

Centrale risici i udmøntning og implementering af reformen på beskæftigelsesområdet

Den politiske aftale om en ny beskæftigelsesreform blev offentliggjort den 9. april 2025. Resultatet af folketingets forhandlinger om fremtidens beskæftigelse er nu udmøntet i et mere konkret billede af, hvordan rammerne for beskæftigelsesområdet kommer til at forme sig fremover.

Aftalen indeholder en markant afbureaukratisering af området, og giver kommunerne en række frihedsgrader til at nytænke, tilrettelægge og prioritere en lokal beskæftigelsesindsats. En indsats, som afspejler de enkelte kommuners borgergrupper, arbejdsmarked og de lokale politiske prioriteringer ift. serviceniveau og indsats for kommunens borgere og virksomheder.

Aftalen indeholder samtidig krav om massive besparelser i den kommunale beskæftigelsesindsats. De samlede besparelser beløber sig til ca. 2,7 mia. kr. på landsplan. Størstedelen af besparelserne skal realiseres i 2026 og 2027, og det giver en relativ kort periode til at omstille og tilpasse beskæftigelsesindsatsen efter de nye økonomiske rammer.

I Kalundborg kommune indebærer de i reformen forudsatte besparelser en reduktion af den økonomiske ramme med 21,5 mio. kr. fuldt implementeret i 2030 til drift og indsats svarende til 25,5 pct. af den økonomi, der er til beskæftigelsesindsatsen.

Den politiske aftale peger på, at besparelserne i beskæftigelsesindsatsen primært skal findes gennem lempede krav til indsatser og samtaleforløb for målgrupperne, som kan udmøntes i færre samtaler, mindre kontakt og indsatser for især de grupper der er længst fra arbejdsmarkedet. Reformen lægger således op til langt mindre indsatser for målgrupperne for beskæftigelsesindsats.

En effektiv udmøntning og implementering af aftalen og besparelserne stiller store krav til kommunerne. Den kommunale beskæftigelsesindsats skal reelt nytænkes, og de nye frihedsgrader skal anvendes til at tilrettelægge og levere en indsats for borgere og virksomheder, som sikrer gode effekter i indsatsen med et markant lavere ressourceforbrug. Samtidig skal der opstilles en solid plan for at hente de nødvendige besparelser, og det skal ske på en måde, hvor det ikke koster på effekterne i indsatsen, og dermed øger kommunens udgifter til offentlige forsørgelsesydelse eller hvor der sker en glidning af borgere og udgifter fra beskæftigelsesområdet til socialområdet mv.

En øget gennemsnitlig varighed af borgernes forløb på midlertidig offentlig forsørgelse med bare 1 uge koster på landsplan 3,1 mia. kr. i offentlige forsørgelsesydelse. Der skal altså ganske lidt bevægelser i varigheden af forløb til, for at den samlede besparelse på reformen er vendt til merudgifter.

Udmøntningen af reformen indeholder således en række risici, som det er centralt, at kommunerne er opmærksomme på og tager højde for i de prioriteringer der formuleres og besluttet for implementeringen. Kalundborg kommune har derfor, til brug for arbejdet med at udmønte reformen, bedt BDO om at udarbejde et kort notat om centrale risici og opmærksomhedspunkter i implementeringen af reformen. BDO har derfor i nedenstående givet et kort overblik over centrale risici, som det kan være vigtigt at have fokus på i implementeringen af reformen.

1. Risiko for stigende udgifter til forsørgelsesydelser og overgang til førtidspension

I BDO vurderer vi, at de massive besparelser på kontakt og indsats for målgrupperne i beskæftigelsesindsatsen indeholder en risiko for, at den gennemsnitlige varighed af borgernes forløb på midlertidig offentlig forsørgelse kan øges. Og en risiko for, at flere udsatte borgere kan bevæge sig mod og overgå til en førtidspension i de kommende år.

BDO har igennem de seneste 5-8 år arbejdet sammen med en række kommuner, som har valgt at gennemføre besparelser på og nedprioriteringer af den samlede beskæftigelsesindsats eller på indsatsen for udvalgte målgrupper. I flere tilfælde har besparelserne ført til en stigning i varigheden af forløb på offentlig forsørgelse og/eller en stigning i overgangen af borgere til førtidspension.

Eksempel 1

En kommune i region Sjælland foretog i 2017 en markant besparelse på beskæftigelsesindsatsen, hvorefter forsørgelsesudgifterne i de kommende år eskalerede, og kommunen begyndte at bevæge sig i en helt anden retning end resten af regionen ift. de samlede udgifter til forsørgelse. Kommunen har senere investeret i indsatsen igen, og er herefter også lykkedes med at reducere udgifterne til forsørgelse.

Eksempel 2

To store kommuner har for år tilbage i en flerårig periode nedprioriteret kontakten til og indsatsen for de mest udsatte borgere. Begge kommuner oplevede, at det betød stigende varighed af forsørgelsesforløb, mindre afgang fra gruppen og et stigende pres på antallet af førtidspensioner. De to kommuner har derfor i de seneste 5 år valgt at opprioritere og investere i indsatsen for de udsatte borgere, og har derigennem vendt den negative udvikling.

Eksempel 3

En række kommuner har i perioder valgt at reducere i ressourcer til kontakt og indsats for eksempelvis dagpenge- og sygedagpengemodtagere. I flere af disse kommuner har det medført en stigende varighed af forløbene for borgerne i målgrupperne. Flere af kommunerne har af den grund investeret i at tilføre ressourcer til området igen.

Eksemplerne underbygges af BDO's kortlægning og analyse af 20 kommuners ressourcer og effekter. I analyserne er der god indikation af, at ressourceniveauet har en betydning for resultaterne. Analyserne viser en tendens til, at sandsynligheden for, at en kommune leverer gode resultater i form af afgang til job og uddannelse stiger, hvis kommunen har et relativt højt ressourcetilforbrug. Det gælder for de fleste målgrupper. Der er dog også andre faktorer end ressourcer der spiller ind – det kan være medarbejdernes tilgang til og tro på de borgere, der arbejdes med mv.

2. Øget risiko for stigende udgifter på social- og sundhedsområdet

BDO vurderer, at reformens besparelser i beskæftigelsesindsatsen for de udsatte borgere – unge og voksne – kan give en øget risiko for stigende udgifter på social- og sundhedsområdet over tid. Beskæftigelsesindsatsen leverer i dag kontakt til og forskellige indsatser for en stor gruppe af udsatte borgere. En stor del af samtalerne og indsatserne har karakter af forebyggende social- og sundhedsindsatser, og supplerer og aflaster således specialindsatserne på de to områder.

En stor besparelse i beskæftigelsesindsatsen og en markant reduktion i samtaler og indsatser, indebærer derfor en risiko for, at flere borgere oplever en stigende marginalisering, og deraf en negativ udvikling i deres helbredsmaessige og sociale forhold. Det kan over tid føre til, at flere borgere får behov for og bliver berettiget til en indsats på social- eller sundhedsområdet samt flere på førtidspension.

Det indebærer igen en risiko for stigende udgifter i kommunen, da indsatser under serviceloven er mere ressourcekrævende og dyrere end de nuværende tilbud i beskæftigelsesindsatsen.

3. Øget risiko for kommuner med udfordrede socioøkonomiske rammevilkår

BDO vurderer, at kommuner, som har udfordrede socioøkonomiske rammevilkår, kan have en forhøjet risiko for at opleve negative effekter af de planlagte besparelser på beskæftigelsesindsatsen.

Kalundborg kommune tilhører – på trods af den meget positive udvikling i kommunen gennem de seneste 5-7 år – fortsat de kommuner i landet, som har de mest udfordrede socioøkonomiske rammevilkår. Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderer med afsæt i Det Socioøkonomiske Indeks, at Kalundborg Kommune i 2024 har et 26 pct. højere udgiftsbehov end den gennemsnitlige kommune i landet pga. af udfordrede rammevilkår.

Kommuner med udfordrede rammevilkår, har relativt flere borgere på offentlige forsørgelsesydelser og flere borgere, som tilhører de mest udsatte grupper i beskæftigelsesindsatsen. Som nævnt ovenfor, ligger reformen op til store besparelser i kontakten til og indsatsen for de meste udsatte borgergrupper.

Meget massive besparelser på indsatsen for de mest udsatte, kan indeholde en særlig risiko for Kalundborg kommune, hvor det kan blive vanskeligere at udnytte den positive udvikling i beskæftigelsen til at bryde den negative sociale arv hos unge og voksne og løfte kommunens socioøkonomi generelt.

4. Risici bundet til forskellige borgergrupper

BDO vurderer, at risiciene omkring beskæftigelsesreformen varierer betydeligt mellem målgrupper. Der er stor risiko forbundet med stigende varigheder i forløbene for nogle af de grupper, der er tættest på arbejdsmarkedet, og hvor mange borgere er i berøring med kommunens indsats.

På grupper langt fra arbejdsmarkedet ligger der en betydelig risiko for at tabe arbejdsmarkedsperspektivet for flere gennem en mindre beskæftigelsesrettet indsats for disse grupper, som kan medføre en glidning over mod flere på førtidspension og stigende udgifter på social- og sundhedsområdet.

Nedenfor uddybes risikoovervejelserne ift. de forskellige målgrupper for beskæftigelsesindsats.

3.1. Særlig risiko ift. de unge

Reformen indeholder massive besparelser i indsatsen for de unge. Besparelserne hentes ved, at udgiften til indsatsen for unge mellem 18 og 30 år skal nedbringes til et niveau, som modsvarer udgiften til indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Reduktionen skal ske ved at reducere i kontakten til de unge og ved at tilbyde de unge markant mindre aktiveringsindsats mv.

Kalundborg kommune har placeret den tidlige indsats – kontakt og aktivering - for de 15-17-årige i Ungecentret, og den omfattende besparelse på beskæftigelsesindsatsen, vil derfor også påvirke indsatsen for de 15-17-årige i kommunen.

BDO vurderer, at en realisering af besparelsen i ungeindsatsen kan indeholde en risiko for at færre unge løftes ind i uddannelse og/eller får en tilknytning til arbejdsmarkedet i form af job eller løntimer. Det giver igen en risiko for, at flere unge, havner i lange forsørgelsesforløb og/eller at flere af de udsatte unge bevæger sig mod en førtidspension. På den lidt længere bane kan det føre til, at flere unge "tabes" og ikke bliver en aktiv del af arbejdsmarkedet og samfundet, men i stedet marginaliseres på en midlertidig ydelse eller en førtidspension.

En analyse fra VIVE viser, at halvdelen af de unge, som ikke var i gang med en uddannelse eller et job, som 25-årige fortsat var på offentlig forsørgelse som 40-årig, og at de har været på offentlig forsørgelse i halvdelen af deres arbejdsliv.

3.2 Risiko for øvrige målgrupper i beskæftigelsesindsatsen

I nedenstående oversigt er der givet et overblik over centrale indsatsmæssige ændringer for forskellige målgrupper samt en vurdering af den risiko der kan være forbundet med implementeringen. De nævnte risici er ikke udtryk for, at der ikke kan foretages en omstilling uden tab for kommunen. Det er blot BDO's vurdering, at der er god grund til solid overvågning af resultaterne, og strategiske overvejelser om hvordan omstillingen foretages og evt. investeringsstrategi.

Særlige overvejelser om risici omkring de enkelte målgrupper er samlet i tabellen nedenfor.

Risikovurdering på indsatsen for reformens tilpasning ift. målgrupperne	
Indhold i tilpasninger for målgruppen	Risikovurdering ift. tilpasning af indsats
Unge • Kravet om uddannelsespålæg og kontinuerlig aktivering afskaffes. • En mere jobrettet indsats for unge - mindre mentorstøtte, afklarende tilbud og indsatser rettet mod uddannelse • Samme krav og frihedsgrader i indsatsen for unge uddannelseshjælpsmodtagere og voksne kontanthjælpsmodtagere. • For unge aktivitetsparate er der mulighed for at undtage 25 pct. fra indsatser og samtaler. • Besparelser på indsatsen ved, at udgiften til indsatsen for unge mellem 18 og 30 år nedbringes til et niveau, som modsvarer udgiften til indsatsen for voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Reduktionen skal ske ved at reducere i kontakten til de unge og ved at tilbyde de unge markant mindre aktiveringsindsats mv. • Flere ressourcer afsættes til ungeløft. Midler er bundet til en IPS-indsats.	Risikovurdering • Mindre kontakt og indsats for de unge kan øge risikoen for længere ydelsesforløb, og for de udsatte unge, kan der være en risiko for øget marginalisering, og på sigt større overgang til førtidspension. • Der er positiv evidens for, at brobygning til uddannelse, løntimer og virksomhedsrettede indsatser virker. En nedprioritering af disse indsatser kan give risiko for dårligere effekter. • En nedprioritering af den tidlige indsats for 15-17-årige, og unge over 18 år, øger risikoen for, at unge ikke opnår stabil tilknytning til arbejdermarkedet. Halvdelen af de unge, som ikke er i gang med en uddannelse/job, som 25-årige, er fortsat på offentlig forsørgelse som 40-årige. • Kalundborg har pga. socioøkonomiske rammevilkår relativt mange udsatte unge, hvilket kan give en øget risiko for vandring mod førtidspension eller øget efterspørgsel efter tilbud under serviceloven, da en del af målgruppens indsatsbehov ikke længere løftes i beskæftigelsesområdet. Det vil betyde stigende udgifter da indsatser under serviceloven er dyrere end tilbud i beskæftigelsesindsatsen.
Sygemeldte • Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af indsatsen og indsatsen for beskæftigede og virksomheder skal vendes fra at være obligatorisk til i højere grad at være inviterende og kundeorienteret. • Afskaffelse af jobafklaring og dermed mindre behov for ressourcekrævende møder i rehabiliteringsteam. • Mulighed for større prioritering og differentiering af indsatsen, • Mindre brug af sanktioner	Risikovurdering • Der er positiv indikation af, at gradvis tilbagevenden til arbejde, programmer med aktive indsatser og virksomhedspraktik virker ift. sygemeldte. • Der er en risiko for at varigheden stiger i sygedagpengeforløb med stigende forsørgelsesudgifter til følge, hvis den tidlige indsats slippes for meget. • Merudgifterne bliver store også ved ganske små bevægelser i varigheden. Det skyldes at det er meget stort flow i målgruppen, og mange der er berørt af sygemelding og behov for sygedagpenge. • Vigtigt at kommunen overvejer hvordan der kan fastholdes et godt samarbejde med virksomheder og tilbud om tidlige fastholdelsesindsatser, selvom indsatsen ikke er et krav. • Merudgifter til forsørgelse er ikke omfattet af budgetgaranti. • Øger muligheder for snyd med offentlige ydelser.

Dagpengemodtagere • Mulighed for at undtage 25 pct. fra indsatser og samtaler • A-kasserne varetager indsatsen de første 4 måneder i stedet for 3 måneder. (betyder en nedgang på ca. 5 – 6 pct. i borgere der overgår til jobcentret.) • Større frihedsgrader til at tilrettelægge den tidlige indsats. • Udvidelse af retten til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge – til gengæld afskaffelse af andre særordninger	Risikovurdering • Der er positiv indikation af, at både samtaler, støttet beskæftigelse virker i indsatsen. • Der er mange borgere i berøring med indsatsen og en betydelig risiko for at varigheden stiger i dagpengeforløb med stigende forsørgelsesudgifter til følge. • Merudgifterne bliver store også ved ganske små bevægelser i varigheden. Det skyldes at det er meget stort flow i målgruppen, og mange der er berørt af ledighed. • Merudgifter til forsørgelse er dog omfattet af budgetgaranti.
Jobparate • Alle borgere (på kontanthjælp og ledighedsydelse) mødes som jobparate. • Mulighed for at undtage 25 pct. fra indsatser og samtaler. • Større frihedsgrader til at tilrettelægge indsatsen. • Samme krav og frihedsgrader i indsatsen for unge og voksne jobparate. • Tydeligere regler om sanktioner. • Krav om brug af anden aktør for ledige fleksjobbere afskaffes.	Risikovurdering • Der er positiv evidens for en beskæftigelsesmæssig virkning af en række indsatser – herunder tidlig og aktiv indsats i form af samtaler, sanktioner og virksomhedsrettede indsatsen. • Kalundborg Kommune har gode resultater af indsatsen og har en relativt stor andel af gruppen, der udvikles gennem lønnede timer. • Kalundborg Kommune har en relativt lav varighed på gruppens forløb i dag. • Merudgifterne bliver store ved en højere varighed af ydelsesforløbet.
Aktivitetsparate • Færre proceskrav til indsatser og samtaler. • Mulighed for at undtage 25 pct. fra indsatser og samtaler og længere fritagelser fra indsats og samtaler. • Samme krav og frihedsgrader i indsatsen for unge og voksne jobparate. • Afskaffelse af ressourceforløb og dermed mindre behov for ressourcekrævende møder i rehabiliteringsteam. • Mulighed for jobpræmie for kommunen ved beskæftigelseseffekter af indsatsen.	Risikovurdering • Der er positiv evidens for at løntimer og virksomhedsrettede indsatser virker. En nedprioritering af udplacering og opfølgning i virksomheder kan give risiko for dårligere effekter. • Der kan gennem manglende indsatser være en risiko for, at flere overgår til førtidspension, idet arbejdsevnen ikke holdes ved lige. • Det vil være væsentligt at følge, at tilgangen til førtidspension ikke stiger. Kalundborg Kommune har over de seneste 10 år haft en udvikling i omfanget af førtidspensionister, som tilsvare regionen og hele landet. • Kalundborg har pga. de socioøkonomiske rammevilkår relativt mange sygemeldte og udsatte, hvilket kan indebære en risiko for en større vandring mod førtidspension. • Det kan indebære, at efterspørgslen efter tilbud indenfor serviceloven stiger, da en del af målgruppens indsatsbehov ikke længere løftes i beskæftigelsesområdet. Det vil betyde stigende udgifter da indsatserne under serviceloven er dyrere end tilbud i beskæftigelsesindsatsen.