrav bestemmende for tilrettelæggelsen af jobcentrenes drift uden hensynstagen til hverken beskæftigelsesindsatsen eller den optimale jobcenterdrift. Alle jobcentre er underlagt stort set de samme regler og procesbindinger, men der er stor forskel i måden, hvorpå reguleringen håndteres af jobcentrene. For flere af de besøgte jobcentre er rettighedskravene dog drivende og i vid udstrækning bestemmende for samtalefrekvensen med borgeren. Det er vurderingen, at bl.a. mere fleksible rammer for tilrettelæggelsen vil kunne bidrage til en mere effektiv drift og øge sagsproduktiviteten.
- *Anvendt arbejdstid:* For at sikre optimal udnyttelse af medarbejdernes arbejdstid er det først og fremmest afgørende, at medarbejderne har tid til direkte borgerkontakt (personlige samtaler mv.) og virksomhedskontakt. I nogle af de mest ressourceeffektive jobcentre er der derfor et relativt lavt tidsforbrug på fx pauser, interne møder, sygefravær, ligesom der er fastlagt gode og klare rammer for sparring mellem kollegaer.
- *Arbejdstilrettelæggelse:* Selve arbejdstilrettelæggelsen omkring håndteringen af konkrete sager, dvs. fra borgeren møder op i jobcenteret første gang til vedkommende er i beskæftigelse eller uddannelse, er tilsvarende afgørende for ressourceforbruget. I de besøgte jobcentre er der set stor variation i forhold til, i hvilket omfang ledelsen følger op på sagsproduktiviteten på medarbejderniveau, i rammerne for forberedelse, samtale og efterbehandling og i anvendelsen af faste eller fælles sagsstammer.
- *Organisering og medarbejderkompetencer:* De mest ressourceeffektive jobcentre er kendetegnet ved at have en høj grad af opgavespecialisering. Her er de borgerrettede opgaver (samtaler, rådgivning mv.) centreret omkring sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter, mens administrative opgaver (fx mødeindkaldelser, produktion af opfølgingsplaner, befordring, klagesager mv.) er centreret omkring specialiserede stabs- og støttefunktioner. Herudover er der tilsvarende en specialisering inden for de enkelte ydelsesområder, eksempelvis mellem lette og tunge sager eller mellem specialsager og de sager, som kræver hurtig ekspedering og en lavere grad af socialfaglig kompetence. I et af de besøgte jobcentre er medarbejdersammensætningen fx strategisk målrettet borgergruppens profil, således at de socialfaglige kompetencer hos socialrådgivere og socialformidlere primært er målrettet vanskelige sager på fx sygedagpenge- og kontanthjælpsområdet.
- *IT-understøttelse og digitalisering:* For at sikre en ressourceeffektiv drift er det afgørende, at den fornødne IT-understøttelse er til stede og fungerer optimalt med henblik på at skabe resultater, hvor borgere kommer i job og virksomhederne oplever god service. Det er vigtigt, at medarbejderne er klædt på til at få mest muligt ud af de digitale redskaber. Jobcentrene benytter tre forskellige fagsystemer (Opera, Workbase eller FASIT), men der er stor forskel på de tilkøbsmoduler og støttesystemer, som anvendes i driften, fx CV-søgningsmoduler og digital check-ind ved ankomst i jobcentre.
- *Øvrige tjenesteydelser:* En mere fokuseret brug af lægeerklæringer, der udgør en relativ stor andel af omkostningerne, vil kunne øge det ressourcemæssige prioriteringspotentiale.

De konkrete forbedringsforslag med tilhørende prioriteringspotentialer fremgår af tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Oversigt over forbedringsforslag og prioriteringspotentialer

Kategori	Forbedringsforslag	Prioriteringspotentiale (DKK mio.)
A. Regler og procesbindinger	A.1 Øget fleksibilitet ift. rettidighedskrav på SDP og ADP A.2 Fokuseret tilgang til rettidighedskrav om revurdering af borgere visiteret til fleksjob A.3 Tilpasning af krav til fri ansøgning om førtidspension A.4 Mere fleksibel tilrettelæggelse af genvisitation af KTH-modtagere A.5 Klarere snitflader til A-kasser A.6 Digitalisere håndtering af befordringsgodtgørelse A.7 Forbedre blanketter A.8 Reduceret anvendelse af lægeerklæringer A.9 Tilpasning til ny regulering og praksis	17-27 8-25 6-9 5-16 7-15 7-11 7-16 15-20 18-26
B. Anvendt arbejdstid	B.1 "Normalisering" af arbejdstid B.2 Reducere sygefravær B.3 Reducere tidsforbrug på interne møder B.4 Ressourceanvendelsen til administrative stabsfunktioner	83-113 18-27 43 53-59
C. Arbejdstilrettelæggelse	C.1 Anvendelse af performance management (individuel produktivitet) C.2 Anvende fælles sagsstamme for a-dagpengesager og lette kontanthjælpssager C.3 Bedre rammer for proces omkring forberedelse, samtale og efterbehandling C.4 Bedre rammer for tilgang til sparring C.5 Styring af sager til rehabiliteringsmøder C.6 Implementere kontaktstrategi	Ikke kvant. Ikke kvant. 57-76 42 9-13 13
D. Organisering og medarbejderkompetencer	D.1a Medarbejderkompetencer D.1b Utilstrækkelige IT-kompetencer D.2 Etablere en centraliseret indkaldelsesfunktion D.3 Øget opgavespecialisering D.4 Tilpasning af lønniveauer	Ikke kvant. 16-32 9-13 Ikke kvant. 32-47
E. IT og digitalisering	E.1 Borgere skal verificere egne oplysninger E.2 Give indblik i egen sag E.3 Tilpasning af indkaldelsesbreve E.4 Anvende digital check-in E.5 Effektivisere CV-søgning E.6 IT-understøtte produktion af ledelsesinformation	12-16 16-21 25-37 13-25 3-7 5-10
F. Øvrige tjenesteydelser	F.1 Sætte rammer for indhentning af lægeerklæringer	11-27
I alt for forslag		550 - 786
Reduktion pga. mulige overlap Samlet prioriteringspotentiale		33-56 517-730

Kilde: Quartz+co/BDO-analyse

Note: Data i forhold til anvendt arbejdstid og aktiviteter i jobcentrene er indsamlet på workshops i forbindelse med jobcenterbesøgene samt stikprøve-interview i udvalgte jobcentre med henblik på at afklare forbedringsforslagenes potentielle udbredelsesgrad på landsplan. Hertil kommer registerdata fra bl.a. jobindsats. De workshop- og interviewbaserede data er forbundet med en vis usikkerhed. Det bemærkes, at omprioriteres ressourcerne indenfor jobcenteret er elimineringen "Reduktion sfa. mulig overlap" ikke relevant.

Forbedringsforslagene kan skabe grundlag for omprioriteringer i indsatsen svarende til DKK ~517-730 mio. årligt

De identificerede forbedringsforslag udgør et samlet prioriteringspotentiale på DKK 517-730 millioner årligt, svarende til 11-16 pct. af den opgjorte omkostningsbase.

Da det ikke kan forudsiges, hvor hyppigt der fremover vil komme store reformer på beskæftigelsesområdet, indgår der ikke i prioriteringspotentialet et skøn over potentialet for bedre implementering af store reformer. Det skønnes imidlertid, at der vil være et ganske betydeligt yderligere potentiale ved en bedre reformimplementering fra alle aktører.

En alternativ tilgang til at vurdere det mulige potentiale i jobcentrene er at estimere prioriteringspotentialet på baggrund af produktivitetsforskellene mellem jobcentrene. Beregnes prioriteringspotentialet ved forskellige benchmark-baserede tilgange, hvor der tages højde for såvel jobcentrenes produktivitet som beskæftigelseseffekter, fås ligeledes et potentiale på i omegnen af DKK ~500-800 millioner årligt.

Som nævnt ligger der en væsentlig udfordring i at afdække jobcentrenes ressourceforbrug, fordi der er forskelle i jobcentrenes organisering og opgavesplit. I lyset af at der både i estimeringen af de enkelte forbedringsforslags prioriteringspotentiale og ved de benchmark-baserede tilgange, er anlagt en forholdsvis konservativ tilgang i forhold til antagelser og estimater, er det vurderingen, at det angivne prioriteringspotentiale i jobcentrene er realistisk.

En del af forslagene vurderes at kunne realiseres inden for den almindelige ledelsesret og uden væsentlige investeringer. En række forslag, herunder inden for IT og digitalisering forudsætter investeringer til både udvikling og implementering, ligesom styrkede ledelses- og medarbejderkompetencer kræver en

løbende konstant udvikling. Desuden kan en række forslag ikke gennemføres af jobcentrene selv, da de kræver ændringer i lovgivning og regler.

For at opnå det fulde potentiale skal forbedringsforslagene ses i kontekst med betydningen af god ledelse i jobcentrene, som også i et implementeringsøjemed er helt afgørende for, hvorvidt forslagene kan implementeres på en hensigtsmæssig måde.