

Att.:
Beskæftigelsesministeriet
bm@bm.dk

Kooperationen
Reventlowsgade 14, 2.
1651 København V
T. 33 55 77 30
kontakt@kooperationen.dk
www.kooperationen.dk

Den 13. september 2024

Høringssvar vedrørende anbefalingerne fra ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats

Kooperationen takker for muligheden for at afgive høringssvar og fremsender hermed vores bemærkninger til anbefalingsrapporten.

Kooperationen repræsenterer som arbejdsgiver- og interesseorganisation 144 medlemsvirksomheder og -organisationer med tilsammen ca. 6000 medarbejdere. Blandt vores medlemmer er både kooperative, demokratisk ejede virksomheder (heriblandt håndværkervirksomheder), civilsamfundsorganisationer og socialøkonomiske virksomheder.

De virksomheder og organisationer, der er medlemmer af Kooperationen, lægger alle stor vægt på at løfte et socialt ansvar, ikke mindst ved at udbyde uddannelses- og opkvalificeringsmuligheder i form af praktik og lærlingepladser mv.

Kooperationen har desuden medlemmer, der som socialøkonomiske virksomheder eller civilsamfundsorganisationer arbejder sammen med kommunerne om at tilbyde afklaringsforløb, jobtræningsforløb mv. til borgere langt fra arbejdsmarkedet. De tilbyder desuden stillinger med særligt rummelige rammer til borgere, der ikke kan varetage en stilling på normale vilkår. Civilsamfundsorganisationer og socialøkonomiske virksomheder sender ikke overskud i private lommer, men geninvesterer det i deres arbejde eller almennyttige formål.

Vores høringssvar på den omfattende og dybdegående rapport koncentrerer sig om følgende forhold:

- 1) Anbefalingernes økonomiske rammer sår tvivl om, hvorvidt det helhedsorienterede perspektiv kan gennemføres.
- 2) En virkningsfuld beskæftigelsesindsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet opnås ikke gennem besparelser.
- 3) En helhedsorienteret beskæftigelsesindsats opnås bedst ved samarbejde med civilsamfundsaktører og socialøkonomiske virksomheder.
- 4) Deling af ESG-data er en god idé.

1) Anbefalingernes økonomiske rammer står tvivl om, hvorvidt det helhedsorienterede perspektiv kan gennemføres

Vi vil indledningsvis gerne rose ekspertgruppens arbejde og bakke op om den grundlæggende hensigt såvel som hovedlinjerne i anbefalingsrapporten. Dette gælder ikke mindst de anbefalinger, der retter sig mod at gøre systemet mindre komplekst og bureaukratisk samt at sikre en værdig behandling af borgere med større medbestemmelse over deres eget forløb.

Vi anerkender desuden, at ekspertgruppen har fået et bundet mandat om at maksimere beskæftigelsesindsatsens effekt på arbejdsudbuddet og spare 3 mia. kr. Det er svært at løse dette cirkelns kvadratur uden, at indsatsen over for visse grupper mindskes betragteligt.

Som konsekvens er anbefalingerne uambitiøse, hvad angår borgere længere fra arbejdsmarkedet. Med en begrundelse om større værdighed og medindflydelse får borgere længere fra arbejdsmarkedet fjernet rettigheder og pligter. Og der udtrykkes i rapporten et fromt håb om, at kommunerne, når der skabes friere rum for medarbejdernes faglighed, vil finde gode individuelle og helhedsorienterede løsninger.

I Kooperationen har vi også stor tillid til de kommunale medarbejders faglighed. Vi er mere bekymrede for de begrænsninger på de gode helhedsorienterede løsninger, som kommunernes økonomi vil betyde, og frygter derfor, at den helhedsorienterede beskæftigelsesindsats mere bliver i ord end i handling.

Som sagt anerkender vi, at ekspertgruppen har haft en bunden opgave, herunder alene at se på beskæftigelseeffekten. Og for at få pengene til at passe løfter man mere eller mindre eksplicit de tungeste grupper ud af beskæftigelsesindsatsen, uden at tage stilling til, hvad der så skal ske for, at besparelserne på beskæftigelsesindsatsen ikke i stedet sætter sig som øgede udgifter i social- og sundhedsforvaltningen.

Vi mener, at det er afgørende, at politikerne, når de skal drøfte og implementere ekspertgruppens anbefalinger, ikke begrænser sig selv til tilsvarende kassetænkning. For som ekspertgruppen skriver flere gange i sin rapport, er der brug for en helhedsorienteret indsats, når vi skal forløse beskæftigelsespotentialer hos borgere længere fra arbejdsmarkedet. Alternativet er, at vi accepterer at parkere flere – og ikke færre – på passiv offentlig forsørgelse.

De omfattende erfaringer, Kooperationens medlemsvirksomheder har med indsats overfor borgere længere fra arbejdsmarkedet, understøtter ekspertgruppens analyse. Det er vanskeligt at øge det samlede arbejdsudbud markant fra de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Men de håndholdte afklaringsforløb, trænings- og praktikforløb m.v., som de socialøkonomiske virksomheder tilbyder, forløser det beskæftigelsespotentialer, borgeren har, samtidig med at indsatserne har

en gavnlig effekt på den enkelte borgers livskvalitet. Og dermed også en effekt på de offentlige udgifter på social- og sundhedsområdet.

2) En virkningsfuld beskæftigelsesindsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet opnås ikke gennem besparelser

Ekspertgruppen anbefaler, at borgere længere fra arbejdsmarkedets nuværende krav på samtaler og minimum ét aktivt tilbud reduceres til et krav på en første samtale og en årlig opfølgning med en såkaldt *fremdriftsgaranti* (anbefaling 2.3). Det understreges, at denne mere værdige tilgang ikke er ensbetydende med passivitet, og at borgere kan anmode om en indsats, fx som led i den årlige opfølgning.

Mens vi er positive over for hensigten om friere rammer og en mere individuelt tilrettelagt indsats for borgerne, er vi bekymrede for, at denne ændring vil svække borgernes muligheder for at få den indsats, de har brug for.

Denne bekymring styrkes, når afskaffelsen af borgernes ret til en indsats i anbefaling 6.5 følges op af besparelser på de vejlednings- og opkvalificeringsforløb, der særligt er vigtige for borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Vi mener, at besparelser på vejlednings- og opkvalificeringsindsatsen er u hensigtsmæssige. Besparelserne vil reducere sandsynligheden for, at borgere med flere udfordringer end ledighed lander det rigtige sted på arbejdsmarkedet, hvilket eksempelvis kan være på deltid eller i fleksjob. I stedet risikerer de at (for)blive "en bold, der bliver kastet rundt", som netop er det, en værdig indsats skal modvirke.

Det "mindre positive og blandede evidensbillede" for vejledningsforløb og opkvalificering er før blevet anvendt som argumentation for besparelser i beskæftigelsesindsatsen for borgere længere fra arbejdsmarkedet. Vi vil gerne advare mod, at dette gentages, uden at det undersøges yderligere, om der virkelig er forskningsmæssigt belæg herfor.

I anbefalingsrapportens bilag 9 henvises der som den eneste empiri til en undersøgelse fra 2008, der undersøger effekten på dagpengeberettigede ledige med data fra 1998-2002¹. En undersøgelse, der altså ikke undersøger effekten af vejlednings- og opkvalificeringsforløb for udsatte ledige, men for dagpengemodtagere, der er meget tæt på arbejdsmarkedet. For denne gruppe er det konklusionen, at aktiveringsaktiviteter af en vis længde kan have en negativ effekt, hvis det forsinker borgerens aktive jobsøgning. Vi vil gerne påpege, at dette ikke på samme vis er gældende for borgere med mere komplekse udfordringer og lange ledighedsforløb.

¹ Rosholm & Svarer (2008)

Når evidensbilledet for vejledning og opkvalificering ikke er entydigt positivt, skyldes det efter vores forståelse, at begrebet dækker over aktiviteter af så betydelig forskellighed, at det metodisk er meget vanskeligt at undersøge kvantitativt.

Erfaringerne fra Kooperationens medlemsvirksomheder- og organisationer, der arbejder specialiseret med at bringe udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet, er, at vejledning og opkvalificeringsforløb er et helt essentielt element i et succesfuldt beskæftigelsesforløb – vel at bemærke i samspil med andre aktiviteter, herunder virksomhedspraktik og løntimer. Dette er i overensstemmelse med flere store undersøgelser, der viser, at det er den håndholdte, individuelle og helhedsorienterede indsats, der virker for udsatte ledige.²

Derfor foreslår vi:

- At borgere i jobhjælpsindsats som en del af deres "fremdriftsgaranti" bevarer retten til minimum ét aktivt tilbud.
- At anbefaling 6.5., der forpligter kommunerne til at realisere en besparelse på øvrig vejledning og opkvalificering m.v. for 400 mio. kr., ikke realiseres.
- At der opbygges et mere solidt vidensgrundlag om, hvordan vejlednings- og opkvalificeringsforløb anvendes for borgere længere fra arbejdsmarkedet og effekten heraf.

3) En helhedsorienteret beskæftigelsesindsats opnås bedst ved samarbejde med civilsamfundsaktører og socialøkonomiske virksomheder

Ekspertgruppens hensigt om individuelt tilrettelagte indsatser, større kommunal organiseringsfrihed og samtænkning af social- og beskæftigelseslovgivningens formål er hensigtsmæssig, og stemmer overens med Reformkommissionens anbefalinger om en helhedsorienteret beskæftigelsesindsats for borgere med komplekse problemer.³

Rapporten forholder sig imidlertid ikke til de organisationer, der med både et socialt og beskæftigelsesmæssigt fokus skal levere indsatsen til borgerne med komplekse udfordringer. Danmark har en lang tradition for, at social- og beskæftigelsesmæssige initiativer udspringer fra

² Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023: [Ny evaluering bekræfter viden om indsatsen for udsatte](#).

³ Reformkommissionen, 2023: [Nye Reformveje 3, anbefaling 1.7.](#)

og varetages af civilsamfundet, herunder foreninger, fonde, selvejende institutioner og socialøkonomiske virksomheder.⁴

Disse organisationers vilkår har over en årrække været under et stigende pres, der grundlæggende kan tilskrives en manglende anerkendelse af organisationernes særlige karakteristika og værdiskabelse, og deraf følgende behov for særskilte rammevilkår. Det pres og den usikkerhed, det skaber om disse organisationers eksistensvilkår, kan stå i vejen for, at denne type organisationer bedst muligt kan indgå som samarbejdspartnere og leverandører i en kommunal forankret social- og beskæftigelsesindsats.

En undersøgelse af socialøkonomiske virksomheders rolle i beskæftigelsesindsatsen (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2018)⁵ viser, at:

- Kommuner og jobcentre har en positiv vurdering af samarbejdet med socialøkonomiske virksomheder, bl.a. fordi de leverer resultater på en række af de faktorer, som STARs opsamlings af viden om progression i virksomhedsindsatsen peger på er vigtige.

Særligt positivt vægtes, at de socialøkonomiske virksomheder har forståelse for borgernes udfordringer og tilrettelægger forløb, der tager hensyn til borgernes ressourcer og udfordringer samt ønsker og behov (kapitel 3).

- De socialøkonomiske virksomheder er netop stærke på de mekanismer, som undersøgelser har identificeret som virksomme for borgere længere fra arbejdsmarkedet: Tillid mellem borger og kontaktpersonen i virksomheden, fleksibilitet i opgavetilrettelæggelsen samt fokus på styrker og udpræget grad af medindflydelse på opgaverne.

Analysen viser, at disse virksomme mekanismer ser ud til at kunne forstærkes i de virksomhedsmiljøer, som de socialøkonomiske virksomheder tilbyder. Fx ved at borgerne oplever en udpræget grad af fleksibilitet, hvor arbejdstempo og deadlines løbende og på daglig basis kan tilpasses den enkeltes muligheder og oplevelsen af, at mange andre har samme udfordringer som en selv

“Privat leverandør” er et meget bredt begreb

Betegnelsen “privat leverandør” er i ekspertgruppens arbejde blevet anvendt som en samlebetegnelse for ikke-offentlige organisationer, der leverer ydelser på beskæftigelsesområdet. Det er vores oplevelse, at der er stor forskel på, hvilken type privat leverandør politikere har i tankerne, når begrebet anvendes. Det kan stå i vejen for en saglig

⁴ Lund, Anker Brink og Sørensen, Katja Isa, 2018: [Komparative analyser af dansk socialøkonomi](#). Andersen, Linda Lundgaard; Hulgård, Lars; Jakobsen, Gurli. 2021: [Social Enterprise in Denmark - Historical, Contextual and Conceptual Aspects](#).

⁵ [Brug af registrerede socialøkonomiske virksomheder i beskæftigelsesindsatsen](#).

debat om de private leverandørers rolle på social- og beskæftigelsesområdet.

Profitdrevne kommercielle virksomheder og civilsamfundsbaseede organisationer er væsensforskellige aktører, hvad angår deres formål, organisering, aktiviteter, finansiering og overskudshåndtering mv. Det bør derfor være både legitimt og praktisk muligt for fx en kommune at differentiere mellem, hvordan man samarbejder med disse to typer private leverandører.

	Civilsamfundsbaseeret organisation	Kommerciel, profitdrevnen virksomhed
Formål	Vedtægtsbestemt socialt formål (fx inklusion af en udsat målgruppe)	Kommercielt formål
Forankring	Lokal forankring (arbejder typisk i et lokalområde eller specifik kommune)	Markedsorienteret og fokus på vækst og skalering
Aktiviteter	Kombinerer ofte social-, uddannelses- og beskæftigelsestilbud. Kan også have erhvervsaktiviteter for at skabe arbejdspladser.	Kun kommercielle aktiviteter
Kapital og overskud	Not-for profit: Geninvesterer overskud i organisationen/formålet. Derfor meget begrænset adgang til risikovillig kapital.	For-profit: Overskud investeres i vækst eller udbetales til ejere. Adgang til risikovillig kapital.

Civilsamfundsorganisationerne er i deres eksistens og struktur skræddersyede til den individuelle, håndholdte og helhedsorienterede indsats. De er derimod ikke skræddersyede til store standardiserede udbud. Så alene kommunernes indkøbspolitik, hvor indkøb af ydelser på beskæftigelsesområdet i et stigende omfang sker i form af større samlede udbud på tværs af borgernes forskelligartede behov, gør det svært for de mindre specialiserede civilsamfundsorganisationer at spille sig på banen.

Vi er blevet gjort opmærksomme på flere eksempler, hvor et større kommunalt udbud er vundet af en stor kommerciel andenaktør, der efterfølgende har måttet entrere med de specialiserede og lokalt forankrede civilsamfundsbaseede organisationer, for indsatser for borgere med mere komplicerede problematikker. Indkøbspolitikken, der har til formål at skabe omkostningseffektive løsninger, resulterer altså i disse tilfælde i et ekstra led, der skal tjene penge på alene at være mellemmand. Samtidig stilles de mindre, specialiserede og lokalt forankrede leverandører i en udsat position.

Kooperationen skal opfordre til, at kommunerne får de rigtige rammer og incitamenter til at anvende de specialiserede socialøkonomiske og civilsamfundsbaseede tilbud i den helhedsorienterede beskæftigelsesindsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Derfor foreslår vi:

- At der opbygges og formidles viden om socialøkonomiske virksomheders og civilsamfundsbaseerede organisationers vilkår som specialiserede samarbejdspartnere og leverandører i den helhedsorienterede (beskæftigelses)indsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Herunder hvordan kommuner inden for udbudsregler mv. kan indgå resultatorienterede samarbejder med denne særlige type af private (læs: ikke-offentlige) leverandører.

4) Deling af ESG-data er en god idé

Kooperationen bakker endelig stærkt op om ekspertgruppens anbefaling om at gøre data om virksomheders sociale profiler tilgængelig for virksomhederne med henblik på at kunne indgå i virksomhedernes ESG-rapportering.

Dette vil lette det administrative ressourceforbrug, hvilket kan være særligt vigtigt i små og mellemstore virksomheder, heriblandt mange af de kooperative og socialøkonomiske virksomheder der qua deres organisering og formål er grundlagt på en stærk S- og G-forpligtelse.

Kooperationen står til rådighed for en uddybning af vores høringsvar og ser frem til at blive inddraget i den videre politiske proces med reform af beskæftigelsesindsatsen.

Med venlig hilsen -



Anne Seiersen

Administrerende direktør