Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Nye veje mod job

– for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Marts 2015

Titel:
Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats
Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Udgivet af:
Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats

Design:
Rosendahls A/S

Foto:
Colourbox

Tryk:
Rosendahls A/S

Web:
Kan hentes på bm.dk

År:
2015

ISBN til tryk:
978-87-91892-23-3

ISBN til web:
978-87-91892-24-0

Nye veje mod job

– for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Indholdsfortegnelse

Resumé **5**

Summary **9**

Kapitel 1. Indledning **13**
1.1 Ekspertgruppen og kommissorium 13

Kapitel 2. Rammer og udfordringer **19**
2.3 Internationale erfaringer 20
2.4 Hvad koster den aktive beskæftigelsesindsats? 22
2.5 Hvad virker for målgruppen? 24
2.6 Overordnede udfordringer for den aktive beskæftigelsesindsats 25

Kapitel 3. Målgrupper og udfordringer **27**
3.1 Indledning 27
3.2 Hvor mange er på offentlig forsørgelse? 27
3.3 Hvem er borgere i udkanten af arbejdsmarkedet? 32
3.4 Den aktive indsats 37
3.5 Opsummering og udfordringer 46

Kapitel 4. Aktiv virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet – hvordan? **71**
4.1 Indledning 71
4.2 Effekter af virksomhedsrettede tilbud 71
4.3 Reglerne 73
4.4 Den virksomhedsrettede indsats i praksis 76
4.5 Reformer der har påvirket den virksomhedsrettede indsats 80
4.6 Drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats 82
4.7 Opsummering og udfordringer 93

Kapitel 5. Tværfaglig indsats **101**
5.1 Indledning 101
5.2 Hvad forstås ved tværfaglig indsats? 101
5.3 Viden om effekterne af en tværfaglig indsats 103
5.4 Reformer med fokus på en tværfaglig indsats 103
5.5 Indholdet af den tværfaglige indsats 105
5.6 Rammerne for den tværfaglige beskæftigelsesindsats 117
5.7 Rammer for samspillet med andre ressortområder 121
5.8 Opsummering og udfordringer 137

Kapitel 6. Fokus på resultater i kommunerne **139**
6.1 Indledning 139
6.2 Resultatstyring og sammenhæng til beskæftigelsessystemet 139
6.3 Resultatstyring fra det overordnede niveau til jobcenterniveau 142
6.4 Kan resultatstyring anvendes for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet? 146
6.5 Investeringstankegang i kommuner - herunder Skandia-modellen 149
6.6 Opsummering og udfordringer 151

Kapitel 7. Revalidering **153**
7.1 Indledning 153
7.2 Hvad er revalidering? 153

7.3 Udvikling i revalideringsordningens tilgang og indhold 154
7.4. Administration (kommunal praksis) 158
7.5 De seneste års reformers forventede betydning for brugen af revalideringsordningen 161
7.6 Effekt af revalidering 164
7.7. Opsummering og udfordringer 166

Kapitel 8. Ekspertgruppens anbefalinger 169
8.1. Indledning 169
8.2. Flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan komme i arbejde 169
8.3 Ny virksomhedsrettet indsats 173
8.4 Styrket tværfaglig indsats 176
8.5 Målrettet uddannelse 180
8.6 Understøttende initiativer 182
8.7 Anbefalingernes økonomiske og strukturelle konsekvenser 184

Litteraturliste 191

Bilag 195
Partgruppens bemærkninger til rapporten 197
Ekspertgruppens kommentarer til partsgruppens bemærkninger 259
Delrapportering om integration 263

Resumé

Regeringen nedsatte i 2013 en ekspertgruppe til at udarbejde en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. Udredningen har været delt op i to faser, hvor første fase omfattede indsatsen for forsikrede ledige og blev afsluttet i februar 2014 med rapporten "Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening". I anden fase, som denne rapport omhandler, ses der på den aktive beskæftigelsesindsats for de godt 500.000 borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Udgangspunktet for ekspertgruppens anbefalinger er, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet godt kan have en tilknytning til arbejdsmarkedet, selvom de har begrænsninger i arbejdsevnen, og at en virksomhedsrettet indsats har positive effekter for borgerne i målgruppen. Indsatsen bør derfor foregå ude på virksomhederne og inde på uddannelsesinstitutionerne frem for i lange afklaringsforløb i lukkede "projektmiljøer".

På den baggrund fremlægger ekspertgruppen 28 anbefalinger til, hvordan indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan styrkes. Med rapporten og de 28 anbefalinger afslutter ekspertgruppen dermed sit arbejde med at udrede den aktive beskæftigelsesindsats.

En ny virksomhedsrettet indsats

Der bruges i dag mange ressourcer på at give borgere i udkanten af arbejdsmarkedet en aktiv indsats, der kan hjælpe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet. En stor del af ressourcerne bruges dog på at aktivere borgerne i forskellige former for forløb uden tilstrækkeligt jobfokus, selvom disse tilbud i gennemsnit ikke har positive effekter. Til gengæld benyttes de virksomhedsrettede tilbud sjældnere, på trods af at undersøgelser og resultater viser, at effekterne af disse tilbud typisk er mere positive.

Ekspertgruppen anbefaler derfor et fokusskifte i indsatsen: En virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked skal være udgangspunktet for alle borgere i udkanten af arbejdsmarkedet – også selvom borgerne udgør en meget sammensat gruppe med forskellige udfordringer, der også skal tages hånd om, og som umiddelbart kan give begrænsninger i arbejdsevnen.

En virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked forudsætter imidlertid, at der tages hensyn til, at mange af borgerne står over for særlige udfordringer. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der oprettes nye målrettede virksomhedstilbud, og at mentorer og brobygningsforløb i højere grad benyttes til at støtte borgerne, når de først er startet på en virksomhed eller uddannelse.

Kommunerne skal samtidig have mere effektive incitamenter til at vælge virksomhedstilbud. Der lægges op til, at kommunerne ikke længere får refusion for udgifter til øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb. I stedet skal kommunerne have 50 procent refusion for driftsudgifter til både virksomhedsrettede tilbud og mentorstøtte. Samtidig fastholder kommunerne refusionen for ordinær uddannelse og får desuden 50 procent refusion for brobygningsforløb til uddannelse.

Der skal også mere fokus på borgernes incitamenter for at fremme den virksomhedsrettede indsats. Konkret anbefales det, at borgerne får et kontant ugentligt tillæg, som udbetales, når borgeren deltager i virksomhedspraktik eller nytteindsats. Borgerne får også ret og pligt til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud, når de har gået passive i et år, så der løbende er fokus på, at den enkelte borger kommer ud på en virksomhed. De mest udsatte borgere, som ikke kan deltage i virksomhedstilbud, får efter to år ret og pligt til at få forelagt deres sag for kommunens rehabiliteringsteam for at sætte gang i en tværfaglig indsats, der kan bringe den enkelte tættere på arbejde eller uddannelse.

Ekspertgruppen understreger, at den virksomhedsrettede indsats forudsætter, at kommunerne prioriterer og styrker samarbejdet og servicen til virksomhederne, og at kommunerne også har det for øje, når de skal rekruttere medarbejdere til jobcentrene. Samtidig skal der afsættes midler til at kompetenceløfte den virksomhedsrettede indsats, så medarbejderne i jobcentrene blandt andet opnår viden og konkret kendskab til virksomhederne og det lokale arbejdsmarked.

En styrket tværfaglig indsats

Borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet har ofte forskellige problemer, der kan gøre vejen tilbage til arbejdsmarkedet lang. Det kan være alt fra sociale eller psykiske problemer til misbrugsproblemer, fysiske helbredsproblemer, manglende kvalifikationer, gæld, boligproblemer eller svage netværk samt forskellige kombinationer af disse.

Der er derfor også mange forskellige årsager til, at borgerne i målgruppen ikke umiddelbart er parate til at træde ind på arbejdsmarkedet, og at mange derfor har brug for en sammenhængende, tværfaglig indsats og støtte for at kunne passe et arbejde eller gennemføre en uddannelse.

Ekspertgruppen vurderer, at en koordineret tværfaglig indsats i det store og hele kun er sat i system for borgere i ressourceforløb, og at øvrige borgere i målgruppen ikke får en sammenhængende indsats på tværs af forvaltninger og sektorer. Det anbefales derfor, at den tværfaglige indsats i højere grad bliver systematiseret for alle borgere, og at der kommer større fokus på borgerens progression. Det er afgørende, at der følges hurtigt og effektivt op, hvis borgeren ikke gør fremskridt, og der derfor er behov for at justere indsatsen.

Der lægges blandt andet op til, at en tidlig, tværfaglig afklaring af borgerens ressourcer og udfordringer skal være rammesættende og retningsgivende for den videre virksomhedsrettede indsats og behovet for mentorstøtte.

Borgeren skal i samme forbindelse have tilknyttet en koordinerende sagsbehandler, der sørger for løbende at koordinere borgerens indsats på tværs af de forskellige forvaltninger og sektorer. Den koordinerende sagsbehandler skal også sikre, at der bliver fulgt hurtigt og effektivt op på manglende fremskridt. Det sker med udgangspunkt i én samlet plan for borgeren, der går på tværs af de offentlige systemer, samt et nyt progressionsmålingsværktøj.

Ekspertgruppen anbefaler også, at den tværfaglige indsats styrkes ved at give kommunernes rehabiliteringsteam mulighed for reel beslutningskompetence, så teamet selv træffer den endelige afgørelse om, hvad der skal ske med borgeren. Dermed får teamet også mulighed for at følge indsatsen til dørs, fremfor at overdrage den til de enkelte forvaltninger.

Samtidig påpeger ekspertgruppen, at det er nødvendigt med mere fokus på investering i den enkelte borger, når den samlede indsats skal planlægges. Kommunerne skal i højere grad planlægge og prioritere indsatsen ud fra en længere tidshorisont og ud fra den indsats, som bedst kan bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse, også selvom afkastet først opnås på længere sigt.

Målrettet uddannelse

Ekspertgruppen har også hæftet sig ved, at uddannelsesniveauet blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er lavere end blandt befolkningen som helhed. Samtidig anvendes uddannelsesindsatser som revalideringsordningen og voksenlærlingeordningen sjældent til borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet. Der kan derfor være et uudnyttet potentiale i at styrke mulighederne for, at borgere i målgruppen kan komme tættere på arbejdsmarkedet gennem uddannelse og styrkede kompetencer.

Det er baggrunden for, at ekspertgruppen anbefaler, at brobygningsforløb til uddannelse skal styrkes, og at både revaliderings- og voksenlærlingeordningen i højere grad målrettes, så borgerne via de to ordninger får styrket mulighederne for at tage en ordinær uddannelse.

▼ Oversigt over ekspertgruppens anbefalinger

Ny virksomrettet indsats
- Forberedende virksomhedsforløb
- Fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder
- Virksomhedsrettede tilbud er udgangspunktet for den aktive indsats – suppleret med mentorstøtte og brobygningsforløb
- Ekstra indsats til de mest udsatte borgere
- Motivation til virksomhedspraktik og nytteindsats
- Et mere retvisende rimelighedskrav
- En let og ubureaukratisk indgang for virksomheder
- Kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats
- Øget information om forskelsbehandlingsloven

Styrket tværfaglig indsats
- Beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet
- Bedre og smidigere overgange fra ung til voksen i det offentlige system
- Effektfuld mentorstøtte til flere borgere
- Hver borger får kun én plan – der går på tværs af de offentlige systemer
- Styrket kvalitet i indsatsen gennem metodeudvikling, forsøg og nye værktøjer
- Kompetenceløft af den tværfaglige indsats
- Harmonisering af mål og begreber på tværs af lovgivninger
- Indsatspakker om tværfaglige indsatser målrettet kommunerne
- Øget borgerindflydelse på mål og indsatser
- Inddragelse af netværk og civilsamfund

Målrettet uddannelse
- En målrettet revalideringsordning
- Voksenlærlingeordningen styrkes for langtidsledige
- Realkompetenceafklaring til sygemeldte

Understøttende initiativer
- Smidigere afdrag på gæld
- Bedre håndtering af transportudgifter
- Mulighed for aktive tilbud til indsatte i fængsel
- Ny indsats for delvis raskmeldte sygemeldte
- Serviceeftersyn af de handicapkompenserende ordninger
- Styrket overgang fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp

Summary

In 2013, the Danish Government appointed an expert committee to examine the active labour market policy and come up with recommendations for e new and better labour market policy aiming at permanently raising the employment rate. The work was divided into two phases. The first, comprising programmes for insured unemployed people, was completed in February 2014 by a published report, "The Job Trail – labour market programmes with meaning". The second phase, described in the present report, looks into active employment measures for the 500,000 people on the outskirts of the labour market.

The expert committees' recommendations take the approach that people on the outskirts of the labour market can nevertheless have some attachment to it, even if their capacity for work is restricted and, in addition, that programmes aimed at companies have positive effects for the target group. Programmes should therefore be implemented at companies and in classrooms rather than in lengthy clarification processes in closed 'project environments'.

Against that background, the expert committee has presented 28 recommendations on how to enhance programmes targeted at people on the outskirts of the labour market.

With the report and 28 recommendations, the expert committee has thus concluded its task of preparing a survey of Danish welfare-to-work programmes.

A new company-oriented approach

Extensive resources are currently allocated to efforts to provide active measures to people on the outskirts of the labour market to help them move closer to a job. However, a large proportion of the resources are spent on activating people in various types of projects without sufficient job focus, even though, on average, these projects have no positive effects, while company-oriented programmes are used infrequently - even if studies and results show that such initiatives typically have more positive effects.

The expert committee therefore recommends a change in programme focus: Company-oriented initiatives in the regular job market should be the starting point for all people on the outskirts of the labour market. The recommendation takes into account that this group is highly diversified and presents a wide variety of challenges that must be considered, and that some people have certain immediate constraints on their work capacity.

Thus, a company-oriented approach in the regular job market will require recognition of the fact that many of these unemployed face special challenges. The expert committee therefore recommends creating new targeted company programmes, and using mentoring and bridging programmes to a greater extent, as a means of supporting the people involved once they have started a job in a company or a training programme.

In addition, local authorities should have more effective incentives for choosing company options. The experts propose discontinuing reimbursement to local authorities for their expenditure on other counselling and skills enhancement programmes. Instead, local authorities should receive a 50 per cent reimbursement of the operating expenses of both company-oriented and mentoring programmes. At the same time, local authorities should retain their current reimbursement in the areas of regular training and education and, in addition, be granted a 50 per cent reimbursement towards bridge-building measures with regard to training and education.

The experts also call for greater focus on incentives for people in the target group to opt for company-oriented programmes, recommending specifically that a cash weekly allowance be paid out to people taking part in work training in a company or a 'useful work' programme. Moreover, to maintain focus on company placement, people should have the right and the

obligation to accept a company-oriented offer when they have been inactive for one year. The most vulnerable of the unemployed on the outskirts, who are incapable of joining company-oriented programmes, will have the right and the obligation, after two years, to have their case submitted to the local authority's rehabilitation team, which will initiate interdisciplinary measures designed to bring these people closer to either a job or education and training.

The expert committee stresses that in order to make the company-oriented approach work, local authorities must prioritise and reinforce their cooperation with and service to companies, as well as keep this focus in mind when recruiting staff for their job centres. In addition, they must allocate resources for skills enhancement in their company-oriented programmes to ensure that job centre staff can acquire insight into and specific knowledge of companies as well as the local labour market in their district.

Reinforcing cross-sectoral initiatives

People on the outskirts of the labour market often have a variety of problems that can make their path back to employment long and hard. They may have anything from social or psychological issues to misuse problems, physical health impairment, skills shortages, debt, housing problems or weak networks, or a variety of such problems combined.

Thus, there are many reasons that the people in the target group are not ready to join the labour market immediately and many will need coherent, cross-sectoral assistance and support in order to get to the point where they can cope with having a job or embarking on education or training.

The expert committee's assessment is that, overall, the coordinated, cross-sectoral approach has only been systematised in the area for people on multidisciplinary 'resource programmes' where the rehabilitation team has laid out a plan with cross sectorial elements, while others in the target group do not receive a coherent offer across local authority departments and sectors. The recommendation is therefore to systematise cross-sectoral programmes to a greater extent for everyone and to focus more strongly on the individual's progression. It is imperative to ensure fast and effective follow-up if someone is making no progress and the measures taken so far need adjustment.

One of the recommendations is to ensure early and cross-disciplinary identification of the individual's resources and challenges in order to define the framework and direction to be chosen for the continued company-oriented programme and need for mentoring support.

In the same connection, each person should have a coordinating caseworker to arrange for continuous coordination of the services provided across relevant departments and sectors. The coordinating caseworker must also ensure instant and adequate follow-up if the person makes no progress, based on one complete plan for each individual that spans public authority systems, in combination with a new tool for measuring progression.

In addition, the expert committee recommends reinforcing the interdisciplinary support provision by vesting the local authority rehabilitation teams with genuine decision competence, allowing team members to make their own final decisions about the next step to take. This would also give rehabilitation team members the opportunity to see their initiatives completed, rather than passing them on to different administrative departments.

At the same time, the expert committee pinpoints the necessity of more focus on investing in the particular individual when planning the overall programme. To a much greater extent, local authorities must plan and prioritise their initiatives with a longer time horizon, taking into consideration the measures that will best bring the individual closer to the labour market or education and training, even if results will only be reaped in the longer term.

Targeting education and training

The committee of experts also recognises that the level of qualifications among the unemployed on the outskirts is lower than in the population as a whole. At the same time, education and training support such as the Work Rehabilitation Scheme and the Adult Trainee Scheme is rarely offered to this target group. Thus, there may be potential benefits to be gained from providing better opportunities for these individuals to move closer to the labour market through training and skills enhancement.

Against this background, the expert committee recommends building stronger bridges to education and training and targeting the Work Rehabilitation and Adult Trainee Schemes to a wider extent, thus providing better opportunities for people to start regular education or training via the two schemes.

▼ The recommendations of the committee of experts

New company-oriented programme

- Preparatory in-company programmes
- Flexible wage subsidy programme in the private business sector
- Company-oriented initiatives are the basis/platform for an active approach – supplemented by mentoring and bridging programmes
- Extra support for the most vulnerable individuals
- Motivation for in-company work experience and 'useful job' employment
- A fairer requirement as to what is reasonable
- Easy and non-bureaucratic contact channels for companies
- Skills enhancement in company-oriented initiatives
- Better information about the Act on Non-discrimination in Employment

Reinforced cross-disciplinary measures

- Decision competence to be vested in rehabilitation teams
- A better and more seamless transition from youth to adult in the public-sector system
- Effective mentoring support to more people
- One plan per person – across public-sector systems
- Raising programme quality through method development, pilot activities and new tools
- Competence enhancement in cross-disciplinary initiatives
- Harmonisation of objectives and concepts across legislation
- Programme packages for cross-disciplinary work targeted at local authorities
- Giving individuals more influence on goals and programmes
- Involving networks and civil society

Targeted training and education

- A target-driven rehabilitation programme
- Reinforcing the adult traineeship programme for the long-term unemployed
- Accurate clarification of skills for people on sick leave

Supportive initiatives

- More flexible debt repayment schemes
- Better handling of transport expenses
- Opportunity to offer activity programmes to inmates in prisons
- New agreements for individuals on sick leave reported in partial recovery
- Service overhaul of disability compensation programmes
- Improving the transition from unemployment benefits to self-support or welfare benefits

Kapitel 1. Indledning

I februar 2013 nedsatte regeringen en ekspertgruppe til at udrede den aktive beskæftigelsesindsats og komme med anbefalinger til en ny beskæftigelsesindsats, der varigt løfter beskæftigelsen på en omkostningseffektiv måde. Baggrunden herfor er, at regeringen vil udvikle beskæftigelsespolitikken, så den aktive beskæftigelsesindsats giver størst mulig værdi for den enkelte, for virksomhederne og for samfundet som helhed.

Ekspertgruppens arbejde har taget afsæt i tre centrale spørgsmål:

- Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?
- Hvordan sikres en meningsfuld indsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft og ledige kommer varigt i beskæftigelse?

Ekspertgruppens arbejde er delt op i to faser. Første fase, som blev afsluttet med en rapport i februar 2014, omhandlede beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagere.

I anden fase, som afsluttes med denne rapport, omhandler ekspertgruppens arbejde beskæftigelsesindsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge.

I rapporten indgår også jobparate kontanthjælpsmodtagere, jf. kapitel 2. Rapporten består af fem analysekapitler efterfulgt af ekspertgruppens anbefalinger, som er samlet i rapportens sidste kapitel.

På grund af den nuværende situation med et stigende antal flygtninge, der kommer til Danmark, anmodede regeringen ekspertgruppen om at fremrykke afrapporteringen om integrationsprogrammet, som er den særlige integrationsindsats, der gives til nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge.

Ekspertgruppen afleverede derfor i januar 2015 en delrapport vedrørende integrationsprogrammet "Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge", der er vedlagt som bilag bagerst i rapporten.

1.1 Ekspertgruppen og kommissorium

Ekspertgruppens sammensætning

Formand for ekspertgruppen er Carsten Koch, tidligere skatte- og sundhedsminister. Derudover består ekspertgruppen af:

- Michael Rosholm, professor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet og tidligere vismand.
- Per Kongshøj Madsen, professor ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, og formand for AE, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Vibeke Jensen, beskæftigelseschef i Aarhus Kommune, tidligere medlem af Arbejdsmarkedskommissionen.

Ekspertgruppen påbegyndte sit arbejde med anden fase i marts 2014 og har siden holdt 20 møder, hvor ekspertgruppens sekretariat også har deltaget. Det drejer sig om repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling og Sociale forhold, Undervisningsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Der har desuden været afholdt møder med forskere fra forskellige fagområder samt afholdt en opstartskonference, hvor specialister og praktikere på området havde mulighed for at give input til ekspertgruppens arbejde.

Der er afholdt møde med partsgruppen, der er sammensat af de af arbejdsmarkedets parter, som ligeledes indgik i partsgruppen i fase 1, jf. kommissoriet. Partsgruppen har fået oversendt ekspertgruppens rapport til kommentering, og deres bemærkninger fremgår sidst i rapporten.

Ekspertgruppens tilgang til arbejdet har i størst muligt omfang tilstræbt at være evidens- og forskningsbaseret og har således taget udgangspunkt i det foreliggende vidensgrundlag, nye undersøgelser igangsat af ekspertgruppen samt drøftelser med andre interessenter, praktikere, eksperter og partsgruppen.

Ekspertgruppen har arbejdet ud fra følgende kommissorium:

Kommissorium for udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

"Høj beskæftigelse er en betingelse for velfærd og velstand i Danmark. I dag er der dog 750.000 danskere i den arbejdsdygtige alder, som mere eller mindre permanent står udenfor arbejdsmarkedet.

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. Den aktive indsats bygger på et princip om ret og pligt, som indebærer, at ledige har ret til hjælp til at komme i job og samtidig pligt til stå til rådighed for arbejdsmarkedet og for en aktiv indsats.

Den aktive beskæftigelsesindsats er gennem de seneste 15-20 år løbende blevet reformeret og opprioriteret, hvilket har medvirket til at nedbringe den strukturelle ledighed og øge beskæftigelsen.

Der er imidlertid mange ledige og virksomheder, som ikke oplever at få tilstrækkelig gavn af den aktive indsats, selvom det fremgår af beskæftigelseslovgivningen, at tilbud i beskæftigelsesindsatsen skal gives med henblik på hurtigst muligt at opnå varig beskæftigelse.

Danmark anvender i en international sammenhæng forholdsvis mange ressourcer på den aktive indsats. Disse ressourcer skal anvendes bedst muligt. En reform af den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til regeringens reformdagsorden gennem højere beskæftigelse og en styrkelse af de offentlige finanser, jf. regeringens 2020-plan.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget, vil regeringen også skabe flere frihedsgrader i beskæftigelsesindsatsen, så den bliver mere jobnær og tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov. Målet er "en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der hjælper de ledige med at finde et nyt job og som hjælper dem, der har for få kvalifikationer, med at få de rigtige og relevante uddannelsestilbud."

***

Regeringen ønsker en effektiv aktiv beskæftigelsesindsats, som tager udgangspunkt i den enkelte ledige. De ledige skal rustes bedre til at blive varigt inkluderet i det arbejdsfællesskab, der er en væsentlig byggesten for vores velfærdssamfund og for den enkeltes liv og mulighe-

der i tilværelsen. Fokus på relevant opkvalificering er et centralt redskab hertil.

Regeringen vil på den baggrund nedsætte en ekspertgruppe, som skal gennemføre en udredning af beskæftigelsesindsatsen i Danmark med afsæt i en række overordnede mål, herunder:

- Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt.
- Der skal fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse.
- Den aktive indsats skal sikre, at de ledige overholder deres rådighedsforpligtelse, men indsatsen skal samtidig tage udgangspunkt i den enkelte og i højere grad bygge på tillid.
- Beskæftigelsessystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger.
- Beskæftigelsessystemet skal være omkostningseffektivt, så ressourcerne i højere grad bruges på redskaber, som hjælper den enkelte i job.

***

Formålet med udredningen er overordnet at besvare følgende spørgsmål:

1. Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?
2. Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov– uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
3. Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, fx så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft, og ledige kommer i varig beskæftigelse?

1. Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?

Der anvendes i dag betydelige ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats. Mange ledige og virksomhederne oplever imidlertid ikke at få tilstrækkelig gavn af indsatsen.

Ekspertgruppen skal komme med anbefalinger til, hvordan der gennem justeringer af den aktive beskæftigelsesindsats kan sikres et varigt løft i beskæftigelsen på en omkostningseffektiv måde. Udredningsarbejdet skal føre til en række konkrete forslag til at gentænke indsatsen. Forslagene baseres på en samlet analyse af den nuværende beskæftigelsesindsats, herunder af hvad der virker i indsatsen. Ekspertgruppen skal komme med konkrete forslag til:

Hvilke redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats der mest effektivt kan bidrage til at hjælpe ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse, herunder undersøges:

- Effekten af de eksisterende tilbud i beskæftigelsesindsatsen på både kort og længere sigt i forhold til at sikre ledige og øvrige overførselsindkomstmodtagere varig beskæftigelse.
- Forskelle på effekten af de forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats på tværs af gruppen af overførselsmodtagere? Kan der fx være positive effekter af uddannelsesaktivering på den varige beskæftigelse?

Hvordan sikres et øget fokus på den enkelte ledige i beskæftigelsesindsatsen, herunder undersøges:

- Om indsatsen i højere grad kan tilrettelægges ud fra den enkeltes behov, herunder om ”profiling” i højere grad bør inddrages som et redskab i tilrettelæggelsen af den aktive beskæftigelsesindsats?

- Om timingen af de aktive tilbud er hensigtsmæssig?
- Hvilken kombination af samtaler og aktive tilbud, der kan bidrage til i højere grad at få ledige og andre overførselsmodtagere varigt i job?

2. Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?

Ydelserne i det danske ydelsessystem er i en international sammenhæng forholdsvist høje. Et vigtigt sigte med den aktive beskæftigelsesindsats er således også at sikre, at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen skal på den baggrund komme med anbefalinger til:

Hvordan de ledige og øvrige grupper af overførselsmodtagere kan tilbydes en meningsfuld aktiv indsats, uden at rådighedsforpligtelsen svækkes, herunder kan Ekspertgruppen fx undersøge:

- Om nogle af kontrolelementerne over for modtagerne af den aktive indsats kan justeres?
- Om dele af den aktive indsats, herunder visse pligter, kan omlægges?
- Om der kan tilvejebringes et større medejerskab for den aktive indsats hos den enkelte ledige?

Beskæftigelsesindsatsen er samtidig forholdsvis regeltung og bureaukratisk. Det indebærer bl.a., at kommunerne bruger forholdsvis mange ressourcer på administration af indsatsen, herunder til samtaler med de ledige og øvrige grupper af overførselsmodtagere. Ekspertgruppen skal komme med konkret anbefalinger til:

- Hvordan ressourcerne i den aktive indsats anvendes mest hensigtsmæssigt, så det sikres, at indsatsen er omkostningseffektiv.

3. Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch fx, så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft, og ledige kommer i varig beskæftigelse?

Beskæftigelsessystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger. Ekspertgruppen skal således afdække samarbejdet mellem virksomheder og jobcentrene og komme med konkrete anbefalinger i forhold til:

- Initiativer, som kan sikre et stærkt samarbejde mellem jobcentrene og virksomhederne, herunder fx initiativer, som sikrer et optimalt jobmatch mellem ledige og virksomheder.
- Initiativer, som kan bidrage til at involvere flere private virksomheder i den aktive indsats, herunder fx en forøgelse af udbuddet af private løntilskudspladser og lyst til at tage et større socialt ansvar.

Ekspertgruppen skal inddrage internationale erfaringer vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats i udredningsarbejdet, herunder hvorvidt de afsatte ressourcer til den aktive indsats står mål med resultaterne på beskæftigelsesområdet. Samtidig skal internationale erfaringer, hvor den aktive beskæftigelsesindsats tilrettelægges ud fra den enkelte lediges karakteristika, herunder internationale erfaringer med "profiling", også inddrages.

***

Økonomi

Ekspertgruppens samlede anbefalinger skal holde sig inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats, så der sikres den bedst mulige udnyttelse af de nuværende ressourcer. Anbefalinger som isoleret set indebærer merudgifter, vil derfor skulle finansieres gennem omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer for den

aktive beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppens forslag skal samlet set understøtte regeringens reformarbejde og en langsigtet forbedring af de offentlige finanser. Ekspertgruppen skal derfor, for alle større forslag, foretage en vurdering af den langsigtede effekt på den strukturelle ledighed og beskæftigelse."

Kapitel 2. Rammer og udfordringer

Dette kapitel beskriver rammerne for rapporten og de overordnede udfordringer, som den aktive beskæftigelsesindsats står over for. Som afsæt for anbefalingerne giver dette kapitel en beskrivelse af status for den aktive beskæftigelsesindsats i dag, både i forhold til udgifterne på beskæftigelsesområdet og de seneste reformer.

Kapitlet indledes med at tegne et overordnet billede af de principper, der ligger til grund for rapporten, målgruppen i fase 2 samt internationale erfaringer i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats. Herefter beskrives intentionerne samt indholdet i henholdsvis reformen af førtidspension – og fleksjobsystemet, kontanthjælpssystemet og sygedagpengesystemet, som er gennemført i de seneste år og indbefatter en betydelig andel af de borgere, som nærværende rapport har fokus på. Dernæst fremgår de økonomiske rammer for indsatsen overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder en opgørelse af udgifterne til den samlede aktive indsats, og endelig opridses de væsentligste udfordringer for den aktive beskæftigelsesindsats.

2.1 En mere individuel og helhedsorienteret indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

I fase 1 tog eksperternes anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats for forsikrede ledige udgangspunkt i, at indsatsen skal være mere enkel, indeholde flere muligheder for borgere og kommuner, flere rettigheder til de ledige og stille færre proceskrav til kommunerne. Indsatsen skal understøttes digitalt og sikre større åbenhed omkring information og sagsgange mellem ledige, jobcentre og a-kasser.

Disse principper er også udgangspunktet for fase 2, hvor ekspertgruppen behandler beskæftigelsesindsatsten for borgere, der som udgangspunkt er længere væk fra arbejdsmarkedet end de forsikrede ledige. I kommissoriets opdrag betegnes målgruppen for fase 2 som "ikke-arbejdsmarkedsparate".

I nærværende rapport behandles følgende målgrupper: Personer på sygedagpenge, kontanthjælp, herunder også jobparate kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælp, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse, personer der modtager førtidspension, er i fleksjob, revalidering eller personer, som opbruger retten til dagpenge. I juni 2014 udgjorde denne gruppe 552.000 personer.

Der er tale om en heterogen gruppe, hvor der er forskel på, hvor langt borgeren er fra arbejdsmarkedet, og hvor store og komplekse udfordringer borgeren har i forhold til at opnå en varig beskæftigelse. På den baggrund har ekspertgruppen valgt at give målgruppen en samlet betegnelse som "borgere i udkanten af arbejdsmarkedet". Ekspertgruppen har vurderet, at det ikke er retvisende at anvende begrebet "ikke-arbejdsmarkedsparat" om samtlige borgere i målgruppen, da en borger i for eksempel fleksjob eller en delvis raskmeldt sygedagpengemodtager, som er delvist i arbejde, ikke kan siges at være ikke-arbejdsmarkedsparat.

I rapporten indgår jobparate kontanthjælpsmodtagere og personer, der opbruger retten til dagpenge, selvom der er tale om en stærkere målgruppe. Baggrunden herfor er, at ekspertgruppen i fase 1 valgte at fokusere på forsikrede ledige med henblik på at tilpasse den aktive indsats til den toårige dagpengeperiode, og i lyset af de gennemførte reformer for jobparate kontanthjælpsmodtagere. Derfor har jobparate kontanthjælpsmodtagere og personer, der opbruger retten til dagpenge indgået i ekspertgruppens arbejde i fase 2.

2.2 Reformer af beskæftigelsespolitikken

De seneste år er der gennemført reformer af førtidspension- og fleksjobsystemet, kontanthjælpssystemet og sygedagpengesystemet, som berører borgere i udkanten af arbejdsmar-

kedet. Det overordnede fokus i både intentionerne og målsætningerne er, at indsatsen i større omfang skal være aktiv, samt at indsatsen i højere grad være:

- virksomhedsrettet
- tværfaglig og helhedsorienteret med udgangspunkt i den enkelte

Boks 2.1 De seneste reformer på området

Kontanthjælpsreformen
- Nyt visitationssystem, hvor unge under 30 år enten visiteres som uddannelsesparate eller aktivitetsparate
- Indsatsen for unge under 30 år uden uddannelse skal have fokus på uddannelse
- Voksne og unge med en uddannelse skal i arbejde
- Aktivitetsparate får en tværfaglig indsats ved en koordinerende sagsbehandler

Førtidspension - og fleksjobreformen
- Nye ressourceforløb, hvor borgere i risiko for at ende på førtidspension kan få en stærk koordineret tværfaglig indsats med fokus på job eller uddannelse
- Fleksjobordningen målrettes, så også personer med en meget begrænset arbejdsevne kan få glæde af ordningen
- Styrket tværfaglighed ved nye rehabiliteringsteam i alle kommuner med repræsentanter fra beskæftigelses-, sundheds-, social- og uddannelsesområdet
- Borgeren skal så vidt muligt have indflydelse på og medejerskab til indsatsen og inddrages i forberedelsen af sagen

Sygedagpengereformen
- Tidligere indsats og opfølgning med udgangspunkt i den sygemeldtes behov for støtte til at vende tilbage til arbejdsmarkedet
- Ny visitationsmodel, hvor ressourcer bruges målrettet på de sygemeldte, der har størst behov for støtte
- Tværfaglig indsats for sygemeldte med komplekse problemer
- Sygemeldte sikres et forsørgelsesgrundlag under deres sygedomsforløb

På baggrund af målgruppens sammensætning og karakteristika vil en snæver beskæftigelsesrettet indsats for en stor del af målgruppen være utilstrækkelig. Det gælder særligt aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere samt personer i ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Beskrivelserne af målgrupperne i kapitel 3 vidner om en gruppe af borgere, som ofte vil stå overfor komplekse problemstillinger, der kan gøre vejen til beskæftigelse eller ordinær uddannelse sværere end ellers. Eksperterne har derfor haft særligt fokus på, at disse borgere reelt får en tværfaglig indsats, og at indsatsen har en kvalitet, der bringer den enkelte tættere på job eller uddannelse.

Beskrivelsen af den virksomhedsrettede indsats i kapitel 4 peger på, at der er et potentiale for at øge brugen af den virksomhedsrettede indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Viden om hvordan aktive indsatser virker, peger på, at virksomhedsrettede tilbud generelt for disse borgere, har en positiv virkning i forhold til, at borgeren kommer i arbejde. Samarbejdet mellem jobcenter og virksomheder er her afgørende, og virksomhederne skal både have lyst til og mulighed for at tage borgerne ind i virksomhedsrettede forløb. Samtidig skal jobcentrene være godt klædt på til opgaven. Der er behov for nye redskaber og tiltag, som kan mindske de barrierer, som i dag kan stå i vejen for, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet får en styrket virksomhedsrettet indsats.

2.3 Internationale erfaringer

Danmark står ikke alene i forhold til at have en række udfordringer med, at den erhvervsaktive befolkning står uden for arbejdsmarkedet. Der er i forbindelse med ekspertgruppens arbejde gennemført en komparativ analyse af beskæftigelsesområdet i Sverige, Norge, Hol-

land, Tyskland og Storbritannien[1], som har fokus på analyse af ydelsessystemer, reformer og indsatser overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Analyserne har haft et særligt fokus på de reformer og indsatser, der er relevante for den danske beskæftigelsesindsats. Der er i analysen konstateret en række interessante fællestræk på tværs af de seks lande.

I alle landene har omkring en femtedel af den erhvervsaktive befolkning stået uden for arbejdsmarkedet over en lang tidsperiode. Det opfattes politisk som et stigende problem set fra et økonomisk, arbejdsudbuds- og menneskeligt perspektiv. Alle lande har i stigende grad indført en mere aktiv tilgang for blandt andet at øge beskæftigelsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

I de lande, vi har sammenlignet os med, kan gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet på samme måde som i Danmark karakteriseres som en heterogen størrelse, hvoraf en stor del har komplekse sociale og helbredsmæssige problemer. Derfor er der også i alle landene fokus på en helhedsorienteret tilgang til borgeren. Der er generelt fokus på at koordinere indsatser mellem forskellige myndigheder og ikke offentlige aktører på området i "integrated services".

Som eksempler på andre landes erfaringer med forskellige tiltag af indsatser på beskæftigelsesområdet kan først peges på de andre skandinaviske lande. Sverige har på et tidligere tidspunkt end Danmark indført en mere restriktiv adgang til ydelser samt et større aktivitetskrav til målgruppen.

Norge er kendetegnet ved en meget aktiv arbejdsmarkedspolitik, der gør stor brug af uddannelse og opkvalificering. Kvalificeringsprogrammet er et tilbud for personer på kontanthjælp og personer med nedsat arbejds- og indtægtsevne. Det særlige er, at det er frivilligt at deltage – deltagerne får i stedet en økonomisk gevinst ved at deltage. En effektevaluering har fundet en positiv beskæftigelseseffekt for deltagerne, og størstedelen af deltagerne finder deltidsbeskæftigelse. Deltagerne har blandt andet fremhævet, at frivillighed øger deres oplevelse af værdighed.[2]

Internationalt kan endvidere peges på erfaringer fra blandt andre Holland, hvor arbejdsgiverne er forpligtet til at betale sygepenge til deres ansatte i op til to år.

Derudover er arbejdsgiverne forpligtede til at gennemføre en reintegrationsplan med den sygemeldte. Såfremt arbejdsgiveren ikke gør sit bedste i forhold til planen, kan denne pålægges at betale sygepenge i yderligere et år.

I Tyskland er der flere eksempler på indsatser med fokus på at forbedre borgerens helbred og beskæftigelsessituation, for eksempel ved JobFit-programmet, som er et fælles finansieret projekt mellem sundhedsmyndigheder og jobcentrene.

Jobcenterpersonalet opgraderes med sundhedsfremmede kompetencer, og indsatsen skal hjælpe ledige til at håndtre stress. Derudover er der i Tyskland tradition for at tildele arbejdsgiverne et ansvar for målgruppen således, at arbejdsgiverne er lovgivningsmæssigt forpligtede til at yde et socialt ansvar for integration af personer med handicaps på arbejdsmarkedet. Virksomhederne kan dog betale sig fra denne forpligtelse for et mindre beløb.

1 Se nærmere i Deloitte & CARMA (2015).
2 Deloitte & CARMA (2015), s. 8 ff.

Storbritannien er kendetegnet ved et aktivt ydelsessystem med strenge krav for at modtage ydelser. Der er indført Universal Credits, som går ud på at forsimple et komplekst ydelsessystem samtidig med at øge incitamenter for at arbejde. Aktive indsatser fylder ikke så meget, men der har været nogle interessante programmer med, som har haft fokus på indsatser for de mest udsatte i de mest socialt belastede områder.[3]

Set i forhold til andre lande anvender Danmark relativt mange ressourcer på beskæftigelsesindsatsen. Det hænger blandt andet sammen med den struktur, vi har indrettet vores arbejdsmarked på i form af blandt andet flexicurity-modellen, som indebærer et særligt fokus på samspillet mellem fleksibilitet på arbejdsmarkedet, økonomiske sikkerhedsnet og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Derudover er ydelsesniveauet relativt højt i Danmark sammenlignet med de øvrige lande. I det følgende opgøres udgifterne til indsatsten overfor de relevante målgrupper.

2.4 Hvad koster den aktive beskæftigelsesindsats?

Opgjort i 2015-pl udgjorde udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats i alt cirka 13,5 mia. kr. i 2013. Opgørelsen fremgår af tabel 2.1. , der overordnet set svarer til den tilsvarende opgørelse af udgifterne i 2012 (opgjort i 2013-pl) i tabel 3.1 i ekspertgruppens første rapport *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*. Som det fremgår, er udgifterne til forsørgelse – både i aktive og passive perioder – på i alt cirka 116 mia. kr.

Tabel 2.1 Samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats og forsørgelse 2013, mio. kr. (2015-pl)

Målgruppe/indsats	Aktiv indsats	Forsørgelse*
Dagpengemodtagere m.v. **	1.970	25.180
Uddannelsesydelsesmodtagere (midlertidig ordning)	270	1.330
Kontanthjælpsmodtagere	3.530	19.800
- heraf arbejdsmarkedsparate	*1.020*	
- heraf ikke-arbejdsmarkedsparate	*2.510*	
Revalidender (inkl. forrevalidering)	680	1.770
Sygedagpengemodtagere	620	13.000
Ledighedsydelsesmodtagere	210	3.110
Ressourceforløbsydelsesmodtagere	10	120
Fleksjob og skånejob ***	50	10.050
Førtidspensionister (Socialministeriet)	0	42.070
Delsum ****	7.340	116.430
*- heraf ikke-arbejdsmarkedsparate ******	*4.080*	*81.850*
Andre beskæftigelsesordninger ******	2.310	
Drift (administration) af jobcentre	3.580	
Puljebevillinger *******	320	
I alt	13.550	116.430

* Omfatter forsørgelsesudgifter til passive og aktive ydelsesmodtagere og den alternative forsørgelsesudgift, som personer i løntilskud, voksenlærlinge fra ledighed og i jobrotation ville have fået, hvis de ikke havde været i løntilskud m.v. (under den aktive indsats medtages kun merudgifter ved løntilskud i forhold til alternativ forsørgelse).
** Udgifterne til dagpengemodtagere m.v. omfatter også følgeudgifter til beskæftigede m.fl.
*** Den aktive indsats for personer i fleksjob og skånejob omfatter alene følgeudgifter (mentor og hjælpemidler).
**** Omfatter foruden 5,9 mia. kr. driftsudgifter ved aktivering i vejledning og opkvalificering og 0,9 mia. kr. følgeudgifter (mentor, hjælpemidler og befordring) også 0,6 mia. kr. merudgifter ved løntilskud i forhold til alternativ forsørgelse. Der er foretaget afrundinger af tallene.
***** Omfatter ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, revalidender, forrevalidender og modtagere af sygedagpenge, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse samt fleks- og skånejobbere og førtidspensionister.
****** Omfatter udgifter til jobrotation, voksenlærlinge, senior- og servicejob, jobpræmieordninger samt udgifter til personlige assistance til handicappede.
******* Omfatter blandt andet pulje til implementering af rehabiliteringsteams samt bevillingen til fleksjobambassadører m.v.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabstal.

3 Deloitte & CARMA (2015), s. 9 ff.

Det fremgår af tabellen, at den del af de aktive udgifter, som umiddelbart kan fordeles på de forskellige målgrupper udgør cirka 7,3 mia. kr., og at cirka halvdelen af disse udgifter vedrører kontanthjælpsgruppen, hvoraf den væsentligste del på cirka 2,5 mia. kr. blev anvendt på de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere[4]. Udgifterne til den øvrige del af de ikke-arbejdsmarkedsparate målgrupper udgjorde cirka 1,6 mia. kr., herunder primært revalidender (0,7 mia. kr.) og sygedagpengemodtagere (0,6 mia. kr.). De samlede direkte henførbare udgifter til den aktive indsats for ikke-arbejdsparate borgere udgjorde herefter i alt knap 4,1 mia. kr. i 2013.

Dertil kommer en række udgifter, som ikke lige så entydigt lader sig fordele på målgrupper. Det gælder for eksempel udgifterne på cirka 2,3 mia. kr. til de såkaldte "øvrige beskæftigelsesordninger", som omfatter udgifter til jobrotation, voksenlærlinge, senior- og servicejob, jobpræmieordninger samt udgifter til personlige assistance til handicappede. Jobcentrenes administrationsudgifter er på baggrund af kommunalt indberettede regnskabstal skønnet til cirka 3,6 mia. kr. Endelig medtager opgørelsen i alt 0,3 mia. kr. i øremærkede puljebevillinger. Der er blandt andet tale om satspuljer og bevillinger afsat til konkrete understøttende initiativer i forbindelse med de politiske aftaler om blandt andet reformerne af førtidspension og fleksjobordningerne samt af kontanthjælps- og sygedagpengesystemet.

I nedenstående tabel 2.2. fremgår en mere detaljeret opgørelse af de i alt 7,3 mia. kr., som anvendes og kan henføres til den aktive indsats overfor lovens målgrupper. Af tabellen fremgår, at cirka 5,9 mia. kr. anvendes til driftsudgifter ved aktivering i vejledning og opkvalificering, at cirka 0,9 mia. kr. vedrører følgeudgifter (mentor, hjælpemidler og befordring) og at de resterende cirka 0,6 mia. kr. er merudgifter ved løntilskud i forhold til alternativ forsørgelse. Opgørelsesmetoden svarer til samme beregninger i ekspertgruppens første rapport, og konklusionen er ligeledes den samme – at langt hovedparten af udgifterne til den aktive indsats vedrører driften af vejlednings- og opkvalificeringstilbud. Denne udgiftskategori omfatter dels udgifter til ordinære uddannelsestilbud, for eksempel AMU-kurser og lignende samt tilbud om "øvrig vejledning og opkvalificering", der er en samlebetegnelse for en lang række forskellige tilbudstyper, herunder særligt tilrettelagte projektforløb, jobsøgningskurser m.v.[5] Udgifterne til disse øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb er opgjort til at udgøre knap 2,5 mia. kr. af de i alt 2,7 mia. kr., som anvendes på kontanthjælpsgruppen, og udgør også hovedparten af udgifterne til den aktive indsats for sygedagpenge- og ledighedsydelsesmodtagere.

4 Begrebet "ikke-arbejdsmarkedsparate borgere" anvendes her undtagelsesvist af hensyn til konsistens med begrebet, som anvendes i tabel 2.1. af historiske årsager.
5 AMU-kurser kan både være ordinær uddannelse eller "øvrig vejledning og opkvalificering".

Tabel 2.2 Målgruppeopdelt opgørelse af udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats 2013, mio. kr. (2015-pl)

Målgruppe/indsats	Drifts-udgifter	Følge-udgifter*	Merudg. til løntilskud**	Aktiv ind-sats i alt
Kontanthjælpsmodtagere	2.680	480	370	3.530
- heraf arbejdsmarkedsparate	*770*	*140*	*110*	*1.020*
- heraf ikke-arbejdsmarkedsparate	*1.900*	*340*	*270*	*2.510*
Revalidender (inkl. forrevalidering)	560	90	20	680
Sygedagpengemodtagere	580	40	0	620
Ledighedsydelsesmodtagere	190	20	0	210
Ressourceforløbsydelsesmodtagere	10	0	0	10
Personer i fleksjob	0	50	0	50
Delsum ikke-arbejdsmarkedsparate	3.240	550	290	4.080
Dagpengemodtagere m.v.	1.580	210	180	1.970
Uddannelsesydelsesmodtagere	260	0	10	270
I alt	5.860	900	580	7.340

* Består af udgifter til mentorer, hjælpemidler og befordring. Udgifter til mentorer registreres ikke på målgrupper, så de er fordelt efter målgruppens relative andel af aktiverede personer. Udgifter til hjælpemidler og befordring er registreret for hver målgruppe (inkl. personer i fleksjob).
** Merudgifter til løntilskud er beregnet som differencen mellem de samlede udgifter til løntilskud og de tilsvarende udgifter til forsørgelse, hvis løntilskudspersonerne i stedet have fået dagpenge eller kontanthjælp m.v.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabstal.

Tabel 2.3 Målgruppeopdelt opgørelse af udgifterne til vejledning og opkvalificering 2013, mio. kr. (2015-pl)

Målgruppe/indsats	Ordinær uddannelse	Øvrig vejledning og opkvalificering	I alt
Kontanthjælpsmodtagere	190	2.490	2.680
- heraf arbejdsmarkedsparate	*50*	*720*	*770*
- heraf ikke-arbejdsmarkedsparate	*130*	*1.770*	*1.900*
Revalidender (inkl. forrevalidering)	330	240	560
Sygedagpengemodtagere	20	560	580
Ledighedsydelsesmodtagere	0	190	190
Ressourceforløbsydelsesmodtagere	0	10	10
Personer i fleksjob	0	0	0
Delsum ikke-arbejdsmarkedsparate	480	2.770	3.240

Kilde: Egne beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabstal.

2.5 Hvad virker for målgruppen?

Der er igennem de seneste år opbygget viden om, at en virksomhedsrettet indsats går igen ved indsatser, der har positive effekter på tværs af gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Den virksomhedsrettede indsats er i mange tilfælde kombineret med andre tilbud som for eksempel mentorstøtte eller psykiatrisk behandling.

Der er således et tungtvejende argument for som hovedregel at aktivere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i virksomhedsrettede tilbud. Effekterne af den virksomhedsrettede indsats er nærmere beskrevet i rapportens kapitel 4.

Der er endvidere evidens for, at særlige typer af tværfaglige indsatser har en positiv effekt for målgruppen, hvor man i de mest effektive indsatser som udgangspunkt benytter sig af en række forskellige indsatser og redskaber på tværs af forvaltninger og sektorer med henblik på at sikre borgeren en individuel og helhedsorienteret indsats. Især er tværfaglige indsatser

bedst belyst i forbindelse med en kombineret sundheds- og beskæftigelsesindsats. Effekterne af den tværfaglige indsats er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Kernen i hvad der virker for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, indebærer derfor, at borgeren skal ud på en rigtig virksomhed med rigtige kollegaer og arbejdsopgaver samtidig med, at der skal være en sammenhængende tværfaglig indsats, hvor de forskellige aktiviteter, der sættes i gang for borgeren, understøtter hinanden og tilsammen er frugtbare i forhold til at få borgeren videre i job eller uddannelse.

2.6 Overordnede udfordringer for den aktive beskæftigelsesindsats

Der kan være forskellige årsager til, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan have vanskeligt ved at komme i job eller gennemføre en uddannelse. Udfordringerne afspejler både fysiske, psykiske, sociale og kompetencemæssige forhold. Kommunernes arbejde med at sikre ordinær uddannelse og beskæftigelse til disse borgere er derfor en kompleks opgave, som stiller høje krav til indsatsen.

Herunder opsummeres de udfordringer, som kan udledes direkte af analyserne af den nuværende beskæftigelsesindsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, jf. kapitel 3 til 7. Det drejer sig om:

- For få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet får en jobrettet indsats.
- Alt for mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har ikke en kompetencegivende uddannelse.
- De regler og den lovgivning kommunerne arbejder ud fra, udgør tilstrækkeligt gode rammer for tilrettelæggelsen af en styrket tværfaglig indsats.
- Revalideringsordningen har ikke fulgt med de nye reformer på beskæftigelsesområdet og skal moderniseres, så den dækker et reelt behov for indsats.
- Kommunernes økonomiske incitamenter for at igangsætte langsigtede, helhedsorienterede indsatser er ikke gode nok.
- Det kan være svært for kommunerne at træffe de rigtige valg ved igangsættelse af tværfaglige indsatser, fordi viden om, hvad der virker dels er begrænset og dels ikke er udbredt ordentligt.
- Ved langsigtede og tværgående investeringer i borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan gevinsten være svær at synliggøre tilstrækkeligt klart i kommunen, hvilket kan medføre, at argumenterne for en sådan investering lokalt ikke er overbevisende nok.

Kapitel 3. Målgrupper og udfordringer

3.1 Indledning

Som et afsæt for ekspertgruppens anbefalinger til en forbedret aktiv indsats for gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet på offentlig forsørgelse giver dette kapitel en generel karakteristik af målgruppen. Formålet med dette kapitel er at afdække, hvordan borgere bevæger sig mellem ydelser, hvem borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er, hvilke udfordringer de står overfor, og hvilken indsats de får. Der indgår en række personcases i kapitlet, der illustrerer nogle af de problemstillinger, som disse borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan stå overfor.

Dette kapitel har fokus på personer, der modtager en af ydelserne førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge. Kontanthjælpsmodtagere visiteres som enten jobparate eller aktivitetsparate, mens uddannelseshjælpsmodtagere visiteres som åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate eller aktivitetsparate. Når det er relevant, skelnes der i analysen mellem visitationskategorier. Se eventuelt bilag 3.1 for en nærmere beskrivelse af de enkelte ordninger. I resten af dette kapitel vil gruppen af personer, der modtager en af de angivne ydelser blive omtalt som "borgere i udkanten af arbejdsmarkedet", selvom de jobparate kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere med et job også er en del af gruppen, og personer i fleksjob har et arbejde.

▼ Boks 3.1 Definition af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet består af modtagere af:

- Førtidspension
- Fleksjob
- Ledighedsydelse
- Ressourceforløb
- Revalidering
- Kontanthjælp
- Uddannelseshjælp
- Sygedagpenge

Herudover kan der være en gruppe selvforsørgende, som også kan betragtes som værende på kanten af arbejdsmarkedet samt modtagere af de midlertidige ydelser arbejdsmarkedsydelse og uddannelsesydelse. Borgere på de midlertidige ydelser vil indgå i analysen, når det er relevant.

3.2 Hvor mange er på offentlig forsørgelse?

▸ Der er cirka 550.000 offentligt forsørgede personer, når der ses bort fra dagpenge- og efterlønsmodtagere

Antallet af fuldtidspersoner, der modtager en overførselsindkomst (eksklusiv efterløn, folkepension og SU), har i perioden fra januar 2004 til december 2013 samlet set svinget mellem 536.000 (august 2008) og 734.000 (januar 2004)[1]. I juni 2014 var der 643.000 fuldtidspersoner, der modtog en offentlig overførselsindkomst. Som det fremgår af figur 3.1, svinger det med konjunkturerne, hvor mange personer i den arbejdsdygtige alder, der er offentligt forsørget. Antallet af offentligt forsørgede var således faldende under højkonjunkturen i 2005-2008, mens antallet steg fra 2008 til 2009 og har siden ligget nogenlunde konstant.

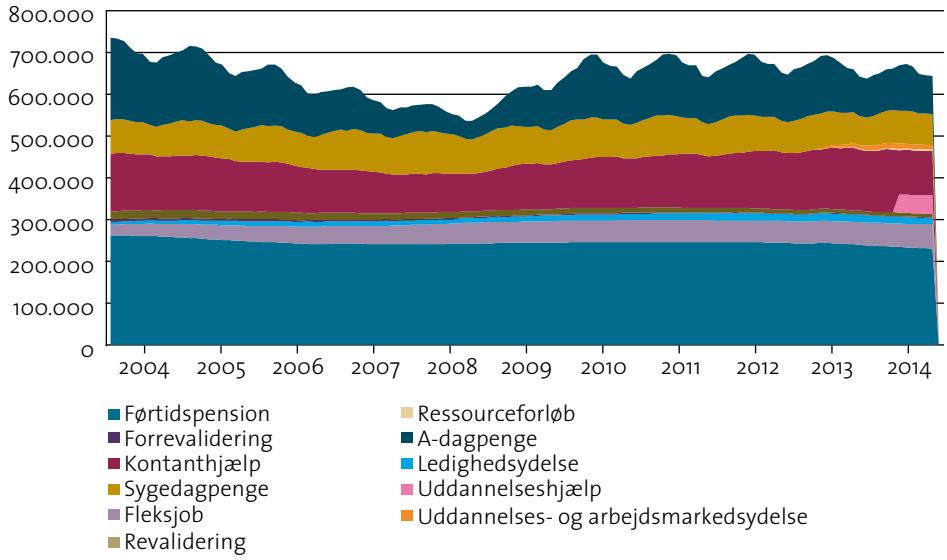
1 Antallet af fuldtidspersoner i den enkelte måned er beregnet som antal uger, hver enkeltperson har modtaget en given ydelse inden for den valgte periode dividret med det antal uger, som hele perioden dækker.

Hvis man ser bort fra gruppen af dagpengemodtagere, er der betydeligt mindre udsving i antallet af personer på overførselsindkomst i perioden 2004-2014. Det samlede antal af fuldtidspersoner på ydelserne førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, uddannelseshjælp, kontanthjælp, særlig uddannelsesydelse, arbejdsmarkedsydelse og sygedagpenge (borgere i udkanten af arbejdsmarkedet) har svinget mellem 491.000 og 561.000 i perioden januar 2004 til december 2013. I juni 2014 var der 552.000 personer i gruppen. Det relativt begrænsede udsving i antallet af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet selv på tværs af konjunkturer vidner om, at der er tale om et strukturelt problem.

▸ Antallet af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er et strukturelt problem

Ordningerne for disse grupper af borgere har alle forskelligt formål og forskellige målgrupper, men alligevel er der et vist overlap, således at regelændringer for en ordning kan have afledte effekter på andre ordninger.

Figur 3.1 Antal fuldtidspersoner på overførselsindkomst, januar 2004 - juni 2014



Kilde: Jobindsats.dk

▸ Andelen af den erhvervsaktive befolkning uden for arbejdsmarkedet ligger på nogenlunde samme niveau i Danmark som i andre lande vi typisk sammenligner os med

Deloitte har i samarbejde med CARMA undersøgt antallet af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i henholdsvis Danmark, Norge, Sverige, Holland, Tyskland og Storbritannien. På grund af forskellige ydelsessystemer og opgørelsesmetoder i de seks lande, er det svært at lave en præcis sammenligning, men generelt er andelen af den erhvervsaktive befolkning uden for arbejdsmarkedet på nogenlunde samme niveau i alle landene, og der er således ikke tale om en særligt tung dansk udfordring (Deloitte & CARMA, 2015).

3.2.1 Hvor lang tid modtager borgere i udkanten af arbejdsmarkedet offentlig forsørgelse?

▸ 358.300 borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har været offentlig forsørget i mindst 80 pct. af de sidste fem år

I uge 20 2014[2] var der 553.900 borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Heraf har 459.000 personer (81 pct.) været offentligt forsørget i mindst 80 pct. af det forgangne år og 358.300 personer (65 pct.) har været offentligt forsørget i mindst 80 pct. af tiden de forgangne fem år, se tabel 3.1. En stor del af de personer, der har været offentligt forsørget i en lang periode er personer på mere eller mindre permanente ydelser som førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse. Det bemærkes dog, at 63 pct. af de aktivitetsparate og 40 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere har været offentligt forsørget i mindst 80 pct. af de foregående fem år, se tabel 3.1.

2 Undersøgelsen tager udgangspunkt i personer, der var offentligt forsørget i uge 20 2014, fordi ugen er en "typisk uge", der ikke ligger i en typisk ferieperio de.

Tabel 3.1 Antal offentligt forsørgede opdelt efter ydelse, uge 20 2014

	Antal personer, der modtog ydelsen i uge 20 2014	Havde været offentlig forsørget* i mindst 80 pct. af det forudgående år	Havde været offentligt forsørget* i mindst 80 pct. af de forudgående fem år		
	Antal	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Sygedagpenge	82.100	25.400	31	4.100	5
Uddannelseshjælp, åbenlyst uddannelsesparate	3.900	800	21	100	3
Uddannelseshjælp, uddannelsesparate	15.500	6.800	44	1.700	11
Uddannelseshjælp, aktivitetsparate	25.100	19.500	78	7.100	28
Kontanthjælp, jobparate	28.400	19.900	70	11.400	40
Kontanthjælp, aktivitetsparate	75.400	67.800	90	47.600	63
Arbejdsmarkedsydelse	8.100	6.900	85	1.400	17
Særlig uddannelsesydelse	3.700	3.000	81	800	22
Revalidering	8.100	7.700	95	3.800	47
Ressourceforløb	4.000	3.700	93	2.200	55
Fleksjob	56.600	56.100	99	50.100	89
Ledighedsydelse	13.700	13.300	97	11.000	80
Førtidspension	229.300	228.100	99	217.000	95
I alt	553.900	459.000	81	358.300	65
I alt uden førtidspension	324.600	230.900	71	141.300	44

* Offentlig forsørgelse er defineret som dagpenge, arbejdsmarkedsydelse, særlig uddannelsesydelse, kontanthjælp, uddannelseshjælp, rotationsvikarer, sygedagpenge, revalidering, forrevalidering, førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse.
Kilde: DREAM

Personer, der har været offentligt forsørget i mindst 80 pct. af det forgangne år, og som modtager en af ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp, arbejdsmarkedsydelse, uddannelsesydelse, ressourceforløb, førtidspension og ledighedsydelse samt sygedagpengemodtagere, der ikke er tilknyttet en arbejdsplads, må alle betragtes som personer, der er relativt langt fra arbejdsmarkedet. Denne gruppe bestod i uge 20 2014 af 390.100 personer.

Selvom en stor del af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet har været offentligt forsørget i lang tid, er det vigtigt at være opmærksom på, at der også er et betydeligt antal personer, der blot modtager for eksempel kontanthjælp eller sygedagpenge i en kortere periode. Så selvom det samlede antal af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet ikke ændrer sig meget over tid, jf. figur 3.1, er der dog en udskiftning i hvilke personer, der er en del af gruppen.

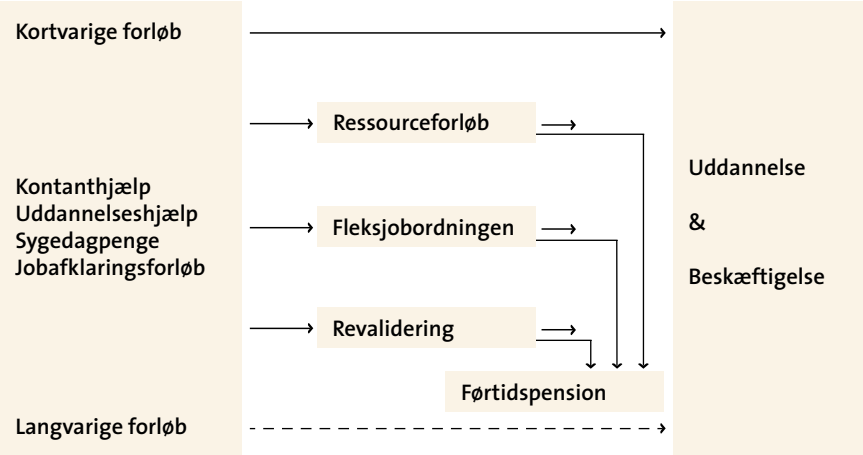
▸ Sygedagpenge og kontanthjælp går ofte forud for de øvrige ydelser for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

3.2.2 Forsørgelseshistorik for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

For personer i revalidering, fleksjobordningen, ressourceforløb og på førtidspension gælder, at mellem 80 og 90 pct. var offentligt forsørgede, inden de begyndte at modtage pågældende ydelse. Det er mellem to tredjedele og tre fjerdedele, som modtog kontanthjælp eller sygedagpenge inden starten på ydelsesforløbet. Revalidender og personer i fleksjobordningen kommer primært fra sygedagpenge, mens førtidspensionister og personer på ressourceforløb kommer mere ligeligt fra sygedagpenge og kontanthjælp.[3]

3 Se eventuelt bilag 3.2, der viser forsørgelseskilde inden start i fleksjobordningen, på revalidering, førtidspension og ressourceforløb. Opgørelsen er lavet på baggrund af personer, der modtog de pågældende ydelser i uge 20 2014.

Figur 3.2 Typiske personbevægelser igennem ydelsessystemet



Forsørgelseshistorikken ser betydeligt anderledes ud for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne, idet størstedelen af denne gruppe ikke var offentligt forsørget, inden de startede på ydelsen. Blandt personer, der havde modtaget kontant-/uddannelseshjælp i under et år, var det 73 pct., der inden start på kontant-/uddannelseshjælpsforløbet var enten i beskæftigelse, uddannelse eller selvforsørget på anden vis.[4] Der er 20 pct., der kommer fra en SU-berettiget uddannelse. Blandt personer med en kontant-/uddannelseshjælpsanciennitet på mellem et og tre år og mellem tre og fem år var der henholdsvis 64 og 63 pct., der var i beskæftigelse, uddannelse eller anden selvforsørgelse inden start på ydelsesforløbet. Der er altså en tendens til, at jo længere en kontant-/uddannelseshjælpsmodtager har været på ydelsen, jo større sandsynlighed er der for, at personen modtog en anden offentlig ydelse inden starten på kontant-/uddannelseshjælpsforløbet. [5]

Også blandt sygedagpengemodtagere er det langt størstedelen, der ikke var offentligt forsørget før de startede på ydelsen. Blandt personer, der havde modtaget sygedagpenge under et år, var 71 pct. i beskæftigelse inden de begyndte at modtage sygedagpenge, mens 16 pct. modtog dagpenge. Blandt personer der havde modtaget sygedagpenge i mellem et og tre år, var de tilsvarende tal 61 og 26 pct. Der er altså større sandsynlighed for, at personer, der har været længere på sygedagpenge, var offentligt forsørget, inden de startede på sygedagpengeforløbet.[6] Personer, der hverken er beskæftiget eller på dagpenge inden start på et sygedagpengeforløb, er typisk enten selvforsørgende (ofte selvstændige), på SU, barselsdagpenge eller revalidering inden start på forløbet.

Langtidsledige på dagpenge kan også blive en del af gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Boks 3.2 viser efterfølgende forsørgelsesstatus for personer, der opbruger dagpengeretten.

4 Kontant- og uddannelseshjælp behandles under ét idet en stor del af de personer, der i dag får uddannelseshjælp modtog kontanthjælp indtil kontanthjælpsreformen trådte i kraft 1. januar 2014.
5 Se eventuelt bilag 3.3, der viser forsørgelseskilde inden start på kontant-/uddannelseshjælp. Opgørelsen er lavet på baggrund af personer, der modtog kontant- eller uddannelseshjælp i uge 20 2014.
6 Se eventuelt bilag 3.4, der viser forsørgelseskilde inden start på sygedagpenge for personer, der modtog sygedagpenge i uge 20 2014.

▼ Boks 3.2 Efterfølgende forsørgelsesstatus for personer, der opbruger dagpengeperioden

Dagpengeretten blev i 2010 vedtaget sænket fra fire til to år. I januar 2013 opbrugte de første personer retten til den nye kortere dagpengeperiode. I alt var der 33.600 personer, som opbrugte retten til dagpenge i 2013, og 11.800 personer, der opbrugte dagpengeretten i perioden januar – august 2014. Blandt personer, der opbrugte retten til dagpenge i januar-maj 2014, var der tre måneder efter dagpengeophør:

23 pct. i beskæftigelse,
42 pct., der modtog arbejdsmarkedsydelse
8 pct., der modtog særlig uddannelsesydelse
2 pct., der modtog kontanthjælp eller uddannelseshjælp
8 pct., der modtog sygedagpenge
10 pct., der modtog anden offentlig forsørgelse end de ovenfor nævnte
7 pct. (500 personer) havde hverken offentlig forsørgelse eller lønindkomst

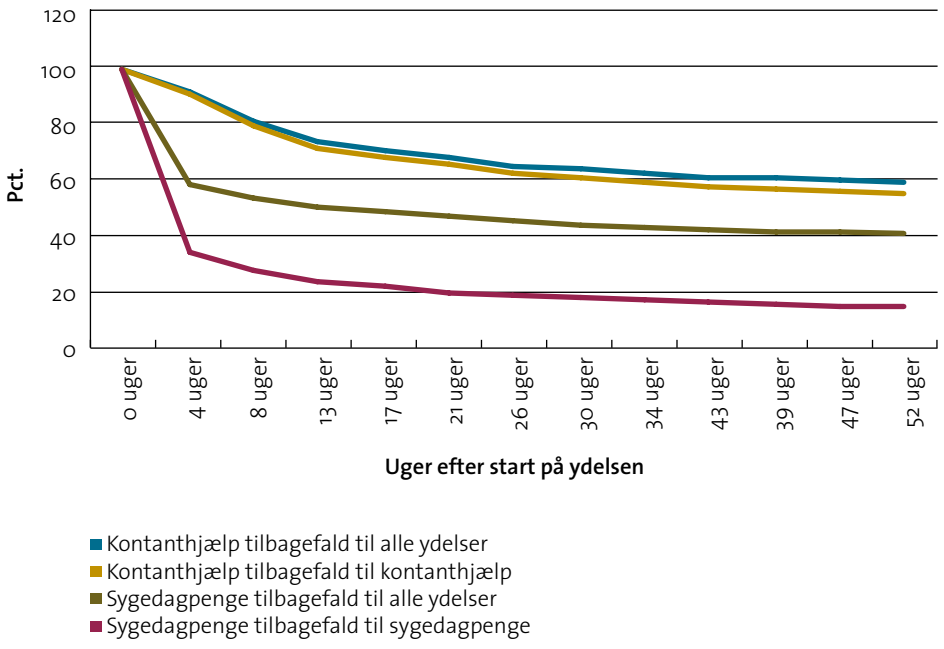
Kilde: Jobindsats.dk

3.2.3 Hvor bliver de af?

▸ Mange modtager kun kontanthjælp eller sygedagpenge i en kortere periode, men en del er offentligt forsørget i en længere periode

Som ovenstående afsnit viser, går sygedagpenge og kontanthjælp ofte forud for mere permanent offentlig forsørgelse, men det er naturligvis ikke alle kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere, der kommer i en af disse ordninger. Figur 3.3 viser hvor stor en andel, der fortsat er på henholdsvis kontanthjælp, sygedagpenge eller anden offentlig forsørgelse inden for et år. Et år efter start på kontanthjælp modtager 55 pct. stadig kontanthjælp, mens 4 pct. modtager anden offentlig forsørgelse. Omvendt er der altså 41 pct., der er kommet i beskæftigelse, anden selvforsørgelse eller uddannelse inden for det første år efter kontanthjælpsstart. Blandt sygedagpengemodtagere er der 15 pct., der modtager sygedagpenge et år efter sygedagpengestart, mens der er 26 pct., der modtager anden offentlig forsørgelse (typisk dagpenge). Der er 59 pct. der er kommet i beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse. For både kontanthjælp og sygedagpenge gælder altså, at mange kun modtager ydelsen i en kortere periode, men der er også en del, der er offentligt forsørget i en længere periode.

Figur 3.3 Andel personer, der modtager henholdsvis kontanthjælp og sygedagpenge eller anden offentlig forsørgelse et givet antal uger efter ydelsesforløbet start. Forløb påbegyndt i 2012



Kilde: Jobindsats.dk

▸ Afgangen fra kontanthjælp/ sygedagpenge er mindre for grupper, der har modtaget disse ydelser længere

Der er en sammenhæng mellem sandsynligheden for at afgå fra kontanthjælp og kontanthjælpsancienniteten, således at afgangen fra kontanthjælp er størst blandt personer, der har modtaget kontanthjælp i kortere tid.[7] Derudover er der blandt personer, der afslutter et kontanthjælpsforløb, større sandsynlighed for at afgå til anden offentlig forsørgelse, jo længere tid man har modtaget kontanthjælp. Blandt de personer, der var afgået fra kontanthjælp, var der 19 pct. blandt de, der havde modtaget kontanthjælp i under et år, der afgik til anden offentlig forsørgelse. Blandt personer, der afgik fra kontanthjælp efter et til tre år, tre til fem år og mere end fem år, var der henholdsvis 39, 60 og 74 pct., der afgik til anden offentlig forsørgelse. Modsat er der forholdsvis flere, der afgår til beskæftigelse og uddannelse blandt personer, der har modtaget kontanthjælp i kortere tid. Afgangen fra uddannelseshjælp og sammenhængen med ydelsesancienniteten svarer til billedet for kontanthjælp.[8]

▸ Afgang fra et langvarigt kontanthjælps-/sygedagpengeforløb er oftere til anden offentlig forsørgelse, end afgang fra et kortere kontanthjælps-/sygedagpengeforløb er

Der er betydeligt større afgang fra sygedagpenge end fra kontanthjælp. Ligesom blandt kontanthjælpsmodtagerne er der størst afgang fra sygedagpenge blandt dem, der har været kortest tid på ydelsen, mens relativt flere blandt de, der afgår, overgår til beskæftigelse blandt dem, der har modtaget sygedagpenge i kortere tid.[9]

I dette afsnit er det vist, at langt størstedelen af dem, der er på førtidspension, ressourceforløb, fleksjob, ledighedsydelse og revalidering modtog kontanthjælp eller sygedagpenge inden starten på deres nuværende ydelsesforløb. Det er desuden vist, at afgangen fra både sygedagpenge og kontanthjælp er mindre blandt grupper, der har været længere på ydelsen, mens afgangen til beskæftigelse blandt dem, der afgår, er størst blandt dem, der afgår hurtigt. Risikoen for, at kontanthjælp eller sygedagpenge er starten på en lang karriere som offentligt forsørget, forøges altså jo længere man modtager kontanthjælp eller sygedagpenge.

3.3 Hvem er borgere i udkanten af arbejdsmarkedet?

I dette afsnit undersøges sammensætningen af gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet nærmere.[10]

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er generelt ældre end befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Uddannelseshjælpsmodtagere er dog relativt unge, hvilket følger af, at ydelsen gives til unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Mænd er overrepræsenteret blandt de jobparate kontanthjælpsmodtagere og de uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, mens kvinder er overrepræsenteret i alle øvrige ydelsesgrupper. Samlet set udgør kvinder 54 pct. af borgerene i udkanten af arbejdsmarkedet.

▸ Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenteret blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Indvandrere fra ikke-vestlige lande er generelt overrepræsenteret blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Indvandrere fra ikke-vestlige lande er i særlig høj grad overrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagere, hvor de udgør 21 pct. af de jobparate og 33 pct. af de aktivitetsparate, og blandt førtidspensionister, hvor de udgør 13 pct. mod 7 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Der er desuden en tendens til, at der er en større andel personer med ikke-vestlig baggrund i gruppen af langvarigt forsørgede i forhold til gruppen af berørte. Efterkommere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenteret blandt uddannelseshjælpsmodtagerne, men ikke i de øvrige ordninger for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Kønsforskelle i forsørgelseskilden er anderledes blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande end blandt personer med dansk oprindelse.[11] Blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande på

7 Se eventuelt bilag 3.5, der viser afgangen fra kontanthjælp.
8 Se eventuelt bilag 3.6, der viser afgangen fra uddannelseshjælp.
9 Se eventuelt bilag 3.7, der viser afgangen fra sygedagpenge.
10 Bilag 3.8 viser en række baggrundskarakteristika for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet sammenholdt med befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Undersøgelsen tager udgangspunkt i personer, der var offentligt forsørget i uge 20 2014. Ugen er valgt, fordi den er en "typisk uge", der ikke ligger i en typisk ferieperiode.
11 Se eventuelt bilag 3.9.

kontanthjælp er en større andel kvinder end blandt kontanthjælpsmodtagere med dansk oprindelse.[12] Modsat udgør kvinder en mindre andel af gruppen af indvandrere fra ikke-vestlige lande, der modtager de øvrige ydelser for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet som uddannelseshjælp, sygedagpenge, fleksjob og førtidspension, end kvinder udgør af gruppen af danskere, der modtager disse ydelser.

Relativt flere af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet bor i en lejebolig sammenlignet med befolkningen generelt,[13] og relativt mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet bor alene. Der er desuden forskel på, hvor stor en andel af indbyggerne i landets kommuner, der er i udkanten af arbejdsmarkedet. I en række kommuner nord for København er det under 10 pct. af indbyggerne, mens det i Lolland kommune er 27 pct. af indbyggerne. Generelt udgør borgere i udkanten af arbejdsmarkedet en mindre andel i kommunerne omkring København, Århus og Aalborg, mens øerne under Fyn og Sjælland samt Bornholm har en stor andel borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.[14]

▼ **Boks 3.3 Karakteristika for personer, der opbruger dagpengeretten, i forhold tildagpengemodtagere gererelt, januar 2013 – juni 2014**

Personer, der har opbrugt dagpengeretten i perioden januar 2013 til juni 2014, er ældre end dagpengemodtagere generelt. Personer under 30 år er stærkt underrepræsenteret, mens personer over 50 år er stærkt overrepræsenteret blandt dem, der opbruger dagpengeretten, i forhold til dagpengemodtagere generelt.

Ikke-vestlige indvandrere er overrepræsenteret blandt personer, der har opbrugt dagpengeretten i forhold til deres andel af dagpengemodtagere generelt, mens personer med dansk baggrund er underrepræsenteret.

Mændene var overrepræsenteret blandt personer, der opbrugte dagpengeretten i 2013, mens kvinderne er overrepræsenteret blandt dem, der har opbrugt retten i 2014. Denne forskel skyldes blandt andet, at mænd typisk arbejder i den private sektor og kvinder i den offentlige, og fordi den private sektor reagerede hurtigere på lavkonjunkturen end den offentlige, ramte lavkonjunkturen kvinder og mænd i forskellige tempi.

Medlemmer af 3F A-kasse og HK A-kasse er overrepræsenteret blandt personer, der opbrugte dagpengeretten både i 2013 og 2014, men medlemmerne af HK A-kasse er i højere grad overrepræsenteret blandt dem, der opbrugte retten i 2014 end i 2013. Medlemmer af FOA A-kasse var underrepræsenteret blandt dem, der opbrugte retten i 2013, men blandt dem, der opbrugte retten i 2014, er FOA A-kasses andel svarende til medlemmernes andel af dagpengemodtagere generelt.

Kilde: Jobindsats.dk

▸ **Mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har ikke en kompetencegivende uddannelse**

Udfordringer for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet[15]

Gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har i højere grad end befolkningen generelt følgende udfordringer:

- Svag uddannelsesbaggrund
- Flere kontakter til sundhedsvæsenet
- Tager mere psykofarmaka
- Ringere selvvurderet helbred
- Har siddet mere i fængsel
- Har oftere været anbragt uden for hjemmet som barn

12 Hvis man alene ser på person er, der i uge 20 i 2014 har været offentligt forsørget i mere end 80 pct. af de forudgående fem år, er forskellen i andelen af kvinder blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere endnu mere udtalt. Blandt personer med dansk baggrund udgør kvinder 49 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der har været offentligt forsørget i mere end 80 pct. af de sidste fem år. Blandt ikke-vestlige indvandrere udgør kvinder 63 pct. af samme gruppe.
13 Se bilag 3.10.
14 Se eventuelt bilag 3.11, der viser et Danmarkskort over andel borgere i udkanten af arbejdsmarkedet af befolkningen i de enkelte kommuner.
15 Bilag 3.12 viser udfordringer for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet sammenholdt med befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

Det er vigtigt at understrege, at der her er tale om gennemsnitsbetragtninger, og at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet naturligvis er meget forskellige. Nogle borgere har mange udfordringer, mens andre mere eller mindre umiddelbart vil kunne træde ind på arbejdsmarkedet.

En stor del af borgerene i udkanten af arbejdsmarkedet har ikke en kompetencegivende uddannelse, og særligt blandt de unge kontanthjælpsmodtagere er der en stor del uden en kompetencegivende uddannelse sammenlignet med den jævnaldrende befolkning.

▸ Mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har dårligt fysisk og/eller psykisk helbred

Der er meget der tyder på, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har et dårligere fysisk og psykisk helbred end befolkningen generelt. I gennemsnit har alle ydelsesgrupper blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet flere kontakter til alment praktiserende læge end befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er der samlet set 9 pct., der har haft mere end 30 kontakter på et år. Både blandt job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er det 7 pct., mens det blandt befolkningen generelt kun er 2 pct. Der er desuden en betydeligt større andel blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der tager psykofarmaka end blandt befolkningen som helhed.[16] I befolkningen i den arbejdsdygtige alder er der 9 pct., der i løbet af et år tager psykofarmaka, mens det blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet samlet set er 32 pct. I alle andre grupper end de jobparate kontanthjælpsmodtagere er der en større andel, der tager psykofarmaka, end i befolkningen som helhed. Blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er det 36 pct., mens det blandt førtidspensionisterne og ledighedsydelsesmodtagerne er henholdsvis 35 og 38 pct.

▼ Personcase: Kvinde med fibromyalgi

En kvinde med smerter i armene mener ikke selv, at hun kan arbejde, men jobcenteret er ikke enig i denne vurdering. Kvinden har været udredt på et sygehus, uden nogen objektive fund, hvorfor der er forsøgt aktivering, som kvinden oplever medfører en forværring af smerterne.
Egen læge fraråder nogen form for aktivering, da kvinden ligeledes er psykisk påvirket af sin situation. Egen læge mener ikke, at kvinden vil kunne genindtræde på arbejdsmarkedet grundet hendes fysiske og psykiske gener.

Kilde: Deloitte (2015)

Den faktiske helbredstilstand er svær at redegøre fuldstændigt for på baggrund af registeroplysninger, og det er derfor sandsynligt, at den enkeltes egen opfattelse af sit helbred giver et mere nuanceret billede. Rapporten "Danskernes Sundhed - Den Nationale Sundhedsprofil 2013" giver et billede af det selvvurderede helbred blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Undersøgelsen viser, at både førtidspensionister og den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender (i rapporten kaldet "andre uden for arbejdsmarkedet") selv vurderer deres helbred dårligere, end ledige og beskæftigede gør. Der er betydeligt flere førtidspensionister (49 pct.) og andre uden for arbejdsmarkedet (33 pct.), der selv vurderer, at de har dårligt fysisk helbred, end blandt personer i beskæftigelse (4 pct.) og ledige (7 pct.). Der er ligeledes betydeligt flere blandt førtidspensionister (30 pct.) og andre uden for arbejdsmarkedet (43 pct.) end blandt beskæftigede (7 pct.) og ledige (13 pct.), der angiver, at de har dårligt mentalt helbred.

▸ Relativt mange kontanthjælpsmodtagere har siddet i fængsel

Blandt kontanthjælpsmodtagerne og særligt de aktivitetsparate er der betydeligt flere end i befolkningen generelt, der har siddet i fængsel. I 2012 havde 7,7 pct. af de aktivitetsparate og 4,8 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere afsonet en dom inden for de seneste fem år, mens det blandt befolkningen generelt blot var 0,9 pct.[17] Dette resultat ligger på linje med en undersøgelse af Tranæs og Pico Geerdsen fra 2008, der viser at i sammenligning med ikke-kriminelle, har kriminelle svært ved at holde på deres job og holde sig selvforsørgende.

16 Psykofarmaka defineres som antidepressiv medicin (ATC-kode N06A) og medicin mod skizofreni (ATC-kode N05A) i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsen (2006).
17 Opgørelsen er lavet blandt personer, der var offentligt forsørget i uge 46 2012 og var mellem 20 og 64 år på daværende tidspunkt.

De har også væsentligt sværere ved at komme tilbage fra offentlig forsørgelse til en situation som selvforsørgende.

▸ Mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har været anbragt som barn

For alle ordninger for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet gælder, at der er flere af ydelsesmodtagerne, der har været anbragt som barn, end der er blandt befolkningen generelt. Det er særligt blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, de jobparate kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionisterne, at en stor del har været anbragt som barn. I de tre grupper har henholdsvis 17, 10 og 19 pct. været anbragt som barn mod 4 pct. af befolkningen som helhed.[18]

▸ Mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har dårligt fysisk og/eller psykisk helbred

Ud over, at der er relativt mange af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet, der har en af udfordringerne; ingen kompetencegivende uddannelse, dårligt fysisk helbred, dårligt mentalt helbred, kriminalitet eller ustabil familiesituation som barn, er der også mange, der har flere af de nævnte udfordringer.[19] Befolkningen mellem 20 og 50 år har i gennemsnit 0,5 af de fem udfordringer, mens borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i gennemsnit har 1,2 af udfordringerne. Alle grupper af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har i gennemsnit flere af de fem udfordringer end befolkningen, men særligt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionisterne og ledighedsydelsesmodtagerne har flere udfordringer (henholdsvis 1,5, 1,4 og 1 af de fem udfordringer).

▼ Personcase: Ung mand på 18 år med svær social angst

En ung mand på 18 år lider af svær social angst, da han henvender sig til jobcenteret. Han har ikke tidligere modtaget hjælp fra kommunen og lider af social angst grundet traumatiserende oplevelser i skolen i en tidlig alder. Manden har ikke gået i skole siden 9. klasse, som han ikke har færdiggjort, fordi han ikke gik til eksamen og har dermed ikke fuldført folkeskolen. I dag er tanken om at indgå i en normal relation med andre mennesker på en uddannelsesinstitution meget fjern for ham.

Kilde: Deloitte (2015)

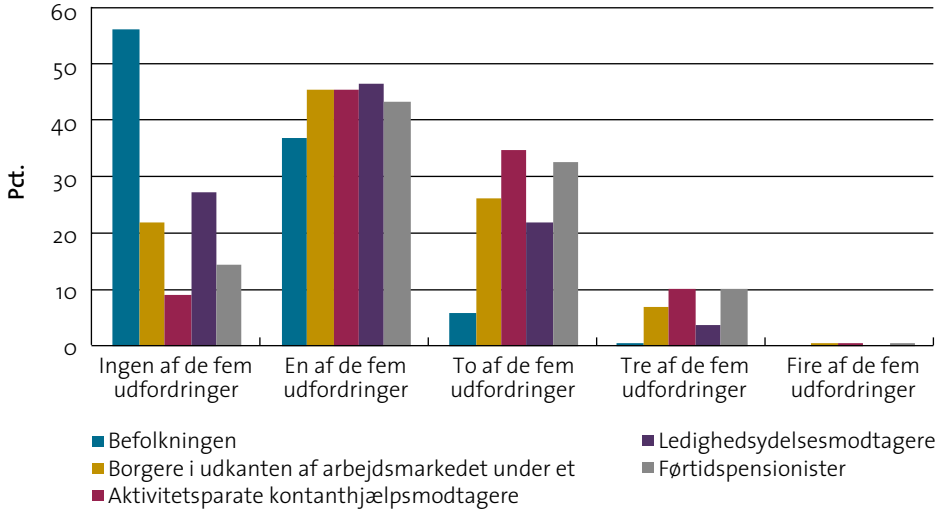
▸ Mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har flere forskellige udfordringer

Der er 56 pct. af befolkningen mellem 20 og 50 år, der ikke har nogle af de fem udfordringer, men blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er det kun 9 pct., der ikke har nogen af de fem udfordringer, se figur 3.4. Blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet samlet set er der 22 pct. Det er næsten halvdelen (46 pct.) af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der har to eller flere af de fem udfordringer. Blandt befolkningen generelt er det 7 pct., og blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet samlet set er det 34 pct. Cirka 1 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere svarende til 1.000 personer har fire af de fem udfordringer.

18 Registeret over anbringelser indeholder data fra starten af 1960erne og frem, og undersøgelsen er derfor lavet for personer mellem 16 og 50 år. Opgørelsen er både tvungne og frivillige anbringelser dog eksklusiv kost-, efter- og ungdomsskoler, skoleskib og eget værelse.

19 Analysen er lavet for personer mellem 20 og 50 år, fordi personer under 20 år ikke har haft mulighed for at have afsonet en dom for fem år siden, mens der ikke foreligger oplysninger om anbringelser for personer over 50 år.

Figur 3.4 Andel personer med en eller flere af udfordringerne; ingen kompetencegivende uddannelse, dårligt fysisk helbred, dårligt mentalt helbred, kriminel og/eller anbragt som barn, 2012



Note: Dårligt fysisk helbred er defineret som mere end 30 kontakter til almen læge inden for året 2012. Dårligt mentalt helbred er defineret som modtagelse af psykofarmaka i året 2012. Kriminel er defineret som at have afsonet en dom i mindst et af årene 2008-2012. Anbringelser er både tvungne og frivillige, dog uden eksklusiv kost-, efter- og ungdomsskoler, skoleskib og eget værelse. Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet under ét består af kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister, ledighedsydelsesmodtagere, sygedagpengemodtagere og personer i fleksjob og revalidering. Ydelsesmodtagerne er personer, der modtog de angivne ydelser i uge 46 2012.
Kun personer mellem 20 og 50 år indgår i målingen.
Kilde: Lovmodellen

Udfordringer, der ikke kan ses i dataregistrene

Ud over udfordringer, der kan aflæses i dataregistrere, kan borgere i udkanten af arbejdsmarkedet også have andre problemer, der kan stå i vejen for beskæftigelse, men som er sværere at kortlægge præcist. For eksempel kan sparsomme sociale relationer, misbrug, hjemløshed, manglende sociale kompetencer, manglende personlig hygiejne og svær overvægt gøre det svært at få et arbejde. Der vil ofte være stærk sammenhæng mellem de forskellige problemer, så mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet vil have flere af problemerne, mens mange ikke vil have nogen af dem. En række undersøgelser giver et fingerpeg om nogle af problemernes omfang.

"Danskernes Sundhed - Den Nationale Helbredsprofil 2013" viser, at andelen af personer, der ofte uønsket er alene, er større blandt førtidspensionister (15 pct.) og kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender (18 pct.) end blandt beskæftigede (3 pct.).

En kortlægning af hjemløsheden i Danmark i 2013 (SFI, 20013b) viser, at 67 pct. af de hjemløse modtager kontanthjælp og 17 pct. er førtidspensionister. I kortlægningen skønnes der at være mellem 6.000 og 6.500 hjemløse i Danmark. Et forsigtigt skøn over antallet af hjemløse kontanthjælpsmodtagere ligger således et sted mellem 4.000 og 4.200, hvilket svarer til, at knap 3 pct. af kontanthjælpsmodtagerne på tidspunktet for undersøgelsen var hjemløse. Et ligeledes forsigtigt skøn over antallet af hjemløse førtidspensionister ligger mellem 1.000 og 1.100, hvilket svarer til cirka en halv pct. af førtidspensionisterne.

En undersøgelse af kontanthjælpsmodtagerne i 2006, hvor kontanthjælpsmodtagere blandt andet er blevet spurgt, om de nogensinde har været ude i et misbrug af alkohol, stoffer eller lignende, svarede 21 pct. bekræftende (SFI, 2007b).

Den Nationale Helbredsprofil 2013 viser, at andel svært overvægtige er cirka dobbelt så stor blandt førtidspensionister (28 pct.) og kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender (25 pct.) som blandt beskæftigede (13 pct.).

▸ Gæld kan begrænse de økonomiske incitamenter for beskæftigelse

Gæld kan være en barriere for den enkelte kontanthjælpsmodtager for at komme i job. Hvis øget indkomst medfører krav om øget afbetaling på gælden, så det reelle rådighedsbeløb ikke ændres meget ved at komme i job, vil de økonomiske incitamenter for beskæftigelse være begrænsede. Derudover kan stor gæld indebære, at den enkelte kontanthjælpsmodtager oplever sin økonomiske situation som håbløs. Blandt kontanthjælpsmodtagere i uge 20 i 2014 havde 58 pct. gæld til det offentlige, og i gennemsnit skyldte de 145.100 kr.. Der er imidlertid stor forskel på, hvor stor gælden er. De 10 pct., der skyldte mest, skyldte mere end 324.400 kr. per person, mens de 10 pct., der skyldte mindst, havde en gæld til det offentlige på under 1.680 kr. per person. Kontanthjælpsmodtagernes gæld fordeler sig på mere end 250 forskellige fordringstyper. Underholdsbidrag er den post, som gruppen af kontanthjælpsmodtagere samlet set skylder mest til, mens renter og gebyrer er den type gæld, som flest i gruppen har. Samlet set skylder kontanthjælpsmodtagerne det offentlige 8,9 mia. kr.. Derudover er der kontanthjælpsmodtagernes gæld til private kreditorer, som det ikke er muligt at kortlægge.

Nogle personer, kan have et fysisk eller psykisk handicap, der kan stå i vejen for at opnå (ordinær) beskæftigelse. Det er dog naturligvis langt fra alle personer med handicap, der er på kanten af arbejdsmarkedet, se boks 3.4.

▼ Boks 3.4 Personer med handicap

En analyse fra SFI fra 2013 viser, at 17,6 pct. af befolkningen mellem 15 og 66 år oplyser, at de har et handicap eller længerevarende helbredsproblem. Dette svarer til 625.000 personer. Analysen viser desuden, at for personer med handicap var den sæsonkorrigerede beskæftigelsesandel 43,9 pct. i 2012 mod 77,5 pct. blandt personer uden handicap. Blandt personerne med handicap havde 13,9 pct. en psykisk lidelse som dominerende handicap, og kun 24,2 pct. af personerne med en psykisk lidelse er i arbejde.

Kilde: SFI (2013a)

Dette afsnit har tegnet et billede af, hvem borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at det billede, der tegnes her i vid udstrækning tager udgangspunkt i gennemsnitbetragtninger, og at der naturligvis er stor variation i gruppen. Mens nogle personer har mange forskelligartede og i visse tilfælde massive problemer, der kan stå i vejen for beskæftigelse, er der naturligvis også en del personer, som ikke har andre udfordringer end ledighed (jobparate kontanthjælpsmodtagere).

3.4 Den aktive indsats

Det er ikke alle borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der ifølge lovgivningen skal modtage aktive tilbud. De grupper, der skal have et aktivt tilbud er dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, ressourceforløbsmodtagere, ledighedsydelsesmodtagere og naturligvis revalidender.[20] Der gælder forskellige regelsæt i forhold til krav om indsats samt hvor hyppigt indsatsen skal pågå for de forskellige ydelsesmodtagere. I dette afsnit beskrives hovedlinjerne i den nuværende lovgivning på området kort med henblik på at skabe klarhed over reglerne på beskæftigelsesområdet i forhold til den indsats, borgeren modtager.

Kontanthjælp

Jobparate kontanthjælpsmodtagere har ret og pligt til et tilbud senest efter tre sammenhængende måneder fra første henvendelse til kommunen om hjælp, og de har herefter ret og pligt til efterfølgende tilbud senest hver 6. måned.

20 Derudover skal personer på midlertidig arbejdsmarkedsydelse og særlig uddannelsesydelse også have en aktiv indsats, men disse grupper indgår ikke i denne analyse.

Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har ret og pligt til et tilbud senest efter 6 sammenhængende måneder fra første henvendelse til kommunen om hjælp, og de har herefter ret og pligt til efterfølgende tilbud senest hver 12. måned. Tilbud skal have en sammenhængende varighed på mindst to uger.

Aktivitetsparate har desuden ret og pligt til tilbud om mentorstøtte i seks måneder med mulighed for forlængelse, hvis borgeren grundet personlige forhold ikke kan deltage i et almindeligt tilbud. Den indsats, der gives til kontanthjælpsmodtagere skal være jobrettet og kan bestå af tilbud om mentorstøtte, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik (herunder nytteindsats), løntilskud samt jobrotation.

Uddannelseshjælp

Uddannelseshjælpsmodtagere har ret og pligt til det første tilbud hurtigst muligt og senest efter en sammenhængende periode på en måned efter borgeren har henvendt sig om hjælp, og der må herefter højst gå fire uger mellem hvert tilbud helt frem til den unge starter på en uddannelse.

Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere har desuden ret og pligt til mentorstøtte i seks måneder med mulighed for forlængelse, hvis borgeren grundet personlige forhold ikke kan deltage i et almindeligt tilbud.

Den indsats, der gives til uddannelseshjælpsmodtagere, skal være uddannelsesrettet og kan bestå af tilbud om mentorstøtte, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik (herunder nytteindsats), løntilskud og jobrotation. Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere kan dog ikke få ansættelse med løntilskud.

Sygedagpenge

Sygedagpengemodtagere skal ikke, som kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere, have ret og pligt tilbud. For sygemeldte, som forventes at være syge i mere end otte uger, skal kommunen fastlægge indsatsen på baggrund af den første opfølgningssamtale, som senest afholdes inden udgangen af 8. fraværsuge medmindre arbejdsgiver eller den sygemeldte har anmodet om tidlig opfølgning (fast track), hvor samtalen skal afholdes senest to uger efter anmodningen.

I alle sager med sygemeldte, som forventes at være syge i mere end otte uger, skal der være en opfølgningssamtale mindst hver 4. uge. Kommunen foretager ved hver samtale eller ved opfølgning på baggrund af samtalen og sagens oplysninger en samlet vurdering af den sygemeldtes behov, hvorefter kommunen iværksætter den nødvendige indsats, som skal være sammenhængende og helhedsorienteret.

For sygemeldte, som forventes at være syge i mere end otte uger, er målet at fastholde et jobrettet fokus i indsatsen, og det højst prioriterede redskab er påbegyndelse af arbejde på nedsat tid eller i løntilskud. Herudover kan der som udgangspunkt som supplement til den arbejdspladsbaserede indsats gives tilbud om vejledning og opkvalificering.

For sygemeldte, der har komplekse problemer, som fordrer en tværfaglig indsats, kan indsatsen bestå af tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud og mentor. For nogle sygemeldte kan der ikke iværksættes tilbud, fordi de vurderes at være relativt tæt på at blive raskmeldte og dermed på vej tilbage i eksempelvis job. Den beskæftigelsesrettede indsats skal altid være tilpasset den enkeltes forudsætninger og behov, samt den enkeltes helbredstilstand og ressourcer.

Ressourceforløb

Rehabiliteringsplanens indsatsdel er retningsgivende for den indsats, der gives borgere i ressourceforløb. Planens indsatsdel skal indeholde borgerens beskæftigelses- og uddannelses-

mål og en plan for den samlede indsats, der er nødvendig og hensigtsmæssig for den enkelte borger.

Der foreligger ikke særlige krav til, hvornår første tilbud skal gives samt hvordan kadencen mellem tilbud skal være. Rehabiliteringsplanens indsatsdel kan både indeholde tilbud under vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik (undtaget nytteindsats) og løntilskud. Kommunen kan også give tilbud om mentorstøtte til borgeren i højst seks måneder med mulighed for forlængelse til personer med behov for det.

Ressourceforløb kan vare i et til fem år. Det er muligt at få tilbudt flere forløb, hvis det forrige forløb ikke har ført til, at borgeren har fået en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, og det derfor ikke er muligt at igangsætte andre beskæftigelsesrettede foranstaltninger som for eksempel revalidering eller fleksjob.

Ledighedsydelse

Borgere der er visiteret til et fleksjob modtager ledighedsydelse mens de venter på et fleksjob eller hvis de er blevet ledige fra et fleksjob. I perioden med ledighedsydelse skal borgeren deltage aktivt i rimelige tilbud, der kan forbedre mulighederne for at få et fleksjob. Der er ikke krav om, hvornår kommunen skal give tilbud. Kommunen kan blandt andet give tilbud om vejledning og opkvalificering og virksomhedspraktik (undtaget nytteindsats). Ledige fleksjobvisiterede har i lighed med forsikrede ledige pligt til at lægge cv på Jobnet og ret til seks ugers selvvalgt uddannelse.

Revalidering

Borgere i revalidering har fået fastlagt en særlig plan med et endeligt beskæftigelsesmål. Under revalideringen skal revalidenderne følge denne plan, som angiver de planlagte tilbud for revalideringsforløbet. Tilbuddene kan gives enten under vejledning og opkvalificering, herunder ordinær uddannelse, virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Revalideringen skal tilrettelægges, så den kan gennemføres på så kort tid som muligt. Perioden med revalideringsydelse kan højst planlægges for fem år, med mindre personen har betydelige begrænsninger i arbejdsevnen.

Dagpenge

For borgere der modtager dagpenge, gælder det, at tidspunktet for ret og pligt til første tilbud afhænger af borgerens alder. Borgere under 30 år, mellem 30 og 60 år samt over 60 år skal henholdsvis modtage første ret og pligt tilbud senest efter 13 uger, 9 måneder og seks måneder. Per 1. juli 2015 ændres reglerne således, at unge under 30 år får ret og pligt til et tilbud senest efter 13 ugers ledighed, for dagpengemodtagere mellem 30 og 50 år er det senest efter 6 måneders ledighed, og for dagpengemodtagere over 50 år er det senest efter 13 ugers ledighed.

Efter den periode er der for alle borgere, der modtager dagpenge, ret og pligt til gentagen aktivering senest sammenlagt efter seks måneder fra seneste tilbud. Per 1. januar 2015 er der ikke ret og pligt til gentagne tilbud. Ledige dagpengemodtagere har pligt til at tage imod tilbud i hele ledighedsperioden.

Den indsats, der gives dagpengemodtagere, kan være tilbud om mentor, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, løntilskud og jobrotation. Der gives desuden et uddannelsespålæg til dagpengemodtagere under 25 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn.

Sanktioneringsregler

Der gælder en række forskellige regler for, hvordan kommunerne kan sanktionere, såfremt en borger ikke opfylder en forpligtigelse til at stå til rådighed uden at der er en rimelig grund til dette. De rimelige grunde er for eksempel sygdom eller manglende børnepasningsorlov.

Kommunerne skal endvidere altid foretage en konkret vurdering af, om der er rimelige grunde til, at den pågældende ikke skal have en sanktion. Med kontanthjælpsreformen indtrådte skærpede sanktionsbestemmelser for gruppen af jobparate kontanthjælpsmodtagere. For aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere blev der samtidig indført regler om, at kommunen skal have gjort alle mulige forsøg på at komme i kontakt med borgeren, før en sanktion kan gives. Det samme blev indført for personer i ressourceforløb i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob. Det vil først være muligt at se virkningerne af de nye sanktionsregler på længere sigt.

I bilag 3.15 findes et overblik over, hvilken evidensbaseret viden, der findes om sanktioner, hvilke regler der er for sanktioner i beskæftigelseslovgivningen samt omfanget af sanktioner i kommunerne.

3.4.1 Hvor meget indsats gives?

Det vil i dette afsnit blive belyst, hvem i gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der modtager en aktiv indsats. En del af gruppen vil typisk også modtage tilbud i andre sektorer end i beskæftigelsessystemet, for eksempel vil personer i ressourceforløb ofte modtage en sundheds- og/eller socialfaglig indsats, hvilket undersøges nærmere i kapitel 5. I dette afsnit belyses dog kun tilbud givet efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Der er i ingen af ordningerne krav om fuldtidsaktivering, men der er typisk regelmæssige kadencer for, hvornår borgeren skal have et tilbud. Samtidig kan for eksempel sygdom eller børnepasningsproblemer medføre, at man midlertidigt ikke omfattes af pligten til at deltage i aktive tilbud.

▸ Der er stor forskel på, hvor stor en del af de enkelte ydelsesgrupper, der får et aktivt tilbud

Omkring to ud af tre uddannelseshjælpsmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget ydelsen i mindst seks måneder, er i aktivering i kortere eller længere tid i løbet af en periode på tre måneder, se tabel 3.2. Blandt de aktiveringsparate kontanthjælpsmodtagere og ledighedsydelsesmodtagerne er det cirka halvdelen, der får et aktivt tilbud. Sygedagpengemodtagere og personer i ressourceforløb har med henholdsvis 37 og 38 pct. de laveste andele i aktivt tilbud, mens revalidenderne per definition er i tilbud hovedparten af tiden, og derfor ikke overraskende har klart den højeste andel aktiveringsberørte.

▸ Der mange, der ikke får en aktiv indsats

Ligesom der er stor forskel på, hvor stor en andel af de enkelte grupper, der har været i aktivering, er der naturligvis også stor forskel på, hvor mange der ikke har fået et aktivt tilbud. Det gælder dog for alle grupper undtagen revalidenderne, at mellem godt en fjerdedel og knap to tredjedele ikke har fået en aktiv indsats i en periode på tre måneder.

Tabel 3.2 Aktiveringsgrad de seneste tre måneder blandt personer, der har været mindst seks månder på ydelsen, juli 2014

	Antal	Andel af gruppen, der har været aktiveret i pct.	Andel af gruppen, der ikke har været i aktivering i pct.	Aktiverings-grad	Aktiverings-grad blandt de berørte
Dagpengemodtagere	57.200	62	38	27	44
Kontanthjælp – jobparate	21.400	65	35	32	49
Kontanthjælp – aktivitets-parate	68.900	47	53	18	38
Uddannelseshjælp- åbenlyst uddannelsesparate	1.500	71	29	43	61
Uddannelseshjælp - uddan-nelsesparate	9.400	73	27	37	51
Uddannelseshjælp - aktivi-tetsparate	21.900	60	40	27	45
Sygedagpenge	37.500	37	63	12	32
Revalidering	7.000	88	12	77	88
Ressourceforløb	2.283	38	62	10	26
Ledighedsydelse	11.250	52	48	13	25

Note: Aktiveringsgraden er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesgruppen inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer for gruppen. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog den pågældende ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. Aktiveringsgraden er opgjort eksklusiv voksenlærlingeforløb fra pågældende ydelse.
Andel af gruppen, der har været aktiveret, er beregnet som det samlede antal aktiveringsberørte, der modtager den pågældende ydelse inden for den valgte periode, divideret med antallet af modtagere af ydelsen (inkl. aktiverede) i samme periode. Ved aktiverede forstås ydelsesmodtagere der i den valget periode har været i aktivering i kortere eller længere tid. Andelen af gruppen, der har været aktiveret, er opgjort eksklusiv voksenlærlingeforløb fra ydelsen.
Aktiveringsgraden blandt de aktiveringsberørte er beregnet som aktiveringsgraden divideret med aktiveringsandelen.
Bemærk: der er et mindre antal kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, der ikke er visiteret. Disse personer indgår ikke i opgørelsen.
Personer på barsel indgår ikke i opgørelsen.
Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

▸ Der er stor forskel på, hvor meget tid de forskellige ydelsesgrupper typisk bruger på aktive tilbud

Aktiveringsgraden angiver, hvor stor en andel af tiden den enkelte borger bruger på aktivering. Aktiveringsgraden er meget forskellig for de enkelte ydelsesgrupper, blandt andet på grund af forskellige regler for ordningerne og fordi sammensætningen af ydelsesmodtagerne og deres eventuelle udfordringer er meget forskellig for de enkelte ydelser. Tabel 3.2 viser aktiveringsgrader de seneste tre måneder for personer, der har modtaget en given ydelse i mindst et halvt år i juli 2014. Uddannelseshjælpsmodtagere er bortset fra revalidender dem, der i gennemsnit bruger mest tid på aktivering. Aktiveringsgraden blandt de uddannelsesparate var 37 (43 blandt de åbenlyst uddannelsesparate), mens den for de aktivitetsparate var 27. Dette svarer til, at uddannelsesparate med mindst seks måneders anciennitet på ydelsen i gennemsnit var aktiveret 14 timer om ugen (16 timer for de åbenlyst uddannelsesparate), mens de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere i gennemsnit var aktiveret ti timer om ugen. Blandt personer i ressourceforløb er aktiveringsgraden ti, svarende til fire timer om ugen i gennemsnit, hvilket kan forekomme relativt lavt i forhold til ordningens formål, men kan til dels forklares ved, at den aktive indsats gives i få timer og at de jf. kapitel 5 får andre indsatser end beskæftigelsesrettede.

▼ Personcase: Mand med danskvanskeligheder og PTSD

En mand i 20'erne lider af posttraumatisk stress forårsaget af traumer fra krig. Han har svær angst og dårlige danskkundskaber. Samtidig er det uvist, om han har grundskoleundervisning fra sit hjemland. Manden er under psykiatrisk behandling og deltager i danskundervisning. Han har et stort ønske om at få et almindeligt arbejde og i det hele taget et "almindeligt" liv.

Kilde: CABI (2014)

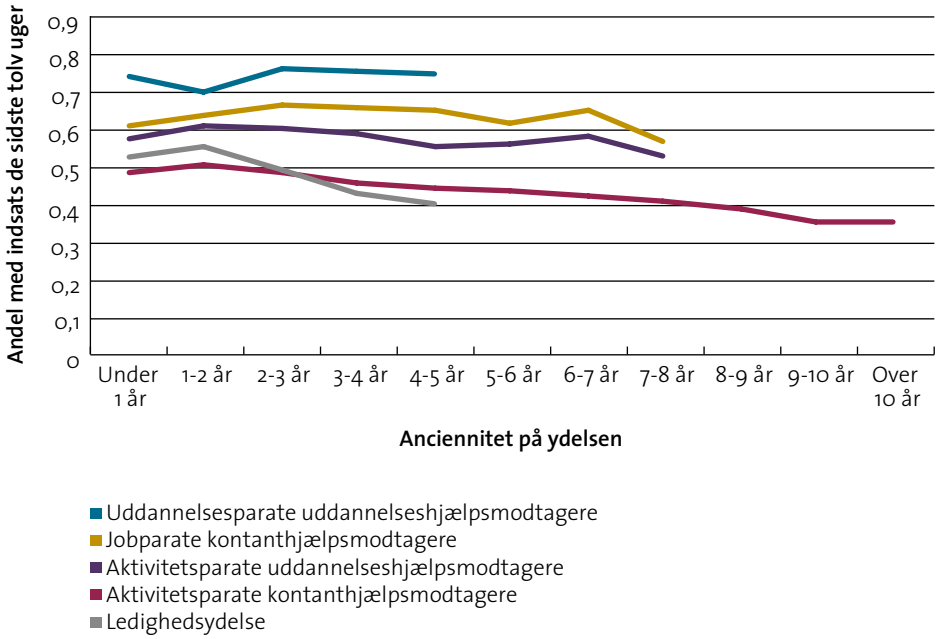
Blandt andet på grund af forskellige regler for ordningerne, er det meget forskelligt, hvor lang tid der går, inden de forskellige grupper af ydelsesmodtagere får første aktive tilbud. Der er en større andel af uddannelseshjælpsmodtagerne (65 pct.), der bliver aktiveret inden

for de første tre måneder på ydelsen, end der er blandt kontanthjælpsmodtagerne (50 pct.)[21]. Denne forskel afspejler forskellige regler for ordningerne, idet uddannelseshjælpsmodtagere har ret og pligt til første tilbud senest inden for en måned efter første henvendelse om hjælp, mens kontanthjælpsmodtagere skal have første tilbud senest efter seks (aktivitetsparate) eller tre (jobparate) måneder. Hvis kun kontanthjælpsmodtagere under 30 år betragtes, er andelen, der har fået tilbud inden for de første tre måneder stort set den samme, som blandt uddannelseshjælpsmodtagerne. Blandt ledighedsydelsesmodtagerne er der 50 pct., der fik første aktive tilbud inden for tre måneder, mens det blandt sygedagpengemodtagerne var 19 pct. Hverken for ledighedsydelse eller sygedagpenge er der regler for, hvornår første tilbud skal gives. Blandt personer i ressourceforløb var der 30 pct., der fik en indsats inden for de første tre måneder. Det er vigtigt at være opmærksom på, at både ledighedsydelsesmodtagere og personer i ressourceforløb kan have gået passive på en anden ydelse, inden de startede på ledighedsydelse/ressourceforløb.

▸ Jo længere tid på ydelsen, jo mindre sandsynlighed for aktivering

For visse grupper er der en klar sammenhæng mellem sandsynligheden for at få en aktiv indsats og ancienniteten på ydelsen. For både ledighedsydelsesmodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere gælder, at jo længere de har modtaget ydelsen, jo mindre sandsynlighed har de for at blive aktiveret, se figur 3.5.[22] For uddannelseshjælpsmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere er sammenhængen mindre tydelig.

Figur 3.5 Sammenhængen mellem anciennitet på ydelsen og sandsynligheden for at have fået en aktiv indsats i de seneste 12 uger, uge 20 2014



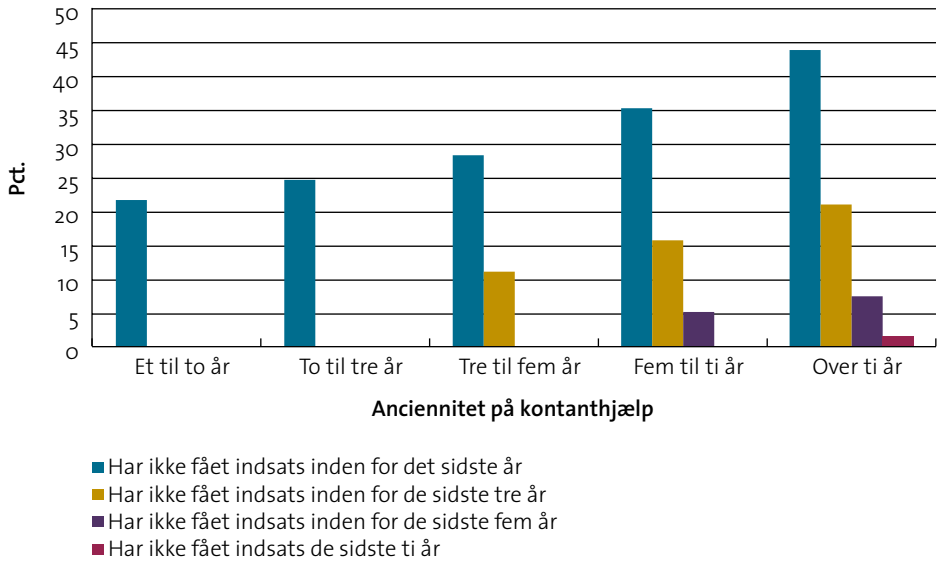
Note: Der indgår 10.700 ledighedsydelsesmodtagere, 24.200 jobparate og 72.100 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og 12.400 uddannelsesparate og 19.200 aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere i målingen. Der er kun gangske få ledighedsydelsesmodtagere og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, der har over fem års anciennitet på ydelsen, og der er ligeledes kun meget få jobparate kontanthjælpsmodtagere og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, der har over otte års anciennitet på ydelsen, og derfor er sammenhængen mellem indsats og anciennitet ikke medtaget for disse grupper.
Kilde: DREAM

21 Se eventuelt bilag 3.13, der viser andelen, der får første aktive tilbud inden for de første tre måneder på ydelsen for ydelsesmodtagere i første halvår 2014. Bemærk, at personer, der afslutter et ydelsesforløb inden tre måneder indgår ikke i målingen.
22 Se bilag 3.14 for en beskrivelse af metoden, der er brugt til at lave figur 3.5.

Blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere er der mange, der slet ikke bliver aktiveret, se figur 3.6. Blandt personer der har modtaget kontanthjælp i over ti år er der 44 pct. (3.600 personer), der ikke har været aktiveret inden for det sidste år, 21 pct. (1.700), der ikke har været aktiveret inden for de sidste tre år og 7 pct. (600 personer), der ikke har fået en aktiv indsats inden for de sidste fem år.[23]

▸ **Mange går passivt uden indsats i flere år ad gangen**

Figur 3.6 Sammenhængen mellem kontanthjælpsanciennitet og periode siden sidste aktive tilbud, uge 20 2014



Note: Ved beregning af kontanthjælpsancienniteten tillades pauser på op til tre uger uden kontanthjælp for at tage højde for sanktioneringer. Der er 19.500 personer, der har modtaget kontanthjælp i et til to år, 13.100 personer, der har modtaget kontanthjælp i to til tre år, 16.400 personer, der har modtaget kontanthjælp i tre til fem år, 14.700 personer der har modtaget kontanthjælp i fem til ti år og 8.200 personer, der har modtaget kontanthjælp i over ti år.
Kilde: DREAM

Blandt uddannelseshjælpsmodtagere er der også mange, der har gået passive i lang tid. Der er dog på grund af ordningens aldersbegrænsning ikke mange, der har modtaget uddannelses-/kontanthjælp i mere end ti år.[24] Blandt uddannelseshjælpsmodtagere, der har modtaget uddannelseshjælp i mellem fem og ti år er der 24 pct. (600 personer), der ikke har fået en indsats inden for det sidste år og ni pct. (200 personer), der ikke har fået en indsats de sidste tre år.[25]

3.4.2 Hvilken indsats gives der?

Ud over den store forskel på hvor stor en del af gruppen, der overhovedet får et aktivt tilbud, er der også forskel på, hvilken type indsats, der bruges for de forskellige grupper af ydelsesmodtagere. Øvrig vejledning og opkvalificering er den type indsats, der uanset ydelse bruges mest. Revalidender er den eneste undtagelse, idet størstedelen af gruppen som følge af ordningens beskaffenhed får ordinær uddannelse som indsats.

23 Det er undersøgt, om der er forskelle i andelen af henholdsvis ikke-vestlige indvandrere og personer med dansk baggrund på kontanthjælp, der har gået passive i lang tid, men der er ingen klare forskelle.

24 Uddannelseshjælp blev indført 1. januar 2014 og trådte i stedet for kontanthjælp for unge under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse. I opgørelsen af anciennitet på uddannelseshjælp medregnes derfor kontanthjælp før 1. januar 2014, hvis det ligger umiddelbart inden forløbet på uddannelseshjælp.

25 Andelen, der har gået passive i lang tid, er også undersøgt for ledighedsydelsesmodtagere. Generelt er ledighedsydelsesmodtagerne ikke så længe på ydelsen, som kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne og der er en mindre andel, der går passive i meget lang tid.

▼ Personcase: Mand med brug for sporskifte i uddannelse

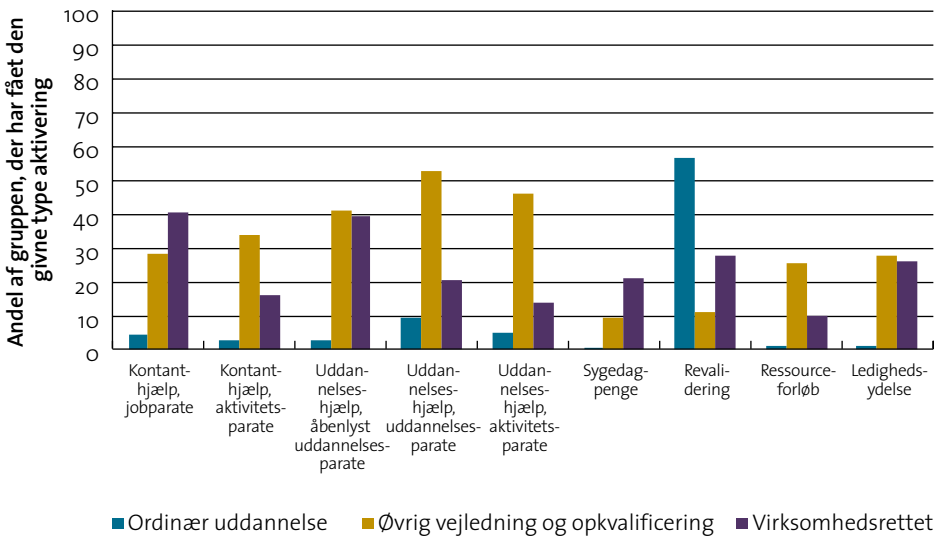
En mand i 20'erne har behov for at uddanne sig på ny, da han på grund af problemer med sin hofte ikke længere kan arbejde inden for sit hidtidige fag. Manden har selv besluttet sig for, at han vil uddanne sig til kontorassistent og har undersøgt hvilke krav til niveau i diverse fag, uddannelsen stiller. Borgeren er samtidig i genoptræning, som han forventes at fortsætte efter han skal starte på den nye uddannelse.

Kilde: CABI (2014)

Det er meget forskelligt, hvor meget virksomhedsrettet indsats bliver brugt for de enkelte ydelsesgrupper, se figur 3.7. Den virksomhedsrettede indsats kan gives i form af et løntilskudsjob, virksomhedspraktik, jobrotation og nytteindsats. Derudover kan sygedagpengemodtagere blive delvist raskmeldte, hvilket også kan betragtes som en virksomhedsrettet indsats. De jobparate kontanthjælpsmodtagere og de åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere er de grupper, hvor den største andel får en virksomhedsrettet indsats, mens de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere og personer i ressourceforløb, er de grupper, hvor den mindste andel får en virksomhedsrettet indsats. Samlet er der således et billede af, at personer længst fra arbejdsmarkedet har den laveste sandsynlighed for at få en virksomhedsrettet indsats. Den virksomhedsrettede indsats belyses nærmere i kapitel 4.

▸ De tætteste på arbejdsmarkedet får mest virksomhedsrettet indsats

Figur 3.7 Andel aktiverede i forskellige typer tilbud særskilt for ydelser, 2. kvartal 2014



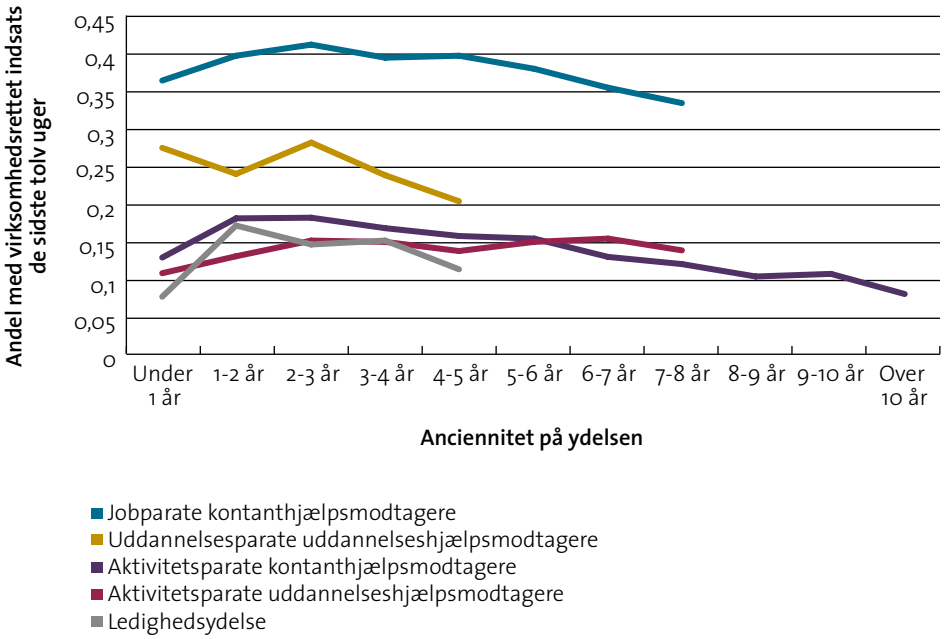
Note: Andelene i figuren er bergnet ud fra, hvor mange af den pågældende type ydelsesmodtagere, der har modtaget den angivne type tilbud i forhold til det samlede antal af den pågældende type ydelsesmodtagere. Hvis en person har modtaget mere end en type tilbud, vil vedkommende optræde flere gange i beregningen. Virksomhedsrettet indsats dækker over løntilskud, virksomhedspraktik, jobrotation, nytteindsats og delvise raskmeldinger.
Kilde: Jobindsats.dk

For sygedagpengemodtagere med tilknytning til en arbejdsplads vil en virksomhedsrettet indsats typisk bestå i en delvis raskmelding. I 2013 var cirka 15 pct. af de sygedagpengeforløb, der var i gang i en given måned, forløb, hvor sygedagpengemodtageren var delvis raskmeldt/sygemeldt (Jobindsats.dk).

▸ Jo længere en gruppe er fra arbejdsmarkedet, jo mindre bliver virksomhedsrettet indsats brugt

Hvis man tager højde for den forskellige aktiveringsandel blandt ydelsesgrupperne, er der en tendens til, at jo længere en gruppe er fra arbejdsmarkedet, jo mindre bliver virksomhedsrettet indsats brugt. De aktiverede dagpengemodtagere får oftere ordinær uddannelse og virksomhedsrettet indsats og mere sjældent vejledning og opkvalificering, set i forhold til de øvrige ydelsesmodtagere. Aktiverede jobparate kontanthjælpsmodtagere får ligeledes typisk en mere virksomhedsrettet indsats end de aktivitetsparate. Blandt kontanthjælps- og ledighedsydelsesmodtagere falder sandsynligheden for at have modtaget en virksomhedsrettet indsats desuden, jo længere anciennitet de har på ydelsen, se figur 3.8.

Figur 3.8 Sammenhængen mellem anciennitet på ydelsen og sandsynligheden for at have fået en virksomhedsrettet indsats i de seneste 12 uger. Uge 20 2014



Note: Der indgår 10.700 ledighedsydelsesmodtagere, 24.200 jobparate og 72.100 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og 12.400 uddannelsesparate og 19.200 aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere i målingen. Der er kun gangske få ledighedsydelsesmodtagere og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, der har over fem års anciennitet på ydelsen, og der er ligeledes kun meget få jobparate kontanthjælpsmodtagere og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, der har over otte års anciennitet på ydelsen, og derfor er sammenhængen mellem indsats og anciennitet ikke medtaget for disse grupper.
Kilde: DREAM

3.4.3 Er der forskel på indsatsen for danskere og indvandrere, for unge og gamle samt for personer med og uden en uddannelse?

▸ Ikke-vestlige indvandrere får mindre virksomhedsrettet indsats end personer med dansk baggrund

Ikke-vestlige indvandrere bliver generelt aktiveret mindre end personer med dansk baggrund. Aktiveringsgraden angiver hvor meget tid, der er brugt på aktivering, og en aktiveringsgrad på 100 betyder, at alle er fuldt aktiverede. For alle ydelsesgrupper undtagen aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er aktiveringsgraden lavere blandt ikke-vestlige indvandrere end for personer med dansk baggrund på samme ydelse. Årsagen til, at aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp får mere indsats end personer med dansk baggrund, er sandsynligvis, at en del af de ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp deltager i integrationsprogrammet, hvor der er krav om 37 timers aktivering, mens der i den ordinære indsats ikke er et tilsvarende krav.

Det er for alle ydelser undersøgt, om personer med dansk baggrund og ikke-vestlige indvandrere og efterkommere bliver lige hurtigt aktiveret[26]. På ordningerne uddannelseshjælp, ledighedsydelse og ressourceforløb bliver en større andel af personer med dansk baggrund end af ikke-vestlige indvandrere aktiveret inden for de første tre måneder på ydelsen. Der er henholdsvis 6 pct.-point (66 vs. 60 pct.), 9 pct.-point (51 vs. 42 pct.) og 10 pct.-point (32 vs. 22 pct.) flere blandt personerne med dansk baggrund end blandt de ikke-vestlige indvandrere, der får en indsats inden for de første tre måneder på ydelserne uddannelseshjælp, ledighedsydelse og ressourceforløb. Modsat er der en mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne med dansk baggrund, der får en indsats inden for de første tre måneder (47 pct.), end blandt de ikke-vestlige indvandrere (57 pct.) Denne forskel skyldes sandsynligvis, at en del af de ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp deltager i integrationsprogrammet, hvor der er særligt høje krav til aktiveringen. For ydelserne dagpenge, revalidering og sygedagpenge er der ikke nævneværdige forskelle i andelen, der får en aktiv indsats.

26 Andelen, der får første aktive tilbud inden for de første tre måneder på ydelsen er undersøgt for ydelsesmodtagere i første halvår 2014. Bemærk, at personer, der afslutter et ydelsesforløb inden tre måneder, indgår ikke i målingen.

Både blandt kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere får ikke-vestlige indvandrere uanset visitationskategori mindre virksomhedsrettet indsats og mere vejledning og opkvalificering end personer med dansk baggrund[27].

En mulig forklaring på den forskellige indsats for personer med dansk baggrund og personer med ikke-vestlig baggrund er, at grupperne er sammensat forskelligt aldersmæssigt, uddannelsesmæssigt og i forhold til, hvor længe de har været modtaget kontant-/uddannelseshjælp. Selv når der kontrolleres for disse faktorer, har indvandrere med ikke-vestlig baggrund på kontant- og uddannelseshjælp signifikant mindre sandsynlighed for at modtage en virksomhedsrettet indsats[28].

På alle ordningerne kontanthjælp, ledighedsydelse, sygedagpenge og ressourceforløb er der en større andel af unge under 30 år, der får en aktiv indsats inden for de første tre måneder på ydelsen, end blandt personer i aldersgrupperne 30-50 og over 50 år. Andel af personer, der får en indsats inden for de første tre måneder er mindst blandt personer over 50 år[29].

▸ Personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse har større sandsynlighed for at få en virksomhedsrettet indsats

Blandt kontanthjælpsmodtagere har personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse større sandsynlighed for at få en virksomhedsrettet indsats, mens der blandt de aktivitetsparate er større sandsynlighed for at få en ordinær uddannelse som indsats, hvis man ikke i forvejen har en kompetencegivende uddannelse.

3.5 Opsummering og udfordringer

Der er godt 350.000 borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der har været offentligt forsørget i mindst fire af de sidste fem år. Blandt personer, der er offentligt forsørget i en lang periode, har kontanthjælp eller sygedagpenge ofte været starten på en længere vej gennem systemet. Afgangen fra kontanthjælp og sygedagpenge er størst blandt personer, der kun har modtaget ydelsen i kort tid, og sandsynligheden for at overgå til anden offentlig forsørgelse øges, jo længere man modtager kontanthjælp eller sygedagpenge.

Ikke-vestlige indvandrere er kraftigt overrepræsenteret blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og særligt blandt kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister er der relativt mange ikke-vestlige indvandrere. Både blandt kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere får ikke-vestlige indvandrere uanset visitationskategori mindre virksomhedsrettet indsats og mere vejledning og opkvalificering end personer med dansk baggrund.

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har i gennemsnit dårligere fysisk og psykisk helbred og en lavere uddannelsesgrad end befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

Der er stor forskel mellem ordningerne på, hvor mange der får en aktiv indsats, men der er mange, der ikke får en aktiv indsats, og blandt kontanthjælpsmodtagerne er der en stor andel, der har gået passive i flere år. For både ledighedsydelsesmodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere gælder, at jo længere de har modtaget ydelsen, jo mindre sandsynlighed har de for at blive aktiveret.

Sammenlignes indsatsen i de forskellige ordninger for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, har personer længst fra arbejdsmarkedet den laveste sandsynlighed for at få en

27 Det er ikke undersøgt om indsatsen afhænger af herkomst for revalidering, ledighedsydelse og ressourceforløb, fordi der er relativt få personer på disse ydelser, og hvis der yderligere opdeles på indsatstype og herkomst vil den statistiske usikkerhed være for stor til at give en meningsfuld analyse af eventuelle forskelle.

28 Der er foretaget en simpel logistisk regression, der estimerer sandsynligheden for personer, der modtog kontanthjælp i uge 20 2014, for at have modtaget en virksomhedsrettet indsats inden for de forudgående 12 uger, hvor der kontrolleres for alder, hvorvidt man har en erhvervskompetencegivende uddannelse eller ej, ydelsesanciennitet opgjort i uger samt herkomst (dansk vs. vestlig/ikke-vestlig efterkommer/indvandrer). Analysen er lavet særskilt for visitationskategori. En tilsvarende analyse er lavet for modtagere af uddannelseshjælp i uge 20 i 2014. I opgørelsen af ydelsesancienniteten medregnes både kontant- og uddannelseshjælp.

29 Andelen, der får første aktive tilbud inden for de første tre måneder på ydelsen er opgjort for ydelsesmodtagere i første halvår 2014. Bemærk personer, der afslutter et ydelsesforløb inden tre måneder indgår ikke i målingen.

virksomhedsrettet indsats. Blandt kontanthjælps- og ledighedsydelsesmodtagere falder sandsynligheden for at have modtaget en virksomhedsrettet indsats desuden, jo længere anciennitet de har på ydelsen.

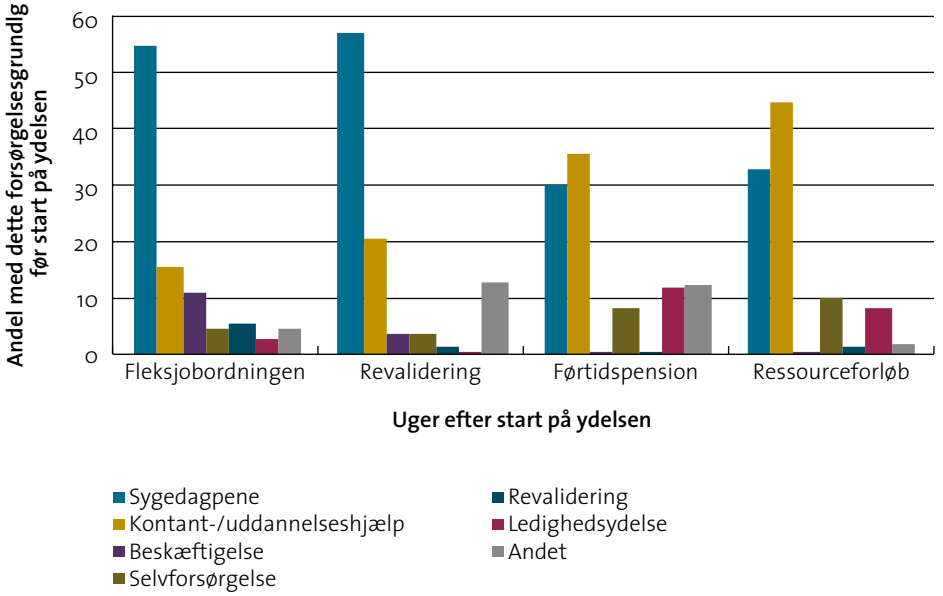
Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Kontanthjælp og sygedagpenge er ofte starten på en længere vej gennem systemet som offentligt forsørget, og en tidlig og effektiv virksomhedsrettet indsats for disse grupper kan potentielt mindske tilgangen til de øvrige ydelser på lang sigt.
- Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er en kompleks gruppe og består af borgere med mange forskellige typer udfordringer og nogle har flere forskellige problemer.
- Der er mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der ikke får en indsats, og særligt blandt dem længst fra arbejdsmarkedet, er der få, der får en virksomhedsrettet indsats.
- Ikke-vestlige indvandrere er kraftigt overrepræsenteret blandt borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet, og de ikke-vestlige indvandrere får både mindre indsats generelt og mindre virksomhedsrettet indsats.

Bilag 3.1 Oversigt over ordninger og målgrupper

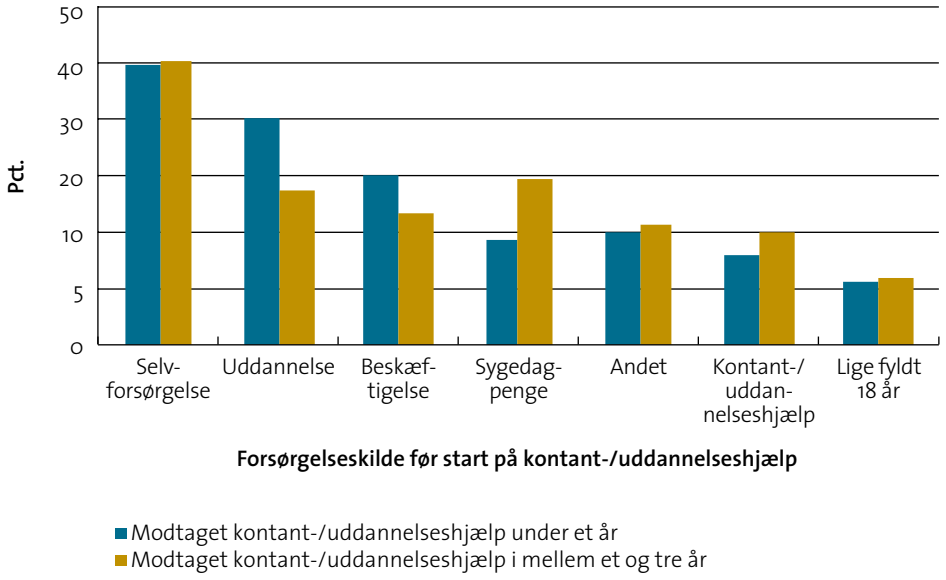
Formål	Ydelse	Målgruppe
Kontanthjælp og uddannelseshjælp Kontanthjælp, herunder uddannelseshjælp udgør det underste økonomiske sikkerhedsnet for enhver, som ikke har andet at leve af. Det indebærer, at den enkelte så vidt muligt skal sørge for forsørgelsen af sig selv og sin familie. Det er et grundlæggende princip i kontanthjælpssystemet, at alle muligheder for forsørgelse, herunder egne og en eventuel ægtefælles eller samlevers indtægter og formue skal anvendes, før det offentlige kan træde til med hjælp.	Kontanthjælp (jobparat)	Voksne, der er fyldt 30 år, og unge under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse, som vurderes at kunne komme i arbejde inden for en kortere periode. De jobparate skal stå til rådighed for job.
	Kontanthjælp (aktivitetsparat)	Voksne, der er fyldt 30 år, og unge under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse, som vurderes ikke at kunne komme i arbejde inden for en kortere periode. Det kan skyldes faglige, sociale eller helbredsmæssige problemer. De aktivitetsparate skal stå til rådighed for aktive tilbud og rimelige tilbud om job m.v.
	Uddannelseshjælp (uddannelsesparat)	Unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som vurderes at kunne begynde på en uddannelse inden for et års tid, og som forventes at kunne gennemføre uddannelsen på almindelige vilkår.
	Uddannelseshjælp (åbenlys uddannelsesparat)	Unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som vurderes umiddelbart at kunne påbegynde en uddannelse, og som forventes at kunne gennemføre uddannelsen på almindelige vilkår.
	Uddannelseshjælp (aktivitetsparat)	Unge under 30 år, der ikke vurderes umiddelbart at kunne påbegynde og gennemføre en uddannelse. Det kan skyldes faglige, sociale eller helbredsmæssige problemer.
Sygedagpenge Formålet med sygedagpenge er at yde økonomisk kompensation til personer, som er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom samt at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt.	Sygedagpenge	Lønmodtagere, selvstændige erhvervsdrivende, ledige med ret til arbejdsløshedsdagpenge samt personer, der har pådraget sig en arbejdsskade, som er omfattet af lov om arbejdsskadesikring eller lov om sikring mod følger af arbejdsskade. Det er en betingelse for retten til sygedagpenge for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, at personen opfylder et krav om en nærmere bestemt tilknytning til arbejdsmarkedet – beskæftigelseskravet.
Ressourceforløb Formålet er at sikre, at personer under 40 år, som er i risiko for at komme på førtidspension, får udviklet arbejdsevnen. Målet er, at forløbet på sigt kan hjælpe den enkelte i arbejde eller i gang med en uddannelse.	Ressourceforløbsydelse	Personer med komplekse problemer ud over ledighed, og som i høj grad risikerer at komme på førtidspension, hvis de ikke får en særlig indsats. Personer under 40 år, der allerede er på førtidspension, men som har et ønske om at komme tilbage på arbejdsmarkedet, kan også få et ressourceforløb.
Fleksjobordningen Formålet er at gøre det muligt for personer med en varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne at bevare eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet gennem et fleksjob.	Fleksløntilskud	Personer, der er visiteret til fleksjob, som er ansat i et fleksjob.
	Ledighedsydelse	Personer, der er visiteret til fleksjob, som er ledige.
Revalidering Formålet med ordningen er fastholdelse eller hjælp til at komme ind på arbejdsmarkedet for personer med begrænsninger i arbejdsevnen, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres ved hjælp af revalidering bestående af erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp.	Revalidering	Personer med begrænsninger i arbejdsevnen, hvor der ikke er andre tilbud, som kan hjælpe personen med at få tilknytning til arbejdsmarkedet.
Førtidspension Formålet med førtidspension er at sikre et forsørgelsesgrundlag til borgere, hvis arbejdsevne varigt er så begrænset, at de ikke er i stand til at forsørge sig selv ved indtægtsgivende arbejde, herunder i et fleksjob.	Førtidspension	Personer, som er fyldt 40 år, der har en varigt nedsat arbejdsevne, hvor nedsættelsen er af et sådant omfang, at den pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Bilag 3.2 Forsørgelseskilde inden start i fleksjobordningen, på revalidering, førtidspension og ressourceforløb for personer, der modtog ydelsen i uge 20 2014



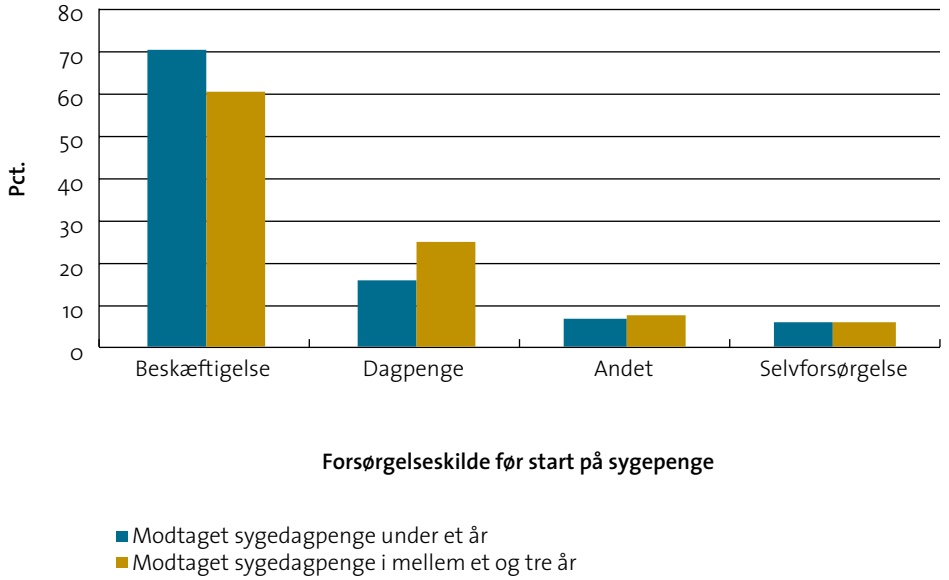
Note: Kun personer, der har været under fem år i henholdsvis fleksjobordningen, på revalidering, førtidspension eller ressourceforløb indgår i målingen.
Forsørgelseskilden inden start på den ydelse, personen modtog i uge 20 2014, er defineret som hyppigste ydelse i de forudgående 12 uger inden ydelsesstart. Ydelsesstart defineres som fire på hinanden følgende uger uden pågældende ydelse, og pauser på op til tre uger uden ydelse tillades således.
"Andet" dækker blandt andet over ikke bosiddende i Danmark, dagpenge, barselsdagpenge, forrevalidering og uddannelse. For alle forsørgelseskilder, der indgår i kategorien "andet" gælder, at under fem pct. af henholdsvis personer i fleksjobordningen, på revalidering, førtidspension og ressourceforløb havde det som forsørgelsesgrundlag inden start.
Kilde: DREAM

Bilag 3.3 Forsørgelseskilde inden start på kontant-/uddanelseshjælp for personer, der modtog kontant- eller uddanelseshjælp i uge 20 2014



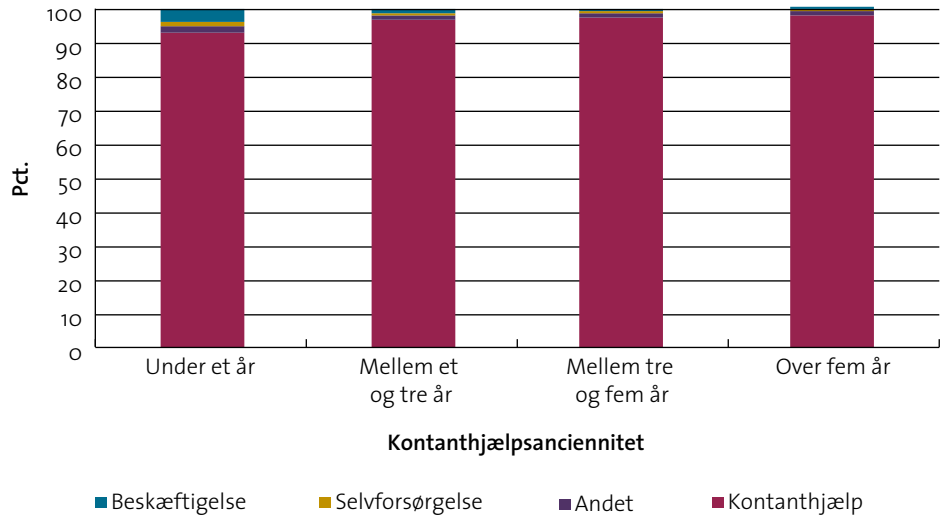
Note: Forsørgelseskilden inden start på kontant-/uddannelseshjælp er defineret som hyppigste ydelse i de forudgående 12 uger inden ydelsesstart. Kontant-/uddannelseshjælpsstart defineres som fire på hinanden følgende uger uden kontant-/uddannelseshjælp, og pauser på op til tre uger uden kontant-/uddannelseshjælp tillades således.
For langt størstedelen af dem, der var selvforsørgende inden start på kontant-/uddannelseshjælpsforløbet, gælder, at de tidligere har modtaget kontant- eller uddannelseshjælp, men blot har "holdt en pause" for eksempel på grund af længere ferierejser eller midlertidige ændringer i husstandes indkomstforhold.
Det er muligt at have modtaget kontant-/uddannelseshjælp inden start på kontant-/uddannelseshjælpsforløbet, hvis en person har kontant-/uddannelseshjælp som dominerende ydelse i de 12 uger inden start på det ydelsesforløb, der var i gang i uge 20 2014, men alligevel ikke fik kontant-/uddannelseshjælp i de fire uger, der lå lige inden start på forløbet.
"Uddannelse" dækker over SU-berettigede uddannelser, voksenlærlingeforløb og voksenuddannelsesstøtte.
"Andet" dækker blandt andet over ikke bosiddende i Danmark, dagpenge, barselsdagpenge og forrevalidering. For alle forsørgelseskilder, der indgår i kategorien "andet" gælder, at under 6 pct. af henholdsvis personer, der har modtaget kontant-/uddannelseshjælp i under et år og mellem et og tre år, havde det som forsørgelsesgrundlag inden start.
Kilde: DREAM

Bilag 3.4 Forsørgelseskilde inden start på sygedagpenge for personer, der modtog sygedagpenge i uge 20 2014



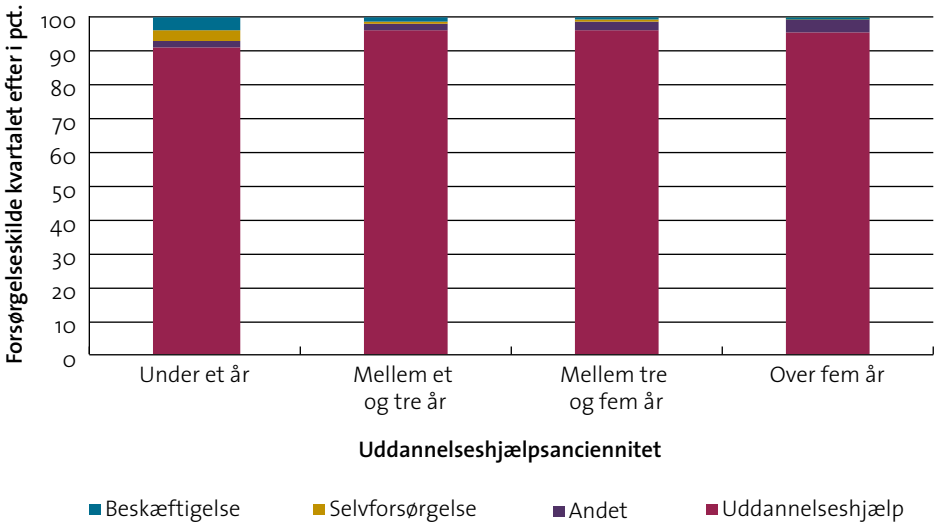
Note: Forsørgelseskilden inden start på sygedagpenge er defineret som hyppigste ydelse i de forudgående tolv uger inden sygedagpengestart. Sygedagpengestart defineres som fire på hinanden følgende uger uden sygedagpenge, og pauser på op til tre uger uden sygedagpenge tillades således.
"Andet" dækker blandt andet over uddannelse, barselsdagpenge og revalidering. For alle forsørgelseskilder, der indgår i kategorien "andet" gælder, at under fem pct. af henholdsvis personer, der har modtaget sygedagpenge i under et år, og mellem et og tre år, havde det som forsørgelsesgrundlag inden start.
Blandt personer, der modtog sygedagpenge i uge 20 2014, var det 0,5 pct., der havde modtaget sygedagpenge i mere end tre år.
Kilde: DREAM

Bilag 3.5 Afgang fra kontanthjælp kvartalet efter for personer, der modtog kontanthjælp i uge 20 2014. Særskilt for kontanthjælpsanciennitet.



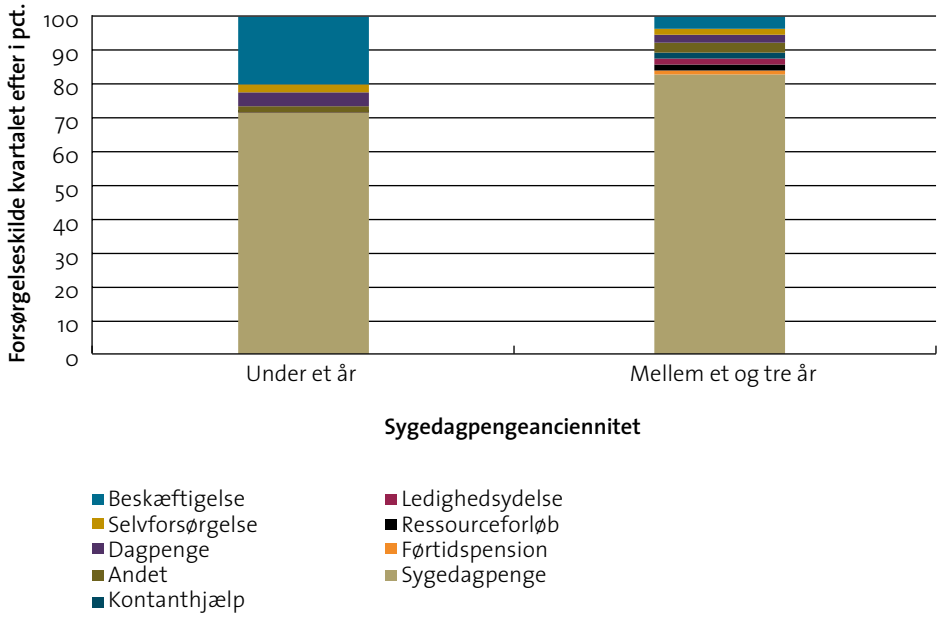
Note: Målingen viser den hyppigste forsørgelseskilde i perioden uge 21 – 32 i 2014 for personer der modtog kontanthjælp i uge 20 2014.
"Andet" dækker blandt andet førtidspension, ressourceforløb, fleksjob og uddannelse.
I opgørelsen af kontanthjælpsanciennitet medregnes både kontant- og uddannelseshjælp.
Kilde: DREAM

Bilag 3.6 Afgang fra uddannelseshjælp kvartalet efter for personer, der modtog uddannelseshjælp i uge 20 2014. Særskilt for uddannelseshjælpsanciennitet



Note: Målingen viser den hyppigste forsørgelseskilde i perioden uge 21 - 32 i 2014 for personer der modtog uddannelseshjælp i uge 20 2014.
"Andet" dækker blandt andet førtidspension, ressourceforløb, fleksjob og uddannelse.
I opgørelses af uddannelseshjælpshjælpsanciennitet medregnes både kontant- og uddannelseshjælp.
Kilde: DREAM

Bilag 3.7 Afgang fra sygedagpenge efter et kvartal for personer, der modtog sygedagpenge i uge 20 2014. Særskilt for sygedagpengeanciennitet



Note: Målingen viser den hyppigste forsørgelseskilde i perioden uge 21 2014-uge 32 2014 for personer der modtog sygedagpenge i uge 20 2014.
"Andet" dækker blandt andet barselsdagpenge, uddannelse og fleksjob.
Fra juli 2014 blev varighedsbegrænsningen for sygedagpenge afskaffet, og derfor vil antallet af personer, der overgår fra sygedagpenge til kontanthjælp, mindskes betydeligt. Denne gruppe vil i stedet få et jobafklaringsforløb.
Kilde: DREAM

Bilag 3.8 Karakteristik af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet uge 20 2014

	Kontant-hjælp, jobparate	Kontant-hjælp, aktivi-tetspa-rate	Uddan-nelses-hjælp, åbenlyst uddan-nelsespa-rate	Uddan-nelses-hjælp, uddan-nelsespa-rate	Uddan-nelses-hjælp, aktivi-tetspa-rate	Sygedag-penge	Befolk-ningen mellem 16 og 64 år
Antal i alt	28.400	75.400	3.900	15.500	25.100	82.100	3.562.700
Gennemsnitlig alder	42 år	43 år	22 år	23 år	23 år	44 år	40 år
Mænd	60 pct.	49 pct.	52 pct.	52 pct.	50 pct.	41 pct.	50 pct.
Kvinder	40 pct.	51 pct.	48 pct.	48 pct.	50 pct.	59 pct.	50 pct.
Dansk oprindelse	70 pct.	62 pct.	81 pct.	81 pct.	84 pct.	89 pct.	87 pct.
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	21 pct.	33 pct.	9 pct.	9 pct.	9 pct.	7 pct.	7 pct.
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	2 pct.	1 pct.	7 pct.	7 pct.	5 pct.	1 pct.	1 pct.
Indvandrere fra vestlige lande	6 pct.	3 pct.	2 pct.	2 pct.	1 pct.	4 pct.	4 pct.
Efterkommere fra vestlige lande	<0,5 pct.	<0,5 pct.	1 pct.	1 pct.	1 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.
Gift*	14 pct.	13 pct.	-	-	-	48 pct.	48 pct.
Samlevende*	13 pct.	9 pct.	-	-	-	7 pct.	7 pct.
Samboende*	13 pct.	11 pct.	-	-	-	11 pct.	11 pct.
Enlig*	60 pct.	67 pct.	-	-	-	34 pct.	34 pct.
Gennemsnitligt antal børn	1,5	1,8	0,4	0,4	0,4	1,6	1,3
Region Hovedstaden	40 pct.	36 pct.	27 pct.	28 pct.	29 pct.	28 pct.	32 pct.
Region Sjælland	17 pct.	14 pct.	14 pct.	16 pct.	15 pct.	15 pct.	14 pct.
Region Syddanmark	20 pct.	22 pct.	19 pct.	24 pct.	21 pct.	22 pct.	21 pct.
Region Midtjylland	14 pct.	19 pct.	25 pct.	21 pct.	25 pct.	24 pct.	23 pct.
Region Nordjylland	9 pct.	8 pct.	16 pct.	11 pct.	10 pct.	11 pct.	10 pct.

Bilag 3.8 fortsat

	Revalide-ring	Ressour-ceforløb	Førtids-pension	Fleksjob	Ledig-heds-ydelse	Alle ydel-ser for borgere i udkan-ten af arbejds-markedet	Befolk-ningen mellem 16 og 64 år
Antal i alt	8.100	4.000	229.300	56.600	13.700	542.100	3.562.700
Gennemsnitlig alder	38 år	42 år	51 år	49 år	47 år	45 år	40 år
Mænd	42 pct.	37 pct.	46 pct.	39 pct.	35 pct.	46 pct.	50 pct.
Kvinder	58 pct.	63 pct.	54 pct.	61 pct.	65 pct.	54 pct.	50 pct.
Dansk oprindelse	93 pct.	80 pct.	84 pct.	94 pct.	89 pct.	82 pct.	87 pct.
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	4 pct.	17 pct.	13 pct.	4 pct.	8 pct.	14 pct.	7 pct.
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	1 pct.	1 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.	1 pct.	1 pct.
Indvandrere fra vestlige lande	2 pct.	2 pct.	2 pct.	2 pct.	2 pct.	3 pct.	4 pct.
Efterkommere fra vestlige lande	<0,5 pct.	<0,5 pct.	< 0,5 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.	<0,5 pct.
Gift*	36 pct.	58 pct.	34 pct.	54 pct.	40 pct.	32 pct.	48 pct.
Samlevende*	10 pct.	5 pct.	3 pct.	5 pct.	7 pct.	6 pct.	7 pct.
Samboende*	13 pct.	4 pct.	6 pct.	9 pct.	11 pct.	9 pct.	11 pct.
Enlig*	41 pct.	33 pct.	57 pct.	32 pct.	41 pct.	52 pct.	34 pct.
Gennemsnitligt antal børn	1,4	1,7	1,5	1,7	1,6	1,5	1,3
Region Hovedstaden	21 pct.	24 pct.	23 pct.	17 pct.	24 pct.	26 pct.	32 pct.
Region Sjælland	15 pct.	18 pct.	17 pct.	14 pct.	17 pct.	16 pct.	14 pct.
Region Syddanmark	20 pct.	22 pct.	25 pct.	26 pct.	23 pct.	24 pct.	21 pct.
Region Midtjylland	29 pct.	23 pct.	24 pct.	31 pct.	27 pct.	24 pct.	23 pct.
Region Nordjylland	16 pct.	12 pct.	11 pct.	13 pct.	10 pct.	11 pct.	10 pct.

Note: Deltagere i integrationsprogrammet får kontanthjælp.
Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er defineret som personer, der modtager en af ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp, sygedagpenge, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob, ressourceforløb og førtidspension.
*Familietypen er opgjort for modtagere af den givne ydelse i uge 20 2013. Uddannelseshjælp blev indført med kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2014, og familietypen er således ikke opgjort for uddannelseshjælpsmodtagere og populationen af kontanthjælpsmodtagere er derfor tilsvarende større i denne måling. Registreret partnerskab indgår i kategorien gift. Samlevende er personer, der ikke er gift, men bor sammen med en, de har børn med. Samboende er personer, der bor sammen med en af modsatte køn, der højst er 15 år ældre eller yngre, og som de ikke har børn sammen med eller er i familie med.
Kilde: DREAM, CPR og lovmodellen.

Bilag 3.9 Personer, der har modtaget offentlig forsørgelse i uge 20 2014, fordelt efter oprindelse og køn

	Dansk oprindelse		Indvandrere fra ikke-vestlige lande	
	Andel mænd i pct.	Andel kvinder i pct.	Andel mænd i pct.	Andel kvinder i pct.
Kontanthjælp – jobparate	63	37	53	47
Kontanthjælp – aktivitetsparate	52	48	44	56
Uddannelseshjælp – åbenlyst uddannelsesparate	53	47	55	45
Uddannelseshjælp – uddannelsesparate	51	49	58	42
Uddannelseshjælp – aktivitetsparate	49	51	52	48
Sygedagpenge	40	60	46	54
Revalidering	42	58	45	55
Førtidspension	45	55	52	48
Fleksjob	39	61	47	53
Ledighedsydelse	34	66	43	57
Ressourceforløb	35	65	43	57
Alle ydelser	45	55	49	51

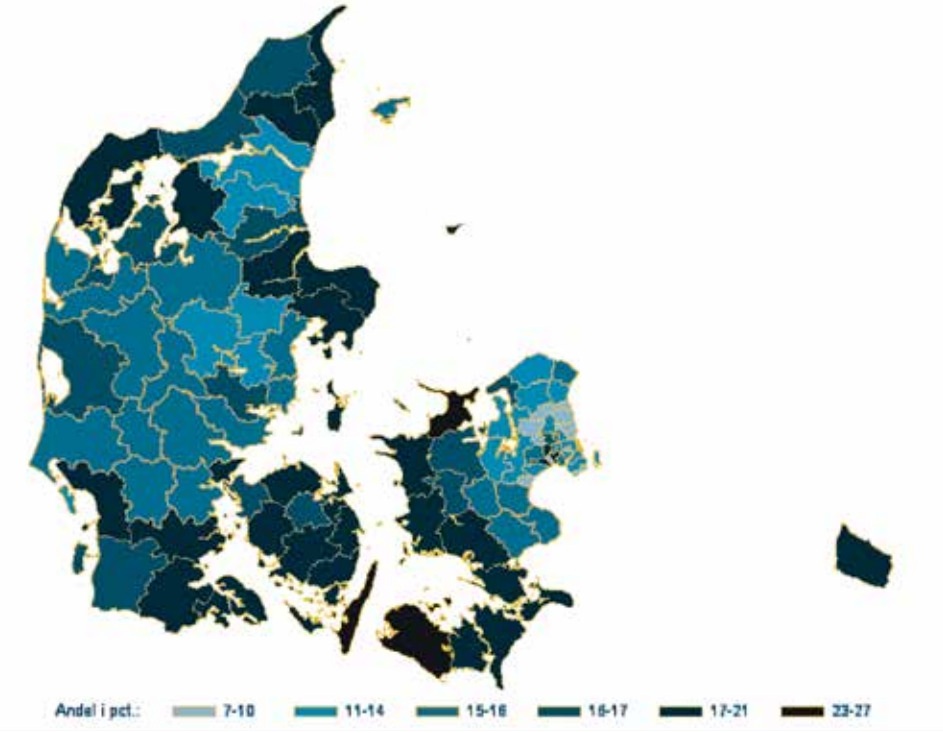
Note: I befolkningen i den arbejdsdygtige alder var der blandt personer af dansk oprindelse i 2. kvartal 2014 50 pct. kvinder og 50 pct. mænd, mens der blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande var 52 pct. kvinder og 48 pct. mænd. Kvinder er altså svagt overrepræsenteret blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande, hvilket kan forklare en lille del af forskellen mellem personer med dansk oprindelse og personer med ikke-vestlig baggrund i andel kvinder på kontanthjælp. Til gengæld er forskellen i andel kvinder på de øvrige ydelser endnu større, hvis man tager højde for forskellen i kønnenes andel af befolkningsgruppen.
Kilde: DREAM

Bilag 3.10 Andel i ejer/lejer bolig blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og resten af befolkningen mellem 16 og 64 år

		Uoplyst	Udlejningsbolig	Ejerbolig	I alt
Enlige	Ikke i udkanten af arbejdsmarkedet	1 pct.	41 pct.	58 pct.	100 pct.
	I udkanten af arbejdsmarkedet	1 pct.	68 pct.	31 pct.	100 pct.
Hustande med mere end en person	Ingen i udkanten af arbejdsmarkedet	1 pct.	30 pct.	69 pct.	100 pct.
	En eller flere men ikke alle er i udkanten af arbejdsmarkedet	0 pct.	41 pct.	59 pct.	100 pct.
	Alle i husstanden er i udkanten af arbejdsmarkedet	1 pct.	70 pct.	29 pct.	100 pct.

Note.: Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er defineret som personer mellem 18 og 64 år, der i uge 46 2012 modtog en af ydelserne kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse eller ressourceforløb. Boligsituationen er opgjort per 1. marts 2012.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Lovmodellen.

Bilag 3.11 Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet som andel af befolkningen mellem 16 og 64 år



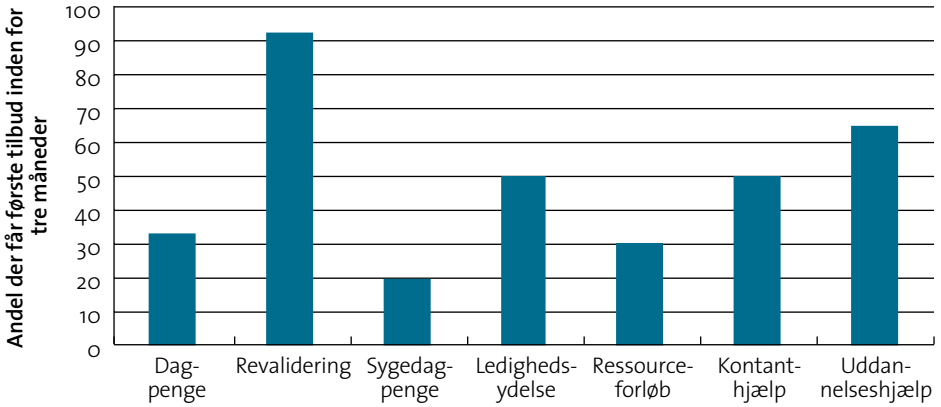
Kilde: DREAM og Statistikbanken.

Bilag 3.12 Udfordringer for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet uge 46 2012

	Kontanthjælp jobparate	Kontanthjælp aktivitetsparate	Sygedagpenge	Revalidering	Førtidspension	Fleksjob	Ledighedsydelse	Alle ydelser	Befolkningen mellem 16 og 64 år
Med en erhvervskompetencegivende uddannelse	26 pct.	23 pct.	69 pct.	58 pct.	37 pct.	63 pct.	57 pct.	42 pct.	59 pct.
Uden en erhvervskompetencegivende uddannelse*	74 pct.	77 pct.	31 pct.	42 pct.	63 pct.	37 pct.	43 pct.	58 pct.	41 pct.
Har afsonet en dom de sidste fem år**	4,8 pct.	7,7 pct.	0,9 pct.	1,6 pct.	1,7 pct.	0,3 pct.	0,7 pct.	2,7 pct.	0,9 pct.
Gennemsnitligt antal kontakter til almen læge	7,0	10,9	13,8	10,6	13,5	10,7	13,8	12,3	6,4
Andel med mere end 30 kontakter til almen læge	7 pct.	7 pct.	8 pct.	6 pct.	11 pct.	6 pct.	10 pct.	9 pct.	2 pct.
Har modtaget psykofarmaka***	9 pct.	36 pct.	31 pct.	27 pct.	35 pct.	24 pct.	38 pct.	32 pct.	9 pct.
Har været anbragt som barn****	10 pct.	17 pct.	5 pct.	8 pct.	19 pct.	6 pct.	9 pct.	13 pct.	4 pct.

Note: Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er defineret som personer mellem 16 og 64 år, der modtog de pågældende ydelser i uge 46 2012.
*Personer med uoplyst uddannelsesniveau regnes i overensstemmelse med Danmarks Statistiks praksis som værende uden en kompetencegivende uddannelse.
**Opgørelsen er kun lavet på baggrund af personer i alderen 20-64 år, så alle har kunnet idømmes fængselsstraf de seneste fem år.
*** Psykofarmaka defineres som antidepressiv medicin (ATC-kode N06A) og medicin mod skizofreni (ATC-kode N05A) i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsen (2006). Opgørelsen viser, hvor mange, der har fået psykofarmaka, i 2012.
****Der findes kun data om anbringelser fra starten af 1960erne og frem, derfor er denne måling alene lavet for personer mellem 16 og 50 år. Opgørelsen er både tvungne og frivillige anbringelser dog eksklusiv kost-, efter- og ungdomsskoler, skoleskib og eget værelse.
Kilde: Lovmodellen

Bilag 3.13 Andel, der får første tilbud inden for de første tre måneder på ydelsen, januar-juni 2014



Note: Bemærk, at personer, der afslutter et ydelsesforløb inden tre måneder indgår ikke i målingen.
Kilde: Jobindsats.dk

▼ Bilag 3.14 Metodebeskrivelse for figur 3.5 og 3.8

Populationen i målingen er personer, der modtog henholdsvis kontanthjælp, uddannelseshjælp og ledighedsydelse i uge 20 2014. Ancienniteten på ydelsen er opgjort i uge 20 2014, hvor perioder på til og med tre uger uden ydelsen tillades for at tage højde for sanktioneringer, der medfører kortere perioder uden ydelse.

Når ydelsesancienniteten er opgjort er ydelsesmodtagerne grupperet i årsintervaller efter anciennitet, således betragtes for eksempel personer, der har modtaget kontanthjælp i mellem et og to år som én gruppe. Dernæst er det opgjort, hvor stor en del af gruppen, der har fået en aktiv indsats i mindst en af de forudgående 12 uger. For eksempel har 51 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der havde modtaget kontanthjælp i mellem et og to år i uge 20 2014, fået en aktiv indsats i mindst en af ugerne 9-20 2014. Ugerne 9-20 er valgt, fordi de er "typiske" uger, der ikke ligger i en ferieperiode. Personer med under 12 ugers anciennitet på ydelsen indgår ikke i opgørelsen.

Bilag 3.15

1. Sanktioner i beskæftigelsessystemet for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Dette bilag skitserer som udgangspunkt, hvilken viden om brugen af sanktioner, der findes, herunder hvordan sanktioner ser ud til at virke for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Dernæst indeholder bilaget en overordnet beskrivelse af de regler i beskæftigelseslovgivningen, der gælder i forhold til sanktioner for gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det vil sige borgere, der modtager ledighedsydelse, er visiteret til fleksjob, er i ressourceforløb, deltager i revalidering, modtager kontant- eller uddannelseshjælp samt modtager sygedagpenge. Der suppleres med, hvilke sanktionsregler, der gælder for dagpengemodtagere. Til sidst anskueliggøres det, hvor mange borgere i beskæftigelsessystemet, der modtager sanktioner, samt hvorvidt der er forskel på brugen af sanktioner på tværs af kommunerne.

Det følgende omhandler:

- Viden om sanktioner
- Sanktionsregler i beskæftigelseslovgivningen
- Omfang af sanktioner i kommunerne

2. Viden om sanktioner

Der findes pt. ti studier om effekten af sanktioner i STAR's vidensbank "jobeffekter.dk". Derudover er der identificeret to øvrige relevante studier, herunder Svarer (2007) og Qureshi (2009). I alt er der identificeret ni internationale studier og tre danske. I nedenstående tabeller er studierne vist i forhold til målgruppe, outcome-mål og effekt med mere. Som det fremgår, er der hovedsagligt studier, der vedrører dagpengeledige. For denne gruppe kan konkluderes, at der er moderat evidens for, at sanktioner har en positiv effekt, jf. tabel 1. At der ikke er stærk evidens i lyset af de mange studier, skyldes, at hovedparten af studierne bør vægtes en smule ned, blandt andet fordi de ikke omhandler danske forhold.

Tabel 1 Studier om effekt af sanktioner for dagpengeledige

Studier	Land	Målgruppe	Bemærkninger om indsats	Outcomemål	Effekt
Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori (2005)	Finland	Dagpengeledige	Sanktioner ifm. jobsøgningskurser	Afgang til beskæftigelse	o
Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori (2005)	Finland	Langtidsledige dagpengemodtagere	Sanktioner ifm. jobsøgningskurser	Afgang til beskæftigelse	-
Arni, P., R. Lalive & J. van Ours (2009)	Schweiz	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
Arni, P., R. Lalive & J. van Ours (2009)	Schweiz	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Beskæftigelsesvarighed og løn	+
van den Berg, G., B & J. Vikström (2009)	Sverige	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
van den Berg, G., B & J. Vikström (2009)	Sverige	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Efterfølgende løn	-
Lalive, Rafael, Jan C. van Ours & Josef Zweimüller (2005)	Schweiz	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
Svarer (2007)	Danmark	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til selvforsørgelse	+
Svarer (2011)	Danmark	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
J. Aabring, G. van den Berg & J. C van Ours (2005)	Holland	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
Roed, K. & L. Westlie (2007)	Norge	Dagpengeledige	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+

Note: Et "+" indikerer, at der findes en signifikant positiv effekt i forhold til det anvendte outcomemål. "o" angiver at der ingen effekt er, mens "-" angiver at der er en siginifikant negativ effekt. Er effektangivelsen i parentes skyldes, at det ikke er muligt at afgøre, om den samlede effekt af indsatsen er signifikant.

To studier undersøger effekten af sanktioner for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 2. Et af disse studier er dansk og skønnes at være af høj kvalitet (Qureshi, 2009). I studiet findes med anvendelse af samme metode, som anvendes af Svarer (2007) for de dagpengeledige, at der er væsentlige effekter for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Analysen er afgrænset til personer over 25 år og ekskluderer enlige mellem 25 og 30 år af hensyn til særregler for delgrupper.

Tabel 2 Studier om effekt af sanktioner for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

Studier	Land	Målgruppe	Bemærkninger om indsats	Outcomemål	Effekt
G. van den Berg, A. Uhlendorff og J. Wolff (2013)	Tyskland	Unge, mandlige arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
Qureshi (2009)	Danmark	Arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere over 25 år og undtaget enlige mellem 25 og 30 år.	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+

Note: Et "+" indikerer, at der findes en signifikant positiv effekt i forhold til det anvendte outcomemål. "o" angiver at der ingen effekt er, mens "-" angiver at der er en signifikant negativ effekt. Er effektangivelsen i parentes skyldes, at det ikke er muligt at afgøre, om den samlede effekt af indsatsen er signifikant.

Der er kun fundet to studier, som undersøger effekten af sanktioner for ikke-arbejdsmarkedsparate grupper, begge udenlandske, jf. tabel 3. Ét af studierne omfatter alene unge under 25 år. Begge studier finder positive signifikante beskæftigelseseffekter.

Tabel 3 Studier om effekt af sanktioner for ikke- arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

Studier	Land	Målgruppe	Bemærkninger om indsats	Outcomemål	Effekt
van den Berg, G., B. van der Klaauw & J. C. van Ours (2004)	Holland	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	Sanktioner generelt	Afgang til beskæftigelse	+
de Giorgi, G. (2005)	Storbritannien	Ikke-arbejdsmarkedsparate ledige under 25 år	Sanktioner i kombination med samtaler, jobsøgningskurser, mentor, virksomhedsrettede tilbud, praktik (på ydelse), ordinær uddannelse	Sandsynligheden for at være beskæftiget efter 18 mdr.	+

Note: Et "+" indikerer, at der findes en signifikant positiv effekt i forhold til det anvendte outcomemål. "o" angiver at der ingen effekt er, mens "-" angiver at der er en signifikant negativ effekt. Er effektangivelsen i parentes skyldes, at det ikke er muligt at afgøre, om den samlede effekt af indsatsen er signifikant.

Sammenfattende kan konkluderes, at der er moderat evidens for, at der er en selvforsørgelseseffekt af sanktioner overfor arbejdsmarkedsparate ledige. Litteraturgrundlaget er imidlertid for beskedent til at konkludere, at sanktioner har positiv effekt for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate. Enkelte studier peger på, at der kan være en effekt, men der er ikke tale om danske studier, og ét af disse studier ser på en kombinationsindsats, hvor sanktioner blot er ét element, og hvor målgruppen kun er unge under 25 år. Samtidig er der mere kvalitative (danske) studier, der peger på, at sanktioner for netop denne gruppe muligvis kan medføre dårligere selvforsørgelses- og beskæftigelsesmæssige resultater.

Udover de fundne enkeltstudier for de generelle grupper af ledige, har et litteraturreview om effekten af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser til ledige ikke-vestlige indvandrere fundet, at der er indikation for, at intensivering af sanktioner har positiv beskæftigelseseffekt for ledige ikke-vestlige indvandrere (KORA, 2013a).

3. Sanktionsregler i beskæftigelseslovgivningen

Uddannelses- og kontanthjælp samt ressourceforløbsydelse under ressourceforløb og jobafklaring

Personer, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp og er visiteret aktivitetsparate, samt modtagere af ressourceforløbsydelse kan blive pålagt en sanktion, hvis de ikke lever op til deres rådighedsforpligtelse. Disse persongrupper skal alle stå til rådighed for rimelige tilbud, møde til samtaler, deltage i sygeopfølgning og for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere tage mod rimelige job, som de kan varetage.

For personer, der modtager uddannelseshjælp som uddannelsesparate eller modtager kontanthjælp som jobparate, anvendes samme sanktioner som for aktivitetsparate modtagere af uddannelses- eller kontanthjælp. Der er dog forskel på rådighedsforpligtelsen for disse målgrupper, idet de jobparate kontanthjælpsmodtagere og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere kan sanktioneres for flere forseelser. Samtidig kan uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere få en skærpet rådighedssanktion, hvis de gentagne gange ikke står til rådighed for tilbud eller ikke lever op til kravene om at søge job og kommunen konkret vurderer, at personen med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed for arbejde, uddannelse, tilbud m.v. Kommunen skal i den forbindelse give personen et aktivt tilbud, daglige samtaler eller pligt til at møde dagligt

i jobcenteret, og personen vil alene modtage hjælp for de dage, hvor den pågældende deltager i tilbud, møder til samtaler eller møder i jobcenteret.

Der anvendes tre forskellige sanktionstyper:

- Periodesanktion (fradrag i hjælpen) – der modtages ikke ydelser for de dage, hvor den pågældende ikke lever op til sin rådighedsforpligtelse for eksempel ved uden rimelig grund at udeblive fra en samtale eller et tilbud. Ydelsesmodtageren kan ikke modtage ydelsen fra og med den dag, hvor forseelsen sker, og frem til, at den pågældende kontakter kommunen.
- Punktsanktion (nedsættelse af hjælpen) – ydelsen nedsættes med et bestemt beløb, for eksempel, hvis den pågældende uden rimelig grund siger nej til tilbud om et rimeligt job.
- Ophør af ydelsen (mistet ret til ydelsen) – hvis personen uden rimelig grund afslår et tilbud eller har gentagne udeblivelser fra et tilbud, der skal sidestilles med, at personen afslår tilbuddet.

Sanktionerne gives alene, hvis personen ikke har en rimelig grund til ikke at leve op til sin rådighedsforpligtelse. De rimelige grunde er for eksempel sygdom eller manglende børnepasningsmuligheder. For persongruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og modtagere af ressourceforløbsydelse skal kommunen endvidere altid vurdere, om der er andre end de i lov om aktiv socialpolitik specifikt nævnte rimelige grunde, der medfører, at en person ikke har pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, og derfor ikke skal have en sanktion. Der hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden for denne persongruppe, skal der ikke gives en sanktion.

For modtagere af uddannelses- eller kontanthjælp, som er aktivitetsparate, og modtagere af ressourceforløbsydelse skal kommunen endvidere have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personligt kontakt med personen, således at det kan klarlægges, om den pågældende havde en rimelig grund til udeblivelsen. Baggrunden for at indføre denne bestemmelse vedrørende personer, der visiteres som aktivitetsparate uddannelses- eller kontanthjælpsmodtagere eller visiteres til ressourceforløb, er, at de kan have svært ved at overskue de betingelser, kommunen stiller for at kunne modtage hjælpen eller ressourceforløbsydelsen.

Ledighedsydelse og fleksjob

En person, der er visiteret til fleksjob og modtager ledighedsydelse, har pligt til at stå til rådighed for fleksjob og tilbud, at møde til samtaler og at være aktivt jobsøgende. Den pågældende skal endvidere lægge sit cv på jobnet.

Hvis rådighedsforpligtelsen ikke overholdes, kan der gives følgende sanktioner:

- Periodesanktion, hvis den pågældende uden rimelig grund udebliver fra en samtale eller undlader at lægge sit cv rettidigt på jobnet. Ydelsesmodtageren kan ikke modtage ydelsen fra og med den dag, hvor forseelsen sker, og frem til, at den pågældende kontakter kommunen.
- Med beskæftigelsesreformen indføres fra 1. juli 2015 en periodesanktion for modtagere af ledighedsydelse, som udebliver helt eller delvist en eller flere dage fra tilbud i beskæftigelsessystemet.
- Ydelsen bortfalder i tre uger, hvis den pågældende person uden rimelig grund afslår eller ophører i fleksjob eller tilbud.
- Retten til ydelsen ophører, hvis den pågældende person uden rimelig grund ikke står til rådighed, herunder ikke har været aktivt jobsøgende, eller hvis personen to gange inden for 12 måneder, har afslået eller er ophørt i et fleksjob eller tilbud. Personen får igen ret til ledighedsydelse, når den pågældende har været ansat i et fleksjob i ni måneder inden for de seneste 18 måneder efter, at den pågældende har mistet retten til ledighedsydelse.

Sanktionerne gives alene, hvis personen ikke har en rimelig grund til ikke at leve op til sin rådighedsforpligtelse. De rimelige grunde er for eksempel sygdom eller manglende børnepasningsmuligheder. Kommunerne skal endvidere for denne persongruppe altid vurdere, om der er andre end de i lov om aktiv socialpolitik specifikt nævnte rimelige grunde, der medfører, at en person ikke skal have en sanktion. Der hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden for denne persongruppe, skal der ikke gives en sanktion.

Kommunen har endvidere pligt til at vejlede modtageren af ledighedsydelse om rådighedsforpligtelsen samt om, at den pågældende får en sanktion, hvis personen ikke lever op til rådighedsforpligtelsen, og der ikke er rimelig grund til dette. Dette følger af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Revalidering

Personen har kun ret til revalideringsydelsen, hvis jobplanen følges. Ydelsen ophører, hvis jobplanen afbrydes. Revalideringsydelsen kan dog bevares ved kortvarige afbrydelser af revalideringsforløbet, der ikke har betydning for at gennemføre jobplanen med hensyn til mål og indhold.

Sygedagpenge

Sygedagpengene kan bortfalde:

- Så længe den sygemeldte uden rimelig grund undlader at medvirke ved opfølgningen,
- Så længe den sygemeldte afviser indlæggelse, nødvendig lægebehandling[30] eller hensigtsmæssig optræning,
- Hvis den sygemeldte ved sin adfærd forhaler helbredelse.

Bortfald af sygedagpenge efter nr. 1 og 2 er betinget af, at kommunen har givet den sygemeldte en skriftlig orientering om konsekvenserne af, at den sygemeldte undlader at medvirke ved opfølgning eller afviser at modtage nødvendig lægebehandling eller deltage i hensigtsmæssig optræning eller i indsatsen.

Retten til sygedagpenge ophører dagen efter, at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt. Afgørelse om ophør af retten til sygedagpenge kan tidligst træffes, når den sygemeldte har haft lejlighed til at udtale sig om de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der efter kommunens opfattelse fører til, at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt.

Hvis sygedagpenge er bortfaldet efter nr. 1 eller 2, genoptages udbetalingen dagen efter det tidspunkt, hvor betingelserne for udbetaling af sygedagpenge på ny er opfyldt, hvis dette sker senest fire uger efter at den sygemeldte er blevet underrettet om bortfaldet. Udbetaling af sygedagpenge kan kun genoptages én gang under det aktuelle sygedagpengeforløb.

Arbejdsløshedsdagpenge

1. Periodesanktioner

En dagpengemodtager får en periodesanktion ("så-længe-sanktion"), hvis den pågældende udebliver fra en samtale eller aktivitet. Det betyder, at der ikke kan udbetales dagpenge frem til det tidspunkt, hvor den pågældende person henvender sig til a-kassen, jobcentret eller anden aktør om udeblivelsen.

Med beskæftigelsesreformen indføres fra 1. juli 2015 en periodesanktion for dagpengemodtagere, som udebliver en eller flere dage fra tilbud i beskæftigelsessystemet. Dagpengemodtagere der udebliver en eller flere dage fra tilbud, vil dermed ikke kunne få dagpenge fra den dag, de udebliver, og indtil de igen deltager i tilbuddet.

30 Det gælder dog ikke, hvis behandlingen er omfattet af forsøget i perioden 1. juli 2014 til 30. juni 2016 om, at en person kan sige nej til lægelig behandling i snæver forstand.

Ved manglende rådighed i en periode, kan man ikke få dagpenge, så længe rådigheden er begrænset. Det kan for eksempel være på grund af børnepasningsproblemer. En person kan dermed ikke få dagpenge så længe personen ikke er tilmeldt som arbejdssøgende, ikke kan overtage arbejde eller deltage i samtaler eller aktiviteter. Personen kan ikke få dagpenge fra den dag, hvor den pågældende ikke opfyldte sin rådighedspligt, og frem til det tidspunkt hvor den pågældende igen opfylder rådighedspligten.

2. Tre ugers karantæne for selvforskyldt ledighed

En dagpengemodtager får en karantæne på tre uger, hvis den pågældende anses for selvforskyldt ledig. Dagpengemodtageren anses for selvforskyldt ledig, hvis den pågældende uden en gyldig grund for eksempel siger sit job op, afslår en jobplan, afslår eller ophører med et henvist job eller et tilbud. Man kan også anses for selvforskyldt ledig, hvis man bliver afskediget fra et job af en grund, der væsentligst skyldes en selv. Dagpengemodtageren vil for eksempel have en gyldig grund, hvis den pågældende på grund af sit helbred ikke kan udføre arbejdet, hvis den pågældende risikerer at blive udsat for passiv rygning eller hvis arbejdet ikke er på almindelige løn- og arbejdsvilkår. Listen over gyldige grunde er udtømmende. Hvis man bliver selvforskyldt ledig to gange inden for 12 måneder, mister man retten til dagpenge. Personen har først ret til dagpenge igen, når den pågældende har arbejdet i som udgangspunkt 300 timer inden for tre måneder.

3. Mistet dagpengeret

En dagpengemodtager mister retten til dagpenge, hvis den pågældende på baggrund af en rådighedsvurdering i a-kassen ikke anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, for eksempel fordi den pågældende ikke er aktivt jobsøgende. Personen kan først få dagpenge igen, når den pågældende har arbejdet i som udgangspunkt 300 timer inden for tre måneder.

4. Omfang af sanktioner i kommunerne

Dette afsnit skitserer omfanget af de rådighedssanktioner, kommuner og a-kasser giver, fordelt på følgende:

- Sanktioner til kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere, herunder fordelt på herkomst.
- Sanktioner til a-dagpengemodtagere, herunder fordelt på herkomst
- Sammenhold af sanktionsomfanget i kontanthjælpssystemet og i dagpengesystemet.
- Sanktioner til kontanthjælpsmodtagere fordelt på kommuner.

Sanktioner til kontanthjælpsmodtagere

Tabel 1 viser udviklingen i antallet af rådighedssanktioner til modtagere af kontanthjælp kvartalsvist fra 1. kvartal 2008 til 2. kvartal 2014. Som det fremgår af tabellen stiger antallet af sanktioner fra 2008 til primo 2011, herefter er der generelt et lille fald.

Tabel 1 Antal rådighedssanktioner til samt andel sanktionerede kontanthjælpsmodtagere i perioden 1. kvartal 2008 til og med 2. kvartal 2014

	Antal sanktioner i alt				Andel sanktionerede ledige, pct.			
	Visitations-kategori i alt	Job-parat	Aktivitets-parat	Uop-lyst	Visitations-kategori i alt	Job-parat	Aktivitets-parat	Uop-lyst
1. kvt 2008	11.457	6.874	4.561	22	7,6	12,2	4,4	2
2. kvt 2008	12.672	7.732	4.916	24	8,4	14,4	4,9	2,4
3. kvt 2008	13.953	8.101	5.813	39	9,2	15,2	5,5	4,2
4. kvt 2008	16.515	10.108	6.358	49	9,9	16,3	5,7	4,1
1. kvt 2009	18.276	12.070	6.176	30	10,1	16,1	5,4	2,7
2. kvt 2009	22.727	15.252	7.454	21	10,9	18,1	5,6	1,9
3. kvt 2009	22.916	14.831	8.069	16	10,9	17,5	6,1	1,7
4. kvt 2009	27.069	17.387	9.667	15	10,6	17,6	5,4	1,7
1. kvt 2010	32.385	20.679	11.679	27	11,1	17,7	5,9	1,7
2. kvt 2010	33.705	20.736	12.955	14	11,4	17,8	6,3	1,8
3. kvt 2010	33.117	19.845	13.262	10	11,7	18,7	6,5	1,4
4. kvt 2010	38.592	22.862	15.728	.	12,2	20,1	6,9	0,3
1. kvt 2011	38.702	23.227	15.463	12	12,4	20,5	6,9	0,6
2. kvt 2011	36.174	20.808	15.358	8	11,8	19,7	6,8	0,9
3. kvt 2011	31.668	18.177	13.490	.	11,3	19	6,6	0,2
4. kvt 2011	33.739	19.813	13.924	.	11,2	19,5	6,4	0,3
1. kvt 2012	36.971	21.545	15.424	.	11,4	19,4	6,5	0,3
2. kvt 2012	33.991	18.503	15.480	8	10,1	16,8	6,3	0,9
3. kvt 2012	31.592	17.857	13.731	4	10,2	17,5	6	0,6
4. kvt 2012	32.326	18.094	14.217	15	10,2	17,8	5,9	0,7
1. kvt 2013	33.444	19.220	14.216	8	10,1	17,2	5,8	0,7
2. kvt 2013	37.436	21.954	15.472	10	10,6	18,2	6	0,5
3. kvt 2013	33.364	18.780	14.574	10	9,9	16,6	5,9	0,7
4. kvt 2013	30.312	17.062	13.219	31	9,2	15,6	5,5	1,1
1. kvt 2014	11.871	5.651	5.173	1.047	6,1	10,2	3,4	13,2
2. kvt 2014	9.856	5.342	4.300	214	5	10	2,8	3,4

Note: Ophør af ydelse: Hjælpen ophører, hvis en person afviser et tilbud, eller har gentagne udeblivelser af et så betydeligt omfang, at det må sidestilles med en afvisning af tilbuddet. Skærpet rådighed: Hjælpen stoppes i en periode på op til tre måneder, hvis personen gentagne gange uden rimelig grund har undladt at opfylde sin pligt til at stå til rådighed. Periodesanktion: Hjælpen trækkes for det antal dage, hvor den ledige henholdsvis er udeblevet fra tilbud, samtale eller har manglende tilmelding/cv/tjek af jobforslag. Punktsanktion: Sanktionen trækkes som et beløb i hjælpen for eksempelvis at have ophørt med sit arbejde.
Kilde: Jobindsats.dk

Tabel 1 viser desuden andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere per kvartal i perioden. Som det fremgår, har der været en stigning i 2010 og 2011, hvorefter andelen falder en smule igen. Fra 2014 er andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere faldet yderligere som følge af kontanthjælpsreformen.

Tabel 2 viser andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere fordelt på herkomst.

Tabel 2 Andel sanktionerede kontanthjælpsmodtagere fordelt på herkomst, 1. kvartal 2008 til 2. kvartal 2014

	Andel sanktionerede ledige, pct.					
	Herkomst i alt	Personer med dansk oprindelse	Indvandrere fra vestlige lande	Efterkommere fra vestlige lande	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Efterkommere fra ikke-vestlige lande
1. kvt 2008	7,6	8,5	6,9	8,6	5,1	10,6
2. kvt 2008	8,4	9,4	7,7	9,9	5,9	12,3
3. kvt 2008	9,2	9,8	7,5	8,8	7,4	12,2
4. kvt 2008	9,9	10,9	8,6	12	7,1	13,5
1. kvt 2009	10,1	11,2	9	12,6	6,5	14,5
2. kvt 2009	10,9	12	10,1	15	7	15,8
3. kvt 2009	10,9	11,8	9,5	10,9	8,1	16,1
4. kvt 2009	10,6	11,8	9,1	14,8	6,6	15,6
1. kvt 2010	11,1	12,3	9,5	14,6	7	16,6
2. kvt 2010	11,4	12,6	9,5	15,4	7,4	16
3. kvt 2010	11,7	12,4	10,9	15,3	8,7	18,4
4. kvt 2010	12,2	13,1	10,9	16,3	8,4	20,2
1. kvt 2011	12,4	13,1	11,6	18,9	8,9	20,8
2. kvt 2011	11,8	12,4	11,5	14,2	8,7	19,8
3. kvt 2011	11,3	11,8	9,9	14,4	8,8	19,4
4. kvt 2011	11,2	11,8	9,5	14,3	8,4	20,6
1. kvt 2012	11,4	11,9	10,5	14,6	8,6	20,5
2. kvt 2012	10,1	10,6	8,6	13,8	7,5	18,4
3. kvt 2012	10,2	10,5	9,4	13	8,5	18,1
4. kvt 2012	10,2	10,6	9,1	14,7	7,8	19
1. kvt 2013	10,1	10,5	9,2	13,6	7,8	18,6
2. kvt 2013	10,6	11,1	9,5	15,8	7,9	18,4
3. kvt 2013	9,9	10,1	9,2	14,3	8,1	18,5
4. kvt 2013	9,2	9,5	8,4	12,2	7,4	16,6
1. kvt 2014	6,1	6,4	5,8	10,9	5	12,9
2. kvt 2014	5	5,3	5,2	6,7	4,4	7,6

Kilde: Jobindsats.dk

Der er generelt en større andel af efterkommere fra ikke-vestlige lande, der får en sanktion i forhold til alle andre grupper. Den gruppe der næst hyppigst modtager en sanktion er generelt efterkommere fra vestlige lande. Disse to grupper består samtidig af en forholdsvist unge kontanthjælpsmodtagere, det kan have betydning for, at så stor en andel af disse grupper får en sanktion. Inddeles andelen af sanktionerede derimod i alderskategorier fremgår det, at blandt de unge er der en større andel af efterkommere fra ikke-vestlige lande, der modtager en rådighedssanktion end de øvrige grupper.

Tabellen viser også, at den gruppe hvor andelen af kontanthjælpsmodtagere får færrest sanktioner er indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Sanktioner til uddannelseshjælpsmodtagere

Fra 1. januar 2014 overgik en stor del af kontanthjælpsmodtagerne til uddannelseshjælp som følge af kontanthjælpsreformen. Det har naturligvis haft en stor betydning for antallet af sanktioner, der bliver givet til kontanthjælpsmodtagere i 2014, idet det er de under 30-årige, der har modtaget knap 2/3 af alle rådighedssanktioner de senere år.

Tabel 3 viser antallet af rådighedssanktioner til uddannelseshjælpsmodtagere, samt andelen af uddannelseshjælpsmodtagere, der har modtaget en rådighedssanktion de to første kvartaler af 2014.

Tabel 3 Antal rådighedssanktioner til samt andel sanktionerede uddannelseshjælpsmodtagere i 1. og 2. kvartal 2014

	Antal sanktioner i alt			Andel sanktionerede ledige, pct.		
	Visitationskategori i alt	Alle uddannelses-parate	Aktivitetsparat	Visitationskategori i alt	Alle uddannelsesparate	Aktivitetsparat
1. kvt 2014	13.481	10.404	3.001	11,4	16,1	4,8
2. kvt 2014	15.906	12.709	3.125	13,1	20,2	4,7

Kilde: Jobindsats.dk

Af tabellen fremgår det, at antallet af rådighedssanktioner til aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere er faldet forholdsvist meget.

Årsagen til faldet i antallet af sanktioner til aktivitetsparate borgere skal findes i kontanthjælpsreformen, hvor det blev skærpet overfor kommunerne, at de forud for sanktionering af aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp eller kontanthjælp skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med personen med henblik på en vurdering af, om der er en rimelig grund til udeblivelsen.

Baggrunden herfor er, at aktivitetsparate modtagere af uddannelses- eller kontanthjælp kan være meget udsatte og skrøbelige personer, der kan have svært ved at forholde sig til skriftlige henvendelser fra kommunen, for eksempel indkaldelser til samtaler eller partshøringer i forbindelse med eventuelle sanktioner for manglende fremmøde og lignende. Formålet er, at aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere i højere omfang skal hjælpes og ikke per automatik modtage en rådighedssanktion.

Som det også fremgår af tabel 3 opvejer faldet i antallet af rådighedssanktioner til jobklare kontanthjælpsmodtagere i stort omfang af antallet af rådighedssanktioner til uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, dog har der været et lille fald i antallet af sanktioner til jobklare/uddannelsesparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Ses der nærmere på tallene er faldet sket for sanktionstypen "Periodesanktion – mgl. tilmelding/cv". Årsagen hertil er, at det kun er de åbenlyst uddannelsesparate, der skal tilmelde sig som arbejdssøgende i jobcentret og lægge deres cv ind i Jobnet. Da de åbenlyst uddannelsesparate udgør knap 1/4 af alle uddannelsesparate betyder det, at der er færre personer, der kan modtage denne sanktion.

I tabel 4 ses der på andelen af sanktionerede uddannelseshjælpsmodtagere fordelt på herkomst.

Tabel 4 Andel sanktionerede uddannelseshjælpsmodtagere fordelt på herkomst, 1. og 2. kvartal 2014

	Andel sanktionerede ledige, pct.					
	Herkomst i alt	Personer med dansk oprindelse	Indvandrere fra vestlige lande	Efterkommere fra vestlige lande	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Efterkommere fra ikke-vestlige lande
1. kvt 2014	11,4	10,9	12,3	12,7	12,7	15,9
2. kvt 2014	13,1	12,2	13,7	14,2	15,6	20,3

Kilde: Jobindsats.dk

Af denne fremgår det, som for kontanthjælp, at den gruppe, hvor den største andel modtager en sanktion, er efterkommere fra ikke-vestlige lande. Den gruppe, hvor der mindst hyppigt bliver givet en rådighedssanktion er for personer med dansk oprindelse.

Sanktioner til dagpengemodtagere

Tabel 5 viser udviklingen i antallet af rådighedssanktioner til dagpengemodtagere kvartalvist fra 1. kvartal 2008 til 3. halvår 2013. På grund af skift i datakilde er det ikke muligt pt. at lave en tidsserie, der går længere frem.

Tabel 5 Antal rådighedssanktioner til, samt andel sanktionerede, dagpengemodtagere, 1. kvartal 2008 til 3. kvartal 2014. På grund af skift i datakilde er tallene fra 4. kvartal 2014 foreløbige, af samme årsag er der ikke beregnet andel sanktionerede ledige for denne periode.

	Antal sanktioner i alt	Andel sanktionerede ledige, pct.
1. kvt 2008	3.175	2,4
2. kvt 2008	3.270	3
3. kvt 2008	3.103	3
4. kvt 2008	2.498	2,1
1. kvt 2009	3.747	2,2
2. kvt 2009	3.879	2,1
3. kvt 2009	4.286	2,2
4. kvt 2009	3.819	1,8
1. kvt 2010	4.708	1,9
2. kvt 2010	4.363	1,9
3. kvt 2010	4.681	2,2
4. kvt 2010	3.513	1,6
1. kvt 2011	3.855	1,6
2. kvt 2011	2.956	1,3
3. kvt 2011	2.949	1,4
4. kvt 2011	3.030	1,4
1. kvt 2012	3.176	1,3
2. kvt 2012	3.214	1,4
3. kvt 2012	3.377	1,5
4. kvt 2012	2.952	1,4
1. kvt 2013	2.627	1,1
2. kvt 2013	2.807	1,3
3. kvt 2013	2.790	1,5
4. kvt. 2013	2.509	-
1. kvt. 2014	2.582	-
2. kvt. 2014	2.519	-
3. kvt. 2014	3.113	-

Anm.: Som følge af skift i datakilde er tallene fra 4. kvartal 2013 til 3. kvartal 2014 behæftet med en vis usikkerhed. For 2014 er tallene inkl. arbejdsmarkedsydelse.
Kilde: Jobindsats, Registeret for arbejdsmarkedsstatistik (RAM), Det Fælles Datagrundlag (DFDG), a-kassernes beskæftigelsesindsats (RAM-BI).

Tabellen viser både de sanktioner, der er givet på baggrund af hændelser i jobcentrene og i a-kasserne.

Tabel 7 viser andelen af sanktionerede dagpengemodtagere fordelt på herkomst.

Tabel 7 Andel sanktionerede dagpengemodtagere fordelt på herkomst, 1. kvartal 2008 til 3. kvartal 2013

	Andel sanktionerede ledige, pct.					
	Herkomst i alt	Personer med dansk oprindelse	Indvandrere fra vestlige lande	Efterkommere fra vestlige lande	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Efterkommere fra ikke-vestlige lande
1. kvt 2008	2,4	2,1	2,6	3,6	4,5	5,1
2. kvt 2008	3	2,7	3,3	3,1	5,3	4,9
3. kvt 2008	3	2,6	3,3	3,7	5,2	6,5
4. kvt 2008	2,1	1,9	2,2	3,6	3,8	6
1. kvt 2009	2,2	2	2,5	3,4	3,7	5,2
2. kvt 2009	2,1	1,9	2,1	1,9	3,4	5,4
3. kvt 2009	2,2	2	2,2	1,7	3,9	5,2
4. kvt 2009	1,8	1,7	2,1	2,1	3	5,7
1. kvt 2010	1,9	1,7	2,1	3,6	3,2	4,5
2. kvt 2010	1,9	1,8	2,2	2,6	3,1	3,8
3. kvt 2010	2,2	1,9	2,3	2,6	4,1	5,9
4. kvt 2010	1,6	1,4	2	2,4	2,9	3,5
1. kvt 2011	1,6	1,4	1,8	1,6	2,6	4
2. kvt 2011	1,3	1,2	1,4	2,4	2,2	4
3. kvt 2011	1,4	1,2	1,6	2,3	2,4	4
4. kvt 2011	1,4	1,2	1,4	2,9	2,5	3,8
1. kvt 2012	1,3	1,2	1,4	2,1	2,2	2,8
2. kvt 2012	1,4	1,3	1,3	1,9	2,4	3
3. kvt 2012	1,5	1,3	1,8	1,7	2,8	4
4. kvt 2012	1,4	1,2	1,5	1,3	2,3	3,6
1. kvt 2013	1,1	1	1,2	1,8	1,9	2,1
2. kvt 2013	1,3	1,2	1,5	1,9	2,2	3,6
3. kvt 2013	1,5	1,3	1,8	1,7	2,6	3,4

Kilde: Jobindsats.dk

Af tabellen fremgår det, at efterkommere fra ikke-vestlige lande er den gruppe, hvor andelen dagpengemodtagere får flest sanktioner. Den gruppe, der modtager færrest sanktioner er personer med dansk oprindelse. Billedet er dermed anderledes end for kontanthjælpsmodtagere, hvor indvandrere fra ikke-vestlige lande var den gruppe, der modtog færrest sanktioner per ydelsesmodtager.

Sammenhold af sanktionsomfanget i kontanthjælpssystemet og i dagpengesystemet

Rådigheds- og sanktionsreglerne skal være med til at sikre, at den ledige oplever, at der er en sammenhæng mellem retten til at modtage ydelse og de pligter, der følger med den ret, blandt andet pligten til at søge job og til at deltage i samtaler og tilbud om aktivering m.v.

Sanktionsreglerne på kontanthjælps- og dagpengeområdet er forskellige. Det skyldes, at kontanthjælps- og dagpengesystemet er to forskellige ydelsessystemer med to forskellige hovedformål.

Udgangspunktet for kontanthjælp er, at den skal gives til dem, der ikke kan forsørge sig selv, eller som ikke kan blive forsørget af familien. Kontanthjælpssystemet er et socialt sikkerhedsnet, som sørger for, at man kan få offentlig forsørgelse, når alt andet ikke lykkes. Da en kontanthjælpsmodtager ikke har mulighed for anden ydelse, skal det sikres, at vedkommende fortsat har et forsørgelsesgrundlag. Det gælder også selvom personen pålægges en sanktion og den pågældende skal derfor som udgangspunkt selv kunne bringe sanktionen til ophør. Målgruppen for kontanthjælp adskiller sig også fra dagpengeområdet i og med, at man kan modtage kontanthjælp, selvom man ikke er jobparat.

Dagpengesystemet er derimod en forsikringsordning, der gælder for personer, der kan stå fuldt ud til rådighed for arbejdsmarkedet, og som uafhængigt af den arbejdsløses formue m.v. giver ret til dagpenge i tilfælde af midlertidig arbejdsløshed. Derfor er sanktionsmulighederne i dagpengesystemet mere vidtgående, og det er muligt helt at udelukke en arbejdsløs fra dagpenge, for eksempel ved at give den pågældende et krav om ordinært arbejde, inden der igen kan udbetales dagpenge.

Dagpenge- og kontanthjælpssystemet er ikke umiddelbart sammenlignelige, og det er derfor ikke muligt direkte at sammenligne, hvordan der sanktioneres og hvor mange sanktioner, som gives.

Det faktum, at kontanthjælpsmodtagere kan bringe deres sanktion til ophør betyder også, at kontanthjælpsmodtagere kan modtage flere sanktioner i den periode, hvor en dagpengemodtager blot vil få frataget sin hjælp. Da dagpengemodtageres sanktioner også er mere vidtgående og strækker sig over længere tid, er der flere muligheder for en kontanthjælpsmodtager for at få sanktioner over en periode. Hårdheden i sanktionerne til dagpengemodtagere kan desuden have en forbyggende "skræmmeeffekt".

Sanktioner til kontanthjælpsmodtagere fordelt på kommuner

Tabel 8 viser antallet af rådighedssanktioner opdelt på kommuner samt andelen af sanktionerede ledige for år 2013. 2013 er valgt, da det er det seneste hele år, for sanktionsopgørelsen og fordi man dermed kommer ud over problemstillingen med uddannelseshjælp.

Tabel 8 Antal rådighedssanktioner til, samt andel sanktionerede, kontanthjælpsmodtagere fordelt på kommuner, 2013

	Antal sanktioner i alt	Andel sanktionerede ledige, pct.
Hele landet	134.556	21
Albertslund	906	22,3
Allerød	66	7,8
Assens	725	16,5
Ballerup	737	18,2
Billund	709	28
Bornholm	868	15,7
Brøndby	971	22,4
Brønderslev	563	15,3
Dragør	58	14,3
Egedal	338	18,2
Esbjerg	3.818	22,3
Fanø	20	14,1
Favrskov	1.121	27,2
Faxe	518	16,1
Fredensborg	118	6,7
Fredericia	1.024	14,8
Frederiksberg	1.107	16,1
Frederikshavn	1.215	18,3
Frederikssund	558	16,5
Furesø	240	12,8
Faaborg-Midtfyn	783	14,4
Gentofte	423	12,8
Gladsaxe	1.565	18,6
Glostrup	552	15,9
Greve	311	15,3
Gribskov	620	20,2
Guldborgsund	2.296	22,1
Haderslev	1.163	16,4
Halsnæs	737	19,3
Hedensted	826	21,8
Helsingør	970	17
Herlev	678	20,8

	Antal sanktioner i alt	Andel sanktionerede ledige, pct.
Herning	1.031	12,3
Hillerød	564	11,8
Hjørring	1.424	22,3
Holbæk	2.731	34,8
Holstebro	797	17,3
Horsens	1.339	11,8
Hvidovre	1.229	16,1
Høje-Tåstrup	648	14,2
Hørsholm	73	9,1
Ikast-Brande	1.250	28,1
Ishøj	604	20,5
Jammerbugt	1.366	26,1
Kalundborg	1.445	21,4
Kerteminde	529	22,5
Kolding	3.752	24,6
København	29.730	29,6
Køge	1.572	19,4
Langeland	355	16,4
Lejre	254	18,7
Lemvig	1.101	41,6
Lolland	2.868	26
Lyngby-Taarbæk	809	19,3
Læsø	33	7,3
Mariagerfjord	937	20,3
Middelfart	608	18,9
Morsø	1.249	34,6
Norddjurs	568	15,5
Nordfyns	487	15,2
Nyborg	328	14,6
Næstved	2.280	29,8
Odder	428	16,3
Odense	3.785	16,1
Odsherred	1.490	25,3
Randers	1.891	18
Rebild	304	14,8
Ringkøbing-Skjern	1.284	23
Ringsted	504	18
Roskilde	887	14,1
Rudersdal	568	18,4
Rødovre	1.020	18,4
Samsø	22	9,5
Silkeborg	638	9,6
Skanderborg	478	15,5
Skive	3.607	42,4
Slagelse	8.163	33,1
Solrød	226	20,2
Sorø	392	14,4
Stevns	234	15,9
Struer	891	22,8
Svendborg	636	11
Syddjurs	246	14
Sønderborg	3.127	32,1
Thisted	995	18,7
Tønder	590	16,5
Tårnby	665	21,3
Vallensbæk	119	18,4
Varde	1.354	27,3
Vejen	1.064	21,6
Vejle	782	12,1
Vesthimmerland	1.302	24,3
Viborg	520	8,4

	Antal sanktioner i alt	Andel sanktionerede ledige, pct.
Vordingborg	1.533	24,2
Ærø	8	2,9
Aabenraa	948	21,4
Aalborg	2.896	12,4
Aarhus	2.394	10,1

Kilde: Jobindsats.dk

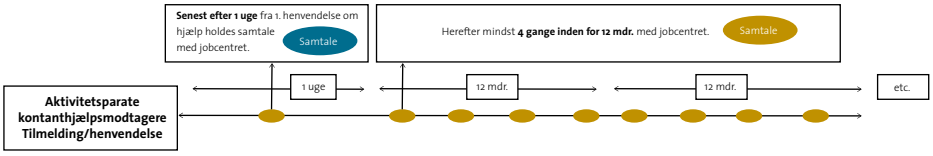
Som det fremgår af tabellen, er der stor variation mellem, hvor ofte kommunerne sanktionerer. Det gælder både, når man ser på antal og på andele.

I tabellen fremgår det eksempelvis, at Ærø i 2013 gav færrest sanktioner til kontanthjælpsmodtagere, idet 2,7 pct. af gruppen modtog en sanktion. Til sammenligning blev der i Skive kommune givet sanktioner til 42,4 pct. af kommunens kontanthjælpsmodtagere. De små ø-kommuner – herunder Ærø – er ikke de mest repræsentative kommuner, men ses der eksempelvis i stedet på Viborg kommune, viser tabellen, at de sanktionerer 8,4 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i 2013, hvilket svarer til at Viborg er på en 5. plads af de kommuner, der sanktionerer mindst.

Forskellen mellem kommunerne kan ikke umiddelbart forklares. Der er naturligvis forskel på borgergruppen kommunerne imellem, og derudover er der forskellig administrativ praksis i kommunerne. For at kunne afgøre om forskellene mellem kommunerne kan forklares ved forskelle i kommunernes måde at sanktionere på, er man nødt til at lave en analyse, der kan belyse om kommunernes administration af sanktionssystemet har betydning for antallet af sanktioner, der bliver givet. Her vil der skulle kontrolleres for eksempelvis forskelle i kommunernes sammensætning af borgere, aktiveringsomfang med mere.

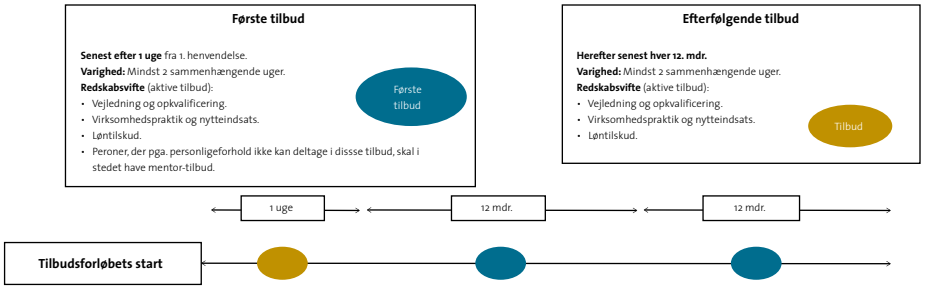
Bilag 3.16 Kontaktforløb pr. 1. januar 2015 for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

Kontaktforløb pr. 1. januar 2015 for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere



Bilag 3.17 Indsatsen (ret og pligt) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

Indsatsen (ret og pligt) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere



Kapitel 4. Aktiv virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet – hvordan?

4.1 Indledning

Det fremgår af kommissoriet, at beskæftigelsessystemet skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt samt til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger.

I Danmark er den virksomhedsrettede indsats de seneste år i højere grad blevet et centralt element i den aktive indsats for de fleste målgrupper i beskæftigelsespolitikken – det gælder også gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det gælder ligeledes i de lande, som vi normalt sammenligner os med på beskæftigelsesområdet for eksempel Norge og Sverige (Deloitte & CARMA, 2015).

Aktive forløb på virksomheder giver personer uden for arbejdsmarkedet mulighed for at skabe eller genskabe kontakt til arbejdsmarkedet, udvikle netværk, sociale og faglige kompetencer osv. Samtidig viser forskningen, at den virksomhedsrettede indsats, ofte i kombination med andre indsatser, har de bedste beskæftigelseseffekter for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og langt flere vil kunne have gavn af en virksomhedsrettet indsats. Det er således oplagt at se på mulighederne for at:

- Øge brugen af virksomhedsrettede indsatser.
- Øge effekten af indsatsen.

For at øge omfanget af virksomhedsrettet aktivering er det afgørende, at endnu flere virksomheder får lyst til og mulighed for at hjælpe med at løfte opgaven. Det skal være så enkelt for virksomhederne som overhovedet muligt at hjælpe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Virksomheden skal opleve, at samarbejdet med jobcentret er så professionelt og ubureaukratisk som muligt og have al den støtte samt hjælp fra jobcentret, de har brug for i forhold til at løfte opgaven. Det er et grundvilkår for arbejdet med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, at gruppen har komplekse problemer og udfordringer med motivationen. Det er derfor også jobcentrets opgave at sikre, at virksomhederne får den støtte og vejledning de har brug for, og at virksomhederne føler sig trygge i samarbejdet omkring denne gruppe af borgere.

I kapitlet beskrives indledningsvist effekterne af den virksomhedsrettede indsats efterfulgt af en kort beskrivelse af reglerne for indsatsen samt, hvem der modtager virksomhedsrettede tilbud. Med det udgangspunkt undersøges barrierer og drivkræfter for den virksomhedsrettede indsats.

4.2 Effekter af virksomhedsrettede tilbud

▸ Virksomhedsrettede tilbud har generelt gode effekter – ofte i kombination med andre tilbud

En virksomhedsrettet indsats, ofte i kombination med andre tilbud, har som det eneste redskab i beskæftigelsessystemet vist sig i gennemsnit at have positive beskæftigelseseffekter på tværs af forskellige grupper af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og sygemeldte. Nedenfor opsummeres den eksisterende litteratur, hvori der analyseres forskellige effekter inden for den aktive beskæftigelsesindsats med udgangspunkt i Beskæftigelsesministeriets videnshierarki, jf., bilag 4.2. Vidensniveauet bygger på den aktuelle informationsmængde, som findes i vidensbanken og på det anvendte kildegrundlag.

Der findes evidens for, at virksomhedsrettede indsatser har positive beskæftigelseseffekter for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet (SFI, 2012c)[1]. Det gælder både for virksomhedsrettede indsatser i den private og offentlige sektor, hvor der henholdsvis findes stærk og moderat evidens for positive effekter. Herunder findes der stærk evidens for, at privat løntilskud har positive beskæftigelseseffekter for gruppen af ikke arbejdsmarkedsparate. Derudover findes der også indikation for positive effekter af virksomhedspraktik. Dette bygger dog på et mindre solidt vidensgrundlag (SFI, 2012c; Det Økonomiske Råd, 2012)[2].

▸ Private løntilskud har størst effekt på ressourcesvage ledige

Derudover findes det, at privat løntilskud har størst effekt, når det gives til ressourcesvage ledige. Imidlertid fremhæver et studie af Graversen & Jensen (2010), at privat løntilskud ofte benyttes til ressourcestærke ledige, der ville have fundet beskæftigelse under alle omstændigheder.

Udover virksomhedsrettede tilbud generelt findes der også enkelt studier, som ser på specifikke virksomhedsrettede ordninger. Deloitte har undersøgt beskæftigelseseffekten af voksenlærlingeordningen – ordningen er et tilskud til virksomheder, der indgår en uddannelsesaftale med voksne over 25 år i forbindelse med en erhvervsuddannelse (Deloitte, 2013). Formålet er, at de ufaglærte som ikke fik en uddannelse, da de var unge, kan uddanne sig. Virksomheden betaler løn til lærlingene og modtager tilskud i op til to år. Deloitte finder positive beskæftigelseseffekter for voksenlærlinge, der kommer fra ledighed. Efter et år er 70 pct. af de ledige, der har gennemført en voksenlærlingeuddannelse, i beskæftigelse mod 58 pct. i kontrolgruppen. Effekterne er særligt store for kontanthjælpsmodtagere. Derudover findes der positive indkomsteffekter for kontanthjælpsmodtagere og for ufaglærte.

KORA har gennemført en effektanalyse af jobrotationsordningen (KORA, 2014). Jobrotationsordningen giver et tilskud til arbejdsgiver, som ansætter en ledig som vikar, mens en medarbejder (efter)uddanner sig. KORA finder, at jobrotationsvikarer i gennemsnit kommer to til tre uger hurtigere i ustøttet beskæftigelse end personer, som ikke har deltaget i jobrotation. De positive effekter findes især for ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. For denne gruppe findes ligeledes en positiv indkomsteffekt.

Derudover findes der indikation for, at mentorstøtte som gives i forbindelse med anden indsats, har en positiv beskæftigelseseffekt for langtidsledige (SFI, 2012b).

▸ Den begrænsede litteratur på området viser ikke tegn på, at løntilskud fortrænger ordinær beskæftigelse

▼ Boks 4.1 Fortrængning af ordinær beskæftigelse

KORA har gennemført en analyse af fortrængning som følge af løntilskudsansættelser på kommunale arbejdspladser (KORA, 2013b). KORA har således ikke kunnet påvise en samlet negativ effekt på antallet af ordinært ansatte som følge af ansættelser med løntilskud

Dette bakkes op af en række danske og internationale studier, hvor der generelt ikke er tegn på at løntilskudsstillinger fortrænger ordinær beskæftigelse, men det bemærkes, at der fortsat er begrænset litteratur på området.

De positive effekter af virksomhedsrettet aktivering genfindes også for gruppen af ikke-vestlige indvandrere, hvor der findes stærk evidens for, at privat løntilskud har positive beskæftigelseseffekter (KORA, 2013a). For virksomhedsrettede tilbud - ud over løntilskud - findes der dertil positive programeffekter. Omvendt findes der mindre effekter af løntilskudsindsatser i den offentlige sektor – hvilket dækker over mindre effekter efter endt aktivering samt større fastholdelse under aktivering. Et enkelt studie tyder på, at effekterne af virksomhedsrettede tilbud er større for ikke-vestlige indvandrere end for etniske danskere (Graversen & Jensen,

1 Målgruppen i SFI (2012c) omfatter alle kontanthjælpsmodtagere, langtidsledige, ledige med problemer ud over ledig-hed (for eksempel ledige der har siddet i fængsel og flygtninge og indvandrere), samt ledige som jobcenter har kategori-seret som ikke arbejdsmarkedsparate eller særligt vanskelige at få i beskæftigelse.
2 SFI (2012c) finder modstridende viden om virksomhedspraktik. Efterfølgende har Det Økonomiske Råd (2012) fundet positive effekter af virksomhedspraktik.

2010). Der findes ligeledes moderat evidens for, at virksomhedsrettede tilbud ud over løntilskud har en positiv programeffekt.

For sygemeldte findes der indikation for, at indsatser som inddrager arbejdspladsen øger sandsynligheden for tilbagevenden til beskæftigelse (SFI, 2012a). Dette gælder både for sygemeldte med muskel- og skeletbesvær samt for sygemeldte med mentale helbredsproblemer. De arbejdspladsbaserede indsatser kan foregå helt eller delvist på en arbejdsplads, indsatserne kan for eksempel indeholde koordinering af forløb, gennemgang af arbejdsforhold, inddragelse af arbejdsgiveren og tilpasninger af arbejdsforhold. Dertil findes der også evidens for, at tidlig kontakt mellem arbejdsgiveren og den sygemeldte har positive beskæftigelseseffekter. Derudover findes der, for sygemeldte som kommer fra beskæftigelse, en række studier, som finder positive beskæftigelseseffekter af delviste raskmeldinger.

For personer med svære psykiske lidelser findes der stærk evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i form af IPS, jf. nedenfor, har positive effekter – IPS indeholder en virksomhedsrettet aktivering i kombination med psykiatrisk behandling og mentorstøtte (Christensen & Nordentoft, 2011), jf. boks 4.2.

▼ **Boks 4.2 Individual Placement and Support (IPS)**

Individual Placement and Support (IPS) er et virksomhedsrettet og tværfagligt forløb, specifikt udviklet til personer med sværere psykiske lidelser.

Den overordnede filosofi i IPS er, at:
- hvis det rette job og de rette arbejdsomgivelser findes, kan personer med svære sindslidelser få arbejde på det ordinære arbejdsmarked uden forudgående træning, og
- ingen er udelukket fra at forsøge at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet

IPS hviler på syv principper:
- Alle der ønsker at deltage i programmet skal have mulighed, ingen bliver ekskluderet på baggrund af arbejdshistorik, symptomer, misbrug etc.
- Det er en integreret del af den psykiatriske behandling.
- Målet er beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked.
- Der gives vejledning i beskæftigelseslovgivningen og om, hvorledes arbejde får indflydelse på den pågældendes ydelse.
- Jobsøgning starter hurtigt efter inkludering i programmet.
- Støtten under beskæftigelse varer så længe, der er behov for det.
- Indsatsen er baseret på deltagerens egne præferencer og valg.

IPS er bygget op omkring et IPS-team, som består af en række IPS-konsulenter, der guider og rådgiver den arbejdssøgende i forhold til både at finde og fastholde et job. Den enkelte borger er selv med til at finde frem til sine færdigheder og jobønsker. Når borgeren finder et job, sørger konsulenten også for, at borgeren falder godt til på arbejdspladsen. IPS-konsulenten er i tæt kontakt med primærbehandleren i psykiatrien, så konsulenten er velinformeret om udviklingen i sygdommen eller behandleringen, for eksempel bivirkninger ved ny medicin.

▸ Virksomhedsrettede tilbud er det eneste beskæftigelsesfremmende redskab, der har dokumenterede positive effekter på alle grupper af udsatte borgere

Virksomhedsrettede tilbud er således det eneste redskab i beskæftigelsesindsatsen, der har dokumenterede positive beskæftigelseseffekter på tværs af forskellige grupper af udsatte borgere. Der kan således være en tendens til, at det er indsatser som forgår i samarbejde med det ordinære arbejdsmarked, der medfører positive beskæftigelseseffekter i forhold til at bringe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tættere på arbejdsmarkedet. Der findes dog begrænset viden om, hvorfor de virksomhedsrettede tilbud har gode effekter, og i hvilket omfang de skal suppleres med andre indsatser for at have effekt.

4.3 Reglerne

Reglerne for virksomhedsrettede tilbud er beskrevet i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats. En virksomhedsrettet indsats gives med henblik på at bringe ledige tæt på det virkelige arbejdsliv, hvor de bliver en del af daglig-

dagen på en arbejdsplads og for eksempel opnår praktisk erfaring eller opkvalificering og har mulighed for at skabe et netværk og få kendskab til virksomhedskulturen.

Indsatsen kan først og fremmest bestå af de aktive tilbud virksomhedspraktik og løntilskud, hvor borgeren i kortere eller længere tid får praktisk erfaring med et arbejdsområde på en virksomhed. Andre muligheder er ansættelse i jobrotation, ansættelse med voksenlærlingetilskud, tilskud til opkvalificering i forbindelse med ordinær ansættelse eller virksomhedsrevalidering. Desuden er der mulighed for fleksjob og delvis raskmelding i forbindelse med sygdom, hvor formålet er at bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Boks 4.3 Virksomhedsrettede indsatser

Løntilskud er længere forløb på offentlige og private virksomheder, hvor borgeren får løn og arbejdsgiveren får et tilskud til lønnen. Der er forskellige krav til forudgående ledighed for forskellige grupper. Løntilskud kan maksimalt gives i op til seks måneder hos private arbejdsgivere, og i op til seks måneder hos offentlige arbejdsgivere – for forsikrede ledige dog kun fire måneder. Der gælder særlige regler for førtidspensionister og revalidender, der kan få løntilskud i længere tid.

Ved løntilskud i en privat virksomhed modtager borgeren overenskomstmæssig løn fra arbejdsgiveren. Ved løntilskud i det offentlige modtager borgeren en fast timeløn (2015 på 121,47 kr.) og timeantallet justeres, så den konkrete løn ligger på niveau med borgerens hidtidige ydelse. Hvis der er tilknyttet en overenskomstmæssig pensionsordning, indbetaler den offentlige arbejdsgiver personens eget samt arbejdsgiverens bidrag hertil på grundlag af den overenskomstmæssige timeløn.

Virksomhedspraktik er kortere forløb i private og offentlige virksomheder. I udgangspunktet varer en virksomhedspraktik fire uger, men for andre målgrupper end dagpengemodtagere kan perioden i særlige tilfælde være op til 13 uger, og efter en konkret vurdering kan perioden forlænges i op til 26 uger eller længere. For personer under revalidering fastsættes varigheden efter et individuelt skøn.

Ved virksomhedspraktik betaler arbejdsgiveren ikke løn. Deltagerne får deres hidtidige ydelse - for eksempel kontanthjælp eller sygedagpenge.

Jobrotation er en ansættelse til overenskomstmæssig løn i private og offentlige virksomheder, der har igangsat uddannelsesaktiviteter for deres ansatte. Jobrotation er normalt målrettet stærkere borgere men kan også benyttes af for eksempel aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, hvis en virksomhed ønsker at etablere et ansættelsesforhold. Der optjenes ikke dagpengeret ved jobrotation. Ansættelsen skal være mindst ti timer om ugen, og forløbet kan maksimalt vare seks måneder.

Voksenlærlingeordningen giver mulighed for at få en faglært uddannelse på en virksomhed. Denne ordning er ligeledes målrettet stærkere grupper af ydelsesmodtagere, men ordningen kan også benyttes af udsatte grupper.

Nytteindsats (nyttejob) er et nyt virksomhedsrettet tilbud, der består i at udføre samfundsnyttige opgaver hos offentlige arbejdsgivere. Nytteindsats er en del af tilbud om virksomhedspraktik, men formålet er at personen skal arbejde for sin ydelse. Nytteindsats er primært målrettet stærkere borgere i målgruppen.

Ved nytteindsats betaler arbejdsgiveren ikke løn. Deltagerne får deres hidtidige ydelse - for eksempel kontanthjælp eller uddannelseshjælp.

Delvise raskmeldinger i sygedagpengeloven giver mulighed for, at en sygemeldt fra beskæftigelse kan raskmelde sig delvist, og fortsat være berettiget til sygedagpenge i det antal timer op til den sædvanlige arbejdstid, hvor arbejdet ikke er genoptaget. Det betyder, at en arbejdsgiver, som udbetaler løn under sygdom, fortsat får sygedagpengerefusion, selv om den sygemeldte medarbejder ikke er fuldt ud sygemeldt.

Reglerne omkring delvis raskmelding understøtter, at sygemeldte kan genoptage arbejdet, uanset at de ikke har genvundet deres fulde arbejdsevne. Når en arbejdsgiver ikke oplever at miste hele sygedagpengerefusionen ved, at en sygemeldt medarbejder raskmelder sig delvist, giver det større incitament til at kigge på mulighederne for, at den sygemeldte kan vende tilbage på nedsat tid, i en periode hvor arbejdsevnen stadig er begrænset som følge af sygdommen.

Fleksjob er ansættelse på ordinære vilkår på nedsat tid, hvor der udbetales løn for den arbejdsindsats, der reelt ydes. Lønnen suppleres med et tilskud fra kommunen, der reguleres på baggrund af lønindtægten. Et fleksjob kræver særlig visitation, og er kun en mulighed for personer med varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne inden for ethvert erhverv. Det er en betingelse, at den pågældende ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår, og at alle muligheder for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse er afprøvet. Med reformen af førtidspension og fleksjob er det blevet muligt for personer med meget lille arbejdsevne at arbejde i fleksjob i få timer om ugen.

Beskæftigelsesområdet er underlagt forskelsbehandlingsloven, som indebærer en ansættelsesretlig beskyttelse af blandt andet personer med handicap. Beskyttelsen mod forskelsbehandling på baggrund af handicap på arbejdsmarkedet har baggrund i EU's beskæftigelsesdirektiv.

▼ Boks 4.4 Lov mod forskelsbehandling

Forskelsbehandlingsloven forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af en række forskellige kriterier, herunder handicap. Loven retter sig primært mod forholdet mellem arbejdsgivere og lønmodtagere. En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle ansatte eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår. Forskelsbehandling med hensyn til lønvilkår foreligger, hvis der ikke ydes lige løn for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi.

Det følger dertil af forskelsbehandlingsloven, at en arbejdsgiver har pligt til at træffe rimelige foranstaltninger med hensyn til at give en person med handicap adgang til beskæftigelse, til at udøve beskæftigelse eller have fremgang i beskæftigelse. Det betyder, at en arbejdsgiver har pligt til at tilpasse en arbejdsplads således, at en medarbejder med handicap kan udføre sit arbejde på lige fod med sine kolleger. De tilpasninger, som stilles til rådighed for personen med handicap, skal være effektive og praktiske.

En arbejdsgiver skal dog ikke pålægges en uforholdsmæssig stor byrde i denne sammenhæng. Lettes denne byrde i tilstrækkeligt omfang gennem offentlige foranstaltninger, anses byrden ikke for at være uforholdsmæssig stor.

Den virksomhedsrettede indsats er dertil underlagt rimelighedskravet, som har til formål at sikre et rimeligt forhold på den enkelte virksomhed mellem antallet af ordinært ansatte og antallet af personer i virksomhedspraktik samt ansatte med løntilskud. Rimelighedskravet sætter dermed en grænse for, hvor mange borgere en virksomhed kan have ansat på særlige vilkår i løntilskud og virksomhedspraktik, herunder nyttejob.

▼ Boks 4.5 Rimelighedskravet

Den virksomhedsrettede indsats er underlagt nogle særlige regler for at imødegå risikoen for, at virksomhedsrettede tilbud fortrænger ordinær beskæftigelse, at forhindre fastholdelse, og for at understøtte en positiv opkvalificeringseffekt. Der er således fastsat regler for, hvor mange personer en virksomhed må have i tilbud i forhold til antallet af ordinært ansatte ("rimelighedskravet"), og for løntilskud er der tillige regler om, at ansættelsen skal medføre en nettoudvidelse i antallet af medarbejdere ("merbeskæftigelseskravet").

For virksomheder med 0 til 50 ansatte må der være én person i virksomhedspraktik (herunder nytteindsats) eller løntilskud for hver fem ordinært ansatte. Der må dog altid være mindst en person i virksomhedspraktik eller løntilskud uanset virksomhedens størrelse. Virksomheder med over 50 ansatte må derudover have én person for hver yderligere ti ordinært ansatte.

Ved gennemførelse af virksomhedsrettede indsatser, som indeholder et statsligt tilskud, skal EU-reglerne for statsstøtte overholdes, jf. boks 4.6. EU-reglerne skal forhindre konkurrenceforvridning i form af statsstøtte, da det er uforeneligt med det indre marked.

Boks 4.6 EU-regler om statsstøtte, herunder løntilskud m.v.

Som udgangspunkt er der forbud mod statsstøtte, herunder støttet beskæftigelse. Der er tale om statsstøtte, når støtten er *selektiv, giver virksomheder en økonomisk fordel og påvirker samhandelen*. Der er dog en række muligheder for at iværksætte ordninger, der indebærer statsstøtte. Sådanne ordninger kan anmeldes til Kommissionen med henblik på godkendelse, men der findes også regler, der gør det muligt at iværksætte ordninger uden godkendelse af Kommissionen, herunder gruppefritagelsesforordningen og "De minimis-forordningen", jf. nedenfor.

Gruppefritagelsesforordningen
I forhold til at ansætte borgere med løntilskud omfatter *gruppefritagelsesforordningen* dårligt stillede arbejdstagere og arbejdstagere med et handicap. Dårligt stillede og meget dårligt stillede borgere, jf. definitionerne nedenfor, kan således ansættes med løntilskud i op til henholdsvis 12 eller 24 måneder. For personer med et handicap er der ikke tilsvarende tidsbegrænsning.

Personer, der er *dårligt stillede* er personer, der er omfattet af en eller flere af følgende kategorier:
- Har ikke haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående seks måneder
- Er mellem 15 og 24 år
- Har ikke en boglig eller faglig uddannelse på gymnasieniveau eller inden for de seneste to år har afsluttet en fuldtidsuddannelse, og som ikke tidligere har haft fast lønnet beskæftigelse
- Er over 50 år
- Er voksen og enlig forsørger
- Tilhører et etnisk mindretal og har behov for at udbygge den sproglige, erhvervsuddannelses- eller erhvervserfaringsmæssige profil for at opnå fast beskæftigelse
- Er beskæftiget inden for sektorer med ulige kønsfordeling

Personer, der er *meget dårligt stillede* er endvidere:
Personer, der ikke har haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående 24 måneder, eller ikke har haft regelmæssigt lønnet arbejde i de foregående 12 måneder og tilhører én af kategorierne ovenfor.

Personer med et handicap er defineret som:
- En person, der har et anerkendt handicap i henhold til national ret, eller har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre i fuldt og effektivt at indgå i et arbejdsmiljø på lige fod med andre arbejdstagere.

Støtten må højst udgøre 50 pct. af lønomkostningerne – for personer med et handicap dog højst 75 pct. Samtidig er det som udgangspunkt et krav, at ansættelsen indebærer en nettoforøgelse af antallet af beskæftigede i den pågældende virksomhed.

De minimis-forordningen
Udover mulighederne i gruppefritagelsesforordningen kan der iværksættes tiltag efter de minimis-forordningen, hvor en virksomhed maksimalt kan modtage støtte på 200.000 euro i samlet støtte over en periode på tre regnskabsår, uden at støtten skal godkendes af Kommissionen (som eksempel kan nævnes, at voksenlærlingeordningen er iværksæt under de-minimis-forordningen). Virksomheden skal afgive erklæring om, hvor meget støtte, den i alt har modtaget efter de-minimis reglerne.

4.4 Den virksomhedsrettede indsats i praksis

I kapitel 3 om målgruppe og udfordringer tegnede der sig et samlet billede af, at personer længst fra arbejdsmarkedet har mindst sandsynlighed for at få en virksomhedsrettet indsats. I det følgende afsnit beskrives nærmere, hvem der modtager en virksomhedsrettet indsat, samt hvilke kommuner og virksomheder, der tilbyder en virksomhedsrettet indsats. I forlængelse heraf belyses potentialet for pladser til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet på virksomhederne i Danmark.

4.4.1 Hvem deltager i en virksomhedsrettet indsats

Det er primært de arbejdsmarkedsparate borgere, der får en virksomhedsrettet indsats (virksomhedspraktik og løntilskud), og det gælder i særlig grad løntilskud. Andelen af arbejdsmarkedsparate (eller jobparate) kontanthjælpsmodtagere er mere end tre gange højere end andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i virksomhedsrettede tilbud, og de

øvrige grupper af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har samme eller lavere andel jf. kapitel 3.

▸ Langt færre aktiveres i virksomhedsrettede tilbud

Der er stor forskel på brugen af virksomhedsrettede indsatser på tværs af de enkelte ydelsesgrupper. Andelen svinger fra omkring 15 pct. for aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere til omkring 40-45 pct. for de stærkeste kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Personer på langvarig offentlig forsørgelse, der har været aktiveret i et virksomhedsrettet tilbud, 2. kvartal 2014

	Antal personer	Løntilskud offentlig	Virksomhedspraktik offentlig	Løntilskud privat	Virksomhedspraktik privat	Nyttejob	Fleksjob	Total
Dagpenge	58.341	9,7	5,4	5,6	11,4	0,0	0,0	28,2
Sygedagpenge	37.956	0,1	7,8	0,1	10,8	0,0	4,7	22,7
Kontanthjælp(aktivitetsparat)	69.339	0,5	4,4	1,0	9,7	0,2	0,0	15,1
Kontanthjælp(jobparat)	21.669	7,3	9,5	6,6	18,5	3,8	0,0	41,1
Fleksjobvisiterede	67.866	0,0	2,0	0,1	4,7	0,0	83,9	88,2
Revalidering	7.022	0,6	6,8	2,9	12,4	0,0	0,0	22,1
Uddannelseshjælp(åbenlys udd. parat)	1.539	0,5	14,2	0,9	15,1	20,9	0,0	45,9
Uddannelseshjælp(aktivitets-parat)	22.072	0,1	4,1	0,4	9,8	0,1	0,0	13,9
Uddannelseshjælp(udd.parat)	9.501	0,3	7,8	1,6	15,0	1,1	0,0	24,4
Total	295.305	2,6	5,0	2,0	9,9	0,5	19,9	37,9

Note: Andel af gruppen, der har været aktiveret, er beregnet som det samlede antal aktiveringsberørte i en virksomhedsrettet indsats inden for de seneste tre måneder set i forhold til antallet af ydelsesmodtagere i 2. kvartal 2014 med minimum sammenhængende seks måneder på den givne ydelse (maksimum én kalendermåned uden ydelse).
Kilde: Særkørsel på datagrundlaget for jobindsats.

▸ Virksomhedspraktik er det klart mest anvendte virksomhedsrettede tilbud for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

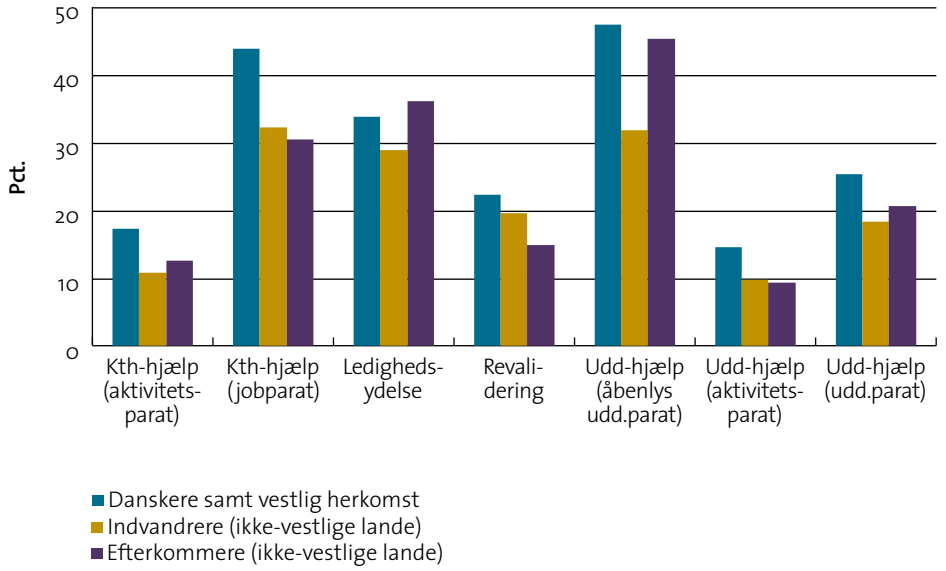
Virksomhedspraktik er det mest anvendte virksomhedsrettede tilbud til gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og udgør således tæt på 90 pct. af den samlede virksomhedsrettede indsats for denne gruppe. Tabel 4.1 viser, at andelen i virksomhedsrettede tilbud er markant lavere blandt for eksempel aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere end blandt dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Der er i øvrigt en klar tendens til, at sandsynligheden for at få et virksomhedsrettet tilbud falder med ancienniteten på ydelsen, når der ses bort fra de første par år, hvor sandsynligheden stiger, jf. kapitel 3. Her fremgår det, at sandsynligheden for at en borger i udkanten af arbejdsmarkedet har deltaget i et virksomhedsrettet tilbud inden for de seneste 12 uger topper på cirka 18 pct. blandt aktivitetsparate, der har modtaget kontanthjælp i mellem to og tre år, mens det er knap 8 pct., blandt personer, der har modtaget kontanthjælp i mere end ti år. Samme mønster ses for de jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvor andelen er cirka 41 pct. blandt personer, der har modtaget kontanthjælp i mellem to og tre år, mens andelen er cirka 33 pct. blandt jobparate, der har modtaget kontanthjælp i mellem syv og otte år.

▸ Færre med ikke-vestlig herkomst aktiveres i virksomhedsrettede tilbud

Dertil er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande generelt underrepræsenterede i den virksomhedsrettede indsats, jf. figur 4.1 der viser andelen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, som får en virksomhedsrettede indsats fordelt efter herkomst. Det skal dog bemærkes, at indvandrere på kontanthjælp under integrationsprogrammet får relativt meget indsats.

Figur 4.1 Personer på langvarig offentlig forsørgelse, der har været aktiveret i et virksomhedsrettet tilbud fordelt efter ydelse og herkomst, 2. kvartal 2014



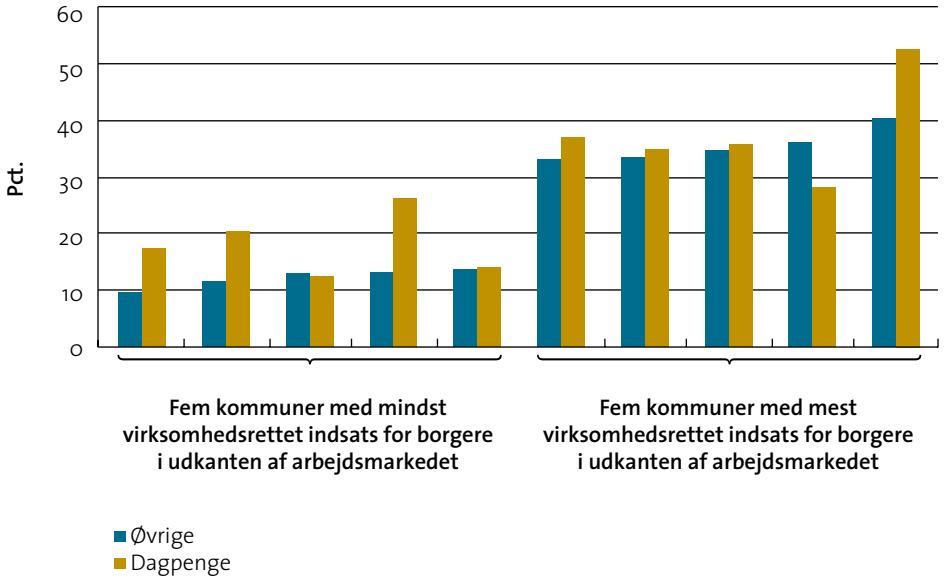
Note: Andel af gruppen, der har været i et virksomhedsrettet tilbud er beregnet som det samlede antal berørte i en virksomhedsrettet indsats (virksomhedspraktik, løntilskud eller nyttejob) inden for de seneste tre måneder, set i forhold til antallet af ydelsesmodtagere i 2. kvartal 2014, der har minimum seks måneders sammenhængende ydelse (maksimum. én kalendermåned uden ydelse). Der er få observationer for åbenlyst uddannelsesparate indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.
Kilde: Særkørsel på datagrundlaget for jobindsats.

4.4.2 Hvilke kommuner tilbyder en virksomhedsrettet indsats

Der er stor variation i den virksomhedsrettede indsats kommunerne imellem, jf. figur 4.2 og figur 4.3. Der er en tendens til, at de kommuner, der bruger virksomhedsrettede tilbud meget til dagpengemodtagerne også i større omfang tilbyder andre grupper virksomhedsrettede tilbud. Der er altså ikke noget der tyder på, at indsatsen over for den ene gruppe er på bekostning af den anden – tværtimod, jf. figur 4.2.

▸ Stor forskel i kommunernes anvendelse af virksomhedsrettet indsats

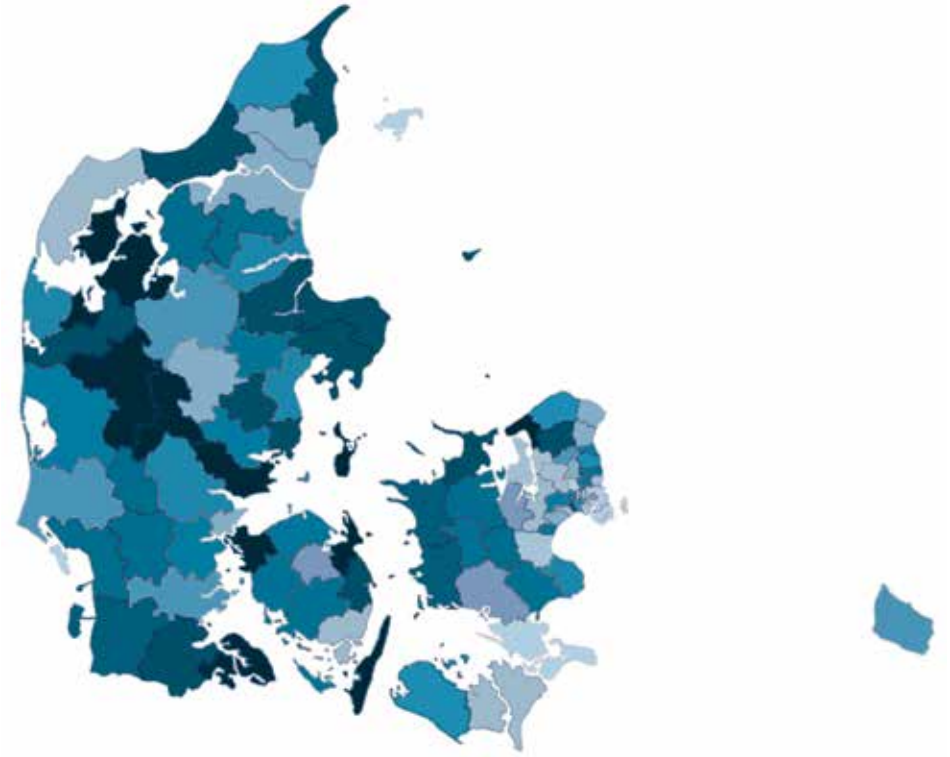
Figur 4.2 Andel på langvarig offentlig forsørgelse, der har været aktiveret i et virksomhedsrettet tilbud fordelt på udvalgte kommuner, 2. kvartal 2014



Note: Øvrige dækker over kontanthjælp, uddannelseshjælp, revalidering, sygedagpenge og ledighedsydelse. Andel af gruppen, der har været i et virksomhedsrettet tilbud, er beregnet som det samlede antal berørte i en virksomhedsrettet indsats (virksomhedspraktik, løntilskud, fleksjob eller nyttejob) inden for de seneste tre måneder, set i forhold til antallet af ydelsesmodtagere i 2. kvartal 2014, der har minimum seks måneders sammenhængende ydelse (maksimum én kalendermåned uden ydelse). De små ø-kommuner indgår ikke.
Kilde: Særkørsel på datagrundlaget for jobindsats.

I de kommuner, hvor de virksomhedsrettede indsatser bruges mest, gives der virksomhedsrettet indsats i et omfang, så omkring 12 procent af de berørte ledige kan være i virksomhedsrettet indsats samtidig[3]. I de kommuner der bruger virksomhedsrettet indsats mindst, er det under fem procent af de berørte, der får en virksomhedsrettet indsats samtidig. Som nedenstående figur viser, er der ingen klar geografisk sammenhæng i, hvor meget kommunerne bruger virksomhedsrettede indsatser. Der lader altså til at være et potentiale for at give flere virksomhedsrettede tilbud i de kommuner, der nu bruger denne type tilbud mindst.

Figur 4.3 Andel fuldtidsaktiverede i virksomhedsrettet indsats som andel af alle fuldtidspersoner på udvalgte ydelser (pct.), 2. kvartal 2014



Note: Virksomhedsrettet indsats er defineret som virksomhedspraktik, løntilskud, nyttejob og jobrotation. Antal fuldtidspersoner på ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp, revalidering, forrevalidering, ressourceforløb, ledighedsydelse og sygedagpenge i 2. kvartal 2014.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra jobindsats.dk.

▸ Små virksomheder og virksomheder med mange manuelle og ufaglærte jobs har oftere udsatte i tilbud end andre virksomheder

4.4.3 Hvilke virksomheder tilbyder en virksomhedsrettet indsats

Cirka 2/3 af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, som er i virksomhedsforløb, er aktiveret i private virksomheder, hvilket svarer nogenlunde til, hvordan den generelle beskæftigelse fordeler sig. Sammenlignet med den generelle beskæftigelse er borgere i udkanten af arbejdsmarkedet overrepræsenterede i små virksomheder og overrepræsenterede i virksomheder med relativt mange manuelle arbejdsopgaver.

Der er også en vis branchevariation i virksomhedsforløbene for de nævnte grupper. Der er således forholdsvis flere forløb i brancherne indenfor "Handel og transport m.v.", "Landbrug, skovbrug og fiskeri" og i "Offentlig administration, undervisning og sundhed", mens der er færre forløb set i forhold til beskæftigelsen i brancherne "Industri m.v." og "Information og kommunikation". Der er generelt en tendens til, at virksomheder med et større omfang af manuel arbejdskraft og ufaglærte beskæftigede har flere forløb for borger i udkanten af arbejdsmarkedet (Damvad, 2015).

3 Antal fuldtidsaktiverede i virksomhedsrettede indsatser er sat i forhold til antallet af berørte, fordi flere ledige kan deles om den samme "plads" til virksomhedsrettede indsatser. Det kan dog oplyses, at billedet er nogenlunde det samme, hvis man ser på antal fuldtidsaktiverede i forhold til antal fuldtidspersoner på ydelserne de enkelte kommuner.

Hvor mange skal potentielt have virksomhedsrettet indsats?

I maj 2014 var der 29.600 fuldtidspersoner, der fik vejledning og opkvalificering. Kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne udgjorde 67 pct. af de personer, der fik vejledning og opkvalificering. Hvis alle de personer der i dag får vejledning og opkvalificering fik virksomhedsrettede indsatser, ville der i alt være brug for 63.900 pladser på virksomhederne.

Det højeste antal aktiverede fultidspersoner siden 2007 var i 2010 og 2011, hvor der begge år var cirka 94.000 fuldtidspersoner i aktivering. I 2011 var heraf 39.000 fuldtidspersoner, der fik øvrig vejledning og opkvalificering som indsats, og hvis alle aktiverende i vejledning og opkvalificering og i virksomhedsrettede tilbud i 2011 skulle have haft virksomhedsrettede tilbud, ville der have været brug for 82.300 pladser.

Det er naturligvis ikke al vejledning og opkvalificering, der kan eller skal erstattes af virksomhedsrettede tilbud, men beregningen viser, at ved aktiveringsgrader og ledighed som de sidste syv år, er der brug for et sted mellem 60.000 og 85.000 pladser på virksomhederne til personer i aktive tilbud.

En øvre grænse for det mulige antal pladser

Rimelighedskravet kan bruges til at skønne en øvre grænse for, hvor mange personer, der kan få en virksomhedsrettet indsats samtidigt ved at undersøge antallet af pladser, hvis alle virksomheder har det maksimale antal personer i virksomhedsrettede tilbud, som de må i forhold til rimelighedskravet, jf. boks 4.5.

Beregninger på baggrund af antallet af arbejdssteder og antallet af ansatte viser, at der i alt vil kunne etableres cirka 475.000 pladser til virksomhedsrettede indsatser, hvis alle virksomheder ansætter så mange som de må i henhold til rimelighedskravet, jf. boks 4.5.

▸ Den øvre grænse for personer i virksomhedsrettet indsats beregnes til mellem 300.000-400.000

Hvis der tages højde for, at det er usandsynligt at alle virksomheder kan ansætte personer i løntilskud/virksomhedspraktik, og at personer i fleksjob indgår i opgørelsen af antal ansatte, men ikke i fastsættelsen af rimelighedskravet, må den øvre grænse for hvor mange personer der kan få en virksomhedsrettet indsats samtidigt være et sted mellem 300.000 og 400.000.

Der gøres opmærksom på, at overstående beregning er behæftet med meget stor usikkerhed, fordi det ikke er muligt at vide, hvor mange arbejdssteder, der rent praktisk har mulighed for eller interesse i at ansætte personer i løntilskud/praktik.

4.5 Reformer der har påvirket den virksomhedsrettede indsats

▸ Større fokus på virksomhedsrettede tilbud i de seneste reformer

Der har i de seneste års reformer været fokus på at øge omfanget af den virksomhedsrettede indsats og forbedre mulighederne i beskæftigelsessystemet for at hjælpe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tættere på arbejdsmarkedet. Det gælder både virksomhedsrettede tilbud som virksomhedspraktik og løntilskud, men også delvise raskmeldinger og ved at indføre en mere rummelig fleksjobordning rettet mod grupper uden for arbejdsmarkedet med den mindste arbejdsevne. De væsentlige ændringer for den virksomhedsrettede indsats er beskrevet i boks 4.7.

▸ Økonomiske incitamenter har fået kommunerne til at opprioritere den virksomhedsrettede indsats

Foruden reformerne af de konkrete ordninger som er nævnt ovenfor, blev refusionssystemet i 2011 omlagt således, at det blev relativt mere økonomisk fordelagtigt at igangsætte virksomhedsrettede tilbud for alle grupper, herunder gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Kommunerne har de seneste år opprioriteret den virksomhedsrettede indsats.

Ligeledes har reformen af fleksjob og førtidspension på 1 1/2 år givet anledning til cirka 8.000 nye minifleksjob, der giver personer med meget lille arbejdsevne mulighed for tilknytning til arbejdsmarkedet.

På sygedagpengeområdet er der indført en såkaldt "fast track"-ordning for arbejdsgivere med medarbejdere, som forventes at være sygemeldte i mere end otte uger. "Fast track"-ordningen giver arbejdsgivere mulighed for at iværksætte kommunens sygedagpengeopfølgning tidligere end normalt under forudsætning af, at den sygemeldte medarbejder giver sin accept jf. boks 4.7.

▼ Boks 4.7 Reformer med fokus på virksomhedstilbud

Kontanthjælpsreformen.
For aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere indebar kontanthjælpsreformen ikke et egentligt krav om, at de skal have virksomhedsrettede tilbud. Disse får efter visitationen tildelt en koordinerende sagsbehandler, og vil kunne få alle typer af tilbud, herunder også virksomhedsrettede.

De aktive tilbud, som *jobparate* kontanthjælpsmodtagere får tilbudt efter senest tre måneder, er et krav om at arbejde for kontanthjælpen i nytteindsats, virksomhedspraktik eller i et løntilskudsjob. Indsatsen skal i videst muligt omfang rettes mod det private arbejdsmarked.

Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere skal ligesom jobparate kontanthjælpsmodtagere tilmeldes som jobsøgende og udarbejde et cv. Hvis en åbenlyst uddannelsesparat ikke kan forsørge sig selv, skal personen som udgangspunkt arbejde for ydelsen. Det skal ske hurtigst muligt og senest efter en måned og så vidt muligt vare, indtil den unge starter på uddannelse.

Med få undtagelser vil kommunen for hverken jobparate kontanthjælpsmodtagere eller åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere kunne få refusion for tilbud om uddannelse, kurser, projekter m.v. inden for kategorien "vejledning og opkvalificering" de første 9 til 24 måneder afhængigt af tilbuddet.

Fleksjobreformen er en målretning af ordningen mod svagere grupper. Det er for eksempel blevet nemmere at få et fleksjob på få timer, og dermed opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. I den nye fleksjobordningen skal arbejdsgiveren alene betale løn for det arbejde, personer i fleksjob udfører, ligesom personer i fleksjob skal have løn for den arbejdsindsats, de reelt yder. Tidligere kunne arbejdsgiveren maksimalt opnå en kompensation på 2/3 af lønnen.

Den nye fleksjobordning gør det mere attraktivt for arbejdsgivere at ansætte medarbejdere, der har brug for lidt længere tid til at løse en opgave, end den normalt kræver. Desuden er det nu mere attraktivt for en arbejdsgiver at holde på en fleksjobansat, der må gå ned i tid, for eksempel hvis vedkommendes sygdom forværres.

Sygedagpengereformen har ligeledes styrket den virksomhedsrettede indsats ved at indføre en trappemodel, hvor kommunerne systematisk skal anvende relevante og arbejdspladsbaseret redskaber til at understøtte, at den sygemeldte bevarer kontakten med sin arbejdsplads og fastholdes i job.

I modellen er der fokus på, at der iværksættes gradvis tilbagevenden som det højst prioriterede redskab for sygemeldte i ansættelse, eventuelt efter en opstartsperiode med virksomhedspraktik. For sygemeldte uden ansættelse er det højst prioriterede redskab påbegyndelse af arbejde på nedsat tid eller i løntilskud. Trappemodellen er hovedsagelig møntet på sager med længerevarende sygefravær, dvs. sygefravær på mere end otte uger, hvor der ikke vurderes behov for en tværfaglig indsats, men kan også anvendes i øvrige typer sager.

Sammenhæng mellem viden og indsats?

Det er et paradoks, at den virksomhedsrettede indsats over for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet ikke er mere udbredt end den er. En række faktorer tilsiger, at jobcentrene i højere udstrækning end i dag skulle prioritere virksomhedspraktik og løntilskud over for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet end tilfældet er i dag:

- Der er igennem de seneste år opbygget viden om, at en virksomhedsrettet indsats går igen ved indsatser, der har positive effekter på tværs af gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Den virksomhedsrettede indsats er i mange tilfælde kombineret med andre tilbud som for eksempel mentorstøtte eller psykiatrisk behandling. Gruppen har meget forskellige og ofte kompleks problemer som for eksempel psykiske lidelser, misbrug, gæld osv. Hovedparten af medarbejderne i jobcentrene er ligeledes i dag enige om,

at den virksomhedsrettede indsats og mentorstøtte har de bedste effekter for målgruppen (Damvad, 2014).

- I forbindelse med de seneste års reformer er der gennemført en række lovændringer, der understøtter den virksomhedsrettede indsats.

- I forbindelse med etableringen af det nuværende refusionssystem, der trådte i kraft 1. januar 2011, blev kommunernes økonomiske incitamenter til at opprioritere den virksomhedsrettede indsats for alle grupper forbedret.

▸ Til trods for at virksomhedsrettede forløb har de bedste effekter prioriteres indsatsen ikke i tilstrækkelig grad

Alligevel tilbydes borgere i udkanten af arbejdsmarkedet generelt i mindre omfang en virksomhedsrettet indsats end for grupperne af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, når det gælder virksomhedspraktik og særligt løntilskud. Det tyder således på, at der er en række barrierer for at udbrede indsatsen til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. I det følgende ses nærmere på barrierer for henholdsvis borgere, jobcentre og virksomheder.

4.6 Drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats

En analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats gennemført af Damvad, jf. boks 4.8 viser, at der er et potentiale for at øge omfanget af den virksomhedsrettede indsats. Samtidig er det en udfordring at øge omfanget uden at det bliver på bekostning af kvaliteten i indsatsen.

Det er et grundvilkår for arbejdet med borgere i målgruppen, at indsatsen er ressourcekrævende for de kommunale medarbejdere og at borgerne kun i begrænset omfang er motiverede for at deltage. Virksomhederne er derimod samarbejdsvillige og ønsker i høj grad at tage et socialt ansvar under forudsætning af, at de får den nødvendige støtte og hjælp fra jobcentret og at andre grundlæggende forudsætninger som for eksempel at god økonomi i virksomheden er på plads.

I det følgende beskrives drivkræfter og barrierer for følgende niveauer:

- Borgerniveau
- Jobcenterniveau
- Virksomhedsniveau

▼ Boks 4.8 Analyse af drivkræfter og barrierer

Som en del af udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats har konsulenthuset Damvad gennemført en analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats på foranledning af ekspertgruppen. Hovedparten, af dette kapitels konklusioner om drivkræfter og barrierer for henholdsvis borgere, jobcentre og virksomheder i forhold til den virksomhedsrettede indsats, er baseret på denne analyse. Damvad har gennemført en række surveys og interview med borgere, virksomheder og jobcentermedarbejdere på alle niveauer. Analysen er blandt andet baseret på følgende:

- Jobcentersurvey i 83 jobcentre, hvor der er indsamlet svar fra i alt 249 medarbejdere i jobcentre, virksomhedskonsulenter og jobcenterchefer.
- En virksomhedssurvey blandt 250 private virksomheder over hele landet
- Besøgsinterviews i 12 udvalgte kommuner.
  - 12 jobcentre: medarbejdere i jobcentre, virksomhedskonsulenter og jobcenterledere.
  - 12 private og 12 offentlige virksomheder, der samarbejder med jobcentre: Virksomhedsrepræsentanter, virksomhedsmentorer og borgere.
  - Telefoninterview med 23 virksomheder, der ikke samarbejder med jobcentret om tilbud til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

4.6.1 Drivkræfter og barrierer for borgerne

▸ **Borgerens motivation er vigtig for den virksomhedsrettede indsats**

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har ofte komplekse problemer, der udgør en barriere for den virksomhedsrettede indsats. Meget tyder dog på, at langt flere ville have gavn af en virksomhedsrettet indsats på rigtige arbejdspladser med reelle arbejdsopgaver, men at det kræver, at indsatsen prioriteres endnu højere end det er tilfældet i dag, og at der afsættes de nødvendige ressourcer til arbejdet, herunder til at matche borgere og virksomheder, til opfølgning undervejs m.v.

Derudover er borgernes manglende motivation tilsyneladende en væsentlig barriere for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud. Helt konkrete elementer som manglende perspektiv og fokus på progression, fravær af synlige mål for indsatsen samt mere konkrete barrierer som udlæg til transportudgifter og følelsen af at være "gratis arbejdskraft" er helt centrale. Omvendt trækker dog, at borgerne motiveres af at løse reelle arbejdsopgaver, og at få noget at stå op til samt at have kolleger.

Borgere med komplekse problemer

En grundlæggende præmis for den virksomhedsrettede indsats er, at størstedelen af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet ofte er langt fra arbejdsmarkedet og ofte har komplekse problemer og udfordringer (jf. kapitel 3). Det er blandt andet disse problemer, der står i vejen for, at borgeren kan opnå beskæftigelse på ordinære vilkår[4], ligesom de også kan udgøre en barriere for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud.

▸ **Virksomhederne kan i vid udstrækning håndtere borgere med komplekse problemer – og det er ikke synd for borgerne at komme ud på en virksomhed**

Et forsøg med virksomhedscentre har dog vist, at virksomhederne med den rette understøttende indsats godt kan håndtere borgere med komplekse problemer – også i langt højere grad end jobcentermedarbejderne, forud for forsøget, havde forventet[5]. Samtidig viste analysen, at der i løbet af forsøget blev gjort op med myten om, at det var synd for de ledige at blive sendt ud på en virksomhed, og ingen af de deltagende jobcentre vurderede efterfølgende, at det virksomhedsrettede forløb havde været et nederlag for borgerne. Tværtimod oplevede jobcentrene at kandidaterne blev afklaret og fik et billede af arbejdsmarkedet.

Der er således meget der tyder på, at flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, på trods af komplekse problemer, vil have gavn af et virksomhedsrettet tilbud med den rette støtte og opfølgning. Tal fra Statens Seruminstitut bekræfter for eksempel, at mange psykiatriske patienter allerede i dag deltager i virksomhedsrettede indsatser. For eksempel har seks ud af ti jobparate kontanthjælpsmodtagere og fire ud af ti aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe modtaget et virksomhedsrettet tilbud i løbet af 2013.[6]

▸ **En mindre gruppe borgere har dog så massive problemer, at virksomhederne ikke kan rumme dem**

En række virksomheder giver dog udtryk for, at der er en mindre gruppe af borgere, der har så massive problemer, at virksomhederne ikke kan rumme dem. Typisk nævnes her personer med alvorlige misbrugsproblemer og personer med afvigende eller truende adfærd. Sociale og psykiske vanskeligheder er ligeledes en barriere for borgernes motivation (Damvad, 2015).

▸ **Tre ud af fire i jobcentret vurderer, at øget brug af tværfaglige indsatser kan øge effekten**

Jobcentermedarbejderne vurderer også i høj grad, at øget brug af tværfaglige indsatser over for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er afgørende for effekten af de virksomhedsrettede forløb. Derudover vurderes en håndholdt og individuel indsats, hvor virksomheder og borgere matches ud fra individuelle kompetencer og behov, og hvor der løbende følges op fra jobcentrets side, også at være af afgørende betydning ligesom fokus på formålet med indsatsen og borgerens progression er vigtig for motivationen. En væsentlig barriere for at udbrede den virksomhedsrettede indsats er ifølge halvdelen af jobcentermedarbejderne, at de virksomhedsrettede indsatser ikke er håndholdte nok (Damvad, 2015).

4 Undtagelser er dog ofte sygedagpengemodtagere, som for en dels vedkommende udelukkende har helbredsproblemer, samt nogle indvandrere som primært har sprogproblemer og manglende arbejdsmarkedskendskab.
5 Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009)
6 Statens Seruminstitut, Grupperet Landspatientregister per 10. marts 2014, samt Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og CPR-registret.

▸ Mentorstøtte er ofte en forudsætning for gode virksomhedsrettede forløb

Et væsentligt redskab i forhold til at understøtte rummeligheden på virksomhederne er mentorordningen, der giver mulighed for at støtte både virksomheder og borgere igennem forløbene, jf. bilag 4.3, og seks ud af ti virksomheder vurderer, at virksomhedsmentorer er en forudsætning for gode virksomhedsforløb (Damvad, 2015). Internationale erfaringer fra indsatser med Supported Employment for personer med alvorlige psykiske, sociale og helbredsmæssige problemer viser desuden, at det er af stor betydning for virksomhedernes ønske om at engagere sig i indsatsen for denne gruppe, at der er tilknyttet en "jobcoach", så virksomhederne ikke "står alene" med ansvaret for borgeren (EUSE, COWI & AFI/WRI, 2011)). Erfaringerne med jobcoaches og støtte er kort beskrevet i boks 4.9.

▸ Jo større problemer borgeren har, jo større er behovet for støtte i et virksomhedsrettet tilbud

▼ Boks 4.9 Erfaringer med jobcoaches og støtte til personer i virksomhedspraktik

Internationalt er der en del erfaringer med Supported Employment (SE) og de faktorer der understøtter at personer med alvorlige sociale og helbredsmæssige problemer kan fungere på en virksomhed. Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, som starter i et virksomhedsrettet tilbud har i mange tilfælde brug for en form for støtte for at kunne fastholdes i tilbuddet. Jo større og mere komplekse problemer borgeren har, jo større bliver dette behov. I en europæisk erfaringsoversigt over SE påpeges det, at:

- Der bør tilknyttes en jobcoach, som hjælper med at afdække borgerens forventninger og at koordinere med andre forvaltninger og virksomheden.
- Jobcoachen skal hjælpe virksomheden med "job carving," det vil sige at definere og afgrænse de arbejdsopgaver, som virksomheden skal tilbyde borgeren.
- Der skal være løbende støtte på arbejdspladsen – gerne udført af den fast tilknyttede jobcoach.
- Jobcoachen eller en anden ressourceperson skal hjælpe virksomheden med at tage imod borgeren, og deltage proaktivt i inkluderingsprocessen på virksomheden.

Individual Placement and Support (IPS) er specifikt udviklet til personer med sværere psykiske lidelser, og der er på internationalt plan god evidens for at IPS har positive effekter. IPS er ligeledes en form for SE, hvor der tages udgangspunkt i den enkelte borgers motivation og ønsker, og hvor der arbejdes med først at finde en jobåbning eller et virksomhedsrettet tilbud til borgeren, og dernæst at yde den individuelle støtte der er nødvendig for, at borgeren kan fungere på arbejdspladsen. Supported Employment (SE) skal ikke forveksles med det danske "støttet beskæftigelse", der dækker over for eksempel løntilskud, fleksjob, seniorjob m.v., men er derimod understøttet beskæftigelse, hvor personer med for eksempel svære psykiske lidelser eller handicap støttes til beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked med for eksempel mentorstøtte.

Kilde: EUSE, COWI & AFI/WRI (2011)

En række ordninger adresserer de udfordringer en del af borgerne har og understøtter rummeligheden på arbejdsmarkedet. En del af disse ordninger er beskrevet i boks 4.10.

▸ **Mentorordning, fleksjob, tilskud til hjælpemidler og personlig assistance benyttes for at afhjælpe komplekse problemer**

▼ **Boks 4.10 Ordninger, der adresserer nogle af borgernes komplekse problemstillinger**

Der er en række muligheder og ordninger, der adresserer udsatte borgeres komplekse problemer og øger rummeligheden på arbejdsmarkedet. Det gælder for eksempel mentorordningen, muligheden for personlig assistance og hjælpemidler samt fleksjobordningen. Disse ordninger har til formål at understøtte, at borgeren kan opnå eller fastholde et ordinært arbejde eller et fleksjob eller deltage i beskæftigelsestilbud.

Nogle borgere har behov for hjælp til at stå op om morgenen, opnå en bedre personlig hygiejne eller hjælp til at møde op på en arbejdsplads. Her kan der gives mentorstøtte, hvis det bidrager til, at borgeren kan opnå eller fastholdes i et tilbud eller et arbejde.

Andre borgere med varige begrænsninger i arbejdsevnen har behov for hjælp til at udføre arbejdsopgaver på selve virksomheden. Jobcentret kan i dette tilfælde yde tilskud til hjælpemidler, hvis det bidrager til, at borgeren kan opnå eller fastholdes i et arbejde eller tilbud. Jobcentret kan ligeledes bevilge personlige assistance, som kan hjælpe med praktiske arbejdsfunktioner. I dette tilfælde skal borgeren selv kunne udføre de faglige og indholdsmæssige jobfunktioner.

For de borgere som både har en varig og væsentlig nedsat arbejdsevne, og ikke kan opnå ordinær beskæftigelse, kan det være en mulighed at blive visiteret til et fleksjob. I et fleksjob har borgeren mulighed for at arbejde, i det omfang vedkommende kan klare. Er fleksjobbet etableret før reformen af førtidspension og fleksjob, modtager den fleksjobansatte fuld løn for arbejdet, og arbejdsgiveren modtager til gengæld kompensation fra kommunen i form af et tilskud på halvdelen eller to tredjedele af lønnen, afhængigt af hvor nedsat den fleksjobansattes arbejdsevne er. Omlægningen af tilskuddet, blev indført for at sikre, at også borgere med en meget lille arbejdsevne kan komme i betragtning til et fleksjob på ganske få timer.

▸ **Sproglige barrierer er den største barriere for den virksomhedsrettede indsats for indvandrere og efterkommere**

Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande

Indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der i 2013 udgjorde omkring hver femte borger i udkanten af arbejdsmarkedet, er en særlig gruppe med særlige udfordringer. Jobcentermedarbejderne vurderer således, at den største barriere for en virksomhedsrettet indsats for denne gruppe er sproglige og uddannelsesmæssige barrierer, hvorimod manglende lyst til at lade sig integrere kun angives som en barriere for en ud af ti og manglende motivation af tre ud af ti jobcentermedarbejdere (Damvad, 2015).

Den viden der foreligger om effekterne af virksomhedsrettede tilbud til indvandrere og efterkommere tyder på, at effekterne af virksomhedsrettede tilbud for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er mindst lige så gode som for andre grupper, jf. afsnit 4.2. Samtidig aktiveres ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i mindre omfang end andre borgere i virksomhedsrettede tilbud jf. kapitel 3. Det tyder på, at der er en systematisk barriere i forhold til at udnytte potentialet i den virksomhedsrettede indsats overfor denne gruppe.

Borgernes motivation

▸ **Kun hver fjerde er motiveret for en virksomhedsrettet indsats**

Den virksomhedsrettede indsats kan være med til at hjælpe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tættere på arbejdsmarkedet, men det er centralt for indsatsen, at borgerne er motiverede for at deltage. Det har både betydning for borgerne selv, virksomhederne og medarbejderne i jobcentre, hvor iblandt færre end hver fjerde peger på, at målgruppen i høj grad er motiveret for at deltage, og at borgernes motivation således udgør en central barriere[7]. For eksempel ligger virksomhederne stor vægt på, at borgerne er mødestabile.

▸ **En følelse af at være "gratis arbejdskraft" svækker borgernes motivation**

Flere undersøgelser peger på, at disse borgere kan have svært ved at se meningen og perspektivet med aktiveringsindsatsen i jobcentret.[8] Dette gælder også for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud, hvor borgere kan opleve at gentagne tilbud uden klare mål virker demotiverende. Borgerne tilkendegiver at opleve, at de bliver brugt som "gratis arbejdskraft", og at tilbuddene ikke reelt indeholder et jobperspektiv. Dette står dog i kontrast til, at kun et fåtal af virksomhederne tilkendegiver, at den primære grund til at tage borgere i

7 For sygedagpengemodtagere er andelen dog 41 pct.
8 Damvad (2014), Rambøll (2009), Rambøll (2013)

målgruppen i tilbud er, at opnå billig arbejdskraft, og at virksomhederne i langt højere grad bruger tilbuddene som rekrutteringskanal, jf. afsnit 4.6.3 om drivkræfter og barrierer for virksomhederne.

▸ Individuelt tilrettelagte forløb er en forudsætning for gode virksomhedsrettede forløb

Hovedparten af jobcentermedarbejderne vurderer, at tydelig kommunikation om formålet med indsatsen samt borgernes udvikling og fremdrift under virksomhedsrettede forløb, styrker deres motivation for at deltage. For at borgerne oplever udvikling og progression udtrykker ni ud af ti jobcentermedarbejdere, at det er af afgørende betydning, at forløbene er individuelt tilrettelagte. Samtidig er halvdelen enige i, at en af årsagerne til, at den virksomhedsrettede indsats ikke i højere grad anvendes til denne gruppe er, at indsatserne netop ikke er håndholdte nok (Damvad, 2015). Det indikerer, at den virksomhedsrettede indsats vil kunne rumme flere borgere med mere komplekse problemer, hvis indsatsen i endnu højere grad håndholdes og tilrettelægges individuelt med udgangspunkt i borgernes interesser. Det er blandt andet erfaringerne fra "På rette vej i job", jf. boks 4.11.

I forhold til virksomhedscentrene rummer kravet om individuelt tilrettelagte forløb med fokus på at matche virksomheder og borgere et paradoks. På den ene side er virksomhedscentrene velegnede til at give de allersvageste en mulighed for et virksomhedsrettet tilbud på en rigtig virksomhed samtidig med, at det er en administrativt lettere tilgang, fordi der etableres et antal faste pladser, der løbende kan "fyldes op". Omvendt tilkendegiver jobcentermedarbejderne, at det er sværere at sikre et godt match mellem borgeren og virksomheder i virksomhedscentre og ni ud af ti jobcentermedarbejdere tilkendegiver, at individuelle forløb i høj grad er afgørende for at sikre effektfulde forløb, mens det kun er godt fem ud af ti, der i høj grad mener, at virksomhedscentrene er afgørende (Damvad, 2015).

▼ Boks 4.11 På rette vej i job

Erfaringerne fra det kontrollerede forsøg for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 (matchgruppe 2 svarer til aktivitetsparate) "på rette vej i job" viste, at de jobcentre, som havde de højeste andele i virksomhedsrettede tilbud var dem, der havde fokus på dels at skabe det rigtige match mellem borger og virksomhed og dels at udvælge virksomheder, der er gearet til at tage sig af de lidt svagere borgere, og som ønsker at tage et socialt ansvar.

Derudover er det den generelle tendens, at medarbejderne i jobcentrene og virksomhedskonsulenterne bruger meget tid på først at afdække borgernes lyst, motivation og interesser og herefter forfølge disse i forhold til den virksomhedsrettede indsats. Erfaringerne er i denne forbindelse, at det i høj grad er netop lyst og interesser, der skal være med til at skabe motivationen hos deltagerne og dermed sikre det bedste udgangspunkt for et succesfuldt virksomhedsforløb.

▸ Forventningsafstemning mellem borger og virksomhed er afgørende for succesfulde forløb

Som en del af den håndholdte indsats vurderer stort set alle medarbejdere i jobcentrene, at det er meget væsentligt for at skabe det rette match, at der sker en forventningsafstemning mellem virksomhederne og borgerne. Det samme gælder virksomhederne, hvor mere end ni ud af ti vurderer, at det er meget vigtigt, at der sker en forventningsafstemning af formålet med aktiveringen og aftaler om arbejdsopgaver forud for forløbet (Damvad, 2015). Det er ligeledes jobcentermedarbejdernes vurdering, at det styrker borgernes motivation for at deltage i virksomhedsrettede tilbud, at indholdet i tilbuddene består af konkrete og reelle arbejdsopgaver, og at opgaverne ikke er "opfundet til lejligheden". Det er jobcentermedarbejdernes vurdering, at reelle arbejdsopgaver er vigtigere for motivationen end det at have noget at stå op til eller at have kolleger.

Når det lykkes borgere i udkanten af arbejdsmarkedet at komme i job eller uddannelse, er der risiko for tilbagefald til ledighed. Flere jobcentermedarbejdere påpeger, at bedre mulighed for at bevilge efterværn kan forebygge tilbagefald og sikre flere mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Således peger to ud af tre jobcentermedarbejdere på, at flere midler målrettet efterværn er af afgørende betydning, hvis effekten af de virksomhedsrettede indsatser skal øges (Damvad, 2015).

Barrierer af økonomisk karakter

For borgere, der har længerevarende forløb på kontanthjælp, er de økonomiske incitamenter og barrierer ofte af ganske stor betydning for motivationen. En række af de centrale barrierer er således knyttet op på økonomi, herunder gældsproblematikker, udlæg til transport og en følelse af at "arbejde gratis".

▸ Gæld er en stor udfordring for motivationen...

Gældsproblematikken har vist sig at være en af de helt centrale barrierer for borgernes motivation. Borgere, der skal afbetale på gæld til det offentlige, hvis de kommer i beskæftigelse, vil have mindre ud af at komme i job end andre. Nogle gældsramte kan endda opleve, at deres rådighedsbeløb bliver lavere, hvis de opnår ordinær beskæftigelse, og mere end halvdelen af jobcentermedarbejderne oplever, at gæld til SKAT svækker borgernes motivation for at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Nogle jobcentre oplever ligefrem, at borgere med gæld ligefrem frygter at vende tilbage til arbejdsmarkedet på grund af udsigten til en nettonedgang i deres rådighedsbeløb (Damvad, 2015).

▸...og mere end halvdelen af de langtidsledige har gæld til det offentlige

En analyse af kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige viser, at 58 pct. af de personer, som modtog kontanthjælp i uge 20 i 2014, havde gæld til det offentlige. I gennemsnit skylder en kontanthjælpsmodtager 145.000 kr. til det offentlige, hvor den samlede gæld til det offentlige udgør cirka 8,9 mia. kr.. Den største gældspost er underholdsbidrag, der samlet set beløber sig til 1,8 mia.kr.[9]

En ældre rapport fra SFI (2003) om de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere viste et tilsvarende billede. Denne analyse viste ligeledes, at mere end halvdelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere havde gæld til det offentlige og SFI skønnede i den forbindelse, at 44 pct. af gruppen havde gældsproblemer i et omfang, der var begrænsende for borgernes egen indsats for at vende tilbage til arbejdsmarkedet (SFI, 2003).

Gældsproblemer opleves således som et massivt problem for gruppens motivation til at deltage i virksomhedsrettede indsatser eller for at komme i job. Gældsproblematikken behandles i øvrigt i kapitel 5 om den tværfaglige indsats.

▸ Udlæg til transport svækker borgernes motivation og bliver brugt som "en dårlig undskyldning" for ikke at møde op

Borgernes udlæg for transportudgifter er en anden væsentlig barriere. Nogle borgere har ikke mulighed for at lægge ud for transportudgifter, mens andre bruger udlæggene som "en dårlig undskyldning" for ikke at møde op. Omkring seks ud af ti jobcentermedarbejdere vurderer, at udlæg til transport i høj grad svækker borgernes motivation for at deltage i virksomhedsrettede forløb (Damvad, 2015). I forbindelse med frikommuneforsøget er problematikken omkring udlæg til transportudgifter ligeledes rejst, og frikommunerne har fået lov til at udbetale transportudgifter uden forudgående dokumentation, således at borgerne ikke selv skal lægge ud. Tilsvarende har man som nævnt i Jammerbugt kommune gode erfaringer med en mere fleksibel tilgang til forudbetaling af transportgodtgørelse uden forudgående dokumentation, jf. boks 4.12.

9 Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase (DREAM) og SKAT.

▼ Boks 4.12 Håndtering af transportudgifter i Jammerbugt kommune

I Jammerbugt kommune har man valgt at udbetale transportudgifter forud i de tilfælde, hvor det er nødvendigt for at sikre borgerens deltagelse i tilbud.

Ordningen har medført større grad af mødestabilitet, der står højt på virksomhedernes ønskeliste, når det gælder deres engagement og samarbejdsvilje i forhold til at tilbyde denne gruppe virksomhedsrettede tilbud.

Jammerbugt kommune oplever, at borgerne lever op til den tillid, man viser dem, og at de møder i tilbud som aftalt, når de har fået udgifterne til transport dækket. Der udbetales som udgangspunkt højst transportudgifter for én måned forud.

Kommunen oplever ikke problemer med misbrug i nævneværdigt omfang og lægger vægt på, at fordelene overstiger ulemperne.

Hovedparten af borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet har ikke noget direkte økonomisk incitament til at deltage i virksomhedsrettede tilbud, når de deltager i virksomhedspraktik eller offentligt løntilskud, hvor ydelsen for de fleste er uændret. For unge under 30 år på nedsat ydelse er der dog mulighed for at modtage et aktivitetstillæg under aktivering og dermed opnå en ydelsesfremgang.

▸ En økonomisk gevinst vil øge borgernes motivation

En række borgere, der gentagne gange har deltaget i virksomhedsrettede tilbud, giver udtryk for, at de føler sig som "gratis arbejdskraft". Ikke overraskende er stort set alle borgere i en interviewrunde foretaget af Damvad enige i, at et tillæg for at deltage vil styrke motivationen. Resultatet bakkes op af jobcentermedarbejdere, hvor omkring to ud af tre tilkendegiver, at en økonomisk gevinst i høj grad vil styrke borgernes motivation for at deltage. Jobcentermedarbejderne giver desuden udtryk for, at et tillæg i højere grad vil få borgerne til at opfatte praktikken som et "rigtigt" arbejde (Damvad, 2015).

4.6.2 Drivkræfter og barrierer for jobcentrene

Rammerne for indsatsen og udfordringerne med borgernes komplekse problemer og manglende motivation er grundvilkår for arbejdet med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Barriererne for den virksomhedsrettede indsats i jobcentrene kan påvirkes gennem økonomiske incitamenter, strategiarbejde i forhold til virksomhederne, arbejdet med borgernes motivation m.v.

▸ Virksomhederne forventer højt serviceniveau og tæt samarbejde med jobcenteret

Der er umiddelbart få lovgivningsmæssige barrierer for den virksomhedsrettede indsats, og jobcentrene er generelt af den opfattelse, at virksomhederne ønsker at samarbejde og tage et socialt ansvar. Til gengæld forventer virksomhederne et højt serviceniveau fra jobcentret og tæt samarbejde om borgerne undervejs. Selvom der er opmærksomhed omkring forventningerne er det langt fra altid, at de indfries.

De økonomiske incitamenter for indsatsen burde tilsige, at den virksomhedsrettede indsats prioriteres højere end det er tilfældet i dag, men udgifter til medarbejdere i jobcentre og virksomhedskonsulenter trækker i modsat retning. Det skyldes ikke mindst, at en succesfuld virksomhedsrettet indsats over for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er en opgave der kræver, at der investeres mange medarbejderressourcer i forløbene.

Jobcentrenes samarbejde med virksomhederne

Hovedparten af jobcentrene har en strategi for at opdyrke og pleje den virksomhedsrettede indsats over for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet (Damvad, 2015). Alligevel varierer andelen af virksomheder, der samarbejder med jobcentret i forhold til støttet beskæftigelse (virksomhedspraktik, løntilskud og jobrotation m.v.) i 2013 fra cirka 20 til cirka 50 pct. fra kommune til kommune, og hver tredje virksomhed har ikke haft kontakt til et jobcenter de seneste to år (Jobindsats.dk; Damvad, 2015). Jobcentrene er generelt bevidste om, hvad der skal til for at styrke samarbejdet med virksomhederne, men det bliver langt fra altid omsat til handling.

▼ **Boks 4.13 Serviceniveau i jobcentrene**

En analyse af den virksomhedsrettede indsats foretaget af Damvad viser, at et højt serviceniveau fra jobcentret styrker virksomhedernes lyst til at samarbejde. Følgende er særligt afgørende for virksomhederne:

- At jobcentret letter virksomhedernes administrative byrder
- At virksomhederne sikres let adgang til jobcentret - for eksempel via en fast kontaktperson
- At jobcentrene følger tæt op på virksomhedsforløbene

Kilde: Damvad (2015)

▸ Én kontaktperson i jobcentret er afgørende for gode virksomhedsrettede forløb

Stort set alle virksomheder anser det som afgørende for et godt virksomhedsforløb, at der er én fast kontaktperson i jobcentret. Det er alligevel kun seks ud af ti jobcentre, der angiver, at en del af arbejdet med at pleje virksomhedssamarbejdet er, at virksomhederne har en fast kontaktperson i jobcentret (Damvad, 2015). Kun omkring en tredjedel af de virksomheder, der samarbejder med jobcentret om løntilskud eller virksomhedspraktik tilkendegiver, ifølge en analyse fra 2011, at det er let at komme i kontakt med den rette medarbejder i jobcentret (Slotholm, 2011). En analyse foretaget af Dansk Industri viser, at hver tredje virksomhed oplever at skulle tale med flere medarbejdere i jobcentret om den samme sag (Dansk Industri, 2013).

▸ Begrænset tid hæmmet den virksomhedsrettede indsats i jobcentrene

Der er ligeledes udbredt enighed om, at det er mest effektivt at organisere virksomhedskonsulenternes arbejde, så de har både borger og virksomhedskontakt. Det medfører, at virksomhederne har færre kontaktpersoner og er med til at sikre bedre match mellem virksomheder og borgere.

Stort set alle de adspurgte jobcentermedarbejdere er enige i, at et fokus på virksomhedsrettede indsatser er vigtigt for en effektiv indsats til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Alligevel er mere end fire ud af ti enige i, at det er en udfordring at få alle i jobcentret til at prioritere virksomhedsindsatserne højt nok (Damvad, 2015). Jobcentermedarbejderne giver udtryk for, at den opsøgende indsats over for virksomhederne ikke får tilstrækkelig vægt, fordi virksomhedskonsulenterne har begrænset tid.

▸ Jobcentrene bruger ofte de virksomheder de allerede har etableret et samarbejde med

Jobcentermedarbejderne tilkendegiver, at de typisk samarbejder med de virksomheder, som de i forvejen kender, og hvor der allerede er brugt ressourcer på at etablere kontakt. Dette understøttes af, at hver tredje virksomhed ikke har haft kontakt til jobcentrene de seneste to år (Damvad, 2015).

Flere praktikere har peget på, at positive erfaringer med at have borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i tilbud motiverer virksomhederne og at skiftevis visitering af svage og stærke borgere er med til at fastholde virksomhedernes lyst til at samarbejde (Damvad, 2015).

Økonomiske incitamenter

▸ Umiddelbar økonomisk gevinst ved indsatsen...

Det socialfaglige argument for at aktivere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i virksomhedsrettede tilbud understøttes af økonomiske incitamenter for kommunerne til at aktivere borgere i virksomhedsrettede tilbud. Kommunerne hjemtager i det nuværende system 50 pct. i refusion for udgifter til ydelse under virksomhedsrettede forløb eller ordinær uddannelse mod 30 pct. i passive perioder eller under deltagelse i øvrig vejledning og opkvalificering. Samtidig er virksomhedsrettede tilbud som udgangspunkt ikke forbundet med større driftsudgifter. Det vil sige, at kommunerne har en umiddelbar økonomisk gevinst ved at tilbyde for eksempel virksomhedspraktik. Alligevel tilkendegiver jobcentrene, at følgeudgifter til virksomhedsrettede tilbud er en barriere for den virksomhedsrettede indsats.[10]

▸... følgeudgifter opleves dog som en barriere

Det skal ses i sammenhæng med, at mange kommunale medarbejdere, ifølge en analyse fra 2011, oplever, at tilbud i vejledning og opkvalificering er "gratis" og enkle at "melde borgerne til", mens det er langt mere administrativt besværligt, hvis de kommunale medarbejdere øn-

10 Forsøg med virksomhedscentre – slutevaluering af hovedforsøget (september 2009)

sker at tilbyde borgeren en mere individuelt tilrettelagt indsats, herunder et virksomhedsrettet forløb (Slotsholm, 2011). Virksomhedscentre er en undtagelse fra dette, fordi der også her er etableret et antal pladser med henblik på at håndtere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og hvor der er et antal pladser, der kan "fyldes op".

Den refusionsomlægning, der er nu er en politisk aftale om i forbindelse med en reform af beskæftigelsesindsatsen, vil have betydning for kommunernes direkte økonomiske incitament til at opprioritere den virksomhedsrettede indsats. Med omlægningen vil den direkte gevinst ved virksomhedsrettede tilbud forsvinde, fordi differentieringen af ydelsesrefusionen på tværs af aktive tilbud (aktiv/passiv-spændet) afskaffes.

▸ Øvrig vejledning og opkvalificering opleves let og gratis mens virksomhedstilbud opleves som ressourcekrævende

Meget tyder således på, at en væsentlig barriere for den virksomhedsrettede indsats er, at lønudgifter til virksomhedskonsulenter og jobcentermedarbejdere i forbindelse med virksomhedskontakt skal tages under servicerammen, der udgør et loft for kommunens samlede udgifter til service, og at mentorudgifterne er rammebelagte. Det vil sige, at udgifterne til virksomhedskontakten i mange tilfælde skal konkurrere med udgifter til andre kommunale serviceområder som for eksempel skoler og plejehjem m.v.

4.6.3 Drivkræfter og barrierer for virksomhederne

Umiddelbart er virksomhederne samarbejdsvillige og ønsker at tage et medvirke – gerne lokalt – hvis en række kriterier er opfyldt (Damvad, 2015). Det gælder for eksempel, at virksomheden har en sund økonomi, at jobcentrene leverer et højt serviceniveau, at borgerne møder til tiden og yder en indsats, at virksomhederne har relevante arbejdsopgaver, og at virksomhederne ikke har direkte udgifter forbundet med tilbuddene. Det er ikke opfattelsen, at manglen på samarbejdsvillige virksomheder udgør en barriere af nævneværdigt omfang, men enkelte nævner rimelighedskravet, som blev beskrevet i afsnit 4.3, som en barriere.

Et stort antal virksomheder tilkendegiver, at de har overvejet at tilbyde borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tilbud og endnu flere, at de har tid og/eller passende og fleksible arbejdsopgaver.

▸ For otte ud af ti virksomheder vægter ønsket om at tage et socialt ansvar højt

Virksomheder der samarbejder med jobcentret om borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Den primære drivkraft for, at virksomhederne tilbyder borgere i udkanten af arbejdsmarkedet virksomhedspladser er blandt andet et ønske om at tage et socialt ansvar. Således tilkendegiver otte ud af ti af de virksomheder, der modtager personer i virksomhedsrettede indsatser, at det sociale ansvar er den primære drivkraft. Nogle virksomheder giver udtryk for, at ønsket om at tage et socialt ansvar manifesterer sig som et fælles projekt for hele virksomheden. Det understøttes af virksomhedskonsulenterne, der tilkendegiver, at de oplever ønsket om at tage et socialt ansvar som virksomhedernes primære motivation for at tilbyde virksomhedsrettede tilbud til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet (Damvad, 2015).

Det skal dog her bemærkes, at der her er tale om drivkræfterne hos de virksomheder, der rent faktisk modtager personer i virksomhedsrettede indsatser, og det derved ikke viser noget om de danske virksomheder generelt.

▸ Virksomhedernes ønske om at tage et socialt ansvar retter sig i høj grad mod lokalområdet

Ønsket om at tage et socialt ansvar understøttes endvidere af, at flere virksomheder giver udtryk for, at det er en motivationsfaktor, at de kan hjælpe i nærområdet, og at de foretrækker borgere fra lokalområdet, når de skal tilbyde virksomhedspladser, jf. boks 4.14. Det opleves derfor som afgørende, at virksomhedskonsulenterne orienterer sig mod borgernes lokalområde, når der skal etableres virksomhedsrettede tilbud. Således oplever seks ud af ti virksomhedskonsulenter i høj grad, at det er motiverende for virksomhederne, at borgeren kommer fra lokalområdet.

▼ **Boks 4.14 Lokalt engagement**

Flere af de virksomheder, som er interviewet i udkantskommuner udtaler, at de er opmærksomme på, at de tilhører det såkaldte "udkantsdanmark". De fortæller endvidere, at dette spiller positivt ind på deres motivation for at modtage borgere, i udkanten af arbejdsmarkedet, i aktivering. For eksempel udtalte en virksomhed i Hundested, at de først og fremmest ansætter borgere i virksomhedspraktik, fordi "de passer på hinanden her i kommunen".

Kilde: Damvad (2015)

▸ Virksomhederne er generelt samarbejdsvillige, men forventer et højt serviceniveau fra jobcentret

Inden for de seneste to år har fire ud af ti virksomheder efter eget udsagn haft en udsat borger i et virksomhedsrettet tilbud og mere end ni ud af ti jobcentermedarbejdere er enige i, at virksomhederne generelt er samarbejdsvillige, men at virksomhederne forventer et højt serviceniveau fra jobcentret i form af for eksempel en fast kontaktperson i jobcentret og hjælp til håndtering af papirarbejdet[11] (Damvad, 2015).

Virksomhedsmentorerne spiller en central rolle for gode virksomhedsrettede forløb og mere end seks ud af ti virksomheder tilkendegiver, at det er vigtigt for et godt forløb, at der udpeges en virksomhedsmentor. Virksomhedsmentorerne fungerer som bindeled mellem borgeren, virksomheden og jobcentret samtidig med, at mentorerne giver mulighed for mere håndholdte forløb, hvor opgaverne lettere kan tilpasses borgeren.

▸ Borgerens motivation er vigtig for virksomhederne

Borgerens motivation er ligeledes vigtig for virksomhedernes engagement. Stort set alle virksomheder giver udtryk for, at det er vigtigt, at borgerne møder stabilt, og tilkendegiver, at mødestabilitet er afgørende for et godt virksomhedsforløb.

▸ Virksomhedscentre skaber mere smidig kontakt med jobcentre, men har mindre mulighed for individuelle forløb

En særlig form for virksomhedsforløb er virksomhedscentre, som er ordinære virksomheder, der indgår kontrakt med jobcentrene om et fast antal pladser for udsatte kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedscentre er typisk etableret som fleksibel virksomhedspraktik, tilknyttet en mentor på arbejdspladsen. De faste etablerede pladser gør samarbejdet mellem jobcentre og virksomheder mere smidigt, og flere pladser på samme virksomhed gør det lettere at bevare en tættere kontakt mellem jobcenter og virksomhed. Virksomhedscentrene har dog sine begrænsninger, fordi mulighederne for at tilrettelægge forløbene individuelt, der netop er vigtigt for succesfulde forløb, opfattes som værende mindre her.

En virksomhedstype, som er særlig opmærksomme på rummelighed på arbejdspladsen er de socialøkonomiske virksomheder.

11 Det er muligt, at virksomhederne ikke særskilt har besvaret spørgsmålet med henblik på borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og at også jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere indgår i virksomhedernes besvarelse.

▼ Boks 4.15 Definition af socialøkonomiske virksomheder

Definition af socialøkonomiske virksomheder:

"Socialøkonomiske virksomheder er private og driver erhverv med det formål gennem deres virke og indtjening at fremme særlige sociale formål"

En virksomhed kan lade sig registrere som socialøkonomisk virksomhed, hvis den lever op til følgende fem kriterier:

- Socialt formål – virksomhedens primære formål har samfundsgavnlig karakter; det vil sige, at formålet har et socialt, beskæftigelses-, sundheds-, miljømæssigt eller kulturelt sigte, som desuden fremmer aktivt medborgerskab.
- Væsentlig erhvervsdrift – virksomheden har et væsentlig element af erhvervsdrift ved salg af serviceydelser eller produkter, som udgør en betydelig del af dens omsætning.
- Uafhængig af den offentlige sektor – virksomheden har eget CVR-nr. og fungerer uden væsentlig offentlig indflydelse på ledelsen og driften af virksomheden.
- Social håndtering af overskud – virksomheden anvender hele sit overskud til primært at fremme sociale formål, reinvestere i egen eller andre socialøkonomiske virksomheder og sekundært til begrænset udbetaling af udbytte til investorer.
- Ansvarlig og inddragende virksomhedsledelse – virksomheden er transparent i sit virke og har en værdiskabende samt etisk forsvarlig ledelse.

Kilde: Udvalget for socialøkonomiske virksomheder (2013)

Socialøkonomiske virksomheder har dermed et potentiale som både træningsbane og varig beskæftigelse for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

▸ Beskedent antal beskæftigelsesrettede socialøkonomiske virksomheder

En kortlægning af de socialøkonomiske virksomheder viser, at der i 2013 var cirka 115 socialøkonomiske virksomheder med beskæftigelsesrettet sigte, jf. boks 4.16.[12] Omfanget af beskæftigelsesrettede socialøkonomiske virksomheder i Danmark er relativt beskedent.

▼ Boks 4.16 Kortlægning af socialøkonomiske virksomheder

En kortlægning af socialøkonomiske virksomheder i Danmark 2013 viser blandt andet:

- Der er cirka 115 beskæftigelsesrettede socialøkonomiske virksomheder i Danmark
- De har i gennemsnit cirka 19 ansatte, heraf cirka fem ansatte på særlige vilkår (personer i fleksjob, løntilskudsjob eller løntilskudsjob til førtidspensionister)
- Hovedparten af de socialøkonomiske virksomheder fremstår som levedygtige virksomheder med gode eller rimeligt gode overlevelseschancer.
- Cirka 80 pct. af virksomhederne mener, at de godt kan fastholde det nuværende antal ansatte, og cirka 80 pct. har endda planer om at forøge antallet af ansatte.

Kilde: SFI (2013c)

▸ Syv ud af ti virksomheder bruger systemet med henblik på rekruttering.

Virksomhederne bruger de virksomhedsrettede tilbud aktivt i forbindelse med rekruttering af medarbejdere. Syv ud af ti virksomheder, der har haft en borger i udkanten af arbejdsmarkedet i tilbud, tilkendegiver, at de bruger tilbud om aktive forløb til at rekruttere nye medarbejdere (Damvad, 2015).

For nogle virksomheder kan "rimelighedskravet" udgøre en barriere. Rimelighedskravet sætter en grænse for, hvor mange personer en virksomhed kan have i støttet beskæftigelse, afhængigt af virksomhedens størrelse. Mere end halvdelen af jobcentermedarbejderne mener, at det i høj grad er afgørende, at dette krav lempes, hvis omfanget af den virksomhedsrettede indsats skal øges. Omvendt giver syv ud af ti virksomheder udtryk for, at det er vigtigt for et godt forløb, at virksomheden kun har få borgere i tilbud samtidig, og mange virksomheder giver udtryk for, at de ikke har kapacitet til at rumme flere, end det er tilladt under de nuværende regler. Resultaterne indikerer samtidig, at en gruppe virksomheder ville kunne tilbyde flere et virksomhedsrettet tilbud, hvis rimelighedskravet blev lempet for udvalgte grupper.

12 I kortlægningen er socialøkonomiske virksomheder defineret at have et beskæftigelsesmæssigt og/eller socialt formål, have et salg af ydelser og/eller produkter på markedsvilkår, have et cvr.nr., at ansætte udsatte ledige (praktik, løntilskud eller ressourceforløb), og at virksomhedens overskud geninvesteres i virksomheden.

Virksomheder der ikke samarbejder med jobcentret om borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Virksomheder, der ikke inden for de seneste to år har haft en borger i udkanten af arbejdsmarkedet i tilbud, er mere skeptiske overfor at tilbyde denne gruppe et virksomhedsrettet tilbud. Af disse virksomheder har otte ud af ti ikke overvejet at have udsatte borgere i virksomhedspraktik eller løntilskud. Det skal ses i lyset af, at hver tredje virksomhed ikke har været i kontakt med et jobcenter de seneste to år. Det betyder samtidig, at to ud af ti private virksomheder rent faktisk har overvejet at tilbyde denne gruppe borgere et virksomhedsrettet tilbud.

▸ Mange flere virksomheder end i dag kan tilbyde virksomhedsrettede tilbud til gruppen

En række virksomheder nævner konkrete barrierer i forhold til at tilbyde udsatte borgere tilbud. For eksempel angiver halvdelen af de virksomheder, der ikke har haft udsatte borgere i tilbud de seneste to år, at de ikke har egnede arbejdsopgaver og fire ud af ti tilkendegiver, at de ikke har tilstrækkeligt fleksible arbejdsopgaver, mens fire ud af ti tilkendegiver, at virksomheden ikke har tiden til det. Omvendt er der en stor gruppe der vurderer, at de netop har tid, relevante og/eller fleksible arbejdsopgaver (Damvad, 2015).

Det samlede billede er, at der er langt flere virksomheder, der vil kunne tilbyde borgere i udkanten af arbejdsmarkedet virksomhedsrettede tilbud end tilfældet er i dag, og at mange allerede har overvejet det.

4.7 Opsummering og udfordringer

Et forløb på en virksomhed er det, der i gennemsnit bedst hjælper udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet. Rammerne for den virksomhedsrettede indsats og udfordringerne med borgernes komplekse problemer og manglende motivation er et grundvilkår for arbejdet med denne målgruppe, men det er ikke desto mindre et ressourcekrævende arbejde for jobcentrene. Det samme gælder samarbejdet med virksomhederne, der i vid udstrækning er villige til at tage et socialt ansvar, men som til gengæld forventer et højt serviceniveau fra jobcentrene.

Det varierer betydeligt fra jobcenter til jobcenter, i hvilken grad den virksomhedsrettede indsats prioriteres, selvom indsatsen allerede i dag understøttes af både økonomiske incitamenter og tilgængelig viden på området. Med det nuværende aktivitetsniveau er det eksperternes vurdering, at langt flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet vil kunne have gavn af en virksomhedsrettet indsats. Det tyder på, at der er en række barrierer for at øge omfanget. I bilag 4.1 er de væsentligste barrierer og drivkræfter for indsatsen skitseret.

Selvom der allerede i dag er et omfattende samarbejde mellem virksomheder og jobcentre, er det eksperternes vurdering, at der ligeledes er et stort potentiale for at udvide samarbejdet til endnu flere virksomheder. Mange virksomheder har ikke haft kontakt til et jobcenter de seneste år, og jobcentermedarbejderne giver også udtryk for, at de primært samarbejder med de virksomheder, som de allerede har etableret kontakt til.

Jobcentermedarbejdere giver heller ikke udtryk for, at det at skaffe virksomhedspladser, er den væsentligste barriere for at udvide den virksomhedsrettede indsats, men derimod at de giver en virksomhedsrettet indsats, "når det giver mening".

En af de centrale udfordringer for kommunerne er desuden, at arbejdet med borgernes motivation, arbejdet med at matche borgere og virksomheder, servicering af virksomhederne og opfølgning undervejs er ressourcekrævende. En stor del af disse ressourcer skal i dag tages under serviceramme og er dermed ressourcer, der skal konkurrere med udgifter til andre kommunale serviceområder, herunder plejehjem og skoler m.v. (Damvad, 2015).

Sammenfattende er det vurderingen, at potentialet for at udvide den virksomhedsrettede indsats gennem opprioritering og målretning af indsatsen og ressourcerne i jobcentrene er relativt stort. Der er behov for, at den opsøgende virksomhedskontakt og serviceringen af virksomhederne professionaliseres og systematiseres i alle kommuner samtidig med, at der er behov for, at indsatsen håndholdes, og at forløbene følges undervejs.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan sikres det, at jobcentrene opprioriterer virksomhedskontakten og den virksomhedsrettede indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet?
- Hvordan sikres flere individuelt tilrettelagte forløb og mere kvalitet i indsatsen?
- Hvordan udfordres opfattelsen af, hvornår "det giver mening" at tilbyde borgere i udkanten af arbejdsmarkedet et virksomhedsrettet tilbud?
- Hvordan sikres det, at virksomhederne i endnu højere grad får mulighed for at hjælpe udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan borgernes motivation til at deltage i tilbud øges?
- Hvordan afhjælpes det, at borgernes økonomiske situation udgør en barriere for motivationen?

Bilag 4.1 Barrierer og drivkræfter i forhold til den virksomhedsrettede indsats

De enkelte barrierer og drivkræfter er ikke prioriteret og det fremgår ikke af tabellen, hvilke udfordringer der er de væsentligste i forhold til at øge omfanget og effekten af virksomhedsrettede tilbud. Dette fremgår af kapitlet.

Perspektiv	Barrierer	Drivkræfter
Borgere	- Manglende mål for .virksomhedsforløbet. – Borgerne oplever, at tilbuddene ikke fører til job. - Manglende økonomiske incitamenter og en følelse af at være "gratis arbejdskraft". - Gældsproblematikker reducerer en stor gruppe af borgernes motivation for at komme tættere på arbejdsmarkedet. - Borgerens udlæg til transport udgør en barriere – og kan bruges som en 'dårlig undskyldning' for ikke at møde i tilbud. - Borgerens oplevede problemer af helbredsmæssig, psykisk eller social karakter.	- At løse konkrete og reelle arbejdsopgaver. - Kolleger. - Noget at stå op til.
Jobcentre	- Tidskrævende/ ressourcekrævende i forhold til motivation af borgeren, finde det rette match mellem borger og virksomhed, behov for individuel tilgang samt servicering af virksomhederne. - Følgeudgifter som kan være vanskelige at finde finansiering til for eksempel udstyr mentor og transport (driftsloft og mentorramme). - Kommunale projektker (øvrig vejledning og opkvalificering) opfattes i nogen grad som "gratis" tilbud, der ikke kræver ekstra ressourcer til administration m.v.	- Økonomiske incitamenter i form af højere ydelsesrefusion og færre driftsudgifter ved virksomhedsrettede tilbud. - Bevidsthed om at virksomhedsrettede tilbud har de bedste effekter.
Virksomheder	- Administrative byrder. - Mødestabilitet fra borgernes side - En gruppe borgere har så massive problemer, at virksomhederne ikke kan rumme dem. - Udgifter i forbindelse med tilbud (for eksempel oplæring). - Manglende tid. - Manglende relevante eller fleksible opgaver.	- Socialt engagement. - Lokalt engagement. - Fælles projekt i virksomheden. - Nye opgaver for medarbejderne. - Rekrutteringskanal. - Opsøgende arbejde fra for eksempel virksomhedskonsulenter.

Bilag 4.2 Effekter af virksomhedsrettede indsatser for udvalgte grupper

I Danmark dækker virksomhedsrettede indsatser primært over offentligt og privat løntilskud samt offentligt og privat virksomhedspraktik. Der findes generelt positive beskæftigelseseffekter af virksomhedsrettet indsatser for udsatte borgere og sygemeldte.

Hensigten med virksomhedsrettede tilbud er, at opkvalificere den enkelte ledige direkte i forhold til løsningen af konkrete opgaver på en arbejdsplads samt at bibringe den ledige nye relationer og netværk, der bygger bro til ordinær beskæftigelse. Dette kan bidrage til, at den ledige hurtigere opnår en ordinær ansættelse. Ydermere kan et virksomhedsrettet tilbud medvirke til, at den ledige bevarer sin tilknytning til arbejdsmarkedet og ikke glider ud af arbejdsstyrken.

Der er dog en risiko for, at de virksomhedsrettede tilbud kan forlænge ledighedsperioden. Dette skyldes, at jobsøgningsaktiviteten kan falde i den periode, hvor den ledige er i gang med forløbet på virksomheden, idet virksomhedsrettede forløb generelt er relativt lange.

Både privat og offentligt løntilskud opererer under samme generelle regelsæt. Dette betyder, at brugen af løntilskudsstillinger skal have form af "ekstra" beskæftigelse på virksomheden, og at der skal være et rimeligt forhold mellem antallet af ordinære stillinger og løntilskudsstillinger. For den offentlige sektor gælder dog også, at der hvert år udmeldes en løntilskudskvote, der betyder, at offentlige myndigheder forpligter sig til at levere et vist antal løntilskudspladser. Det er dog med aftalen om beskæftigelsesreformen i 2014 vedtaget, at løntilskudskvoterne afskaffes.

Udsatte ledige

Ifølge SFI (2012c) findes der stærk evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i den private sektor har positive beskæftigelseseffekter for udsatte ledige. Her defineres udsatte ledige som kontanthjælpsmodtagere (både arbejdsmarkedsparate og borgere i udkanten af arbejdsmarkedet), ledige med forskellige problemer ud over ledighed, ledige som jobcenteret har kategoriseret som borgere i udkanten af arbejdsmarkedet eller særligt vanskelige at få i beskæftigelse samt langtidsledige. SFI finder ligeledes moderat evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i den offentlige sektor har positive beskæftigelseseffekter.

Graversen & Jensen (2010) finder, at private løntilskud har størst effekt når det gives til ressourcesvage ledige. Imidlertid fremhæver Graversen og Jensen, at privat løntilskud ofte benyttes til ressourcestærke ledige, der ville have fundet beskæftigelse under alle omstændigheder. Studiet konkluderer således, at forløb med privat løntilskud har positive beskæftigelseseffekter men bruges ofte til de forkerte ledige. Dette understøttes blandet andet af Fredriksson & Johansson (2008), som finder at løntilskudsaktivering reducerer langtidsledigeds ledighed med cirka otte måneder, mens Heinesen, Husted & Rosholm (2011) konkluderer, at løntilskud reducerer ledigheden for flygtninge og indvandrere med 10-15 måneder. Så store effekter findes ifølge de undersøgte studier ikke for andre typer af virksomhedsrettede indsatser. Effekterne skal dog ses i lyset af, at afgangsraterne for denne gruppe generelt er beskedne, og at en relativt lille forøgelse af afgangen derfor giver anledning til store effekter.

Udover positive beskæftigelseseffekter af privat løntilskud findes der ligeledes positive effekter af virksomhedspraktik. Dette bygger dog på et mindre solidt vidensgrundlag (SFI, 2012c).

Udover virksomhedsrettede tilbud generelt findes der også enkelt studier, som ser på specifikke virksomhedsrettede ordninger. Deloitte har undersøgt beskæftigelseseffekten af voksenlærlingeordningen – ordningen er et tilskud til virksomheder, der indgår en uddannelsesaftale med voksne over 25 år i forbindelse med en erhvervsuddannelse. Formålet er, at de ufaglærte som ikke fik en uddannelse, da de var unge, kan uddanne sig. Virksomheden betaler løn til lærlingene og modtager tilskud i op til de første to år af uddannelsesaftaleperioden. Deloitte (2013) finder positive beskæftigelseseffekter for voksenlærlinge, der kommer fra ledighed. Efter et år er 70 pct. af ledige, der har gennemført en voksenlærlingeuddannelse, i beskæftigelse mod 58 pct. i kontrolgruppen. Effekterne er særligt store for kontanthjælpsmodtagere. Derudover findes der også positive indkomsteffekter for kontanthjælpsmodtagere og for de ufaglærte.

KORA (2014) har undersøgt effekten af ansættelse som jobrotationsvikar. Jobrotationsordningen er et tilskud til arbejdsgiver, som ansætter en ledig som vikar mens en medarbejder (efter)uddanner sig. KORA finder, at jobrotationsvikar i gennemsnit kommer to til tre uger hurtigere i ustøttet beskæftigelse, end personer som ikke har deltaget i jobrotation. De positive effekter findes især for ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. For denne gruppe findes ligeledes en positiv indkomsteffekt.

Ikke-vestlige indvandrere

De positive effekter af virksomhedsrettet aktivering genfindes også for gruppen af ikke-vestlige indvandrere, hvor KORA (2013a) finder stærk evidens for at privat løntilskud samlet set har en positiv effekt for ikke-vestlige indvandrere. Omvendt findes der mindre effekter af løntilskudsindsatser i den offentlige sektor – hvilket dækker over mindre effekter efter endt

aktivering samt større fastholdelse under aktivering. Et enkelt studie tyder på, at effekterne af virksomhedsrettede tilbud er større for ikke-vestlige indvandrere end for etniske danskere (Graversen & Jensen, 2010). Der findes ligeledes moderat evidens for, at virksomhedsrettede tilbud ud over løntilskud har en positiv programeffekt.

Der findes begrænset viden om virkningen af integrationsprogrammer, og de studier som belyser integrationsprogrammet kan ikke påvise positive effekter. Et enkelt svensk forsøg finder dog en positiv effekt for nyankommne ikke-vestlige indvandrere af en koordineret tilrettelæggelse af sprog- og aktiveringsindsatser med intensiveret vejledningsindsats.

Sygemeldte

I SFI (2012a) opsamles eksisterende litteratur for effekterne af beskæftigelsesrettede indsatser for sygemeldte ledige. Effekten af indsatsen for sygemeldte opdeles ofte efter diagnoser for eksempel psykiske eller fysiske helbredsproblemer. SFI finder, at der for sygemeldte med muskel- og skeletbesvær er evidens for, at arbejdspladsbaserede indsatser har positive beskæftigelseseffekter. Der er endvidere indikation på at indsatser, som inddrager arbejdspladsen, også øger beskæftigelsessandsynligheden for sygemeldte med mentale helbredsproblemer såsom stress eller depression. De arbejdspladsbaserede indsatser kan foregå helt eller delvist på en arbejdsplads, indsatserne kan for eksempel indeholde koordinering af forløb, gennemgang af arbejdsforhold, inddragelse af arbejdsgiveren og tilpasninger af arbejdsforhold.

SFI finder ligeledes, at der overordnet er stærk evidens for, at tværfagligt samarbejde mellem aktører med forskellige baggrunde og den sygemeldtes arbejdsplads har positive beskæftigelseseffekter. Dertil finder SFI, at der er moderat evidens for at tidlig kontakt mellem arbejdsgiveren, og den sygemeldte har positive effekter.

For sygemeldte, som kommer fra beskæftigelse, findes der en række studier, som finder positive beskæftigelseseffekter af delvise raskmeldinger.

For personer med svære psykiske lidelser findes der stærk evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i form af IPS har en positiv effekt – IPS indsatsen indeholder typisk virksomhedsrettet aktivering i kombination med behandling og mentor (Christensen & Nordentoft, 2011).

Opsamling

Den virksomhedsrettede indsats har som det eneste redskab i beskæftigelsessystemet vist sig i gennemsnit at have positive beskæftigelseseffekter på tværs af forskellige grupper af udsatte borgere. Dette dækker over, at der generelt findes positive beskæftigelseseffekter af forskellige afskygninger af virksomhedsrettet aktivering, lige fra offentlig og privat virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige til arbejdspladsinddragelse, delvise raskmeldinger for sygemeldte til virksomhedsrettede indsatser i kombination med behandling og mentor for personer med svære psykiske sygedomme.

▼ **Boks 1 Beskæftigelsesministeriets videnshierarki**

Overordnet Videns-niveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning.
	Moderat evidens	En overvægt på to effektstudier af høj kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning.
Indikation	Indikation	En overvægt på ét effektstudie af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning.
Ingen viden	Modstridende viden	Studier der viser resultater, der går i forskellige retninger, hvor der ikke er nogen klar overvægt af studier, der peger i en retning.
	Usikker viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet samt ingen klar retning af resultaterne
I Beskæftigelsesministeriets online vidensbank, jobeffekter.dk, benyttes dette videnshierarki i forbindelse med indsamling og systematisering af viden vedrørende beskæftigelsesindsatsen. I vidensbanken synliggøres videns-grundlaget vedrørende effekterne af den aktive beskæftigelsespolitik for forskellige målgrupper og indsatser.		

Bilag 4.3 Ordninger der understøtter rummeligheden på arbejdsmarkedet

Nedenfor gennemgås en række ordninger, der øger rummeligheden på arbejdsmarkedet for personer med både psykiske og fysiske problemer og udfordringer i forhold til ordinær beskæftigelse.

- Fleksjobordningen
- Mentorordningen
- Delvise raskmeldinger
- Personlig assistance
- Hjælpemidler

Tabel 1 Udgifter til forskellige ordninger på arbejdsmarkedet (2013)

	Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	Dagpenge-modtagere	i alt (mio.kr.)
Fleksjobordningen	-	-	9.901,2
Mentorordningen	692	7	699
Delvise raskmeldinger	-	-	133,4*
Personlig assistance	-	-	455
Hjælpemidler	89	26	115

Note: Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er defineret ved sygedagpengemodtagere, revalidender, kontanthjælpsmodtagere, ressourceforløbsmodtagere, ledighedsydelsesmodtagere, uddannelseshjælpsmodtagere, personer på førtidspension, i fleksjob og skånejob.
*Delvist raskmeldte modtager sygedagpenge i den periode, hvor de er sygemeldte. Udgifterne hertil er opgjort på baggrund af aktivitetstal fra jobindsats.dk samt regnskabstal for 2013 (2015-pl).
Kilde: Jobindsats og regnskabstal 2013 (2015-PL)

Fleksjobordningen

Fleksjobordningen er en central del af det sociale sikkerhedsnet i Danmark, og har som overordnet mål at forhindre at borgere, der har en væsentligt og varig nedsat arbejdsevne, bliver henvist til passiv forsørgelse som for eksempel førtidspension, men i stedet får mulighed for at arbejde og forsørge sig selv. Ordningen understøtter således et rummeligt arbejdsmarked med mulighed for et aktivt arbejdsliv for mennesker med begrænsninger i arbejdsevnen.

I et fleksjob får borgere, der har en varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne, mulighed for at arbejde i det omfang de kan klare. Borgerne modtager løn for det arbejde, der bliver udført samt et fleksløntilskud fra kommunen, som kompenserer for den nedsatte arbejdsevne, der bliver reguleret på baggrund af lønindtægten fra arbejdsgiveren. Er fleksjobbet etableret før reformen af førtidspension og fleksjob, modtager den fleksjobansatte fuld løn for arbejdet, og arbejdsgiveren modtager til gengæld kompensation fra kommunen i form af et tilskud på halvdelen eller to tredjedele af lønnen, afhængigt af hvor nedsat den fleksjobansattes arbejdsevne er.

Omlægningen af tilskuddet, der blev gennemført med reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013, blev indført for at sikre, at også borgere med en meget lille arbejdsevne kan komme i betragtning til et fleksjob på ganske få timer, og at de højeste tilskud ikke går til borgere med en høj indkomst.

Mentorordningen

Formålet med mentorstøtte i beskæftigelsesindsatsen er at hjælpe borgere til at opnå eller fastholde aktiviteter (for eksempel virksomhedspraktik og løntilskud), tilbud, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse.

Mentorforløbenes indhold tilpasses i høj grad til den enkelte borgers situation og behov. Eftersom borgerens individuelle problemer og situation varierer meget, spænder mentorernes opgaver også bredt, og kan bestå i alt fra at hjælpe borgere med at blive klædt på og opnå bedre personlig hygiejne, til at sørge for at borgeren møder op i sin virksomhedspraktik. Introduktion og oplæring på en virksomhed, hvor borgeren for eksempel er i virksomhedspraktik eller løntilskud, samt eventuel støtte til at deltage socialt varetages typisk af virksomhedsmentorer, der i forvejen er ansat på virksomheden.

Mentorstøtte kan medvirke til at styrke borgernes fremmøde med indsatser, der skal hjælpe dem videre mod job eller uddannelse samt kan skabe tillid til borgeren og dermed være med til at øge borgerens motivation. Støtten kan dertil øge kommunens viden om borgerens muligheder og barrierer, hvilket betyder, at kommunen i højere grad kan målrette indsatsen til borgeren. Med mentorstøtte kan man tilbyde borgere med komplekse problemer en indsats, der bringer dem ud af isolation og passivitet, og man kan understøtte andre tiltag, som borgerne ellers ville være i risiko for at falde fra.

Med ordningen kan kommunerne tilbyde en indsats, som har potentiale til at løfte en større gruppe af svagere borgere, som har brug for målrettet hjælp og støtte til håndtering af de problemstillinger, som står i vejen for disse borgeres muligheder for at gøre fremskridt.

Delvise raskmeldinger

I sygedagpengeloven er der mulighed for, at en sygemeldt fra beskæftigelse kan raskmelde sig delvis, og fortsat være berettiget til sygedagpenge i det antal timer op til den sædvanlige arbejdstid, hvor arbejdet ikke er genoptaget. Det betyder, at en arbejdsgiver, som udbetaler løn under sygdom, fortsat får sygedagpengerefusion, selv om den sygemeldte medarbejder ikke er fuldt ud sygemeldt.

Reglerne omkring delvis raskmelding understøtter, at sygemeldte kan genoptage arbejdet, uanset at de ikke har genvundet deres fulde arbejdsevne. Når en arbejdsgiver ikke oplever at miste hele sygedagpengerefusionen ved, at en sygemeldt medarbejder delvis raskmelder sig, giver det større incitament til at kigge på mulighederne for, at den sygemeldte kan vende tilbage på nedsat tid i en periode, hvor arbejdsevnen stadig er begrænset som følge af sygdommen.

Personlig assistance

Jobcenteret kan bevilge personlig assistance til ledige, lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende, der på grund af en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand for at kunne varetage deres job. Den personlige assistent må kun hjælpe med praktiske arbejdsfunktioner. De faglige og indholdsmæssige jobfunktioner skal personen med et handicap selv kunne udføre. Jobcenteret kan yde tilskud til en personlig assistent i op til 20 timer per uge for personer, der er beskæftiget 37 timer per uge.

Jobcentret kan ligeledes yde tilskud til personlig assistance til efter- og videreuddannelse.

Hjælpemidler

Formålet med at yde tilskud til hjælpemidler er at understøtte, at personer kan få og deltage i beskæftigelsestilbud samt opnå eller fastholde et almindeligt arbejde. Hjælpemidler er undervisningsmateriale, arbejdsredskaber og mindre arbejdspladsindretninger. Jobcenteret kan give tilskud til hjælpemidler til personer som er i:

- Ansættelse i løntilskud, skånejob, isbryderordningen og fleksjob
- Tilbud om vejledning og opkvalificering
- Virksomhedspraktik
- Seniorjob
- Ordinær beskæftigelse uden løntilskud
- Selvstændig virksomhed
- Ressourceforløb

For at kunne få et hjælpemiddel er det en betingelse, at det er af afgørende betydning for, at personen kan varetaget jobfunktionen eller deltage i tilbuddet, og at det pågældende hjælpemiddel kompenserer for personens eventuelle begrænsning i arbejdsevnen.

Det er også en betingelse, at hjælpemidlet ikke er almindeligt forekommende på arbejdspladsen eller uddannelsesinstitutionen.

Kapitel 5. Tværfaglig indsats

5.1 Indledning

Dette kapitel omhandler rammerne for og indholdet i "en tværfaglig beskæftigelsesrette indsats" overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Afsættet for analysen er kommissoriet for ekspertgruppens arbejde, hvoraf det fremgår, at *"Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt".*

Kapitlet indledes med en kort afklaring af begrebet "en tværfaglig indsats" samt en opsummering af den eksisterende viden om effekterne heraf. Dernæst redegøres kortfattet for de seneste års reformer, som har haft fokus på tværfaglig indsats. Herefter analyseres og gøres der status for indholdet af den tværfaglige indsats, der i dag tilbydes borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. I kapitlets anden halvdel rettes fokus mod de eksisterende rammer for gennemførelsen af en tværfaglig indsats, herunder hvad styringsmodellen, særligt de økonomiske incitamentsstrukturer, på beskæftigelsesområdet, betyder for iværksættelsen af en indsats overfor borgere med komplekse udfordringer, der ikke umiddelbart er klar til at varetage et arbejde på ordinære vilkår. På baggrund af en analyse af rammerne for inddragelsen af andre sektorer (social-, sundheds- og uddannelsesområdet) i beskæftigelsesindsatsen vurderes barrierer og muligheder for kommunernes iværksættelse af en tværfaglig indsats.

Som vist i kapitel 3 er gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet en utrolig sammensat gruppe. En stor andel af borgerne er kendetegnet ved at have et eller flere komplekse sociale, uddannelses- eller helbredsmæssige problemer udover ledighed. Med det udgangspunkt har det været et centralt element i de seneste års reformer af beskæftigelsesindsatsen, at der er behov for en tværfaglig indsats, som kan håndtere de komplekse problemstillinger, udover ledighed, hvis borgere i udkanten af arbejdsmarkedet skal bringes tættere på beskæftigelse eller få fodfæste på uddannelsesvejen.

5.2 Hvad forstås ved tværfaglig indsats?

▸ I en tværfaglig indsats kombinerer man redskaber fra beskæftigelsessystemet med andre områder

En tværfaglig indsats kan defineres som en indsats, hvor redskaber fra beskæftigelsessystemet kombineres med redskaber og indsatser fra andre velfærdsområder, for eksempel uddannelsesområdet, sundhedsområdet eller socialområdet.

Den tværfaglige indsats omfatter såvel den indledende afklaring og visitering af borgeren, som den efterfølgende planlægning og iværksættelse af aktive indsatser (tværfaglige foranstaltninger).

Det er afgørende for forståelsen af begrebet i denne rapport, at der er tale om en *beskæftigelsesrettet indsats*, det vil sige en indsats, der har til formål at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Begrebet omfatter således ikke indsatser, der igangsættes i andre forvaltninger, og alene har til formål at lære borgeren at håndtere og strukturere hverdagen eller for eksempel tilbud om misbrugsbehandling eller behandling for psykiske eller fysiske lidelser.

Den tværfaglige indsats kan forstås ud fra tre dimensioner, som kan bruges til at beskrive og karakterisere en tværfaglig beskæftigelsesrettet indsats, hvilket fremgår af boks 5.1.

Boks 5.1 Den tværfaglige indsats dimensioner

Den tværfaglige indsats kan variere i forhold til følgende egenskaber:

- Bredde
- Intensitet
- Sekvenseringen

Den tværfaglige indsats kan variere med hensyn til *bredden*, det vil sige med hensyn til, hvor mange forskellige sektorer/forvaltningsområder, der inddrages og de konkret anvendte redskaber.

Den tværfaglige indsats kan også variere med hensyn til *intensiteten* i de iværksatte foranstaltninger. Her vil opgørelsen af det ugentlige eller månedlige timetal være en indlysende variabel – eventuelt set i forhold til borgerens skønnede kapacitet eller arbejdsevne – men omfanget af eventuelle støtte-foranstaltninger, for eksempel i form af en mentor eller støtte- kontaktperson, vil også være relevant.

Endelig er *sekvenseringen* af de forskellige elementer i den tværfaglige indsats også relevant. Der tænkes her på, om de forskellige sektor-indsatser gennemføres samtidigt (parallelt) eller i forlængelse af hinanden (sekventielt).

Indsatser på tværs af social-, sundheds, uddannelse og beskæftigelsesområdet

Lovgivningen vedrørende de tværfaglige ressourceforløb indeholder ikke en præcisering af, hvad der menes med en tværfaglig indsats eller hvordan den skal sammensættes for bestemte målgrupper. Men det fremgår for eksempel, at ressourceforløb kan bestå af beskæftigelsestilbud (vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud), mentorstøtte m.v. efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og en indsats efter anden lovgivning, herunder lov om social service og sundhedsloven. Ressourceforløbet kan indeholde indsatser, der kan stabilisere og forbedre personens fysiske, psykiske og sociale tilstand med henblik på, at personen efterfølgende kan deltage i tilbud efter beskæftigelsesloven. Det forudsættes, at der skal være tale om en indsats, der er tilpasset den enkeltes forudsætninger og behov. Det ligger således i forholdets natur, at der er tale om en lang række forskelligartede forløb, tilbud og redskaber, som findes på social-, sundheds- og uddannelsesområdet, ligesom beskæftigelsesindsatsens redskabsvifte naturligvis også kan anvendes, jf. nedenstående boks 5.2, der oplister en (ikke prioriteret eller udtømmende) række af de konkrete indsatser fra de forskellige ressortområder, som indgår i tværfaglige forløb.

Boks 5.2 Elementer i en tværfaglig indsats

Beskæftigelsesområdet	Socialområdet
Mentorstøtte	Beskyttet beskæftigelse
Virksomhedspraktik	Botilbud til personer med psykiske lidelser eller handicap
Løntilskud	Boformer til hjemløse
Øvrig opkvalificering og vejledning	Krisecentre til kvinder
	Anden støtte i boligen (serviceydelser)
	Socialpædagogisk støtte i eget hjem eller støttekontaktperson
	Værestеder
	Social stofmisbrugsbehandling
	Økonomisk støtte til hjælpemidler m.v.
	Efterværn til udsatte unge mellem 18 og 24 år
Sundhedsområdet	**Uddannelsesområdet**
Sygehuse og behandlende psykiatri	Gymnasiale uddannelser
Praksissektor / sygesikring	Folkeskolen
Praktiserende læger	Erhvervsskoler
Praktiserende speciallæger	Produktionsskoler
Andre privatpraktiserende sundhedspersoner	Videregående uddannelser
Voksentandpleje	Ungdomsskoler
Forebyggelse og sundhedsfremme	Uddannelse for voksne
Genoptræning efter indlæggelse	Ungdomsudd. for personer med særlige behov
Lægelig misbrugsbehandling og alkoholbehandling	Efterskoler etc.
Hjemmesygepleje	Erhvervsgrunduddannelsen
Sundhedspleje	Gymnasiale uddannelser
Børnetandpleje og omsorgstandpleje	Folkeskolen

5.3 Viden om effekterne af en tværfaglig indsats

Der er en række studier, der har søgt at belyse effekter af de enkelte indsatser for grupper af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Et review fra 2008 (NFA, 2008) om sygefravær og indsatser, hvor fokus er hurtigt tilbage til arbejde blandt personer med muskel- og skeletbesvær, finder, at der for sygemeldte med længerevarende eller alvorlige symptomer og psykiske følgesymptomer er moderat evidens for, at den mest positive effekt på tilbagevenden til arbejde opnås ved en indsats bestående af en intensiv multidisciplinær tilgang baseret på kognitiv terapi og rehabilitering med fokus på genoprettelse af funktionsevnen.

Et review fra 2010 (NFA, 2011) om mentalt helbred, sygefravær og indsatser, hvor fokus er hurtigt tilbage til arbejde finder, at der er stærk evidens for at koordinerede og sammensatte interventioner, der har til formål at forbedre behandlingen af angst og depression i form af Collaborative Care, har en positiv effekt på arbejdsfastholdelse for sygemeldte.

Et review fra 2012 (SFI , 2012a) vedrørende beskæftigelsesindsatser til sygemeldte (men ikke nødvendigvis ikke-arbejdsmarkedsparate) finder, at der er en række eksempler på, at tværfaglige indsatser har positive beskæftigelseseffekter for de sygemeldte. Der er følgende konklusioner:

- Der er evidens for, at tværfaglige indsatser i sundhedssystemet har en positiv beskæftigelseseffekt for rygsygemeldte.
- Der er stærk evidens for at kontakt mellem forskellige aktører i sundhedssystemet og arbejdspladsen har en positiv beskæftigelseseffekt for sygemeldte med muskel- og skeletbesvær.

▸ Sundhedsindsatser med inddragelse af arbejdspladsen har den bedste effekt på beskæftigelse

Derudover findes der en række studier, som finder, at sundhedsindsatser kun har effekt eller har den bedste effekt på beskæftigelsen, når der er fokus på, eller der sker en inddragelse af arbejdspladsen). Et godt eksempel herpå er indsatsen IPS (Individuel Placering og Støtte), hvor der sker en tættere integration af en beskæftigelsesrettet indsats for personer uden for arbejdsmarkedet med den behandlingsmæssige indsats i psykiatrien. Der er stærk evidens for at indsatser med brug af metoden IPS har positive beskæftigelseseffekter for personer med svær psykisk sygdom (Christensen & Nordentoft, 2011).

De foreliggende studier viser ikke effekter for kontakt og informationsudveksling mellem læger, men flere studier finder positive resultater i forbindelse med øget kontakt og informationsudveksling mellem sundhedsvæsen, den sygemeldte og dennes arbejdsplads (SFI, 2012a; Markussen, Røed & Schreiner, 2014).

▸ Der mangler viden om effekten af en kombineret social- og beskæftigelsesindsats

Som det fremgår, af de forskellige studier ovenfor, er tværfaglige indsatser bedst belyst i forbindelse med en kombineret sundheds- og beskæftigelsesindsats. Der er imidlertid ikke meget viden om, hvad der karakteriserer indsatser, der sammentænker den sociale indsats med en beskæftigelsesindsats. Dermed mangler der i høj grad viden omkring, hvordan man kan sammentænke social- og beskæftigelsesindsats, så der opnås beskæftigelses- og uddannelsesmæssige effekter. Der er dog igangsat enkelte forsøg med helhedsorienterede metoder på tværs af social og beskæftigelsesområdet såsom ACT og "Åben Dialog".

5.4 Reformer med fokus på en tværfaglig indsats

I de seneste år er der vedtaget og gennemført en række reformer – reformen af førtidspension og fleksjob, kontanthjælpsreformen og sygedagpengereformen – som blandt andet har til formål at understøtte en tværfaglig beskæftigelsesindsats for personer i udkanten af arbejdsmarkedet.

Med reformen af førtidspension og fleksjob, der trådte i kraft i januar 2013, blev betingelserne for at tilkende førtidspension, særligt for borgere under 40 år, skærpet. For denne gruppe er der i stedet indført mulighed for at tilkende tværfaglige ressourceforløb, hvor deltageren skal have "en sammenhængende og koordineret indsats, som tager udgangspunkt i den enkeltes samlede situation, og som er rettet mod at bane vejen for et liv med arbejde", jf. boks 5.3.

▼ Boks 5.3 Reform af førtidspension og fleksjob – ressourceforløb og rehabiliteringsteam

Med reformen af førtidspension og fleksjob er der blevet etableret en ny tværfaglig indsats (ressourceforløb) for borgere, der typisk kommer fra kontanthjælp eller sygedagpenge, og hvis arbejdsevne er så begrænset, at de er i risiko for at få tilkendt førtidspension, hvis der ikke gøres en ekstra, tværfaglig indsats for at understøtte vejen mod job eller uddannelse. Ved iværksættelse af ressourceforløb skal der udarbejdes en *rehabiliteringsplan*, som beskriver, hvilke indsatser der skal igangsættes, og målet med indsatsen. Rehabiliteringsplanens indsatsdel udarbejdes af en *koordinerende sagsbehandler*, der har ansvaret for arbejdet med planen, herunder opfølgning og koordinering i forhold til øvrige forvaltninger. Lovgivningen indeholder ikke krav til indholdet af den tværfaglige indsats, som jo skal planlægges ud fra den enkeltes situation, men udgangspunktet er, at indsatsen foregår i tre spor: beskæftigelsesrettet, sundhedsrettet og socialt.

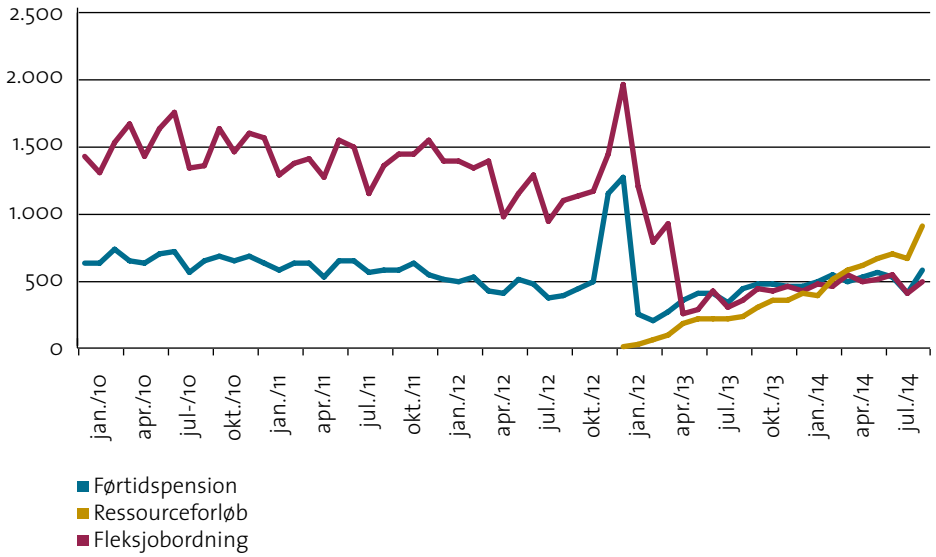
Den tværfaglige indsats iværksættes efter indstilling fra de *rehabiliteringsteam*, der med reformen er oprettet i alle kommuner. Her sidder repræsentanter fra kommunens beskæftigelsesområde, socialområde, sundhedsområde og uddannelsesområde samt en sundhedskoordinator fra (sundheds-) regionen, der fungerer som bindeled mellem kommunen og sundhedsvæsenet.

Der er desuden oprettet en klinisk funktion med arbejds-, samfunds-, og/eller socialmedicinsk og psykiatrisk/psykologisk fagekspertise i alle regioner, som skal fungere som sundhedskoordinatorens "bagland" og yde sundhedsfaglig rådgivning til sagsbehandlingen i rehabiliteringsteamet.

Figur 5.1 herunder viser udviklingen i tilgangen til førtidspension, fleksjobordningen og ressourceforløb måned for måned i årene op til reformen og frem til september 2014. Som det fremgår, er tilgangen til førtidspension faldet markant siden reformen trådte i kraft og ligger nu på cirka 500 personer om måneden, hvilket er godt en halvering af tilgangen før reformen. Tilgangen til fleksjobordningen er marginalt større end før reformen trådte i kraft, og har de seneste måneder ligget på godt 500 personer om måneden. Tilgangen til ressourceforløb har været stigende siden reformen trådte i kraft.

▸ Tilgangen til førtidspension er faldende, mens tilgang til ressourceforløb er stigende

Figur 5.1 Udvikling i tilgangen til førtidspension, fleksjobordningen og ressourceforløb



Kilde: Jobindsats.dk

I januar 2014 trådte en reform af kontanthjælpssystemet i kraft. En af intentionerne med reformen, er, at "at udsatte borgere skal have en tværfaglig og helhedsorienteret indsats, der kan hjælpe dem videre i livet, så de på sigt kan komme i gang med en uddannelse eller komme i arbejde". Flere elementer i reformen afspejler denne intention, jf. boks 5.4.

▼ Boks 5.4 Kontanthjælpsreformen – Ret til en koordinerende sagsbehandler

Med reformen er det gamle matchsystem erstattet af et nyt, og visitationskategorien for midlertidigt passive (match 3) er således afskaffet, og der er nu krav om at alle skal have en indsats. De borgere, der vurderes at være "aktivitetsparate" får ret til *en koordinerende sagsbehandler*, der skal sikre, at indsatsen er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder. Hvis personlige forhold betyder, at de ikke kan deltage i tilbud, skal borgeren ikke overlades til sig selv, men have en *mentor* tilknyttet. Det gælder også personer, som har været indlagt med psykiske lidelser. De får ret til at få tilknyttet en *udskrivningskoordinator* før, under og efter udskrivningen, som skal hjælpe borgeren med at genetablere og understøtte et normalt hverdagsliv med bolig, familie, økonomi, netværk og arbejde. Tilsvarende skal personer, som løslades fra fængsel tilknyttes en *udslusningskoordinator*.

Hjælp og støtte i overgangen til uddannelse. For unge, der skal i gang med en uddannelse, og får et uddannelsespålæg, skal kommunens indsats fortsætte helt frem til uddannelsesstart. Det betyder blandt andet, at dialogen mellem kommunen og uddannelsesinstitution styrkes, at kommunen får pligt til at sikre sig, at den unge er startet på den aftalte uddannelse, og at der skal iværksættes et "efterværn" i form af mentorstøtte, hvis den unge har behov for det.

I henholdsvis juli 2014 og januar 2015 trådte en ny sygedagpengemodel i kraft. Reformen har fokus på, at indsatsen skal understøtte den sygemeldtes tilbagevenden til arbejdsmarkedet, herunder særligt gruppen af potentielt langtidssygemeldte og sygemeldte, som har behov for en helhedsorienteret, og ikke kun en sundhedsfaglig, indsats, jf. boks 5.5.

▼ Boks 5.5 Sygedagpengereformen - Jobafklaringsforløb

Potentielt langtidssygemeldte, som er visiteret til kategori 3 skal med reformen senest fire uger efter visitationen have deres sag behandlet i kommunens *rehabiliteringsteam*. På baggrund af teamets indstilling om hvilken indsats, på tværs af beskæftigelses- sundheds og socialområdet, det vil være relevant at iværksætte for, at den sygemeldte kan bevare sin tilknytning til arbejdsmarkedet, udarbejder den *koordinerende sagsbehandler* sammen med den sygemeldte rehabiliteringsplanens indsatsdel, der beskriver den tværfaglig indsats, der sættes i gang. Den koordinerende sagsbehandler skal efterfølgende understøtte den sygemeldte i at gennemføre indsatsplanen.

Reformen betyder endvidere, at alle sygemeldte efter 22 uger på sygedagpenge skal have revurderet deres ret til at forsætte på sygedagpenge. De sygemeldte, der ikke vil kunne få deres sygedagpenge forlænget vil i stedet overgå til et *jobafklaringsforløb* med tværfaglig indsats. *Rehabiliteringsplanens* indsatsdel planlægges på baggrund af indstilling fra *rehabiliteringsteamet* af den sygemeldte i samarbejde med den *koordinerende sagsbehandler*, der også følger op herpå. Indsatsen i jobafklaringsforløbet skal have fokus på at fastholde og udvikle den sygemeldtes arbejdsevne.

I reformerne er der fokus på processen og organiseringen omkring koordineringen af tværfaglige indsatser, men knap så meget på selve indholdet af indsatsen og de konkrete tværfaglige forløb. Det kan blandt andet skyldes den førnævnte manglende viden omkring hvilke indsatser, der er relevante at kombinere til de forskellige målgrupper.

5.5 Indholdet af den tværfaglige indsats

Som det fremgår ovenfor, er der med reformerne af førtidspension og fleksjob samt kontanthjælps- og sygedagpengesystemet skabt nogle formaliserede rammer for at iværksætte en tværfaglig indsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Den indsats, der iværksættes i forbindelse med ressource- og jobafklaringsforløb samt overfor aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er således "per definition" tværfaglig.

▸ Tidlig, tværgående indsats med klare mål der understøttes af en koordinerende sagsbehandler eller mentor

Et tværfagligt forløb for en person i udkanten af arbejdsmarkedet kan for eksempel indeholde følgende elementer:

- En tidlig tværfaglig udredning og vurdering af borgerens ressourcer og ønsker.
- Et klart fastsat mål, for eksempel om uddannelse for unge og om job for voksne. Det kan desuden være relevant at opstille del- eller progressionsmål.
- En tværfaglig indsats med sociale, sundheds- og beskæftigelsesrettede tilbud.
- Understøttende foranstaltninger for eksempel i form af en koordinerende sagsbehandler eller en mentor.

Med udgangspunkt i dette eksempel følger herunder en aktuel vurdering af organiseringen og indholdet af den tværfaglige indsats i kommunerne. Vurderingen bygger de evalueringer af konkrete indsatser og kommunernes implementering af de senere års reformer, som foreligger, herunder en analyse af indholdet af en rehabiliterende indsats samt en analyse af mentorordningen, som er gennemført på ekspertgruppens foranledning.

5.5.1 En tidlig tværfaglig udredning

Mploy gennemførte i efteråret 2013 den første evaluering af kommunernes implementering af reformen af førtidspension og fleksjob (Mploy, 2013), herunder den tværfaglige indsats i ressourceforløbene på baggrund af rehabiliteringsplanens indsatsdel i 70 sager. Idet reformen trådte i kraft den 1. januar 2013, skal evalueringens analyser tages med visse forbehold, da de i høj grad repræsenterer opstartsfasen af reformens implementering i kommunerne.

Mploys evaluering pegede på, at kommunerne primært anvendte allerede eksisterende tilbud og indsatser, og at dette indebar en risiko for, at tilbuddene ikke var særligt tilpasset målgruppen i ressourceforløbene og dermed ikke i nødvendigt omfang målrettet beskæftigelse. Omvendt viste undersøgelsen også, at mange kommuner var gået i gang med at udvikle særlige tilbud til målgruppen. Det skyldes blandt andet, at kommunerne endnu, på daværende tidspunkt, kun havde begrænset erfaring med tværfaglig indsats, blandt andet på grund af manglende kendskab til/overblik over kommunens eksisterende indsatser samt mulighederne, herunder under hensyntagen til økonomien, for at iværksætte disse indsatser.

For at få et mere aktuelt billede af kommunernes tværfaglige indsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, har Rambøll i 2014 gennemgået indholdet i 168 ressourceforløbssager og 151 kontanthjælpssager på tværs af ni kommuner. I forbindelse med denne undersøgelse fremhæver flere af de sagsbehandlere, som er interviewet i forbindelse med analysen, at indsatserne for borgere i ressourceforløb og for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ikke adskiller sig væsentligt fra hinanden på indholdssiden, da det som udgangspunkt er de samme tilbud, der kan tilbydes. Den afgørende forskel er derimod rehabiliteringsteamets behandling af sagen, som er med til at sætte sagen i et tværfagligt perspektiv, hvilket fører til en øget brug af tværfaglige indsatser.

▸ Rehabiliteringsteam afgørende for tværfaglige ressourceforløb

Rehabiliteringsteamet fremhæves i analysen, som den afgørende faktor i forhold til, at det tværfaglige perspektiv bliver øget i vurderingen af ressourceforløbssager. På teammøderne bliver der drøftet en række specifikke indsatser, som medlemmerne i rehabiliteringsteamet har kendskab til fra deres respektive områder og relevansen i forhold til den enkelte sag. De rehabiliterende teams bidrager dermed til, at sagen bliver set i et andet fagligt perspektiv, og i den forbindelse kan der trækkes på de andre fagpersoners specialviden. Analysen peger således på, at rehabiliteringsteamet fungerer godt som en platform for faglig sparring og vidensdeling.

Der er ligeledes i flere kommuner et større fokus på ressourceforløbssagerne end på kontanthjælpssagerne, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at de koordinerende sagsbehandlere på dette område skal håndtere et mindre antal sager, fordi kommunerne vurderer, at ressourceforløbssagerne er de vanskeligste. Sagsbehandlerne oplever, at der i højere grad

arbejdes tværfagligt i ressourceforløbssagerne, idet social- og sundhedsrettede tilbud i højere grad sidestilles med de beskæftigelsesrettede tilbud ved planlægningen af indsatsen, men disse tilbud i kontanthjælpssagerne opfattes som sekundære.

▸ Mentorer kan have "silo-nedbrydende effekter"

I den analyse af mentorordningen som SFI har gennemført i forbindelse med ekspertgruppens arbejde er det desuden værd at bemærke, at mentorer fremhæves som havende en afgørende betydning for den tværfaglige tilrettelæggelse af indsatsen, fordi de har en "silo-nedbrydende effekt" i kraft af, at man som mentor har været nødt til at arbejde aktivt med snitflader og gråzoner mellem forvaltninger (SFI, 2015). Der peges for eksempel på, at mentorer har fået iværksat kontakt til nogle af de svageste borgere med komplekse problemer, som jobcentret hidtil ikke har haft kontakt med.

5.5.2 En klar målfastsættelse

Mploys evaluering pegede endvidere på, at kommunerne angiver slutmål for indsatsen i planerne, men at fastlæggelsen af delmål er vanskelig, hvorfor kommunerne i stedet angiver konkrete aktiviteter – uden nødvendigvis at specificere målene med den konkrete indsats. Flere kommuner efterlyste i denne forbindelse et it-understøttet redskab, hvor mål, delmål og progression kunne registreres og følges op på.

I overensstemmelse med evalueringen fra Mploy viser den analyse, som Rambøll har gennemført i forbindelse med udredningsarbejdet, at der i hovedparten (83 pct.) af ressourceforløbssagerne er fastsat slutmål, oftest i form af et beskæftigelsesmål. I forhold til kommunernes fastsættelse af delmål for indsatsen, er andelen væsentlig højere i Rambølls analyse end i Mploys evaluering, hvilket kan skyldes, at kommunerne fra 2013 til 2014 har fået flere erfaringer med at fastsætte denne type mål. Det fremgår således, at der i cirka syv ud af ti ressourceforløbssager er fastsat delmål.

5.5.3 Indholdet i den tværfaglige indsats

På baggrund af de gennemførte reformer var det således forventet, at anvendelsen af indsatser fra andre ressort- eller forvaltningsområder end jobcentrets i højere grad vil være dokumenteret i ressourceforløbssagerne end i kontanthjælpssagerne, hvor tværfagligheden, særligt forud for kontanthjælpsreformens ikrafttræden, forventes at være sket mere "uformel", hvis de pågældende borgere også har haft en sag i for eksempel socialforvaltningen, som ikke nødvendigvis har været tæt koordineret med beskæftigelsesindsatsen.

Indsatsen i ressourceforløb

Data fra jobindsats.dk viser, i hvilket omfang beskæftigelseslovgivningens redskaber og indsatser anvendes i de igangsatte ressourceforløb. Da det alene er beskæftigelseslovgivningens redskaber, som registreres, kan aktiveringsgraden i figur 5.2 ikke bruges til at konkludere noget om den samlede indsats i ressourceforløbene, men alene vise i hvilket omfang beskæftigelsesindsatsens redskaber anvendes.

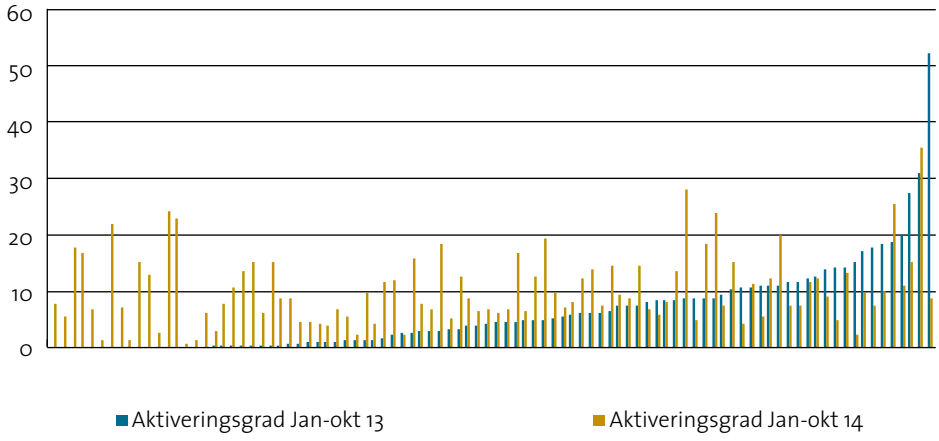
Figur 5.2. giver anledning til to umiddelbare observationer:

▸ Stigende brug af ressourceforløb og betydelig kommunal variation i anvendelsen af redskaber

- For det første, har den gennemsnitlige aktiveringsgrad for beskæftigelsesindsatsens redskaber i de første ti måneder af 2014 været højere end det var tilfældet i 2013. Målt på fuldtidspersoner er der tale om en stigning fra 6,6 pct. til 9,8 pct.[1] Idet ressourceforløbene blev indført per 1. januar 2013 indikerer udviklingen, at kommunerne i højere grad i 2014 end i 2013 formår at udfylde rammerne for den tværfaglige indsats, hvilket kan være udtryk for opstarts- og kapacitetsproblemer i reformens første år.
- For det andet er der både i 2013 og i 2014 en betydelig kommunal variation med hensyn til i hvilket omfang beskæftigelsesindsatsens redskaber anvendes i ressourceforløbene. Der er dog en tendens til en lidt mindre variation i 2014 end i 2013, hvor flere kommuner slet ikke havde registreret forløb med beskæftigelsesindsatsens redskaber.

1 Den tilsvarende måling på antal berørte viser en stigning fra 27,2 pct. til 42,3 pct.

Figur 5.2 Aktiveringsgrad (beskæftigelsesindsatsens redskaber) i ressourceforløb (fuldtidspersoner) i januar-oktober 2013 og 2014, kommunefordelt



Kilde: Jobindsats.dk

Kigger man nærmere på, hvilke redskaber der benyttes i ressourceforløbene, fremgår det af tabel 5.1, at øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb samt virksomhedspraktik fylder mest i indsatsen, mens ordinære uddannelsesforløb og løntilskudsansættelser, der i gennemsnit er de mest effektfulde redskaber i forhold til job og uddannelse, næsten ikke bruges.

Tabel 5.1 Relativ anvendelse af beskæftigelsesindsatsens redskaber i ressourceforløb (fuldtidspersoner) i januar-oktober 2013 og 2014

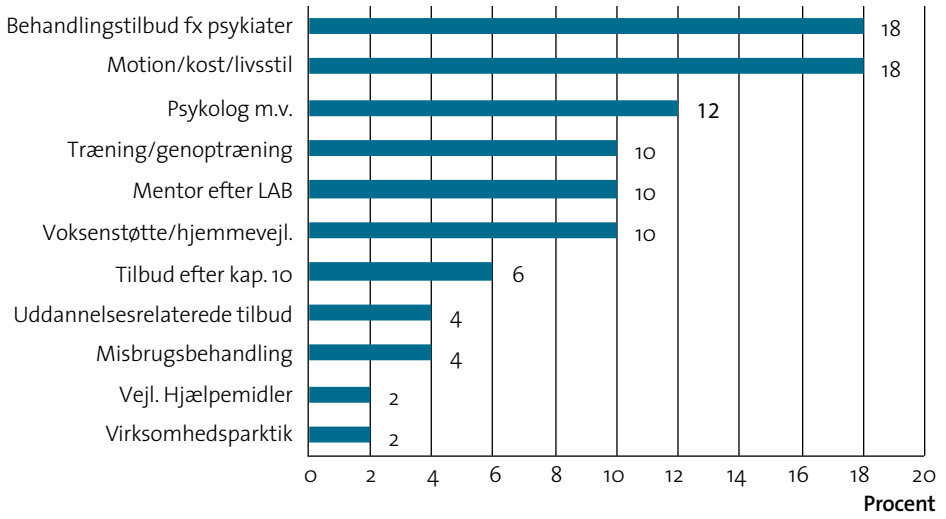
Redskab	2013	2014
Ordinær uddannelse	3,3 pct.	2,5 pct.
Øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb	66,7 pct.	62,4 pct.
Ansættelse med løntilskud	0,0 pct.	0,2 pct.
Virksomhedspraktik	30,0 pct.	34,9 pct.

Kilde: Jobindsats.dk

Med undtagelse af de uddannelsestilbud, som iværksættes som LAB-tilbud, og som derfor også kan belyses via data fra jobcentrenes sagsbehandlingssystemer, så foregår der ikke en central registrering af de tilbud/redskaber fra de andre sektorområder, der anvendes som led i den tværfaglige indsats, da data om behandling i det regionale sundhedsvæsen ikke bliver opgjort sådan, at man kan se, at behandlingen er den del af en tværfaglig indsats. For en række andre indsatser, for eksempel sociale indsatser og kommunale sundhedstilbud, findes der ikke centralt tilgængelige data herfor på nuværende tidspunkt. Analysen af indholdet og tilrettelæggelsen af den tværfaglige indsats beror derfor på eksterne analyser.

Mploys evaluering fra 2013 viste, at de første aktiviteter, der blev registreret i borgernes indsatsplaner typisk ikke var beskæftigelsesrettede aktiviteter, men i højere grad behandlingstilbud, tilbud om kost og motion, psykolog, genoptræning samt mentor og støttekontaktpersoner, jf. figur 5.3, mens de "klassiske" tilbud fra beskæftigelsesindsatsens redskabsvifte, herunder uddannelsestilbud, hjælpemidler, løntilskud og virksomhedspraktik kun i begrænset omfang blev brugt som første aktivitet.

Figur 5.3 Første aktivitet i rehabiliteringsplanens indsatsdel



Kilde: Mploy (2013)

▸ Der igangsættes flest ressourceforløbsindsatser på sundhedsområdet

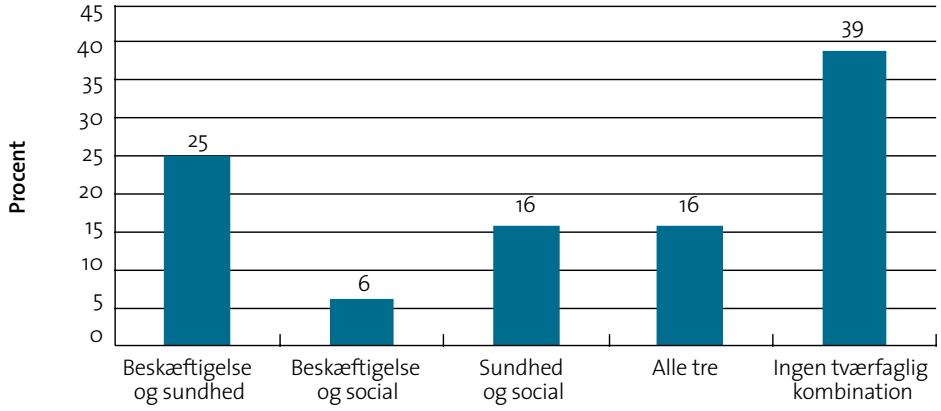
I en analyse gennemført for ekspertgruppen har Rambøll analyseret i alt 168 ressourceforløb, hvor der i alt er planlagt/igangsat knap 400 konkrete indsatser. De fleste af disse igangsættes på sundhedsområdet (47 pct.) mens beskæftigelsesområdet (30 pct.) og socialområdet (23 pct.) fylder mindre. Dette skal ses i lyset af, at målgruppen i meget høj grad er karakteriseret ved nedsat funktionsevne. Således har 49 pct. nedsat psykisk funktionsevne, 43 pct. har nedsat fysisk funktionsevne og 8 pct. er hæmmet af sociale forhold.

Gennemgangen bakker desuden op om, at gruppen i høj grad er kendetegnet ved komplekse problemstillinger, forstået som flere samtidige barrierer. Det gør sig i øvrigt også gældende for gruppen af kontanthjælpsmodtagere, men her er der en større andel (22 pct.), der har sociale problemer som deres primære barriere, mens de fysiske funktionsnedsættelser udgør den primære barriere for en mindre andel (19 pct.) af gruppen, end det er tilfældet for deltagerne i ressourceforløb.

I omtrent 60 pct. af de gennemgåede ressourceforløbssager er der igangsat en tværfaglig indsats, forstået ud fra den tidligere nævnte definition om indsatser fra mere end ét ressortområde). Det er særligt kombinationen af sundheds- og beskæftigelsesfaglige indsatser, som anvendes i den tværfaglige indsats, jf. figur 5.3. Det indebærer samtidig, at der i cirka fire ud af ti sager ikke er planlagt/gennemført indsatser fra mere end ét område, jf. figur 5.4. Det virker umiddelbart som en markant andel, taget i betragtning, at målgruppen for ressourceforløb er borgere, hvis arbejdsevne er så begrænset, at de er i risiko for at få tilkendt førtidspension.

▸ Cirka 60 af ressourceforløbsindsatserne er tværfaglige

Figur 5.4 Oversigt over ressourceforløbssager med tværfaglig kombination af indsatser

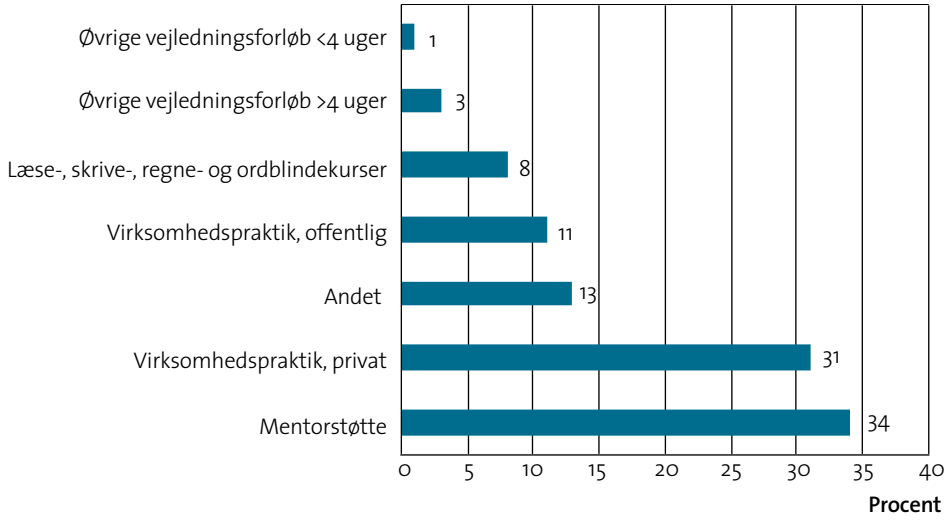


Kilde: Rambøll (2015a)

En nærmere gennemgang af konkrete indsatser viser, at virksomhedspraktikker og mentorstøtte udgør en betydelig del af de indsatser, der iværksættes på beskæftigelsesområdet, jf. figur 5.5. Rambøll finder desuden, at mentorstøtten ofte gives i kombination med andre indsatser, for eksempel i forbindelse med virksomhedspraktikker.

▸ Virksomhedspraktik og mentorstøtte benyttes ofte i ressourceforløbsindsatser

Figur 5.5 Brugen af konkrete indsatser på beskæftigelsesområdet i ressourceforløb

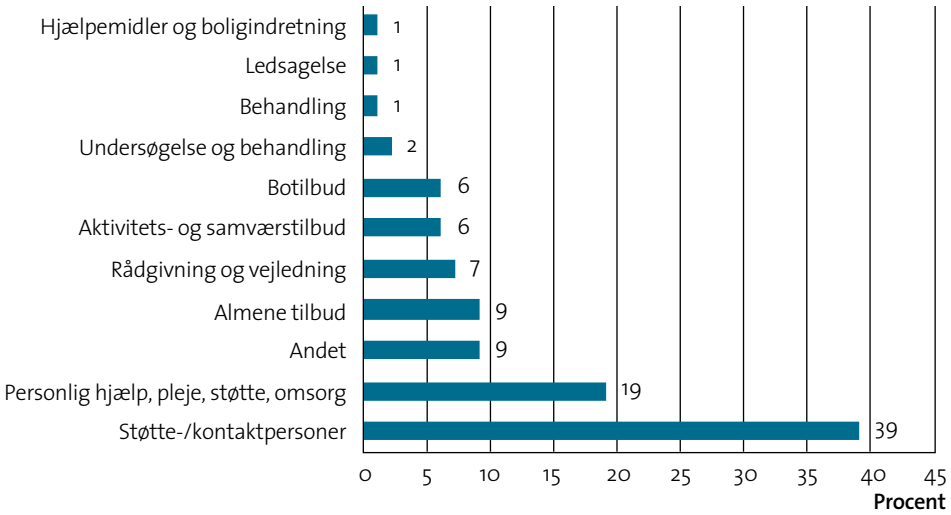


Kilde: Rambøll (2015a)

Indsatserne fra socialområdet koncentrerer sig i høj grad om støtte-/kontaktperson og personlig hjælp, pleje, støtte og omsorg, jf. figur 5.6. Da der er et vist overlap mellem disse indsatser og mentorindsatsen på beskæftigelsesområdet, kan denne type støtte siges at udgøre et meget væsentligt element i den tværfaglige indsats. Mentorindsatsen belyses derfor nærmere i det efterfølgende afsnit.

▸ **Støtte-/kontaktpersoner bruges ofte på socialområdets indsatser**

Figur 5.6 Brugen af konkrete indsatser på socialområdet i ressourceforløb

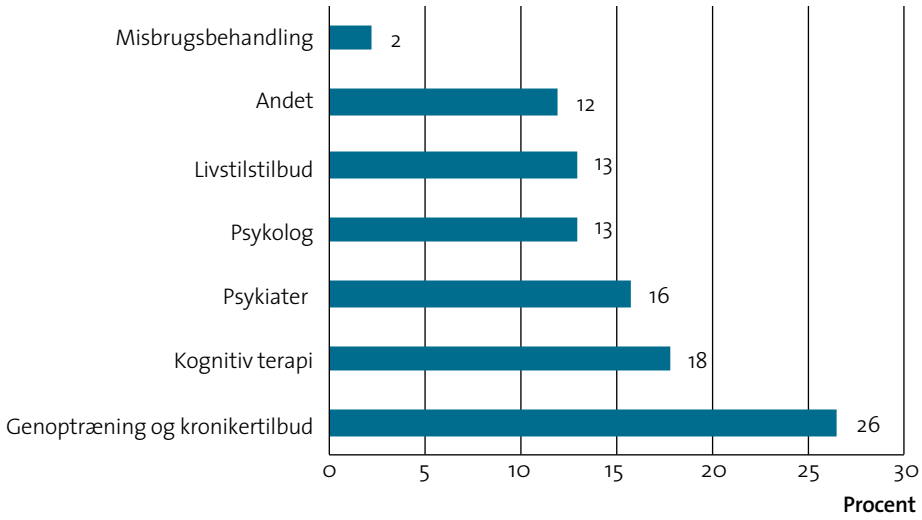


Kilde: Rambøll (2015a)

Den tilsvarende analyse af tilbuddene fra sundhedsområdet viser, at genoptræning og kronikertilbud er de mest anvendte indsatser, jf. figur 5.7. Der er blandt andet tale om genoptræning efter rygskader og forløb med KOL-behandling, og tallene er konsistente med observationen af, at en betydelig del af målgruppen er kendetegnet af at fysiske funktionsnedsættelser udgør den primære barriere for en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Det gælder desuden også for denne type af tilbud, at de ofte anvendes i kombination med en virksomhedspraktik.

▸ **Genoptrænings- og kronikertilbud bruges ofte på sundhedsområdets indsatser**

Figur 5.7 Brugen af konkrete indsatser på sundhedsområdet i ressourceforløb



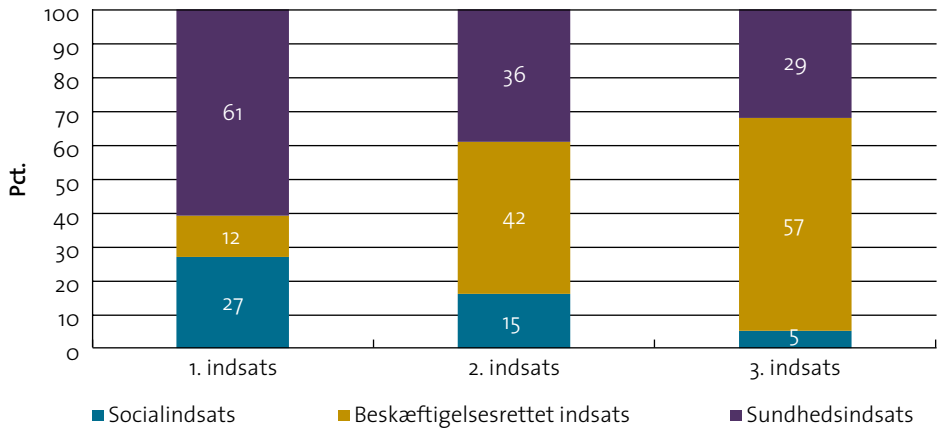
Kilde: Rambøll (2015a)

Rambøll har også analyseret sagsmaterialet med henblik på at identificere, om de forskellige dele af den tværfaglige indsats iværksættes parallelt eller sekventielt. I de sager, hvor rækkefølgen af flere indsatser kunne fastslås entydigt (i alt 94 sager), var der i cirka 2/3 af sagerne tale om parallelle forløb mens der i den resterende del var tale om sekventielle forløb. Det er typisk kombinationer af beskæftigelses- (for eksempel virksomhedspraktik) og sundhedsindsatser, der iværksættes samtidig.

For så vidt angår de sager, hvor indsatsen gennemføres sekventielt, er der tale om et konsistent mønster. Det er oftest sundhedsindsatser, der iværksættes først, mens de beskæftigelsesrettede tiltag kommer til at fylde stadig mere, når der kigges isoleret på for eksempel 2. og 3. indsats, jf. figur 5.8.

▸ Sundhedsindsatser benyttes ofte først, hvorefter særligt beskæftigelsesrettede indsatser bliver dominerende

Figur 5.8 Fordeling af de tre første indsatser på området (sekventielt)



Kilde: Rambøll (2015a)

Den tværfaglige indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

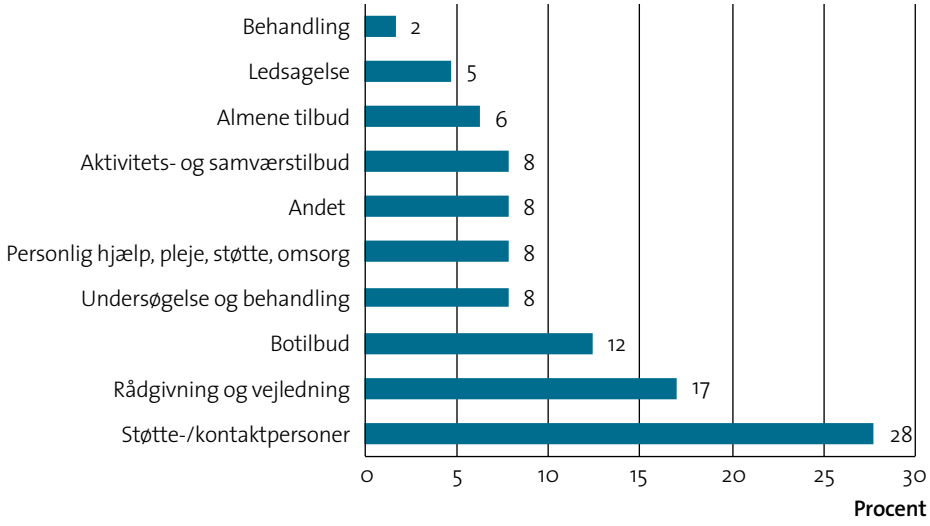
Rambølls analyse omfatter også en gennemgang af i alt 151 sager for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med mindst tre års forudgående uafbrudt forsørgelse på kontanthjælp. Som nævnt har denne målgruppe i mindre grad end deltagerne i de gennemgåede ressourceforløb nedsat fysisk funktionsevne som deres primære barriere, mens sociale og sproglige barrierer relativt set er mere fremtrædende. Men også her gør det sig gældende, at der ofte er tale om komplekse problemstillinger, hvor der er tale om flere forskellige samtidige udfordringer, og hvor det kan være vanskeligt entydigt at afgøre, hvilken barriere, der er den primære.

▸ Virksomhedspraktik og mentorstøtte bruges ofte i den tværfaglige indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

I forhold til indholdet i den igangsatte indsats peger analysen umiddelbart på en mindre grad af tværfaglighed (forstået som identifikationen af indsatser fra flere forskellige områder i samme sag) end det var tilfældet i analysen af ressourceforløbene, men denne konklusion må dog tages med det forbehold, at det er vanskeligere at identificere andre forvaltningers indsatser overfor kontanthjælpsgruppen, idet den ikke nødvendigvis, sådan som det er tilfældet i ressourceforløbets indsatsplan, er registreret i beskæftigelsesforvaltningen, for eksempel i jobplanen.

I forhold til de konkret iværksatte indsatser på beskæftigelsesområdet peger analysen også her på, at virksomhedspraktik og mentorstøtte og en kombination heraf er de mest anvendte redskaber. På socialområdet er det også støtte-/kontaktpersoner og rådgivning og vejledning, som anvendes mest, jf. figur 5.9, og analysen viser desuden, at særligt støtte-/kontaktpersoner også anvendes hyppigt i kombination med andre indsatser. Dette forhold understreges endvidere af, at sagsbehandlerne i forbindelse med analysen har påpeget, at mentorer og støtte-/kontaktpersoner ofte løser opgaver, der ligner hinanden, og at distinktionen imellem dem udgør en gråzone. Analysen indikerer, at der i disse tvivlstilfælde oftest igangsættes en mentorindsats efter LAB, da det er nemmere for jobcentret at iværksætte og bevilge end en støtte-/kontaktperson efter serviceloven.

Figur 5.9 Brugen af konkrete indsatser på socialområdet i kontanthjælpssager



Kilde: Rambøll (2015a)

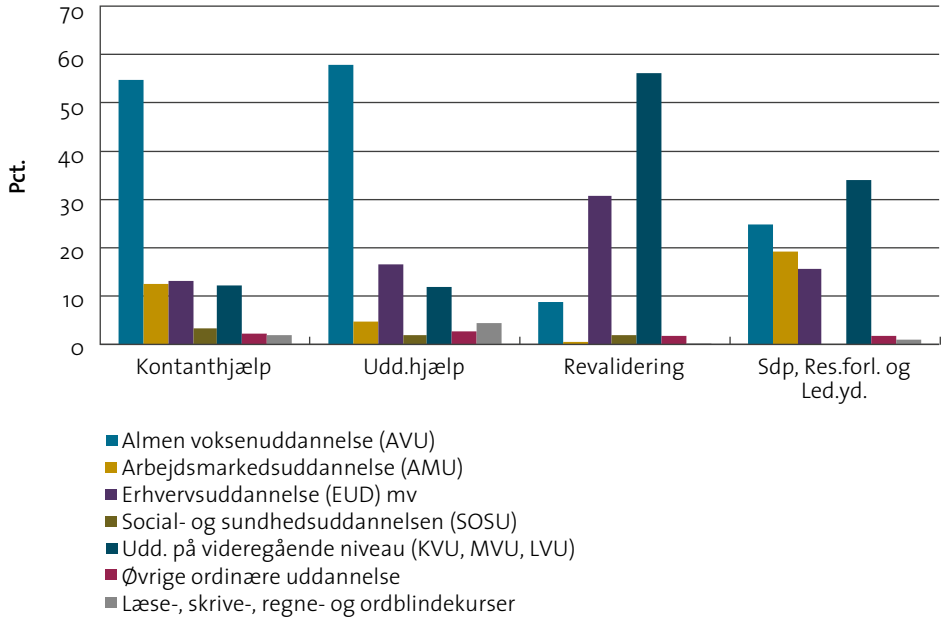
På sundhedsområdet er det psykiatriske tilbud (23 pct.), der oftest anvendes, men her udgør misbrugsbehandling (16 pct.), psykologtilbud (16 pct.) og livsstilstilbud (17 pct.) også væsentlige indsatsområder, mens genoptræning og kronikertilbud (10 pct.) udgør en mindre del af indsatsen, end det var tilfældet for de borgere i ressourceforløb, der modtog sundhedstilbud, hvor denne tilbudstype udgjorde cirka 26 pct. af indsatserne.

Uddannelsesindsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Jobcentrenes anvendelse af ordinære uddannelsestilbud i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen registreres i de kommunale sagsbehandlingssystemer.

På baggrund heraf fremgår det, at der benyttes forskellige typer af ordinære uddannelse på tværs af de forskellige ydelsesgrupper. Som det fremgår af figur 5.10, er den klart hyppigste ordinære uddannelse almen voksenuddannelse (AVU) for så vidt angår kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere, mens uddannelse på videregående niveau er mere hyppigt forekommende blandt dem, der får ordinæruddannelse på ydelserne revalidering, sygedagpenge, ressourceforløb og ledighedsydelse.

Figur 5.10 Ordinær uddannelsesaktivering fordelt på ydelsesgrupper og kategorier af uddannelser, andele af gruppen der får denne type aktivering, år til dato 2014



Note: I forhold til den tværfaglige, uddannelsesrettede indsats overfor kontanthjælpsgruppen er det særlig relevant at nævne Brobygning til uddannelse, der er en videnspilot gennemført af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Undervisningsministeriet i perioden 2013-14. Indsatsen har bestået i, at der i samarbejde med 40 jobcentre er etableret og gennemført særligt tilrettelagte (erhvervs-) uddannelsesforberedende forløb for unge uddannelseshjælpsmodtagere med faglige og/eller sociale udfordringer på 12 erhvervsskoler i hele landet, jf. også boks 5.6. I alt har cirka 2.700 unge deltaget i forløbene.
Kilde: Jobindsats.dk.

▸ **Foreløbelig evaluering af brobygningsforløb viser positive effekter på unges påbegyndelse af uddannelse og afgang fra uddannelseshjælp**

▼ **Boks 5.6 Brobygning til uddannelse**

Et brobygningsforløb består af en samlet uddannelsesrettet indsats, som skal klæde den unge både fagligt, socialt og personligt på til at kunne påbegynde og gennemføre en kompetencegivende uddannelse. Brobygningsforløb finder sted i et uddannelsesmiljø på en erhvervsskole, hvor den unge omgås andre unge, der er ved at tage en uddannelse. Alle deltagerne har et fast skema med krav om fremmøde og har typisk mulighed for at komme i snusepraktikker på forskellige erhvervsuddannelser samt i kortere virksomhedspraktikker. De unge, der har behov for det, skal deltage i undervisning i dansk og matematik, der sikrer dem kompetencer svarende til 9. klasses niveau og alle unge har parallelt en uddannelsesmentor tilknyttet. Mentoren må ikke slippe den unge, før en praktikplads på den påbegyndte erhvervsuddannelse er opnået. Således er der fokus på ikke at tabe den unge i overgangen fra kontanthjælpssystemet til erhvervsuddannelsessystemet, men derimod at bygge bro mellem de to systemer.

Der er gennemført en foreløbig evaluering af brobygning til uddannelse, som indikerer positive resultater. Effektevalueringen er udarbejdet ved at sammenligne sammenlignelige personer, hvor den ene har deltaget i brobygningsforløb og den anden ikke har. Analysen viser følgende:

- *Flere unge i uddannelse:* Brobygningsforløbene har en signifikant positiv effekt på godt 10 pct. point i forhold til unges påbegyndelse af en SU-berettiget uddannelse.

  I sammenligningsgruppen er der efter 60 uger cirka 21 pct., som er i gang med en uddannelse. Det betyder, at der cirka 50 pct. flere unge fra projektet, som er i en uddannelse, end blandt de unge, der ikke havde deltaget i et brobygningsforløb. Der findes periodevist signifikant positive effekter i 10 af de 12 projekter.

- *Færre unge kommer i job:* Der ses en signifikant negativ effekt på de unges jobafgang på godt 6 pct.point som følge af brobygningsforløbet. Det skyldes formentligt, at brobygningsforløbet fastholder de unge på vejen mod uddannelse.

- *Færre unge på uddannelseshjælp:* Der ses signifikant færre unge på uddannelseshjælp efter, at de har deltaget i et brobygningsforløb. Billedet er spejlbilledet af den positive effekt på andelen i uddannelse, som også overstiger den negative jobeffekt.

Da brobygningsprojektet startede op før kontanthjælpsreformen, blev der som en del af forsøget givet tilladelse til, at personer over 25 år modtog et uddannelsespålæg som en del af brobygningsforsøget. De positive effekter fra effektevalueringen viser dermed både effekten af selve brobygningsforløbet, og effekten af uddannelsespålæg til de personer, som ellers ikke ville havde fået et uddannelsespålæg. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at adskille disse effekter. Det skal endvidere bemærkes, at der på grund af tidspunktet alene måles på påbegyndelse af uddannelse, men at længerevarende fastholdelse i uddannelsesforløb vil indgå i en endelig evaluering.

5.5.4 Brugen af mentorer

Som det er fremgået af ovenstående analyse udgør brugen af mentorer og kontantpersoner et væsentligt element i indsatsen overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og brugen af redskabet overfor netop denne målgruppe er også blevet fremmet i forbindelse med kontanthjælpsreformen, herunder også konkret i forbindelse med *Brobygning til uddannelse*. Der er derfor god grund til at kigge nærmere på, hvad vi ved om brugen af mentorer.

Mentorstøtte til udsatte unge uden uddannelse

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har i perioden august 2012-november 2013 sammen med 13 jobcentre gennemført et forsøg *Mentorstøtte til udsatte unge uden uddannelse og job* for 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden erhvervskompetencegivende uddannelse i den daværende matchgruppe 2. Formålet med mentorforsøget har været at hjælpe udsatte unge tættere på uddannelse eller job ved at tilknytte en personlig mentor til de unge i op til et år, jf. boks 5.7.

▸ Mentorstøtte har positive effekter på påbegyndelse af uddannelse og jobeffekt

▼ Boks 5.7 Mentorforsøget

Mentorforsøget er et såkaldt randomiseret kontrolleret forsøg (RCT) det vil sige, hvor personer til deltager og kontrolgruppe udtrækkes tilfældigt, hvorved det er muligt at sammenligne de to grupper og opnå solid viden om effekterne af mentorstøtte.

Der er gennemført en effektevaluering af forsøget, der sammenligner deltagergruppen med en kontrolgruppe i forhold til, hvor stor en andel af de unge i henholdsvis deltager og kontrolgruppen, som påbegynder en uddannelse eller finder arbejde. Evalueringen viser, at mentorstøtte bidrager til at løfte de unges selvoplevede motivation i forhold til uddannelse og job, øger deres selvværd og tro på egne evner, løfter deres selvvurderede helbred, skaber bedre samarbejde mellem de unge og jobcentret og forbedrer de unges hverdagsmestring.

Effektevalueringen viser, at målt et år efter forsøgsstart er:

- 12 pct. af de unge i kontrolgruppen i gang med uddannelse. Det tilsvarende tal for deltagergruppen er 16 pct. Mentorindsatsen har dermed haft en signifikant positiv effekt på cirka 4 pct.-point på tilbøjeligheden til at påbegynde en SU-berettiget uddannelse.
- cirka 5 pct. af de unge i kontrolgruppen i job. Det tilsvarende tal for deltagergruppen er cirka 7 pct. Mentorindsatsen har dermed haft en signifikant positiv jobeffekt på samlet set cirka 2 pct.-point.

Mentorstøtte er særlig gavnlig for gruppen af udsatte unge - ikke "stærke unge" med [ikke] god forældrebaggrund og ikke helt "svage unge", som ikke har fuldført folkeskolen:

- Der er en positiv effekt på 7-10 pct.-point. for udsatte unge, der har fuldført folkeskolen med under 4 i karaktergennemsnit i 9. klasse, i forhold til sandsynligheden for at de kommer i gang med uddannelse.
- Der er en positiv uddannelseseffekt på omkring 3-4 pct.-point, hvis moderen (eller faderen) ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.
- Der er en positiv uddannelseseffekt på 3-5 pct.-point, hvis moderens (eller faderens) bruttoindkomst ligger under gennemsnittet i gruppen af unge i indsatsen.
- Positiv uddannelseseffekt på 4-6 pct.-points for unge, der ikke de seneste tre år inden indtrædelse i forsøget har modtaget SU.

Effekten er opnået gennem en relativ begrænset indsats. I gennemsnit har der været cirka halvanden times mentorstøtte om ugen i cirka otte måneder.

Evalueringen peger på en række mulige forklaringer på mentorindsatsens positive effekter:

- Der er et tæt samarbejde og en klar rollefordeling mellem mentor og den pågældende kommunale medarbejder.
- Mentor er meget vedholdende og anerkendende i sit arbejde.
- Mentor bidrager med rådgivning og inspiration til den unge i forhold til job og uddannelse samt praktisk hjælp, for eksempel med at møde op til aftaler med jobcenter, læge m.fl.

Resultaterne af dette randomiserede kontrollerede forsøg understøtter den viden og de forventninger til mentorstøtte, som er opnået gennem andre forløb. I *Brobygning til uddannelse* er mentorstøtte en betydelig del af indsatsen, som skal afklare unges uddannelsesønsker, opkvalificere og ruste de unge bedst muligt til at kunne påbegynde og gennemføre uddannelse samt understøtte overgange til uddannelse. Som nævnt ovenfor, indikerer midtvejsevalueringen positive resultater. I programmet Individuel Planlagt job med Støtte (IPS) er mentorstøtte ligeledes en betydelig del af indsatsen, som tilbydes personer med svære sindslidelser. Der er betydelig international dokumentation af en positiv effekt af IPS. Der gennemføres pt. et forsøg med IPS for at afprøve virkningerne i dansk kontekst.

SFI-evaluering af mentorordningen

For at underbygge og opdatere den eksisterende viden om mentorordningen, har SFI som bidrag til ekspertgruppens arbejde udarbejdet en evaluering af mentorordningen, inklusiv en kvalitativ analyse, en effektevaluering og et litteraturreview.

Den effektevaluering af mentorordningen, som SFI har gennemført viser, at borgere, der modtager mentorstøtte ikke i højere grad end øvrige i målgruppen, kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Analysen er lavet på baggrund af en registerbaseret matchning af borgere, der har fået mentorstøtte med borgere, som ikke har. Der må dermed tages forbehold for, at det ikke er muligt at kontrollere for alle relevante karakteristika, og at selek-

tion, for eksempel i form af, at deltagergruppen er mindre ressourcestærk (målt på ikke-observérbare karakteristika som sociale kompetencer, misbrugsproblemer, psykiske problemer, personlig fremtoning m.v.) end kontrolgruppen, kan have påvirket resultatet, der er opgjort et halvt år efter iværksættelsen af mentorstøtten for deltagergruppen.

Analysen peger også på, at kommunerne primært anvender mentorer overfor borgere, der er langt fra arbejdsmarkedet og som har komplekse sociale eller personlige problemer, og som derfor først på sigt vurderes at opnå en øget tilknytning til arbejdsmarkedet som følge af den iværksatte indsats. Hvorvidt ordningen lever op til sit formål, afhænger derfor af hvordan det defineres, men det konkluderes, at den har et væsentligt potentiale i forhold til at styrke udsatte borgeres empowerment og progression hen imod det ordinære arbejdsmarked.

▸ Afgørende for effekten er at rekruttere, oplære og matche de rigtige mentorer og borgere

Ordningen opfattes som forholdsvis nem at administrere, blandt andet fordi lovgivningen er ret bred, men det betyder samtidig, at den stiller store krav til jobcentrenes opsætning af mål og fastlæggelse af indhold i indsatsen samt til opfølgningen herpå. Det er også denne bredde i lovgivningen, som er med til at gøre det svært for de kommunale medarbejdere at drage grænsen til støtte-/kontaktpersonordningen i henhold til serviceloven. Derfor peger analysen også på, at god og målrettet rekruttering, oplæring og matchning af mentorer med borgere samt opfølgning på de igangsatte aktiviteter er afgørende for effekten.

5.5.5 Sammenfattende om indholdet i den tværfaglige indsats

Sammenfattende er tendensen således, at den gradvise implementering af reformerne, herunder særlig etableringen af rehabiliteringsteams og introduktionen af koordinerende sagsbehandlere i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob, har haft styrket kommunernes organisering og tilrettelæggelse af den tværfaglige indsats. Ekspertgruppen noterer sig dog, at der er en risiko for, at den tværfaglige udredning af borgeren, som foregår i rehabiliteringsteamet, sker for sent, idet borgeren på dette tidspunkt allerede "læner sig op ad en førtidspension", og at vejen tilbage til arbejdsmarkedet derfor kan være forholdsvis lang. Ekspertgruppen noterer sig endvidere, at målfastsættelsen, herunder særligt fastsættelsen af del- eller progressionsmål for indsatsen, fortsat er en udfordring for kommunerne, blandt andet fordi der mangler relevant it- og redskabsmæssig understøttelse heraf.

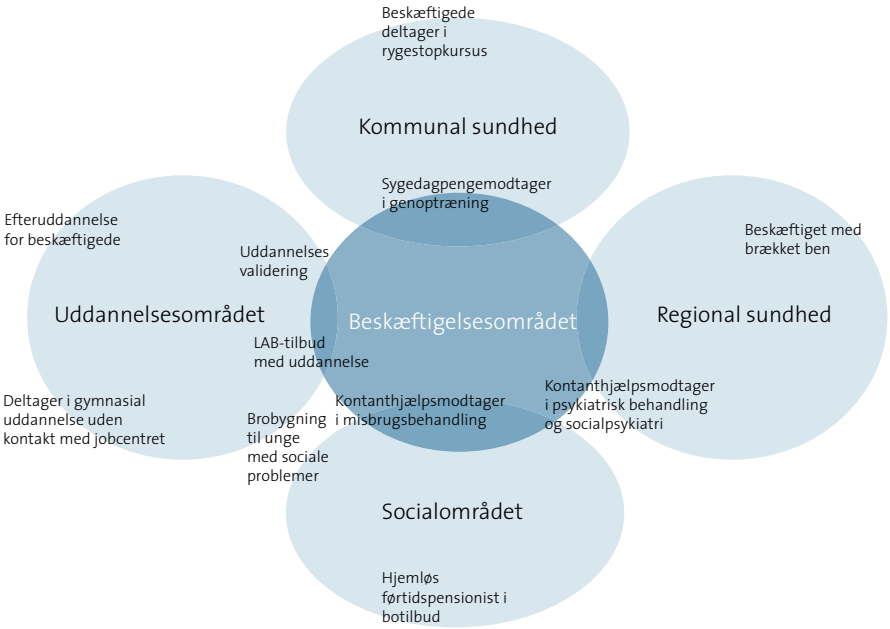
▸ Manglende viden om, hvad der virker er en udfordring i brugen af ressourceforløb

I forhold til indholdet i indsatsen viser analysen, at kommunerne arbejder aktivt med at inddrage de redskaber som findes i social, sundheds- og uddannelsessektoren i den tværfaglige indsats, men at det for så vidt angår ressourceforløbene kan konstateres, at der er betydelige kommunale variationer med hensyn til intensiteten af indsatsen, og at de virksomhedsrettede indsatser, som erfaringsmæssigt virker bedst, kun anvendes i begrænset omfang. Ekspertgruppen vurderer, at det er en udfordring, som blandt andet knytter sig til, at der mangler viden om, hvilke konkrete indsatser eller kombinationer heraf, der med fordel kan iværksættes overfor bestemte dele af målgruppen. I den forbindelse udgør *Brobygning til uddannelse* et forbillede. Ekspertgruppen har desuden noteret sig, at mentorer og støtte/kontaktpersoner anvendes i betydeligt omfang i indsatsen, men at der også på dette område mangler klare indikationer af hvilken støtte, der virker for hvilke målgrupper.

5.6 Rammerne for den tværfaglige beskæftigelsesindsats

Den tværfaglige indsats gennemføres i krydsfeltet mellem beskæftigelsesforvaltningen og de tilstødende forvaltningsområder, herunder social- og sundhedsområdet samt uddannelsessektoren, jf. figur 5.11 nedenfor.

Figur 5.11 Forskellige sektorers samspil med beskæftigelsesområdet



For hver sektor indebærer samspillet med beskæftigelsesområdet nogle særlige rammebetingelser for iværksættelsen og gennemførelsen af den tværfaglige indsats med hensyn til organisering, økonomi og lovgivning m.v.

Her tænkes både på mulighederne for at anvende redskaber fra andre sektorer som egentlige beskæftigelsestilbud (tilbud inden for lov om en aktiv beskæftigelsesindsats-LAB), på rådgivning af borgere og henvisning af borgeren til en anden forvaltning eller anden myndighed, og på arbejdet i de rehabiliteringsteams, der er blevet oprettet med reformen af førtidspension og fleksjob.

Når man skal vurdere den tværfaglige indsats, er det vigtigt at være opmærksom på, at selvom de forskellige sektorområder (beskæftigelse, social, sundhed og uddannelse) overordnet sigter mod, at borgeren skal kunne klare sig selv, så kan der i praksis opstå barrierer i samspillet mellem områderne, fordi der kan være tale om forskellige målsætninger og tilgange, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i form af forskellige lovbundne kriterier for tilrettelæggelse af indsatsen. De forskellige rammebetingelser medfører således også nogle forskellige udfordringer eller barrierer for iværksættelsen af en effektiv tværfaglig beskæftigelsesindsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

5.6.1 Investeringstankegang som grundlag for tværgående indsats

▸ Gevinsten ved en investering i borgere med komplekse problemer kan være "skjult" for dem, der varetager indsatsen

Man kan understøtte en tværfaglig indsats ved at have finansieringsregler, der sikrer, at kommunerne kan opnå de langsigtede gevinster ved at få en borger i beskæftigelse, herunder færre udgifter til offentlig forsørgelse og øgede skatteindtægter. Udgangspunktet er således, at kommunerne til en hver tid skal have et incitament til at igangsætte en indsats, som skal bringe borgeren tilbage til arbejdsmarkedet. Det er særlig vigtigt i forhold til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet med komplekse udfordringer, hvor indsatser og dermed også omkostninger og gevinster går på tværs af forvaltninger/sektorer, hvorfor det også kan være vanskeligt for en kommune at overskue konsekvenserne af indsatsen. Gevinsten ved en investering i en borger med komplekse udfordringer kan således både være "skjult" for den enhed, som varetager indsatsen for borgeren, fordi den tilfalder en anden forvaltning og/eller, fordi den først falder som en reduktion i de alternative udgifter til for eksempel forsørgelse i et af de efterfølgende budgetår.

For at belyse kompleksiteten i disse relationer har CEBR (Center for Economic and Business Research) under CBS, som et bidrag til ekspertgruppens analyser, udarbejdet nogle regneeksempler eller business cases med baggrund i det såkaldte SKANDIA-projekt, som har kørt i Sverige i en årrække, og som CEBR er ved at udarbejde en dansk variation af. Projektet og regneeksemplerne bliver gennemgået mere detaljeret i kapitel 6.

En af de helt centrale pointer i forhold til SKANDIA-projektet, og den måde det har fungeret på i Sverige, er, at det er en metode til at vise, hvordan afkastet ved en given indsats ikke nødvendigvis bliver ført tilbage til den/de dele af enten kommunen eller andre offentlige myndigheder, som rent faktisk har foretaget investeringen i det samme budgetår. I forhold til dette kapitel er læren heraf, at det er en forudsætning for, at kommunerne kan foretage en tværfaglig indsats ud fra en investeringstankegang, at de rigtige rammer er til stede. Det gælder både i forhold til lovgivning, incitamenter samt organiseringen af indsatsen.

5.6.2 De økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet

Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats for borgeren i udkanten af arbejdsmarkedet, som er denne rapports fokus, er i alt cirka 4,0 mia. kr. (2014-pl) i 2013, jf. tabel 2.1 og 2.2.[2] Heraf blev cirka 3,2 mia. kr. anvendt til vejledning og opkvalificering. For en mere detaljeret beskrivelse af økonomien henvises til kapitel 2.

Kommunernes økonomi på beskæftigelsesområdet omfatter en række økonomiske relationer til staten. Relationerne består af:

- Refusion af kommunale udgifter til forsørgelsesydelser.
- Refusion af kommunale driftsudgifter (til aktiveringsindsats).
- Beskæftigelses- og bloktilskud, budgetgaranti og kommunal udligning.
- Servicerammestyringen.

De forskellige elementer er beskrevet i ekspertgruppens første rapport[3], og skal derfor ikke præsenteres her, men kun omtales kort med fokus på de elementer, der særligt påvirker kommunernes indsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet samt på de ændringer, som er aftalt i forbindelse med aftalen om beskæftigelsesindsats: "Veje til varig beskæftigelse".

Refusion af kommunale udgifter til forsørgelsesydelser

Den gældende lovgivning fastlægger, at kommunerne afholder udgifterne til borgernes forsørgelse, for eksempel kontanthjælp, sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge m.v., og får en del af disse udgifter refunderet fra staten.[4] Dette medfinansieringsansvar giver kommunerne et generelt incitament til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse. I begyndelsen af februar 2015 har regeringen sammen med Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgået en aftale om en reform af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet, hvor refusionen af alle ydelser harmoniseres efter den model, der er skitseret i figur 5.12.

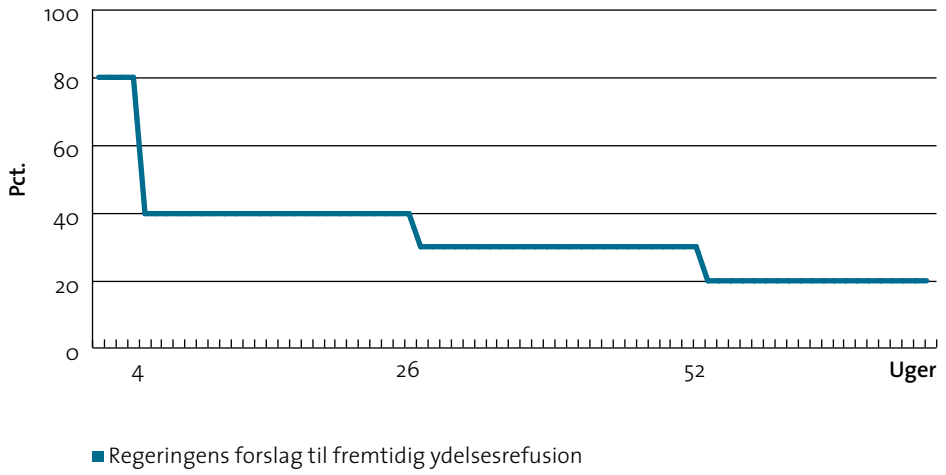
Det vil sige, at statsrefusionen af kommunernes udgifter til den enkelte borger aftager i takt med, hvor længe den pågældende har været på offentlig forsørgelse. Jo længere tid på forsørgelse, des større en andel af byrden bærer kommunen.

2 Omfatter udgifter til aktive tilbud i vejledning og opkvalificering, følgeudgifter til mentorer, hjælpemidler og befordring m.v., merudgifter til løntilskud, en forholdsmæssig andel af driften af jobcentrene samt puljebevillinger rettet imod målgruppen, herunder satspuljer.

3 Se ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2014) s. 68, boks 4.6 på s. 69 samt bilag 4.1 på s. 79.

4 For de forsikrede ledige gælder, at staten, via a-kasserne, afholder udgiften til forsørgelse i form af arbejdsløshedsdagpenge (samt fra 2014 den kommende midlertidige arbejdsmarkedsydelse), og at kommunerne medfinansierer denne udgift. Princippet er dog helt det samme, som for de øvrige ydelser, at kommunerne bærer en del af finansieringsansvaret.

Figur 5.12 Forslag til ny anciennitetsbestemt refusionstrappe



Kilde: Aftale om en reform af refusionssystemet på beskæftigelsesområdet af 2. februar 2015, jf. http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2015/feb/ny-aftale-om-refusion-hjaelper-ledige-i-job.aspx

Tanken bag den nye refusionsmodel for forsørgelse er, at der skal være de samme refusionssatser, uanset hvilken ydelse en person er på, så det undgås at kommunerne kan have incitament til at optimere refusionen ved at flytte borgere mellem ydelser. Det er således tanken bag modellen, at den i højere skal fordre til, at kommunerne tænker langsigtet og investerer i borgerne.

▸ Kommuner skal have incitamenter, der samtidig er overskuelige og forståelige for de enkelte medarbejdere

For at sikre, at kommunerne kan iværksætte en optimal indsats, skal de have de rigtige incitamenter. Disse skal dog samtidig være overskuelige i det daglige arbejde og kunne forstås af de medarbejdere, som træffer beslutning om igangsættelse af de konkrete indsatser.

Refusion af kommunale driftsudgifter (til aktivering)

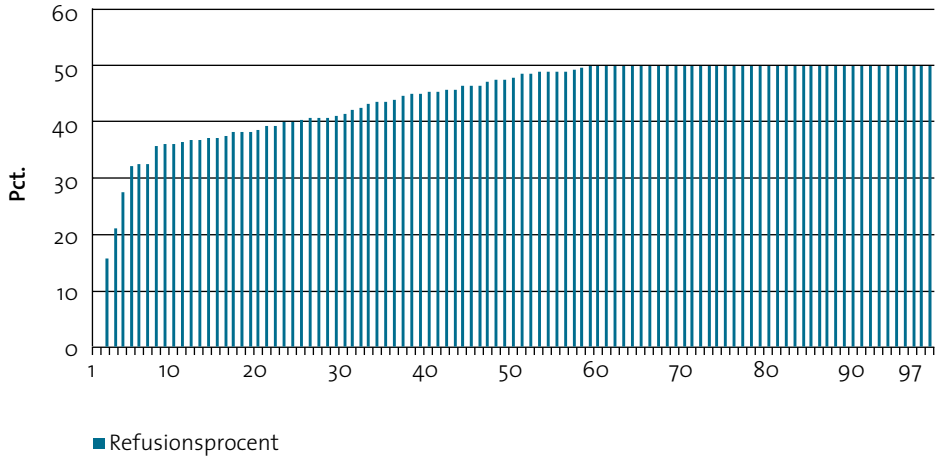
Som følge af en række tilpasninger, for eksempel i kontanthjælpsreformen og forskellige undtagelsesbestemmelser, er de gældende regler for refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering samt følgeudgifter i forbindelse hermed blevet uhyre komplicerede, og dermed vanskelige for kommunerne at styre efter. For de fleste målgrupper, er kommunernes refusion underlagt et af to forskellige driftslofter, mens udgifterne til ressource- og jobafklaringsforløb ikke er omfattet af lofterne. For jobparate og åbenlyst uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere gælder særlige regler, som betyder, at kommunerne ikke kan hjemtage refusion af deres udgifter til tilbud de første 9 (ordinær uddannelse) eller 24 (øvrige tilbud og vejledning og opkvalificering) måneder. Derudover er der selvstændige driftslofter for kommunerne driftsudgifter til henholdsvis integrationsprogrammet og introduktionsforløbet.

Blandt andet Slotholm, Svarer & Rosholm (2010) og Deloitte (2015) har vist, at systemets kompleksitet udgør en barriere i forhold til dets effektivitet. For eksempel er der risiko for, at muligheden for at kunne hjemtage refusion kan påvirke kommunernes visitation af borgere. Som eksempel på dette kan der være en risiko for nedmatching blandt de voksne kontanthjælpsmodtagere, idet der er pligt til at iværksætte aktive tilbud efter tre måneder for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, men der først kan hjemtages driftsrefusion efter 9-24 måneder. Omvendt er det gældende, at der fra første ledighedsdag er 50 pct. driftsrefusion for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, mens der først er pligt til at iværksætte aktive tilbud efter seks måneder. Dermed kan der opstå incitament til at indplacere kontanthjælpsmodtagere i den matchkategori, hvor der kan hjemtages refusion af de aktive tilbud.

Driftsloftsstyringen har også forskellige konsekvenser i kommunerne. Nogle kommuner vælger at bruge driftsloftet som en budgetramme, mens andre kommuner bruger væsentligt over eller under driftsloftet. Det kan på den baggrund konstateres, at det ikke medfører en ensartet styringsmæssig praksis i kommunerne, hvilket også illustreres af nedenstående fi-

gur 5.13, som viser, hvor stor en andel af kommunens samlede driftsudgifter kommunen har fået refusion for.

Figur 5.13 Kommunefordelte refusionsprocenter for driftsrefusion i 2013



Note: Refusionen beregnes i visse tilfælde i forhol til korrigerede udgifter (revisorpåtegnet regnskab), hvorfor refusionsprocenten tilsyneladende kan være over 50 pct. I disse tilfælde er kommunens refusionsprocent sat til præcis 50 pct.
Kilde: Beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal 2013 fra Danmarks Statistik og kommunernes refusion fra Socialministeriets refusionssystem.

5.7 Rammer for samspillet med andre ressortområder

Generelt kan inddragelsen af indsatser eller redskaber fra andre ressortområder ske efter tre forskellige modeller:

1. Som tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB). Det vil sige, at jobcentret køber eller rekvirerer (afhængig af leverandør og samarbejdsaftale) indsatsen eller forløbet fra en anden myndighed (for eksempel uddannelsesforløb) eller en anden forvaltning i kommunen (for eksempel en sundhedsindsats).
2. Som "viderevisitering" af borgeren fra jobcentret til det modtagende ressortområdes system og efter lovgivningen på det område.
3. Koordinerede eller integrerede forløb mellem indsatser på beskæftigelsesområdet og andre relevante områder som f.eks. socialområdet eller sundhedsområdet.

Som eksempel på førstnævnte kan nævnes kommunernes køb af uddannelsesforløb på for eksempel AMU-skoler eller andre af Undervisningsministeriets institutioner eller køb af målrettede vejledningsforløb hos private aktører.

Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes situationer, hvor jobcentrene rådgiver borgeren om mulighed for at søge støtte i for eksempel socialforvaltningen eller anviser borgere til egen læge, hvorfra der kan visiteres videre til psykiatrisk behandling i det regionale sundhedssystem. Som det fremgår, kan der både være tale om tilkøb fra private leverandører eller andre offentlige enheder og rådgivning om at opsøge såvel statslige, regionale som andre kommunale myndigheder. Et andet eksempel er jobcenterets køb af sundhedsfremmende indsatser, som for eksempel motion hos kommunens sundhedscenter, der kan bevilges efter LAB-loven, hvis det vurderes at indsatsen har et beskæftigelsesfremmende formål, for eksempel som indsats mod stress og depression.

LAB-loven sætter nogle grænser for, hvilke tilbud, som kan igangsættes som led i en beskæftigelsesrettet indsats. En social eller sundhedsrettet indsats som for eksempel misbrugsbehandling eller behandling af en psykiatrisk lidelse kan være en forudsætning for, at borgeren på sigt kan deltage i og profitere af jobrettede indsatser. Derved kan sociale, uddannelsesrettede eller sundhedsrettede indsatser være en del af en langsigtet plan for at bringe bor-

geren tættere på arbejdsmarkedet. Det vil dog ikke være beskæftigelsesrettet, hvis der for eksempel er tale om aktiviteter, der alene har til formål at strukturere hverdagens praktiske gøremål i form af for eksempel personlig hygiejne, komme op om morgenen, oprydning og rengøring i hjemmet, tøjvask, motivation til behandling for sygdom og/eller misbrug, læge- og speciallægebesøg, komme ud af hjemmet, tage offentlig transport m.m. I forlængelse af gennemgangen af de økonomiske incitamentsstrukturer på beskæftigelsesområdet ovenfor, er det værd at bemærke, at de forskellige måder hvorpå andre sektorområder inddrages i beskæftigelsesindsatsen også indebærer forskellige finansieringsmodeller, hvilket i sig selv kan påvirke betingelserne for at gennemføre en effektiv tværfaglig indsats. Når tilbud gennemføres som LAB-tilbud, jf. punkt 1 ovenfor, vil det som hovedregel være jobcentret, der via sin driftsudgiftsramme til aktivering finansierer indsatsen, mens det typisk vil være det "modtagende" ressortområde, der betaler for indsatsen, når den gennemføres ved "viderevisitering" af borgeren, jf. punkt 2.

I de følgende afsnit vil rammerne for den konkrete inddragelse/koordinering af henholdsvis sundheds- social- og uddannelsessektoren i/med beskæftigelsesindsatsen blive beskrevet og analyseret. Med rammerne forstås først og fremmest det lovgivningsmæssige, organisatoriske og økonomiske/finansieringsmæssige set-up for iværksættelsen af en tværfaglig indsats. De enkelte afsnit vil desuden søge at beskrive de barrierer for iværksættelsen af en effektiv tværfaglig indsats, som kommunerne oplever, at rammebetingelserne udgør.

5.7.1 Samspillet mellem sundheds- og beskæftigelsesområdet

Lovgivning og organisering

Sundhedsområdet er organiseret således, at ansvaret for den del af indsatsen, som vil være relevant i forbindelse med en tværfaglig beskæftigelsesindsats, er delt mellem regioner og kommuner. Førstnævnte har ansvaret for sygehusvæsnet og praksissektoren, mens kommunerne har ansvaret for forebyggelse, genoptræning, tandpleje samt enkelte andreområder, jf. boks 5.8. Både de regionale og de kommunale sundhedstilbud er forankret i sundhedsloven, hvor fordelingen af ansvaret også er beskrevet. Kommunens ansvar for den forebyggende indsats er beskrevet således: "Kommunalbestyrelsen har ansvaret for ved varetagelsen af kommunens opgaver i forhold til borgerne at skabe rammer for en sund levevis." (sundhedslovens § 119). Både kommuner og særligt regioner kan i et vist omfang udlicitere sundhedsopgaverne til private aktører, for eksempel privathospitaler og private psykiatere.

▼ **Boks 5.8 Oversigt over fordeling af sundhedsopgaver mellem kommuner og regioner**

Regionernes ansvar	Kommunernes ansvar
Sygehuse og behandlende psykiatri	Forebyggelse og sundhedsfremme
Praksissektor	Genoptræning efter indlæggelse
Praktiserende læger	Misbrugsbehandling
Praktiserende speciallæger	Hjemmesygepleje
Andre privatpraktiserende sundhedspersoner	Sundhedspleje
Voksentandpleje	Børnetandpleje og omsorgstandpleje

▸ **Kommunerne har generelt set gode rammer for at anvende sundhedstilbud i en beskæftigelsesrettet indsats**

Kommunerne har allerede nu gode rammer for at igangsætte eller sende de ledige videre til kommunens egne sundhedstilbud som led i en beskæftigelsesrettet indsats, og det vil primært være et spørgsmål om, hvilken kommunal forvaltning, der skal betale for behandlingen.[5] Analyserne viser dog, at der en række vanskeligheder ved at få dette til at fungere i praksis. De kommunale sundhedstilbud er målrettet alle borgere i kommunen, men da tilbuddene er inden for kommunens myndighedsområde, har kommunen mulighed for lave tilbud til særlige grupper, for eksempel borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, sådan, at tilbuddene tænkes ind i en samlet plan for en beskæftigelsesrettet indsats.

5 Idet det lægges til grund, at eventuelle kommunale visitationskriterier netop er kommunale, og dermed principielt mulige at tilpasse i forhold til en optimal tilrettelæggelse af et tværfagligt samarbejde.

Inddragelsen af de sundhedstilbud, som regionerne har ansvaret for, sker efter dette systems regler og rammer, blandt andet med hensyn til visitation og kapacitetsstyring. Ud fra princippet om, at behandlingen skal foregå på lavest mulige, effektive behandlingsniveau, skal behandlingen som udgangspunkt ske hos den praktiserende læge. Hvis denne vurderer, at behandlingen ikke kan foregå i almen praksis, kan patienten blive henvist videre i det øvrige regionale sundhedsvæsen. Der er lige adgang til det regionale sundhedsvæsen for alle borgere, så målgruppen for det regionale sundhedsvæsen er alle borgere, som har behov for behandling. Selvom det er vist i det indledende afsnit, at borgere på kanten af arbejdsmarkedet trækker på sundhedsvæsnet i højere omfang end andre, er det vigtigt at huske på, at målgruppen udgør en mindre delmængde af alle brugerne af det regionale sundhedsvæsen.

Det er en grundforudsætning for den valgte organisering, at der er et tæt samarbejde mellem kommuner og regioner, da mange borgere i udkanten af arbejdsmarkedet også er brugere af psykiatrien, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2 Karakteristika for 18-64-årige i kontakt med psykiatrien i 2013

	Psykiatriske patienter	Befolkningen
Arbejdsmarkedstilknytning		
Beskæftigede/uddannelsessøgende	28,3	78,7
Ledige		
- på dagpenge	2,6	3,3
- på kontanthjælp (arbejdsmarkedsparate)	1,1	1,0
Kontanthjælp (ikke-arbejdsmarkedsparate)	24,8	3,3
Ledighedsydelse	1,6	0,5
Fleksjob	1,9	1,6
Sygedagpenge	9,3	1,8
Revalidering	0,9	0,3
Varigt uden for arbejdsmarkedet	29,5	9,7

Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2014)

For at skabe optimale rammer for samarbejde, udarbejdes der sundhedsaftaler mellem regionen og kommunerne inden for regionen. Formålet med aftalerne er at sikre koordinering og sammenhæng for de patientforløb, der går på tværs af kommunerne og regioner, herunder almen praksis. Sundhedsaftalerne er kommunernes mulighed for at få indflydelse på rammerne for det regionale sundhedsvæsen, herunder også aftaler om god praksis for tværgående samarbejde i beskæftigelsesindsatsen mellem kommuner og det regionale sundhedsvæsen. For eksempel fremgår det af en evaluering af sundhedsaftalerne fra 2011, at man i flere regioner peger på, at jobcentrene i højere grad tænkes ind i sundhedsaftalerne.

Med en ændring af sundhedsloven, som trådte i kraft i marts 2014, er der i alle regioner nedsat praksisplanudvalg for almen praksis, der skal udarbejde praksisplaner. Praksisplanerne er et centralt samarbejdsværkstøj mellem region, kommune og almen praksis, der beskriver hvilke opgaver almen praksis skal varetage, blandt andet i relation til de indgåede sundhedsaftaler.

Med henblik på at sikre et godt samarbejde blev det med kommunalreformen i 2007 ligeledes lovpligtigt at nedsætte et sundhedskoordinationsudvalg med blandt andet kommunale og regionale repræsentanter, som skal have fokus på at sikre en koordineret og sammenhængende indsats, hvilket blandt andet kan være for patienter med både sindslidelse og misbrug. Sundhedskoordinationsudvalget skal blandt andet udarbejde en sundhedsaftale for hver valgperiode.

Med overenskomsten for almen lægegerning af 1. april 2011 blev Kommunalt Lægelige Udvalg (KLU) etableret. Udvalgene skal bidrage til, at lægerne og kommunerne får en styrket dialog og et mere integreret samarbejde om den brede vifte af emner, der i dag er fælles for kommunernes og lægernes indsats på området. I udvalgene er der emner, som bør behand-

les fast i udvalget og emner, der behandles efter behov i udvalget. Under sidstnævnte hører samarbejdet om at få syge hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet.

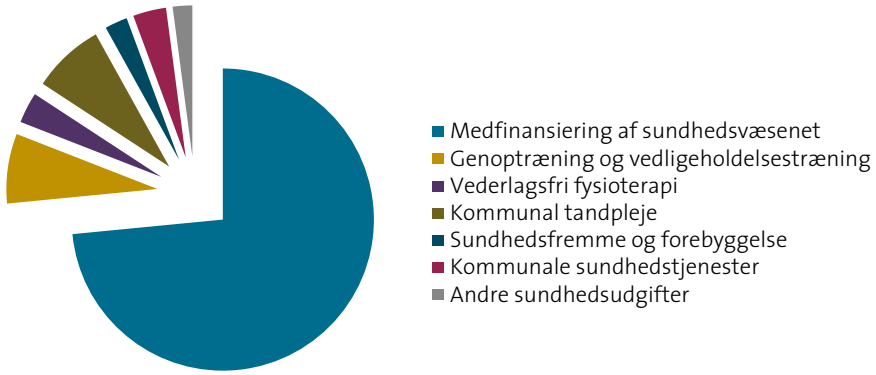
Økonomi/ressourcer

Som beskrevet ovenfor, så er det regionerne, som er hovedansvarlige for det behandlende sundhedsvæsen, hvilket også betyder, at de står for cirka 100 mia. ud af 107 mia., der årligt samlet bruges på sundhedstilbud i regioner og kommuner. Regionernes udgifter på cirka 100 mia. kr. finansieres primært af staten, men også delvist af kommunerne.

Som led i kommunalreformen fra 2007 blev en større del af finansieringsansvaret for sundhedsvæsnet lagt ud til kommunerne, hvor grundtanken var, at kommunerne blev forpligtet til at medvirke til at forebygge sygdom eller undgå forværring af sygdom hos egne borgere. For at understøtte denne grundtanke indførte man en ordning, hvor kommunerne medfinansierer regionens udgifter, når borgeren gør brug af det regionale sundhedsvæsen. Kommunens medfinansiering fungerer ved, at kommunen betaler en bestemt andel af den gældende takst for eksempel en hofteoperation eller en indlæggelse.

Kommunernes samlede sundhedsudgifter udgør således i alt cirka 27 mia. kr., hvoraf 20 mia. anvendes til medfinansiering af regionernes udgifter, og de resterende 7 mia. kr. finansierer kommunernes egne sundhedstilbud, jf. figur 5.14. Denne opgørelse dækker dog udelukkende over de udgifter, som bliver konteret som sundhedsudgifter og ikke for eksempel sygepleje og forebyggende arbejde, som foregår i ældreplejen, da dette konteres som udgifter under socialområdet. De kommunale udgifter til medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen er, i modsætning til udgifterne til kommunernes egne sundhedstilbud, ikke omfattet af servicerammen.

Figur 5.14 Fordeling af kommunernes sundhedsudgifter i 2013 (i alt cirka 27 mia. kr.)



Kilde: dst.dk. Kommunale regnskaber 2013. 2013-pl.

Barrierer for samspillet mellem sundheds- og beskæftigelsesområdet

Ekspertgruppen har lagt vægt på, at få belyst hvilke udfordringer, som den nuværende organisering af den tværfaglige indsats indebærer for kommunerne. Der er derfor udarbejdet en særskilt analyse af barrierer for det tværgående samarbejde (Deloitte, 2015), der søger at afdække de præcise lovgivningsmæssige, økonomiske og eventuelle andre barrierer for en tværgående indsats.

▸ Nogle kommuner oplever ventetid til psykiatriske tilbud som en barriere for en tværfaglig indsats

Ventetider

Af Deloittes analyse fremgår det blandt andet, at nogle kommuner oplever, at det er et stort problem med ventetid til nogle af de psykiatriske regionale tilbud, fordi det herved bliver svært for kommunerne at tilpasse den aktive indsats med indsatsen i det regionale sundhedsvæsen. Kommunerne peger på, at grunden kan være, at personer på kanten af arbejdsmarkedet har svært ved at gøre brug af det frie sygehusvalg, som i nogle tilfælde vil betyde, at behandlingsforløb igangsættes tidligere. Samtidig er det uden for de lovgivningsmæssige

rammer, såfremt kommunen vil tilbyde at betale transporten til det behandlingstilbud, som har den kortest mulige ventetid.

Det skal her bemærkes, at personer, der vælger at benytte det frie sygehusvalg har ret til godtgørelse af deres befordringsudgifter som minimum svarende til befordringsudgiften til det behandlingssted, hvor behandlingen ville have fundet sted efter regionrådets visitationsretningskriterier. Det forudsættes, at afstanden til eller fra det sygehus m.v., som patienten har valgt, overstiger 50 km.

Der har de seneste år været stort fokus på nedbringelse af ventetider i psykiatrien, hvorfor der blandt andet er tilført psykiatrien flere midler til kapacitetsudvidelse, jf. boks 5.9. De seneste ventetidsopgørelser viser, at der gennem en årrække er sket et gennemsnitligt fald i ventetiderne i børne- og ungdomspsykiatrien mod en mindre stigning i ventetider for voksne. Tendensen for ventetider i 2014 er dog, at kurven er knækket, således at der aktuelt ses et fald indenfor begge specialer, når der tages afsæt i månedlige opgørelser.

▼ Boks 5.9 Behandlingsgaranti og ekstra kapacitet i psykiatrien

Regeringen har indført en udrednings- og behandlingsret for mennesker med psykiske lidelser, der matcher det somatiske område. Der er således blevet indført en udredningsret på to måneder fra 1. september 2014, der reduceres til én måned – som i resten af sygehusvæsenet – fra 1. september 2015. Samtidig indføres en differentieret behandlingsret: Én måned ved alvorlig sygdom og to måneder ved mindre alvorlig sygdom. Udrednings- og behandlingsretten vil gælde for både børn, unge og voksne.

Der er med økonomiaftalen med regionerne for 2013 prioriteret 200 mio. kr. til at påbegynde en kapacitetsudbygning i psykiatrien for at forberede indførelse af udrednings- og behandlingsretten. Herudover er der med satspuljen for 2015-2018 afsat yderligere 200 mio. kr. i 2015 og 300 mio. kr. årligt fra 2016 og fremefter til yderligere kapacitetsudvidelser og med fokus på at sikre høj kvalitet i indsatsen gennem implementering af evidensbaserede metoder og nedbringelse af ventetider.

Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

Samarbejde med egen læge

▸ Godt samarbejde med praktiserende læger er afgørende for indsatsen

Samarbejdet med egen læge er afgørende for en god koordination i den beskæftigelsesrettede indsats, og det fremgår af Deloitte-analysen, at flere kommuner peger på, at de nye formaliserede rammer i reformen af førtidspension og fleksjob omkring samarbejdet med den tværgående indsats har styrket samarbejdet med almen praksis, men samtidig peger kommunerne på, at der opstår nogle udfordringer i praksis, hvor der kan være et meget stort behov for at styrke koordineringen mellem almen praksis og kommunen. For eksempel oplever nogle kommuner særligt udfordringer i de situationer, hvor den praktiserende læge vurderer over for borgeren, at denne ikke vil kunne deltage i nogen former for tilbud eller aktiviteter – ej heller mentorstøtte – uden risiko for forværring af borgerens helbredsmæssige tilstand. Kommunerne oplever, at denne type tilbagemeldinger gør det svært på et senere tidspunkt at ændre borgerens motivation og tiltro til egne evner til at forsørge sig selv, samt at det er svært at få dette revurderet af lægen på et senere tidspunkt (Deloitte, 2015). Man kan dog ikke ud fra Deloitte-analysen sige noget om, hvor ofte dette er tilfældet eller, hvorvidt det foregår i alle kommuner.

Borgere med dobbeltdiagnoser. Af Deloittes analyse fremgår det ligeledes, at der er nogle helt særlige problemstillinger og barrierer forbundet med personer, som har dobbeltdiagnoser.

Disse borgere er kendetegnet ved at have en sindslidelse eller intellektuel/kognitiv forstyrrelse af varierende sværhedsgrad samtidig med et stofmisbrug og/eller alkoholmisbrug, hvilket betyder, at disse borgere har kontakt med mange forskellige indgange i både det regionale sundhedsvæsen og kommunen.

Der er dog en entydig ansvarsfordeling mellem kommuner og regioner for så vidt angår håndteringen af dobbeltdiagnosticerede borgere. Kommunerne har ansvaret for misbrugsbehandlingen, og regionerne har ansvaret for behandling af den psykiatriske lidelse.

Dog må den regionale behandlingspsykiatri ikke afvise at udrede eller behandle borgere med en behandlingskrævende psykisk lidelse med den begrundelse, at de har et stofmisbrug/alkoholafhængighed. Ligeledes må kommunen ikke afvise at udrede eller behandle personer med stofmisbrug/alkoholafhængighed med den begrundelse, at de har en psykisk lidelse.

▸ Risiko for at borgeren falder mellem to stole ved dobbeltdiagnoser

Imidlertid kan borgeren risikere at falde mellem to stole, såfremt der arbejdes ud fra en sekventiel tilgang til behandling, hvilket vil sige, at man fokuserer på at behandle ét problem ad gangen. I praksis resulterer det i manglende behandling og yderligere marginalisering af den enkelte.

For at imødegå denne problematik blev der med satspuljen for 2014-2017 afsat midler til, at kommuner og regioner i samarbejde kan udarbejde koordinerede indsatsplaner for disse borgere, hvilket efterfølgende skal udmøntes gennem aftaler i sundhedsaftaleregi. For at sikre et godt afsæt for dette arbejde, har Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen i samarbejde udarbejdet retningslinjer for disse koordinerede indsatsplaner.

Flere kommuner ønsker, at der gennem sundhedsaftalerne opstilles retningslinjer for, hvordan man kan arbejde med for eksempel misbrugsbehandling, psykiatrisk behandling og beskæftigelsestilbud samtidig. På nuværende tidspunkt fremgår det af vejledningen om sundhedsaftalerne, at et af formålene med aftalerne er at sikre koordinering af: *"Behandlingsforløb til borgere med samtidig psykisk lidelse og skadeligt og afhængigt forbrug af rusmidler, herunder aftaler om koordinering af indsatsen i det konkrete patientforløb"* (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2014).

Incitamenter/økonomi

Det kan være en udfordring for jobcentret at igangsætte et tværfagligt forløb, hvor der for eksempel både indgår kommunale sundhedstilbud og beskæftigelsesrettede tilbud, idet der kan opstå en uoverensstemmelse med de andre forvaltninger om, hvorvidt tilbuddene til borgeren igangsættes inden for sundhedslovgivningen eller beskæftigelseslovgivningen.

Derudover ligger det også i fordelingen af myndighedsansvar, at kommunen ikke kan igangsætte eller henvise til regionale sundhedstilbud, da indgangen altid vil være egen læge eller en akutenhed (for eksempel skadestue eller vagtlæge).

I relation til beskæftigelsesområdet skal det først og fremmest understreges, at hele tankegangen i sundhedsvæsnet bygger på lige adgang til sundhedsydelser, og at der således ikke er særskilte systemer for personer på overførselsindkomst, herunder borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Incitamentsstrukturerne i den kommunale medfinansiering er derfor heller ikke bygget op omkring en tankegang om, at en investering i for eksempel en bestemt behandling kan føre en ledig tættere på arbejdsmarkedet, men er bygget sådan, at kommunerne med den sociale indsats har incitament til at forebygge, at tilstanden forværres, så det dermed undgås, at der bliver behov for en mere omfattende og indgribende indsats i form af indlæggelse i regionalt regi.

Det bemærkes, at en kommunalbestyrelse efter sundhedslovens § 240 kan, når sociale hensyn taler for det, træffe beslutning om at afholde udgifter til sygdomsbehandling, der svarer til behandling, der ydes i det regionale sygehusvæsen, til personer, der har bopæl i kommunen. Bestemmelsen forudsætter en individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde af ventetidens sociale konsekvenser i bred forstand. De sociale konsekvenser, som kommunerne har mulighed for at afbøde, kan være af forskellig art. Det forudsættes, at der er tale om behandling, som patienten er henvist til af en læge, og som svarer til behandling, der ydes i det offentlige sygehusvæsen.

▸ **En tværfaglig indsats kan være en udgift for en del af den kommunale forvaltning, men en gevinst samlet set**

Når en kommune skal arbejde i en investeringstankegang, er det derfor vigtigt at have for øje, at udgifter til kommunal medfinansiering potentielt både kan indgå som investering og gevinst. Det vil sige, at såfremt en borger i en tværgående indsats modtager behandling i det regionale sundhedsvæsen, så vil kommunen have en udgift til denne behandling via medfinansieringen, men såfremt det via en tværgående indsats lykkedes at knytte borgeren tættere til arbejdsmarkedet, så kan de gennemsnitlige mindskede sundhedsudgifter også være en gevinst for kommunen. Men her er det vigtigt at huske på, at kommunen ikke kan igangsætte indsatser på det regionale område, og beskæftigelsesindsatsen derfor kan være afhængig af for eksempel ventetid i den regionale behandling.

Ovenstående betyder, at selv i tilfælde, hvor beskæftigelsesvirkningen er af en sådan størrelse, at den overstiger driftsudgiften til behandling og der derved er tale om en styrkelse af de offentlige finanser, vil det ikke være muligt for kommunen at igangsætte tilbuddet.

5.7.2 Samspillet mellem social- og beskæftigelsesområdet

Lovgivning og organisering på socialområdet

Det kommunale socialområde dækker over indsatser for borgere lige fra barnets fødsel til ophold på plejehjem. I dette afsnit dækker definitionen af socialområdet både serviceloven og dele af lov om aktiv socialpolitik (med særligt fokus på enkeltydelser) Indsatserne på socialområdet har som udgangspunkt, at hjælpen skal bidrage til at gøre borgerne mest muligt selvstændige og uafhængige. Det overordnede myndigheds- og finansieringsansvar på socialområdet er placeret hos kommunerne, hvor kommunerne, som en del af udførelsen af ansvaret, kan etablere tilbud i samarbejde med regionerne eller private aktører, jf. servicelovens §§ 3-5. Kommunerne har også forsyningsansvaret, men regionerne har dog forpligtelse til, efter aftale med kommunerne, at etablere en række specialiserede tilbud, som før lå under amterne.

Kommunerne benytter i høj grad muligheden for at købe og sælge pladser til hinanden samt købe pladser hos regionale og private leverandører til at løfte deres forsyningsansvar, idet de enkelte kommuner i mange tilfælde ikke vil have volumen nok til at drive egne tilbud til alle målgrupper. Disse køb foregår blandt andet via Tilbudsportalen[6], der drives af Socialstyrelsen.

Det kommunale drifts og forsyningsansvar betyder, at der på socialområdet, særligt på voksenområdet, er få sagsbehandlings/procesregler og få tidsfrister. Indsatsen på socialområdet er i stedet baseret på, at der på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og funktionsevne skal træffes afgørelse om hjælp og støtte, der matcher borgerens behov Serviceloven stiller dog krav om tilbud om udarbejdelse en handleplan til særligt udsatte målgrupper.

I modsætning til beskæftigelseslovgivningen er der på det sociale område generelt ikke krav og hertil hørende sanktioner forbundet med deltagelse i servicetilbud, da tilbuddene er baseret på borgerens egen motivation. Det vil sige, at borgeren ikke kan tvinges i for eksempel misbrugsbehandling.

▸ **Forskelle i lovgivninger i en tværfaglig indsats stiller krav om koordinering og samarbejde**

På beskæftigelsesområdet vil et afslag eller afbrydelse af et tilbud have konsekvenser for ydelsen, for eksempel kontanthjælpen (jf. bilag 3.15 i kapitel 3 om sanktioner). I takt med at sociale og sundhedsrettede indsatser indgår, som en del af borgerens helhedsorienterede indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet, kan disse forskelle mellem lovgivningen på de forskellige sektorområder give udfordringer både for borgerne, som risikerer at blive mødt med forskellige mål og i værste fald modsatrettede krav også for de kommunale medarbejdere på fagområderne. Det stiller særligt høje krav til, at fagpersonerne på socia-

6 Tilbudsportalen indeholder alle sociale tilbud i kommunerne og regionerne. Tilbud som ikke indgår på Tilbudsportalen må ikke indgå i kommunens forsyning. Tilbudsportalen skal skabe gennemskuelighed og sammenlignelighed mellem tilbuddene, herunder også deres priser, samt sikre en lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører. Tilbudsportalen er først og fremmest et sagsbehandlingsværktøj, men det kan også give central viden om udbuddet på socialområdet.

lområdet og beskæftigelsesområdet samarbejder på tværs af områderne og sikrer en god koordination af indsatserne.

En anden stor forskel på beskæftigelsesområdet og socialområdet er, at reguleringen af kommunernes sociale indsatser på voksenområdet primært sker via serviceloven, som er en rammelov, der understreger kommunalbestyrelsens ansvar for prioritering og opgaveløsning, herunder ansvaret for at fastlægge det lokale serviceniveau. Kommunalbestyrelsens handlerum for fastsættelse af serviceniveauer varierer dog mellem de enkelte bestemmelser i serviceloven alt efter bestemmelsens udformning. Der er dog nogle områder, hvor serviceloven fastlægger et bestemt serviceniveau. I modsætning til beskæftigelsesområdet, så er der dermed ikke tale om objektive standardiserede kriterier (for eksempel ledighed, alder eller indkomst) for, hvornår en person skal modtage en bestemt type af indsats, men at visitationen og/eller opgørelsen af et givent økonomisk tilskud beror på ansøgning og efterfølgende individuel vurdering af den enkeltes funktionsevne og sociale problemer. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende serviceniveauer. Lokale serviceniveauer skal fastsættes inden for de rammer, der følger af den konkrete bestemmelse i serviceloven og af lovgivningen i øvrigt. Der er nogle områder, hvor serviceloven fastsætter et mindste serviceniveau. Det gælder for eksempel kravet i § 97 om, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde 15 timers ledsagelse til personer med et bestemt behov. Der vil i afgørelsen af den konkrete sag altid skulle foretages en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats konkret afhjælper behov hos borgeren. I det omfang, der er fastsat et serviceniveau, bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse.

Et andet fokusområde i sociallovgivningen er kommunens muligheder for at give tilskud baseret på særlige økonomiske behov via lov om aktiv socialpolitik, jf. boks 5.10. For personer, som har økonomiske udfordringer, pasningsproblemer, problemer med at betale en bolig m.v., er det helt afgørende, at kommunen har fokus på, om de eksisterende muligheder for hjælp er udnyttet. Hvis borgerne ikke modtager hjælp til at løse disse udfordringer, kan det i sig selv vanskeliggøre en beskæftigelsesrettet indsats. Derfor kan ydelser og tilskud understøtte progression og fastholdelse i beskæftigelsesrettede tilbud, og vurderes derfor at være relevante for den tværfaglige indsats. Det er en integreret del af indsatsen, at borgeren vejledes af kommunen om mulighederne for at søge om disse ydelser, der kan være med til at skabe ro om økonomien, således at borgeren kan fokusere på at deltage i den arbejdsmarkedsrettede indsats.

For så vidt angår forsørgelsesydelser afholder kommunerne på nogle områder udgifter til tillæg og forsørgelsesudgifter og får herefter en del af udgifterne refunderet fra staten. Det gælder for eksempel en række tilskud efter lov om aktiv socialpolitik, herunder hjælp til sygebehandling og medicin, tilskud til tandbehandling, flytning og hjælp i særlige tilfælde samt tabt arbejdsfortjeneste ved pasning af handicappede børn i hjemmet.

▼ Boks 5.10 Kommunens muligheder for at give økonomisk hjælp i særlige tilfælde

Hjælpen er af enkeltstående karakter i modsætning til løbende hjælp til forsørgelse.

- Rimeligt begrundede enkeltudgifter.
- Midlertidig hjælp til betaling af husleje.
- Sygebehandling, medicin, briller, psykologbehandling m.v.
- Alle former for tandpleje.
- Flytteudgifter.
- Transportudgifter i forbindelse med samvær med egne børn, som ikke bor hos samværsforælderen.

Kilde: Lov om aktiv socialpolitik §§81-83

Da der også for så vidt angår ovenstående ydelser er tale om tildeling ud fra et kommunalt valgt serviceniveau, kan adgangen til sådanne enkeltydelser i forbindelse med en beskæftigelsesrettet indsats være afhængig af den lokale prioritering, hvor der dog er enkelte undta-

gelser, såsom tilskud til tandbehandling til kontanthjælpsmodtagere.

▸ **Kommunernes myndighedsindsats på social- og beskæftigelsesområdet giver gode muligheder for tilbud på tværs**

I og med at kommunerne er myndighedsinstans på både socialområdet og beskæftigelsesområdet, er der stor mulighed for at sammentænke tilbud på tværs. Det har blandt andet været vigtigt, i forbindelse med de seneste reformer af kontanthjælp, førtidspension og sygedagpenge, der, jf. boks 5.3, 5.4. og 5.5, lægger op til og understøtter, at tilbud fra socialområdet i stigende omfang anvendes som led i beskæftigelsesindsatsen. Som hovedregel vil dette samspil således foregå ved almindelig henvisning af borgeren til socialforvaltningen, i hvis regi indsatsen gennemføres. For visse indsatstyper er der dog tilbud i viften på beskæftigelsesområdet, der kan ligne de socialfaglige tilbud så meget, at den samme indsats vil kunne gennemføres på begge områder (enten som LAB-tilbud eller ved viderevisitering). Det gælder i særlig grad tilbud om støtte/kontaktpersoner (efter serviceloven) og mentorstøtte (efter LAB), hvor kommunerne i Deloitte undersøgelsen peger på, at der er uklarhed om forskellen. I enkelte tilfælde kan for eksempel spørgsmål om kapacitet eller finansiering af indsatsen blive afgørende for i hvilket regi den gennemføres.

Målgruppe

De vigtigste målgrupper for de socialfaglige indsatser er voksne og unge med handicap og/eller sociale problemer, hvilket for eksempel kan være hjemløshed, stofmisbrug eller psykosociale lidelser. I boks 5.2 er der angivet relevante socialfaglige tilbud, hvor målgruppen enten er, eller kan være overlappende med gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Målgruppen på socialområdet er meget differentieret, og der er tale om borgere med forskelligt funktionsniveau – nogle borgere har behov for permanent og døgndækket støtte og omsorg, og andre har kun brug for hjælp i en kortere periode i deres liv. For nogle af tilbuddene såsom botilbud efter § 108 i serviceloven, er der tale om tilbud målrettet meget udsatte borgere, som enten har psykiske lidelser eller handicap, og som ikke kan klare sig uden støtte. Der kan være tale om personer, som er langt væk fra arbejdsmarkedet og måske allerede er blevet tildelt en permanent offentlig forsørgelse, og hvor der derfor ikke iværksættes en beskæftigelsesrettet indsats, men primært en social og sundhedsindsats. For andre typer af tilbud, såsom "hverdagsmestring" og støtte kontaktpersoner, så inkluderer målgruppen i høj grad borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, hvor der er mulighed for tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Ekspertgruppen har på baggrund af sit arbejde identificeret nogle delmålgrupper, som det kan være særlig relevant at have fokus på i den tværfaglige beskæftigelsesrettede indsats.

Unge ved overgangen til voksenområdet

Når en ung på grund af enten et handicap (fysisk eller psykisk) eller et behov for særlig støtte som for eksempel familiebehandling, aflastning eller en anbringelse, har været i kontakt med det sociale område i mange år, så er det store omvæltninger, som skal ske når personen fylder 18 år. Samtidig flytter den unge sig lovgivningsmæssigt fra regelsættet på børneområdet til regelsættet på voksenområdet. Rent konkret bortfalder de foranstaltninger, som ydes efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge under 18 år ligesom handicapkompenserende ydelser, der er bevilget til forældre til børn og unge under 18 år med en funktionsnedsættelse bortfalder, når den unge fylder 18 år. Unge med funktionsnedsættelse vil herefter kunne modtage hjælp og støtte, som for eksempel ledsagerordning for voksne, praktisk hjælp, merudgiftsydelse m.v efter servicelovens bestemmelser om hjælp til voksne.

Når der er iværksat særlig støtte til et barn eller en ung efter servicelovens regler, skal kommunen altid udarbejde en handleplan. Kommunen skal med højst seks måneders mellemrum vurdere, om indsatsen skal ændres og handleplanen revideres. Når den unge fylder 16 år skal kommunen sikre, at handleplanen revideres med fokus på den unges overgang til voksenlivet, og herunder i forhold til at opstille konkrete mål for uddannelse og beskæftigelse. For unge, der er anbragt uden for hjemmet, skal kommunalbestyrelsen senest seks måneder før den unge fylder 18 år tilbyde efterværn, som for eksempel i form af en fast kontaktperson.

Formålet med efterværnet er at bidrage til en god overgang til voksenlivet, herunder understøtte den unges uddannelse og beskæftigelse. Hjælpen skal ophøre, når den ikke længere opfylder sit formål, eller når den unge fylder 23 år.

▸ Unge der overgår fra børneområdet til voksensområdet kan være en udfordring for indsatsen

Såfremt den unge ikke kan forsørge sig selv, kan man søge om kontanthjælp/uddannelseshjælp. Dette betyder dog, at den unge samtidig bliver omfattet af reglerne for ret og pligt, som gælder i kontanthjælpssystemet.

Denne overgang indebærer dels en risiko for, at den unge møder nogle krav, som den pågældende ikke er parat til, men også for at borgeren på grund af silo-tænkning "bliver tabt" mellem to systemer, og der kan derfor være et særligt behov for at have fokus på denne gruppe ved tilrettelæggelsen af indsatsen.

Borgere med gældsproblemer

Ekspertgruppen finder også, at borgernes gæld til det offentlige kan stå i vejen for at borgeren har fokus på at finde vej tilbage til arbejdsmarkedet. Gældsproblematikken har vist sig at være en helt central barriere for borgernes motivation. Det kan være en barriere, at en indkomstfremgang, ved for eksempel at komme i beskæftigelse, i visse tilfælde kan lede til et fald i den disponible indkomst, fordi borgeren ved et vist indkomstniveau skal afdrage gæld. Mere end halvdelen af jobcentermedarbejderne oplever, at gæld til SKAT svækker borgernes motivation for at deltage i et virksomhedsrettet tilbud (Damvad, 2015). Nogle jobcentre oplever, at borgere med stor gæld ligefrem frygter at vende tilbage til arbejdsmarkedet på grund af udsigten til en nettonedgang i deres indtægt.

▸ Borgerens økonomi kan påvirke motivationen for deltagelse i en tværgående indsats

En stikprøve på 1.000 kontanthjælpsmodtagere fra 2013 indikerer, at over halvdelen af de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere har gæld til det offentlige, og at de i gennemsnit skylder knap 90.000 kr. En ældre rapport fra 2003, om de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere, fra SFI, viser et tilsvarende billede. Denne analyse viste ligeledes, at mere end halvdelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere havde gæld til det offentlige, og SFI skønnede i den forbindelse, at 44 pct. af gruppen havde gældsproblemer i et omfang, så det var begrænsende for borgernes indsats for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Deloitte peger ligeledes i analysen af den tværgående indsats på, at borgernes økonomi (herunder gæld) opleves således som problem for gruppens motivation til at deltage aktive indsatser og have fokus rettet mod arbejdsmarkedet.

En evaluering foretaget af Rambøll i september 2011 af den frivillige gældsrådgivning peger på, at de personer, der benytter de frivillige gældsrådgivninger, ofte har andre sociale problemer end de økonomiske og gældsmæssige. Dette stemmer også overens med målgruppen for initiativet. Det fremgår således af evalueringen, at personer med psykiske vanskeligheder udgør en stor del af målgruppen. Derudover peger evalueringen på, at personer med misbrug også udgør en del af målgruppen, særligt stofmisbrugere kan akkumulere en stor gæld, der skal bruges til at finansieres deres misbrug. Endelig fremgår det af evalueringen, at en del af brugerne har et svagt socialt netværk, hvor de har begrænset mulighed for at få hjælp fra familie og venner.

Økonomi/ressourcer

Socialområdet (tilbud efter serviceloven og lov om aktiv socialpolitik) er i høj grad karakteriseret ved, at der er stor kommunal selvbestemmelse til at fastlægge et relevant service- og dermed også udgiftsniveau. Der er ikke samme grad af central styring af indsatsen gennem økonomiske incitamenter til iværksættelse af bestemte typer af tilbud, som man kender fra beskæftigelsesområdet, men konkrete vurderinger på baggrund af den enkelte borgers situation. Der er således tale om lovbundne opgaver, hvor kommunerne er kompenseret via det generelle bloktilskud, hvorefter kommunen i høj grad kan fastlægge eget service- og dermed udgiftsniveau inden for de lovgivningsmæssige rammer. Det gælder for eksempel på de områder, hvor det er kommunen (typisk ydelseskontoret eller borgerservice), som efter

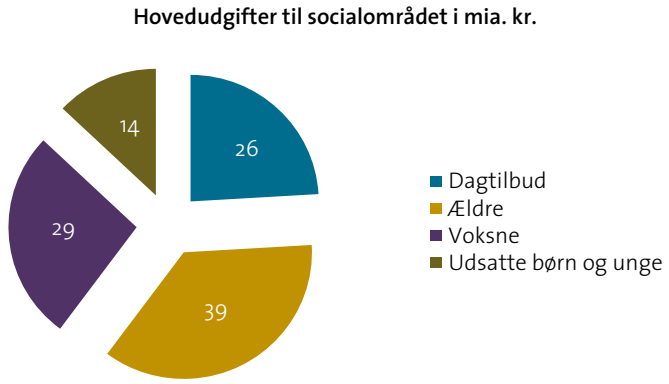
ansøgning vurderer, hvorvidt en person er berettiget til enkeltydelser efter lov om aktiv socialpolitik.

For de fleste af kommunernes udgifter på det sociale område, gælder at udgifterne dækkes via bloktilskud fra staten.

Hvis der sker ændringer i kommunernes opgaveportefølje på socialområdet som følge af ny lovgivning, er de omfattet af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), som indebærer, at kommunerne via bloktilskuddet kompenseres for de udgiftsmæssige konsekvenser af regelændringerne.

Som beskrevet tidligere, så dækker socialområdet over alle typer af tilbud lige fra vuggestuer til plejehjem, som samlet beløber sig i cirka 107 mia.kr. Heraf anvendes cirka 29 mia.kr. på tilbud til voksne, jf. figur 5.15., og det vil være en delmængde heraf, som (når det sker ved viderevisitering) anvendes i den tværfaglige beskæftigelsesindsats.

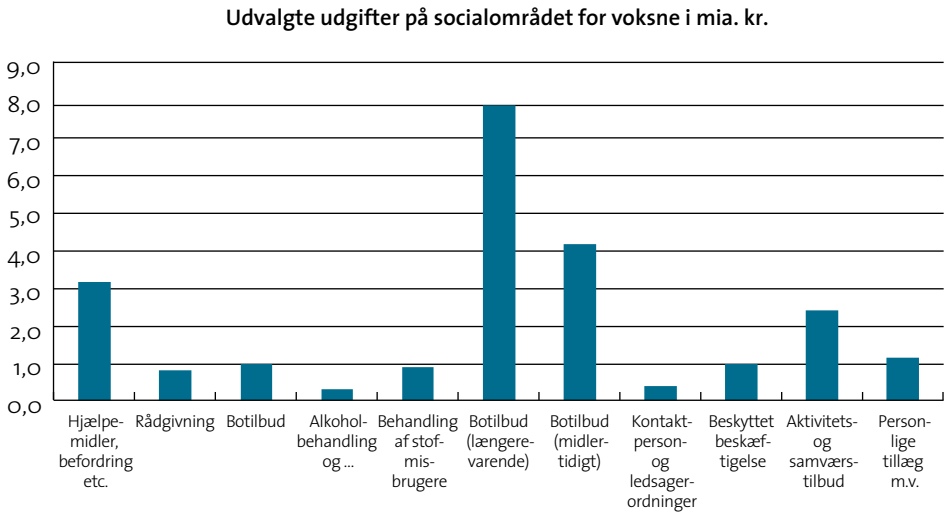
Figur 5.15 Hovedudgifter på socialområdet i 2013



Note: I figuren indgår også dagtilbud, selvom denne ikke er omfattet af serviceloven, men af dagstilbudsloven.
Kilde: Kommunale Regnskaber 2013, 2013-pl

I figur 5.16. er der zoomet ind på de 29 mia. kr., som anvendes på de voksne. Det fremgår, at de klart største udgiftsposter er botilbud – både til midlertidige og særligt til længerevarende ophold.

Figur 5.16 Udgifter på socialområdet til voksne i 2013



Kilde: Kommunale Regnskaber 2013, 2013-pl

Barrierer for samspillet mellem social- og beskæftigelsesområdet

Forskel i incitamenter mellem beskæftigelses- og socialområdet kan være barrierer for samspil

Som beskrevet tidligere, så er det sociale område kendetegnet ved, at finansieringen primært sker gennem det generelle bloktilskud, og så er det i et vist omfang op til kommunerne at fastlægge serviceniveauet inden for serviceramme, og beskæftigelsesområdet er kendetegnet ved kommunal refusion ved brug af de enkelte tilbud.

Forskellen mellem beskæftigelsesområdet og socialområdet kommer for eksempel til udtryk, når en person skal bevilges personlig støtte, da det, som beskrevet ovenfor, enten kan bevilges som støtte efter servicelovens § 85 eller som en mentor i jobcentret, da de to indsatser indholdsmæssigt ligner hinanden, men har forskellige finansieringsstrukturer. Såfremt en jobcentermedarbejder vurderer, at en borger har brug sådan støtte, men der i kommunen er anlagt et strengt visitationskriterium (serviceniveau), så kan det betyde, at jobcentermedarbejderen bliver nødt til at tildele støtten som mentorstøtte, hvor der i nogle tilfælde kan hjemtages driftsrefusion, men selv hvis der ikke kan, så er tilbuddet uden for serviceramme, men dog budgetgaranteret.

Adgang til enkeltydelser og hjælpemidler

Boks 5.11 Case

Et jobcenter har betalt for en speciallægeerklæring for en borger, hvor erklæringen viser, at personen har svær ADHD. Indtil nu har personen selvmedicineret sig med alkohol, men efter et misbrugstilbud går det bedre. Borgeren er gennem egen læge blevet henvist til psykiatrisk behandling, men der er lang ventetid på en sådan behandling i det nærmeste tilbud. Der er dog kortere venteliste i et tilbud længere væk, men borgeren vil ikke betale for transporten. På grund af serviceniveauet i kommunen kan borgeren ikke få hjælp til udgiften efter lov om aktiv socialpolitik, hvorfor der går cirka ti måneder, før behandlingen går i gang. I den mellemliggende periode har jobcentret svært ved at igangsætte andre tilbud, da borgeren ikke kan fungere i dagligdagen.

Som beskrevet tidligere, nævnes transport eksplicit i opgørelsen af forhold, som ikke er tilbud i LAB-forstand.

Af Deloittes undersøgelse af barrierer for en tværgående indsats fremgår det, at flere kommuner efterspørger muligheden for, at der åbnes op for en nemmere adgang til særlig økonomisk hjælp i forbindelse med udmøntningen af jobplanen, hvor der er brug for en investeringstankegang og ikke silo-opdelte budgetter.

Det kan derfor være uhensigtsmæssigt, at den pågældende medarbejder i jobcentret, som støtter borgeren i et forløb med psykiatrisk behandling, der står i vejen for at starte på et beskæftigelsesrettet tilbud, ikke samtidig kan bevilge transport til borgerens deltagelse i behandling, jf. boks 5.11.

Samspil mellem mentorordning og bostøtte

Mentorordning og bostøttetilbud kan føre til overlappende indsatser

Som beskrevet tidligere er der en helt særlig udfordring forbundet med samspillet mellem mentorordninger og bostøttetilbud, da den samme borger fra forskellige forvaltninger får tildelt mentorer og støttepersoner, der i nogle tilfælde yder en næsten identisk service over for borgeren. Det betyder dels, at der kan foregå en helt eller delvis overlappende støtteindsats, fra henholdsvis mentorkorpset og støttekontaktpersoner, hvilket betyder et ressourcemæssigt spild for kommunen. Dels kan flere indgange til kommunen forvirre borgeren, der skal forholde sig til mange forskellige personer med hver deres "kasket" på. Endelig kan de forskellige typer af støttepersoner uforvarende modarbejde hinanden i forhold til at hjælpe borgeren videre, hvis for eksempel en borger bliver nødt til at skifte mentor eller støttekontaktperson på baggrund af overgange mellem serviceområder.

Det er derfor vigtigt, at der ligger en grundig udredning og koordinering af indsatserne til grund for visiteringen af henholdsvis mentoren og bostøtten, så opgaven er veldefineret, og der er sammenhæng i indsatsen for borgeren.

5.7.3 Samspillet mellem uddannelses og beskæftigelsesområdet

Samspillet mellem uddannelses- og beskæftigelsesområdet er kendetegnet ved, at det i mange år har været almindelig praksis at anvende uddannelsestilbud i beskæftigelsesindsatsen. Kursusforløb på blandt andet amu-skoler og andre uddannelsesinstitutioner har således været en væsentlig del af de LAB-tilbud, som jobcentrene har givet under redskabet "vejledning og opkvalificering". Desuden har jobcentrene også givet yngre forsørgelsesmodtagere 'uddannelsespålæg' og viderevisiteret dem til formelle uddannelsesforløb på ordinære vilkår med Statens Uddannelsesstøtte (SU) på Undervisningsministeriets institutioner. Denne mulighed er senest blevet forstærket med kontanthjælpsreformen.

Lovgivning og organisering

Den overordnede organisering af uddannelsesområdet er sådan, at kommunerne er myndighed på grundskoleniveau, mens undervisning over grundskoleniveau primært foregår på selvejende eller private institutioner, hvor det er staten, som har det overordnede ansvar. Dette kan for eksempel være gymnasier, erhvervsskoler, universiteter eller amu-kursusudbydere, jf. tabel 5.3

Tabel 5.3 Ansvarsfordeling på uddannelsesområdet

Selvejende uddannelsesinstitutioner	Kommunernes ansvar
Gymnasiale uddannelser	Folkeskolen
Erhvervsskoler	Produktionsskoler
Videregående uddannelser	Ungdomsskoler
Uddannelse for voksne	Ungdomsuddannelser for personer med særlige behov
Efterskoler etc.	Erhvervsgrunduddannelsen

At et område er kommunernes ansvar betyder ikke nødvendigvis, at de har ansvaret for at oprette og drive tilbud, men derimod at de har ansvar for, at borgerne deltager i et tilbud. Kommunerne har for eksempel pligt til at sikre, at alle unge er i uddannelse eller i job og har således et indirekte ansvar for at tilvejebringe og anvise relevante uddannelsestilbud. Vejledningen om dette sker gennem UU (Ungdommens Uddannelsesvejledning), som typisk er oprettet flere kommuner imellem.

Lovgivningsmæssigt påhviler det UU-centrene at sikre, at en prioritering af vejledningsindsatsen sker med vægt på elever, der uden en særlig vejledningsindsats skønnes at ville få vanskeligheder ved at vælge, påbegynde eller gennemføre en ungdomsuddannelse. Det betyder blandt andet, at såfremt det viser sig, at en ung som går på en ungdomsuddannelse er frafaldtruet, skal UU adviseres herom af skolen. UU skal så gå i dialog med eleven og eventuelt. uddannelsesinstitutionen om, hvilket tiltag som skal sættes i gang. Det giver god mening, at det er kommunen, som har dette ansvar, da det også er kommunen (og ikke uddannelsesinstitutionen), som vil komme til at bære udgiften til borgerens forsørgelse og have ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. Jobcentrene får ikke besked om dette medmindre den unge søger kontanthjælp, og har dermed ikke data om de unge, som er ved at falde ud af uddannelsen. Nogle kommuner har forsøgt at løse udfordringen ved at placere én eller flere UU-medarbejdere i jobcentrene hvilket er inden for den lovgivningsmæssige ramme. Der findes dog ikke evalueringer eller lignende, som har vist, hvorvidt dette reelt løser problemerne. Som det fremgår, må der skelnes imellem om en ledig deltager som en del af et aktivt tilbud, eller om vedkommende er blevet forpligtet til at starte på en uddannelse gennem et pålæg fra jobcentret.

Ledige kan få tilbud om uddannelsesforløb efter reglerne om vejledning og opkvalificering i kapitel 10 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB). Tilbuddet gives: *"med henblik på at udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet"*.

Per 1. januar 2014 skal unge kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse have uddannelseshjælp og uddannelsespålæg, jf. boks 5.12. Uddannelsespålæg medfører, at målgruppen skal i gang med en ordinær uddannelse hurtigst muligt, og overgangen til det ordinære uddannelsessystem vil medføre, at der ikke er tale om et LAB-tilbud, men derimod om en viderevisitering.[7]

▼ Boks 5.12 Uddannelsespålæg

Kommunen skal give et uddannelsespålæg (erstatter den tidligere jobplan) til alle unge, der søger om uddannelseshjælp (tidligere kontanthjælp). Uddannelseshjælpsmodtagere er unge under 30 år, der ikke har gennemført en erhvervsuddannelse, en erhvervsgrunduddannelse eller en videregående uddannelse. En uddannelseshjælpsmodtager bliver visiteret enten som uddannelsesparat (eller åbenlyst uddannelsesparat) eller aktivitetsparat. Alle skal have et uddannelsespålæg, som skal føre frem til, at den unge kan påbegynde og gennemføre en uddannelse.

Der er tre trin i et uddannelsespålæg:

- Den unge skal finde uddannelser, der er realistiske og relevante, som den unge kan søge ind på og derefter prioritere dem.
- Den unge skal søge optagelse på én eller flere af uddannelserne.
- Den unge skal starte på en uddannelse og fuldføre den.

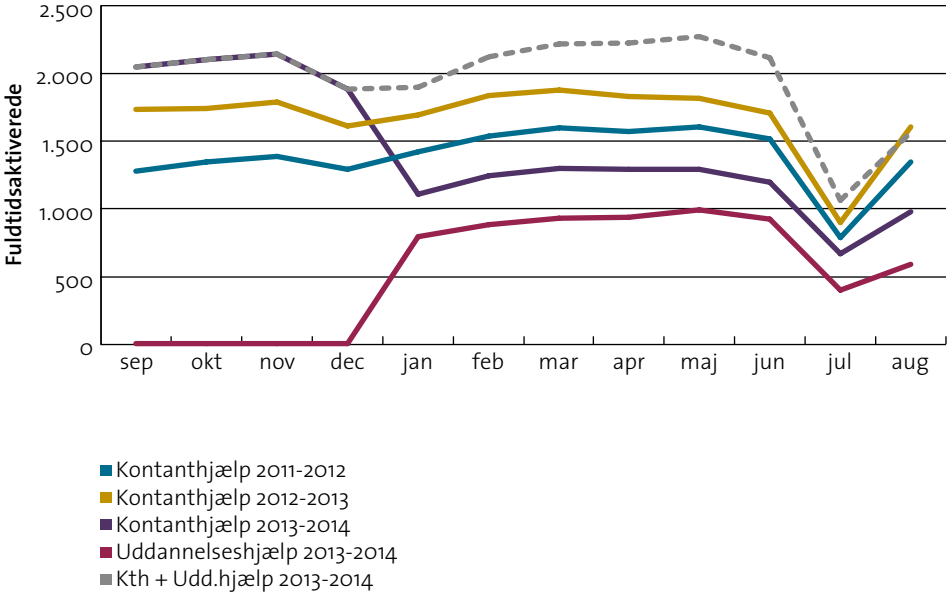
Målgruppe

Målgruppen for uddannelsestilbud på beskæftigelsesområdet er med baggrund i ovenstående opdelt på personer, hvor kommunen har pligt til at sørge for, at de starter på en uddannelse på ordinære vilkår og de grupper, som deltager i uddannelse som en del af beskæftigelsesrettet tilbud. Det er muligt at give uddannelse som en del af et beskæftigelsestilbud for stort set alle 14 LAB-grupper, hvilket både kan være ordinær uddannelse på for eksempel en erhvervsuddannelse eller kortere kurser.

I figur 5.17 fremgår aktiviteten i ordinære uddannelsestilbud for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i perioden fra september til maj for årene 2011/12, 2012/13 og 2013/14. Efter kontanthjælpsreformens ikrafttræden per 1. januar 2014 fremgår antallet af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere både hver for sig og samlet (den stiplede linje). Den opgjorte aktivitet for uddannelseshjælpsmodtagere afspejler, at de forberedende kurser m.v., som denne gruppe får med henblik på at kunne påbegynde en ordinær uddannelse, gennemføres efter LAB-loven, og derfor fremgår af aktiveringsstatistikken i jobindsats. I det øjeblik de afgår til studie med SU, vil de imidlertid ikke længere fremgå som aktiverede, men i stedet som studerende.

7 Jobcenteret kan dog fravige denne regel for uddannelseshjælpsmodtagere, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, såfremt de har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, er uddannelseshjælpsmodtagere, fyldt 25 år og har opbrugt deres ret til SU til videregående uddannelse, eller er dagpengemodtagere, fyldt 25 år og har været ledige så længe, at de har ret og pligt til deres efterfølgende tilbud.

Figur 5.17 Kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i ordinære uddannelsestilbud



Kilde: Jobindsats.dk

Økonomi/ressourcer

Når man skal se på de samlede udgifter til uddannelsesområdet, så bliver man på grund af ovenstående også nødt til skelne mellem udgifter forbundet med aktiv indsats og udgifter forbundet med aktivitet på uddannelsesinstitutioner som følge af for eksempel et uddannelsespålæg.

Når borgere deltager i uddannelse som led i et LAB-tilbud er det jobcentret/kommunen, der afholder (taxameter-) udgiften til selve uddannelsesforløbet, og kommunen bibeholder også en udgift til den forsørgelse (for eksempel kontanthjælp), som den ledige modtager under kurset/uddannelsen. Reglerne om at jobcentret betaler for uddannelsen, fremgår af Undervisningsministeriets lov om betaling for visse uddannelsesaktiviteter i forbindelse med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.v. (betalingsloven).

Det vil sige, at det er kommunerne, som afholder udgifterne, der derfor bogføres på særskilte konti i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det er på den baggrund muligt at opgøre udgifterne hertil, jf. tabel 5.4.

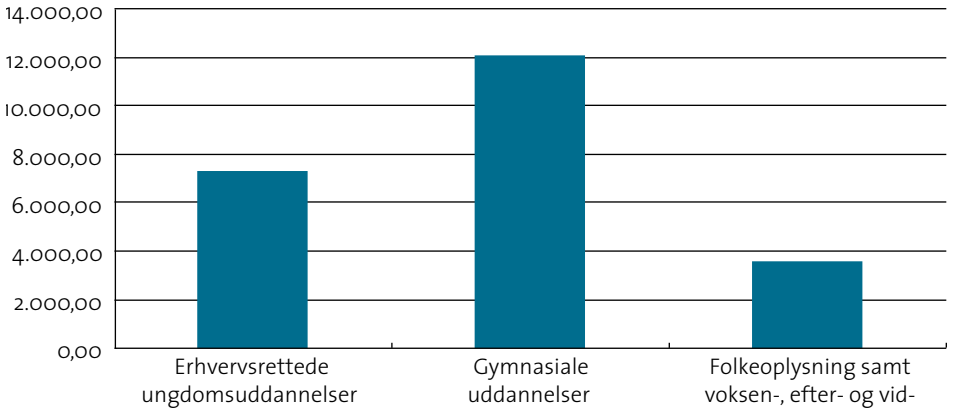
Tabel 5.4 Målgruppeopdelt opgørelse af udgifterne til vejledning og opkvalificering 2013, mio. kr. (2015-pl)

Målgruppe/indsats	Ordinær uddannelse	Øvrig vejledning og opkvalificering	I alt
Kontanthjælpsmodtagere	190	2.490	2.680
- heraf arbejdsmarkedsparate	*50*	*720*	*770*
- heraf ikke-arbejdsmarkedsparate	*130*	*1.770*	*1.900*
Revalidender (inkl. forrevalidering)	330	240	560
Sygedagpengemodtagere	20	560	580
Ledighedsydelsesmodtagere	0	190	190
Ressourceforløbsydelsesmodtagere	0	10	10
Personer i fleksjob	0	0	0
I alt	480	2.770	3.240

Som det fremgår, skelnes der mellem udgifter til ordinære uddannelsestilbud og "øvrige vejlednings- og opkvalificeringstilbud", jf. også afsnit 5.5.3. Førstnævnte omfatter ret entydigt konkrete uddannelsesforløb, hvoraf hovedparten rekvireres og købes på Undervisningsministeriets institutioner, først og fremmest AMU-skolerne, der udbyder en lang række relevante forløb og uddannelse. Udgifterne, til øvrig vejledning og opkvalificering, omfatter også i et vist omfang uddannelsesforløb men i højere grad mere uformelle uddannelser som jobsøg-

ningskurser og forskellige særligt tilrettelagte forløb. Der kan derfor ikke umiddelbart opgøres et samlet tal for, hvor mange penge jobcentrene bruger på LAB-tilbud om uddannelse for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. På Undervisningsministeriets område er den samlede udgiftsramme til betaling for undervisning for gymnasiale uddannelser, erhvervsskoler og uddannelse for voksne cirka 23 mia.kr., jf. figur 5.18. Udgiften på cirka 3,6 mia. kr., til folkeoplysning samt voksenuddannelse indeholder blandt andet udgifter på cirka 700 mio. kr. til AMU-kurser.

Figur 5.18 Udvalgte udgifter til uddannelse på Undervisningsministeriets område



I forbindelse med kontanthjælpsreformen blev der afsat midler til meraktivitet som følge af, at uddannelsespålægget blev udvidet til også at omfatte personer mellem 25 og 30 år. Det fremgår af finansloven for 2014, at det skønnede merforbrug ville være cirka 67 mio.kr. i 2014 og 318 mio.kr. i 2017 og frem ved fuld indfasning.

Barrierer for samspillet mellem uddannelses- og beskæftigelsesområdet

▸ Uddannelsesinstitutioner har ikke særlige incitamenter for at ikke-arbejdsmarkedsparate gennemfører

Uddannelsesområdet er primært taxameterstyret, hvilket betyder at uddannelsesinstitutionerne modtager en bestemt takst når en person, hvad enten det er en ledig eller ikke-ledig, har startet, gennemført eller er i gang med en bestemt uddannelse. Incitamenterne for at få uddannelsesinstitutionerne til at sørge for, at en ikke-arbejdsmarkedsparat gennemfører en uddannelse, er dog det samme som for alle andre, hvis de er på SU/elevløn, altså ordinært optaget, også selvom det er som følge af uddannelsespålæg. Samtidig er der heller ikke i finansieringsmodellen indlagt direkte incitamenter for kommunerne til at sikre fastholdelse og sikre, at borgeren rent faktisk er parat til at påbegynde og gennemføre en uddannelse, hvilket for eksempel kunne være gennem skrive- og regnekurser, forsøg med "Brobygning til uddannelse", m.v. Der er i modellen kun indlagt et incitament til, at for eksempel en kontanthjælpsmodtager overgår til et ordinært uddannelsesforløb, da kommunen dermed ikke skal betale for forsørgelsen, da personen modtager SU. Og kommunen skal heller ikke betale for aktiviteten på uddannelsesinstitutionen, da der ikke er tale om deltagelse via et LAB-tilbud.

Med den nye erhvervsskolereform stilles der endnu større krav til optagelse på erhvervsuddannelserne, hvilket stiller større krav til kommunerne i forhold til at sikre, at personerne rent faktisk kan optages på erhvervsskolerne på lige fod med alle andre, jf. boks 5.13. Der er i reformen dels afsat midler til, at elever der ikke opfylder adgangskravene kan deltage i opkvalificerende undervisning på for eksempel VUC, dels er der mulighed for, at elever kan deltage i en optagelsesprøve med henblik på eventuel efterfølgende optagelse.

▼ Boks 5.13 Erhvervsuddannelsesreformen

Erhvervsuddannelsesreformen, der træder i kraft til august 2015, indebærer blandt andet at:

- der indføres adgangskrav for optag til erhvervsuddannelserne på mindst karakteren 02 i gennemsnit i henholdsvis. dansk og matematik i de afsluttende prøver i 9. eller 10. klasse.
- der indføres stopprøver mellem grundforløb og hovedforløb i form af overgangskrav og grundforløbsprøver.
- alle (unge og voksne) maksimalt har tre forsøg til at gennemføre en erhvervsuddannelse, medmindre de har en uddannelsesaftale med en virksomhed, før uddannelsen påbegyndes.
- uddannelsesgarantien styrkes ved, at elever som gennemfører grundforløbets 2. del i en uddannelse, som udbydes med skolepraktik, har sikkerhed for at kunne gennemføre hele uddannelsen, hvis eleven er egnet, opfylder kravene og er praktikpladssøgende.

Elever, der i forvejen har gennemført en ungdomsuddannelse samt elever, der har indgået en uddannelsesaftale med en virksomhed er undtaget fra det nye adgangskrav til erhvervsuddannelserne. Loftet på tre forsøg gælder fremadrettet, og grundforløb, der er påbegyndt før 1. august 2015 vil således ikke tælle med i opgørelsen over påbegyndte grundforløb.

Reformen indebærer imidlertid samtidig, at der oprettes en ny kombineret ungdomsuddannelse med første optag til august 2015, som personer, der får et uddannelsespålæg, kan optages på, hvis de kan visiteres hertil. Erhvervsuddannelsesreformen ændrer ikke ved en række af de øvrige opkvalificerings- og uddannelsestilbud, som personer med et uddannelsespålæg kan deltage i, herunder for eksempel forberedende voksenundervisning (fvu), almen voksenuddannelse (avu), hf-enkeltfag, erhvervsgrunduddannelse (egu) m.v.

5.8 Opsummering og udfordringer

Den tværfaglige beskæftigelsesindsats benytter sig som udgangspunkt af en række forskellige indsatser og redskaber på tværs af forvaltninger og sektorer med henblik på at sikre borgeren en individuel og helhedsorienteret indsats.

Den tværfaglige indsats har været et omdrejningspunkt i de seneste reformer på beskæftigelsesområdet, som har bidraget til at opsætte nogle formelle rammer, der giver mulighed for at igangsætte en tværfaglig indsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Det er ekspertgruppens vurdering, at tiltag som ressourceforløb og rehabiliteringsteams har bidraget til at sætte tværfaglighed på dagsorden i kommunerne, samt at der i praksis indenfor disse rammer bliver igangsat indsatser på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. De tværfaglige indsatser tegner ligeledes et billede af, at nogle borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har sammensatte og komplekse problemer udover ledighed, som udgør et oplagt grundlag for en tværfaglig tilgang.

Der er dog fortsat betydelig kommunal variation med hensyn til, i hvilket omfang kommunerne udnytter de opsatte rammer til at iværksætte en tværfaglig beskæftigelsesrettet indsats. Ligeledes har de tværfaglige rammer tydeliggjort en række barrierer mellem de enkelte kommunale forvaltninger og mellem forskellige dele af den offentlige sektor som helhed.

Barriererne relaterer sig dels til mulighederne for at dele viden og informationer på tværs, dels til på denne baggrund at koordinere borgerens indsats på tværs af de forskellige områder. Barriererne betyder også, at det er vanskeligt for borgeren at overskue de igangsatte initiativer samt overgange fra ét system til et nyt.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at der fortsat er begrænset viden omkring effekterne af en tværfaglig indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. I forlængelse heraf er det vanskeligt, på grundlag af den eksisterende viden om kommunernes brug af den tværfaglige indsats, at konkludere på kvaliteten af indholdet og udviklingen heri.

For kommunerne kan den tværfaglige indsats være omfattende og omkostningsfuld, da de skal sammensætte en indsats med redskaber fra flere forskellige forvaltninger og sektorer for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Derfor skal den tværfaglige indsats underbygges af lovgivning og incitamenter, der sikrer, at kommunerne har fuldt udsyn over og kan opnå de langsigtede gevinster ved at få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i varig beskæftigelse eller uddannelse.

Afslutningsvis er det ekspertgruppens vurdering, at borgeren i højere grad skal inddrages i beskæftigelsesindsatsen. Når borgeren involveres, kan indsatsen i højere grad tilrettelægges på borgerens præmisser og med borgeren som aktiv medspiller. Hermed får den pågældende mulighed for at tage ejerskab over sin situation og indsats og derigennem lette vejen til beskæftigelse eller uddannelse.

Ekspertgruppen har på baggrund af analysen opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan opstilles de bedste lovgivningsmæssige rammer for, at den tværfaglige indsats i kommunerne styrkes og afbureaukratiseres?
- Hvordan kan man styrke og forenkle de økonomiske incitamenter, således at kommunerne igangsætter en helhedsorienteret indsats, der tager udgangspunkt i borgerens udfordringer og ressourcer?
- Hvordan sikres et bedre og nemmere samarbejde mellem de enkelte kommunale forvaltninger og mellem forskellige dele af den offentlige sektor som helhed, hvor barrierer for vidensdeling nedbrydes?
- Hvordan øges koordinationen af de ofte mange forskellige indsatser for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet således, at indsatserne kan blive indbyrdes forstærkende, og borgeren kan overskue indsatsen?
- Hvordan skabes mere viden om effekterne og indholdet af den tværfaglige indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan man understøtte investeringstankegangen i kommunerne, således at en tværfaglig indsats overfor borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i højere grad ses som en langsigtet investering, som betaler sig på længere sigt, når borgeren kommer i beskæftigelse?
- Hvordan kan man i højere grad inddrage og øge borgerens ejerskab til beskæftigelsesindsatsen?

Kapitel 6. Fokus på resultater i kommunerne

6.1 Indledning

Ifølge kommissoriet skal ekspertgruppen gennemføre udredningen med øje for, at beskæftigelsessystemet skal være meningsfyldt og omkostningseffektivt, så ressourcerne i højere grad bruges på redskaber, der hjælper den enkelte i job. I relation hertil ser dette kapitel på, hvordan beskæftigelsesindsatsen indrettes med henblik på at skabe fokus på resultater for gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

I de senere år er der kommet fokus på resultatbaseret styring i beskæftigelsesindsatsen, hvor flere kommuner og de tidligere beskæftigelsesregioner i fælleskab har arbejdet med styring efter resultater. Overordnet set handler resultatbaseret styring om at følge devisen "Sæt mål og styr efter dem". Tendensen med mere resultatfokus kan blandt andet ses af den såkaldte tillidsreform, der blev lanceret af regeringen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter i 2013. Heri indgår følgende princip for modernisering: *"Styring i den offentlige sektor skal fokusere på mål og resultater"*.[1]

I ekspertgruppens første rapport om de arbejdsmarkedsparate ledige anbefales det at gennemføre en refusionsomlægning, der skal sikre et større resultatfokus i kommunerne gennem styrkede økonomiske incitamenter. Dette kapitel vil handle om 1) indretningen af den overordnede resultatstyring og 2) hvordan man i styringskæden ned til den enkelte jobcentermedarbejder og videre ud i den aktive indsats kan få viden og økonomiske incitamenter til at virke til gavn for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Kapitlet fokuserer især på, hvordan vidensarbejde og arbejdet med resultater i de enkelte jobcentre kan understøttes. Dette skal ses i relation til andre af rapportens fokusområder, da for eksempel en investeringstankegang og et stærkere fokus på resultater kan medvirke til en nedbrydelse af silo-tankegang i den tværgående indsats og sætte fokus på, at der investeres i den type af indsats, som kan bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse.

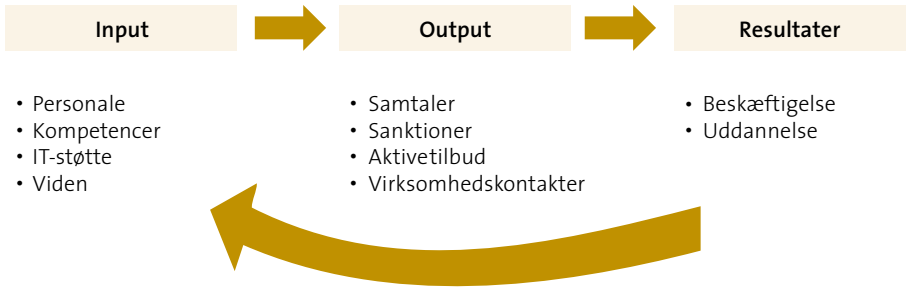
For nogle borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan der være lang vej til gode resultater i form af beskæftigelse eller uddannelse, og det kan derfor være vanskeligt kun at styre efter dette. Resultatbaseret styring for denne gruppe af borgere er således nødt til at tage værktøjer i brug, der kan supplere styringen frem mod det endelige mål om ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

6.2 Resultatstyring og sammenhæng til beskæftigelsessystemet

Resultatstyring beskrives ofte med udgangspunkt i en ramme, der skelner imellem input, output og resultater, jf. figur 6.1.[2]

1 Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL & OAO (2013)
2 Se for eksempel Europa-Kommissionen (2012)

Figur 6.1. Rammeværk for resultatstyring



På beskæftigelsesområdet repræsenterer personale, kompetencer, IT-støtte og viden eksempler på input. Det input omsættes til output, der for eksempel kan bestå af gennemførte samtaler, udførte sanktioner, igangsættelse af aktive tilbud og lignende. Endeligt er det målet, at output skal munde ud i et resultat - beskæftigelse eller uddannelse. Gode såvel som dårlige resultater genererer en viden, der giver anledning til at justere indsatsen herefter. For borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan der være lang vej fra output til resultater, idet disse borgere typisk vil skulle opleve fremgang på en række områder for at kunne komme i beskæftigelse eller uddannelse.

▸ Styring kan ske efter input, output eller resultater

Styring af indsatsen – både på nationalt og lokalt niveau – kan principielt rette sig imod enten input, output eller resultater. Kommunalbestyrelsens allokering af budgetramme til jobcentret er et eksempel på input-styring, mens regler om minimumskrav til samtaler og aktivering er et eksempel på output-styring. Fastlæggelsen af ministermål om øget afgang fra offentlig forsørgelse eller refusionssystemets generelle belønning af kommuner, der flytter borgere fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse er eksempler på styring, hvor der fokuseres på resultaterne af indsatsen.

▸... inden for fire styringsredskaber

Der kan endvidere skelnes mellem fire væsentlige styringsredskaber i beskæftigelsesindsatsen:

- *Regelstyring*, dvs. fastlæggelse af bestemte måder at organisere og udføre beskæftigelsesindsatsen.
- *Incitamentsstyring*, dvs. fastlæggelse af økonomiske incitamenter, som har indvirkning på organisering og udførelse af beskæftigelsesindsatsen (primært refusions- og tilskudssystemet).
- *Styring gennem formidling af viden*, dvs. tilvejebringelse og spredning af viden, som har indvirkning på organisering og udførelse af beskæftigelsesindsatsen (for eksempel benchmarking og fælles datagrundlag).
- *Styring gennem dialog og forhandling*, dvs. tilvejebringelse af fælles mål for beskæftigelsesindsatsen (for eksempel de tidligere beskæftigelsesregionernes dialog med jobcentrene om resultater, ministermål, økonomiaftaler mellem KL og regeringen m.v.).

Regelstyring vejer tungest, idet love og regler nødvendigvis skal overholdes. Andre styringsredskaber end de oplistede som for eksempel værdibaseret styring er udeladt.

I tabel 6.1 er rammeværket og styringsredskaberne sat overfor hinanden i en matrice, som kan anvendes til at kategorisere de fleste elementer af overordnet og underordnet styring af beskæftigelsesindsatsen. Med overordnet niveau menes forhold mellem stat og kommune, mens det underordnede niveau henviser til forhold mellem kommune/jobcenterledelse og medarbejdere. Styringselementerne på det overordnede niveau er gældende for alle kommuner, mens elementerne på det underordnede niveau i overvejende grad er eksempler. I matricen er elementer i den nuværende styring af beskæftigelsesindsatsen indsat.

Tabel 6.1 Kategorisering af styringselementer i beskæftigelsesindsatsen

Overordnet niveau			
Type af styring	***Input***	***Output***	***Resultater***
Regelstyring	- Styringslovens krav til organisering af jobcentre og til etablering af rehabiliteringsteam	- Lovkrav til antal samtaler, rettidighed, aktivering m.v.	
Incitamentsstyring	- Øremærkede puljebevillinger og tilskud til bestemte indsatser, konto 5/6	- Refusion ved aktivering/ bestemte typer af tilbud	- Forsørgelsesrefusion
Styring gennem formidling af viden	- Profilafklaringsværktøjer -"Min side"	- Jobindsats.dk	- Jobindsats.dk - Jobeffekter.dk
Styring gennem dialog og forhandling	- Ministermål - Økonomiaftaler mellem KL og regeringen	- Effektivindsats.dk - Ministermål - Økonomiaftaler mellem KL og regeringen	- Ministermål - Økonomiaftaler mellem KL og regeringen
Underordnet niveau			
Type af styring	***Input***	***Output***	***Resultater***
Regelstyring	- Jobcentrets beskæftigelsesplan	- Krav til antal samtaler	Krav til antal afgange fra ledighed
Incitamentsstyring	- Allokering af bevilling/budgetrammer til jobcentrene		- Give jobcentret adgang til andel af den økonomiske "gevinst" ved nedbringelse af ledighed
Styring gennem formidling af viden	- Medarbejderuddannelse		
Styring gennem dialog og forhandling	- Aftaler mellem medarbejder og chef om arbejdsopgaver	- Produktivitetsopfølgning af antal sager	- Produktivitetsopfølgning af succesfulde sager

Oplistningen foregiver ikke at være udtømmende, og fraværet af eksempler i nogle af matricens felter er således ikke nødvendigvis udtryk for, at den pågældende styring ikke indgår i det relevante styringsredskab på det angivne niveau.

De resterende afsnit i kapitlet fokuserer på den nuværende styring efter resultater i beskæftigelsessystemet. For en behandling af regel- og processtyring vedrørende input og output henvises der til kapitel 5.

Udfordringer ved resultatstyring i beskæftigelsessystemet

▸ **Resultatstyring kan medføre udfordringer**

Der er en række udfordringer forbundet med resultatstyring i beskæftigelsessystemet, herunder risiko for at nedprioritere personer med dårlige beskæftigelsesudsigter (creaming), jf. boks 6.1 (Europa-Kommissionen, 2012). Da det er væsentligt, at de enkelte kommuner også har fokus på at skabe resultater for borgere med komplekse problemer, er det vigtigt, at styring efter resultater ikke medfører creaming. Det er tilmed væsentligt, at resultatstyring ikke fører til, at medarbejdere i jobcentre i lavt omfang søger at skabe resultater for hinanden og på tværs af kommunens forvaltninger.

▼ Boks 6.1 Udfordringer ved resultatstyring

- Styring efter resultater kan føre til "creaming". Dette problem opstår, når personer med gode beskæftigelsesmuligheder får større prioritet end personer, der kræver meget hjælp.
- Med henblik på opfyldelse af resultater er der risiko for at arbejde for kortsigtet.
- Komplekse sager kræver tværfagligt samarbejde og koordinering, og det er derfor ikke altid entydigt, hvilken indsats, der hjælper den ledige i beskæftigelse eller uddannelse.
- Forskellige kommuner og jobkonsulenter kan have borgere med forskellige udsigter til opfyldelse af mål.

▸... men kan styrke ledelsen af organisationer

Det er dog en udbredt opfattelse, at resultatstyring kan bidrage positivt til ledelsen af organisationer, idet redskabet blandt andet tydeliggør ansvar og yder støtte til opfyldelse af ledelsesmål for eksempel gennem brug af incitamenter og eventuelle sanktioner (Europakommissionen, 2012). For at høste potentielle gevinster forbundet med resultatstyring er det derfor vigtigt at indrette et beskæftigelsessystem, der hele vejen fra det overordnede niveau til jobcentermedarbejderen giver incitamenter til at opnå gode resultater.

6.3 Resultatstyring fra det overordnede niveau til jobcenterniveau

6.3.1 Resultatstyring i beskæftigelsessystemet mellem stat og kommune

Staten har blandt andet mulighed for at styre kommunerne i retningen af resultatfokus gennem kommuneaftaler og økonomiske incitamenter, jf. ovenstående Tabel 6.1, hvor det primære redskab i det nuværende system er økonomiske incitamenter via refusionssystemet.

Refusionssystem som styringsredskab

Kommunernes økonomi på beskæftigelsesområdet omfatter en række økonomiske relationer til staten. Disse relationer er etableret ved, at staten yder refusion eller tilskud til kommunernes udgifter, jf. boks 6.2.

▼ Boks 6.2 Det danske refusionssystem

I Danmark har vi et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem, der blandt andet betyder, at kommunerne som udgangspunkt afholder de offentlige forsørgelsesudgifter og driftsudgifter (til aktiveringsindsats), som kommunerne dog delvist får refunderet via den direkte statslige refusion. Refusionsprocenten er mindre end 100 pct., og det medfører, at kommunerne har et økonomisk incitament til at hjælpe ledige i beskæftigelse. I dag afhænger ydelsesrefusionen til kommunerne af typen af ydelsen, og har i nogle tilfælde en aftagende profil, der falder i takt med varigheden af forsørgelsen.

Kilde: Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2014)

▸ Faldende refusion vil skærpe overordnet resultatstyring

I ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats for dagpengemodtagere indgår en anbefaling til en refusionsomlægning. Det anbefales, at den kommunale refusion ændres til en ny og mere enkel model, der indebærer at refusionen er ens på tværs af ydelser og generelt falder med varigheden på forsørgelsen.[3] Den faldende refusion og generelt lavere refusionsprocent vil styrke styring efter resultater på det overordnede niveau, og det vil ikke være muligt at spekulere i placering af borgere på forskellige ydelseskategorier med henblik på at opnå høj refusion.

Resultatunderstøttende redskaber på det overordnede niveau

▸ Økonomiske incitamenter bør understøttes af andre styringselementer

Den kommende omlægning af forsørgelsesrefusionen styrker således incitamentsstyring på det overordnede niveau. Omlægningen mod forstærkede incitamenter kan understøttes af tiltag under andre styringsredskaber. Staten kan for eksempel understøtte incitamentsstrukturer ved at stille en række frivillige værktøjer til rådighed, der hjælper den enkelte kommune.

3 Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsat (2014). For en mere detaljeret gennemgang af det danske refusionssystem henvises der til kapitel 5.

Dette inkluderer både vidensværktøjer, som kan bruges til at udvælge de mest virksomme indsatser, og værktøjer til at benchmarke sig på tværs af kommuner, jf. eksempler i boks 6.3.

▼ Boks 6.3 Resultatunderstøttende redskaber på det overordnede niveau

Jobindsats.dk
Via jobindsats.dk har kommunerne adgang til statistik om personer i den erhvervsaktive alder, der modtager offentlige ydelser og som er uden arbejde i kortere eller længere tid. For alle ydelser er det muligt at få en række informationer, herunder antallet af modtagere på forskellige ydelser.

Jobindsats.dk bidrager til at understøtte opgaveløsning i kommunerne ved at:
- sikre gennemsigtighed i forhold til jobcentrenes resultater.
- skabe et fælles grundlag for drøftelse af indsats og resultater.
- give mulighed for at benchmarke på tværs af kommuner og regioner via klynger, hvor kommunerne herved kan sammenligne deres egne resultater med andre sammenlignelige kommuner.
- give adgang til udvalgte nøgletal.

Effektivindsats.dk
Effektivindsats.dk er et budgetsimuleringsværktøj, der udbydes af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, og tilbyder kommunerne et struktureret beslutningsgrundlag i forhold til budgetlægningen. Sigtet er at bidrage til, at den aktive indsats prioriteres i den lokale budgetproces.

Jobeffekter.dk
På jobeffekter.dk fås et samlet overblik over effekter af den aktive beskæftigelsesindsats, der er fremlagt i forskningsmæssig sammenhæng, og der gives mulighed for at se resuméer af de enkelte forskningsbaserede studier vedrørende arbejdsmarkedsparate ledige. Herved kan kommunerne få adgang til viden om den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt af forskellige indsatser til arbejdsmarkedsparate ledige.

▸ Mangel på viden om borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Af boks 6.3 fremgår det, at vidensbanken "jobeffekter.dk" kun giver adgang til viden omkring indsatser for arbejdsmarkedsparate ledige. En systematisk samling af viden om virksomme indsatser for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet synes dog at være ligeså anvendelig, men dette stilles ikke på nuværende tidspunkt til rådighed for kommunerne gennem jobeffekter.dk. Det skyldes, at der endnu ikke er tilstrækkeligt med studier i databasen for disse grupper. Den samlede vidensmængde for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er ikke mindre end for de arbejdsmarkedsparate, men på grund af gruppens mange undergrupper er der generelt behov for mere viden for at dække alle områder.

▸ Investeringer kan være uoverskuelige

Den vedtagne omlægning af forsørgelsesrefusionen medfører, at betydningen af at foretage de rigtige investeringer for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet øges. Da investeringshorisonten for disse borgere ofte er lang og da gevinsten kan tilfalde andre forvaltninger end dem, der foretager investeringer, kan det være et problem for kommunerne at overskue disse investeringer, jf. kapitel 5. Staten stiller dog ikke et investeringsværktøj til rådighed, der kan øge langsigtet resultatfokus og fremme en tværfaglig indsats.

Aftalesystemet som resultatsstyringsværktøj

Som supplement til resultatstyring baseret på økonomiske incitamenter og udbredelse af viden, er der mulighed for, at man gennem de årlige aftaler mellem kommunerne og staten om kommunernes økonomi udarbejder fælles mål for beskæftigelsesindsatsen, jf. tabel 6.1. Sådanne mål er i sagens natur aftalebaserede, men de kan fungere som et redskab til at fastsætte nogle fælles mål, som kommunerne efterfølgende vil blive målt på. Aftalesystemet har den fordel, at det er en årligt tilbagevendende begivenhed, hvorfor der vil være mulighed for at tilpasse redskabet årligt, eller helt gå væk fra brugen af redskabet ret omkostningsfrit.

6.3.2 Resultatstyring mellem kommune/jobcenter og jobcentermedarbejder

Det er jobcenterledelsen, der har ansvaret for, at indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, såvel som arbejdsmarkedsparate ledige, er effektfuld og ressourceeffektiv i forhold til den vedtagne lokale beskæftigelsespolitik.

▸ Resultatstyring i jobcentre kræver de fornødne redskaber

Resultatbaseret styring på det underordnede niveau kræver jobcenterledelsens fokus og klarhed om, hvilke resultater man styrer efter såvel som en optimal indretning af de fire lokale styringsredskaber. Jobcenterledelsens ansvar kan understøttes gennem styringsværktøjer. Der eksisterer imidlertid ikke noget nationalt udviklet styringsværktøj, der kan måle resultater på decentralt niveau og understøtte jobcenterledelsen i deres arbejde.

Der findes ikke noget samlet overblik over, hvor mange kommuner/jobcentre, der har erfaringer med at operationalisere de kommunalt fastsatte beskæftigelsespolitiske mål og omsætte dem til resultatbaseret styring, hvor man opgør og følger op på medarbejderes resultater. Quartz+Co & BDO (2014) har dog undersøgt, i hvor stort omfang jobcentrene opgør medarbejdernes produktivitet. Det er muligt, at de adspurgte personer har opfattet produktivitet som andel borgere, der hjælpes i beskæftigelse (resultater), men det kan ligeså vel være blevet opfattet som eksempelvis antal gennemførte samtaler (output). Opgørelsen er således ikke udelukkende udtryk for opgørelse af resultater, men den kan give en indikation af omfanget.

▸ Produktivitet opgøres ikke i stort omfang i jobcentre

Tabel 6.2 viser opgørelsen af medarbejdernes produktivitet ifølge undersøgelsen. Det ses, at knap 22 pct. af jobcentrene opgør produktiviteten mindre end en gang om året. Disse jobcentre kan nødvendigvis ikke gøre brug af systematisk resultatstyring på baggrund af medarbejderes (resultat)produktivitet. Modsat ses det, at godt 45 pct. opgør produktiviteten mindst en gang om måneden. Der er således stor variation i opfølgning af produktivitet mellem kommunerne.

Det er væsentligt, at produktivitetsmåling ikke baserer sig på output, som for eksempel antal sager, idet outputmål ikke viser noget om kvaliteten af sagsbehandlingen, eller om sagsbehandlingen fører til beskæftigelse.

Tabel 6.2 Opgørelse af medarbejderes produktivitet i jobcentrene

	Frekvens	Procent
Mindre end 1 gang om året	19	21,7
1-2 gange om året	11	12,5
Hvert kvartal	9	10,2
Hver anden måned	6	6,8
Mindst 1 gang om måneden	40	45,5
Ikke svaret	3	3,4

Kilde: Beskæftigelsesministeriets beregninger på baggrund af data fra Quartz+Co & BDO (2014)

▸ Differentieret mål for de enkelte målgrupper kan være en fordel

I boks 6.4 er et eksempel på, hvordan resultatstyring mellem kommune og den enkelte medarbejder kan udmøntes i praksis. Eksemplet viser blandt andet, hvordan man kan arbejde med differentierede mål for de enkelte målgrupper. Dette kan være en fordel, da man således håndterer, at forskellige medarbejdere i jobcentre arbejder med forskellige borgere.

▼ Boks 6.4 Resultatstyring på individniveau

Case: Resultatopfølgning på individniveau
I et jobcenter har man implementeret produktivitetsopfølgning på individniveau, hvor jobcenteret følger op på den enkelte medarbejders produktion, udover de sædvanlige opfølgninger på rettidighed og forlængelsessager.

Medarbejderne i jobcentret skal forholde sig til, hvor mange borgere de forventer at kunne få ud af ledighed og i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Mål og niveauer er differentierede for de enkelte målgrupper, så en sygedagpengemedarbejder ikke har samme mål som en a-dagpenge-medarbejder, ligesom der internt i for eksempel sygedagpengeteamet er forskellige mål afhængig af medarbejderprofil og kompetencer.

Arbejdet med løbende opfølgninger på disse mål har betydet, at jobcenteret har opnået en forbedret målopfyldelse og en ressourcebesparelse.

Kilde: Quartz+Co & BDO (2014)

Profilafklaringsværktøj til jobcentermedarbejdere

▸ **Profilafklaring kan være afsæt for arbejdet med borgerne**

For at understøtte jobcentermedarbejdernes arbejde med uddannelseshjælpsmodtagere bliver der med kontanthjælpsreformen stillet et profilafklaringsredskab til rådighed til kommunerne (se mere i boks 6.5). Et profilafklaringsværktøj er i sig selv ikke et resultatbaseret styringsredskab, men mere et input-redskab. Det kan dog anvendes til at vurdere borgeres muligheder for overgang til beskæftigelse eller uddannelse. Denne vurdering kan bruges til fastsættelse af mål på underordnet niveau, der tager højde for forskelligheden i de sager, der behandles.

En profilafklaring kan være afsæt for progressionsarbejde med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der efterfølgende kan bruges til at afgøre, om en borger er kommet nærmere et job eller uddannelse i forhold til udgangspunktet. Profilafklaring kan endvidere have en rolle at spille i forhold til at borgeren får en samlet, koordineret indsats på tværs af forvaltninger.

▼ **Boks 6.5. Profilafklaringsværktøj**

Som led i kontanthjælpsreformen er der udviklet et profilafklaringsværktøj, som kan understøtte visitationen af borgere ved at give jobcentermedarbejderen en indikation af, hvilke unge, der er åbenlyst uddannelsesparate. Formålet med profilafklaring er at målrette indsatsen, så ressourcerne i kommunerne i højere grad kan anvendes til de unge, der har størst behov. Samtidig skal profilafklaring bidrage til, at den unge allerede før første samtale gør sig tanker om sin vej mod uddannelse og job og samtidig etablere et udgangspunkt for et fælles "refleksionsgrundlag" mellem den unge og jobcentermedarbejderen i visitationsforløbet.

Første version af profilafklaringsværktøjet til uddannelseshjælpsmodtagere blev lanceret den 1. maj 2014 og understøtter jobcentermedarbejderens vurdering af hvilke unge, der har størst sandsynlighed for at påbegynde en uddannelse inden for et år. Siden er der igangsat et indledende arbejde i forhold til at udvikle et tilsvarende værktøj til kontanthjælps- og dagpengemodtagere.

Internationale erfaringer med resultatstyring på det lokale niveau

▸ **Der findes ikke evidens til at kunne konkludere, hvilken styring, der er bedst**

Europa-Kommissionen (2012) fremhæver, at der i international sammenhæng ikke findes evidensgrundlag til at kunne konkludere, hvilken type resultatstyring, der understøtter bestemte resultater på beskæftigelsesområdet.

En af årsagerne er formentlig, at succesfuld implementering af resultatstyring på jobcenterniveau afhænger af, hvilken kultur værktøjet skaber og om værktøjet tager højde for utilsigtet negativ adfærd, jf. eksempel i boks 6.6.

▼ **Boks 6.6 Uhensigtsmæssige incitamenter ved resultatstyring af jobcentermedarbejdere**

Case fra Storbritannien: Uhensigtsmæssige incitamenter ved resultatstyring af jobcentermedarbejdere

I perioden 2001-2005 anvendte man i Storbritannien et resultatstyringsværktøj (Job Entry Target), der havde fokus på jobcentermedarbejdernes resultater. Jobcentermedarbejderne havde individuelle faste mål for, hvor mange personer de fik i job. De ledige, der var sværest at hjælpe i job, vægtede mest i opfyldelse af mål. Jobcentermedarbejderne skulle desuden kunne vise brug af et tilbud, der resulterede i beskæftigelse i hver sag.

I forbindelse med målopfyldelse blev der udarbejdet daglige lister, der viste hvor mange point jobcentermedarbejderne opnåede. Styringsværktøjet virkede meget motiverende, men det viste sig at medføre en række problemer, herunder manglende velvilje til at dele information om for eksempel ledige stillinger, konkurrence om at arbejde med personer med gode beskæftigelsesmuligheder samt unødig brug af tilbud til borgere. På grund af disse incitamentsproblemer blev værktøjet afskaffet.

Kilde: Europa-Kommissionen (2012)

6.4 Kan resultatstyring anvendes for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet?

▸ Progressionsmåling kan supplere resultatstyring

Et af de overordnede mål med beskæftigelsesindsatsen er at bringe offentligt forsørgede i job eller uddannelse, men for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan det være problematisk udelukkende at anvende dette mål som styringsmål, idet vejen til job eller uddannelse kan være lang, jf. kapitel 3.

6.4.1 Brug af progressionsmålingsværktøj og kvalitetssikring af indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet

Borgere og deres pårørende kan have brug for at vide, om indsatsen fører i retning af job og uddannelse. Det kan give tryghed og styrke troen på, at det kan lykkes på trods af eventuel modgang. Kommunerne har ligeledes brug for at vide, hvor borgerne er på deres vej mod job og uddannelse.

Ved at kende til borgernes aktuelle styrker og barrierer, samt have blik for det langsigtede mål om job og uddannelse, kan borger, pårørende og kommuner arbejde sammen om at give den nødvendige indsats og støtte, som bringer borgeren videre. Progressionsmålinger kan i den sammenhæng være en hjælp for både borger, pårørende og kommunerne. Progressionsmålinger viser borgernes aktuelle styrker og barrierer samt deres udvikling i retning mod job og uddannelse.

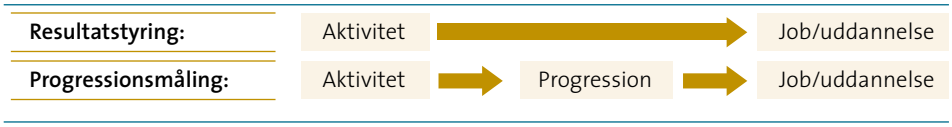
▸ Progressionsmåling kan belyse, om borgere er på rette vej

Det overordnede formål med progressionsmålinger er at understøtte beskæftigelsesindsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet ved at udvikle, dokumentere og stille målinger til rådighed, der kan bruges til at afgøre, om en borger er kommet nærmere et job eller uddannelse. Værktøjet kan således give medarbejdere i jobcentre tidligere feedback i langsigtet arbejde med borgere.

Grundlæggende handler progressionsmål om de dokumenterbare skridt, der er på vejen til at bringe ydelsesmodtagere i job, og som kan påvirkes. For disse borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan problemerne ofte være sammensatte og have både fysisk, psykisk og social karakter. Ud fra progressionskriterier kan medarbejderne i jobcentre vurdere forskellige indsatsers effekter for disse borgere på den korte og mellemlange bane, hvilket kan give anledning til at justere indsatsen. Progressionsmåling kan således også anskues som et indsatsredskab, idet det kan optimere indsatsen for borgere. Værktøjet kan endvidere være gavnlig i forhold til at samle indsatsen for borgeren, når der sker skift mellem forskellige kommunale medarbejdere og forvaltninger.

Figur 6.2 viser forskellen mellem resultatstyring og progressionsmåling. I klassisk resultatstyring giver man en indsats, der forventes at føre til job eller uddannelse. Ved progressionsmålinger følger man borgere over længere tid og måler løbende på en række faktorer.

Figur 6.2 Progressionsmåling



Potentielle progressionsfaktorer kan indhentes inden for eksempel beskæftigelses, social- og sundhedsområdet. Det kunne for eksempel være en løbende indsamling af viden om borgeres selvoplevede helbred, hvorved det fremgår, om borgere over tid oplever at få et bedre helbred (progression). I tabel 6.3 er oplistet en række potentielle faktorer. Listen er ikke udtømmende.

Tabel 6.3 Eksempler på potentielle progressionsfaktorer

Beskæftigelse	Socialt	Sundhed
Jobparathed/motivation	Bolig	Fysisk helbred
Jobønsker	Økonomi	Psykisk helbred
Faglige færdigheder	Familie	Søvn
Samarbejdsevner	Misbrug	Kost
Evne til at overholde aftaler	Netværk	Motion
Mestringsfærdigheder		Medicin

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Brugen af progression bør sigte efter, at der er:

- Etableret et kausalt link mellem borgeres progression på udvalgte indikatorer og sandsynligheden for at komme i job eller uddannelse på længere sigt.
- Etableret et kausalt link mellem indsatser og progression.

Det er vigtigt, at punkt 1 foreligger inden punkt 2, da der ellers er risiko for at igangsætte indsatser, der fører til progression, men ikke til job eller uddannelse på sigt.

I praksis vil gode progressionsfaktorer for borgeres vej mod job eller uddannelse være faktorer, der blot har en statistisk positiv sammenhæng med job og uddannelse.

Ved anvendelse af et progressionsværktøj i jobcentrene genereres der viden, som kan optimere prioritering af indsatser. Den viden kan også medvirke til, at der løbende indsamles data på aggregeret niveau om, hvilke progressioner, der har sammenhæng med beskæftigelse/uddannelse, og hvilke indsatser, der fører til progression.

6.4.2 Hvor langt er kommunerne med at arbejde efter progressionsmål?

▸ Der findes ikke autoritative progressionsmålinger i jobcentrene

I dag findes der ikke autoritative progressionsmålinger i jobcentrene. Nogle jobcentre har selv udviklet progressionsmålinger, men disse målinger bygger ikke på egentlig dokumenteret viden om, at indikatorerne udgør skridt på vejen mod et job.

I sommeren 2013 gennemførte de tidligere beskæftigelsesregioner en uformel høring i jobcentrene om deres erfaringer med progressionsmålinger. Cirka 20 kommuner havde erfaring med udvikling og brug af egne progressionsmålinger med faktorer i tråd med tabel 6.3. To af disse kommuner er Københavns Kommune og Vejle Kommune, jf. boks 6.7.

▼ Boks 6.7 Brug af progressionsmålinger i kommunerne

Case: Københavns Kommune
Københavns Kommune lancerede i 2013 KBHiJob.dk, som er et frivilligt selvbetjeningsværktøj, hvor borgere forbereder sig hjemmefra ved at sætte ord på, hvilke job de kan bestride, og hvordan de søger job. Til samtalen vurderer jobcentermedarbejderne borgerens input i forhold til hans eller hendes udviklingsmål (progressionsmåling). I Københavns Kommune har man valgt fem udviklingsmål, som samlet skal give et billede af de aktivitetsparate borgeres afstand til arbejdsmarkedet: faglige færdigheder, arbejdsmarkedsperspektiv, personlige og sociale kompetencer, sociale forhold og helbred. Borgeren kan på sin side se sin score på en skala fra 1-5 på de fem udviklingsmål ved seneste samtale samt udviklingen over tid.

Case: Vejle Kommune
I Vejle Kommune anvender man "resultatskabende samtaler", der er et dialogværktøj, som anvendes i mødet med borgere, der har en eller flere barrierer i forhold til job/uddannelse. En resultatskabende samtale sætter fokus på de konkrete forhold, der udgør en barriere i forhold til borgerens mulighed for hurtigst muligt at komme i job eller uddannelse. Det kan eksempelvis være samarbejdsevne, kommunikation eller evne til at klare hverdagen. Beskæftigelsesrådgiveren vælger i samarbejde med borgeren de indikatorer, der skal arbejdes med. Antallet vil variere afhængig af den enkelte borgers situation. Redskabet giver mulighed for at synliggøre de små skridt på vejen mod arbejdsmarkedet for den enkelte borger. Samtidig fungerer resultatskabende samtaler som et måleredskab til at se, om indsatsen reelt har den tiltænkte effekt.

Kilde: Københavns Kommune og Vejle Kommune.

6.4.3 Beskæftigelsesindikatorprojektet

▸ Projekt klarlægger, hvad der bringer ikke-arbejdsmarkedsparate tættere på job

Ti kommuner deltager i perioden 2011-2016 i et beskæftigelsesindikatorprojekt, hvor New Insight/Deloitte m.fl. forsøger at etablere den beskrevne kausalitet mellem progression og beskæftigelse samt indsats og progression og undersøger, hvilke forhold, der øger arbejdsmarkedsparathed for kontanthjælpsmodtagere i den tidligere matchgruppe 2.

På baggrund af et forskningsbaseret litteratur-review er der udvalgt en række indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, der omhandler faglige kvalifikationer, sociale kompetencer, personlige kompetencer, mestringsforventning, fysisk og psykisk helbred, helbredsmestring samt jobsøgningsadfærd og kompetencer (New Insight m.fl. 2014a).

Cirka. 5.000 kontanthjælpsmodtagere i den tidligere matchgruppe 2 får målt deres progression på de udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed. I projektperioden indsamles data fra jobcentermedarbejder og borger hver tredje måned. Projektet følger de enkelte borgere i tre år, eller indtil de kommer i job.

Målet er at klarlægge, om progression på indikatorer hænger sammen med øget jobsandsynlighed. Derudover gennemføres en række casestudier for et antal borgere for at afdække borgernes oplevelser, erfaringer og viden om, hvad der fremmer eller hindrer progression på arbejdsmarkedsparathed og arbejdsmarkedstilknytning.

▼ Boks 6.8 Resultater fra beskæftigelsesindikatorprojektet

Foreløbige resultater fra beskæftigelsesindikatorprojektet viser, at følgende er forbundet med øget jobsøgning:

- En idé om, hvilket arbejde man vil have (blandt mænd).
- Overskud i hverdagen til at fokusere på arbejde (primært blandt kvinder).
- Helbredsmestring og troen på at kunne klare et arbejde.
- Viden om, hvad der skal gøres for at forbedre jobchancerne (primært blandt kvinder).
- Hvis jobcentermedarbejderen vurderer, at borgeren handler målrettet i forhold til at komme i job.
- Hvis jobcentermedarbejderen vurderer, at borgeren har gode chancer for at være i job inden for et år.
- Større reservationsløn (svagt stigende).

Vedrørende sammenhænge mellem indikatorer og beskæftigelse viser foreløbige resultater, at:

- jobcentermedarbejderens vurdering af borgerens chance for at komme i job inden for et år har en positiv sammenhæng med, at borgerne faktisk kommer i beskæftigelse. Lidt mindre sammenhængskraft har jobcentermedarbejderens vurdering af borgerens målrettethed i forhold til at komme i job.
- borgerens evne til at opsøge og tage initiativ til dialog med andre har positiv sammenhæng med at komme i beskæftigelse.
- forbedret helbred øger sandsynligheden for at være i job. Det kan være forklaret ved, at borgere, der oplever forbedret helbred, søger mere efter job og derved har større chance for at finde job.
- Antallet af søgekanaler påvirker chancen for job.
- Borgere med reservationsløn på under 10.000 kr. om måneden har en statistisk signifikant lavere chance for at være i beskæftigelse end andre borgere.

Kilde: New Insight m.fl. (2014b)

▸ Der kan være udsigt til at kunne styre efter delmål med betydning for beskæftigelse

Foreløbige resultater fra beskæftigelsesindikatorprojektet (se boks 6.8) viser, at et progressionsværktøj kan give viden om vejen til beskæftigelse for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Resultaterne viser for eksempel, at forbedret helbred hænger sammen med sandsynligheden for at være i beskæftigelse, ligesom et stigende antal af søgekanaler også hænger sammen med sandsynligheden for at få job. Resultaterne indikerer dermed, at der er udsigt til at kunne styre efter delmål med betydningen for beskæftigelse. Et sådant værktøj kan dermed på sigt støtte jobcentrenes arbejde med at tilpasse indsatsen for den enkelte.

Progressionsmåling er ligeledes anvendt i andre projekter, jf. boks 6.9. Projekterne gør alle brug af forskellige værktøjer, hvilket gør grundlaget for sammenligning svært. Med mange forskellige værktøjer er der desuden risiko for, at der ikke indhentes erfaringer med det samme værktøj fra et tilpas stort antal kommuner i etableringen af kausalsammenhænge. Mange forskellige projekter kan dog anvendes som et bredere grundlag af input til, hvordan et godt progressionsværktøj opbygges.

▼ Boks 6.9. Projekter med progressionsmålinger

- På rette vej – i job
- Brug for alle
- Mentorforsøg
- Virksomhedscentre generation 2
- Empowermentprojekterne
- Progressionsværktøj for udsatte

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

6.5 Investeringstankegang i kommuner - herunder Skandia-modellen

Når en indsats igangsættes i kommunerne er det muligt, at gevinsten af indsatsen som nævnt først realiseres år efter igangsættelse, og muligvis tilfalder gevinsten ikke udelukkende den forvaltning, der bærer omkostningerne. Dette er især gældende for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, hvor der måske først efter nogle år med progression rent faktisk er en afgang til beskæftigelse eller uddannelse.

I kapitel 5 peges der på, at understøttelse af en investeringstankegang er et godt grundlag for en tværgående indsats. I Sverige anvender man en såkaldt "skandia-model", der gør det muligt for svenske kommuner at beregne den samfundsøkonomiske gevinst ved at igangsætte lokale indsatser (CEBR, 2015). På den måde har man et prioriteringsværktøj, der fordrer en investeringstankegang på tværs. CEBR har udviklet en dansk udgave af modellen, der ud fra registerdata baserer sig på en lang række af omkostninger (se boks 6.10).

▼ Boks 6.10 Den danske skandia-model

Skandia-modellen er en investeringskalkule, som understøtter kommunerne i at målrette indsatser over for socialt udsatte med henblik på at skitsere potentielle samfundsøkonomiske besparelser.

Skandia-modellen er oprindeligt udviklet i Sverige, hvor modellen er blevet anvendt de seneste snart otte år i kommunerne. I alt er 80 svenske kommuner uddannet i brugen af modellen.

Den danske version af modellen er udviklet af CEBR over det seneste år og er fortsat under udvikling. Modellen baserer sig på registerdata og indeholder en lang række af gennemsnitlige omkostninger i følgende grupperinger:

- Lønindkomst
- Skattebetaling
- Overførselsindkomst
- Omkostninger i sygehusvæsenet og ved lægebesøg
- Omkostninger relateret til kriminalitet

Disse omkostninger varierer afhængigt af, hvilken gruppe der undersøges. I modellen kan personer tilhøre følgende målgrupper: stofmisbrugere, anbragte uden for hjemmet/forebyggende foranstaltninger, psykisk syge, personer med livsstilssygdomme, langvarig offentlig forsørgede samt normalbefolkning. Ud fra disse hovedgrupper, kan man konstruere sammensatte målgrupper, for eksempel personer med psykiske lidelser på længerevarende offentlig forsørgelse.

Kilde: CEBR (2015)

Boks 6.11 indeholder et investeringseksempel foretaget på den danske skandia-model (CEBR, 2015). I eksemplet beregnes omkostninger og gevinster ved at igangsætte et tværgående tilbud (IPS) for kommune, region og stat.

▼ Boks 6.11 Investeringseksempel – IPS (Individual Placement and Support)

Den primære målsætning for IPS er at støtte personer med psykiske lidelser til at få et arbejde. Tanken er, at borgeren modtager støtte og behandling, imens borgeren er på en virksomhed - i modsætning til at borgeren modtager behandling og støtte, inden personen deltager i virksomhedsrettede indsatser. IPS-tilbud kan således igangsættes, samtidig med at borgeren er under behandling i det regionale psykiatriske system, idet indsatsen er en kombination af blandt andet et virksomhedsrettet tilbud (jobformidler/mentor og tilbud på en virksomhed), psykiatrisk behandling og eventuelt socialpsykiatriske tilbud (for eksempel støttekontaktperson).

Indsatsen, der i dette eksempel afholdes af kommunerne, koster 55.000 kr. per person per år og varer i gennemsnit 18 måneder. Alle tal er baseret på det danske forsøg med IPS, som går under navnet INKLUSION. I beregningerne er der taget højde for refusion. Indsatsen forventes at hjælpe omkring 58 pct. af de ledige personer med psykiske lidelser tilbage på arbejdsmarkedet. Til sammenligning er det estimeret, at 23-24 pct. af de samme personer vil få en tilknytning til arbejdsmarkedet, hvis de ikke modtager nogen form for hjælp. Der er usikkerhed omkring, hvor mange år effekten varer ved, men i dette eksempel måles effekten i de efterfølgende fem år.

Kilde: CEBR (2015)

Ved at tage højde for en række omkostninger viser tabel 6.4 resultatet af et IPS-tilbud under de antagelser, der ligger til grund for eksemplet. Det ses, at tilbuddet samlet set har tjent sig hjem efter tre år, mens det for kommunen, som bærer omkostningerne, først giver et positivt resultat efter fire år.

Tabel 6.4 Akkumuleret nettoresultat per person ved et IPS-tilbud

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7
Kommune	-55.000	-65.143	-30.429	4.285	38.999	73.712	91.069
Region	0	1.535	4.605	7.674	10.744	13.814	15.349
Stat	0	9.499	28.498	47.496	66.495	85.493	94.992
Netto	-55.000	-54.109	2.673	59.455	116.237	173.019	201.410

Kilde: CEBR (2015)

Ovenstående eksempel viser, hvordan beslutninger om at foretage investeringer i tværfaglig indsats for en borger kan gøres overskuelige med et værktøj som Skandia-modellen. Det viser ligeledes, hvordan omkostninger forbundet med investeringer bæres af nogle aktører, mens gevinsten kan tilfalde andre. Dette kan overføres til det kommunale niveau, hvor omkostninger og gevinster vil fordele sig forskelligt mellem forvaltninger. Skandia-modellen kan dog ikke på nuværende tidspunkt fordele udgifter mellem forvaltninger.

6.6 Opsummering og udfordringer

Den kommende omlægning af forsørgelsesrefusionen vil styrke kommunernes økonomiske incitamenter til at få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse eller uddannelse. Muligheden for at reagere på de styrkede incitamenter kræver tilstrækkelig viden og gode redskaber. Der eksisterer dog ikke en systematisk samling af viden om virksomme indsatser for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Der findes endvidere ikke et vidensbaseret redskab, der synliggør potentialet i at foretage investeringer i borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der ofte er forsørget over en årrække. Gevinsten af investeringer vil i nogle tilfælde først realiseres år efter igangsættelse, og muligvis tilfalder gevinsten ikke udelukkende den forvaltning, der bærer omkostningerne. Disse omstændigheder må ikke afholde kommunerne fra at igangsætte initiativer, der på lang sigt er en gevinst for de enkelte borgere såvel som samfundet.

Der tegner sig et billede af, at der er stor variation i brugen resultatopfølgning på medarbejderniveau i kommunerne. Der findes eksempler på brug af resultatstyring i kommunerne, men der findes ikke noget overblik over, hvor mange kommuner, der anvender muligheden for at styrke og forbedre arbejdet med resultater for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan have lang vej til gode resultater i form af beskæftigelse eller uddannelse. Et progressionsværktøj er et redskab til at håndtere dette. Nogle kommuner har selv udviklet redskaber, der kan måle progression, og flere centralt igangsatte projekter har indeholdt elementer af progressionsmåling. Erfaringer fra beskæftigelsesindikatorprojektet viser, at et progressionsværktøj kan støtte jobcentrenes arbejde med at tilpasse indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, men langt fra alle kommuner har et progressionsværktøj til rådighed.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan muliggøres det, at kommunerne kan igangsætte indsatser ud fra en evidensbaseret viden om, hvad der virker?
- Hvordan kan man tilskynde kommuner til at anvende metoder, der viser, hvordan investering i borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan give gode lønsomme resultater på lang sigt og vise sig på andre forvaltningsområder end der, hvor investeringen igangsættes?
- Hvordan sikres en systematisk og veludviklet tilgang til resultatstyring på medarbejderniveau i kommunerne, således at alle kommuner kan styre efter resultater på et solidt grundlag?
- Hvordan kan man få alle kommuner til at forbedre indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet gennem brug af progressionsmålinger på et fagligt fundament?

Kapitel 7. Revalidering

7.1 Indledning

Ifølge kommissoriet skal ekspertgruppen gennemføre udredningen med fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse. Formålet med dette kapitel er på denne baggrund at afdække revalideringsordningens nuværende plads i beskæftigelsessystemet.

Revalideringsordningen har eksisteret siden 1960 som et redskab i beskæftigelsesindsatsen for personer med begrænsninger i arbejdsevnen. Siden 2003 er mulighederne for at give uddannelse og andre aktive tilbud i beskæftigelsessystemet gradvist blevet forbedret samtidig med, at der er indført bedre muligheder for økonomisk støtte i SU-systemet til enlige forsørgere og personer med handicap, der traditionelt har fyldt meget i revalideringsordningen. Antallet af revalidender har da også tilsvarende i en længere periode været aftagende og er siden 2004 faldet med cirka 60 pct.

Med ordningen følger en ydelse, der for de over 30-årige svarer til maksimale dagpenge, og som dermed er højere end ydelser i for eksempel kontanthjælpssystemet eller på ressourceforløb. For unge under 30 år svarer revalideringsydelsen som hovedregel til ydelsesniveauet i kontanthjælpssystemet før kontanthjælpsreformen.

▸ Betydelig variation i kommunernes brug af revalidering

Den kommunale praksis varierer betydeligt på tværs af landets kommuner. Variationen kan ikke forklares af forskelle i rammevilkår, og der er således noget der tyder på, at bopælskommunens praksis og prioriteringer er med til at afgøre, hvorvidt der visiteres til revalidering.

Nedenfor undersøges derfor forholdet mellem revalideringsordningen og de øvrige ordninger i det samlede beskæftigelsessystem i lyset af de seneste cirka ti års ændringer og reformer på tilstødende ordninger, der har forbedret mulighederne for aktive tilbud og uddannelse uden for revalideringsordningen.

Til brug for analysen er der blevet gennemført en ekstern evaluering af revalideringsordningen, hvis overordnede formål har været at beskrive og vurdere kommunernes brug af ordningen samt, hvilken rolle revalideringsordningen spiller i den nuværende beskæftigelsesindsats.

7.2 Hvad er revalidering?

▸ Revalidering forudsætter nedsat arbejdsevne, og at der ikke kan opnås selvforsørgelse via andre ordninger

Formålet med revalidering er at hjælpe personer, der har begrænsninger i arbejdsevnen, til enten at komme ind på arbejdsmarkedet eller til at opnå fastholdelse på arbejdsmarkedet. Begrænsningerne i arbejdsevnen kan have fysiske, psykiske og/eller sociale årsager. Ved vurderingen heraf anvendes rehabiliteringsplanens forberedende del.

Kommunen kan først give tilbud om revalidering, når kommunen har vurderet, at personen ikke via andre tilbud eller ordninger kan hjælpes til at få tilknytning til arbejdsmarkedet, og hvis der er en realistisk mulighed for, at revalidering kan føre til hel eller delvis selvforsørgelse. Det betyder for eksempel, at kontanthjælpsmodtagere eller sygedagpengemodtagere, der kan opnå selvforsørgelse ved at få tilbud på kontanthjælp eller sygedagpenge, ikke er i målgruppen for revalidering. Det betyder også, at personer, der er i målgruppen for ressourceforløb, ikke er i målgruppe for revalidering, fordi de har så komplekse problemer, at

det kræver en længerevarende tværfaglig indsats at få dem nærmere målet om job eller uddannelse.[1]

Revalidering gives først og fremmest med henblik på beskæftigelse på normale vilkår og på fuld tid. Hvis dette ikke er muligt, kan revalidering også gives med henblik på et fleksjob eller et deltidsjob/job med løntilskud til en førtidspensionist.

Indsatsen under revalidering består typisk af uddannelsesforløb på en uddannelsesinstitution under redskabet vejledning og opkvalificering. Det kan dog også være et forløb på en virksomhed (virksomhedsrevalidering) under redskaberne virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Der skal være fastlagt et konkret beskæftigelsesmål forud for revalideringsforløbet.

Under revalidering får personen som hovedregel revalideringsydelse. For revalidender, der er fyldt 30 år, svarer revalideringsydelsen til den højeste dagpengesats, mens den for personer under 30 år som hovedregel er lavere. Revalideringsydelse er uafhængig af ægtefællens indkomst og formueforhold og af personens egne formueforhold. En kommune kan højst planlægge en periode med revalideringsydelse i fem år, bortset fra i særlige tilfælde.

Ved virksomhedsrevalidering kan det besluttes, at der skal gives løn i stedet for revalideringsydelse. Lønnen vil som hovedregel, som minimum, svare til den mindste overenskomstmæssige løn på det aktuelle ansættelsesområde. Arbejdsgiveren får løntilskud, når der udbetales løn under revalideringen.

Revalideringsreglerne giver desuden under visse forudsætninger mulighed for støtte til nødvendige merudgifter til bolig til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Tillige giver de under visse forudsætninger mulighed for tilskud eller rentefrit lån til etablering af selvstændig virksomhed.

Forrevalidering er aktiviteter, som gennemføres, før beskæftigelsesmålet er afklaret, og som har et afklarende sigte. Forrevalidering kan for eksempel iværksættes, hvis der er behov for nærmere afklaring af personens muligheder, før indholdet af et revalideringsforløb kan besluttes. En forrevalidering indebærer ikke automatisk, at der skal iværksættes yderligere revalidering, og i praksis er det kun få forrevalideringer for personer på kontanthjælp, der leder til et egentligt revalideringsforløb.[2] Under forrevalidering udgør den økonomiske hjælp personens hidtidige ydelse – det vil sige typisk sygedagpenge eller kontanthjælp.

7.3 Udvikling i revalideringsordningens tilgang og indhold

▸ Fald i brugen af revalidering igennem flere år

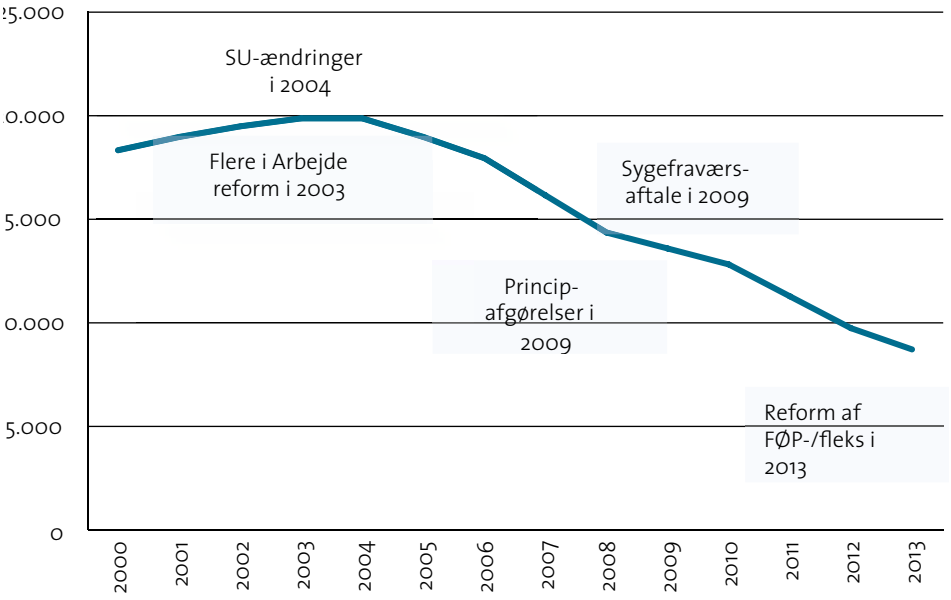
Antallet af revalidender er mere end halveret de seneste ti år. Det skal ses i lyset af, at mulighederne i den ordinære beskæftigelsesindsats og i SU-systemet er blevet forbedret på en række områder.[3]

7.3.1 Udviklingen i tilgangen til revalideringsordningen

I 2013 var der cirka 9.000 fuldtidspersoner i revalidering. Antallet af revalidender er faldet med knap 60 pct. fra cirka 20.000 fuldtidspersoner i revalidering i 2004, jf. figur 7.1.

1 Det udelukker dog ikke, at personer, der har været igennem et ressourceforløb, eventuelt vil kunne tilbydes revalidering, hvis det vurderes at være det rette til at hjælpe personen tættere på selvforsørgelse.
2 Der findes ikke data for forrevalidering fra sygedagpenge.
3 Hvis man ser længere tilbage har indførelsen af fleksjobordningen i 1998 medført et fald i revalidering, idet fleksjobordningen gjorde det muligt for personer med en nedsat arbejdsevne at forblive på arbejdsmarkedet, hvor arbejdsgiveren kunne få tilskud helt ned til 1/3, 1/2 og 2/3 af den mindste overenskomstmæssige løn, afhængig af den nedsatte arbejdsevne.

Figur 7.1 Revalidender i perioden 2004-2013, fuldtidspersoner



Note.: Opgørelsen omfatter personer, der modtager revalideringsydelse, og personer der er i løntilskudsjob under revalideringen.
Kilde: Jobindsats.dk og Danmarks Statistik.

Faldet skyldes primært, at der påbegyndes langt færre forløb, og ikke at varigheden af forløbene er kortere. Således er antallet af påbegyndte forløb faldet fra cirka 15.000 til cirka 5.000 fra 2004 til 2013, svarende til et fald på 66 pct., mens den gennemsnitlige varighed af forløbene er stort set uændret (cirka 35 uger).

▸ Der er indført bedre muligheder for uddannelse m.v. efter andre ordninger

Faldet i brugen af revalidering skal som nævnt ses i lyset af, at mulighederne for uddannelsestilbud og anden aktiv indsats, særligt inden for kontanthjælps- og sygedagpengesystemet, er blevet forbedret. Derudover er de økonomiske muligheder for enlige forsørgere og handicappede i SU-systemet ligeledes blevet forbedret.[4] Det var tilsigtet og forventet, at disse ændringer ville mindske behovet for revalidering.[5] Derudover kan den øgede brug af fleksjobordningen, de generelt gunstige konjunkturer på arbejdsmarkedet frem til 2008 samt en ændret praksis på baggrund af principafgørelser fra Ankestyrelsen - jf. boks 7.2 - have mindsket anvendelsen.[6] Aktiviteten på revalideringsordningen er fortsat med at falde frem til i dag.

Endvidere synes nedgangen ikke at være et resultat af, at der skulle være sket en stigning i antallet af personer, som uretmæssigt har fået afslag på revalidering.

Ankestyrelsen offentliggjorde således en praksisundersøgelse (Ankestyrelsen, 2009) i december 2009 vedrørende kommunernes afgørelser om afslag eller bevilling af revalidering. Der er på den baggrund ikke tegn på, at ordningen bevilges til personer, der ikke er berettiget, eller at der er personer, som har fået uretmæssig afslag. Praksisundersøgelsen afdækker dog ikke i hvilket omfang, kommunerne opfylder oplysningspligten over for borgerne i forhold til revalideringsordningen. Det kan have betydning for borgere, der er i målgruppen for revalidering, men som aldrig søger, fordi de ikke er oplyst om muligheden. Praksisundersøgelsen

4 Lovforslag L 81 fra 2003/2004 (Indførelsen af SU til personer med varig funktionsnedsættelse). Det fremgår af lovforslaget, at forslaget indebærer en besparelse på udgifterne til revalidering på i størrelsesordenen 40 mio. kr. (2003-niveau) som følge af, at væsentligt flere handicappede end i dag vil uddanne sig på SU frem for på revalidering.

5 Lovforslag L 225 fra 2003/2004 (Tillægsstipendium og supplerende studielån til forsørgere, forhøjelse af det højeste fribeløb og regulering af stipendier til hjemmeboende på 18 og 19 år i ungdomsuddannelser m.v.). Det fremgår blandt andet af lovforslagets bemærkninger, at det forventes, at de bedre økonomiske vilkår, som enlige forsørgere tilbydes i SU-systemet, med det lovforslag vil betyde, at flere enlige forsørgere fremover vil uddanne sig på SU frem for på revalideringsydelse.

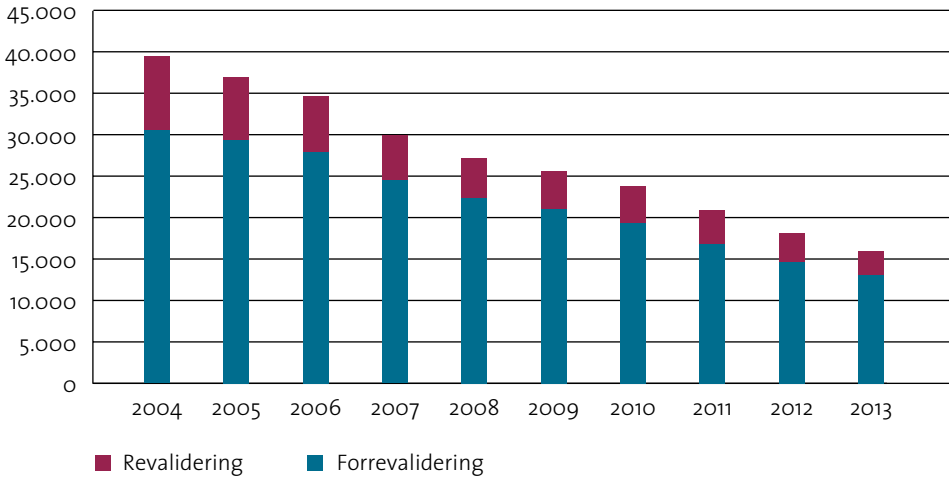
6 Afgørelser fra Ankestyrelsen over de senere år har understreget, at der ved vurdering af revalideringsansøgninger skal foretages en konkret og bred vurdering af, om ansøgeren har mulighed for at komme tilbage til arbejdsmarkedet, uden at der iværksættes revalidering. Afgørelserne fastslår, at revalideringsordningen ikke generelt giver ret til revalidering på et bestemt niveau, herunder faglært arbejde på niveau med det job, som borgeren har måttet opgive.

viser ligeledes ikke eventuelle forskelle i kommunernes politiske og administrative fokus på samt prioritering af revalideringsordningen.

▸ Stigning i antallet af fleksjob kan være medvirkende til faldet af revalidender

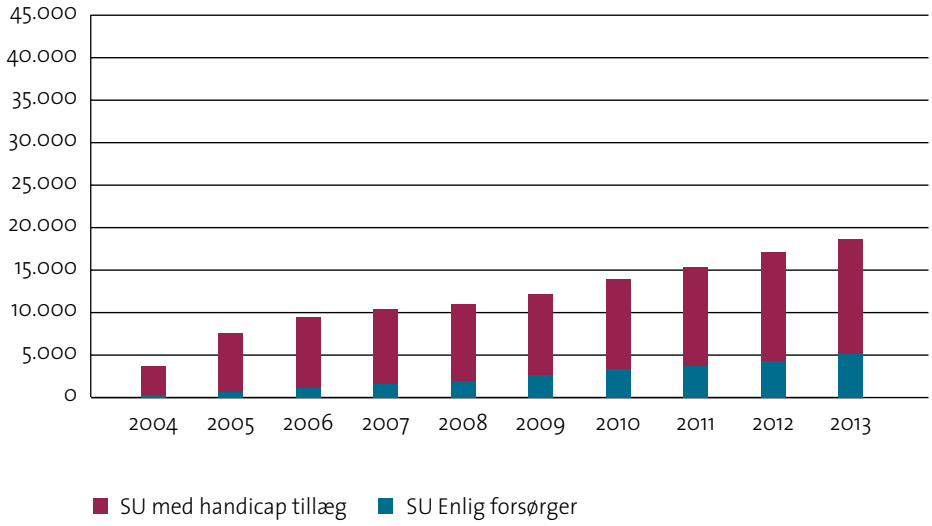
Antallet af revalidender har som nævnt været støt faldende de seneste mange år samtidig med, at flere og flere enlige forsørgere og handicappede modtager tillæg til SU'en i det ordinære uddannelsessystem og flere får ordinær uddannelse i kontanthjælps- eller sygedagpengesystemet, jf. figur 7.2 og 7.3. Derudover er antallet af fleksjob, hvor målgruppen kan være delvist sammenfaldende med målgruppen for revalideringsordningen, ligeledes steget med cirka 25.000 siden 2004, hvilket reducerer gruppen af personer, der kan komme i betragtning til en revalidering, og kan derfor være medvirkende til faldet i brugen af revalideringsordningen. Det bemærkes, at revalidering primært består af tilbud om ordinær uddannelse (cirka 70 pct., jf. figur 7.4), men at der også er mulighed for eksempelvis virksomhedsrettede tilbud, der udgør cirka 20 pct. i 2013.

Figur 7.2 Revalidender og forrevalidender på kontanthjælp, i perioden 2004-2013, opgjort i berørte personer.



Kilde: Jobindsats.dk og særtræk fra Uddannelses- og Forskningsministeriet

Figur 7.3 SU med handicaptillæg og SU for enlige forsørgere i perioden 2004-2013, opgjort i berørte personer.



Kilde: Jobindsats.dk og særtræk fra Uddannelses- og Forskningsministeriet

▼ **Boks 7.1 Forhold, der har ændret revalideringens betydning i dag**

Flere forhold i de sidste godt ti år har ændret den betydning, som revalidering har i den samlede beskæftigelsesindsats:

2003: Med reformen om "Flere i arbejde" fik kommunerne i højere grad mulighed for at give tilbud om uddannelse til for eksempel personer, der modtager kontanthjælp, så uddannelsesbehovet i højere grad kan blive dækket i kontanthjælpssystemet.

2004: Forbedringer af SU-systemet i form af dobbelt SU til enlige forsørgere under uddannelse samt tillæg til SU'en for personer på en videregående uddannelse med varig funktionsnedsættelse. Disse forbedringer har givetvis medvirket til, at behovet for revalidering er faldet, hvilket også blev forudsat, da ændringerne blev besluttet.

2009: Med reformen om nedbringelse af sygefraværet fik kommunerne mulighed for at give aktive tilbud, herunder i form af uddannelse, til alle sygedagpengemodtagere og ikke kun til sygemeldte, der opfylder betingelserne for forrevalidering.

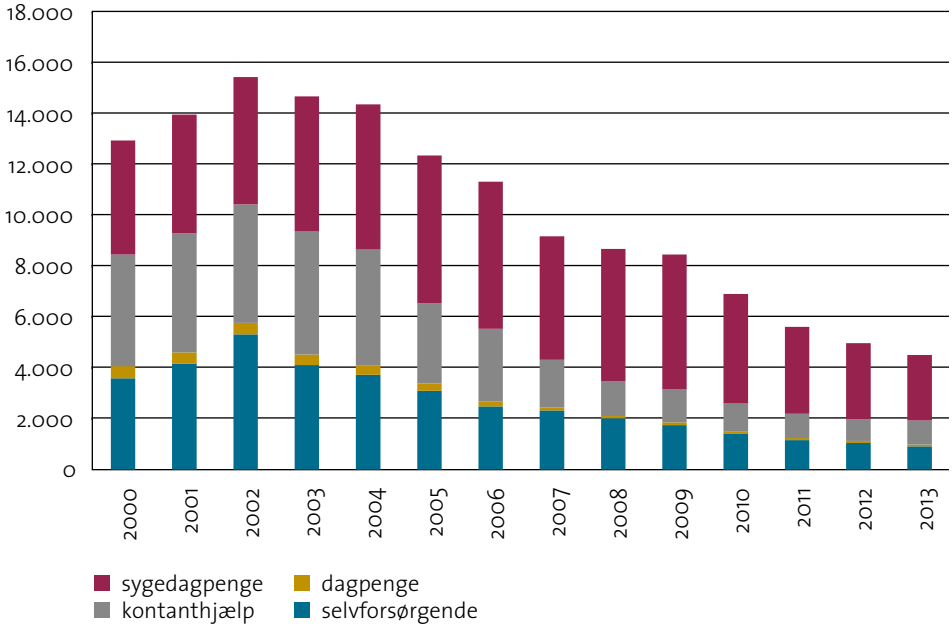
7.3.2 Hvad kendetegner revalidender?

▸ **Flertallet af revalidender kommer fra sygedagpenge**

I dag kommer over halvdelen af revalidenderne fra sygedagpenge. I 2013 kom således 57 pct. af de personer, der startede i revalidering, fra sygedagpenge. 21 pct. kom fra kontanthjælp, og 18 pct. havde været selvforsørgende, jf. figur 7.4. Til sammenligning var fordelingen i år 2000, at 35 pct. kom fra sygedagpenge, 34 pct. fra kontanthjælp og 26 pct. var selvforsørgende.

Denne tendens til, at en langt større andel kommer fra sygedagpenge skyldes først og fremmest, at der i dag er langt færre kontanthjælpsmodtagere og selvforsørgende, der påbegynder et revalideringsforløb, jf. også figur 7.4.

Figur 7.4 Fordelingen af forsørgelsesgrundlaget inden overgang til revalidering 2000-2013



Note: Selvforsørgelse er inklusiv SU-modtagere.
Figuren angiver den hyppigste ydelse i de forudgående 12 uger før start på revalideringsforløbet.
Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Blandt revalidender er der en overvægt af kvinder, mens personer med anden etnisk baggrund end dansk er underrepræsenteret. Gennemsnitsalderen er omkring 40 år. På disse parametre minder revalidender mest om sygedagpengemodtagerne.

Personer, der har været i forrevalidering (fra kontanthjælp), udgør en forholdsvis lille andel af tilgangen til revalidering, og samtidig er det en relativt lille andel af forrevalidenderne, der påbegynder et revalideringsforløb. Andelen af personer, der påbegyndte et revalideringsforløb,

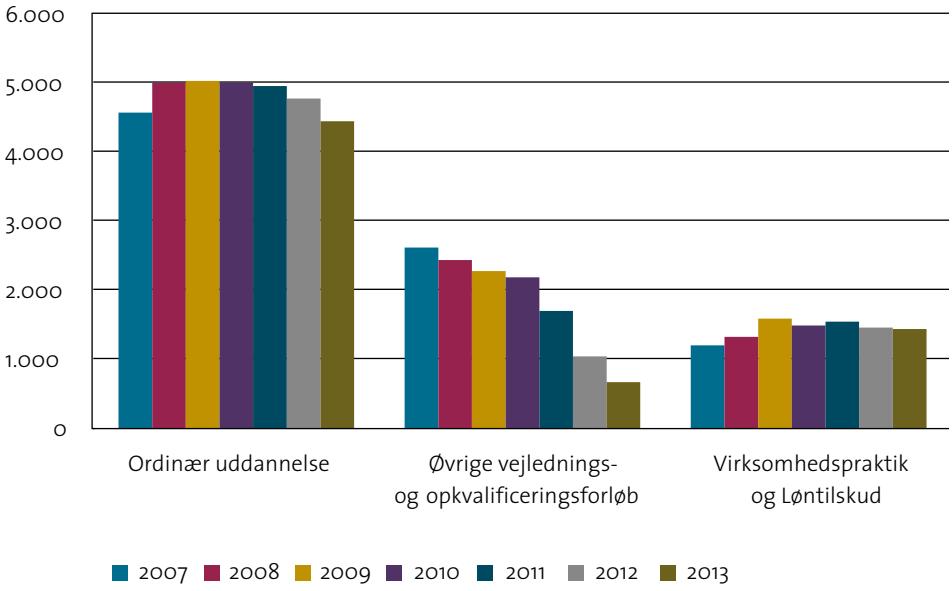
som forud havde haft et forrevalideringsforløb, udgjorde blot 16 pct. i 2013, og andelen af personer på forrevalidering, der påbegynder et revalideringsforløb, er i 2013 cirka 13 pct. Sammenhængen mellem forrevalideringsordningen og revalideringsordningen er således begrænset.

7.3.3 Hvad består de bevilgede revalideringsforløb af?

▸ Revalidering er primært ordinær uddannelse

Revalidering består primært af ordinær uddannelse og i mindre grad af øvrig vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud. Øvrig vejledning og opkvalificering har tidligere udgjort en større del af aktiviteten end den gør i dag, hvor redskabet kun udgør en meget lille del af den samlede aktivitet, jf. figur 7.5. Det kan afspejle, at særligt disse aktiviteter i stigende grad kan gennemføres i regi af det ordinære beskæftigelsessystem på kontanthjælp fra 2003 eller på sygedagpenge fra 2009.

Figur 7.5 Fuldtidsaktiverede i revalidering med jobplan 2007-2013



Kilde: Jobindsats.dk

▸ Brugen af forrevalidering er faldet

Under forrevalidering med kontanthjælp er øvrig vejledning og opkvalificering den mest brugte aktivitet. Tendensen er dog, at dette redskab bruges mindre, mens der bliver givet mere ordinær uddannelse allerede under forrevalidering. Der er ligeledes en svagt stigende tendens til at bruge virksomhedspraktik under forrevalidering.

7.4. Administration (kommunal praksis)

Der er stor variation i, hvor meget kommunerne anvender revalideringsordningen. Det skyldes en række faktorer som for eksempel usikkerhed om reglerne og en udbredt opfattelse af, at det er op til den enkelte kommune at fastsætte et serviceniveau på området – til trods for at det ikke er tilfældet. Derudover lægger de kommunale medarbejdere stor vægt på Ankestyrelsens principafgørelser fra 2009, som har ændret praksis.[7]

7.4.1 Kommunal variation

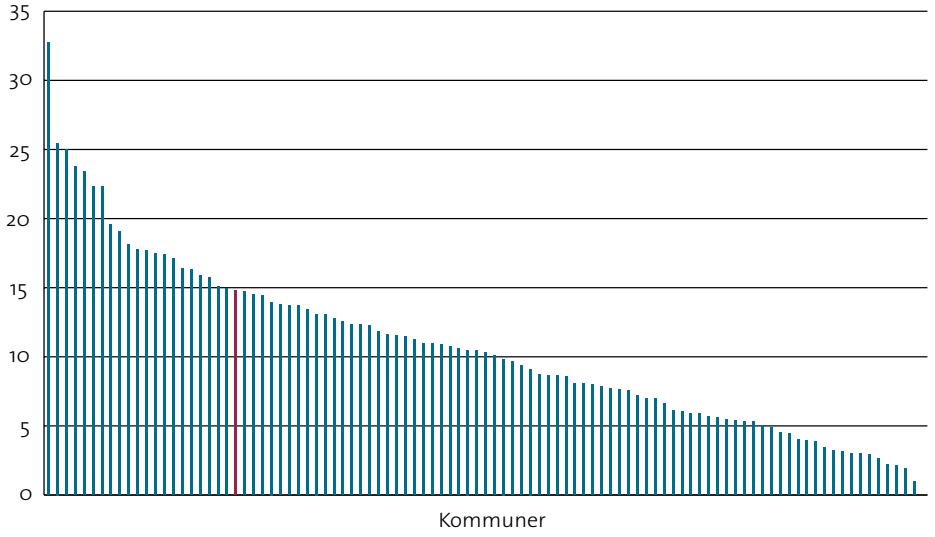
Den eksterne analyse (Rambøll, 2015b) viser, at der er betydelig forskel i kommunernes anvendelse af revalideringsordningen. Forskellene findes i både omfanget af anvendelsen, varigheden af forløb samt sammensætningen af forløb. Nogle kommuner anvender slet ikke uddannelsesrevalidering, mens uddannelsesrevalideringen i andre kommuner udgør mere end 80 pct. af alle forløb.

7 Opfattelsen i mange kommuner er, at principafgørelser og praksisundersøgelser i høj grad har mindsket grundlaget for at anvende revalidering; ikke mindst den såkaldte "frisørafgørelse" og "socialrådgiverafgørelse", jf. boks 7.2, hvor revalidering blev afvist, fordi borgeren kunne påtage sig ufaglært arbejde.

Af figur 7.6 fremgår det, at nogle kommuner bruger revalidering meget, mens andre stort set ikke bruger ordningen. Variationen i hvordan revalidering benyttes, er gældende på alle parametre såsom varighed, revalideringstype, gennemsnitlig alder samt forudgående forsørgelsesstatus.

Denne variation er uafhængig af kommunens størrelse og generelle ressourcer. Der er heller ikke nogen klare sammenhænge mellem kommunens anvendelse af revalideringsordningen og kommunens baggrundsvilkår, såsom kommunens indbyggertal, økonomiske rammevilkår og erhvervsmæssige strukturer.

Figur 7.6 Antal revalideringer per titusinder indbyggere i kommunerne (antal gennemsnitlige forløb 2008-2012 per kommune set i forhold til det gennemsnitlige antal indbyggere i perioden 2008-2010)



Note: For kommunerne anvendes det gennemsnitlige indbyggertal 2008-2010. Landsgennemsnittet er angivet med rødt.
Kilde: Rambøll (2015b)

Kommunernes brug af revalideringsordningen er ifølge den eksterne evaluering i væsentligt omfang bestemt af den enkelte kommunes politiske og administrative fokus på/prioritering af ordningen.[8] Dette kan være med til at forklare den store variation i kommunernes brug af revalidering.

▸ Forskellige fortolkninger af Ankestyrelsens principafgørelser

Analysen peger desuden på, at kommunerne finder fortolkningen af regelgrundlaget vanskeligt, og at det påvirker administrationen af ordningen. Specifikt peges der på, at kommunernes forskelligartede fortolkninger af Ankestyrelsens principafgørelser, og de muligheder disse giver for anvendelse af ordningen, er med til at forklare den kommunale variation.

Af den survey, som er gennemført i forbindelse med analysen, fremgår således at Ankestyrelsen principafgørelser har haft en betydning for den faldende brug af revalidering i kommunerne. Der peges især på, at to konkrete afgørelser (se boks 7.2) har været medvirkende til at så tvivl om, i hvilken grad der skal tages højde for, at borgeren har kompetencer og erfaringer, der vil kunne anvendes på det ufaglærte arbejdsmarked. Medarbejdere og lederne i kommunerne tolker disse afgørelser som, at der ikke kan tilbydes revalidering, hvis borgeren har mulighed for at varetage et ufaglært job.

8 Ifølge den eksterne evaluering er dette bemærkelsesværdigt, da det ikke er beskrevet i forarbejderne til loven, at kommunerne kan fastsætte deres egen serviceramme for anvendelsen af revalidering. Tværtimod har en borger ret til revalidering, såfremt vedkommende vurderes at være i målgruppen (Rambøll, 2015b, s. 55).

▼ Boks 7.2 Resumé af Ankestyrelsens principafgørelser

"Frisørafgørelsen[64]" (2009)
En 24-årig frisør med eksem, som havde arbejdet to år inden for sit fag, var ikke omfattet af den personkreds, der havde krav på revalidering. Revalidering var ikke nødvendig for, at ansøger kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ansøger havde via sin uddannelse og erhvervsmæssige erfaring opnået kompetencer og ressourcer, der kunne bringe hende tilbage på arbejdsmarkedet uden revalidering.

"Socialrådgiverafgørelsen[65]" (2009)
Det forhold, at en ansøger om revalidering havde en uddannelse, som ikke længere kunne bruges, gav ikke i sig selv ret til en ny uddannelse. Ansøger skulle også søge arbejde, som hun ikke var uddannet til, men som hun ville kunne varetage efter en kort oplæring. Ansøger havde også via sine tidligere arbejdsforhold opnået kompetencer og ressourcer, som hun kunne gøre brug af. Der skulle foretages en bred vurdering af, hvad der kunne anses som et passende arbejde, og revalidering blev ikke anset som nødvendig for, at ansøgeren kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet.

7.4.2 Strategi og procedurer for anvendelse af revalideringsordningen

Rambøll (2015b) indeholder også en undersøgelse af de kommunale strategier for anvendelse af revalidering samt de faktorer, der påvirker kommunernes anvendelse.

▸ 1/3 af kommunerne har en skriftlig strategi for revalideringsordningen

I denne survey tilkendegiver godt 1/3 af kommunerne (34 pct.), at de har en skriftlig strategi for anvendelsen af revalideringsordningen. Strategierne er typisk administrativt forankret, men der er dog også eksempler på, at strategierne er forankret politisk hos udvalg eller de lokale beskæftigelsesråde (LBR).

Ifølge kommunerne har strategierne typisk fokus på at øge anvendelsen af revalideringsordningen med henblik på at modvirke det fald i anvendelsen, som ses over en længere årrække. Typisk er ønsket om at øge anvendelsen baseret på en antagelse om, at revalidering har gode beskæftigelseseffekter.

I enkelte kommuner er der specifikt fokus på at øge anvendelsen af uddannelsesrevalidering. Dette begrundes ofte med et ønske om at bidrage til at hæve befolkningens uddannelsesniveau i kommunen. I de kommuner, hvor der er særlig fokus på virksomhedsrevalidering, begrundes beslutningen ofte med en opfattelse af, at det er de virksomhedsrettede forløb, der vurderes at have størst effekt, og at dette også understøttes af refusionsbestemmelserne. I enkelte kommuner angiver de adspurgte ledere, at den kommunale finansiering af taxameterbetalingen på uddannelserne og driftsloft på aktiviteter kan sætte begrænsninger for, hvad der reelt er af muligheder for at tilbyde borgere revalidering.

De kommunale strategier for anvendelsen af revalideringsordningen har forskellig karakter. Nogle har karakter af en formel strategi vedtaget af udvalget, mens andre strategier er af mindre omfang og indskrevet i beskæftigelsesplanerne. Yderligere er enkelte strategier indarbejdet i kommunens skriftlige interne arbejdsgangspapirer.

Endelig fremgår det af surveyen, at over halvdelen (58 pct.) af kommunerne har udarbejdet skriftlige interne procedurer for, hvordan revalideringsordningen skal anvendes i kommunen. Hovedformålet med udarbejdelsen af de interne procedurer for anvendelsen af ordningen er ifølge de kommunale ledere at skabe ensartede procedurer for revalideringsforløb, afgrænse målgruppen samt sikre udbyttet af revalideringsindsatsen.

9 Ankestyrelsens principafgørelse 227-09.
10 Ankestyrelsens principafgørelse 208-09.

7.5 De seneste års reformers forventede betydning for brugen af revalideringsordningen

▸ **Brugen af revalidering er påvirket af de senere års reformer**

Der har i de seneste års reformer af førtidspension og fleksjob, kontanthjælp samt sygedagpenge været fokus på at forbedre mulighederne i beskæftigelsessystemet for at hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparate tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse, jf. boks 7.3. Revalideringsredskabet har ikke været direkte berørt af nogle af disse reformer[11] og det er endnu uvist, hvorvidt de også får konsekvenser for aktiviteten på revalideringsordningen.

▼ **Boks 7.3 De tre reformer på beskæftigelsesområdet for personer i udkanten af arbejdsmarkedet**

Reform af førtidspension og fleksjob (2013)
Reformen indebærer, at personer, der har så komplekse problemer, at en langvarig og tværfaglig indsats er nødvendig, kan deltage i ressourceforløb. Forløbet kan bestå af tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, løntilskud og mentor efter beskæftigelseslovgivningen samt indsats efter sundhedsloven og serviceloven. Et ressourceforløb kan vare i et til fem år, og der er mulighed for at få tilbudt flere forløb, hvis det forrige forløb ikke har ført til, at borgeren har fået en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet.

Med reformen blev fleksjobordningen målrettet svagere grupper. Der er for eksempel givet mulighed for at få et fleksjob på få timer om ugen, og dermed opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, og mulighed for at øge timetallet (efter aftale med arbejdsgiveren). I den nye fleksjobordning skal arbejdsgiveren alene betale løn for det arbejde, personer i fleksjob udfører, ligesom personer i fleksjob skal have løn for den arbejdsindsats, de reelt yder.

Kontanthjælpsreform (2014)
Med reformen gives der ikke længere kontanthjælp til unge under 30 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. I stedet modtager disse uddannelseshjælp og en indsats rettet mod, at de skal i uddannelse på ordinære vilkår. Der skelnes mellem uddannelsesparate og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere. Aktivitetsparate er unge med større udfordringer, der skal overvindes, inden de kan gå i gang med en uddannelse. De skal have en indsats, der på sigt giver dem mulighed for at tage en uddannelse på ordinære vilkår, og de tilbydes en koordinerende sagsbehandler, som skal sikre en tværfaglig indsats på tværs af forvaltningerne. Der kan være tale om ganske langvarige forløb, inden man som aktivitetsparat bliver i stand til at tage en uddannelse på ordinære vilkår. Som aktivitetsparat modtager man et aktivitetstillæg til uddannelseshjælpen.

Sygedagpengereform (2014)
Med reformen kan der som noget nyt gives tilbud om jobafklaringsforløb til sygemeldte borgere, der ikke kan få forlænget deres sygedagpenge efter sygedagpengelovens forlængelsesregler. Under jobafklaringsforløb skal personen have en individuelt tilpasset, tværfaglig og helhedsorienteret indsats med udgangspunkt i personens forudsætninger og behov. Forløbet kan bestå af tilbud om vejledning og opkvalificering, herunder ordinær uddannelse, virksomhedspraktik, løntilskud og mentor efter beskæftigelseslovgivningen samt indsats efter sundhedsloven og serviceloven. Et jobafklaringsforløb skal som udgangspunkt være så kort som muligt og kan maksimalt løbe i op til to år ad gangen, når man er uarbejdsdygtig på grund af sygdom. Der er mulighed for at få et nyt jobafklaringsforløb, hvis man fortsat er uarbejdsdygtig.

Tilgangen til revalideringsordningen kan have ændret karakter som følge af beskæftigelsesreformerne. Målretningen af fleksjobordningen til personer med mindst arbejdsevne kan påvirke tilgangen til revalidering, da personer med nedsat arbejdsevne har mulighed for at få et fleksjob på få timer. Der er ligeledes med oprettelsen af ressourceforløb givet mulighed for længerevarende og helhedsorienteret forløb med henblik på at komme i job eller uddannelse uden for revalideringsordningen.

Derudover giver jobafklaringsforløb mange af de samme muligheder for afklaring og opkvalificering som revalideringsordningen.

11 Dog blev det med reformen af førtidspension og fleksjob indført, at begrænsningerne i arbejdsevnen for revalidender ikke længere vurderes efter arbejdsevnemetoden (ressourceprofilen) men efter rehabiliteringsplanens forberedende del.

Endeligt gælder det, at der med reglerne om uddannelsespålæg til aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere er givet mulighed for længerevarende forløb uden for revalideringsordningen med henblik på, at flere unge på sigt skal påbegynde en uddannelse på ordinære vilkår.

7.5.1 Revalideringsordningen efter reformerne

Som beskrevet ovenfor har en række af de nævnte reformer på beskæftigelsesområdet og i SU-systemet samt ændringer i praksis medført, at den indsats som hidtil har været gennemført under revalidering i stigende grad bliver givet efter anden lovgivning på andre ordninger.

Variationen i kommunernes praksis afspejler de forskellige strategier jf. ovenfor, og at kommunerne (Rambøll, 2015b) mener, at revalideringsordningen udfylder nogle behov, som ikke kan tilgodeses på andre ordninger i beskæftigelseslovgivningen. Der peges på, at revalideringsordningen opfylder behov inden for følgende områder, som ikke i samme grad indfries på andre ordninger i beskæftigelsessystemet:

Længerevarende forløb

▸ Revalidering vurderes særligt egnet til længerevarende forløb

Ifølge den eksterne analyse giver revalideringsordningen mulighed for at tilkende længerevarende og mere fleksible forløb, end det er tilfældet ved iværksættelse af almindelige tilbud efter beskæftigelseslovgivningen for eksempel modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp, der principielt er mere midlertidige ydelser.

Det skal bemærkes, at ordningen med ressourceforløb ligeledes giver mulighed for langvarige forløb. Ressourceforløb er dog for en anden målgruppe end revalidering, idet det gives til personer, der har så komplekse problemer, at det kræver en længerevarende tværfaglig indsats at få dem nærmere målet om job eller uddannelse. I modsætning hertil er revalidering for personer, som der kan fastsættes et konkret endeligt beskæftigelsesmål for.

I såvel kontant- som uddannelseshjælpssystemet er der dog også under visse betingelser – og efter konkret vurdering – mulighed for at iværksætte tilbud om (længerevarende) studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse. Og også sygedagpengemodtagere, personer i ressourceforløb og jobafklaringsforløb kan få tilbud om kurser og uddannelse efter beskæftigelseslovgivningen, hvis de er direkte rettet mod (giver kompetencer, der kan bruges på) arbejdsmarkedet.

Revalideringsordningen giver i modsætning til ordinære tilbud i beskæftigelseslovgivningen mulighed for at give langvarige uddannelsestilbud (over 26 uger) til ledige selvforsørgende[12] Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med, at længerevarende uddannelsestilbud potentielt er fastholdende, og at hensigten med en uddannelsesindsats efter LAB er opkvalificering med henblik på (hurtigst muligt) at opnå ordinær beskæftigelse.

Tilskud til udgifter til befordring, hjælpemidler og personlig assistance

▸ Mulighed for støtte til særlige udgifter under revalidering

Både for personer i revalideringstilbud og personer, der deltager i de almindelige tilbud i beskæftigelseslovgivningen, er der mulighed for støtte til befordring og hjælpemidler samt til personlig assistance i forbindelse med handicap. For revalidender og ressourceforløbsmodtagere er der desuden mulighed for at få støtte til særlige udgifter, der er en nødvendig følge af uddannelsen eller af en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Der er dog ikke tale om støtte til egentlige behandlingsudgifter.[13]

12 Ved ledige selvforsørgende forstås personer, der ikke er i beskæftigelse, og som ikke har ret til offentlig hjælp til forsørgelse, og som er berettiget til tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

13 Der henvises blandt andet til en ankestyrelsesafgørelse nr. A-26-06: Det blev i denne sag afgjort, at en borger, der modtog handicaptillæg efter SU-loven, også skulle have ret til støtte efter revalideringsreglerne til de særlige udgifter, der er en nødvendig følge af uddannelsen eller af en nedsat funktionsevne, i det omgang der ikke kunne ydes støtte hertil efter reglerne i lov om specialpædagogisk støtte. Med andre ord kunne der under revalideringsreglerne gives en støtte til handicappede, som der ikke var mulighed for at få under uddannelsessystemet. Det fremgår af en anden ankestyrelsesafgørelse (35-12), at der normalt ikke kan gives støtte til behandlingsudgifter.

Længere virksomhedsrettede forløb

I revalideringsordningen kan der gives længerevarende virksomhedsrettede tilbud end det er muligt efter de almindelige LAB-bestemmelser. Der er således ingen varighedsbegrænsning for løntilskudsforløb eller virksomhedspraktik for revalidender, bortset fra ved virksomhedspraktik under forrevalidering.

Højere forsørgelsesydelse

▸ **Højere ydelse under revalidering end under øvrige ordninger**

Revalideringsydelsen er i nogle tilfælde højere end de umiddelbart sammenlignelige "naboydelser" i beskæftigelseslovgivningen. Kommunerne fremhæver i den eksterne evaluering denne egenskab ved revalidering, idet det kan være motivationsskabende i forhold til at gå i gang med en længerevarende uddannelse, og ydelsen kan medvirke til at sikre et stabilt forløb.

For de fleste borgere, som overgår til revalidering fra kontanthjælpssystemet eller fra et ressource- eller jobafklaringsforløb, vil en ydelse på højeste dagpengesats, der er uafhængig af en eventuel ægtefælles indkomst og af formueforhold, være en indkomstmæssig forbedring, mens ydelsen ikke afviger nævneværdigt fra det højeste niveau for sygedagpenge. I forhold til SU-systemet er ydelsesniveauet ligeledes markant højere.

Tabel 7.7 Revalideringsydelse sammenlignet med naboydelser (nuværende refusionssystem)

Ordning	Månedlig ydelse (2014-niveau)	Statsrefusion	Kommunale nettoudgifter[14]
Revalideringsydelse[15]	17.633 kr.	Passiv + øvrig vejl. og opkval. (30 pct.)	12.343 kr.
		Ordinær uddannelse (50 pct.)	8.817 kr.
		Virksomhedspraktik (65 pct.)	6.172 kr.
Sygedagpenge	17.658 kr.[16]	0-4 uger (100 pct.)	0 kr.
		5-8 uger (50 pct.)	8.829 kr.
		9-52 uger[17] (30 pct.)	12.361 kr.
		9-52 uger[18] (50 pct.)	8.829 kr.
		>52 uger (0 pct.)	17.658 kr.
		Ordinær uddannelse (50 pct.)	5.345 kr.
		Virksomhedspraktik (50 pct.)	5.345 kr.
Kontanthjælp 1[19]	14.203 kr.	Passiv + øvrig vejl. og opkval. (30 pct.)	9.942 kr.
		Virksomhedspraktik, nytteindsats eller ordinær uddannelse (50 pct.)	7.102 kr.
Kontanthjælp 2[20]	10.689 kr.	Passiv + øvrig vejl. og opkval. (30 pct.)	7.482 kr.
		Virksomhedspraktik, nytteindsats eller ordinær uddannelse (50 pct.)	5.345 kr.

Ovenstående tabel viser niveauet for revalideringsydelsen for personer, der er fyldt 30 år, i forhold til ydelserne under sammenlignelige ordninger.

Som det fremgår, vil der for en større gruppe af borgere over 30 år være tale om en indkomstfremgang ved tilkendelse af et revalideringsforløb.

For en forsørger, der gerne vil tage en ordinær uddannelse, vil der være en indkomstfremgang på cirka 3.400 kr. om måneden ved at få uddannelsen på revalidering fremfor kontanthjælp. For en kontanthjælpsmodtager, der ikke er forsørger, vil indkomstfremgangen ved at overgå til revalideringsydelse være næsten 7.000 kr. om måneden.

14 Kommunens udgifter til forsørgelse efter hjemtagelse af statsrefusion.
15 Fyldt 30 år, forsørgere under 30 år og personer under 30 år, som i seks måneder før afgørelse om revalidering har haft en gennemsnitlig indtægt, som overstiger højeste revalideringsydelse.
16 4.075 kr. pr. uge x 52/12.
17 Passiv, øvrig vejledning og opkvalificering.
18 Delvis rask, virksomhedspraktik, ordinær uddannelse.
19 Forsørger, der er fyldt 30 år.
20 Ikke-forsørger fyldt 30 år.

For revalidender *under 30 år* uden forsørgerpligt er revalideringsydelsen lavere og svarer til ydelsesniveauet i kontanthjælpssystemet før kontanthjælpsreformen. For under 30-årige er der således ikke væsentlig forskel på ydelsesniveauet for personer på revalideringsydelse og kontanthjælp eller uddannelseshjælp inklusiv aktivitetstillæg.

Ifølge den eksterne undersøgelse vurderer mange praktikere, at en højere ydelse i sig selv er motiverende for, at personer i målgruppen for revalidering kan gennemføre en uddannelse. Det skal dog bemærkes, at der ikke er studier, der kan be- eller afkræfte, at ydelsen i sig selv positivt påvirker sandsynligheden for at gennemføre for eksempel en uddannelse.

For kommunen vil denne ydelsesfremgang i det nuværende refusionssystem betyde en merudgift på cirka 1.700 kr. om måneden i forhold til at tilbyde borgeren uddannelsen på kontanthjælp.

Sammenfatning

Sammenfattende kan man således konkludere, at der for en større gruppe af borgere vil være tale om en indkomstfremgang ved tilkendelse af et revalideringsforløb. Det vurderer mange praktikere kan være motiverende for, at personer i målgruppen gennemfører uddannelsen. Ordningen giver ligeledes mulighed for at igangsætte længerevarende uddannelsesforløb, der anses som en fordel ved ordningens indhold sammenholdt med de øvrige ordninger i beskæftigelsesindsatsen.

Endelig er der med ordningen bedre muligheder for at give støtte til særlige udgifter, der er en nødvendig følge af uddannelsen eller af en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som kan understøtte indsatsen i retning af uddannelse og job.

7.6 Effekt af revalidering

For at vurdere, om revalideringsordningen bringer personer med begrænsninger i arbejdsevnen tættere på arbejdsmarkedet, er det væsentligt at se på, om ordningen har varige positive beskæftigelseseffekter. I den eksterne analyse foretaget af Rambøll ses på beskæftigelseseffekter over en tiårig periode for revalidender, der kommer fra sygedagpenge eller kontanthjælp. I analysen er der taget højde for en række observerbare karakteristika som for eksempel alder, køn, forudgående ydelseshistorik, helbred og uddannelsesbaggrund.

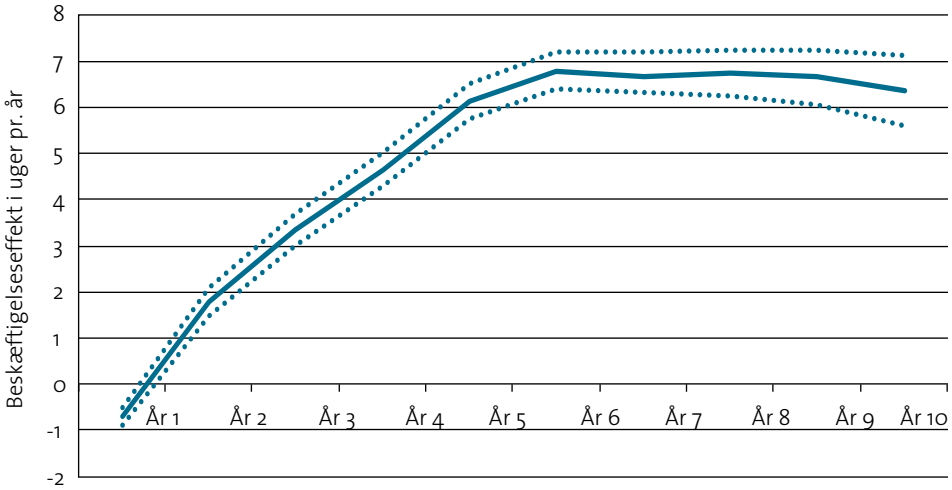
Det har ikke i analysen været muligt at korrigere effekterne for karakteristika som for eksempel selvdisciplin og motivation (uobserverbare karakteristika), som spiller en rolle i kommunernes visitation til revalideringsordningen, og som formentlig også er korrelerede med sandsynligheden for at finde job.[21] Det betyder, at effekterne kan være forbundet med bias (formentlig er effekterne overvurderede), og at størrelsen af de fundne effekter derfor skal tages med forbehold.

▸ Positive - men usikre - effektmålinger af revalidering

Resultaterne indikerer, at der er positive effekter af revalidering, for kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere set under et. Analysen viser, at effekten stiger frem til cirka seks år efter et påbegyndt revalideringsforløb, hvorefter effekten stabiliserer sig på et niveau på knap syv uger årligt, jf. figur 7.7 Den præcise størrelse af denne positive effekt er dog behæftet med betydelig usikkerhed.

21 I et studie af SFI fra 2002 (SFI, 2002b) konkluderes, at der sker en systematisk selektion på uobserverbare karakteristika ind i revalideringsordningen, således at det er personer, der i forvejen vil have en høj afgangsrate til beskæftigelse, som går ind i revalideringsordningen. Analysen viser, at betydningen af denne selektion er stærkere end betydningen af den selektion, der er ind i ordningen på baggrund af svage observerbare karakteristika såsom helbred.

Figur 7.7 Gennemsnitlige beskæftigelseseffekter for kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere, der deltager i revalidering, uger per år (estimeret ved OLS)



Note: Den fuldt optrukne linje viser det gennemsnitlige estimat. De stiplede linjer angiver det øvre og nedre konfidensbånd (95 pct. - niveau).
Kilde: Rambølls analyse baseret på DREAM data.

▸ Stor forskel i effekt af revalidering i forhold til målgruppe og type af forløb

Analysen viser derudover, at der er betydelige forskelle i effekterne af revalidering alt efter målgruppe samt typer af forløb. Effekten er størst for sygedagpengemodtagere, mens der stort set ikke findes nogen effekt for kontanthjælpsmodtagere. Analysen indikerer derudover, at revalideringsforløb med en varighed på mindst to år har betydelig bedre effekter end korte forløb. Effekten er størst for de 30-50-årige og lavere for de yngste og ældste aldersgrupper. Endelig kan der observeres en større effekt for faglærte end for personer uden kompetencegivende uddannelse eller personer med en videregående uddannelse. Resultaterne skal ses i lyset af, at revalidenderne, under et, er i beskæftigelse i gennemsnitligt 12 uger årligt over en tiårig periode – lidt mindre i starten, hvor revalideringen pågår, og lidt højere efter de første år. Selv om der således er tegn på en positiv beskæftigelseseffekt af revalideringen, er revalidenderne samlet set meget langt fra beskæftigelsesfrekvensen i befolkningen som helhed.

Også i forbindelse med andre analyser og kortlægninger af revalideringsordningen har man forsøgt at vurdere virkningen af revalidering. (for eksempel SFI, 2002a; SFI, 2002c; SFI, 2007a og CABI, 2012). På tværs af disse analyser konkluderes det, at der er tegn på, at personer, der har deltaget i eller gennemført et revalideringsforløb, i højere grad er selvforsørgende eller i beskæftigelse end personer, der har afsluttet et aktiveringsforløb, der i analyserne tolkes som et alternativ til revalidering. Et ældre økonometrisk studie (SFI, 2002b) konkluderer ligeledes, at revalidering har en positiv beskæftigelseseffekt for sygedagpengemodtagere. De fleste af disse studier er dog behæftede med metodiske problemer og/eller usikkerhed.

Samlet set er der således en indikation i retning af, at revalidering kan have en vis positiv beskæftigelseseffekt for personer, der kommer fra sygedagpenge, omend der er stor usikkerhed omkring størrelsen af denne effekt. For personer fra kontanthjælp, der deltager i revalidering, er det foreliggende vidensgrundlag endnu mere usikkert, men analysen fra Rambøll (2015b) tyder på, at der ingen effekt er for denne målgruppe. I dette perspektiv kan det bemærkes, at en nylig analyse fra Beskæftigelsesministeriet (2014) viser, at ordinær uddannelse som påbegyndes af kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse generelt har en positiv beskæftigelseseffekt.

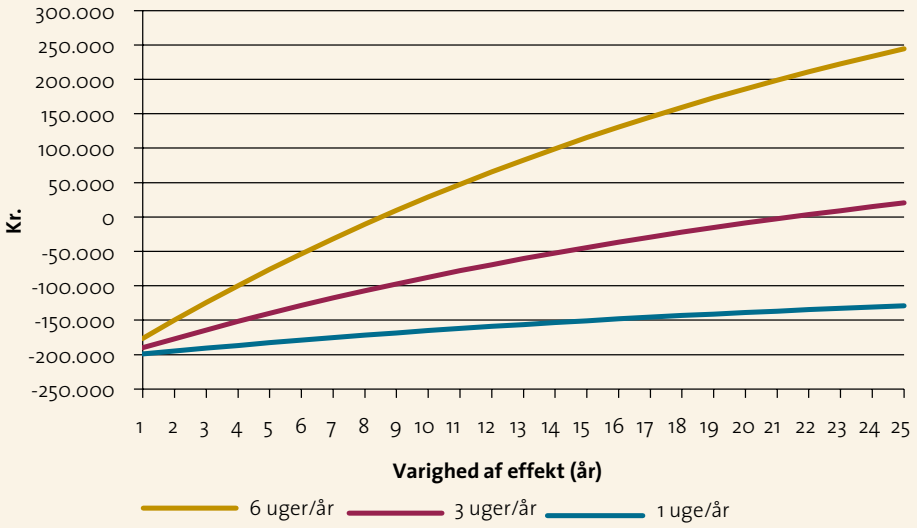
Boks 7.4 Cost benefit beregninger på revalideringsordningen

Revalideringsordningen kan i lighed med andre aktiveringsindsatser anskues som en investering i deltagernes fremtidige arbejdsmarkedstilknytning, hvor der er nogle umiddelbare offentlige udgifter i form af forsørgelses- og uddannelsesomkostninger i forbindelse med forløbet. Til gengæld forventes efterfølgende en gevinst til de offentlige kasser, hvis deltagerne opnår en højere arbejdsmarkedstilknytning. Ekspertgruppen har gennemført en række beregninger af rentabiliteten af ordningen for at illustrere denne sammenhæng.

Der tages udgangspunkt i gennemsnitsforløb fra Rambølls analyse. Disse havde en varighed på 76 uger og en gennemsnitsalder for deltagerne på 39 år. Der regnes med en forsørgelsesudgift på revalidering på 163.000 kr. per forløb og en alternativomkostning til kontanthjælp på 109.000 kr. efter skat og tilbageløb. Endvidere regnes med en udgift til uddannelse (taxameter til en faglig uddannelse) på 150.000 kr. per forløb. Gevinsten ved den efterfølgende merbeskæftigelse (i forhold til alternativet kontanthjælp) er regnet til 250.000 kr. per helårsperson. Dette er den samlede virkning på den strukturelle saldo inklusiv skat og tilbageløb, ved at flytte én helårsperson fra kontanthjælp til beskæftigelse. Der regnes endvidere med en årlig diskonteringsrente på fire pct.

Hvis der regnes med, at deltagerne oppebærer en effekt af revalideringen i hele deres restarbejdstid på arbejdsmarkedet (gennemsnit 25 år) skal effekten være på knap tre ugers merbeskæftigelse om året, for at investeringen i revalideringsforløbet balancerer. I figuren nedenfor er den samlede nutidsværdi af investeringen i et revalideringsforløb illustreret som funktion af effektens varighed ved en merbeskæftigelse på henholdsvis 1, 3 og 6 uger/år.

Figur 7.8: Illustration af Cost-benefit- scenarier



Figur 7.8: Illustration af Cost-benefit- scenarier

7.7. Opsummering og udfordringer

Antallet af revalidender er mere end halveret de seneste ti år. Det skal ses i lyset af, at mulighederne i den ordinære beskæftigelsesindsats og i SU-systemet er blevet forbedret på en række områder. Der er således med de seneste ti års reformer på beskæftigelsesområdet og i SU-systemet indført mulighed for at tilbyde indsatser, som for store dele af målgruppen delvist har afløst revalidering.

Som følge af disse ændringer har målgruppen for revalideringsindsatsen også ændret sig i takt med, at flere enlige forsørgere og handicappede i dag har mulighed for at tage uddannelse på SU, og at mulighederne for uddannelsestilbud i kontanthjælpssystemet fra 2003 og i sygedagpengesystemet fra 2009 er blevet forbedret. Desuden er der indført ressourceforløb for udsatte grupper, og fleksjobordningen er blevet målrettet borgere med en begrænset arbejdsevne.

Brugen af forrevalidering har også ændret sig. Dette redskab anvendes kun i meget begrænset omfang i dag, idet der er meget vide muligheder for at afklare et erhvervsmæssigt sigte

og erhvervsmodne borgere på andre ordninger som for eksempel sygedagpenge og kontanthjælp. Samtidig er sammenhængen mellem forrevalidering og revalidering ikke ret tydelig, og det er derfor uklart, hvad der er forrevalideringens plads i beskæftigelsesindsatsen.

Endelig er det kendetegnende, at der er en betydelig kommunal spredning i brugen af revalideringsordningen, og at det derfor i højere grad er bopælskommunen end borgernes udfordringer, der er afgørende for, om der visiteres til revalidering.

Ekspertgruppen noterer sig, at analysen indikerer, at det særligt er på længerevarende, særligt understøttede uddannelsesforløb, at revalideringsordningen giver mulighed for at gennemføre forløb, som ikke kan eller kun i meget begrænset omfang bliver gennemført på andre ordninger. Samtidig indikerer resultaterne af den gennemførte analyse med en række forbehold, at der samlet set er positive effekter af revalidering. Ekspertgruppen noterer sig også, at mange praktikere peger på, at en højere ydelse i sig selv er motiverende for, at personer i målgruppen for revalidering kan gennemføre en uddannelse.

Ekspertgruppen vurderer på den baggrund, at den gennemførte analyse giver grund til at overveje, om den kommunale variation i brugen af ordningen primært skyldes lokale prioriteringer og ikke forskelle i borgernes karakteristika og kommunernes rammevilkår, og om der dermed er en risiko for, at borgere, som i øvrigt har ens karakteristika, bliver behandlet markant forskelligt afhængig af bopælskommune. Samtidig vurderer ekspertgruppen, at der er en række udfordringer med samspillet mellem revalideringsordningen og tilstødende ordninger, herunder ressourceforløb, kontanthjælp, SU og sygedagpenge, der de seneste ti år har gennemgået reformer både på indsats og ydelsessiden.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan kan det sikres, at tilkendelseskriterierne for revalideringsordningen på en balanceret måde afspejler dens potentiale i forhold til de længerevarende uddannelsesforløb?
- Hvordan sikrer man, at de forskelle med hensyn til ydelsesniveauet i revalideringsordningen og på tilstødende ordninger, herunder med hensyn til om ydelsen er afhængig af formue eller ægtefælle, ikke giver anledning til uhensigtsmæssige incitamenter for borgere og de kommunale medarbejdere i forbindelse med beslutningen om hvorvidt, der skal igangsættes et revalideringsforløb?
- Hvilket formål tjener forrevalidering, der i dag kun anvendes i meget begrænset omfang, i det nuværende beskæftigelsessystem, hvor afklaring og erhvervsmodning i stort omfang finder sted under andre ordninger?

Kapitel 8. Ekspertgruppens anbefalinger

8.1. Indledning

Regeringen har siden 2013 gennemført tre større reformer af både indsatsen og forsørgelsesydelsen til de godt 500.000 borgere i den arbejdsdygtige alder, der befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder førtidspensionister, fleksjobmodtagere, kontanthjælpsmodtagere samt personer på sygedagpenge, ledighedsydelse og revalidering.

De tre reformer er førtidspensions- og fleksjobreformen, som trådte i kraft januar 2013, kontanthjælpsreformen som trådte i kraft januar 2014, og sygedagpengereformen, hvor dele af reformen er trådt i kraft fra januar i år.

Reformerne er kendetegnet ved, at de medfører markante forandringer for borgerne, men også for kommunernes arbejde og deres måde at samarbejde med borgerne på. Det tværfaglige arbejde på tværs af kommunernes forvaltninger og samarbejdet med regionerne på sundhedsområdet er i særlig grad kommet i fokus.

Det er relativt kort tid siden, at reformerne er trådt i kraft, og kommunerne arbejder fortsat med at få dem til at fungere i praksis. Derfor har vi endnu ikke set den fulde effekt af reformerne og samspillet mellem dem.

Regeringen nedsatte i 2013 en ekspertgruppe til at udarbejde en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. Udredningen er delt op i to faser, hvor første fase, som omfattede indsatsen for forsikrede ledige, blev afsluttet i februar 2014 med rapporten "Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening". Rapporten dannede baggrund for beskæftigelsesreformen, som gradvist træder i kraft her i 2015.

I anden fase, som denne rapport omhandler, har ekspertgruppen set på den aktive beskæftigelsesindsats for gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det drejer sig blandt andet om kontanthjælpsmodtagere samt personer på sygedagpenge, ledighedsydelse og revalidering.

8.2. Flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan komme i arbejde

Ekspertgruppen vurderer, at flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kan komme i arbejde, hvis der tages hånd om de grundlæggende udfordringer, som påpeges i analysekapitlerne.

8.2.1 Udfordringerne

Fokus på virksomhedsrettede indsatser bør værre større

Der bruges i dag mange ressourcer på at give borgere i udkanten af arbejdsmarkedet en aktiv indsats, der kan hjælpe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet, jf. kapitel 4. En stor del af ressourcerne bruges dog på at aktivere borgerne i forskellige former for vejledning og opkvalificering, herunder kommunale projekter. Disse tilbud har ikke i gennemsnit positive effekter og hjælper derfor ikke borgerne frem mod beskæftigelse, selv om de kan være virksomme for nogle borgere og hjælpe dem tættere på arbejdsmarkedet.

De virksomhedsrettede tilbud har derimod typisk bedre effekter og giver dermed bedre muligheder for at hjælpe borgerne i arbejde eller uddannelse. De benyttes til gengæld sjældnere

til borgerne i målgruppen. Det kan skyldes flere forhold: at der ikke stilles krav til, hvilken aktiv indsats kommunerne skal give borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, at der er mere fokus på at leve op til proceskrav frem for resultater, og at kommunerne ikke har tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at gennemføre den indsats, der bedst hjælper borgere i arbejde.

Samtidig efterlyser ekspertgruppen et skifte i tilgangen til borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet og en ændret forståelse af, hvem der kan være aktive på arbejdsmarkedet. Udgangspunktet for ekspertgruppens anbefalinger er, at borgere med begrænsninger i arbejdsevnen godt kan have en tilknytning til arbejdsmarkedet, og at indsatsen derfor skal foregå ude på virksomhederne og inde på uddannelsesinstitutionerne frem for i lange afklaringsforløb i lukkede "projektmiljøer". Derfor ser eksperterne også perspektiver i, at kommunerne i langt større omfang anvender virksomhedsrettede tilbud, herunder i nogle tilfælde nytteindsats, til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, så de også får mulighed for at være en del af en arbejdsplads.

Borgerne har komplekse problemer

Som det fremgår af kapitel 3, har målgruppen ofte forskellige problemer, der kan gøre vejen tilbage til arbejdsmarkedet lang. Det kan være alt fra sociale eller psykiske problemer til misbrugsproblemer, fysiske helbredsproblemer, manglende kvalifikationer, gæld, boligproblemer eller svage netværk, og forskellige kombinationer af disse. Derfor er der også mange forskellige årsager til, at disse borgere ikke umiddelbart er parate til at træde ind på arbejdsmarkedet, og at mange derfor har brug for en sammenhængende, tværfaglig indsats og støtte for at kunne passe et arbejde eller gennemføre en uddannelse.

I dag er en koordineret tværfaglig indsats i det store og hele kun sat i system for borgere i ressourceforløb. Ekspertgruppens analyser viser, jf. kapitel 5, at øvrige borgere i målgruppen ikke får en sammenhængende indsats på tværs af forvaltninger og sektorer. Borgerne har ofte forskellige sagsbehandlere de forskellige steder i det offentlige system og oplever derfor manglende koordinering af indsatserne og hyppige sagsbehandlerskift, som fører til langsomme og – for borgerne – uigennemskuelige og uhensigtsmæssige beslutningsprocesser.

Manglende kvalifikationer

Endelig hæfter ekspertgruppen sig ved, at uddannelsesniveauet blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er lavere end blandt befolkningen som helhed. Samtidig anvendes ordinær uddannelse – eksempelvis i form af voksenlærlingeordningen eller revalidering – sjældent i tilbudsviften for borgerne i målgruppen.

Der kan derfor være et uudnyttet potentiale i at styrke mulighederne for, at disse borgere gennem uddannelse og styrkede kompetencer kan komme tættere på arbejdsmarkedet.

8.2.2 Styrende principper for anbefalingerne

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har mangeartede problemer og befinder sig på forskellige typer ydelser. Mange problemstillinger går dog igen for borgerne, og derfor har ekspertgruppen skitseret et sæt overordnede principper for den fremtidige indsats, der skal gælde for borgerne i målgruppen.

I udgangspunktet gælder principperne og ekspertgruppens anbefalinger for borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp, ledighedsydelse og ressourceforløb. Der gives også enkelte anbefalinger til indsatsen for sygedagpengemodtagere.

De styrende principper for den fremtidige indsats, er:

- En ny virksomhedsrettet indsats
- En styrket tværfaglig indsats
- Målrettet uddannelse

Principperne forudsætter, at kommunerne i højere grad planlægger og prioriterer indsatsen ud fra en længere tidshorisont. Det er nødvendigt med mere fokus på investering i den enkelte borger og den indsats, som kan bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse – også når afkastet først opnås på længere sigt.

Principperne bygger samtidig på den nyligt indgåede aftale om en reform af refusionssystemet. Reformen tilvejebringer økonomiske incitamenter til at anvende de mest effektive indsatser for de borgere, der har størst gavn af dem. Det hænger sammen med, at kommunerne bærer en større og større del af forsørgelsesbyrden for borgeren, jo længere tid borgeren har været på offentlig forsørgelse. Reformen medfører imidlertid også en risiko for, at de mere udsatte borgere, som kommunen vurderer det er sværest eller dyrest at hjælpe på fode igen, får mindre støtte og hjælp i forhold til at komme tættere på arbejdsmarkedet.

Princip 1: En ny virksomhedsrettet indsats

Ekspertgruppen vurderer, at hvis flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet skal i arbejde eller uddannelse, er det først og fremmest nødvendigt med et fokusskifte i indsatsen: En virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked skal være udgangspunktet for alle borgere – også selvom borgerne udgør en meget sammensat gruppe med forskellige udfordringer, der også skal tages hånd om, og som umiddelbart kan give begrænsninger i arbejdsevnen.

En virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked kan imidlertid være en udfordring for den enkelte borger. Derfor skal indsatsen indeholde nye og mere fleksible virksomhedstilbud, og der skal være ekstra fokus på at bruge mentorer og brobygningsforløb til at sikre den enkelte borger den støtte, der skal til for at blive fastholdt på arbejdspladsen eller i uddannelsen.

Borgeren skal også selv have et ekstra økonomisk incitament til at deltage i de mest jobrettede indsatser. Samtidig skal kommunerne have mere effektive incitamenter til at give borgerne en jobrettet indsats samt inddrage og opprioritere samarbejdet med virksomhederne, så det også sikres, at der sker det rette match mellem virksomhed og borger.

For ekspertgruppen er det afgørende, at borgerne ikke overlades til passivitet i længere perioder, når styringen flyttes væk fra proceskrav og over mod resultatstyring og styring ved hjælp af økonomiske incitamenter til jobcentre og borgere. Borgere, der har været passive i længere tid, skal derfor sikres en ekstra indsats, hvor der er fokus på en fornyet tværfaglig afklaring og deltagelse i jobrettede aktive indsatser.

Princip 2: En styrket tværfaglig indsats

Der skal mere kvalitet og indhold i den tværfaglige indsats. Ekspertgruppen hæfter sig ved, at det fortsat er en stor udfordring for kommunerne at levere en sammenhængende, effektfuld indsats, der går på tværs af de enkelte fagområder. En tværfaglig indsats på tværs af det sociale område, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet kan ofte være udslagsgivende for, at borgerne gradvist kan rykke sig nærmere arbejdsmarkedet.

For ekspertgruppen er det afgørende, at der uanset ydelse foretages en tidlig, tværfaglig afklaring af borgerens ressourcer og udfordringer, som samtidig er rammesættende og retningsgivende for den videre jobrettede indsats. Borgeren skal også med det samme tilknyttes en koordinerende sagsbehandler, der sørger for løbende at koordinere borgerens indsats på tværs af både forvaltninger og sektorer. Dermed kommer de forskellige fagligheder, der tilsammen er grundlæggende for en meningsfuld indsats, også i spil på en organiseret måde tidligt i forløbet.

Den tværfaglige afklaring og den koordinerende sagsbehandler skal med udgangspunkt i en samlet plan for borgeren og et progressionsmålingsværktøj holde hyppig kontakt med borgeren og sikre, at der bliver fulgt hurtigt og effektivt op på manglende fremskridt.

Princip 3: Målrettet uddannelse

Ekspertgruppen vurderer, at nogle borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har potentiale til at blive opkvalificeret og på den måde rykke tættere på arbejdsmarkedet. For flere af borgerne er en ordinær uddannelse en mulighed, som kan ruste den enkelte til mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Derfor skal både revaliderings- og voksenlærlingeordningen i højere grad målrettes borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, så borgerne via de to ordninger kan få mulighed for at tage en ordinær uddannelse.

I boks 8.1 beskrives, hvad principperne i praksis kommer til at betyde for en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtagers forløb og indsats.

▼ Boks 8.1. Eksempel på et fremtidigt forløb og indsats for en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager

Visitation
Når en borger henvender sig til jobcenteret og søger kontanthjælp skal der senest afholdes en samtale i jobcentret inden for en uge. Borgere, der herefter visiteres som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal have mindst fire samtaler i jobcentret inden for 12 måneder.

Tværfaglig afklaring af borgeren
Når en borger bliver visiteret som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, bliver der foretaget en tidlig, tværfaglig afklaring af borgerens ressourcer og udfordringer. Afklaringen er rammesættende og retningsgivende for den videre jobrettede indsats for borgeren.

Borgeren får også med det samme tilknyttet en koordinerende sagsbehandler, der sørger for at koordinere borgerens indsats på tværs af både sektorer og kommunale forvaltninger. Dermed sikres det, at de forskellige fagligheder helt fra begyndelsen kommer i spil på en organiseret måde.

Styrket progression og ejerskab til indsatsen
Borgeren skal kun have én gennemgående plan for sit forløb, så der aldrig opstår forvirring om, hvad der er aftalt i forskellige forvaltninger. Planen skal, i det omfang det er muligt, både indeholde kortsigtede og langsigtede målsætninger, hvor et fokus på løbende progression hos borgeren inddrages aktivt som en væsentlig milepæl.

Borgerens ejerskab til indsatsen skal styrkes via gennemsigtighed i forhold til, hvad der skal ske i indsatsen og hvorfor. De fleste borgere har et stort ønske om at finde beskæftigelse, og det er vigtigt, at borgeren i langt højere grad inddrages og oplever at der arbejdes *for* borgeren.

Virksomhedsrettet indsats
Udgangspunktet for den aktive indsats, som jobcentret skal igangsætte for borgeren, er en virksomhedsrettet indsats, der foregår på en ordinær arbejdsplads. I opfølgningen skal borgerens progression på de kortsigtede mål diskuteres, og indsatsen skal justeres og igangsættes efter behov.

Ekstra indsats til langvarigt forsørgede
Borgere, der hænger fast i offentlig forsørgelse, skal have ret og pligt til målrettet aktiv indsats, herunder en tværfaglig vurdering i rehabiliteringsteamet og planlægning af det videre forløb:

- Efter et års offentlig forsørgelse har borgeren pligt til at indgå i et virksomhedsrettet tilbud eller "forberedende virksomhedsforløb".
- Hvis borgeren efter to år fortsat ikke er kommet i job og ikke har fået et virksomhedsrettet tilbud, har kommunen pligt til en grundig tværfaglig revurdering af borgerens situation i rehabiliteringsteamet og til i samarbejde med borgeren at lægge en ny plan for det videre forløb.

Styrke fastholdelse i job
Når borgeren kommer i job eller starter på en uddannelse, skal der støttes op om, at borgeren fastholdes i jobbet eller uddannelsen. Der vil ofte være forskellige former for usikkerhed og nye rutiner forbundet med skiftet, som borgeren har behov for støtte til. Derfor skal der være ekstra fokus på at bruge mentorer og brobygningsforløb i forbindelse med skiftet.

8.3 Ny virksomhedsrettet indsats

For borgere, der er længere væk fra arbejdsmarkedet, er det typisk en indsats på en virksomhed, der virker bedst. Det dokumenterer en række forskningsbaserede undersøgelser, jf. kapitel 4.

De virksomhedsrettede tilbud bruges til gengæld langt oftere til dagpengemodtagere og andre arbejdsmarkedsparate ledige. Indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet består derimod ofte af øvrig vejledning og opkvalificering, hvor der ikke er de samme dokumenterede effekter for, at borgerne kommer i arbejde eller uddannelse.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der sker et markant skifte i den aktive indsats. Virksomhedsrettede tilbud skal være det naturlige førstevalg, når jobcentret planlægger indsatsen for borgere, der befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet.

Den virksomhedsrettede indsats skal understøttes af nye og mere fleksible tilbud, som i højere grad er målrettet borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Konkret foreslås to nye virksomhedstilbud:

- Et "forberedende virksomhedsforløb" i op til tre måneder. Målet er, at borgere, der har været længe på offentlig forsørgelse, via et særligt tilrettelagt forløb forberedes på at være på en arbejdsplads og dermed får bedre forudsætninger for at påbegynde og fastholde et virksomhedsrettet forløb.
- En fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder, der skal smidiggøre overgangen fra virksomhedspraktik til løntilskud. Ordningen er samtidig indrettet på en måde, at den enkelte borger får incitament til at øge timetallet og nærme sig et ordinært job.

Samtidig er det afgørende, at borgerne bliver mere motiverede til at deltage i en virksomhedsrettet indsats. Det anbefales derfor, at der indføres et særligt tillæg til borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet, der udbetales, når borgerne deltager i virksomhedspraktik eller nytteindsats.

Ekspertgruppen hæfter sig ved, at analysen i rapportens kapitel 4 viser, at det ofte kan være tidskrævende at finde det rette match mellem borger og virksomhed, at det kan være svært at finde finansiering til for eksempel mentorstøtte, og at de kommunale projekter (øvrig vejledning og opkvalificering) i nogen grad opfattes som tilbud, der ikke kræver de store ekstra ressourcer til for eksempel administration.

Med den indgåede aftale om en refusionsomlægning af forsørgelsesudgifter, bliver refusionssystemet mere simpelt end i dag, hvor satserne for de kommunale ydelser både varierer med hensyn til ydelse og hvilken type aktivitet, den ledige deltager i.

Fremover vil det nye refusionssystem som udgangspunkt have ens refusionssatser på tværs af forsørgelsesydelser. Refusionssatsen aftrappes til gengæld over tid fra 80 pct. i de første fire uger, 40 pct. i ugerne 5-26, 30 pct. i ugerne 27-52 og til sidst 20 pct. fra uge 53 og fremefter.

Omlægningen vil dermed give kommunerne en større del af finansieringsansvaret for de offentlige ydelser og således øge tilskyndelsen til at investere målrettet i at få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i varig beskæftigelse. Omvendt er der også en vis risiko for, at kommunerne bliver mere tilbageholdne med at give virksomhedsrettede tilbud til de mest udsatte borgere, hvis de er usikre på, om indsatsen reelt vil bringe den enkelte borgere i arbejde.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at statens refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering og følgeudgifterne også omlægges. Refusionen skal i højere grad understøtte, at kommunerne iværksætter virksomhedsrettede tilbud og ordinær uddannelse samt de støt-

teforanstaltninger, der kan være nødvendige for, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet deltager og fastholdes i disse tilbud. Samtidig anbefales det, at de mest udsatte borgere – det vil sige borgere, der har modtaget offentlig forsørgelse i en længere periode – får pligt til virksomhedsrettede tilbud og, hvis der ikke er perspektiver i det, får de forelagt deres sag for rehabiliteringsteamet.

Ekspertgruppen vurderer også, at et mere hensigtsmæssigt rimelighedskrav kan understøtte en mere virksomhedsrettet indsats. Rimelighedskravet har til formål at sikre, at der er et rimeligt forhold mellem antallet af ordinært ansatte og antallet af personer i virksomhedspraktik og løntilskud i den enkelte virksomhed. Som reglerne er i dag, opgøres det i antal ansatte og ikke i antal timer, og dermed tages der ikke højde for, at personer i udkanten af arbejdsmarkedet, der ansættes i løntilskud eller i virksomhedspraktik, i nogle tilfælde kun kan arbejde relativt få timer om ugen. For de registrerede socialøkonomiske virksomheder anbefaler ekspertgruppen, at rimelighedskravet lempes yderligere.

Endelig påpeger ekspertgruppen, at en mere virksomhedsrettet indsats også stiller betydelige krav til kommunernes arbejde og prioritering af virksomhedsindsatsen og forudsætter et øget fokus på samarbejdet med virksomhederne. Det er derfor nødvendigt, at der afsættes midler til at uddanne og efteruddanne jobkonsulenterne samt til at sikre, at de får et større kendskab til de lokale virksomheder og det lokale arbejdsmarked. I kommunernes rekrutteringspolitik skal der også i højere grad medtænkes kompetencer og erfaringer fra virksomheder til at støtte den virksomhedsrettede indsats.

Ekspertgruppen anbefaler følgende initiativer:

Virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	
A.1	**Forberedende virksomhedsforløb** Der indføres et nyt forberedende virksomhedsforløb, der skal forberede borgere der har været på offentlig forsørgelse i mere end et år (ekskl. dagpengemodtagere) til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Forløbet består af følgende elementer: • Introduktion, hvor der arbejdes med borgerens forudsætninger og motivation og med at få identificeret relevante arbejdsopgaver. • Individuel matchning og etablering af kontakt mellem virksomhed og borger, hvor der udarbejdes en særskilt jobaftale med den relevante arbejdsplads. Det inkluderer blandt andet beskrivelse af arbejdsopgaver og at finde en kontaktperson på arbejdspladsen. Fastholdelse af borgeren i tilbuddet. • Forløbet starter inden borgeren deltager i et virksomhedsrettet tilbud, men kan fortsætte mens borgeren deltager i tilbuddet for at sikre fastholdelse. • Der ydes 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til de forberedende virksomhedsforløb, jf. forslag A3 efter et års offentlig forsørgelse, mens der ikke ydes refusion det første år.
A.2	**Fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder** Der indføres et nyt og mere fleksibelt virksomhedsrettet tilbud, der skal smidiggøre og styrke incitamentet til at overgå fra virksomhedspraktik til løntilskud på private virksomheder for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det indebærer, at: • Borgere, der har modtaget offentlig forsørgelse i to år, kan få udbetalt en supplerende ydelse til lønnen fra en privat virksomhed i en løntilskudsansættelse i op til 25 timer om ugen. • Borgeren får udbetalt overenskomstmæssig løn fra arbejdsgiveren for det faktisk aftalte antal timer. Derudover modtager borgeren supplerende ydelse på samme niveau som den hidtidigt udbetalte forsørgelse fra jobcentret for det resterende antal timer. Det vil sige, at en borger, der for eksempel arbejder ti timer per uge i fleksibelt løntilskud samtidig modtager 27/37 af den hidtidige ydelse • Arbejdsgiveren modtager et løntilskud pr. time svarende til løntilskuddet i den almindelige løntilskudsmodel. • Tilbuddet giver mulighed for og incitament til at øge timetallet og kan have en varighed på op til seks måneder med mulighed for forlængelse i yderligere seks måneder.

Virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	
A.3	**Virksomhedsrettede tilbud er udgangspunktet for den aktive indsats** Statens refusion af kommunernes driftsudgifter målrettes uddannelses- og virksomhedsrettede indsatser. • Kommunernes udgifter til øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb samt følgeudgifter hertil refunderes som udgangspunkt ikke af staten (0 pct. refusion). • For alle målgrupper ekskl. dagpengemodtagere refunderes 50 pct. af kommunernes driftsudgifter til virksomhedsrettede indsatser og følgeudgifter i forbindelse hermed for eksempel sundhedsudgifter, befordringsgodtgørelse. Udgifterne omfatter blandt andet uddannelsesforberedende forløb på ordinære uddannelsesinstitutioner (brobygning til uddannelse), udgifter til forberedende virksomhedsforløb jf. forslag A1 samt udgifter til mentorstøtte, som understøtter et job- og uddannelsesmål. • Refusionen på ordinære uddannelsestilbud fastholdes.
A.4	**Ekstra indsats til de mest udsatte borgere** De mest udsatte borgere garanteres en målrettet indsats: • Alle kontanthjælpsmodtagere, der har gået passiv det seneste år, får pligt til et virksomhedsrettet tilbud eller et forberedende virksomhedsforløb, jf. forslag A1. • Kontanthjælpsmodtagere med mindst to års offentlig forsørgelse, som ikke har kunnet deltaget i en virksomhedsrettet indsats (herunder et forberedende virksomhedsforløb) eller uddannelse det seneste år, får ret og pligt til at få deres sag forelagt rehabiliteringsteamet. Her skal der lægges en plan for den videre tværfaglige indsats i retning af uddannelse eller job. • Borgerens sag revurderes herefter årligt, hvis borgeren ikke har deltaget i en virksomhedsrettet indsats eller uddannelse indenfor det seneste år.
A.5	**Motivation til virksomhedspraktik og nytteindsats** • Kontanthjælpsmodtagere (kontanthjælpsmodtagere over 30 år samt unge kontanthjælpsmodtagere) skal have et ugentligt tillæg på 250 kr., hvis de deltager i virksomhedspraktik eller nytteindsats. • Tillægget finansieres ved en generel månedlig sænkelse af kontanthjælpen med 110 kr. for alle kontanthjælpsmodtagere over 30 år.
A.6	**Et mere retvisende rimelighedskrav** • Rimelighedskravet skal fremover tage udgangspunkt i det antal timer, som borgeren arbejder i løntilskud, virksomhedspraktik eller nytteindsats og ikke antallet af ansatte. • Rimelighedskravet skal yderligere lempes for registrerede socialøkonomiske virksomheder.
A.7	**En let og ubureaukratisk indgang for virksomheder** For virksomheder, der ønsker at rekruttere medarbejdere, skal kontakten til jobcentret foregå så let og ubureaukratisk som muligt: • Virksomhederne skal naturligt og ubesværet kunne henvende sig til jobcentret, når de ønsker hjælp til at ansætte eller opkvalificere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet eller fastholde sygemeldte medarbejdere i virksomheden. • Kommunen etablerer én indgang til beskæftigelsessystemet for den enkelte virksomhed (helst én og samme medarbejder). • Der udarbejdes en let tilgængelig informationspakke om jobcentrenes tilbud til virksomhederne.
A.8	**Kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats** • I den fremtidige rekruttering af medarbejdere til jobcentrene skal der lægges større vægt på kompetencer og erfaringer fra virksomheder. • Den styrkede virksomhedskontakt understøttes af redskaber, der systematisk øger jobcentrenes viden om det lokale og regionale arbejdsmarked. • Der etableres og afsættes midler til et nyt praksisnært efteruddannelsesprogram for de jobkonsulenter, som arbejder med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Programmet skal sikre, at de opnår viden om og konkret kendskab til virksomhederne og det lokale arbejdsmarked. • Uddannelsesprogrammet skal administreres af de nye Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), som har til opgave at rådgive om og understøtte beskæftigelsesindsatsen i kommunerne og på tværs af kommunerne.

Virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	
A.9	**Øget information om forskelsbehandlingsloven** Information om forskelsbehandlingsloven skal styrkes, så virksomhederne får større og løbende indblik i, hvilken retsstilling, de har efter loven, når de ansætter en medarbejder med handicap eller lignende. Der afsættes ressourcer til at understøtte og fremme til det igangsatte arbejde med at udbrede information om arbejdsgivernes retsstilling i lyset af forskelsbehandlingsloven.

8.4 Styrket tværfaglig indsats

Med reformerne på beskæftigelsesområdet de seneste år er den tværfaglige indsats blevet styrket for borgere med sammensatte problemer. Det gælder for eksempel indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam og koordinerende sagsbehandler som led i reformen af førtidspension og fleksjob, samt ret til koordinerende sagsbehandler og hjælp og støtte til unge i overgangen til uddannelse som led i kontanthjælpsreformen. Der er også indført ny visitation via sygedagpengereformen, hvor der er særlig fokus på de sygemeldte borgere, der har brug for en tværfaglig indsats, jf. kapitel 5.

I de fleste kommuner er det dog fortsat en udfordring at sikre en individuel og koordineret indsats, der går på tværs af kommunens beskæftigelses-, social- og sundhedsforvaltning, ligesom det er en udfordring at få koordineret indsatsen, når den skal gå på tværs af de forskellige sektorer.

Ekspertgruppen finder det afgørende, at der kommer mere kvalitet og indhold i den tværfaglige indsats og hæfter sig ved, at der på tværs af forvaltninger i kommunen kan være stor usikkerhed om, hvordan den tværfaglige indsats skal tilrettelægges i praksis, det konkrete indhold, og hvem der afholder udgifterne. Usikkerheden gælder også, når den tværfaglige indsats kombineres med et forløb på en virksomhed eller foregår på en uddannelsesinstitution.

Samtidig vurderer ekspertgruppen, at det også er en barriere for den tværfaglige indsats, at rammerne for indsatsen i de enkelte forvaltninger er forskellige, og at hver enkelt forvaltning kommer med hver sin fagprofessionelle vurdering, har hver sit mål og sine egne begreber for indsatsen.

Dertil kommer, at når borgeren overgår fra en forvaltning til en anden, kan der opstå lange sagsbehandlingstider, som igen skyldes, at hver enkelt forvaltning har forskellige kriterier for indsatsen, og at de ikke altid formår at koordinere overgangene.

Ekspertgruppen har noteret sig, at der i dag findes mange forskellige ydelser og ydelsesniveauer, og at det er forbundet med stor kompleksitet – særligt for borgere og medarbejdere i jobcentre. Ekspertgruppen vurderer derfor, at et forenklet ydelsessystem kan give større overskuelighed og gennemsigtighed.

Yderligere er det noteret, at særligt de praktiserende læger spiller en vigtig rolle i forhold til at få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tættere på job eller uddannelse. På den baggrund anbefales det, at de praktiserende læger og kommunen styrker dialogen og samarbejdet om at få syge hurtigere tilbage i arbejde eller uddannelse

8.4.1 Kvalitet og fælles fokus på tværs af forvaltninger

De administrative, lovgivningsmæssige og økonomiske begrænsninger for det tværgående samarbejde om borgeren skal i videst mulig udstrækning nedbrydes, så indsatsen i højere grad bliver koordineret og tilrettelagt på tværs af forvaltninger og sektorer.

Ekspertgruppen understreger vigtigheden af, at kommunerne skal kunne delegere og bør delegere myndighedskompetence til rehabiliteringsteamet, så teamet kan gennemføre den

indsats og de ydelser, det selv har indstillet. Det vil samtidig sikre en forenkling samt effektivisering af teamet. Som reglerne er i dag afgiver rehabiliteringsteamet alene en indstilling om, hvorvidt borgeren skal have et ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, samt hvilken indsats, der skal iværksættes, hvis der indstilles til et ressourceforløb. På den baggrund træffer kommunens enkelte forvaltninger efterfølgende en afgørelse og igangsætter dermed efter eget valg indsatsen for borgeren. Det fører til lange sagsbehandlingstider og for nogle borgere også til en uigennemskuelig beslutningsproces.

For borgere, der har brug for en mere tværfaglig indsats, kan der være særlige udfordringer forbundet med skiftet fra en ydelse til en anden, som der ikke er nok fokus på at koordinere i dag. Mange borgere "tabes" i forbindelse med skiftene, fordi de bliver usikre på den nye situation med nye opgaver, omgivelser, krav, regler og kommunale medarbejdere, som de skal forholde sig til.

For unge opstår der en særlig udfordring, når de fylder 18 år og ikke længere hører under børne- og ungdomssystemet. For de unge, der af forskellige årsager har været i kontakt med det sociale område i en årrække, inden de bliver myndige, kan skiftet til beskæftigelsessystemet være en ekstra stor omvæltning. Ekspertgruppen vurderer derfor, at der er behov for en mere smidig overgang til beskæftigelsesområdet og at indsats og støttefunktioner koordineres på tværs af unge- og voksensystemet, så overgangen fra ung til voksen ikke opleves så voldsom.

Samtidig skal kommunerne have styrkede muligheder for at tilbyde borgerne mentorstøtte i overgangen til en ny tilværelse. Det kan for eksempel være i forbindelse med at de starter i et job, en uddannelse eller et fleksjob, hvor en mentor kan understøtte, at borgeren fastholdes i jobbet eller uddannelsen.

Ekspertgruppen hæfter sig også ved, at borgere, der har kontakt med flere forskellige forvaltninger på samme tid, hurtigt mister overblikket over deres egen situation og den indsats, de skal have. De bliver mødt med en ny indsatsplan og nye mål og regler i hver eneste forvaltning, der er inddraget i deres sag, hvorfor det offentlige system kommer til at fremstå ukoordineret.

Det skal derfor være målet, at den enkelte borger kun får én samlet indsats- og handleplan, der går på tværs af de forskellige forvaltninger og sektorer og som er styrende for den indsats, der skal iværksættes på både kort og længere sigt. Borgerne undgår dermed, at de skal til flere næsten ens udredningssamtaler og på den baggrund får iværksat flere forskellige indsatsplaner.

Samtidig er der behov for en mere ensartet fortolkning af målsætninger og begreber på tværs af fagområder, så alle forvaltninger taler samme sprog. Medarbejdere, der arbejder med tværfaglig indsats, skal også have mulighed for korte og meget praksisorienterede uddannelser, der kan løfte den tværfaglige indsats.

Endelig vurderer ekspertgruppen, at kvaliteten i indsatsen kan styrkes yderligere gennem nye værktøjer og et mere langsigtet fokus og efterlyser blandt andet et progressionsværktøj, metode til tidlig afklaring (for eksempel baseret på International Classification of Functioning (ICF), som er en international klassifikation af funktionsevne, funktionsnedsættelse og helbredstilstand) og nye værktøjer til at understøtte et langsigtet fokus i kommunerne.

Indsatsen for at få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet tættere på job og uddannelse forudsætter ofte en længere tidshorisont, der kræver viden om, hvilken indsats eller kombination af indsatser, der virker bedst. Arbejdet kræver en villighed til at tænke langsigtet, nyt og på tværs af sektorer. Ekspertgruppen noterer sig i den forbindelse, at den forskningsmæssige viden om, hvad der virker, er mere begrænset for gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet end for andre grupper.

Ekspertgruppen anbefaler følgende initiativer:

Kvalitet og fælles fokus på tværs af forvaltninger	
B.1.	**Beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet** Kommunalbestyrelsen skal kunne – og bør - delegere endelig beslutningskompetence til repræsentanterne fra de forskellige forvaltninger i rehabiliteringsteamet, så teamet kan træffe afgørelser om både ydelse og indsats til den enkelte borger, herunder beslutning om tilkendelse af førtidspension, fleksjob og ressourceforløb samt igangsættelse af indsatser, for eksempel mentorstøtte, støtte-kontaktperson, sundhedstilbud i kommunen og virksomhedsrettede tilbud.
B.2	**Bedre og smidigere overgange fra ung til voksen i det offentlige system** Der skal være særlig fokus på unge, som har været en del af børne- og ungdomssystemet på socialområdet, i overgangen til beskæftigelsessystemet, som de automatisk indgår i, når de fylder 18 år. Det indebærer: • Inden den unge fylder 17 1/2 år indkaldes den unge til møde i rehabiliteringsteamet for allerede på et tidligt tidspunkt at understøtte en målrettet indsats rettet mod uddannelse og job. • På mødet deltager den unge, pårørende samt social-, sundheds- og beskæftigelsesforvaltningen. Den unges sagsbehandler i ungdomssystemet, som kender den unge, deltager ligeledes. • På mødet aftales en videre plan for den unge, hvor der tages højde for overgang til beskæftigelsessystemet og den videre aktive indsats for den unge. • Som led i mødet udpeges derudover en koordinerende sagsbehandler, som fortsætter, når den unge fylder 18 år og indgår i beskæftigelsessystemet. • Socialforvaltningen har ansvaret for at igangsætte indsatsen for den unge, indtil den unge fylder 18 år og overgår til beskæftigelsessystemet.
B.3	**Effektfuld mentorstøtte til flere borgere** Kommunerne skal have styrkede muligheder for at give mentor til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det gælder særligt, når borgeren befinder sig i en overgangsperiode fra offentlig forsørgelse til for eksempel job, uddannelse eller fleksjob og hvor en mentor kan understøtte, at borgeren fastholdes i sin nye tilværelse. Udgangspunktet er: • Mentorstøtten skal kunne forlænges i op til seks måneder ad gangen med refusion efter en overgang til for eksempel uddannelse, hvis kommunen vurderer, at det vil gavne borgeren. • Kommunernes brug af mentor for udsatte borgere skal ikke afhænge af borgerens målgruppe/match. Kommunen skal altid kunne hjemtage 50 pct. refusion ved mentorstøtte inden for driftsloftet, som understøtter job- og uddannelsesmålet, jf. forslag A3. • Mentor skal være frivilligt for borgeren. Det vil sige, at borgeren skal have mulighed for at sige nej til mentorstøtte.
B.4	**Hver borger får kun én plan – der går på tværs af de offentlige systemer** • Der udvikles én digital plan med borgerens relevante oplysninger, mål samt igangsatte initiativer og indsatser på både social-, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet, som den koordinerende sagsbehandler vedligeholder og ajourfører. • Både borger og relevante støttepersoner på tværs af forvaltninger og sektorer får adgang til at se relevante oplysninger.

B.5	**Styrket kvalitet i indsatsen gennem metodeudvikling, forsøg og nye værktøjer** Der afsættes en fast årlig ramme til at udvikle redskaber og opsamle og udarbejde viden, der kan understøtte et fortsat fokus på en langsigtet, tværfaglig indsats, der virker for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Der anbefales følgende konkrete projekter: • *Metode til tidlig, tværfaglig afklaring af borgere* Der udvikles en metode til en tidlig, tværfaglig afklaring af borgeres situation, for at opnå et helhedsorienteret billede af borgeren. Det kan for eksempel ske med udgangspunkt i ICF, der kan skabe et fælles sprog om udfordringerne på tværs af sektorer. Afklaringen skal blandt andet identificere den enkelte borgeres konkrete ressourcer og barrierer for deltagelse i enten job, aktive tilbud eller uddannelse. • *Et borgerrettet progressionsværktøj* Arbejdet skal fortsættes med udvikling og udbredelse af et landsdækkende, borgerrettet progressionsværktøj, som borgere og kommuner/jobcentre bruger til at følge borgerens udvikling på en række progressionsfaktorer, så de efterfølgende i fællesskab kan justere indsatsen. • *Digitalt budgetterings- og investeringsværktøj for en effektiv tværgående og helhedsorienteret indsats* Der udvikles et investerings- og budgetteringsværktøj til sociale investeringer, som indrager både direkte og afledte udgifter og gevinster på tværs af beskæftigelsesområdet og for eksempel social- og sundhedsområdet. Der udarbejdes samtidig digitale og dynamiske business cases, der kan fungere som inspiration og skabelon for kommunernes arbejde med at tilrettelægge indsatser ud fra en investeringstankegang. • *Kortlægning af, hvem der er mentor og hvilke funktioner de varetager.* Kortlægningen skal øge indsigten i kommunernes brug af mentorer og skabe gennemsigtighed i forhold til mentorernes kvalifikationer. Samtidig skal mulighederne for en fælles landsdækkende certificering af mentorer undersøges.
B.6	**Kompetenceløft af den tværfaglige indsats** Der etableres et uddannelsesprogram på tværs af forvaltninger for medarbejdere, der arbejder i rehabiliteringsteams, herunder den koordinerende sagsbehandler. Uddannelsesprogrammet skal have fokus på den tværfaglige indsats og være klart praksisorienteret.
B.7	**Harmonisering af mål og begreber på tværs af lovgivninger** Fortolkning af målsætninger og begreber på tværs af fagområder skal harmoniseres, så de forskellige områder i langt højere grad understøtter hinanden i at give borgeren en sammenhængende indsats: • Mål og begreber harmoniseres på tværs af lovgivninger og vejledninger. Det vil hovedsagligt dreje sig om mål og begreber på det sociale, beskæftigelses-, uddannelses-, og sundhedsmæssige område. Det gælder særligt i forhold til at etablere et fælles sprog om "arbejdsrettet rehabilitering" på tværs af sektorer for at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde understøtter, at der dannes en fælles begrebsforståelse i sagsbehandlernes arbejde, som ofte går på tværs af sektorer.
B.8	**Indsatspakker om tværfaglige indsatser målrettet kommunerne** Kommunernes adgang til viden og inspiration om helhedsorienterede, tværfaglige indsatspakker, styrkes i de tilfælde, hvor der er evidens for, at de har en positiv effekt i forhold til at få borgeren i job eller uddannelse. Et eksempel herpå kunne være en indsatspakke, der omhandler Individuel Placering og Støtte -indsatsen (IPS).

8.4.2 Større indflydelse til borgerne

Ekspertgruppen efterlyser, at borgerne i højere grad bliver involveret i og er med til at definere egne mål for den indsats, der skal sættes i værk, for på den måde at sikre, at borgeren tager større medejerskab for den indsats, der sættes i værk i de forskellige forvaltninger.

På beskæftigelsesområdet har der været en tendens til, at der har været et større fokus på standarder og processer frem for den enkelte borger og borgerens vej til job. Det kan være årsagen til, at nogle borgere ikke har kunnet se sig selv i indsatsen og meningen med den og derfor har mistet engagement og ejerskab.

Der er heller ingen tvivl om, at vejen til job eller uddannelse kan være længere for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, og at der af den grund er en indbygget risiko for, at både bor-

gere, pårørende og de professionelle aktører mister fokus, retning og orientering undervejs i forløbet.

Ekspertgruppen vurderer, at der trods de tiltag, der allerede er sat i værk, er brug for i højere grad at understøtte, at den enkelte borger får mere indflydelse og sættes i centrum for egen indsats. Det er afgørende, at indsatsen i højere grad tager udgangspunkt i den enkeltes opfattelse af egne ressourcer og behov. Hvis borgeren selv kan være med til at definere vejen frem mod job eller uddannelse, kan det sikre, at borgeren tager større medejerskab og bliver motiveret.

Borgerne skal derfor i højere grad involveres og være med til at definere egne mål for beskæftigelse/uddannelse og for den indsats, der skal sættes i værk. I England er der for eksempel gode erfaringer med "personal budgets", hvor borgeren får et beløb til at købe den indsats, som borgeren vurderer bedst muligt kan bringe ham eller hende i beskæftigelse.

Borgerne skal også have større klarhed over deres egen situation og kendskab til deres muligheder på tværs af systemer for på den måde at føle sig inddraget og tage ejerskab over egen situation.

Ekspertgruppen vurderer også, at der er et uudnyttet potentiale i at få involveret borgerens netværk i beskæftigelsesindsatsen, så borgerne får mere støtte og opbakning til at holde fokus på indsatsen og nå deres mål. På det sociale område er der erfaringer med, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har gavn af støtte og opbakning fra deres netværk for at holde fokus på indsatsen og nå deres mål.

Også civilsamfundet – de frivillige organisationer og foreninger – skal i højere grad inddrages i beskæftigelsesindsatsen for at hjælpe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet med at blive en del af et fællesskab. Via det frivillige arbejde kan borgerne få opbygget relationer og kompetencer, som kan hjælpe dem videre og tættere på det ordinære arbejdsmarked.

Ekspertgruppen anbefaler følgende initiativer:

Større indflydelse til borgerne	
B.9	**Øget borgerindflydelse på mål og indsats** • Der afsættes midler til et forsøg med borgerindflydelse, hvor borgerne selv får mulighed for at fastsætte mål og vælge den indsats, de mener bedst kan bringe dem i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet. • Den enkelte borger skal som led i forsøget have indflydelse på samarbejdet med sin mentor og skal blandt andet godkende den endelige aftale om formål og indhold i mentorstøtte. • Forsøget kan også indeholde mulighed for mikrolån, som er et tilbud med erhvervsrådgivning og økonomisk støtte til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der har et realistisk ønske om at etablere sig som selvstændige.
B.10	**Inddragelse af netværk og civilsamfund** Der igangsættes et forsøg med inddragelse af netværk og civilsamfund på beskæftigelsesområdet. Målet er, at borgerne får mere støtte og opbakning til at holde fokus på indsatsen og nå deres mål.

8.5 Målrettet uddannelse

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet har generelt en dårligere uddannelsesbaggrund end for eksempel dagpengemodtagere og befolkningen generelt. Det gælder særligt kontanthjælpsmodtagere, hvor tre ud af fire ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Det lave uddannelsesniveau er et særligt problem for unge i udkanten af arbejdsmarkedet. I midten af 2014 var der omkring 44.500 unge uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år, som ikke havde en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det svarer til, at ni ud af ti unge i kontanthjælpssystemet står uden uddannelse, og af dem bliver knap seks ud af ti vurderet som aktivitetsparate.

Ekspertgruppen vurderer, at der fortsat er et uudnyttet potentiale i at styrke mulighederne for, at borgerne kan komme tættere på arbejdsmarkedet gennem uddannelse og kompetenceudvikling. Det er blandt andet årsagen til, at eksperterne ønsker at satse på brobygning til uddannelse, jf. forslag A3. De foreløbige evalueringer af videnspiloten "Brobygning til uddannelse", der løber fra 2013-14 indikerer, at et brobygningsforløb er effektivt i forhold til at bringe unge videre i en ordinær uddannelse.

Brobygningsforløb finder sted på en ordinær erhvervsskole og består konkret i, at den unge blandt andet har et fast skema med krav om fremmøde, får praktikophold på uddannelsesinstitutioner og virksomheder, hvor de kan danne sig et indtryk af uddannelsen og får tilknyttet en uddannelsesmentor. Når de unge efterfølgende starter på en uddannelse, får de en fastholdelsesmentor, som hjælper og støtter dem i den svære overgang til uddannelse og hjælper med at finde en praktikplads.

Ekspertgruppen anbefaler også, at der skal skabes mere klare rammer for revalideringsforløbet, så der skabes nye og stærke sporskiftemuligheder for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Revalideringsordningen er et redskab i beskæftigelsesindsatsen til at hjælpe borgere med nedsat arbejdsevne. Ordningen er over en årrække gradvist blevet erstattet af andre ordninger som for eksempel bedre vilkår for forsørgere og personer med handicap i SU-systemet og opkvalificeringstilbud i beskæftigelsessystemet. Ordningen er desuden ikke blevet ændret med de gennemførte reformer på beskæftigelsesområdet de seneste år, jf. kapitel 7.

Undersøgelser peger på, at det er meget forskelligt, hvordan og hvor meget kommuner bruger revalideringsordningen, og at forskellene ikke kan forklares af forskelle i rammevilkår.

Ekspertgruppen hæfter sig derfor ved, at det tilsyneladende snarere er den enkelte kommunes praksis og prioriteringer og ikke borgerens behov, der er udslagsgivende for, om den pågældende borger får tilbudt et revalideringsforløb.

Voksenlærlingeordningen har vist gode erfaringer i forhold til at give ledige et markant indkomstløft efter endt uddannelse, og indkomsteffekten er særlig stor for kontanthjælpsmodtagere. På den baggrund vurderer ekspertgruppen, at incitamenterne til, at flere langtidsledige får gavn af voksenlærlingeordningen, skal styrkes.

Ekspertgruppen hæfter sig yderligere ved, at borgere på kontanthjælp og dagpenge har mulighed for at få en realkompetenceafklaring, der kan være med til at synliggøre erhvervsrelevante kompetencer opnået via forskellige job og erfaringer udenfor det etablerede uddannelsessystem. Ekspertgruppen anbefaler, at borgere på sygedagpenge også får den samme mulighed.

Ekspertgruppen anbefaler følgende initiativ:

Mere uddannelse og opkvalificering	
C.1	**En målrettet revalideringsordning** Revalideringsordningen moderniseres og målrettes erhvervskompetencegivende uddannelse: • Målgruppen for revalidering skal fremover være personer over 30 år med nedsat arbejdsevne, som ikke længere kan arbejde inden for deres hidtidige fagområde, og som via et sporskifte gennem uddannelse vurderes at kunne opnå selvforsørgelse i ustøttet beskæftigelse. Det vil sige, at det ikke længere er et krav, at kommunen skal have vurderet, at personen ikke via andre tilbud eller ordninger kan hjælpes til at få tilknytning til arbejdsmarkedet. • Indholdet af revalideringsindsatsen skal fremover bestå af erhvervskompetencegivende uddannelse, som kan bringe personen tilbage på arbejdsmarkedet i ustøttet beskæftigelse. • For at målrette ordningen til erhvervskompetencegivende uddannelse afskaffes forrevalidering samt virksomhedsrevalidering derfor (det vil sige revalidering i form af oplærings- eller optræningsforløb på en virksomhed i virksomhedspraktik eller løntilskud). • Varigheden af revalideringen afkortes fra de nuværende fem år til fire år. • Ydelsen foreslås uændret at være revalideringsydelse som i dag.
C.2	**Voksenlærlingeordningen styrkes for langtidsledige** Der indføres gunstigere regler for voksenlærlingeordningen for langtidsledige: • Målgruppen er ledige over 25 år med mere end to års sammenhængende offentlig forsørgelse. • Der gives et timetilskud på for eksempel 50 kr., hvis arbejdsgiveren ansætter en ledig fra målgruppen. Det er højere end tilskuddet efter den nuværende voksenlærlingeordning, som samtidig bevares. • For personer i målgruppen gives der ret til mentorstøtte i en periode på seks måneder med mulighed for forlængelse i seks måneder ad gangen. Støtte til en mentorfunktion bevilges til dækning af lønomkostninger ved frikøb af den medarbejder, der varetager mentorfunktionen.
C.3	**Realkompetenceafklaring til sygemeldte** • Ufaglærte ledige over 30 år på sygedagpenge skal have ret til at få foretaget en realkompetenceafklaring med henblik på uddannelse og job. Dermed ligestilles sygedagpengemodtagere med kontanthjælpsmodtagere, som allerede har den mulighed i dag. • Realkompetenceafklaringen foretages af en uddannelsesinstitution og er en vurdering eller afprøvning af, om de kvalifikationer, kompetencer og viden, som en person har fået udenfor det etablerede uddannelsessystem, for eksempel kan bruges i en specifik jobtype eller branche eller indgå som en del af en erhvervskompetencegivende uddannelse.

8.6 Understøttende initiativer

Ekspertgruppens forslag danner rammen om en fremadrettet og mere effektiv indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der skal tage udgangspunkt i styrket fokus på jobrettede indsatser, en reel tværfaglig indsats samt en øget brug af uddannelse og opkvalificering.

Ekspertgruppen har vurderet, at der som supplement til de tre hovedspor, er behov for en række understøttende initiativer, der skal hjælpe arbejdet på vej, så flere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kommer i arbejde eller uddannelse.

Ekspertgruppen anbefaler følgende initiativer:

Understøttende initiativer	
D.1	**Smidigere afdrag på offentlig gæld** For at styrke incitamenterne til at komme i job skal borgere, der modtager offentlig forsørgelse og har gæld til det offentlige, have en smidigere afdragsordning, så de ikke risikerer en nedgang i den disponible indkomst ved overgang til et ordinært job.
D.2	**Bedre håndtering af transportudgifter** Kommunerne skal have mulighed for at kompensere borgerne forlods for udgifter til transport, så borgerne ikke længere selv skal lægge ud for transportudgifter, når de skal deltage i et virksomhedsrettet tilbud.
D.3	**Mulighed for aktive tilbud til indsatte i fængsel** Borgere, der afsoner en dom, skal, hvis det er praktisk muligt, have adgang til at modtage aktive tilbud under beskæftigelseslovgivningen. Det indebærer, at: • Jobcentret ikke må lukke en borgers sag, hvis den pågældende har fået en dom på/skal afsone under seks måneder. • Borgeren skal inden afsoningen indkaldes til samtale, hvor det drøftes, hvordan indsatser med uddannelse og job kan tilpasses afsoningen. • Senest en måned inden løsladelse skal den indsattes sagsbehandler i samarbejde med Kriminalforsorgen sikre at blandt andet ydelsesforhold og bolig er afklaret, så den indsatte kan komme godt fra start efter løsladelsen.
D.4	**Ny indsats for delvis raskmeldte sygemeldte** • Der iværksættes et forsøg i en række kommuner, hvor de kommunalt ansatte i forbindelse med en længerevarende sygemelding som udgangspunkt anses for delvis raskmeldte. Det vil sige, at den enkelte sygemeldte selv skal tage en aktiv beslutning om at være fuldtidssygemeldt. • Efterfølgende indkaldes borgeren til en tidlig samtale jobcentret for eksempel i tredje eller fjerde uge, hvor den kommunale arbejdsgiver og borgerens praktiserende læge eventuelt også deltager.
D.5	**Serviceeftersyn af de handicapkompenserende ordninger** Ekspertgruppens forslag er i høj grad relevante for gruppen af personer med forskellige handicap. Der igangsættes yderligere et serviceeftersyn af de forskellige handicapkompenserende ordninger på beskæftigelsesområdet. Virksomheder skal have overblik over de mange handicapkompenserende ordninger, der eksisterer i dag, og som kan afhjælpe de særlige problemstillinger personer med handicap kan have. Jobcentret kan for eksempel yde personlig assistance, forskellige former for hjælpemidler og særlig løntilskud til nyuddannede med handicap.

Ekspertgruppen har endelig analyseret og drøftet de gældende sanktioner på området og har vurderet, at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at foreslå ændringer på dette område. Det skyldes, at der i forbindelse med kontanthjælpsreformen blev indført en række ændringer af sanktionssystemet, hvis effekt endnu ikke er belyst. Samtidig blev det aftalt, at der skulle udarbejdes en virkningsevaluering af sanktionssystemet og en række praksisundersøgelser. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der i forlængelse heraf tages stilling til, om det nuværende sanktionsregime fungerer hensigtsmæssigt.

8.6.1 Styrkede overgange fra dagpengesystemet

Ekspertgruppen har noteret sig, at der er behov for at styrke overgangene fra dagpengesystemet til enten selvforsørgelse eller kontanthjælp. Overgangene skal derfor smidiggøres samtidig med, at der skal sikres et fortsat fokus på job og uddannelse.

Styrket overgang fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp	
D.6	• Alle selvforsørgede borgere får ret til samtaler i jobcentret indenfor de tre første måneders selvforsørgelse, hvis jobcenteret vurderer, at samtalerne kan anses for at forbedre personens muligheder for at komme i job. • Dagpengemodtagere der opbruger retten til dagpenge og overgår til kontanthjælp, kan få tilbud om ansættelse med løntilskud i den virksomhed, hvor borgeren umiddelbart før dagpengeperiodens udløb har været ansat med løntilskud. Ansættelse med løntilskud hos samme arbejdsgiver kan fortsat højst vare i sammenlagt seks måneder, dog højst i sammenlagt fire måneder hos en offentlig arbejdsgiver. • Kommunerne opfordres til aktivt at benytte jobloggen i overgangen fra dagpenge til kontanthjælp. Borgerens historik, kompetencer og fremtidsplaner skal fremgå af jobloggen for at sikre en smidig og effektiv overgang, hvor alle relevante informationer bringes med videre.

8.7 Anbefalingernes økonomiske og strukturelle konsekvenser

Direkte økonomiske konsekvenser af forslagene

Ifølge kommissoriet for udredningsarbejdet skal de samlede forslag og konsekvenserne heraf overholde følgende:

"Ekspertgruppens samlede anbefalinger skal holde sig inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats, så der sikres den bedst mulige udnyttelse af de nuværende ressourcer. Anbefalinger som isoleret set indebærer merudgifter vil derfor skulle finansieres gennem omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppens forslag skal samlet set understøtte regeringens reformarbejde og en langsigtet forbedring af de offentlige finanser. Ekspertgruppen skal derfor, for alle større forslag, foretage en vurdering af den langsigtede effekt på den strukturelle ledighed og beskæftigelse."

Et vigtigt udgangspunkt for eksperternes anbefalinger er således, at der skal ske en omprioritering af midler inden for de eksisterende rammer for den aktive beskæftigelsesindsats med henblik på at opnå en højere strukturel beskæftigelse og dermed forbundne langsigtede forbedringer af de offentlige finanser.

De eksisterende rammer for den aktive beskæftigelsesindsats

Målgruppen for eksperternes forslag er i anden fase borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på sygedagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse, personer der er i fleksjob, revalidender eller personer i risiko for at blive visiteret til førtidspension.

På Finansloven for 2015 budgetteres med et samlet forbrug til den aktive beskæftigelsesindsats på i alt cirka 5,6 mia. kr. i strukturelt niveau til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, jf. tabel 1. Se en nærmere redegørelse om udgifterne til den aktive indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i kapitel 3.

Af de godt 5,6 mia. kr. vedrører knap 3,9 mia. kr. udgifter til aktiveringsindsatsen, herunder primært til øvrig vejledning og opkvalificering. Hertil kommer udgifter til ordinær uddannelse på cirka 0,9 mia. kr., udgifter til mentorstøtte på cirka 0,7 mia. kr., samt følgeudgifter i form af befordring og hjælpemidler på cirka 0,1 mia. kr.

Direkte økonomiske konsekvenser af forslagene

Eksperternes forslag indebærer en omprioritering af de eksisterende midler i en mere hensigtsmæssig retning. Der er stillet 28 forslag inden for følgende tre temaer:

- En ny virksomhedsrettet indsats.
- En styrket tværfaglig indsats.
- Målrettet uddannelse

Ekspertgruppen ønsker med forslagene at understøtte et markant skifte i den aktive indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Virksomhedsrettede tilbud skal grundlæggende være det naturlige førstevalg, når jobcentret planlægger indsatsen for borgere, der befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet. Det sker blandt andet gennem de nye aktive redskaber i form af både fleksible private løntilskudsjob og særligt tilrettelagte virksomhedsforløb, der gives som et forberedende forløb, hvor målet er et virksomhedsrettet tilbud.

Proceskravene om gentagen aktivering afskaffes og erstattes i stedet af minimumsrettigheder til en tværfaglig indsats, der skal være med til at sikre at borgerens individuelle behov bliver tilgodeset i tilrettelæggelsen af den efterfølgende indsats. Samtidig målrettes brugen af uddannelse for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Endelig lægger eksperterne op til en række *understøttende initiativer,* der skal bidrage til at understøtte en bedre indretning, kvalitet m.v. af den tværfaglige indsats. Der investeres dermed i en mere virksomhedsrettet indsats, mens omfanget af standardaktivering reduceres.

Forslagene vurderes at kunne blive gennemført inden for rammerne af den nuværende indsats, hvor der på Finansloven for 2015 er afsat cirka 5,2 mia. kr. i 2016 til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, svarende til cirka 5,6 mia. kr. i strukturelt niveau, jf. tabel 1.

Tabel 1 Strukturelle økonomiske konsekvenser efter skat og tilbageløb ved ekspertgruppens anbefalinger

Mio. kr. 2015-pl (strukturelt)	Nuværende indsats	Ny indsats	Forskel
Direkte udgifter i strukturelt niveau	5.570	5.570	0
Heraf:			
Øvrig vejledning og opkvalificering	3.920	1.430	-2.490
Ordinær uddannelse	860	1.010	150
Særligt tilrettelagte virksomhedsforløb	0	1.390	1.390
Virksomhedspraktik	0	0	0
Fleksibel privat løntilskudsordning*	0	0	0
Løntilskud	-40	-40	0
Mentorstøtte	750	1.230	480
Brobygningsforløb	0	300	300
Rehabiliteringsteams	0	30	30
Følgeudgifter, herunder befordringsgodtgørelse, sundhedsydelser og behandling m.v.	80	120	40
Realkompetencevurdering	0	10	10
Udvidet voksenlærlingeordning	0	10	10
Sporskifte via revalidering	0	0	0
Styrkelse af tværfaglige indsatser, bedre it-understøtning m.v.	0	35	35
Kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats	0	35	35
Metodeudvikling	0	30	30

Note: Grundet afrundinger kan summen af elementerne afvige fra det samlede resultat.
* Bruttoudgifterne til fleksibel privat løntilskudsordning forventes at udgøre cirka 63 mio. kr. strukturelt, mens bruttoudgifterne til løntilskud forventes at udgøre cirka 300 mio. kr.
Kilde: Sekretariatets egne beregninger.

Omlægningen af driftsrefusionssystemet og afskaffelse af proceskravene til gentagen aktivering skønnes strukturelt at indebære en væsentlig besparelse på udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering på cirka 2,5 mia. kr. årligt svarende til cirka 2/3 af det nuværende udgiftsniveau. Besparelsen omprioriteres primært til en styrkelse af den virksomhedsrettede indsats, forøgelse af rammerne til mentorstøtte, øget brug af brobygning, da det vil indgå i indsatser med 50 pct. refusion, og etablering af særligt tilrettelagte virksomhedsforløb med samlet set godt 2,3 mia. kr. i strukturelt niveau.

Endelig forventes omlægningen af revalideringsordningen i retning af øget brug af ordinær uddannelse at være udgiftsneutral.

Der er ikke skønnet over eventuelt ydelsesmæssige konsekvenser af at tildele beslutningskompetencer til rehabiliteringsteams.

Ekspertgruppens anbefalinger skønnes samlet set at føre til et stort set umiddelbart uændret aktiveringsomfang strukturelt. Ændringen i aktiveringsindsatsen vil imidlertid indebære væsentlige forskydninger i aktiviteten. Forslagene indebærer først og fremmest en øget orientering mod virksomhedsrettede tilbud, der i mange tilfælde har bedre beskæftigelseseffekter og samtidig i gennemsnit er billigere at afholde, jf. tabel 2.

Tabel 2 Ændring i aktivitet fordelt på indsatser

Fultidsaktiverede (strukturelt)	I alt før forslag	I alt efter forslag
Øvrig vejledning og opkvalificering	30.930	11.260
Ordinær uddannelse	7.240	8.320
Særligt tilrettelagte virksomhedsforløb	-	10.990
Virksomhedsrettet aktivering	16.170	20.020
- heraf virksomhedspraktik	*12.430*	*14.630*
- heraf fleksibel privat løntilskudsordning	-	*2.060*
- heraf løntilskud	*3.740*	*3.330*
Mentorstøtte	1.660	2.670
Brobygning	0	2.830
I alt	56.000	56.090

Note: Grundlæggende skyldes faldet i antallet af ordinær løntilskud afskaffelsen af de eksisterende proceskrav omkring gentagen aktivering, der i stedet bliver erstattet af minimumsrettigheder. Afskaffelsen af de eksisterende proceskrav medfører isoleret set, at der bliver færre aktive tilbud. Dette mere end opvejes dog af, at der kommer en øget aktivitet som følge af minimumsrettighederne. Der er dog en betydelig forskel i hvilke tilbud der forsvinder ved afskaffelsen af proceskravene og hvilke tilbud der kommer ind som følge af minimumsrettighederne. Konkret er der i beregningerne indlagt, at der forsvinder en del løntilskudsstillinger som følge af de fjernede proceskrav. Disse kommer (i økonomien) ikke igen som følge af minimumsrettighederne, da de virksomhedsrettede tilbud fra minimumsindsatsen alene er antaget at komme i form af virksomhedspraktik og fleksible løntilskud. Forskellen i disse antagelser skyldes, at det ikke er de samme personer der bliver berørt af de afskaffede proceskrav og indførelsen af minimumsrettigheder. Hvor de afskaffede proceskrav generelt berører alle borgere med en hvis anciennitet på offentlig forsørgelse, så er minimumsrettighederne i noget højere grad målrettet de mere udsatte borgere i beskæftigelsessystemet.
Kilde: Sekretariatets egne beregninger på baggrund af FL15 for 2016, samt tilpasningsfaktorer til strukturelt niveau.

Den væsentligste omprioritering i eksperternes samlede forslag er en markant reduktion i den generelle brug af øvrig vejledning og opkvalificering for i stedet at etablere forløb i form af særligt tilrettelagte virksomhedsforløb, brobygningsforløb, flere virksomhedspraktikpladser og støtte via mentorer.

Beregningerne hviler på en præmis om, at den eksisterende indsats omprioriteres til fordel for en ny indsats, der skal bringe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet.

Puljer og forsøg

Ekspertgruppens forslagspakke indeholder seks forslag, hvori der afsættes puljer til kompetenceløft, metodeudvikling m.v. Puljerne skønnes samlet at udgøre cirka 125 mio. kr. strukturelt, jf. tabel 3. De samlede puljeudgifter er en del af den samlede økonomi præsenteret i tabel 1.

Tabel 3 Oversigt over puljer

Forslag	Strukturelt niveau
A.8 Kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats	35
B.5. Styrket kvalitet i indsatsen gennem metodeudvikling, forsøg og nye værktøjer	30
Ramme til sundhedsydelser og behandling	60
Samlede udgifter til puljer inkl. administration	125

Kilde: Sekretariatets egne beregninger

Der afsættes 35 mio.kr til kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats i form af et nyt praksisnært efteruddannelsesprogram, der skal styrke jobkonsulenterne, der arbejder med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Herudover afsættes en fast årlig ramme på 30 mio.kr. til at udvikle redskaber og opsamle og udarbejde viden, der kan understøtte et fortsat fokus på en langsigtet, tværfaglig indsats, der virker for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Der afsættes en ramme på cirka 60 mio. kr. årligt til at udvide kommunernes muligheder til at afholde udgifter til køb af sundhedsydelser og behandling (tandlægehjælp, psykologhjælp m.v.) i forbindelse med uddannelse eller virksomhedsrettede tilbud, når det vurderes nødvendigt for at få borgeren tættere på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Denne pulje hører under følgeudgifter i tabel 1.

Udover de permanente puljer og rammebevillinger afsættes der ligeledes en række midlertidige puljer. Det drejer sig om følgende:

- *B.6. Kompetenceløft af den tværfaglige indsats:* Etablering af et praksisorienteret uddannelsesprogram på tværs af forvaltninger for medarbejdere, der arbejder i rehabiliteringsteams. Der afsættes en pulje på 15 mio.kr. i 2016 og 2017.
- *B.9. Øget borgerindflydelse på mål og indsats:* Forsøg hvor borgerne selv får mulighed for at fastsætte mål og vælge den indsats, de mener bedst kan bringe dem i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet. Der afsættes 5 mio.kr. til forsøget i 2016 og 2017
- *D.4. Ny indsats for delvis raskmeldte sygemeldte:* Der iværksættes et forsøg i en række kommuner, hvor de kommunalt ansatte i forbindelse med en længerevarende sygemelding som udgangspunkt antages at være delvis raskmeldt. Der afsættes 10 mio.kr. til forsøget i 2016.

Beskæftigelsesmæssige konsekvenser

Alt for mange borgere står i dag helt uden for arbejdsmarkedet og langt flere skal derfor have glæde af tilbud, som kan bringe dem tættere på arbejdsmarkedet. Et tilbud på en virksomhed giver den enkelte mulighed for at være en del af et fællesskab, erfaringer på en arbejdsplads, netværk og større chance for at komme i job. Den eksisterende forskning på området peger netop på, at der særligt for de virksomhedsrettede indsatser findes indikation på positive beskæftigelseseffekter for disse målgrupper.

Derfor forventer ekspertgruppen også, at chancerne for, at borgere i udkanten af arbejdsmarkedet kommer i job øges markant gennem den betydelige satsning på en mere virksomhedsrettet indsats og en omprioritering fra kurser og projekter til individuelt tilrettelagte og designede virksomhedsforløb.

Udover en betydelig satsning på den virksomhedsrettede indsats, er det en del af ekspertgruppens anbefalinger at forbedre den tværfaglige indsats og øge fokus på reel progression. Det skal understøtte, at også borgere langt fra arbejdsmarkedet får den hjælp, de har behov for, selvom indsatsen ikke umiddelbart leder til job eller uddannelse. Dette forventes at virke forebyggende og bidrage til, at færre overgår til permanent offentlig forsørgelse i fremtiden.

I forlængelse heraf bygger ekspertgruppens anbefalinger på et ønske om, at kommunerne i højere grad end i dag skal planlægge indsatsen for borgere langt fra arbejdsmarkedet ud fra et langsigtet investeringsperspektiv og derved også mere individuelt ud fra den enkeltes behov. Et øget fokus på langsigtede investeringer forventes at understøtte de positive strukturelle effekter, der forventes af refusionsomlægningen, som blev anbefalet i forbindelse med fase 1 af ekspertgruppens arbejde, og som netop er indgået aftale om. Dette forventes ligeledes at bidrage til, at færre overgår til permanent offentlig forsørgelse.

Derudover anbefaler eksperterne at styrke indsatsen rettet mod uddannelse. De unge i kontanthjælpssystemet, der har brug for det, skal hjælpes i gang med en uddannelse via brobygning og flere skal have ret til en realkompetenceafklaring. Mulighederne for at skifte spor via uddannelse skal styrkes gennem en målrettet og moderniseret revalideringsordning og mulighederne i voksenlærlingeordningen skal forbedres for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Også disse forslag forventes at bidrage positivt til samfundsøkonomien ved at forbedre en udsat gruppe borgeres muligheder for at få mere stabilt fodfæste på arbejdsmarkedet på længere sigt.

I første fase af ekspertgruppens udredning, der omhandlede indsatsen for dagpengemodtagere, var vidensgrundlaget tilstrækkeligt til, at det var muligt at skønne over de konkrete forventninger til forslagenes virkning på den strukturelle beskæftigelse og den strukturelle saldo. Her blev det skønnet, at forslagene forventes at have en samlet virkning på den strukturelle beskæftigelse på cirka 1.000-1.500 personer i 2020 og cirka 3.500 personer på langt sigt, svarende til en forbedring af den strukturelle saldo på cirka 950 mio. kr.

For borgere i udkanten af arbejdsmarkedet er vidensgrundlaget generelt mere usikkert, selv om vi ved, at nogle virksomhedsrettede indsatser også har gode effekter for denne gruppe.

Overordnet set er der imidlertid mindre tilgængelig viden om effekterne af indsatser for personer i udkanten af arbejdsmarkedet, samtidig med at målgruppen er meget sammensat. Det betyder, at det er vanskeligt at generalisere de effekter, der i forskellige studier er dokumenteret for forskellige målgrupper.

Målgruppen er således kendetegnet ved at have meget forskellige – og ofte sammensatte – problemer udover ledighed, og vejen tilbage til arbejdsmarkedet er i sagens natur længere end for arbejdsmarkedsparate ledige. For mange vil indsatsen derfor ikke føre direkte til job, men i stedet føre til progression frem mod en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan derfor ligeledes være vanskeligt at afgøre, hvilke dele af indsatsen, der giver anledning til positive effekter.

For at illustrere potentialet ved at forbedre indsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, er der i stedet opstillet et regneeksempel. Regneeksemplet viser, hvilke gevinster for den strukturelle beskæftigelse og for den strukturelle saldo, og dermed samfundsøkonomien, der kan realiseres, hvis det lykkes at bringe borgere i udkanten af arbejdsmarkedet i job. Den samlede målgruppe i denne fase af udredningsarbejdet udgør cirka 550.000 fuldtidspersoner, inklusiv førtidspensionister.

Nedenstående regneeksempel er foretaget samlet for alle målgrupper i fase 2, dog med undtagelse af førtidspensionister, da disse allerede er overgået til permanent offentlig forsørgelse, samt fleksjobvisiterede, da disse allerede har en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Hvis den samlede pakke af ekspertgruppens initiativer bringer 1, 2 eller 3 pct. af alle i målgruppen (dog eksklusiv fleksjobvisiterede og førtidspensionister) fra offentlig forsørgelse til fuldtidsbeskæftigelse, vurderes det, at det vil svare til en forbedring af den strukturelle beskæftigelse og den strukturelle saldo som vist i nedenstående tabel.

Tabel 4 Illustration af potentialet ved forbedret indsats (ekskl. fleksjobvisiterede og førtidspensionister)

Andel som overgår til fuld beskæftigelse	1 procent	2 procent	3 procent
Strukturel beskæftigelse	2.400	4.800	7.100
Strukturel saldo	0,6 mia. kr.	1,2 mia. kr.	1,7 mia. kr.

Da førtidspensionister udgør cirka halvdelen af den samlede målgruppe for ekspertgruppens arbejde, kan være relevant også at medregne denne gruppe. Det er dog på kort sigt er svært at reducere det samlede antal førtidspensionister, da det er meget få personer, som går fra førtidspension tilbage til arbejdsmarkedet. Men det kan vises, hvilke effekter det vil have, såfremt det på lang sigt lykkedes at ændre sammensætningen af gruppen, sådan at nogle ikke overgår til permanent offentlig forsørgelse, men i stedet er tilknyttet arbejdsmarkedet.

Nedenstående regneeksempel svarer til det ovenstående, men er inklusiv førtidspensionister.

Tabel 5 Illustration af potentialet ved forbedret indsats (inkl. førtidspensionister)

Andel som overgår til fuld beskæftigelse (inklusive førtidspensionister)	1 procent	2 procent	3 procent
Strukturel beskæftigelse	4.700	9.400	14.000
Strukturel saldo	1,2 mia. kr.	2,3 mia. kr.	3,5 mia.kr.

Som illustreret er der således betydelige samfundsøkonomiske gevinster at hente selv med forholdsvis beskedne antagelser om den andel af målgruppen som gennem en bedre indsats sikres en varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Litteraturliste

- Ankestyrelsen (2009): *Praksisundersøgelse af revalidering - Afslag eller bevilling*
- Abbring, J. H., van den Berg, G. J. & van Ours, J. C. (2005): *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*
- Arni, P., Lalive, R. & van Ours, J. C. (2009): *How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit*
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): *Forsøg med virksomhedscentre – slutevaluering af hovedforsøget*
- Bach, H. B. & Petersen, K. N. (2007): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006 – en surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*
- Beskæftigelsesministeriet (2014): *Effekterne af ordinær uddannelse for lediges arbejdsmarkedstilknytning*
- CABI (2014): *"Brug for alle – kvalitativ evaluering"*
- CABI (2012): *Revalidering – på vej ud eller på vej ind igen?*
- CEBR (2015): *Videreudvikling af Skandiamodellen: Den aktive beskæftigelsesindsats*
- Christensen, T. & Nordentoft, M. (2011): *Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom*
- Damvad (2015): *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere*
- Dansk Industri (2013): *Virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen*
- Deloitte (2015): *Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering*
- Deloitte (2013): *Evaluering af voksenlærlingeordningen – Effekter, anvendelse og incitamenter*
- Deloitte & CARMA (2015): *International komparativ analyse – Ydelsessystemer, reformer og indsatser overfor ikke-arbejdsmarkedsparate borgere i fem lande*
- Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) (2011): *Arbejdsmiljø og helbred i Danmark 2010*
- Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) (2008): *Hvidbog om sygefravær og tilbagevenden til arbejde ved muskel- og skeletbesvær – årsager og handlemuligheder*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2002a): *Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2012a): *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte. En litteraturoversigt*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI)(2012b): *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2012c): *Effekter af virksomhedsrettede aktivering for udsatte ledige*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2007a): *Employment Effects of Educational Measures for Work-Injured People*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2015): *Evaluering af mentorordningen*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2013a): *Handicap og beskæftigelse- udviklingen mellem 2002 og 2012*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2013b): *Hjemløshed i Danmark 2013 - National kortlægning*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2007b): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006 – en surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2002b): *Returning long-term Sick-Listed to Work - The Effects of Training in a Competing Risk Model with Time Varying Covariates and Unobserved Heterogeneity*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2002c): *Revalidering – deltagere, forløb og effekter*

- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2013c): *Socialøkonomiske virksomheder i Danmark – Når udsatte bliver ansatte*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2014): *Effekter af ansættelse som jobrotationsvikar*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013a): *Effekter af beskæftigelses og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere - En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013b): *Effekter af løntilskud på kommunale arbejdspladser*
- Det Økonomiske Råd (2012): *Dansk Økonomi Efterår 2012*
- De Giorgi, G. (2005): *Long-term effects of a mandatory multistage program: the New Deal for young people in the UK*
- Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (2014): *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*
- Europa-Kommissionen (2012): *Performance Management in Public Employment Services*
- EUSE, COWI & AFI/WRI (2011): *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA – good practices and recommendations in support of a flexicurity approach*
- Fredriksson, P. & Johansson, P. (2008): *The Consequences for Evaluations Using Observational Data*
- Graversen, B. K. & Jensen, P. (2010): *A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes,* Scandinavian Journal of Economics, vol. 112, pp. 546-569.
- Heinesen, E., Husted L. & Rosholm, M. (2011): *The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark*
- Lalive, R, van Ours, J. C. & Zweimüller, J. (2005): *The Effect Of Benefit Sanctions On The Duration Of Unemployment*
- Malmberg-Heimonen, I. & Vuori, J. (2005): *Activation or discouragement—the effect of enforced participation on the success of jobsearch training*
- Markussen, S., Røed, K. & Schreiner, R. C. (2014): *Can compulsory dialogs promote return to work for sick-leave?*
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2014): *Vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler (Sundhedsaftalevejledningen),* VEJ nr. 9005 af 20/12/2013
- Mploy (2013): *Status på kommunernes implementering af førtidspensions- og fleksjobreformen – evaluering*
- New Insight m.fl. (2014a): *Baggrund for udvalgte indikatorer for arbejdsmarkedsparathed*
- New Insight m.fl. (2014b) *Uddrag fra 3. kvartalsrapport, BIP, april 2014, Sammenhæng mellem beskæftigelse og besvarelse*
- Quartz+Co & BDO (2014): *Analyse af jobcentrenes ressourceforbrug - endelig afrapportering*
- Qureshi, A. (2009): *The Effect of Punitive Sanctions on the Transition rate from Welfare to Work -An empirical analysis of the Danish labor market*
- Rambøll (2015a): *Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats*
- Rambøll (2014): *Brug for alle – kvalitativ evaluering*
- Rambøll (2009): *Evaluering af 'Alle i gang'*
- Rambøll (2013): *Evaluering af 'På rette vej'*
- Rambøll (2015b): *Evaluering af revalideringsordningen*
- Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL & OAO (2013): *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*
- Regeringen (2014): *Vejen til varig beskæftigelse - den enkelte i centrum. Reform af beskæftigelsesindsatsen*
- Roed, K. & Westlie, L. (2007): *Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions*
- Slotsholm (2011): *Beskæftigelsesindsatsen ifølge virksomhederne*
- Slotholm, Svarer, M. & Rosholm, M. (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*
- Sundhedsstyrelsen (2014): *Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2013*
- Sundhedsstyrelsen (2006): *Etniske minoriteter – sygdom og brug af sundhedsvæsenet*

- Svarer, M. (2011): *The Effect of Sanctions on the Exit from Unemployment: Evidence from Denmark*
- Svarer, M. (2007): *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*
- Tranæs, T. & Geerdsen, L. P. med bidrag af Imai, S., Larsen, C. & Svarer, M. (2008): *Forbryderen og samfundet - Livsvilkår og uformel Straf*
- Udvalget for socialøkonomiske virksomheder (2013): *Anbefalingsrapport fra Udvalget for socialøkonomiske virksomheder*
- van den Berg, G. J., & Vikström, J. (2009): *Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality*
- van den Berg, G. J., Uhlendorff A. & Wolff, J. (2013): *Sanctions for Young Welfare Recipients*
- van den Berg, G. J., van der Klaauw, B. & van Ours, J. C. (2004): *Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work*

Bilag

Partsgruppens bemærkninger

Til Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsespolitik
Att. Maria Rydahl Ahlgreen (mra@star.dk)

Den 10. marts 2015

Kære Carsten Koch

Tak for det tilsendte udkast til rapport fra ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsespolitik for fase II om de ikke-arbejdsmarkedsparate. Som medlemmer af partsgruppen har vi set frem til rapporten.

Efter grundig læsning af rapporten og drøftelser af jeres anbefalinger har vi nu sammenfattet LO's og FTF's kommentarer til ekspertgruppen i det vedlagte bilag. Vi er grundlæggende enige med ekspertgruppen i de tre bærende principper om, at der skal være en bedre tværgående indsats, at uddannelsesindsatsen bør opprioriteres og den virksomhedsrettede indsats bør øges, men at den skal tænkes sammen med understøttende tiltag. Det er desuden meget positivt, at ekspertgruppen fokuserer på borgernes medindflydelse og ansvar i forhold til deres egen indsats.

Særligt på tre områder mener vi dog, at der er behov for at ændre og præcisere ekspertgruppens anbefalinger. Vi mener således:

- At reglerne om fastholdelsesfleksjob skal justeres.
- At rimelighedskravet skal bevares, da det er et værn mod fortrængning og
- At mål og begreber skal harmoniseres på tværs af områder og lovgivninger, herunder at der skal nedsættes en tværsektoriel arbejdsgruppe, der udarbejder konkrete forslag hertil.

Baggrunden for disse tre centrale ændringsforslag er anført i vores kommentarer.

Vi ser frem til ekspertgruppens drøftelse af parternes kommentarer samt den videre proces med henblik på i sidste ende at opnå en forbedret beskæftigelsesindsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate.

Med venlig hilsen

Ejner K. Holst og Bente Sorgenfrey

Landsorganisationen i Danmark FTF

Den 10. marts 2015

LO og FTF's kommentarer til ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats fremsendte den 26. februar 2015 et klausuleret rapportudkast til kommentering i den tilhørende partsgruppe bestående af arbejdsmarkedets parter. I rapporten fremkommer ekspertgruppen med en række anbefalinger for de ikke-arbejdsmarkedsparate samt enkelte anbefalinger for de arbejdsmarkedsparate personer, der har mistet dagpengeretten.

I tråd med LO og FTF's anbefalinger til beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate[1] peger ekspertgruppen bl.a. på, at der skal være en bedre tværgående indsats, at uddannelsesindsatsen bør opprioriteres og den virksomhedsrettede indsats bør øges, men at den skal tænkes sammen med understøttende tiltag. Det er desuden meget positivt, at ekspertgruppen fokuserer på borgernes medindflydelse og ansvar i forhold til deres egen indsats.

LO og FTF er helt enige med ekspertgruppen i, at fokus i beskæftigelsesindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate skal tænkes i et langsigtet perspektiv. Ekspertgruppens anbefalinger udgør således et godt udgangspunkt for udviklingen af en væsentlig bedre beskæftigelsespolitik.

LO og FTF er meget positive overfor, at ekspertgruppen har fokus på en social investeringstankegang som grundlag for den tværgående indsats, og at indsatsens kvalitet skal bringe den enkelte tættere på varigt job eller i uddannelse. Vi så dog gerne, at investeringstilgangen var at finde ved flere anbefalinger.

LO og FTF ser dog markante udfordringer med at implementere en langsigtet investeringstankegang set i forhold til reformen af refusionssystemet for forsørgelsesydelser (2015). Kommunernes incitament til at hjælpe personer på kanten af arbejdsmarkedet kan være udfordret i det nye refusionssystem, da systemet i høj grad vil give et incitament til at hjælpe dem, der er tættest på arbejdsmarkedet tilbage[2].

Ekspertgruppen kommer med 28 overordnede anbefalinger og en række underanbefalinger. LO og FTF er enige i hovedparten af de konkrete anbefalinger, men fremsætter også en række forslag til justeringer og forbedringer til en række anbefalinger. Anbefalingerne kommenteres enkeltvis i den nedenstående Tabel 1. Enkelte anbefalinger er dog af en sådan karakter, at de kræver en mere uddybende kommentering, jf. nedenfor.

---

[1] LO/FTF-konkretisering af anbefalinger til beskæftigelsesindsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate, 17. september 2014, LO/FTF-konkretisering af anbefalinger vedr. social-økonomiske virksomheder, 27. oktober 2014.

[2] LO og FTF's høringsvar til refusionsreformen for forørgelsesydelser, 2 marts 2015 (Lovforslaget om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløshedskasserne og om digital løsning til brug for opgørelse af refusion og medfinansiering (Nyt refusionssystem m.v.)

På grund af den nuværende situation med et stigende antal flygtninge der kommer til Danmark, anmodede regeringen ekspertgruppen om at fremrykke afrapporteringen om integrationsprogrammet, som er den særlige integrationsindsats, der gives til nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge.

Ekspertgruppen afleverede derfor i januar 2015 en delrapport vedrørende integrationsprogrammet "Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge".

LO og FTF ser delrapporten og hovedrapporten som et samlet værk – og har derfor også valgt at kommentere på delrapporten vedrørende integrationsprogrammet i Bilag 1[3].

Sigtelinjer for en bedre indsats for de ikke-arbejdsmarkedsparate

LO og FTF har opstillet en række sigtelinjer for en bedre indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere samt for de arbejdsmarkedsparate borgere, der mister retten til dagpenge. Disse sigtelinjer har været udgangspunktet for vores forskellige indspil til ekspertgruppen til dens analysearbejde.

1. Bedre balance mellem socialpolitik og beskæftigelsespolitik

LO og FTF har som sigtelinje til en bedre indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, at der fremadrettet skal være en bedre balance mellem socialpolitik og beskæftigelsespolitik.

Siden den borgerlige regering har socialpolitikken bevæget sig mere og mere i retning af en beskæftigelsesorienteret tilgang til at løse socialpolitiske problemer. LO og FTF er enige i, at der er evidens for, at tilknytning til en arbejdsplads kan øge ikke-arbejdsmarkedsparate personers tilknytning til arbejdsmarkedet.

I forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate er der imidlertid brug for en mere balanceret indsats, hvor social- og beskæftigelsespolitiske initiativer går hånd i hånd og tager udgangspunkt i behovet hos den enkelte.

Forventningerne til hvad arbejdspladsen kan og skal løse er ikke altid realistiske. Ikke alle socialpolitiske problemer kan løses udelukkende ved en virksomhedsrettet indsats, som er det gældende paradigme i socialpolitikken på nuværende tidspunkt.

LO og FTF er tilfredse med, at ekspertgruppen har taget en mere nuanceret tilgang, og at ekspertgruppens anbefalinger i nogen grad gør op med det nuværende paradigme om, at en ren og ensidig beskæftigelsesindsats altid kan løse socialpolitiske problemer.

2. Fastholdelse og inklusion på arbejdspladsen

LO og FTF har som sigtelinje til en bedre indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, at fastholdelse og inklusion på arbejdspladsen opprioriteres fremadrettet, hvilket flugter med kommissoriet for ekspertgruppen vedrørende behovet for at se på samarbejdet mellem jobcentret og virksomhederne.

[3] Med baggrund i LO's konkretisering af anbefalinger om flere flygtninge og indvandrere i beskæftigelse, 8. oktober 2014.

For de medlemmer, der er i risiko for at miste sit arbejde og i risiko for at falde ud af arbejdsmarkedet, er fastholdelse på arbejdsmarkedet af central betydning. Den danske flexicurity model betyder, at virksomhederne kun i yderst begrænset omgang er forpligtede til at arbejde med fastholdelse af medarbejderne. Virksomhedernes fleksibilitet skal suppleres af et offentligt sikkerhedssystem, der gør fastholdelse til en reel mulighed.

Hele fastholdelsesdelen er imidlertid stort set fraværende i ekspertgruppens rapport. LO og FTF savner undersøgelser af, hvorvidt den nuværende fastholdelsesindsats over for udsatte medarbejdere er tilfredsstillende, og om den virker. Arbejdsgiverne bør i højere grad medvirke til at finde løsninger til at beholde udsatte medarbejdere – frem for i dag, hvor det hovedsageligt er den enkeltes eget ansvar med støtte fra det offentlige.

LO og FTF har peget på, at ekspertgruppen burde undersøge, hvordan man *sammen med de ansatte på virksomhederne* skaber jobåbninger for borgere med nedsat arbejdsevne. De ansatte på virksomheden er en vigtig og nødvendig ressource, når virksomheden skal medvirke til at løse sociale problemstillinger – ikke mindst for at forebygge fortrængning og mytedannelse.

I dag bliver medarbejderne og TR'en ofte inddraget alt for sent, og i nogle tilfælde først efter den udsatte er blevet ansat. Dette på trods af, at der allerede i dag eksisterer regler om medarbejderinddragelse ved ansættelse af personer på kanten af arbejdsmarkedet.

I stedet bør medarbejderne inddrages tidligt i forløbet, hvilket vil medvirke til at lette inklusionen af udsatte på arbejdspladserne og skabe jobåbninger til gruppen. Samtidig vil en tidlig og bedre inddragelse mindske fortrængningsproblematikken.

Ifølge den nugældende lovgivning skal oprettelse af løntilskudsjob og virksomhedspraktik ske i samarbejde med en medarbejderrepræsentant. Nogle virksomheder spørger i dag "tilfældige" medarbejdere, der ikke er inde i reglerne og heller ikke har indsigt i, hvor mange ekstraordinære ansatte der er på virksomheden, hvilket ikke er tilfredsstillende.

Derudover bør der sikres øget transparens og synlighed over for de ordinært ansatte, når der ansættes personer i ekstraordinær beskæftigelse.

LO og FTF finder det beklageligt, at ekspertgruppen har fravalgt at se nærmere på barrierer og muligheder for at give medarbejderne større indflydelse ved ansættelse af personer på kanten af arbejdsmarkedet. Det er kun via medarbejderindragelse, at fortrængning kan undgås, og hvor meningsfyldte virksomhedsindsatser kan etableres.

3. En bedre tværgående indsats

LO og FTF har som sigtelinje til en bedre indsats over de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, at der fremadrettet skal være en bedre tværgående indsats. Det er derfor glædeligt, at ekspertgruppen har valgt at dedikere et af de tre principper til anbefalinger til forbedringer af området.

Ifølge regeringens allerede gennemførte reformprogram af sygedagpenge, kontanthjælp, førtidspension og fleksjob skal den fremtidige beskæftigelsesindsats bygge på en individuel, helhedsorienteret og tværfaglig tilgang, hvilket LO og FTF er enige i.

En forudsætning for, at reformerne lykkes er imidlertid, at den tværgående indsats bliver styrket og forankret hos de tværfaglige aktører. Omdrejningspunktet i den nye indsats er de nye rehabiliteringsteams, og det er derfor altafgørende, at disse teams fungerer.

Der er desværre mange tegn på, at den tværgående indsats ikke fungerer ordentligt, hvilket ekspertgruppens rapport også viser. Blandt andet peger en evaluering af førtidspensions- og fleksjobreformen fra Mploy på, at den tværgående indsats fungerer utilfredsstillende, herunder arbejdet i rehabiliteringsteams og de tværgående indsatser i ressourceforløb.

I den sammenhæng er der netop behov for, at kommunernes dokumentation af indsatsen bliver mere nuanceret, så der i lige så høj grad fokuseres på det kvalitative indhold i indsatsen som på den kvantitative del. Kommunernes resultater bør ikke kun basere sig på kortsigtede rene investeringskalkuler, men også forholde sig til den langsigtede kvalitative progression. Den ikke-arbejdsmarkedsparate skal opleve en fremdrift og udvikling i sin arbejdsevne baseret på både delmål og langsigtede mål for indsatsen. Derfor er det meget positivt, at ekspertgruppen netop adresserer behovet for validerede progressionsmålingsinstrumenter.

LO og FTF er derfor tilfredse med de mange gode og relevante anbefalinger, som ekspertgruppen kommer med på området. LO og FTF mener imidlertid, at ekspertgruppen mangler at adressere identificerede udfordringer i sygedagpengeloven.

Behov for justering af sygedagpengeloven

Ekspertgruppen har ikke forholdt sig til, hvad LO og FTF anser, som de to af de største tværgående problemer for sygedagpengemodtagere.

LO og FTF er for det første bekymrede for, om sundhedsvæsenet kan klare at udrede de syge på langt kortere tid, som sygedagpengereformen foreskriver. Hvis ikke sundhedsvæsenet kan fremrykke den samlede udredningstid for patienterne, vil det betyde, at flere borgere alene på grund af ventetid i sundhedsvæsenet mister deres sygedagpenge efter 22 uger. Endvidere er LO og FTF bekymrede for, om jobcentrene og sundhedsvæsenet allerede på det tidspunkt er i stand til at foretage en socialfaglig vurdering af, om sygedagpengemodtageren er omfattet af forlængelsesmulighederne.

For det andet er LO og FTF bekymrede over mange kommuners strenge praksis med at stoppe sygedagpenge ved anvendelsen af § 7 i sygedagpengeloven. Kommunernes praksis kan medføre, at et påbegyndt jobafklaringsforløb bliver afbrudt på dette grundlag. Sygemeldte i lange forløb som gradvist forbedrer arbejdsevnen vil efter kommunernes praksis kunne falde ind under manglende uarbejdsdygtighed efter loven § 7 og miste retten til jobafklaringsforløb uden at kunne stille sig til rådighed i a-kassen.

LO og FTF foreslår, at ekspertgruppen anbefaler:

- **At sygedagpengelovens § 24 ændres således, at den periode, hvor den sygemeldte venter på afklarende foranstaltninger, undersøgelser og behandling på offentlige sygehuse ikke medregnes i perioden på 22 uger**.
- **At personer, der ikke kan stille sig til rådighed i a-kassen på grund af sygdom, ikke kan vurderes arbejdsdygtige efter § 7**.

4. Indsatsen for de arbejdsmarkedsparate personer, der har mistet dagpengeretten

LO og FTF har som sigtelinje til en bedre indsats over de arbejdsmarkedsparate personer, der har mistet dagpengeretten, at et fremtidigt beskæftigelsessystem skal kunne tage hånd om denne gruppe.

Beskæftigelsessystemet er udfordret af en stor gruppe arbejdsløse, som er blevet ramt af forkortelsen af dagpengeperioden. Siden 1. januar 2013 har ca. 50.000 personer således mistet dagpengeretten. Når arbejdsmarkedsydelsen udløber pr. 1. juli 2016, overgår restgruppen primært til enten at være jobparate kontanthjælpsmodtagere eller de mister retten til forsørgelse.

LO og FTF er tilfredse med, at ekpertgruppen særskilt er kommet med anbefalinger vedrørende overgangen fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp og kvitterer for, at ekspertgruppen ligeledes har lyttet til vores forslag til anbefalinger.

Problemet med, at så mange mennesker mister retten til dagpenge, kan imidlertid ikke løses af få anbefalinger til en ændret beskæftigelsesindsats. Problemet skal løses i dagpengesystemet. Det kan analysearbejdet i Dagpengekommissionen forhåbentligt også bidrage med.

Tre centrale ændringsforslag til ekspertgruppen

- **Reglerne om fastholdelsesfleksjob skal justeres**

LO og FTF finder det beklageligt, at ekspertgruppen ikke forholder sig til udfordringerne med fastholdelse af medarbejdere med nedsat arbejdsevne. Det største problem med den nye fleksjobordning er kravet om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår, før man kan få fleksjob i hidtidig virksomhed (fastholdelsesfleksjob).

Reglerne har medført et dramatisk fald i antallet af fastholdelsesfleksjob, hvilket modvirker rummeligheden på arbejdsmarkedet og arbejdspladsernes fastholdelsesindsats over for medarbejdere med nedsat arbejdsevne.

I mange virksomheder er det ikke muligt at indgå en aftale om ansættelse efter de sociale kapitler i 12 måneder på trods af, at arbejdsgiveren gerne vil fasholde medarbejderen i fleksjob. Dette kan betyde, at personerne kommer endnu længere væk fra arbejdsmarkedet. Reglen om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler blev indført for at begrænse misbrug af ordningen, men med udmøntningen af fleksjobreformen blev løntilskuddet til arbejdsgiveren fjernet, hvorved risikoen for misbrug i dag er ikke-eksisterende. Derved finder LO og FTF, at der ikke længere er belæg for at fastholde reglen om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler, før man kan blive ansat i fleksjob i hidtidig virksomhed.

LO og FTF foreslår, at ekspertgruppen anbefaler, at kravet om 12 måneders forudgående ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår bør afskaffes.

- **Rimelighedskravet skal ikke ændres, da det er et værn mod fortrængning**

Ekspertgruppen foreslår, at rimelighedskravet fremover skal tage udgangspunkt i det antal timer, som borgeren arbejder i løntilskud, virksomhedspraktik eller nytteindsats og ikke antallet af ansatte.

Dette kan LO og FTF på ingen måde acceptere. LO og FTF har forståelse for, at personer på kanten af arbejdsmarkedet i nogle tilfælde kun kan arbejde relativt få timer om ugen. LO og FTF mener dog ikke, at det kan retfærdiggøre en generel ændring af reglerne. LO og FTF mener således, at det fortsat kun bør være i særlige situationer, at en svækkelse af rimelighedskravet kan ske fx for socialøkonomiske virksomheder, der arbejder med målgruppen, og når de Regionale Arbejdsmarkedsråd dispenserer for kravet ved nytteindsats.

Reglen for, hvor mange personer en virksomhed må have i tilbud i forhold til antallet af ordinært ansatte ("rimelighedskravet"), er netop til for at imødegå risikoen for, at virksomhedsrettede tilbud fortrænger ordinær beskæftigelse og for at understøtte en positiv opkvalificeringseffekt.[4]

Ekspertgruppens egen undersøgelse af virksomhedernes oplevelse af rimelighedskravet viser desuden, at ”syv ud af ti virksomheder giver udtryk for, at det er vigtigt for et godt forløb, at virksomheden kun har få borgere i tilbud samtidig, og mange virksomheder giver udtryk for, at de ikke har kapacitet til at rumme flere end det er tilladt under de nuværende regler. Resultaterne indikerer samtidig, at en gruppe virksomheder ville kunne tilbyde flere virksomhedsrettede tilbud, hvis rimelighedskravet blev lempet for udvalgte grupper” (jf. rapportens side 97). Oplevelserne fra de virksomheder, der i dag påtager sig opgaven om at levere virksomhedspladser viser således, at det er en meget dårlig íde at ændre rimelighedskravet.

Ekspertgruppen peger selv på, at der potentielt er mellem 300.000-400.000 virksomhedspladser til borgere i virksomhedsrettede tilbud fordelt på virksomhederne (jf. rapportens side 81). Hvis bare en mindre andel af dette skøn kan blive realiseret ved, at flere af de private arbejdsgivere melder sig på banen, og at jobcentrene får aktiveret andre virksomheder end dem de plejer at tale med, så vil det kunne medføre, at det ikke er de samme virksomheder og brancher, der tager hele ansvaret. Desuden vil det fjerne det nuværende pres på de ufaglærte offentlige arbejdspladser, som primært bærer ansvaret for det rummelige arbejdsmarked.

LO og FTF foreslår, at ekspertgruppen fjerner anbefalingen om, at rimelighedskravet fremover skal tage udgangspunkt i timer frem for antallet af ansatte.

- **Brug for harmonisering af mål og begreber på tværs af områder og lovgivninger**

Den måske største udfordring med den tværfaglige indsats og koordinering er, at de forskellige sektorområder og lovgivninger har forskellige mål og begreber. Den allerede nævnte problemstilling vedr. manglende sammenhæng mellem § 7 i sygedagpengeloven og

[4] Jf. Rapportens boks 4.5 om rimelighedskravet

lov om arbejdsløshedsdagpenge er et godt eksempel herpå. LO og FTF mener, at der er brug for en rød tråd på tværs af regelsæt og sektorer.

LO og FTF vil derfor gerne kvittere for ekspertgruppens anbefalinger om, at der bør ske en harmonisering af mål og begreber på tværs af sektorer. Det er fornuftigt at få etableret et fælles sprog om "arbejdsrettet rehabilitering" på det sociale, beskæftigelses-, uddannelses-, og sundhedsmæssige område. Og at denne harmonisering skal ske på tværs af lovgivninger og vejledninger. LO og FTF støtter således ekspertgruppen i, at de lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde skal understøtte, at der dannes en fælles begrebsforståelse i de tværgående sektoraktøreres arbejde.

LO og FTF foreslår, at ekspertgruppen anbefaler regeringen at nedsætte en tværfaglig og tværsektoriel arbejdsgruppe vedr. arbejdsrettet rehabilitering, der får fire opgaver:

- Skabe konsensus om en definition af arbejdsrettet rehabilitering.
- Fremkomme med forslag til indhold i en vejledning om arbejdsrettet rehabilitering, omfattende definition, indhold i og principper for udarbejdelse af rehabiliteringsplan, herunder beskrivelse af den bio-psyko-sociale helhedsmodel (ICF), borgerens og de forskellige aktørers rolle, organisering, beslutningskompetence, kompetenceudvikling og forskningsgørelse.
- Fremkomme med endelige forslag til harmonisering af relevante lovgivninger.
- Fremkomme med konkrete eksempler[5].

LO og FTF's kommentarer til de overordnede tematikker

Ekspertgruppen har struktureret deres anbefalinger efter tre styrende principper – A) En ny virksomhedsrettet indsats, B) En styrket tværfaglig indsats og C) Mere målrettet uddannelse. Derudover er der yderligere anbefalinger om D) Undersøttenede initiativer og anbefalinger vedr. overgangen fra dagpengesystemet til selvførsørgelse eller kontanthjælp. Nedenfor kommenterer LO og FTF på tematikkerne og deres primære indhold.

Principperne gælder som udgangspunkt for alle målgrupper på kontanthjælp, uddannelseshjælp, ledighedsydelse, og ressourceforløb samt enkelte anbefalinger til sygedagpengemodtagere.

LO og FTF finder det problematisk, at rapporten i en række anbefalinger sidestiller jobparate kontanthjælpsmodtagere med de øvrige målgrupper. De er ikke en del af de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, da de formelt ikke har problemer ud over arbejdsløshed. Anbefalinger til denne gruppe bør således adresseres selvstændigt.

Ekspertgruppen understreger bl.a., at principperne forudsætter, at kommunerne i højere grad planlægger og prioriterer indsatsen ud fra en længere tidshorisont og med fokus på beskæftigelseseffekten af indsatsen, - også selv om afkastet først opnås på længere sigt.

[5] Jf. Ekspertnotat om "Arbejdsrettet rehabilitering" udarbejdet af professor Claus Vinther Nielsen for LO og FTF. Notatet arbejder dels med definitioner og en beskrivelse af begrebet arbejdsrettet rehabilitering dels med konkrete forslag til, hvorledes arbejdsrettet rehabilitering kan indføjes i de relevante tværministerielle loves formål.

Princip 1 - A: En ny virksomhedsrettet indsats

Ekspertgruppen henviser til undersøgelser der viser, at det typisk er en indsats på en virksomhed, der virker bedst, for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen ønsker på den baggrund, at virksomhedsrettede tilbud skal være førstevalget, når jobcentret arbejder med indsatsen for borgere, der befinder sig i udkanten af arbejdsmarkedet. Ekspertgruppens mest markante anbefalinger er en ændring af rimelighedskravet fra personer til timer samt en ændring af driftrefusionen for virksomhedsrettede tilbud mv. til 50 pct. Ekspertgruppen vil ligeledes belønne kontanthjælpsmodtagere for at deltage i virksomhedspraktik eller nytteindsats. Derudover præsenterer de to nye virksomhedstilbud: et forberedende virksomhedsforløb og en fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder.

LO og FTF støtter som udgangspunkt et øget fokus på virksomhedsrettede tilbud over for de ikke-arbejdsmarkedsparate. Ekspertgruppens anbefalinger om øget virksomhedsrettet indsats hviler imidlertid på et meget spinkelt evidensgrundlag, da gruppen er så heterogen, at entydige konklusioner om værdien af en virksomhedsrettet indsats er stort set umulige. De virksomhedsrettede tilbud kan derfor på ingen måde stå alene, men skal altid følges af understøttende initiativer og redskaber. Indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate skal således være baseret både på arbejdsmarkeds-, social-, sundheds-, og uddannelsespolitiske tilbud og kombinationer af samme. Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate er så forskelligartet, at det er afgørende, at den kommende indsats tager udgangspunkt i den enkelte. Det er derfor centralt meget hurtigt at få afklaret, hvilke ressourcer den enkelte har til rådighed. Det er afgørende, at kommunerne i langt højere grad end i dag, fokuserer på at sikre en målrettet indsats over for alle ikke-arbejdsmarkedsparate.

For LO og FTF er det en grundlæggende forudsætning, at støttet beskæftigelse i den fremtidige indsats på ingen måde fører til fortrængning af ordinært ansatte, hverken på kort eller lang sigt - direkte eller indirekte. Det er ligeledes vigtigt, at den virksomhedsrettede indsats kommer så tæt på ordinære løn- og ansættelsesvilkår for at forhindre en underminering af de ordinære vilkår.

LO og FTF kan derfor ikke støtte en generel ændring af rimelighedskravet til at tælle som timer. LO og FTF har forståelse for, at personer på kanten af arbejdsmarkedet i nogle tilfælde kun kan arbejde relativt få timer om ugen. LO og FTF mener imidlertid ikke, at det retfærdiggører en generel ændring af reglerne. Det bør således fortsat kun være i særlige situationer, at en svækkelse af rimelighedskravet finder sted fx for socialøkonomiske virksomheder, der arbejder med målgruppen eller når de Regionale Arbejdsmarkedsråd dispenserer for kravet ved nytteindsats.

LO og FTF kan ikke støtte en generel ændring af driftsrefusionen, så alle målgrupper ekskl. dagpengemodtagere refunderes 50 pct. af kommunernes driftsudgifter til virksomhedsrettede indsatser og følgeudgifter i forbindelse hermed. Jobparate og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere skal ikke indgå i målgruppen. Derimod kan det være fornuftigt, at driftsrefusionen sættes til 50 pct. for de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, men det skal sikres, at borgerne ikke presses ud i et virksomhedsrettet tilbud, som de ikke kan magte.

LO og FTF kan ikke støtte, at jobparate kontanthjælpsmodtagere under og over 30 år skal have et ugentligt tillæg på 250 kr. for at deltage i virksomhedspraktik. Det er fint at

belønne frem for at straffe, men det bør kun gælde for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

LO og FTF mener, at det må være en fejl, at anbefalingen ligeledes indbefatter nytteindsats. Nytteindsats har intet beskæftigelsespolitisk formål, men har udelukkende til formål, at kontanthjælpsmodtagere skal arbejde for deres ydelse. Det bør på ingen måde kunne udløse et tillæg. Ligeledes finder LO og FTF det ikke rimeligt, at finansieringen findes ved en generel månedlig sænkelse af kontanthjælpen for alle kontanthjælpsmodtagere over 30 år.

LO og FTF ser postivt på de nye virksomhedsrettede initiativer, der arbejder ud fra en progressionstilgang, hvor få timer kan vokse til flere timer, så personer i udkanten af arbejdsmarkedet kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Princip 2 - B: En styrket tværfaglig indsats

Ekspertgruppen er nået frem til, at det fortsat er en stor udfordring for de fleste kommuner at levere en sammenhængende og effektiv indsats, der er individuel, helhedsorienteret, tværfaglig og koordineret på tværs af det sociale område, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Ekspertgruppen vurderer, at der skal mere kvalitet og indhold i den tværfaglige indsats, hvis det skal lykkes, at borgere med sammensatte og komplicerede problemstillinger gradvist kan rykke sig nærmere arbejdsmarkedet.

Ekspertgruppen peger på, at de administrative, lovgivningsmæssige og økonomiske begrænsninger for det tværgående samarbejde i videst muligt omfang skal nedbrydes. Rehabiliteringsteams skal have myndighedskompetence, og målet skal være, at den enkelte borger kun får én samlet indsats- og handlingsplan. Der skal udvikles fælles forståelse for mål og værdier samt metoder og værktøjer, herunder af begrebet ”arbejdsrettet rehabilitering”.

Ekspertgruppen vurderer, at overgangen til beskæftigelsessystemet, når unge fylder 18 år, skal være mere smidig, og generelt skal der være bedre muligheder for mentorstøtte i overgangen til en ny tilværelse.

Endelig efterlyser ekspertgruppen større indflydelse til borgerne for at sikre større medejerskab til mål og afgørelser om indsats.

LO og FTF kvitterer for ekspertgruppens anbefalinger, der skal styrke den tværfaglige beskæftigelsesindsats for de ikke- arbejdsmarkedsparate. De ligger på linje med de anbefalinger, som LO og FTF har fremsendt til ekspertgruppen.

LO og FTF er tilfredse med, at ekspertgruppen tager fat i svaghederne i den røde gennemgående tråd om tværfaglighed, koordinering og helhedsorientering, som regeringen har trukket gennem det store reformprogram af førtidspension og fleksjob, sygedagpenge og kontanthjælp. Ekspertgruppen har således vurderet, at den formaliserede retorik om denne nye tilgang i en effektiv beskæftigelsesindsats ikke bliver omsat til praksis, når de involverede fagpersoner fra forskellige forvaltninger og sektorer mangler fælles mål, værdier, viden, indsigt, metoder og værktøjer til at kunne gennemføre en styrket tværfaglig indsats.

En højere kvalitet i den tværgående indsats ser LO og FTF som et nødvendigt skridt i den rigtige retning for at kunne indfri intentionerne bag de allerede gennemførte reformer, hvor

det gennemgående tema har været, at udsatte personer med nedsat eller ringe arbejdsevne har behov for en styrket indsats, der både kan sikre fastholdelse og integration på arbejdsmarkedet.

LO og FTF er enige i, at repræsentanterne i de nye rehabiliteringsteams i kommunerne skal have udbredt og endelig beslutningskompetence både i forhold til den enkelte borgers beskæftigelsesindsats og ydelse. Det vil først og fremmest løse store problemer med sagsbehandlingstiden, der i dag kan være urimelige lange, inden der kan træffes en endelig afgørelse om indsats.

Overgang fra ung til voksen

Ekspertgruppens anbefalinger til en bedre overgang for udsatte fra børne- og ungdomssystemet på socialområdet til beskæftigelsessystemet er afgørende for de unges videre vej til uddannelse og job på arbejdsmarkedet. LO og FTF mener, at det er rigtigt set, at rehabiliteringsteamet, allerede inden de unge er 17½ år, skal indkalde de unge til et møde med henblik på at understøtte den unges mål mod uddannelse og job. Ekspertgruppen præciserer også, hvem der skal deltage i dette møde. LO og FTF efterlyser i den sammenhæng princippet om koordinering til andre sektorer, herunder især uddannelsessektoren, som ikke er tænkt med som deltagere på mødet. Det bør klart fremgå af anbefalingen, at der i mødet også deltager en UU-vejleder, når det er relevant, så det bedst sikres, at den rigtige uddannelsesvej prioriteres som den væsentligste indsats.

I en lang række kommuner er der oprettet særskilte ungeenheder, hvor tværfaglige specialister med fokus på de unges særlige behov og vanskeligheder kan sammensætte en helhedsorienteret uddannelses- og socialfaglig indsats. Det er der udbredt positive erfaringer med. LO og FTF har foreslået ekspertgruppen, at denne organisering bør indføres i alle landets kommuner, hvilket fortsat anbefales.

Mentorstøtte

LO og FTF er enige i, at brugen af mentorstøtte skal være effektfuld, og at kommunerne skal kunne anvende mentorstøtte til flere af de udsatte borgere. Fx bør man være opmærksom på de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som har komplicerede og sammensatte helbredsproblemer - meget ofte af psykisk karakter, som gør, at de ofte har vanskeligheder med at følge deres behandling og indsatsplan. LO og FTF foreslår derfor, at mentorer til denne målgruppe skal deltage i de fire årlige samtaler i jobcentret. Det vil sikre, at der ikke opstår kommunikationssvigt i dialogen mellem borger, sagsbehandler og mentor vedrørende de aftaler, der er indgået om borgerens fremtidige aktiviteter.

LO og FTF kvitterer for ekspertgruppens anbefaling om, at den enkelte borger kun skal have én sammenhængende plan, der er koordineret på tværs af aktuelle sektorer, og at det er den koordinerende sagsbehandler, der har ansvaret for, at den kontinuerligt er ført ajour. Vi mener imidlertid, at denne anbefaling bør suppleres med, at borgeren skal inddrages i udarbejdelse og ajourføring af planen og skal have fuld adgang til den digitale plan, så det sikres, at borgeren selv føler ejerskab og ansvar for at gennemføre planen.

Det er LO og FTF´s opfattelse, at ekspertgruppens anbefalinger om at igangsætte projekter, der kan udvikle metoder til en tidlig og tværfaglig afklaring af borgere i et helhedsorienteret perspektiv samt udvikling af et landsdækkende, borgerrettet progressionsværktøj er yderst relevante. Dermed tager ekspertgruppen bl.a. fat i de allerede

gennemførte evalueringer af reformer, der klart har vist manglende opmærksomhed på intentionen om at udvikle borgerens arbejdsevne. Det er meget tilfredsstillende, at ekspertgruppen her peger på den bio-psyko-sociale model som referenceramme for arbejdet. Ligeledes er det særdeles positivt, at ekspertgruppen også anbefaler igangsættelse af projekter, der kan udvikle et digitalt budgetterings- og investeringsværktøj, der kan understøtte kommunernes arbejde med at tilrettelægge indsatser ud fra en social investeringstankegang, hvor både direkte og afledte udgifter og gevinster fra forskellige sektorer bliver inddraget.

Harmonisere mål og begreber på tværs

Som tidligere nævnt kvitterer LO og FTF ekspertgruppen for at fremsætte anbefalinger, der kan harmonisere mål og begreber, herunder især at etablere et fælles sprog om ”arbejdsrettet rehabilitering” på det sociale, beskæftigelses-, uddannelses-, og sundhedsmæssige område. Og at denne harmonisering skal ske på tværs af lovgivninger og vejledninger. LO og FTF er således helt enige med ekspertgruppen i, at de lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde skal understøtte, at der dannes en fælles begrebsforståelse i de tværgående sektoraktøreres arbejde.

LO og FTF har fået udarbejdet et eksternt notat, dels med definitioner og en beskrivelse af begrebet arbejdsrettet rehabilitering dels med konkrete forslag til, hvorledes arbejdsrettet rehabilitering kan indføjes i de relevante tværministerielle loves formål. Notatet er fremsendt til ekspertgruppen, hvilket klart afspejles i rapportens anbefalinger. LO og FTF opfordrer imidlertid ekspertgruppen til konkret at anbefale regeringen at nedsætte en tværfaglig og tværsektoriel arbejdsgruppe jf. ovenstående afsnit om ”Tre centrale ændringsforslag til ekspertgruppen”.

Større indflydelse til borgerne

For LO og FTF er der ingen tvivl om, at større indflydelse for borgerne er nødvendigt for at sikre borgerens engagement og succes med den planlagte indsats. Borgerne har et ansvar for egen indsats, og når der stilles rimelige krav til borgerne, illusterer det samtidig respekt for borgerne.Vi har især fokus på utilstækkelig borgerindflydelse på rehabiliteringsteamets afgørelser og indhold i ressourceforløb. Som supplement til ekspertgruppens anbefalinger på dette område foreslår vi derfor følgende medtaget i den endelige rapport:

- Det skal gøres muligt for borgerne selv at søge om et ressourceforløb, og kommunens eventuelle afvisning skal kunne påklages.
- Det skal være muligt at klage over indholdet af et ressourceforløb og varigheden af dette.
- Det er vigtigt, at borgeren føler ejerskab til planerne i ressourceforløbet. Der er ikke noget til hinder for, lovgivningsmæssigt eller organisatorisk, at rehabiliteringsteamet afholder hele mødet med tilstedeværelse af borgeren, således at der ikke træffes endelig afgørelse i sagen før mødet med borgeren. Når rehabiliteringsteamet ikke er enigt eller er i tvivl om, hvilken ordning der er den rigtige for personen, skal uenigheden gøres tilgængelig for borgeren.

Princip 3 - C: Mere målrettet uddannelse

Ekspertgruppen peger på, at der bør foretages en modernisering af revalideringsordningen, hvor revalidering skal reserveres til mere målrettet kompetencegivende uddannelse for personer over 30 år. Begrundelsen herfor er, at der blandt andet med reformer på beskæftigelsesområdet nu er mulighed for indsatser i kontanthjælpssystemet, som i stort omfang har været en del af revalideringsindsatsen. Ekspertgruppen anbefaler en lempelse af tildelingskriterierne til revalidering. Ekspertgruppen anbefaler ligeledes, at der sættes et alderskrav på over 30 år. Ekspertgruppen anbefaler desuden, at forrevalideringen afskaffes, da den ifølge ekspertgruppen i dag anvendes i begrænset omfang. Endelig foreslås, at varigheden af revalidering sættes ned fra 5 til 4 år og revalideringsydelsen bibeholdes.

Ekspertgruppen vurderer på baggrund af hidtidige positive erfaringer med voksenlærlingeordningen for kontanthjælps- og dagpengemodtagere, at incitamenterne for virksomhederne til at tage voksenlærlinge bør øges gennem øget tilskud til virksomhederne.

Med hensyn til sygedagpenge anbefaler ekspertgruppen, at personer på sygedagpenge, i lighed med personer på dagpenge og kontanthjælp, får mulighed for realkompetenceafklaring. Hensigten er, at alle grupper stilles lige i forhold til synliggørelse af deres erhvervsrelevante kompetencer erhvervet uden for det etablerede uddannelsessystem.

Revalidering

LO og FTF finder overordnet, at styrken ved revalidering er, at ordningen kan give borgere med nedsat arbejdsevne mulighed for varig beskæftigelse, hvilket sjældent forekommer, hvis det er den hurtigste vej til beskæftigelse, der har forrang. Revalidering kan med fordel bruges inden for fag og beskæftigelsesområder, hvor fysisk og psykisk nedslidning, arbejdsulykker mv. finder sted, og hvor borgerne ved hjælp af revalidering kan omskoles til nye beskæftigelsesområder, hvor deres arbejdsevne kan anvendes. En opprioritering af revalidering vil kunne forhindre lange sygefraværsforløb og reducere tilgangen til fleksjob og førtidspension.

LO og FTF kvitterer for en lempelse af tilkendelseskriterierne til revalidering. Det vil medføre, at revalidering igen kan blive et centralt redskab i den ordinære indsats. Det vil samtidig betyde, at revalidering vil kunne iværksættes hurtigere end i dag og derved også med større mulighed for hurtigere og bedre tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

LO og FTF støtter ikke, at revalidering kun kan anvendes for personer over 30 år.

LO og FTF anerkender, at tilbagevenden til arbejdsmarkedet i dag er mulig i kraft af øvrige tilskudsordninger, og at revalideringen af den årsag anvendes i mindre grad. Men vi er uenige i forslaget om at målrette revalideringen til kun at omfatte erhvervskompetence-givende uddannelser. Vi finder, at det er en alt for snæver tilgang til et revalideringsforløb, som vil udelukke den gruppe af borgere, som ikke er i stand til eller ikke egner sig til en erhvervskompetencegivende uddannelse. At der fortsat er et behov for opkvalificering af forløb af kortere varighed underbygges af rapportens tal om, at den gennemsnitlige varighed af forløbene er 35 uger.

LO og FTF finder heller ikke grund til at fjerne forrevalideringen. Ekspertgruppen begrunder deres forslag med, at ordningen i dag ikke anvendes i større omfang og henviser

til rapportens analyse. Analysen tager kun udgangspunkt i data omfattende kontanthjælp og påpeger, at der ikke er tal på forrevalidering fra sygedagpenge. I dag kommer over halvdelen af revalidenderne fra sygedagpenge. LO og FTF mener, at forrevalidering fortsat er et udmærket redskab til at afdække/afklare et efterfølgende revalideringsforløb.

Realkompetencevurdering til sygemeldte

LO og FTF støtter, at de sygemeldte ufaglærte ligeledes får ret til en realkompetencevurdering på lige niveau med kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og beskæftigede. Vi mener imidlertid, at det bør være alle uddannelsesgrupper, der får mulighed for realkompetencevurdering.

Det vil dog være særdeles hensigtsmæssigt - og i overensstemmelse med de principper, som også gør sig gældende i ekspertgruppens anbefalinger – at selve realkompetenceafklaringerne og vurderingerne samles på en institutionstype på tværs af social- beskæftigelses- og uddannelsespolitiske initiativer og indsatser.

Det har betydning for at sikre den samlede kvalitet og ensartede tilgang til RKV. Den hidtidige erfaring er netop, at det har stor betydning med kontinuitet og erfaringsdannelse hos de institutioner, der udfører RKV. Det kan således frarådes, at denne funktion udspredes til mange aktører (jobcentre, a-kasser, uddannelsesinstitutioner m.v.), der ikke har opnået erfaring inden for feltet. Risikoen er, at anvendelsen af RKV på mange institutioner vil give anledning til lemfældig omgang med betroede midler.

LO og FTF vil derfor foreslå, at det overvejes at give de 13 VEU-centre en formel status af at være centre for RKV, hvor med de forskellige kompetencer ift. de respektive aktører samles. Hensigten er således, at ansvaret for RKV samles for alle målgrupper inden for såvel det uddannelses-, beskæftigelses- som socialpolitiske område. Fordelen vil være, at det tillige vil knytte op til de eksisterende arbejdskraftsoplande. En sådan samlet funktion og samling af ekspertise i VEU-centrene vil betyde en vidensopbygning på tværs samt et ensartet grundlag og metode for RKV. Det vil dog kræve, at VEU-centrene tilføres væsentligt flere ressourcer end de råder over i dag.

Videreførelse af ”Brobygning til Uddannelse”

Som ekspertgruppen også peger på i deres rapport igangsatte Arbejdsmarkedsstyrelsen primo 2013 det store udviklingsprojekt 'Brobygning til Uddannelse'. Samlet har over 40 erhvervsskoler og mere end 30 jobcentre bidraget i de 12 projekter. Og det er blevet vurderet, at næsten 3.000 unge vil have gennemført et brobygningsforløb frem til afslutningen af projektet i 2014. Projektet har primært rettet sig mod unge uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år, der ikke har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse, men som via et brobygningsforløb vurderes at kunne påbegynde og gennemføre en erhvervsuddannelse.

LO og FTF finder, at resultaterne og effekterne af dette projekt er så gode, at der bør arbejdes videre med en forankring af disse resultater i samtlige kommuner, således at projektet og dets resultater overgår fra projektstatus til reel implementering i samtlige jobcentre og deres samarbejde med uddannelsesinstitutionerne.

D: Understøttende initiativer og styrket overgang fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp

Ekspertgruppen har peget på behovet for en række supplerende initiativer, der på forskellig vis understøtter initiativerne i de tre hovedgrupper.

Ekspertgruppen har desuden fremlagt anbefalinger på en styrket overgang fra dagpenge til kontanthjælp eller selvforsørgelse.

Herudover har ekspertgruppen konkluderet, at der på nuværende tidspunkt ikke er grundlag for at ændre på de gældende sanktioner på området. Ekspertgruppen giver som begrundelse, at der som en del af kontanthjælpsreformen blev indført en række ændringer i sanktionssystemet, som man endnu mangler at se effekten af.

LO og FTF er for hovedparten af anbefalingerne enige i ekspertgruppens forslag. LO og FTF er enige i, at for gruppen af borgere på kanten af arbejdsmarkedet bør gæld til det offentlige ikke være en barriere for at komme i beskæftigelse. En smidigere afdragsordning kan derfor i mange sammenhænge være hensigtsmæssig.

LO og FTF kan derimod ikke anbefale, at der iværksættes et forsøg om en ny indsats for delvis raskmeldte sygemeldte. I sygedagpengereformen er der indført nye redskaber til en hurtig opfølgning og tilbagevenden i delvis raskmelding. LO og FTF finder det mere relevant, at der gives ro til, at sygedagpengereformens intentioner på dette område kan omsættes i praksis.

Overgang fra dagpenge til selvførsørgelse eller kontanthjælp

LO og FTF er som udgangspunkt enige i ekspertgruppens anbefalinger til en styrket overgang fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp. Vi finder dog ikke, at jobcentret skal have mulighed for at afslå en borgers mulighed for en samtale indenfor de tre første måneders selvforsørgelse. LO og FTF finder, at det må være op til borgeren at afgøre om vedkommende vil benytte sig af tilbuddet. Ligeledes mener LO og FTF, at tilbuddet om ansættelse med løntilskud i den virksomhed, hvor borgeren umiddelbart før dagpengeperiodens ophør har været ansat med løntilskud, bør gælde for både dagpengemodtagere, der overgår til kontanthjælp eller selvforsørgelse. Der er intet argument for at udelukke selvforsørgede i den sammenhæng.

Gennemgang af anbefalingerne enkeltvis

I Tabel 1 kommenteres anbefalingerne fra ekspertgruppen enkeltvis.

Tabel 1: Oversigt over konkrete anbefalinger fra ekspertgruppen, herunder LO og FTF's anbefalinger

Anbefalinger fra ekspertgruppen	LO og FTF's bemærkninger
En ny virksomhedsrettet indsats	
A. Virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet	
A.1 Forberedende virksomhedsforløb Der indføres et nyt forberedende virksomhedsforløb, der skal forberede borgere der har været på offentlig forsørgelse i mere end 1 år (ekskl. dagpengemodtagere) til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud. Forløbet består af følgende elementer: A.1.1 Introduktion, hvor der arbejdes med borgerens forudsætninger og motivation og med at få identificeret relevante arbejdsopgaver. A.1.2 Individuel matchning og etablering af kontakt mellem virksomhed og borger, hvor der udarbejdes en særskilt jobaftale med den relevante arbejdsplads. Det inkluderer blandt andet beskrivelse af arbejdsopgaver og at finde en kontaktperson på arbejdspladsen. Fastholdelse at borgeren i tilbuddet.	A.1 LO og FTF er overordnet enige i, at den virksomhedsrettede indsats skal forbedres. For LO og FTF er det dog afgørende, at der er den rette balance mellem den beskæftigelsesrettede indsats og den socialpolitiske indsats. En ensidig fokus på den virksomhedsrettede indsats er nødvendigvis ikke den bedste løsning på at få en borger på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse. LO og FTF mener, at målgruppen for det forberedende virksomhedsforløb bør præciseres yderligere. LO og FTF mener ikke, at jobparate kontanthjælpsmodtagere ikke hører til som en del af målgruppen. Desuden bør redskabet uddybes nærmere. A.1.1 LO og FTF støtter anbefalingen. A.1.2 LO og FTF støtter anbefalingen.
A.1.3 Forløbet starter inden borgeren deltager i et virksomhedsrettet tilbud, men kan fortsætte mens borgeren deltager i tilbuddet for at sikre fastholdelse. A.1.4 Der ydes 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til de forberedende virksomhedsforløb, jf. forslag A3 efter 1 års offentlig forsørgelse, mens der ikke ydes refusion det første år.	A.1.3 LO og FTF støtter anbefalingen. A.1.4 LO og FTF støtter anbefalingen om, at der skal være højere refusion til de forberedende virksomhedsforløb. LO og FTF mener dog, at det kan være problematisk, at der ikke ydes driftsrefusion det første år, når målgruppen er de svageste ydelsesmodtagere, herunder aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere mv.

A.2 Fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder Der indføres et nyt og mere fleksibelt virksomhedsrettet tilbud, der skal smidiggøre og styrke incitamentet til at overgå fra virksomhedspraktik til løntilskud på private virksomheder for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det indebærer, at: A.2.1 Borgere, der har modtaget offentlig forsørgelse i 2 år, kan få udbetalt en supplerende ydelse til lønnen fra en privat virksomhed i en løntilskudsansættelse i op til 25 timer om ugen. A.2.2 Borgeren får udbetalt overenskomstmæssig løn fra arbejdsgiveren for det faktisk aftalte antal timer. Derudover modtager borgeren supplerende ydelse på samme niveau som den hidtidigt udbetalte forsørgelse fra jobcentret for det resterende antal timer. Det vil sige, at en borger, der fx arbejder 10 timer pr. uge i fleksibelt løntilskud samtidig modtager 27/37 af den hidtidige ydelse. A.2.3 Arbejdsgiveren modtager et løntilskud pr. time svarende til løntilskuddet i den almindelige løntilskudsmodel. A.2.4 Tilbuddet giver mulighed for og incitament til at øge timetallet og kan have en varighed på op til 6 måneder med mulighed for forlængelse i yderligere 6 måneder.	A.2. LO og FTF støtter anbefalingen, men mener, at den fleksible løntilskudsordning bør være en rettighed for borgerne. For LO og FTF er det imidlertid helt afgørende, at den fremtidige indsats på ingen måde fører til fortrængning af ordinært ansatte, hverken på kort eller lang sigt - direkte eller indirekte. Det er også helt afgørende, at den virksomhedsrettede indsats kommer så tæt på ordinære løn- og ansættelsesvilkår, således at indsatsen ikke bidrager til at underminere de gældende vilkår.

A.3 Virksomhedsrettede tilbud er udgangspunktet for den aktive indsats Statens refusion af kommunernes driftsudgifter målrettes uddannelses og virksomhedsrettede indsatser. A.3.1 Kommunernes udgifter til øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb samt følgeudgifter hertil refunderes som udgangspunkt ikke af staten (0 pct. refusion). A.3.2 For alle målgrupper ekskl. dagpengemodtagere refunderes 50 pct. af kommunernes driftsudgifter til virksomhedsrettede indsatser og følgeudgifter i forbindelse hermed fx sundhedsudgifter, befordringsgodtgørelse. Udgifterne omfatter blandt andet uddannelsesforberedende forløb på ordinære uddannelsesinstitutioner (brobygning til uddannelse), udgifter til forberedende virksomhedsforløb jf. forslag A1 samt udgifter til mentorstøtte, som understøtter et job- og uddannelsesmål. A.3.3 Refusionen på ordinære uddannelsestilbud fastholdes.	A.3 LO og FTF støtter ekspertgruppens overordnede principper om, at indsatsen bør målrettes de virksomhedsrettede og ordinære uddannelsestilbud. Der er imidlertid mange borgere, som hverken er i stand til at modtage et virksomhedsrettet tibud eller et ordinært uddannelsestilbud. De må ikke kunne presses ud i disse tilbud ved målretningen af driftsrefusionen. A.3.1 LO og FTF støtter anbefalingen. LO og FTF læser anbefalingen som, at læse-, skrive- og regnekurser samt ordblindekurser er undtaget og dermed uændret giver 50 pct. i driftsrefusion. A.3.2 LO og FTF kan ikke støtte, at jobparate og uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere indgår i målgruppen. Vi kan imidlertid støtte anbefalingen i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere. Ifølge A.1 foreslås det, at forberedende virksomhedsforløb først giver driftsrefusion efter et år. Vi er i tvivl om, hvorvidt mentorstøtte, som understøtter job- og uddannelsesmål, udelukkes for driftsrefusion det første år? Det vil være et problem for de udsatte borgere, hvis det er tilfældet. A.3.3 LO og FTF støtter anbefalingen.

A.4 Ekstra indsats til de mest udsatte borgere De mest udsatte borgere garanteres en målrettet indsats: A.4.1 Alle kontanthjælpsmodtagere, der har gået passiv det seneste år, får pligt til et virksomhedsrettet tilbud eller et forberedende virksomhedsforløb, jf. forslag A1 A.4.2 Kontanthjælpsmodtagere med mindst 2 års offentlig forsørgelse, som ikke har kunnet deltaget i en virksomhedsrettet indsats (herunder et forberedende virksomhedsforløb) eller uddannelse det seneste år, får ret og pligt til at få deres sag forelagt rehabiliteringsteamet. Her skal der lægges en plan for den videre tværfaglige indsats i retning af uddannelse eller job. A.4.3 Borgerens sag revurderes herefter årligt, hvis borgeren ikke har deltaget i en virksomhedsrettet indsats eller uddannelse indenfor det seneste år	A.4 LO og FTF er overordnet enige i, at der skal ydes en ekstra indsats til de mest udsatte borgere. Det er afgørende, at det forberedende virksomhedsforløb kommer til at indeholde alle de uddannelses-, beskæftigelses-, social- og sundhedsmæssige elementer, der skal til for at sikre, at også kontanthjælpsmodtagere, der er langt fra det ordinære arbejdsmarked, får mulighed for at påbegynde en proces hen imod ordinær beskæftigelse, en proces som ikke nødvendigvis begynder med beskæftigelse eller uddannelse. A.4.1 LO og FTF kan ikke støtte anbefalingen i sin nuværende form. Der er markant forskel på jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Ligesom gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er meget heterogen. Der vil således være mange aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er så langt fra arbejdsmarkedet, at en pligt til en virksomhedsindsats ikke vil give mening i første omgang. A.4.2 LO og FTF støtter anbefalingen. A.4.3 LO og FTF støtter anbefalingen.
A.5 Motivation til virksomhedspraktik og nytteindsats A.5.1 Kontanthjælpsmodtagere (kontanthjælpsmodtagere over 30 år samt unge kontanthjælpsmodtagere) skal have et ugentligt tillæg på 250 kr., hvis de deltager i virksomhedspraktik eller nytteindsats. A.5.2 Tillægget finansieres ved en generel månedlig sænkelse af kontanthjælpen med 110 kr. for alle kontanthjælpsmodtagere over 30 år.	A.5.1 LO og FTF kan ikke støtte anbefalingen, jf. også bemærkningen til pkt. A.5.2. LO og FTF kan ikke se, hvorfor jobparate kontanthjælpsmodtagere skal have yderligere økonomiske incitamenter til at komme i virksomhedspraktik. Det kan dog i nogle tilfælde give mening for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. LO og FTF mener ikke, at det giver mening, at nytteindsats indgår i anbefalingen, da redskabet ikke har et beskæftigelsesmæssigt formål som virksomhedspraktik. A.5.2 LO og FTF kan ikke støtte, at kontanthjælpsmodtagere over 30 år skal finansiere andre kontanthjælpsmodtageres tilskud.

A.6 Et mere retvisende rimelighedskrav A.6.1 Rimelighedskravet skal fremover tage udgangspunkt i det antal timer, som borgeren arbejder i løntilskud, virksomhedspraktik eller nytteindsats og ikke antallet af ansatte. A.6.2 Rimelighedskravet skal yderligere lempes for registrerede social-økonomiske virksomheder.	A.6.1 LO og FTF kan ikke støtte denne anbefaling. Rimelighedskravet er lavet for at forhindre fortrængning af ordinært ansatte på arbejdspladser. Anbefalingen vil kunne føre til yderligere fortrængning især på de offentlige arbejdspladser og ufaglærte arbejdspladser. LO og FTF mener i stedet, at ekspertgruppen burde pege på anbefalinger til en målrettet indsats for at finde flere virksomhedspladser blandt de hypotetiske 300.000-400.000 virksomhedspladser, som rapporten selv peger på, eksisterer. Det er simpelthen ikke rimeligt, at det fremadrettet skal være de samme rummelige arbejdspladser og brancher, som i dag tager den største del af tilskudspersonerne i dag, som skal rumme flere personer. Dertil kommer, at arbejdsmiljøet for de ordinære ansatte kan blive belastet på de virksomheder, som har mange ansatte med andre problemer end arbejdsløshed. A.6.2 LO og FTF støtter anbefalingen under forudsætning af, at det præciseres, at det er socialøkonomiske virksomheder, der arbejder *med* målgruppen (jf. LO og FTF's konkrete anbefalinger om socialøkonomiske virksomheder).

A.7 En let og ubureaukratisk indgang for virksomheder For virksomheder, der ønsker at rekruttere medarbejdere, skal kontakten til jobcentret foregå så let og ubureaukratisk som muligt. A.7.1 Virksomhederne skal naturligt og ubesværet kunne henvende sig til jobcentret, når de ønsker hjælp til at ansætte eller opkvalificere borgere i udkanten af arbejdsmarkedet eller fastholde sygemeldte medarbejdere i virksomheden. A.7.2 Kommunen etablerer én indgang til beskæftigelsessystemet for den enkelte virksomhed (helst én og samme medarbejder). A.7.3 Der udarbejdes en let tilgængelig informationspakke om jobcentrenes tilbud til virksomhederne.	LO og FTF støtter anbefalingerne.
A.8 Kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats A.8.1 I den fremtidige rekruttering af medarbejdere til jobcentrene skal der lægges større vægt på kompetencer og erfaringer fra virksomheder. A.8.2 Den styrkede virksomhedskontakt understøttes af redskaber, der systematisk øger jobcentrenes viden om det lokale og regionale arbejdsmarked. A.8.3 Der etableres og afsættes midler til et nyt praksisnært efteruddannelsesprogram for de jobkonsulenter, som arbejder med borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Programmet skal sikre, at de opnår viden om og konkret kendskab til virksomhederne og det lokale arbejdsmarked. A.8.4 Uddannelsesprogrammet skal administreres af de nye Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), som har til opgave at rådgive om og understøtte beskæftigelsesindsatsen i kommunerne og på tværs af kommunerne.	A.8.1-A.8.3 LO og FTF støtter anbefalingerne. LO og FTF mener dog, at der samtidigt skal stilles krav om, at de medarbejdergrupper, der bliver rekrutteret, har social- og beskæftigelsesfaglige kompetencer. De social- og beskæftigelsesfaglige kompetencer er afgørende bl.a. i forhold til at sikre det rigtige match mellem virksomhed og borger. Ekspertgruppen bør henvise til det igangsatte projekt fra KL, Dansk Socialrådgiverforening og HK Kommunal med finansiering af Fremfærd, der bl.a. har som formål at få analyseret og beskrevet faglighederne for fremtidens jobcenteropgaver. A.8.4 LO og FTF støtter overordnet forslaget. Det skal dog præciseres, hvad der præcist ligger i, at RAR skal "administrere" ordningen. LO og FTF mener, at det er vigtigt, at uddannelsesprogrammet udvikles centralt med inddragelse af parterne, så det sikres, at jobkonsulenterne på landsplan får de samme virksomhedsrettede kvalifikationer.

A. 9 Øget information om forskelsbehandlingsloven Information om forskelsbehandlingsloven skal styrkes, så virksomhederne får større og løbende indblik i, hvilken retsstilling, de har efter loven, når de ansætter en medarbejder med handicap eller lign. Der afsættes ressourcer til at understøtte og fremme til det igangsatte arbejde med at udbrede information om arbejdsgivernes retsstilling i lys af forskelsbehandlingsloven.	LO og FTF mener generelt ikke, at der er problemer i forhold til forskelsbehandlingsloven. Vi ser ingen problemer i øget informationer om loven.

En styrket tværfaglig indsats	
B. Kvalitet og fælles fokus på tværs af forvaltninger	
B.1 Beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet B.1.1 Kommunalbestyrelsen skal kunne – og bør - delegere endelig beslutningskompetence til repræsentanterne fra de forskellige forvaltninger i rehabiliteringsteamet, så teamet kan træffe afgørelser om både ydelse og indsats til den enkelte borger, herunder beslutning om tilkendelse af førtidspension, fleksjob og ressourceforløb samt igangsættelse af indsatser, fx mentorstøtte, støttekontaktperson, sundhedstilbud i kommunen og virksomhedsrettede tilbud.	B.1 LO og FTF støtter anbefalingen. Ved at give større beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet sikres i højere grad en sammenhængende, tværfaglig og helhedsorienteret vurdering og afgørelse om indsats.

B.2 Bedre og smidigere overgange fra ung til voksen i det offentlige system Der skal være særlig fokus på unge, som har været en del af børne- og ungdomssystemet på socialområdet, i overgangen til beskæftigelsessystemet, som de automatisk indgår i, når de fylder 18 år. Det indebærer: B.2.1 Inden den unge fylder 17 ½ år indkaldes den unge til møde i rehabiliteringsteamet for allerede på et tidligt tidspunkt at understøtte en målrettet indsats rettet mod uddannelse og job. B.2.2 På mødet deltager den unge, pårørende samt social-, sundheds- og beskæftigelsesforvaltningen. Den unges sagsbehandler i ungdomssystemet, som kender den unge, deltager ligeledes. B.2.3 På mødet aftales en videre plan for den unge, hvor der tages højde for overgang til beskæftigelsessystemet og den videre aktive indsats for den unge. B.2.4 Som led i mødet udpeges derudover en koordinerende sagsbehandler, som fortsætter, når den unge fylder 18 år og indgår i beskæftigelsessystemet. B.2.5 Socialforvaltningen har ansvaret for at igangsætte indsatsen for den unge, indtil den unge fylder 18 år og overgår til beskæftigelsessystemet.	B.2 LO og FTF støtter anbefalingen. Det er helt afgørende for de unges succes med uddannelse og arbejdslivet, at der bliver taget hånd om dem i overgangen fra ung til voksen, så der tabes færrest muligt i den periode. I forlængelse heraf skal LO og FTF gøre opmærksom på vigtigheden af, at de allerede eksisterende efterværn fortsætter i beskæftigelsessystemet. Anbefalingen sikrer en fastlagt, målrettet og koordineret plan tidligt i overgangen med deltagelse af bl.a. pårørende og den unges sagsbehandler fra ungdomssystemet. Anbefalingen bør dog suppleres, så det klart fremgår, at der i mødet også deltager en UU-vejleder, så det sikres, at den rigtige uddannelse prioriteres som den væsentligste indsats. LO og FTF har desuden anbefalet ekspertgruppen, at særskilte ungeenheder i kommunerne bliver udbredt til alle landets kommuner, hvor tværfaglige specialister med fokus på de unges særlige behov og vanskeligheder kan sammensætte en helhedsorienteret uddannelses- og socialfaglig indsats.

B.3 Effektfuld mentorstøtte til flere borgere Kommunerne skal have styrkede muligheder for at give mentor til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Det gælder særligt, når borgeren befinder sig i en overgangsperiode fra offentlig forsørgelse til fx job, uddannelse eller fleksjob og hvor en mentor kan understøtte, at borgeren fastholdes i sin nye tilværelse. Udgangspunktet er: B.3.1 Mentorstøtten skal kunne forlænges i op til 6 måneder ad gangen med refusion efter en overgang til fx uddannelse, hvis kommunen vurderer, at det vil gavne borgeren. B.3.2 Kommunernes brug af mentor for udsatte borgere skal ikke afhænge af borgerens målgruppe/match. Kommunen skal altid kunne hjemtage 50 pct. refusion ved mentorstøtte inden for driftsloftet, som understøtter job- og uddannelsesmålet, jf. forslag A3. B.3.3 Mentor skal være frivilligt for borgeren. Det vil sige, at borgeren skal have mulighed for at sige nej til mentorstøtte.	B.3 LO og FTF støtter anbefalingen. Særligt om supplerende mentorstøtte til flere af de udsatte borgere i overgangsperioder, og at støtten skal være frivillig. LO og FTF foreslår, at anbefalingerne suppleres med, at mentorer til de mest udsatte borgere, så vidt muligt og efter behov og efter ønske fra borgeren, kan deltage i jobcentrenes samtaler med borgerne, så der løbende sikres kontinuitet og koordinering i den enkeltes sagsbehandling.
B.4 Hver borger får kun én plan – der går på tværs af de offentlige systemer B.4.1 Der udvikles én digital plan med borgerens relevante oplysninger, mål samt igangsatte initiativer og indsatser på både social-, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet, som den koordinerende sagsbehandler vedligeholder og ajourfører. B.4.2 Både borger og relevante støttepersoner på tværs af forvaltninger og sektorer får adgang til at se relevante oplysninger.	B.4 LO og FTF støtter anbefalingen. Den ligger på linje med det forslag, vi har fremsendt til ekspertgruppen. Erfaringer fra praksis viser, at den enkelte borger i dag kan blive udsat for at skulle følge flere handlingsplaner på samme tid, og som kører i hvert sit parallelle spor. Det kan være en sundhedsplan, genoptræningsplan eller handlingsplan for løsning af sociale problemer. Det medfører, at den helhedsorienterede og tværfaglige indsats ikke altid er samordnet til stor forvirring og frustration for borgeren.

B.5 Styrket kvalitet i indsatsen gennem metodeudvikling, forsøg og nye værktøjer Der afsættes en fast årlig ramme til at udvikle redskaber og opsamle og udarbejde viden, der kan understøtte et fortsat fokus på en langsigtet, tværfaglig indsats, der virker for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Der anbefales følgende konkrete projekter: B.5.1 *Metode til tidlig, tværfaglig afklaring af borgere* Der udvikles en metode til en tidlig, tværfaglig afklaring af borgeres situation, for at opnå et helhedsorienteret billede af borgeren. Det kan fx ske med udgangspunkt i ICF, der kan skabe et fælles sprog om udfordringerne på tværs af sektorer. Afklaringen skal blandt andet identificere den enkelte borgeres konkrete ressourcer og barrierer for deltagelse i enten job, aktive tilbud eller uddannelse. B.5.2 *Et borgerrettet progressionsværktøj* Arbejdet skal fortsættes med udvikling og udbredelse af et landsdækkende, borgerrettet progressionsværktøj, som borgere og kommuner/jobcentre bruger til at følge borgerens udvikling på en række progressionsfaktorer, så de efterfølgende i fællesskab kan justere indsatsen. B.5.3 *Digitalt budgetterings- og investeringsværktøj for en effektiv tværgående og helhedsorienteret indsats* Der udvikles et investerings- og budgetteringsværktøj til sociale investeringer, som inddrager både direkte og afledte udgifter og gevinster på tværs af beskæftigelsesområdet og for eksempel social- og sundhedsområdet. Der udarbejdes samtidig digitale og dynamiske business cases, der kan fungere som inspiration og skabelon for kommunernes arbejde med at tilrettelægge indsatser ud fra en investeringstankegang.	B.5.1 LO og FTF er enige i, at der mangler viden, metoder og værktøjer, der kan understøtte en tidlig tværfaglig afklaring af borgere, der også kan medvirke til at sikre udvikling og justering af den planlagte indsats. LO og FTF tilslutter sig anbefalingerne, der klart adresserer disse udfordringer i den tværfaglige og helhedsorienterede indsats. B.5.2 LO og FTF kvitterer for, at ekspertgruppen peger på en bio-psyko-social referenceramme som tilgang til tværfaglighed, koordinering og helhedsorientering. B.5.3 LO og FTF støtter anbefalingen til udvikling af digitalt budgetterings- og investeringsværktøj til sociale investeringer, der kan understøtte kommunernes arbejde med at tilrettelægge indsatser ud fra en økonomisk investeringstankegang.

B.5.4 *Kortlægning af, hvem der er mentor og hvilke funktioner de varetager.* Kortlægningen skal øge indsigten i kommunernes brug af mentorer og skabe gennemsigtighed i forhold til mentorernes kvalifikationer. Samtidig skal mulighederne for en fælles landsdækkende certificering af mentorer undersøges.	B.5.4 Med den stigende udbredelse af mentorstøtte er LO og FTF enige i anbefalingen om at gennemføre en form for status over brugen af mentorer, herunder mentorers kvalifikationer samt at afsøge mulighederne for at etablere en fælles landsdækkende certificering af mentorer.
B.6 Kompetenceløft af den tværfaglige indsats B.6.1 Der etableres et uddannelsesprogram på tværs af forvaltninger for medarbejdere, der arbejder i rehabiliteringsteams, herunder den koordinerende sagsbehandler. Uddannelsesprogrammet skal have fokus på den tværfaglige indsats og være klart praksisorienteret.	B.6 LO og FTF støtter anbefalingen., men efter "..forvaltninger" bør der indsættes "og relevante sektorer".
B.7 Harmonisering af mål og begreber på tværs af lovgivninger Fortolkning af målsætninger og begreber på tværs af fagområder skal harmoniseres, så de forskellige områder i langt højere grad understøtter hinanden i at give borgeren en sammenhængende indsats: B.7.1 Mål og begreber harmoniseres på tværs af lovgivninger og vejledninger. Det vil hovedsagligt dreje sig om mål og begreber på det sociale, beskæftigelses-, uddannelses-, og sundhedsmæssige område. Det gælder særligt i forhold til at etablere et fælles sprog om "arbejdsrettet rehabilitering" på tværs af sektorer for at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde understøtter, at der dannes en fælles begrebsforståelse i sagsbehandlernes arbejde, som ofte går på tværs af sektorer.	B.7 LO og FTF støtter anbefalingen om at udvikle en fælles forståelsesramme af begrebet " arbejdsrettet rehabilitering".

B.8 Indsatspakker om tværfaglige indsatser målrettet kommunerne Kommunernes adgang til viden og inspiration om helhedsorienterede, tværfaglige indsatspakker, styrkes i de tilfælde, hvor der er evidens for, at de har en positiv effekt i forhold til at få borgeren i job eller uddannelse. Et eksempel herpå kunne være en indsatspakke, der omhandler Individuel Placering og Støtte -indsatsen (IPS).	B.8 LO og FTF støtter anbefalingen, men finder det for snævert kun at tage udgangspunkt i stærk evidens på området, da dette kan være svært at opnå med målgrippen (jf. rapportens egne konklusioner).
B. Større indflydelse til borgerne	
B. 9 Øget borgerindflydelse på mål og indsats B.9.1 Der afsættes midler til et forsøg med borgerindflydelse, hvor borgerne selv får mulighed for at fastsætte mål og vælge den indsats, de mener bedst kan bringe dem i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet. B.9.2 Den enkelte borger skal som led i forsøget have indflydelse på samarbejdet med sin mentor og skal blandt andet godkende den endelige aftale om formål og indhold i mentorstøtte. B.9.3 Forsøget kan også indeholde mulighed for mikrolån, som er et tilbud med erhvervsrådgivning og økonomisk støtte til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, der har et realistisk ønske om at etablere sig som selvstændige.	B.9 LO og FTF støtter anbefalingen.
B.10 Inddragelse af netværk og civilsamfund B.10.1 Der igangsættes et forsøg med inddragelse af netværk og civilsamfund på beskæftigelsesområdet. Målet er, at borgerne får mere støtte og opbakning til at holde fokus på indsatsen og nå deres mål.	B.10 LO og FTF støtter umiddelbart anbefalingen. Dog under forudsætning af at et godt samarbejde mellem de frivillige og ansatte i den offentlige sektor. En række faglige organisationer har sammen udarbejdet et sæt Spilleregler 2.0 om aftaler mellem frivillige og ansatte i den offentlige sektor. Disse Spilleregler forudsætter LO og FTF er grundlaget for samarbejdet[6].

[6] Se http://www.fagligsenior.dk/Files/Filer/vores_publikationer/2014-Spilleregler-2-0-pjece.pdf

Mere målrettet uddannelse	
C. Mere uddannelse og opkvalificering	
C. 1 En målrettet revalideringsordning Revalideringsordningen moderniseres og målrettes erhvervskompetencegivende uddannelse: C.1.1 Målgruppen for revalidering skal fremover være personer over 30 år med nedsat arbejdsevne, som ikke længere kan arbejde inden for deres hidtidige fagområde, og som via et sporskifte gennem uddannelse vurderes at kunne opnå selvforsørgelse i ustøttet beskæftigelse. Det vil sige, at det ikke længere er et krav, at kommunen skal have vurderet, at personen ikke via andre tilbud eller ordninger kan hjælpes til at få tilknytning til arbejdsmarkedet. C.1.2 Indholdet af revalideringsindsatsen skal fremover bestå af erhvervskompetencegivende uddannelse, som kan bringe personen tilbage på arbejdsmarkedet i ustøttet beskæftigelse. C.1.3 For at målrette ordningen til erhvervskompetencegivende uddannelse afskaffes forrevalidering samt virksomhedsrevalidering derfor (det vil sige revalidering i form oplærings- eller optræningsforløb på en virksomhed i virksomhedspraktik eller løntilskud). C.1.4 Varigheden af revalideringen afkortes fra de nuværende 5 år til 4 år. C.1.5 Ydelsen foreslås uændret at være revalideringsydelse som i dag.	C.1 LO og FTF <u>støtter delvist</u> anbefalingen, men har en række forbehold. C.1.1.a LO og FTF <u>støtter ikke</u> begrænsningen af målgruppen til personer over 30 år. LO og FTF støtter, at kommunerne ikke fremover skal vurdere personen via andre tilbud. Det er vores vurdering, at anbefalingen ændrer tilkendelseskriterierne til revalidering - og forhåbentlig også de nævnte principafgørelser i rapportens indledende afsnit - så revalidering ikke er formuleret som en risidualordning til den ordinære indsats, der finder sted efter LAB og LAS lovgivningen. C.1.2 LO og FTF <u>støtter ikke</u> en indsnævring af ordningen. LO og FTF finder det for snævert, hvis revalideringsindsatsen fremover kun skal bestå af erhvervskompetencegivende uddannelser. Det vil udelukke den gruppe, der ikke er i stand til/"egner sig" til at deltage i erhvervskompetencegivende uddannelse. Der bør være mulighed for andre former for opkvalificering fx løntilskudsjob eller andre former for uddannelse, herunder AMU samt HF-fag, som er nødvendige for, at revalidenden kan blive optaget på en erhvervskompetencegivende uddannelse. C.1.3 LO og FTF <u>støtter ikke</u> en afskaffelse af forrevalideringen. LO og FTF finder det problematisk, at anbefalingen kun bygger på en analyse af kontanthjælpsmodtagere. LO og FTF finder, at der fortsat kan være behov for et optræningsforløb/afklaringsforløb forud for et sporskifte. C 1.4 LO og FTF er ikke begejstret over en afkortning af varigheden. Og kan ikke i rapporten finde begrundelse for en afkortning af varigheden. C.1.5 LO og FTF støtter anbefalingen.

C.2. Voksenlærlingeordningen styrkes for langtidsledige Der indføres gunstigere regler for voksenlærlingeordningen for langtidsledige: C.2.1 Målgruppen er ledige over 25 år med mere end 2 års sammenhængende offentlig forsørgelse. C.2.2 Der gives et timetilskud på for eksempel 50 kr., hvis arbejdsgiveren ansætter en ledig fra målgruppen. Det er højere end tilskuddet efter den nuværende voksenlærlingeordning, som samtidig bevares. C.2.3 For personer i målgruppen gives der ret til mentorstøtte i en periode på 6 måneder med mulighed for forlængelse i 6 måneder af gangen. Støtte til en mentorfunktion bevilges til dækning af lønomkostninger ved frikøb af den medarbejder, der varetager mentorfunktionen.	C.2 LO og FTF støtter anbefalingen og lægger samtidig vægt på, at der er sat særlige midler af til en styrkelse af dette initiativ, og derfor ikke blot tale om en omfordeling inden for voksenlærlingeordningen generelt. LO og FTF ser tillige positivt på retten til mentorstøtte, som medfølger ved aftale om et voksenlærlingeforløb.
C.3 Realkompetenceafklaring til sygemeldte Ufaglærte ledige over 30 år på sygedagpenge skal have ret til at få foretaget en realkompetenceafklaring med henblik på uddannelse og job. Dermed ligestilles sygedagpengemodtagere med kontanthjælpsmodtagere, som allerede har den mulighed i dag. Realkompetenceafklaringen foretages af en uddannelsesinstitution og er en vurdering eller afprøvning af, om de kvalifikationer, kompetencer og viden, som en person har fået udenfor det etablerede uddannelsessystem, fx kan bruges i en specifik jobtype eller branche eller indgå som en del af en erhvervskompetencegivende uddannelse.	C.3 LO og FTF støtter overordnet anbefalingen om realkompetenceafklaring (IKV og RKV under ét) af ufaglærte arbejdsløse over 30 år på sygedagpenge. Vi mener dog, at realkompetenceafklaring bør være en ret for alle uddannelsesgrupper. LO ønsker samtidig at gøre opmærksom på et meget stort behov for at samle og sikre kvalificeret tilgang og anvendelse af realkompetencevurdering på uddannelsesinstitutionerne. Med såvel EUD-reformens EUV-spor (Erhvervsuddannelse for Voksne) samt beskæftigelsesreformens satsninger på realkompetencevurderinger som forudsætninger og indgang til kvalificeringsforløb, finder LO, det er meget nødvendigt at koncentrere RKV-afklaringerne, således at det fx er de i dag eksisterende 13 VEU-centre, som bliver ansvarlige for disse uanset målgruppe.

D. Understøttende initiativer	
D.1 Smidigere afdrag på offentlig gæld For at styrke incitamenterne til at komme i job skal borgere, der modtager offentlig forsørgelse og har gæld til det offentlige, have en smidigere afdragsordning, så de ikke risikerer en nedgang i den disponible indkomst ved overgang til et ordinært job.	D.1 LO og FTF støtter anbefalingen, men vil generelt opfordre til lempeligere vilkår for offentligt forsørgede i de situationer, hvor gæld er en barriere for at komme tættere på arbejdsmarkedet.
D. 2 Bedre håndtering af transportudgifter Kommunerne skal have mulighed for at kompensere borgerne forlods for udgifter til transport, så borgerne ikke længere selv skal lægge ud for transportudgifter, når de skal deltage i et virksomhedsrettet tilbud.	D.2 LO og FTF støtter anbefalingen.
D. 3 Mulighed for aktive tilbud til indsatte i fængsel Borgere, der afsoner en dom, skal, hvis det er praktisk muligt, have adgang til at modtage aktive tilbud under beskæftigelseslovgivningen. Det indebærer, at: D.3.1 Jobcentret ikke må lukke en borgers sag, hvis vedkommende har fået en dom på/skal afsone under seks måneder. D.3.2 Borgeren skal inden afsoningen indkaldes til samtale, hvor det drøftes, hvordan indsatser med uddannelse og job kan tilpasses afsoningen. Senest en måned inden løsladelse skal den indsattes sagsbehandler i samarbejde med Kriminalforsorgen sikre at blandt andet ydelsesforhold og bolig er afklaret, så den indsatte kan komme godt fra start efter løsladelsen.	D.3 LO og FTF støtter anbefalingen og mener, at forslaget kan have en forbyggende effekt i forhold til tilbagefald til kriminalitet.

D.4 Ny indsats for delvis raskmeldte sygemeldte Der iværksættes et forsøg i en række kommuner, hvor de kommunalt ansatte i forbindelse med en længerevarende sygemelding som udgangspunkt anses for delvis raskmeldte. Det vil sige, at den enkelte sygemeldte selv skal tage en aktiv beslutning om at være fuldtidssygemeldt. Efterfølgende indkaldes borgeren til en tidlig samtale jobcentret fx i tredje eller fjerde uge, hvor den kommunale arbejdsgiver og borgerens praktiserende læge eventuelt også deltager.	D.4 LO og FTF kan ikke støtte anbefalingen. Hovedreglen om, at man som udgangspunkt er fuldtidssygemeldt skal fastholdes. I de nuværende og nye regler pr. 1. januar 2015 er en række redskaber til, at sygemeldte kan komme delvist tilbage i arbejde. Der bør gives ro til, at reformen omsættes i praksis. LO og FTF finder det ligeledes mærkværdigt, at kommunalt ansatte skulle stilles anderledes end privat ansatte.
D.5 Serviceeftersyn af de handicapkompenserende ordninger Ekspertgruppens forslag er i høj grad relevante for gruppen af personer med forskellige handicap. Der igangsættes yderligere et serviceeftersyn af de forskellige handicapkompenserende ordninger på beskæftigelsesområdet. Virksomheder skal have overblik over de mange handicapkompenserende ordninger, der eksisterer i dag, og som kan afhjælpe de særlige problemstillinger personer med handicap kan have. Jobcentret kan fx yde personlig assistance, forskellige former for hjælpemidler og særlig løntilskud til nyuddannede med handicap.	D.5 LO og FTF støtter anbefalingen.

Styrket overgang fra dagpenge til selvforsørgelse eller kontanthjælp	
D. 6 D.6.1 Alle selvforsørgede borgere får ret til samtaler i jobcentret indenfor de tre første måneders selvforsørgelse, hvis jobcenteret vurderer, at samtalerne kan anses for at forbedre personens muligheder for at komme i job. D.6.2 Dagpengemodtagere der opbruger retten til dagpenge og overgår til kontanthjælp, kan få tilbud om ansættelse med løntilskud i den virksomhed, hvor borgeren umiddelbart før dagpengeperiodens udløb har været ansat med løntilskud. Ansættelse med løntilskud hos samme arbejdsgiver kan fortsat højst vare i sammenlagt 6 måneder, dog højst i sammenlagt 4 måneder hos en offentlig arbejdsgiver. D.6.3 Kommunerne opfordres til aktivt at benytte jobloggen i overgangen fra dagpenge til kontanthjælp. Borgerens historik, kompetencer og fremtidsplaner skal fremgå af jobloggen for at sikre en smidig og effektiv overgang, hvor alle relevante informationer bringes med videre.	D.6 LO og FTF støtter anbefalingen med en række forbehold. D.6.1 LO og FTF støtter anbefalingen, men mener ikke, at det forudsætter, at jobcentret vurderer, at samtalen kan forbedre personens muligheder for at komme i job. Det kan af jobcentret bruges som en kattelem til ikke at tilbyde den arbejdsløse en samtale. D.6.1 LO og FTF støtter anbefalingen. Tilbuddet bør dog ligeledes gælde for dagpengemodtagere, der overgår til selvforsørgelse. D.6.3 LO og FTF støtter anbefalingen.

Bilag 1 - Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge

Ekspertgruppen hæfter sig ved, at flygtninge og familiesammenførte, der får opholdstilladelser, har forskellige baggrunde og dermed vidt forskellige forudsætninger for integration, som efterspørger et behov for mere fleksibilitet i integrationsprogrammet. Ekspertgruppen finder også, at det 3-årige integrationsprogram i nogle tilfælde anvendes på måder, der fastholder udlændingen i et forløb, der ikke er hensigtsmæssig i forhold til hurtig beskæftigelse eller selvforsørgelse. Ekspertgruppen har på den baggrund anbefalet, at integrationsperioden fremover er på 2 år.

Ekspertgruppen konstaterer desuden, at den virksomhedsrettede indsats er den mest effektfulde i forhold til at få ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse, men at denne indsats overfor flygtninge og familiesammenførte bliver anvendt i mindre omfang end vejledning og opkvalificering. Det foreslås, at alle deltagere i integrationsprogrammet skal have et virksomhedsrettet tilbud.

Ekspertgruppen peger på, at de reformer, der er sket på beskæftigelsesområdet, ikke har været en del af integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte, og at integrationsprogrammet stort set har været uændret i de senere år. Hermed tilbydes redskaberne i reformerne som udgangspunkt ikke til flygtninge og familiesammenførte. Det anbefales derfor, at aktivitetsparate flygtninge og familiesammenførte får en koordinerende sagsbehandler.

LO og FTF er overordnet enige i de anbefalinger, som ekspertgruppen har fremlagt. LO og FTF finder det rigtigt, at der fremover er fokus på en målrettet indsats tidligt i integrationsforløbet, som tager udgangspunkt i de kompetencer og kvalifikationer, som den enkelte flygtning og familiesammenførte medbringer. Det er ligeledes vigtigt, at de eventuelt sociale og helbredsmæssige problemer, som nogle flygtninge er ramt af, afdækkes hurtigst muligt med henblik på en tidlig socialfaglig indsats.

LO finder samtidig, at de principper, der er gældende i dagpenge- og kontanthjælpssystemet om ret og pligt, også tydeligt gøres gældende over for kontanthjælpsmodtagerne under integrationsprogrammet. Dette kan ske i form af konkrete krav i integrationskontrakten mellem kommunen og denne enkelte flygtning/familiesammenført.

LO og FTF er enige i ekspertgruppens anbefaling om en mere virksomhedsrettet indsats, og at dette gøres til en obligatorisk indsats. I den sammenhæng finder LO og FTF det vigtigt at påpege at placere flygtninge og familiesammenførte i nyttejob, efter vores opfattelse ikke har nogen integrationsværdi. Ligeledes er det afgørende, at en virksomhedsrettet indsats ikke fører til fortrængning af ordinære ansatte, og det foregår på gældende vilkår.

LO og FTF finder desuden, at målrettet uddannelsestilbud ligeledes kan føre til varig beskæftigelse. LO og FTF finder det derfor ikke hensigtsmæssigt, at flygtninge tvinges i virksomhedspraktik, hvis den åbenlyse vej til beskæftigelse og selvforsørgelse er et uddannelsesforløb.

LO og FTF støtter ligeledes anbefalingen om, at danskuddannelsen i højre grad skal integreres i den virksomhedsrettede indsats. Det er LO og FTF's opfattelse, at netop den sproglige barriere er en medvirkende årsag til, at flygtninge og indvandrere har svært ved at finde

fodfæste på arbejdsmarkedet. At træne sproget på arbejdspladsen vil modvirke denne barriere. LO og FTF finder det i den anledning relevant, at sprogmentorer eller en sprogmakker inddrages i arbejdet.

Alt for ofte bliver de kompetencer og kvalifikationer, som flygtninge og familiesammenførte har, ikke udnyttet i tilstrækkeligt grad. Det er jobcentrene, der har ansvaret for kompetenceafklaringen, hvilket i alt for høj grad ikke finder sted i dag. Vi ser det derfor som en klar styrkelse af integrationen, hvis den virksomhedsrettede indsats kobles sammen med en hurtigere kompetenceafklaring af flygtninge og familiesammenførte, som kommer til Danmark.

LO og FTF finder det uproblematisk, at integrationsperioden fremover bliver 2 år under forudsætning af, at overgangen fra integrationsprogrammet til det ordinære beskæftigelsessystem følges op af en koordinerende indsats overfor flygtninge og familiesammenførte. Det forudsætter selvfølgelig, at kommunernes rehabiliteringsteams, som skal varetage denne opgave, fungerer efter hensigten.

Ekspertgruppens anbefaling om, at de forskellige resultatstilskud skal harmoniseres med perioden for bestået danskuddannelse, som er 5 år, finder LO og FTF fornuftig. Det kan bidrage til, at der fortsat er fokus på integrationsindsatsen, når personen overgår til det ordinære beskæftigelsessystem.

Gennemgang af anbefalingerne enkeltvis

I Tabel 2 kommenteres anbefalingerne fra ekspertgruppen enkeltvis.

Tabel 2: Oversigt over konkrete anbefalinger fra ekspertgruppen, herunder LO og FTF's anbefalinger

Anbefalinger fra ekspertgruppen	LO og FTF's bemærkninger
1. En mere virksomhedsrettet indsats - Deltagere i integrationsprogrammet skal have en virksomhedsrettet indsats som en obligatorisk del af integrationsprogrammet, og vejledning og opkvalificering skal omlægges, så både aktivitetsparate og jobparate, der deltager i integrationsprogrammet, kommer ud på virksomhederne. - Kravet om, at integrationsprogrammet i gennemsnit skal være 37 timer pr. uge ændres, så der i stedet kan gives en indsats med et omfang, der er meningsfuldt i forhold til borgerens individuelle situation. Kommunerne skal via de økonomiske styringsmekanismer yderligere tilskyndes til at opprioritere den virksomhedsrettede indsats.	LO og FTF finder det meget fornuftigt, at den virksomhedsrettede integration allerede i begyndelsen af integrationsprogrammet sættes i fokus. Der skal dog være mulighed for, at flygtninge, som har sociale eller helbredsmæssige problemer, kan undtages for en obligatorisk virksomhedsrettet indsats. Det er vigtigt, at den tidlige indsats kobles sammen med danskuddannelsen. Ændring af kravet om, at integrationsprogrammet skal være på 37 timer bør erstattes af nogle rammer for en meningsfuld indsats, som minimum skal opfyldes. Det er afgørende for LO og FTF, at den virksomhedsrettede indsats foregår på de gældende vilkår for støttet arbejde, og at der ikke finder en fortrængning af ordinære job sted. LO og FTF finder ligeledes, at nyttejob ikke har nogen integrationsværdi.
2. Et kortere og mere intensivt integrationsprogram - Varigheden af integrationsprogrammet ændres til højest to år, og samtidig skal der større og tidligere fokus på en indsats, der er individuelt tilpasset den enkelte nytilkomnes udfordringer. For at sikre en tidlig indsats skal der højest gå to uger, fra borgeren ankommer til kommunen, til den første samtale med borgeren holdes.	LO og FTF er positive overfor en ændring i integrationsprogrammet til at være 2 år, når det sikres, at flygtninge, der har behov for en social og helbredsmæssig indsats, fortsat har mulighed for dette efter integrationsprogrammets udløb. Dette mener vi, der er taget højde for i anbefaling 3.

3. Rehabiliteringsteamet skal sikre en kontinuerlig indsats ved programmets afslutning - Umiddelbart forud for afslutningen af programmet efter 2 år skal aktivitetsparate deltagere i integrationsprogrammet have pligt til en tværfaglig afklaring af deres situation og videre forløb i rehabiliteringsteamet. Teamet skal i den forbindelse sikre, at indsatsen i integrationsprogrammet videreføres, så borgeren oplever kontinuitet.	LO og FTF finder det afgørende, at kommunerne forpligtes til at fortsætte en kontinuerlig indsats efter integrationsprogrammets udløb, således at flygtninge og familiesammenførte ikke blot overgår til kontanthjælpssystemet. LO og FTF mener, at rehabiliteringsteams også skal benyttes til at ressourceafklare flygtninge og familiesammenførte.
4. Resultattilskud for beskæftigelse og uddannelse skal udvides **-** Resultattilskudsperioden for ordinær uddannelse og beskæftigelse skal harmoniseres med perioden for bestået danskprøve, som er 5 år, så kommunerne også belønnes for gode beskæftigelsesresultater i en længere periode. I dag er resultattilskudsperioden for ordinær uddannelse og beskæftigelse 3-årig. Anbefalingen skal sikre, at kommunerne har fokus på at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse og uddannelse i den generelle indsats.	LO og FTF støtter, at resultatstilskuddet anvendes bredere end i dag, og dermed giver kommunerne incitament til at fastholde flygtninge i en beskæftigelses- eller uddannelsesindsats.
5. Tidlig og grundig kompetenceafklaring - Kompetenceafklaringen skal senest ske en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for borgeren, og der skal systematisk ske realkompetencevurdering og/eller meritafklaring af borgerne i alle de tilfælde, hvor det er relevant. Der skal være mulighed for fast-track. Formålet er at sikre, at deltagerne bruger deres medbragte kompetencer på det danske arbejdsmarked.	LO og FTF er enige i anbefalingen. Det er vigtigt, at kommunerne forpligtes til at foretage en kompetenceafklaring, og ikke som det er tilfælde i dag, hvor næsten halvdelen ikke er blevet kompetenceafklaret under integrationsprogrammet. LO og FTF mener, at en tidlig afklaring kan medvirke til, at hele arbejdsmarkedet - og ikke kun de ufaglærte - kan bidrage til at løfte integrationsindsatsen.

6. Danskuddannelse skal ske på arbejdspladsen - Danskuddannelse skal i højere grad integreres i den virksomhedsrettede indsats - fx i form af en sprogmentor eller virksomhedsplaceret danskuddannelse. Dette kræver, at kommunerne samtidig sikrer, at der sker danskuddannelse i forbindelse med indsatsen, da nyankomne flygtninge og familiesammenførte har brug for at tilegne sig sprogkundskaber for at kunne deltage i den virksomhedsrettede indsats.	LO og FTF støtter en tættere sammenhæng mellem danskuddannelsen og virksomhedspraktik, men det er vigtigt, at indsatsen understøttes af sprogmentorer og sprogmakkere på virksomheden. Anbefalingen ligger i forlængelse af integrationsprojektet Dansk+, som LO er en del af og har fokus på samspillet mellem danskuddannelse og virksomhedspraktik.
7. Mentorstøtte skal opprioriteres i programmet - Mentorstøtte skal opprioriteres i programmet. Mentoren kan spille en særlig vigtig rolle i modtagelsen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte særligt i relation til at kunne støtte op om den virksomhedsrettede indsats og de kulturelle udfordringer, som der kan være i det første møde med en dansk arbejdsplads.	LO og FTF er enige i anbefalingen.
8. Aktivitetsparate skal have en koordinerende sagsbehandler Alle aktivitetsparate i integrationsprogrammet skal have ret til en koordinerende sagsbehandler, som skal understøtte en tværfaglig indsats for borgeren. Dermed får aktivitetsparate borgere i integrationsprogrammet samme ret som aktivitetsparate i den generelle indsats.	LO og FTF er enige i anbefalingen. Det er afgørende for integrationen, at der finder en helhedsorienteret indsats sted overfor flygtninge og familiesammenførte.
9. Opkvalificering af kommunale medarbejdere Der skal ske efteruddannelse af kommunale medarbejdere i forhold til håndtering og udvikling af arbejdsmarkedsindsatsen for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.	LO og FTF er enige i anbefalingen. Der bør også indgå en vurdering af, om den organisatoriske indretning i jobcentrene kan have en forskelsbehandlende virkning.

10. Forsøg med kommunale partnerskaber - Der skal igangsættes et forsøg med kommunale partnerskaber på tværs af sektorer med henblik på at styrke integrationsindsatsen. Herunder skal virksomhederne - fx gennem lokale jobbørser -, det frivillige foreningsliv, civilsamfundet og arbejdsmarkedsorganisationerne være med til at tage et aktivt ansvar for en bedre integration.	LO og FTF finder forsøget interessant. LO indgår i dag i et udviklingsprojekt om en sammenkobling af danskuddannelse og virksomhedspraktik med deltagelse af 11 kommuner.

Beskæftigelsesministeriet
Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelesindsats
Ved Stranden 8
1061 København K

DA's vurdering af udspil fra ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

10. marts 2015
MBI/JBP/BTF
Dok ID: 52435

Ekspertgruppen har den 26. januar 2014 i fortrolighed udsendt et udkast til udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, fase 2, til gruppens partsgruppe.

Indledningsvist skal det slås fast, at DA finder, at det er helt afgørende, at flere i udkanten af arbejdsmarkedet kommer i job, så vi sikrer et bedre grundlag for vækst og velstand i Danmark.

Tænkningen for et engagement fra virksomhederne i beskæftigelsesindsatsen skal begynde med at gøre det attraktivt for virksomheder at medvirke til at kunne fastholde allerede ansatte i en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet. Får virksomhederne opbakning til et sådant engagement, vil det bane vejen for, at virksomheder også engagerer sig i at tage medarbejdere ind på virksomhederne, som allerede er i udkanten af arbejdsmarkedet.

En fremtidig beskæftigelsesindsats for personer med nedsat arbejdsevne skal efter DA opfattelse baseres på følgende:

- Jobcentret skal tage lederskab og et aktivt ansvar for at knytte kontakt mellem virksomhed og den ikke-arbejdsmarkedsparate. Virksomhederne skal opleve, at det er nemt og trygt at fastholde og inkludere medarbejdere.
- Lovgivningen vedrørende forskelsbehandling af personer med handicap skal i videst mulig omfang justeres, så den ikke udgør en barriere for virksomhedernes sociale engagement.
- Virksomhederne skal have bedre mulighed for at fastholde eksisterende medarbejdere med nedsat arbejdsevne.
- Virksomhederne og kollegerne skal kunne deltage i indsatsen i forhold til personer med helbredsproblemer på et oplyst grundlag, og virksomhedernes økonomiske byrder i forbindelse med sygemeldinger skal reduceres.
- De økonomiske incitamenter for den enkelte og for kommunerne skal styrkes, og beskæftigelsesindsatsen skal forankres solidt i den viden, der findes om effekter og tilrettelægges effektivt.
- Beskæftigelsesindsatsen skal udvikles med respekt for erhvervsuddannelsesreformens mål om at løfte det faglige niveau på erhvervsuddannelserne. Derfor skal erhvervsuddannelserne hverken helt eller delvist anvendes som redskab i beskæftigelsesindsatsen for personer med længerevarende ledighed eller for personer i udkanten af arbejdsmarkedet.

DA vurderer, at selv om udvalgets forslag bliver gennemført i sin helhed, vil det ikke i nævneværdig grad kunne løse de udfordringer, vi står overfor med

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING
Vester Voldgade 113 | Tlf. 33 38 90 00 | CVR 16834017
DK-1790 København V | www.da.dk | E-mail da@da.dk

at flytte personer væk fra passiv forsørgelse og over i beskæftigelse. Der er brug for væsentligt stærkere økonomiske incitamenter for den enkelte. Her til kommer, at flere af ekspertgruppens forslag vil have den modsatte effekt og fastholde flere i udkanten af arbejdsmarkedet.

Af samme grund kan DA ikke bakke op om følgende:

- Samme refusionsprocent for de virksomhedsrettede tilbud som for tilbud om uddannelse. (Forslag A.3)
- En lempelse af uddannelsesrevalidering. Uddannelse bør som udgangspunkt foregå i uddannelsessystemet og er ikke et selvstændigt mål for beskæftigelsesindsatsen. Når uddannelse bruges i beskæftigelsesindsatsen, er det et af de absolut dyreste redskaber, som samtidig ikke har dokumenterede beskæftigelseseffekter. (Forslag C.1)
- En afskaffelse af virksomhedsrevalidering, således at virksomhedernes muligheder for at fastholde eksisterende medarbejdere gennem oplærings- og træningsforløb forringes. (Forslag C.1)
- Højere løntilskud for langtidsledige i voksenlærlingeordningen. En ny tilskudssats for langtidsledige voksenlærlinge medfører bureaukrati og mindre gennemsigtighed for virksomhederne. Forslaget vil skabe yderligere forvridning på praktikpladsområdet, hvor de unge praktikpladssøgende i forvejen er i stærk konkurrence med de voksne om praktikpladser. (Forslag C.2)
- En svækkelse af rimelighedskravet, der vil øge risikoen for konkurrenceforvridning, ligesom det er tvivlsomt hvorvidt de virksomhedsrettede tilbud vil have den tiltænkte gavnlige beskæftigelseseffekt, såfremt en større del af virksomhedens medarbejdere er ansat i støttet beskæftigelse. (Forslag A.6)

DA er derimod helt enig i følgende:

- Virksomhedsrettede tilbud skal være udgangspunktet for en aktiv indsats. Studier viser, at denne type indsats er den mest effektive. Brugen af virksomhedsrettede tilbud skal derfor understøttes af styrkede økonomiske incitamenter for kommunerne gennem refusionssystemet. (Forslag A.3)
- Flere ressourcesvage borgere skal tilbydes mentorstøtte og på den måde hjælpes effektivt fra passiv forsørgelse over i job. (Forslag B.3)
- Virksomhedernes indgang til jobcentret skal være let og ubureaukratisk, når virksomhederne ønsker at engagere sig i beskæftigelsesindsatsen, herunder også sygefraværsindsatsen. Kommunerne skal således sikre én indgang til beskæftigelsessystemet for den enkelte virksomhed. Det gælder også for sygemeldte medarbejdere, der bor i andre kommuner end i virksomhedskommunen. (Forslag A.7)
- Der er behov for øget information og vejledning til virksomhederne om forskelsbehandlingsloven, så virksomhederne på oplyst grundlag kan træffe beslutning om ansættelse af ressourcesvage personer i udkanten af arbejdsmarkedet. (Forslag A.9)

Danmark ligger i top, når det gælder udgifter til offentlig forsørgelse

I Danmark er op imod 1 mio. borgere i den arbejdsdygtige alder midlertidigt

eller permanent uden for arbejdsmarkedet og forsørges af det offentlige. Trods talrige beskæftigelsesreformer er dette tal stort set det samme i dag som for 20 år siden. Men gruppen af offentligt forsørgede har ændret karakter, og langt færre er i dag umiddelbart klar til arbejdsmarkedet. Således har over halvdelen på offentlig forsørgelse midlertidig eller permanent nedsat arbejdsevne og modtager f.eks. kontanthjælp, sygedagpenge eller førtidspension.

Hvert år bruger det danske samfund adskillige milliarder på offentlig forsørgelse og på at hjælpe ikke-jobklare tættere på arbejdsmarkedet. Sammenligninger viser, at Danmark har væsentligt flere på offentlig forsørgelse og dermed større udgifter til forsørgelse af borgere end lande, som Danmark normalt sammenlignes med. Samtidig ligger Danmark i top blandt OECD-lande, når det gælder udgifter i beskæftigelsesindsatsen.

- DA finder det helt afgørende for at få flere ressourcesvage klar til at deltage på arbejdsmarkedet, at ydelsessatserne fastsættes på et niveau, så det kan betale sig at være arbejdsmarkedsparat og i job.

Virksomhederne har fokus på det sociale engagement

Virksomhederne har i dag et stort fokus på det sociale engagement og er i stigende omfang en aktiv medspiller i beskæftigelsesindsatsen for personer med midlertidig eller permanent nedsat arbejdsevne. Mere end 200.000 personer med funktionsnedsættelser er i dag ansat på ganske almindelige vilkår på arbejdsmarkedet. Virksomhedernes sociale engagement kan derfor ikke alene måles på, hvorvidt virksomhederne tager del i beskæftigelsesindsatsen.

Dertil kommer de mere end 50.000 personer med funktionsnedsættelser, som er ansat i støttet beskæftigelse via beskæftigelsessystemet. Ressourcesvage kontanthjælpsmodtagere kommer i dag langt oftere i aktivering i en privat virksomhed end for få år siden, og markant flere kommer nu i job, efter de har været i aktivering i en privat virksomhed.

Som ekspertgruppens rapport fastslår, er virksomhedernes motivation for at være en aktiv medspiller, at de ønsker at tage et socialt ansvar. Kun et fåtal af virksomhederne tilkendegiver, at den primære grund til at tage borgere i målgruppen i tilbud er at opnå "billig arbejdskraft".

Det skal ses i lyset af, at der altid er en omkostning forbundet med fastholdelse og indslusning af medarbejdere med særlige udfordringer. Det kræver en stor indsats af virksomheden både i det indledende arbejde, hvor virksomheden skal finde passende arbejde, som kan fastholde en allerede ansat eller tilbydes en ny medarbejder. Her til kommer, at der efterfølgende skal skaffes opbakning til indsatsen blandt kolleger og mellemledere.

- DA er enig med ekspertgruppen i, at den virksomhedsrettede indsats i højere grad skal anvendes i indsatsen for medarbejdere og borgere med midlertidig eller permanent nedsat arbejdsevne. Forskningen viser, at det, der med størst sikkerhed knytter borgere med nedsat arbejdsevne til arbejdsmarkedet, er, at have tilknytning til en virksomhed.
- I den forbindelse er det afgørende, at virksomhedernes økonomiske og praktiske muligheder for at fastholde og inkludere personer med midlertidig eller permanent nedsat arbejdsevne forbedres. Det skal bane vejen for, at flere virksomheder ønsker at engagere sig i beskæftigelsesindsat-

sen.

Jobcentrene skal tage lederskab, ansvar og yde service over for virksomheder

Det er myndighedernes ansvar at stille de nødvendige tilbud til rådighed og sikre, at beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges koordineret, effektivt og målrettet. DA mener derfor, at jobcentret i langt højere grad skal tage lederskab og et aktivt ansvar for at medvirke til at fastholde eller knytte kontakten mellem virksomheden og personer med nedsat arbejdsevne til gavn for både virksomheden og den enkelte.

Jobcentrene lever i dag i alt for ringe grad op til deres ansvar. Som rapporten peger på, får jobcentrenes virksomhedsopsøgende indsats for lidt vægt. Hver tredje virksomhed har ikke haft kontakt til et jobcenter de seneste to år. DA mener derfor, at den virksomhedsopsøgende indsats skal opprioriteres markant, herunder understøttes af økonomiske incitamenter og måltal i jobcentret.

DA finder det samtidig foruroligende, når rapporten fastslår, at kun hver tredje virksomhed i dag tilkendegiver, at det er let at komme i kontakt med den rette medarbejder i jobcentret. Fire ud af ti jobcentre har ingen fast kontaktperson.

Det er afgørende, at virksomhederne sikres en effektiv og sammenhængende service, når de henvender sig til jobcentret. Det skal være nemt, trygt og ikke en byrde at udvise et socialt engagement.

- Derfor er DA enig i ekspertgruppens forslag om, at den enkelte kommune skal etablere én indgang til beskæftigelsessystemet for kommunens virksomheder ligegyldigt hvilket behov, virksomheden måtte have.
- DA savner dog konkrete forslag til, hvordan virksomhedernes administrative byrder i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen kan lettes. DA skal anbefale, at der skabes åbenhed om kommunens beslutninger for sygemeldte medarbejdere i form af information til virksomheder, f.eks. ved iværksættelse af tilbud uden for virksomheden, og at ansøgning om refusion for jobafklaringsforløb bliver digitaliseret.

Justering af forskelsbehandlingsloven

Desværre oplever virksomheder, der ønsker at fastholde og inkludere personer med en midlertidig eller permanent reduceret arbejdsevne, at reglerne om beskyttelse mod forskelsbehandling virker som en barriere for et socialt engagement.

- DA mener, at det er afgørende, at myndighederne giver en fyldestgørende vejledning om de mulige juridiske konsekvenser, når virksomhederne ansætter ikke-arbejdsmarkedsparate personer.

Efter DA's vurdering er øget information dog langt fra nok til at imødegå de konsekvenser, som beskyttelsesreglerne i forskelsbehandlingsloven har i relation til at ansætte personer med svage kompetencer.

Hvis personer med få eller svage kompetencer på arbejdsmarkedet skal have en mulighed for at opnå ansættelse i en virksomhed, skal det være muligt for virksomhederne at overskue konsekvenserne af en ansættelse. Reglerne i

forskelsbehandlingsloven modarbejder denne overskuelighed.

- DA mener, at det er afgørende for virksomhedernes villighed til at tage en chance, at den første ansættelse er tidsbegrænset. Ansættelsen skal ophøre automatisk på det tidspunkt, hvor den offentlige støtte ophører.
- Virksomhedspraktik skal ikke være omfattet af lovgivningen vedrørende forskelsbehandling.

Bedre mulighed for at fastholde eksisterende medarbejdere

DA under sig over, at ekspertgruppen i rapporten ikke specifikt forholder sig til, hvordan virksomhederne kan få bedre muligheder for at fastholde eksisterende ressourcesvage medarbejdere, som er i overhængende risiko for at miste fodfæste på arbejdsmarkedet. Virksomhedernes sociale engagement gælder i særlig grad medarbejdere, som på grund af sygdom eller lignende er ved at glide ud af normal beskæftigelse i virksomheden.

- DA foreslår derfor, at kravet om 12 måneders forudgående ansættelse efter de sociale kapitler før indgåelse af aftale om fleksjob bliver afskaffet. Dette bør dog gøres uden at ændre ved, at visitationen til fleksjob fortsat skal ske ud fra en vurdering af den enkeltes arbejdsevne i forhold til hele arbejdsmarkedet.
- Samtidig er DA helt uenig i, at virksomhedsrevalidering skal afskaffes. Virksomhedsrevalidering giver mulighed for, at oplæring, optræning og omskoling kan foregå i virksomhederne, så forløbet bliver skræddersyet til erhvervslivets behov. Dermed kan virksomhederne fastholde og inkludere medarbejdere fra en bredere målgruppe – herunder ressourcesvage personer – og få mulighed for at optræne en medarbejder til virksomhedens behov. Såfremt muligheden for virksomhedsrevalidering bliver afskaffet, vil det gøre det langt vanskelige for virksomhederne at fastholde medarbejdere, som virksomhederne gerne vil beholde.

Bedre oplysning om sygdom og færre økonomiske byrder for virksomhederne

Hvis flere ressourcesvage personer skal fastholdes på eller knyttes til virksomhederne, skal der være en bedre afklaring af bl.a. den enkeltes kvalifikationer, støttemuligheder og helbredsmæssige baggrund. Helbredsoplysningsloven spærrer i dag for, at virksomhederne kan få relevante oplysninger om eventuelle sygdomme ved ansættelse.

- Derfor opfordrer DA til, at lov om helbredsoplysninger bliver ophævet, så tabuiseringen af sygefravær undgås.

DA mener endvidere, at det er beklageligt, at ekspertgruppen ikke forholder sig til de økonomiske byrder, virksomhederne har i forbindelse med sygemeldte medarbejdere. Hvis virksomhederne i større omfang skal ansætte ressourcesvage personer med bl.a. fysik og psykisk sygdom, vil virksomhederne blive pålagt store økonomiske byrder, når disse medarbejdere sygemeldes.

- Derfor foreslår DA, at arbejdsgiverperioden i sygedagpengeloven bliver afkortet, så virksomhedernes byrder som minimum i forbindelse med sygemeldinger fra borgere, der tidligere har modtaget f.eks. kontanthjælp, bliver reduceret.
- Desuden foreslår DA, at virksomhedspraktik og løntilskud som udgangs-

punkt skal ske på nuværende arbejdsplads. F.eks. at en tilkendelse af revalidering på en anden virksomhed eller førtidspensionering skal betragtes som, at lønmodtageren selv siger op.

Styrkede økonomiske incitamenter

Ansvaret for at sikre, at personer med nedsat arbejdsevne bevarer en tilknytning til arbejdsmarkedet ligger hos den enkelte borger i samspil med myndighederne. Den enkelte borger har et væsentligt ansvar for at blive arbejdsmarkedsparat og komme i job, ligesom det er den enkeltes eget ansvar at være til rådighed for de tilbud, som gives i indsatsen. Som rapporten påpeger, udgør borgerens motivation en central barriere for deltagelse i indsatsen. Kun hver fjerde er motiveret for en virksomhedsrettet indsats.

DA mener derfor, at det er helt centralt at sikre sunde økonomiske incitamenter i ordningerne og indsatserne.

- Dels skal ydelsessatserne fastsættes på et niveau, så det kan betale sig at arbejde. DA kan ikke støtte forslag om at øge den samlede offentlige ydelse i forhold til kontanthjælpsniveauet. Forslag af den karakter er med til at gøre det endnu mindre attraktivt at opnå ordinær ustøttet beskæftigelse.
- Dels skal der stilles krav til de ikke-arbejdsmarkedsparate om at være forpligtede til at deltage i den indsats, som jobcentret tilbyder. Det skal udløse sanktioner, hvis en person afviser et tilbud eller ikke møder op til planlagte aktiviteter og samtaler.

Det er myndighedernes ansvar at stille de nødvendige tilbud til rådighed, at sikre at beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges koordineret, effektivt og målrettet, og at der er de tilstrækkelige incitamentsstrukturer i systemet.

- Derfor er DA positiv over for forslag om en højere refusionssats, som kan understøtte et skifte i beskæftigelsesindsatsen i retning af virksomhedsrettede tilbud, hvilket der er evidens for, er de mest virksomme.
- Men DA er imod at foreslå en refusion på samme (høje) niveau for ordinære uddannelsestilbud. Uddannelsesrevalidering er ikke et effektivt redskab i beskæftigelsesindsatsen. Flere evidensstudier peger på, at uddannelse vil fastholde den enkelte i tilbuddet fremfor, at den enkelte kommer i beskæftigelse. En revalideringsydelse på dagpengeniveau vil samtidig undergrave den enkeltes incitamenter til at påbegynde tilbud, der har reel jobeffekt. Den enkelte vil med revalideringsydelsen, der ligger væsentligt over kontanthjælpsniveauet, få langt større tilskyndelse til at påbegynde uddannelsesrevalidering end andre indsatser og dermed blive fastholdt i uddannelse fremfor at komme i job.

Konkrete bemærkninger til ekspertgruppens forslag

Forslag A.1: DA finder tanken om et struktureret forberedende forløb inden påbegyndelse af et egentligt virksomhedsrettet tilbud spændende og nødvendigt. Et sådant forløb kan sikre, at jobcentret har gjort sig klart, hvilken rolle virksomhederne skal have.

Efter DA's opfattelse bør der fastsættes en begrænsning for varigheden af et sådant forberedende forløb inden starten på det egentlige virksomhedsrettede

forløb, f.eks. 1 måned. Dette skal medvirke til at sikre et jobrettet fokus, og at det undgås, at kommunerne kan spekulere i at parkere borgere i forløb med høj refusion. Endelig bør det slås fast, at der skal være tale om et tilbud på "fuld tid", og at en refusion på 50 pct. ved et sådant tilbud kun bliver udløst, såfremt det faktisk lykkes at få personen til at deltage og gennemføre et virksomhedsrettet tilbud.

Forslag A.2: DA støtter ideen om, at det kan være hensigtsmæssigt som udgangspunkt at operere med virksomhedsrettede tilbud for personer på kanten af arbejdsmarkedet med et fleksibelt timetal, således at tilbuddet kan tilrettelægges, så personen kan honorere kravene, og tilbuddet tilrettelægges ud fra de arbejdsopgaver og arbejdstider, der giver mening for virksomhederne.

DA kan derfor også støtte, at løn og løntilskud udbetales for de faktiske timer, der arbejdes.

Efter DA's opfattelse bør niveauet for en eventuel supplerende offentlig ydelse i forslaget justeres, således at den samlede indkomst ved deltagelse i et sådant tilbud ikke overstiger kontanthjælpsydelsen. Forslaget skal sikre, at der er incitamenter til både til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud og til at opnå ordinær ustøttet beskæftigelse.

Efter DA's opfattelse er der i forslaget indbygget et fastholdelseselement, selv om der i forslaget er indarbejdet varighedsbegrænsninger. Varighedsbegrænsninger, som DA støtter. DA finder, at det bør sikres, at et tilbud om et fleksibelt løntilskud samlet set er et tilbud på "fuld tid", således at der i tiden, hvor den pågældende ikke arbejder, fortsat er en indsats til at afhjælpe de årsager, som gør, at den pågældende hører til i gruppen på udkanten af arbejdsmarkedet.

Endvidere savner DA konkrete forslag til, hvordan virksomhedernes administrative byrder i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen kan lettes. F.eks. foreslår DA bl.a., at der skal være åbenhed om kommunens beslutninger for sygemeldte medarbejdere i form af information til virksomheder, f.eks. ved iværksættelse af tilbud uden for virksomheden, og at ansøgning om refusion for jobafklaringsforløb bliver digitaliseret.

Forslag A.3: DA finder, at det er logisk at understøtte et skifte i beskæftigelsesindsatsen i retning af virksomhedsrettede tilbud, som der er evidens for er de mest virksomme, med en højere refusionssats. DA finder det derimod både ulogisk og urealistisk samtidig at foreslå en refusion på samme (høje) niveau for ordinære uddannelsestilbud.

Der er for det første ikke dokumentation for, at uddannelsestiltag har positive beskæftigelses effekter. Det er endvidere næppe realistisk at forestille sig – såfremt der visiteres korrekt til målgruppen – at de pågældende har forudsætninger for at påbegynde ordinære uddannelsesforløb, f.eks. som foreslået i et forløb som voksenlærling.

Såfremt "uddannelsestilbud" er en integreret del af et virksomhedsrettet tilbud, f.eks. i form af mentorstøtte eller kurser, som er forudsætninger for at varetage jobfunktioner i et jobrettet tilbud, bør disse ses samlet og dermed også være omfattet af de samme refusionsregler.

DA skal derfor anbefale, at det af forslaget udgår, at der til ordinære uddannelsestilbud kan ydes kommunerne refusion fra staten til driftsudgifter.

Forslag A.4: DA kan støtte, at der stilles krav til såvel kommunerne som de pågældende ydelsesmodtagere om med nationalt fastsatte intervaller at deltage i aktive tilbud, som kan forbedre tilknytningen til arbejdsmarkedet. DA finder dog ikke, at det er hensigtsmæssigt eller realistisk, at sådanne tilbud skal være virksomhedsrettede tilbud eller uddannelse.

Ved at stille et sådant krav, er der risiko for, at virksomhederne vil opleve at få deltagere i virksomhedsrettede tilbud, som ikke er motiverede. Tilbud af denne karakter bør derfor være indrettet på en måde, der ikke involverer virksomhederne. Det kan f.eks. være nytteindsats.

DA kan støtte ideen om at forpligte kommunerne til at udarbejde en plan for de pågældende borgere, og at denne forelægges rehabiliteringsteamet.

Forslag A.5: DA finder, at det er væsentligt at tænke i forslag, der opererer med økonomiske incitamenter, som peger i retning af job. DA er derimod ikke enig i et forslag om at øge den samlede offentlige ydelse i forhold til kontanthjælpsniveauet. Forslag af den karakter er med til at gøre det endnu mindre attraktivt at opnå ordinær ustøttet beskæftigelse.

DA har noteret sig, at udvalget foreslår kontanthjælpen nedsat med 110 kr. pr. måned for alle. Men med et forslag om at yde et tillæg ved deltagelse i virksomhedspraktik og nytteindsats på 250 kr. pr. uge, kommer forslaget til at gøre det mindre økonomisk attraktivt at opnå ordinær ustøttet beskæftigelse. Som minimum bør forslaget rumme en nedsættelse af kontanthjælpsniveauet for den enkelte med det samme beløb som det foreslåede tillæg.

DA skal endvidere anbefale, at det udgår af forslaget, at der ydes tillæg for deltagelse i nytteindsats. Efter DA's opfattelse er formålet med nytteindsats at teste rådighed for arbejdsmarkedet. Hvis formålet med indsatsen skal være at udvikle den pågældendes kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet, bør der i stedet anvendes virksomhedspraktik.

Forslag A.6: DA ser ikke, at der er behov for at ændre på rimelighedskravet. Rimelighedskravet har som formål at forhindre konkurrenceforvridning ved beskæftigelse med offentlige løntilskud. Her til kommer, at det næppe øger effekten af et tilbud om virksomhedspraktik eller løntilskud, at der i forhold til antallet af ordinært ansatte kommer flere personer med støtte.

Forslaget om at tage udgangspunkt i antallet af timer i stedet for i antallet af personer vil endvidere gøre rimelighedskravet mere tungt at administrere. Såfremt ambitionen i forslag A.2 om en fleksibel løntilskudsordning skulle blive realiseret, således at timetallet undervejs i et forløb blev forøget, ville det enten kollidere med rimelighedskravet eller medvirke til at forvride konkurrencen i forhold til virksomheder, der ikke modtager støtte.

DA finder ikke, at der er begrundelser for at lempe på rimelighedskravet for registrerede socialøkonomiske virksomheder, når formålet skal være, at socialøkonomiske virksomheder skal fungere som "træningsbane" ind på det almindelige arbejdsmarked via virksomhedspraktik eller løntilskudsansættelser. DA ser mere positivt på en mulig ændring af rimelighedskravet for personer, som ikke vurderes at have muligheder på det almindelige arbejdsmarked f.eks. løntilskudsjob til førtidspensionister.

Forslag A.7: DA støtter forslaget om, at virksomhedernes indgang til jobcentret skal være let og ubureaukratisk, når de ønsker at engagere sig i beskæftigelsesindsatsen. DA støtter derfor forslaget om, at kommunerne skal sikre

én indgang til beskæftigelsessystemet for den enkelte virksomhed i sager om ansættelse, opkvalificering og fastholdelse af sygemeldte medarbejdere.

DA mener, at det skal fremgå tydeligere, at det også gælder i sager om sygefravær. Én indgang for virksomhederne i sager om sygefravær vil især være en lettelse for virksomheder, hvor medarbejdere bor i flere kommuner, og virksomheder i dag har kontakt med flere bopælskommuner.

Det kan være fornuftigt at udarbejde let tilgængeligt materiale om tilbuddene i jobcentret. DA skal dog understrege, at det alene er et supplement til jobcentrenes ansvar og indsats over for virksomheder.

Forslag A.8: DA er enig i, at det kan være logisk at supplere en prioritering af de virksomhedsrettede redskaber og styrket service til virksomheder med en indsats, der kan styrke viden hos medarbejderne i jobcentrene om virksomhederne og arbejdsmarkedet. DA finder dog, at ansvaret for, at jobcentrets medarbejdere har de fornødne kompetencer, er de kommunale arbejdsgiveres. Derfor kan DA ikke støtte forslaget om, at der "afsættes midler" til et efteruddannelsesprogram udover de midler, som kommunerne allerede har fået fra staten.

DA kan ikke støtte forslaget om, at uddannelsesprogrammet skal administreres af RAR, idet RAR er et rådgivende organ og ikke en forvaltningsenhed. DA kan derimod støtte, at udvikling af et eventuelt uddannelsesprogram forankres hos de nationale beskæftigelsesmyndigheder.

Forslag A.9: DA er enig i, at virksomhederne skal oplyses langt bedre om konsekvenserne ved at ansætte personer, der er omfattet af beskyttelsesreglerne i forskelsbehandlingsloven. Konsekvenserne skal være oplyst over for virksomhederne, inden der træffes aftale om ansættelse.

Forslaget er dog ikke tiltrækkeligt. DA mener, at det er afgørende for virksomhedernes villighed til at tage en chance, at den første ansættelse er tidsbegrænset. Ansættelsen skal ophøre uden varsel på det tidspunkt, hvor den offentlige støtte ophører. Endvidere skal virksomhedspraktik ikke være omfattet af lovgivningen vedrørende forskelsbehandling.

Forslag B.1: DA har ingen bemærkninger til forslaget om beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet, hvis det samtidig sikres, at rehabiliteringsteamet får hjemmel til at kunne træffe afgørelser om at nedsætte ydelserne, såfremt teamet vurderer, at den nuværende udbetaling forhindrer personen i af komme i arbejde.

Forslag B.2: DA har ingen bemærkninger til forslaget om bedre og smidigere overgange fra ung til voksen i det offentlige system og anerkender, at der sættes fokus på overgangsproblemstillingen.

Forslag B.3: DA kan som udgangspunkt støtte forslaget om effektfuld mentorstøtte til flere borgere. Mentorstøtte har vist sig at være et effektfuldt redskab, når ressourcesvage personer skal opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Derfor skal brugen af redskabet udvides. DA kan dog ikke tilslutte sig delforslaget om, at borgeren skal have mulighed for at afslå en mentor. Det er myndighedens ansvar at vurdere, hvorvidt borgen vil have gavn af redskabet eller ej, og dermed sikre den mest effektive indsats.

Forslag B.4: DA kan støtte forslaget om, at en borger har én digital plan, der indeholder relevante oplysninger, igangsatte initiativer m.m. på tværs af for-

valtninger, og som støttepersoner fra sektorer kan kigge med i.

DA mener, at forslaget skal konkretiseres, således at virksomheder f.eks. skal kunne kigge med i planen i forhold til aftaler om indsatsen eller på anden vis få information om, hvad der er aftalt af indsats over for sygemeldte medarbejdere.

DA mener, at f.eks. sprogcentre, der varetager sprogundervisningen af f.eks. nyankomne flygtninge, skal have mulighed for at kigge i planen og supplere med oplysninger om f.eks. resultater opnået i sprogundervisning, fravær m.m., som kan være relevant for den enkeltes opnåelse af beskæftigelse.

Forslag B.5: DA er som udgangspunkt positiv over for forslaget om styrket kvalitet i indsatsen gennem metodeudvikling, forsøg og nye værktøjer. DA finder det hensigtsmæssigt, at der arbejdes med nye forvaltningsredskaber, forudsat, at der er fokus på progression, og at redskaberne ikke trækker den enkelte længere væk fra arbejdsmarkedet.

Forslag B.6: DA har ingen bemærkninger til forslaget om kompetenceløft af den tværfaglige indsats forudsat, at indsatsen baseres på viden om, hvad der virker og bliver tilrettelagt effektivt.

Forslag B.7: DA har ingen bemærkninger til forslaget om harmonisering af mål og begreber på tværs af lovgivninger forudsat, at den sammenhængende indsats bliver baseret på viden om, hvad der virker og bliver tilrettelagt effektivt.

Forslag B.8: DA kan tilslutte sig forslaget om indsatspakker om tværfaglige indsatser målrettet kommunerne og bakker op om, at viden om, hvilke indsatser der virker, styrkes. DA mener dog, at det er utilstrækkeligt blot at udbrede viden. Det er nødvendigt at sikre, at værdifuld viden bliver omsat til handling i kommunerne. DA savner derfor elementer i forslaget, der understøtter dette.

Forslag B.9: DA mener, at myndighederne skal sætte vilkårene og være drivkraften i indsatsen for at få ressourcesvage personer i job. DA er derfor bekymret for, at et øget ansvar til ressourcesvage borgere for selv at fastsætte mål og indsats, vil føre til en mindre effektiv indsats. DA kan derfor ikke tilslutte sig forslaget om øget borgerindflydelse på mål og indsats, og mener, at det er vigtigt at holde fast i, at indsatsen skal baseres på viden om, hvad der virker og bliver tilrettelagt effektivt.

Forslag B.10: DA har ingen bemærkninger til forslaget om inddragelse af netværk og civilsamfund.

Forslag C.1: DA deler ambitionen om at målrette revalideringsordningen til personer, som har haft en vis forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, men er ikke enig i, at revalideringsordningen alene skal udvikles til at være en ordning med uddannelsesstøtte på et højt ydelsesniveau.

Efter DA's opfattelse skal revalideringsordningen ses som et beskæftigelsespolitisk redskab og ikke som en konkurrerende ordning til den almindelige uddannelsesstøtte eller til erhvervsuddannelserne.

Formålet med revalideringsordningen bør efter DA's vurdering være at understøtte personer, som **ikke længere** kan arbejde inden for deres hidtidige fagområde i at opnå beskæftigelse i en anden jobfunktion på arbejdsmarkedet. Revalideringsordningen bør derfor ikke på forhånd udelukke bestemte redska-

ber til at nå dette mål.

DA savner derfor et forslag til, hvordan det skal afgøres, hvem der er i målgruppen for revalidering. Dvs. et forslag til en visitationsordning, der kan afveje graden af nedsat arbejdsevne i forhold til potentialet for anden ordinær beskæftigelse. DA finder det endvidere væsentligt at opretholde kravet om, at såfremt den pågældende kan opnå ordinær beskæftigelse gennem den almindelige beskæftigelsesindsats, er det den indsats, der skal lægges til grund frem for at påbegynde revalidering.

DA kan støtte forslaget om at nedsætte varigheden af et revalideringsforløb fra den nuværende fem år til fire år.

DA finder ikke, at det er relevant at fastsætte et alderskrav på 30 år, idet det afgørende må være, at personen skal have en vis forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet for at indgå i målgruppen for revalidering, og at der bliver klarere kriterier for visitationen.

Forslag C.2: DA kan ikke støtte forslaget om at indføre særregler for langtidsledige i løntilskudsordningen for voksenlærlinge. Ordningen med løntilskud til voksenlærlinge er allerede på nuværende tidspunkt komplicerede og bør forenkles.

DA skal derfor anbefale, at forslag C.2 om særregler for langtidsledige i voksenlærlingeordningen udgår.

Det er endvidere DA's opfattelse en fejlslagen vej at begive sig ind på, at foreslå yderligere støtteordningen og favorable adgangsveje ind i erhvervsuddannelserne for ledige og andre grupper uden for arbejdsmarkedet. Sådanne tiltag og initiativer er med til at undergrave bestræbelserne på at gøre erhvervsuddannelserne attraktive og et tilvalg for unge, når de vælger uddannelse.

Forslag C.3: DA finder det logisk, at de beskæftigelsespolitiske redskaber skal kunne anvendes over for ledige, uanset om de modtager sygedagpenge eller andre ydelser. Det gælder også realkompetenceafklaring.

DA er ikke enig i, at realkompetenceafklaring skal være en rettighed. DA anbefaler, at realkompetenceafklaring for ledige ikke er en rettighed men et tilbud, der kan medvirke til at afdække potentialet i forhold til job på arbejdsmarkedet og dermed understøtte ledige i deres jobsøgning. DA mener, at det skal udgå af forslaget, at realkompetencevurderingen skal foretages med henblik på uddannelse.

DA mener, at det er afgørende, at forslaget afgrænses til ledige på sygedagpenge.

Forslag D.1: DA er som udgangspunkt positiv over for forslaget om smidigere afdrag af offentlig gæld, da det styrker den enkeltes økonomiske incitamenter til at tage et job. DA finder det oplagt, at personer i udkanten af arbejdsmarkedet med gæld tilbydes støtte og vejledning af f.eks. en mentor til at skabe overblik over egen økonomiske situation og se en vej ud af et evt. økonomisk uføre over i et job. DA forudsætter dog samtidig, at forslaget ikke indebærer gældssanering.

Forslag D.2: DA er som udgangspunkt positiv over for forslaget om bedre håndtering af transportudgifter, men mener samtidig, at det er nødvendigt at følge op på, om udbredelsen af forslaget også har den forventede gavnlige

effekt på borgeres fremmøde i den virksomhedsrettede indsats.

Forslag D.3 DA er enige i forslaget om mulighed for aktive tilbud til indsatte i fængsel og forudsætter, at den indsats, der tilbydes, er effektiv og målrettet.

Forslag D.4: DA støtter, at der iværksættes forsøg med at udbrede brugen af delvis raskmeldinger. Det fremgår, at kommunalt ansatte med længerevarende fravær automatisk delvis raskmeldes. Det er dog ikke klart, hvad "længerevarende fravær" er, og hvilket omfang der skal ske en delvis raskmelding.

DA er bekymret for, at der ikke vil være den ønskede effekt af forsøget, sådan som det er skitseret af udvalget. DA mener derfor, at forsøget kun skal gennemføres, hvis det konkretiseres yderligere.

I et forsøg er det afgørende for DA, at en delvis raskmelding bidrager til, at personen kommer hurtigere tilbage på arbejdet end ellers, og at virksomheden ikke lider tab i form uberettiget tab af mistet refusion. Forsøget skal evalueres grundigt.

DA kan være bekymret for, at forsøget kan være medvirkende til, at den kommunale myndighed i jobcentret delvis raskmelder medarbejdere uden at lave en aktiv indsats.

Sygedagpengeindsatsen har til formål at bidrage til at fastholde medarbejderen på arbejdspladsen. Dvs., det beror til dels på, at der kan laves en aftale om delvis tilbagevenden til arbejdet. Virksomheden er således en central aktør, når der skal ske en delvis raskmelding. Derfor forudsætter forslaget, at der er en målrettet information til virksomheden, så der er mulighed for at erklære sig ikke enig i den delvise raskmelding. Sker den delvise raskmelding uden yderligere koordination eller efter aftale med virksomheden, så imødeser DA, at den delvise raskmelding ikke umiddelbart vil lede til fastholdelse af medarbejderen.

Til forskel fra en typisk privat virksomhed består en kommune af flere forskellige forvaltninger eller større enheder, hvor der evt. nemmere inden for det pågældende ansættelsesforholds rammer kan aftales start på en anden fysisk arbejdsplads eller arbejdsfunktion end medarbejderens gældende arbejdsplads eller arbejdsfunktion. Gennemføres forsøget, og bliver det evalueret grundigt, så mener DA ikke umiddelbart, at erfaringer herfra nødvendigvis kan overføres til den private sektor, som fortrinsvis består af små eller mellemstore virksomheder.

Hvis virksomhedens refusionsret følger af medarbejderens ret til sygedagpenge, så vil virksomheden tillige i mange tilfælde kunne forvente at tabe retten til refusion. Det er ikke acceptabelt.

Virksomheder, der betaler løn under sygdom har i allerhøjeste grad en interesse i, at deres medarbejdere starter gradvist op, hvis det overhovedet kan lade sig gøre. I dag mister virksomheden ikke refusion, hvis det ikke kan lade sig gøre at medvirke i lønmodtagerens gradvise tilbagevenden. Det blev indført som led i sygefraværsaftalen i 2008 og gentaget i sygefraværsaftalen i 2013. Det er derfor afgørende, at det bliver et bærende princip i et eventuelt forsøg, at en arbejdsgiver bevarer retten til refusion, så længe der udbetales løn.

DA mener ikke, at det giver mening automatisk at give delvis rasmelding førend, der har været afholdt samtale med kommunen. På den måde undgås situationer, hvor det ikke giver mening at delvis raskmelde, eller hvor medar-

bejderen allerede har genoptaget arbejdet delvis. Endvidere slipper virksomheden for en del ekstra administration.

Forslag D.5: DA støtter et serviceeftersyn af de handicapkompenserende ordninger, så der kan skabes overblik over de mange kompensationsmuligheder for personer med handicap.

DA foreslår endvidere at benytte lejligheden til at udforme et såkaldt jobbevis til personer med handicap, der beskriver hvilke handicapkompenserede ordninger den enkelte er omfattet af, til gavn for både den enkelte person med handicap og virksomhederne.

Et sådant jobbevis vil give den handicappede bedre muligheder i en ansættelsessituation, da virksomheden så har et klart billede af personens kompetencer og de støtte/kompenseringsmuligheder, der skal kompensere for handicappet.

Forslag D.6: DA finder det afgørende, at der for alle ydelsesmodtagere bliver fastsat et nationalt krav til et kontaktforløb, der skal sikre, at kommunerne forpligtes til at overveje en indsats over for alle borgere. Det er derfor ikke efter DA's vurdering tilstrækkeligt at foreslå en samtale inden for de første 3 måneder.

DA finder, at alle ledige, herunder jobparate kontanthjælpsmodtagere, bør være omfattet af det samme kontaktforløb og dermed stilles over for de samme krav som dagpengemodtagere. I de første 6 måneder af et ledighedsforløb bør jobparate kontanthjælpsmodtagere derfor deltage i 6 jobsamtaler. En merudgift her til kan finansieres gennem en nedsættelse af niveauet for kontanthjælp, jf. forslag A.5.

Med venlig hilsen
DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Jørgen Bang-Petersen

Akademikerne

Akademikernes partsindlæg til Ekspertudvalgets udredning af den aktive beskæftigelsesindsats - fase 2

Den 9. marts 2015
Sag.nr.
Dok.nr.
asf/-

Akademikerne støtter op om Ekspertudvalgets overordnede anbefaling om at udvide brugen, forbedre og skabe større effekt ved flere virksomhedsrettede indsatser.

Akademikerne ser positivt på Koch-udvalgets udredning af den aktive beskæftigelsesindsats for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige og kan støtte op anbefalingerne fra udvalget.

Det skal her fremhæves allerede fra start, at Akademikerne med stor interesse har noteret sig, at Ekspertudvalget også fsva. fase 2 målgruppen har dokumenteret, at det er den virksomhedsrettede indsats, der virker. Så lad os få mere af den, gøre den enklere for både virksomhed og jobcenter – og ikke mindst give de virksomhedsrettede indsatser mere volumen.

Ekspertudvalget anfører, at udgiftsrammen til den aktive indsats for fase 2 målgrupperne ligger på ca. 4 mia. kr. Alligevel er antallet af borgere på udkanten af arbejdsmarkedet permanent set over de sidste 20 år. Her bemærker udvalget meget rigtigt, at tallene dækker over store forskelle blandt de enkelte grupper.

Og derfor ærgrer det også en smule, at der ikke har været mulighed for at give de ledige på den midlertidige arbejdsmarkedsydelse mere opmærksomhed i udredningen. Dog bemærker udvalget, at denne - lille, men desværre voksende – gruppe af ledige, som grundet det nye dagpengesystem og en alvorlig krise desværre er endt som 'svage' ledige - på trods af, at de har erhvervskompetencegivende uddannelse, og der ikke hersker andre problemer end ledighed – skal inddrages i det videre arbejde hvor relevant.

Det er derfor glædeligt at se Ekspertudvalget tage konkret fat i forbedringer af den virksomhedsrettede indsats generelt set, ligesom der anbefales afsat 35 mio. kr. til kompetenceudvikling af den virksomhedsrettede indsats i jobcentrene.

Men Akademikerne vil alligevel slå et ekstra slag for, at der i endnu højere grad ses på særlige virksomhedsrettede indsatser til jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvis antal desværre må ventes udvidet væsentligt med gruppen af de tidligere forsikrede ledige, som i dag er på den midlertidige arbejdsmarkedsydelse, og som overgår til kontanthjælp i løbet

af 2015, medmindre enten et økonomisk opsving udvider antallet af jobs i det danske samfund, forhåbentligt støttet af mærkbart forbedrede værktøjer i beskæftigelsessystemet. Samtidigt udgør denne 'mellemgruppe' en 'lavthængende frugt' set i forhold til hele gruppen af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Og alligevel er denne gruppe i stor risiko for at ende som kontanthjælpsmodtagere, idet de skal konkurrere med dagpengemodtagerne, som netop har større faktisk adgang til de virksomhedsrettede tilbud, hvilket også bekræftes af udredningen.

Systemet bør derfor få en ny, enkel ordning, hvor pengene kan følge de vurderede relevante ledige ud i at finde eller skabe eget job på markedet. Udvalget bemærker, at en væsentlig del af de konkrete jobparate kontanthjælpsmodtagere ikke hver især konstant er i udkanten af arbejdsmarkedet, men at tallet dækker over det samlede antal. De jobparate ledige, som havner i længerevarende ledighed grundet konjunkturer, store udsving i udbuddet af kompetencer og lignende vil i langt højere grad selv kunne følge med udviklingen, når økonomien vender igen. Det vil altså delvist konjunktursikre systemet, at de jobparate egnede ledige motiveres ved at få reelt ansvar til at finde eller skabe et egnet job på arbejdsmarkedet ved et princip om, at midlerne kan følge den ledige ud i fx en virksomhedsplacering eller i at skabe sit eget firma. Det kan være sig enten i form af et udvidet løntilskudslignende forløb, hvor man ikke skal søge andre jobs men kan dedikere sin fulde tid eller i form af mikrolån.

For at sikre, at gruppen af ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse, særligt de nyuddannede, ikke kommer ud i yderligere længerevarende ledighed, håber Akademikerne, at regeringen vil tage både tone, argumenter og anbefalingerne til sig denne gang – både i lov og implementering.

Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats

KL's høringssvar til ekspertgruppens udredning af den aktive beskæftigelsesindsats - fase 2

Den 10. marts 2015

Sags ID: SAG-2014-02005
Dok.ID: 1983634

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk

KL har modtaget rapporten fra ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (fase 2) til kommentering.

KL ser overordnet meget positivt på sigtelinjerne i anbefalingerne fra ekspertgruppen. KL bakker fuldt ud op om, at en ny virksomhedsrettet indsats, en styrket tværfaglig indsats og mere målrettet uddannelse vil bidrage til, at ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet får bedre muligheder for at komme i job. Sigtelinjerne i anbefalingerne understøtter den udvikling, der allerede er i gang i kommunerne.

KL anerkender, at mange af ekspertgruppens anbefalinger er i tråd med KL's politik "Ind på arbejdsmarkedet" fra november 2014, hvor KL giver en række anbefalinger til nytænkning af indsatsen for ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

KL vil også gerne kvittere for, at rapporten indeholder en lang række aktuelle og spændende analyser. Forarbejdet er grundigt, og mange relevante og interessante elementer i indsatsen er vendt. KL savner imidlertid anbefalinger på enkelte af de udfordringer, som er adresseret i analysen.

Eksempelvis er der i rapporten peget på flere elementer i resultatstyring, som ikke er udmøntet i anbefalinger, herunder muligheden for, at man gennem de årlige aftaler mellem kommunerne og staten om kommunernes økonomi, udarbejder fælles mål for beskæftigelsesindsatsen. Aftalesystemet har den fordel, at det er en årlig tilbagevendende begivenhed. Det giver mulighed for at arbejde dynamisk med målsætningerne.

KL vil imidlertid også påpege, at der er en tendens til at flere af anbefalingerne indeholder bureaukratiske elementer, der i praktisk vil være be-

sværlige at arbejde med. For at høste de forventede gevinster er det afgørende at eventulle ændringer gøres smidige at arbejde med. Dette gælder ikke mindst for virksomhederne, som er en nødvendig medspiller.

I det følgende fremhæver KL en række overordnede synspunkter til rapporten under overskrifterne:

- En ny virksomhedsrettet indsats
- Rummelige uddannelser
- Modernisering af revalideringsordningen
- En styrket tværfaglig indsats
- Motivation og incitamenter
- Økonomi

En ny virksomhedsrettet indsats
Bedre service til virksomhederne indgår som et vigtigt element i beskæftigelsesreformen, som kommunerne allerede er i gang med at implementere. En styrket virksomhedsrettet indsats er den rigtige vej at gå - også overfor ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

Mange kommuner er netop i gang med at implementere én indgang for virksomhederne, så det bliver lettere for virksomhederne at henvende sig. Mange kommuner arbejder også på at koordinere den virksomhedsvendte beskæftigelsesindsats med andre kommunale virksomhedsvendte opgaver, som f.eks. erhvervsservice. Rammerne for virksomhedernes indgang til beskæftigelsesindsatsen skal være fleksible. Lovbestemte rammer, for hvordan kommunerne organisatorisk skal indrette sig, er uhensigtsmæssige, da det kan vanskeliggøre kommunernes muligheder for fremover at samtænke indsatsen med erhvervsservicen.

Det er rigtig set af ekspertgruppen, at der er behov for et trin mellem virksomhedspraktik og løntilskud for de mest udsatte. Kommunerne oplever, at mange virksomheder gerne vil spille med i indsatsen, men det skal være nemmere. Hertil kommer, at det også skal hænge sammen økonomisk både for virksomheden og for kommunen. Ekspertgruppens analyse fremhæver, at virksomhederne forventer et højt serviceniveau fra kommunen og et tæt samarbejde om borgeren undervejs. Analysen fremhæver også, at det kræver mange administrative ressourcer at sikre den individuelle tilrettelagt virksomhedsindsats, som har størst effekt for borgere med en svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ekspertgruppens forslag om en fleksibel løntilskudsordning i private virksomheder er i udgangspunktet god. Men ordningen kan forsimples og gøres lettere for virksomhederne at arbejde med. KL anbefaler, at man skeler til modellen for fleksjob. Her betaler virksomheden for den reelle arbejdskraft,

medarbejdere leverer, fremfor at skulle beregne, ansøge og administrere et nyt tilskud i en ny ordning.

De kommunale arbejdsgivere vil gerne tage deres tørn og bidrage til at skabe plads på arbejdsmarkedet. Det nye trin mellem virksomhedspraktik og løntilskud foreslås forbeholdt private virksomheder. KL anbefaler, at det også bliver muligt for offentlige arbejdsgivere at anvende det nye trin. En mere virksomhedsrettet indsats vil betyde en meget stor efterspørgsel på virksomhedsplaceringer. De offentlige arbejdsgivere bør også være i spil her, og det er selvsagt en forudsætning at værktøjerne følger med.

Rimelighedskravet er i sin nuværende form en barriere for, at virksomhederne påtager sig et stort socialt ansvar. Ekspertgruppen anbefaler, at rimelighedskravet beregnes ud fra antal timer, borgeren arbejder i løntilskud, virksomhedspraktik eller nytteindsats i modsætning til i dag, hvor det er efter antal ansatte. KL anerkender ønsket om at ændre ved rimelighedskravet, men forslaget vil ikke øge rummeligheden – tværtimod. Det vil blot gøre det mere bøvlet for virksomhederne at tage et socialt ansvar. KL anbefaler, at ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet skal have mulighed for praktik, der ikke tæller med i rimelighedskravet. KL støtter også, at rimelighedskravet lempes for registrerede socialøkonomiske virksomheder.

Nogle virksomheder er muligvis også tilbageholdende med at ansætte ledige (fx fleksjobvisiterede) på grund af forskelsbehandlingsreglerne. Det skyldes, at de ledige kan være omfattet af handicapbeskyttelsen, hvilket gør virksomhederne usikre på deres retsstilling. Dermed har reglerne reelt en hæmmende effekt på de omfattede personers muligheder på arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen foreslår, at virksomhederne får øget information om forskelsbehandlingsreglerne. KL mener imidlertid, at der også er behov for at undersøge mulighederne for at ændre reglerne på området.

Dygtige og kompetente medarbejdere i jobcentrene er en forudsætning for at levere en indsats af høj kvalitet. KL mener, at det både er godt og relevant, at der sættes midler af til et kompetenceløft af den virksomhedsrettede indsats. For at sikre det ledelsesmæssige fokus er det imidlertid afgørende at respektere, at opkvalificering af medarbejderne er en del af ledelsesansvaret. Flere kommunekontaktråd (KKR) er i fuld gang med at drøfte tværkommunalt samarbejde om opkvalificering. RAR er ikke det rigtige sted at drøfte opkvalificering af kommunale medarbejdere. Det er kommunernes ansvar. I stedet bør de eksisterende drøftelser i KKR styrkes med henblik på at understøtte et stort ledelsesfokus i kommunerne.

Progressionsmåling er ligeledes en forudsætning for at levere en indsats af høj kvalitet. Flere kommuner har høstet erfaringen med progressionsmål. Erfaringerne viser, at det er helt afgørende, at målingerne giver mening og

understøtter indsatsen for den enkelte borger. Kommunerne har ikke brug for flere obligatoriske målinger og registreringer, som ikke er specifikt udviklet til den praksis, de skal virke i.

Kommunerne bidrager gerne til forsøg, der kan udvikle indsatsen. Ekspertgruppen foreslår et forsøg, hvor kommunalt ansatte i forbindelse med længerevarende sygemelding, som udgangspunkt anses for at være delvis raskmeldte. Det vil sige, at den enkelte sygemeldte selv skal tage en aktiv beslutning om, at være fuldtidssygemeldt. Kommunerne vil gerne være med til at udvikle indsatsen og bidrager gerne til forsøget. Tilrettelæggelsen af forsøget bør ske i samarbejde med KL, og der skal tages højde for de økonomiske konsekvenser for arbejdsgiverne ved forsøget.

Rummelige uddannelser
KL bakker op om en beskæftigelsesindsats, der anvender uddannelse mere målrettet. Ligeledes er det afgørende, at der sikres gode og målrettede brobygningsforløb, som understøtter en god start på en uddannelse, og som forebygger frafald. For at indsatsen lykkes er det afgørende, at uddannelsesinstitutionerne er gearet til at tage imod eleverne.

Den igangværende reform af erhvervsuddannelserne og kontanthjælpsreformen har modsatrettede incitamenter for kommunerne og erhvervsskolerne. Kontanthjælpsreformen har fokus på, at unge skal i uddannelse. Det betyder, at erhvervsskolerne skal være mere rummelige. Samtidig skærper erhvervsuddannelsesreformen adgangskravene til erhvervsuddannelserne, således at det fremadrettet vil være vanskeligere for en del unge kontanthjælpsmodtagere at blive optaget på en erhvervsuddannelse samt at gennemføre denne. Dette paradoks skal adresseres.

Der bør også tages højde for, at de ordinære uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område er selvejende institutioner. Denne finansieringsmodel har givet eksempler på suboptimering. Erhvervsskolerne prissætter deres ydelser ud fra en markedslogik og egne driftshensyn, og ikke ud fra samfundsinteresser. Incitamenterne i uddannelsessystemet og beskæftigelsesindsatsen skal hænge langt bedre sammen.

Modernisering af revalideringsordningen
KL finder, at det er overordentligt velbegrundet, at ekspertgruppen stiller forslag om en modernisering af revalideringsordningen. KL har igennem flere år peget på revalideringsområdet som et eksempel på regelforbistring, som står i vejen for en effektiv beskæftigelsesindsats. En modernisering må ikke mindst have som mål at tilvejebringe et overskueligt regelsæt, som ikke er fordelt på flere love.

Det forekommer usikkert, om den valgte afgrænsning af en ny revalideringsordning til personer over 30 år med nedsats arbejdsevne, som ikke længere kan arbejde inden for deres hidtidige fagområde, vil give grundlag for en hensigtsmæssig revalideringsindsats. Det bør desuden overvejes, om varig- heden som udgangspunkt bør begrænses til tre år for at undgå fastholdelse i offentlig forsørgelse.

En styrket tværfaglig indsats
Beskæftigelsesindsatsen for ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet skal have et bredt sigte. Den skal tænkes sammen med de øvrige indsatser på social-, sundhed- og uddannelsesområdet for at opnå den maksimalt rehabiliterende effekt for borgeren. At lovgivningen og den tilhørende økonomi er sektoropdelt giver store udfordringer for tilrettelæggelsen af en helhedsorienteret indsats.

Ekspertgruppen har et solidt fokus på disse udfordringer. KL bakker op om, at kommunerne får mulighed for at delegere den endelig beslutningskompetence til repræsentanterne i rehabiliteringsteamene. Det vil give mulighed for en langt smidigere beslutningsproces og sagsbehandling.

KL ser også positivt på harmonisering af mål og begreber på tværs af lovgivninger. Ekspertgruppen anbefaler, at der sættes særligt fokus på, at der etableres et fælles sprog omkring "arbejdsrettet rehabilitering". KL anbefaler, at fokus udvides, så det også omfatter en fælles forståelse af "uddannelsesparathed", "brobygningsforløb" og "mentorordning". Lovgivningen er meget styrende for indsatsen, hvorfor det er afgørende, at de bagvedliggende forståelser af centrale begreber er harmoniseret. Samtidig bør de økonomiske incitamenter på tværs også analyseres og samtænkes.

En helhedsorienteret indsats forudsætter en fælles plan. Det vil bidrage til en bedre og ikke mindst til en mere sammenhængende indsats, at både borger og relevante støttepersoner, på tværs af forvaltninger og sektorer, får adgang til at se relevante oplysninger. En fælles plan må dog ikke betyde endnu en plan. KL anbefaler derfor, at initiativet i første omgang implementeres ved at etablere "kiggeadgang" myndighederne imellem. Den fælles kiggeadgang skal baseres på data om den enkelte borger, som hentes fra de eksisterende kilder i de kommunale it-systemer – og ikke ved at etablere et nyt centralt system, der manuelt skal fodres med data.

Det er også relevant at sætte fokus på en smidigere overgang fra ung til voksen. KL er netop kommet med et udspil "De udsatte børn – fremtiden er deres", hvor KL lægger op til, at kommunerne får øget fokus på unges overgang til voksentilværelsen, f.eks. ved at udarbejde 16+ handleplaner på tværs af børn- og voksenområdet for at skabe sammenhæng i overgangen. Ekspertgruppens anbefaler et møde i rehabiliteringsteamet fra 17½ års alde-

ren, hvor der lægges op til en række faste sagsbehandlerskridt. KL vil gerne advare mod at lægge for mange procesbindinger ind og nytte alt tværgående arbejde til rehabiliteringsteamet.

Ekspertgruppen påpeger, at ventetid til psykiatriske tilbud er en barriere for samspillet mellem sundhedsområdet og beskæftigelsesindsatsen. KL savner, at disse emner også er udmøntet til konkrete anbefalinger. KL's egne analyser viser, at netop andelen af personer med psykiske problemstillinger er overrepræsenteret i målgruppen. Der skal være en let og smidig adgang til relevant behandling for denne målgruppe.

Motivation og incitamenter
Ekspertgruppen lægger op til, at kontanthjælpsmodtagere skal have et ugentligt tillæg på 250 kr., hvis de deltager i virksomhedspraktik eller nytteindsats. KL støtter, at borgeren har incitament til at komme i job eller uddannelse – og ikke til at forblive på offentlig forsørgelse. Ud fra en administrativ vinkel vil det være mere hensigtsmæssigt at udvide det allerede eksisterende timefradrag for arbejde til også at omfatte virksomhedsrettet indsats, fremfor indførelsen af et ugentligt tillæg.

Udgangspunktet for mange borgere på kanten af arbejdsmarkedet er store gældsproblemer - især for personer på kontanthjælp. I dag er kontanthjælpsmodtagere fritaget for at afdrage på gæld. Det betyder, at gælden vokser, mens den ledige er på kontanthjælp. Dette medfører, at den ledige kan få et stort tab i disponibel indkomst ved at tage et job, fordi gælden skal afdrages. KL støtter muligheden for en smidigere afdragsordning. Det bør også undersøges om kontanthjælpsmodtagere også skal være omfattet af regler for modregning, som øvrige borgere. Hvis afdrag på gæld er ens både i og uden for job, så øges incitamentet til at finde job.

KL er enig i, at kommunerne skal have bedre mulighed for at kompensere borgere for udgifter til transport. Særligt er det afgørende, at det eksisterende loft fjernes, idet dette begrænser muligheder for at give de rette tilbud i kommuner, hvor afstanden og udgifter til transport er størst.

Ekspertgruppen anbefaler, at de mest udsatte borgere garanteres en målrettet indsats i form af pligt til tilbud efter at have gået passiv et år. Det er afgørende at ret og pligt bestemmelserne er så fleksible, at det understøtter en individuel, målrettet og meningsfuldt indsats.

Økonomi
Ekspertgruppens forslag har betydelige økonomiske konsekvenser, som dog forudsættes afholdt inden for den nuværende økonomiske ramme.

KL finder, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at bedømme, om ekspertgruppens forslag samlet set er realistiske. Det gælder ikke mindst den forudsatte betydelige besparelse på 2/3 af udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering.

Det forekommer derfor usikkert, når ekspertgruppen skønner, at dens anbefalinger samlet set vil føre til et stort set uændret aktiveringsomfang.

Der er desuden tale om en række forslag, som har væsentlige administrative konsekvenser, hvis udgiftsvirkninger er undervurderet. For at sikre reel implementering af nye forslag med gode intentioner er det helt afgørende, at kommunerne sikres fuld kompensation for de administrative konsekvenser.

KL finder forslagene om at arbejde med flere forskellige puljer til finansiering af ønskede tiltag for uhensigtsmæssige. Al erfaring fra de senere år viser, at puljekonstruktioner ikke medfører nogen hensigtsmæssig samlet prioritering, og at de kommer på tværs af den ønskede styrkelse af det kommunalpolitiske engagement i beskæftigelsesindsatsen.

KL tager forbehold for vurderingen af de økonomiske konsekvenser, som til sin tid skal forhandles med KL.

Med venlig hilsen

Martin Damm

Kristian Wendelboe

Ekspertgruppens kommentarer til partsgruppens bemærkninger

Indledning

Partsgruppens bemærkninger har været drøftet i ekspertgruppen , som noterer sig, at parterne overordnet set er meget positive overfor hovedlinjen i anbefalingerne og samtidig bakker op om en række af de konkrete forslag.

Ekspertgruppen hæfter sig særligt ved, at parterne entydigt bakker op om en styrket virksomhedsrettet indsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, ligesom parterne bakker op bakker op om vigtigheden af en tværfaglig indsats, som igangsættes tidligt og adresserer de ofte komplekse udfordringer, som borgere i udkanten af arbejdsmarkedet står overfor.

Partsgruppens bemærkninger giver endvidere ekspertgruppen anledningen til følgende bemærkninger:

Anbefalingerne til en ny virksomhedsrettet indsats er det første af tre principper for eksperternes anbefalinger til en mere effektiv og meningsfuld beskæftigelsesindsats for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen anbefaler, at en virksomhedsrettet indsats på det ordinære arbejdsmarked skal være det naturlige udgangspunkt for valg af indsats til alle borgere – også selvom borgerne i udkanten af arbejdsmarkedet udgør en meget sammensat gruppe med forskellige udfordringer, der også skal tages hånd om, og som umiddelbart kan give begrænsninger i arbejdsevnen.

Ekspertgruppen noterer sig, at parterne overordnet set er positive overfor anbefalingerne om en ny virksomhedsrettet indsats, herunder forslagene om nye virksomhedsrettede redskaber, som kan bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

LO og FTF finder det dog problematisk, at de jobparate kontanthjælpsmodtagere i en række af rapportens anbefalinger, sidestilles med de øvrige målgrupper, som har andre problemer ud over ledighed. LO og FTF mener derfor, at de jobparate kontanthjælpsmodtageres udfordringer bør adresseres selvstændigt, og at de bl.a. ikke skal være en del af målgruppen for de foreslåede nye forberedende virksomhedsforløb. AC efterspørger til gengæld flere forslag om særlige virksomhedsrettede indsatser til de jobparate kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at ende som udsatte ledige, og foreslår, at jobparate kontanthjælpsmodtagere får større ejerskab over indsatsen. DA finder forslaget om de nye virksomhedsrettede forløb spændende, men anbefaler, at der fastsættes en begrænsning for varigheden af disse forløb, at der skal være tale om tilbud på fuld tid, og at kommunerne først kan hjemtage 50 pct. refusion af udgiften, hvis det lykkedes borgeren at gennemføre et virksomhedsrettet tilbud.

DA, LO og FTF samt KL påpeger, at en ændring af rimelighedskravet ikke er hensigtsmæssig. Det påpeges, at det vil blive administrativt bøvlet for virksomhederne, og det kan øge risikoen for konkurrenceforvridning. KL ønsker en lempelse af rimelighedskravet for registrerede socialøkonomiske virksomheder. Dette kan LO og FTF tilslutte sig, hvis den socialøkonomiske virksomhed arbejder med målgruppen af udsatte borgere. DA støtter ikke en lempelse af rimelighedskravet for socialøkonomiske virksomheder, men er positiv overfor en lempelse af rimelighedskravet for personer, som ikke vurderes at have muligheder for beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked (førtidspensionister).

KL, LO og FTF samt DA bakker op om forslaget vedrørende øget information om forskelsbehandlingsloven. DA bemærker, at virksomhedernes manglende viden om deres retsstilling

i forbindelse med ansættelse af personer med nedsat arbejdsevne bevirker, at virksomhederne ikke ansætter personer i målgruppen. DA foreslår derfor, at den første ansættelse bør være tidsbegrænset, og skal kunne ophøre uden varsel på det tidspunkt, hvor den offentlige støtte ophører.

Ekspertgruppen anbefaler et aktivitetstillæg til kontanthjælpsmodtagere som motivation til deltagelse i virksomhedspraktik og nytteindsats. DA samt LO og FTF tilkendegiver vigtigheden af et incitament til en indsats, som peger i retning af job, men DA mener ikke, at ydelsesniveauet skal stige yderligere, og peger på, at forslaget vil gøre det relativt set mindre attraktivt at opnå ustøttet ordinær beskæftigelse, hvorfor den generelle reduktion af kontanthjælpen bør være af samme størrelsesorden som aktivitetstillægget. LO og FTF finder det derimod ikke rimeligt, at tillægget skal finansieres gennem en generel månedlig sænkelse af kontanthjælpen for alle over 30 år. Såvel DA som KL, LO og FTF anbefaler, at aktivitetstillægget alene skal kunne udløses ved deltagelse i virksomhedspraktik og ikke også ved deltagelse i nytteindsats.

DA samt LO og FTF ønsker et større fokus på fastholdelse af medarbejdere med nedsat arbejdsevne. Virksomhederne skal have bedre muligheder for at fastholde eksisterende medarbejdere, som er i risiko for at miste fodfæste på arbejdsmarkedet og anbefaler derfor en fjernelse af kravet om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår, før man kan få fleksjob i hidtidig virksomhed (fastholdelsesfleksjob).

LO og FTF, DA og KL mener ikke, at RAR er det rette organ til at administrere et uddannelsesprogram, da RAR er et rådgivende organ og ikke en forvaltningsenhed. LO og FTF mener, at uddannelsesprogrammet skal udvikles centralt med inddragelse af parterne, så det sikres, at jobkonsulenterne på landsplan får de samme virksomhedsrettede kvalifikationer. DA støtter ligeledes, at udvikling af et eventuelt uddannelsesprogram forankres hos de nationale beskæftigelsesmyndigheder

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at det har været et generelt princip i forbindelse med anbefalingerne, at adgangen til de nye tilbud, og kommunernes mulighed for at hjemtage refusion heraf, helt i tråd med tankerne bag den aftalte reform af refusionssystemet, bør knytte sig til hvor længe borgeren har været offentligt forsørget. Således finder ekspertgruppen, at et forberedende virksomhedsforløb vil være relevant for borgere med et års forudgående passiv ledighed, uanset om de formelt set er visiteret som jobparate. I forhold til DA's bekymringer for varigheden og intensiteten af disse forløb skal ekspertgruppen bemærke, at der til grund for forslaget ligger en forudsætning om en varighed på 13 uger, med mulighed for forlængelse i særlige tilfælde, og at intensiteten i forløbet skal tilpasses efter den lediges forudsætninger og ressourcer, men at det vil være en forudsætning for at hjemtage refusion, at forløbet har et klart og konkret virksomhedsrettet sigte.

Ekspertgruppen noterer sig parternes synspunkter i forhold til en lempelse af rimelighedskravet og til reglerne for ansættelse i fastholdelsesfleksjob, og kvitterer for opbakningen til forslaget om øget information om forskelsbehandlingslovens betydning ved ansættelse af personer med nedsat arbejdsevne.

I forhold til parternes bemærkninger til forslaget om at indføre et aktivitetstillæg ved deltagelse i virksomhedspraktik og nytteindsats, bemærker ekspertgruppen, at der er mange måder, hvorpå en sådan model kan etableres, og at parternes forskellige synspunkter er relevante bidrag til en sådan overvejelse. For så vidt angår udvalgets anbefaling om at aktivitetstillægget også kan udløses ved deltagelse i nytteindsats har det været ekspertudvalgets hensyn, at nytteindsats er et redskab, som med fordel kan anvende til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Præmissen er dermed, at nytteindsats i højere grad anvendes til målgruppen, og deltagelse i en nytteindsats bør derfor ligeledes honoreres. Eksperterne hæfter sig ved, at parterne ikke er positive overfor inddragelse af RAR i forbindelse med et uddannelsesprogram for jobcentremedarbejderne. Eksperterne vil gerne understrege vigtigheden af,

at uddannelsesprogrammet er praksisnært og har et stærkt fokus på efterspørgselssiden og virksomhedernes behov på lokalt niveau. Det er eksperternes opfattelse, at et nationalt uddannelsesprogram til alle landets kommuner vanskeligt vil kunne løfte denne opgave med et stærkt fokus på det lokale arbejdsmarked og de lokale virksomheders behov. Det er afgørende, at kompetenceløftet af medarbejderne sker i relation til det lokale arbejdsmarked og de lokale behov, og ikke at alle landets jobcentermedarbejdere har de samme kvalifikationer.

Ekspertgruppens anbefalinger om en styrket tværfaglig indsats har til formål at sikre, at der foretages en tidlig, tværfaglig afklaring af borgerens ressourcer og udfordringer, som samtidig er rammesættende og retningsgivende for den videre jobrettede indsats. De forskellige fagligheder, der tilsammen er grundlæggende for en meningsfuld indsats, skal i spil på en organiseret måde så tidligt i forløbet.

LO og FTF, KL og DA er overordnet positive over anbefalingerne til en styrket tværfaglig indsats og støtter konkret op om de fleste af forslagene.

DA, KL samt LO og FTF bakker op om anbefalingerne til en styrket tværfaglig indsats med fokus på kvalitet og indsatser, som virker. Særlig fremhæves forslaget om beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet, som et initiativ, der vil smidiggøre beslutningsprocessen og sagsbehandlingen, og samtidig i højere grad sikre en sammenhængende, tværfaglig og helhedsorienteret vurdering og afgørelse om indsats.

DA, LO og FTF samt KL understreger vigtigheden af mentorstøtte til denne målgruppe, som kan være afgørende for understøttelse og fastholdelse af indsatsen. DA er ikke enige i, at borgeren skal kunne sig nej til mentor, da det bør være myndighedernes ansvar at vurdere, hvilken indsats, der er den rette.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at borgerens motivation og aktive medvirken i planlægningen og gennemførelsen af den beskæftigelsesrettede indsats er en afgørende forudsætning for dens succes, og det er i det lys forslaget om en lempelse af pligten til mentor for de svageste målgrupper skal ses.

Det er afgørende, at der skabes de bedst mulige rammer for samarbejde på tværs af forvaltningerne i kommunen. Ved at give kommunerne mulighed for at give rehabiliteringsteamet beslutningskompetence styrkes borgerens adgang til en tværfaglig indsats, som er individuelt tilrettelagt og baseret på den enkeltes udfordringer og behov.

Ekspertgruppen hæfter sig endvidere ved, at der på tværs af forvaltninger i kommunen kan være stor usikkerhed om, hvordan den tværfaglige indsats skal tilrettelægges i praksis, det konkrete indhold, og hvem der afholder udgifterne. Det er derfor ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får adgang til inspirationspakker med viden om, hvad der virker for målgruppen, og at der skabe en fælles ramme for det tværfaglige arbejde gennem en harmonisering af begreber på tværs af forvaltninger.

Anbefalingerne til målrettet uddannelse tager udgangspunkt i en forudsætning om, at overgang til ordinær uddannelse ikke er en umiddelbar mulighed for en stor del af målgruppen. Derfor skal både revaliderings- og voksenlærlingeordningen i højere grad målrettes borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, så borgerne via de to ordninger kan få mulighed for at tage en ordinær uddannelse. Dertil skal sygedagpengemodtagere over 30 år have ret til en realkompetenceafklaring.

DA samt LO og FTF mener ikke, at revalideringsordningen skal målrettes uddannelse, eller at ordningen kun skal være for personer over 30 år. LO og FTF kvitterer for den foreslåede lempelse af tilkendelseskriterierne til revalidering, som vil betyde, at revalidering kan iværksættes hurtigere end i dag, og bemærker også, at forrevalidering ikke bør afskaffes. DA ønsker at opretholde kravet om, at såfremt den pågældende kan opnå ordinær beskæftigelse gennem

den almindelige beskæftigelsesindsats, er det den indsats, der skal lægges til grund frem for at påbegynde revalidering. DA bakker op om forkortelsen af varigheden fra fem år til fire år, men KL opfordrer til en yderligere forkortelse til tre år for at undgå fastholdelse i offentlig forsørgelse.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at den foreslåede målretning af revalideringsordningen har til hensigt at skabe nogle klare rammer for revalideringsforløbet, så der etableres nye og stærke muligheder for sporskifte for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. Forslaget om at afgrænse målgruppen til personer over 30 år er foretaget ud fra en vurdering af, at unge under 30 år så vidt muligt skal omfattes af de gældende regler for ungeindsatsen i det ordinære system.

Ekspertgruppen har hæftet sig ved, at uddannelsesniveauet blandt borgere i udkanten af arbejdsmarkedet generelt er lavere end blandt dagpengemodtagere eller befolkningen som helhed. Det gælder særligt kontanthjælpsmodtagere, hvor tre ud af fire ikke har en kompetencegivende uddannelse. Voksenlærlingeordningen anvendes sjældent til borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, men har vist sig at have gode effekter, særligt for kontanthjælpsmodtagere. Ved at gøre ordningen mere attraktiv for virksomhederne, er det et potentiale for at bringe disse borgere tættere på arbejdsmarkedet.

Bilag

Delrapportering om integration

Indhold

1. Ekspertgruppen og kommissorium **265**
1.1 Ekspertgruppens sammensætning 265

2. Ekspertudvalgets anbefalinger **266**

Baggrund og udfordringer: Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte **269**

3. Indledning **269**

4. Integrationsindsatsen i kommunerne **270**
4.1 Integrationsindsatsen for flygtninge og familiesammenførte udlændinge 270
4.2 Boligplacering m.v. 271
4.3 Integrationsprogrammet 271
4.4 Øvrige integrationsindsatser 273

5. De nyankommne flygtninge og familiesammenførte udlændinge i Danmark **274**

6. Finansiering af kommunernes udgifter på integrationsområdet **274**
6.1 Tilskud efter integrationsloven 275

7. Om overgangen fra integrationsprogrammet til den generelle beskæftigelsesindsats **278**

8. Hvad virker i indsatsen for ledige ikke-vestlige indvandrere? **279**

9. Den aktive indsats **281**

10. Afgang til uddannelse og beskæftigelse **285**

11. Udfordringer **286**

Litteraturliste **289**

BILAG 1: Task Forcens anbefalinger om en kort og mere fleksibel introduktionsperiode **289**

Ekspertgruppens anbefalinger til et nyt integrationsprogram med vægt på job og uddannelse

1. Ekspertgruppen og kommissorium

Regeringen nedsatte i februar 2013 en ekspertgruppe, som fik til opgave at udrede den aktive beskæftigelsesindsats og komme med anbefalinger til en ny og bedre indsats, der varigt løfter beskæftigelsen.

Ekspertgruppens arbejde har taget afsæt i tre centrale spørgsmål:

- Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?
- Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, fx så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft og ledige kommer i varig beskæftigelse?

Ekspertgruppens arbejde er delt op i to faser. Første fase blev afsluttet med rapporten "Veje til job- en arbejdsmarkedsindsats med mening" i februar 2014, og omhandler beskæftigelsesindsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige, i denne sammenhæng forsikrede ledige, dvs. dagpengemodtagere.

I anden fase ser ekspertgruppen på beskæftigelsesindsatsen for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet, herunder personer på sygedagpenge, kontanthjælp, ledighedsydelse og revalidering.

På grund af den aktuelle situation med et stigende antal flygtninge, der kommer til Danmark, har Regeringen anmodet ekspertgruppen om at fremrykke afrapporteringen vedrørende den del af fase to, som omhandler den særlige integrationsindsats, som gives til nyankomne flygtninge og familiesammenførte i integrationsprogrammet.

Nærværende delrapport om integrationsprogrammet er derfor udarbejdet som et supplement til den kommende rapport, som skal afslutte fase to af ekspertgruppens arbejde. Ekspertgruppens anbefalinger i denne delrapport skal derfor ses i sammenhæng med de kommende anbefalinger i den samlede rapport, som også vil adressere integration af ikke-vestlige indvandrere i den generelle beskæftigelsesindsats.

1.1 Ekspertgruppens sammensætning

Formand for ekspertgruppen er Carsten Koch, tidligere skatte- og sundhedsminister og blandt andet nuværende formand for Beskæftigelsesrådet. Derudover består ekspertgruppen af:

- Michael Rosholm, professor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet og tidligere vismand.
- Per Kongshøj Madsen, professor ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, og formand for AE, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

- Vibeke Jensen, beskæftigelseschef i Aarhus Kommune, tidligere medlem af Arbejdsmarkedskommissionen.

2. Ekspertudvalgets anbefalinger

Mange ikke-vestlige indvandrere står uden for arbejdsmarkedet. Knap hver anden indvandrer med ikke-vestlig baggrund i den arbejdsdygtige alder var i 2013 i beskæftigelse, mens det blandt personer med dansk baggrund var mere end syv ud af ti, der var i arbejde. Ikke-vestlige indvandrere er generelt overrepræsenterede på offentlige ydelser og særligt på kontanthjælp samt førtidspension. Ikke-vestlige indvandrere udgjorde i uge 20 i 2014 21 pct. af de jobparate og 33 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere samt 13 pct. af alle førtidspensionister. Til sammenligning udgjorde indvandrere med ikke-vestlig baggrund 7 pct. af hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder.
For kontanthjælpsmodtagerne er det typisk, at ikke-vestlige indvandrere modtager kontanthjælp i længere tid, at deres uddannelsesniveau ofte er betydeligt lavere, og at de i mindre omfang deltager i virksomhedsrettede indsatser end øvrige kontanthjælpsmodtagere. Dette er til trods for, at der er viden om, at virksomhedsrettede indsatser har positive beskæftigelseseffekter for ikke-vestlige indvandrere - ligesom det gælder for udsatte grupper generelt.

Flygtninge og familiesammenførte udlændinge, som får opholdstilladelse i Danmark, har vidt forskellige baggrunde og kommer hertil med vidt forskellige forudsætninger. Nogle kommer til Danmark med uddannelse og joberfaringer og skal alene have lidt hjælp til at få fodfæste på det danske arbejdsmarked, mens andre kommer hertil med komplekse sociale, sundhedsmæssige og faglige udfordringer, som kræver en mere omfattende indsats.

Det varierer meget fra år til år, hvor mange flygtninge og familiesammenførte, der får et integrationsprogram, og hvilke lande de kommer fra, idet det bl.a. afhænger af, hvor i verden, der er uroligheder. For eksempel var 14 pct. af de ydelsesmodtagere, der startede i integrationsprogrammet i 2009 irakere, mens irakere kun udgjorde 2 pct. af de ydelsesmodtagere, der startede i programmet i 2013. Omvendt udgjorde syrere 8 pct. af dem, der startede i programmet i 2009, mens de udgjorde 32 pct. af dem, der startede i 2013.

Ekspertgruppen hæfter sig ved, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte udgør en sammensat målgruppe med forskellige kvalifikationer og forudsætninger for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Dette stiller store krav til, at kommunerne skal have afdækket borgerens ressourcer, kompetencer og behov, så der kan tilrettelægges en individuel og målrettet indsats.

I den forbindelse har ekspertgruppen noteret sig, at regeringens uafhængige Task Force om integration fra 2013 har peget på, at det nuværende integrationsprogram, som har en varighed på højest tre år, i nogle tilfælde bliver brugt på måder, som kan fastholde de nyankomne udlændinge i forløb, der ikke nødvendigvis giver den hurtigste vej til beskæftigelse, selvforsørgelse og aktivt medborgerskab.

Integrationsprogrammet, som nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge skal deltage i, har ikke været en del af reformerne på beskæftigelsesområdet. Derfor tilbydes kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet ikke i udgangspunktet centrale redskaber, der er kommet til med reformerne, som fx en koordinerende sagsbehandler og styrkede muligheder for mentorstøtte mv.

Ekspertgruppen noterer sig også, at der for gruppen af ikke-vestlige indvandrere eksisterer studier om effekten af forskellige beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser, som viser, at virksomhedsrettede indsatser i gennemsnit virker bedst. For kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet bliver virksomhedsrettede tilbud, som er det mest effektfulde, ikke desto mindre brugt mindst og tilbud om vejledning og opkvalificering brugt mest.

Ekspertgruppen hæfter sig ved, at det for de kommunale sagsbehandlere ofte er en svær faglig udfordring at tilrettelægge og udvikle beskæftigelsesrettede forløb for gruppen af ikke-vestlige indvandrere, da der typisk vil være særlige udfordringer, kommunen skal tage hånd om. Der er ofte tale om mennesker, der kommer til Danmark for første gang, og dermed har brug for målrettet hjælp til helt grundlæggende ting, såsom at få en konto i banken, at finde ud af, hvor det er muligt at købe ind og hvor børnene skal gå i skole. Dertil vil der i sagens natur være kulturelle forskelle, der stiller krav til de kommunale medarbejdere i forhold til at besidde en interkulturel forståelse, herunder hvilken dialog og kommunikation, der egner sig godt i forhold til at få iværksat en beskæftigelsesrettet indsats, der virker.

Ekspertgruppen vurderer derfor, at der er et mærkbart potentiale for at styrke integrationsprogrammet ved at øge fokus på, at integration bedst sker gennem arbejdsmarkedstilknytning i de virksomhedsrettede indsatser og ved i øvrigt at justere integrationsprogrammet, så de nyankomne flygtninge og familiesammenførte får del i de nye redskaber, som er kommet med den seneste tids reformer på beskæftigelsesområdet. Disse indsatser skal kombineres med danskuddannelse.

Ekspertgruppen peger på, at viden om integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte er centralt for at sikre, at der gives en meningsfuld og virkningsfuld virksomhedsrettet integrationsindsats. Derfor bør viden om specielt virksomhedsrettet integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte indgå i en efteruddannelsesmæssig opkvalificering af de relevante medarbejdere i kommunen, ligesom det bør være en del af de relevante uddannelser.

På baggrund af ovenstående har ekspertgruppen følgende 10 anbefalinger til et nyt integrationsprogram med vægt på job og uddannelse:

▼ Ekspertgruppens anbefalinger til et nyt integrationsprogram med vægt på job og uddannelse

1. En mere virksomhedsrettet indsats

- Deltagere i integrationsprogrammet skal have en virksomhedsrettet indsats som en obligatorisk del af integrationsprogrammet, og vejledning og opkvalificering skal omlægges, så både aktivitetsparate og jobparate deltagere i integrationsprogrammet kommer ud på virksomhederne.
- Kravet om, at integrationsprogrammet i gennemsnit skal være 37 timer pr. uge ændres, så der i stedet kan gives en indsats med et omfang, der er meningsfuldt i forhold til borgerens individuelle situation.
- Kommunerne skal via de økonomiske styringsmekanismer yderligere tilskyndes til at oppriorite-re den virksomhedsrettede indsats.

2. Et kortere og mere intensivt integrationsprogram

- Varigheden af integrationsprogrammet ændres til højest to år, og samtidig skal der større og tidligere fokus på en indsats, der er individuelt tilpasset den enkelte nytilkomnes udfordringer.
- For at sikre en tidlig indsats skal der højest gå to uger fra borgeren ankommer til kommunen til den første samtale med borgeren holdes.

3. Rehabiliteringsteamet skal sikre en kontinuerlig indsats ved programmets afslutning

- Umiddelbart forud for afslutningen af programmet efter 2 år skal aktivitetsparate deltagere i integrationsprogrammet, have pligt til en tværfaglig afklaring af deres situation og videre forløb i rehabiliteringsteamet. Teamet skal i den forbindelse sikre, at indsatsen i integrationsprogrammet videreføres, så borgeren oplever kontinuitet.

4. Resultattilskud for beskæftigelse og uddannelse skal udvides

- Resultattilskudsperioden for ordinær uddannelse og beskæftigelse skal harmoniseres med perioden for bestået danskprøve, som er 5 år, så kommunerne også belønnes for gode beskæftigelsesresultater i en længere periode. I dag er resultattilskudsperioden for ordinær uddannelse og beskæftigelse 3-årig. Anbefalingen skal sikre, at kommunerne har fokus på at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse og uddannelse i den generelle indsats.

5. Tidlig og grundig kompetenceafklaring

- Kompetenceafklaringen skal senest ske en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for borgeren, og der skal systematisk ske realkompetencevurdering og/eller meritafklaring af borgerne i alle de tilfælde, hvor det er relevant. Der skal være mulighed for fast-track. Formålet er at sikre, at deltagerne bruger deres medbragte kompetencer på det danske arbejdsmarked.

6. Danskuddannelse skal ske på arbejdspladsen

- Danskuddannelse skal i højere grad integreres i den virksomhedsrettede indsats - fx i form af en sprogmentor eller virksomhedsplaceret danskuddannelse. Dette kræver, at kommunerne samtidig sikrer, at der sker danskuddannelse i forbindelse med indsatsen, da nyankomne flygtninge og familiesammenførte har brug for at tilegne sig sprogkundskaber for at kunne deltage i den virksomhedsrettede indsats.

7. Mentorstøtte skal opprioriteres i programmet

- Mentorstøtte skal opprioriteres i programmet. Mentoren kan spille en særlig vigtig rolle i modtagelsen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte - særligt i relation til at kunne støtte op om den virksomhedsrettede indsats og de kulturelle udfordringer, som der kan være i det første møde med en dansk arbejdsplads.

8. Aktivitetsparate skal have en koordinerende sagsbehandler

- Alle aktivitetsparate i integrationsprogrammet skal have ret til en koordinerende sagsbehandler, som skal understøtte en tværfaglig indsats for borgeren. Dermed får aktivitetsparate borgere i integrationsprogrammet samme ret som aktivitetsparate i den generelle indsats.

9. Opkvalificering af kommunale medarbejdere

- Der skal ske efteruddannelse af kommunale medarbejdere i forhold til håndtering og udvikling af arbejdsmarkedsindsatsen for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.

10. Forsøg med kommunale partnerskaber

- Der skal igangsættes et forsøg med kommunale partnerskaber på tværs af sektorer med henblik på at styrke integrationsindsatsen. Herunder skal virksomhederne - fx gennem lokale jobbørser -, det frivillige foreningsliv, civilsamfundet og arbejdsmarkedsorganisationerne være med til at tage et aktivt ansvar for en bedre integration i deres lokalsamfund.

Baggrund og udfordringer: Integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte

3. Indledning

Mange ikke-vestlige indvandrere står uden for arbejdsmarkedet. Knap hver anden ikke-vestlig indvandrer i den arbejdsdygtige alder (16-66 år) var i 2013 i beskæftigelse, mens det blandt personer med dansk baggrund var mere end syv ud af ti, der var i arbejde. Ikke-vestlige indvandrere er generelt overrepræsenterede på offentlige forsørgelsesydelser og særligt på kontanthjælp samt førtidspension. Det er et samfundsøkonomisk tab, og det er en udfordring for integrationen, at så mange står uden for arbejdsmarkedet, idet integrationen for voksne i praksis i høj grad foregår på de danske arbejdspladser.

Med de gennemførte reformer på beskæftigelsesområdet er der sket store ændringer af den generelle beskæftigelsesindsats. Reformen af førtidspension og fleksjob, kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen samt beskæftigelsesreformen har fokus på, at alle ledige skal have en bedre aktiv indsats, som tager udgangspunkt i den enkeltes ressourcer og behov. Disse reformer er også integrationsreformer, idet ikke-vestlige indvandrere udgør en betydelig del af målgruppen for reformerne. Reformerne er ved at blive implementeret, hvorfor det må forventes, at resultaterne af reformerne først slår igennem på lidt længere sigt, herunder i forhold til ledige med ikke-vestlig indvandrerbaggrund.

Den særlige integrationsindsats, der tilbydes nyankomne flygtninge og familiesammenførte efter integrationsloven, har ikke været en del af reformerne. Rammerne og indholdet i det op til treårige *integrationsprogram* er i det store hele forblevet uændret de senere år.

Derfor tilbydes kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet ikke i udgangspunktet de nye redskaber, der er kommet til med reformerne.

Endelig har regeringens uafhængige Task Force om integration i sin rapport bl.a. anbefalet, at introduktionsperioden gøres mere målrettet og fleksibel, og at perioden som udgangspunkt højst varer et år, jf. bilag 1.[1]

I denne delrapport ses der på, om nyankomne flygtninge og familiesammenførte via integrationsprogrammet får en effektiv beskæftigelsesindsats, som hjælper dem i uddannelse eller beskæftigelse.

1 Introduktionsperioden er betegnelsen for de tre første opholdsår i Danmark.

4. Integrationsindsatsen i kommunerne

Det kommunale integrationstilbud til nyankomne udlændinge følger i dag to spor:

Et obligatorisk integrationsprogram, der henvender sig til flygtninge og familiesammenførte udlændinge og et frivilligt introduktionsforløb, der bl.a. henvender sig til arbejdskraftindvandrere, deres medfølgende familiemedlemmer, udenlandske studerende, au-pairs og personer med ret til ophold i landet i medfør af EU-reglerne.[2]

Denne delrapport ser på integrationsindsatsen for nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge. Målgruppen er nærmere defineret i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Asylansøgere, flygtninge og familiesammenførte udlændinge

- ***Asylansøger:*** En asylansøger er en udlænding, som søger om ret til at opholde sig som flygtning i et andet land og blive beskyttet af dette land, men som endnu ikke er blevet anerkendt som flygtning.
- ***Flygtning:*** En flygtning er en person, hvis ansøgning om asyl er imødekommet, og som således har fået opholdstilladelse som flygtning. Flygtninge, som anses for omfattet af FN's flygtningekonvention, kaldes *konventionsflygtninge*. Ifølge konventionen er flygtninge personer, som har en velbegrundet frygt for forfølgelse pga. race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske opfattelser, mens flygtninge, der efter aftale med fx UNHCR bliver genbosat i Danmark, kaldes *kvoteflygtninge/FN flygtninge*.
- ***Familiesammenførte:*** Familiesammenførte dækker over udlændinge, der har fået familiesammenføring med herboende personer. Man kan både være *familiesammenført til en flygtning* og *familiesammenført til andre end flygtninge*. Et eksempel på sidstnævnte er udlændinge fra fx Thailand, der er familiesammenført til en dansker. Opholdstilladelse som familiesammenført kan - når visse betingelser er opfyldt - gives til ægtefæller/faste samlevere (også kaldet ægtefællesammenført), børn og øvrige familiemedlemmer.

4.1 Integrationsindsatsen for flygtninge og familiesammenførte udlændinge

Når en asylansøger eller en familiesammenført udlænding får meddelt opholdstilladelse, overgives udlændingen til integration i kommunerne.[3] Der er forskel på, hvor lang tid flygtninge og familiesammenførte udlændinge har været i Danmark forud for deres bosættelse i landet.[4] Kommunernes opgaver i relation til integrationsindsatsen kan overordnet inddeles i tre hovedområder, jf. figur 1:

- *Boligplacering mv.* Kommunerne har bl.a. til opgave at boligplacere den nyankomne flygtning, som Udlændingestyrelsen har visiteret til kommunen.[5]
- En særlig integrationsindsats i form af et *integrationsprogram,* som skal bidrage til at sikre, at de nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge tilegner sig de nødvendige forudsætninger for at kunne begå sig i Danmark og bliver selvforsørgende via beskæftigelse.
- *Øvrige integrationsindsatser,* der løftes som led i kommunernes generelle indsats på forskellige sektorområder i fx skole- og uddannelsesindsatsen, den sociale indsats mv.

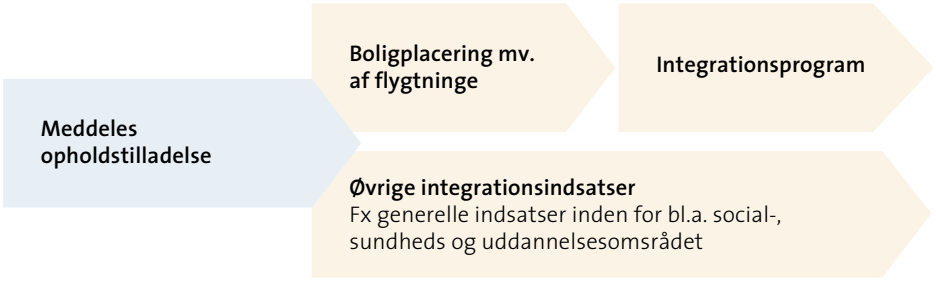
2 Introduktionsforløbet er et mindre intensivt forløb, der kan bestå af beskæftigelsesrettede tilbud samt et tilbud om 250 timers arbejdsmarkedsrettet danskundervisning i kommunerne. Efter de 250 timers arbejdsmarkedsrettet dansk har den nyankomne udlænding ret til at fortsætte i de almindelige danskuddannelser, hvis vedkommende opfylder betingelserne herfor.

3 Tidspunktet for, hvornår kommunerne overtager ansvaret for en udlænding, er afhængigt af den pågældendes opholdsgrundlag.

4 Såkaldt spontane asylansøgere kommer fra asylcentre i Danmark, hvor de forud for boligplaceringen i kommunen har modtaget danskundervisning. Kvoteflygtningene, der på en kvoterejse accepteres til genbosætning til Danmark, kommer fra internationale flygtningelejre, hvor de forud for boligplaceringen gennemgår et "før-afrejse-kursus". Til forskel for flygtningene er der ikke nogen systematisk introduktion til familiesammenførte forud for deres bosættelse i Danmark.

5 Det er alene nyankomne flygtninge, som bliver visiteret til en kommune og boligplaceret. Familiesammenførte udlændinge visiteres ikke. Det skyldes, at familiesammenførte allerede har en familiemæssig relation til herboende personer.

Figur 1 Kommunernes opgaver i relation til integrationsindsatsen



4.2 Boligplacering m.v.

Nyankomne flygtninge skal boligplaceres i en kommune i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse. Der er i dag et aftale- og kvotesystem for boligplaceringen af nyankomne flygtninge.[6] Formålet med denne ordning er at sikre en jævn geografisk fordeling af nyankomne udlændinge, således at alle kommuner deltager i integrationsopgaven. Målet er at sikre bedre forudsætninger for en vellykket integration samt at sikre, at flere kommuner deltager i integrationsopgaven.

Flygtninge skal, for at der sikres en sammenhængende indsats, som udgangspunkt blive boende i den kommune, de visiteres til de første tre år, hvor den særlige integrationsindsats finder sted.[7]

I forbindelse med boligplaceringen er der en række praktiske foranstaltninger, som kommunerne skal iværksætte, fx etablering i anvist bolig, oprettelse af cpr.nr., sygesikring, bankkonto, NemID, ansøgning om boligindskudslån og forsørgelse, indskrivning af eventuelle børn i skole- og daginstitutionsområdet mv.

4.3 Integrationsprogrammet

Integrationsprogrammet starter senest første måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for en flygtning eller familiesammenført udlænding.[8]

Omfang og varighed

Integrationsprogrammet skal i gennemsnit have et *omfang på 37 timer pr. uge* inkl. forberedelse og en varighed på højest tre år. Programmet forudsættes at foregå jævnt over hele integrationsperioden. Programmet kan som udgangspunkt ikke forlænges udover de tre år.[9] Heller ikke selvom en person pga. sygdom, barsel eller lignende bliver forhindret i at deltage i et eller flere af tilbuddene.[10]

6 Hvert år enten aftales eller fastsættes kvoter for hvor mange flygtninge, der skal boligplaceres i henholdsvis de enkelte regioner og de enkelte kommuner i en region. De fastsatte kvoter bygger på en matematisk model, der bl.a. tager højde for befolkningstal og for, hvor mange udenlandske borgere kommunerne har i forvejen. Kvotesystemets beregningsmodel indebærer i praksis, at enkelte kommuner som udgangspunkt ikke skal modtage flygtninge (de såkaldte nul-kommuner).

7 Hvis en flygtning vil flytte til en anden kommune under integrationsprogrammet, skal det godkendes af tilflytningskommunen. Hvis en flygtning flytter uden godkendelse, kan han eller hun miste retten til at følge integrationsprogrammet, og kommunen kan nedsætte eller stoppe udbetalingen af den økonomiske hjælp. En kommune er forpligtet til at overtage ansvaret for en udlændings integrationsprogram, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor. For danskuddannelsen gælder der særlige regler.

8 De udlændinge, som opfylder betingelserne for revalidering eller fleksjob mv., skal ikke have tilbudt et integrationsprogram. De skal dog fortsat have tilbud om danskuddannelse efter integrationsloven. Ledige selvforsørgende skal have et integrationsprogram samt tilbud om danskuddannelse. Derudover skal de tilbydes aktive tilbud, hvis de anmoder herom, medmindre tilbuddet ikke kan antages at ville forbedre deres beskæftigelsesmuligheder. De, som opfylder betingelserne for et ressourceforløb, skal fortsat have et integrationsprogram, som passes ind i borgerens ressourceforløb.

9 I visse tilfælde kan integrationsprogrammet afbrydes og efterfølgende genoptages uden, at den afbrudte periode tæller med i beregningen af programmets varighed. Det gælder fx, hvor en flygtning repatrierer og efterfølgende vender tilbage til Danmark med en ny opholdstilladelse.

10 Danskuddannelsen kan som led i integrationsprogrammet have en varighed på op til fem år og kan efter danskuddannelsesloven forlænges yderligere pga. barsel, sygdom m.v.

Integrationsprogrammet kan have en varighed på *mindre end tre år*, hvis den pågældende ikke længere har behov for at få tilbud om aktiviteter som led i integrationsprogrammet, fordi den pågældende har fået beskæftigelse eller er kommet i uddannelse og ikke længere har behov for danskuddannelse. Mister udlændingen sit arbejde, og får behov for kontanthjælp inden for de første tre år, genoptages integrationsprogrammet.

Hvis udlændingen (fortsat) er ledig, når der er gået tre år, skifter indsatsen, og vedkommende omfattes af den generelle beskæftigelsesindsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Indhold

Kommunerne skal inden første måned efter at have overtaget integrationsansvaret for en nyankommen flygtning eller familiesammenførte udlænding udarbejde en obligatorisk *integrationskontrakt* i samarbejde med den nyankomne udlænding. Integrationskontrakten, der indgås mellem den nyankomne og kommunen, skal underskrives af begge parter. Integrationsprogrammet fastlægges i integrationskontrakten og består af beskæftigelsesrettede tilbud samt én af de tre danskuddannelser (Danskuddannelse 1, 2 eller 3), jf. faktaboks 2.[11] Den enkelte udlænding skal indplaceres på den af de tre danskuddannelser, som bedst stemmer overens med vedkommendes uddannelsesmæssige baggrund.[12]

▼ Faktaboks 2 Integrationsprogrammets indhold

- *Danskuddannelse 1, 2 eller 3*, jf. danskuddannelsesloven. Hver af de tre danskuddannelser har et omfang svarende til ca. 1,2 års heltidsuddannelse, og skal tilrettelægges fleksibelt ift. tid, sted og indhold, så indsatsen kan spille sammen med evt. beskæftigelse, aktivering eller uddannelse. Uddannelsen skal gennemføres inden for fem år.

  Danskuddannelse 1 er for kursister med ingen eller ringe skolebaggrund, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål. Uddannelsen afsluttes med Prøve i Dansk 1.

  Danskuddannelse 2 er for kursister, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk som andetsprog. Uddannelsen afsluttes med Prøve i Dansk 2.

  Danskuddannelse 3 er for kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk som andetsprog. Uddannelsen afsluttes med prøve på to niveauer, hhv. Prøve i Dansk 3 og Studieprøven.

  Mulighederne for tidsubegrænset opholdstilladelse er bl.a. betinget af, at Prøve i Dansk 1 bestås, mens mulighederne for statsborgerskab bl.a. er betinget af, at Prøve i Dansk 2 bestås.

- *Beskæftigelsesrettede tilbud*, jf. integrationsloven. De aktive tilbud omfatter bl.a. vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Deltagere i integrationsprogrammet kan også indgå i jobrotation og voksenlærlingeordningen.

- Kommunen har mulighed for at tilbyde *mentorstøtte* med henblik på at opnå eller fastholde beskæftigelsestilbud, uddannelsesrettede tilbud samt ordinær uddannelse eller job.

De nyankomne udlændinge skal også underskrive en *erklæring om integration og aktivt medborgerskab*. Derudover skal kommunen, inden for tre måneder, tilbyde den nyankomne flygtning eller familiesammenførte en generel helbredsvurdering samt en frivillig *integrationsplan*, som har fokus på alle aspekter af borgerens/familiens integrationsforhold, jf. figur 2.[13] [14]

11 Danskuddannelserne er opdelt i moduler med mål. Optagelse på et modul, bortset fra optagelse på det første modul, forudsætter, at målene for det forrige modul er nået.

12 Ifølge enkelte kommuner er praksis imidlertid, at personer med et forholdsvist højt uddannelsesniveau ofte blive henvist til danskuddannelse 1, hvis de ikke kan læse og skrive latinske bogstaver. Desuden viser en analyse af personer, der deltog i en danskuddannelse i 2013, at ca. 20 pct. tidligere have været indplaceret på en af de andre danskuddannelser. Selvom danskuddannelsesniveauet på papiret vil være en god proxy for uddannelsesniveau, er dette altså ikke tilfældet i praksis.

13 Den helbredsmæssige vurdering, som skal gennemføres af en læge, tilbydes med henblik på en tidlig afdækning af fysiske og psykiske helbredsproblemer.

14 Integrationsplanen skal bidrage til at sikre en sammenhængende og bred integrationsindsats, hvor fastsatte mål og

Figur 2 Integrationskontrakt, Erklæring om aktivt medborgerskab og Integrationsplan

Integrationskontrakt	Erklæring om integration og aktivt medborgerskab	Integrationsplan
• Fastlægger indholdet og omfanget af de igangsatte aktiviteter • Fastlægger beskæftigelses- og/eller uddannelsesmål • Fastlægger hvilke sanktioner, der gælder mv.	• Hensigtserklæring om aktivt medborgerskab	Består af en udrednings- og en indsatsdel • Beskriver forudsætninger og ressourcer • Rummer helbredsvurdering • Angiver mål og delmål samt en plan for indsatser • Angiver den koordinationsansvarlige forvaltning

Endeligt skal integrationskontrakten, hvis den pågældende flygtning eller familiesammenførte udlænding (fortsat) er ledig efter tre år, suppleres med oplysninger fra den lediges "min plan", hvilket er en plan for job og uddannelse, som borgeren får, når vedkommende overgår til den generelle beskæftigelsesindsats.

Forsørgelse under integrationsprogrammet

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der tilbydes et integrationsprogram, kan være berettigede til at modtage kontanthjælp. Reglerne for kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet følger som hovedregel reglerne for kontanthjælp til ledige omfattet af den generelle beskæftigelsesindsats. Dog er personer i integrationsprogrammet ikke omfattet af reglerne om uddannelseshjælp.

4.4 Øvrige integrationsindsatser

De øvrige integrationsindsatser, som kommunerne yder med henblik på at integrere nyankomne udlændinge i samfundet, løftes først og fremmest som led i kommunernes generelle indsats på forskellige sektorområder.

Det kan eksempelvis være indsatser inden for skole- og uddannelsesområdet, indsatser inden for det sociale område i form af forebyggelse af kriminalitet og radikalisering, boligsociale indsatser, sundhedsindsatser mv.

iværksætte indsatser understøtter den enkelte udlændings og i vidst muligt omfang den samlede families integration. Integrationsplanen udarbejdes af den koordinerende ansvarlige forvaltning i samarbejde med udlændingen.

5. De nyankommne flygtninge og familiesammenførte udlændinge i Danmark

Det varierer meget fra år til år, hvor mange flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der får opholdstilladelse i Danmark, jf. tabel 1. Hvor mange, der kommer til Danmark, og hvor de kommer fra, afhænger blandt andet af, hvor i verden der er uroligheder.

Tal fra Danmarks Statistik viser, at der i 2013 var 7.600 personer, der fik opholdstilladelse som flygtninge og familiesammenført, hvoraf 3.900 (51 pct.) var flygtninge, mens 600 (7 pct.) var familiesammenførte til flygtninge og 3.200 (42 pct.) var familiesammenførte til andre. I 2009 var der 5.000 flygtninge og familiesammenførte, der fik opholdstilladelse, hvoraf 1.400 (27 pct.) var flygtninge, 300 (6 pct.) var familiesammenførte til flygtninge og 3.400 (67 pct.) var familiesammenførte til andre. I perioden 2009-2013 har flygtninge og familiesammenførte fra over 160 forskellige lande fået opholdstilladelse i Danmark.

Det varierer meget fra år til år, hvilke lande flygtninge og familiesammenførte kommer fra. I 2013 var 20 pct. af de flygtninge og familiesammenførte, der fik opholdstilladelse, fra Syrien, mens det samme kun var tilfældet for 3 pct. i 2009.

Tabel 1 Antal opholdstilladelser til flygtninge og voksne familiesammenførte 2009 - 2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
I alt	5.000	100	6.000	100	4400	100	5.000	100	7.600	100
Flygtninge	1.400	27	2.100	35	2.200	51	2.600	52	3.900	51
Familiesammen-ført til flygtning	300	6	300	5	300	6	300	6	600	7
Familiesammen-ført til andre	3.400	67	3.600	60	1.900	43	2.100	42	3.200	42
Syrien	200	3	400	7	500	11	800	17	1.500	20
Iran	200	4	400	6	400	8	500	9	500	7
Somalia	100	1	100	1	100	1	400	8	500	7
Afghanistan	300	6	600	11	600	14	400	8	500	7
Thailand	500	10	600	10	300	6	300	6	500	6
Andre lande	3.800	76	3.900	65	2.600	61	2.600	53	4.100	53

Note: Der er afrundet til nærmeste hundrede, men andele i tabellen er beregnet på baggrund af de faktiske tal.
Der er ikke medtaget familiesammenførte børn i opgørelsen, idet det vurderes, at mindreårige ikke reelt er i målgruppen for integrationsprogrammet. Der indgår dog et mindre antal børn i antallet af flygtninge.
De fem lande i oversigten er valgt, fordi det er de fem lande, der er flest flygtninge og familiesammenførte, der er kommet fra i 2012 og 2013.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Statistikbanken.dk

Alle flygtninge og familiesammenførte udlændinge skal deltage i integrationsprogrammet, men en forholdsvis stor del af gruppen er selvforsørgede eller ægtefælleforsørgede og har ikke pligt til at deltage i de beskæftigelsesrettede tilbud i integrationsprogrammet på samme måde som de personer, der modtager kontanthjælp. For selvforsørgede og personer, der modtager andre ydelser end kontanthjælp, herunder fx ressourceforløbsydelse eller dagpenge, indebærer integrationsprogrammet alene pligt til at deltage i danskuddannelse samt en ret til beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de selv anmoder om at modtage tilbud og de i øvrigt opfylder betingelserne.[15] Deltagere i integrationsprogrammet, der ikke er selvforsørgende eller er ægtefælleforsørget, får stort set alle kontanthjælp.

15 Et tilbud skal have til formål at bringe den pågældende i beskæftigelse. Kommunen kan derfor undlade at give tilbud, hvis et tilbud – efter kommunens vurdering – ikke vil forbedre udlændingens beskæftigelsesmuligheder.

Det vil typisk være sådan, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge får kontanthjælp, mens familiesammenførte til andre end flygtninge vil være selvforsørgende eller ægtefælleforsørget. Dette skyldes, at selvforsørgelse/ægtefælleforsørgelse typisk er et krav for familiesammenføring til andre end flygtninge. Det er imidlertid ikke alle flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der er offentligt forsørgede, ligesom visse familiesammenførte til andre end flygtninge kan modtage kontanthjælp.

Variationen i antallet af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte medfører stor variation i antallet af deltagere i integrationsprogrammet. I 2009 startede 1.400 kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet og antallet har, ligesom antallet af flygtninge, siden været støt stigende hvert år, så der i 2013 startede 3.400 kontanthjælpsmodtagere. Der foreligger ikke data om deltagere i integrationsprogrammet, der ikke modtager kontanthjælp, men det vurderes, at denne gruppe kun i begrænset omfang får beskæftigelsesrettede tilbud.

Det varierer også meget, hvilke lande kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet kommer fra. For eksempel var 14 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der startede i integrationsprogrammet i 2009 irakere, mens irakere kun udgjorde 2 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der startede i programmet i 2013.[16] Omvendt udgjorde syrere 8 pct. af dem, der startede i programmet i 2009, mens de udgjorde 32 pct. af dem, der startede i 2013.

Knap halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet i 2013 var under 30 år, mens kun 6 pct. var fyldt 50 år. Blandt kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet i 2014 var 57 pct. mænd. Desværre er data om udlændinges uddannelsesniveau mangelfulde, og det er derfor ikke muligt at vurdere dette.

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge i målgruppen for integrationsprogrammet udgør således en sammensat målgruppe med forskellige kvalifikationer og forudsætninger i forhold til beskæftigelse. Der er således også forskel på, hvor stort behov for støtte og hjælp den enkelte har og dermed også gruppens muligheder og integration på det danske arbejdsmarked. Den store variation i, hvem og hvor mange, der starter i integrationsprogrammet de enkelte år, samt hvilke kompetencer og udfordringer de har, stiller store krav til fleksibiliteten i indsatsen, samt til at kommunerne, som skal tilrettelægge og varetage den beskæftigelsesrettede indsats, har de fornødne kompetencer til at give den rigtige indsats.

6. Finansiering af kommunernes udgifter på integrationsområdet

Kommunernes udgifter i forbindelse med nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge finansieres i dag af staten via refusion og tilskud - se faktaboks 3. Som udgangspunkt dækker staten kommunernes samlede nettoudgifter efter integrationsloven til flygtninge og familiesammenførte i de første tre år.

16 Indtil 2012 fik deltagere i integrationsprogrammet introduktionsydelse i stedet for kontanthjælp, men for overskuelighedens skyld omtales kontanthjælp og introduktionsydelse i dette kapitel under ét, idet målgruppen for de to ydelser er den samme.

Faktaboks 3 Hovedelementerne i finansieringen af kommunernes udgifter på integrationsområdet

- *Grundtilskud:* Kommunerne kan hjemtage et månedligt grundtilskud i tre år på 2.604 (2015-niveau) for hver flygtning og familiesammenført, der er omfattet af et integrationsprogram. For uledsagede flygtningebørn udgør tilskuddet 8.658 kr. (2015-niveau).
- *Resultattilskud:* Kommunen kan hjemtage et resultattilskud på 48.440 kr. (2015-niveau), når en flygtning eller en familiesammenført kommer i ustøttet beskæftigelse og uddannelse samt hjemtage 36.331 kr. (2015-niveau) ved bestået prøve i dansk.
- *Refusion:* Kommunerne kan hjemtage refusion på 50 pct. af driftsudgifterne til integrationsprogrammet inden for et rådighedsbeløb. Kontanthjælp til personer omfattet af et integrationsprogram er ligeledes omfattet af 50 pct. refusion.
- *Budgetgaranti (bloktilskud):* Hovedparten af kommunernes nettoudgifter til integrationsprogrammet og kontanthjælp under integrationsprogrammet er omfattet af budgetgarantien. Det vil sige, at kommunernes nettoudgifter under ét dækkes enten via tilskud, refusion eller budgetgaranti/blottilskud.

De samlede offentlige udgifter under integrationsprogrammet udgjorde 1,2 mia. kr. i 2010 og 1,6 mia. kr. i 2013, jf. tabel 2 nedenfor.

Tabel 2 Offentlige udgifter på integrationsområdet 2010-2013, mio. kr.

	2010	2011	2012	2013
Forsørgelse*	217,3	273,5	557,5	722,6
Danskuddannelse	358,2	374,5	378,6	396,9
Aktive tilbud	98,2	112,7	143,8	145,5
Kursus i samfundsforhold**	0,2	5,9	5,0	5,4
Grundtilskud***	527,1	552,8	384,5	354,9
I alt	**1.200,9**	**1.319,4**	**1.469,4**	**1.625,3**

Note: Udgifterne er i løbende priser
Resultattilskuddet er ikke med i opgørelsen af offentlige udgifter. Statens tilskud til kommunernes samlede resultattilskud modregnes i budgetgarantien, dvs. at udgifterne til resultattilskud trækkes fra det beløb, som udbetales til kommunerne via bloktilskuddet.
* Stigningen i udgifterne skyldes: at antallet af offentlig forsørgede i integrationsprogrammet er vokset, afskaffelsen af starthjælpen, introduktionsydelsen, loftet over kontanthjælpen mv. og derudover blev en del af introduktionsydelsen tidligere finansieret af grundtilskuddet, hvorimod grundtilskuddet ikke finansierer kontanthjælpen.
**Kursus i samfundsforståelse og dansk kultur og historie er afskaffet som et selvstændigt tilbud. De emner, der tidligere blev undervist i, indgår nu som led i den generelle danskuddannelse og i den øvrige integrationsindsats. Kurset er afskaffet som følge af Aftalen om den midlertidige arbejdsmarkedsydelse (maj 2013).
***Faldet fra 2011 til 2012 skyldes bl.a. nedreguleringen af grundtilskuddet i forbindelse med ophævelse af introduktionsydelsen. Grundtilskuddet finansierede tidligere en del af denne ydelse, hvorimod det ikke finansierer kontanthjælpen.
Kilde: Danmarks Statistik: Kommunale regnskaber

6.1 Tilskud efter integrationsloven

Grundtilskuddet

Kommunerne afholder sociale merudgifter og generelle udgifter til eksempelvis tolke, information, vejledning og rådgivning, udgifter i forbindelse med indkvartering mv., i den op til treårige integrationsperiode. Kommunernes udgifter hertil dækkes via et månedligt grundtilskud på 2.604 kr. pr. deltager i integrationsprogrammet (2015-niveau).[17]

Forsørgelse

Kommunerne afholder udgifter til kontanthjælp i forbindelse med integrationsprogrammet efter reglerne for kontanthjælp i den generelle indsats. Staten refunderer 50 pct. af udgifterne til kontanthjælp for udlændinge omfattet af et integrationsprogram. Kommunerne kompenseres under ét for den resterende del af udgifterne via bloktilskuddet (budgetgarantien).

Danskuddannelse og aktive beskæftigelsesrettede tilbud

Kommunerne afholder udgifter til danskuddannelse samt aktive beskæftigelsesrettede tilbud i integrationsprogrammet. Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktive beskæftigelsesrettede tilbud inden for et rådighedsbeløb på 74.095 kr. pr. helårsperson (2015-niveau). Kommunerne kompenseres under ét for den resterende del af udgifterne via bloktilskuddet (budgetgarantien).

17 Desuden modtager kommunerne et månedligt tilskud på 8.658 kr. (2015-niveau) til dækning af de merudgifter, der er forbundet med modtagelse af uledsagede mindreårige flygtninge, som er tilbudt et integrationsprogram, indtil vedkommende fylder 18 år eller barnets forældre får lovligt ophold i landet.

Refusioner efter danskuddannelsesloven

Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til danskuddannelse inden for et rådighedsbeløb (fra 1. januar 2015) for kursister, som ikke (længere) er omfattet af integrationsloven eller henvist til danskuddannelse efter beskæftigelsesloven.

Særlige refusionsordninger efter anden lovgivning

Herudover findes en række særlige refusionsordninger inden for andre lovområder for flygtninge mv., fx repatrieringsloven, lov om social service, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dagtilbudsloven, boligstøtteloven, lov om almene boliger.

Staten refunderer 100 pct. af hovedparten af kommunernes serviceudgifter til flygtninge. Fx afholder kommunerne en række udgifter til fx tabt arbejdsfortjeneste og forebyggende foranstaltninger såsom udgiften til familiekonsulenter jf. serviceloven.

Resultattilskud

Kommuerne har derudover mulighed for at opnå et resultattilskud, for hver af de nyankomne flygtninge eller familiesammenførte udlændinge, som deltager i et integrationsprogram, og som har en integrationskontrakt. Kommunerne kan hjemtage alle tre resultattilskud – beskæftigelse, uddannelse og danskprøve for den samme udlænding, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Der ydes resultattilskud når en person:

- Består danskprøve på den danskuddannelse/niveau, som udlændingen er indplaceret på af sprogudbyderne. Udlændingen skal indstille sig til prøve senest et år efter uddannelsesretten, som led i integrationsprogrammet, er ophørt og bestå prøven senest ved første prøvetermin herefter. Danskuddannelse kan, som led i integrationsprogrammet, have en varighed på op til fem år.
- Opnår 6 måneders ustøttet beskæftigelse af en varighed på gns. mindst 20 timer ugentligt. Jobbet skal være påbegyndt inden den tre-årige introduktionsperiodes ophør.
- Påbegynder en ordinær studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse og fortsætter uddannelsesforløbet i en sammenhængende periode på mindst seks måneder samt under studieforløbet kan modtage SU, elevløn el. lign., der sikrer udlændingen et forsørgelsesgrundlag. Uddannelsen skal være påbegyndt inden den tre-årige introduktionsperiodes ophør.

Kommunen kan hjemtage et resultattilskud på 48.440 kr. (2015-niveau), når en flygtning eller en familiesammenført kommer i ustøttet beskæftigelse og uddannelse, og 36.331 kr. (2015-niveau) ved bestået prøve i dansk, jf. faktaboks 3. Fordelingen af de udbetalte resultattilskud i år 2011, 2012 og 2013 er anført nedenfor i tabel 3.

Tabel 3 Resultattilskud opdelt på kategorier i pct. af resultattilskud i alt

	2011	2012	2013
Ved påbegyndt kompetencegivende uddannelse	19,9	17,9	18,9
Ved bestået danskprøve	45,8	52,2	50,9
Ved ustøttet beskæftigelse	34,3	29,9	30,2
I alt	100,0	100,0	100,0

Kilde: De kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik

I 2013 udbetalte staten resultattilskud til kommunerne på ca. 139 mio. kr. Af tabel 3 fremgår det, at omkring 51 pct. af statens udgifter til resultattilskud i 2013 gik til resultattilskud udbetalt for bestået danskprøve, 30 pct. gik til resultattilskud i forbindelse med opnået ordinær beskæftigelse og 19 pct. vedrørte personer, der var kommet i uddannelse.

Kommunen vil have et generelt økonomisk incitament til at få ledige flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse i form af gevinsten, der opstår ved sparede udgifter til forsør-

gelse og administration, samt øgede skatteindtægter, når den ledige kommer i beskæftigelse.

Resultattilskudsinstrumentet udgør et konkret økonomisk incitament for kommunerne til at fokusere på resultater af integrationsindsatsen. De eksisterende resultattilskud finder alene anvendelse i forhold til nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge under integrationsloven. Der er således tale om en mindre afgrænset målgruppe i forhold til det samlede antal af borgere med flygtninge og indvandrerbaggrund, som kommunernes indsats skal medvirke til at bringe i uddannelse og beskæftigelse.

7. Om overgangen fra integrationsprogrammet til den generelle beskæftigelsesindsats

Hvis borgeren (fortsat) er ledig, når integrationsprogrammet ophører efter tre år, så skifter indsatsen, og borgeren bliver omfattet af den generelle beskæftigelsesindsats, som gælder for øvrige ledige.

Den aktive indsats for gruppen aftager i et vist omfang, når de træder ud af integrationsprogrammet og ind i det generelle kontanthjælpssystem. Undersøgelser viser således, at udlændinge fra ikke-vestlige lande som helhed, som flygtninge og familiesammenførte udgør en mindre delmængde af, får mindre indsats end øvrige kontanthjælpsmodtagere jf. afsnit 9 figur 4.

Det kan være en udfordring at bevare kontinuiteten i indsatsen og fokus på den enkelte, når den enkelte flygtning eller familiesammenførte udlænding overgår fra integrationsprogrammet til den generelle beskæftigelsesindsats. I praksis kan overgangen fra en indsats til en anden fx indebære, at en udlænding ved overgangen oplever et skift i ydelse, en ny sagsbehandler og et andet fokus i indsatsen.

Med gennemførelsen af de seneste reformer på beskæftigelsesområdet er der desuden sket ændringer i den generelle indsats, som bevirker, at paralleliteten mellem integrationsindsatsen i integrationsprogrammet og den generelle indsats er mindsket.

Ved overgangen fra integrationsprogrammet til den generelle indsats træder forskellene i indsatserne frem. De gennemførte beskæftigelsesreformer, som har fokus på, at alle skal have en aktiv og tværfaglig indsats, har medført en række nye redskaber samt en anderledes anvendelse af de eksisterende redskaber i den generelle indsats, som flygtninge og familiesammenførte udlændinge under integrationsprogrammet ikke er omfattet af. Se faktaboks 4 for mere information.

▼ **Faktaboks 4 Eksempler på nye redskaber i den generelle beskæftigelsesindsats**

Koordinerende sagsbehandler: Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har *ret* til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at personen får en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder. En tilsvarende ret gælder ikke de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet.

I integrationsloven er der imidlertid en række andre lovfæstede værtøjer, der kan bidrage til at sikre en tværfaglig og koordineret integrationsindsats, herunder kommunernes pligt til at udpege en koordineringsansvarlig forvaltning i de tilfælde, hvor den nyankomne udlænding har taget imod tilbuddet om en integrationsplan.

Mentor: Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som i perioder ikke er i stand til at deltage i aktive tilbud pga. personlige forhold, skal have tilbud om mentorstøtte. Tilbud om mentorstøtte udskyder starten af et ret-og-pligt tilbud. Når tilbuddet om mentorstøtte ophører, omfattes den aktivitetsparate igen af ret og pligt til tilbud. Mentorstøtte er ikke et aktivt tilbud i integrationsloven, så også her er der tale om manglende ligestilling.

Uddannelsespålæg: Alle unge under 30 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, har pligt til et uddannelsespålæg med tilhørende ydelse dvs. uddannelseshjælp i den generelle indsats. Uddannelsespålægget i integrationsloven omfatter alene unge op til 25 år, og skal kun gives, hvis kommunen vurderer, at den unge kan gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår, og den unge ikke har forsørgelsespligt overfor hjemmeboende børn.

Realkompetencevurdering: Ufaglærte kontanthjælpsmodtagere, som er fyldt 30 år har ret til at deltage i et forløb, hvor de får vurderet deres realkompetencer. Der gælder ikke en tilsvarende ret for flygtninge og familiesammenførte udlændinge, som er omfattet af et integrationsprogram.

Incitamentsstruktur i integrationsprogrammet og i den generelle indsats

▸ **Kommunerne opnår 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne uafhængigt af hvilke type af aktivitet, den ledige deltager i**

Den økonomiske incitamentsstruktur er i den generelle beskæftigelsesindsats indrettet således, at kommunerne opnår højest refusion af forsørgelsesudgifterne for perioder med ordinær uddannelse og virksomhedsrettede tilbud, og lavere refusion ved øvrig vejledning og opkvalificering samt passive perioder. Det vil sige, at refusionen på de kommunale ydelser i den generelle indsats varierer alt efter hvilken type aktivitet, den ledige deltager i.

I integrationsprogrammet kan kommunerne opnå 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne uanset om der sker aktivering og uanset det aktive beskæftigelsesrettede tilbud. Der er imidlertid i integrationsloven et timekrav på 37 timers aktivering inkl. forberedelse.

Det månedlige grundtilskud samt resultattilskud ved kompetencegivende uddannelse samt ustøttet beskæftigelse findes ikke for indsatser i den generelle indsats. Kommunernes incitament til at få personer under integrationsprogrammet i uddannelse eller beskæftigelse er derfor alt andet lige er større end incitamentet til at få dem i uddannelse eller beskæftigelse efter endt program.[18]

8. Hvad virker i indsatsen for ledige ikke-vestlige indvandrere? [19]

▸ **Virksomhedsrettede indsatser har positive beskæftigelseseffekter for ikke-vestlige indvandrere**

Hovedparten af flygtninge og familiesammenførte udlændinge, som i dag skal tilbydes et integrationsprogram kommer fra ikke-vestlige lande. Helt generelt er der viden om, at virksomhedsrettede indsatser - ligesom det gælder for udsatte grupper generelt - også har positive beskæftigelseseffekter for ledige ikke-vestlige indvandrere.

18 Resultattilskuddet for prøve i dansk har en rækkevide, der følger den femårige uddannelsesret. Dvs. resultattilskuddet for prøve i dansk strækker sig ud over det treårige integrationsprogram og dermed ind i den generelle indsats.

19 Målgruppen ikke-vestlige indvandrere bliver i nærværende afsnit defineret som modtagere af offentlige indkomsterstattende ydelser, men som ikke er uden for arbejdsmarkedet (pensioneret eller studerende), eller er selvforsørgede. Der følges Danmarks Statistiks praksis, hvor vestlige lande omfatter Norden, EU-lande samt Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande. Studier, der ser på grupper opdelt på etnicitet eller indvandrere generelt uden oplysninger om oprindelsesland eller opholdsgrundlag, er ikke inkluderet. Såfremt opholdsgrundlaget er oplyst som flygtning, vil studierne inkluderes, uanset om oprindelsesland er oplyst eller ej.

For gruppen af ledige ikke-vestlige indvandrere som helhed eksisterer en del studier om effekten af forskellige beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser, som blandt andet er opsamlet i et litteraturstudium af KORA fra december 2013.[20]

Litteraturstudiet viser, at der er stærk evidens for, at *privat* løntilskud har en samlet positiv effekt på beskæftigelsesomfanget (nettoeffekt). Der er ligeledes stærk evidens for en positiv programeffekt af *offentligt* løntilskud. For offentligt løntilskud tyder det dog på, at programeffekten i højere grad udlignes af fastholdelseseffekten som gør at afgangen til beskæftigelse under aktivering faktisk er lavere end for dem der ikke får denne aktivering. Således er der indikation for, at den samlede effekt af offentligt løntilskud for denne gruppe er tæt på nul.

Samtidig peger analysen dog på, at der blandt danske studier er moderat evidens for, at aktivering generelt for denne gruppe *ikke* har en markant fastholdelseseffekt. I tråd hermed finder et norsk studie (Røed og Raaum, 2006), at fastholdelseseffekten for denne gruppe er mindre end for andre ledige.

Baseret alene på de danske studier findes der moderat evidens for en positiv nettoeffekt af virksomhedspraktik. Effekten af virksomhedspraktik findes endvidere at være positiv både under og efter aktivering.

Derudover findes der også i danske studier, at effekten af aktivering generelt synes at være størst for mænd. De internationale studier peger imidlertid i modsat retning på, at effekten er størst for kvinder.

Der eksisterer forholdsvis begrænset viden om, hvilken indsats der virker i integrationsprogrammer. Litteraturstudiet af KORA konkluderer således, at evidensen for virkningen af integrationsprogrammer er for begrænset til, at der kan konkluderes entydigt om virkningen.

Ifølge KORA indikerer de eksisterende resultater dog, at sprogundervisning omfattet i integrationsprogrammet til nyankommne flygtninge og familiesammenførte udlændinge ikke virker i beskæftigelsesmæssig henseende. Både dansk og norsk litteratur peger herpå (Clausen, 2009 og Hayfron, 2001). Det skal imidlertid bemærkes, at effekten alene måles i forhold til beskæftigelsen, og at sprogundervisning af nyankomne indvandrere også gives med et integrationsmæssigt formål ud over det beskæftigelsesrettede, samt at der kan være betydelige selektionseffekter i forbindelse med visitationen til danskuddannelse. Hvis indsatsgruppen, der modtager danskuddannelse, i gennemsnit har ringere forudsætninger for at komme i beskæftigelse, end dem der udgør kontrolgruppen, og som *ikke* får danskuddannelse, vil danskuddannelse i sig selv have vanskeligt ved at medføre beskæftigelsesmæssige nettoeffekter.

Et andet litteraturstudie har samtidig fundet en positiv sammenhæng mellem sprogfærdigheder blandt immigranter og beskæftigelse, jf. faktaboks 5. Det er således undervisningstilbud, der ikke kan vises effekter af, og ikke nødvendigvis det at tilegne sig sprogfærdigheder.

▼ Faktaboks 5 Sammenhængen mellem sprogfærdigheder og beskæftigelse

Isphording (2014) opsamler en række studier, som blandet andet belyser betydningen af sprogfærdigheder på løn og beskæftigelsessandsynligheden. De nævnte studier finder en positiv sammenhæng mellem immigranters sprogfærdigheder og indkomst samt beskæftigelse. Studierne bygger primært på survey data, hvor der i artiklen påpeges en række usikkerheder forbundet med at analysere sprogfærdigheders betydning på løn og beskæftigelse, idet der er en række usikkerheder forbundet med denne type analyser.

20 KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, laver analyser og forskning om og til kommuner og regioner.

KORA finder i deres litteraturstudie slutteligt indikation for, at virksomhedsrettede tilbud i det private, der gives som led i integrationsprogrammet, er den aktive indsats med den største positive programeffekt. Der kan imidlertid ikke findes programeffekter af nogen typer af aktivering, der kan opveje den fastholdelseseffekt, der finder sted, mens målgruppen deltager i danskundervisning.

9. Den aktive indsats

▸ 88 pct. af kontanthjælpsmodtagerene i integrationsprogrammet var i 2014 visiteret aktivitetsparate

I januar-november 2014 var der 11.600 kontanthjælpsmodtagere, som i kortere eller længere tid deltog i integrationsprogrammet. Langt størstedelen af gruppen, 88 pct., var visiteret som aktivitetsparate og 4 pct. som jobparate.[21] De resterende 8 pct. var endnu ikke blevet visiteret, hvilket typisk skyldes, at kontanthjælpsforløbet er forholdsvis nyt. Blandt alle kontanthjælpsmodtagere i januar-november 2014 var 64 pct. visiteret som aktivitetsparate, mens der blandt uddannelseshjælpsmodtagerne var 44 pct. aktivitetsparate.[22] Der er således flere aktivitetsparate blandt kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet end blandt kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere generelt.

Omfanget af integrationsprogrammet for udlændinge, der skal tilbydes aktivering, er fastsat til gennemsnitligt mindst 37 timer pr. uge (dette er inklusiv forberedelse til danskundervisning). Programmet forudsættes at foregå jævnt over hele integrationsperioden. I den generelle beskæftigelsesindsats er der ikke et timekrav og krav om 37 timers aktivering. Kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet bliver således aktiveret mere end både uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere generelt, se figur 3.

Aktiveringsgraden angiver hvor meget tid, der er brugt på aktivering, og en aktiveringsgrad på 100 betyder, at alle er fuldt aktiverede. [23] Til trods for kravet om 37 timers aktivering under integrationsprogrammet er aktiveringsgraden ikke 100. En væsentlig forklaring kan være, at nogle udlændinge kan være omfattet af en mindre intensiv indsats, og andre kan være fritaget fra aktivering *på grund af* sygdom mv. Aktiveringsgraden for de jobparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet er 60 pct., hvilket svarer til, at de i gennemsnit bliver aktiveret 22 timer om ugen. For de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er aktiveringsgraden 54 pct., hvilket svarer til at de i gennemsnit bliver aktiveret 20 timer om ugen. Aktiveringsgraden er betydeligt højere for kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet end for uddannelseshjælpsmodtagere og for kontanthjælpsmodtagere generelt, hvor den er mellem 18 pct. og 33 pct..

Andelen af gruppen, der har været i aktivering i kortere eller længere tid, er ligeledes betydeligt højere blandt kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet, end den er både blandt uddannelseshjælpsmodtagerne og kontanthjælpsmodtagerne generelt. Der er således 92 pct. og 87 pct. af henholdsvis de jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtager i integrationsprogrammet, der har fået en aktiv indsats i januar-oktober 2014, mens det samme er tilfældet for mellem 61 pct. og 73 pct. af uddannelseshjælpsmodtagerne og kontanthjælpsmodtagerene generelt.

De aktiverede jobparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet blev i gennemsnit aktiveret 24 timer om ugen, mens de aktiverede aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet i gennemsnit blev aktiveret 23 timer om ugen. Aktiverings-

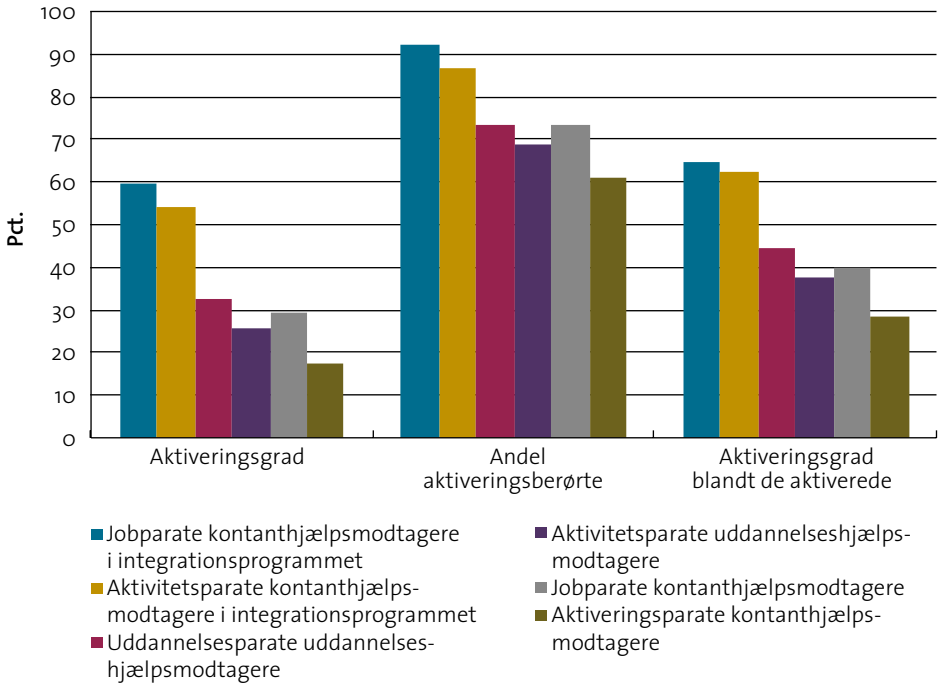
21 Personer, der vurderes at være i stand til at komme i arbejde inden for en kortere periode, er jobparate og skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Disse personer skal have jobrettet hjælp i jobcentret hjælp med henblik på at komme hurtigst muligt ud af offentlig forsørgelse. Personer, der ikke vurderes at kunne komme i arbejde inden for en kortere periode, er aktivitetsparate. Aktivitetsparate personer har typisk komplekse problemer og skal derfor have en tværfaglig og helhedsorienteret indsats.

22 Unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse uden for integrationsprogrammet modtager uddannelseshjælp, mens forsørgelsesydelsen i integrationsprogrammet er kontanthjælp uanset alder og uddannelsesbaggrund.

23 Aktiveringsgraden er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for modtagere af kontanthjælp under integrationsprogrammet i den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, alle periodens modtagere af introduktionsydelse kunne være aktiveret, hvis de var fuldt aktiverede. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid.

graden blandt de aktiverede er også betydeligt højere blandt kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet (65 for de jobparate og 62 for de aktivitetsparate), end blandt uddannelseshjælpsmodtagerne og kontanthjælpsmodtagerne generelt (mellem 29 og 44).

Figur 3 Aktiveringsgrad for kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet og i alt, samt uddannelseshjælpsmodtagere, januar-oktober 2014



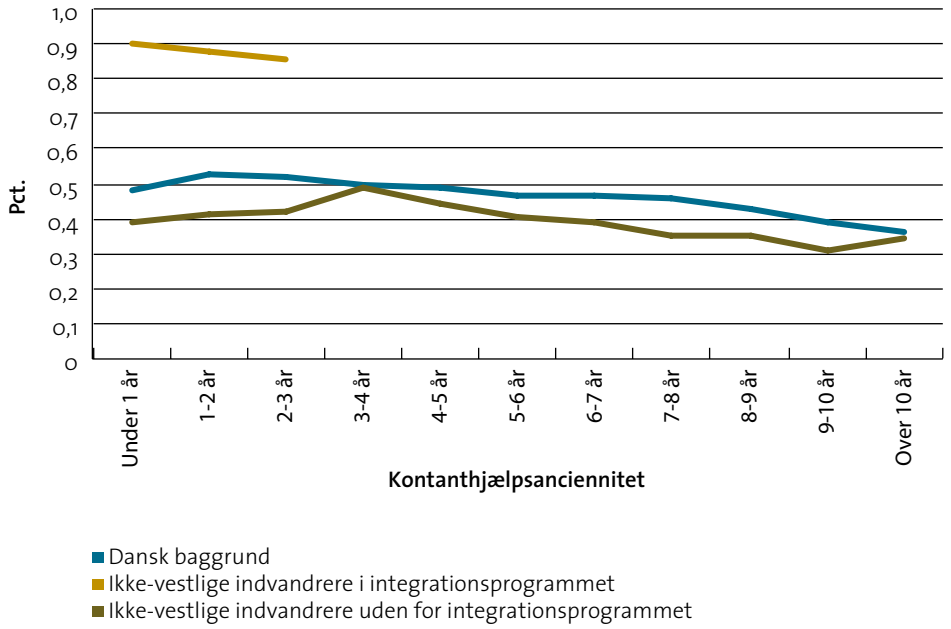
Note: Der var 400 jobparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet i januar-oktober 2014, hvilket svarede til 300 fuldtidspersoner. Der var 9.500 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet i januar-oktober 2014, hvilket svarede til 6.600 fuldtidspersoner. Der var 40.600 uddannelsesparate og 32.400 aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere i januar-oktober 2014, hvilket svarede til henholdsvis 17.200 og 25.000 fuldtidspersoner. Der var 44.000 jobparate kontanthjælpsmodtagere i januar-oktober 2014, hvilket svarede til 27.200 fuldtidspersoner. Der var 90.000 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i januar-oktober 2014, hvilket svarede til 75.900 fuldtidspersoner.
Kilde: Jobindsats.dk

Selv når der kontrolleres for kontanthjælpsanciennitet har personer i integrationsprogrammet betydeligt større sandsynlighed for at modtage en aktiv indsats end andre kontanthjælpsmodtagere, se figur 4. For eksempel havde 85 pct. af de programdeltagere, der i uge 20 2014 modtog kontanthjælp i mellem to og tre år, fået en aktiv indsats inden for de seneste tre måneder. Blandt personer med dansk baggrund og samme kontanthjælpsanciennitet havde 52 pct. fået en aktiv indsats i de seneste tre måneder, mens det blandt ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp uden for integrationsprogrammet var 42 pct. Uanset kontanthjælpsanciennitet er der lignende forskelle.

▸ Kontanthjælpsmodtagere får meget indsats, mens de er i programmet, men meget mindre, når de træder ind i det generelle kontanthjælpssystem.

Kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet har størst sandsynlighed for at få en aktiv indsat, mens ikke-vestlige indvandrere uden for integrationsprogrammet har mindre sandsynlighed for at få en indsats end personer med dansk baggrund, som har været lige så længe på kontanthjælp jf. figur 4. Det særlige fokus, der er på gruppen, mens de er i programmet, forsvinder altså så snart de forlader programmet og modtager den generelle indsats i kontanthjælpssystemet.

Figur 4 Kontanthjælpsanciennitet og sandsynligheden for at have fået en aktiv indsats i de seneste tolv uger. Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, uge 20 2014



Note: Der indgår 20.300 ikke-vestlige indvandrere uden for integrationsprogrammet, 5.700 ikke-vestlige indvandrere i integrationsprogrammet og 65.100 personer med dansk baggrund i målingen. Unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse uden for integrationsprogrammet modtager uddannelseshjælp, mens alle deltagere i integrationsprogrammet får kontanthjælp. For at gøre grupperne sammenlignelige indgår derfor både kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i opgørelsen af ikke-vestlige indvandrere uden for programmet og personer med dansk baggrund
Kilde: DREAM

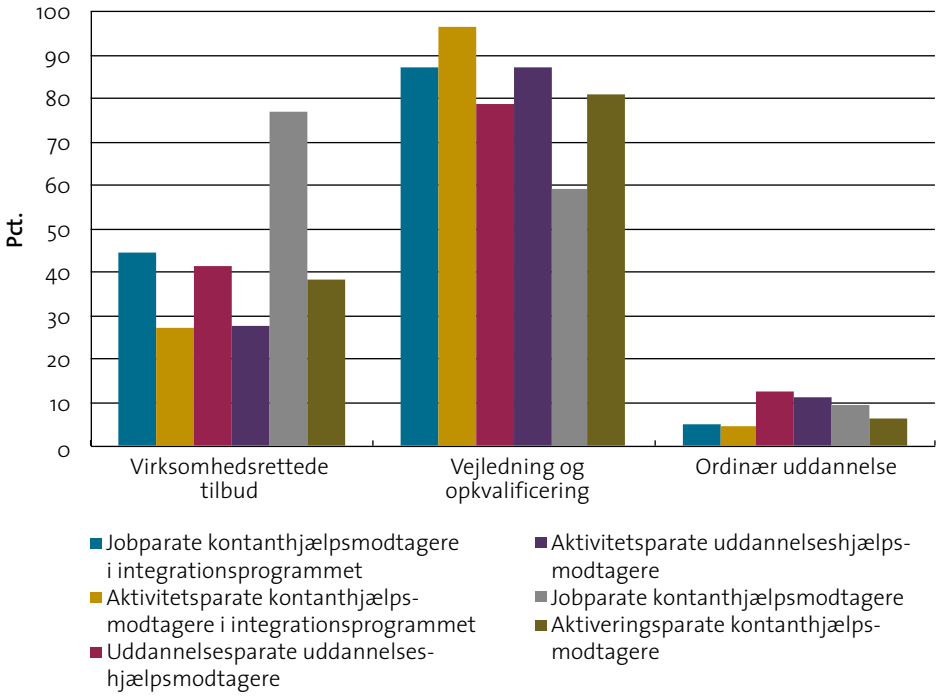
Blandt kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet, uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere generelt, bliver virksomhedsrettede tilbud brugt mindst og vejledning og opkvalificering brugt mest blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i programmet, hvis man tager højde for, at deltagere i programmet samlet set oftere får en aktiv indsats, se figur 5. Resultatet skal ses i lyset af, at danskuddannelsen, som er kategoriseret under vejledning og opkvalificering, fylder relativt meget i programmet. Det er ikke muligt at opgøre, hvor stor en del af den vejledning og opkvalificering, som gives, der er danskuddannelse og forberedelse hertil.

Langt størstedelen af kontanthjælpsmodtagerene i integrationsprogrammet var visiteret som aktivitetsparate, og under 5 pct. er jobparate.[24] Blandt jobparate kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet er 45 pct. af indsatsen virksomhedsrettet. Blandt jobparate kontanthjælpsmodtagere generelt har 77 pct. af de aktiverede fået en virksomhedsrettet indsats. Blandt uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere har 42 pct. af de aktiverede fået et virksomhedsrettet tilbud. Blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har 27 pct. af de aktiverede fået en virksomhedsrettet indsats.

Ordinær uddannelse bliver oftere givet til både uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere generelt end til kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet.

24 I januar-november 2014 var 88 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet visiteret som aktivitetsparate og 4 pct. som jobparate. De resterende 8 pct. var endnu ikke blevet visiteret, hvilket typisk skyldes, at kontanthjælpsforløbet er forholdsvis nyt.

Figur 5 Tilbud til kontanthjælpsmodtagere i og uden for integrationsprogrammet og uddannelseshjælpsmodtagere, januar-oktober 2014



Note: Andelene i figuren er bergnet ud fra, hvor mange ydelsesmodtagere i gruppen, der har modtaget den angivne type tilbud i forhold til det samlede antal aktiverede ydelsesmodtagere i gruppen. Hvis en person har modtaget mere end en type tilbud, vil vedkommende optræde flere gange i beregningen. Kategorien virksomhedsrettet tilbud består af virksomhedspraktik, nytteindsats, løntilskud og rotationsvikar. Opgørelsen for uddannelseshjælpsmodtagere dækker over perioden januar-november 2014.
Kilde: Jobindsats.dk

I januar-oktober 2014 deltog 11.100 kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet i kortere eller længere tid og heraf havde 2.200 svarende til godt 20 pct. været i virksomhedspraktik og 800 personer svarende til godt 7 pct. havde været i løntilskud.[25] En lang række kommuner bruger slet ikke løntilskud som aktivt tilbud til deltagere i integrationsprogrammet, men i de fem kommuner, hvor den største del af kontanthjælpsmodtagerne i integrationsprogrammet har været i løntilskud, har over 15 pct. fået denne type indsats. I de fem kommuner, der bruger virksomhedspraktik som tilbud til kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet mest, har over 40 pct. af gruppen været i virksomhedspraktik, mens de fem kommuner, der bruger indsatsen mindst, har haft under 5 pct. i virksomhedspraktik. Potentialet for mere virksomhedsrettet indsats til kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet vil således kunne udnyttes bedre, hvis de kommuner, der bruger virksomhedsrettede indsatser mindst, begynder at bruge denne type indsats i samme grad som de kommuner, der bruger indsatsen mest.

▸ Potentiale for mere virksomhedsrettet indsats til kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet

Som tidligere nævnt foreligger der på nuværende tidspunkt ikke data på individniveau om deltagere i integrationsprogrammet, der ikke modtager kontanthjælp, og dette afsnit belyser således kun den aktive indsats for kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet. Det vurderes, at selvforsørgende kun i begrænset omfang får beskæftigelsesrettede tilbud.

25 Den samme person kan få både løntilskud og virksomhedspraktik. Nytteindsats og jobrotationsvikariater bliver stort set ikke benyttet som indsats for kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet.

▸ **Ca. 30 pct. er i job eller uddannelse efter tre år i integrationsprogrammet**

10. Afgang til uddannelse og beskæftigelse

En analyse lavet med udgangspunkt i DREAM og oplysninger om kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet viser, at et år efter kontanthjælpsmodtagere starter i integrationsprogrammet er der samlet set 13 pct., der er kommet i job eller uddannelse. Andelen to, tre og fire år efter start i programmet er henholdsvis 21, 30 og 34 pct.[26]

Efter tre års integrationsprogram er knap en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne i job eller uddannelse jf. tabel 4. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er muligt at sige, om afgangen til job og uddannelse skyldes integrationsprogrammet eller om afgangen ville have været højere/lavere, hvis personerne havde fået en anden eller ingen indsats.

De kontanthjælpsmodtagere, der efter programmets afslutning ikke er i job eller uddannelse, er typisk fortsat på kontanthjælp, men der er også en gruppe selvforsørgende og en lille andel har fået tilkendt førtidspension. Kun et meget begrænset antal overgår til fleksjob.[27]

▸ **Afgangen til job og uddannelse er størst for unge og for mænd**

Der er meget stor forskel på afgangsraten til uddannelse og beskæftigelse for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet jf. tabel 4. Tre år efter start i integrationsprogrammet er 33 pct. af mændene kommet i job eller uddannelse, mens 26 pct. af kvinderne er det. Blandt personer under 30 år var 38 pct. i job eller uddannelse tre år efter start i programmet, mens det blandt personer mellem 50 og 60 år kun var 6 pct.

Tabel 4 Andel i job eller uddannelse et, to, tre og fire år efter start i integrationsprogrammet samlet og for forskellige grupper.

	Andel i beskæftigelse eller uddannelse i procent			
	Et år efter start i programmet	To år efter start i programmet	Tre år efter start i programmet	Fire år efter start i programmet
I alt	13	21	30	34
Kvinder	13	20	26	30
Mænd	13	22	33	37
16-29 år*	14	25	38	44
30-49 år*	13	17	22	23
50-60 år*	5	6	6	8
Afghanistan	12	22	32	42
Irak	11	17	25	29
Iran	7	14	27	34
Syrien	5	11	21	27
Somalia	3	9	21	**
Flygtninge***	6	15	27	34
Familiesammenførte***	25	36	37	37
Uoplyst opholdsgrundlag***	17	20	28	30

Note: Andelene er beregnet på baggrund af personer, der startede i integrationsprogrammet i perioden uge 1 2009- uge 35 2013. Landene i tabellen er valgt, fordi det er de fem lande, flest i integrationsprogrammet i perioden 2009-2013 kommer fra.
* Alderen er opgjort ved starten i integrationsprogrammet
** Andel somaliere, der er kommet i job eller uddannelse fire år efter start i integrationsprogrammet er ikke vist i tabellen, da kun meget få (under 100) somaliere har været fire år i Danmark efter start på integrationsprogrammet i den analyserede periode (2009-2013).
***Opholdsgrundlag er beregnet på baggrund af et særudtræk fra Udlændingestyrelsen. Blandt personer med uoplyst opholdsgrundlag indgår også en mindre del, der er registreret som EU/EØS borgere, der ikke er familiesammenførte. Denne gruppe burde ikke være i integrationsprogrammet og derfor betragtes opholdsgrundlaget som fejlregistreret.
Det er på baggrund af de tilgængelige data ikke muligt at opgøre, om en person er familiesammenført til en flygtning eller andre.
Kilde: DREAM og data fra STAR

26 Analysen bygger på kontanthjælpsmodtagere, der startede i integrationsprogrammet i perioden uge 1 2009 - uge 35 2013. Kun personer, hvor der er gået mere end henholdsvis to, tre og fire år siden start i integrationsprogrammet, indgår i beregningen af andelen i beskæftigelse og uddannelse efter henholdsvis to, tre og fire år.

27 Analysen af hvilken forsørgelse personer, der har afsluttet integrationsprogrammet overgår til, er lavet på baggrund af personer, der afsluttede et integrationsprogram i 2012. Personer, der har afsluttet et integrationsprogram i 2012 defineres som personer, der har afsluttet et program og som ikke har startet et nyt forløb i programmet i perioden 1. januar 2013 til 1. maj 2014. Da reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft 1. januar 2013 vil afgangene fra integrationsprogrammet muligvis have ændret sig. Det vurderes, at nogle personer, der før reformen ville have fået førtidspension, nu i stedet får ressourceforløb, mens andelen, der overgår til fleksjob, sandsynligvis er nogenlunde uændret.

I perioden 2009-2013 var de fem hyppigste nationaliteter blandt kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet afghanere, somaliere, syrere, irakere og iranere. Blandt afghanere var 12 pct. i job eller uddannelse et år efter start i integrationsprogrammet, mens det blandt somaliere kun var 3 pct. Tre år efter programstart var 32 pct. af afghanerne og 21 pct. af somalierne i uddannelse eller job.[28]

'I perioden 2009-2013 havde knap tre ud af fem kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet flygtningestatus, mens godt hver femte var familiesammenført. Den resterende femtedel har uoplyst opholdsgrundlag.[29] Blandt flygtninge er der en mindre andel, der er overgået til job eller uddannelse et år efter start i programmet end blandt familiesammenførte (henholdsvis 6 og 25 pct.). Fire år efter start i integrationsprogrammet er andelen af flygtninge i job eller uddannelse dog omtrent på niveau med andelen af familiesammenførte (henholdsvis 34 og 37 pct.).[30]

Overstående analyse viser, at afgangsraten til job og uddannelse fra det nuværende integrationsprogram for kontanthjælpsmodtagere er meget forskellig for de forskellige grupper. Dette afspejler muligvis, at programdeltagerne har forskellige udgangspunkter. Desuden varierer det meget fra år til år, hvem der får opholdstilladelse i Danmark og dermed hvem, der deltager i integrationsprogrammet. Forskydninger i sammensætningen af programdeltagerne kan således have indflydelse på, hvor effektivt programmet er i forhold til at opnå beskæftigelse eller uddannelse.

Analysen viser, at det er meget forskelligt, hvor hurtigt udlændinge under integrationsprogrammet afgår fra integrationsprogrammet til ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Dette tyder på, at nogle nyankomne har brug for en længerevarende indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet, mens andre vil kunne klare sig med mindre indsats.

11. Udfordringer

Den særlige integrationsindsats, der tilbydes nyankomne flygtning og familiesammenførte udlændinge efter integrationsloven har ikke været en del af de senest gennemførte reformer på beskæftigelsesområdet. Rammerne og indholdet i integrationsprogrammet er i det store hele forblevet uændret de senere år.

Formålet med denne delrapport er at se på, om nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge får en tilstrækkelig effektiv og virkningsfuld beskæftigelsesindsats, som hjælper dem i uddannelse eller beskæftigelse.

28 Der er foretaget fire simple logistiske regressioner, der undersøger sandsynligheden for at være i job/uddannelse henholdsvis et, to, tre og fire år efter start i integrationsprogrammet, hvor der kontrolleres for alder, køn, etnicitet og år. Etnicitet er repræsenteret ved dummyer for de fem hyppigste etniciteter i analyseperioden: afghansk, irakisk, iransk, syrisk og somalisk. Der er medtaget årsdummyer for at korrigere for eventuelle konjunkturforskelle i de år, de forskelle (etniske) grupper startede i programmet. Selv, når der kontrolleres for år, er der signifikante forskelle i sandsynligheden for at være i job/beskæftigelse for de forskellige grupper.

29 Der gøres opmærksom på, at de statistiske oplysninger om opholdsgrundlag ifølge Justitsministeriet er behæftet med usikkerhed, da udlændingesystemerne er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystemer og ikke som egentlige statistiksystemer.

30 Der er foretaget fire simple logistiske regressioner, der undersøger sandsynligheden for at være i job/uddannelse henholdsvis et, to, tre og fire år efter start i integrationsprogrammet, hvor der kontrolleres for alder, køn, etnicitet, opholdsgrundlag og år. I disse estimeringer er der signifikant forskel på sandsynligheden for forskellige grupper for at være i job/uddannelse et år efter start i integrationsprogrammet. Men i estimeringen af sandsynligheden for at være i job/uddannelse to år efter start i programmet er etnicitet ikke statistisk signifikant, mens hverken etnicitet eller opholdsgrundlag har statistisk signifikant betydning for sandsynligheden for at være i job/uddannelse tre og fire år efter start. Insignifikansen af opholdsgrundlag og etnicitet skyldes dels, at der er sammenhæng mellem de to variable og at datagrundlaget for afgangen efter tre og fire år er i det mindste til at kontrollere for alle variable på en gang.

Sammenfattende kan analyserne i delrapporten opsummeres til følgende udfordringer:

Begrænset afgang til beskæftigelse

Et år efter start i integrationsprogrammet er 13 pct. af deltagerne i beskæftigelse eller uddannelse, mens andelen to, tre og fire år efter start i programmet er henholdsvis 21, 30 og 34 pct.[31] Tre år efter start i integrationsprogrammet er kun godt en tredjedel i job eller uddannelse.

Flygtninge og familiesammenførte som (fortsat) er ledige efter programmets afslutning er typisk på kontanthjælp

De personer, der efter programmets afslutning (fortsat) er ledige, er typisk på kontanthjælp, og en lille andel har fået tilkendt førtidspension. Kun et meget begrænset antal overgår til fleksjob.

Nyankomne får ikke den indsats, der mest effektfuldt fører til beskæftigelse og selvforsørgelse

For gruppen af ikke-vestlige indvandrere eksisterer en del studier om effekten af forskellige beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser, som viser, at virksomhedsrettede indsatser i gennemsnit virker bedst. Blandt flygtninge og familiesammenførte kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet bliver virksomhedsrettede tilbud, som er det mest effektfulde, dog brugt mindst og vejledning og opkvalificering brugt mest.

Integrationsprogrammet mangler de nye centrale redskaber

Integrationsprogrammet har ikke været en del af de seneste års reformer på beskæftigelsesområdet. Derfor tilbydes kontanthjælpsmodtagere i integrationsprogrammet ikke i udgangspunktet de redskaber, der er kommet til med reformerne, som fx en koordinerende sagsbehandler.

Behov for øget fleksibilitet i programmet

Regeringens uafhængige Task Force om integration har peget på, at det nuværende integrationsprogram, som har en varighed på op til tre år, i nogle tilfælde bliver brugt på måder, som kan fastholde udlændinge i forløb, der ikke nødvendigvis giver den hurtigste vej til beskæftigelse, selvforsørgelse og aktivt medborgerskab. Analysen i afsnit 5 viser, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte udgør en sammensat målgruppe. Den store variation i, hvem og hvor mange, der starter i integrationsprogrammet de enkelte år, og hvilke kompetencer og udfordringer de har, stiller store krav til fleksibiliteten i indsatsen, samt til at kommunerne, som skal tilrettelægge og varetage den beskæftigelsesrettede indsats, har de fornødne kompetencer til at give den rigtige indsats.

Stor variation i målgruppen for integrationsprogrammet

Den relativt heterogene gruppe af udlændinge stiller krav til kommunernes sagsbehandlere, om hurtigst muligt efter ankomsten at få skabt et overblik over den enkelte nyankomnes ressourcer, kompetencer og helbredsmæssige forudsætninger for dermed at kunne vurdere, *hvilke* indsatser, der er relevante for den enkelte, og *hvornår* i forløbet de forskellige indsatserne skal igangsættes.

Manglende kontinuitet i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

Analysen peger på, at det kan være en udfordring at bevare kontinuiteten i indsatsen og et fokus på den enkelte, når der sker en overgang fra integrationsprogrammet til den generelle indsats.

31 Analysen bygger på kontanthjælpsmodtagere, der startede i integrationsprogrammet i perioden uge 1 2009- uge 35 2013.

Litteraturliste

- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. og Rosholm, M. (2009): *The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark, Labour Economics, 16(4): 409-417.*
- Hayfron, J. E. (2001): *Language Trainin, Language Proficiency and Earnings of Immigrants in Norway, Applied Economics, 33(15): 1971-1979.*
- Isphording, I. E. (2014): *Language and Labor Market Success.*
- KORA (2013): *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere.*
- Røed, K. og Raaum, O. (2006): *Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 68(5): 541-568.*
- Task Forcen om integration 2013: *"Målrettet integration – et fælles ansvar - Anbefalinger fra Task force om integration"*

BILAG 1: Task Forcens anbefalinger om en kort og mere fleksibel introduktionsperiode

Task Force om integration anbefaler en kort og mere fleksibel introduktionsperiode

Task Forcen peger på, at den nuværende relativt lange introduktionsperiode kan stå i vejen for, at den nye borger tager ansvaret for at bringe egne ressourcer og kompetencer i spil, som kan hjælpe den enkelte i beskæftigelse (Task Forcen om integration: 2013). Task Forcen gør ligeledes opmærksom på, at det nuværende lange integrationsprogram i nogle tilfælde bliver brugt på måder, som kan fastholde udlændinge i forløb, der ikke nødvendigvis giver den hurtigste vej til beskæftigelse, selvforsørgelse og aktivt medborgerskab.

Task Forcen anbefaler derfor, at den nuværende introduktionsperiode skal være mere intensiv, fleksibel og som udgangspunkt højst vare ét år mod i dag op til tre år– medmindre den nye borger har særlige behov.

Task Forcen understreger dog, at det med en kortere introduktionsperiode er særligt vigtigt, at kommunen hurtigt afklarer den nye borgers kompetencer og behov og igangsætter aktiviteter og indsatser, der kan fremme beskæftigelse og aktivt medborgerskab.

Endvidere fremhæver Task Forcen, at når nyankomne borgere hurtigere overgår til den generelle indsats, vil mange kommuner have behov for at styrke fagligheden i det generelle system, så det rummer de nødvendige spidskompetencer til at håndtere de særlige udfordringer hos fx traumatiserede og analfabeter.

Derudover anbefaler Task Forcen, at kommunerne skal operere med én sammenhængende plan for integration; at det skal være lettere at kombinere danskuddannelse med beskæftigelse; jobcentrene skal inddele gruppen af flygtninge/indvandrere i mere præcise målgrupper med forskellige typer af indsatser mv.; at der skal sættes en stram tidsfrist for, hvornår afklaringen af nyankomne borgeres medbragte kvalifikationer skal være på plads, og kommunerne skal så vidt muligt tilbyde nyankomne flygtninge et ordinært job eller virksomhedsrettede indsatser i løbet af de første seks måneder mv.

Task Forcens anbefalinger[32] bygger på 10 kommunebesøg[33] og generel erfaringsindsamling.

32 Task forcen er kommet med 18 anbefalinger inden for fem temaområder: 1) modtagelse af nyankomne flygtninge og familiesammenførte, 2) beskæftigelse, 3) udsatte familier med anden etnisk baggrund end dansk, 4) indsats i de udsatte boligområder og 5) medborgerskab

33 Task Forcen besøgte 10 udvalgte kommuner, som omfattede: Aarhus, Ringkøbing-Skjern, Esbjerg, Hedensted, Fredericia, Hillerød, Roskilde, Slagelse, Ishøj og København.