



NÅR REGELFORENKLING BLIVER ET PLUSORD

EN UNDERSØGELSE AF PROBLEMATISERINGER
AF REGLER PÅ BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET

TILLA HØGH SLÅEN

Specialeforberedende projekt
Roskilde Universitet 2019

Studienummer

51837

Vejleder

Magnus Paulsen Hansen

Anslag

67.529

Abstract

Rules and debureaucratization has been recurring topics for discussion. The prime minister at the time, Poul Schlüter, already problematized the rules in the political field of taxes, school and education in his speech at the opening of the Danish parliament in 1982. Since then, changing governments and several interest organizations has encouraged a debureaucratization in different political spheres. Employment policy is one of the spheres where the problematization of inconvenient rules has taken up space for both interest organizations and governing parties.

This paper examines how different actors in the field of employment policy has problematized inconvenient rules since year 2000. This is done through Michael Foucault's problematization concept as well as Carol Bacchi's further development of the same concept. The theory is used to examine which phenomenons are being problematized, on which groundwork and describe the actor's suggested solutions.

This paper finds that overall there are four problematization groups in the field of employment policy. The four problematization groups includes the group-specific rule's complication of understanding the meaning of the rules, the procedural requirement's complication of both compliance of goals and focus on the individual estimate and the situation of the citizen and the fact that rules that are not based on evidence lack compliance of goals.

There is a clear overlap between problematization in the two reforms. Three of the problematizations occur in both reforms while the last problematization concerning limited compliance of goals of non-evidence-based rules, is seen in the latest reform alone. Despite a less than 10-year window between reforms many problematizations are repeated from 2009 to 2018.

Indholdsfortegnelse

Abstract	1
Indledning.....	3
Teori.....	5
Michael Foucault og Carol Bacchi: Problematiseringer.....	5
John Kingdon: Skraldespandsmodellen.....	6
Teoriernes samspil.....	8
Metode	9
Forskerens rolle	9
Metode	9
Empiri.....	10
Caseudvælgelse	10
Udvalgte forenklingsreformer	11
Analyse	12
Målgruppespecifikke regler besværliggør forståelsen	12
2009	12
2018.....	14
Procesregler komplicerer målopfyldelse.....	17
2009.....	17
2018.....	19
Proceskrav besværliggør individuelt skøn af den lediges situation	21
2009.....	21
2018.....	22
Ikke-evidensbaserede regler har ikke den ønskede effekt.....	24
2018.....	24
Konklusion	27
Perspektivering.....	28
Modsatrettede tendenser	28
Nye styringsredskaber	28
Opsamling.....	29
Litteraturliste	30

Indledning

Regelforenkling har længe været et omdiskuteret emne. Allerede i 1982 italesatte den daværende Statsminister Poul Schlüter i sin tale ved Folketingets åbning regelforenkling af både skattepolitik og skole- og uddannelsesområdet som noget positivt. Siden da har skiftende regeringer gjort det samme i større eller mindre skala lige fra forenkling af fødevarelovgivningen under Poul Nyrup Rasmussen i 1997 (Rasmussen 2019) til generelle forenklinger i hele den offentlige sektor under ”Væk med bøvet” kampagnen i 2011 (Regeringen 2011). Lysten til regelforenkling afhænger ikke af partifarve eller bestemte statsministre, men er og har været en generel tendens hos skiftende regeringer i snart fire årtier. Interesseorganisationer, herunder fagforeninger, har også opfordret til og deltaget i forsøget på at forenkle reglerne. Dansk Sygeplejeråd deltager eksempelvis i en arbejdsgruppe omhandlende regelforenkling og dokumentationskrav på ældreområdet (Dansk Sygeplejeråd 2019), og Dansk Socialrådgiverforening udkom i 2017 med forslag til, hvordan reglerne på integrationsområdet kunne forenkles (Dansk Socialrådgiverforening 2017). Flere af interesseorganisationernes indspil til regelforenklinger har ført til politiske vedtægter om regelforenkling, herunder Kommunernes Landsforenings indspil: *En forenklet og mere effektiv beskæftigelsesindsats*. KLs indspil har været inspirationskilde til den netop vedtagne forenkling af *Lov om en aktiv beskæftigelse*, der har været en del af en større forenklingsreform af den offentlige sektor, under navnet: *Færre regler og mindre bureaukrati*, vedtaget af Lars Løkke Rasmussens Regering i 2018.

Det er interessant, at der på knap 40 år har været et så stort antal initiativer til regelforenklinger af den offentlige sektor, og at skiftende regeringer og andre nøgleaktører har fundet det nødvendigt at forenkle det samme policy område flere gange. En af forklaringerne kan være, at der ligger forskellige problematiseringer til grund for initiativerne til en forenkling af reglerne. Nogle forenklinger tilgodeser den lediges oplevelser, andre fokuserer på jobcentermedarbejderens arbejdsgange, og andre igen ser regelforenkling som en reduktion i antallet af regler på et policy område (Beskæftigelsesministeriet 2019A).

Siden år 2000 har skiftende regeringer problematiseret omfanget af regler på beskæftigelsesområdet gennem ni aftaletekster. Nogle aftaletekster havde regelforenkling som deres hovedformål, mens regelforenkling indgår som en del af en større reform i andre (Beskæftigelsesministeriet 2019B). Flere interesseorganisationer har ligeledes foreslået regelforenkling på området, og nogle har afgivet høringsvar til regeringens foreslåede forenklinger. Beskæftigelsesområdet er således et område, hvor både regeringer og interesseorganisationer har stort ønske om at forenkle reglerne.

Projektet undersøger derfor, med udgangspunkt i Michael Foucaults problematiseringsbegreb, hvordan regler og administration problematiseres af skiftende regeringer og andre nøgleaktører på beskæftigelsesområdet. Ydermere undersøges det, hvilke initiativer der bliver foreslået som værende løsningen på disse problematiseringer. Dette gøres gennem følgende problemformulering og arbejdsspørgsmål:

Hvordan problematiserer beskæftigelsespolitiske nøgleaktører regler på beskæftigelsesområdet fra 2000 og frem?

- Hvilke aktører har bidraget med problematiseringer og løsningsforslag?
- Hvilke problematiseringer fremhæver aktørerne?
- Hvilke regelforenklingsinitiativer foreslår aktørerne vil løse problematiseringerne?

Teori

Michael Foucault og Carol Bacchi: Problematiseringer

Projektet tager sit teoretiske afsæt i Michael Foucaults problematiserings teori til policy analyser og Carol Bacchis videreudvikling af denne. For Foucaults er det centralt, at en problematiseringsanalyse skal begynde i praksis og være en undersøgelse af, hvordan praktikerne problematiserer et fænomen eller en oplevelse. Bacchi viderebygger Foucault, og ifølge hende er alle policy forslag problematiserende, da de problematiserer den allerede eksisterende lov. Bacchi forstår således problematiseringer, som noget der bliver til i policy-skabelsesprocessen og ser problematiseringer som *"the kind of change implied in a particular policy proposal"* (Bacchi 2009:xii). Heraf følger, at Bacchi ikke mener at *"policy makers"* løser problemer, der allerede eksisterer, men at de derimod skaber problemerne ved at italesætte dem (Bacchi 2009:x).

En problematiseringsanalyse vil ifølge Foucault kunne afklare, hvordan "sandheden" om et fænomen er blevet til gennem forskellige aktørers anvendelse af magt og en række tilfældige hændelser. Formålet med en analyse er derfor ikke at be- eller afkræfte en problematisering, *"Rather [...] one tries to see how these different solutions to a problem have been constructed; but also how these different solutions result from a specific form of problematization. And it then appears that any new solution that might be added to the others would arise from current problematization..."* (Foucault 1984:389f). Jf. Bacchi er denne problematisering ikke nødvendigvis eksplicit, hvorfor Bacchi finder, at det er policy analysens opgave at gøre problematiseringerne synlige, så de kan undersøges nærmere (Bacchi 2009:ixf). Det er derfor projektets opgave at forstå hvilke problematiseringer, der ligger bag de løsninger, som aftaleparterne kommer med. Hvis aftaleparterne foreslår, at der i højere grad skal være evidens bag løsningsforslagene, skyldes det formodentlig, at de ønsker flere evidensbaserede indsatser, der bygger på videnskabelige undersøgelser af hvilke indsatser, der er mest anvendelige.

Formålet med en problematiseringsanalyse er derfor ifølge Foucault at anfægte forestillinger, der grundet magtrelationerne er taget for givet om et fænomen. Fænomener eksisterer ikke som noget fast og definitivt for Foucault, men som noget der udvikler sig igennem tid og praksis (Bacchi 2012:2).

Den magt, der er med til at definere "sandheden" om et fænomen, er for Foucault en relation mellem to parter. Han beskriver, at den politiske magts rolle er *"perpetually to reinscribe the relation to a form of unspoken warfare; to reinscribe it in social institutions, in economic inequalities, in language, in the bodies themselves of each and everyone of us"* (Foucault 1980:90). Magtrelationen er således

indlejret i opbygningen samfundet og de normer, der er definerende for hvilke valg, der træffes. Modstanden mod magten bygger derfor på samme normer og viden, som den magt den vil gøre modstand mod. Derfor opstår modstanden altid inde for samme rationalitetsforståelse, som det den er i opposition til (Triantafillou 2005:17). Magtforhold og de normer, der affødes heraf, er ligeledes definerende for det videnskabelige system, der producerer sandheden. Denne sandhed er *”ifølge Foucault [...] totalitær og diktatorisk i den form, at den tvinger en bestemt sandhed igennem på bekostning af andre”* (Jørgensen 2006:22). Denne definition af videnskabelig viden kan anvendes i forståelse af aftaleparternes større fokus på evidensbaserede tiltag. Ifølge Foucault er anvendelsen og udvælgelsen af disse evidensbaserede tiltag derfor også forbundet med magt, og ikke alene videnskabelig betinget.

Ifølge Foucault bør en problematiseringsanalyse ikke have en normativ tilgang, da det er forskerens opgave at klarlægge, hvorfor en bestemt sandhedsopfattelse er blevet til, og ikke be- eller afkræftets påstande (Triantafillou 2005:21). En problematiseringsanalyse har derfor som formål at danne grundlaget for at kunne stille spørgsmålstegn ved de problematiseringer, der er taget for givet (Bacchi 2012:4). I dette projekt vil formålet således være at undersøge, hvorfor regelforenklingsreformerne på arbejdsmarkedet er taget for givet som en entydig god ting med udgangspunkt i regelforenklingsreformerne på beskæftigelsesområdet.

Tiden og forandringen af fænomener over tid fylder meget hos Foucault. Han beskriver, hvordan fænomener og problematiseringer kan forandres over tid, og at dette blandt andet sker gennem praktikerens forandrede anvendelse og opfattelse af fænomenerne. Når fænomener og problematiseringer forandres, vil de foreslåede løsninger på problematiseringerne også forandres over tid (Bacchi 2012:4). Projektets to cases er fra henholdsvis 2009 og 2018 og har dermed et interval på knapt 10 år. Det er derfor muligt at undersøge, om Foucaults tese holder, når det omhandler problematiseringer af omfanget af regler på beskæftigelsesområdet.

[John Kingdon: Skraldespandsmodellen](#)

Som supplement til Foucault og Bacchis problematiseringer af policy tiltag anvendes John Kingdons skraldespandesmodel. Tesen bygger på, at der løber tre strømme (en problem-, en løsningsforslags og en politik strøm) under alle policy processer. Når strømmene mødes, skabes der et mulighedsvindue, hvor en politisk løsning kan blive en realitet.

Problemstrømmen indeholder betingelser/forudsætninger (conditions) der “flyder” rundt. Ifølge Kingdon kan disse forudsætninger først blive opdaget, hvis indikatorer viser, at der er et problem

(Kingdon 2014:91f). Disse indikatorer kan eksempelvis være målinger af antallet af ledige eller studier af jobcentermedarbejderens opfattelse af problemerne i beskæftigelsesindsatsen. Disse problemer er normative og afhænger derfor af, hvordan de opfattes og italesættes (Kingdon 2014:110). Dette perspektiv på problemforståelse ligger ikke lagt fra Foucaults problematiseringsbegreb jf. ovenfor. Reglerne på beskæftigelsesområdet og mængden af administration kan således ikke opfattes som et problem, med mindre det italesættes som værende hæmmende for eksempelvis sagsbehandlingen eller borgerens vej ud af ledigheden.

Strømmen af løsningsforslag (policy) omhandler de netværk af nøgleaktører på policy området, eksempelvis ministerieansatte og deltagere i høringsrunder. Her foregår der forhandlinger om, hvilke tiltag der vil være mest givende, på trods af at der ikke altid eksisterer et problem på forhånd. Kingdon beskriver det således: *"ideas float around in these communities. Many ideas are possible, much as many molecules would be possible. Ideas become prominent and then fade. There is a long process of "softening up": ideas are floated, bills introduced, speeches made; proposals are drafted, then amended in response to reaction and floated again"* (Kingdon 2014:116f). Det betyder, at nøgleaktørerne kan stå med en løsning, eksempelvis regelforenkling, men mangler et problem, der løses ved regelforenkling.

Politikstrømmen omhandler den politiske situation og stemningen i befolkningen, og hvordan disse opfattes af beslutningstagerne. Det kan være en ny regering efter et valg, eller andre betydningsfulde begivenheder der ændrer det politiske landskab og dermed folkestemningen (Kingdon 2014:145f). En sådan væsentlig begivenhed, der kan have været udslagsgivende for en ændring i stemningen i befolkningen og den første beskæftigelsespolitik, kan være den økonomiske krise, der begyndte i 2008.

Ifølge Kingdon kan forandringer i problem- eller politikstrømmen åbne mulighedsvinduet. Når forandringer i problemstrømmen er skyld i, at mulighedsvinduet åbnes, vil beslutningstagere *"reach into the policy stream for an alternative that can reasonably be seen as a solution"* (Kingdon 2014:173f). Her vil nye problemer således blive løst af allerede eksisterende løsningsforslag. Hvis det derimod er politikstrømmen, der er skyld i, at mulighedsvinduet åbner sig, behøver tidligere forkastede problemer eller løsninger ikke at være forandret for alligevel at kunne blive vedtaget. Det kan eksempelvis skyldes, at det politiske flertal er skiftet efter et valg, eller at en økonomisk krise har gjort det muligt (Kingdon 2014:174).

Opsummerende skriver Kingdon: *"advocates lie in waiting and around government with their solutions at hand, waiting for problems to float by to which they can attach their solutions, waiting for a development in the political stream they can use to their advantage"* (Kingdon 2014:165). Kingdon mener således, at politikere og andre aktører, der fremkommer med løsningsforslag, fremlægger disse når det passer ind i de politiske strømme, og ikke så snart løsningsforslaget er udtænkt.

Teoriernes samspil

Ifølge Michael Foucault, bør en analyse have til formål at beskrive forandringer i fænomener og problematiseringer her af. Eksempelvis en undersøgelse af forandringer i problematiseringen af regler og administration på beskæftigelsesområdet, hvilket er formålet med indeværende projekt.

Hos John Kingdon ligger fokus for en analyse et andet sted i policyprocessen. Kingdon ønsker at undersøge, hvorfor problemer bliver politiserede og derefter skaber forandringer. Derfor er det først og fremmest Kingdon's beskrivelse af mulighedsvinduet, der gør det muligt at fremkomme med løsningsforslag, der bliver anvendt til at forstå processen.

Metode

Forskerens rolle

Michael Foucault mener som anført ovenfor ikke, at det muligt at være en neutral forsker (Triantafillou 2005:21) ”*Since we are located within practices and problematizations that shape us to an extent, it is difficult to stand back and study their operation*” (Bacchi 2012:4).

Min forståelse af hvad, der foregår inden for regelforenkling på beskæftigelsesområdet og beskæftigelsesindsatsen generelt, er som ansat i Styrelsen for Arbejdsmarkeds og Rekruttering (STAR). Det betyder, at jeg har arbejdet med området i praksis og stadig deltager i en række regelforenklingsaktiviteter inden for området. Dette giver mig en indsigt i og stort kendskab til området, men er også med til at forme min forståelse af regelforenkling og nødvendigheden af denne, hvilket kan påvirke min analyse af problematiseringer af reglerne på området.

Metode

Afsnittet beskriver hvordan projektets problemformulering vil blive besvaret. Projektet tager udgangspunkt i følgende problemformulering:

Hvordan problematiserer beskæftigelsespolitiske nøgleaktører regler på beskæftigelsesområdet fra 2000 og frem?

Udgangspunktet for besvarelsen er en undersøgelse af regelforenklingstiltag herunder aftaletekster og høringssvar fra Kommunernes Landsforening (KL), Danske A-kasser (DAK) og Dansk Socialrådgiverforening (DS), da projektet jf. Foucaults anvisninger danner kategorier af problematiseringer ud fra den empiri, der analyseres (Foucault 1984:389f).

Alle kilderne er originalkilder. Med inspiration fra Carol Bacchis problematiseringstilgang til policy analyser, bliver det undersøgt, hvilke problematiseringer aftalepartnerne mener, at regelforenklingerne kan afhjælpe og hvordan. Høringssvarene anvendes til at forstå KL, DAK og DS’ vurdering af hvilke regler, der bør forenkles, og en vurdering af om regelforenklingsinitiativerne vil afhjælpe problemerne.

For at undersøge hvilke problematiseringer, der ligger til grund for løsningsforslagene, er der taget udgangspunkt i de problematiseringer, som aftalepartnerne selv fremlægger. Aftalepartnerne fremhæver eksempelvis i 2018, at der efter seks måneders ledighed skal afholdes samtaler, når det giver mening, og at dette gennemføres ved, at både ledige og jobcentermedarbejdere har mulighed for at bede om/afholde samtaler. Løsningen er således, at samtalerne fremadrettet skal afholdes, når

det giver mening for enten ledige eller jobcentermedarbejderen. Problematisering er derfor, at samtalerne ikke altid har været afholdt på et tidspunkt, der gav mening jf. Bacchi: *”what we say we want to do about something indicates what we think needs to change and hence how we constitute the “problem”*” (Bacchi 2012:4), da Bacchi som ovenfor anført ikke mener, at problematiseringer nødvendigvis er eksplicitte.

Denne fremgangsmåde anvendes ligeledes i de løsningsforslag, hvor hensigten med forslaget eller hvilket problem, det søger at afhjælpe, ikke beskrives. Dette gør sig særligt gældende i 2009, da regelforenklingsreformen var mindre omfattende end i 2018. Derfor har det været nødvendigt at vurdere, hvilke problematiseringer der kan ligge til grund for løsningsforslagene. Bacchi understreger desuden, at alle policy tiltag er problematiseringer af den tidligere lov (Bacchi 2012:4). Derfor vil det ikke forvrænge analysen, at nogle problematiseringer er fundet ud fra løsningsforslagene.

Der vil således blive foretaget en kvalitativ undersøgelse af hvilke typer af regelforenklingsinitiativer, der indgår i de udvalgte cases. Dette undersøges gennem dokumentanalyse af aftaleteksterne og hørings svar. Det undersøges derudover, med udgangspunkt i Foucaults forståelse af, at fænomener og problematiseringer forandres over tid, om aftaleteksterne og de indkomne hørings svar problematiserer de samme fænomener, og hvorvidt løsningsforslagene er de samme.

Empiri

Caseudvælgelse

Analysen tager udgangspunkt i de udvalgte regelforenklings cases på beskæftigelsesområdet. Casene er udvalgt ved en gennemgang af, hvilke regelforenklingsinitiativer der har været på beskæftigelsesområdet siden 2000. Denne gennemgang er foretaget ud fra Beskæftigelsesministeriets liste over politiske aftaler fra 2000 og frem (Beskæftigelsesministeriet 2019B). Efter en gennemgang af de listede aftaler, fremgik det, at ni af initiativerne indeholder regelforenklingsinitiativer.

Udvælgelseskriterier

Udvælgelsen af regelforenklings tiltag tager udgangspunkt i følgende kriterier: 1) Initiativerne skal omhandle beskæftigelsespolitik, 2) Initiativerne skal, ifølge aftaleparterne, have regelforenklings som hovedfokus, 3) Initiativerne skal være fra 2000 eller senere og 4) Initiativerne skal være politisk vedtaget. Seks af de ni initiativer, der indeholder regelforenklings, har ikke regelforenklings som hovedfokus, men er en del af en større reform omhandlende eksempelvis arbejdsskader, international rekruttering eller andet. Et andet initiativ levede ikke op til kravet om, at initiativerne skal være politisk vedtaget. To initiativer er derfor udvalgt til videre analyse.

Udvalgte forenklingsreformer

2009: Aftale om afbureaukratisering

Forenklingstiltaget fra 2009 er den tidligste regelforenklingsreform i denne undersøgelse. Denne regelforenklingsreform står alene og er ikke en del af en større reformpakke, men blev dog efter få år efterfulgt af en større regelforenklingsreform "*Væk med bøvlet*". Regeringen, bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti, fik opbakning fra Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre. Tiltaget omhandler unge under 30 år og har især fokus på strømlining af målgruppespecifikke regler, forenkling af administrationen og lediges oplevelse med administrationen.

I forbindelse med aftaleteksten vil også høringssvar fra KL og DS blive brugt til at vurdere, hvilke problematiseringer, der forekommer, samt hvilke løsningsforslag, der bliver givet.

2018: Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats

Forenklingstiltaget fra 2018 er det nyeste forenklingstiltag på det beskæftigelsespolitiske område. Tiltaget er en del af en større regelforenklingsreform *Færre regler og mindre bureaukrati*. Beskæftigelsesreformen blev vedtaget af Regeringen bestående af Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti med opbakning fra Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. I tiltaget er der særligt fokus på harmonisering på tværs af målgrupper, forenkling af administrationen, den lediges oplevelser og målrettet behandling, og som noget nyt i forhold til regelforenklingstiltaget i 2009: Evidensbaseret viden.

I denne case vil der, ud over aftaleteksten og høringssvar fra KL og DS, også indgå høringssvar fra DAK, da de var en del af høringslisten.

Analyse

Det vil blive undersøgt, hvordan regler på beskæftigelsesområdet er blevet problematiseret af beskæftigelsespolitiske nøgleaktører gennem en analyse af projektets to cases: regelforenklingsreformer fra henholdsvis 2009 og 2018. Det vil blive vurderet hvor stor opbakning, der har været blandt aktørerne til disse problematiseringer, og hvad der ligger til grund for henholdsvis tilslutning til eller modstanden mod problematiseringerne. Derudover vil løsningsforslagene til at afhjælpe problematiseringerne vil gennemgået. Det vil blive vurderet, om alle aktører er enige i, at løsningsforslagene vil afhjælpe de problematiserede fænomener.

Målgruppespecifikke regler besværliggør forståelsen

2009

Problematisering

I Aftale om afbureaukratisering fra 2009 er det helt klare hovedfokus, at der skal strømlines internt i og på tværs mellem de forskellige målgrupper på ungeområdet. Aftaleparterne foreslår at reducerer kraftigt i antallet af målgrupper og vil *"forenkle sanktionsydelse for modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse"* (Regeringen et al 2009B:1&5). Dette løsningsforslag peger på, at problematiseringer omhandlende et stort antal målgrupper og for udviklede sanktionsregler gør reglerne uoverskuelige og svære at forstå.

DS er enige i, at *"der er et forenklingspotentiale i at reducere antallet af målgrupper"* (Dansk Socialrådgiverforening 2009:2). De anerkender således aftaleparternes problematisering omhandlende antallet af målgrupper, og at antallet har betydning, for hvor komplekse reglerne er. DS er derudover enige i aftaleparternes problematisering af, at sanktionsreglerne er for udviklede, men tilføjer som en ekstra problematisering, at reglerne er svære at overskue for de ledige, hvilket betyder, at ledige kan have svært ved at handle efter hensigten (Dansk Socialrådgiverforening 2009:3f).

KL er ligeledes anerkendende overfor begge aftaleparternes problematiseringer, både problematiseringen omhandlende antallet af målgrupper og de udviklede sanktionsmuligheder (Kommunernes Landsforening 2009:2).

Aktørerne problematiserer således de målgruppenspecifikke regler på ungeområdet og differentierede sanktionsregler, da de komplicerer specifikke og differentierede regler, hvilket komplicerer forståelsen.

Løsningsforslag

Aftaleparterne foreslår som løsning på problematiseringerne at reducere kraftigt i antallet af målgrupper på ungeområdet. De foreslår, at der reduceres fra 10 til fire målgrupper. Reduktionen foreslås for at opnå en større overskuelighed og nemmere regler. Både KL og DS er som udgangspunkt enige i, at en reduktion i antallet af målgrupper vil føre til mere overskuelighed (Dansk Socialrådgiverforening 2009:2 & Kommunernes Landsforening 2009:2). DS opfordrer dog til, at man går endnu videre og reducerer antallet af målgrupper til to. De mener ikke, at der er behov for flere målgrupper på området, og at en yderligere reduktion vil føre til mere overskuelighed på området. DS skriver dog endvidere, at de ikke er enige i at ophæve differentieringen mellem kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Dette, begrundes de med, at *"som udgangspunkt har de unge, der modtager kontanthjælp altid andre problemer end ledighed. Det har dagpengemodtagere ikke i samme grad"* (Dansk Socialrådgiverforening 2009:2). KL er enige, i at løsningsforslaget vil afhjælpe uoverskueligheden, og understreger, at reglerne *"bliver mere gennemskuelige og nemmere at administrere"* (Kommunernes Landsforening 2009:2).

Problematiseringen omhandlende indviklede sanktioneringsregler foreslås afhjulpet ved at *"alle målgrupper [...] som udgangspunkt sanktioneres ens"*, og at *"sanktionstyperne reduceres til tre"* (Regeringen et al 2009B:5). Dette løsningsforslag skal opnå mere overskuelige og lettere og mere forståelige regler, da alle målgrupper sanktioneres inden for samme regler men også på færre forskellige måder. Både DS og KL er som udgangspunkt positive overfor forenklingerne af sanktioneringsreglerne (Dansk Socialrådgiverforening 2009:2 & Kommunernes Landsforening 2009:2), DS mener både, at forenklingerne vil gøre det nemmere for jobcentermedarbejderen at følge reglerne, men også gøre det nemmere for de ledige at forstå og dermed efterleve reglerne. DS mener dermed, at indviklede sanktionsmuligheder besværliggør muligheden for at handle hensigtsmæssigt, både som ledig og jobcentermedarbejder, hvilket er i tråd med aftalepartierne begrundelse om uoverskuelige regler, men med en tilføjelse omhandlende de ledige.

DS kritiserer dog en af de nye sanktionstyper: Punktsanktioneringen. Punktsanktionen kan anvendes i de tilfælde, hvor den lediges forseelse er en *"en gang for alle-foerseelse og dermed ikke løber over tid. [...] Punktsanktionen kan f.eks. gives, hvis en person har afvist et formidlet arbejde eller ikke som pålagt af jobcenteret har søgt et bestemt job"* (Regeringen et al 2009B:6) altså ledige, der ikke overholder rådighedsforpligtelsen. DS mener, at *"punktsanktioneringen forekommer overflødig og at være et forsøg på adfærdsregulering, som er ude af proportioner"* (Dansk Socialrådgiverforening 2009:4). De handlinger, som punktsanktioneringen forsøger at regulere, bør ifølge DS i stedet

reguleres med periode- eller tilbagebetalingssanktioneringen. DS mener desuden, at satserne for punktsanktionen er for høje, på trods af at aftaleparterne vil nedsætte dem (Regeringer et al 2009A:1). DS frygter, at punktsanktionerne på det foreslåede niveau vil føre til fattigdom og hjælpeløshed (Dansk Socialrådgiverforening 2009:4).

Desuden undrer DS sig over, hvorfor aftaleparterne ikke foreslår at afskaffe reglen om, at ledige skal bekræfte deres jobsøgning hver syvende dag. De udtrykker stor uenighed med opretholdelsen af denne regel og muligheden for at sanktionere manglende overholdelse. DS mener, at der her er et stort potentiale for regelforenkling, og at en opretholdelse vil være en *”unødvendige ”skinmanøvre”*” (Dansk Socialrådgiverforening 2009:4f).

KL foreslår, at der tilføjes mulighed for at sanktionere udeblivelse fra sygesamtaler eller manglende sygemelding til job- eller cv-samtaler (Kommunernes Landsforening 2009:3). KL er således positive overfor de nye sanktionsregler men mener, at aftaleparternes reduktion betyder, at der nu mangler sanktionsmuligheder.

Alle aktørerne er enige om, at en reduktion i antallet af målgrupper på ungeområdet vil løse problematiseringen omhandlende den manglende forståelse og den svære administration af disse regler. Aktørerne er ligeledes enige om, at en reduktion af sanktionstyperne og en ensretning heraf for de enkelte målgrupper vil afhjælpe uoverskueligheden.

Opsummering

Det problematiseres, at de målgruppenspecifikke regler på ungeområdet er svære at administrere og komplicerer forståelsen af dem. Der stilles løsningsforslag om, at antallet af målgrupper reduceres fra 10 til fire.

Det problematiseres ligeledes, at sanktionsmulighederne er svære at forstå, grundet antallet af sanktionstyper, og at disse varierer målgrupperne imellem. Som løsning herpå foreslås det, at der skal reduceres i antallet af sanktionstyper, så der i fremtiden kun gælder tre, og at sanktioneringen skal være ens på tværs af målgrupperne.

2018

Problematisering

I Aftale om forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018 er et af de fire grundelementer, at reglerne for de 14 målgrupper er for forskellige. Forskellen for løntilskudsmodtagere problematiseres og aftaleparterne beskriver, at det er et problem, at *”forskellene er svære at forstå og skaber frustrationer”* (Regeringen et al 2018B:1) og at *”det er uklart [for jobcentermedarbejdere, ledige og*

virksomheder red.], *hvilke muligheder der er*” inden for de enkelte målgrupper (Regeringen et al 2018B:1). Aftaleparterne problematiserer forskellene for virksomhedspraktik ved at beskrive gældende regler som værende *”vanskelige at overskue”* for ledige og jobcentermedarbejdere (Regeringen et al 2018C:1). Både KL og DS er enige i denne problematisering (Dansk Socialrådgiverforening 2019:1), og KL beskriver det som værende vanskeligt at arbejde med en lov, hvor alle målgrupperne er listet (KL 2019:3).

Denne kritik af divergerende regler mellem målgrupperne kommer ligeledes til udtryk ved problematiseringen af divergerende undtagelsesbestemmelser for kompetencegivende uddannelser for unge under 30 år. Aftaleparterne skriver, at de *”mange særregler og undermålgrupper [...] gør reglerne unødigt komplekse”* (Regeringen et al 2018D:1). KL er enig i problematiseringen og understreger, at *”der er behov for [...] forenkling”* (Kommunernes Landsforening 2019B:5). Hverken DS eller DAK har kommenteret denne problematisering (Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Danske A-kasser 2019).

Aktørerne er enige om, problematiseringen omhandlende de målgruppenspecifikke reglers manglende forståelighed. Blandt aktørerne er der ligeledes enighed om, at de divergerende undtagelsesbestemmelser gør reglerne unødigt komplekse.

Løsningsforslag

Som løsningsforslag på problematiseringen af antallet af målgrupper lægger aftaleparterne op til, at fokus på de enkelte målgrupper skal reduceres, og at der i stedet skal være fokus på to hovedmålgrupper: Én for ledige tættere på arbejdsmarkedet og én for ledige længere fra arbejdsmarkedet. Derudover skal antallet af målgrupper reduceres fra 14 til 13. Aftaleparterne vurderer selv, *”at det vil blive enklere for jobcentrene, virksomhederne og borgerne at administrere og forstå regler”*, når målgrupperne reduceres fra 14 til 13 og at der dannes to hovedmålgrupper (Regeringen et al 2018B:2). Ydermere vurderer aftaleparterne, at reduktionen i antallet af målgrupper og det øgede fokus på de to hovedmålgrupper gør varighedsbegrænsninger på virksomhedspraktik *”mere enkle og logiske”* for både ledige, virksomheder og jobcentermedarbejdere (Regeringen et al 2018C:2).

KL og DS er enige i, at dette løsningsforslag vil afhjælpe problemet. Både KL og DS mener dog, at løsningsforslaget ikke går igennem i lovforslaget, hvor de 13 målgrupper nævnes i stedet for de to hovedmålgrupper (Dansk Socialrådgiverforening 2019: 1). Især KL stiller sig kritisk overfor denne mangel i gennemskrivningen af lovteksten og mener, at det gør loven *”vanskelig at arbejde med”* og

”unødigt kompliceret at læse” (KL 2019:3) KL mener endda, at reduktionen fra 14 til 13 målgrupper vil betyde økonomiske udgifter, da det *”er relativt dyre at implementere, fordi § nr. og nummerering af målgrupper er ændret. Det skal konsekvensrettes i alle it-systemer, blanketter mv.”* (Kommunernes Landsforening 2019B:1). KL er derfor enig i problematiseringen og dele af løsningsforslaget, men mener ikke, at løsningsforslaget bliver indskrevet i loven som forventet, og mener endda, at dele af løsningsforslaget vil have den modsatte effekt af intentionen om at gøre loven mere enkel for jobcentermedarbejdere, ledige og virksomheder.

Som løsning på problematiseringen angående divergerende regler for kompetencegivende uddannelser for unge under 30 år har aftaleparterne foreslået, at *”undtagelsesbestemmelsen harmoniseres”*, så de samme undtagelser gælder for alle (Regeringen et al 2018A:6). Dette løsningsforslag vil, ifølge aftaleparterne selv, betyde, at *”Reglerne forenkles og harmoniseres”* og henviser til, at løsningsforslaget *”gør reglerne markant lettere at forstå for både borgere og sagsbehandlere”* (Regeringen et al 2018D:1f). KL er positiv overfor dette løsningsforslag og mener, at en forenkling af de jobrettede uddannelsesordninger generelt kan være med til at sikre *”målrettet kompetenceudvikling af de ledige med størst behov”* (Kommunernes Landsforening 2019B:5). KL er således både enige i problematiseringen og løsningsforslaget men henviser alene til, at løsningsforslaget vil gavne den ledige (Kommunernes Landsforening 2019B:5). Hverken DS eller DAK har kommenteret løsningsforslaget (Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Danske A-kasser 2019).

Der er enighed om, at den manglende forståelighed ved de målgruppe specifikke regler kan afhjælpes ved at danne to hovedmålgrupper. Aktørerne er ligeledes enige om, at undtagelsesbestemmelsens kompleksitet kan afhjælpes ved at reducere mængden af undtagelsesbestemmelser og lade de samme undtagelsesbestemmelser gælde for alle.

Opsummering

Der er enighed om, at den manglende forståelse omhandlende de målgruppespecifikke regler skal problematiseres. Der er ligeledes enighed om, at forståelsen kan øges ved at danne to hovedmålgrupper: Én for ledige tæt på arbejdsmarkedet og én for ledige længere fra arbejdsmarkedet.

Derudover problematiseres de divergerende undtagelsesbestemmelser, da det gør reglerne unødigt komplekse. Dette foreslås løst ved, at undtagelsesbestemmelserne dels reduceres og dels ensrettes.

Procesregler komplicerer målopfyldelse

2009

Problem

I Aftale om afbureaukratisering fra 2009 er der fokus på at undgå unødvendigt dobbeltarbejde. Aftaleparterne mener, at helhedsvurderingen og jobcentermedarbejderens løbende vurdering af de lediges ressourcer er overlappende, og derfor er en unødigt administrativ byrde for jobcentermedarbejderen. KL er enige i, at der er et forenklingspotentiale i at undgå dobbeltregistrering og at sammenlægge de to samtaler (Kommunernes Landsforening 2009:3). DS er ligeledes enige i, at helhedsvurderingen er overflødig, og omtaler arbejdet med den som dobbeltbogholderi (Dansk Socialrådgiverforening 2009:5f).

Aftalepartnerne mener ligeledes, at både jobcentermedarbejdere og ledige bruger unødige ressourcer på at afholde adskilte job- og CV-samtale, men at dette dog er nødvendigt, da den ledige først har pligt til at have udfyldt sit CV efter en måneds ledighed, og at mange jobcentre ønsker at holde samtale før dette (Regeringen et al 2009B:7). KL mener, at reglerne er *"en barriere for en målrettet indsats"* når de ledige først har et færdigt udarbejdet CV efter en måned (Kommunernes Landsforening 2009:3). KL henviser således til den manglende mulighed for en målrettet indsats som problematisering, hvilket ikke er samme begrundelse som aftaleparternes, der omhandler unødigt administration. DS er ligeledes enig i, at mange jobcentre holder første samtale med den ledige efter mindre end en måned, hvor der ikke er krav til, at CV'et skal være færdigt, men anerkender det ikke som et problem (Dansk Socialrådgiverforening 2009:5f).

Det problematiseres, at nogle proceskrav står i vejen for andet mere væsentligt arbejde for jobcentermedarbejderen. Det gælder både gentagende og overlappende vurderinger af den ledige, samt at job- og CV-samtaler ikke kan afholdes samtidig, når der ikke er krav om at CV'et skal være udfyldt før efter en måneds ledighed.

Løsning

Aftaleparterne foreslår, at problematiseringen omhandlende dobbeltregistrering løses ved at afskaffe helhedsvurderingen. Aftaleparterne mener, at *"afskaffelse af helhedsvurderingen sparer tid og ressourcer i jobcenteret, da helhedsvurderingen overlapper med de øvrige vurderinger ved jobsamtalerne"* (Regeringen et al 2009B:7). Både KL og DS er meget positive overfor dette løsningsforslag og har ingen yderligere indvendinger mod eller kommentarer til løsningsforslaget (Kommunernes Landsforening 2009:3 & Dansk Socialrådgiverforening 2009:5f).

For at løse problematiseringen omhandlende, at CV'et ofte ikke er udfyldt ved første samtale, foreslår aftaleparterne, at *"jobcentrene skal have mulighed for at stille krav til den ledige om udarbejdelse af CV tidligere end én måned fra tilmeldingen til jobcenteret"* (Regeringen et al 2009B:7). Aftaleparterne mener, at det herved bliver muligt for jobcentrene at afholde tidlig jobsamtale, samtidig med at de afholder en CV-samtale, og at *"det sparer jobcenteret og borgeren for en ekstra samtale"* (Regeringen et al 2009B:7). KL er enige i, at forslaget vil løse problematiseringen, det vil sige den problematisering som KL selv henviser til – manglede mulighed for målrettet indsats overfor de ledige. KL kommenterer ikke på, om forslaget vil løse aftaleparternes problematisering omhandlende ressourceforbruget hos jobcentre og ledige (Kommunernes Landsforening 2009:3f).

DS anerkender, at jobcentre har en praksis, hvor de afholder første samtale, før CV'et er udfyldt. DS er dog skeptiske overfor aftaleparternes forslag, da *"mange ledige langt fra arbejdsmarkedet, som henvender sig til jobcenteret, har ikke de fornødne forudsætninger for selv at udfærdige et CV endsige de tekniske forudsætninger for at lægge CV på Jobnet"* (Dansk Socialrådgiverforening 2009:6). DS mener, at hvis forslaget alligevel bliver gennemført, vil det betyde, at gruppen ikke har mulighed for at imødekomme de krav, jobcenteret stiller, og at jobcenteret herefter sanktionerer en gruppe af ledige, der ikke har forudsætninger for at undgå sanktioneringen. DS tilføjer, at det derfor ikke vil bringe dem tættere på arbejdsmarkedet (Dansk Socialrådgiverforening 2009:6).

Der er enighed om, at afskaffelse af helhedsvurderingen vil løse problematiseringen af, at nogle proceskrav besværliggør målopfyldelsen. Det foreslås, at problematiseringen om, at CV'et ikke er udfyldt før efter en måned, søges løst ved at åbne op for, at kommuner kan stille krav til, at CV'et skal være udfyldt tidligere.

Opsummering

Der er enighed om at problematisere proceskravene om jobcentermedarbejderens gentagende og overlappende vurderinger af den ledige. Problemet foreslås løst ved at afskaffe helhedsvurderingen, der er overlappende med andre vurderinger af ledige.

Det bemærkes, at de ledige ikke har udarbejdet et CV tidligt nok til, at job- og CV-samtale kan afholdes samtidig. Det er ikke alle aktører, der anerkender dette som en problematisering, og dermed heller ikke alle, der billiger løsningsforslaget, der gør det muligt for kommunerne at stille krav om, at CV'et skal være udfyldt før første samtale.

2018

Problem

I Aftale om forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018 er det andet af de fire grundelementer, at der er mange og omfattende proceskrav. Det tredje grundelement omhandler, at der er for få digitale løsninger. Aftalepartierne problematiserer både proceskravene med henvisning til, at det giver for omfattende administration til at opfylde målene, og at de ikke tilgodeser jobcentermedarbejderens individuelle skøn. Sidstnævnte problematiseringer analyseres nedenfor under *Proceskrav besværliggør individuelt skøn af den lediges situation*. Omfanget og indholdet af proceskravene problematiseres med henvisning til den omfattende administration, da aftaleparterne beskriver proceskrav som værende *"stive og ulogiske"* (Regeringen et al 2018A:1) og mener, at de *"låser [...] handlemulighederne i forhold til at hjælpe ledige i job"* (Beskæftigelsesministeriet 2019B). Både KL, DS og DAK er enige i, at der er for mange proceskrav i lovgivningen (Dansk Socialrådgiverforening 2019:2; Kommunernes Landsforening 2019:2 & Danske A-kasser 2019:2).

Aftaleparterne fokuserer i særdeleshed på ulogiske proceskrav i planlægningen af samtaler mellem jobcentermedarbejderen og ledige samt fællessamtalerne mellem a-kasser, jobcenter og ledige (Regeringen et al 2018:2f).

Angående flere digitale løsninger har aftaleparterne især fokus på, at det er for besværligt for virksomhederne at søge om virksomhedspraktik og løntilskud. Eksempelvis beskriver aftaleparterne det som *"tidskrævende og vanskeligt for arbejdsgiverne at udarbejde de påkrævede opgørelser over ordinært ansatte"* der er påkrævet, når virksomheden skal have en person i virksomhedspraktik eller løntilskud (Regeringen et al 2018E:1). Hverken KL, DAK eller DS beskriver den manglende udbredelse af digitale løsninger som problematisk (Dansk Socialrådgiverforening 2019; Kommunernes Landsforening 2019 & Danske A-kasser 2019).

Proceskravene problematiseres med to forskellige begrundelser: 1) at proceskrav gør det sværere at få den ledige i job, da kravene kan være ulogiske og 2) at det er tidskrævende for virksomheder at overholde de proceskrav, der stilles til dem for at kunne få en person i virksomhedspraktik eller løntilskud. Det vil sige, at proceskravene overordnet problematiseres med henvisning til, at målopfyldelsen besværliggøres.

Løsning

Aftaleparterne har som løsningsforslag til problematiseringen af omfanget og indholdet af proceskravene aftalt, at der skal afholdes fire samtaler i jobcenteret i de første seks måneders ledighed,

og at dette krav gentages når den ledige overgår fra en ydelse til en anden ydelses skifte. Begrundelsen herfor er, at *"tidlig og intensiv kontakt får ledige i arbejde"* (Regeringen et al 2018A:2).

Efter de seks måneder, skal aftalerne holdes *"når det giver mening"* (Regeringen et al 2018A:2). Den sidste del af forslaget vil blive behandlet nedenfor under *Proceskrav besværliggør individuelt skøn af den lediges situation*. DS er positive overfor den nye forslag til samtaler inden for de første seks måneder af borgerens ledighed eller efter skift af ydelsestype. De er dog tvivlende overfor, om dette løsningsforslag vil føre til regelforenklinger. Dette, mener de, afhænger af, hvordan kommunerne følger op på initiativet. De understreger dog, at hvis forslaget fører til regelforenklinger, gennem den rette opfølgning, vil det give *"rum til at foretage en faglig vurdering og ud fra den enkelte borgers behov planlægge et forløb, der giver mening"* (Danske Socialrådgivere 2019:2f). KL er langt mere kritiske overfor løsningsforslaget. De er særligt kritiske overfor den del, der omhandler, at samtaleforløbet skal starte forfra ved ændring af ydelsen, og skriver, at *"lovforslaget ikke får omsat den politiske ambition ift. kontaktføreløbet, når borgeren overgår fra en ydelse til en anden"* (Kommunernes Landsforening 2019:5).

Ydermere foreslår aftaleparterne, at disse proceskrav kan mindskes ved, at der skal være færre proceskrav til fællessamtalerne mellem jobcentre og a-kasser. I fremtiden ønsker aftaleparterne, at der ligesom tidligere skal være to fællessamtaler inden for de første seks måneders ledighed og en tredje fællessamtale efter 16 måneders ledighed (Regeringen et al 2018A:2). DAK er positive overfor dette løsningsforslag og mener, at det vil være med til at gøre dagligdagen nemmere, men tilføjer, at samtalerne i den forbindelse bør diskuteres og eventuelt justeres (Danske A-kasser 2019:2). Hverken KL eller DS kommenterer dette forslag (Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Kommunernes Landsforening 2019).

Aftaleparterne foreslår som løsning på den manglende digitalisering at automatisere opgørselen af ordinært ansatte i forbindelse med ansættelse af borgere i virksomhedspraktik eller løntilskud. Hverken KL, DAK eller DS forholder sig konkret til dette løsningsforslag (Dansk Socialrådgiverforening 2019; Kommunernes Landsforening 2019 & Danske A-kasser 2019).

For lettere at opfylde målene om at få ledige i job, løntilskud eller virksomhedspraktik foreslås det, at proceskravene enten forandres eller forenkles ved hjælp af digitale løsninger. Det er ikke alle aktører på området, der er positive overfor de forandrede proceskrav, og heller ikke alle aktører, der kommenterer på digitalisering af overholdelse af proceskrav.

Opsummering

Proceskravene problematiseres med henvisning til, at de besværliggør målopfyldelsen af, at få ledige i job ved hjælp af samtaleforløb og løntilskud eller virksomhedspraktik gennem samarbejde med virksomhederne.

Problematiseringen omhandlende proceskrav til samtaler med ledige borgere foreslås løst ved hjælp af nye proceskrav til samtalerne i de første seks måneder af ledighedsforløbet. Dette løsningsforslag er alle ikke enige om, da nogle aktører ikke mener, at de nye proceskrav vil føre til den ønskede reduktion af proceskravene.

Ydermere problematiseres proceskravene om fællessamtaler mellem jobcentre, a-kasser og de ledige. De problematiserede proceskrav foreslås løst ved, at planlægningen af samtalerne gøres mere fleksible.

Problematiseringen omhandlende proceskravene til virksomhederne foreslås løst gennem nye digitale løsninger.

Proceskrav besværliggør individuelt skøn af den lediges situation

2009

Problem

Aftaleparterne har i Aftale og afbureaukratisering fra 2009 et stort fokus på, at der foretages for få konkrete vurderinger af den enkelte lediges situation (Regeringen et al 2009B). Aftaleparterne har ikke lagt en bestemt problematisering til grund herfor, men det må være realistisk at antage, at procesregler ikke giver den ønskede mulighed for et skøn hos jobcentermedarbejderen. DS er enige i, at muligheden for individuelt skøn er for lille, med den begrundelse at det er for indviklet for jobcentermedarbejderne at afgive sit faglige skøn. KL kommenterer ikke direkte på problematiseringen, men derimod overordnet på løsningsforslaget, der bliver gennemgået nedenfor (Kommunernes Landsforening 2009).

Der er enighed om problematiseringen omhandlende for mange proceskrav vanskeliggør jobcentermedarbejderens individuelle skøn af de lediges situation.

Løsning

Aftaleparterne foreslår, at der i fremtiden skal gives større mulighed for individuelle skøn. De foreslår blandt andet, at jobcenteret skal skønne, om unge under 25 år, der ikke umiddelbart er uddannelsesparate, kan blive det i fremtiden, og om den unge kan komme i ordinær beskæftigelse. Derudover skal jobcenteret vurdere, om unge under 25 år, der er uddannelsesparate, kan tage en uddannelse på ordinære vilkår, og eventuelt hvor lang tidsfrist den unge skal have for at søge om

optagelse (Regeringen et al 2009B:2). DS er positive overfor dette løsningsforslag. DS tilføjer dog, at de fremsatte lovforslag ikke kommer i nærheden af at give nok tid til at foretage disse konkrete vurderinger. Derudover mener de ikke, at Beskæftigelsesministeren med disse forslag overholder løftet om, at socialrådgivere ikke skal bruge mere end halvdelen af deres arbejdsdag på administrativt arbejde (Dansk Socialrådgiverforening 2009:1f). DS skriver endvidere, at de er nervøse for at *”tvangselementerne kan medføre utilsigtede u hensigtsmæssigheder. F.eks. at mange vil droppe ud af uddannelser, som de ikke har haft ordentlig tid til at overveje”* hvis forslaget om tvang i uddannelsespålægget gennemføres, og ser det således ikke som et forenklingsinitiativ (Dansk Socialrådgiverforening 2009:2f). Overordnet set, er DS dog positive overfor løsningsforslaget.

KL kommenterer ikke direkte på løsningsforslaget og de foreslåede individuelle vurderinger, men skriver at aftaleparternes foreslåede regler gør arbejdet nemmere i kommunerne og vil føre til regelforenklinger (Kommunernes Landsforening 2009:1). Derudover skriver KL, at muligheden for at styrke uddannelsesindsatsen er positiv, da det har været svært at finde det tilbud, der passede til unge, der ikke kan gennemføre en kompetencegivende uddannelse (Kommunernes Landsforening 2009:1). KL ser derfor positivt på aftaleparternes forslag, der i højere grad giver jobcentermedarbejderne mulighed for at indtænke den lediges individuelle behov.

Problematismen foreslås løst ved at udvide jobcentermedarbejderens mulighed for et individuelt skøn af den lediges situation. Nogle aktører bemærker dog, at muligheden herfor afhænger af, hvordan forslaget implementeres, og at det kan medføre en række u hensigtsmæssigheder, blandt andet i form af manglende regelforenkling.

Opsummering

Der er enighed om, at proceskravene, der gør det svært for jobcentermedarbejderne at udøve et individuelt skøn, problematiseres. Det foreslås derfor at øge jobcentermedarbejderens mulighed for et individuelt skøn med fokus på den lediges konkrete situation. Alle aktører er enige om, at problematiseringen kan blive afhjulpel, hvis forslaget implementeres efter hensigten.

2018

Problem

I Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018 problematiserer aftaleparterne flere konkrete løsningsforslag for, at der ikke er nok fokus på den enkelte ledige og dennes konkrete situation. Det er dog ikke et af grundelementerne, hvorfor der ikke er en mere overordnet problematisering af det manglende fokus på den ledige. Aftaleparterne problematiserer reglerne, der påbød, at ledige mindst

hver syvende dag skal på Jobnet og tjekke jobforslag, og mener, at det er *"unødvendige krav til ledige"* (Regeringen et al 2018A:4).

Derudover, skriver aftaleparterne, at udgangspunktet for de nye samtaleregler er, at samtalerne holdes *"når det giver mening"* (Regeringen et al 2018A:2) og at samtalerne i fremtiden skal være meningsfulde og målrettede (Regeringen et al 2018A:2). Heri ligger en problematisering af den måde, der tidligere har været afholdt samtaler på, og mener at samtalerne ikke har været afholdt, når det gav mening for den ledige, og at samtalerne ikke har været meningsfulde og målrettede. KL og DS udtrykker løbende i høringssvarene, at de er positive overfor det øgede borgerfokus (Dansk Socialrådgiverforening 2019 og Kommunernes Landsforening 2019).

De faste proceskarv til blandt andet samtaleforløb problematiseres således med henvisning til, at det er en barriere for at følge den lediges ledighedsforløb og behov for eksempelvis rådgivning.

Løsning

Aftaleparterne foreslår at afskaffe reglen om, at ledige skal tjekke jobforslag på Jobnet mindst hver syvende dag, som løsning på at der stilles unødige krav til de ledige. Begrundelsen er, at de lediges jobsøgning allerede skal dokumenteres gennem Joblog, og at dokumentationskravene således ikke længere vil være nødvendige, da der i fremtiden kun skal registreres et sted (Regeringen et al 2018A:4). Hverken KL, DAK eller DS kommenterer dette løsningsforslag (Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Danske A-kasser 2019).

Som beskrevet ovenfor, foreslår aftaleparterne at samtaler i fremtiden skal afholdes *"når det giver mening"*, efter seks måneders ledighed (Regeringen et al 2018A:2). Det gøres mere konkret ved, at den ledige kan bede om samtaler, når hun ønsker det, og at jobcentermedarbejdere kan afholde samtaler, når det vurderes, at der er behov for det. Der er således ikke fastsat et bestemt mål for antallet af samtaler efter seks måneders ledighed, men plads til en individuel vurdering af, hvornår disse samtaler giver mest mening (Regeringen et al 2018A:2). KL er positive overfor dette løsningsforslag, og understreger, at det er *"positivt, at det i lovforslaget er præciseret, at der holdes jobsamtaler, når jobcentret vurderer, at der er behov, og at den enkelte person har ret til at booke samtaler i jobcentret, når det ønskes"* (Kommunernes Landsforening 2019:6). KL er dermed positiv overfor denne del af løsningsforslaget og mener, at det er en løsning på problematiseringen.

DS er derimod skeptisk overfor løsningsforslaget. DS' skepsis omhandler jobcentermedarbejderens arbejde og vurderingen heraf. De henviser til, at det ikke er klarlagt, hvad der skal lægges til grund for jobcentermedarbejderens vurdering af, hvornår der skal afholdes samtaler, og i forlængelse heraf

spørger de, hvad der” lægges [...] vægt på, når det skal afgøres om kommunen har opfyldt denne forpligtelse?” (Dansk Socialrådgiverforening 2019:3). DAK forholder sig ikke konkret til dette løsningsforslag, men ligger i tråd med DS, og udtrykker bekymring for jobcentermedarbejderens arbejdsforhold. DAK frygter, at hele systemet vil blive presset i en grad, der giver ringere vilkår for jobcentermedarbejdere til at tilrette indsatser for den enkelte ledige (Danske A-kasser 2019:1).

Det foreslås, at proceskravene, der gælder afholdelse af samtaler, ændres, så de efter seks måneders ledighed fastlægges af den ledige og jobcentermedarbejderen i samspil. Ikke alle aktører mener, at dette løsningsforslag vil afhjælpe omfanget af proceskrav, blandt andet fordi jobcentermedarbejderne ikke ved, hvad der vil blive lagt vægt på i vurderingen af, om der er afholdt et tilstrækkeligt antal samtaler. Derudover foreslås det, at kravet om at tjekke jobforslag hver syvende dag afskaffes.

Opsummering

Det problematiseres, at krav til den ledige om at tjekke jobforslag og proceskrav til samtaleforløb står i vejen for at følge den lediges behov for hjælp i ledigheden.

Som løsning herpå foreslås mere individuelt tilrettelagt samtaleforløb efter seks måneders ledighed, der giver jobcentermedarbejderen og den ledige mulighed for at tilrettelægge forløbet i fællesskab. En enkelt aktør er skeptiske overfor dette forslag, da de ikke mener, at det står klart, hvad der skal ligge til grund for denne vurdering.

Som løsning på problematiseringen omhandlende krav til ledige om at tjekke jobforslag, foreslås at ophæve disse krav.

Ikke-evidensbaserede regler har ikke den ønskede effekt

I 2009 er der meget lidt fokus på evidensbaseret indsats. Det nævnes et par gange, at et forslag skal evalueres. Eksempelvis foreslås det, at fremrykningen af første jobsamtale skal evalueres (Regeringen et al 2009B:1). Dette er dog med henvisning til at kunne tilpasse samtaleforløbet til en fremtidig konjunktur- og ledighedssituation, og ikke med henvisning til hvilken effekt indsatsen har generelt. Forslagene er derfor ikke medtaget i dette analyseafsnit.

2018

Problematisering

Som noget nyt i forhold til forenklingsreformen fra 2009 problematiseres det således i Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018, at ikke alle løsningsforslag har de tilsigtede virkninger, og derfor skal evalueres eller bygge på evidensbaseret viden. Denne problematisering ligger i tråd med

problematismen omhandlende for mange proceskrav, da aftaleparterne sætter lighedstegn mellem større frihed og mere evaluering (Regeringen et al 2018A).

Aftaleparterne skriver flere steder, at bestemte løsningsforslag er valgt, fordi der er evidens for, at det bestemte tiltag giver de ønskede resultater (Regeringen et al, 2018A:2). Disse forslag kan ses som en problematisering af tidligere forslag, der ikke tager udgangspunkt i evidens. Dette nye grundlag for løsningsforslag bliver hverken kommenteret af KL, DAK eller DS (Danske A-kasser 2019; Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Kommunernes Landsforening 2019).

Det problematiseres, at tidligere løsningsforslag ikke har haft de ønskede effekter med henvisning til, at de ikke i tilstrækkelig grad er blevet evalueret eller har bygget på evidensbaseret viden.

Løsning

Disse problematiseringer fører overordnet til to typer af løsningsforslag: Ét der skal evaluere igangværende tiltag, og ét der skal sørge for, at de fremtidige tiltag bygger på evidens fra tidligere tiltag.

Blandt den første type løsningsforslag hører løsningsforslagene om at indføre større fokus på resultater og evalueringer af kommunernes indsatser, da *"det er afgørende, at forenkling har den tilsigtede virkning"* (Regeringen et al 2018A:4). KL er positive overfor dette forslag, men understreger, at *"det er helt afgørende, at det udmøntes på en måde, så kommunerne først og fremmest vurderes på deres resultater, og at nye fokusmål for indsatsen ikke i praksis bliver nye ufleksible proceskrav"* (Kommunernes Landsforening 2019A:2). KL er således enige i løsningsforslaget under forudsætning af, at målinger og evalueringer alene omhandler resultater og ikke processer.

Blandt den anden type løsningsforslag, altså forslag der bygger på viden fra tidligere projekter, hører forslaget om at den understøttende indsats. Aftaleparterne foreslår, at for at få tidligere deltagere på en særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse i arbejde, skal der tages udgangspunkt i evidens fra tidligere lignende projekter (Regeringen et al 2018A:10). Ydermere bygger aftaleparternes forslag om en tidlig og intensiv indsats for ny-ledige inden for de første seks måneder (se *Procesregler komplicerer målopfyldelse*) på evidens om, at en *"tidlig og intensiv kontakt får ledige i arbejde"* (Regeringen et al 2018A:2). Hverken KL, DAK eller DS har kommentarer til disse forslag (Kommunernes Landsforening 2019A; Dansk Socialrådgiverforening 2019 & Danske A-kasser 2019), hvilket kan skyldes, at der ved forelæggelse af videnskabelig evidens ikke synes at være plads til forhandling, da videnskabelig viden jf. Foucault kan forekomme diktatorisk.

Problematismen af, at løsningsforslag ikke altid har haft den ønskede effekt, forsøges løst gennem to forskellige løsningsforslag; et omhandlende øget måling og evaluering af resultater, og et omhandlende evidens fra enten undersøgelser på området eller tidligere tiltag.

Opsummering

Ikke alle tidligere løsningsforslag har haft den ønskede effekt, hvilket problematiseres. Det foreslås, at dette løses gennem dels øget måling og evaluering af resultater, og dels at flere forslag henter evidens fra tidligere tiltag eller forskning.

Der er to fænomener, der er bemærkelsesværdige ved disse problematiseringer og løsningsforslag. 1) Det er noget nyt, at der i dette omfang ses problematiseringer omhandlende manglende evidens og evaluering. 2) KL har meget få kommentarer til denne type af problematiseringer og løsningsforslag, og hverken DAK eller DS har kommenteret på dette. Problematismen og løsningsforslagene bærer således præg af, at det er en ny måde at problematisere på, som ikke kun omhandler problematiseringen af tidligere løsningsforslag, og forslag til hvordan disse problematiseringer løses, men også hvordan nye lovforslag underbygges. Denne del omhandlende *underbygningen* af nye løsningsforslag er noget, hverken KL, DAK eller DS forholder sig til.

Konklusion

Projektet har haft til formål at undersøge, hvordan regler er blevet problematiseret på beskæftigelsesområdet siden år 2000. Dette er blevet gjort med udgangspunkt i nøgleaktørers problematiseringer af fænomener på området. Derudover er aktørernes løsningsforslag til disse problematiseringer blevet undersøgt. Dette er gjort med udgangspunkt i to cases fra henholdsvis 2009 og 2018. Casen fra 2009 er en forenkling af ungeområdet, mens casen fra 2018 er en generel forenkling på flere dele af det beskæftigelsespolitiske område.

I analysen er det blevet vist, at der i de to cases findes fire ens problematiseringsgrupper. De fire problematiseringsgrupper omhandler målgruppespecifikke reglers besværliggørelse af forståelsen af reglernes betydning, proceskravenes vanskeliggørelse af både målopfyldelse og fokus på det individuelle skøn og borgerens situation, og at regler, der ikke er evidensbaserede, savner målopfyldelse.

Der er et tydeligt overlap mellem problematiseringer i de to reformer. Tre af problematiseringerne går igen i begge reformer, mens den sidste omhandlende begrænset målopfyldelse ved ikke evidensbaserede regler alene ses i den seneste reform. På trods af mindre end 10 års interval mellem reformer, bliver mange problematiseringer således gentaget fra 2009 til 2018.

Perspektivering

Undersøgelsen har vist, hvordan regler og proceskrav er blevet problematiseret på beskæftigelsesområdet, og hvordan disse problematiseringer er forsøgt løst. I perspektiveringen vil de modsatrettede tendenser, der er kommet frem i projektet, blive vurderet. Derudover vil det blive gennemgået hvilke styringsformer regelforenklinger ligger op til.

Modsatrettede tendenser

Det er gennemgående i de to cases, at færre proceskrav bliver fulgt op af flere resultatmålinger. Denne tendens er særlig fremtrædende i 2018, men findes også i 2009. Disse resultatmålinger giver en ny mulighed for at vurdere kommunernes indsats. Tilsynet med kommunerne er således gået fra, at omhandle kontrol med kommunernes overholdelse af proceskravene til en vurdering af, hvordan kommunerne klarer sig sammenlignet med tidligere, og sammenlignet med andre kommuner med samme socioøkonomiske forhold. Der er sket et skifte fra, at kommunerne ikke alene bør levere en indsats, der overholder gældende lov, til at kommunerne kan blive opfordret til en kontinuerlig forbedring af deres resultatmål og indsatser. På den ene side gives der større frihed til kommunerne til at tilrettelægge de enkelte ledighedsforløb, men der samtidig etableres stadig flere modeller, der kan måle og vurdere kommunernes resultater.

Selvom der således sker regelforenkling, sker der ikke nødvendigvis en reduktion i styringen af kommunerne. Jf. Foucault er magt indlejret i samfundet og dets institutioner og de normer, der er definerende for hvilke valg, der træffes i kommunerne. Der sker derfor ikke nødvendigvis en reduktion i Beskæftigelsesministeriets magtbeføjelser jf. nedenfor, fordi der sker en reduktion af regler på området.

Nye styringsredskaber

Metoderne til at måle kommunernes resultater bliver særligt i 2018 fulgt op af ret vidtgående beføjelser til Beskæftigelsesministeriet, hvormed de kan sanktionere kommuner, der leverer utilstrækkelige resultatmålinger: I første omgang kan kommunerne komme under skærpet tilsyn og senere skærpet opfølgning. *”Den skærpede opfølgning kan i sidste ende – og i helt særlige tilfælde – betyde, at kommuner, der ikke lever op til deres ansvar, sættes under administration med faste krav til indsatsen”* (Regeringen et al 2018A:9). Resultatmålingerne og den evidensbaserede viden, giver således meget vidtgående muligheder for Beskæftigelsesministeriet til at gribe ind, på trods af at aftaleparterne lægger op til, at kommunerne får mere frihed til selvstyring.

Opsamling

Den øgede frihed til kommunerne gennem en reduktion i proceskravene indskrænker ikke nødvendigvis styringsmulighederne hos Beskæftigelsesministeriet, som særligt i 2018 får vidtgående sanktioneringsbeføjelser. Derfor må det være op til en implementeringsanalyse at vurdere, hvorvidt de fremsatte løsningsforslag reelt fører til regelforenklning, eller om nye styringsmodeller og løsningsforslag, der er modsætningsfyldte, forhindrer intentionen om at reducere administrationen på beskæftigelsesområdet.

Litteraturliste

Bacchi, Carol (2009) *Analysing Policy: What's the problem represented to be?*, Pearson Education Australia

Bacchi, Carol (2012) *Why Study Problematizations? Making politics Visible*, Open Journal of Political Science

Beskæftigelsesministeriet A (2019) *Politiske aftaler*

- <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/politiske-aftaler/> (Besøgt 01.05.2019)

Beskæftigelsesministeriet B (2019) *Færre og mere enkle proceskrav*

- <https://bm.dk/arbejdsomraader/aktuelle-fokusomraader/en-forenklet-beskaeftigelsesindsats/faerre-og-mere-enkle-proceskrav/> (Besøgt 15.04.2019)

Dansk Socialrådgiverforening (2019) *Hørings svar vedr. den lovgivning som udmønter Aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats*

Dansk Socialrådgiverforening (2017) *Beretninger 2015 2016*

- <https://www.socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2017/05/Rep16-beretning-tablet.pdf> (Besøgt 20.05.2019)

Dansk Socialrådgiverforening (2009) *Hørings svar vedrørende lovforslag om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. lov om aktiv socialpolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark*

Dansk Sygeplejeråd (2019) *Repræsentationer*

- <https://dsr.dk/om-dsr/dsrs-organisering/repraesentationer> (Besøgt 20.05.2019)

Danske A-kasser (2019) *Danske A-kassers bemærkninger til udkast til ny hovedlov om en aktiv beskæftigelsesindsats*

Foucault, Michael (1998) *Polemics, Politics and Problematizations*, i *Essential Works of Foucault*, redigeret af Paul Rabinow The New Press, side 381-390

Foucault, Michael (1980) *Two lectures* i C. Gordon *Power/Knowledge: selected interviews and other writings*, New York: Pantheon Books

Jørgensen, Kenneth Mølbjerg (2006) *Om anvendelsen af Foucaults magtbegreb* Institut for Uddannelse, Læring og Filosofi, Aalborg Universitet

Kingdon, John (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* Pearson

Kommunernes Landsforening 2019A Kommunernes Landsforening (2019) *Borgeren først - KL hørings svar vedr. forenkling af beskæftigelsesindsatsen*

Kommunernes Landsforening 2019B Kommunernes Landsforening (2019) *KL hørings svar bilag 1: LAB-lovforslaget*

Kommunernes Landsforening (2009) *Hørings svar til udkast om afbureaukratisering af reglerne om aktiver af unge, sanktionsreglerne for kontant- og starthjælpsmodtagere og målretning af aktiveringsindsatsen mv.*

Rasmussen, Poul Nyrup (1997) *Danmark gør en forskel*, Statsministeriet

- http://www.stm.dk/p_7602.html (Besøgt 14.05.2019)

Regeringen (2011) *Væk med bøvlet*, Finansministeriet

- <https://www.fm.dk/publikationer/2011/vaek-med-boevlet> (Besøgt 20.05.2019)

Regeringen et al 2009A: Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre (2009) *Aftale om afbureaukratisering*

Regeringen et al 2009B: Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre (2009) *Appendiks til aftale om afbureaukratisering*

Regeringen et al 2018A: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*

Regeringen et al 2018B: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Harmonisering af varighedsbegrænsninger for løntilskudsjob*

Regeringen et al 2018C: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Ensretning af varighedsbegrænsninger for virksomhedspraktik*

Regeringen et al 2018D: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Mulighed for kompetencegivende uddannelse forenkles for unge under 30 år*

Regeringen et al 2018E: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Forenkling og automatisering af opgørelsen af ordinært ansatte*

Regeringen et al 2018F: Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti (2018) *Alle skal bruge Min Plan på Jobnet*

Triantafillou, Peter (2005) *Metodologiske problemstillinger i Michel Foucaults genealogiske magt- og frihedsanalytik: Ti bud*, Working paper