

Forenkling af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Foranalyse



Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	4
1.1	De politiske intentioner – afsæt for foranalysen	4
1.2	Afgrænsning af foranalysen	5
1.3	Proces for udarbejdelse	6
2.	Designprincipper og gevinster for forenklet LAB	8
2.1	Mulige gevinster ved forenkling	8
2.2	Designprincipper for en gennemskrivning af LAB	9
2.3	Opbygning af forslagskataloget	10
2.4	Samspil mellem LAB og relaterede regler og love	12
3.	Forslag til gennemskrivning af LAB	13
3.1	Forslag 1.1: Lovteknisk og strukturel gennemskrivning	13
3.2	Forslag 1.2: Formålsparagraffen opdateres	14
3.3	Forslag 1.3: Anvendelsen af bemyndigelser forenkles	17
3.4	Forslag 1.4: Regler om organisering og ansvar samles	17
3.5	Forslag 1.5: Regler i tilknytning til det individuelle kontaktforsløb samles	19
3.6	Forslag 1.6: Særlige (midlertidige) ordninger samles	19
3.7	Forslag 1.7: Bevilling og indsats adskilles	20
3.8	Forslag 1.8: Regler, der understøtter beskæftigelsesindsatsen, samles	21
3.9	Forslag 1.9: Regler for virksomheder og beskæftigede samles	22
3.10	Forslag 1.10: Regler om løntilskud for målgruppe 2.8 flyttes (isbryderordningen)	23
3.11	Forslag 1.11: Reglerne om statens refusion til kommunerne flyttes	24
3.12	Forslag 1.12: Mindre justeringsforslag om opgave- og ansvarsfordeling mellem a-kasser og jobcentre	24
4.	Forslag til sanering med materielle konsekvenser	26
4.1	Forslag 2.1: Analyse af reglerne om statens refusion til kommunerne	26
4.2	Forslag 2.2: Analyse af opgørelse af forsørgelsesperioder	27
4.3	Forslag 2.3: Ensartet opgørelse af tidsperioder	28
4.4	Forslag 2.4: Øget og bedre digitalisering	28
5.	Forslag til forenkling med mere vidtgående materielle ændringer	30
5.1	Redskabsviften	31
5.1.1	Vejledning og opkvalificering	31
5.1.2	Virksomhedspraktik	33
5.1.3	Ansættelse med løntilskud	35
5.1.4	Mentorstøtte	38
5.2	Det individuelle kontaktforsløb	39
5.2.1	Regler om tilmelding, cv og plan	40
5.2.2	Regler om samtaler	41
5.3	Ret og pligt	45
5.4	Målgruppestrukturen	47
5.4.1	Samme målgrupper og færre undermålgrupper	48
5.4.2	Flere målgrupper og færre undermålgrupper	49
5.4.3	Færre målgrupper og færre undermålgrupper	50

Kontakt

Spørgsmål vedrørende denne foranalyses indhold kan stilles til:

- Andreas Nikolajsen, partner, tlf. 30934068, e-mail anikolajsen@deloitte.dk.

Om Deloitte Consulting – fra ide til virkelighed

Deloitte Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomi-styring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige og den private sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i komplekse miljøer. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idestadie til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Consulting med Deloittes kompetencer indenfor revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, der er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Consulting
Telefon 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40
deloitteconsulting@deloitte.dk
deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Consulting
Postboks 1600
0900 København

1. Indledning

Som del af beskæftigelsesreformen fra 2014 er det aftalt, at loven om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) skal forenkles. Dette omfatter en gennemskrivning og en sanering. Derfor har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bedt Deloitte om at gennemføre en foranalyse af forslag, der kan indgå i en gennemskrivning af LAB.

LAB er det centrale omdrejningspunkt for indsatsen på beskæftigelsesområdet. Loven blev vedtaget i 2003 som udmøntning af reformen Flere i arbejde. I Flere i arbejde blev der blandt andet lagt vægt på, at beskæftigelsesindsatsen skulle have sin egen lovgivning, og at reglerne for blandt andet kontaktførelse og beskæftigelsesindsats skulle forenkles og harmoniseres.

Siden 2003 har LAB løbende udviklet sig i takt med den række af reformer, der er implementeret på beskæftigelsesområdet, herunder reformen af førtidspension og fleksjobordningen i 2012, kontanthjælpsreformen i 2013, sygedagpengereformen i 2013 og beskæftigelsesreformen i 2014. Reformen, der med afsæt i løbende politiske intentioner og ny viden om evidensbaserede metoder i beskæftigelsesindsatsen har medført nye målgrupper, nye redskaber, nye forløbstyper og nye rammer for kontakten med borgerne. Ændringerne har gradvis øget kompleksiteten i LAB for både borgerne og sagsbehandlerne i jobcentret.

1.1 De politiske intentioner – afsæt for foranalysen

I aftalen om beskæftigelsesreformen er forligspartierne (Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre) enige om, at kommunerne skal have styrkede incitament og større frihedsgrader til at tilrettelægge en meningsfuld indsats for den enkelte ledige. Det skal blandt andet ske ved, at beskæftigelsesindsatsen afbureaukratiseres, så arbejdsprocesser i kommunerne bliver forenklet, og der sikres mere effektive arbejdsgange. Det drejer sig blandt andet om, at de centrale love på beskæftigelsesområdet gennemskrives, og at ansættelse med offentligt løntilskud afbureaukratiseres. Endvidere skal der sikres en enkel og mere effektiv administration via digitalisering.

Aftaletekst fra beskæftigelsesreformen

Gennemskrivning af loven om en aktiv beskæftigelsesindsats og loven om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats

Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats og loven om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats erstattes af helt ny lovgivning. Det gøres ved at gennemskrive, sanere og forenkler de nuværende love. Initiativet skal, sammen med de øvrige regelforenklingsinitiativer, gøre lovene enklere at administrere for kommunerne og lettere at forstå for borgerne.

Gennemskrivningen og forenklingen af reglerne er et omfattende arbejde, da reglerne er blevet til via mange forskellige forlig igennem årene. Arbejdet kan således involvere flere forskellige forligskredse, der skal være enige om den samlede lov.

Alle 16 målgrupper i LAB vil kunne være omfattet af initiativet.

Med afsæt i den politiske aftale om beskæftigelsesreformen er formålet med foranalysen at tilvejebringe et grundlag for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) videre analyse og arbejde med gennemskrivning af LAB.

Foranalysen skal understøtte en gennemskrivning af LAB, der kan:

1. Lette administrationen af loven i jobcentre og a-kasser.
2. Gavne borgerne gennem mere forståelige regler og heraf klarere vejledning.
3. Udnytte mulighederne i og understøtte øget digitalisering.

Fokus for foranalysen er først og fremmest at identificere mulige forslag til en gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB, der kan foretages indenfor rammerne af de politiske intentioner, der ligger til grund for de senere års reformer af beskæftigelsesindsatsen. Foranalysen vil dog også identificere muligheder for forenkling gennem mere grundlæggende ændringer, der kan have mere materielle og beskæftigelsespolitiske konsekvenser.

1.2 Afgrænsning af foranalysen

Som det fremgår af reformteksten er det LAB og loven om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, der skal gennemskrives og forenkles. Sidstnævnte blev erstattet af og forenklet med loven om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., der trådte i kraft 1. januar 2015. Denne foranalyse fokuserer således på mulighederne for gennemskrivning af LAB.

Om LAB

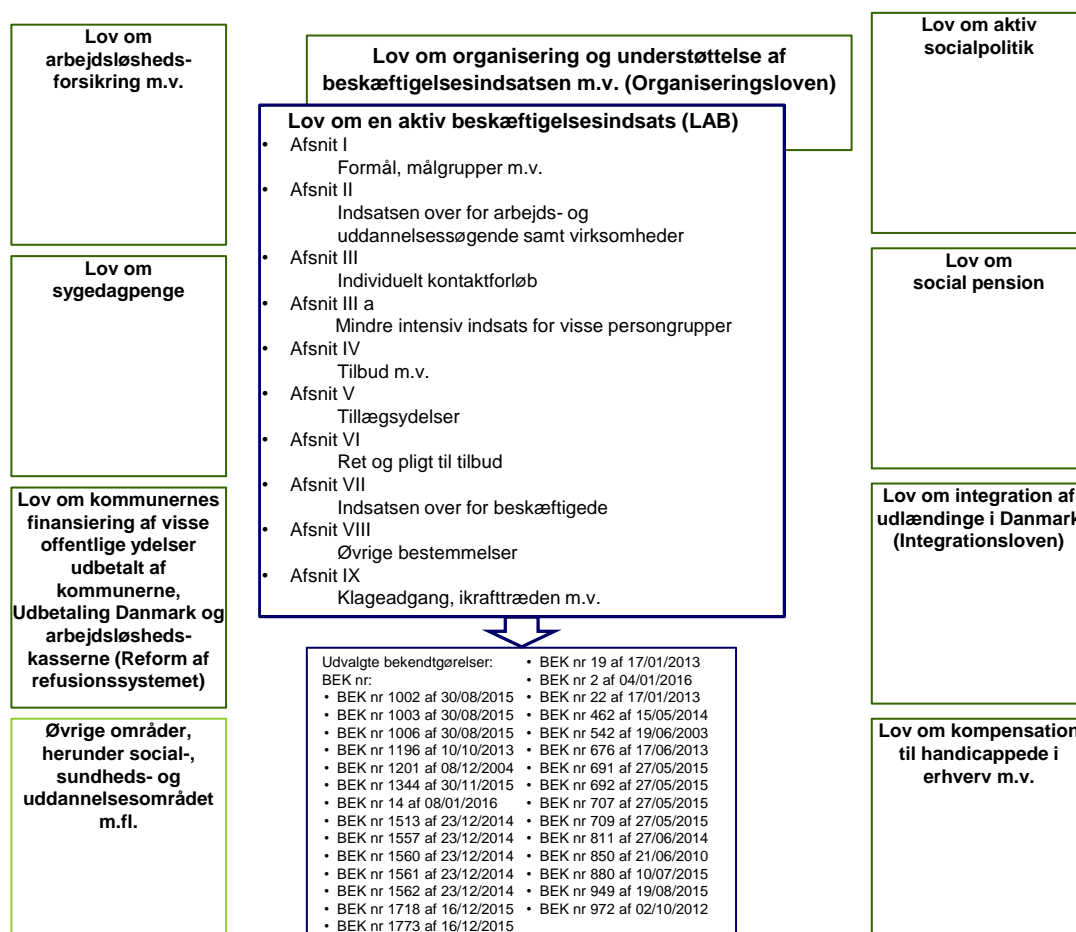
LAB regulerer beskæftigelsesindsatsen for ledige. LAB omfatter regler om, hvordan jobcentre og a-kasser understøtter, at de ledige kommer i vedvarende beskæftigelse og de lediges ret og pligt i forbindelse hermed dels gennem regler om et individuelt kontaktførelse, der blandt andet omfatter samtaler med de ledige, dels gennem regler om tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, der skal bringe de ledige tættere på ordinær beskæftigelse.

LAB omfatter også regler om en række særlige ordninger, for eksempel fleksjob og ressourceforløb for ledige, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for at få hjælp til at komme eller være i beskæftigelse. Herudover omfatter reglerne i LAB en række tilskudsmuligheder og indsats, der understøtter indsatsen for de lediges beskæftigelse i form af eksempelvis hjælpemidler og befordringsgodtgørelse.

Desuden regulerer LAB servicen til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse.

I praksis er anvendelse af reglerne i LAB og den samlede indsats for borgerne præget af det samlede lovkompleks, der regulerer indsatsen for og dialogen med den enkelte borger. Dette omfatter dels bekendtgørelserne knyttet til LAB, dels øvrige love på beskæftigelsesområdet (fx arbejdsløshedsforsikringsloven, aktivloven, sygedagpengeloven, finansieringsloven og organiseringsloven) og dels tilgrænsende lovområder med væsentlig betydning for beskæftigelsesindsatsen (fx serviceloven, pensionsloven, integrationsloven, vejledningsloven, erhvervsskoleloven og sundhedsloven). I figur 1.1 er illustreret det centrale lovgivningskompleks omkring LAB.

Figur 1.1 | Oversigt over eksisterende lovgivning på området



1.3 Proces for udarbejdelse

Foranalysen er gennemført i samarbejde med en arbejdsgruppe bestående af STAR (formand), KL og Beskæftigelsesministeriets departement. Arbejdsgruppen har undervejs i foranalysen været tæt involveret i arbejdet gennem en møderække, hvor foranalysens tilgang, løbende analyser, foreløbige resultater og den endelige udformning er blevet drøftet. Endvidere har STAR været direkte involveret i selve analysen af reglerne i LAB ved at bidrage med juridiske kompetencer.

Endvidere er foranalysen blevet drøftet på tre møder i en følgegruppe bestående af STAR (formand), Beskæftigelsesministeriets departement, KL, Digitaliseringsstyrelsen, Akademikernes Centralorganisation (AC), AK-Samvirke, DA, LO, FTF, Ankestyrelsen, Dansk Socialrådgiverforening, HK, Danske Handicaporganisationer og Danske Patienter.

Udover drøftelser i arbejdsgruppen og følgegruppen er foranalysen baseret på følgende aktiviteter:

- Indledende nøgleinterview med henholdsvis KL, STAR's digitaliseringskontor, STAR's juristgruppe med ansvaret for LAB, Ankestyrelsen og direktionsniveauet på beskæftigelsesområdet i tre udvalgte kommuner.
- Tekstanalyse med gennemgang og kodning af de enkelte regler i LAB. Tekstanalysen er anvendt til analyse af LAB's struktur og opbygning.
- Involvering af kommuner og a-kasser gennem workshops med sammenlagt 13 a-kasser og 8 kommuner.

- Interview med de primære it-leverandører på beskæftigelsesområdet (KMD og Schultz).

På baggrund af drøftelserne i arbejds- og følgegruppen og den beskrevne involvering har Deloitte i denne foranalyse opsamlet de centrale forslag til en gennemskrivning og forenkling af LAB.

2. Designprincipper og gevinster for forenklet LAB

Gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB har grundlæggende til formål at gøre loven lettere at forstå og lettere at administrere efter samt understøtte og afspejle organiseringen af arbejdet i jobcentrene. Gevinsterne ved en forenkling af LAB vil således skulle findes i form af administrative besparelser, øget kvalitet og deraf følgende styrkede effekter af indsatsen i jobcentrene.

I det følgende gives et rids af de mulige gevinster, en forenkling af LAB kan medføre, ligesom der præsenteres et antal designprincipper for en forenklet LAB, der er identificeret i forbindelse med foranalysen. Afslutningsvis i kapitlet introduceres et samlet overblik over de forslag til gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB, der er identificeret i foranalysen, herunder forslag til, hvilke uddybende analyser der eventuelt vil skulle igangsættes for nærmere at beskrive gevinster og effekter ved nogle enkeltforslag.

Nogle af forslagene kan umiddelbart implementeres i forbindelse med en gennemskrivning af LAB, idet de ikke indebærer væsentlige materielle ændringer. Andre af forslagene omfatter sanering af LAB med materielle konsekvenser. Og nogle forslag indebærer grundlæggende forenkling af LAB med mere vidtgående materielle konsekvenser. Der er en direkte sammenhæng mellem, i hvilken grad forslagene indebærer materielle ændringer og deres forenklingspotentiale. Skal det fulde potentiale ved en forenkling af LAB realiseres, kræves en grundlæggende ændring af målgruppestrukturen i LAB, der samtidig vil have vidtgående materielle konsekvenser.

2.1 Mulige gevinster ved forenkling

LAB's målgrupper omfatter en ganske betydelig gruppe personer. En stor del af de knap 650.000 fuldtidspersoner, der er opgjort i tabellen nedenfor, vil have modtaget en indsats i jobcentrene. Sygedagpengemodtagerne modtager dog i mindre omfang en indsats, da de omfatter mange kortvarige forløb, og førtidspensionisterne modtager ligeledes meget sjældent indsats i jobcentrene.

Tabel 2.1 | Antal personer, der har modtaget en ydelse i 2015

Ydelse	Antal fuldtidspersoner
A-dagpenge	87.014
Arbejdsmarkedsydelse	9.721
Kontanthjælp	108.878
Uddannelseshjælp	41.901
Revalidering	6.854
Forrevalidering	1.246
Sygedagpenge	69.111
Jobafklaringsforløb	9.990
Ressourceforløb	12.184
Ledighedsydelse	14.618
Fleksjob	60.934
Førtidspension	221.153

Kilde: Jobindsats.dk.

Note: Alle personer, der har modtaget den valgte ydelse i kortere eller længere tid indenfor i 2015, er omregnet til antal fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed på den valgte ydelse i perioden.

I Finansministeriets, Beskæftigelsesministeriets og KL's fælles analyse af jobcentrenes resourceforbrug fra juni 2014 fremgår det, at jobcentrene beskæftiger cirka 9.100 årsværk, og omkostningerne til driften af jobcentrene udgør cirka 4,5 mia. kr., hvoraf 90 procent udgøres af lønudgifter til sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og administrative medarbejdere/ ledelse.

Endvidere er det i Finansministeriets, Beskæftigelsesministeriets og KL's analyse opgjort, at jobcentermedarbejderne ud af den gennemsnitlige arbejdstid anvender 26 procent på direkte kontakt med borgere og virksomheder, hvilket er på linje med indikationer fra tidligere analyser. På den baggrund konkluderes det i analysen, at der er et betydeligt potentiale ved en bedre anvendelse af ressourcerne i jobcentrene gennem ændringer både af regelsættet og af jobcentrenes praksis. En bedre anvendelse af ressourcerne kan for eksempel frigive ressourcer til mere direkte kontakt med borgere og virksomheder og dermed understøtte en bedre beskæftigelsesindsats.

Der er således tale om en volumen i såvel ressourcer som målgrupper, hvor selv mindre, administrative forenklinger samlet set kan have en betydelig effekt. Den relativt store volumen driver i sig selv også en kompleksitet, der i kombination med et komplekst og detaljeret regelsæt risikerer at drive et væsentligt administrativt resourceforbrug til styring, tilrettelægning og koordinering i kommunerne. Regelkompleksiteten vil ofte også nødvendiggøre opbygning af interne administrative funktioner til at understøtte regelfortolkning og implementering af nye regler, jf. blandt andet også Finansministeriets, Beskæftigelsesministeriets og KL's analyse.

En gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB kan dermed medvirke til at styrke kommunernes muligheder for at tilrettelægge en meningsfuld indsats for borgerne og effektive arbejdsgange i jobcentret. Dette kan frigøre administrative ressourcer, der kan anvendes til mere borgerrettede aktiviteter og til at understøtte en effektiv beskæftigelsesindsats.

2.2 Designprincipper for en gennemskrivning af LAB

I forhold til en gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB er der i forbindelse med møder i arbejdsgruppen samt workshopper og interview identificeret en række designprincipper. Designprincipperne har været anvendt som retningsgivende for analysearbejdet og kan ligeledes være retningsgivende for en efterfølgende gennemskrivning af LAB.

1. Én indsatslov til alle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen

Sigtet er, at indsatser for alle målgrupper skal være samlet i LAB. Indsatser omfatter både det individuelle kontaktføreløb og de beskæftigelsesrettede tilbud. Dette var også udgangspunktet for LAB, da loven blev vedtaget i 2003 i forbindelse med reformen Flere i arbejde. En gennemskrivning skal sikre, at LAB står tydeligt som en lov, hvor reglerne om indsatsen er samlet. Dette indebærer samtidig et særligt fokus på, at regler, der ikke omfatter indsatsen, flyttes eller saneres.

2. Tydelig redskabsvifte for alle målgrupper

Viften af redskaber i beskæftigelsesindsatsen, der er fælles på tværs af målgrupper, skal være klar og tydelig i sit omfang og indhold. Designprincippet indebærer, at redskaberne er fælles på tværs af målgrupper.

3. Forenklede målgrupper med ens regler for den enkelte målgruppe

Målgrupperne i LAB skal fremstå så enkle som muligt. Antallet af målgrupper i LAB har udviklet sig fra de oprindelige 8 målgrupper i 2003 til de nuværende 14, der for stort set alle målgruppers vedkommende optræder med yderligere underopdelinger i forhold til alder, jobparathed mv. LAB indeholder endvidere i dag en lang række bestemmelser om, hvordan redskaber, det individuelle kontaktføreløb og ret og pligt-regler anvendes for forskellige målgrupper og undermålgrupper. Princippet sigter mod i videst muligt omfang at reducere variationerne, så reglerne er ens indenfor én målgruppe.

4. Logisk struktur og opbygning

LAB har løbende udviklet sig i takt med de senere års reformer. Det betyder, at mange nye elementer er kommet til og er blevet skrevet ind i LAB, hvor det med den eksisterende lov var muligt. En gennemskrivning bør have fokus på at sikre en logisk struktur og opbygning, der samler de dele af LAB, der omhandler samme emne eller målgruppe, og en struktur, der i videst muligt omfang følger den arbejdsproces, organisering og opdeling af arbejdet, der skal ske i praksis.

5. Understøtter digitalisering

Designprincippet betyder, at reglerne i videst muligt omfang skal understøtte digital kommunikation, semi- eller fuldautomatisk sagsbehandling mv. Dette kræver et gennemgående fokus på objektive definitioner, dataunderstøttede skøn, klare redskaber og tydelige målgrupper.

2.3 Opbygning af forslagskataloget

Som beskrevet under formålet med foranalysen er afsættet at identificere forslag til gennemskrivning af LAB, der kan medføre en forenkling i forhold til administrationen og borgernes forståelse af lovgivningen, men som samtidig kan gennemføres indenfor rammerne af de eksisterende aftaler, forlig og politiske intentioner.

I foranalysen er der derfor identificeret en række helt konkrete forslag til strukturelle forenklinger og forbedringer af LAB. Disse forslag kan i meget vidt omfang udmøntes ved en ren gennemskrivning af LAB, hvor der flyttes rundt på afsnit og foretages en sproglig forenkling. Disse forslag vurderes dermed at have ingen eller kun meget begrænsede materielle konsekvenser.

Derudover er der identificeret en gruppe af forslag omhandlende sanering af regelgrundlaget, der i overvejende grad ligger indenfor rammerne af de politiske intentioner i de bærende forlig bag LAB. Men karakteren af disse forslag er dog mere vidtgående, og en implementering af forslagene vil have egentlige materielle konsekvenser, ligesom der vil være behov for uddybende konsekvensanalyse af blandt andet de økonomiske virkninger.

Det væsentligste forenklingspotentiale med en ny LAB ligger i en reel forenkling af LAB's målgrupper. Interview, workshopper og arbejdsgruppemøder i forbindelse med foranalysen har tydeliggjort, at et vigtigt element i en forenkling af LAB vil være en model for forenkling af målgrupperne, så reglerne om redskaber og kontaktførelser er ens indenfor de enkelte målgrupper. Forenkling af den grundlæggende målgruppestruktur kan ikke ske uden betydelige materielle ændringer og vil derfor kræve yderligere analyse. En uddybende analyse skal blandt andet forholde sig til, hvordan en eventuel forenkling af målgruppestrukturen kan ske samtidig med, at de beskæftigelsespolitiske intentioner realiseres.

Samlet set er forslagene til gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB således opdelt i tre grupper af forslag. Omfanget af materielle konsekvenser og dermed behovet for uddybende analyse er stigende fra forslag i gruppe 1 til forslag i gruppe 3. Tilsvarende er potentialet ved forenkling stigende med markant det største potentiale forbundet med den grundlæggende strukturelle forenkling i gruppe 3:

1. Forslag til **gennemskrivning** uden væsentlige materielle konsekvenser.
2. Forslag til **sanering** med materielle konsekvenser.
3. Forslag til **forenkling** af LAB's struktur omkring målgrupper, redskaber, kontaktførelser og ret og pligt.

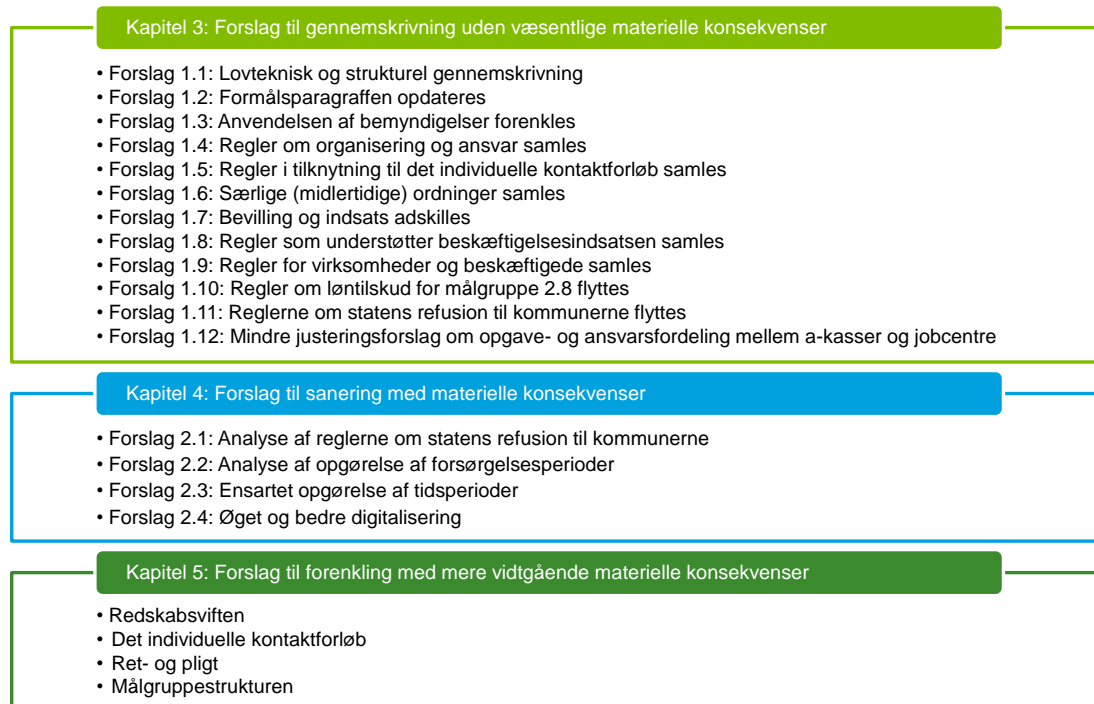
Forslagene i gruppe 1 kan således i vid udstrækning umiddelbart gennemføres i forbindelse med en gennemskrivning af LAB. Gennemførelsen af forslagene vil særligt bidrage til at forenkle opbygningen og strukturen i LAB og dermed medvirke til at gøre LAB mere tilgængelig og forståelig for sagsbehandlerne, borgerne og virksomhederne.

Forslagene til sanering i gruppe 2 har et større forenklingspotentiale end forslagene i gruppe 1 og vil derfor i endnu højere grad kunne medvirke til at gøre LAB lettere at administrere, herunder potentielt frigøre ressourcer i jobcentrene. Saneringsforslagene indebærer materielle ændringer og forudsætter i højere grad yderligere analyse end forslagene i gruppe 1.

Forslagene i gruppe 3 har det største forenklingspotentiale og dermed frigørelsespotentiale. Forenklingforslagene er meget omfattende og indgribende overfor reglerne i LAB. Forslagene forudsætter yderligere mere omfattende analyse og vil indebære gennemgribende og væsentlige materielle ændringer af reglerne.

Det samlede katalog over forslag, der udfoldes i de følgende kapitler, er vist i overblik i figur 2.1 på næste side.

Figur 2.1 | Samlet overblik over forslag til en gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB



2.4 Samspil mellem LAB og relaterede regler og love

Som beskrevet i kapitel 1 afgrænser aftaleteksten fra beskæftigelsesreformen foranalysen til alene at fokusere på selve LAB. Ovenstående forslag, som udfoldes i kapitel 3-5, er derfor målrettet en gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB.

De deltagende kommuner har dog i forbindelse med foranalysen peget på, at der på sigt og så kan være behov for at analysere LAB's samspil med andre love og bekendtgørelser. Samspillet med andre love og bekendtgørelser har i mange sammenhænge væsentlig betydning for administrationen af LAB og kan medvirke til at øge den samlede kompleksitet. Der kan derfor være potentiale i at analysere mulighederne forbundet med samspillet for at forenkle LAB.

I foranalysen har særligt tre typer af samspil været fremhævet:

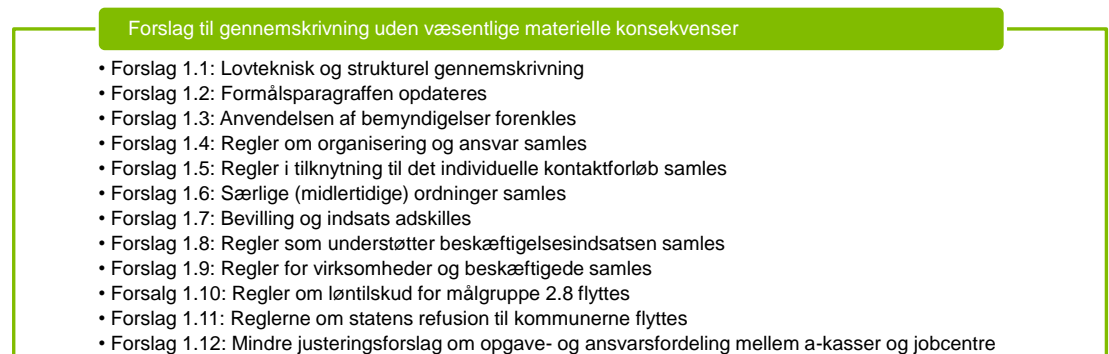
1. Samspillet mellem bemyndigelsesbestemmelserne i LAB og udmøntningen i underliggende bekendtgørelser. Regelgrundlaget om beskæftigelsesindsatsen er udmøntet i 19 underliggende bekendtgørelser mv., hvoraf særligt Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (BAB) er central. I bilagsrapporten fremgår en oversigt over bekendtgørelser mv., som udmønter bemyndigelserne i LAB.
2. Samspillet mellem LAB og ydelses- og rådighedsreglerne i Aktivloven (LAS). Ydelsesreglerne har en væsentlig betydning for reglerne i LAB, blandt andet i forhold til målgruppestrukturen.
3. Samspillet mellem LAB og de centrale sektorlovgivninger på særligt social- og undervisningsområderne (herunder er særligt fremhævet serviceloven, vejledningsloven og erhvervsskoleloven).

3. Forslag til gennemskrivning af LAB

Som beskrevet under formålet med foranalysen er afsættet at identificere forslag til gennemskrivning af LAB, der kan medføre en forenkling i forhold til administrationen og borgernes forståelse af lovgivningen, men som samtidig kan gennemføres indenfor rammerne af de eksisterende aftaler, forlig og politiske intentioner. I foranalysen er der derfor identificeret en række helt konkrete forslag til strukturelle forenklinger og forbedringer af LAB, der kan foretages ved en gennemskrivning af LAB, hvor der flyttes rundt på afsnit og foretages en sproglig forenkling. Disse forslag vurderes dermed at have ingen eller meget begrænsede materielle konsekvenser for den indsats, der gennemføres overfor målgrupperne.

Herunder præsenteres en række forslag, der alle kan indgå i en gennemskrivning af LAB. Forslagene fremgår i figur 3.1. De enkelte forslag beskrives ét for ét nedenfor. Forslagene omhandler strukturen i afsnit, kapitler og paragraffer i en ny LAB og omfatter således som udgangspunkt ikke materielle ændringer.

Figur 3.1 | Forslag til gennemskrivning af LAB



Forslag 1.1 er at betragte som et hovedforslag, da det grundlæggende omfatter en gennemskrivning af LAB, der resulterer i en ny hovedlov til erstatning for den eksisterende. I forbindelse med en sådan grundlæggende gennemskrivning som beskrevet i forslag 1.1 er der endvidere identificeret en række yderligere konkrete forslag til særlige fokuspunkter, der kan indgå i forbindelse med den lovtekniske og strukturelle gennemskrivning af LAB. Disse forslag er beskrevet som forslag 1.2-1.12.

3.1 Forslag 1.1: Lovteknisk og strukturel gennemskrivning

LAB omfatter i dag følgende nummereringer i lovbekendtgørelsen (nr. 807 af 01/07/2015): Afsnit I-IX, kapitel 1-25 og paragraf 1-135.

Reelt omfatter LAB imidlertid 10 afsnit i stedet for 9 og 39 kapitler i stedet for 25. Dette er en konsekvens af, at der er tilføjet afsnit og kapitler, der har et bogstav efter nummeret, for eksempel *Afsnit III a Mindre intensiv indsats for visse persongrupper* og *Kapitel 13 e Indsats over for personer, som modtager kontantydelse efter lov om kontantydelse*.

Ud af de 135 paragrafnumre anvendes 16 numre ikke, da paragraffen (dvs. nummeret) er ophævet. Hertil kommer, at der fremgår 18 paragraffer med et bogstav efter, der er ophævet.

vet. Aktuelt er anvendt 98 paragraffer med et bogstav efter, fx § 75 til § 75 å. Reelt omfatter LAB således 217 aktuelt anvendte paragraffer.

Forslag

Forslaget indebærer en grundlæggende gennemskrivning af loven og en ny opbygning. Forslaget indebærer blandt andet, at nummereringen af afsnit, kapitler og paragraffer gøres fortløbende, det vil sige, at der udarbejdes en ny ændringslov. Herved undgås det, at der fremgår ophævede paragraffer, og at afsnit, kapitler og paragraffer fremgår uden bogstav (efter nummeret). Forslaget medvirker til at gøre struktureringen af LAB enklere og mere overskuelig – særligt for de sagsbehandlere, der administrerer loven.

Generelt skal ændringer af nummereringen – særligt ændringer af paragraffer – foretages med varsomhed, da de sagsbehandlere, der administrerer loven er afhængige af at kende numrene blandt andet for hurtigt at kunne finde en regel, have et fælles sprog med sagsbehandlerkolleger om reglerne og nemt kunne henvise til reglerne i dialogen med borgerne. Samtidig fremgår det af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, at en ny hovedlov kun bør udarbejdes ved ændringer af mere principiel karakter. En gennemskrivning, sanering og forenkling af LAB kan umiddelbart ses som en anledning til at gennemføre en sådan større strukturel gennemskrivning. Desuden bør en række paragraffer deles, idet det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, at en paragraf sjældent bør omfatte mere end 3-4 stykker. I dag har 74 paragraffer fem stykker eller derover. For eksempel har tre paragraffer 11 stykker.

En anden helt central gevinst ved at erstatte den eksisterende LAB med en helt ny lov er, at det giver mulighed for en sammenskrivning af lovens bemærkninger og forarbejder samt opdatering af praksis. I den nuværende LAB kræver det fulde billede af forarbejder og bemærkninger, at praktikerne orienterer sig i de mange ændringslove, der løbende har implementeret reformer og nye initiativer. En total gennemskrivning vil derfor give et vigtigt samlet overblik over gældende lovgivning på området og praksis for fortolkning.

En gennemskrivning af LAB er et omfattende arbejde, som ligeledes i et vist omfang vil kræve et arbejde i kommunerne, der skal lære den nye lov at kende. Endvidere vil der forventeligt være konsekvenser for it-understøttelsen, som bør belyses nærmere.

I forbindelse med gennemskrivningen vil det også være relevant at se på snitfladerne til tilgrænsende lovgivning, herunder især serviceloven samt på forholdet mellem loven og de udmøntende bekendtgørelser, jf. også afsnit 3.3. nedenfor.

Nærværende forslag om en lovteknisk og strukturel gennemskrivning har tæt sammenhæng med de efterfølgende forslag til en gennemskrivning af LAB i dette kapitel.

3.2 Forslag 1.2: Formålsparagraffen opdateres

I de seneste år har LAB udviklet sig betydeligt som en konsekvens af implementeringen af flere større reformer på beskæftigelsesområdet. Formålsparagraffen i LAB er imidlertid ikke blevet ændret siden 2003 og er dermed ikke blevet opdateret i takt med lovens udvikling. Formålsparagraffen i § 1 fremgår i tekstboksen.

Formålsparagraffen er ikke fuldt ud dækkende for det nuværende indhold i LAB og afspejler hermed heller ikke til fulde de overordnede intentioner med

§ 1. Formålet med denne lov er at bidrage til et vel-fungerende arbejdsmarked ved at

- 1) bistå arbejdssøgende med at få arbejde,
- 2) give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse,
- 3) bistå kontanthjælpsmodtagere og ledige dagpenge-modtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie, og
- 4) støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde.

beskæftigelsesindsatsen, der ligger i reformerne på området.

Det gælder blandt andet ambitionerne om, at uddannelse for unge er vejen til varig beskæftigelse, intentionerne om fokus på fastholdelse af personer i risiko for at miste deres beskæftigelse og de nye muligheder, der ligger i LAB, for at skabe sammenhæng for ledige og udsatte borgere, der har brug for helhedsorienterede indsatser på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet.

Forslag

Formålsparagraffen kan styrkes ved en gennemskrivning, så den i endnu højere grad rammesætter og favner, hvad indsatsen i jobcentre og a-kasserne har til formål i dag. En formålsparagraf, der favner og rammesætter hele LAB, kan medvirke til at styrke, at intentionerne i LAB afspejler sig i administrationen af loven og borgernes forståelse af lovgrundlaget.

Gennemskrivningen af formålsparagraffen skal foretages i tråd med traditionen i LAB, Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet mv., hvor der lægges vægt på, at formålsparagraffen alene er så retningsgivende, at de enkelte paragraffer fortsat kan forstås i sig selv.

I foranalysen er identificeret seks elementer, der kan indgå i en opdatering af formålsparagraffen. De seks elementer adresserer de centrale intentioner fra de seneste reformer. Elementerne er listet nedenfor, og der er givet et kort rids af baggrunden for forslaget.

1. Velfungerende arbejdsmarked

Formålssparagraffen skal fortsat overordnet fastslå, at den styrende intention i LAB er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked med et højt udbud af arbejdskraft, hvor der er balance mellem udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft.

Formålssparagraffen vil herigennem tydeliggøre de overordnede intentioner, der har været styrende for de senere års reformer om, at beskæftigelsesindsatsen har til formål at skabe lav strukturel ledighed og høj beskæftigelse. Samtidig vil formålssparagraffen skabe mere direkte sammenhæng med målbeskrivelsen i en række paragraffer i LAB, der fokuserer på at modvirke ubalance på arbejdsmarkedet, jf. for eksempel § 7 om økonomisk støtte hertil til ledige.

2. Virksomhedsservice og indsats for beskæftigede

Formålssparagraffen skal tydeligere fremhæve, at virksomhedsservice og indsats for borgere i beskæftigelse også er en del af lovens samlede fokus på at sikre et velfungerende arbejdsmarked.

Ambitionerne om en styrket virksomhedsindsats i jobcentre fremgår blandt andet af formålet med beskæftigelsesreformen, hvor virksomhedsservicen fremhæves som en kerneopgave ligesom kerneopgaven med indsatsen for ledige.

3. Fastholdelse af borgere i beskæftigelse

Det kan tydeliggøres i formålssparagraffen, at fastholdelse af borgere i beskæftigelse er i fokus med henblik på at sikre et velfungerende arbejdsmarked. Fokus er særligt for sygemeldte borgere.

Et øget fastholdelsesfokus vil blandt andet afspejle et af formålene med sygedagpengereformen, der blandt andet bygger på, at fastholdelse er en effektiv vej til varig beskæftigelse. Formålssparagraffen skal tydeliggøre, at fokus er på vedvarende beskæftigelse for den enkelte, og herunder at vejen til vedvarende beskæftigelse kan være sammensat af mere kortvarige og fleksible ansættelser.

4. Fokus på vedvarende beskæftigelse

Tilbage i 2003 var grundideen, at ledige kom hurtigst muligt i arbejde. I dag er fokus i høj grad også på varig beskæftigelse. Det vil sige, at beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges, så den er effektiv – også på den længere bane. For personer med begrænsning i arbejdsevnen vil en lille tilknytning til arbejdsmarkedet være bedre end ingen. Varig beskæftigelse indgår ikke i formålsparagraffen, men primært i den særlige formålsbeskrivelse om tilbud, jf. § 22, stk. 3. Vejen til vedvarende beskæftigelse kan dog gå via kortere ansættelsesforhold.

5. Uddannelse til unge

Det kan indsættes i formålsparagraffen, at uddannelse til ledige unge uden uddannelse også er et fokuspunkt i forhold til et velfungerende arbejdsmarked.

De to relativt nye målgrupper af unge under 30 år, der modtager uddannelseshjælpsydelse (2.12 og 2.13), og uddannelsespålæg, til disse grupper skærpede fokus på uddannelse i LAB. Målgrupperne blev implementeret i forbindelse med kontanthjælpsreformen. Uddannelsespålæg omfatter også unge dagpengemodtagere (2.1).

6. Målgrupperne i LAB skal have en individuel og effektiv indsats

Udover målene med indsatsen som beskrevet ovenfor, kan det overvejes, om det med fordel kan fremhæves, hvilke midler der skal lægges vægt på i indsatsen. Det fremgår i dag, at ledige skal bistås i så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, så den ledige kan forsørge sig selv og sin familie. Hertil kan det overvejes at tilføje, at den aktive indsats skal sikre, at borgerne får en individuel indsats. Følgende kunne her fremhæves:

- *En virksomhedsrettet indsats for den enkelte:* Det kunne betones, at den overordnede intention med beskæftigelsesindsatsen er den mest effektive individuelle indsats, hvor indsatsen som udgangspunkt er virksomhedsrettet. På tværs af reformer har fokus i langt højere grad været på den virksomhedsrettede indsats, herunder for eksempel beskæftigelsesreformens implementering af ret og pligt til ét aktivt tilbud for alle ledige, der som udgangspunkt er virksomhedsrettet, jf. dog princip 4 ovenfor og det følgende punkt om, at vejen til beskæftigelse også kan gå via uddannelse.
- *Beskæftigelse kan gå via uddannelse:* Det kan fremhæves i formålet, at vejen til beskæftigelse kan gå via uddannelse, for de målgrupper, der ikke har tilstrækkelig uddannelse eller kompetencer til umiddelbart at kunne komme i varig beskæftigelse. Det ses fx i forbindelse med beskæftigelsesreformen, der satte fokus på uddannelse for personer over 30 år, for eksempel gennem et uddannelsesløft til ufaglærte og faglærte ledige dagpengemodtagere (2.1).
- *En sammenhængende indsats for ledige på tværs af sektorområder:* Det kan tydeliggøres, at intentionen med loven også er, at understøtte en sammenhængende indsats for ledige og udsatte borgere på tværs af social-, sundheds-, uddannelses- og beskæftigelsesområdet med et klart beskæftigelsesrettet fokus. Den sammenhængende indsats skal blandt andet bidrage til at bringe personerne tættere på arbejdsmarkedet og på selvforsørgelse. Formålsparagraffen vil hermed blive bragt i tråd med blandt andet indførslen af koordinerende sagsbehandlere i kontanthjælpsreformen, der skal sikre, at indsatsen er tværfaglig og koordineret på tværs af offentlige myndigheder. Det samme gælder resourceforløb, der blev indført i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob, og jobafklaringsforløb der blev indført med reformen af sygedagpengesystemet. For begge grupper er der indført en gennemgående og koordinerende sagsbehandler som led i at understøtte den tværfaglige indsats.

LAB omfatter 76 bemyndigelsesstykker. 12 af de 76 bemyndigelsesbestemmelser i LAB indeholder en dobbeltbemyndigelse, for eksempel 1 kan- og 1 skal-bemyndigelse. Reelt er der således i alt 95 bemyndigelser. Cirka to tredjedele af bemyndigelserne er kan-bestemmelser, og en tredjedel er skal-bestemmelser.

3.3 Forslag 1.3: Anvendelsen af bemyndigelser forenkles

Som udgangspunkt medfører bemyndigelsesbestemmelserne, at administratorer og borgere for at få viden om reglerne i medfør af LAB skal orientere sig i den relevante bekendtgørelse eller lignende, hvor bemyndigelsen er udmøntet. LAB omfatter i dag en række bemyndigelsesbestemmelser, der ikke er udmøntet. De bemyndigelsesbestemmelser, der er anvendt, er udmøntet i 19 bekendtgørelser, en såkaldt kalkulationsvejledning og to positivlister, jf. bilagsrapporten for en oversigt over, hvor de enkelte bemyndigelsesbestemmelser er udmøntet.

Antallet af bemyndigelsesbestemmelser kan medvirke til at besværliggøre overblikket over, hvor bemyndigelsesbestemmelsen er udmøntet.

Forslag

Bemyndigelsesbestemmelserne foreslås forenklet i en gennemskrivning af LAB ved at vurdere uudnyttede bestemmelseres fortsatte relevans og ved nærmere at analysere, om udmøntningen af bemyndigelsesbestemmelserne kan samles i få hovedbekendtgørelser i stedet for flere mindre bekendtgørelser eller lignende. Et bærende princip for en sådan gennemgang kunne med fordel være, at forhold, der er meget detaljerede, fortsat skal være i bekendtgørelser for ikke at gøre loven unødvendig lang eller detaljeret.

LAB omfatter otte bemyndigelsesbestemmelser, som ikke aktuelt er udmøntet. Heraf oplyser STAR, at to bestemmelser er i færd med at blive udmøntet og en tredje vil formentlig blive i løbet af året. De fire bestemmelser, der ikke er udmøntet, kan således med fordel vurderes i forhold til deres fortsatte relevans i forbindelse med en gennemskrivning af LAB (dvs. (§ 59 stk. 2, § 85 stk. 3, § 98 e stk. 5 og § 103 stk. 2)).

Samtidig kan det overvejes nærmere at analysere, om de 19 bekendtgørelser, den ene vejledning og de to såkaldte positivlister kan forenkles ved at sammenskrive en eller flere af bekendtgørelserne mv. i én bekendtgørelse. Omvendt kan en sammenskrivning medføre meget omfattende bekendtgørelser med meget forskelligt indhold.

Samtidig kan det - antallet af bekendtgørelser mv. taget i betragtning - overvejes at understøtte virksomheder, borgere og sagsbehandlers mulighed for nemmere at kunne finde ud af, hvor en bemyndigelsesbestemmelse er udmøntet. Det kan eksempelvis ske gennem en skematisk oversigt på STARs hjemmeside el.lign.

3.4 Forslag 1.4: Regler om organisering og ansvar samles

Reglerne om organisering og ansvarsfordeling fremgår forskellige steder i LAB, men grundlæggende i loven om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen (organiseringsloven). Regler om organisering og ansvarsfordeling i LAB omfatter:

- Reglerne i kapitel 1 (der i øvrigt omhandler lovens formål) beskriver den interne organisering med jobcenter i kommunen, jf. § 1 a.
- Regler om organisering og ansvar af beskæftigelsesindsatsen i forhold til henholdsvis jobcenter, andre aktører og arbejdsløshedskasser, jf. § 4 b-4 d.
- Regler om jobcentres bistand til at finde arbejde og arbejdskraft til arbejdssøgende og arbejdsgivere. Desuden indgår en paragraf om arbejdsløshedskassens ansvars- og opgaveområde, jf. § 5, stk. 3.

Reglerne om organisering og ansvarsfordeling fremgår af § 1 a, §§ 4 b-4 d og § 5, stk. 3 i tekstboksen.

Desuden har reglerne om enkelte forhold i LAB og loven om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. en så tæt sammenhæng, at de ikke kan forstås og administreres, uden at de kædes sammen. For eksempel beskriver reglerne i § 18 a, stk. 1 i LAB, at to målgrupper har ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at personen får en helhedsorienteret indsats, der er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder. I § 6, stk. 5 i organiseringsloven fremgår det, at funktionen som koordinerende sagsbehandler i LAB § 18 a kan varetages af en anden enhed end jobcentret mv.

Forslag

Forslaget indebærer, at enkelte af de nugældende paragraffer, der vedrører organisering og ansvarsfordeling, flyttes, så de fremgår samlet i et af de indledende kapitler i LAB. Herved skabes bedre mulighed for let at få viden om organiserings- og ansvarsfordelingen. Paragraffernes nuværende placering har dog også en indholdsmæssig sammenhæng med de omkringstående paragraffer. Det skal derfor ved en sammenskrivning og flytning af paragrafferne sikres, at sammenhængen med de nuværende omkringstående paragraffer ikke mistes.

Endvidere skal der i forbindelse med gennemskrivningen af LAB foretages en vurdering af sammenhængen mellem regelgrundlaget i organiseringsloven og LAB. Forslaget sigter mod både de tilfælde, hvor sammenhængen er så tæt, at reglerne bør samles i én af lovene, og de tilfælde, hvor reglerne er beskrevet, så de er delvis overlappende/gentaget i de to love. Sammenhængen kan blandt andet analyseres i forhold til organiseringslovens regler om:

- Koordinerende sagsbehandler, jf. § 6, stk. 4 og 5.
- Rehabiliteringsteam, jf. §§ 9-17.
- Beskæftigelsesindsatsen for virksomheder, jf. § 7.

§ 1 a. Kommunalbestyrelsens opgaver efter denne lov varetages i jobcentre, jf. kapitel 2 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.

Stk. 2. I denne lov dækker begrebet jobcenter også en eventuel særskilt enhed i kommunen, der varetager indsatsen over for uddannelseshjælpsmodtagere m.fl.

§ 4 b. Kommunen kan overlade det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelse efter denne lov. Ansvar for indsatsen påhviler fortsat kommunalbestyrelsen.

§ 4 c. Andre aktører, der har fået overladt opgaven med at varetage beskæftigelsesindsatsen for en person, forpligter på samme måde som jobcenteret personen til at møde til samtaler og deltage i aktiviteter og tilbud efter kapitel 9 b-12.

Stk. 2. Andre aktører skal overholde samme regler, som gælder for kommunen i forbindelse med indkaldelse til samtaler, deltagelse i aktiviteter, afgivelse af tilbud og underretninger efter denne lov.

Stk. 3. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om krav til andre aktørers sagsbehandling, herunder om frister, underretninger og procedurer i forbindelse med sagsbehandlingen. Beskæftigelsesministeren kan herunder fastsætte regler om andre aktørers forpligtelse til at give jobcenteret de nødvendige oplysninger om personer, der er omfattet af § 2, til brug for administrationen af den beskæftigelsesmæssige lovgivning m.v.

Stk. 4. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om, hvordan beskæftigelsesindsatsen efter denne lov kan varetages af andre aktører, herunder hvordan personer, der er omfattet af loven, skal have mulighed for at vælge mellem flere aktører.

§ 4 d. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om arbejdsløsheds-kassernes mulighed for at udføre opgaver efter denne lov.

§ 5, Stk. 3. Arbejdsløsheds-kasserne kan bistå egne ledige medlemmer med at finde arbejde.

3.5 Forslag 1.5: Regler i tilknytning til det individuelle kontaktforløb samles

Reglerne om tilmelding, cv, det individuelle kontaktforløb og planer fremgår i dag af loven på en ikke kronologisk måde i forhold til borgernes forløb og sagsbehandlerens administrative arbejdsproces.

For eksempel fremgår reglerne om "Min plan" og rehabiliteringsplan (kapitel 9) i dag efter præsentation af tilbudsviften (kapitel 8), selvom en plan indeholder aktiviteter, der skal klarlægge personen til tilbud, det vil sige aktiviteter, der ligger i tæt sammenhæng med det individuelle kontaktforløb og således også proces- og tidsmæssigt før tilbud.

Forslag

Forslaget indebærer, at rækkefølgen af reglerne ændres, så reglerne beskrives i tråd med rækkefølgen i borgernes forløb. Forslaget indebærer en justering af rækkefølgen i de nugældende regler, som vil skabe en for sagsbehandlere og borgere mere naturlig rækkefølge af reglerne.

Struktureringen af en ny LAB foreslås foretaget ud fra det princip, at rækkefølgen af reglerne afspejler procesforløbet for indsatsen for borgerne, så reglerne om tilmelding kommer først efterfulgt af reglerne om cv, samtaler og plan. Til sidst i dette forløb placeres reglerne om tilbud.

3.6 Forslag 1.6: Særlige (midlertidige) ordninger samles

Der er i de senere år indført en række særlige ordninger af midlertidig karakter i LAB. I forbindelse med at dagpengeperioden er blevet forkortet, er der særlige midlertidige uddannelsesordninger til forsikrede ledige i kapitel 13 c-e. Placeringen af disse særlige ordninger indgår i den nugældende struktur for LAB i afsnittet om tilbud (IV) og umiddelbart efter kapitlet om tilbud til unge i alderen 15-18 år.

Der kan også fremadrettet blive behov for at implementere særlige ordninger i LAB. En ny struktur for LAB skal derfor være bæredygtig/robust i forhold til særlige ordninger, herunder ordninger, der på forhånd er fastsat med en begrænset varighed med en udløbsdato.

Forslag

Regler, der alene har virkning over en kortere periode for en afgrænset ledighedsgruppe, foreslås samlet ét sted i en ny LAB. Det vil sige, at de regler, der alene har virkning i en afgrænset periode, ikke indarbejdes forskellige steder i loven, men samles.

En samling af de særlige ordninger vil medvirke til at skabe bedre overblik over de gældende regler og understøtte opmærksomhed på forestående ændringer som følge af udløbet af en midlertidig regel. Desuden vil samlingen af midlertidige regler medvirke til, at strukturen i en ny LAB i mindre omfang løbende påvirkes og ændres. Fremadrettet vil dette således give mulighed for at fastholde en fast og logisk struktur på de grundlæggende elementer i LAB, men samtidig give mulighed for implementering af nye og nødvendige regler om særlige forløb eller initiativer. Dog bør det i de tilfælde, hvor der er en meget tæt sammenhæng mellem reglerne for den særlige og/eller midlertidige ordning og de øvrige regler i LAB, overvejes, om ordningen i stedet mere hensigtsmæssigt indgår i forbindelse med de tilknyttede øvrige regler.

Reglerne om særlige midlertidige ordninger til ledige, der modtager uddannelsesyndelse, midlertidig arbejdsmarkedsyndelse og kontantydelse efter de nugældende kapitler 13 c-e, skal således i en ny LAB samles eksempelvis i et kapitel sidst i LAB umiddelbart inden de administrative bestemmelser.

Andre særlige ordninger, der ikke er af midlertidig karakter, men fortsat vedrører særlige initiativer, kan ligeledes samles og flyttes til dette kapitel eller alternativt samles i et selvstændigt kapitel eller afsnit. Reglerne kan omfatte udvalgte målgruppers særlige ordninger om anvendelse af redskabsviften. Efter de nugældende regler kunne det for eksempel omfatte følgende fire kapitler:

- **Kapitel 12 a Ressourceforløb:** Ordningen omfatter personer under 40 år, der har komplekse problemer udover ledighed, og giver adgang til tilbud i redskabsviften (kapitel 10-12), mentorstøtte (kapitel 9 b) og indsatser efter anden lovgivning, herunder efter loven om social service og sundhedsloven.
- **Kapitel 12 b Jobafklaringsforløb:** Ordningen omfatter sygedagpengemodtagere (2.5) og giver adgang til tilbud i redskabsviften (kapitel 10-12) og mentorstøtte (kapitel 9 b).
- **Kapitel 13 a Tilbud til ledige selvforsørgende:** Ordningen omfatter ledige selvforsørgende (2.10) og giver adgang til tilbud i redskabsviften (kapitel 10-12).
- **Kapitel 13 b Tilbud til personer under 18 år:** Ordningen omfatter unge 15-18-årige (2.9) og giver adgang til tilbud i redskabsviften (kapitel 10-11, det vil sige ikke ansættelse med løntilskud efter kapitel 12).

3.7 Forslag 1.7: Bevilling og indsats adskilles

Som hovedregel er bevilling og indsats adskilt. I LAB indgår en række indsatser, der adskiller sig fra de øvrige redskaber i tilbudsviften dels ved at være forløb/ordninger og dels ved, at indsatserne er forbundet med en afgørelse om bevilling af indsatsen, der knytter sig til en ændring af en borgers forsørgelsesgrundlag. Reglerne om jobafklaringsforløb (kapitel 12 b), fleksjob (kapitel 7) og ressourceforløb (kapitel 12 a) omfatter i LAB således både regler om bevilling og regler om indsats.

Sammenkædningen af reglerne om bevilling og reglerne om indsats betyder, at indsatserne efter LAB ikke fremgår klart og tydeligt. Dette kan blandt andet gøre det mindre tydeligt, at indsatserne i forløbene/ordningerne i princippet er de samme som for øvrige målgrupper i LAB, når først bevillingen er givet.

Forslag

Det foreslås, at reglerne om bevilling og reglerne om indsats i ordningerne adskilles med henblik på at tydeliggøre, at redskaberne i LAB som udgangspunkt anvendes ens for alle personer og for at forfølge princippet om, at LAB er én indsatslov, mens bestemmelser om, hvilke ydelser borgerne skal have, hører til i anden lovgivning eller som minimum i et særskilt afsnit i LAB.

En indsats i medfør af reglerne i de nævnte forløb ydes med anvendelse af den samme redskabsvifte, som gælder alle øvrige personer omfattet af LAB, jf. de tre redskaber i afsnit 5.1.

Reglerne vedrørende vurderingen/visitationen af, om en borger tilhører gruppen, der har behov for et af de nævnte forløb (dvs. bevillingen), foreslås derfor adskilt fra reglerne om indsatser. Adskillelsen har ikke til formål at gennemføre hverken formelle eller materielle ændringer.

De paragraffer i LAB, der berøres af forslaget, fremgår af tabellen nedenfor. I tabellen er reglerne adskilt i regler om henholdsvis bevilling og indsats. Det bemærkes, at en række af reglerne har tæt sammenhæng til blandt andet loven om sygedagpenge, hvori for eksempel retten til et jobafklaringsforløb indgår.

Tabel 3.1 | Berørte paragraffer i forbindelse med adskillelse af bevilling og indsats

	Jobafklaringsforløb*	Ressourceforløb	Fleksjob	Revalidering
Bevilling	§ 68 d, stk. 4-5 og § 69 e	§ 68 a, stk. 1-4 og stk. 7-9 og § 68 b	§§ 69-70 a	LAS § 46 og § 65, stk. 1
Indsats	§ 68 d, stk. 1-3, § 68 f og § 68 g	§ 68 a, stk. 5-6 og § 68 c	§§ 70b-70f og §§ 73a-74b	LAS §§ 47-50 og § 56

* Det første jobafklaringsforløb er hjemlet i sygedagpengeloven. Andet og efterfølgende jobafklaringsforløb er hjemlet i LAB.

Reglerne om bevilling af forløbene foreslås samlet i et særskilt kapitel i LAB, jf. dog følgende afsnit i forhold til håndtering af reglerne om fleksjob. Reglerne om indsats indgår helt naturligt i sammenhæng med de øvrige regler om tilbud mv. i LAB.

Flytning af bevillingen af fleksjob til en ny lov

Reglerne om fleksjob blev oprindeligt flyttet fra aktivloven (LAS), fordi var tale om en løntilskudsordning, hvor virksomhederne fik udbetalt løntilskuddet direkte, og således ikke var tale om en ydelse til borgerne. Reglerne blev indført som et selvstændigt kapitel, da LAB blev indført i forbindelse med Flere i Arbejde i 2003. I dag er der ikke tale om, at løntilskuddet går til virksomhederne, men derimod til den enkelte person.

For så vidt angår reglerne om bevilling af fleksjob, kan det derfor overvejes, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde en ny selvstændig lov om fleksjob. Reglerne om fleksjobordningen er relativt omfattende. Desuden har fleksjobordningen ikke en fællesmængde med bevillingsreglerne i de øvrige ordninger, hvorfor reglerne under alle omstændigheder vil udgøre et eller flere særlige underafsnit i det foreslåede kapitel om bevillingsreglerne i LAB.

Reglerne om fleksjob har imidlertid en tæt emnemæssig sammenhæng med reglerne i LAB, og samtidig bevirker organiseringen i flere jobcentre, at reglerne om fleksjob administreres af de samme sagsbehandlere, som administrerer de øvrige regler i LAB.

Reglerne om indsatsen i revalidering flyttes til LAB

Reglerne om revalidering omfatter såvel en bevilling som en konkret indsats. Reglerne om revalidering er i dag fordelt på henholdsvis LAB og LAS. Oprindeligt fremgik revalideringsreglerne alene af LAS. Da indsatsreglerne blev flyttet fra LAB til LAS, blev det gjort, så der i dag ikke er et klart snit mellem reglerne om bevilling i LAS og reglerne om indsats i LAB.

Revalideringsreglerne i kapitel 6 i LAS omfatter både økonomisk hjælp og erhvervsrettede aktiviteter. En revalidering kan blandt andet bestå af tilbud, der i dag er reguleret i afsnit IV om redskabsviften i LAB.

Med henblik på at sikre princippet om LAB som en samlet indsatslov foreslås det, at reglerne i kapitel 6 i LAS, der vedrører indsatsen, flyttes, så de alene vil fremgå af LAB, mens reglerne om bevilling af revalidering fortsat vil fremgå af LAS. Dette omfatter også reglerne om forrevalidering, der er aktiviteter, revaliderenden gennemfører forud for afklaringen af det erhvervmæssige sigte. Regler om beskæftigelsesfremmende indsats vil hermed blive samlet i LAB.

3.8 Forslag 1.8: Regler, der understøtter beskæftigelsesindsatsen, samles

LAB indeholder en række regler, der på forskellig vis understøtter, at borgerne kan deltage i en aktiv beskæftigelses- og virksomhedsrettet indsats. Reglerne fremgår i dag i fem forskellige kapitler, der står forskellige steder i LAB. Hermed fremstår reglerne ikke tydeligt som en samlet palet af forskellige muligheder for at understøtte borgernes deltagelse i beskæftigelsesindsatsen.

Reglerne omfatter:

- **Hjælpe midler:** Tilskud til undervisningsmateriale, arbejdsredskaber og arbejdspladsindretning, der understøtter deltagelse i tilbud. Reglerne findes i det nugældende kapitel 14.
- **Befordringsgodtgørelse:** Godtgørelse af befordringsudgifter til transport, der understøtter deltagelse i jobrettet erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse og tilbud, herunder som led i afklaring af arbejdsevne i medfør af LAS. Reglerne fremgår af kapitel 15.
- **Arbejdsredskaber mv. for fleksjobbere (2.7):** I § 74, kapitel 13 gives hjemmel til hjælp til arbejdsredskaber og mindre arbejdspladsindretninger og hjælp til kortvarige kurser. Hjælpen skal kompensere for fleksjobmodtagernes begrænsninger i arbejdsevne og dermed understøtte, at personerne kan fastholde eller opnå ansættelse i fleksjob.
- **Tilskud til opkvalificering ved ansættelse og til udgifter til hjælpemidler:** Reglerne understøtter (primært) indsatsen for beskæftigede og omhandler udgifter til henholdsvis opkvalificering, arbejdsredskaber og mindre arbejdspladsjusteringer. Reglerne findes i §§ 99 og 100 i kapitel 18.

Forslag

Reglerne, der understøtter beskæftigelsesindsatsen, anvendes med sigte på at understøtte lediges deltagelse i tilbud og i det individuelle kontaktførelse eller at ledige kan tage imod et tilbud om job samt muliggøre beskæftigedes fastholdelse i nuværende arbejde mv.

Reglerne udgør en palet, der anvendes til at understøtte beskæftigelsesindsatsen. Reglerne i paletten kan anvendes enkeltvis eller i kombination. Det foreslås at samle reglerne i et særskilt afsnit i LAB. Herved vil paletten af regler blive tydeliggjort. En samling vil samtidig tydeliggøre, at reglerne har til formål at understøtte beskæftigelsesindsatsen.

Reglerne i oversigten ovenfor omfatter blandt andet arbejdsredskaber for fleksjobbere (2.7). Ovenfor foreslås en ny særskilt lov om fleksjobordningen, jf. afsnit 3.7. Hvis dette forslag realiseres, bør reglerne om arbejdsredskaber for fleksjobbere flytte med. I oversigten er endvidere omfattet reglerne om tilskud til opkvalificering og udgifter til hjælpemidler for beskæftigede. I afsnit 3.9 foreslås det at samle reglerne for virksomheder og beskæftigede, hvori de her nævnte regler i stedet kunne overvejes at indgå.

3.9 Forslag 1.9: Regler for virksomheder og beskæftigede samles

I dag er reglerne for virksomhederne spredt, så de indgår som del af flere kapitler i LAB. Det samme glæder reglerne om beskæftigede, der har tæt tilknytning til reglerne, der er relevante for service til virksomhederne.

Reglerne for virksomheder og beskæftigede omfatter:

- Regler om bistand til at finde arbejde og arbejdskraft (kapitel 3).
- Regler om information og vejledning i jobcentret (kapitel 4).
- Regler om partnerskabsaftaler (kapitel 14).
- Regler om jobrotation, uddannelsesaftale med voksne (voksenlærlinge) og opkvalificering ved afskedigelse (kapitel 18).

LAB's regler om eksempelvis løntilskud og virksomhedspraktik omhandler naturligvis også virksomheder, men er ikke del af forslaget om at samle reglerne for virksomhederne, da reglerne om løntilskud og virksomhedspraktik mv. i højere grad er målrettet de ledige.

Forslag

Forslaget indebærer, at regler, der vedrører virksomheder og beskæftigede, samles. Samlingen skal foretages ud fra princippet om, at reglerne samles, når de omhandler kommunernes opgaver med at yde service til virksomhederne og de beskæftigede, herunder fastholdelse. Herved tydeliggøres det i struktureringen af LAB, at virksomhedsservice er en kerneopgave for kommunerne.

Samlingen kan også foretages med blik for, at det bliver nemmere for virksomhederne at finde de regler i LAB, der er relevante for dem, fordi reglerne omhandler beskæftigede og tilskudsmuligheder, eller fordi de omhandler service i forhold til rekruttering af nye medarbejdere mv.

Det kan overvejes, hvor reglerne i kapitel 18 om opkvalificering ved ansættelse og tilskud til hjælpemidler i §§ 99 og 100 skal indgå. Umiddelbart foreslås reglerne i stedet for at indgå i kapitlet om virksomheder og beskæftigede at indgå i et kapitel med regler, der understøtter beskæftigelsesindsatsen, jf. afsnit 3.8 ovenfor.

Reglernes nuværende placering har dog også en indholdsmæssig sammenhæng med de omkringstående paragraffer. Det skal derfor ved en sammenskrivning og flytning af reglerne sikres, at sammenhængen med de nuværende omkringstående paragraffer ikke mistes.

3.10 Forslag 1.10: Regler om løntilskud for målgruppe 2.8 flyttes (isbryderordningen)

Målgruppe 2.8 omfatter personer med handicap, der har gennemført en uddannelse af mindst 18 måneders varighed, der kan berettige til optagelse i en arbejdsløshedskasse, hvor personerne ikke har opnået ansættelse efter op til to år efter uddannelsens afslutning, og personerne mangler erhvervs erfaring indenfor det arbejdsområde, som uddannelsen kvalificerer til.

Målgruppen består af meget få personer. Målgruppen kan alene få tilbud om løntilskud med henblik på indslusning på arbejdsmarkedet. Ordningen benævnes i daglig tale isbryderordningen. Målgruppen er således ikke omfattet af den øvrige redskabsvifte i LAB (dvs. kapitel 10-11), men kan få tillægsydelse såsom arbejdsredskaber og arbejdspladsindretning (dvs. kapitel 14).

Forslag

Set i lyset af at målgruppen består af et begrænset antal personer med et helt særligt behov, og at målgruppen ikke er omfattet af andre indsatser end ansættelse med løntilskud, foreslås det at flytte reglerne om tilbud om ansættelse med løntilskud for disse personer.

Reglerne om ansættelse med løntilskud til denne målgruppe er tidligere fremgået af loven om kompensation til handicappede i erhverv m.v. For at fastslå, om en borger er omfattet af målgruppe 2.8, skal der under alle omstændigheder foretages en vurdering af, om personen er omfattet af handicapbegrebet i loven om kompensation til handicappede i erhverv m.v. I dag fremgår i loven ingen særskilte regler herom, idet der alene fremgår en henvisning til reglerne i LAB om ansættelse med løntilskud for målgruppen. Henvisningen til reglerne i LAB's § 51 og 52 er eneste paragraf i lovens kapitel 5.

Forslaget indebærer, at reglerne samles i loven om kompensation til handicappede i erhverv m.v. Alternativt kan reglerne samles i én enkelt paragraf i LAB. Begge muligheder indebærer, at personer i den nugældende gruppe 2.8 skrives ud som særlig målgruppe i LAB. Forslaget indebærer ikke materielle ændringer af isbryderordningen.

Hvis reglerne fastholdes i LAB, kan de særlige regler vedrørende isbryderordningen samles i én enkelt bestemmelse sammen med reglerne om ansættelse med løntilskud, hvor de delvis står i dag (dvs. i det nugældende kapitel 12).

3.11 Forslag 1.11: Reglerne om statens refusion til kommunerne flyttes

Reglerne for den statslige refusion til kommunerne af driftsudgifter til beskæftigelsesindsats og udgifter til ansættelse med løntilskud og jobrotation mv. fremgår af LAB. Kommunernes driftsudgifter til administration afholdes af kommunerne selv. Reglerne for den statslige refusion til kommunerne af forsørgelsesydelse fremgår af refusionsloven.

Der skal således søges i to love for at få overblik over regelgrundlaget vedrørende finansiering på beskæftigelsesområdet. Samtidig bryder reglerne om driftsrefusion med Deloittes designprincip for gennemskrivningen om, at LAB er én indsatslov, og at de regler, der ikke omfatter indsatsen, flyttes eller saneres, jf. afsnit 2.2.

Forslag

Reglerne om statens refusion af driftsudgifter flyttes ved at samle reglerne med de øvrige finansieringsregler i loven om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløsheds-kasserne. Herved vil reglerne om finansiering være samlet i én lov.

Dette vil dels medvirke til et nemmere tilgængeligt og mere sammenhængende overblik over regelgrundlaget om statslig refusion til kommunerne. Den nye refusionstrappe udgør desuden den bærende styringsmodel på beskæftigelsesområdet, hvorfor driftsrefusionen for indsatser i kommunerne skal ses i sammenhæng hermed. Dels vil en flytning betyde, at LAB står mere rent i sit fokus alene på beskæftigelsesindsatser, jf. sitelinjen om én indsatslov.

Dette vil omvendt betyde, at det samlede overblik over reglerne ikke længere kan fås i LAB alene.

3.12 Forslag 1.12: Mindre justeringsforslag om opgave- og ansvarsfordeling mellem a-kasser og jobcentre

I dette afsnit er samlet en række øvrige forslag til mindre justeringer, der er identificeret i analysearbejdet og i dialogen med jobcentre og primært a-kasser. Justeringsforslagene skal ses i lyset af formålet med en gennemskrivning af LAB om, at borgerne (her ledige dagpengemodtagere (2.1)) skal forstå reglerne i LAB. Et udgangspunkt for arbejdet med at realisere målet er at forenkle og sanere regelgrundlaget, så reglerne understøtter et sammenhængende borgerforløb.

Ansvars- og opgavefordelingen mellem a-kasser og jobcentre er i dag relativt overordnede beskrevet i LAB. Reglerne herom kan overvejes uddybet og eventuelt indgå i den foreslåede samling af regler om organisering og ansvar.

For eksempel fremgår det i de indledende kapitler i LAB, at arbejdsløsheds-kasserne kan bistå egne ledige medlemmer med at finde arbejde, jf. § 5, stk. 3.

Det kan alternativt overvejes at samle reglerne for dagpengemodtagere (2.1), der administreres af a-kasserne, i LAB, herunder befording, visse samtaler mv. Herved vil der for eksempel i forhold til seks ugers jobrettet uddannelse kunne udarbejdes en mere sammenhængende beskrivelse af regelgrundlaget. Nedenfor følger derfor en beskrivelse af de områder, hvor ansvars- og opgavefordelingen mellem a-kasser og jobcentre er særlig uklar.

Fælles ansvar for registrering vedrørende mindre intensiv indsats: Opgaven med at registrere oplysninger om dagpengemodtageren (2.1) som grundlag for at leve op til reglerne

om en mindre intensiv indsats kan overvejes udvidet, så den kan løses af både a-kasser og jobcentre. Hermed gøres det muligt for dagpengemodtagere (2.1) at få deres ærinde klaret, uanset om de henvender sig til jobcentret eller a-kassen.

Den digitale registrering af borgere, der i medfør af barsel, efterløn mv. skal have en mindre intensiv indsats, jf. § 21 f, skal i dag foretages af jobcentret.

Klarere opgavedeling vedrørende seks ugers jobrettet uddannelse: Delingen af ansvars- og opgavevaretagelsen mellem a-kasser og jobcentre i reglerne for ledige dagpengemodtagere (2.1) om seks ugers jobrettet uddannelse bevirker, at de ledige – eventuelt ad flere omgange – skal have dialog med både jobcenter og a-kasse.

Reglerne betyder blandt andet, at ledige dagpengemodtagere (2.1) skal gennemføre en cv-samtale med a-kassen, hvor uddannelsesmulighederne måske berøres. Samtidig er det a-kassen, der skal træffe afgørelse, om de ledige er berettiget til seks ugers jobrettet uddannelse, jf. § 26 a, stk. 3 og 7.

Det fremgår af reglerne, at dagpengemodtagerne (2.1) ved første samtale (dog tidsmæssigt efter cv-samtalen med a-kassen) skal have vejledning i jobcentret om valg af uddannelse, hvis personen ønsker det, jf. krav om, at uddannelsen skal fremgå af en national positivliste i § 26 a, stk. 3. Samtalen i jobcentret skal gennemføres senest efter seks ugers ledighed, jf. § 19.

Herefter skal a-kassen sammen med den ledige udfylde en blanket (STAR's blanket 237) om seks ugers virksomhedsrettet uddannelse. Når a-kassen har godkendt og underskrevet blanketten, skal a-kassen sende den til jobcentret forud for uddannelsesstart med kopi til uddannelsesstedet. STAR oplyser, at dette i 95 procent af sagerne foregår digitalt, hvorfor den administrative belastning er begrænset. En ledig dagpengemodtager (2.1), der skal på seks ugers jobrettet uddannelse, har blandt andet mulighed for at få refunderet udgifter til kost og logi og befordring, jf. § 26 a, stk. 9. Udgifter til kost og logi skal den ledige søge hos jobcentret, som også udbetaler støtten, mens a-kassen udbetaler befordringsgodtgørelsen, jf. § 109.

Flytning af reglerne om befordringsgodtgørelse: For at samle reglerne om a-kassernes udbetaling til dagpengemodtagerne (2.1) kan det overvejes at flytte reglerne om befordringsgodtgørelse fra LAB til arbejdsløshedsforsikringsloven.

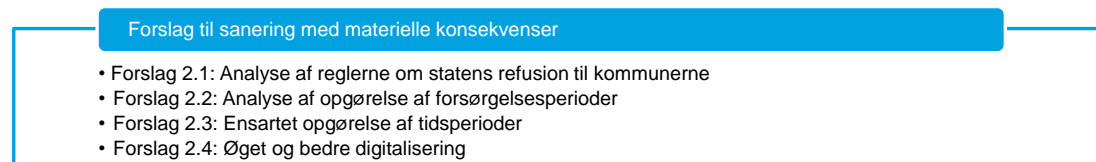
Befordringsgodtgørelse udbetales efter faste principper til dagpengemodtagere (2.1), jf. § 82. For dagpengemodtagere (2.1) fremgår det af § 109, at det er a-kassen, der træffer afgørelse om og udbetaler befordringsgodtgørelse med en enkelt undtagelse for de borgere, der har ret til godtgørelsen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, jf. § 82, stk. 4.

4. Forslag til sanering med materielle konsekvenser

I foranalysen er der identificeret en gruppe af forslag, der vurderes at ligge indenfor rammerne af de politiske intentioner i de bærende forlig bag LAB, som den ser ud i dag. Karakteren af disse forslag er dog mere vidtgående, og en implementering af forslagene vil have egentlige væsentlige materielle konsekvenser, ligesom der vil være behov for uddybende konsekvensanalyse af blandt andet de økonomiske virkninger.

De fire forslag kan principielt gennemføres uafhængigt af hinanden og af forslagene i de øvrige kapitler. De fire saneringsforslag fremgår af figur 4.1 nedenfor og analyseres én for én i det følgende.

Figur 4.1 | Forslag til sanering med materielle konsekvenser



4.1 Forslag 2.1: Analyse af reglerne om statens refusion til kommunerne

Reglerne om refusion af driftsudgifter til aktivering mv. er samlet i det nugældende kapitel 23 i LAB. Disse regler er i de senere år løbende justeret flere gange i forbindelse aftaler om konkrete reformer af beskæftigelsesindsatsen eller i forbindelse med aftaler om finansloven.

Reglerne skaber økonomiske incitament for kommunerne til at sikre en aktiv og især en virksomhedsrettet beskæftigelsesindsats, så beskæftigelsesindsatsen i videst muligt omfang anvender redskaber med evidens for eller sandsynliggjorte virksomme positive effekter.

Kompleksiteten i reglerne er imidlertid i flere sammenhænge blevet beskrevet som en barriere for systemets effektivitet. Barriererne er blandt andet belyst af Svarrer og Rosholm (2010) i en evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på området og af Deloitte (2015) i analysen af *Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, organisering og styring*.

De gældende regler for refusion af kommunernes driftsudgifter fremhæves endvidere af ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats (Carsten Koch-udvalget) i marts 2015 som "uhyre komplicerede og dermed vanskelige for kommunerne at styre efter".

I hovedtræk beskriver regelgrundlaget i LAB, hvordan kommunernes refusion er underlagt et af to forskellige driftslofter for de fleste af målgrupperne. Driftslofterne udmeldes foreløbig til kommunerne 1. juli og fastlægges endeligt i finansloven. Udgifterne til ressource- og jobafklaringsforløb er ikke omfattet af lofterne.

Anvendelse af driftsloftsstyringen har forskellige konsekvenser på tværs af kommunerne. Nogle kommuner vælger at bruge driftsloftet som en budgetramme, mens andre kommuner bruger over eller under driftsloftet.

Der gælder endvidere regler om refusion indenfor puljer for visse målgrupper og tilbud såsom tilbud om erhvervsuddannelse indenfor puljen til uddannelsesløft, jf. § 122 a. Hertil kommer, at der gælder særlige regler for førtidspensionister, personer med handicap, unge under 18 år og for modtagere af særlig uddannelsesyndelse og midlertidig arbejdsmarkedsydelse.

For jobparate og åbenlyst uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere gælder desuden særlige regler, der betyder, at kommunerne ikke kan hjemtage refusion på en del af deres udgifter.

Der skelnes i et vist omfang også mellem forskellige udgiftstyper såsom udgifter til undervisningsmaterialer, jf. § 118, stk. 1. Desuden varierer niveauerne for refusion fra ingen til 100 procent.

Forslag

Det forslås at analysere mulighederne for at forenkle reglerne om driftsrefusion i forbindelse med en gennemskrivning af en ny LAB. En analyse kunne blandt andet se på mulighederne for, samt fordele og ulemper ved styringsmodeller, som sikrer større forudsigelig for kommunerne i forhold til deres budgetlægning, herunder en mere gennemskuelig driftsloftsmodel og tidligere udmelding af lofterne.

- Skaber en enklere og mere gennemskuelig incitamentsstruktur for kommunerne.

4.2 Forslag 2.2: Analyse af opgørelse af forsørgelsesperioder

I dag opgøres tiden for forsørgelsesperioder forskelligt på tværs af redskaber og målgrupper. Forsørgelsesperioder opgøres enten i *sammenlagte* eller i *sammenhængende* perioder.

I dag opgøres for eksempel kravet om seks måneders forudgående ydelse for at kunne modtage ansættelse med løntilskud som sammenlagt periode for dagpengemodtagere (2.1), sygedagpengemodtagere (2.5) og modtagere af ressourceforløbsydelse som led i jobafklaringsforløb (2.14). Mens perioden opgøres som sammenhængende for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), ledige selvforsørgende (2.10), ressourceforløbsmodtagere (2.11) og job- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Forskellene i opgørelse af forsørgelsesperioder er historisk betinget som en af konsekvenserne ved samlingen af målgrupper i LAB, hvor forsikrede og ikke-forsikrede har arvet opgørelsesprincipperne fra tidligere lovgivning. Ved sammenhængende perioder tælles alene den aktuelle forsørgelsesperiode, mens sammenlagte perioder både inkluderer personens aktuelle og tidligere forsørgelsesperioder.

Forskellen i metoden til at opgøre forsørgelsesperioden kan umiddelbart medvirke til at gøre regelgrundlaget komplekst. Samtidig styrker anvendelsen af opgørelsen af perioden i sammenhængende tid ikke nødvendigvis den lediges incitament for at tage korterevarende beskæftigelse, idet personen starter forfra i forhold til opgørelse af forsørgelsesperioden, når der har været en måned uden ydelse. En kontanthjælpsmodtager starter således fx forfra med kontaktførelset, hvis personen har været ude af kontanthjælp i en måned.

Tælleprincipperne danner grundlag for blandt andet udsøgninger i de kommunale it-systemer, og en ændring heraf vil således kræve større omlægninger i it-systemerne.

Opgørelsen i sammenlagte perioder anvendes som metode i lov om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløshedskasserne (i trappemodellen). Som en del af implementeringen af den nye refusionsmodel understøttes tælleren i forhold til brugen af sammenlagt ledighed også digitalt. På sigt er det endvidere forventningen, at tælleren gøres tilgængelig for borgerne.

Forslag

Forslaget indebærer, at det skal analyseres nærmere, om der reelt vil være en administrativ lettelse ved ikke fremadrettet at skulle anvende to forskellige metoder til at opgøre forsørgelsesperiodens længde. Det skal også indgå, hvilke konsekvenser, det vil have for tilrettelæggelsen af indsatsen kun at have én opgørelsesmetode, ligesom der skal ses på konsekvenserne i forhold til den digitale understøttelse m.v.

4.3 Forslag 2.3: Ensartet opgørelse af tidsperioder

I dag opgøres tidsperioder forskelligt på tværs af målgrupper og redskaber. For eksempel anvendes dage, uger, måneder, kalendermåneder og år.

Der kan ikke umiddelbart identificeres nogen systematik i, hvornår de forskellige definitioner anvendes til at opgøre en given tidsperiode. For eksempel anvendes følgende forskellige opgørelsesmetoder:

- Syv dage eller én uge.
- Fire uger, én måned eller én kalendermåned.

Forskellene i opgørelse af tidsperioder er blandt andet en af konsekvenserne af samlingen af målgrupper i LAB, hvor især forsikrede og ikke-forsikrede har arvet opgørelser fra tidligere lovgivning, men er også en konsekvens af de mange løbende reformer.

Forskelle i opgørelserne medvirker til at øge kompleksiteten i regelgrundlaget.

Forslag

Det foreslås at harmonisere opgørelsen af enheden for tidsperioden ved at anvende ens definitioner mere konsekvent.

En harmonisering til en mere konsekvent anvendelse end i dag af eksempelvis uger kan dog ikke undgå at medføre mere materielle ændringer af tidsperioden. En målgruppe vil således få adgang til et redskab nogle dage senere eller tidligere i forhold til i dag i de tilfælde, hvor der i de nugældende regler anvendes enheden måneder til at opgøre perioden.

Forslaget vil kræve en dybtgående analyse af mulighederne og konsekvenserne særligt i forhold til it, men også i forhold til økonomi, udformningen af et nyt regelgrundlag mv.

4.4 Forslag 2.4: Øget og bedre digitalisering

Aktørerne i foranalysen, herunder de kommunale it-leverandører, peger på, at det i meget vidt omfang er muligt at levere it-understøttelse af hele LAB. Kompleksiteten i reglerne i LAB medvirker på enkelte områder til at øge kompleksiteten i forbindelse med digitalisering, men reglerne er i begrænset omfang en egentlig barriere for digitalisering. I forbindelse med foranalysen er der dog identificeret en række initiativområder, som særligt rummer potentiale for fremadrettet at understøtte øget og bedre digitalisering af LAB:

- Reglerne kræver et fagligt skøn fremfor at bygge på **objektive kriterier**, hvor relevant.
- Der mangler digital understøttelse eller hjemmel til **automatisk validering og kontrol**.

Udover ovenstående er der i foranalysen blevet peget på, at antallet af målgrupper og undermålgrupper, herunder især de mange kombinationer af undermålgrupper og tilbudsmuligheder, øger kompleksiteten og i noget omfang udfordrer den digitale understøttelse. Mulighederne for forenkling af LAB's målgruppe og tilbudsstruktur er behandlet i kapitel 5.

Forslag

I det følgende beskrives Deloittes uddybning af forslag indenfor de to identificerede initiativområder. Indenfor initiativområderne vil egentlige digitaliseringsforslag kræve en dybere analyse, og forslagene kan indebære behov for ændringer i LAB, som vil have materielle konsekvenser.

Objektive kriterier

I de nugældende regler er der en lang række paragraffer, der forudsætter et fagligt skøn i jobcentret. En analyse kunne se på, hvor der er potentiale for at øge digitaliseringen af LAB ved i højere grad at anvende objektive kriterier, hvor det er relevant.

Et oplagt område, der er identificeret i foranalysen, er i forhold til de virksomhedsrettede indsatser. De virksomhedsrettede indsatser spiller en stadig stigende rolle i beskæftigelsesindsatsen, og samtidig er den digitale understøttelse allerede i dag langt fremme med ansøgningssystemet for virksomhedsrettede tilbud (VITAS). I forhold til VITAS kan der gennemføres yderligere digitalisering ved at erstatte faglige skøn med mere objektive kriterier på især to områder:

- I dag beror fastsættelsen af løntilskudssatsen for nogle målgrupper på en konkret vurdering af personens evner og forudsætninger for at deltage i arbejdet på lige fod med de øvrige ansatte, jf. § 64. For andre målgrupper er løntilskuddets størrelse ikke knyttet op på et fagligt skøn, men har en fast sats.
- Et andet eksempel på, at anvendelse af objektive kriterier kan øge digitaliseringen, er varigheden af virksomhedspraktikken, der kan forlænges ud fra en konkret individuel vurdering, jf. § 44. Med øget brug af objektive kriterier vil sager kunne straksafgøres, så det for eksempel alene er sager, hvor der objektivt set er tvivl om forlængelsen, der falder ud til manuel sagsbehandling.

Et andet eksempel på behovet for objektive kriterier, der er nævnt gentagne gange i foranalysen, er afgrænsningen af visitation af de åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12). I dag vurderes det, om en ung er uddannelsesparat eller tilhører undermålgruppen af åbenlyst uddannelsesparate ud fra den unges trivsel og sociale baggrund mv. En automatiseret visitation kunne eventuelt suppleres med et tjek og godkendelse fra sagsbehandleren.

Automatisk validering og kontrol

Udover at øget brug af objektive kriterier kan bidrage til at øge automatiseringen af sagsbehandling, kan automatiseringen også øges på anden vis i forbindelse med jobcentrets validering og kontrol efter reglerne i LAB.

Et eksempel på, at automatisering kan gennemføres ved at udvide adgangen til de nuværende digitale løsninger, er reglerne om jobcentrets vurdering af rimelighedskravet om forholdet mellem ansatte uden tilskud og personer i virksomhedspraktik og løntilskud, jf. §§ 48 og 62. Vurderingen kan foretages automatisk ved at give det enkelte jobcenter digital adgang til eventuelle andre virksomhedsplaceringer af personer fra andre kommuner.

5. Forslag til forenkling med mere vidtgående materielle ændringer

Foranalysen har tydeliggjort, at det største forenklingspotentiale ligger i en strukturel forenkling af reglerne om redskaber, det individuelle kontaktføreløb, ret og pligt og målgrupper. De strukturelle forenklinger skal sigte mod, at reglerne er ens indenfor hver definerede målgruppe, så der i mindre grad anvendes detailregler for undermålgrupper mv. Gennemskrivning af LAB's grundlæggende struktur i forhold til målgrupper, herunder reglerne indenfor den enkelte målgruppe og på tværs af målgrupper, kan ikke gøres uden at påvirke de beskæftigelsespolitiske intentioner med de enkelte regler og vil således kræve yderligere analyse.

Tilbage i 2003 indeholdt den første udgave af LAB otte målgrupper og tre redskaber. Over årene har både antallet af målgrupper og antallet af redskaber udviklet sig betydeligt. Samtidig er reglerne om redskaber og det individuelle kontaktføreløb over tid blevet mere nuancerede i forhold til enkelte målgrupper og undermålgrupper. Intentionerne med udvidelsen og nuanceringen har helt overordnet været at målrette beskæftigelsesindsatsen til de enkelte målgrupper og hermed øge effekten af indsatsen.

Interview, workshops og arbejdsgruppemøder, der er gennemført i forbindelse med foranalysen, peger imidlertid på, at udvidelsen af målgrupper og undermålgrupper og nuanceringen af reglerne om redskaber og det individuelle kontaktføreløb gør reglerne i LAB komplekse at have overblik over og administrere, forstå og digitalisere. Særligt følgende fire forhold fremhæves i forhold til kompleksiteten:

1. Den tilbudsvifte for borgerne, som redskaberne i LAB udgør, og de mange forskelle i anvendelsen af redskaberne på tværs af målgrupper.
2. De mange nuancer i reglerne om det individuelle kontaktføreløb for hver enkelt af målgrupperne.
3. Ret og pligt-bestemmelsernes forskellighed på tværs af og indenfor de fem omfattede målgrupper.
4. Antallet af målgrupper og undermålgrupper, som borgerne inddeles i på baggrund af, hvilken ydelse de modtager, deres alder, hvor tæt de er på arbejdsmarkedet m.m.

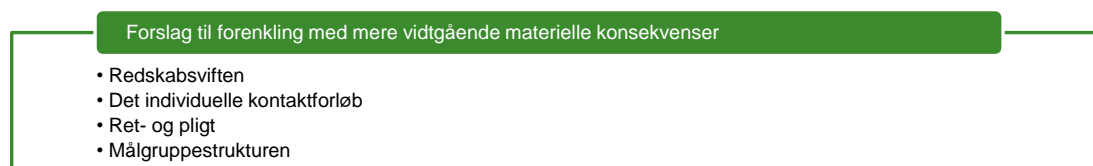
I det følgende analyseres de nugældende regler for de tre redskaber, det individuelle kontaktføreløb og ret og pligt med henblik på at identificere, hvor reglerne er ens på tværs af målgrupper, og hvor reglerne afviger for enkelte målgrupper eller er specifikke for en undermålgruppe indenfor målgrupperne. I analyserne refereres til målgruppe 2.2 og 2.3 som kontanthjælpsmodtagere og til målgruppe 2.12 og 2.13 som uddannelseshjælpsmodtagere. Alle fire målgrupper omfatter efter reglerne i LAB endvidere dog også integrationsydelsesmodtagere.

Desuden analyseres det i det sidste afsnit i dette kapitel, hvordan antallet af målgrupper og undermålgrupper eventuelt kan forenkles. Forslagene til forenkling af LAB's målgruppestruktur er de mest ambitiøse i foranalysen, men samtidig også de forslag, der vil have det største forenklingspotentiale, da de grundlæggende vil ændre på kommunernes tilrettelæggelse og administration af LAB. Forslagene vil samtidig indebære væsentlige materielle konsekven-

ser, der bør analyseres yderligere i forhold til de beskæftigelsespolitiske intentioner, økonomi, it mv.

Forslagene fremgår af figur 5.1 nedenfor og analyseres ét for ét i det følgende.

Figur 5.1 | Forslag til forenkling med vidtgående materielle konsekvenser



5.1 Redskabsviften

Redskabsviften i LAB har over årene udviklet sig. Afsnit IV i LAB om tilbud er således fra 2003's oprindelige fem kapitler udvidet med yderligere ti nye kapitler.

Da LAB blev vedtaget i 2003, blev reglerne om 32 forskellige tilbud samlet i tre redskaber for at forenkle beskæftigelsesindsatsen:

1. Vejledning og opkvalificering (det vil sige det nugældende kapitel 10).
2. Virksomhedspraktik (det vil sige det nugældende kapitel 11).
3. Løntilskud (det vil sige det nugældende kapitel 12).

I de følgende afsnit analyseres de nugældende regler for anvendelse af hvert af de tre redskaber på tværs af målgrupper med fokus på forskelle og ligheder i anvendelsesmulighederne.

I LAB er mentorstøtte i dag i nogle sammenhænge at betragte som et fjerde redskab. Det er dog alene at betragte som et redskab for to af målgrupperne, mens det for de øvrige målgrupper er understøttende for beskæftigelsesindsatsen. I forbindelse med en forenkling af redskabsviften kan det derfor yderligere tydeliggøres, om mentorstøtte skal indgå som et redskab i tilbudsviften eller alene som understøttende for beskæftigelsesindsatsen. Forskelle og ligheder i anvendelsen på tværs af alle målgrupper af mentorstøtte indgår derfor ikke i nærværende analyse, da mentor lovmæssigt set alene er et redskab for to målgrupper i de nugældende regler. I stedet behandles forslaget om præcisering af mentor som redskab eller som understøttende for beskæftigelsesindsatsen sidst i dette afsnit.

5.1.1 Vejledning og opkvalificering

Redskabet vejledning og opkvalificering kan bestå dels af ordinære uddannelser, dels af øvrige former for vejledning og opkvalificering i form af kurser, særligt tilrettelagte praktikforløb, danskundervisning m.m.

For at styrke kompetencerne på arbejdsmarkedet og imødegå mangelproblemer har der i de senere års reformer på beskæftigelsesområdet været øget fokus på ordinær uddannelse og jobrettede kurser med en høj beskæftigelseseffekt.

Omvendt har intentionerne samtidig været at begrænse brugen af øvrig vejledning og opkvalificering, da der er stigende evidens for, at beskæftigelseseffekten for mange målgrupper er begrænset. Begrænsningerne i brugen af øvrig vejledning og opkvalificering kommer blandt andet til udtryk ved, at den statslige refusion af driftsudgifter til øvrige vejledning og opkvalificering for nogle målgrupper er fjernet med implementeringen af beskæftigelsesreformen i 2015.

Et særligt fokus i reformerne har været at løfte kompetenceniveauet for unge og personer med lavt uddannelsesniveau. Der er således for eksempel puljer målrettet uddannelsesløft af ufaglærte dagpengemodtagere (2.1), og der er indført ret til læse-, skrive-, regne- og ordblindekurser og realkompetencevurdering for personer uden uddannelse.

I det følgende analyseres reglerne for anvendelse af redskabet vejledning og opkvalificering med fokus på forskelle og ligheder på tværs af målgrupperne.

Alle målgrupper har adgang til vejledning og opkvalificering for at afdække eller udvikle kompetencer

Redskabet kan anvendes på tværs af målgrupper med det formål at udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer, så den ledige bliver opkvalificeret til arbejdsmarkedet eller til en uddannelse. Dog er målgruppen af personer i handicap, der er berettiget til optagelse i arbejdsløshedskasse (2.8), ikke omfattet. Redskabet kan som udgangspunkt anvendes af alle målgrupper uden begrænsninger på varigheden af vejledningen og opkvalificeringen.

Der er dog en række undtagelser, der begrænser adgangen til og varigheden af vejledning og opkvalificering for visse målgrupper og/eller undermålgrupper. Desuden har kun enkelte målgrupper adgang til særligt udvalgte vejlednings- og opkvalificeringsindsatser og puljer. Reglerne herom udfoldes i det følgende.

Adgang til ordinær uddannelse er begrænset for unge, førtidspensionister og fleksjobbere

Enkelte målgrupper har ikke adgang til vejledning og opkvalificering i form af ordinær uddannelse forstået som studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse. Det gælder unge under 30 år uden uddannelse, der ikke kan få ordinær uddannelse, hvis de er dagpengemodtagere (2.1), job- eller aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og uddannelses- eller aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13).

Unge skal som udgangspunkt indgå i det ordinære uddannelsessystem på normale vilkår. Der er dog nogle særlige tilfælde, hvor unge alligevel kan modtage uddannelse. Det gælder undermålgrupperne af unge, der er fyldt 25 år, har forsørgerpligt og samtidig enten har haft en periode med ledighed efter at have modtaget en beskæftigelsesindsats eller har opbrugt retten til SU. Reglerne i § 37 om mulighederne for ordinær uddannelse for unge fremgår af tekstboksen.

Desuden har førtidspensionister (2.6) og fleksjobbere (2.7), der som hovedregel har behov for en indsats rettet mod beskæftigelse på særlige vilkår, heller ikke adgang til vejledning og opkvalificering i form af ordinær uddannelse.

§ 37. Personer under 30 år, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, 12 og 13, kan ikke modtage tilbud efter dette kapitel til en studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Jobcenteret kan fravige bestemmelsen i stk. 1 for personer, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som

- 1) har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn,
- 2) er fyldt 25 år og er omfattet af § 2, nr. 1, og som efter afslutningen af deres ret og pligt-tilbud, jf. § 85, har haft 6 måneders sammenlagt ledighed, eller
- 3) er fyldt 25 år og er omfattet af § 2, nr. 12 og 13, og har opbrugt deres ret til SU til videregående uddannelse.

Stk. 3. Ved afgørelse efter stk. 2 om tilbud til en erhvervskompetencegivende uddannelse skal uddannelsen kvalificere til arbejde inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft, og der må ikke være tale om en uddannelse med længere varighed end en professionsbacheloruddannelse.

Varigheden er alene begrænset for dagpengemodtagere og ledige selvforsørgende

Der er overordnet ingen afgrænsning af, hvor længe tilbud om vejledning og opkvalificering kan vare med undtagelse af såkaldt praktik i særligt tilrettelagte forløb.

For dagpengemodtagere (2.1) og ledige selvforsørgende (2.10) gælder der imidlertid særlige varighedsbegrænsninger på op til seks uger. Der er dog en række undtagelser herfor, såsom at varigheden kan være op til 26 uger, hvis danskundervisning indgår som en betydelig del.

Ret til særlige indsatser og puljer gælder for enkelte målgrupper

Vejledning og opkvalificering omfatter en række særlige muligheder for indsatser og puljer, som der alene er adgang til for enkelte målgrupper eller undermålgrupper.

Hvis en test har vist behov herfor, har dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) ret til læse-, skrive-, regne- og ordblindekurser. For uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) gælder det, at de har ret til kurserne senest efter en periode på én måned fra første henvendelse.

For dagpengemodtagere (2.1) og kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) kan kurserne ikke træde i stedet for ret og pligt-tilbud med de tre redskaber (kapitel 10-12). Det kan de derimod godt for uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Dog kan kurser udskyde tidspunktet for første tilbud for dagpengemodtagere (2.1), der er under 30 år eller over 50 år.

En realkompetencevurdering er ligeledes en ret for dagpengemodtagere (2.1), der er over 30 år, og job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3). I alle tilfælde dog kun hvis personen ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Realkompetencevurderingen kan ikke træde i stedet for tilbud. For dagpengemodtagerne (2.1) over 30 år uden erhvervsuddannelse kan realkompetencevurderingens kurser udskyde tidspunktet for første tilbud for dagpengemodtagere (2.1), der er under 30 år eller over 50 år.

Endelig har dagpengemodtagere (2.1) efter nærmere kriterier om blandt andet alder og uddannelse adgang til uddannelse og kurser via henholdsvis en pulje til uddannelsesløft og en regional uddannelsespulje.

5.1.2 Virksomhedspraktik

Virksomhedspraktik består af praktik hos en offentlig eller privat arbejdsgiver. Redskabet giver mulighed for under praktikophold at udføre arbejde, der også bliver udført som almindeligt lønnet arbejde. Under virksomhedspraktik modtager de ledige ikke løn, men derimod deres hidtidige forsørgelsesydelse.

Fokus på virksomhedsrettede tilbud i jobcentrenes anvendelse af redskaber er generelt skærpet med de senere års reformer, da der er stadig stigende evidens for de beskæftigelsesmæssige effekter af virksomhedsrettede tilbud. Det gælder for de ledige tættest på arbejdsmarkedet, men flere forsøg peger også på positive effekter af virksomhedspraktik for ikke-arbejdsmarkedsparete og sygemeldte borgere. Det gælder også virksomhedspraktikker, som kun har et omfang af ganske få timer om ugen, men som kombineret med eksempelvis en mentor understøtter, at ledige bringes tættere på arbejdsmarkedet. Samtidig er mulighederne for virksomhedspraktik udvidet i reformerne, for eksempel ved at ledige har fået ret til et selvfundet virksomhedsrettet tilbud, og perioden for modtagelse af virksomhedspraktik er udvidet for dimittender på dagpenge.

I det følgende analyseres reglerne for anvendelsen af redskabet virksomhedspraktik med fokus på forskelle og ligheder på tværs af målgrupperne.

Stort set alle målgrupper har adgang til virksomhedspraktik, men reglerne om formål og anvendelse varierer

Alle målgrupper har adgang til redskabet virksomhedspraktik. Dog er målgruppen af personer i handicap, der er berettiget til optagelse i arbejdsløshedskasse (2.8), ikke omfattet.

Formålet med virksomhedspraktik er forskelligt og begrænser adgangen

På tværs af målgrupper er formålet med virksomhedspraktikken forskelligt, og også særlige indsatser indenfor virksomhedspraktik varierer. For uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) er formålet med virksomhedspraktik uddannelsesrettet.

For førtidspensionister (2.6) og fleksjobbere (2.7) er formålet at afdække eller optræne personernes faglige, sociale eller sproglige kompetencer og at afklare beskæftigelsesmål. For de øvrige målgrupper er formålet det samme, idet personer i disse målgrupper dog kun kan få virksomhedspraktik, fordi de enten har behov at afklare beskæftigelsesmål, eller fordi personerne på grund af mangelfulde faglige, sociale eller sproglige kompetencer kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- eller arbejdsvilkår eller ansættelse med løntilskud. For de øvrige målgrupper er der således en adgangsbegrænsning, idet muligheden for ansættelse med løntilskud skal være begrænset, førend personen kan modtage tilbud om virksomhedspraktik.

Varigheden af virksomhedspraktik varierer fra 4, 8, 13 og til mere end 26 uger

Varigheden af virksomhedspraktikken er begrænset for alle målgrupper og er yderligere nuanceret for undermålgrupper indenfor de fleste af målgrupperne. Den tilladte længde hænger sammen med, hvor langt de ledige er fra arbejdsmarkedet. Således kan dagpengemodtagere (2.1), der er en af målgrupperne tættest på arbejdsmarkedet, være kortest tid i virksomhedspraktik, mens målgruppen af revalidender (2.4), der er længere fra arbejdsmarkedet, kan være længere tid i virksomhedspraktik. Virksomhedspraktikker vil – sammenlignet med eksempelvis ansættelse med løntilskud – typisk have en kortere varighed.

Virksomhedspraktik kan modtages i op til fire uger for dagpengemodtagere (2.1). Dagpengemodtagere (2.1), der er dimittender, kan dog modtage virksomhedspraktik i otte uger.

Praktikken kan ligeledes modtages i op til fire uger af jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2), jobparate ledige selvforsørgende (2.10) og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12), hvis personen har erhvervs erfaring, ikke har lang ledighed eller ikke har svært ved at få ansættelse med løntilskud. For øvrige personer i disse grupper kan praktikken gives i op til 13 uger.

Virksomhedspraktik kan ligeledes gives i op til 13 uger til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3), revalidender (2.4), sygedagpengemodtagere (2.5), førtidspensionister (2.6), fleksjobbere (2.7), aktivitetsparate ledige selvforsørgende (2.10), aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.13) og modtagere af ressourceforløbsydelse, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14).

For alle de nævnte grupper, hvor varigheden er op til 13 uger, kan perioden forlænges i op til 26 uger og ud fra en individuel vurdering herefter forlænges yderligere, hvis personen har brug for det. Dog kan den delmængde af revalidender (2.4), der har Min plan fra start få fastsat perioden for virksomhedspraktik ud fra det fastsatte behov for optræning

Unge under 18 år (2.9) kan få virksomhedspraktik i op til 26 uger, der herefter kan forlænges yderligere.

Særlige ordninger om nytteindsats og selvfundet virksomhedspraktik for enkelte

Inden for virksomhedspraktik findes to særlige ordninger, der er afgrænset til at omfatte specifikke målgrupper.

For det første nytteindsats, der gives med det formål, at personen skal udføre samfundsnyttige opgaver for offentlige arbejdsgivere for sin ydelse. Nytteindsats har en varighed på op til 13 uger. Ordningen omfatter job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og

uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Derudover kan nytteindsats gives til dagpengemodtagere (2.1) som rådighedsafprøvende tilbud.

For det andet ordningen med retten til selvfundet virksomhedspraktik, der indebærer, at kommunen ikke skal vurdere den lediges forudsætninger og arbejdsmarkedsbehov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse. Varigheden af den selvfundne virksomhedspraktik aftales mellem arbejdsgiveren og den ledige. Ordningen gælder alene dagpengemodtagere (2.1) og job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3).

5.1.3 Ansættelse med løntilskud

Ansættelse med løntilskud kan finde sted hos offentlige og hos private arbejdsgivere. Ansættelse med løntilskud i både offentligt og privat regi gives typisk i en længere tidsmæssig periode (end ved eksempelvis en virksomhedspraktik), og personen får løn, mens virksomheden kompenseres herfor gennem et løntilskud. Der er endvidere i forhold til ansættelse med løntilskud løbende fokus på, at reglerne om løntilskud skal være i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte til virksomheder.

Som nævnt er en gennemgående tendens i de senere års reformer et styrket fokus på den virksomhedsrettede indsats, herunder anvendelsen af ansættelse med løntilskud, da der er stigende evidens for positive beskæftigelseseffekter ved brugen af dette redskab. For ansættelse med løntilskud er der positive effekter med brug af privat løntilskud, mens der ikke ses de samme effekter ved offentlige løntilskud. Derfor har hensigten med løbende ændringer i reformen været at sikre den rette fokusering mellem brugen af offentlige og private løntilskudsansættelser. Samtidig blev varigheden afkortet med beskæftigelsesreformen med den intention at begrænse risikoen for at fastholde stærke ledige i løntilskudsansættelse.

I det følgende analyseres reglerne for anvendelsen af redskabet ansættelse med løntilskud med fokus på forskelle og ligheder på tværs af målgrupperne.

Nogle målgrupper har ikke adgang til ansættelse med løntilskud

Adgangen til ansættelse med løntilskud gælder ikke for alle målgrupper. Sygedagpengemodtagere (2.5) og modtagere af ressourceforløbsydelse som led i jobafklaringsforløb (2.14), der er i et ansættelsesforhold, har således ikke adgang til ansættelse med løntilskud. Adgangsbegrænsningen gælder også for fleksjobbere (2.7), unge under 18 år (2.9) og undermålgruppen af uddannelseshjælpsmodtagere, der er åbenlyst uddannelsesparate (2.12).

Baggrunden for, at adgangen er begrænset for nogle målgrupper, er, at det ikke er relevant for gruppen at modtage løntilskud. Det gælder for eksempel fleksjobbere (2.7), der i forvejen modtager fleksløntilskud. Baggrunden for, at adgangen er begrænset for andre målgrupper, er mere beskæftigelsespolitiske. Det gælder for eksempel de åbenlyst uddannelsesparate (2.12), hvor baggrunden for, at undermålgruppen ikke kan få tilbud om ansættelse med løntilskud, er, at de unge ikke har barrierer for at starte ordinær uddannelse, og den politiske intention er derfor, at de unge i videst muligt omfang skal forsørge sig selv indtil uddannelsesstart. Kan de ikke det, skal de arbejde for deres ydelse i nytteindsats eller i virksomhedspraktik.

Adgangen er imidlertid begrænset af yderligere krav for nogle af de målgrupper, der har adgang til ansættelse med løntilskud.

Ledighedslængden er også afgørende for adgangen

Adgangsbegrænsningen omfatter flere målgrupper for ansættelse hos private arbejdsgivere end for ansættelse hos offentlige arbejdsgivere. Kravene til ledighedslængde har for så vidt angår løntilskudsansættelse i private virksomheder baggrund i EU's statsstøtteregler. Med

beskæftigelsesreformen blev reglerne om forudgående ledighed delvis harmoniseret, så de gælder både privat og offentlig løntilskudsansættelse.

Ved ansættelse med løntilskud hos både private og offentlige arbejdsgivere gælder der en adgangsbegrænsning for dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), ledige selvforsørgende (2.10) og ikke åbenlyst (jævnfør adgangsbegrænsningen) uddannelsesparate og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Begrænsningen betyder, at ledighedslængden inden tilbud skal være mere end seks måneder. Dette gælder dog ikke undermålgrupperne af personer, der er ældre end 50 år, er enlige forsørgere eller ikke har en uddannelse på gymnasialt eller højere niveau.

Ved ansættelse hos private arbejdsgivere gælder denne adgangsbegrænsning for yderligere målgrupper, nemlig sygedagpengemodtagere (2.5) og modtagere af ressourceforløbsydelse, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) (hvor 2.5 og 2.14 ikke er i ansættelse jævnfør adgangsbegrænsningen).

Ledighedslængden inden tilbud beregnes for dagpengemodtagere (2.1), sygedagpengemodtagere (2.5) og modtagere af ressourceforløbsydelse som led i jobafklaringsforløb (2.14) som *sammenlagt* ledighed. For jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2), ledige selvforsørgende (2.10) og modtagere af ressourceforløbsydelse (2.11) beregnes perioden som *sammenhængende* ledighed.

Et udpluk af reglerne om periode for de yderligere målgrupper ved ansættelse med løntilskud hos private arbejdsgivere fremgår af § 51 i tekstboksen. Der gælder lignende typer regler herom for målgrupperne, der er omfattet af adgangen til både privat og offentlig ansættelse med løntilskud.

§ 51. Stk. 3. For at blive ansat med løntilskud hos private arbejdsgivere skal personer,
1) som er omfattet af § 2, nr. 5, i en sammenlagt periode på mere end 6 måneder have modtaget arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge, jf. dog stk. 4,
2) som er omfattet af § 2, nr. 11, i en sammenhængende periode på mere end 6 måneder have modtaget arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp, sygedagpenge i en ledighedsperiode, ressourceforløbsydelse, revalideringsydelse, ledighedsydelse, særlig uddannelsesyndelse efter lov om uddannelsesordning for ledige, som har opbrugt deres dagpenge, eller midlertidig arbejdsmarkedsydelse, kontantydelse efter lov om kontantydelse, have været i tilbud efter dette kapitel eller have været ledige selvforsørgende, jf. dog stk. 4, og
3) som er omfattet af § 2, nr. 14, i en sammenlagt periode på mere end 6 måneder have modtaget ressourceforløbsydelse efter kapitel 6 b i lov om aktiv socialpolitik, arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge, jf. dog stk. 4.

Formålet med ansættelse med løntilskud

Tilbud om ansættelse med løntilskud gives med henblik på oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer for alle målgrupper. Dog er formålet for førtidspensionister (2.6) opnåelse eller fastholdelse af beskæftigelse.

Isbryderordning for personer med handicap

For personer med handicap, der er berettiget til optagelse i arbejdsløshedskasse mv. (2.8), er ansættelse med løntilskud det eneste redskab, som målgruppen har adgang til. Ansættelse med løntilskud har til formål at inkludere de ledige på arbejdsmarkedet og kan anvendes efter nærmere definerede regler om varighed, løn mv. for målgruppen.

Varighedsbegrænsningen for løntilskudsperioden varierer mellem 4, 6, 12 og mere end 12 måneder

Perioden, hvor en person kan være ansat med løntilskud, er forskellig på tværs af målgrupperne. Målgrupperne fordeler sig indenfor fire forskellige varighedsbegrænsninger, der er:

- I op til fire måneder for dagpengemodtagere (2.1) i offentlig løntilskudsansættelse.
- I op til seks måneder for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), ledige selvforsørgende (2.10), uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12) og dagpengemodtagere (2.1), for så vidt angår ansættelse med løntilskud hos private arbejdsgivere.
- I op til 12 måneder for sygedagpengemodtagere (2.5) og modtagere af ressourceforløbsydelse, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14).
- I mere end 12 måneder for revalidender (2.4) og førtidspensionister (2.6).

Ret til selvfundet ansættelse med løntilskud gælder kun for enkelte målgrupper

Alene dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og ledige selvforsørgende (2.10) har ret til et tilbud om ansættelse med løntilskud, som de selv har fundet. Her aftales perioden for ansættelse med løntilskud mellem den ledige og arbejdsgiveren indenfor de tidligere beskrevne rammer for varighed.

Lønnen er forskellig på tværs af målgrupper

Reglerne om løn ved både privat og offentlig ansættelse med løntilskud er ens for hovedparten af målgrupperne, idet der dog er særlige regler herom for tre målgrupper.

For hovedparten af målgrupperne gælder det, at løn- og arbejdsvilkår ved ansættelse hos private arbejdsgivere skal være overenskomstmæssige eller de for tilsvarende arbejde sædvanligt gældende. For ansættelse hos offentlige arbejdsgivere skal lønnen være overenskomstmæssig, dog 121,47 kr. per time, eksklusiv feriepenge mv. Lønnen skal desuden efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag ligge på niveau med personens samlede individuelle hjælp/ydelse efter LAS eller arbejdsløshedsforsikringsloven. Dette gælder for dagpengemodtagere (2.1) og job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), sygedagpengemodtagere (2.5), ressourceforløbsmodtagere, herunder personer i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13).

For tre målgrupper er der særlige regler. For det første er der en særlig regel for dagpengemodtagere (2.1) om, at lønnen skal ligge på niveau med personens individuelle dagpenge, dog minimum 82 procent af højeste dagpenge for fuld- eller deltidsforsikrede. Dette gælder kun ved ansættelse i offentligt løntilskud.

For det andet er der en regel om, at lønnen for ledige selvforsørgende (2.10), der har forsørgelsespligt for børn, efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag skal udgøre 80 procent af højeste dagpenge og for andre personer 60 procent af højeste dagpenge. Dette gælder kun ved ansættelse i offentligt løntilskud.

For det tredje gælder det særligt for revalidender (2.4), der ansættes med løntilskud i et elev-/lærlingeforløb, at jobcentret efter en konkret individuel vurdering kan beslutte, at personen skal have overenskomstmæssig løn svarende til færdiguddannede. Dette er muligt ud fra et skøn af, at personen kun kan yde en meget begrænset arbejdsindsats på grund af svære psykiske, fysiske eller sociale problemer.

Løntilskuddets størrelse til arbejdsgiverne følger forskellige takster

Fastsættelsen af, hvilken løntilskudssats der skal udbetales til arbejdsgiveren, finder sted efter en konkret vurdering af personens evner og forudsætninger for at deltage i arbejdet i samme omfang som de øvrige ansatte. For revalidender (2.4) dog ud fra en undersøgelse af arbejdsevnen.

Der er fastsat fem takster, som løntilskuddet kan udgøre per time. For alle målgrupper er der fastsat nærmere regler om, hvilken af taksterne der gælder. Reglerne herom varierer således på tværs af målgrupperne, men er også for den enkelte målgruppe forskellige, alt efter om ansættelsen er hos en privat eller en offentlig arbejdsgiver. Reglerne i § 64 herom fremgår af tekstboksen.

5.1.4 Mentorstøtte

Der er ikke helt entydigt i regelgrundlaget, hvorvidt mentorstøtte er et redskab på linje med de øvrige tre redskaber eller er en form for redskab, der er mere understøttende for de tre øvrige redskaber. Desuden indgår mentorstøtte som en understøttende beskæftigelsesindsats på linje med hjælpemidler og andre typer af støtte.

Før kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft i 2014, blev mentorstøtte alene betragtet som et beskæftigelsesunderstøttende redskab for alle målgrupper. Med andre ord mere som en form for tillægsydelse end et tilbud, jf. at tillægsydelse anvendes som overskrift i det nugældende afsnit V, der omfatter kapitlerne om udgifter til hjælpemidler og befodringsstøtte.

Med reformen blev ret og pligt til mentor som et tilbud indført for, at ingen skulle gå passive i kontanthjælpssystemet. Det fremgår af reglerne, at hvis aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3) og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.13) på grund af personlige forhold aktuelt ikke kan deltage i tilbud efter kapitel 10-12, skal de have mentorstøtte, og at mentorstøtte skal gives, indtil personen igen kan deltage i tilbud efter kapitel 10-12 (det vil sige kapitlerne om redskaberne vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud).

I de nugældende regler er der således tilknyttet ret og pligt-bestemmelser til mentorstøtte for to ud af de 14 målgrupper. Mentor anvendes som ret og pligt-tilbud til knap 12.000 personer i kontanthjælpssystemet (kilde: STAR, forløb igangsat i 2014).

Mentorstøtte indgår i de nugældende regler som et redskab i tilbudsviften (kapitel 9 b). Det fremgår imidlertid af reglerne, at mentorstøtte for to målgrupper gives for at understøtte, at personen på sigt kan deltage i tilbud efter kapitel 10-12, jf. §§ 93 og 96 c.

Det fremgår af reglerne for øvrige omfattede målgrupper, at mentorstøtte blandt andet kan gives for at understøtte, at personen kan gennemføre et tilbud, eller for at opnå eller fastholde en ordinær ansættelse, jf. § 31 b. Mentorstøtte gives altså i disse tilfælde parallelt med tilbuddet eller ansættelsen for at understøtte denne.

§ 64. *Stk. 2.* Ved ansættelse af personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, 12 og 13, udgør løntilskuddet 74,05 kr. pr. time til private arbejdsgivere. Tilskuddet til offentlige arbejdsgivere udgør 107,55 kr. pr. time.
Stk. 3. Ved ansættelse af personer, der er omfattet af § 2, nr. 4, 11 og 14, kan løntilskuddet højst udgøre 143,14 kr. pr. time til såvel private som offentlige arbejdsgivere. Ved ansættelse af personer omfattet af § 2, nr. 4, i elev- og lærlingeforb, hvor lønnen fastsættes efter § 56, stk. 1, skal tilskuddet efter § 63 fastsættes med udgangspunkt i forskellen mellem elev- og lærlingelønnen på området og den mindste overenskomstmæssige løn på det aktuelle ansættelsesområde eller den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde med tillæg af eventuelt arbejdsgeberbidrag til ATP m.v.
Stk. 4. Ved ansættelse i elev- og lærlingeforb kan der kun ydes tilskud til elev- eller lærlingelønnen, hvis personen på grund af omfattende psykiske, fysiske eller sociale problemer alene er i stand til at yde en meget begrænset arbejdsindsats.
Stk. 5. Ved ansættelse af personer, der er omfattet af § 2, nr. 5, udgør løntilskuddet 74,05 kr. pr. time til private arbejdsgivere. Tilskuddet til offentlige arbejdsgivere udgør 143,14 kr. pr. time.
Stk. 6. Ved ansættelse af personer, der er omfattet af § 2, nr. 6, udgør løntilskuddet 26,54 kr. pr. time til såvel private som offentlige arbejdsgivere. I særlige tilfælde kan løntilskuddet udgøre 46,48 kr. pr. time, herunder i tilfælde, hvor arbejdsgivere, der modtager tilskud til personer, der før den 1. juli 1998 er ansat i beskyttede enkeltpladser efter lov om social bistand, i stedet ønsker at modtage tilskud efter dette kapitel.
Stk. 7. Ved ansættelse af personer, der er omfattet af § 2, nr. 8, kan løntilskuddet højst udgøre 143,14 kr. pr. time til såvel private som offentlige arbejdsgivere.

Reglerne om mentorstøtte er således ikke sidestillet med de øvrige tilbud i LAB, idet mentorstøtte er understøttende for, at personen kan deltage i disse tilbud – eventuelt først på sigt – eller er understøttende for beskæftigelse.

De nugældende regler om mentorstøtte beskriver altså hverken mentorstøtte entydigt som et redskab på linje med de øvrige redskaber eller mentorstøtte udelukkende som understøttende for beskæftigelsesindsatsen.

I forbindelse med en forenkling af LAB kan det overvejes at tydeliggøre mentorstøtte enten som et redskab i tilbudsviften eller som understøttende for beskæftigelsesindsatsen.

Mentorstøtte kan i sin grundlæggende karakter betragtes som mere understøttende for beskæftigelsesindsatsen i LAB end som et redskab på linje med de øvrige redskaber i viften, jf. reglerne om, at mentorstøtte alene kan anvendes som redskab, indtil de ledige i de to målgrupper kan modtage tilbud med et af de tre øvrige redskaber. Det kan derfor overvejes at forenkle reglerne om mentorstøtte, så mentor entydigt defineres som understøttende. Mentorstøtte vil ved en sådan ændring blive samlet med de øvrige regler, der understøtter beskæftigelsesindsatsen i et særskilt afsnit i en ny LAB, jf. afsnit 3.8.

En sådan forenkling vil dog samtidig medføre behov for en justering af ret- og pligtbestemmelserne. Mentor udgør i dag den eneste beskæftigelsesindsats for de to målgrupper, hvis jobcentret vurderer, at den ledige aktuelt alene kan deltage i tilbud med mentor. Ved eventuelle ændringer i mentor som redskab skal det derfor sikres, at der fortsat tages hånd om de beskæftigelsespolitiske intentioner i forhold til at sikre et aktivt tilbud til de svageste målgrupper.

5.2 Det individuelle kontaktføreløb

Det individuelle kontaktføreløb omfatter blandt andet regulering af krav til tilmelding, cv, Min plan, samtalerne fokus, antal samtaler samt krav til fremmøde og jobsøgningsaktiviteter. I dette afsnit fokuseres således på det sammenhængende forløb for de ledige, der udover reglerne, der fastlægger kontaktføreløbet (det vil sige det nugældende kapitel 7), også omfatter reglerne om tilmelding, oplysninger, cv og fritagelse fra pligt til fremmøde (det vil sige de nugældende kapitler 5-7 a). Formålet er at analysere forskelle og ligheder i reglerne i LAB på tværs af målgrupper.

I de senere års reformer er det individuelle kontaktføreløb løbende blevet målrettet målgrupperne i forhold til blandt andet en tidligere indsats i form af samtaler og hyppigere samtalekadence. I mange tilfælde er der endvidere indført særlige regler for undermålgrupper. Fokus på krav til blandt andet jobsøgning er desuden styrket. Samtidig er borgernes digitale muligheder og forpligtelser blevet øget med blandt andet selvbooking af samtaler og joblog.

Endvidere er samtaleforløbet for dagpengemodtagere (2.1) blevet tilrettelagt med intention om større grad af samspil mellem indsatsen i a-kasserne og indsatsen i jobcentrene. Endelig skal også progressionen for personer i nye ordninger, der er kommet til, følges i det individuelle kontaktføreløb. Det gælder ressourceforløb og jobafklaringsforløb, der kom ind i LAB med henholdsvis sygedagpengereformen og reformen af førtidspension og fleksjob.

Reglerne for det individuelle kontaktføreløb er således løbende blevet udbygget igennem de senere år for at indføre flere samtaler tidligt i forløbene, da dette viser god effekt.

Det individuelle kontaktføreløb omfatter ikke alle 14 målgrupper i LAB fuldt ud. Udover retten til plan er følgende målgrupper ikke omfattet af de øvrige regler om tilmelding og samtaler i det individuelle kontaktføreløb i LAB: sygedagpengemodtagere (2.5), personer med handicap, der er berettiget til optagelse i arbejdsløshedskasse (2.8), unge under 18 år (2.9) og ledige selvforsørgende (2.10).

I det følgende beskrives forskelle og ligheder i reglerne på tværs af målgrupper. Beskrivelsen er overordnet struktureret i den for borgerne naturlige rækkefølge i det individuelle kontaktføreløb. Det vil sige først tilmelding, cv og plan og så formål for samtalerne og samtalehyppighed mv.

5.2.1 Regler om tilmelding, cv og plan

Reglerne om tilmelding og plan omfatter krav til tidspunktet for tilmelding og udarbejdelse af cv samt fokus og indhold i planen. På tværs af målgrupperne er der nogle krav, der kun stilles til enkelte af målgrupperne, og der er desuden enkelte forskelle i den måde, som kravene stilles på. På tværs af målgrupperne varierer reglerne om indholdet i planen, hvilket primært har baggrund i målgruppernes forskellige behov og dermed fokus i deres indsats.

Krav til tilmeldingstidspunkt og jobsøgning er særlige for fire målgrupper

Reglerne om tilmelding gælder kun for nogle målgrupper, og på tværs af disse målgrupper er der forskel på tidspunktet for, hvornår tilmeldingen som arbejdssøgende skal foretages.

For dagpengemodtagere (2.1) skal tilmeldingen foretages på første ledighedsdag, for jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) skal tilmeldingen foretages ved den første henvendelse til kommunen om hjælp, og for åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12) gælder det, at tilmeldingen skal foretages senest en uge fra første henvendelse til kommunen om hjælp.

Personer fra disse tre målgrupper skal mindst hver syvende dag tjekke jobforslag på jobnet.dk og dermed bekræfte at være jobsøgende og skal løbende dokumentere jobsøgningsaktiviteter. Kravet om dokumentation af jobsøgningsaktiviteter gælder desuden for ledige fleksjobbere (2.7).

Krav til tidspunkt for indlæggelse af cv varierer 2-3 uger efter første henvendelse

Der er særlige krav til fem målgrupper om at indlægge cv. Dog er kravet om tidspunktet for, hvornår cv'et skal indlægges forskelligt på tværs af de fem målgrupper, idet kravet varierer i spændet 2-3 uger.

For dagpengemodtagere (2.1) skal cv'et indlægges senest to uger efter tilmeldingen, mens det for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3) og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12) skal indlægges senest efter tre uger fra første henvendelse. For jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) skal det indlægges senest tre uger efter tilmelding, og for fleksjobbere (2.7) senest tre uger efter de har opnået ret til ledighedsydelse.

Alle målgrupper kan få en plan – men fokus i planen er målrettet målgruppen

Forud for afgivelse af tilbud skal der udarbejdes en plan for indsatsen, Min plan, og alle målgrupper har ret til at få udarbejdet en plan, hvis de beder om det. Forskellene i målgruppernes indsatsbehov afspejler sig i kravene til indholdet i planen, idet planen for målgruppe 1-4 skal beskrive personens beskæftigelsesmål, mens planen for målgruppe 5-14 skal beskrive uddannelses- eller beskæftigelsesmålet.

For enkelte målgrupper kan planen udover beskæftigelsesrettede mål og aktiviteter tillige indeholde aktiviteter, der kan stabilisere og forbedre persons fysiske, psykiske og sociale tilstand, med henblik på at personen efterfølgende kan deltage i tilbud. Det gælder for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3), sygedagpengemodtagere (2.5), førtidspensionister (2.6), fleksjobbere (2.7), modtagere af ressourceforløbsydelse, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.13).

Herudover gælder tre særlige forhold for enkelte målgrupper:

- Dagpengemodtagere (2.1), der har opbrugt retten til jobrettet uddannelse, har ret til at få udarbejdet en plan med henblik på yderligere uddannelse.
- For revalidender (2.4) skal planen tillige indeholde en beskrivelse af personernes mulighed for optagelse på en uddannelse og for endelig erhvervsmæssig placering. Indeholder planen et tilbud om virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud, skal planen tillige angive, hvordan virksomheden deltager i forløbet, og jobcentrets bistand til virksomheden.
- Herudover kan det som et særligt forhold bemærkes, at personer, der skal have deres sag behandlet i et rehabiliteringsteam, skal have udarbejdet en rehabiliteringsplan.

5.2.2 Regler om samtaler

Reglerne om samtaler specificerer formålet, antallet og kadencen af samtaler på tværs af målgrupper. Reglerne er i vidt omfang forskellige på tværs af målgrupper særligt i forhold til hyppigheden af samtaler og i forhold til, hvilke målgrupper der er omfattet af en række regler af mere særlig emnemæssig karakter i relation til det individuelle kontaktforløb.

Fokus og indhold i samtalen er særligt målrettet målgruppen

Fokus og indhold i samtalerne er overordnet fastsat for de enkelte målgrupper. Forskellene mellem målgrupperne i forhold til samtalerne fokus og indhold afspejler naturligt bredden af målgrupper. Der er samtidig fastsat specifikke regler herom for enkelte målgrupper.

For dagpengemodtagere (2.1) og job- aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), revalidender (2.4) og ressourceforløbsydelsesmodtagere, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) tilrettelægges og gennemføres det individuelle kontaktforløb med henblik på, at de hurtigst muligt opnår beskæftigelse eller bringes tættere på arbejdsmarkedet. For disse målgrupper gælder dog en række særlige forhold om fokus og indhold i samtalerne.

Fokus i samtalen for dagpengemodtagere (2.1) og for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) er på konkrete job og jobsøgning. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3) skal fokus i opfølgningen tillige være på, om der skal iværksættes beskæftigelsesfremmende aktiviteter, og på tilknytning til arbejdsmarkedet.

For revalidender (2.4) og for ressourceforløbsydelsesmodtagere, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) skal der tillige være fokus på at følge op på deltagelse i tilbud. For ressourceforløbsydelsesmodtagere, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) kan fokus i opfølgningen dog også være på andre indsatser efter rehabiliteringsplanen. Det gælder særligt for ressourceforløbsydelsesmodtagere som led i jobafklaringsforløb (2.14), at der i kontaktforløbet skal tages hensyn til deres helbredstilstand. Samtaler skal derfor afholdes med henblik på at vurdere, om de har mulighed for at komme tilbage i beskæftigelse eller fortsat er uarbejdsdygtige på grund af sygdom, og om de skal fortsætte i jobafklaringsforløb.

For målgruppen af førtidspensionister (2.6) afholdes samtaler med det formål at afklare deres muligheder for at vende tilbage i ordinær eller støttet beskæftigelse, og for ledige fleksjobvisiterede (2.7) er formålet med kontaktforløbet, at de hurtigst muligt kommer i fleksjob. I samtalen kan fleksjobvisiterede (2.7) blandt andet pålægges at søge relevante konkrete fleksjob.

For uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) er formålet, at de påbegynder og gennemfører en uddannelse på almindelige vilkår eller bliver parate hertil. I samtalerne skal blandt andet være fokus på uddannelse og fremdrift i arbejdet med uddannelsespålægget.

Jobcentret kan i samtalen desuden pålægge dagpengemodtagere (2.1), jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12) at søge konkrete job, hvor arbejdsgiveren ikke har aftalt med jobcentret, at jobcentret henviser arbejdssøgende.

Særligt fokus i samtalerne for sygemeldte i fem af målgrupperne

Fokus i samtalen er desuden særligt for sygemeldte ledige i fem af målgrupperne. For job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og fleksjobbere (2.7), der har behov for en særlig indsats for at genvinde eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, skal fokus være herpå fremfor på konkrete job og jobsøgningen mv. For sygemeldte uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) skal fokus være på, om de har den nødvendige hjælp til at arbejde videre med uddannelsespålægget.

Særlige tidsfrister for afholdelse af første samtale varierer 1-3 uger

De tidsmæssige krav til tidspunktet for første samtale gælder kun for seks af målgrupperne og varierer i spændet 1-3 uger.

Første samtale skal for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) afholdes senest en uge efter første henvendelse.

For fleksjobbere (2.7) skal første samtale (med enkelte undtagelsesbestemmelser) afholdes, senest tre uger efter de har opnået ret til ledighedsydelse.

For dagpengemodtagere (2.1) varierer reglerne fra de øvrige målgrupper som en konsekvens af ansvars- og rollefordelingen mellem jobcentre og a-kasserne. For dagpengemodtagere (2.1) skal a-kassen senest to uger efter tilmelding afholde en cv-samtale med personen, og den første samtale i jobcentret skal tidligst afholdes, når cv-samtalen er afholdt i a-kassen, og senest seks uger efter tilmelding.

Reglerne om samtalehyppighed er unikke for hver enkelt målgruppe

Reglerne om kadencen for samtalerne er meget forskellige på tværs af målgrupper og svært sammenlignelige, da de ydermere opgøres på forskellig vis. Som det fremgår af nedenstående, er der stort set én unik fastsat hyppighed for hver målgruppe:

- For dagpengemodtagere (2.1) gælder det, at der skal afholdes samtaler, hver gang en dagpengemodtager sammenlagt har været ledig én måned i de første seks måneders sammenlagt ledighed. Efter de første seks måneders ledighed skal der afholdes samtaler, hver gang en dagpengemodtager har været ledig i sammenlagt tre måneder.
- For jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) skal der udover den første samtale afholdes mindst to yderligere samtaler indenfor de første tre kalendermåneder. Efter de første tre kalendermåneder skal der afholdes samtaler løbende tilpasset den enkeltes behov, dog mindst fire gange indenfor 12 kalendermåneder.
- For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3.) skal der udover den første samtale afholdes samtaler tilpasset den enkeltes behov, dog mindst fire samtaler indenfor 12 kalendermåneder.
- For revalidender (2.4) skal samtalen afholdes, hver gang revalidenden har modtaget offentlig forsørgelse eller deltaget i tilbud i sammenlagt tre måneder.
- Førtidspensionister (2.6) har ret til mindst tre samtaler i jobcentret med det formål at afklare vedkommendes muligheder for at vende tilbage i ordinær eller støttet beskæftigelse.

- Der skal afholdes samtaler med ledige fleksjobvisiterede (2.7), senest hver gang vedkommende sammenlagt har tre måneders ledighed. Det skal foregå ud fra nærmere fastsatte regler og undtagelser herom.
- For ressourceforløbsydelsesmodtagere (2.11) skal samtaleafholdelsen tilpasses den enkeltes behov, dog mindst seks samtaler indenfor 12 kalendermåneder.
- For uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12), der ikke er åbenlyst uddannelsesparate, skal der udover den første samtale afholdes mindst to yderligere samtaler indenfor de første tre kalendermåneder. Herefter skal der afholdes samtaler, når det er nødvendigt for at sikre uddannelsesfokus og fremdrift i arbejdet med uddannelsespålæg.
- For aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.13) skal der udover den første samtale afholdes samtaler, hver gang de i en sammenhængende periode på to måneder har modtaget offentlig forsørgelse eller været i tilbud med løntilskud.
- For ressourceforløbsydelsesmodtagere som led i jobafklaringsforløb (2.14) skal afholdelse af samtaler tilpasses den enkeltes behov, dog mindst seks samtaler indenfor 12 kalendermåneder. For dem, der vurderes at være i risiko for at være uarbejdsdygtige på grund af sygdom fire år efter ophør af sygedagpengene, skal der holdes løbende samtaler og mindst seks samtaler indenfor seks kalendermåneder.

Særlige samtalekadencer ved barsel og rådighedstvivil

Udover de beskrevne unikke krav til samtalekadencen gælder der to særlige forhold om hyppigheden af samtaler for udvalgte målgrupper på barsel eller ved rådighedstvivil.

Der gælder særlige regler for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) om, at de ved barsel skal tilbydes samtale indenfor tre måneder før barselsperiodens afslutning.

Ved tvivl om den generelle rådighed gælder der regler om, at dagpengemodtagere (2.1) og job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) skal deltage i samtaler indenfor en uge efter meddelelse herom. Hvis tvivlen skyldes, at personen har opholdt sig i udlandet, skal samtalerne afholdes hver 14. dag i tre måneder, og personen skal have et tilbud indenfor to måneder.

En række særlige forhold gælder alene for dagpengemodtagere

Dagpengemodtagere (2.1) adskiller sig ved at have en række særregler vedrørende samtaler. For dagpengemodtagere (2.1) gælder det, at:

- Samtalerne kan afholdes tidligere eller op til to uger senere, så længe der afholdes mindst seks samtaler i de første seks måneders sammenlagt ledighed og mindst fire samtaler, hver gang personen har været ledig i 12 måneder.
- Senest når personen har været ledig i sammenlagt 16 måneder, skal der – udover de allerede fastlagte samtaler – afholdes yderligere én samtale, hvor jobcentret skal tilbyde en intensiveret indsats. Denne samtale skal foregå ved personligt fremmøde.
- Cv-samtalen i a-kassen skal ikke afholdes, hvis der indenfor de seneste tre måneder før tilmelding har været afholdt en lignende samtale.
- Personer, der efter cv-samtalen i a-kassen ønsker vejledning i jobcentret om valg af uddannelse efter positivlisten, skal senest én uge efter tilkendegivelsen herom til en samtale i jobcentret. Denne samtalen kan træde i stedet for en samtale efter de almindelige regler.

- Samtaler i jobcentret og de to rådgivningssamtaler i a-kassen indenfor de første seks måneder bortset fra de samtaler, hvor a-kassen også deltager (fællessamtaler), skal selvbookes. Jobcentret/a-kassen kan dog fratage personen retten hertil efter en konkret vurdering.

En række emnemæssigt afgrænsede regelområder gælder herudover

Der er desuden regler for specifikke forhold, der alene gælder for nogle målgrupper. Disse analyseres nedenfor.

Fyldestgørende oplysninger i Jobnet skal påses for fem målgrupper: Det skal i samtalen sikres, at oplysningerne i Jobnet er fyldestgørende. Det gælder for dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), fleksjobbere (2.7) og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12).

Koordinerende sagsbehandler er en ret for to målgrupper: Når kontanthjælpsmodtagere (2.3) eller uddannelseshjælpsmodtagere (2.13) er aktivitetsparate, har de ret til en koordinerende sagsbehandler. Desuden er det en del af ressourceforløb og jobafklaringsforløb, at man automatisk får en koordinerende sagsbehandler.

Systematisk henvisningsforløb gælder for to målgrupper: For dagpengemodtagere (2.1) og jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2.) gælder der særlige regler i de tilfælde, hvor jobcentret har henvist den ledige direkte til et konkret job efter aftale med en arbejdsgiver, og personen ikke får jobbet.

Reglerne betyder blandt andet, at jobcentret hurtigst muligt skal henvise personen til endnu et job og fortsætte hermed i tre måneder. Hvis der ikke er job, som personen kan henvises til, skal personen pålægges at søge et antal relevante job, som personen og jobcentret finder i samarbejde. Hvis personen ikke er kommet i beskæftigelse efter tre måneder, skal personen i tilbud. I perioden, hvor personen er omfattet af et systematisk formidlingsforløb, kan personen ikke henvises til anden aktør.

Uddannelsespålæg omfatter tre målgrupper: Uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13) skal have et uddannelsespålæg. Det gælder også dagpengemodtagere (2.1), hvor aldersgrænsen dog er unge under 25 år (til forskel fra under 30 år for uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13)), og de samtidig ikke har erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke har forsørgerpligt, og de vurderes at kunne gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår.

Særlige undtagelsesbestemmelser for fremmødekrav: Samtalerne skal som udgangspunkt foregå ved personligt fremmøde, men der eksisterer dog en lang række undtagelser herfor.

For personer, der deltager i tilbud, kan samtalen foregå på anden måde end ved fremmøde. Det gælder for dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), revalidender (2.4), fleksjobbere (2.7), modtagere af ressourceforløbsydelse, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.11 og 2.14) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13).

Desuden skal samtalen foregå på anden måde end ved fremmøde for personer, der er omfattet af en mindre intensiv indsats, for eksempel fordi de er hjemsendt som følge af vejrlig eller skal påbegynde ordinært arbejde på fuld tid indenfor seks uger. Dog kan jobcentret efter nærmere regler vurdere, at personen alligevel skal møde personligt frem. Reglerne om en mindre intensiv indsats omfatter dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og fleksjobbere (2.7).

Der gælder desuden særlige fritagelsesregler for fremmødekravet for personer, der er alvorligt syge. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3), revalidender (2.4), fleksjobbere (2.7) og ressourceforløbsydelsesmodtagerne, herunder som led i jobafklaringsforløb (2.13

og 2.14) kan opfølgningen foregå uden kontakt til sygemeldte personer, hvis sygdommen er alvorlig (livstruende). Fritagelsesreglerne omfatter således alle de relevante målgrupper, som meget syge personer kan tilhøre.

De særlige barselsamtaler for fire målgrupper, der er beskrevet ovenfor, kan også afholdes uden fremmøde, hvis personen anmoder herom. Reglerne om barselssamtaler omfatter målgrupperne job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2. og 2.3) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13).

5.3 Ret og pligt

Ret og pligt i LAB indebærer grundlæggende, at borgerne har ret til en aktiv beskæftigelsesindsats for at komme i job og samtidig pligt til stå til rådighed for en aktiv beskæftigelsesindsats.

Reglerne om ret og pligt beskriver fem målgruppers ret og pligt til at modtage tilbud efter LAB. De fem målgrupper er dagpengemodtagere (2.1), job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) og uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Reglerne fremgår for dagpengemodtagere i kapitel 16, de to målgrupper af kontanthjælpsmodtagere i kapitel 17 og de to målgrupper af uddannelseshjælpsmodtagere i kapitel 17 a i LAB.

Reglerne omfatter minimumrettigheder i forhold til, hvornår jobcentret senest skal give en person et tilbud, som personen både har ret og pligt til at deltage i, og regler om minimumvarigheden af tilbuddet.

Reglerne er ad flere omgange forenklet i forbindelse med reformerne i de senere år. For eksempel er timekrav til tilbud for dagpengemodtagere (2.1) og reglerne for unge om blandt andet tidsperioden for første tilbud og varigheden af tilbud forenklet som led i afbureaukratiseringsindsatsen.

I det følgende analyseres reglerne for ret og pligt med fokus på forskelle og ligheder på tværs af de fem målgrupper.

Undtagelser fra ret og pligt-reglerne for nogle personer i tre målgrupper

Reglerne varierer betydeligt på tværs af de omfattede målgrupper blandt andet i forhold til regler om undtagelse af personer for ret og pligt, aldersinddeling, varighedsperioder, herunder opgørelsesmetoden herfor mv. Desuden varierer reglerne om ret og pligt indenfor den enkelte målgruppe.

For tre af de fem målgrupper omfatter ret og pligt-reglerne ikke alle personer i målgruppen, idet der gælder nogle undtagelsesbestemmelser.

Dagpengemodtagere (2.1) har ikke ret og pligt til tilbud, mens de deltager i

§ 21 f. En person, som er omfattet af § 2, nr. 1-3 eller 7, er ikke omfattet af pligten til at møde personligt op til samtaler om personens cv efter § 14 eller til jobsamtaler efter §§ 16-20 og 73 a eller af pligten til tilbud efter kapitlerne 16 og 17 eller § 74 b, stk. 1, nr. 3, i lov om aktiv socialpolitik, jf. dog stk. 3, hvis personen

- 1) kan dokumentere, at pågældende inden for de næste 6 uger skal påbegynde ordinær beskæftigelse på fuld tid, fleksjob, skal på barsel, overgå til efterløn, fleksydelse eller folkepension, eller
- 2) er omfattet af en arbejdsfordelingsordning eller kan dokumentere, at pågældende er hjemsendt på grund af vejrlig eller materiale-mangel.

Stk. 2. I stedet for samtaler ved personligt fremmøde holdes kontakten efter stk. 1 telefonisk, digitalt eller ved brev.

Stk. 3. Jobcenteret kan ud fra en konkret vurdering beslutte, at en person fortsat skal være omfattet af pligten til at møde personligt op til samtaler om personens cv eller til jobsamtaler og af pligten til at deltage i tilbud, hvis jobcenteret vurderer, at

- 1) der er tale om misbrug af eller spekulation i muligheden for at blive undtaget fra at møde personligt op til samtaler og deltage i tilbud,
- 2) der er gode muligheder for beskæftigelse inden for personens fagområde eller
- 3) det fortsat vil være til fordel for personen at være omfattet af pligten til at møde personligt op til samtaler og deltage i tilbud.

jobrettet uddannelse (kapitel 8 a), hvis de er i ordinær beskæftigelse i mindst 20 timer ugentligt (bemyndigelsesbestemmelse), eller hvis de er omfattet af en mindre intensiv indsats. Reglerne om en mindre intensiv indsats fremgår af § 21 f i tekstboksen ovenfor.

Desuden gælder en særlig regel om, at tilbud om en erhvervsuddannelse via puljen til uddannelsesløft, jf. § 33 a, skal aftales med dagpengemodtageren (2.1), der så har pligt til at påbegynde og deltage i tilbuddet.

Job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) er også omfattet af reglerne om mindre intensiv indsats, jf. § 21 f.

Tidspunktet for første tilbud varierer fra én måned til seks måneder på tværs af målgrupper og indenfor en enkelt målgruppe

Tidspunktet for første tilbud er for dagpengemodtagere (2.1) fastlagt gennem en underopdeling i aldersgrupper. For hver aldersgruppe er fastlagt et tidspunkt for, hvornår gruppen senest skal påbegynde tilbud.

Tidspunktet for første tilbud spænder på tværs af målgrupper fra en nedre grænse på én måneds sammenhængende ledighed for uddannelses- og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13). Herudover gælder en særlig regel for kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) om tilbud senest én måned efter ophøret af deres rimelige grund til ikke at udnytte deres arbejdsmuligheder efter reglerne i LAS § 13. Reglerne i LAS omhandler, at kommunerne har pligt til at vurdere, om kontanthjælpsmodtagerne opfylder betingelserne for hjælpen ved at udnytte deres arbejdsmuligheder, hvis de for eksempel udebliver fra en samtale eller afslår et job.

Dagpengemodtagere (2.1) under 30 år og over 50 år skal i tilbud efter sammenlagt 13 ugers ledighed.

Jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) skal i tilbud efter en sammenhængende periode på tre måneders ledighed fra første henvendelse. Herudover gælder en særlig regel om tilbud senest efter en sammenhængende periode på tre måneder med integrationsydelse for personer, der skifter målgruppe fra uddannelses- eller aktivitetsparat uddannelseshjælpsmodtager (2.12 eller 2.13) til job- eller aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager (2.2 eller 2.3).

Den øvre grænse for ret og pligt til første tilbud gælder for 30-50-årige dagpengemodtagere (2.1), der skal i tilbud senest efter seks måneders sammenlagt ledighed, og for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3), hvor perioden er seks måneders sammenhængende forsørgelse fra første henvendelse. For 30-50-årige dagpengemodtagere (2.1) gælder dog, at det ved ansættelse med løntilskud (kapitel 12) er tilstrækkeligt, at tilbuddet er afgivet indenfor fristen og påbegyndes senest tre uger efter fristen.

Varigheden af tilbud og tidsperioden for efterfølgende tilbud er fastsat forskelligt på tværs af målgrupper

Det gælder for dagpengemodtagere (2.1) og henholdsvis job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), at tilbud/tilbuddene skal have en sammenhængende varighed på to uger.

Der gælder ikke regler om sammenhængende varighed af tilbud for de to grupper af uddannelseshjælpsmodtagere (2.12 og 2.13), idet kravet er, at målgrupperne kontinuerligt skal fortsætte med at påbegynde efterfølgende tilbud, indtil de påbegynder uddannelse, og der må højst være fire uger mellem tilbuddene.

Reglerne om efterfølgende tilbud indebærer for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), at de har ret og pligt til at påbegynde et nyt tilbud, hver gang de har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på henholdsvis 6 og 12 måneder. Dog

gælder der en særlig regel herom for personer, der skifter målgruppe fra at være aktivitetsparat til at være jobparat kontanthjælpsmodtager (det vil sige 2.3 til 2.2) og samtidig har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på fem måneder siden afslutningen af sidste ret og pligt-tilbud. Senest efter én måned fra målgruppeskiftet har personerne ret og pligt til at påbegynde tilbud, dog må der højst være en sammenhængende periode på 12 måneder uden tilbud.

For personer, der modtager dagpenge (2.1), er der ikke fastsat regler om efterfølgende tilbud.

De omfattede redskaber varierer på tværs af målgrupper

De redskaber og indsatser, som ret og pligt omfatter, varierer både på tværs af målgrupper og indenfor en målgruppe i forhold til, om det er første eller efterfølgende tilbud.

For jobparate kontanthjælpsmodtagere (2.2) gælder ret og pligt til virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud for første tilbud og alle tre redskaber (det vil sige kapitel 10-12) for efterfølgende tilbud.

For de øvrige fire målgrupper gælder ret og pligt for både første og efterfølgende tilbud for alle tre redskaber. Dog gælder ret og pligt til mentor (kapitel 9 b) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.3) og aktivitetsparate uddannelsesmodtagere (2.13), hvis de på grund af personlige forhold ikke kan deltage i tilbud med de tre redskaber (kapitel 10-12). Der er fastsat nærmere regler for, hvor tit der skal være kontakt med mentor, og for varigheden af mentorstøtte inden eventuel fornyelse af perioden.

Særlige regler om læse-, skrive-, regne- og ordblindkurser og realkompetencevurdering for de forskellige målgrupper og indenfor målgrupperne

Dagpengemodtagere (2.1) kan få læse-, skrive-, regne- og ordblindkurser og en realkompetencevurdering. For dagpengemodtagere (2.1) gælder, at kurser og realkompetencevurdering ikke kan træde i stedet for tilbud med de tre redskaber (kapitel 10-12). Dog kan kurser udskyde tidspunktet for første tilbud for dagpengemodtagere, der er under 30 år eller over 50 år.

For job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3) er sådanne kurser en ret, hvis en test har vist behov herfor. Kurserne kan ikke træde i stedet for tilbud. En realkompetencevurdering er ligeledes en ret for job- og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (2.2 og 2.3), hvis de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Uddannelses- og aktivitetsparate (2.12 og 2.13) har senest efter en periode på én måned fra første henvendelse om hjælp til kommune ret til sådanne kurser, hvis en test har vist behov herfor. Kurserne kan ikke træde i stedet for tilbud.

5.4 Målgruppestrukturen

I forlængelse af ovenstående analyser af kompleksiteten i LAB - som konsekvens af variationer på tværs af målgrupper i reglerne om redskaber, kontaktførelse samt ret og pligt - vil et potentielt vigtigt element i en forenkling af LAB være en strukturel forenkling af LAB's målgrupper og en forenkling af anvendelsen af undermålgrupper. De strukturelle forenklinger skal sigte mod at reducere antallet af særregler, der anvendes indenfor de definerede målgrupper i en ny LAB.

En forenkling af LAB's målgruppestruktur rummer det størst forenklings- og effektiviseringspotentiale. Forenkling af LAB's målgruppestruktur vil dog samtidig have væsentlige materielle konsekvenser og skal derfor analyseres nærmere. En anden mulighed er at analysere mulige forenklingspotentialer ved at harmonisere udvalgte regler på tværs af målgrupper, jf. de forrige afsnit.

Hver af de 14 målgrupper i LAB, der er baseret på forskellige forsørgelsesgrundlag, er ofte inddelt i yderligere undermålgrupper. Undermålgrupperne afgrænser en given regels anvendelse til en delmængde af personer i målgruppen. Undermålgrupperne defineres ud fra kriterier om blandt andet alder, parathed i forhold til uddannelse/arbejdsmarkedet, uddannelsesniveau og ledighedsperiodens længde.

I de nugældende regler om anvendelse af redskabsviften (det vil sige afsnit IV i LAB) suppleres beskrivelsen af reglerne for en målgruppe således med en nærmere specificering/afgrænsning af en undermålgruppe, cirka hver femte gang en målgruppe nævnes i reglerne. Der er således en betydelig anvendelse af undermålgrupper. Der er også et betydeligt antal forskellige undermålgrupper. STAR arbejder således selv med cirka 25 såkaldte kontaktgrupper med yderligere undergrupperinger svarende til i alt cirka 80 grupper i sit arbejde med digitalisering af LAB.

Det høje antal målgrupper og undermålgrupper skal ses i sammenhæng med omfanget af ydelsesmålgrupper, der også har udviklet sig betydeligt i de senere års reformer.

I praksis bevirker specificering af målgrupper og undermålgrupper imidlertid, at det kan være tidskrævende og vanskeligt for både sagsbehandlere og borgerne at få overblik over, hvilke hovedregler og undtagelser der gælder for en given person.

Forenkling af målgrupperne vil kunne gennemføres på flere måder.

1. Forenkling gennem **reduktion af undermålgrupper** og **fastholdelse** af de nuværende 14 målgrupper.
2. Forenkling gennem **flere og tydeligere målgrupper** end de nuværende 14 og reduktion af undermålgrupper.
3. Forenkling gennem **færre målgrupper** end de nuværende 14 – i såkaldte hovedmålgrupper – og reduktion af undermålgrupper.

Hovedideen i hver af de tre muligheder for en overordnet forenkling af målgruppestrukturen i LAB udfoldes i de følgende afsnit. For at belyse potentialet nærmere i hver af de tre muligheder er der behov for yderligere analyse af blandt andet behovet for regelændringer, antal ledige, der vil blive berørt, og de økonomiske konsekvenser. Disse analyser rækker således videre end nærværende foranalyse.

5.4.1 Samme målgrupper og færre undermålgrupper

En mulig vej til forenkling af LAB's målgrupper er at fastholde de nugældende 14 målgrupper og forenkle undermålgruppestrukturen. Dette kan gøres ved at reducere undermålgruppeinddelingerne i regelsættet og i højere grad anvende de samme kriterier for undermålgruppeinddelingen både på tværs af målgrupper og indenfor den enkelte målgruppe.

Kriterierne for undermålgrupper

På tværs af målgrupper anvendes en række kriterier til at afgrænse en given undermålgruppe af en målgruppe. Kriterierne omhandler både kriterier om mere faktuelle forhold såsom alder, uddannelsesniveau, forsørgelsesansvar og længden af ledighedsperioden. Kriterierne omhandler også forhold med et element af faglige individuelle skøn såsom vurdering af trivsel og social baggrund.

En målgruppe – flere undermålgrupper

Nogle undermålgruppeafgrænsninger indenfor en målgruppe anvendes mere konsekvent end andre. Det gælder for eksempel undermålgruppen af åbenlyst uddannelsesparate inden-

for målgruppen af uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12), der er afgrænset med brug af både mere faktuelle og skønsmæssige kriterier.

Andre afgrænsninger af undermålgrupper anvendes kun for enkelte regler.

I reglerne om anvendelse af redskaber afgrænses for eksempel undermålgrupper af målgruppen af dagpengemodtagere (2.1) på flere forskellige måder. For så vidt angår redskabet vejledning og opkvalificering vedrører de forskellige afgrænsningskriterier testresultater af kompetencer i dansk og regning, alder, uddannelsesniveau, afskediget ved større afskedigelser i større virksomhed (§ 102), perioden siden uddannelse er anvendt i beskæftigelsen, ledighedsperiodens længde, forsørgerpligt og modtaget ret og pligttilbud. De forskellige kriterier til at afgrænse en undermålgruppe af dagpengemodtagere er eksemplificeret i tekstboksen, jf. §§ 32 a, 32 b, 33 a, 34 og 37. I de to øvrige redskaber (ansættelse med løntilskud og ansættelse i virksomhedspraktik) afgrænses undermålgrupper af dagpengemodtagere på andre måder.

Én regel – flere undermålgrupper

Desuden er afgrænsningen af undermålgrupper for den samme regel forskellig på tværs af målgrupper. I reglerne om anvendelse af redskabet vejledning og opkvalificering afgrænses undermålgrupper af målgrupperne i forhold til adgang til studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse forskelligt på tværs af målgrupper. Det gælder i forhold til undtagelsesbestemmelserne for personer under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse. For tre målgrupper anvendes alene forsørgerpligt til yderligere at afgrænse undermålgruppen, mens andre tre målgrupper har yderligere kriterier om blandt andet alder og ledighedsperiodens længde, der afgrænser undermålgrupperne.

5.4.2 Flere målgrupper og færre undermålgrupper

En anden vej til forenkling af målgruppestrukturen er at reducere kompleksiteten ved at skabe mere tydelighed om målgrupper og undermålgrupper i LAB. Dette kan gøres ved at skabe flere generelle målgrupper og derigennem reducere antallet af undermålgrupper.

§ 32 a. Har en test vist, at en person, som er omfattet af § 2, nr. 1-3, 12 eller 13, har behov for et læse-, skrive-, regne- eller ordblindkursus, har personen ret til tilbud om et sådant kursus. Personer omfattet af § 2, nr. 1, der er fyldt 30 år, og personer omfattet af § 2, nr. 2 og 3, har ret til tilbud om en realkompetencevurdering, hvis de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der skal være tale om tilbud omfattet af § 32, stk. 1, nr. 1, eller regler udstedt i medfør af § 32, stk. 5.

§ 32 b. Personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, og som har været omfattet af muligheden for opkvalificering ved afskedigelse efter § 102, kan få tilbud om jobsøgningskurser i op til 2 uger og vejledning og opkvalificering i op til 8 uger, jf. dog stk. 2.

§ 33 a. Inden for en pulje kan personer, der er omfattet af § 2, nr. 1, og som er fyldt 30 år, få tilbud om en erhvervsuddannelse efter lov om erhvervsuddannelser, hvis personen

1) ikke har en erhvervsuddannelse eller anden erhvervsrettet uddannelse, der med hensyn til niveau og varighed kan sidestilles med eller overstiger en erhvervsuddannelse, eller

2) har en erhvervsuddannelse eller anden erhvervsrettet uddannelse, der med hensyn til niveau og varighed kan sidestilles med, men ikke overstiger en erhvervsuddannelse, men hvor uddannelsen ikke har været anvendt i de sidste 5 år.

§ 34. For personer, der er omfattet af § 2, nr. 1, kan der alene gives tilbud om vejledning og opkvalificering i op til i alt 6 uger inden for de første 6 måneders sammenlagt ledighed, hvis personen er under 30 år og har en erhvervskompetencegivende uddannelse, eller hvis personen er fyldt 30 år.

§ 37. Personer under 30 år, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, 12 og 13, kan ikke modtage tilbud efter dette kapitel til en studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Jobcenteret kan fravige bestemmelsen i stk. 1 for personer, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som

1) har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, 2) er fyldt 25 år og er omfattet af § 2, nr. 1, og som efter afslutningen af deres ret og pligttilbud, jf. § 85, har haft 6 måneders sammenlagt ledighed,

I de nugældende regler anvendes nogle undermålgruppeinddelinger konsekvent og helt på linje med de nuværende 14 målgrupper. Det gælder for eksempel undermålgruppen af dagpengemodtagere under 30 år (2.1), åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (2.12) og henholdsvis job- og aktivitetsparate ledige selvforsørgende (2.10).

Ved at definere de hyppigst anvendte og dermed fast definerede undermålgrupper til egentlige målgrupper på linje med de nuværende 14 vil det blive mere tydeligt og enklere at forstå, hvilke grupper en regel gælder for. Ved at ophøje flere af de nuværende undermålgrupper til egentlige målgrupper vil der blive flere målgrupper, men til gengæld færre – eller ingen – undermålgrupper.

For at skabe en forenkling skal der være en balance mellem hensynet til, at antallet af undermålgrupper reduceres i videst muligt omfang ved at udvide antallet af egentlige målgrupper, og at antallet af målgrupper samtidig ikke bliver for højt. STAR arbejder i dag med 25 kontaktgrupper og 80 undergrupper.

5.4.3 Færre målgrupper og færre undermålgrupper

En tredje vej til forenkling af målgruppestrukturen er at samle de nuværende 14 målgrupper i nogle færre, men større hovedmålgrupper. Målet er, at reglerne indenfor hovedmålgrupperne gennemskrives, så reglerne i videst muligt omfang er ens indenfor hovedmålgruppen.

Inddeling af målgrupperne i færre hovedmålgrupper kan foretages ud fra forskellige principper. Interview, workshops og arbejdsgruppemøder i forbindelse med foranalysen har primært peget på et princip for inddeling af hovedmålgrupperne, der afspejler målgruppens behov for indsats, for eksempel at nogle målgrupper har brug for en direkte jobrettet indsats, mens andre har brug for, at den jobrettede indsats foregår parallelt med eksempelvis social- eller sundhedsindsatser. Med denne tilgang vil hovedmålgrupperne bestå af flere forsørgelsesgrupper, der har overordnede fælles indsatsbehov og mål for indsatserne efter reglerne i LAB.

Der er også andre muligheder for at forenkle målgrupperne gennem færre hovedmålgrupper. Hovedmålgrupperne kunne for eksempel inddeles med udgangspunkt i varigheden af den sammenlagte ledighedsperiode, der er det princip, der anvendes i trappemodellen i refusionssystemet på beskæftigelsesområdet, jf. loven om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløsheds-kasserne. Her anvendes fire inddelinger af ledighedsperioder, der kunne modsvare en inddeling i fire hovedmålgrupper.

En yderligere mulighed for videre analyse af potentialerne for inddeling i færre hovedmålgrupper kunne for eksempel være en inddeling med udgangspunkt i de lediges uddannelsesniveau i kombination med alder og/eller arbejdsmarkedsparathed, for eksempel en inddeling i tre uddannelsesniveauer (fx i form af højt uddannelsesniveau, mellemhøjt uddannelsesniveau samt lavt uddannelsesniveau eller uden uddannelse) i kombination med en aldersinddeling (fx i over og under 30 år) og/eller en inddeling i job- og aktivitetsparate.

Som nævnt ovenfor har aktiviteterne i forbindelse med foranalysen dog peget primært på, at en opdeling ud fra indsatsbehov er den mest relevante, blandt andet fordi denne inddeling i vidt omfang afspejler organiseringen i jobcentre. I det følgende beskrives, hvordan en forenklet målgruppestruktur med målgrupperne inddelt i færre hovedmålgrupper kan se ud.

Inddeling ud fra indsatsbehov

I figur 5.2 nedenfor er vist en overordnet struktur for LAB med en inddeling af de nugældende 14 målgrupper i fem nye hovedmålgrupper. Inddelingen er som nævnt udarbejdet ud fra input i foranalysen til, hvordan den største forenkling af LAB kan opnås. Det konkrete forslag til inddeling har været drøftet, og overvejelser om eventuelle justeringer af den konkrete inddeling er beskrevet under figuren.

Figur 5.2 | Overordnet struktur med fem hovedmålgrupper

<p>1. hovedgruppe - personer, som har behov for en direkte jobrettet indsats. 2.1 - dagpengemodtagere, 2.2 - jobparate kontanthjælps- eller integrationsydelsesmodtagere og 2.10 - ledige selvforsørgende samt personer, der ikke kan få tilbud efter integrationsloven.</p>
<p>2. hovedgruppe - unge under 30 år uden kompetencegivende uddannelse med behov for en uddannelsesrettet indsats. 2.9 - under 18 år med behov for uddannelses- eller beskæftigelsesfremmende indsatser, 2.12 - uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere og integrationsydelsesmodtagere og 2.13 - aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og integrationsydelsesmodtagere.</p>
<p>3. hovedgruppe - personer, som har behov for en jobrettet indsats parallelt med øvrige indsatser (sociale, helbredsmæssige mv.) 2.3 - aktivitetsparate kontanthjælps- eller integrationsydelsesmodtagere, 2.4 - revalidender, 2.11 - modtagere af ressourceforløbsydelse og 2.14 - modtagere af ressourceforløbsydelse som led i jobafklaringsforløb.</p>
<p>4. hovedgruppe - personer, som er sygemeldte. 2.5 - sygedagpengemodtagere.</p>
<p>5. hovedgruppe - personer, som har behov for en direkte jobrettet indsats mod beskæftigelse på særlige vilkår. 2.6 - førtidspensionister og 2.7 - fleksjobbere.</p>

Note: 2.8 - personer med handicap, der er berettiget til optagelse i arbejdsløshedskasse indgår ikke

Ud fra princippet om et fælles indsatsbehov for målgrupperne er der andre muligheder end i eksemplet for en inddeling i færre hovedmålgrupper.

Det kan for eksempel overvejes i stedet at indarbejde de to hovedmålgrupper, hvor der kun indgår en enkelt målgruppe, i de øvrige hovedmålgrupper, så der i stedet for fem er fire hovedmålgrupper. Hovedmålgruppe 4 – sygemeldte, der omfatter sygedagpengemodtagere (2.5), vil således grundlæggende have et indsatsbehov, der er rettet mod at vende tilbage til job. Hvis målgruppen skal indgå i en hovedmålgruppe med øvrige målgrupper, vil det mest oplagte derfor være hovedmålgruppe 1 – direkte jobrettet indsats.

Målgruppen med unge i alderen 15-18 år (2.9) indgår i hovedmålgruppe 2 – uddannelsesrettet indsats. En anden mulighed kunne være at flytte målgruppen med unge i alderen 15-18 år fra LAB til anden lovgivning, da der blandt andet er tæt sammenhæng for personerne i målgruppen med den vejledningsindsats, der udføres i medfør af Undervisningsministeriets regler.

Målgruppen ledige selvforsørgende (2.10) er i eksemplet medtaget i hovedmålgruppe 1. Borgerne i målgruppen kan være både job- og aktivitetsparate og dermed relevante i hovedmålgruppe 3 også. Det kan derfor overvejes, om målgruppen skal deles i forhold til de to hovedmålgrupper.

I målgruppen dagpengemodtagere (2.1) gælder det især for dem under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse, at de skal have et uddannelsespålæg. Det kan overvejes, om denne del af målgruppen derfor passer bedre sammen med hovedmålgruppe 2, hvor fokus er på den uddannelsesrettede indsats for unge under 30 år.

Endelig kan det overvejes, om dagpengemodtagere (2.1) bør indgå som en egen hovedmålgruppe, da blandt andet organiseringen med den delte ansvarsfordeling mellem jobcentrene og a-kasserne er helt særlig for denne målgruppe.

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's cirka 225.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

52