



NYE REFORMVEJE 3



Reformkommissionen blev nedsat af den daværende regering i efteråret 2020 for at foreslå reformer, der tager hånd om komplekse samfundsudfordringer. Kommissionen består af en formand og seks kommissærer:

- **Nina Smith (formand)**. Professor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet og bestyrelsesformand for VIVE.
- **David Dreyer Lassen**. Prorektor for forskning og professor i økonomi ved Københavns Universitet.
- **Philipp Schröder**. Professor ved institut for økonomi og direktør for *Firms and Industry Dynamics Research Centre* på Aarhus Universitet.
- **Per B. Christensen**. Formand for danske SOSU-skoler, VIA University College og VUC-kbh Syd og tidligere formand for Akkrediteringsrådet og Lærerkommissionen.
- **Jørgen Søndergaard**. Forskningsleder (emeritus) i VIVE, seniorfellow i Kraka og bestyrelsesmedlem i Den Danske Forskningsfond.
- **Jon Kvist**. Professor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv på Roskilde Universitet.
- **Agnete Raaschou-Nielsen**. Fhv. adm. direktør og bestyrelsesformand. Bestyrelsesmedlem i Aktieselskabet Schouw & Co og Københavns Universitet.

Der forefindes supplerende materiale på

reformkommissionen.dk



NYE REFORMVEJE 3

Indhold

Forord	5
Nye veje for udsatte unge og voksne	7
DEL 1	
Kommuner spiller en hovedrolle	12
1.1 Politisk ejerskab til en langsigtet strategi	22
1.2 Fælles mål om løntimer på arbejdsmarkedet	23
1.3 Borgerens perspektiv skal være omdrejningspunktet i mødet med systemet	25
1.4 Reel garanti til alle unge	26
1.5 Kommunal strategi for partnerskaber med virksomheder og civilsamfund	29
1.6 Socialt ansvar i udbud af offentlige kontrakter	32
1.7 Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal have fokus på både job og sociale indsatser	33
1.8 Kompetenceopbygning blandt medarbejdere	35
1.9 IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser	38
1.10 Jobpræmie til kommunerne	41
1.11 Enklere administration af fleksjob	43
1.12 Sociale effektinvesteringer	44
DEL 2	
Staten skal understøtte omstillingen i kommunerne	48
2.1 Samordning af social- og beskæftigelsespolitikken	52
2.2 Fra proceskrav til mål for indsatsen	54
2.3 Flere udsatte skal i job og have løntimer.....	64
2.4 Større forenklinger i beskæftigelsesindsatsen	73
2.5 Systematisk screening og mere støtte til voksne med ordblindhed	85
2.6 Bedre danskundervisning for udlændinge	86
DEL 3	
En ny rolle for virksomheder, organisationer og civilsamfund	94
3.1 Virksomhedernes partnerskaber med kommuner	97
3.2 Civilsamfundets partnerskaber med kommuner	99
3.3 Arbejdsmarkedets parter: En ny integrationsgrunduddannelse (igu) med vægt på erhvervskompetence	103
3.4 Forebyggelse af diskrimination på arbejdsmarkedet	107
DEL 4	
Pejlemærker	110
DEL 5	
Kommissionens visioner for det videre reformarbejde	115
Samlet liste med anbefalinger	120

Forord



Dette er den tredje og sidste rapport med anbefalinger fra kommissionen. Kommissionens opgave er bred, nemlig at foreslå reformer, der kan øge produktiviteten, velstanden, beskæftigelsen og den sociale mobilitet.

Fælles for de udfordringer, som kommissionen har arbejdet med i de tre anbefalingsrapporter, er, at de fremstår som meget mindre akutte end dem, der førte til 1990'ernes og 2000'ernes arbejdsmarkedsreformer (fx den kommunale ungeindsats og diverse kontanthjælps-, dagpenge- og pensionsreformer). Dengang var det let at forstå, at pengene ikke passede, og at nogen måtte gøre noget. Sådan er det ikke i dag. Udfordringerne er mindre synlige og uden en stærk brændende platform, som fylder mediebilledet. Men det er udfordringer, der løbende – og i stadig stigende grad – vil være omkostningsfulde for det danske samfund. For eksempel fordi vi som samfund ikke får nok ud af investeringer i undervisning og uddannelse, eller fordi der er barrierer for social mobilitet, der skaber fødekæder til nye generationer af offentligt forsørgede. Omkostninger, der er mindre synlige end et stort hul i kassen her-og-nu, men som i lige så høj grad kalder på reformer.

Mens de to foregående anbefalingsrapporter handlede om det samlede uddannelsessystem, så har denne rapport fokus på borgere, som har svært ved at finde vej til et stabilt arbejdsliv. Det handler fx om unge, der midt i tyverne står uden hverken uddannelse eller job, og om andre voksne, der år ud og år ind bevæger sig rundt mellem diverse forsørgelsesydelse. Vel at mærke ydelser, der – i hvert fald på papiret – er tænkt som midlertidige.

Mange anbefalinger vil være anderledes end i kommissionens andre rapporter. I flere tilfælde udstikker vi en retning, der bygger på de input og den indsigt, vi har fået de seneste godt to år fra kommuner, arbejdsgrupper mv. Vi henvender os til tre sæt af aktører: Kommuner, staten samt arbejdsgivere, organisationer og civilsamfund. Med det formål at velfærdssamfundet skal tilgå udsatte borgere på en ny måde – hvor social- og beskæftigelsespolitikken har et fælles mål om job som mål og middel, og hvor proceskrav og regler fylder mindre i borgerens møde med det offentlige. Og med en erkendelse af at alle problemer ikke løses snævert i den offentlige sektor, men kræver et tæt samarbejde mellem alle tre aktører.

Udgangspunktet for vores anbefalinger er (som også nævnt i de andre rapporter), at kommissionen ikke er befolket af en slags altvidende individer. Mange af anbefalingerne bygger på en kombination af faglige analyser, eksisterende forskningsviden og ikke mindst den indsigt kommissionen har fået via en lang række møder og samtaler med personer, som til daglig arbejder med netop de områder, der foreslås reformeret. Kommissionen har lyttet, testet og trykprøvet både udfordringer og mulige løsninger blandt nogle af dem, der til sin tid skal involveres, når reformerne føres ud i livet. Kommissionen ønsker i den forbindelse at takke de mange interessenter, som har bidraget med input på kommissionens mange interessentmøder, har deltaget i en af arbejdsgrupperne nedsat af kommissionen eller på anden vis har givet skriftlige og mundtlige input undervejs i arbejdet med anbefalingerne.

Hverken denne eller andre af kommissionens rapporter skal opfattes som en egentlig, sammenhængende pakke. Kommissionen er født med et meget bredt kommissorium med fokus på meget forskelligartede politikelementer – og det er nogle af disse, vi afrapporterer om her. Når det er sagt, så hænger anbefalingerne sammen i den forstand, at de kan virke gensidigt forstærkende.

Fælles for alle anbefalingerne er, at kommissionen – i det omfang det har været muligt – har vurderet, hvilken betydning disse vil få for produktivitet, beskæftigelse og social mobilitet samt betydningen for de offentlige finanser. Kommissionens vurderinger findes i del 4 samt på kommissionens hjemmeside.

Til sidst i denne rapport finder man i del 5 kommissionens visioner for det fremtidige reformarbejde samt en liste med samtlige af kommissionens anbefalinger.

God læselyst.



Nina Smith
Formand for Reformkommissionen



NYE VEJE FOR UDSATTE UNGE OG VOKSNE



Det danske velfærdssamfund, som langt de fleste borgere støtter op om, virker grundlæggende godt for de fleste i de fleste situationer. Men det har efter kommissionens opfattelse en række alvorlige blinde vinkler og systemfejl, som vi bliver nødt til at rette op på. Den ene fejl er, at det offentlige er indrettet på en måde, der ofte passer rigtig dårligt til de svageste. Den anden fejl er, at de hidtil uløste problemer i høj grad søges løst i et for snævert regi, nemlig i det offentlige. Virksomheder, civilsamfund og organisationer skal i langt højere grad end i dag være en del af løsningen. Det kræver, at kommunerne går til opgaven på en helt anden måde, end den man benytter over for borgere, der alene har det problem, at de mangler et job.

Velfærdssamfundet, som vi kender det i dag, bygger på nogle overordnede idéer og principper, der er udviklet gennem de seneste knap hundrede år. Et dominerende princip er tilbuddet om universelle ydelser – altså at alle borgere har ret til forskellige former for hjælp og goder uanset indkomst og formue. Nok skal velfærdsstaten især tage sig af de svageste, men de knap så svage betaler jo skat, så de skal også have del i ydelserne.

Det offentlige har overtaget mange af de opgaver, som før i tiden var en sag for familie, civilsamfund og virksomheder. I takt med at kvinderne, især efter 2. verdenskrig, kom på arbejdsmarkedet, flyttede omsorgen for børn, syge og gamle i høj grad ud af familierne og blev et anliggende for det offentlige. Med opbygningen af velfærdsstaten har der været et politisk ønske om og en tro på, at de svageste var en opgave for kollektivet, altså det offentlige. Ønsket var flere rettigheder og mere værdighed i indsatsen – uden religiøse eller moralske overtoner.

Organisationer, der tidligere tog sig af de svageste – fx Ensomme Gamles Værn, Diakonissestiftelsen og menighedsbørnehaverne (der engang kun var for socialt udsatte børn) – fulgte samfundsudviklingen. Dermed blev de mange føjet til de svage. For eksempel har Ensomme Gamles Værn, der engang tog sig af ældre

medborgere uden familie, dannet udgangspunkt for Ældre Sagen. Mange af de tidligere civilsamfundsorganisationer blev i stedet interesseorganisationer for de grupper, de repræsenterede – altså organisationer, der skulle sikre offentlige ressourcer til deres område.

I takt med udbygningen af velfærdsstaten de seneste 50-60 år er antallet af offentligt ansatte vokset fra godt 10 pct. af den samlede beskæftigelse til omkring 27 pct. af beskæftigelsen i dag, og skattetrykket er ligeledes vokset betragteligt. Børn passes, så begge forældre kan gå på arbejde. Skadede og syge bliver behandlet og får genoptræning. Der er fri og gratis adgang til undervisning og uddannelse for børn og unge. Mister man sit job, er der understøttelse og hjælp fra jobcenteret til at komme videre. Og når vi får brug for det, er der adgang til gratis sygehusvæsen, sundhedsydelser og ældrepleje. På mange måder en succes både for befolkningen og for samfundsøkonomien.

Kort sagt: Der er noget til dem, som lever helt almindelige liv i Danmark, hvor man fra tid til anden har behov for den ene eller anden hjælp eller serviceydelse. Og alt andet ufortalt: Det virker. For de mange. Men ikke for alle.

De komplekst udfordrede

Et samfund – herunder den offentlige sektor –, der er professionelt og specialiseret, er en fordel for de fleste af os. Men for unge og voksne, der ud over at mangle et job eller en uddannelse har flere forskellige og komplekse problemer, opleves indsatsen fra det offentlige ofte som utilstrækkelig, meningsløs eller ineffektiv – fx fordi borgeren skal navigere i et system med mange kontakter, som hver især tager sig af netop dét, de er ansat til.¹ Måske møder den enlige mor en kommunal medarbejder, der fokuserer på det sociale; en anden der har sundhedsfokus; en tredje der beskæftiger sig med børnenes udfordringer i skolen; mens en fjerde vil tale om manglende beskæftigelse.

1 Komplekse problemer er i rapporten i hovedreglen defineret som flere udfordringer i form af mindst to af følgende: Svage faglige forudsætninger (fra 9. klasses afgangseksamen), psykisk sårbarhed, anbringelse som barn og/eller personrettet eller familierettat foranstaltning, dom for kriminalitet, stof- og/eller alkoholmisbrugsdiagnose samt stof- og/eller alkoholmisbrugsbehandling.

Unge og voksne med komplekse problemer udgør en stadig større udfordring for vores velfærdsmodel. Problemerne er for længst erkendte, og gennem tiderne er det forsøgt at løse dem med meget store indsatser og ressourcer, men de forbliver uløste – eller rettere: De vokser.

Der er fx store menneskelige og økonomiske omkostninger ved de alt for mange unge, der aldrig finder fodfæste i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet eller i deres eget liv. Og ved de alt for mange voksne, som i årevis – hvis ikke årtier – bevæger sig rundt mellem diverse midlertidige forsørgelsesydelse. Samtidig er der en stor risiko for, at den næste generation arver de komplekse problemer. I de seneste år er den udgiftspost på de kommunale budgetter, der omfatter det specialiserede socialområde den stærkest voksende, og dermed omfordeles ressourcer fra normalområdet til specialområdet. Og det risikerer at fortsætte, hvis ikke der findes andre løsninger i kommunerne.

I denne rapport kommer kommissionen med en række anbefalinger, der på forskellig vis skal understøtte, at det offentlige – hvilket i praksis især vil sige landets 98 kommuner – møder de komplekst udfordrede borgere på en mere helhedsorienteret og koordineret måde. Det vil sige, at borgeren oplever at blive mødt af fagpersoner, der har talt sammen om borgerens problemer og er enige om indsatserne, og hvordan de tilrettelægges.

De nødvendige samarbejdspartnere

Men problemerne stikker dybere endnu. Engang var der måske en tro på, at det offentlige ville være bedst til at varetage ansvaret for samfundets svageste grupper. Men i praksis er den opgave ofte meget svær at løfte i det offentlige system alene.

Tag fx den unge, som bor i en familie af anden etnisk herkomst, hvor ingen af forældrene rigtig fik lært dansk eller har et job, og hvor ingen ældre bror eller søster er i uddannelse. Den unge vil gerne have et fritidsjob og tjene nogle lomme penge, men han kender ingen, der kan hjælpe. Eller tag den unge, som tidligt i barndommen blev anbragt på en institution, fordi forældrene var ude af stand til at tage sig af hende. Hun vil sandsynligvis vokse op med meget få og svage kontakter til familie og venner – og måske er der heller ingen relationer til fx idrætsforeninger eller andre fællesskaber. Som 18-årig er hun per definition både

myndig og voksen og overtager dermed ansvaret for sig selv. Ganske vist kan kommunen sørge for et såkaldt efterværn, som for størstedelen af de unge er en støtteindsats i form af en fast kontaktperson fra kommunen, altså en sagsbehandler. Men sagsbehandleren er jo ikke en person, man kan ringe til klokken to om natten, når man måske pludselig står i problemer til halsen og – lige nu! – har brug for en erfaren voksen til at hjælpe sig.

Problemet for begge de unge – og sikkert for mange af de omkring 42.000 unge i aldersgruppen 15-24 år, som hverken har job eller uddannelse – er manglen på stærke og forpligtende relationer til voksne og en gennemgående mangel på at være en del af de fællesskaber, som andre unge typisk opbygger. Det behov er ikke noget, nogen offentligt ansat sagsbehandler kan indfri. Her er der brug for, at kommunerne arbejder tæt sammen med organisationer, der fx kan stille med frivillige familier eller mentorer, som gerne vil opbygge en relation til den unge og støtte ham eller hende i sit videre liv.

For mange af de knap 200.000 unge og voksne, som i dag befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet, er historien lidt den samme. Det offentlige – i de fleste tilfælde kommunerne – bruger mange ressourcer på aktiviteter såsom ressourceforløb, jobafklaring, revalidering, virksomhedspraktikker og samtale på samtale for at få disse borgere i job. Og for mange af de svageste flytter det ikke ret meget.

I mange kommuner er der en voksende forståelse af, at det aller mest virksomme for mange af borgerne i denne gruppe er at få et rigtigt job på en rigtig arbejdsplads med kolleger, et arbejdsfællesskab og rigtige løntimer. Ikke nødvendigvis 37 timer, der ofte er urealistisk til en start. Men småjob på måske fem eller ti timer om ugen er en god start, som måske senere bliver til flere timer. Fordi mange af de personer, som befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet, faktisk får det bedre af at komme ind på en rigtig arbejdsplads – forudsat at det sker på en måde og med en støtte, som gør, at man magter det. Jobbet er dermed ikke kun et langsigtet mål, men derimod også et middel til at skabe bedre netværk og et stærkere personligt fundament.

Skal den slags kunne rulles ud i stor skala, er der brug for et anderledes og langt mere systematisk samarbejde mellem det offentlige og virksomheder om at skaffe småjob til unge og voksne med komplekse problemer.



Der er også kommuner, som har erfaret, at det med almindelige midler er svært at nå borgere med indvandrerbaggrund, som står uden for arbejdsmarkedet, har dårlige danskundskaber og som måske betragter systemet med en betydelig grad af mistillid. En forholdsvis stor del af denne befolkningsgruppe bor i almene boligområder. Her kan såkaldte fremskudte kommunale indsatser, hvor fx medarbejdere fra jobcenteret placeres ude i den almene boligbebyggelse og samarbejder med boligorganisationernes ansatte, være med til at bryde isen, så effekterne af den kommunale indsats bliver bedre.

Kommissionen anbefaler, at kommunerne i langt højere grad end i dag systematisk bruger de muligheder, der ligger i at samarbejde professionelt og systematisk med virksomheder, civilsamfundsorganisationer og almene boligorganisationer om at løse komplekse problemer for udsatte unge og voksne.

Det handler ikke om at skrue velfærdssamfundet baglæns og lægge opgaver for omsorg for de svage, de syge, de ældre eller børnene tilbage til private hjælpeorganisationer eller familien. Det handler i stedet om, at kommunernes indsatser ikke kun skal virke for de fleste i de fleste situationer. Men at de så at sige geares til at fungere sammen med de indsatser og ressourcer, som allerede findes i civilsamfundet, i de boligsociale helhedsplaner rundt om i landet og ikke mindst på landets arbejdspladser. Så vores velfærdssamfund bedre omfavner dem med komplekse problemer og dermed virker bedre for de uløste udfordringer, der er.

En tredelt rapport

Kommissionen kommer i denne publikation med anbefalinger til, hvordan flere fra gruppen på kanten af arbejdsmarkedet kan hjælpes. Der er på ingen måde tale om én samlet løsning – det er problemet for komplekst og mangefacetteret til. Til gengæld præsenteres en række anbefalinger om større og mindre ændringer, som efter kommissionens vurdering samlet set vil bidrage til, at gruppen bliver mindre.

Rapportens tre centrale dele er henvendt til hver sin gruppe af aktører, som skal levere sine bidrag til, at det sker. De første – og absolut vigtigste aktører – er landets kommuner, herunder deres politiske ledelser, altså kommunalbestyrelserne. Kommissionens budskab til disse er: Jeres fokus og faktiske handlinger (eller mangel på samme) på dette område er helt, helt afgørende for, om problemerne i de kommende år bliver større eller mindre. Resultatet af jeres beslutninger har dermed store konsekvenser for både borgernes velfærd i jeres kommune og for kommunens økonomi.

Den anden gruppe af aktører koncentrerer sig om staten, herunder lovgivningsmagten, altså Folketinget. Fordi der er brug for at gentænke hele den del af social- og beskæftigelsespolitikken, der handler om, hvordan man får ikke-jobparate borgere meget tættere på et job på en rigtig arbejdsplads.

Den tredje gruppe af aktører er arbejdsgivere, organisationer og civilsamfund.² De skal, i tæt samarbejde med landets kommuner, yde et langt større bidrag til løsningen af problemerne, end de gør i dag. For de har både en stor viden og en lang række ressourcer, der er nødvendige at få med i løsningen på dette svære problem.

Det ville i sagens natur være rart, hvis anbefalingerne førte til, at ingen fremover brugte år eller årtier på at bevæge sig rundt mellem diverse midlertidige ydelser. Men det kommer ikke til at ske. Mindre kan også gøre det. Det er kommissionens faste overbevisning, at der er et potentiale for, at gruppen af mere eller mindre permanent forsørgede på midlertidige ydelser bliver betydeligt mindre end i dag. Det er godt for den enkelte og dennes familie – idet selv små skridt og sejre for den enkelte er et vigtigt sigte for kommissionens anbefalinger – lige såvel som for kommunerne og for samfundet som helhed.

² Civilsamfundet kaldes af og til "den tredje sektor" og er en samlebetegnelse for den del af den offentlige sfære, hvor borgere mødes fysisk eller virtuelt om interesser og fællesskaber, der hverken skal tjene til at opnå politisk magt eller generere materielle goder eller profit. Civilsamfundet dækker over en lang række foreninger, fonde, socialøkonomiske virksomheder, selvejende institutioner, uformelle sammenslutninger, lokale netværk og sociale bevægelser.



DEL 1

DEL 1

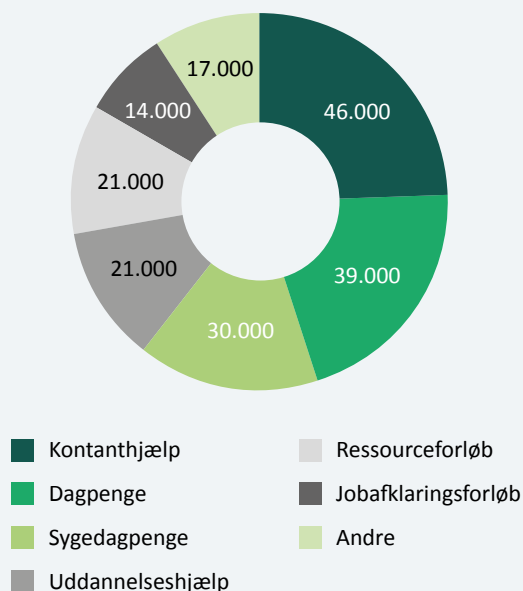
Kommuner spiller en hovedrolle

Kommunerne bruger hvert år et tocifret milliardbeløb på indsatser, der skal løfte borgere på kanten af arbejdsmarkedet til et bedre liv. Alligevel fastholdes mange i systemet, uden at det er hensigten. På trods af utallige reformer og indsatser, mange ressourcer og god vilje hos de folkevalgte, nationalt og lokalt, og hos kommunernes ledere og medarbejdere.

Gruppen af udsatte voksne er nærmest upåvirket af, hvordan det ellers går med beskæftigelse og arbejdsløshed i samfundet. Der er i underkanten af 200.000 borgere på kanten af arbejdsmarkedet – og det har der været i årtier. Nogle bevæger sig rundt mellem alle hånd ydelser, der har det til fælles, at de i princippet er midlertidige. Men der er i virkeligheden – for mange i denne gruppe – tale om en mere eller mindre permanent midlertidighed. I 2021 fordelte borgere på kanten af arbejdsmarkedet sig på ydelser, som det fremgår af figur 1.

FIGUR 1

Borgere på kanten af arbejdsmarkedet fordelt på ydelser, 2021



Anm.: Langvarige modtagere af midlertidige ydelser er her opgjort som fuldtidspersoner i alderen 16-64 år, der har modtaget en eller flere offentlige indkomsterstøttende ydelser i 80 pct. af tiden det seneste år. "Andre" inkluderer blandt andet integrationsydelse, forrevalidering og revalidering. Opgørelsen omfatter perioder med passiv modtagelse og aktive foranstaltninger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik, Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase og DREAM.

BOKS 1

Om ordet *udsat*

I denne rapport bruges ordet *udsat* om gruppen af unge og voksne, som kommissionens anbefalinger særligt er rettet mod. Der er ikke tale om en entydig definition, da der findes forskellige grader og former for udsathed. Vi bruger dog her typisk begrebet *udsat* om de borgere, der har komplekse udfordringer i den forstand, at de har flere udfordringer på én gang. For mange vil det at mangle et job eller ikke have en ungdomsuddannelse dermed ikke være deres eneste udfordring – de vil fx også samtidig kæmpe med psykiske problemer, misbrug mv.

Det kan være gruppen af udsatte unge under 25 år, der hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse – og har flere samtidige udfordringer. Og det kan være voksne på kanten af arbejdsmarkedet, der er langvarigt på midlertidige offentlige ydelser, men hvor det at mangle et job langt fra er deres eneste problem.

Borgere, der hænger fast i offentlig forsørgelse, møder et system, som netop risikerer at generere en utilsigtet afhængighed af offentlig forsørgelse. Lidt forsimplet beskrevet kan mekanismen være følgende: Efter en rum tid på en offentlig ydelse mister man tilliden til, at man kan klare sig selv. Derfor fokuserer man på at have ret til ydelser frem for at komme af en ydelse. Hvordan? Ved at udstille at man kan meget lidt og er rigtig dårligt kørende. Det behøver absolut ikke være fordi, man ønsker at gøre sig afhængig af offentlige ydelser. Men selve den måde systemet møder borgeren på, kan bidrage til at bringe borgeren længere væk fra at kunne klare sig selv. Ergo: En ond spiral, hvor vejen til at finde job eller uddannelse ikke bliver kortere, men derimod længere og længere.

Og den onde spiral forstærkes, hvis systemet hverken har tiltro til borgerens mulighed for arbejdsmarkedskontakt og ikke ser en sådan kontakt som et bidrag til løsning af borgerens problemer. Forskningsresultater viser, at hvis sagsbehandleren ikke tror, at det er realistisk at få borgeren i job, så har selve denne manglende tiltro en negativ effekt på, om borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet.³ Når den onde

spiral til sidst har fjernet borgerens selvtillid og tro på muligheden for at deltage i et fællesskab, kan jobbet som mål helt forsvinde for borgeren.

For mange i denne gruppe virker økonomiske incitamenter anderledes, end de gør for de fleste andre. Hvis den lediges eneste problem er, at han eller hun mangler et job, kan en lavere ydelse som ledig i forhold til lønnen i et job bidrage til, at der kommer fart på jobsøgningen. Men hvis borgeren derimod har komplekse problemer, har en lavere ydelse ikke nødvendigvis samme effekt. Det skyldes, at borgeren ikke har samme mulighed for at reagere: Man har typisk brug for hjælp til at håndtere andre udfordringer, ligesom man måske mangler det, der kan bidrage til at finde et job – fx et netværk (tidligere kollegaer, arbejdsgivere mv.) og dokumenterede erfaringer. Derfor er det ikke en oplagt løsning at gribe til det nok mest velkendte værktøj i 1. generationskassen – nemlig at sænke ydelserne. Ja, økonomiske incitamenter virker for de fleste borgere. Men ikke for alle. Undersøgelser viser, at økonomiske incitamenter i langt mindre grad virker for borgere med komplekse problemer.⁴

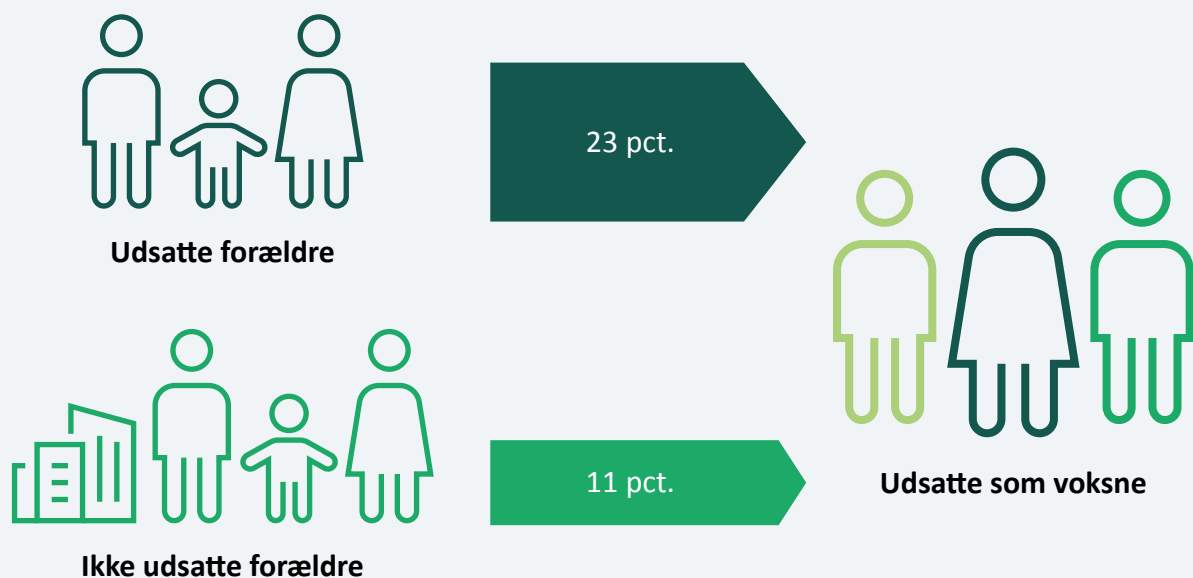
3 Rosholm et al. (2017): *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*, Væksthusets Forskningscenter. Rosholm et al. (2018): *Effektive sagsbehandlerstrategier i beskæftigelsesindsatsen*, Væksthusets Forskningscenter.

4 Se også faktaark om *effekter af økonomiske incitamenter til borgere længere fra arbejdsmarkedet* på www.reformkommissionen.dk.



FIGUR 2

Udsatte voksne og sammenhæng til forældre



Anm.: Udgangspunktet for figuren er personer fra årgang 1990, som opfylder definitionen for at være udsat voksen i enten det 29., 30. eller 31. leveår – henholdsvis i 2019, 2020 og 2021. Forældre er opgjort til at have været i gruppen af udsatte voksne, hvis de i mindst halvdelen af tiden mellem 1995 og 2005 opfyldte definitionen herfor – i det 5. og 15. leveår for børnene. Indvandrere er ikke medtaget på grund af manglende information om forældre. Der er i alt 8.398 personer, som er udsatte voksne i 2019, 2020 og 2021. Heraf har 2.509 forældre, der defineres som udsatte og 5.889 forældre, som ikke er.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Udsatte unge

Den udsatte gruppes afhængighed af offentlig forsørgelse gives til tider videre til deres børn. Hvis børnene alene har forældrene som rollemodeller og ikke har andre vigtige voksne omkring sig, der har

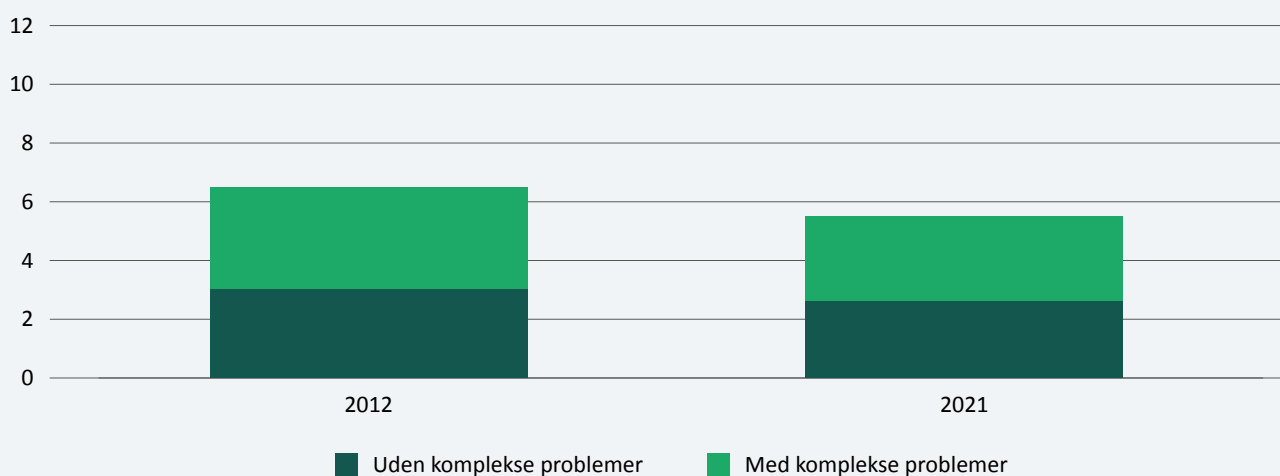
en uddannelse og er i beskæftigelse, er der stor risiko for, at børnenes forventninger og fremtidsperspektiv også bliver et liv på offentlig forsørgelse. Unge, som er vokset op med forældre på kanten af arbejdsmarkedet, har dobbelt så stor sandsynlighed som andre for at ende samme sted, jf. figur 2.



FIGUR 3

25-årige udsatte unge

Pct. af årgang



Anm.: 25-årige pr. 30. september i året, der har været i den danske grundskole i 8., 9. eller 10. klasse, har haft bopæl i Danmark i alle 12 måneder af personens 26. leveår og ikke er døde. Udsatte unge er defineret ved hverken at have uddannelse eller beskæftigelse, det vil sige ved ikke at have gennemført eller være i gang med en ungdomsuddannelse samt ved ikke at være i job (over 18 timer) i minimum 9 ud af 12 måneder i deres 26. leveår. Fuldført FGU eller STU indgår ikke som højere uddannelse end grundskole. Såfremt en person er i gang med en FGU eller STU på nedslagstidspunktet, indgår personen ikke. Komplekse problemer er her defineret som en person, der på referencetidspunktet har to eller flere af følgende bagvedliggende udfordringer: Svage faglige forudsætninger (ikke opnået 02 eller mangler karakter i udvalgte afgangsprøve i dansk og matematik (højeste gennemsnit ved 9. eller 10. klassens afgangseksamen)), psykisk sårbarhed, anbringelse som barn og/eller personrettet eller familierettet foranstaltning, sigtet/dømt for kriminalitet eller været i stofmisbrugsbehandling.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Børne- og Undervisningsministeriets registerdata.

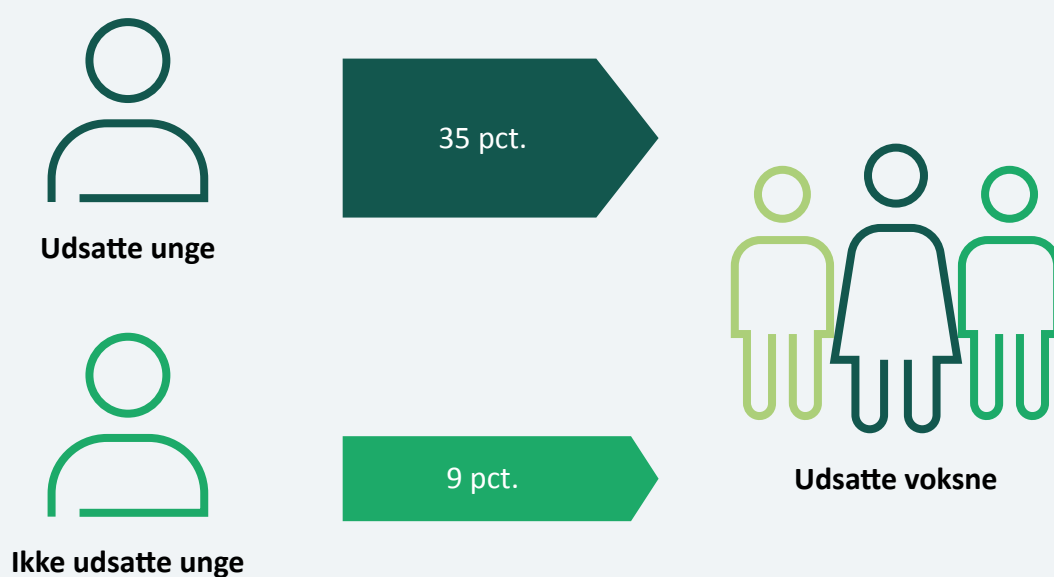
Uagtet om de unges forældre tilhører den ene eller anden gruppe, er det afgørende at få stoppet fødekæden til gruppen af udsatte voksne: Altså at sætte ind over for de unge, imens de er unge. Gruppen af 25-årige, der står uden hverken en ungdomsuddannelse eller job, har siden 2012 været omtrent uændret på omkring 6 pct. af de 25-årige, jf. figur 3. Det gælder også, hvis man ser på andelen af unge med komplekse problemer – som har flere samtidige udfordringer,

ud over at de ikke er i gang med eller har en ungdomsuddannelse eller har et job.

En betydelig del af denne gruppe risikerer senere i livet at indgå som nogle af de mange voksne med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Sandsynligheden for at være i gruppen af voksne på kanten af arbejdsmarkedet i ét eller flere år mellem det 35. og 38. leveår er knap fire gange så stor for de udsatte 25-årige unge sammenlignet med andre unge, jf. figur 4.

FIGUR 4

Sammenhæng mellem udsathed som ung og udsathed som voksen



Anm.: Udgangspunktet for figuren er årgangen, der fylder 25 år i 2008 opdelt på henholdsvis udsatte unge og ikke udsatte unge. Den udsatte unge opgøres som "udsat voksen", hvis personen i perioden 2018-2021, det vil sige fra de er 35 til 38 år, optræder mindst én gang i gruppen af udsatte voksne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.



BOKS 2

Om ordet *systemet*

I denne rapport benyttes ordet *systemet* – hvilket er et rundt begreb for myndigheder, fagpersoner og regelsæt, som borgeren stifter bekendtskab med i kontakten med det offentlige. Det kan både være i stat, kommuner og regioner. For borgere med komplekse, sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer vil en stor del af systemet konkret være kommunerne. Der kan være tale om et stort antal kontakter samtidig i forhold til det sociale, familien, sundhed, uddannelse og beskæftigelse. Derfor er det kommunernes indsats – og den bagvedliggende lovgivning – for denne målgruppe, der har hovedfokus i denne publikation.

For både unge og voksne gælder det, at vi har indrettet et system, som virker rigtig godt for de mange. For eksempel virker vejen gennem grundskole over ungdomsuddannelse til en erhvervskompetencegivende uddannelse glimrende for de fleste.


Men hvis man har været anbragt, har dårlige faglige kvalifikationer, er syg, har et handicap, har psykiske udfordringer eller et problem med afhængighed, eller endda har en kombination af flere af disse udfordringer, så skal der i mange tilfælde andet og mere til. Den unge har brug for hjælp til at finde en vej. En vej til et voksenliv den unge kan se sig selv i. En vej til et job og en livssituation, som for den unge virker mere attraktivt end alternativet. Vel at mærke en hjælp, som tager udgangspunkt i, at den unge selv får lov at formulere, hvad han eller hun gerne vil som voksen.

Uanset om der er tale om unge eller voksne, har det – ud over de menneskelige omkostninger – store samfundsøkonomiske konsekvenser, om den enkelte kommune lykkes eller ikke lykkes med at reducere andelen, der står uden for fællesskabet. Over tid bliver byrden stor – som følge af gruppens svage tilknytning til arbejdsmarkedet og deraf følgende træk på overførselssystemet og lave skattebetalinger.

Mødet med det offentlige

Analyser peger på, at borgere med komplekse problemer, og som er langt væk fra arbejdsmarkedet, ofte bliver mødt af det offentlige på en måde, der i mange tilfælde hæmmer, at hjælpen gør en reel forskel i deres liv. Dertil har en undersøgelse vist, at det kan være svært for kontanthjælpsmodtagere at forstå og efterleve kontanthjælpssystemets regler og krav. En grundlæggende problemstilling er den måde, det offentlige system er indrettet på.⁵

⁵ Se fx: Bækgaard og Madsen (2022): *Borgerens oplevelse af mødet med kontanthjælpssystemet – En spørgeskemaundersøgelse blandt jobparate kontanthjælpsmodtagere* og D. Andersen (2020): *Stuck! Welfare state dependency as lived experience*.




Dette system skal understøtte, at borgeren modtager den hjælp, som vedkommende er berettiget til og har brug for. Men spørgsmålet er, om vi er nået til et punkt, hvor fokus på den enkelte borger er gledet i baggrunden – og hvor systemet i stedet er indrettet, så det mere end noget andet passer til de mange og sig selv. Der er selvfølgelig ingen, der bevidst har indrettet sig på en måde, så det går ud over bestemte borgere. Kommissionens analyse, som blandt andet hviler på dialog med en lang række interessenter og praktikere, er nærmere, at systemet er indrettet til at møde borgerne, som de er flest. Det betyder, at mange – langt de fleste – får god hjælp, men desværre også, at dem, der har aller mest brug for hjælp, kan have det svært i mødet med systemet.

Forklaringen er, at velfærdssamfundet i høj grad er opbygget af højt specialiserede enheder, som er gode til det, de er sat i verden for. Hvis du mister jobbet, går du ét sted hen. Familieproblemer får du hjælp til et andet sted. Og bliver du syg, er enheden en tredje. Det fungerer som regel fint. Men for borgere, som har flere eller mange samtidige problemer, er situationen en anden. Jo mere specialiseret systemet bliver, desto flere potentielle kontaktpunkter bliver der mellem borger og systemet. For en borger, der i forvejen har rigeligt med kompleksitet i sit liv, er det næppe fremmende at skulle forholde sig til mange forskellige personer og planer – som ovenikøbet kan komme med råd og krav, som peger i forskellige retninger.

Det er ikke kun de udsatte borgere, som kan opleve problemer med specialiseringen. Også for dem, der skal hjælpe – det vil sige de offentligt ansatte –, kan det være svært. De skal samarbejde på tværs af fagligheder og mellem forskellige dele af den offentlige sektor. Den store grad af specialisering gør det svært at samarbejde om fælles mål, indsatser mv. Det er nemlig ikke kun et spørgsmål om at koordinere indsatserne mellem de forskellige forvaltninger og enheder. De skal sammen finde nye fælles løsninger i et samarbejde med borgeren og helst på borgerens egne præmisser.

For borgeren kan de forskellige offentlige enheders forsøg på at levere hver sin indsats give en oplevelse af, at man bliver skubbet rundt i systemet. Systemet kan have svært ved at levere en integreret indsats samtidigt på grund af forskellige fagligheder, rationaler, organiseringer, økonomi mv.



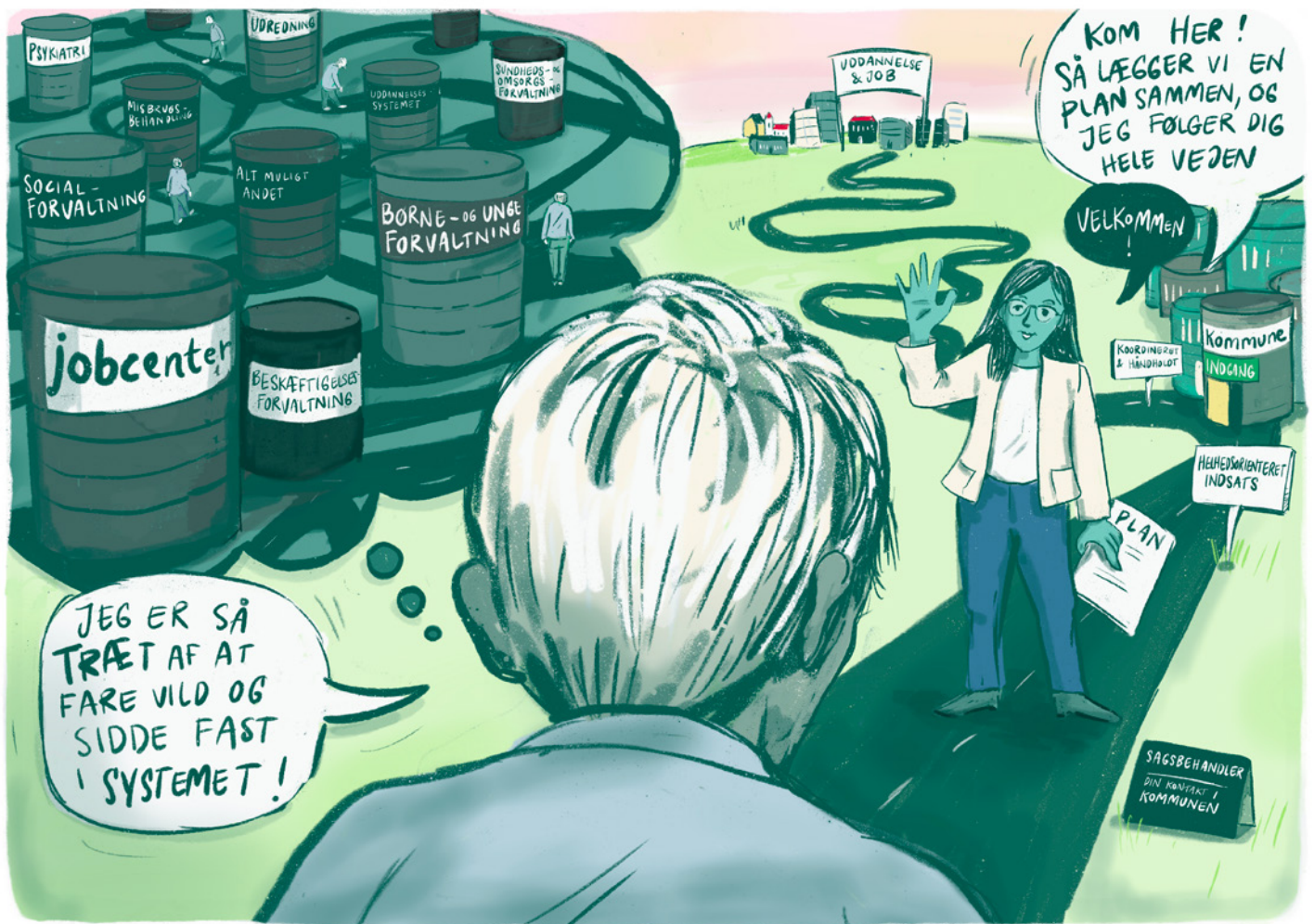
I mange kommuner er der en bevægelse i gang om at tilbyde helhedsorienterede indsatser til borgere med komplekse problemer. Den udvikling er der behov for at understøtte og skubbe på.

Organiseringen er i sagens natur ikke noget, der alene skyldes lokale beslutninger. Politikere og ledere ude i kommunerne har over for kommissionen berettet om, at de ofte har svært ved at anvende centraladministrationens udmeldinger, regler og puljer i social- og beskæftigelsespolitikken til løsning af konkrete opgaver. Offentlige ansatte, herunder dem der er i direkte kontakt med borgerne, oplever at bruge uforholdsmæssig meget tid på at efterleve systemets regler og leve op til krav om processer og dokumentation.

Gang på gang laves der ordninger, som supplerer og komplementerer hinanden. Der sker knopskydninger og indføres særregler, dispensationer og i nogle tilfælde også sanktioner for ukorrekt sagsbehandling. Regler kan ende med at blive så komplicerede, at der kræves eksperter på de enkelte ydelser for at sørge for en lovmæssig korrekt behandling af borgerne. Og meget af frontmedarbejdernes tid går derfor med at forvalte kompleksiteten i systemet snarere end at gøre det mere enkelt for borgeren ved at tænke på tværs og adressere kompleksiteten i borgerens udfordringer. Der er primært fokus på at efterleve reglerne korrekt i stedet for at gøre det rigtige for borgeren.

Bureaukrati og proceskrav tager altså uforholdsmæssigt meget sagsbehandlingstid. Tid, der går fra det, borgeren har brug for til at få løst sine problemer og få et job. Konsekvensen er, at borgeren kan få en oplevelse af, at hele den komplekse lovgivning lander på hans eller hendes skuldre, fordi systemet ikke selv sørger for at påtage sig kompleksiteten og gøre det enkelt for borgeren.

Dertil kommer, at ydelsesniveauerne kan være med til at fastholde borgeren på offentlige ydelser. Eksempelvis risikerer unge i kontanthjælpssystemet, som modtager uddannelseshjælp med et tillæg (aktivitetstillæg til unge, som ikke er uddannelsesparate) at miste op mod halvdelen af deres forsørgelsesgrundlag, hvis de starter på en uddannelse med SU.





Ændring af kommunernes indsats og rammer

Mange af anbefalingerne i denne del af rapporten handler om at få ændret kultur og normer i den offentlige – især den kommunale – forvaltning. De handler om, at mødet mellem systemet og den enkelte borger med komplekse udfordringer i langt højere grad end i dag bliver et møde, der bringer borgeren videre mod et bedre liv og en mere selvhjulpent tilværelse. Det er en meget, meget svær omstilling, men den er nødvendig, hvis borgere med komplekse problemer skal hjælpes bedre af velfærdssamfundet. Samtidig er det meget nødvendigt for kommunerne og samfundet, at denne opgave løses bedre end i dag. Dels selvfølgelig af menneskelige hensyn, dels fordi kommunerne – som har hovedansvaret og de fleste af udgifterne på dette område – ellers vil kunne se frem til markant voksende udgifter i fremtiden. Udgifter, som kan blive meget svære at rumme inden for de kommunale budgetter.

Kommissionens vurdering er, at i hvert fald tre forhold skal være på plads, for at kommunerne kan lykkes med omstillingen.

For det første skal kommunerne have bedre rammer for deres arbejde med udsatte borgere. Det betyder, at lovgivningen mere direkte skal understøtte, at denne gruppe af borgere får den rigtige indsats. Indsatserne udspringer af forskellige lovkomplekser på henholdsvis beskæftigelses- og socialområdet, der hviler på hver deres idégrundlag, og som kan være svære at samordne for de medarbejdere, der fra hver deres opgavesøjle møder borgeren. For nu at sige det lidt forsimplet: Det er et problem, at beskæftigelseslovgivningen – lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) – tvinger denne gruppe gennem en proces, der i nogle tilfælde skubber borgeren længere væk fra job og samtidigt, at sociallovgivningen – lov om social service (serviceloven) – ikke tilstrækkeligt understøtter arbejdsmarkedskontakt.

Lovgivningen betyder i mange tilfælde, at det offentlige – for denne gruppe – organiserer sig på en måde, så borgeren skal forholde sig til mange forvaltninger og myndigheder, der har hver deres logik, faglighed og krav, og som ofte motiverer borgeren til at gå i forskellig retning på samme tid. Altså noget helt andet end det, der er brug for: At man møder medarbejdere, der arbejder med helhedsorienterede indsatser for borgeren. Vel at mærke på borgerens præmisser og på tværs af afdelingerne.

For det andet er det nødvendigt, at kommunerne udnytter de eksisterende muligheder til at gøre op med stive fagkulturer, så ledere og medarbejdere – på trods af eksisterende lovgivning – arbejder mere helhedsorienteret med borgerne og med arbejdsmarkedskontakt som ledetråd. I nogle kommuner sker det allerede: Vi skal lære af disse, og det bør være en højt prioriteret målsætning i alle kommunalbestyrelser. Det er ligeledes vigtigt med et mere langsigtet perspektiv på de udfordringer, som borgere med komplekse problemer står med. Hvis det skal lykkes at støtte disse borgere til stærkere arbejdsmarkedskontakt og større livsmestring, kræver det investeringer i at løse de komplekse problemer, og det kræver tålmodighed, fordi gevinsterne måske først kommer flere år senere. Og gevinsten ender måske endda i en anden kommunal afdeling end den, der finansierede investeringen. Det kræver tæt samarbejde mellem de kommunale afdelinger, og det kræver tålmodighed, accept af fejl og dermed også mod. Kommunalbestyrelserne skal have mod til at stille krav til ledere og medarbejdere om at arbejde helhedsorienteret og med samme mål for den enkelte borger.

For det tredje skal vi have gjort op med den systemfejl, der opstod løbende, imens vi opbyggede velfærdssamfundet, hvor vi havde så meget fokus på, at alt skulle ske i den offentlige sektor. Det betød, at vi kom til at definere virksomhederne, civilsamfund og familier ud af ligningen – ud fra en eller anden idé om at kun offentligt ansatte kan spille en rolle for menneskers velfærd. I dag ved vi, at det var en fejl. For netop denne gruppe borgere er virksomheder, civilsamfund og familier nødt til at være en del af løsningen.

Man kan ændre nødvendige love, men ikke alene lovgive sig til en løsning her. Som kommune og system skal man finde sin egen vej. Man kan ikke én til én kopiere det, andre kommuner har gjort. Men man kan selvfølgelig lade sig inspirere.

I denne del af rapporten beskriver vi – med kommuner som omdrejningspunkt – projekter, organiseringer og tiltag, som vi mener, peger i den rigtige retning, og som vi håber, kan inspirere til nye lokale løsninger i flere kommuner landet over.

Man vil se, at mange af tiltagene rummer det samme element: At denne gruppe borgere, som en del af indsatsen, skal tilbydes og præstere et antal udstøttede, lønnede timer på en rigtig arbejdsplads. Et sådan antal timer vil ofte være langt færre end 37 timer om ugen. Ikke alene fordi et småjob er et selvstændigt mål.

Det er nemlig også et middel. En stor andel af de personer, kommissionen har talt med hen over de seneste par år, har nemlig haft samme erkendelse: For borgere med komplekse udfordringer er en eller anden beskæftigelse med rigtige løntimer på rigtige arbejdspladser en del af løsningen. Fordi man bliver en del af et rigtigt kollegialt arbejdsfællesskab, hvilket giver selvværd.

Men den slags småjob eksisterer der simpelthen ikke nok af, medmindre nogen – fx virksomheder, jobcentre og socialforvaltninger – går sammen i et partnerskab om at skabe dem. Der er rundt om i landet eksempler på, at det er lykkedes. Men det kræver en vedholdende og dedikeret indsats. Og det kræver, at kommunerne går til opgaven på en helt anden måde, end den man benytter over for borgere, der alene har det problem, at de mangler et job.

Et vigtigt element i denne nye tilgang er IT-understøttelse. Uden de rette IT-løsninger kan helhedsorienterede indsatser betyde, at flere IT-fagsystemer skal opdateres i løbet af en indsats. Kommunale IT-systemer skal indrettes, så de er integrerede på tværs og tillader overførsel af data fra et system til et andet.

Seks principper for samarbejdet med virksomheder og civilsamfund

Baseret på de inputs, som kommissionen har fået viderebragt fra aktører på området, er der nogle vigtige erfaringer, som bør indgå i kommunernes samarbejde med virksomheder, offentlige arbejdsgivere og civilsamfund i den fremtidige indsats for udsatte unge og voksne:

1. *Politisk ejerskab:* Et stærkt partnerskab mellem kommunen og de lokale virksomheder om beskæftigelsesindsatsen forudsætter, at kommunalbestyrelsen giver det høj prioritet og vedvarende politisk og ledelsesmæssigt fokus. Det politiske ejerskab er nøglen til, at virksomhederne har interesse i at bidrage til de lokale udviklingsstrategier. Og det politiske ejerskab er også forudsætningen for, at samarbejdet med virksomhederne præger den interne kultur i alle de afdelinger, der har den daglige kontakt med udsatte borgere.
2. *En langsigtet indsats:* At opbygge partnerskaber med virksomheder og civilsamfund er en langsigtet proces for den enkelte kommune, hvor meget handler om at forandre kultur og vante måder at arbejde på. Mange indsatser vil også først vise positive effekter senere hen, fx effekten af lommepengejob på skolegang, uddannelse og beskæftigelse. Tålmodighed med resultater er helt nødvendig. Og det kræver en vedvarende kommunal prioritering.
3. *Ny rolle for kommuner – netværksfacilitator:* Udvikling af stærke partnerskaber ændrer også kommunens egen rolle fra primært at være serviceleverandør til i højere grad at blive netværksfacilitator. Samtidig med at kommunen naturligvis fortsat leverer lovfastsatte indsatser til borgere med komplekse problemer. Netværksfacilitator betyder, at man lægger mindre vægt på at stille egne jobrettede indsatser til rådighed for borgeren (fx kurser i jobcenteret) og større vægt på at understøtte en lettere vej til arbejdsmarkedskontakt hos virksomheder mv. Eller for de unges vedkommende at hjælpe dem ind i relationer og fællesskaber (arbejdspladser, mentorfamilier, fritidsjob, foreninger mv.).
4. *Kompetencer til samarbejdet med virksomheder og civilsamfund:* Det kræver andre kompetencer end traditionel sagsbehandling at kunne håndtere samarbejdsrelationer med virksomheder og foreningsfolk. Der er fx brug for virksomhedskonsulenter, jobkonsulenter og frivilligkoordinatorer, som samarbejdspartnerne anerkender og har tillid til. Og der er brug for professionalisering i samarbejdet med civilsamfundsorganisationer mv. for at sikre gode stabile samarbejder.
5. *Det skal være administrativt let:* Kommunens samarbejdspartnere skal opleve, at det er let at håndtere samarbejdet med kommunen. Det skal være tidsmæssigt overskueligt, nemt at gennemskue støttemuligheder og problemfrit at efterleve krav til dokumentation mv.
6. *Mere evidens og videndeling mellem kommunerne:* Mange af de gode og succesfulde initiativer, der i dag eksisterer i enkelte kommuner, bør være skalérbare og kunne udbredes i andre kommuner.

1.1

Politisk ejerskab til en langsigtet strategi

ANBEFALING 1.1

Politisk ejerskab

Kommunalbestyrelser har nøglen til at finde bedre løsninger for udsatte borgere. De skal tage et entydigt politisk ejerskab over en langsigtet strategi, der skal løfte udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet. Det kræver et fælles politisk mål og forventninger til direktion og chefer i kommunerne om en helhedsorienteret indsats og organisering, hvor der tages fælles ejerskab til at nå de politiske mål på tværs af forvaltninger. Det vil kræve politisk vilje til at investere i mere langsigtede løsninger.

Hvis det for alvor skal lykkes at knække kurven og få flere af den store gruppe af udsatte voksne i job, kræver det en vedvarende politisk opbakning i kommunalbestyrelsen til en langsigtet strategi med fokus på synlige resultater.

Det er selvsagt en meget svær og udfordrende opgave, som kommunalbestyrelser og kommunale chefer står over for her. I en tid med i forvejen pressede kommunale budgetter og voksende borgerkrav til kommunale løsningers kvalitet og omfang kan det være meget svært at få plads til mere langsigtede kommunale strategier, som rækker ud over de etårige kommunale budgetter. Det kan være endnu mere svært at få økonomisk rum til ligefrem at investere i langsigtede indsatser for udsatte unge og voksne.

Men det er ganske enkelt den udfordring, som kommunerne står over for. Det er kommunerne, som i praksis har ansvaret for gruppen af udsatte borgere, og det er kommunerne, som vil opleve et stadigt voksende udgiftspres fra denne gruppe, hvis ikke kurven knækkes.

1.2

Fælles mål om løntimer på arbejdsmarkedet



ANBEFALING 1.2.a

Fælles fokus på løntimer på arbejdsmarkedet

Beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats skal koordineres tættere, og arbejdsmarkedskontakt er det fælles mål og ledetråden for indsatserne. Løntimer på arbejdsmarkedet skal være et fælles mål for både beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats for udsatte borgere, som har et potentiale for ordinær beskæftigelse, herunder i få løntimer om ugen.

ANBEFALING 1.2.b

Resultatmål for løntimer på arbejdsmarkedet

Der udvikles et resultatmål, der viser, hvordan kommunerne lykkes med at få voksne på kanten af arbejdsmarkedet i løntimer. Et nyt resultatmål skal ses i sammenhæng med kommissionens samtidige anbefalinger om justering af formålsbestemmelsen i serviceloven og i LAB samt det nye resultatmål om løntimer på beskæftigelsesområdet, jf. anbefaling 2.1 og 2.3.e. Det offentliggøres årligt fra centralt hold, hvordan kommunernes placering og udvikling er i brugen af løntimer for målgruppen. Gode eksempler på indsatser i de kommuner, der ligger højt eller har haft en positiv udvikling, beskrives.

Med *løntimer* mener kommissionen arbejdstimer hos en arbejdsgiver, hvor borgeren får almindelig løn uden offentlig støtte. Der er mange gode grunde til, at job som både mål og middel skal være centralt i indsatsen over for borgere med komplekse problemer. Et job kan – også når der er tale om få timer – have mange positive effekter, både for den pågældende borger, for familien og måske særligt for børnene. Det at have et job, også selvom det er få timer om ugen, er med til at give struktur på hverdagen. Man bliver en del af et arbejdsfællesskab, og måske får man bedre selvværd, fordi man oplever at være en del af en arbejdsplads. Børnene oplever, at deres mor eller far trives bedre, og familiens økonomi bliver måske også bedre. For personer med svære handicap eller borgere med psykiske sygdomme peger undersøgelser også på, at indsatser, som styrker borgerens tilknytning til en arbejdsplads, kan mindske sociale og sundhedsmæssige problemer.⁶

Kommissionen anbefaler, at job både skal være et mål og et middel for den store gruppe af borgere på kanten af arbejdsmarkedet. Det anbefales samtidigt, at de involverede afdelinger i kommunen sammen med borgeren sætter en fælles retning for vejen til et job. Det er nemlig helt centralt, at udsatte borgere ikke møder forskellige intentioner, krav og mål på tværs af kommunens afdelinger og forvaltninger. Det må fx ikke være sådan, at fokus i socialforvaltningen primært er på foranstaltninger, hvor omsorg og kompensation for tab af arbejdsevne er i højsædet, og hvor job enten opfattes som en barriere for den enkeltes videre udvikling eller som en målsætning, der først kommer på tale, når borgeren er udredt og kompenseret. Og modsat: At jobcenteret samtidig møder alle udsatte ledige med et enstrengt krav om at få fuldtidsarbejde hurtigst muligt. Kommunens afdelinger skal ikke blot koordinere, men de skal sammen med borgeren sætte en fælles retning med afsæt i borgerens livssituation. Kommissionen er af den opfattelse, at alt for mange udsatte borgere møder afdelinger, der har forskellige intentioner og målsætninger på borgerens vegne.

⁶ Christensen et al. (2020): *Sundhedsøkonomisk analyse af interventionerne i Inklusions projektet -IPS/IPSE og IPS-MA-indsatserne.*



Fokus på job som både mål og middel betyder ikke, at job altid skal være den hurtige løsning på udsatte borgeres problemer. Nogle gange kan en borger stå med så mange udfordringer – fx i forhold til andre i familien, som har massive problemer – hvor det at komme ud på en arbejdsplads selv i få timer kan være uoverkommeligt. Job som både mål og middel skal ses som den langsigtede strategi, hvor det på kort sigt og undervejs kan være nødvendigt med omveje og fokus på at få løst nogle af de andre udfordringer for borgeren og familien, der står i vejen for et job. Men job skal fastholdes som det langsigtede mål og middel. Hvad enten det er mange eller få timer.

Kommissionens anbefaling skal bidrage til det paradigmeskifte, der i disse år sker i mange kommuner: Hvor der i socialpolitikken sker en forskydning i en mere rehabiliterende retning, og hvor job bliver en del af løsningen og et socialpolitisk redskab. Og i beskæftigelsespolitikken, hvor fokus – ud over et job – i endnu højere grad også er på at hjælpe borgeren med udgangspunkt i borgerens forudsætninger, ønsker og barrierer for at kunne komme i job. Kommissionen opfordrer kommunerne til at forstærke denne omstilling og udvikling i både socialafdelingerne og jobcentrene, så indsatserne også får en mere fælles retning set fra den enkelte borgers perspektiv.

1.3

Borgerens perspektiv skal være omdrejningspunktet i mødet med systemet

ANBEFALING 1.3

Borgerinddragelse

Kommunerne bør træffe beslutning om, at et ledende princip for indsatser til borgere med komplekse problemer skal være, at borgerperspektivet systematisk er inddraget med det mål at sikre indflydelse for borgeren samt skabe tillid til og ejerskab for indsatserne.

Mødet med borgeren må ikke kun være på systemets præmisser. Det er en vigtig erkendelse i en del kommuner, som arbejder med at forbedre borgerens møde med systemet. Undersøgelser viser, at det er vigtigt også at inddrage borgerens egne ønsker, viden og erfaring, hvis indsatser skal lykkes.⁷ Det er måske slet ikke så underligt: Hvis borgeren skal føle og påtage sig ejerskab og have tillid til en kommunal indsats, er det selvfølgelig nødvendigt, at indsatsen er i overensstemmelse med borgerens egne ønsker og perspektiver for sit liv. Borgeren skal ikke kun føle sig set og inddraget i samtaler med kommunens medarbejdere, men skal også have reel indflydelse på indsatsplanen.

Selvom det måske næsten er en selvfølgelighed, at borgerinddragelse, og det at inddrage borgerens perspektiv i løsninger, forbedrer resultaterne af indsatserne, så er det lettere sagt end gjort. Det handler om kultur og traditioner i sagsbehandlingen, og det handler om medarbejdernes kompetencer. Men det handler også om de lovgivningsmæssige rammer – især i beskæftigelsesindsatsen. Hvis mødet med borgeren er meget styret af, hvad der skal foregå i de lovpligtige samtaler med borgerne, kan det i praksis være svært også at få plads til en reel inddragelse af borgerperspektivet i løsninger. Derfor hænger anbefalingen om borgerinddragelse også meget sammen med at ændre de lovgivningsmæssige rammer om kommunernes arbejde med udsatte borgere, jf. del 2.

⁷ VIVE (2021): *En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren – Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*.

1.4

Reel garanti til alle unge

ANBEFALING 1.4.a

Lokal løsning på en kommunal ungegaranti

Alle kommuner skal garantere, at alle unge med behov hjælpes til at fremme deres potentiale og muligheder for et godt liv.

ANBEFALING 1.4.b

Udvidelse af KUI-målgruppen til det 30. år

Målgruppen for den kommunale ungeindsats (KUI) udvides fra i dag 25 år til 30 år, så de, der har behov, kan understøttes i en længere periode.

Kommunerne bør give alle unge en garanti for, at de får hjælp til at udfolde deres potentiale bedst muligt. Det kan endog være en meget svær opgave, men det er en kommunal opgave at hjælpe samtlige unge et godt sted hen.

Erkendelsen af, at visse unge har brug for en lang og håndholdt støtte, er selvfølgelig ikke ny. Den lå fx bag Folketingets beslutning fra 2017 om en kommunal ungeindsats. Et af formålene med at etablere den kommunale ungeindsats var at placere et tydeligt myndighedsansvar for at koordinere og hjælpe den unge, indtil han eller hun har gennemført en ungdomsuddannelse eller opnået varig beskæftigelse. Den unge kan have behov for indsatser på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet – og det er kommunens ansvar at koordinere og sammentænke disse indsatser, så den unge får den rette støtte, vejledning, opfølgning mv.

Når kommissionen anbefaler, at alle kommuner skal garantere hjælp til alle unge, der har behov, er det i sagens natur et udtryk for, at ikke alle kommuner er i mål med KUI. Men nogle har gjort en stor indsats. Det gælder fx Hjørring Kommune, der har vedtaget en ungegaranti, som helt konkret går ud på, at ingen ung må efterlades uden en retning, og at den unge skal kunne se sig selv i den retning (fx et job eller uddannelse), man bliver enige om. Kommunen indgår partnerskabsaftaler med virksomheder om fx erhvervspraktik, lærlingepladser og forløb for særligt udsatte unge, jf. boks 3.



BOKS 3

Ungegarantien i Hjørring Kommune – virksomhedssporet

Ungegarantien i Hjørring Kommune består af fire spor: Grundskolesporet, støttesporet, vejledningssporet og virksomhedssporet.

Involverede. Virksomhedssporet blev til som et samskabelsesprojekt med syv "frontløbere" fra lokale virksomheder i en strategigruppe (FG7) og 24 "frontløbere" i en referencegruppe. Frontløberne har sat markante fingeraftryk i tankesættet og indsatser i Ungegarantien og har bakket op om, at samarbejdet mellem virksomheder og Hjørring Kommune skal være gensidigt forpligtende.

Indsatser. Inden for ungegarantien er der en række indsatser, der spiller tæt sammen med virksomhedssamarbejdet, fx:

- *Obligatorisk erhvervspraktik for alle elever i udskolingen:* Ud over at give eleverne et kendskab til virksomheden kan praktikken være et springbræt til en efterfølgende ansættelse (fritidsjob, læreplads mv.). Desuden er der en mulighed for fleksible forløb for skoletrætte eller udsatte unge, hvor praktikken er over en længere periode.
- *Forløb for særligt udsatte unge:* Der er positive erfaringer med at have udsatte unge i forløb, hvor virksomhederne er forpligtet til at tage ansvar for de unge. Nogle virksomheder har oplevet, at deres personalegruppe engagerer sig i de unge og motiveres af at arbejde sammen med dem, og flere virksomheder har ansat udsatte unge efter forløbet.
- *Virksomhedsnær undervisning:* Man skaber konkrete undervisningsforløb til grundskolens fag (matematik, dansk, geografi, fysik mv.), som retter sig mod en virksomhed. Eksempler kan være beregning af gennemløbstider i produktion, salg og indkøb, statistik og prognoser, laboratoriearbejde, marketing mv. Et forløb kan indledes og afsluttes i den virksomhed, som har leveret viden ind i forløbet. Forløbene kan skærpe elevernes interesse for bestemte fag og måske resultere i en erhvervspraktik, et fritidsjob eller en læreplads.
- *Fritidsjob og introjob:* Udfordrede unge, der har forladt grundskolen, skal hjælpes til job-erfaringer, der kan tjene som trædesten til at komme videre. Erfaringerne kan fx opnås via introjob, hvor den unge introduceres til en række jobfunktioner i virksomheden. Fritidsjob kan medvirke til at skabe en lønmodtageridentitet hos de unge, som kan øge motivationen for at tage en erhvervsuddannelse.

Mål. Målet er en positiv destination for alle unge via forpligtende virksomhedssamarbejder. Det indebærer, at hvis en virksomhed ikke selv har mulighed for at tilbyde den unge job, læreplads eller virksomhedsforløb, så forpligter virksomheden sig til at guide den unge videre til en anden virksomhed. Det indebærer også, at virksomhederne skal tage imod udsatte unge, som visiteres fra jobcenteret. Endelig skal virksomhederne være ambassadører for Ungegarantien.

Kilde: Hjørring Kommune.



Kommissionen anbefaler, at aldersgrænsen for KUI-målgruppen hæves, så alle unge under 30 år med behov kan understøttes af en ungeindsats. I dag eksisterer der en grænse ved det 25. år, uanset om den unge stadig har behov for støtte for at blive fastholdt i uddannelse eller beskæftigelse. En aldersgrænse på op til 30 år vil skabe bedre sammenhæng med de unge, som modtager ydelser i kontanthjælpssystemet, hvor sondringen mellem unge og voksne også er 30 år.

Med den nye grænse vil kommunen også få bedre mulighed for at lave en opsøgende indsats for de unge mellem 25 og 30 år, som ikke har en ungdomsuddannelse og befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet.

Kommissionen anbefaler otte principper, som folder visionen bag en kommunal ungegaranti ud. Altså principper for kommunernes arbejde med at etablere og implementere deres egen lokale løsning på en ungegaranti:

1. *Alle unge har et potentiale:* Grundvisionen i ungegarantien er, at alle unge har et potentiale og selv skal bidrage til at skabe idéen om "det gode liv", som kan indebære mål om både uddannelse og beskæftigelse. Det kommunale system skal arbejde for at fremme den enkeltes potentiale – og ikke prøve at putte den unge i en kasse, som passer i en systemlogik.
2. *Meningsfulde indsatser:* De valgte indsatser skal bidrage til, at den unge oplever progression i egne mål og får følelsen af at tage succesfulde skridt på vejen mod sit mål.
3. *Lokal frihed til organisering:* Ungegarantien skal finde sit lokale udtryk, hvor den enkelte kommune skal tage hensyn til lokale forhold som erhvervsliv, civilsamfundsorganisationer, uddannelsesinstitutioner, fritidsliv, fællesskaber mv.

4. *Hjælp fra virksomheder, organisationer og civilsamfund:* Kommunen kan ikke løse opgaven med at løfte de unge alene – det skal ske i samarbejde med det lokale erhvervsliv, offentlige arbejdsgivere og civilsamfund, som kan tilbyde de unge et bredt udsnit af muligheder og fællesskaber, som fx fritidsjob, erhvervspraktikpladser, idrætsforeninger, fritidsaktiviteter og familier, der fungerer som mentorer for den udsatte unge. Virksomheder og civilsamfund har blandt andet den kvalitet, at de ikke er systemet, og at de ofte kan træde til og tilbyde noget helt andet, når kommunen ikke kan.
5. *Samarbejde med uddannelsesinstitutioner:* Et tæt samarbejde mellem den kommunale ungeindsats og de lokale uddannelsesinstitutioner er en vigtig del af indsatsen for at få de unge løftet ud af restgruppen, fx i koordineringen af fælles initiativer som uddannelsesmesser, brobygning, introduktionskurser mv. Men også for at forebygge eller forhindre frafald ved at yde en rettidig vejlednings- og opfølgningsindsats, så frafald kan ændres til omvalg af uddannelse for den unge.
6. *Kontinuitet i overgangene:* Kommunen skal være særlig opmærksom på at støtte den unge i overgangene, fx mellem grundskole og ungdomsuddannelse, hvor den unge kan være særligt sårbar, eftersom tilhørsforholdet til et fællesskab ofte er svagere her. Koordinering, organisering og en gennemgående støttende kontaktperson kan bidrage til dette.
7. *Én indgang:* Den enkelte unge bør i videst muligt omfang have en fast kontakt – fx kan det være et team i en eenhed – hvis ansvar det blandt andet er at koordinere på tværs af forvaltninger og fagligheder.
8. *Lær af de bedste:* Nogle kommuner er længere fremme med udviklingen af en kommunal ungegaranti. Andre kan derfor med fordel lade sig inspirere af eksisterende, vellykkede løsninger.

1.5

Kommunal strategi for partnerskaber med virksomheder og civilsamfund

ANBEFALING 1.5

Kommunal strategi for partnerskaber med virksomheder og civilsamfund

Alle kommuner opfordres til systematisk at samarbejde med virksomheder, offentlige arbejdsgivere, civilsamfund og organisationer. Et forpligtende, langvarigt partnerskab skal bidrage til, at flere udsatte voksne og unge kommer i uddannelse og beskæftigelse. Strategien skal forankres i kommunalbestyrelsen for at sikre politisk ejerskab.

Alle danske kommuner har – i den ene eller anden form – et samarbejde med de lokale virksomheder om at skabe jobmuligheder for voksne og unge på kanten. Men der er efter kommissionens vurdering stor afstand mellem kommunerne, når det kommer til, hvordan og hvor tæt kommuner samarbejder med disse virksomheder. På tværs af kommuner vurderer kommissionen, at der er et potentiale for, at flere i langt højere grad end i dag skaber formelle, faste og forpligtende samarbejder med både private og offentlige virksomheder, boligorganisationer og andre aktører fra civilsamfundet. Det er ligeledes kommissionens vurdering, at stærke partnerskaber med virksomhederne i nogle tilfælde har været afgørende for, at de helhedsorienterede indsatser er lykkedes, og dermed har partnerskaberne haft en betydelig positiv effekt på kommunens økonomi.

I mange kommuner vil det kræve, at der afsættes langt mere tid og flere ressourcer til at skabe og vedligeholde samarbejdsrelationer med virksomheder og civilsamfund. Medarbejdere på jobcentre og i socialforvaltninger mv. skal have tid og rum til at varetage disse opgaver. Det betyder også, at medarbejderne i fx jobcentrene skal være klædt på til at samarbejde med virksomhederne. Forpligtende samarbejder med virksomheder og civilsamfund stiller dermed nye krav til kompetencer hos medarbejderne i kommunen, jf. anbefaling 1.8. Der er mange eksempler fra virkeligheden på, hvordan et sådant samarbejde kan se ud.⁸ For eksempel:

- En aftale mellem kommunen og et antal virksomheder eller offentlige arbejdspladser om at disse stiller en række småjob til rådighed på almindelige vilkår. Kommunen matcher borgere med job, følger borgeren ud på virksomheden og er tilgængelig og klar til at træde til (der er et telefonnummer at ringe til), når problemer opstår.
- En aftale mellem kommunen og en virksomhed – både privat såvel som offentlig (fx et plejehjem) – om, at denne tager et antal unge (særligt de udfordrede) i erhvervspraktik og opretter fritidsjob.
- Et samarbejde mellem kommunen og et boligselskab om, at tre af kommunens ansatte flytter arbejdspladsen ud i boligområdet med mange udsatte borgere. I stedet for at 200 borgere måske har et tocifret antal forskellige kontaktpersoner i kommunen, går al kontakt nu gennem de udstationerede medarbejdere.
- En kommune arbejder sammen med en frivillig organisation, der finder egnede familier, som tidlige anbragte kan knytte sig til.
- En socialøkonomisk virksomhed opretter fritidsjob til unge drenge med indvandrerbaggrund, som kommunen kan henvise til, når de har brug for at hjælpe skoletrætte unge, som har brug for fritidsjob, men selv mangler netværk til at skaffe sig et fritidsjob.
- En kommune beslutter sig sammen med Den Sociale Investeringsfond (DSI) at starte et projekt, hvor en privat aktør afprøver en ny metode til at få nogle af de aktivitetsparate borgere i kommunen tættere på arbejdsmarkedet.

⁸ Socialstyrelsen har på sin hjemmeside en oversigt over og en række anbefalinger til kommunale partnerskaber med civilsamfundsorganisationer: <https://vidensportal.dk/voksne/civilsamfund/partnerskaber>.



Eksempler er der altså nok af. Men desværre er der formentlig en tendens til, at mange af de vellykkede initiativer, som foregår rundt i landet, spredes sig for lidt.

Kommissionens erfaringer fra arbejdsgrupper, besøg rundt i landet og møder med virksomheder, civilsamlingsaktører og mange andre er, at der fortsat kan gøres langt mere på dette felt i mange kommuner. Mange steder er udrulningen afhængig af enkelte dygtige sagsbehandlere og frivillige ildsjæle, hvilket er udmærket, men uholdbart som langsigtet strategi. Der er behov for en høj grad af professionalisme og systematik, hvor kommunerne indtænker partnerskaberne i den politiske strategi og i kommunernes kernerdrift.

Virksomheder og civilsamlingsorganisationer skal kunne se en mening i at deltage i et partnerskab. Mange virksomheder vil gerne løfte et samfundsansvar, fx ved at hjælpe udsatte unge og voksne. Og de er interesserede i at få adgang til uudnyttet arbejdskraft.

Men hvis det skal virke, skal de samtidig opleve, at kommunen arbejder dedikeret, prioriterer de rigtige ressourcer og sikrer en fast og stabil indgang i kommunen. Der er behov for tydelig ledelsesopbakning og klare aftaler, som parterne er enige om.

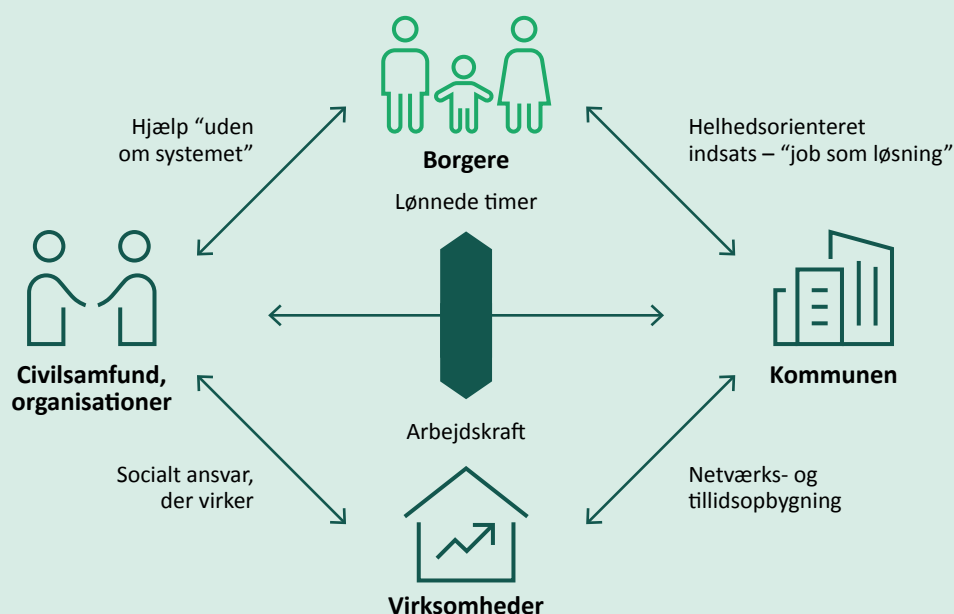
Fleere kommuner arbejder allerede strategisk med partnerskaber. Det gælder fx Norddjurs, Faaborg-Midtfyn, Favrskov, Greve, Ishøj og Sønderborg Kommune, som alle har mere eller mindre formelle samarbejdsaftaler med virksomheder om at skaffe småjob til udsatte voksne og fritidsjob og erhvervspraktikpladser til udsatte unge.

Derudover indgår mange kommuner allerede i såkaldte boligsociale helhedsindsatser, hvor kommuner, boligorganisationer og ofte erhvervslivet i fællesskab samarbejder om blandt andet at bringe udsatte borgere fra almennyttige boligområder tættere på selvforsørgelse. Disse indsatser beskrives nærmere i del 3.

BOKS 4

Partnerskaber – mulige deltagere og potentialer

Et partnerskab kan have forskellige former og aktører. For at skabe de bedste jobmuligheder for borgere på kanten af arbejdsmarkedet er det kommissionens vurdering, at der i langt de fleste tilfælde er behov for deltagelse fra både kommunerne, virksomhederne samt civilsamfundet og andre organisationer. Fælles er således også, at der kan være potentialer for alle aktører ved at indgå i et gensidigt partnerskab.



Borgere skal opleve en helhedsorienteret indsats, hvor et job bidrager til at løse sociale problemer. Og hvor den enkelte via kontakt til arbejdsmarkedet kommer tættere på resten af samfundet og kan skabe et bedre liv for sig selv og sin familie. Her får den enkelte både behov for hjælp fra kommunen, der skal gøre ordinære løntimer til hovedmål i den helhedsorienterede indsats, og fra virksomheder, der vil kunne stille relevante jobtilbud til rådighed. Og fra civilsamfundet, der kan bidrage med et netværk og indsatser, som den kommunale sagsbehandler ikke nødvendigvis kan.

Kommunerne spiller en nøglerolle i partnerskaberne, da det er en kerneopgave at hjælpe voksne i arbejde og understøtte, at unge ikke har direkte kurs mod et liv på kanten af samfundet. Det stiller også en række krav til kommunernes rolle i partnerskaberne og som netværksformidlere.

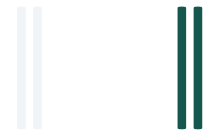
Virksomheder – både private og offentlige – har både brug for arbejdskraft og vil ofte gerne tage det fornødne samfundsansvar for at hjælpe udsatte borgere. Samtidig er der en oplagt mulighed for, at virksomhederne kan gøre sig gældende på ESG-dagsordenen, det vil sige virksomhedernes bidrag til at tage socialt samfundsansvar. Men virksomhederne skal opleve, at kommunen arbejder seriøst og dedikeret med partnerskabet og hjælper til med at kortlægge, hvilke borgere der vil kunne egne sig til pågældende virksomhed, og hvilke udfordringer der vil skulle tages hånd om.

Civilsamfundsorganisationer og boligsociale helhedsplaner. Disse aktører har et potentiale for at kunne hjælpe "uden om systemet" og vil i højere grad med kommunens hjælp kunne målrette indsatser mod de personer, som kommunen ikke når, og hvor der er yderligere behov for hjælp. Det gælder både med at få den udsattes familie- og arbejdsliv til at fungere. Samtidig skal kommunen aktivt hjælpe til med, at indsatserne kan målrettes, så de i højere grad direkte eller indirekte understøtter arbejdsparathed for udsatte grupper.

Kilde: Egen tilvirkning.

1.6

Sociale ansvar i udbud af offentlige kontrakter



ANBEFALING 1.6

Sociale klausuler ved udbud under tærskelværdierne

Offentlige indkøb skal i højere grad tilskynde til, at virksomheder tager et socialt ansvar. Ordregiver – fx kommunen – skal særligt udnytte de lempeligere regler for mindre offentlige indkøb og indarbejde sociale klausuler som en del af betingelserne for at gennemføre kontrakten, når det er relevant.

Kommissionen opfordrer til, at det offentlige bruger mulighederne for at varetage sociale hensyn ved udbud af offentlige kontrakter under tærskelværdierne og uden klar grænseoverskridende interesse. Med andre ord skal fx kommuner i højere grad varetage sociale hensyn, når de foretager mindre indkøb. Sociale hensyn kan varetages i udbud både over og under tærskelværdierne, men der er mere lempelige regler for udbud under tærskelværdierne og uden klar grænseoverskridende interesse. Derfor fokuserer kommissionens anbefalinger primært herpå. Sociale klausuler kan for disse indkøb fx stille krav om, at der ved opgaveløsning indgår lærlinge, praktikanter, ledige fra bestemte boligområder, personer i småjob, personer med fysisk eller psykisk handicap mv.

En række kommuner gør allerede i dag brug af sociale klausuler i forbindelse med udbud. Det gælder fx Odense, hvor byrådet i 2019 besluttede at sætte gang i en fireårig indsats for at styrke arbejdet med sociale klausuler i forbindelse med kommunens udbud af opgaver. Klausulerne omfatter tre persongrupper: Borgere i fleksjob, integrationsborgere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Også Holstebro Kommune har indført en social klausul i forbindelse med udbud vedrørende veje og grønne områder: ”Entreprenøren skal (...) sikre, at mindst 2 stillinger, der anvendes til at opfylde denne kontrakt, besættes med medarbejdere ansat på særlige vilkår (fleksjob eller tilsvarende).”

Det fremgår desuden af udbudsloven, at en offentlig ordregiver har mulighed for at reservere kontrakter til beskyttede værksteder. Kommissionen opfordrer derfor også til, at offentlige ordregivere i højere grad anvender denne allerede eksisterende mulighed i udbudsloven for at få personer på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse.

1.7

Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal have fokus på både job og sociale indsatser

ANBEFALING 1.7

Udbredelse af virksomme indsatser

Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal være helhedsorienteret. Det betyder, at der både er fokus på at få borgeren i job og på at løse borgerens andre sociale udfordringer samtidigt. Kommunerne bør systematisk anvende de mange forskellige indsatser og tilgange, som har en dokumenteret virkningsfuld effekt for udsatte borgere. Disse vil ofte skulle tilpasses lokale forhold i den enkelte kommune – fx til kommunens organisering, virksomhedsstrukturer, det lokale civilsamfund og målgruppernes sammensætning – men der ligger et betydeligt potentiale i at få udbredt og implementeret forskellige virksomme indsatser på tværs af kommuner.

Kommissionen anbefaler, at der er fokus på at få udsatte borgere, altså borgere med komplekse problemer, ud i (små)job på rigtige arbejdspladser. Det skal ske samtidig med, at der også systematisk arbejdes med at løse borgerens andre sociale eller sundhedsmæssige udfordringer i en helhedsorienteret indsats.

Selvom det at få et job i sig selv skal ses som både et middel og et mål for den enkelte borger, er det vigtigt at acceptere, at der kan være nødvendige omveje hen imod det at komme i job. Det kan samtidigt være nødvendigt at få løst andre sociale eller sundhedsmæssige problemer som et led i beskæftigelsesindsatsen.

For unge udsatte borgere uden uddannelse gælder tilsvarende, at selvom det selvfølgelig er en overordnet ambition, at flest mulige unge får en uddannelse, så er det ikke sikkert, at der er en lige vej til uddannelse. Nogle unge har brug for omveje og måske først at få et job på en arbejdsplads, jf. anbefaling 2.3.a om afskaffelse af uddannelsespålægget. Og hvis der er andre sociale og sundhedsmæssige udfordringer for den unge, er det naturligvis også her vigtigt med en helhedsorienteret indsats, hvor disse udfordringer håndteres samtidigt med, at der er fokus på job og uddannelse.

Virksomme indsatser

Der er allerede i dag en lang række kommuner, som systematisk arbejder med mange værdifulde erfaringer og cases på vellykkedes indsatser. Men der er også et klart behov for metodeudvikling og opsamling samt udbredelse af de indsatser, som evalueres til at være virkningsfulde. Nedenfor opridses syv principper, som kommissionen blandt andet baseret på input fra arbejdsgrupper og interessentmøder vurderer, er vigtige at inddrage i det helhedsorienterede arbejde hen mod at få udsatte borgere i job eller uddannelse.⁹ Desuden er angivet navne på cases, hvor disse principper har været definerende for indsatsen.

- **Princip 1:** Indsatsen skal baseres på borgerens motivation, behov og mål, ofte betegnet som empowerment-tilgangen, jf. anbefaling 1.8 om medarbejdernes kompetencer og arbejds måde. Medarbejderne skal både kunne tage borgerens perspektiv og kombinere dette med deres egen fagprofessionelle viden om vejene til arbejdsmarkedskontakt eller uddannelse. *Cases: IPS, Vindmøllen, NExTWORK, CUBB, Langtidsledige Tager Teten.*
- **Princip 2:** Job eller uddannelse som løsning. Både job og uddannelse skal ses som et middel og et mål for den enkelte borger, fordi det at få rigtige fællesskaber på en arbejdsplads i sig selv kan være med til at hjælpe borgeren. Heri ligger ikke "job first", fordi det ofte kan være nødvendigt at gå nogle omveje, inden det med jobbet lykkes eller bringes i spil. Men da jobbet kan styrke borgerens selvværd og netværk, er jobbet en del af løsningen, og derfor bør det ofte i spil, før alle øvrige sociale eller sundhedsmæssige udfordringer har fundet deres løsning. *Cases: Flere skal med, IPS, Vindmøllen.*
- **Princip 3:** Indsatsen skal integrere mål og indsatser fra flere sektorer, det vil sige en helhedsorienteret indsats, der sidestiller og samtænker mål og indsatser fra social-, beskæftigelses-, uddannelses- og sundhedsområdet. *Cases: Ballerup Kommune, Hjørring Kommune, Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP), Vindmøllen, IPS.*

- **Princip 4:** En håndholdt indsats med store frihedsgrader i samarbejdet mellem medarbejder og borger, hvor det er muligt at prøve sig frem og finde den rette indsats til den enkelte borger og der er tid til det relationelle arbejde. *Cases: CUBB, Flere skal med, IPS, Hjørring Kommune, Fundamentet.*
- **Princip 5:** Indsatsen skal have et ambitiøst efterværn, hvor der fortsat er mulighed for, at borgeren kan få støtte fra kommunen efter at være kommet ud i en virksomhed (eller uddannelse). *Cases: IPS.*
- **Princip 6:** Indsatsen skal etablere partnerskaber med virksomheder og civilsamfundsorganisation mv., der vil tage et ansvar for udsatte borgere. *Cases: Hjørring Kommune, Code of Care, NExTWORK.*
- **Princip 7:** Indsatsen skal bygge på fællesskaber som en vej til jobfastholdelse og trivsel. At være en del af et fællesskab er vigtigt for mennesker. Mange virksomme indsatser indtænker dette eksplicit i deres arbejde. *Cases: Vindmøllen, NExTWORK, IPS Ung, FRAK.*

Udbredelse af virksomme indsatser har tæt sammenhæng med kommissionens andre anbefalinger til kommunerne, herunder specielt anbefalinger om medarbejderkompetencer, jf. anbefaling 1.8 om kompetenceopbygning hos medarbejdere samt anbefalingerne om et nyt fokus i beskæftigelsesindsatsen i del 2 af publikationen. Her anbefaler kommissionen blandt andet at afskaffe det skærpede tilsyn og en række proceskrav, der skal give mere tid og frihed i jobcentrene og netop skal skabe rum for i højere grad at implementere indsatser, der har vist lovende resultater over for udsatte grupper.

⁹ De syv principper, der nævnes her, betegnes også i andre sammenhænge som "virksomme ingredienser", jf. Bukdahl (2021): *Gode løsninger på svære sociale problemer* samt Bukdahl og Vickery (2022): *Virksomme ingredienser i ungeindsatser - En analyse af 12 indsatser til unge*. I andre sammenhænge, blandt andet i Socialstyrelsen, benyttes begrebet "kerneelementer" i en social indsats.

1.8

Kompetenceopbygning blandt medarbejdere

ANBEFALING 1.8

Kompetenceopbygning blandt sagsbehandlere

Kommunerne skal give høj prioritet til at kompetenceudvikle sagsbehandlere, som møder borgere med komplekse problemer. Det gælder både kompetencerne til at samarbejde med borgeren og inddrage borgerens egne perspektiver, og det gælder tværfagligt samarbejde samt samarbejde med arbejdsgivere og civilsamfund.

Medarbejderne med borgerkontakten er den afgørende faktor for, at det overhovedet er muligt at ændre og forbedre den kommunale indsats til borgere med komplekse problemer. Medarbejderne er blandt andre de ansatte i social-, familie- og beskæftigelsesafdelingerne i landets kommuner.

For kommunerne er dette hverken overraskende eller nyt. Der foregår lige nu et stort arbejde med at opbygge medarbejderkompetencer i mange kommuner, og der er fokus på flere typer af kompetencer. Et hovedtema handler om medarbejderens dialog med borgeren, hvor der er behov for i højere grad at inddrage borgerens egne ønsker og perspektiver i arbejdet. Disse indsatser går under betegnelserne *empowerment*, *rehabilitering* og *recovery* – begreber, der er forklaret i boks 5. Flere kommuner har på tværs af afdelinger styrket kompetencerne i de faglige metoder, som medarbejderne

BOKS 5

Begrebsafklaring og viden – empowerment, rehabilitering og recovery

Empowerment. Empowerment som tilgang betyder, at borgeren selv bidrager til at definere såvel problem som løsning inden for de givne rammer, frem for at dette gøres af en sagsbehandler. Formålet med en empowermentorienteret tilgang er, at den enkelte borger får mere handlekraft i sit eget liv og dermed ejerskab til indsatserne samt motivation til vejen mod job eller uddannelse.

Rehabilitering. Rehabilitering er en samarbejdsproces mellem en borger, pårørende, professionelle og andre relevante parter. Rehabiliteringsindsatser er målrettede, sammenhængende og vidensbaserede med udgangspunkt i borgerens perspektiver og livssituation. Rehabilitering målrettes ofte borgere, som oplever eller er i risiko for at opleve begrænsninger i deres fysiske, psykiske, kognitive og/eller sociale funktionsevne og dermed i hverdagslivet. Formålet med rehabilitering er at styrke mulighederne for et meningsfuldt liv med bedst mulig aktivitet og deltagelse, arbejdsmarkedskontakt, mestring og livskvalitet.

Recovery. Recovery som tilgang handler om den enkeltes egen oplevede proces med at komme sig og finde trivsel i tilværelsen. Sagsbehandleren kan støtte borgeren i recoveryprocessen. Recovery er dermed en unik og individuel proces, der ikke kan gøres til genstand for en strukturering på samme måde som fx rehabilitering. Når borgeren oplever at blive mødt, set og hjulpet af den fagprofessionelle indsats, så kan indsatsen defineres som recovery-understøttende rehabilitering.

Kilde: Egen tilvirkning.

benytter i disse indsatser fx faglige metoder som LØFT og IPS. Medarbejderne skal evne både at tage borgerens perspektiv og kombinere dette med deres egen fagprofessionelle viden om vejene til arbejdsmarkedskontakt. Der er forskningsmæssig evidens for, at medarbejderens egen tro på arbejdsmarkedskontakt som mulighed for borgeren i sig selv øger sandsynligheden for, at netop det lykkes for borgeren.¹⁰

Et andet hovedtema i kompetenceudviklingen handler om at arbejde fagligt på tværs af afdelinger og forvaltninger, og vel at mærke ikke bare for at koordinere løsningen, men derimod at finde nye tværfaglige løsninger sammen med borgeren. En del kommuner har arbejdet med metoden "relational koordinering", der ikke bare sigter mod at udbygge det gensidige kendskab på tværs af kommunens afdelinger, men også evnen til at tage hinandens faglige perspektiver. Enkelte kommuner har arbejdet med metoden "koblingskompetence", der har nogenlunde samme sigte som relationel koordinering. Begge metoder er omtalt i boks 6.

Et tredje hovedtema handler om, at det mere jobrettede fokus i social- og beskæftigelsespolitikken – hvor det at skaffe småjob med rigtige løntimer i offentlige eller private virksomheder – stiller nye krav til kompetencerne i de kommunale afdelinger. For eksempel krav om brancheindsigt og stærke netværks- og samarbejdsrelationer med lokale virksomheder, der vil være en central brik i løsningen for de udsatte borgere.

I stedet for at bruge tid på proceskrav og dokumentation skal nogle medarbejdere bruge langt mere arbejdstid på at finde egnede job i virksomhederne til udsatte borgere. Og de skal hjælpe de virksomheder, som er villige til at skabe småjob for udsatte borgere, så ansættelserne bliver overkommelige og uden for meget bøvvl for arbejdsgiveren. Derfor bør virksomhedskontakten varetages af medarbejdere med kendskab til virksomheden, og som virksomheden har tillid til fx skabt gennem et løbende samarbejde. Derfor varetages virksomhedskontakten i mange kommuner af en gruppe af medarbejdere med særligt fokus på denne opgave. I nogle kommuner taler man om, at man har afskaffet 'sagsbehandleren' og i stedet har fået to nye slags medarbejdere, nemlig *jobkonsulenten* og *virksomhedskonsulenten*.

Der er mange kommunale eksempler på lokale udviklingsprojekter med det sigte at styrke medarbejdernes kompetencer og ligeledes konkrete uddannelses- og kompetenceprogrammer, der kan understøtte de helhedsorienterede og virksomhedsrettede indsatser, jf. boks 6.

Ud over lokale initiativer til kompetenceudvikling ser kommissionen også videre- og efteruddannelse som et centralt værktøj for at oparbejde de nye kompetencer, der skal til for at lykkes med det helhedsorienterede arbejde med job som mål og middel samt med borgeren i centrum.

Derfor anbefalede kommissionen i Nye Reformveje 1 gratis undervisning på videregående voksen- og efteruddannelse for at gøre det mere attraktivt for flere voksne at vende tilbage til uddannelsessystemet senere i livet for at opdatere deres kompetencer.

10 Rosholm et al. (2017): *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*, Væksthusets Forskningscenter.



BOKS 6

Kommunale eksempler på projekter og programmer til medarbejderes kompetenceudvikling

Mødet med borgeren. Stadig flere kommuner arbejder med at omstille mødet med borgeren fra at foregå på systemets præmisser til borgerens egne præmisser. Halsnæs Kommune har fx arbejdet med metoden LØFT siden 2016, og det er i dag en fælles faglig metode for alle de medarbejdere, der på tværs af afdelinger arbejder med helhedsorienterede indsatser. Halsnæs Kommune har i 2021 udvidet uddannelsesprogrammerne til også at omfatte børneområdet. Ballerup Kommune har på tværs af afdelinger vedtaget fælles principper for borgermødet, så det har afsæt i borgerens perspektiv. I kompetenceudviklingen benytter Ballerup Kommune blandt andet et borgerkoordinatortetværk, der via introforløb og sidemandsoplæring omsætter vision til praksis i de konkrete borgerforløb.

Tværgående faglighed. En del kommuner har arbejdet målrettet med de tværgående kompetencer, der handler om at understøtte fælles mål og fælles sammenhængende indsatser for borgeren på tværs af de afdelinger, som borgeren er i kontakt med. *Relationel koordinering* er en udbredt metode til kompetenceopbygning. Den omfatter typisk en kortlægning af eksisterende relationer på tværs af afdelinger, identifikation og erkendelse af svage led i de tværgående relationer og endelig en målrettet styrkelse af relationerne, så afdelingerne kan tage hinandens perspektiver og bedre understøtte fælles mål. Haderslev Kommune har fx arbejdet målrettet med disse indsatser. Metoden *koblingskompetence* har nogenlunde samme sigte, som relationel koordinering, men sigter også mod at ændre faglige attituder og forståelser og dermed udvikle medarbejdernes kompetencer. Aarhus Kommune har i de seneste år arbejdet målrettet på tværs af social- og beskæftigelsesområdet med henblik på at udbygge de kompetencer, der kan skabe sammenhæng og helhedsforståelse.

Samarbejde med virksomheder. Samarbejdet med virksomhederne om beskæftigelsesindsatsen har fået højere prioritet i en del kommuner. Flere kommuner har arbejdet målrettet med den gruppe af medarbejdere, der sikrer den løbende kontakt til virksomhederne både gennem rekruttering og kompetenceudvikling. Det gælder Holstebro Kommune, hvor der lægges vægt på at skabe tillidsrelationer til virksomhederne.

Kilde: Egen tilvirkning.

1.9

IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

ANBEFALING 1.9

IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

Kommunale IT-systemer skal i højere grad sammen-tænkes på tværs af forvaltninger for at smidiggøre arbejdet med helhedsorienterede indsatser i kommunerne. Det er reelt en forudsætning for, at helhedsorienterede indsatser kommer til at fungere i praksis. Kommissionen anbefaler derfor kommunerne, KL og KOMBIT til at sætte mere ledelsesmæssigt fokus på udvikling af IT-løsninger, der kan understøtte helhedsorienterede indsatser. Og at staten kommer i mål med at skabe den nødvendige hjemmel til datadelingen på tværs af sektorområder.

Hvis ikke kommunens systemer taler sammen på tværs af enheder og forvaltninger, spænder det fra start af ben for en vellykket helhedsorienteret indsats. Derfor anbefaler kommissionen, at kommunerne arbejder på en bedre integration mellem fagsystemer, der tillader overførsel af data fra et system til et andet.

De kommunale IT-løsninger skal understøtte, at borgere med komplekse forløb oplever mere sammenhængende sagsforløb og service. Det gælder særligt børn og unge og deres familier, som har sager, der går på tværs af forvaltninger. De skal i højere grad opleve, at udredningen af deres sag hænger sammen og går på tværs af afdelinger og forvaltninger.

Sammenhængende IT-systemer er også afgørende for, at de helhedsorienterede indsatser ikke belaster medarbejderne med dobbeltadministration. Det er en administrativ barriere for helhedsindsatser, når medarbejderne skal arbejde med flere fagsystemer og planer for borgeren på samme tid. Mere sammenhængende IT-systemer vil reducere det administrative arbejde og give mere rum til det faglige arbejde med borgeren.

Kommissionen har noteret sig det arbejde, der i kommuner og i staten er i gang for IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser. Der eksisterer endnu ingen national IT-løsning for helhedsorienterede indsatser, men der er eksempler på kommuner, der har udviklet egne IT-løsninger, jf. boks 7.

Kommissionen vurderer ikke, at der er behov for, at staten bygger nye IT-systemer. Udviklingsarbejdet af god IT-understøttelse skal i stedet ske i samarbejde mellem kommuner og leverandører, så det spiller sammen med det kommunale IT-landskab. Der er allerede iværksat en række forberedende projekter blandt andet KL's arbejde med IT-understøttelse af den nye hovedlov, Digitaliseringsstyrelsens fællesoffentlige samtykke-løsning og initiativet Sammenhængende forløb for udsatte børn og unge, der er en del af den fælles-offentlige digitaliseringsstrategi for 2022-2025.

Kommissionen peger desuden på fem principper, der skal danne grundlag for implementering af god IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser. Herudover er det en nødvendig forudsætning for kommunernes IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser, at der er tilstrækkelig hjemmel til den påkrævede datadeling. Derfor anbefaler kommissionen, at staten skal sikre den nødvendige hjemmel i sektor-lovgivninger til at udveksle data, der kan give en helhedsorienteret indsats, og herunder sikre en større sammenhæng mellem områdernes databekendtgørelser.



BOKS 7

Ballerup Kommune – IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

Ballerup Kommune har udviklet en tværgående IT-løsning, Borgerplanen, der understøtter et sammenhængende borgerforløb og giver borgeren et samlet overblik over sin plan for at komme i uddannelse og job.

Borgeren inddrages i alle beslutninger om indsatser og mål, hvilket muliggør, at borgren kan tage et aktivt medejerskab til sin egen plan.

Rent administrativt understøtter Borgerplanen samarbejdet på tværs i kommunen, og kommunens medarbejdere ser IT-understøttelsen som et væsentligt fremskridt. Ballerup Kommunes IT-løsning understøtter mange af de behov, der opstår i sagsbehandlingen i forbindelse med helhedsorienterede indsatser som fx tværgående sagsoverblik, tværgående registrering af den helhedsorienterede plan, en samtykke-løsning, proces og indberetning, brugervenlig understøttelse af udviklingsplanen samt progressionsmåling.

Kilde: KL (2022): *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere – metoder og redskaber.*

Fem principper for IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

- 1. Samtykke.** Der skal findes en løsning på, at kommunerne let og lovmedholdeligt kan administrere borgernes samtykke til at modtage indsatsen. Det gælder indhentning af samtykke og det tværgående overblik over samtykke. Det må ikke være sådan, at kommunerne skal indhente samtykke fra en borger hver gang, der skal deles oplysninger på tværs af forvaltninger og fagsøjler. Desuden skal borgeren have mulighed for nemt at kunne få et overblik over og administrere, hvilke data der er givet samtykke til at dele på tværs af forvaltninger.
- 2. Større grad af fælles datagrundlag på tværs af forvaltningsområder.** En udfordring for automatisk datadeling på tværs af sektorer er, at myndighederne i udgangspunktet kun må indhente de oplysninger, der er nødvendige for deres sagsbehandling. Automatisk datadeling forudsætter således, at lovgivningen er eksplicit om oplysninger, som altid er relevante for sagsbehandlingen, og som det derfor altid vil være relevant at dele. Det gælder både på tværs af kommunale forvaltninger, men også på tværs af statslige, kommunale og regionale enheder.
- 3. IT-udstilling af lovgivning og understøttelse af sagsbehandling.** Den komplekse lovgivning på blandt andet beskæftigelses- og socialområdet understøttes i dag af et meget stort antal forskellige IT-systemer, og sagsbehandlingen er i høj grad personbåret. Der vurderes på den baggrund at være et potentiale forbundet med, at IT-systemerne i fremtiden bidrager til en bedre understøttelse af sagsbehandlingen i blandt andet jobcentre. Det handler blandt andet om at understøtte en bevægelse fra PDF-baserede vejledninger og lovgivning til digitale sagsbehandlingsværktøjer. Det skal hjælpe til at guide sagsbehandleren gennem relevant lovgivning og mulige beslutninger og handlinger givet information om en borger i en konkret samtale-situation. IT-værktøjet kan fx hjælpe sagsbehandleren med udstilling af beslutninger og lovkrav knyttet til den konkrete samtale i mødet med en borger med unikke behov, udstille relevant lovgivning til gavn for borgerens forståelse, bidrage i ansøgningsprocesser mv.
- 4. Bedre datakvalitet.** En grundforudsætning for et fælles datagrundlag er et løft af datakvaliteten, hvor al data er registreret på CPR-nummer, så det er muligt at samkøre data på tværs af områder. Aktivitetsdata er som udgangspunkt registreret på CPR-niveau, mens det ikke til fulde er tilfældet for udgifter på socialområdet, som ikke altid registrant-bogføres. Lige så vigtigt er det dog, at der er en god datadisciplin og registreringspraksis hos myndigheder og leverandører.
- 5. Sammenhængende brugerrejser.** Borgerne skal have et bedre overblik over egne indsatser, aftaler, kontaktpersoner mv. Gennem en borgerrettet brugergrænseflade fx på Mit Overblik på borger.dk vil borgerne kunne få et samlet overblik over deres indsatser på tværs af forvaltninger. Det vil være et væsentligt serviceløft for borgerne, ligesom det kan bidrage til øget gennemsigtighed og ejerskab til mål og indsatser hos borgeren.

1.10

Jobpræmie til kommunerne



ANBEFALING 1.10

Jobpræmie til kommunerne

Der indføres en jobpræmie til kommunerne på 60 kr. pr. løntime, når borgere med flere år uden fodfæste på arbejdsmarkedet kommer i ordinær beskæftigelse. Jo flere løntimer borgerne opnår, jo større bliver den samlede indtægt til borgernes kommune. Kommunen kan bruge indtægterne fra jobpræmien til serviceudgifter.

Kommunernes økonomi skal være skruet sammen på en sådan måde, at den enkelte kommune opnår en tilstrækkelig stor besparelse, når det lykkes at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i job.

I dag opnår kommunerne en besparelse, når en borger i kommunen går fra at være langvarig ydelsesmodtager til at være i job på fuld tid. Men besparelsen skal også være der, når det kun drejer sig om job i få timer.

Efter kommissionens vurdering kan det i nogle tilfælde i dag ikke umiddelbart betale sig for kommunerne at investere i indsatser til voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Det betyder ikke, at borgerne ikke får en indsats i dag. For kommunen kan det dog være svært på kort sigt at finde økonomien til at investere i de indsatser, der virker. Det kan fx være lavere sagsstammer hos sagsbehandlerne, der har direkte kontakt til borgerne. Det kan betyde, at kommunerne ikke nødvendigvis investerer i de indsatser, der er mest omkostningseffektive for målgruppen på lidt længere sigt, fordi de er dyrere for kommunen, og indsatsen ikke tjener sig hjem på bundlinjen i et kommunal-økonomisk perspektiv.

Kommissionen vurderer, at det ofte ikke kan betale sig for kommunerne at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i småjob. Forklaringen skal blandt andet findes i det mellemkommunale udligningsystem, idet udligningen ikke skelner mellem, om beskæftigede er ansat på fuld eller nedsat tid. For den enkelte

kommune kan det betyde, at regnestykket ikke ser godt ud, hvis en borger på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job få timer om ugen: Kommunen får nemlig mindre i udligning, som ikke er gradueret efter borgerens timetal, men vil som hovedregel stadig have udgifter til overførsler til borgeren. Derfor kan det isoleret set ende med at være en udgift for kommunen frem for en besparelse, hvis en borger på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job på nedsat tid.

Kommissionen anbefaler *ikke* en omlægning af udligningsystemet, som sammenvejer mange forskellige og legitime hensyn. Den uhensigtsmæssighed, som kommissionen påpeger, er alene en teknikalitet, der knytter sig til ét enkelt kriterium i systemet. Det i sig selv kan ikke begrunde, at man åbner op for udligningsystemet. Men når udligningsystemet næste gang skal analyseres og eventuelt justeres, opfordrer kommissionen til, at problemstillingen undersøges til bunds for at finde et bedre datagrundlag end det nuværende. Det kan fx være et nyt statistisk grundlag for det pågældende kriterium, der tager højde for borgernes arbejdstimer. Løsningen skal bidrage til, at en kommune også opnår en besparelse, når en ydelsesmodtager kommer i job på nedsat tid.

Her og nu anbefaler kommissionen, at der indføres en jobpræmie til kommunerne, når voksne på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job, også småjob. Jobpræmien udmåles efter antallet af ordinære løntimer, som borgere i målgruppen opnår over en femårig periode. Det betyder to ting. For det første vil selv job med få timer om ugen tælle med i udmålingen af jobpræmien. For det andet vil den samlede indtægt fra jobpræmien stige med antallet af løntimer, som målgruppen opnår. Den kombination skal understøtte, at kommunerne arbejder for progression i borgernes timetal.

Hovedelementerne i kommissionens anbefaling til en jobpræmie er skitseret i tabel 1 nedenfor. Den konkrete implementering og administration af modellen skal afklares nærmere. For yderligere uddybning af anbefalingen se tilhørende faktaark.



Kommissionen noterer sig desuden, at der siden 2013 er udviklet en praksis, hvor skiftende regeringer har afsat ekstraordinære likviditetstilskud til kommunerne. Det har resulteret i et likviditetsoverskud i kommunerne på over 60 mia. kr. Og med effekt fra 2021 er tilskuddene blevet permanente og indebærer en varig overfinansiering af kommunerne på 5,5 mia.kr. årligt. Overfinansieringen kan betyde, at kommuner med høj

likviditet muligvis ikke ser samme behov for at arbejde målrettet med at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i job for at nedbringe kommunens udgifter til overførsler. Og det kan svække de sunde incitamenter, der er skabt med blandt andet refusionstrappen. Det kan svække indsatsen for både voksne på kanten af arbejdsmarkedet og grupper af ledige, der er tættere på arbejdsmarkedet.

TABEL 1

Anbefaling om en jobpræmie til kommunerne

Målgruppen for jobpræmien	Personer over 30 år der har modtaget midlertidige ydelser i mindst 80 pct. af tiden de seneste tre år. Midlertidige ydelser omfatter kontanthjælp, SHO-ydelse, forrevalidering, revalidering, sygedagpenge, jobafklaring og ressourceforløb.
Klarhed om målgruppen	Målgruppen opgøres ultimo hvert år og oplyses til kommunerne af den myndighed, der administrerer ordningen. En borger, der tilgår målgruppen, bliver i målgruppen i fem år. Hvis borgeren efter de fem år stadig har en overførselsgrad på mindst 80 pct., fortsætter borgeren i målgruppen og får tildelt fem år på ny.
Udmåling af jobpræmien	Kommunerne får hvert år udbetalt jobpræmien for det samlede antal ordinære løntimer, som målgruppen har haft i det forgangne år. Det vil sige summen af ordinære løntimer i 2024 og efterfølgende fire år for målgruppen opgjort ultimo 2023. Jobpræmien udbetales ikke for de første 230 timer pr. person pr. år i målgruppen, når modellen er indfaset. Bundgrænsen er <i>ikke</i> individualspecifik, men et gennemsnit for målgruppen som helhed.
Jobpræmiens størrelse	Jobpræmien er et statsligt tilskud på 60 kr. pr. ordinær løntime over bundgrænsen, som gruppen af borgere i målgruppen opnår. Indtægten fra jobpræmien kan kommunen bruge til serviceudgifter.
Synliggørelse af jobpræmien	Myndigheden, der administrerer ordningen, offentliggør en gang om året, hvor meget der er udbetalt i jobpræmie til den enkelte kommune. På jobindsats.dk tilføjes relevante aktivitetsdata på kommuneniveau, som knytter sig til udbetalingen af jobpræmien.
Evaluering af modellen	Modellen for jobpræmien evalueres løbende, og efter fem år foretages en grundig evaluering af modellen.

1.11

Enklere administration af fleksjob

ANBEFALING 1.11

Enklere administration af fleksjob

Kommunerne opfordres til at ensarte administrationen af indhentning af lønoplysninger – herunder lønloft – for personer ansat i fleksjob, eventuelt i regi af KL. Dette skal sikre, at arbejdsgivere, som har ansat fleksjobbere med bopæl i forskellige kommuner, ikke skal udfylde forskellige blanketter og skemaer, og at de ikke oplever forskellig administration afhængig af, hvilken kommune de samarbejder med.

For arbejdsgivere kan der være meget administrativt arbejde forbundet med at skulle ansætte en medarbejder i fleksjob. En tung administration kan være en barriere for, at flere ansættes i fleksjob. Dertil oplever arbejdsgivere, at administrationen varierer på tværs af kommuner, hvilket giver udfordringer for virksomheder, der ansætter fleksjobbere, som bor i forskellige kommuner. Blandt andet skal arbejdsgiveren udarbejde et skema med oplysninger om fuldtidslønnen for den pågældende stilling. Disse skemaer er imidlertid ikke standardiseret kommunerne imellem og kan derfor være forskellige på tværs af kommuner. I nogle kommuner skal skemaet udfyldes elektronisk, mens det hos andre skal udfyldes i hånden og returneres via e-boks.

Kommissionen anbefaler derfor, at kommunerne udarbejder en blanket til indhentelse af lønoplysninger, herunder oplysninger om lønloft. Det kan fx ske i regi af KL. Det anbefales videre, at KL bidrager til at sikre, at kommunerne anvender denne blanket ved indhentelse af lønoplysninger, så det er de samme oplysninger og en ensartet administration, der ligger til grund for indberetning fra virksomhederne om fleksjobansatte til kommunerne.

1.12

Sociale effektinvesteringer

ANBEFALING 1.12.a

Kapitalinds kud til Den Sociale Investeringsfond (DSI)

Der skal tilføres 25 mio. kr. i ny kapital til DSI for at modne markedet for sociale effektinvesteringer i Danmark. DSI kan dermed skalere virksomme indsatser eller engagere sig i nye indsatser på social- og beskæftigelsesområdet, der har som mål at få flere af langvarigt offentligt forsørgede i ordinær (deltids) beskæftigelse (løntimer).

ANBEFALING 1.12.b

Udvikling af standardmodel og -kontrakt for at mindske transaktionsomkostninger ved sociale effektinvesteringer

DSI tildeles en bevilling på 2 mio. kr. til i samarbejde med de forskellige aktører, der har erfaring med sociale effektinvesteringer på social- og beskæftigelsesområdet, at udvikle en fælles kontraktskabelon for at reducere transaktionsomkostningerne ved sociale effektinvesteringer. Fokus skal være på at få borgere på kanten af arbejdsmarkedet i ordinære løntimer.

Det er kommissionens vurdering, at øvrige anbefalinger om indsatsen for borgere på kanten af arbejdsmarkedet vil øge potentialet for at anvende sociale effektinvesteringer. Derfor anbefaler kommissionen, at der tilføres DSI et kapitalinds kud, så fonden får øgede finansielle muligheder for at deltage i sådanne investeringer på social- og beskæftigelsesområdet.

En social effektinvestering defineres som regel som et offentligt-privat partnerskab om en indsats, hvor en ekstern investor (i praksis er det i Danmark indtil videre mest Den Sociale Kapitalfond eller Den Sociale Investeringsfond) finansierer en indsats for en udsat gruppe af borgere. Indsatsen udføres af en ekstern leverandør – fx en privat virksomhed, en social-økonomisk virksomhed, en civilsamfundsorganisation eller en almen boligforening. Kommunens betaling afhænger af indsatsens målopfyldelse. Hvis indsatsen opnår en høj målopfyldelse, får fonden sin investerede kapital og et afkast tilbage fra kommunen, men hvis målopfyldelsen er lav, lider fonden et tab på investeringen.

Med sociale effektinvesteringer slipper kommunen i første omgang for at skulle finde finansiering ud af egne budgetter, fordi det er investor (fonden), som betaler for investeringen. Kommunen slipper også for risikoen for, at investeringen ikke lykkes, og indsatsen ikke bliver tilstrækkelig succesfuld. Den risiko bærer investor, som til gengæld får afkastet, hvis indsatsen bliver succesfuld.

BOKS 8

Organisering af sociale effektinvesteringer

Der findes forskellige måder, hvorpå man kan organisere en social effektinvestering med en ekstern investor.

Helt overordnet består modellen af et partnerskab mellem tre parter: En udbyder (typisk en kommune), en leverandør (fx en socialøkonomisk virksomhed) og en investor (fx en fond eller pensionskasse).

Formålet med partnerskabet er at løse en social udfordring, fx at få en gruppe udsatte borgere i beskæftigelse. Kommunen laver en aftale med leverandøren om at udføre en indsats og løse den sociale udfordring. Investoren stiller kapital til rådighed som betaling til leverandøren for den aftalte ydelse.

Kommunen og investor aftaler et mål for, hvor succesfuld indsatsen skal være. Hvis indsatsen opnår en høj grad af målopfyldelse, betaler kommunen et beløb til investor, der dækker de investerede penge plus et afkast. Med en lavere grad af målopfyldelse betaler kommunen et mindre beløb, hvorved investor kan lide et tab. Kommunen får altså sikkerhed for, at den kun skal betale for det, den får i form af målopfyldelse. Leverandøren får betaling for den leverede ydelse, uanset om målet nås eller ej. Investor bærer risikoen og får fortjenesten, hvis indsatsen er vellykket.

Kilde: Egen tilvirkning.

Sociale effektinvesteringer kan ikke erstatte kommunale indsatser til udsatte borgere, men de kan være et værdifuldt supplement. Kommissionen vurderer, at en større udbredelse af sociale effektinvesteringer kan bidrage til at udvikle nye og mere effektfulde indsatser for udsatte borgere og til at udbrede effektfulde indsatser til flere kommuner.

Det gælder særligt, hvor fokus er at fremme nye og innovative løsninger, skabe et resultatfokus, skalere effektfulde indsatser og bringe kompetencer i spil, som den enkelte kommune – og måske især mindre kommuner – kan have vanskeligt ved at samle i egen organisation. Det kan fx handle om psykologisk/psykiatrisk ekspertise for borgere med udviklingsforstyrrelser og psykiske lidelser eller erfaring i at støtte udsatte borgere på deres nye arbejdsplads, så sandsynligheden for at fastholde udsatte borgere i beskæftigelse forøges. Sociale effektinvesteringer kan skabe en ny mulighed for at investere i langsigtede løsninger – noget der ellers kan opleves svært inden for kortsigtede kommunebudgetter.

Umodent marked

Markedet for sociale effektinvesteringer i Danmark er ganske umodent. For at understøtte en større udbredelse af sociale effektinvesteringer for at få udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet vurderer kommissionen, at der er behov for at udvikle en standardiseret samarbejdsmodel med tilhørende kontraktformular til dette indsatsområde. På den måde skal nye partnerskaber ikke starte forfra. De kan nøjes med at udfylde en kontraktformular med informationer om den konkrete indsats og målgruppe.

Mulighederne for standardisering på netop dette område styrkes ved, at målet for alle indsatser bør være ordinære løntimer for målgruppen. Kommissionen anbefaler derfor, at DSI får i opdrag sammen med de forskellige aktører (kommuner, fonde og eksterne leverandører), som har erfaring med at gennemføre sociale effektinvesteringer, at udarbejde en sådan standard samarbejdsmodel, kontrakt og en tilhørende vejledning om opmærksomhedspunkter ved indgåelse af sådanne aftaler.

Inden for egne rammer

At få flere af de borgere, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet i ordinær beskæftigelse, kræver investeringer. Disse borgere befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet af mange forskellige grunde, men fælles for dem er, at de ikke uden indsatser i den ene eller anden udstrækning kan klare et arbejde på ordinære vilkår. Ofte vil der tillige være behov for en form for løbende mentorstøtte eller lignende, når de starter i beskæftigelse. Der er med andre ord behov for en investeringstænkning snarere end en driftstænkning i kommunerne for at løfte denne opgave.

Der er flere gode eksempler på kommuner, der har implementeret en sådan investeringstilgang. For eksempel har Aarhus Kommune selv afsat midler til en fond, som agerer som investor ved konkrete sociale indsatser inden for effektinvesteringsmodellen. Men det kan også være investeringer, hvor kommunen simpelthen afsætter ekstra midler til en langsigtet indsats for udsatte grupper og selv gennemfører indsatsen. Det har fx Aabenraa og Hjørring Kommune gjort ved at investere i at nedbringe antallet af udsatte borgere i kontanthjælpssystemet over en længere tidsperiode.

Kommissionen anbefaler en jobpræmie til kommunerne, jf. anbefaling 1.10, med sigte på, at mange flere kommuner gives økonomiske tilskyndelser til at gennemføre langsigtede investeringer og indsatser for at lykkes med at få flere borgere fra denne gruppe i beskæftigelse.



DEL 2

DEL 2

Staten skal understøtte omstillingen i kommunerne

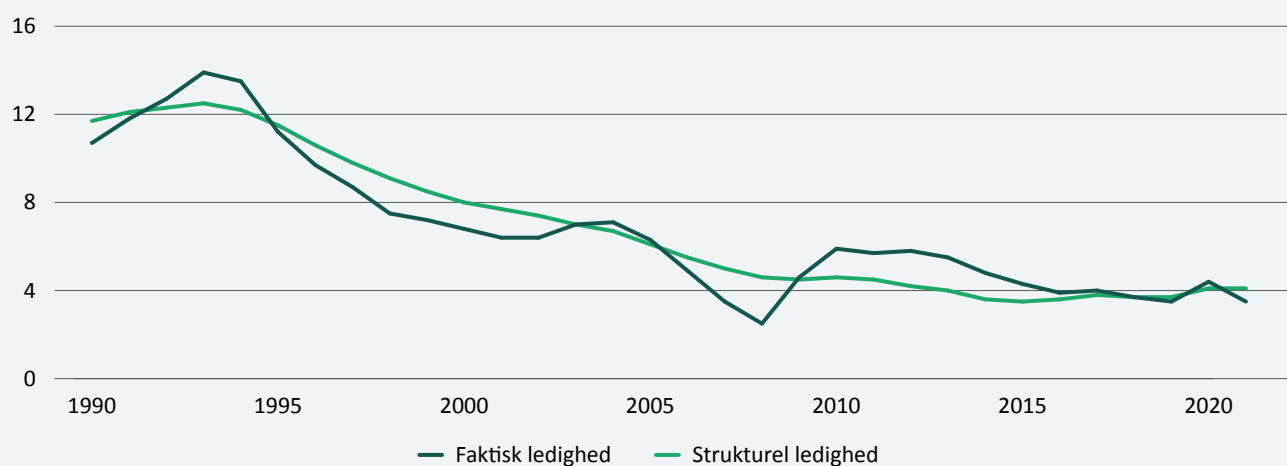
I virkeligheden er der tale om et vaskeægte paradoks. Næmlig historien om en gigantisk succes, der viser sig samtidig at rumme en stor fiasko.

Succesen handler om den danske beskæftigelsespolitik og de mange reformer af arbejdsmarkedet, der gennem de seneste tre årtier har bidraget til at reducere ledigheden i Danmark. Det er sket gennem talrige reformer af regler for dagpenge, kontanthjælp, den aktive

beskæftigelsesindsats mv. Den strukturelle ledighed (ledigheden rensset for konjunkturudsving) er således faldet jævnt over en længere årrække fra et højt niveau i starten af 1990'erne og er stabiliseret på et lavt niveau i dag, jf. figur 5. I dag består ledigheden hovedsageligt af personer, der kun kortvarigt er på en ydelse, hvilket blandt andet skyldes det fleksible danske arbejdsmarked.

FIGUR 5
Faktisk og strukturel ledighed

Pct. af arbejdsstyrke



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse* (marts, 2023).

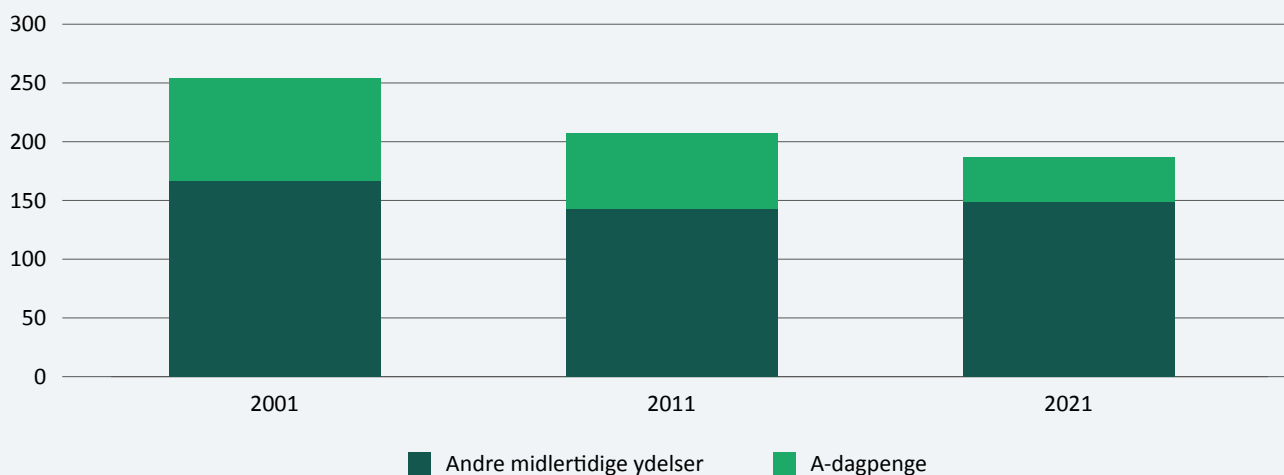


Men under denne succeshistorie gemmer sig også en anden virkelighed, som er illustreret i figur 6. Hvor rækken af virksomme 1. generationsreformer har været en succes for personer, hvis eneste problem var manglen på arbejde, så ser det helt anderledes ud for udsatte borgere, der modtager andre midlertidige ydelser og ofte har andre problemer ud over, at de mangler et arbejde. Her er beskæftigelsespolitikken ikke en lige så stor succes. Og her gemmer sig den meget store udfordring, som kommunerne står med i det daglige. Nemlig hvordan lykkes de med at få mange flere borgere med ofte komplekse problemer tættere på arbejdsmarkedet.

Mens der er blevet synligt færre langvarigt ledige i blandt andet dagpengesystemet, er gruppen af udsatte, som modtager andre midlertidige ydelser, næsten ikke skrumpet. Disse borgere i den arbejdsdygtige alder er ikke visiteret til en permanent forsørgelsesydelse. Men alligevel er de så langt væk fra arbejdsmarkedet, at hovedparten af dem slet ikke optræder i ledighedstallene. De er fx ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere, syge eller på den ene eller den anden "ordning".

FIGUR 6
Borgere, der er langvarigt på midlertidige ydelser

1.000 fuldtidspersoner



Anm.: Opgørelsen tager udgangspunkt i personer i alderen 16-64 år, som i mere end 80 pct. af et år har modtaget midlertidige ydelser. Størrelsen af gruppen er omregnet til fuldtidspersoner på baggrund af antallet af uger med midlertidige ydelser. I midlertidige ydelser er medtaget: A-dagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp (inkl. uddannelseshjælp og SHO-ydelse/integrationsydelse), forrevalidering, revalidering, ressourceforløb og jobafklaringsforløb.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.



De hænger fast i systemet på trods af utallige reformer og indsatser, mange ressourcer samt god vilje hos politikere, kommuner og medarbejdere. Det kan ikke afvises, at der ville have været flere udsatte ledige uden reformerne. Men de er altså heller ikke blevet væsentligt færre. Forklaringen på at denne gruppe har været så uberørt af årtiers reformer er naturligvis, at udfordringen hører til blandt de sværeste i vores samfund. Og at der måske er behov for andre greb end dem, der virkede for alle de ledige, som de seneste årtier er lykkedes med at komme tilbage i fast beskæftigelse.

Mange af de redskaber og metoder, der anvendes i den aktive arbejdsmarkedspolitik, er i høj grad fastlagt gennem lovgivning. Det har historisk vist sig gavnligt – i form af fx den aktive arbejdsmarkedspolitik – for de store grupper af voksne, som i kortere eller længere perioder (kun) har det problem, at de står uden et arbejde.

Men de samme redskaber og metoder har ikke samme effekt for den svageste gruppe. Det er kommissionens vurdering, at der er for stor vægt på centralt fastsatte proceskrav, særregler, negative sanktionsmuligheder mv. for de svageste grupper. I nogle tilfælde kan disse redskaber og metoder risikere at skubbe borgeren længere væk fra arbejdsmarkedskontakt.

Kommissionen noterer sig, at regeringen vil nedlægge jobcentrene og spare 3 mia. kr. Kommissionen har alligevel valgt at rette sine anbefalinger mod jobcentrene, som i dag har ansvaret for indsatsen til de ledige. Det skyldes dels, at kommunerne også fremover vil have ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, men også at kommissionens anbefalinger overordnet handler om at sætte kommuner og jobcentre fri for statslige proceskrav og om at sætte fokus på job som mål og middel for alle. Kommissionens anbefalinger vil derfor også have relevans, selvom regeringen vil nedlægge jobcentrene. Det skal understreges, at kommissionens anbefalinger ikke har til hensigt at spare penge i jobcentrene. Derimod er hensigten med anbefalingerne at styrke indsatsen for at få borgeren i job, at forenkle krav og regler i ydelses- og indsatsystemet samt at fjerne unødvendigt bureaukrati, som stjæler tid fra jobcentrenes kerneopgave. Tid som i stedet skal bruges på at hjælpe borgerne i job og opbygge tillidsfulde relationer mellem borgeren og sagsbehandleren.

Mødet med systemet skal ændres

Problemet for de udsatte ledige er ofte, at de oplever at møde forskellige forvaltninger, som – grundet hver sin lovgivning og dermed hver sin logik – arbejder i forskellige retninger. I beskæftigelsesforvaltningen (jobcenteret) er der som oftest fokus på job og aktive tilbud, mens arbejdsmarkedskontakt står længere nede på listen over, hvad man i mange socialforvaltninger mener, der skal fokuseres på.

At det forholder sig sådan, bør i virkeligheden ikke overraske nogen. De kommunale medarbejdere følger logikken i de love, som ligger bag de respektive forvaltninger. I lov om social service (serviceloven) – som blandt andet er udgangspunktet for socialforvaltningens arbejde – er der størst fokus på omsorg, understøttelse og kompensation for tab. Hvad der derimod ikke spiller nogen dominerende rolle, er job som en del af løsningen. Det modsatte gør sig gældende i LAB, som er styrende for landets jobcentre. Her er job og aktive tilbud – og tilhørende proceskrav – ofte det dominerende omdrejningspunkt. Og hvad kollegerne i socialforvaltningen måtte vide om virksomme indsatser, indgår nødvendigvis ikke som led i indsatsen i jobcenteret.

Kommissionen anbefaler, at der for disse love sker en række ændringer. Helt overordnet skal serviceloven justeres, så den har mere fokus på beskæftigelse, og LAB skal indrettes, så den i langt højere grad end i dag giver plads til virksomme indsatser, der kan kombineres med et job. Jobcentrene skal i langt højere grad måles på resultater (fx job og løntimer) frem for, om de har overholdt denne eller hin proces. Det vil skabe mere rum og større frihed til lokale og individuelle løsninger for den ledige.

Derudover skal det sikres, at borgere med behov for en tværfaglig indsats ikke får flere nedskrevne planer for den videre indsats. De skal have én plan på beskæftigelsesområdet, som indeholder alle relevante indsatser.



For de unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som er i kontanthjælps- og dagpengesystemet, anbefaler kommissionen også en række lovændringer. Den største – og vigtigste – er at afskaffe pålægget om, at denne gruppe af unge per automatik skal uddanne sig. Indsatsen skal i højere grad tage udgangspunkt i den unges motivation og mål. På den korte bane skal den unge ikke nødvendigvis uddanne sig – et job kan også være en mulighed. Afskaffelse af uddannelsespålægget skal også bidrage til at understøtte kommissionens anbefaling om en kommunal ungegaranti og principperne herfor, jf. anbefaling 1.4. Med denne ændring følger en række andre anbefalinger, herunder at begrebet *uddannelseshjælp* forsvinder, og at visitationskategorierne ændres, så unge på kontanthjælp fremover kan være enten *jobklar*, *jobklar til løntimer* eller *uddannelsesklar*.

Samtidig anbefaler kommissionen tiltag for to andre grupper, nemlig voksne ordblinde og indvandrere med ringe dansk kundskaber.

VIVE har i 2022 udgivet en rapport, hvori det estimeres, at omkring 460.000 voksne i Danmark er dårlige læsere.¹¹ Det er færre, end der fx var for ti år siden, men stadig en betydelig andel på 13 pct. af den voksne befolkning. Desuden viser det sig, at forskellen mellem lavt- og højtuddannedes basale læsefærdigheder er blevet større. Derfor anbefaler kommissionen nye tiltag til at identificere voksne med ordblindhed, så de i højere grad kan få den rette støtte i form af fx opkvalificering og undervisning.

Endelig anbefaler kommissionen, at den danskuddannede, der tilbydes nytilkomne voksne udlændinge, justeres på en række områder. Naturligvis fordi bedre dansk kundskaber giver bedre forudsætninger for at begå sig på arbejdsmarkedet og indgå i samfundslivet i bred almindelighed.

11 VIVE (2022): *Voksnes basale færdigheder – Udvikling i læse- og regnefærdigheder de seneste 10 år*.

2.1

Samordning af social- og beskæftigelsespolitikken

ANBEFALING 2.1

Justeringer af serviceloven og LAB

Formålsbeskrivelsen for lov om social service (serviceloven) skal justeres, så den har mere fokus på beskæftigelse. Samtidig justeres ordlyden i formålsbeskrivelsen for lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) således, at det tydeligt fremgår, at indsatsen efter LAB skal iværksættes med henblik på at fremme, at den enkelte opnår øget mestring af eget liv og kommer i beskæftigelse, og at det skal ske i samarbejde med den enkelte borger.

En justering af ordlyden i formålsbestemmelserne i begge love vil sende et klart signal om, at det at mestre sit eget liv og komme i beskæftigelse er hinandens forudsætninger, og at indsatserne efter serviceloven og LAB understøtter hinanden.

For at understøtte ambitionen om job som mål og middel og en mere rehabiliterende retning i socialpolitikken anbefaler kommissionen, at servicelovens voksenbestemmelser justeres. Det skal stå tydeligere, at job og uddannelse i højere grad kan være en del af løsningen i den socialpolitiske indsats over for voksne.

Det skal understreges, at en revision af servicelovens formålsbestemmelser ikke i sig selv drejer den socialpolitiske tænkning i en mere rehabiliterende retning. Det handler om at sende et klart signal til kommunerne og deres ledere og medarbejdere om, at fokus i socialpolitikken skal være rehabilitering, og arbejdsmarkedskontakt indgår som et middel hertil. Og at job er både middel og mål for langt de fleste borgere. Det er den klare intention, at den enkelte udsatte borger – der har reel arbejdsevne – skal opleve en ændring i indsatsen i forhold til i dag.

Tilsvarende skal det af formålsbestemmelsen i LAB klart fremgå, at beskæftigelsesindsatsen for borgere, der har andre problemer ud over ikke at have et job, skal iværksættes med henblik på øget mestring af eget liv, skal være helhedsorienteret og inddrage relevante sociale og sundhedsmæssige indsatser samtidig med, at der arbejdes på at få borgeren i beskæftigelse.



2.2

Fra proceskrav til mål for indsatsen

ANBEFALING 2.2.a

Afskaffelse af detailtilsyn og mål for aktivering og samtaler

Det såkaldte skærpede tilsyn skal fjernes. I stedet skal jobcentrene i højere grad måles på resultaterne af deres indsats. Dette skal give de ledige bedre hjælp ved at understøtte fokus på job og løntimer frem for opfyldelse af detaljerede proceskrav og fokusmål, som ikke siger noget om resultatet af indsatsen.

ANBEFALING 2.2.b

Mindre bureaukrati og mere frihed til individuelle indsatser til borgerne

En række proceskrav skal lempes eller fjernes. Det vil få betydning for, hvordan jobcentrene bruger deres tid med borgerne. Anbefalingen skal understøtte, at der skabes større rum og frihed til lokale og individuelle løsninger for den ledige. Anbefalingen frigiver tid i jobcentrene og i samtalerne med de ledige til at tale jobformidling, jobsøgning og løntimer, men også til at prioritere mere tid til en håndholdt indsats for udsatte ledige. Derudover kan jobcentrene bruge mere tid på det virksomhedsopbyggende arbejde.

ANBEFALING 2.2.c

Bedre vejledning til borgerne

Jobcentrene skal i øget omfang benytte digital vejledning af ledige om ret og pligt frem for mundtlig vejledning på samtaler, når det fagligt giver mening. Jobcentrene bør generelt have frihed til at give en målrettet og fagligt baseret vejledning og indsats for den enkelte ledige, idet digital vejledning ikke kan erstatte skriftlig vejledning. Forslaget vil frigive tid i samtalerne med de ledige og skal understøtte mere fokus på job og løntimer.

ANBEFALING 2.2.d

Brugerne skal have en stemme – årlig undersøgelse af brugertilfredshed

Der skal løbende gennemføres undersøgelser af brugertilfredsheden med jobcentrenes indsats. Undersøgelsen skal belyse tilfredsheden blandt borgere og virksomheder, der gør brug af jobcentrene. Resultatet af undersøgelsen kan – sammen med de nye resultatmål, som skal erstatte det skærpede tilsyn samt brugen af løntimer som socialpolitisk virkemiddel – fx offentliggøres på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside. Anbefalingen skal understøtte det øgede jobfokus med større frihed til at give en målrettet og individuel indsats til ledige, hvor jobcentrene bliver målt på resultaterne af deres indsats.



Med de skitserede anbefalinger lægger kommissionen op til et fokusskifte i beskæftigelsesindsatsen. Det skal blandt andet afspejle, at job er mål og middel for alle – også for de udsatte på kanten af arbejdsmarkedet, som måske ikke kan arbejde fuld tid.

Jobcentrene skal have fokus på at hjælpe ledige i job, hvilket både skal afspejles i medarbejdernes tilgang til de ledige, i den aktive indsats og i vejledningen af ledige. Det skal i langt højere grad handle om, at de ledige kommer i konkrete job og får løntimer. Og i langt mindre grad om hvordan, hvornår og for hvem man ifølge lovfastsatte proceskrav tilrettelægger indsatsen. Kommissionen lægger derfor op til, at en række centralt fastsatte krav lempes eller helt afskaffes, så jobcentrene kan få mere frihed og tid til den væsentligste opgave – målrettet at hjælpe og tale med de ledige om, hvordan man kommer i job. Det vil især være til gavn for de ledige på kanten af arbejdsmarkedet, som ofte har behov for en håndholdt indsats med en tillidsfuld relation til medarbejderen i jobcenteret – et arbejde som kræver tid.

Afskaffelse af detailtilsyn og mål for aktivering og samtaler

I dag måles jobcentrene i høj grad på de aktiviteter og processer, som er fastsat i lovgivningen. Det kommer blandt andet til udtryk i styring og tilsyn med jobcentrenes indsats. Et *benchmarkbaseret mål* sammenligner andelen af offentligt forsørgede i kommunen med den forventede andel ud fra kommunens rammevilkår. Såfremt kommunen har flere offentligt forsørgede end forventet, ses der på *fokusmålene*, som handler om henholdsvis krav til antallet af samtaler og aktive tilbud til langtidsledige. Hvis kommunen ikke lever op til det benchmarkbaserede mål, skal den leve op til begge fokusmål for ikke at blive omfattet af *skærpet tilsyn*, jf. boks 9.

BOKS 9

Beskrivelse af den eksisterende model for skærpet tilsyn

I den eksisterende model for skærpet tilsyn vurderes kommunerne i to trin.

Det benchmarkbaserede mål baserer sig på Beskæftigelsesministeriets Benchmarkmodel, som vurderer, om kommunerne har en højere andel personer på offentlig forsørgelse end forventet på baggrund af deres rammevilkår. For de kommuner, der klarer sig dårligere end forventet i resultatmålet, tages følgende fokusmål i brug:

- Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller minimum 6 ugers/225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.¹
- Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, som har modtaget færre end fire samtaler de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.

For kommuner i risiko for ikke at leve op til fokusmålene, igangsætter de regionale arbejds-markedskontorer i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) en såkaldt task force-indsats med henblik på at sikre, at kommunerne lever op til fokusmålene. Det er frivilligt, om kommunen vil deltage. Kommuner under skærpet tilsyn er forpligtet til at udarbejde en redegørelse samt en genopretningsplan. Dertil foretages en uvildig sags-gennemgang på kommunens regning til at afdække, hvilke organisatoriske, ledelsesmæssige og/eller administrative udfordringer der er årsagen til kommunens manglende indsats.

Kommuner, der er omfattet af det skærpede tilsyn, har en genopretningsperiode på ni måneder til at rette op på indsatsen. Hvis en kommune ikke formår at genoprette indsatsen, kan den i sidste ende komme under administration, hvilket betyder, at kommunen skal leve op til centralt fastsatte krav til antal samtaler og aktive tilbud svarende til fokusmålene samt én gang årligt få foretaget en ekstern gennemgang af samtlige sager, hvor kommunen ikke har overholdt fokusmålene.

Ingen kommuner er omfattet af skærpet tilsyn i 2021 på baggrund af indsatsen. Otte kommuner er omfattet af en light-version af skærpet tilsyn, der blev indført i relation til tilbud på grund af covid-19 restriktioner, og som udelukkende indebærer, at de skal udarbejde en redegørelse, en genopretningsplan og eventuelt mødes med beskæftigelsesministeren.

Anm.: ¹ Bemærk at beskæftigelseskravet ændres til 100 timer og procentsatsen for tilbud ændres til 70 pct. i forbindelse med *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*.

FIGUR 7

Fra skærpet tilsyn til nye resultatmål

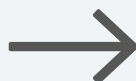
Skærpet tilsyn i dag

Benchmarkbaseret mål

- Faktiske ydelsesgrad i forhold til forventet ydelsesgrad

Fokusmål

- Aktivt tilbud eller ordinær beskæftigelse
- Samtalekadence



Nye resultatmål

- Varigheden af jobparates *ledighedsperiode*
- Om ledige er *aktivt jobsøgende*
- Om der er fokus på *jobsøgning og jobformidling samt løntimer*
- At flest *muligt kommer i job og uddannelse*

Staten får, hvad den måler kommunerne på. Kommunerne og jobcentrene er meget opmærksomme på at leve op til fokusmålene, blandt andet fordi der er betydelige konsekvenser ved ikke at leve op til kravene. Det er dog samtidig vanskeligt for kommunerne at styre efter det benchmarkbaserede mål om andelen af offentligt forsørgede. Det er svært for kommunerne at gennemskue, fordi selve målopfyldelsen er uklar, idet opfyldeskriteriet "flytter sig" som følge af andre kommuners performance. Det betyder i praksis, at fokus i kommuner og jobcentre bliver at opfylde fokusmålene om omfang af indsats og samtaler frem for opfyldelse af målet om andelen af offentligt forsørgede. Det betyder også, at kommunerne løbende bruger mange ressourcer på at følge op på, om de lever op til kravene for samtaler og tilbud i det skærpede tilsyn, fx på løbende monitoren-

ring af de enkelte borgeres forløb. Når overholdelsen af de to fokusmål prioriteres højt, medfører det en risiko for, at fokus fjernes fra, hvad der kommer ud af indsatsen, og om de ledige rent faktisk kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Kommissionen anbefaler derfor at afskaffe det skærpede tilsyn. I stedet skal jobcentrene måles på, om indsatsen virker og får ledige i job i form af nye resultatmål. Det kan omfatte de direkte resultater af indsatsen, det vil sige om de ledige kommer i job. Men det kan også dreje sig om varigheden af ledighedsperioden for de jobparate ledige eller indsatsen hen imod at få et job, fx antal jobsøgninger fra de ledige, antal jobformidlinger til de ledige, omfang af løntimer og om jobcentrene præsenterer de ledige for konkrete jobåbninger ved samtalerne, jf. figur 7.

Formålet med anbefalingen er at komme af med unødigt bureaukrati og bidrage til at skabe rammerne for, at jobcentre i højere grad kan sætte fokus på job og løntimer frem for at opfylde specifikke proceskrav til omfang af samtaler og indsats. Med et styrket jobfokus i styringen af jobcentrene kan incitamentet og rammer for tilrettelæggelse af indsatsen ændres, så fokus er på kerneopgaven. Det skal i sidste ende bidrage til, at borgeren møder et system, hvor dialogen og samtalen med jobcenteret kommer til at handle om, hvordan den ledige bedst muligt hjælpes tilbage i job. De konkrete mål for jobcentrenes indsats vil også skulle ses i sammenhæng med den jobpræmie, som kommissionen foreslår, jf. anbefaling 1.10.

Det anbefales også at gennemføre undersøgelser af brugertilfredsheden med jobcentrenes indsats blandt borgere og virksomheder, jf. anbefaling 2.2.d. De nye resultatmål for jobcentrene og brug af ordinære løntimer på socialområdet samt resultaterne af de nye brugerundersøgelser offentliggøres årligt fra centralt hold, fx på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside. Det betyder, at man kommer væk fra den eksisterende tilsynsmodel, hvor kommunerne risikerer at blive omfattet af det skærpede tilsyn og i sidste ende kommer under administration. STAR skal fortsat føre tilsyn med, om kommunerne overholder reglerne. Kommissionen vurderer ikke, at der er behov for yderligere kontrol eller tilsyn med de nye resultatmål, da den øgede frihed til at tilrettelægge indsatsen gør det lettere for kommunerne at tage ansvar for en effektiv beskæftigelsesindsats, som kan sætte sagsbehandlernes faglighed i centrum til gavn for den enkelte borger.

Det er centralt for kommissionen, at de nye resultatmål og opfølgningen herpå ikke leder til nyt bureaukrati, og til at kommunerne skal til at registrere og indberette nye oplysninger. De foreslåede resultatmål er derfor oplysninger, som allerede findes. Kommunerne får altså ikke nye opgaver med at registrere og indberette oplysninger.

For yderligere at understøtte et øget jobfokus i jobcentrene anbefaler kommissionen samtidig nogle forenklinger i beskæftigelsesindsatsen, hvor en række unødvendige proceskrav lempes eller helt fjernes, jf. anbefaling 2.2.b.

Mindre bureaukrati og mere frihed til individuelle indsatser til borgerne

Lovgivningen på beskæftigelsesområdet indeholder en lang række detaljerede regler om omfang og tidspunkt for indsatser samt retskrav for nogle borgere til bestemte indsatser. Regler og krav, som er indført i den bedste mening for at hjælpe borgerne og sikre ”ret og pligt”, men som stjæler tiden, fordi jobcentrene skal bruge tid på at informere borgerne om deres rettigheder og følge op på og registrere, at de overholder reglerne.

Sammen med reglerne om det skærpede tilsyn kan de forskellige krav og regler komme til at spænde ben for, at borgeren får den bedste og mest målrettede indsats.

Derfor vil kommissionen afbureaukratisere beskæftigelsesindsatsen ved at lempe eller helt fjerne en række konkrete proceskrav på området. Proceskrav, som ikke vurderes at give væsentlig værdi for hverken borgeren eller for jobcentrenes kerneopgave med at få ledige i job.

Ved at lempe eller afskaffe proceskrav kan der frigives tid, fordi medarbejderne i mindre grad skal bruge tid på at registrere og vejlede borgerne. Derved får medarbejderne sammen med ledelsen større faglig frihed til at give en individuel og målrettet indsats, der kan hjælpe den enkelte borger i job og ikke er hæftet op på rigide proceskrav. Og samtalen mellem borgeren og jobcentermedarbejderen bliver i mindre grad præget af kontrol, men kan fokusere på den positive vision om at komme tættere på arbejdsmarkedet.



Konkret anbefaler kommissionen at afbureaukratisere ved at afskaffe eller lempe følgende 14 proceskrav:

1. Afskaffelse af lovkrav om sammensætningen af rehabiliteringsteamet, som behandler sager om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension og job-afklaringsforløb. I dag er det blandt andet et krav, at teamet er sammensat af repræsentanter fra beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet samt fra regionens kliniske funktion. Det er ressourcetungt for kommunerne og ikke altid nødvendigt for den enkelte borger. Med afskaffelsen får kommunen mulighed for selv at sammensætte rehabiliteringsteamet, så det passer til den enkelte borgers behov.
2. Lempelse af lovkrav om opfølgning for sygemeldte med et forudsigteligt forløb, der har en arbejdsgiver og forventes at vende tilbage til arbejdspladsen igen. I dag har sygemeldte med et forventet sygefravær på mere end otte uger fx pligt til at deltage i mindst fire samtaler det første halve år. Med det lempede krav får jobcenteret frihed til selv at tilrettelægge opfølgningen for disse borgere.
3. Afskaffelse af krav om at kommunen skal indhente en bestemt lægeerklæring (LÆ 265), inden en sag kan behandles i rehabiliteringsteamet – også selvom den nødvendige helbredsmæssige dokumentation allerede er kendt. Kommunen får i stedet frihed til selv at vurdere, hvornår det er nødvendigt at indhente denne lægeerklæring, og dermed skal kommunen ikke vente på og betale for en lægeattest, som er unødvendig.
4. Afskaffelse af lovkrav om at alle borgere selv skal booke samtaler med jobcenteret eller a-kassen. Obligatorisk selvbooking for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet kan være svært på grund af fx dårlige IT-færdigheder, sproglige udfordringer, sygdom mv. Den enkelte kommune får frihed til selv at fastlægge retningslinjer for selvbooking af samtaler, og samtidig fjernes en række statslige dokumentations- og registreringskrav, fx fritagelsesvurderinger, vejledning og ombooking af samtaler.
5. Afskaffelse af lovkrav om obligatorisk læse-, skrive- og regnetest af alle unge inden for én måned efter de har kontaktet jobcenteret. De unge kan opleve testkravet som meningsløst, og jobcentrene oplever testkravet som administrativt og økonomisk ressourcekrævende, blandt andet på grund af mange udeblivelser fra testen blandt de unge. I stedet ensrettes reglerne på tværs af målgrupperne i kontanthjælps- og dagpengesystemet, så alle ledige har *ret* til test, medmindre jobcenteret vurderer, at der åbenlyst ikke er et behov.
6. Lempelse af krav om hvilke selvbetjeningsløsninger de ledige kan bruge. Forslaget betyder, at de lediges CV- og joblog-registreringer skal synkroniseres på tværs af Jobnet, kommuners og a-kassers selvbetjeningsløsninger. Herefter kan de ledige registrere og arbejde videre med deres CV- og joblog-registreringer, uanset om de arbejder på Jobnet, på kommunens eller på a-kassens selvbetjeningsløsning.
7. Afskaffelse af krav om at virksomhederne skal ansøge om hjælpemidler eller personlig assistance til en medarbejder gennem IT-plattformen VITAS. Kommunerne får frihed til selv at beslutte, hvordan virksomhederne skal søge, så sagsbehandlingstiderne er kortest mulige.
8. Afskaffelse af reglen om at bestemte målgrupper med udenlandsk baggrund vejledes om repatriering hvert andet år. Herefter får kommunerne frihed til at vejlede borgerne om repatriering, når det er relevant og passer til den enkelte borgers situation. Vejledningen kan også digitaliseres som led i kommissionens samtidige anbefaling om bedre vejledning.
9. Afskaffelse af regler om at bestemte grupper af borgere har ret til en personlig jobformidler. Jobcenteret får i stedet frihed til selv at tilrettelægge, hvordan de gør brug af personlige jobformidlere på tværs af målgrupper og giver virksomhedsrettet råd og vejledning til borgere, der har behov for det.

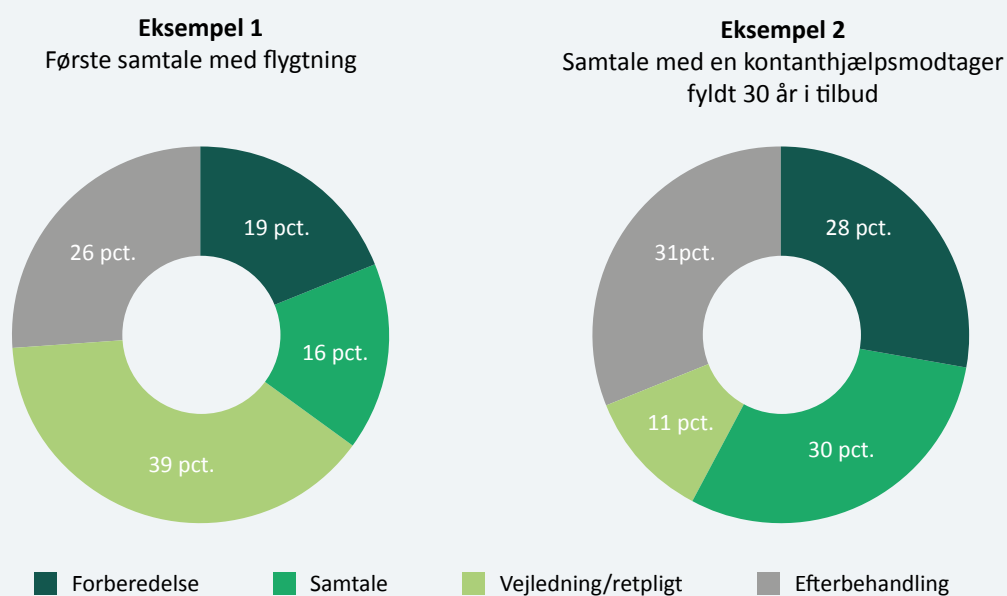


10. Afskaffelse af lovkravet om at borgere med sammensatte problemer har ret til en koordinerende sagsbehandler. Jobcenteret får større frihed til selv at tilrettelægge indsatsen for borgeren, som understøtter den nødvendige koordinerende sagsbehandling, og kan vælge at bruge en koordinerende sagsbehandler, hvis det vurderes relevant for den enkelte borger.
11. Afskaffelse af krav om særlig jobsamtale og obligatorisk indsats for dagpengemodtagere med mere end 16 måneders ledighed. I stedet får kommuner og a-kasser frihed til at tilbyde den nødvendige indsats til målgruppen, så der er samme regler som for andre ledige målgrupper.
12. Afskaffelse af indsatsgarantien inden for seks måneder for borgere i ressourceforløb. Ligeledes afskaffes kravet om, at sager skal genbehandles i rehabiliteringsteamet i tilfælde, hvor en borger i ressourceforløb ikke har fået en indsats inden for seks måneder. Jobcenteret får i stedet frihed til selv at tilrettelægge den tværfaglige indsats for modtagere af ressourceforløb.
13. Afskaffelse af ret til mestringsforløb for sygedagpengemodtagere med en forventet sygemelding på mere end otte uger. Mestringsforløb har blandt andet til formål at hjælpe sygemeldte borgere tilbage i job, men en evaluering viser, at de virker fastholdende for nogle grupper af sygemeldte. Jobcenteret får i stedet frihed til at tilbyde mestringsforløb, når det – sammen med borgeren – vurderes at give mening.
14. Afskaffelse af ret for ledige, der er visiteret til et fleksjob, til at blive henvist til anden aktør efter seks måneders ledighed. Lovkravet er bureaukratisk for jobcentrene, og generelt er der ikke forskel på effekten mellem anden aktør og jobcentrenes indsats. Jobcenteret får i stedet frihed til at give tilbud om anden aktør, når det – sammen med borgeren – vurderes at give mening for vejen mod et fleksjob.

Proceskravene, som kommissionen anbefaler at afskaffe, er reguleret i reglerne på beskæftigelsesområdet. Og de betyder, at sagsbehandleren i samtalerne har pligt til at fortælle og vejlede borgeren om de forskellige regler og rettigheder mv. Det følger blandt andet af forvaltningsloven og retssikkerhedsloven. Det betyder samtidig, at jobcenteret skal følge op på, at reglerne er fulgt, hvilket også afspejler sig i tilsyn med og monitorering af kommunerne. Det lægger beslag på jobcentrenes tid og bidrager ikke nødvendigvis til kerneopgaven. Samlet set skal en lempelse eller afskaffelse af de skitserede (rigide) proceskrav frigive tid til at få en god relation og til at tale om job med borgeren samt tid til at dyrke det virksomhedsopsøgende arbejde. Samtidig får kommunerne større frihed til at prioritere en håndholdt indsats til de udsatte borgere, som har brug for det.

FIGUR 8

Tidsstudier fra samtaler med borgere i Aarhus Kommune



Anm.: De to eksempler kommer fra et tidsstudie af samtaler foretaget af Aarhus Kommune i 2022. Tidsstudierne er foretaget ved, at den enkelte sagsbehandler selv har vurderet og registreret tidsforbruget i samtalerne. Hver opgørelse bygger på én specifik samtale og skal derfor tolkes med forbehold. Tidsforbruget i samtalerne afspejler blandt andet, hvem borgeren er samt borgerens anciennitet i systemet, hvorfor der altid vil være variation i tidsforbruget. Tidsstudierne er alene eksempler og er ikke repræsentative for tidsforbrug i samtaler med andre borgere eller i andre kommuner. Der er ikke generel viden om, hvorledes tidsforbruget er i samtalerne på tværs af kommuner.

Kilde: Aarhus Kommune.



Bedre vejledning til borgerne

Når sagsbehandlere taler med borgerne i jobcentrene, skal de vejlede og oplyse om rettigheder og pligter i beskæftigelsesindsatsen. For ledige er der fx et krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og ved manglende efterlevelse kan den ledige blive sanktioneret i sin ydelse.

Vejledningspligten er i dag underlagt en række proceskrav i lov om aktiv socialpolitik. Et praksistjek viser, at jobcentrene har en række udfordringer i at efterleve de nuværende regler om vejledning af borgerne om rettigheder og pligter for rådighed og sanktioner.¹² Reglerne betyder, at jobcentrene bruger uforholdsmæssigt meget tid i samtalerne med borgerne på at vejlede og oplyse om rettigheder og pligter frem for at bruge tiden på kerneopgaven – nemlig hvordan borgeren kommer i job og får løntimer. For eksempel viser et tidsstudie baseret på nogle få samtaler med borgere fra Aarhus Kommune, at der bruges relativt meget tid på at vejlede om rettigheder og pligter i samtalerne – og i sagens natur især i den første samtale, jf. figur 8. Værdifuld tid som i stedet kan bruges til at tale om konkrete jobåbninger og opbygge tillid mellem borger og sagsbehandler.

Som led i den politiske aftale *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* er det aftalt, at proceskravene til vejledningspligten i lov om aktiv socialpolitik forenkles.¹³ Det vedrører fx krav om, at der ved den første samtale og derefter senest hvert halve år skal vejledes om alle de forhold, der kan være relevante i de følgende seks måneder, samt krav om at vejledningen både skal sendes og udleveres fysisk.¹⁴

Forenklingen indebærer, at der ud over kravet om, at borgerne skal vejledes skriftligt om rettigheder og pligter, ikke stilles yderligere formelle krav til vejledningen, men at principperne i retssikkerhedsloven og forvaltningsloven vil gælde sideløbende hermed. Forenklingen af proceskravene vil samlet set give kommunerne større frihed til fx at bruge digital vejledning af borgerne som supplement til den skriftlige vejledning.

Kommissionen hilser det velkommen, at man med *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* forenkler disse proceskrav til vejledningen af borgerne. Med dette udgangspunkt vil kommissionen opfordre kommunerne til at bruge de nye muligheder for digital vejledning for så mange borgere som muligt. Digital vejledning kan fx ske ved at benytte målrettet videovejledning i forhold til den enkelte borgers behov og situation og lade vejledningen supplere af nogle "tjek-spørgsmål" for at sikre, at borgeren har forstået indholdet i vejledningen. Den digitale vejledning skal være et supplement til mundtlig og skriftlig vejledning, når det ud fra en faglig vurdering i jobcenteret giver mening.


Kommissionen vil samtidig opfordre kommunerne til at samarbejde om en fælles digital løsning, som fx kan ske i regi af KL.

Jobcentrene skal have reel frihed til selv at vælge metoden for digital vejledning ud fra den enkelte borgers situation og forudsætninger. Kommissionens anbefaling til jobcentrenes vejledning er derfor alene en opfordring – ikke et krav. Kommissionen mener heller ikke, at der skal være centralt fastsatte krav til, hvordan den digitale vejledning benyttes af jobcentrene.

¹² STAR har i efteråret 2022 gennemført et såkaldt *praksistjek* i seks kommuner. Formålet har været at afdække praksis og belyse udfordringer med de nuværende regler om vejledning om rådighed og sanktioner og at indsamle viden om, hvordan rammerne om vejledningen kan forbedres, samt viden om erfaringer med og overvejelser om digitale værktøjer.

¹³ *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* blev indgået den 24. juni 2022.

¹⁴ Lovforslaget med forenkling af proceskravene til vejledningspligten i lov om aktiv socialpolitik blev fremsat primo maj 2023 med forventelig ikrafttrædelse den 1. januar 2024.



For en stor del af borgerne i jobcentrene vil anbefalingen frigive tid i samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere til at tale om job og understøtte en mere tillidsfuld relation. Jobcenteret vil også få mulighed for at prioritere tiden, fx til udsatte borgere med størst behov eller til borgere, der har fået et job, men har brug for en understøttende indsats. Det er tiden brugt på vejledning i samtalen, som der forventes at blive mindre af.

Forslaget vil også kunne have en positiv indvirkning på relationen mellem sagsbehandleren og borgeren, hvis vejledningen om rådighed og sanktioner kommer til at fylde mindre på samtalerne. Vejledning om blandt andet sanktioner kan opfattes negativt, og forslaget kan dermed bidrage til, at borgerne i mindre omfang føler sig kontrolleret.

Borgere og virksomheder skal have en stemme – løbende brugerundersøgelse af tilfredshed

Det skal stå helt klart, at systemet er til for borgere og virksomheder – ikke omvendt. I fremtidens beskæftigelsesindsats er det derfor vigtigt systematisk at høre borgere og virksomheders stemme om den service, jobcentrene tilbyder.

I dag indsamles der ikke systematisk viden om oplevelse og udbytte for borgere og virksomheder af beskæftigelsesindsatsen og jobcentrenes service. Dermed mangler et afgørende indblik i, om indsatsen i jobcentrene opleves som virksom og relevant, og i hvilken grad indsatsen er jobrettet.

I sammenhæng med en afskaffelse af skærpet tilsyn, fokuspål og afbureaukratisering gennem afskaffelse af en række proceskrav anbefaler kommissionen, at der løbende gennemføres brugerundersøgelser på de enkelte jobcentre. Løbende brugerundersøgelser kan øge gennemsigtighed og viden om borgernes og virksomhedernes udbytte samt tilfredshed med indsatsen i jobcentrene. Endvidere kan det bidrage til at sammenligne de enkelte jobcentre og a-kassers indsats og jobfokus.¹⁵ Brugerundersøgelser vil dermed kunne indgå som supplement til det øgede fokus på jobcentrenes resultater og bidrage til at øge incitamentet til at give jobrettede indsatser af høj kvalitet. Da brugerundersøgelserne er rettet mod borgere og virksomheder, vil den ikke give anledning til krav om nye registreringer i jobcentrene. Kommissionen anbefaler samtidig, at resultater af brugerundersøgelserne offentliggøres fra centralt hold, fx på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside. Dette skal ses i sammenhæng med kommissionens samtidige forslag om opfølgning på de nye resultatmål og brug af løntimer, jf. anbefaling 2.3.e.

¹⁵ A-kasser vil fremover have ansvaret for dagpengemodtagernes kontaktførelse de første tre måneder. Derfor vil mange dagpengemodtagere med korte ledighedsforløb have alle eller størstedelen af deres samtaler i a-kassen. Det kan derfor være relevant, at brugerundersøgelsen også belyser den indsats, som ledige oplever i a-kasserne.

2.3

Flere udsatte skal i job og have løntimer

ANBEFALING 2.3.a

Mere frihed for de unge – afskaffelse af uddannelsespålægget

Uddannelsespålægget for de unge i kontant-hjælpssystemet afskaffes. Uddannelsespålægget medfører et for ensidigt fokus på, at alle unge uanset forudsætninger og motivation som udgangspunkt skal i gang med en uddannelse som vej ind på arbejdsmarkedet. Ikke alle unge motiveres af uddannelse på kort eller lang sigt, og indsatsen skal i højere grad tage udgangspunkt i den unges motivation. Derfor skal nogle unge have mulighed for at gå jobvejen og få en jobrettet indsats. Samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget omdøbes uddannelseshjælp til kontant-hjælp.

ANBEFALING 2.3.b

Afskaffelse af aktivitetstillægget til de unge i kontanthjælpssystemet

Aktivitetstillægget til unge afskaffes samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget. Aktivitetstillægget kan fastholde den unge i kontanthjælpssystemet og være en barriere for, at den unge har progression ved at tage løntimer eller påbegynde en uddannelse med SU, som kan være en lavere ydelse end uddannelseshjælp med aktivitetstillæg. Forslaget skal også ses i sammenhæng med anbefaling 2.3.c om nye visitationskategorier, der understøtter jobfokus.

ANBEFALING 2.3.c

Nye visitationskategorier med jobfokus for alle

Visitationskategorierne justeres for at understøtte et klart fokus på job og løntimer for alle, herunder i småjob for udsatte ledige. I dag kan en kontant-hjælpsmodtager blive visiteret som enten *jobparat* eller *aktivitetsparat*, mens en uddannelseshjælpsmodtager kan blive visiteret som enten *åbenlyst uddannelsesparat*, *uddannelsesparat* eller *aktivitetsparat*. For at understøtte et større fokus på job og løntimer i jobcentrenes arbejde og for at undgå en stigmatisering af borgeren bør visitationskategorierne justeres, så man fremover visiterer kontanthjælpsmodtagere som *jobklar* eller *jobklar til løntimer*, mens uddannelseshjælpsmodtagere visiteres som *jobklar*, *jobklar til løntimer* eller *uddannelsesklar*. Det giver et klart signal til alle personer i kontanthjælpssystemet om, at målet er at komme i job – også i få timer om ugen. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefaling 2.3.a og 2.3.b om at afskaffe uddannelsespålægget og aktivitetstillægget.

ANBEFALING 2.3.d

Afklaringsret for de mest udsatte

Der indføres en afklaringsret for borgere i kontant-hjælpssystemet, der har modtaget forsørgelse i to sammenhængende år. Nogle borgere er langvarigt på ydelser, der egentlig er tænkt som midlertidige. Blandt disse ledige er en del passive i længere perioder, hvor de ikke får nogen indsats. Den anbefalede afklaringsret skal understøtte, at borgeren får den rigtige hjælp og ydelse, og at motivationen for at komme tilbage på arbejdsmarkedet ikke mistes. Anbefalingen skal blandt andet ses i sammenhæng med anbefalingen om afskaffelse af aktivitetstillægget for de unge i kontanthjælpssystemet.



ANBEFALING 2.3.e

Mere fokus på løntimer og lønsedler til udsatte

Der udvikles en ny måling på Jobindsats.dk, som viser brugen af løntimer i de enkelte jobcentre og kommuner. Det skal skabe synlighed og fokus på at bruge job som mål og middel, herunder i sammenhæng med socialområdet.

ANBEFALING 2.3.f

Løntimeberegner

Der udvikles en løntimeberegner, som kan anskueliggøre borgerens gevinst ved at erstatte en time på ydelse med en time i arbejde. For mange borgere er det vanskeligt at overskue, hvad gevinsten er ved at tage et arbejde ved siden af ydelsen. Det kan afholde dem fra at arbejde ved siden af fx kontanthjælpen. Løntimeberegneren skal bidrage til at give borgeren og sagsbehandleren overblik og tryghed om spillet mellem lønindtægt og ydelse.

ANBEFALING 2.3.g

Forenkling og harmonisering af borgerens planer, så der kun er én plan

Mange udsatte borgere med behov for en tværfaglig indsats har flere planer for deres indsats. Det er u hensigtsmæssigt og bureaukratisk, og kommissionen anbefaler derfor, at borgeren altid kun skal have udarbejdet én plan på beskæftigelsesområdet.

Mere frihed for de unge – afskaffelse af uddannelsespålægget

Siden kontanthjælpsreformen fra 2013 er alle unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse blevet mødt med klare krav og forventninger om, at de skal have en uddannelse. Derfor har de unge fået et uddannelsespålæg, som betyder, at indsatser skal være rettet mod at starte på en uddannelse, hvilket også afspejles i visitationskategorierne.

Intentionen med uddannelsespålægget har været at understøtte, at unge får en uddannelse blandt andet for at mindske risikoen for, at de bliver ledige igen og for at stoppe fødekæden ind i ungdomsarbejdsløsheden. En central udfordring ved uddannelsespålægget er imidlertid, at det som udgangspunkt er en "one size fits all", og at indsatsen rettes mod at starte på en uddannelse, uanset om den unge er motiveret for uddannelse eller ej. Intentionen med uddannelsespålægget har været god, for de unge skal ikke være på kontanthjælp. Men man kan ikke uddanne unge mennesker, der ikke har lyst, eller som ikke kan. Og vi ved, at nogle unge er mere motiverede for at få et job. Det kan måske senere føre til, at den unge får lyst til – og mod på – at tage en uddannelse.

Rigsrevisionen har blandt andet dokumenteret et meget højt frafald blandt unge, der starter på en erhvervsuddannelse med et uddannelsespålæg.¹⁶ Således faldt 85 pct. af 8.000 udsatte unge, som påbegyndte en erhvervsuddannelse med et uddannelsespålæg, fra deres uddannelse i perioden 2014-2019. Det betyder omvendt, at alene 15 pct. gennemførte i samme periode. Det er u hensigtsmæssigt for den unge, som ikke er motiveret for uddannelse og risikerer at få et nederlag, men det er også et samfundsmæssigt spild af taxameterpenge til uddannelser, som ikke gennemføres.

16 Rigsrevisionen (2020): *Beretning om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse.*



Det tyder derfor på, at pålægget om uddannelse ikke nødvendigvis er det rigtige for alle unge. Det er unge, som enten ikke er klar til uddannelse eller ikke er motiveret for uddannelse – i hvert fald på den korte bane. Tværtimod vurderer kommissionen det som en bedre løsning at åbne yderligere op for, at unge i stedet får mulighed for at gå jobvejen – også selvom den unge ikke altid kan arbejde fuld tid. Dette skal også ses i sammenhæng med, at job som mål og middel også vil være relevant for nogle unge, hvor motivationen i en periode ligger i et job og ikke i uddannelse.

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med kommissionens anbefaling 1.4 om en reel garanti til alle unge, som skal bidrage til at understøtte alle unge i at udfolde deres potentiale bedst muligt, hvad enten det er i form af job eller uddannelse.

Derfor vil kommissionen afskaffe uddannelsespålægget i kontanthjælpssystemet, så sagsbehandleren i samarbejde med den unge får friere rammer til at tage udgangspunkt i den unges ønsker og ressourcer for det videre forløb frem for at blive pålagt uddannelsesvejen. Anbefalingen har blandt andet konsekvenser for de krav, som unge i kontanthjælpssystemet mødes med og skal derfor ses i sammenhæng med, at kommissionen samtidig vil justere i visitationskategorierne, jf. anbefaling 2.3.c. Anbefalingen vil omfatte de unge, der i dag modtager uddannelseshjælp, som i 2022 udgjorde omkring 47.000 unge.¹⁷ Hertil kommer unge i dagpenge-systemet under 25 år samt modtagere af overgangsydelse under 30 år med et uddannelsespålæg, som i 2022 tilsammen udgjorde 1.100 personer.¹⁸ Som følge af afskaffelsen af uddannelsespålægget omdøbes *uddannelseshjælp* til *kontanthjælp*.

Afskaffelse af aktivitetstillægget

Samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget vil kommissionen afskaffe aktivitetstillægget for unge under 30 år i kontanthjælpssystemet, som i dag er visiteret som aktivitetsparate. Dermed forenkles ydelsessystemet, og man fjerner en mulig barriere for unges vej mod uddannelse eller job.

I dag er udgangspunktet, at unge i kontanthjælpssystemet, som modtager uddannelseshjælp, får en ydelse, der svarer til SU-niveau. Det har til hensigt at understøtte de unges vej mod uddannelse i det ordinære uddannelsessystem, så de ikke oplever en stor indtægtsnedgang, når de starter på en uddannelse. Aktivitetsparate unge modtager derimod et aktivitetstillæg til uddannelseshjælpen, når de har modtaget uddannelseshjælp i tre måneder, som afhænger af alder og eventuel forsørgelsespligt for børn mv.

I tråd med resultater fra *Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpssystemet*, som gengivet af Ydelseskommisionen til brug for deres anbefalinger, vurderer kommissionen, at aktivitetstillægget udgør en barriere for unge til at komme videre i job eller uddannelse.¹⁹ Det skyldes, at de kan opleve en indtægtsnedgang, når de overgår til SU, som er et væsentligt lavere indtægtsgrundlag end uddannelseshjælp inklusiv aktivitetstillæg. Ved at afskaffe aktivitetstillægget vil nogle af de unge derfor få et styrket incitament til at påbegynde en uddannelse og tilsvarende – alt andet lige – til at tage et job selv med få timer.

Afskaffelsen af aktivitetstillægget betyder også, at der ikke vil være en økonomisk barriere ved omvisitation, hvis indsatsen lykkes, og den unge bliver uddannelsesklar eller jobklar. Det nuværende aktivitetstillæg kan betyde, at det for sagsbehandlerne kan være svært at beslutte at omvisitere de unge (fx fordi den unge har fået det bedre), når det for nogle kan medføre en stor ydelsesnedgang. Dette indebærer samtidig, at de unge i dag ikke har nogen økonomisk gevinst ved at vise progression og bedring i deres situation, fordi de risikerer at få en lavere ydelse.

17 Reglerne om uddannelsespålæg omfatter ligeledes unge under 25 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som modtager arbejdsledighedsdagpenge og unge under 30 år, som modtager overgangsydelse (som ikke er omfattet af integrationsloven). Uddannelsespålægget afskaffes ligeledes for disse grupper.

18 Tallene kan være behæftet med usikkerhed, idet der ikke har været mulighed for at foretage et review af udtrækket.

19 Marselisborg på vegne af STAR (2019): *Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpssystemet*.



Kommissionen er opmærksom på, at afskaffelse af aktivitetstillægget medfører, at de unge, som i dag modtager aktivitetstillæg, vil opleve en ydelsesnedgang.²⁰ Der er dog et stort spænd i, hvor stor ydelsesnedgangen er for den enkelte unge afhængigt af, hvor stort et tillæg de modtager. Blandt hjemmeboende vil unge under 25 år gå godt 900 kr. ned i deres månedlige ydelse, mens de 25-29-årige hjemmeboende vil modtage ca. 9.000 kr. mindre om måneden. En enlig forsørger vil gå ca. 2.800 kr. ned i ydelse om måneden, mens det for en udeboende 25-29-årig vil være ca. 5.400 kr. om måneden. Når det foreslås at afskaffe aktivitetstillægget, skyldes det, at det er kommissionens vurdering, at den væsentlige indkomstnedgang, som nogle unge vil opleve ved at overgå til en uddannelse på SU eller ved at blive omvisiteret til at blive uddannelsesparat, medfører en u hensigtsmæssig økonomisk barriere for tilskyndelsen til at starte på en uddannelse eller komme tættere på arbejdsmarkedet. Derved er der en risiko for, at aktivitetstillægget kan bidrage til at fastholde nogle unge i offentlige ydelser og dermed uden for fællesskabet på en uddannelse eller på en arbejdsplads.

Kommissionen er dog også opmærksom på, at indkomstnedgangen vil ramme de mere udsatte aktivitetsparate unge med sociale og/eller helbreds-mæssige problemer. Af hensyn til de unge som i dag får aktivitetstillægget, anbefaler kommissionen en toårig overgangsperiode, så de unge i god tid er "varslet" om, at de kan miste deres aktivitetstillæg. Hvis de unge fortsat modtager uddannelseshjælp efter to år, vil de blive omfattet af kommissionens samtidige anbefaling om en afklaringsret, jf. anbefaling 2.3.d. Det skal give større sikkerhed for, at den unge fortsat skal være i kontanthjælpssystemet, og der er progression mod job eller uddannelse. I den toårige overgangsperiode er det således kun de unge, som kommer ind i kontanthjælpssystemet, der ikke kan få aktivitetstillæg, og dermed vil ingen opleve at få nedsat deres ydelse i overgangsperioden. Forslaget om afskaffelse af aktivitetstillægget skal derfor ses i sammenhæng med anbefalingen om en afklaringsret, der forventes at kunne gribe nogle af de mest udsatte unge.

For unge aktivitetsparate i kontanthjælpssystemet, som med kommissionens anbefaling mister aktivitetstillægget, noterer kommissionen sig, at kommunerne i særlige tilfælde vil kunne give støtte og hjælp, hvis den unge fx ikke kan betale enkeltudgifter til fx nødvendig medicin eller andre uforudsete enkeltudgifter, ligesom den unge i nogle tilfælde vil kunne få boligstøtte som hjælp til at betale noget af huslejen.

Blandt de aktivitetsparate unge i kontanthjælpssystemet indgår også en mindre gruppe, som deltager i ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU). Det skønnes, at omkring 3.000 STU-elever årligt modtager aktivitetstillæg. Uddannelsen har en varighed på tre år og er målrettet unge under 25 år, der ikke har mulighed for at gennemføre en anden ungdomsuddannelse. Målgruppen er unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov. Det kan fx svære bevægelses-handicap eller unge med erhvervet hjerneskade. Afskaffelsen af aktivitetstillægget vil også gælde denne gruppe af unge, som er blandt de mest udsatte, og hvor udsigterne til job kan være meget langvarige.

Kommissionen anbefaler derfor, at forsørgelsesgrundlaget til unge, som deltager i den særligt tilrettelagte ungdomsuddannelse, analyseres nærmere, herunder for at undersøge, om gruppen i stedet bør få adgang til en anden ydelse i det eksisterende ydelsessystem, som i højere grad er rettet mod målgruppens behov.

Ud af den samlede gruppe af unge i kontanthjælpssystemet skønnes, at omkring 13.350 aktivitetsparate unge årligt vil være omfattet af forslaget og dermed modtage en lavere ydelse.

²⁰ I 2022 modtog i alt ca. 47.000 unge uddannelseshjælp, hvoraf 26.400 var visiteret som aktivitetsparate. I fuldtidspersoner svarer det til ca. 20.000 unge.

Nye visitationskategorier med jobfokus for alle

De gældende visitationskategorier i kontanthjælps-systemet understøtter ikke et klart fokus på job og løntimer for alle, der kan arbejde, jf. figur 9.

Derudover medfører kommissionens anbefaling om at afskaffe uddannelsespålægget og give de unge muligheden for at gå jobvejen, at unge uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse ikke kun skal vurderes ud fra deres uddannelsesparathed, men også deres potentiale på arbejdsmarkedet. Forslaget om nye visitationskategorier skal derfor også ses i sammenhæng med, at kommissionen samtidig vil afskaffe uddannelsespålægget for de unge i kontanthjælps-systemet, jf. anbefaling 2.3.a.

Kommissionen vil derfor justere visitationskategorierne for modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp, så visitationskategorierne i højere grad understøtter et tydeligt fokus på job og løntimer. Det skal sende et signal om, at der er plads til *alle* på arbejdsmarkedet – også de personer, der kun er i stand til at arbejde få timer i løbet af en uge. Samtidig skal det sætte fokus på borgernes ressourcer i stedet for barrierer. Det vil også kunne påvirke måden, sagsbehandlernes møder og kommunikerer med borgeren på, fordi det bidrager til at fokusere på en forventning om, at den enkelte kan arbejde – også selvom det kun er få timer om ugen. For at understøtte dette og tydeliggøre, at unge også skal have mulighed for at gå jobvejen, foreslår kommissionen at omdøbe *uddannelseshjælp*, så det fremover også hedder *kontanthjælp*.

For kontanthjælpsmodtagere anbefaler kommissionen, at visitationskategorierne ændres til *jobklar* og *jobklar til løntimer*. Personer visiteres *jobklar*, hvis de – som i dag – vurderes at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder, mens øvrige personer visiteres *jobklar til løntimer*. Der justeres således ikke i de eksisterende visitationskriterier.

For modtagere af uddannelseshjælp (som fremover vil modtage kontanthjælp) anbefaler kommissionen, at der indføres følgende tre visitationskategorier:

1. Uddannelsesklar
2. Jobklar
3. Jobklar til løntimer

For uddannelseshjælpsmodtagere, der er motiveret til og har forudsætningerne for at påbegynde en uddannelse inden for et år, foreslås det, at disse visiteres *uddannelsesklar*.

For de uddannelseshjælpsmodtagere, der ikke er motiveret eller vurderes at kunne påbegynde en uddannelse inden for et år, men er motiveret for job og som vurderes i stand til at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder, foreslås det, at disse visiteres *jobklar*.

De unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, der vurderes, hverken at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder eller påbegynde en uddannelse inden for et år, visiteres *jobklar til løntimer*. Det er dermed de personer, som alene kan arbejde i op til få timer om ugen og derfor ikke kan forventes at blive selvforsørgende inden for tre måneder. Personer i denne målgruppe skal stå til rådighed for det antal timer, de vurderes at kunne arbejde.

Med ændringerne sker der en forenkling, idet visitationskriteriet for *jobklar* og *jobklar til løntimer* ensrettes, så de flugter på tværs af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. Anbefalingen om nye visitationskategorier vil omfatte alle modtagere af kontant- og uddannelseshjælp, svarende til i omegnen af 117.000 personer i 2022.



FIGUR 9

Visitationskategorier for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere

Gældende visitationskategorier

Kontanthjælpsmodtager

- Jobparat
- Aktivitetsparat

Uddannelseshjælpsmodtager

- Åbenlyst uddannelsesparat
- Uddannelsesparat
- Aktivitetsparat



Forslag til nye visitationskategorier

Kontanthjælpsmodtager over 30 år eller med en kompetencegivende uddannelse

- Jobklar
- Jobklar til løntimer

Kontanthjælpsmodtager under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse

- Uddannelsesklar
- Jobklar
- Jobklar til løntimer

Anm.: Figuren viser alene de nye visitationskategorier. Den viser ikke, hvordan personer fremover vil visiteres eller hvilken rådighedsforpligtelse, der vil gælde for den enkelte målgruppe.



Afklaringsret for de mest udsatte

Kommissionen viste i sin første publikation *Erkendt, forsøgt løst, uløst*, at der over en årrække har været knap 200.000 personer årligt i den arbejdsdygtige alder, som langvarigt modtager ydelser, der egentlig er tænkt som midlertidige. En del af disse borgere er samtidig passive modtagere – det vil sige, de får ingen aktiv indsats, selvom de modtager en ydelse. Det kan der være gode grunde til. Men det kan også være udtryk for, at borgerne enten ikke får den rette indsats til at komme tættere på arbejdsmarkedet, eller at borgerne ikke længere er i målgruppen for den midlertidige ydelse.

Kontanthjælp er én af de ydelser, der er tiltænkt at være midlertidig i en periode, hvor den enkelte ikke kan forsørge sig selv. Men det kan konstateres, at virkeligheden i mange tilfælde er en anden, idet mange borgere modtager kontanthjælp i lange perioder, fx er der omkring 38.000 borgere, der har fået kontanthjælp i to sammenhængende år eller mere.

For at understøtte at borgerne får den rigtige ydelse og indsats, og at der er fremdrift i borgerens situation, anbefaler kommissionen en afklaringsret for aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet, der har modtaget kontanthjælp, uddannelseshjælp eller overgangsydelse uden for program i en sammenhængende periode på to år.²¹ Kommissionens forslag til en grænse på to år skal ses i sammenhæng med, at afklaringsretten skal understøtte, at ydelser i kontanthjælpssystemet er – og skal være – midlertidige. Kontanthjælp er samtidig det laveste økonomiske sikkerhedsnet med en række tilknyttede krav, fx om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor er det vigtigt, at borgere, der modtager ydelser i kontanthjælpssystemet, i hovedparten af deres ledighedsforløb reelt har mulighed for at opfylde disse krav og samtidig kommer tættere på at få et job. Kommissionens anbefaling skal også ses i lyset af, at afskaffelsen af aktivitetstillægget for udsatte unge betyder, at gruppen får en markant lavere ydelse end i dag, og derfor skal de ikke fastholdes for længe på en

lav ydelse, hvis de ikke kan komme tættere på at få et job eller starte på en uddannelse. Endelig har kommissionen også søgt inspiration i Ydelseskommisionens anbefaling om en afklaringsret, som ligeledes anbefaler en forudgående sammenhængende periode i kontanthjælpssystemet på to år.

Afklaringsretten skal bestå af en genvurdering af borgerens sag og skal understøtte en hurtigere indsats eller afklaring til enten fleksjob, ressourceforløb og førtidspension eller indsats for at overgå til ordinær beskæftigelse. For at undgå unødigt bureaukrati og flere tidskrævende regler, men også fordi kommunerne kender borgerne og ved bedst, anbefaler kommissionen, at det bliver op til den enkelte kommune at tilrettelægge rammerne for genvurderingen for den enkelte borger. Dermed fastsættes ikke centrale regler om, hvordan genvurderingen skal ske. Med anbefalingen om en afklaringsret, er det centralt for kommissionen at slå fast, at der ikke lægges op til en større gennemgang af borgerens sag, som det fx sker i rehabiliteringsteamet. I stedet skal genvurderingen have karakter af et "efter-syn", så der er sikkerhed for, at borgeren får den rigtige ydelse og den nødvendige hjælp og støtte.

Kommissionen anbefaler, at afklaringsretten skal gælde for alle aktivitetsparate i kontanthjælpssystemet, som har modtaget ydelse i to sammenhængende år. Det betyder, at der i udgangspunktet vil være en del borgere, som opfylder det toårige kriterie, og som skal genvurderes. I den praktiske implementering af afklaringsretten opfordrer kommissionen jobcentre til at starte genvurderingen af borgere med de længste forløb. Når afklaringsretten er fuldt implementeret, vil den primært omfatte borgere med omkring to sammenhængende år på ydelsen. Der er her lagt til grund, at borgere, som er genvurderet én gang, skal genvurderes igen, hvis de atter har været to sammenhængende år i systemet. Det skønnes, at omkring 19.000 borgere årligt vil være omfattet af afklaringsretten.

²¹ Overgangsydelse uden for program refererer til, at gruppen ikke er omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven, men er omfattet af regler i LAB.



Mere fokus på løntimer og lønsedler til udsatte

Kommissionen konstaterer, at der på nuværende tidspunkt ikke er et samlet overblik over, i hvilket omfang jobcentre har fokus på at få borgeren i arbejde ved siden af ydelsen gennem løntimer. Der mangler fx viden om opgørelser af, hvor mange timer borgerne i målgrupperne gennemsnitligt arbejder, samt i hvilken udstrækning løntimer efterfølges af fuldtidsarbejde. Det gælder særligt for de udsatte borgere.

Med udgangspunkt i kommissionens anbefalinger om en ny retning for beskæftigelsesindsatsen med mere fokus på job og resultater vurderer kommissionen, at der er behov for at synliggøre brugen af løntimer i de enkelte jobcentre. Kommissionen anbefaler derfor, at der fra centralt hold udvikles en ny måling om brug af løntimer i de enkelte jobcentre. Målingen skal foretages løbende og skal være offentlig tilgængelig, jf. anbefaling 1.2.b.

Den nye måling skal øge kommunernes fokus på løntimer og skabe et incitament til, at kommunerne i højere grad understøtter, at flere borgere får løntimer ved siden af deres ydelse, herunder særligt for de udsatte grupper, jf. anbefaling 1.10 om en jobpræmie. Den nye måling kan derfor også indgå i de nye resultatmål for jobcentrenes indsats og vil også kunne anvendes i vurderingen af de nye resultatmål for løntimer, jf. anbefaling 2.2.a.

Løntimeberegner

Derudover anbefaler kommissionen at gøre det nemmere for den enkelte borger at gennemskue gevinsten ved at tage løntimer ved siden af ydelsen. Som kommissionen også adresserer, har Danmark et meget komplekst ydelsessystem, jf. del 2.4. For borgere – i særdeleshed de udsatte – kan det være vanskeligt at overskue fradragsreglerne i fx kontanthjælpssystemet og dermed de økonomiske konsekvenser ved at tage løntimer ved siden af ydelsen. Med andre ord kan det være svært for borgeren at gennemskue, hvad der sker med vedkommendes lønindtægt og ydelse, hvis man tager arbejde, mens man modtager ydelse. Hvor meget får jeg ud af det? Kan det overhovedet betale sig økonomisk?

Kommissionen anbefaler derfor, at der udvikles en beregner – en *løntimeberegner* – der skal indikere, hvad det betyder for borgeren at bytte en time på ydelse for en time med lønindtægt. Løntimeberegneren kan således anskueliggøre for borgeren – eventuelt med hjælp fra sagsbehandleren – hvad det har af økonomiske konsekvenser at tage løntimer og løbende at øge antallet af løntimer ved siden af fx kontanthjælpen. Løntimeberegneren har til formål at give både borger og jobcentermedarbejder overblik og tryghed om spillet mellem lønindtægt og ydelse. Den skal så vidt muligt kunne tage højde for modregning i de forskellige ydelser, som borgeren får ved at tage løntimer. Det skønnes, at omkring 200.000 personer vil få stillet løntimeberegneren til rådighed, hvis alle målgrupper på tværs af ydelser bliver omfattet – det vil sige kontanthjælp, ressourceforløbsydelse under ressourceforløb og ledighedsydelse.

Forenkling og harmonisering af borgerens planer, så der kun er én plan

Efter de gældende regler i beskæftigelseslovgivningen skal jobcenteret udarbejde *Min Plan*, som giver et overblik for borgeren og indeholder alle indgåede aftaler om hjælp og aktiviteter mv. mellem borgeren og sagsbehandleren. *Min Plan* vises for borgeren på Jobnet. Efter dialog med flere kommuner konstaterer kommissionen blandt andet, at der for udsatte borgere er flere typer af planer, som der grundlæggende ikke er behov for. Kommissionen anbefaler, at *Min Plan* skal indrettes fleksibelt for såvel borgere tæt på arbejdsmarkedet som mere udsatte borgere, hvor vejen er længere, og peger i den forbindelse på én af de planer, der grundlæggende ikke er behov for.

Kommissionen anbefaler konkret at afskaffe reglerne om, at kommunerne kan vælge at udarbejde rehabiliteringsplanens indsatsdel ved siden af *Min Plan*. Borgerne skal have én plan på beskæftigelsesområdet, som indeholder alle relevante indsatser.



2.4

Større forenklinger i beskæftigelsesindsatsen

ANBEFALING 2.4.a

Færre målgrupper i beskæftigelsessystemet

Det fremtidige beskæftigelsessystem skal indrettes ud fra et princip om færre målgrupper samt færre og mere ensartede regler på tværs. Beskæftigelsessystemet er karakteriseret ved stor kompleksitet. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at der er et stort antal målgrupper i lovgivningen, hvor der for hver målgruppe gælder særlige regler for ydelser, indhold og omfang af indsats. Både borgere og sagsbehandlere har svært ved at gennemskue reglerne, og der bruges mange ressourcer på at flytte borgere rundt mellem målgrupper og ydelser – kræfter, der kunne bruges på at hjælpe borgere videre.

ANBEFALING 2.4.b

Udfasning af revalideringsordningen

Revalideringsordningen udfases, da det er en dyr og langvarig indsats for en lille målgruppe, hvis indhold i de fleste tilfælde kan dækkes af andre ordninger med samme formål. Anbefalingen bidrager til at reducere antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet og understøtter den korteste vej til arbejdsmarkedet.

ANBEFALING 2.4.c

Et nyt sygedagpengesystem – ingen skal på jobafklaring

Jobafklaringsforløbet udfases, så de syge, der ikke kan få deres sygedagpenge forlænget, bliver i sygedagpengesystemet, men på en reduceret sats. Sygemeldte undgår dermed et ydelsesskift med nye regler og med ny indsats. Anbefalingen understøtter dermed et mere sammenhængende og gennemsigtigt forløb for den enkelte sygemeldte og bidrager til færre målgrupper i beskæftigelsessystemet.

ANBEFALING 2.4.d

Afskaffelse af seniorjobordningen

Seniorjobordningen afskaffes. Ordningen er målrettet en begrænset målgruppe af ledige seniorer, som – hvis de opfylder kriterierne – har ret til et seniorjob i bopælskommunen til overenskomstmæssig løn. Ordningen har flere uhensigtsmæssigheder – herunder fastholdelse i offentlig forsørgelse eller støttet beskæftigelse. Samtidig bidrager en afskaffelse af seniorjobordningen til færre målgrupper i beskæftigelsessystemet.



ANBEFALING 2.4.e

Forenkling af databekendtgørelsen

Databekendtgørelsen på beskæftigelsesområdet forenkles på konkrete områder, og derudover igangsættes der et eftersyn for at sanere indberetningskravene ud fra et princip om "need to know". Databekendtgørelsen på beskæftigelsesområdet fastsætter blandt andet, hvilke oplysninger kommuner, a-kasser og andre offentlige myndigheder skal indberette fra deres fagsystemer til Beskæftigelsesministeriet og hvilke oplysninger, der udveksles mellem myndigheder. Sagsbehandlerne i kommunerne oplever imidlertid at bruge meget tid på at registrere og dokumentere beskæftigelsesindsatsen, og at der stilles for mange krav i databekendtgørelsen. Kommissionen anbefaler, at forenklinger kobles op på en ambitiøs målsætning om at reducere 40 pct. af de bestemmelser i databekendtgørelsen, som er rettet mod kommunerne. Endelig vil kommissionen opfordre til, at der kommer fokus på ikke at lave nye regler, der kræver registreringer og indberetninger, og som "stjæler" tiden fra borgeren og jobcentrenes kerneopgave.

ANBEFALING 2.4.f

Analyse af potentiale for større forenklinger

En større analyse af potentialet ved andre markante forenklinger i beskæftigelsesindsatsen igangsættes, fx sammensætning og regler for indhold i de forskellige aktive tilbud til at hjælpe de ledige i job samt en forenkling af kommunikationen med de ledige.

Færre målgrupper i beskæftigelsessystemet

I Danmark har vi et omfattende, finmasket og komplekst beskæftigelsessystem. I nærværende sammenhæng bruges *beskæftigelsessystemet* som en fællesbetegnelse, der både dækker over indsatser i selve beskæftigelsesindsatssystemet, men også over de forskellige ydelser i selve ydelsessystemet. De to systemer hænger således sammen, og tilsammen regulerer de, hvilke indsatser, ydelser og hjælp forskellige borgere kan få.

Ydelsessystemet indeholder forskellige indkomsterstatende ydelser, som borgerne kan få alt efter deres livssituation og behov for hjælp. Det kan fx være borgere, som i kortere perioder er uden arbejde, borgere, der er syge, eller borgere med mere komplekse og sammensatte problemer, hvor vejen til arbejdsmarkedet er længere. Omkring 1,1 mio. borgere er årligt i berøring med systemet, hvor de modtager én eller flere ydelser. Hovedparten af disse borgere – fx ved kortvarig ledighed eller sygdom – er heldigvis hurtigt ude af systemet igen.

I alt er der i dag ni ydelser for borgere i den arbejdsdygtige alder. For borgerne er der som udgangspunkt tre primære veje ind i ydelsessystemet: 1) Dagpenge til forsikrede ledige, 2) sygedagpenge eller 3) kontanthjælpsydelse. Borgernes situation og behov for hjælp kan ændre sig – særligt hvis de er langvarigt i systemet.

Gennem årene er systemet ændret et utal af gange. Der er løbende kommet nye ydelser til, uden at andre ydelser er fjernet. Således defineres en borgers ydelser blandt andet af alder, forsørgerstatus, civilstand, jobparathed, eventuelle begrænsninger i arbejdsevnen og forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det har på den ene side gjort systemet i stand til at gribe meget forskellige borgere og tilbyde dem forskellige indsatser, men samtidig medført en øget kompleksitet, som gør det samlede system uigennemskueligt for borgere og sagsbehandlere. De mange justeringer skal blandt andet ses i lyset af, at der løbende er taget en række særlige hensyn til de forskellige grupper i ydelsessystemet.

Ydelsessystemet peger over i beskæftigelsesindsatssystemet, som indeholder regler om de aktive indsatser, hjælp og støtte, som de forskellige ydelsesmodtagere kan få. De ni forskellige ydelser er således koblet op på 13 målgrupper for den aktive beskæftigelsesindsats, jf. figur 10.



FIGUR 10

Ydelseskategorier og målgrupper for en aktiv indsats i LAB

Ydelseskategorier

Dagpenge
Kontanthjælp, herunder uddannelseshjælp og SHO-ydelse
Sygedagpenge
Ressourceforløbsydelse, JAF
Ressourceforløbsydelse
Ledighedsydelse
Revalideringsydelse
Fleksjob
Førtidspension

Målgrupper for beskæftigelsesindsats

Dagpenge
Kontanthjælp, jobparat
Kontanthjælp, aktivitetsparat
Uddannelseshjælp, uddannelsesparat
Uddannelseshjælp, aktivitetsparat
Sygedagpenge
Ressourceforløbsydelse under jobafklaring
Ressourceforløbsydelse
Ledighedsydelse/visiteret til fleksjob
Revalidering
Førtidspension
Selvforsørgelse uden beskæftigelse
Unge under 18 år med behov for indsats

Anm.: Ud over de nævnte ydelser omfatter efterløn, seniorpension samt tidlig pension også personer i den arbejdsdygtige alder.

Kilde: Egen tilvirkning.



For hver af de 13 målgrupper i beskæftigelseslovgivningen gælder der forskellige regler, fx for aktive indsatser og rådighed. Derudover betyder bagvedliggende regler om indsatsen for de forskellige borgere, at der er en række undermålgrupper. Undermålgrupperne defineres blandt andet af alder, uddannelsesbaggrund, anciennitet i ydelsessystemet samt en række særrettigheder for bestemte borgere. Resultatet er, at de 13 målgrupper reelt bliver til 39 undermålgrupper med forskellige regler.²²

Omfanget af målgrupper og regler medfører et komplekst system, som udfordrer både sagsbehandlere og borgere. Fordi reglerne er komplekse og varierer, er mange kommuner organiseret efter reglerne i beskæftigelsessystemet – fx ved et kontanthjælpssteam, et ungeteam eller et sygedagpengeteam.

Det betyder, at borgere, som skifter ydelse og indsats, ofte også skifter sagsbehandler. Det kan være svært at forstå og direkte demotiverende for borgeren, hvis man har opbygget en god og tillidsfuld relation med sin sagsbehandler. Samtidig strider det mod evidensen, som peger på, at en gennemgående sagsbehandler er helt central i en effektiv indsats.²³

Skiftet fra én målgruppe til en anden kan betyde nye regler for både ydelse og indsats. Det kan være svært at forstå for borgeren, hvorfor der gælder nye regler, hvis personens situation ikke har ændret sig nævneværdigt. Samtidig kan kompleksiteten i visse tilfælde bidrage til en uklar incitamentsstruktur, som vanskeliggør efterlevelse af reglerne.

Disse skift påvirker især udsatte borgere, der i mange tilfælde er langvarigt i beskæftigelsessystemet og kan opleve et eller flere målgruppeskift. Lige præcis disse borgere vil oftest opleve den største konsekvens ved skift i indsats, ydelse og sagsbehandler, netop fordi kontinuitet og en tillidsfuld relation til den samme sagsbehandler er særlig vigtig for denne gruppe.

Kommissionen ser derfor et stort forenklingspotentiale i at nedbringe antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet.

En reduktion i antallet af målgrupper kan ske ved følgende greb, som også kan ske parallelt:

- Reduktion i antallet af forsørgelsesydelse i ydelsessystemet.
- Færre målgrupper og mere ensartede aktiveringsregler på tværs af målgrupper i beskæftigelsesindsatsen.

Reduktion i antallet af forsørgelsesydelse i ydelsessystemet

Med målet om færre målgrupper i beskæftigelsessystemet anbefaler kommissionen, at en række konkrete ordninger helt afskaffes. Det vil både betyde færre ydelser, men også færre mål- og undermålgrupper i beskæftigelsesindsatsen.

Konkret anbefaler kommissionen at udfase revalideringsordningen, jobafklaringsforløb samt seniorjobordningen. Kommissionen peger på netop disse ordninger grundet forskellige uhensigtsmæssigheder, herunder risiko for fastholdelse i langvarige, dyre indsatser med tvivlsomme effekter, fastholdelse i støttet beskæftigelse eller overlap med andre indsatser for samme målgruppe og med samme formål. En udfasning af revalideringsordningen og jobafklaringsforløb vil både medføre færre ydelser, men også en forenkling af beskæftigelsessystemet, fordi disse ydelser er koblet sammen med indsatsen.

Kommissionen er opmærksom på, at udfasning eller afskaffelse af de tre nævnte ordninger kan betyde, at nogle borgere i stedet vil få adgang til andre ydelser, som måske er på et lavere niveau og måske med nogle ringere vilkår, fx i forhold til modregning af supplerende indtægter. Kommissionen vurderer imidlertid, at balancen mellem på den ene side at mindske kompleksiteten i ydelsessystemet via færre ydelser og på den anden side hensynet til borgerens økonomi i en begrænset periode er den rigtige.

²² En del af de 39 undermålgrupper kommer fra integrationsloven, som gælder for nyankomne udlændinge i Danmark, hvor der er fastsat regler for personer, der får beskæftigelsesindsats efter denne lov.

²³ STAR (2022): *Afdækning af de langvarige kontanthjælpsforløb*. Væksthuset og Aarhus Universitet (2017): *Beskæftigelsesindikatorprojektet. Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*.





Ud over de konkrete forslag til afskaffelse af visse ydelser vurderer kommissionen, at der er potentiale for yderligere forenklinger, herunder yderligere reduktion i antallet af målgrupper, fx ved en større forenkling af den aktive indsats og målgrupperne i beskæftigelses-systemet.

Udfasning af revalideringsordningen

Siden 1960'erne har borgere, som grundet begrænsninger i arbejdsevnen ikke længere kan passe deres arbejde, kunnet få bevilget et revalideringsforløb. Formålet med revalideringsforløb har været at hjælpe borgere tættere på arbejdsmarkedet og dermed til enten hel eller delvis selvforsørgelse. Indsatsen i revalideringsforløb foregår blandt andet gennem uddannelse, omskoling og virksomhedspraktik, mens borgerne samtidig får et økonomisk sikkerhedsnet i form af en revalideringsydelse.

I dag er revalideringsordningen både en dyr og langvarig indsats med tvivlsom dokumenteret effekt, hvor borgerne som udgangspunkt får en højere ydelse sammenlignet med lignende ordninger.

Dertil er antallet af personer i revalideringsordningen faldet markant hen over de seneste 10-15 år – fra 11.200 borgere i 2011 til kun 1.800 borgere i 2022. I dag hjælper revalideringsordningen således kun en lille målgruppe af borgere.

Der er flere årsager til, at så få personer i dag får bevilliget et revalideringsforløb. Det skyldes først og fremmest, at der siden ordningens ikrafttræden er kommet andre ordninger med en lignende indsats og med samme formål, som dermed kan dække behovet hos den samme gruppe af borgere. Det gælder fx ressourceforløb, forskellige uddannelsesmuligheder for kontanthjælpsmodtagere og ordinær uddannelse med forhøjet SU. Da revalideringsordningen blev indført, fandtes der fx ikke støtteordninger i uddannelses- og SU-systemet. Det gør der i dag i form af blandt andet handicaptillæg og dobbelt SU-klip til enlige forsørgere, og derfor vurderer kommissionen, at ordningen med tiden er blevet overflødig.

Kommissionen ser derfor udfasningen af revalideringsordningen som et oplagt forenklingstiltag af beskæftigelses-systemet. Kommissionen foreslår, at revalideringsordningen udfases, så borgerne i målgruppen for

revalidering fremover skal modtage hjælp fra de andre eksisterende ordninger til at komme tættere på arbejdsmarkedet. Samtidig kan borgerne få en anden ydelse efter nogle af de andre ordninger, så de fortsat har et økonomisk sikkerhedsnet, mens de hjælpes tættere på arbejdsmarkedet.

Kommissionen foreslår, at udfasning af revalideringsordningen sker på en måde, så igangværende forløb færdiggøres som planlagt. Herefter forventes revalideringsordningen at være udfaset efter fem år.

Et nyt sygedagpengesystem – ingen skal i jobafklaringsforløb

Jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse blev indført med sygedagpengereformen i 2014. Hensigten var at øge trygheden og skabe økonomisk sikkerhed for de sygemeldte borgere, der ved revurderingstidspunktet ikke kunne få forlænget deres sygedagpenge, men som fortsat var uarbejdsdygtige på grund af egen sygdom. Denne gruppe af sygemeldte borgere risikerede tidligere at miste retten til ydelse og dermed stå uden forsørgelsesgrundlag. Borgerrejsen fra sygedagpengesystemet til jobafklaringsforløb er beskrevet i boks 10.

Opfølgningen på sygedagpengereformen viste en række udfordringer ved jobafklaringsforløb. Det er særligt ydelsesskiftet fra sygedagpenge til jobafklaringsforløb, som risikerer at skabe et usammenhængende forløb for den sygemeldte. Her følger også flere unødige bureaukratiske proceskrav ved overgangen, fx at sagen skal behandles i det kommunale rehabiliteringsteam.

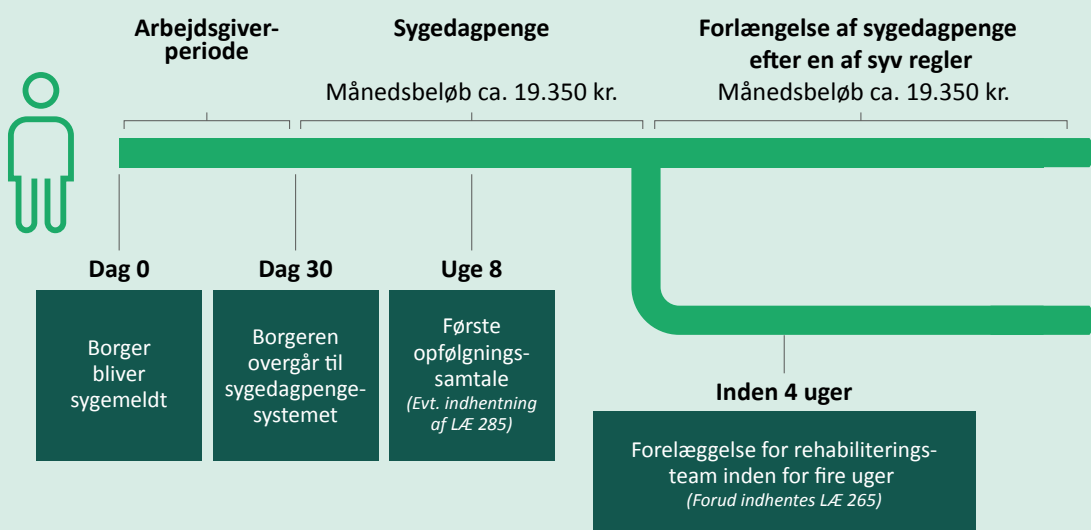
Når sygemeldte borgere overgår fra sygedagpenge til jobafklaringsforløb, oplever de ofte at få en ny sagsbehandler, hvilket kan give borgerne en følelse af at starte forfra med forløb og opbygning af relation til sagsbehandleren. Sagsbehandlerskiftene skyldes, at det i mange kommuner er nødvendigt med to forskellige sagsbehandlere til at vejlede om henholdsvis sygedagpengereglerne og reglerne for jobafklaringsforløb. Der er nemlig tale om to forskellige regelsæt med forskellige sanktionsregler mv. Disse sagsbehandlerskift handler således ikke om, hvad der er det bedste for den enkelte borger og vedkommendes behov, men om udformning af systemet for at kunne administrere kompleks lovgivning. Skift af sagsbehandler kan udfordre borgerens progression og udvikling mod job og/eller uddannelse.

BOKS 10

Beskrivelse af jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse

Med sygedagpengereformen fra 2014 blev jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse indført, da sygemeldte, der fortsat var uarbejdsdygtige, men ikke opfyldte betingelserne for at få deres sygedagpenge forlænget ved revurderingstidspunktet ved 52 uger, kunne risikere at stå uden forsørgelse. Det var borgere, der ikke var berettiget til anden ydelse, fx kontanthjælp. Løsningen blev indførelse af jobafklaringsforløb og en fremrykning af revurderingstidspunktet fra 52 uger til 22 uger. Borgere i jobafklaringsforløbene skulle udover økonomisk sikkerhed desuden have en tværfaglig indsats på baggrund af indstilling fra kommunens rehabiliteringsteam.

Eksempel på et sygedagpengeforløb med nuværende regler:



Ressourceforløbsydelse er en kontanthjælpslignende ydelse uden modregning for formue og ægtefælleindtægter. Modsat sygedagpenge, der beregnes og udbetales på ugebasis ud fra det timetal, personen skulle have arbejdet, er ressourceforløbsydelse månedsbaseret. Ressourceforløbsydelsen har desuden forskellige satser for forsørgere og ikke-forsørgere. De to ydelser adskiller sig også i forhold til modregningsregler, sanktioner, ferie mv.

Kilde: Egen tilvirkning.

Foruden forskellige og komplekse regelsæt er det et krav, at den sygemeldte borger skal have sin sag behandlet i rehabiliteringsteamet inden for fire uger ved overgangen til jobafklaringsforløb fra sygedagpenge. Reformopfølgningen har imidlertid vist, at relativt få i målgruppen har behov for en tværfaglig indsats, og at gruppen i høj grad ligner øvrige sygedagpenge-modtagere. Omtrent syv ud af ti sager forelægges samtidig ikke for rehabiliteringsteamet inden for fristen. For den enkelte borger betyder det, at vedkommende risikerer at gå og vente i uvished om, hvilket nyt forløb borgeren ser ind i. Dette kan opleves som uforståeligt og usammenhængende for borgeren.

Kommissionen foreslår derfor at udfase jobafklaringsforløb som både ydelse og indsats. Dermed slipper borgerne for et ydelseskift og risikoen for et tungt og usammenhængende forløb, og de kan i stedet fortsætte på sygedagpenge på en reduceret sats, når de ikke kan få forlænget deres sygedagpenge. For at sikre forenkling og et ensartet ydelsesniveau foreslår kommissionen, at den reducerede sats fastsættes til 78,6 pct. af den hidtidige sygedagpengesats for sygemeldte, der ikke kan få forlænget deres sygedagpenge. Procentsatsen på 78,6 er fastsat, så selve ændringen af satsen er omtrent provenumæssig neutral.

Kommissionens anbefaling har ydelsesmæssige konsekvenser, fordi sygedagpengeydelsen og ressourceforløbsydelsen i dag beregnes forskelligt og har forskellige ydelsesniveauer, samt fordi sygedagpengeydelsen ikke skelner mellem ydelser til forsørgere og ikke-forsørgere. For at undgå at nogle borgere, der i dag er i jobafklaringsforløb, får en lavere ydelse, anbefaler kommissionen, at ordningen udfases, så igangværende jobafklaringsforløb fortsætter uændret. Udfasningen af jobafklaringsforløb vil således kun omfatte nye forløb, og der vil ikke være borgere på jobafklaringsforløb i dag, der sættes ned i ydelse.

Udfasning af jobafklaringsforløb vil være en omfattende forenkling af sygedagpengesystemet til gavn for den enkelte borger og vil samtidig også bidrage til færre målgrupper i LAB. I 2022 var godt 41.000 personer i jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse.

Afskaffelse af seniorjobordningen

Med *Velfærdsaftalen* i 2006 ønskede man fra politisk side at tilgodese seniorer på dagpenge, som står over for at opbruge deres dagpengeret, mens de fortsat indbetaler efterlønsbidrag. Seniorjobordningen indebærer, at kommunerne har pligt til at ansætte personer med ret til seniorjob på overenskomstmæssig løn, og at seniorjobbets indhold og omfang fastsættes efter aftale med borgeren.

Seniorjobordningen indebærer imidlertid flere uhenigtsmæssigheder, der giver anledning til at genoverveje ordningens fremtidige plads i beskæftigessystemet, jf. figur 11. Derudover forventes antallet af seniorer i seniorjob at falde i takt med, at den dalende tilslutning til efterlønsordningen slår igennem fra 2031 og frem.

Set i lyset af et mål om forenkling samt de skitserede udfordringer og uhenigtsmæssigheder ved seniorjobordningen, anbefaler kommissionen at afskaffe ordningen, som i 2024 forventes at udgøre 700 fuldtids-personer. Afskaffelse af seniorjobordningen bidrager med yderligere forenkling, fordi man faktisk kan afskaffe en hel lov.²⁴

Dermed er kommunerne ikke længere forpligtet til at vejlede potentielle nye seniorjobbere om deres særlige rettigheder eller at finde job til dem i kommunen, ligesom kommunen slipper for opfølgning, registrering mv. En yderligere gevinst er frigivelse af tid hos sagsbehandlerne, en mindreudgift til løntilskud for samfundet og et stigende arbejdsudbud for en gruppe af borgere, som i mange tilfælde ikke har andre udfordringer end, at de mangler et job.

²⁴ Bekendtgørelse nr. 1090 af 15. september 2015 af lov om seniorjob.



FIGUR 11

Udfordringer og u hensigtsmæssigheder ved seniorjobordningen



Kan tilskynde til at opbruge dagpengere retten på grund af udsigt til seniorjob



Manglende incitament til at søge ordinær beskæftigelse kan fastholde nogle seniorer i støttet beskæftigelse



Kommunerne har pligt til at ansætte seniorer med ret til seniorjob, selvom de ikke efterspørger arbejdskraft



Kan opfattes som positiv særbehandling for nogle seniorer, da muligheden for job på overenskomstmæssige vilkår ikke gælder andre dagpengemodtagere

Kilde: Egen tilvirkning.

Yderligere potentiale for at nedbringe antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet

Med kommissionens forslag om at afskaffe revalideringsordningen og jobafklaringsforløbet reduceres antallet af ydelseskategorier konkret fra ni til syv ydelser. Det vil blandt andet betyde, at borgerne i mindre omfang skifter mellem ydelser og aktive indsatser, fordi der simpelthen er færre af dem. Det er godt for borgeren, og det er godt for kommunerne og sagsbehandlerne, fordi de i mindre omfang skal forholde sig til nye regler og indsatser for borgerne, selvom borgerens situation måske ikke har ændret sig.

Kommissionen vil imidlertid ikke stoppe her. Der vurderes nemlig samtidig at være væsentlige og markante potentialer ved forenkling af målgrupperne i beskæftigelsessystemet. Der har i andre sammenhænge været forslag om færre målgrupper i beskæftigelsessystemet, fx i regi af en foranalyse fra Deloitte, ligesom Aarhus Kommune er kommet med forslag.²⁵

Med det formål at reducere antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet anbefaler kommissionen, at der igangsættes et større analysearbejde – herunder om hvilke målgrupper der meningsfuldt kan slås sammen samt konsekvenser og valg ved en ensretning af reglerne for de nye målgrupper.

Kommissionen anbefaler, at de bærende principper for et arbejde med at nedbringe antallet af målgrupper hviler på følgende:

- De nye målgrupper sammensættes, så de afspejler borgernes behov for indsats. Borgere, der er jobklare, skal fortsat stå til rådighed for job og kan blive pålagt at deltage i tilbud.
- De nye målgrupper skal minimere målgruppeskift, så kontinuerlig aktiv indsats og hjælp understøttes, og systembestemte sagsbehandlerskift reduceres.
- De nye målgrupper sammensættes, så de understøtter den hurtigste vej til job. Arbejdet må ikke føre til en forøgelse af den strukturelle ledighed.

Forenkling af databekendtgørelsen

Sagsbehandlerne i landets jobcentre oplever, at de bruger meget tid på registrering og dokumentation af beskæftigelsesindsatsen samt vurderinger relateret til ydelseslovgivningen. Det skyldes blandt andet de generelle forvaltningsretlige regler, fx om notatpligt, tilsyn med kommuner samt detaljerede proces- og registreringskrav, der følger af reglerne på beskæftigelsesområdet. Hertil kommer regler i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, der reguleres i integrationsloven, men har betydning for indsatsen i jobcentrene.

På beskæftigelsesområdet har man en såkaldt *databekendtgørelse*.²⁶ Den fastlægger blandt andet, hvilke oplysninger kommuner, a-kasser og andre offentlige myndigheder skal indberette til Beskæftigelsesministeriet. Der er i langt overvejende grad tale om oplysninger, som kommunerne i forvejen skal registrere i deres fagsystemer, når de behandler borgernes sager, fx som dokumentation for afgørelser og opfølgning på regler mv. Oplysningerne skal indberettes, så de kan deles mellem centrale aktører på beskæftigelsesområdet. Det er fx kommuner, a-kasser og andre aktører. Derudover skal oplysningerne vises for borgere, der dermed kan følge med i deres egen sag, blandt andet på Jobnet. De indberettede oplysninger bruges derudover til at udarbejde statistik og til brug for tilsyn med kommuner og jobcentre samt til betjening af regeringen, Folketinget mv.

Behovet for indberetning af data til Beskæftigelsesministeriet afspejler forskellige hensyn. På den ene side er der behov for at kunne følge op, føre tilsyn med kommunerne og kunne dele data mellem myndigheder. På den anden side skal kommunerne ikke indberette oplysninger, som ikke er strengt nødvendige i det løbende opfølgings- og tilsynsarbejde.

Kommissionen vurderer, at der skal findes en bedre balance, så begge hensyn tilgodeses.

²⁵ Deloitte (2016): *Forenkling af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats – foranalyse*.

²⁶ *Bekendtgørelse om det fælles it-baserede datagrundlag og det statistiske datavarehus på beskæftigelsesområdet*.



Kommissionens anbefalinger om at afbureaukratisere ved at afskaffe en række særordninger og proceskrav vil i sig selv betyde forenklinger i databekendtgørelsen. Med færre målgrupper samt færre og mere ensartede regler skal kommunerne registrere mindre og følge mindre op på diverse særregler. Det vil betyde færre indberetningskrav i databekendtgørelsen. Databekendtgørelsen afspejler i høj grad et indviklet regelsæt.

Men derudover anbefaler kommissionen en række konkrete yderligere forenklinger i databekendtgørelsen samt et mere gennemgående eftersyn baseret på princippet om "need to know" og ikke "nice to know".

Konkret anbefaler kommissionen følgende forenklinger i databekendtgørelsen:

- At de nuværende fritekstfelter i databekendtgørelsen enten afskaffes eller gøres frivillige for kommunerne at indberette.
- Forenkling af krav til indberetning af kontaktførelsen.
- Forenkling af krav til indberetning af *Min Plan* mv.

Konsekvenserne ved de foreslåede forenklinger skal undersøges nærmere, herunder for borgerens mulighed for at se oplysninger på Jobnet og for deling af data mellem relevante aktører. Det er vigtigt at sikre den rigtige balance mellem på den ene side at kunne føre et tilstrækkeligt og betryggende tilsyn med kommunerne og på den anden side forenkle bekendtgørelsen ud fra princippet om "need to know".

Der er andre årsager end krav i databekendtgørelsen til, at sagsbehandlere oplever, at registreringer og

dokumentation tager tid væk fra jobfokus i mødet med borgeren. Det kan fx være, at IT-systemer i kommunerne ikke hænger sammen og er sat op på en sådan måde, at sagsbehandleren skal skrive de samme oplysninger ind flere steder. Derudover er der også kommuners egne registreringskrav samt de generelle forvaltningsretlige regler om blandt andet notatpligt mv. Som led i *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* er der igangsat en analyse af de samlede årsager til jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde. En gennemgang af databekendtgørelsen vil blandt andet kunne tage udgangspunkt i de anbefalinger, som analysen kommer frem til.

Sammenfattende vurderer kommissionen, at der er et væsentligt potentiale for at forenkle databekendtgørelsen og at nedbringe omfanget af registreringer og indberetninger fra kommunerne. Med udgangspunkt i kommissionens samlede anbefalinger til afbureaukratisering og større forenklinger i beskæftigelsesindsatsen – og for at sikre at der fremover er fokus på at forenkle databekendtgørelsen og bagvedliggende regler i beskæftigelses- og ydelsessystemet – anbefaler kommissionen, at forenklingerne kobles op på en ambitiøs målsætning om at reducere 40 pct. af de bestemmelser i databekendtgørelsen, som er rettet mod kommunerne. Derudover opfordrer kommissionen til, at der ikke i fremtiden opfindes nye unødvendige regler med krav om registreringer og indberetninger, som jobcentre skal bruge værdifuld tid på i stedet for at have fokus på kerneopgaven – nemlig at hjælpe de ledige i job.



Analyse af potentiale for yderligere forenklinger på beskæftigelsesområdet

Lovgivningen på beskæftigelsesområdet indeholder blandt andet 13 målgrupper, som hver især kan kombineres med en lang række forskellige indsatser og redskaber. Hertil kommer en række yderligere regler, krav og rettigheder for undermålgrupper fx i forhold til alder, uddannelsesbaggrund og ledighedshistorik.

Derfor vil kommissionen dels anbefale at reducere antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet, dels anbefale at ensrette reglerne for de forskellige målgrupper, jf. anbefaling 2.4.a. Endvidere vil kommissionen afskaffe eller lempe en række konkrete proceskrav i beskæftigelseslovgivningen, jf. anbefaling 2.2.b. På baggrund af input fra flere aktører, herunder forskellige kommuner, vurderer kommissionen dog samtidig, at der kan være nogle yderligere elementer i beskæftigelsessystemet, som trænger til et eftersyn med henblik på at kunne bidrage til den samlede forenklingsøvelse. For eksempel har flere interessenter, herunder en række jobcentre, peget på kravene til den skriftlige kommunikation mellem blandt andet jobcenteret og borgeren. Nogle borgere – og desværre tit udsatte grupper med sammensatte problemer – modtager ofte mange, lange og komplicerede breve i deres e-boks. Det kan hurtigt blive svært at overskue og kan betyde, at vigtige informationer overses, eller at det er svært at gennem-

skue de betingelser og krav, der stilles til den enkelte borger. Det er problematisk og kan såvel være et problem for at sikre borgerens retssikkerhed, men kan også skabe frustration og utryghed. Dertil har en undersøgelse vist, at det kan være svært for kontanthjælpsmodtagere at forstå og efterleve kontanthjælps-systemers regler og krav.²⁷

Kommissionen anbefaler derfor, at der i andet regi arbejdes videre med følgende spor, som kan bidrage til yderligere forenklinger af lovgivningen på beskæftigelsesområdet:

- En gennemgang af "værktøjskassen" så man kan vurdere, om indsatserne er de rigtige, om indsatserne er skruet rigtigt sammen, og om prioriteringen mellem indsatserne er den rigtige. I sammenhæng med kommissionens forslag om færre målgrupper i beskæftigelsesindsatsen skal dette bidrage til en forenkling af rammer og regler for de enkelte redskaber, så de i praksis er til at forstå for borgere og jobcentre og i sidste ende bidrager til at sikre et mere effektivt beskæftigelsessystem.
- En afdækkende analyse af hvordan den skriftlige kommunikation fra jobcenteret til borgeren kan gøres mere klar. Dette skal bidrage til at sikre borgerens retssikkerhed samt til at mindske de administrative byrder for sagsbehandleren.

²⁷ Bækgaard og Madsen (2022): *Borgerens oplevelse af mødet med kontanthjælpsystemet – En spørgeskemaundersøgelse blandt jobparate kontanthjælpsmodtagere.*

2.5

Systematisk screening og mere støtte til voksne med ordblindhed

ANBEFALING 2.5

Tilbud om screening til forældre til børn med ordblindhed

Alle forældre til elever, som testes ordblind i løbet af deres tid i folkeskolen, skal have tilbud om screening og test for ordblindhed. Desuden skal forældrene – for hvem det må være relevant – efterfølgende have tilbud om relevant opkvalificering i form af enten ordblindeundervisning for voksne eller forberedende voksenundervisning. Arbejdsgivere skal i højere grad påtage sig et ansvar for, at ansatte screenes for ordblindhed og andre læsevanskeligheder, så problemerne identificeres, og ansatte kan få den rette støtte eller relevante opkvalificering.

Kommissionen anbefaler, at der oprettes et fast tilbud om indledende screening og ordblindetest til alle forældre, hvor barnet testes ordblind i en af de rutinemæssige screeninger for ordblindhed i folkeskolen. Med anbefalingen forpligtes folkeskolerne til at orientere de relevante forældre om muligheden for at blive screenet, og samtidig opfordrer kommissionen privat- og friskoler til ligeledes at orientere relevante forældre om muligheden.

Forskning viser, at ordblindhed kan være arveligt. Derfor er der øget risiko for, at forældrene til ordblind børn selv er ordblind eller har andre læse- og skrivevanskeligheder. Og da screening for børns ordblindhed er et relativt nyt tiltag, er der mange voksne, som ikke er blevet udredt for ordblindhed og dermed ikke modtager den rette støtte.

Med forslaget målrettes indsatsen til en gruppe af voksne, som med en vis sandsynlighed faktisk har læse- og skrivevanskeligheder. Herudover er der en vis sandsynlighed for, at en forælder til et barn, som netop er testet ordblind i folkeskolen, vil møde tilbuddet om en screening med større åbenhed, end hvis de fik tilbuddet i en anden sammenhæng. Tilbuddet kan således være mere effektivt end fx generelle oplysningskampagner.

Den opsøgende indsats organiseres af kommunerne i samarbejde med det lokale VUC. På baggrund af screeningen, som foretages af VUC'erne, tilbydes forældrene, for hvem det må være relevant, efterfølgende at deltage i opkvalificering i form af enten ordblindeundervisning for voksne eller forberedende voksenundervisning.

Også arbejdsgivere skal tage et større ansvar for screening og test for ordblindhed eller andre læsevanskeligheder. Og ansatte skal have bedre mulighed for efterfølgende at deltage i relevant opkvalificering og få den rette støtte på arbejdspladsen. Organisatorisk og ledelsesmæssig opbakning er nemlig centralt for, at medarbejdere motiveres til at påbegynde opkvalificeringsforløb.²⁸ Særligt arbejdsgivere med mange ufaglærte og faglærte medarbejdere i deres stab skal påtage sig et ansvar – idet denne gruppe af medarbejdere er overrepræsenteret blandt voksne med mindre gode læsefærdigheder.

28 Rambøll (2019): *Vidensopsamling om virkningsfulde indsatser til styrkelse af almen voksen- og efteruddannelse*. EVA (2022): *Deltagelse i ordblindeundervisning for voksne (OBU) – En kvalitativ undersøgelse af, hvilke faktorer der fremmer og hæmmer deltagelsen i OBU*.

2.6

Bedre danskundervisning for udlændinge

ANBEFALING 2.6.a

Fokus på hverdagsdansk

Indholdet i Danskuddannelse 1 skal justeres, så uddannelsen i højere grad end i dag fokuserer på talt hverdagsdansk.

ANBEFALING 2.6.b

Sprogpraktik

Sprogpraktik skal i større udstrækning være et integreret element i danskuddannelsen.

ANBEFALING 2.6.c

Udvidelse af sprogmakkerordning

Kommunerne skal have mulighed for at etablere en sprogmakkerordning for flygtninge og indvandrere, der er i beskæftigelse, uanset om de pågældende stadig følger danskuddannelse, eller om deres uddannelsesret er ophørt.

ANBEFALING 2.6.d

Fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningsprogrammer

Kommunerne skal have mere fleksible muligheder for at sammensætte et undervisningsprogram til nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

ANBEFALING 2.6.e

Danskuddannelse før voksen- og efteruddannelse

I-kursister skal først have mulighed for at påbegynde danskundervisning i VEU-systemet, når de har deltaget i danskuddannelserne og bestået en afsluttende danskprøve.

ANBEFALING 2.6.f

Refusion til virksomhedsforlagt undervisning

Der indføres statslig refusion på 50 pct. til kommunerne for virksomhedsforlagt danskuddannelse for S-kursister.

ANBEFALING 2.6.g

Forlængelse af uddannelsesretten

S-kursister, som er i beskæftigelse, men endnu ikke har bestået en danskuddannelse, skal kunne få forlænget deres danskuddannelsesret. Uddannelsesretten, som man i dag har i op til fem år, foreslås – efter kommunens konkrete og individuelle vurdering – forlænget, så den bliver op til ti år.

ANBEFALING 2.6.h

Kommunale incitamenter til at flere gennemfører danskuddannelsen

Kommunerne skal have et større incitament til at understøtte, at flere kursister, der er begyndt på en danskuddannelse, også gennemfører uddannelsen – og samtidig har et højere fremmøde undervejs.

ANBEFALING 2.6.i

Ekspertgruppe

Der nedsættes en ekspertgruppe, som skal fokusere på organiseringen og kvaliteten af danskundervisningstilbud til voksne udlændinge.



Kommissionen anbefaler otte justeringer af den danskuddannelse, der tilbydes nytilkomne voksne udlændinge. Formålet er, at flere udlændinge skal have bedre dansk kundskaber, fordi det vil gavne deres forudsætninger for at begå sig på arbejdsmarkedet og indgå i samfundslivet i bred almindelighed. Desuden anbefaler kommissionen, at der skal nedsættes en ekspertgruppe, der mere grundlæggende skal undersøge organisering og kvalitet af dansk undervisnings-tilbud til voksne udlændinge.

Regelsættet om danskuddannelse deler udlændinge op i S-kursister og I-kursister. Mens I-kursister er flygtninge og familiesammenførte omfattet af program efter integrationsloven, er S-kursister fx udlændinge, som er her for at arbejde eller studere. Af de otte anbefalinger til justeringer retter de første fem sig hovedsageligt mod I-kursister, de følgende to sig mod S-kursister, og den sidste anbefaling – samt anbefalingen om nedsættelse af en ekspertgruppe – er af mere tværgående karakter.

Fokus på hverdagsdansk

Denne anbefaling til ændring retter sig mod kursister på Danskuddannelse 1. Det er et tilbud rettet mod nyankomne udlændinge med ingen eller ringe skolebaggrund, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål, samt nyankomne udlændinge for hvem det latinske alfabet er fremmed. Målet er, at mundtlige færdigheder og hverdagsbrug af sproget for denne gruppe får større vægt, end det er tilfældet i dag. Forventningen er, at ændringen af indholdet i Danskuddannelse 1 vil bidrage til at give målgruppen dansk kundskaber, som er mere relevante for dem – både til at klare sig i hverdagen og til at deltage på arbejdsmarkedet. Ændringen betyder også, at sprogcentrene får mere fleksible rammer for at tilrettelægge temaforløb med praksisrettet danskuddannelse på de afsluttende moduler, men hvor det samtidig vil være et krav, at en del af undervisningen består af virksomhedsbesøg, sprogpraktik mv. Og kan placeres på virksomheder og institutioner, hvor den praksisrettede sproglæring kan finde sted med vejledning fra fx en sprogmakker.

Med kommissionens anbefaling til justering af Danskuddannelse 1 bliver der færre moduler end i dag. Det forventes at frigive ressourcer til at løfte kvaliteten af undervisningen. Det kan blandt andet være flere undervisningstimer på det enkelte modul eller mindre holdstørrelser. Der kan nedsættes en uafhængig ekspertgruppe, som kan udvikle det nærmere indhold af hverdagsdansk.

Sprogpraktik

Flygtninge og indvandrere, der går på en danskuddannelse, men som ikke er i virksomhedspraktik eller beskæftigelse, skal kunne henvises til sprogpraktik. Den skal foregå på en arbejdsplads sideløbende med undervisningen.

Både det større fokus på hverdagsdansk i Danskuddannelse 1 og sprogpraktikken betyder, at brugen af det danske sprog i enkle hverdagsituationer får en mere central plads på danskuddannelsen – hvilket netop er målet, da en del af kursisterne i dag efter endt Danskuddannelse 1 mangler dansk kundskaber til at kunne begå sig i hverdagen og i jobsammenhænge. Det er i dag særligt det talte sprog, der giver udfordringer.

Udvidelse af sprogmakkerordning

Anbefalingen bygger på de gode erfaringer med den eksisterende ordning, som i dag kun er en mulighed for udlændinge, der er i gang med et igu-forløb. Med anbefalingen udvides målgruppen til alle flygtninge og indvandrere, der er i beskæftigelse. Sprogmakkerordningen skal være en mulighed, uanset om udlændingen er i et beskæftigelsesrettet tilbud eller i ordinær beskæftigelse.

Ordningen indebærer, at udlændinge med behov for ekstra sprogstøtte får den nødvendige hjælp fra en sprogmakker – en dansktalende kollega på arbejdspladsen – til at løse konkrete arbejdsopgaver, som ellers ville være forbundet med udfordringer. Sprogmakkeren skal have mulighed for at tage et sprogmakkerkursus, som skal afholdes på virksomheder, der har udlændinge ansat med behov for ekstra sprogstøtte i løbet af arbejdsdagen. Og som en del af ordningen gives der tilbud om et opfølgende besøg på arbejdspladsen af en sprogmentor (en sproglærer).





Fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningsprogrammer

Kommunerne skal kunne tilbyde nyankomne flygtninge og familiesammenførte mere intensiv danskuddannelse, fx sammenhængende undervisningsblokke, og timekravet til virksomhedsrettede tilbud og timeloftet på danskundervisningen skal opgøres over et helt år.

I dag tilrettelægger kommunerne danskuddannelsen sådan, at kursisterne typisk får undervisning to eller tre dage om ugen. Det kan være svært at lære dansk, når undervisningen ikke foregår mere intensivt – navnlig i programmets første år. En mere fleksibel tilrettelæggelse af såvel danskuddannelse som virksomhedsrettede tilbud vil fx gøre det muligt at tilbyde danskuddannelse i blokke, så kursisterne hurtigere kan lære dansk.

De mere fleksible rammer kan eventuelt gælde i programmets første år, og der kan indføres en maksimal tidsperiode for de enkelte blokke, så det sikres, at de virksomhedsrettede tilbud stadig er det primære i integrationsindsatsen.

Danskuddannelse før voksen- og efteruddannelse

I dag kan kursister begynde på danskundervisning i VEU-systemet uden at have færdiggjort et grundlæggende danskuddannelsesstilbud i dansk som andetsprog for nyankomne udlændinge – og dermed uden nødvendigvis at have de nødvendige danskkompetencer til at gennemføre et VEU-forløb. For eksempel deltog knap 3.600 kursister, der første gang blev henvist til danskuddannelse i 2015 og stadig var i befolkningen ultimo 2021, på FVU-start, FVU-dansk eller dansk som andetsprog på avu uden at have bestået en afsluttende prøve på en af danskuddannelserne. Det kan betyde, at en del af kursisterne i VEU-systemet har været tosprogede med svage forudsætninger for at følge undervisningen på det dansksproglige niveau, som kræves.



Formålet med anbefalingen er at tilskynde til, at I-kursister gennemfører en danskuddannelse og dermed opnår de grundlæggende og nødvendige danskunderskaber, der er en forudsætning for eventuelt at gennemføre et danskundervisningstilbud i VEU-systemet.

Refusion til virksomhedsforlagt undervisning

Det skal være mindre omkostningsfuldt for kommunerne at etablere virksomhedsforlagt undervisning i samarbejde med sprogcentre.

Virksomhedsforlagt danskuddannelse kan være en effektiv måde for kursisterne at lære arbejdsrelevant sprog på, da det giver bedre mulighed for at arbejde med ens faktiske sprogbehov i en konkret arbejdsammenhæng, jf. eksempel i boks 11. Det skal understøtte, at S-kursister er bedre rustet til at påtage sig et andet job i Danmark, hvis de skulle blive ledige.

I dag er der kun statslig refusion for virksomhedsforlagt danskuddannelse for I-kursister, der udgør en langt mindre gruppe end S-kursister, og det vurderes, at kun 6 pct. af alle kursister i 2020 i gennemsnit modtog danskuddannelse på en virksomhed.²⁹ Virksomhedsforlagt undervisning kræver typisk flere ressourcer og er dyrere end danskuddannelse på sprogcentre, og derfor prioriteres det ofte ikke. Med denne anbefaling får kommunerne et større incitament til at indgå aftaler med sprogcentre om højere modultakster for virksomhedsforlagt undervisning, idet de også vil modtage statslig refusion for den del af undervisningen af S-kursister, der er virksomhedsforlagt. Endvidere er det en del af anbefalingen, at det i driftsaftalen mellem kommune og sprogcentre om danskuddannelsesopgaven skal fremgå, at sprogcentre skal etablere virksomhedsforlagt danskuddannelse, hvis en virksomhed efterspørger dette. Og endelig er det en del af

anbefalingen, at der tilbydes en informations- og vejledningsindsats over for dels virksomheder, der har interesse i virksomhedsforlagt danskundervisning, dels kommuner og sprogcentre. Vejledningen kan fx omfatte råd om den helt konkrete tilrettelæggelse af undervisningen på den enkelte virksomhed.

Forlængelse af uddannelsesretten

I dag består færre S-kursister end I-kursister en afsluttende danskprøve. Anbefalingen skal understøtte, at udlændinge i beskæftigelse, som først beslutter sig for at benytte deres ret til danskuddannelse efter at have boet i Danmark i flere år, stadig har muligheden.

Kommunale incitamenter til at flere gennemfører danskuddannelsen

Anbefalingen betyder konkret, at der indføres en resultatbaseret finansiering af danskuddannelserne, hvor kommunerne dels modtager en modultakst på baggrund af antallet af kursister, som består de enkelte moduler, dels en sluttakst for det antal kursister, som gennemfører danskuddannelsen ved prøve.

Sluttaksten bør udløse en så tilpas stor del af finansieringen, at det vil give kommunerne incitament til at arbejde på at fastholde kursisterne, så flest muligt gennemfører danskuddannelsen. I dag gennemfører knap 40 pct. af I-kursisterne ikke danskuddannelsen ved en prøve inden fem år fra begyndelse af danskuddannelsen.

En resultatbaseret finansiering betyder desuden, at den nuværende finansiering gennem bloktilskud og statslig refusion for I-kursister afskaffes, ligesom sluttaksten vil erstatte det eksisterende resultattilskud for udlændinge, der består dansk inden for en treårig periode.

²⁹ Rambøll Management Consulting (2020): *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017*.



BOKS 11

DKI Logistics og Sprogcenter Midt

– Et eksempel på virksomhedsforlagt undervisning

DKI Logistics er en virksomhed, der arbejder med lagerhåndtering og logistik. De har igangsat undervisning på virksomheden for 52 af virksomhedens udenlandske medarbejdere. Undervisningen foregår i arbejdstiden, og virksomheden finansierer selv deltagelse i danskuddannelse for de 19 medarbejdere, som ikke har danskuddannelsesret samt betaling af depositum for deltagelse i danskuddannelse for de medarbejdere, der har danskuddannelsesret.

Virksomheden har omkring 350 medarbejdere. Halvdelen af medarbejderne har udenlandsk baggrund, og mange er fra Østeuropa. Engelsk er koncernsprog, så man oplever ikke så mange sproglige udfordringer i hverdagen. Den virksomhedsforlagte undervisning er igangsat som et tilbud til de udenlandske medarbejdere, fordi flere har udtrykt ønske om at lære dansk. Mange har boet og arbejdet i Danmark i flere år og kan se, at det vil være en fordel for dem at lære sproget. Virksomheden vil gerne imødekomme ønsket og har derfor valgt at prioritere det, men kan mærke, at der en til to gange om ugen trækkes 52 medarbejdere ud af produktionen.

Undervisningen organiseres i samarbejde med det lokale sprogcenter – Sprogcenter Midt – og er planlagt til at foregå over en periode på fire måneder. Deltagerne er fordelt på tre hold: Et hold med 22 deltagere, som modtager begynderundervisning (Danskuddannelse 2, modul 1), et hold med 14 deltagere, som modtager fortsætterundervisning (Danskuddannelse 2, modul 2-3) samt et hold med 16 deltagere, som modtager FVU-danskundervisning (forskellige FVU-trin). Sprogundervisningen er tilrettelagt ud fra samme materiale og tests som på sprogcenteret med inddragelse af input fra hverdagen på virksomheden. Virksomheden oplever det som positivt, at undervisningen kan tilrettelægges fleksibelt i forhold til medarbejdernes arbejdstid, da det giver flere medarbejdere lettere adgang til at deltage i undervisningen. Man oplever også, at deltagelsen i den virksomhedsforlagte undervisning styrker fællesskabet blandt medarbejderne på arbejdspladsen og bidrager til højt fremmøde i undervisningen.

Kilde: Styrelsen for International Rekruttering og Integration.



Ekspertgruppe

Der er behov for yderligere at afdække de udfordringer, der tegner sig for de eksisterende danskundervisningstilbud til voksne udlændinge. Det gælder på den ene side det kommunale danskundervisningstilbud i henhold til danskuddannelsesloven, som er målrettet nytilkomne udlændinge, og på den anden side de danskundervisningstilbud, der i dag tilbydes i VEU-systemet.

Kommissionens anbefalinger til otte justeringer af danskuddannelse for udlændinge tager hul på at løse disse udfordringer. Det er et vigtigt første skridt på vejen. Men der er tale om komplicerede lovgivningsmæssige, økonomiske og strukturelle problemstillinger, som ikke kan udredes til fulde inden for rammerne af kommissionens arbejde. I stedet anbefaler kommissionen, at regeringen nedsætter en ekspertgruppe, der forestår denne udredning. Ekspertgruppen kan blandt andet få til opgave at:

- Beskrive organiseringen af danskundervisning til voksne udlændinge og vurdere, om tilbuddene skal ændres i forhold til målet med undervisningen for de enkelte kursistgrupper, herunder særligt sammenhængen til den beskæftigelsesrettede indsats i kommunerne og kursisternes forudsætninger for at deltage i ordinære VEU-tilbud.
- Undersøge, hvad det har betydet for undervisningens kvalitet at konkurrenceudsætte danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven – og belyse, hvilke økonomiske konsekvenser det vil have at overgå fra et konkurrenceudsat marked til fx fælles taxametre.
- Beskrive og vurdere løsningsmodeller for, hvordan danskundervisningen bedst kan udformes, og hvordan undervisningen kan organiseres, herunder også eventuelle modeller til at samle undervisningen på tværs af de nuværende danskundervisningstilbud.

Input til kommissorium for ekspertgruppen kan findes på www.reformkommissionen.dk.



DEL 3

DEL 3

En ny rolle for virksomheder, organisationer og civilsamfund

I virkeligheden kan det siges helt simpelt: Det rækker ikke bare at betale sin skat og så forvente, at den offentlige sektor klarer resten. De problemer, vi som samfund for længst har erkendt – de alt for mange unge uden job og uddannelse og de alt for mange voksne på kanten af arbejdsmarkedet – vil også fremover være uløste, hvis vi læner os op ad, at det skal kunne ordnes i et snævert offentligt regi. Den offentlige sektor mangler simpelthen nogle centrale værktøjer til at klare den sag alene.

Eksemplerne på de manglende værktøjer er talrige. Ingen sagsbehandler kan nogensinde forventes at være klar til at tage telefonen klokken to om natten, hvor verden er brudt sammen for den tidligere anbragte uden reel voksenkontakt. Ingen social- eller beskæftigelsesforvaltning vil – uden hjælp – kunne fremtrylle den store mængde småjob, som vil være et afgørende mål og middel i den fremtidige indsats over for voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Ingen skoleforvaltning vil – alene – kunne finde pladser til de tusindvis af almindelige erhvervspraktikker og særlige pladser til udkolingsens mest skoletrætte elever. Ingen kommunal forvaltning vil – uden samarbejdspartnere – kunne stampede vigtige fritidsjob op af jorden til unge eller gennemføre andre vigtige indsatser i landets socialt udsatte boligområder. Og så videre.

Det heldige er, at der ikke er behov for at opfinde noget egentligt nyt: De værktøjer landets kommuner selv mangler, har andre. Rundt om i landet er der en mængde eksempler på, hvordan ildsjæle, organisationer samt private og offentlige virksomheder i samarbejdet med kommuner gør en indsats. Der skal altså ikke opfindes noget nyt, men indsatsen skal være ny: Det, der hidtil har været etableret hist og her, skal fremover – professionelt og i et vedvarende institutionaliseret partnerskab – være et omdrejningspunkt i måden, vi i Danmark forsøger at løse problemer på. Så vi engang i fremtiden bliver i stand til at konstatere, at: Ja, det er sådan, vi er. Det er det, vi gør. Det er – selvfølgelig – sådan, vi har indrettet os.

I det følgende gennemgås de roller, som kommissionen anbefaler, at offentlige og private arbejdspladser, organisationer og civilsamfund skal spille fremover. Samtidig gives en række eksempler på, hvordan nogle af disse – hidtil – netop har ydet denne slags bidrag til at løse det ene eller andet problem for udsatte unge og voksne. Heldigvis er forståelsen for betydningen af dette noget, der synes at brede sig. Det har kommissionen erfaret i sit mere end toårige samspil med diverse frivillige foreninger, med virksomheder, som har taget udfordringen op, med boligforeninger i de mest socialt belastede områder og med kommuner, som har slået sig sammen for at blive bedre til at løse disse opgaver.

Parallelt med kommissionens arbejde har en lang række civilsamfundsorganisationer, som beskæftiger sig med udsatte unge, slået sig sammen i netværk og arbejdet på at finde fælles løsninger og arbejdsmetoder. Det gælder fx paraplyorganisationen En Vej til Alle og initiativet UngeAlliancen, som er sammenslutninger af mange forskellige frivilligheds- og civilsamfundsorganisationer. Og som noget meget vigtigt: De har bistået kommissionen med at få mulighed for at lytte til udsatte unge og deres forældres egne perspektiver og behov. Denne inddragelse er helt afgørende, hvis udsatte unge i fremtiden skal hjælpes på en bedre måde. Disse mange input har været uvurderlige for kommissionens arbejde.³⁰

30 Rapporter og input til kommissionen fra disse organisationer kan blandt andet findes på www.envejtilalle.dk/det-ved-vi-og-www.helsefonden.dk/nyheder/ungealliancen-leverer-vigtig-viden-til-reformkommissionen-ny-rapport.





Parterne og staten

Også hos arbejdsmarkedets parter kan der være behov for at justere og tænke nyt. Som allerede nævnt i Nye Reformveje 2 spiller parterne en central rolle i at fremskaffe et passende udbud af lærepladser på tværs af brancher og fag, der matcher de behov, som de enkelte brancher og fag har for at uddanne lærlinge.

I denne sammenhæng handler det om bidrag til bestræbelser på, at der rundt om på alle mulige arbejdspladser skabes plads til og accept af, at nogen er dér på helt, helt andre betingelser end os, der er flest af.

Et element er, at der skal skabes rum for, at flere indvandrere får en vej ind på arbejdsmarkedet. Et andet er at acceptere og endda understøtte, at både unge og voksne med særlige udfordringer også har brug for særlige løsninger. Eksempelvis særlige forløb, særlige småjob, altså særlige vilkår.

Den danske model – altså at arbejdsmarkedets parter selv bestemmer mest muligt over deres egne forhold – bliver nødt til at kunne rumme denne slags løsninger. Her er der jo tale om borgere, som ofte er kommet langt væk fra det aktive arbejdsmarked. Eller unge, der slet ikke er kommet derind. Det er en udfordring, som arbejdsgiverne må tage op alle de steder, hvor det er muligt, selvfølgelig ikke på vilkår, som undergraver overenskomster og aftaler. Og "insiderne" blandt lønmodtagerne – altså dem, der præsterer og aflønnes på helt almindelige vilkår – må give plads til "outsiderne", altså dem, der er ramt af vanskeligheder.

Det gælder også for indvandrere. Kommissionen anbefaler, at der skabes plads til, at den såkaldte integrationsgrunduddannelse (igu) får en meget bredere anvendelse end i dag. Den kan være et springbræt til en mere fast tilknytning på arbejdsmarkedet i realistiske jobfunktioner eller et videre uddannelsesforløb, fx på en erhvervsuddannelse.

Endelig skal også de offentlige arbejdsgivere yde et større bidrag end i dag. De skal, som allerede nævnt, stille med job i alle mulige former og farver. Og, i rollen som udbydere af opgaver, indskrive sociale klausuler overalt, hvor det giver mening og er lovligt.

Og så skal visse statslige arbejdsgivere gå forrest i kampen om at forebygge diskrimination i forbindelse med rekruttering. Via to forsøgsordninger vil der blive stillet krav til visse statslige arbejdspladser om, at de arbejder med anonymiserede ansøgninger, eller at minimum én kvalificeret ansøger med indvandrerbaggrund skal kaldes til jobsamtale.

Hvis alle disse aktører yder de nødvendige bidrag, kan det ikke fuldstændig afvises, at nogle af de problemer, vi som samfund for længst har erkendt, rent faktisk kan blive løst.

3.1

Virksomhedernes partnerskaber med kommuner

ANBEFALING 3.1

Flere virksomheder i partnerskaber

Virksomheder landet over skal sammen med kommuner indgå i partnerskaber om at skabe plads – med småjob, fritidsjob, praktikker mv. – til udsatte unge og voksne.

Både offentlige og private virksomheder spiller en helt afgørende rolle, hvis kommunerne skal have en chance for at få succes med at få mange flere udsatte unge og voksne tættere på uddannelse eller job.

Virksomhederne sidder med nøglen til og mulighederne for at skabe de mange småjob, som kommunerne har brug for at kunne placere deres udsatte borgere i. Borgere, som måske i mange år har været på offentlig forsørgelse og er kommet stadig længere væk fra et almindeligt 37 timers job. Det er også virksomhederne, som skal være villige til at tage unge i folkeskolen i praktik i 8. eller 9. klasse, når alle elever i fremtiden skal tilbydes at kunne komme i erhvervspraktik. Der er brug for virksomheder, som vil tilbyde skoletrætte elever i 3+2-ordningen at kunne komme ud på en rigtig arbejdsplads et par dage om ugen, samtidig med at grundskolen afsluttes. Og det er i virksomhederne, der skal skabes fritidsjob til de udsatte unge, som har brug for at komme ud at prøve noget andet end skoledagen og har brug for at lære, hvordan man begår sig på en arbejdsplads og måske også tjene lidt lomme penge.

Virksomhederne kan noget, som ingen kommunal medarbejder kan: De kan tilbyde rigtige kolleger, rigtige arbejdsfællesskaber, rigtige arbejdsopgaver og rigtige løntimer.

Udgangspunktet bør naturligvis være, at man på virksomheden oplever, at det giver mening forretningsmæssigt, at de administrative mellemspill er få og små, og kommunen står klar, hvis der opstår problemer forbundet med borgerens særlige situation. Måske virksomheden betragter indsatsen som en rekrutteringskanal, og måske den sociale indsats gør noget godt for omdømmet eller stemningen internt. Ifølge nogle af de virksomheder, der er mest aktive på området, er deres erfaringer, at det at tage et socialt ansvar har en positiv effekt på det generelle arbejdsmiljø i virksomheden.

Allerede i dag findes der mange eksempler på virksomheder, som tager et socialt ansvar. I det følgende nævnes et meget lille udsnit af de mange gode eksempler, som kommissionen har mødt. Det er virksomheder, som kommissionen har været i kontakt med eller besøgt – virksomheder, som løfter en vigtig samfundsopgave i samarbejde med kommuner.

- *Salling Group*, der har dagligvarebutikker landet over, arbejder sammen med kommuner, erhvervsskoler og frivillige organisationer om indsatser, der blandt andet skal bidrage til, at udsatte unge, indvandrere og personer med kognitive handicap kommer tættere på arbejdsmarkedet. Unge 15-17-årige, der fx har indlæringsvanskeligheder, er socialt udsatte eller har diagnoser, tilbydes et fritidsjob med en mentor. Via integrationsgrunduddannelsen forberedes medarbejderne med indvandrerbaggrund til en videreuddannelse som salgsassistent, slagter eller bager.
- *Coop Danmark*, der også har dagligvarebutikker, samarbejder med Ungdomsskoleforeningen og 30 kommuner om initiativet *Coop Crew*. Udsatte unge deltager i løbet af seks uger i seks moduler i en butik. De skal have viden om og lidt erfaring med at arbejde i en butik. Med denne viden og erfaring kan de efter træningsforløbet bestride et fritidsjob som service-medarbejder eller blive elev i en detailbutik. Ungdomsskolerne stiller en medarbejder til rådighed, som hjælper med at rekruttere unge og efterfølgende hjælper de unge med ansøgningen til et fritidsjob.
- *Give Steel*, der er en stålproducerende virksomhed fra Brande med omkring 500 ansatte, har i mange år ansat unge og voksne på kanten af arbejdsmarkedet (blandt andet personer med et handicap, tidligere kriminelle og misbrugere). Mere end hver tiende ansatte tilhører permanent denne gruppe. Ambitionen for de unge er, at de får en formel lærlingeuddannelse på virksomheden. Give Steel har i de senere år arbejdet med at få andre virksomheder til også at påtage sig et socialt ansvar. I den forbindelse har virksomheden – med rådgivning fra videnshuset Cabi – konstrueret en såkaldt social bæredygtighedsberegner, der viser den samfundsøkonomiske betydning af en virksomheds sociale indsats. Altså: Hvad sparer det offentlige, når en virksomhed ansætter denne eller hin borgere i deres virksomhed? Beregneren stilles gratis til rådighed for andre virksomheder og kommuner.



For at gøre det lettere for de enkelte kommuner at opbygge et netværk af partnervirksomheder eller egentlige partnerskaber med lokale virksomheder har non-profit virksomheden Code of Care siden 2011 arbejdet med at opbygge såkaldte Code of Care Taskforces i kommuner rundt om i landet.

En Code of Care Taskforce i en kommune består typisk af 25-50 virksomhedsledere og ledere fra kommunens beskæftigelsesafdeling og deres virksomhedskonsulenter. Idéen er at inspirere og hjælpe både virksomheder og kommuner i gang med at opbygge samarbejder med lokale virksomheder for at fremme virksomheders sociale ansvar. Hovedsigtet er at skabe småjob til borgere med psykiske, fysiske eller sociale udfordringer.

Siden starten har Code of Care startet taskforces op i mere end 20 kommuner, hvoraf en stor del af kommunerne selv har overtaget ansvaret for deres taskforce. Eksempelvis etablerede Hedensted Kommune en Code of Care Taskforce i 2015 og har i den sammenhæng lykkedes med at skabe omkring 800 småjob. Aktuelt samarbejder Code of Care med 14 kommuner og jobcentre: Norddjurs, Faaborg-Midtfyn, Favrskov, Greve, Ishøj, Sønderborg, Struer, Vesthimmerland, Viborg, Varde, Albertslund, Holstebro og Hedensted.

En anden type indsats er Lederalliancen, som er et partnerskab mellem Lederne, videnshuset Cabi og Dansk Industri med støtte fra Tuborgfondet. Lederalliancen består af en række stærke lokalt forankrede netværk over hele landet med virksomheder og lokale aktører – primært kommuner, der går sammen om at give de unge, som hverken er i job eller uddannelse, fodfæste på arbejdsmarkedet.

De ledere, der melder sig ind i Lederalliancen, bliver kontaktet af Cabis konsulenter, som konkret understøtter virksomhederne hele vejen frem til match med de unge. Forløbet indebærer desuden vejledning og inspiration til, hvordan virksomhederne bedst muligt tager imod de unge, som kommer med en række forskellige udfordringer. Målet er at give lederne de rette værktøjer til at forløse de unges potentiale.

En undersøgelse, som Lederne foretog i marts 2023, viser, at der er stor velvilje blandt landets privatansatte ledere til at hjælpe udsatte unge tættere på arbejdsmarkedet fx gennem fritidsjob, mentorforløb, praktikvejledning eller lignende. Men bureaukrati og uigennemskuelige regler på området kan lægge en dæmper på den gode vilje. Knap hver fjerde leder, som har erfaring med at hjælpe udsatte unge, oplever, at det både kan være administrativt tungt og samtidig svært at overskue de gældende regler og tilskuds muligheder.

Derfor er der et grundlæggende behov for at hjælpe lederne smidigt igennem processen, og det er netop kernen i Lederalliancen – at bygge broen mellem virksomhederne og de unge, så de gode match opstår.

3.2 Civilsamfundets partnerskaber med kommuner

ANBEFALING 3.2

Flere fra civilsamfundet i partnerskaber

Civilsamfundsorganisationer landet over skal sammen med kommuner indgå i partnerskaber om systematisk at bidrage til at hjælpe udsatte unge og voksne.

En helt central kvalitet ved ikke-offentlige organisationer og foreninger – som går under fællesbetegnelsen civilsamfundet – er lige præcis, at de ikke er en del af det offentlige. De er ikke kommunen. De er ikke systemet. De keder ikke med informationsmøder om rettigheder og pligter, de overvejer ikke at fjerne børn fra hjemmet, de aktiverer ikke, og de har intet at gøre med størrelsen på nogen indkomsterstøttende ydelse.

Ud over at de altså glimrer ved dét, de ikke er, så ligger civilsamfundsorganisationernes kvalitet naturligvis i dét, de er: Organisationer som byder på en bred vifte af aktiviteter, hvis fællesnævner fx er frivillighed, foreningsliv og fællesskab samt mennesker, mentorer og mening. Paletten af organisationer er uhyre bred. Lige fra de små, lokale – som kun agerer i dette kvarter, i denne café eller på denne skole – til de store, landsdækkende med mange aktiviteter og målgrupper. I det følgende gennemgås et udvalg af de mange civilsamfundsorganisationer, som kommissionen er stødt på gennem de seneste par års arbejde:

- *Mentorbarn* hjælper udsatte unge – som er anbragt uden for hjemmet eller i fare for at blive det – med at få en mentorfamilie, hvor børnene får mulighed for at blive en del af en families helt almindelige hverdag. Frivilligheden (ingen betaling) er en væsentlig del af filosofien, fordi det betyder noget for de unge, at der ikke er blandet økonomi ind i relationen.
- *Talentspejderne* arbejder også med anbragte unge med fokus på rollemodeller og et familienetværk. Talentspejderne søger at få den unge anbragte i et fællesskab og få relationer til ældre mentorer, som skal hjælpe den unge med at finde fodfæste i uddannelsessystemet eller livet i det hele taget.
- *Mind Your Own Business* engagerer – med iværksætteri som omdrejningspunkt – 13-19-årige drenge fra udsatte boligområder i Danmark og Grønland. Drengenes forældre er som regel uden uddannelse og meget langt fra arbejdsmarkedet eller relevante netværk. I samarbejde med frivillige såkaldte venturepiloter fra civilsamfundet og partnere fra erhvervslivet hjælpes drengene til at etablere egne mikrovirksomheder med det formål at give dem bedre faglige og sociale kompetencer.
- *Specialisterne* er en socialøkonomisk virksomhed, som blev stiftet i 2003 og har fokus på personer med autisme, ADHD eller lignende. Oprindeligt var målet alene at skabe en virksomhed, der ansatte autister. Men i dag afholder de også kurser for målgruppen – hvor målet er at bringe dem tættere på at finde de særlige job, hvor de kan bruge deres helt særlige evner (fx inden for IT). Derudover arbejder Specialisterne med at få andre virksomheder til at skabe job, som er særligt egnede til autister eller personer med ADHD, hvorefter de kobler virksomhederne med egnede ansøgere.

Der er naturligvis mange flere eksempler på organisationer, der yder den ene eller anden hånd, som det offentlige ikke kan klare selv. Og det er kommissionens klare billede, at der er et stort uudnyttet potentiale i at skabe langt mere systematiske samarbejder mellem kommunerne og denne slags organisationer om løsninger for udsatte unge og voksne borgere.

BOKS 12

Om boligsociale helhedsplaner

En boligsocial helhedsplansindsats er en tidsbegrænset områdebaseret social indsats, der målrettet adresserer de udfordringer, som er i udsatte boligområder. Omkring en femtedel af den almene boligsektor er dækket af en boligsocial helhedsplan i dag. I januar 2022 var der 55 aktive boligsociale helhedsplaner finansieret med støtte fra Landsbyggefonden. Det dækker over 378 almene boligafdelinger i 38 kommuner og omkring 200.000 personer.

Man arbejder med en række forskellige indsats for udsatte borgere. I de områder, man arbejder, er der mange borgere på midlertidige ydelser og mange unge uden arbejde og uddannelse. Derudover er der typisk forholdsvis mange indvandrere fra MENAPT-landene.¹

Helhedsplansindsatserne i de udsatte boligområder forsøger at bidrage til at forebygge og løse udsatte borgeres udfordringer i et tæt samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner, civilsamfund og andre lokale interessenter såsom skoler, institutioner, foreningslivet, frivillige organisationer, politiet mv. Hovedprincipperne er: 1) Lokal indsats, 2) opbygning af organisationer og 3) monitorering af udviklingen i boligområdet og hos prioriterede målgrupper.

Anm.: ¹ MENAPT-lande omfatter lande i Mellemøsten og Nordafrika samt Pakistan og Tyrkiet (i alt 24 lande).

Kilde: BL – Danmarks Almene Boliger og Landsbyggefonden.

Boligsociale helhedsplaner

Rundt om i landet er der de senere år startet mange store samarbejdsprojekter op i byer og kommuner med større almene boligbebyggelser. Projekterne er typisk forankret i såkaldte boligsociale helhedsplaner, hvorunder der kan iværksættes en lang række sociale aktiviteter i en periode med det formål at løfte udsatte almene boligområder og beboerne dér, jf. boks 12. Det områdebaserede samarbejde er et supplement til kommunernes individorienterede sociale indsatser for borgere med komplekse problemer.

Fra en beboers perspektiv kan indsatser i forbindelse med en boligsocial helhedsplan have den klare fordel, at de involverede organisationer og medarbejdere netop ikke er systemet.

De boligsociale medarbejdere kan arbejde frit og fleksibelt og herved opbygge en tillidsfuld relation til beboerne, hvilket kan styrke de kommunale indsatser. Helhedsplanerne understøtter også myndighedernes arbejde ved – inden for planens tidsmæssige ramme – at have en kontinuerlig relation til borgeren. Derfor kan de boligsociale medarbejdere – gennem nærhed og tid til relationsarbejde – åbne døre og bygge bro og derved nå borgere, som systemet ellers har svært ved at nå.

De boligsociale indsatser er typisk rettet mod specifikke grupper af udsatte. Der findes flere eksempler på målrettede boligsociale indsatser, og evalueringer viser, at de har en positiv virkning blandt andet på borgernes livschancer, uddannelse, beskæftigelse og integration, jf. boks 13.

BOKS 13

Viden om effektfulde og målrettede boligsociale indsatser

Unge og uddannelsesindsatser. Fritidsjobindsatsen målrettet børn og unge er en af de mere udbredte indsatser. De unge lærer at skrive en jobansøgning, gå til jobsamtale, får hjælp til at afklare deres kompetencer og viden om, hvor de kan søge et job. Effektmålinger gennemført af VIVE viser, at flere unge får et fritidsjob og fastholder det året efter, at de har deltaget i et lommepegeprojekt eller en fritidsjobindsats (Christensen et al., 2022). Boligsociale indsatser målrettet unge har typisk et tæt samarbejde med kommunernes ungeindsats. De boligsociale helhedsplansindsatser bidrager til at forbedre børn og unges livschancer og den sociale mobilitet ifølge VIVE-analysen. Den viser også, at indsatserne har en positiv virkning på børn og unges motivation for uddannelse, deres selvtillid og deres sociale relationer.

Beskæftigelsesindsatser. Beskæftigelsesrettede boligsociale indsatser er målrettet voksne, der er langt fra arbejdsmarkedet og uddannelse. De består blandt andet af fremskudte beskæftigelsesindsatser, hvor jobcentermedarbejdere, jobkonsulenter, mentorer mv. flytter ud og er fysisk til stede i boligområdet og samarbejder med de boligsociale medarbejdere, laver beskæftigelsesmentorforløb, gennemfører indsatser for ægtefælleforsørgede kvinder, skaber fremskudte sundhedsindsatser og understøtter socioøkonomiske virksomheder mv. Forskning viser, at helhedsorienterede beskæftigelsesrettede indsatser er en af de mest effektive måder at få langtidsledige ikke-jobparate borgere i job (STAR, 2020; Christensen et al., 2021a; Madsen og Glad, 2020).

Familieindsatser. Indsatserne i boligsociale helhedsplaner kan målrettes sårbare familier, hvor opgaven er at skabe tillid og bygge bro til det offentlige system, hjælpe med at børn og voksne i familien får et større netværk til kammerater eller andre beboere. Eller rådgive forældre om deres forælderoller, som kan være meget anderledes i Danmark sammenlignet med deres oprindelsesland (Christensen et al., 2021b). Desuden viser en effektmåling af den specifikke aktivitet netværksmødre, ofte betegnet bydelsmødre, at sandsynligheden for at komme i uddannelse øges for kvinder, der bliver uddannet bydelsmødre (Christensen et al., 2021b). Ligeledes viser evalueringen af den såkaldte Baba-indsats – som har til formål at styrke fædres kompetencer som forældre – gode resultater, særligt hos de nyttilflyttede indvandrere (Christensen og Mehlsen, 2021).

Kilde:

Christensen et al. (2022): *Chanceulighed i udsatte boligområder.*

Christensen et al. (2020): *Boligsociale indsatser – kort fortalt.*

STAR (2020): *Evaluering af projekter som øger brug af virksomhedsforløb og lønnede timer for udsatte borgere.*

Christensen et al. (2021a): *Sundhedsøkonomisk analyse af interventionerne i Inklusionsprojektet.*

Madsen og Glad (2020): *Fremskudt beskæftigelse i udsatte boligområder.*

Christensen et al. (2018): *Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte områder.*

Christensen et al. (2021b): *Effekter og resultater af de boligsociale indsatser.*

Christensen og Mehlsen (2021): *Baba-indsats styrker fædres kompetencer som forældre.*



Boligsociale indsatser og helhedsplaner rummer et særligt stort potentiale for flygtninge og indvandrere. Erfaringer viser, at denne gruppe af borgere ofte skal nås med andre indsatser, end dem systemet traditionelt har mødt dem med. Forholdsvis mange bor netop i almene boligbebyggelser. En beskæftigelsesrettet indsats kan være ekstra virkningsfuld over for borgere, der har svært ved at afkode vejene til et job på det danske arbejdsmarked og står uden et relevant netværk og mulighed for at dokumentere erhvervsevne. Der indgår også familierelaterede indsatser, der skal løfte ægtefælleforsørgede og isolerede kvinder tættere på resten af samfundet. Eksempelvis gennem organisationen Bydelsmødre som hjælper indvandrerkvinder med at få et netværk med andre kvinder i lokalområdet.

Et værktøj, der har vist sig særligt effektivt inden for boligsociale indsatser, er fremskudte beskæftigelsesindsatser, hvor kommunale medarbejdere flytter ud i området og hjælper derfra. Det kendes blandt andet fra projektet Opgang til Opgang i Gellerupparken, Korskærparken i Fredericia, Trekanten i Holstebro og Ellekoneparken i Viborg. I det følgende gives tre eksempler på, hvordan almene boligforeninger, kommuner, virksomheder, civilsamfundsorganisationer og uddannelsessteder kan samarbejde om boligsociale helhedsplansindsatser:

- *Helhedsplanen i Fredericia Kommune (fx Korskærparken)* bygger på et samarbejde mellem almene boligorganisationer, det lokale erhvervsliv, civilsamfundsorganisationer og kommunen. Der er fortrinsvis fokus på beskæftigelse og uddannelse for de knap 9.000 beboere i boligområderne. Ledige beboere er blandt andet blevet tilbudt beskæftigelsesrettede forløb og ordinære job for både unge og voksne i forbindelse med renoveringer af almene boliger i hele Fredericia samt i servicebranchen. Der er desuden etableret en fremskudt beskæftigelsesindsats, hvor en jobformidler fra kommunen arbejder direkte i området med involvering af boligsociale medarbejdere. Derudover arbejdes der blandt andet med lektiecafeer for grundskolebørn, mentorordninger for unge, fritids- og lommepegejob, samarbejde med politi og SSP, fritidsaktiviteter for børn og unge, familiekurser for forældre.

- *Helhedsplanen i Viborg Kommune (Houkærvænget, Vestervang, Ringparken, Ellekonebakken og Kloster-vænget)* omfatter et samarbejde mellem boligforeninger, kommunen samt frivillige organisationer og foreninger. Derudover deltager DSI samt en lokal fond med effektivinvesteringer og tilskud på udvalgte områder. Helhedsplanen, der omfatter 3.800 beboere, har ud over job og uddannelse (hvor blandt andet job og praktikpladser til beboerne ved renovering af almene boliger benyttes) særligt fokus på familieorienterede indsatser, familie- og forældrekurser samt kurser i økonomisk rådgivning, fritidsjob til børn, og oplysning om gadeplansarbejde målrettet børn og unge.
- *Jobplaneten i Køge, Greve, Albertslund og Roskilde Kommune* er et samarbejde mellem kommuner, boligsociale helhedsplaner, almene boligorganisationer, erhvervsskoler, et netværk af virksomheder og civilsamfundsorganisationer i området. Projektet har særligt fokus på børn og unge mellem 13-18 år. Det startede oprindeligt som et innovativt partnerskab mellem kommune, boligsociale helhedsplaner og flere almene boligorganisationer i Køge og Greve Kommune. Siden har Jobplaneten udviklet sig til også at omfatte Roskilde og Albertslund i de respektive almene boligorganisationer. Hovedsigtet er at skabe fritids- og lommepegejob både i offentlige og private virksomheder. Derudover er der mentorforløb, undervisning i grundskolens 7. til 9. klasser og vejledningsforløb for både elever og deres forældre.

3.3

Arbejdsmarkedets parter: En ny integrationsgrunduddannelse (igu) med vægt på erhvervskompetence

ANBEFALING 3.3

En ny integrationsgrunduddannelse (igu)

Integrationsgrunduddannelsen udbredes til en væsentlig større målgruppe, indholdet i uddannelsen målrettes gennem fem til syv fagspecifikke retninger, og parterne opfordres til at forhandle en ny lønstruktur for igu-ansatte.



I årene omkring 2015 oplevede Danmark (som så mange andre lande i Europa) en betydelig tilstrømning af flygtninge, især fra Syrien. Den første melding gik på, at der var tale om ressourcestærke mennesker. Altså flygtninge, der nemt kunne integreres. Men i virkeligheden kunne mange af de nyankomne ikke leve op til kravene på det danske arbejdsmarked. Mange havde, hvor de kom fra, haft et erhverv og måske endda taget en uddannelse, men erfaringen og kompetencerne kunne ikke uden videre bringes i spil i Danmark.

Derfor skabte man et nyt værktøj i integrationsindsatsen, nemlig den toårige integrationsgrunduddannelse (igu) via trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration fra 2016. Igu er en kombination af praktik- og skoleperioder og kan i dag tilbydes flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i aldersgruppen 18-39 år, som kom til landet for mindre end ti år siden. Arbejdsgiverne kan ansætte målgruppen til en relativt lav løn under forløbet, som kombinerer oplæring på en virksomhed med danskundervisning, AMU-kurser og anden voksen- og efteruddannelse.

Integrationsgrunduddannelsen har nu eksisteret i omkring syv år som en forsøgsordning. I årene op til coronakrisen var der en vis tilslutning, men den har aldrig nået den udbredelse, man kunne have håbet. Siden 2016 er der indgået lidt over 2.900 igu-aftaler, og de seneste par år har antallet af nye aftaler været under 135 om året. Det står også sløjt til med at få igu-forløbene færdiggjort. Omkring halvdelen af forløbene bliver afbrudt. Her skal det dog nævnes, at tre måneder efter at have afbrudt et forløb er omkring 30 pct. kommet i beskæftigelse og ca. 15 pct. i uddannelse.

At det er gået sådan, er der nok flere forklaringer på. For det første er ordningen afgrænset til en relativt lille målgruppe, selvom integrationsbehovet rækker bredere ud. For det andet er indholdet i uddannelsen individuelt, hvilket kan begrænse værdien af ansættelsesforholdet for andre virksomheder end den, som har haft den igu-ansatte. For det tredje får de fleste igu-ansatte en relativt lav løn. Det betyder, at mange af dem har et lavere rådighedsbeløb, end de ville have som ydelsesmodtagere.

Integrationsgrunduddannelsen har – efter kommissionens opfattelse – mange af de egenskaber, der kan sætte skub i integrationsprocessen og understøtte et nyt og mere realistisk syn på flygtninge og familiesammenførtes jobmuligheder. En opfattelse vi har fået bekræftet i de møder, vi har afholdt med praktikere og andre aktører med kendskab til integrationsområdet. Uddannelsen er med til at sætte fokus på muligheder frem for begrænsninger. Der stilles krav og forventninger til deltagerne. Og den kan være et springbræt til en mere fast tilknytning på arbejdsmarkedet i realistiske jobfunktioner eller et videre uddannelsesforløb, fx på en erhvervsuddannelse.

Men hvis ordningen skal være en succes, skal den vinde større udbredelse, og det vil i den forbindelse være nødvendigt at rette op på de uhensigtsmæssigheder, som kendetegner ordningen i dag. Kommissionen vurderer, at integrationsgrunduddannelsen kan forbedres på en række punkter, hvilket vil gøre ordningen mere attraktiv for såvel indvandrere som virksomheder.

Derfor anbefaler kommissionen en udvidelse og ændring af integrationsgrunduddannelsen, som samlet set rummer ni elementer. Et centralt delelement er, at kommissionen anbefaler at udvide den relevante målgruppe fra knap 7.000 personer til knap 17.000 personer, jf. figur 12.

Elementerne kan i princippet implementeres enkeltvis, ligesom der kan skrues op eller ned for hver af dem. Men det er klart, at mange elementer skal bringes i spil, hvis ordningen skal bruges markant mere, end vi har set tidligere.

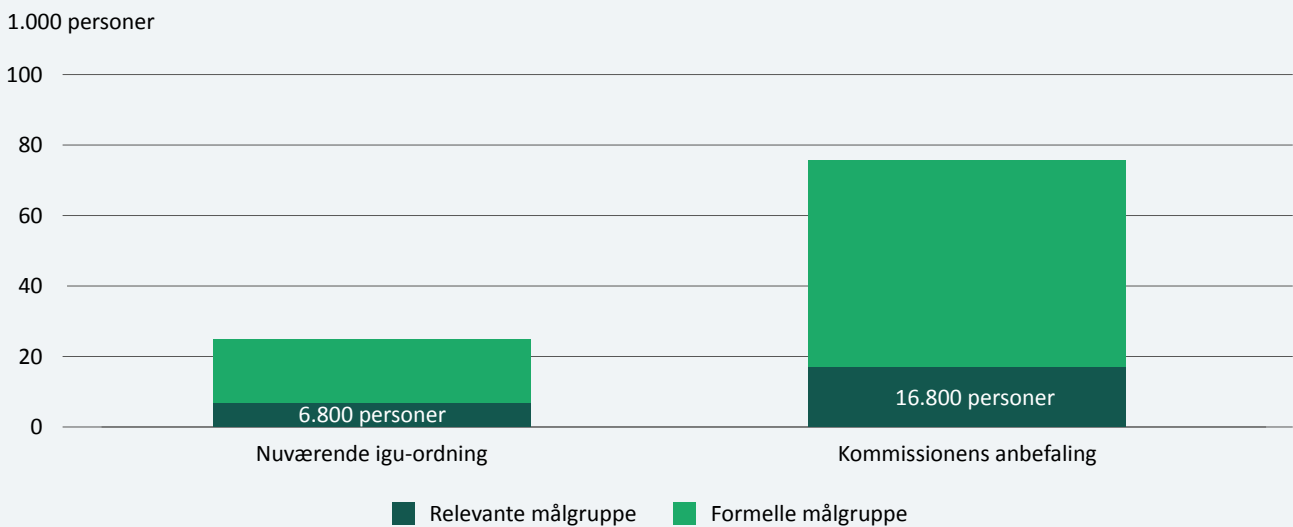
Det er grundlæggende en opgave for arbejdsmarkedets parter at fastlægge vilkårene for igu. Parterne opfordres til at tage anbefalingerne op i trepartsforhandlinger, så integrationsgrunduddannelsen kan blive gentænkt som et endnu stærkere virkemiddel til at få mange flere indvandrere i job, der kan føre frem til en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet, eventuelt faglært beskæftigelse.

Elementerne i kommissionens anbefaling til en ny integrationsgrunduddannelse er skitseret i tabel 2. I faktarket til anbefalingen sættes lidt flere ord på hver af de ni elementer i anbefalingen.



FIGUR 12

Målgruppe for integrationsgrunduddannelsen – formel og relevant afgrænsning, 2023



Anm.: Opgørelsen er baseret på befolkningen 1. januar 2023. Den relevante målgruppe er en delmængde af den formelle målgruppe, hvorfor den lysere grønne farve repræsenterer den øvrige formelle målgruppe. I den relevante målgruppe indgår ikke indvandrere i den formelle målgruppe, som er i beskæftigelse, i ordinær uddannelse, modtager førtidspension, har gennemført en ordinær uddannelse i Danmark udover grundskoleniveau eller er indvandret til Danmark før de fyldte 13 år og har gennemført en uddannelse på mindst grundskoleniveau i Danmark. Opgørelsen er eksklusiv fordrevne fra Ukraine og afghanske tolke.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**TABEL 2****Anbefaling om en ny integrationsgrunduddannelse**

Udvidelse af målgruppe	Målgruppen for integrationsgrunduddannelsen (igu) skal udvides til flygtninge og alle grupper af familiesammenførte i alderen 18-50 år med en opholdstid på op til 20 år.
Fagspecifikke retninger	Der skal ske en målretning af igu'en i fem til syv fagspecifikke retninger, hvor hovedparten af indholdet i skoledelen er fastlagt på forhånd. For de virksomheder, der ønsker det, skal det dog stadig være en mulighed at fastlægge skoledelen individuelt. Arbejdsmarkedets parter skal inddrages i udformningen af de fagspecifikke retninger.
Tilpasning af uddannelsesbevis	Uddannelsesbeviset skal tilpasses den fagspecifikke retning og eventuelt påføres oplysninger om fremmøde på arbejdspladsen. Kommunerne får ansvaret for at udstede uddannelsesbeviset.
Ny lønstruktur	Arbejdsmarkedets parter opfordres til at aftale en ny lønstruktur for personer i igu-forløb (særskilte igu-satser) efter tre overordnede principper, nemlig at startlønnen skal ligne lærlinges startløn, at lønnen øges i løbet af uddannelsen, og at lønnen til slut nærmer sig og står i rimeligt forhold til lønniveauet for vokselever.
Ekstra bonus	Bonussen til private virksomheder, der har igu-ansatte i forløb, skal øges fra 40.000 til 80.000 kr. og fordeles over tre rater – efter 6, 12 og 24 måneder.
Prøveperiode	En 14 dages prøveperiode, hvor lønnen dækkes af staten, indføres.
Loft over påbegyndte forløb	Parterne bør aftale et loft over brugen af ordningen som værn mod lønpres. Loftet kunne fx være 3.000 påbegyndte forløb pr. år.
Løn i skoleperioder	Også i skoleperioder skal igu-ansatte modtage løn, mod at virksomhederne modtager refusion fra staten svarende til uddannelsesgodtgørelse.
Permanent ordning	Ordningen gøres permanent fra 31. december 2023, hvor den nuværende ordning står til at udløbe.

3.4 Forebyggelse af diskrimination på arbejdsmarkedet

ANBEFALING 3.4.a

Anonymiserede ansøgninger

Der indføres et forsøg, hvor udvalgte statslige myndigheder i første fase af rekrutteringsprocessen – frem til første samtale – har en anonymiseret proces, hvor køn, navn, etnicitet mv. ikke fremgår af ansøgninger og CV.

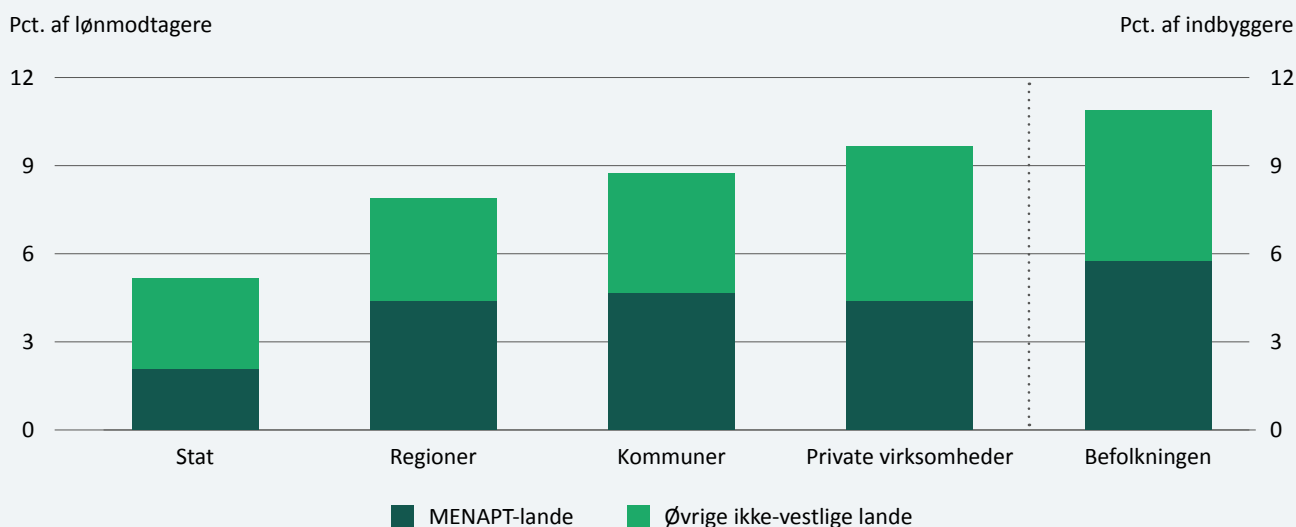
ANBEFALING 3.4.b

Minimum én ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale

Der indføres et forsøg for statslige stillingsopslag, hvor der stilles krav til arbejdsgiver om at indkalde minimum én kvalificeret ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale.

FIGUR 13

Lønmodtagere med ikke-vestlig baggrund på sektorniveau, 2021



Anm.: Femte søjle måles på højre akse. Ultimo november 2021. De første fire søjler fra venstre er lønmodtagere i alderen 18-64 år. Søjlen længst til højre er personer i alderen 18-64 år. Opgørelsen er baseret på Danmarks Statistiks Registerbaserede Arbejdsstyrkestatistik (RAS). Lønmodtagere i offentlige virksomheder, sociale kasser og fonde samt private non-profit organisationer indgår ikke i opgørelsen. MENAPT-lande omfatter lande i Mellemøsten og Nordafrika samt Pakistan og Tyrkiet (i alt 24 lande).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Der ses ikke tegn på, at der diskrimineres mere i staten end i andre sektorer. Omvendt ses der heller ikke tegn på, at staten ansætter flere med ikke-vestlig baggrund end andre sektorer, jf. figur 13.

Men staten er en stor arbejdsgiver og har derfor potentiale til at gå forrest i kampen om at forebygge diskrimination. Hvis der er gode resultater med forsøgsordningen, kan det være med til at inspirere private arbejdsgivere, kommuner og regioner til at implementere lignende ordninger.

Derfor skal der iværksættes en forsøgsordning i den statslige sektor med det formål at mindske bevidst såvel som ubevidst etnisk diskrimination i forbindelse med rekruttering. Kommissionen anbefaler to veje til at reducere mulig forudindtagethed hos arbejdsgivere og deraf følgende skævheder ved rekruttering, nemlig anonymiserede ansøgninger og et krav om, at minimum én kvalificeret ansøger med indvandrerbaggrund, skal kaldes til jobsamtale.

Ordningerne skal være med til at understøtte større etnisk bredde i rekrutteringsprocessen, hvilket skal bidrage til at skabe en større mangfoldighed i medarbejdersammensætningen.

Både Norge, Sverige og Danmark har tidligere haft forsøgsordninger med anonymiserede ansøgningsprocesser i den offentlige sektor. I Norge har det desuden siden 1. januar 2020 været et lovkrav, at man ved besættelse af statslige stillinger skal indkalde minimum én ansøger med indvandrerbaggrund til samtale. Evalueringerne af disse forsøgsordninger viser blandede resultater. Derfor skal der i første omgang være tale om forsøgsordninger, der skal evalueres grundigt.

Det skal være op til staten som arbejdsgiver at udforme og implementere en konkret model ved inddragelse af relevante parter, fx Medarbejder- og Kompetencestyrelsen og faglige organisationer.

Anonymiserede ansøgninger

For forsøgsordningen med anonymiserede ansøgninger til statslige arbejdspladser kan de, der udformer ordningen, lade sig inspirere af følgende punkter:

- **Skala:** For at understøtte mulighed for god evaluering og en reel forsøgsordning, skal ordningen omfatte tilstrækkeligt mange statslige institutioner og forløbe over en længere tidsperiode. Ordningen skal evalueres.

- **Teknisk løsning:** Den tekniske løsning til anonymisering skal understøtte den mest hensigtsmæssige forsøgsordning. Det skal undersøges, om ansøgere selv skal anonymisere deres ansøgninger, eller om det er mere hensigtsmæssigt, at det statslige rekrutteringssystem automatisk anonymiserer tilsendte ansøgninger, fx ved brug af kunstig intelligens.
- **Omfang:** Forsøgsordningen kan med fordel målrettes stillingskategorier, hvor ansøgningsprocessen vurderes at være administrativt let at anonymisere, fx hvor ansøgning sker digitalt i skabelonform. Desuden kan forsøgsordningen målrettes de stillingskategorier, hvor der i særlig grad ses tegn på etnisk bias.
- **Grad af anonymisering:** Det skal afklares, hvilke konkrete karakteristika der ikke skal fremgå af den anonymiserede ansøgning. Det gælder om at finde et niveau af anonymisering, der fungerer efter hensigten, uden at det går ud over statslige arbejdsgivers mulighed for og pligt til at ansætte den bedst kvalificerede ansøger.

Mindst én ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale

For forsøgsordningen med at indkalde mindst én kvalificeret ansøger med indvandrerbaggrund til samtale, kan man lade sig inspirere af disse punkter:

- **Skala:** For at understøtte mulighed for god evaluering og en reel forsøgsordning skal ordningen omfatte tilstrækkeligt mange statslige institutioner og forløbe over en længere tidsperiode. Ordningen skal evalueres.
- **Definition af "indvandrerbaggrund":** Der er behov for en definition af, hvad indvandrerbaggrund dækker over. Definitionen kan læne sig op ad den definition af henholdsvis indvandrere og efterkommere, der benyttes af Danmarks Statistik.
- **Definition af "kvalificeret ansøger":** En klar definition af, hvornår en ansøger er kvalificeret, er nødvendig, så der ikke er tvivl om, hvorvidt der er kvalificerede ansøgere med indvandrerbaggrund i ansøgerfeltet. Definitionen skal være baseret på faglige kvalifikationer og skal udarbejdes af arbejdsgiver på forhånd.
- **Identifikation af kandidater:** Det skal specificeres, hvordan kandidater, som er relevante for ordningen, identificeres. Identifikationen kan påhvile arbejdsgiveren, men kan også pålægges ansøgeren selv.



DEL 4

DEL 4

Pejlemærker

Denne del giver et overblik over, hvordan kommissionen vurderer, at anbefalingerne i rapporten potentielt vil virke. Kommissionen blev nedsat for at pege på nye veje, der kan løse komplekse udfordringer, der er erkendt, har været forsøgt løst, men som er uløste. Kommissionen har fastsat tre pejlemærker for anbefalingerne:

- Beskæftigelse
- Social mobilitet
- Produktivitet

Ambitionen med anbefalingerne i denne rapport er at finde en ny vej, der kan understøtte kommunernes indsats til at hjælpe flere udsatte unge og voksne i uddannelse eller job. Sigtet med anbefalingerne er først og fremmest at styrke beskæftigelsen. Men målet med anbefalingerne er i lige så høj grad at bidrage til, at fremtidige generationer i mindre grad skal gennemgå et voksenliv på kanten af arbejdsmarkedet, hvilket kan være med til at bryde en negativ social arv.

Rapporten handler især om tilgangen i kommunernes indsats til udsatte borgere med ofte komplekse problemer. Kommissionen er nået til den erkendelse, at den tilgang, der virker for de fleste, som blot mangler et job, ofte ikke virker for borgere, der også har andre og mere komplekse problemer at slås med. Der er derfor brug for en ny tilgang i indsatsen til udsatte borgere, hvilket vi har foldet ud i de foregående dele af rapporten.

En tilgang, hvor borgerens perspektiv er i centrum. En tilgang, hvor problemerne bliver løst i en helhed, og indsatsen er koordineret. En tilgang, hvor ordinære løntimer både er en del af løsningen og målet med indsatsen. Og hvor et bredere sæt af aktører – virksomheder, civilsamfund, fritidsforeninger, boligorganisationer mv. – i langt højere grad inddrages i løsningen af borgerens udfordringer.

Kommissionens anbefalinger understøtter på forskellig vis, at det offentlige system – hvilket især vil sige landets 98 kommuner – møder de komplekst udfordrede borgere på en mere helhedsorienteret og koordineret måde. Den enkelte borger skal inddrages og opleve at blive mødt af fagpersoner, der har talt sammen om borgerens problemer og er enige om indsatserne.

Sigtet er at skabe bedre forudsætninger for, at flere udsatte borgere får foden indenfor på det ordinære arbejdsmarked. Om det er 5, 10 eller 37 timer om ugen til at starte med, er ikke det centrale. Det vigtige er, at fodfæstet bliver permanent, så flere oplever at bidrage på arbejdsmarkedet med det, de kan. Det kan løfte den enkeltes livskvalitet, men nok så vigtigt bliver de nye rollemønstre for deres børn. Det er derfor kommissionens vurdering, at rapportens anbefalinger har potentiale til at øge såvel beskæftigelsen som den sociale mobilitet. Samtidig vil en højere beskæftigelse bidrage til at øge den samlede velstand (højere BNP).

Vurderingen af de enkelte pejlemærker er uddybet nedenfor. Der er tale om en holistisk tilgang, som forsøger at favne potentialet af de fleste af rapportens anbefalinger under ét. Der er dog anbefalinger i rapporten, som ikke snævert retter sig mod udsatte unge og voksne, og som derfor ikke kan siges at være omfattet af vurderingen. Det gælder blandt andet anbefalingerne om en reel garanti til alle unge, anbefalingerne om bedre danskundervisning af udlændinge og anbefalingerne om forebyggelse af diskrimination på arbejdsmarkedet. Det samlede potentiale af alle rapportens anbefalinger kan derfor være større end angivet i tabel 3 nedenfor.

Pejlemærket: Beskæftigelse

Hovedsigtet med rapporten er som nævnt at sætte rammerne for en ny tilgang i kommunernes indsats til udsatte borgere. Virkningerne af sådanne nye arbejdsformer er imidlertid svær at sætte på formel og dermed omsætte til sikre, evidensbaserede effekter. Kommissionen har derfor valgt at tage afsæt i, hvordan voksne på kanten af arbejdsmarkedet klarer sig på tværs af kommuner i dag. Den kommunale tilgang skal ses i lyset af, at rapportens anbefalinger i mange tilfælde handler om "best practice" i såvel beskæftigelsesindsatsen som andre kommunale indsatser, der skal hjælpe udsatte borgere ind på det ordinære arbejdsmarked.

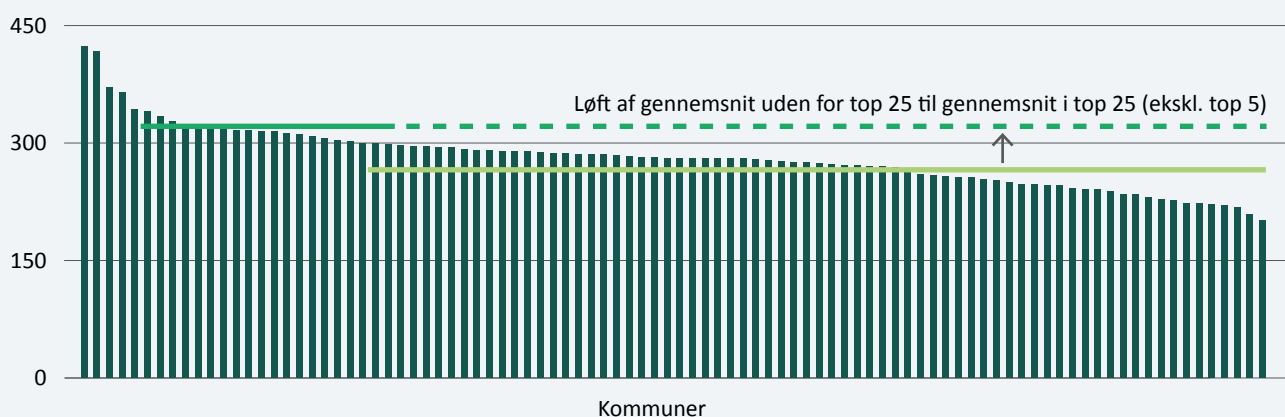
Som effektmål har kommissionen valgt at se på omfanget af ordinære løntimer, som voksne på kanten af arbejdsmarkedet i alderen 18-64 år opnår i tredje år efter, at målgruppen er opgjort. Med effektmålet sikres det, at alle job – uanset timetal og varighed – tæller med. Og ved at se tre år frem i tid har kommunerne haft tid til at hjælpe borgerne i målgruppen.



FIGUR 14

Ordinære løntimer for voksne på kanten af arbejdsmarkedet på tværs af kommuner

Løntimer over et år pr. person i gruppen



Anm.: Opgjort på kommuneniveau viser figuren ordinære løntimer pr. person i tredje år efter opgørelsesåret for voksne på kanten af arbejdsmarkedet, der ikke havde ordinære løntimer i opgørelsesåret (året hvor målgruppen er opgjort). Målgruppen er 18-64-årige, der i mindst 80 pct. af tiden har modtaget midlertidige ydelser i opgørelsesåret. Se anmærkning til figur 6 for en afgrænsning af midlertidige ydelser. Det årlige timetal (ordinære løntimer pr. person) er et gennemsnit af timetallet pr. person i målgruppen i hvert af årene i perioden 2015-2019, det vil sige for voksne på kanten af arbejdsmarkedet opgjort i hvert af årene 2012-2016. Den femårige periode sikrer dels, at variationen i timetallet på tværs af kommuner er mindre påvirket af tilfældige udsving fra år til år. Dels at årene med corona ikke påvirker timetallene. Se www.reformkommissionen.dk for en nærmere gennemgang af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Figur 14 viser, at der er betydelig forskel i effektmålet på tværs af kommuner. Med afsæt i hovedparten af kommuner i top 25 kan man beregne et beskæftigelsespotentiale i størrelsesordenen 3.500 fuldtidspersoner. Princippet i fremgangsmetoden er illustreret i figur 14. I beregningen af de 3.500 fuldtidspersoner er der indlagt en korrektion for, at kommunerne har forskellige rammevilkår og derfor ikke har de samme muligheder for at hjælpe udsatte borgere i job. Forskellen i rammevilkår betyder, at rangordningen af kommuner i figuren ikke nødvendigvis er udtryk for, hvilke kommuner som gør det godt, og hvilke som gør det mindre godt.

Det er vigtigt at understrege, at der er tale om et regneeksempel, som hviler på en skønsmæssig vurdering. På den ene side er det kommissionens vurdering, at et betydeligt antal af kommuner kan forbedre sig. Beregningsteknisk er det lagt til grund, at knap tre fjerdedele af kommunerne kan forbedre sig. På den anden side har kommissionen valgt at se bort fra de fem kommuner, som ligger allerbedst i top 25 (både før og efter korrektion for rammevilkår). Det sikrer, at få kommuner ikke får relativ stor indvirkning på det skønnede potentiale.



Det er endvidere kommissionens vurdering, at potentialet af anbefalingerne i rapporten kan nå højere op end "best practice". Der er nemlig flere anbefalinger i rapporten, som giver *alle* kommuner nye og bedre muligheder for at løfte gruppen af voksne på kanten. Det gælder blandt andet kommissionens anbefaling om en ny integrationsgrunduddannelse, som giver offentlige og private arbejdsgivere mulighed for at benytte ordningen til en væsentligt større gruppe af flygtninge og indvandrere. Det gælder anbefalingen om en jobpræmie til kommunerne, som generelt vil gøre det mere attraktivt for kommunerne at investere i indsatsen til udsatte borgere. Og det gælder kommissionens anbefalinger om et nyt fokus i beskæftigelsesindsatsen med færre proceskrav, mere frihed for jobcentrene og et større jobfokus i samtalerne frem for fokus på regler og rettigheder.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at anbefalingerne i rapporten har et beskæftigelsespotentiale i størrelsesordenen 3.500-4.500 fuldtidspersoner. Eller sagt med andre ord: Det potentiale kommissionen søger at opdyrke med anbefalingerne.

Det er kommissionens forventning, at beskæftigelsespotentialet vil omfatte væsentligt flere personer end potentialet opgjort i fuldtidspersoner. For det første vil vejen til flere ordinære løntimer typisk gå via småjob og job på nedsat tid for mange i målgruppen. For det andet er det ikke alle i målgruppen, der forventes at magte et job på fuld tid på den lange bane.

Det er efter kommissionens vurdering ikke urealistisk, at beskæftigelsespotentialet kan omfatte 1½-2 gange så mange personer, som potentialet opgjort i fuldtidspersoner. Det vil sige et sted i omegnen af 7.000 til 9.000 personer. Kommissionen hæfter sig således ved, at voksne på kanten af arbejdsmarkedet, der kommer i job, kan opgøres til at arbejde 20-25 timer i gennemsnit om ugen.

Pejlemærket: Social mobilitet

Det er kommissionens vurdering, at rapportens anbefalinger under ét vil være positivt for den sociale mobilitet. Udsatte borgere, der opnår flere løntimer som følge af kommissionens anbefalinger, kan se frem til at rykke en del trin opad i indkomstfordelingen. Men også på tværs af generationer forventes anbefalingerne at påvirke den sociale mobilitet positivt. Udsatte borgere er nemlig i højere grad end andre borgere vokset op i familier med relativt lave erhvervsindkomster.

Blandt den nuværende generation af udsatte borgere kan flere få bedre muligheder og vilkår, end det de har kendt til i deres opvækst. Men nok så vigtigt kan flere unge, der ellers havde udsigt til et voksenliv på kanten af arbejdsmarkedet, se frem til at klare sig bedre end deres forældre. Og det vil i næste led give dem bedre mulighed for at give deres egne børn gode vilkår for at klare sig godt. Reformgreb, der løfter de svageste i samfundet, er altså ikke kun vigtige for den sociale mobilitet inden for en generation, men også centrale for at bryde den negative sociale arv for kommende generationer.



Pejlemærket: Produktivitet

Med udgangspunkt i beskæftigelsespotentialet er det kommissionen vurdering, at anbefalingerne i rapporten har potentiale til at løfte den samlede produktivitet med i størrelsesordenen 2-3 mia. kr. (strukturel virkning på BNP). Velstandsfremgangen skyldes udelukkende en øget beskæftigelse (flere arbejdstimer). Intervallet afspejler, at beskæftigelsespotentialet er angivet med et interval, men også at der er usikkerhed om den løn, som udsatte borgere forventes at opnå. Der vil være borgere i målgruppen, som på sigt kan opnå lønninger i samme leje som faglærte, men de fleste forventes at starte med lønninger i den lave ende for ufaglærte. Kommissionen forventer derfor heller ikke, at anbefalingerne bidrager til et højere produktivetsniveau (højere timeproduktivitet).

Overblik

Af tabel 3 fremgår vurderingen af rapportens anbefalinger for de tre pejlemærker. På kommissionens hjemmeside findes et dokumentationsnotat, der uddyber beregningen af beskæftigelsespotentialet, samt et faktaark, der viser vurderingen af effekten på social mobilitet. Supplerende materiale om anbefalingernes forventede effekt for de offentlige finanser kan ligeledes tilgås på kommissionens hjemmeside.

TABEL 3
Anbefalingerne og de tre pejlemærker

Produktivitet	Beskæftigelse	Social mobilitet
I størrelsesordenen 2-3 mia. kr.	I størrelsesordenen 3.500-4.500 fuldtidspersoner	Positiv

Anm.: Produktivitet er målt som gennemslaget på velstanden (BNP).

Kilde: Egne beregninger.



DEL 5

DEL 5

Kommissionens visioner for det videre reformarbejde



Kommissionen har haft til opdrag at udvikle nye typer af reformer, der skal løse komplekse problemer, og har fremlagt sine analyser og anbefalinger hertil i fire rapporter. Dette afsnit samler op på nogle af de erfaringer, som kommissionen har gjort sig i løbet af de seneste 2½ år. Og hvad det med kommissionens øjne kan betyde for fremtidigt arbejde med reformer. Der er ikke tale om et samlet nodehæfte til det fremtidige reformarbejde, men nogle erfaringer, der kan tjene som inspiration til visionerne for kommende reformarbejde.

Hvorfor reformer?

Bagtæppet for kommissionens arbejde er, at Danmark igennem de seneste fire årtier har gennemført mange reformer, og de har grundlæggende virket efter hensigten og styrket dansk økonomi markant. Lad os nævne nogle eksempler. I 1992 var den strukturelle ledighed (det vil sige rensat for konjunkturer) omkring 12 pct. I 2022 var den omkring 4 pct. Sammen med den øvrige økonomiske politik har reformerne haft stor betydning. Og mens vi – målt på BNP per indbygger – var det 16. rigeste OECD-land i 1992, er vi tredive år senere nummer seks blandt OECD-landene. I samme periode er den offentlige nettogæld vendt fra omtrent 30 pct. af BNP til en offentlig nettoformue på ca. 17 pct. af BNP. På den baggrund kunne man jo have draget en konklusion om, at de store reformers tid er forbi, og at der i stedet kun er brug for fine-tuning rundt om i velfærdssamfundet. Det er en fejlslutning. Der er fortsat brug for både større strukturelle greb og målrettede justeringer, der tilsammen reformerer og styrker det danske samfund.

Reformbehovet kan ikke som tidligere henføres til et samfundsøkonomisk drama i form af store underskud på betalingsbalancen som i 1980'erne. Eller uholdbare offentlige finanser og udsigt til store demografiske udfordringer, som det gjorde sig gældende i 1990'erne og 2000'erne. Det var let at forstå, at pengene ikke passede, og arbejdsmarkedsreformer i bred forstand var en af vejene, man var nødt til at gå, hvis man ville tage hånd om udfordringen. Sådan er det ikke i dag. Danmark har nok en af Europas stærkeste økonomier, og når der regnes på de økonomiske modeller langt ude i fremtiden i de såkaldte holdbarhedsberegninger, er der finanspolitisk holdbarhed i dansk økonomi. Men den slags

beregninger forudsætter, at vi som danskere fortsætter med at have samme adfærd, krav og forventninger til offentlig service, som vi har i dag. Beregningsmodellerne har fint styr på den demografiske udvikling og antallet af unge og ældre i fremtiden. Og der er indregnet, at der i de kommende årtier kommer forholdsvis flere ældre. Men der er ikke regnet med, at vi måske også efter 2030 gerne vil fortsætte den udvikling, der har været gældende de seneste 100 år med øget fritid og lavere arbejdstid. Der er heller ikke medregnet, at vi som stadig rigere borgere formentlig også i fremtiden vil fortsætte med at sætte stadig voksende krav til standarderne i den offentlige service, til kvaliteten af pasningen af vores børn og ældre samt til sundhedssystemets ydelser og formåen. Hvis den slags forventninger skulle medregnes, er der stadig meget store udfordringer og et fortsat reformbehov. Hertil kommer andre større samfundsudfordringer, fx den grønne omstilling.

En anden type udfordring vedrører, at vi som samfund ikke altid får nok ud af de investeringer, der foretages i blandt andet undervisning og uddannelse eller udfordringer fra u hensigtsmæssig regulering eller silo-tænkning i den offentlige sektor, der reducerer produktiviteten. Omkostningerne er måske sværere at formidle end et stort hul i kassen, men kan i lige så høj grad siges at kalde på reformer. Men med den velfærdsmodel Danmark har valgt, hvor en meget stor del af sundhedsydelse, uddannelsessystemet og omsorgen for børn, syge og ældre leveres af det offentlige og kollektivt skattefinansieres, er det helt afgørende, at der konstant er fokus på, at alle offentlige ressourcer anvendes bedst muligt. Det er ikke noget markedet ordner af sig selv, som det i teorien ville ske, hvis den enkelte selv betalte for sin uddannelse, eller hvis man selv forsikrede sig til sine sundhedsydelser. Når ydelserne er kollektivt finansierede via skatterne og stilles mere eller mindre gratis til rådighed for borgerne, vil der uafsladeligt over tid udvikle sig behov for nye reformer og justeringer af de politiske beslutninger, som træffes. Eksisterende indretning og struktur, der måske engang gav rigtig god mening, men over tid betyder, at kursen skal justeres, hvis ressourcerne skal bruges bedst muligt – både ud fra en produktivitetssynsvinkel og ud fra et fordelingspolitisk sigte.

Et eksempel er det reformbehov, som kommissionen har peget på for de lange videregående uddannelser. Der kan ikke peges på store katastrofer ved de nuværende kandidatuddannelser, men det står også klart, at uddannelserne i sine strukturer ikke er blevet ændret og tilpasset, selv om rammerne har ændret sig markant. Optaget på uddannelserne er blevet mere end dobbelt fra ca. 10 pct. i 1990 til godt 25 pct. i dag af en årgang, og langt flere skal finde beskæftigelse i den private sektor.

Et andet eksempel er ungdomsuddannelser, hvor de gymnasiale uddannelser gradvist er blevet uddannelsesvejen for omkring 70 pct. af alle unge. Man kunne anlægge det synspunkt, at det ikke er et problem, fordi de unge får en god uddannelse. Men efter kommissionens opfattelse er det et problem for samfundet, fordi vi er endt i en ligevægt, hvor vi reelt ikke har et attraktivt tilbud til de mange unge mennesker, der vil og har et stort talent for noget andet end gymnasiet. Hvad nu hvis man kunne skabe et attraktivt alternativ, der er relevant for dem, som kan klare sig på de gymnasiale uddannelser, men hellere vil noget andet? Og som også kunne være relevant for dem, der i dag ender i restgruppen?

Et tredje eksempel er de knap 200.000 personer på kanten af arbejdsmarkedet. Der er tale om et ægte komplekst problem, hvor vi har peget på, at der potentiale for at øge beskæftigelsen med 3.500-4.500 fuldtidspersoner. Det kan lyde af lidt i forhold til gruppens størrelse, men vi taler om en gruppe, der i årevis har været milevidt fra arbejdsmarkedet og i mange tilfælde ikke kan arbejde 37 timer om ugen (hvormed 3.500-4.500 fuldtidspersoner kan dække over langt flere personer, der via måske 5-10 timer om ugen i et ordinært job kan få udsigt til et bedre liv). Der er imidlertid andre gode grunde til at have fokus netop på denne gruppe: Nemlig de udsatte voksnes børn, der får mulighed for at se mor og far gå på arbejde og tjene en rigtig løn hjem. Det handler om at bryde fødekæden fra udsat ung til voksen på kanten af samfundet – og øge den sociale mobilitet. Derfor har kommissionen også lagt vægt på at komme med anbefalinger på fx dagtilbuds- og skoleområdet, der skal bidrage til at fremme en tidligere indsats for de børn og unge, som er i risiko for senere i livet at ende i gruppen uden en ungdomsuddannelse eller job.





Derfor er der brug for at tale om reformbehov, hvor det handler om noget andet og mere end de offentlige finanser, som ellers mest har været tilfældet i årtier i den danske reformdebat. Det handler i høj grad også om mere langsigtede reformer, hvor mange af gevinsterne ikke kommer på den helt korte bane. Sunde offentlige finanser er selvfølgelig fortsat vigtigt. Når man læser anbefalingerne igennem, kan man da også se, at de sunde offentlige finanser ikke er formøblet væk i anbefalingerne. Der er med anbefalingerne lagt op til flere prioriteringer i velfærdssamfundet, og dermed vil man med kommissionens anbefalinger få mindre af noget og mere af noget andet.

Hvor kan man hente inspiration?

En vigtig erkendelse for os har været, at inspiration kan komme mange steder fra. Nok så vigtigt: Man kan ikke få inspirationen ét sted fra eller med afsæt i én metode. Og en kommission med syv medlemmer kan, uanset hvor kloge de er, ikke være altvidende.

Det var en bunden opgave i vores kommissorium, at vi skulle arbejde åbent og udadvendt. Det kan ved første øjekast synes som et usædvanligt krav, men det har vist sig at være absolut nødvendigt for den type problemstillinger, som kommissionen har arbejdet med. Mange af anbefalingerne bygger på en kombination af faglige analyser og indsigt, som kommissionen har fået via en lang række møder og samtaler med personer, som til daglig arbejder med netop de områder, der foreslås reformeret.

Det har været tidskrævende, men har virket godt, når samarbejdet har været rammesat – vi har ikke været interesseret i paradeforslagene, men i de løsninger man rent faktisk tror på kan gøre en forskel. Kommissionen har delt sig op og nedsat en række arbejdsgrupper med eksterne medlemmer, hvilket har været en stor hjælp til at trykteste forslag, og mange idéer og bidrag herfra har indgået i vores overvejelser og fundet vej til vores afrapporteringer.

Kommissionen ønsker i den forbindelse at takke de mange borgere, der i praksis har mødt systemet og delt deres erfaringer herom. Samt interessenter, som har bidraget med input på kommissionens mange interessentmøder, har deltaget i drøftelser i arbejdsgrupper nedsat af kommissionen eller på anden vis

har givet kommissionen skriftlige og mundtlige input undervejs i arbejdet med anbefalingerne.³¹

Vi har selvfølgelig også fået mange input, som man ikke kan genfinde i vores rapporter. Nogle indspark har betydet, at vi har taget idéer af bordet. Andre har vi været uenige i eller i tvivl om, mens andre igen ikke har været mulige for os at prioritere, inden for den tid vi har haft.

Der er selvfølgelig også vigtig inspiration i eksisterende forskning fra ind- og udland og internationale politiske erfaringer, ligesom en kommission har mulighed for at få udarbejdet nye analyser og undersøgelser. Den mulighed har vi også gjort brug af. Endelig kan man trække på sine egne erfaringer og viden blandt kommissionens medlemmerne.

Alle disse kilder har selvsagt sine begrænsninger. I vores dialog med omverden har det især slået os, at der i visse miljøer er meget forbavelse over, at ikke alle vores anbefalinger tager udgangspunkt i kausale studier eller forsøgsordninger. Lad det være sagt med det samme, denne type af forskningslitteratur og politikdesign leverer helt generelt nyttig viden om, hvad der virker, og hvad der ikke gør, men gør det ofte i isolation. Derfor kan denne type af analyser ikke stå alene, og der er også brug for andre kilder til viden – særligt i kommissionsarbejde, hvor man fokuserer på helhedsorienterede reformer, og hvor mange hensyn og effekter spiller sammen. I sådanne reformer ændrer man mange ting på samme tid, og opgaven er reelt at bringe samfundet hen i en anden balance eller ligevægt, hvor adfærd, kultur og institutioner samlet set har ændret sig.

Det er også en vigtig erkendelse, at hvis man alene baserer sig på eksisterende viden, og hvad der kan regnes på med stor sikkerhed, så er der en stor risiko for, at kravet om en specifik type viden bliver en spænde-trøje, som dikterer både analysen og løsningerne. Der er brug for at tænke frit uafhængigt af, hvor vi ved mest, da vi ellers som samfund kan komme til at reformere de samme områder igen og igen – og ikke der, hvor behovet og potentialet måske er størst. Samtidig er der, som altid, et behov for at følge effekterne af de forsøgsspor, der bliver lagt ud i reformarbejdet.

31 Se www.reformkommissionen.dk/om-kommissionen/kommissionens-arbejdsform/.



Implementering, implementering og implementering

Når man læser vores anbefalinger igennem, kan man se, at vi mange steder betoner behovet for god implementering. Og man kan også se, at kommissionen ikke har alle svar på, hvordan den gode implementering konkret skal ske. Derfor foreslår vi også en række nye ekspertgrupper med inddragelse af relevante interessenter og brugere.

Det er ikke udtryk for dovenskab eller falsk beskedenhed, når kommissionen har valgt den vej for dele af reformagendaen. Der ligger et stort implementeringsarbejde i forlængelse af vores anbefalinger om store strukturelle greb for fx kandidatuddannelseslandskabet og en ny ungdomsuddannelse (hpx). Det er hverken realistisk eller hensigtsmæssigt, hvis kommissionen skulle kunne følge reformgrebene til ende. Flere af vores anbefalinger indeholder mange detaljer, der skal tages stilling til og vigtige nye kompetencer, der skal udvikles hos de institutioner, som skal udføre det nye, før det nye kan gå i gang. Det er simpelthen helt afgørende at have mere fast grund under fødderne, før man sætter i værk.

Det gælder for mange af kommissionens anbefalinger, at de positive effekter er helt afhængige af, at de implementeres med omhu, og at man fra politisk side bør forpligte sig til denne implementering, hvis man vælger at gå videre med anbefalingerne. For implementering tager tid og kræver omhu. Det tager tid at forberede, det tager tid at udvikle kompetencer, og det kræver tid og tålmodighed at afvente en evaluering, før man eventuelt ændrer kurs. I nogle tilfælde er det meningsfuldt og muligt, at man afprøver en idé i en mindre målestok gennem forsøgs- og udviklingsarbejder i et antal kommuner eller uddannelsesinstitutioner. Og her er det naturligvis den bedste vej til en god implementering. Implementering koster både tid og penge, men det vil være givet godt ud. Den tid, der er nødvendig til en god implementering af en reform, overstiger forventeligt i markant omfang arbejdet med at lave et politisk udspil, forhandle det på plads og lovgive.



SAMLET LISTE MED ANBEFALINGER



ANBEFALING 1.1

Nye kandidatuddannelsesveje

En stor del af de nuværende toårige kandidatuddannelser omlægges, så der etableres flersporede kandidatuddannelsesveje bestående af både etårige kandidatuddannelser (75 ECTS) og flerårige erhvervskandidatuddannelser (75 og 120 ECTS) samt en toårig specialistkandidatuddannelse (120 ECTS).

ANBEFALING 1.2

SU-omlægning til lån på kandidatuddannelser

SU-stipendier på kandidatuddannelser omlægges til lån, og samtidig nedjusteres den samlede tid, studerende kan modtage stipendier (det globale SU-klippekort) fra 70 til 54 måneder, svarende til i alt 4½ år. Lånesatsen forhøjes samtidig på kandidatuddannelserne.

ANBEFALING 1.3.a

Højere uddannelsestaxametre

De lavere offentlige udgifter til uddannelse som følge af omlægningen, herunder omlægning af SU, skal geninvesteres i uddannelsessektoren gennem øgede uddannelsesbevillinger. Der anbefales 30 pct. højere uddannelsestaxameter til de nye etårige kandidatuddannelser og 50 pct. højere uddannelsestaxameter til erhvervskandidatuddannelser. Endelig øges beskæftigelsestilskuddet til universiteterne med 60 pct.

ANBEFALING 1.3.b

Inddragelse af virksomheder

Virksomheder og offentlige aftagere inddrages i universiteternes udvikling af både eksisterende og nye uddannelser. I den forbindelse bør universiteternes aftagerpaneler evalueres.

ANBEFALING 1.3.c

Fælles værktøj til at give overblik for studerende

Der udvikles et fælles værktøj, som uddannelserne skal benytte til at tydeliggøre, hvad studerende skal nå på studiet, og som studerende kan planlægge deres studietid efter.

ANBEFALING 1.3.d

Ekstern fond til udvikling af undervisning

Der oprettes en ekstern fond med undervisningsudviklingsmidler, hvor institutioner og undervisere kan søge penge til at udvikle eller afprøve ny undervisning i implementeringsperioden, hvor de nye uddannelsesveje udrulles. Fonden anbefales etableret, når den nye struktur besluttet politisk og fastholdes i fx 10 år.

ANBEFALING 1.3.e

Kvalitetseftersyn af uddannelserne

Der oprettes et kvalitetstilsyn af uddannelserne. Kvalitetstilsynet skal følge og dokumentere universiteternes løbende arbejde med kvalitet og relevans i universitetsuddannelserne i praksis – og supplere den eksisterende evaluering af uddannelsesinstitutionerne med en mere *hands-on*-tilgang.

ANBEFALING 1.4.a

Markant øget taxameter til VVEU

Det nuværende uddannelsestaxameter til videregående voksen- og efteruddannelse (VVEU) øges markant.



ANBEFALING 1.4.b

Gratis VVEU på sigt

Omkostningerne ved at udbyde VVEU i form af akademi-, diplom- og masteruddannelser nedbringes, så det anbefalede højere uddannelses-taxameter på sigt fører til, at undervisningen på VVEU reelt gøres gratis for den enkelte kursist.

ANBEFALING 1.5.a

Loft over grænsekotient i optagelsessystemet

Der indføres et nyt optagelsessystem til de videregående uddannelser, som sætter et loft over grænsekotienterne på 9,0, men således at karaktergennemsnit fortsat benyttes til udvælgelsen af ansøgere til uddannelser med en grænsekotient, der er lavere end dette loft. Over loftet udvælges ansøgere på baggrund af fagspecifikke tests.

ANBEFALING 1.5.b

Oprydning i kvote 2

Der nedsættes et ekspertudvalg, som får til opgave at rydde op i udvælgelseskriterierne i den nuværende kvote 2. Fokus skal være på at få fjernet de mest socialt skæve kriterier (fx motiverede ansøgninger) og sikre, at de tilladte kriterier har fokus på at opnå et bedre uddannelsesmatch. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at fagspecifikke tests, som med kommissionens anbefaling fremover vil finde anvendelse i kvote 1, med fordel også kan anvendes mere i kvote 2.

ANBEFALING 1.6.a

Retskravet afskaffes

Retskravet, som sikrer bachelordimittender en plads på en toårig kandidatuddannelse, der er en naturlig overbygning, afskaffes.

ANBEFALING 1.6.b

Nyt optagelsessystem til kandidatuddannelser

Der etableres et nyt optagelsessystem på kandidatniveau, som inspireres af Den Koordinerede Tilmelding (KOT). Optagelsessystemet kører to gange årligt og sammenholder de studerendes prioriteter med institutionernes rangering af ansøgere og antallet af pladser på det enkelte kandidatuddannelsesudbud.

ANBEFALING 1.7

Nyt uddannelsesråd

Der nedsættes et uddannelsesråd, som skal bidrage med analyser og anbefalinger, der kan understøtte en mere samlet og tværgående styring af optaget til de videregående uddannelser.

ANBEFALING 1.8

Implementering

Der lægges op til en langvarig implementeringsfase, hvor der gives plads til inddragelse og konkretisering af særligt omlægningen af kandidatuddannelserne i tæt samarbejde mellem universiteterne, eksperter, arbejdsmarkedets parter, andre interessenter og det anbefalede uddannelsesråd.

ANBEFALING 2.1

Nyt digitalt efteruddannelsesoverblik

Der etableres et nyt digitalt overblik, som giver alle voksne danskere et overblik over deres muligheder for efteruddannelse. Det skal blive langt enklere for den enkelte og for virksomheder at finde den korteste og billigste vej til opkvalificering. Det digitale efteruddannelsesoverblik suppleres af en permanent hotline – i stil med den midlertidige eVejledningsordning – der yder uddannelsesvejledning til alle og assistance til brugere, som har svært ved at bruge det digitale efteruddannelsesoverblik.

ANBEFALING 2.2.a

Ny praksis for kompetencevurdering

Der etableres en ny praksis for kompetencevurdering med fokus på afdækning af personers reelle praktiske kompetencer. Den nye vurderingspraksis med praksisafprøvning understøttes af fælles standarder for kompetencevurdering og øget finansiering. Den praksisorienterede kompetencevurdering udføres fremadrettet af færre – men certificerede – uddannelsesinstitutioner. Den nye praksis introduceres som et forsøg.

ANBEFALING 2.2.b

Ny praksissvendeordning efter norsk forbillede

Der etableres en ny praksissvendeordning, hvor ufaglærte med tilstrækkelig relevant arbejds erfaring, kan aflægge fuld fag- eller svendeprøve og blive faglært. Tidligere beståede prøver på en afbrudt erhvervsuddannelse er forsat gyldige, men ”praksissvenden” skal bestå af en teoretisk prøve (ikke allerede aflagte dele) samt demonstrere praktiske kompetencer ved svendeprøven svarende til uddannelseskravene.

ANBEFALING 2.2.c

Sammenhængende uddannelsesforløb

Der udvikles flere sammenhængende uddannelsesforløb, hvor ufaglærte specialiserer sig inden for efterspurgte kompetenceområder på arbejdsmarkedet til et niveau, der på nogle stræk kan minde om faglært niveau. Uddannelsesforløbene kan være sammensat af eksisterende eller nye AMU-kurser og elementer fra erhvervsuddannelserne.

ANBEFALING 2.2.d

Mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelser

Lovgivningen ændres, så der etableres mere fleksible rammer for voksne i erhvervsuddannelserne, fx ved at give mulighed for at tage skoledelen på deltid. Samtidig skal det være nemmere at få genopfrisket basale kompetencer på erhvervsuddannelse for voksne (euv).

ANBEFALING 2.2.e

Overblik over merit i erhvervsuddannelser fra AMU-kurser

Arbejdsmarkedets parter skal fastholde fokus på at skabe overblik for den enkelte borger over, hvilke erhvervsuddannelser man kan få merit i på baggrund af gennemførte AMU-kurser.

ANBEFALING 2.3.a

Virtuelt optag på FVU

Det skal være let at blive optaget virtuelt på forberedende voksenundervisning (FVU) – hvor der altså ikke bør være krav om fysisk fremmøde.

ANBEFALING 2.3.b

National strategi for digitale undervisningsmaterialer

Der udvikles en national strategi for digitale undervisningsmaterialer og forløb samt kompetenceudvikling af underviserne.

ANBEFALING 2.3.c

Gratis løft af grundlæggende kompetencer på avu

Ufaglærte og faglærte i den erhvervsaktive alder, som vil løfte deres grundlæggende kompetencer i dansk, matematik, naturvidenskab, samfundsfag, IT og engelsk på almen voksenuddannelse (avu), tilbydes at deltage gratis.

ANBEFALING 2.3.d

Målettet FVU for personer uden dansk som modersmål

Der etableres et målettet forberedende voksenundervisnings-tilbud (FVU) for personer, der ikke har dansk som modersmål.

ANBEFALING 2.4.a

Undervisnings- og lærerkompetencer styrkes på AMU

Undervisnings- og lærerkompetencer samt formidlingsformer på voksenuddannelserne skal styrkes gennem forsøg med mere attraktive ansættelsesvilkår for faglige eksperter, der ansættes som timelærere, ligesom der skal ske en udvidelse af nuværende forsøg med friere brug af gæsteundervisere på AMU.

ANBEFALING 2.4.b

Øget brug af virksomhedsforlagt undervisning

Virksomhedsforlagt undervisning skal bruges mere i både AMU-systemet og i det almene VEU-system. Barriererne for øget udbredelse af virksomhedsforlagt undervisning skal undersøges nærmere.



ANBEFALING 3.1

En mere effektiv og sammenhængende digital offentlig service

Fundamentet for digitale og fællesoffentlige virksomhedsrettede løsninger styrkes og videreudvikles løbende med fokus på fire hensyn; 1) opgør med silotænkning, 2) automatisering, 3) brugervenlighed og oplysninger til tiden og 4) evaluering og erfaringsindsamling tænkes ind fra start.

ANBEFALING 3.2

Nemmere regelefterlevelse

En ny tilgang til erhvervsrettet regulering skal understøtte mere viden og ensartede fortolkninger. Blandt andet via a) en koordineret, systematisk og tværministeriel proces for konsekvensvurderinger før ikrafttrædelse af ny lovgivning og b) evalueringer efter ikrafttrædelse af lovgivning. Derudover skal der tages hånd om de mindste og nystartede virksomheder ved indførsel af nye eller ændrede regler.

ANBEFALING 3.3

Styrket teknologioverførsel fra universiteter

Universiteterne skal tage kritisk stilling til, i hvilket omfang de har behov for at søge og eje patenter samt gøre processen for overdragelse af rettigheder til nye opfindelser mere transparent og ensartet.

ANBEFALING 3.4

Nye muligheder i dagpengesystemet for iværksættere

Sikkerhedsnettet for nystartede iværksættere forbedres ved, at de kan optjene ret til dagpenge og få beregnet dagpengesats på baggrund af deres indkomst i året inden opstart af virksomheden.

ANBEFALING 3.5

Tidligere identifikation af virksomheder i vanskeligheder

Tidlig identifikation af konkurstruede virksomheder og bedre mulighed for målrettet rådgivning skal forebygge konkurser eller fremme mere effektive virksomhedslukninger. Det skal gælde for både nedlukningstruede virksomheder og for nyetablerede virksomheder, før de risikerer at komme i økonomisk uføre.

ANBEFALING 3.6

Automatisk ophold til internationale dimittender

Internationale dimittender, dvs. dimittender fra videregående uddannelser i Danmark fra såkaldte tredjelande (lande uden for EU/EØS), får automatisk tilladelse til at arbejde og opholde sig i Danmark i tre år efter endt uddannelse. Tilladelsen meddeles samtidig med, at de optages på uddannelsen.

ANBEFALING 3.7.a

Ny mulighed for brug af fast track-ordningen

Virksomheder, som ikke har en fast track-certificering, får mulighed for at gøre brug af *hurtig jobstart* mod en bankgaranti på 80.000 kr. pr. ansøgning.

ANBEFALING 3.7.b

Kortere sagsbehandlingstider ved ansættelse af udenlandsk arbejdskraft

Sagsbehandlingstiderne i forbindelse med ansættelse af udenlandsk arbejdskraft afkortes og viden om de eksisterende erhvervsordninger, som giver virksomheder adgang til at ansætte udenlandsk arbejdskraft, udbredes mere i erhvervslivet.

DEL 1

ANBEFALING 1.1.a

Sprogvurdering og -stimulering

Alle børn i treårsalderen sprogvurderes, så alle børn med behov efterfølgende får den relevante sprogstimulering. Kommunerne skal anvende Børne- og Undervisningsministeriets sprogvurderingsværktøjer til vurderingerne.

ANBEFALING 1.1.b

Viden og inspirationsmateriale

Sprogvurderinger indberettes på nationalt niveau for at understøtte større viden på området. Nationalt udarbejdes der et inspirationsmateriale til arbejdet med børns sproglige udvikling i dagtilbud.

ANBEFALING 1.1.c

Fokus på overlevering af det enkelte barn

Børne- og Undervisningsministeriet skal ved en vejledningsindsats over for kommunerne indskærpe vigtigheden af at videregive nødvendige og relevante oplysninger om et barn ved overgangen mellem børnehave og skole, herunder kommunernes nuværende forpligtelse til at fastsætte retningslinjer herom.

ANBEFALING 1.2.a

PPR i en tidlig indsats

Alle kommuner opfordres til at bruge PPR for at understøtte en tidlig og forebyggende indsats i relation til 0-6-årige børn. Samtidig skal PPR i højere grad rådgive og vejlede lærere og øvrigt pædagogisk personale om, hvordan de kan understøtte børnefællesskaber og læringsmiljøet, så flere børn og unge har mulighed for at deltage og trives i det almene fællesskab.

ANBEFALING 1.2.b

Pædagogisk-psykologiske vejledere

Der skal tilvejebringes et fagligt grundlag for politisk stillingtagen til etablering af en overbygningsuddannelse for pædagoger og lærere med praktisk erfaring fra dagtilbud og folkeskoler målrettet arbejdet i PPR som pædagogisk-psykologiske vejledere ("dagtilbuds- og skolepsykologer"). Formålet er, at flere lærere og pædagoger med praktiske erfaringer fra dagtilbud og folkeskoler kan ansættes i PPR. Sådanne vejledere skal alene være tilknyttet det kommunale institutions- og skolesystem, og overbygningen skal ikke give mulighed for at opnå autorisation som psykolog. "Dagtilbuds- og skolepsykologer" skal have kompetence til at kunne udforme en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV).

ANBEFALING 1.2.c

Mini-PPV

Forud for den egentlige pædagogisk-psykologiske vurdering (PPV) kan der laves en mindre omfattende pædagogisk og eventuelt psykologisk sparring og vurdering – en mini-PPV – så børn og unge med behov for støtte kan få hurtigere hjælp. Dette skal forebygge behov for specialundervisning i specialklasser og på specialskoler og dermed behovet for en PPV i forbindelse med stillingtagen til specialundervisning. Derudover anbefales det, at kommunerne har større fokus på at gøre PPV'en mere handlingsorienteret for bedre at understøtte fagpersonalet om barnets eller den unges udvikling.



ANBEFALING 1.2.d

Bedre samspil mellem kommunale tilbud og børne- og ungdomspsykiatrien

Der skal sættes fokus på samspillet mellem kommunale tilbud og regionernes børne- og ungdomspsykiatri. Et tæt og velfungerende samarbejde skal understøtte en sammenhængende indsats for børn og unge med psykisk mistrivsel.

ANBEFALING 1.2.e

Mere viden og videndeling om virkningsfuld PPR

Kommunerne skal styrke videnopbygning og videndeling om særligt virkningsfulde indsatser og organisering af PPR.

ANBEFALING 1.2.f

Ekstra 150 mio. kr. til PPR

Der afsættes en overordnet ramme på 150 mio. kr. årligt til anbefalingerne, i runde tal svarende til i gennemsnit omkring to ekstra årsværk i PPR for hver kommune, for at understøtte alment forebyggende indsatser i PPR, jf. anbefaling 1.2.a og 1.2.c. De ekstra medarbejdere i PPR skal bidrage til at løse de mere akutte udfordringer i PPR. Finansieringen af øvrige mere langsigtede anbefalinger, samt de forslag, der måtte komme efter at hele PPR-området er blevet analyseret, er ikke medtaget her.

ANBEFALING 1.3.a

Intensive undervisningsforløb i små hold

Der etableres intensive undervisningsforløb i små hold på alle klassetrin i folkeskolen i dansk og matematik for elever, som har faglige udfordringer. Lærere, der skal undervise små hold, tilbydes et kompetenceudviklingsforløb.

ANBEFALING 1.3.b

Modersmålsundervisning i små hold i 1. klasse

På folkeskoler med mindst 30 pct. tosprogede elever tilbydes de tosprogede elever med oprindelse uden for EU undervisning i deres modersmål i små hold i 1. klasse – ved siden af den normale undervisning.

ANBEFALING 1.4.a

Nye anvendelsesorienterede læreplaner

Der udvikles nye læreplaner med et mere praktisk og anvendelsesorienteret fokus for alle fag og alle klassetrin i folkeskolen.

ANBEFALING 1.4.b

Omfordeling af praktiske timer til udskolingen

Der etableres flere praktiske timer i udskolingen gennem omfordeling af praktiske timer fra indskolingen og mellemtrinnet til udskolingen. Karakterer fra de forskellige praktiske fag skal tælle på afgangsbrevet på lige fod med øvrige fag.



ANBEFALING 1.4.c

Obligatorisk erhvervspraktik med pladsgaranti

Der indføres én uges obligatorisk erhvervspraktik for alle unge i 8. eller 9. klasse i folkeskolen. Kommunerne har ansvaret for, at der er praktikpladser til alle elever, hvilket blandt andet skal opnås via partnerskaber med det lokale erhvervsliv.

ANBEFALING 1.4.d

Hverdagspraktik (3+2-ordning) til skoletrætte elever fra 7. klasse

Der etableres en 3+2-ordning fra 7. klasse og frem for de mest skoletrætte elever – altså en mulighed for at kombinere tre dages skolegang med to dages praktik hver uge. Ordningen er et tilbud til de mest skoletrætte elever om praktik i private og offentlige virksomheder eller på erhvervsskoler. Eleverne i 3+2-ordningen skal – som noget nyt – aflægge prøve i en reduceret fagrække i folkeskolens erhvervspraktiske afgangseksamen.

ANBEFALING 1.5

Brug af socioøkonomiske kriterier

Alle kommuner bør i fordeling af ressourcer til dagtilbud og folkeskoler tage højde for socioøkonomiske faktorer blandt børn og unge på de enkelte institutioner. Det skal understøtte, at børn fra udsatte hjem kan blive løftet fagligt og socialt. Og det skal i sidste ende bidrage til at øge den sociale mobilitet i samfundet.

DEL 2

ANBEFALING 2.1.a

Ny ungdomsuddannelse – hpx, Højere Praktisk Eksamen

Der etableres en ny toårig praksisorienteret almendannende ungdomsuddannelse – hpx, Højere Praktisk Eksamen. Uddannelsen erstatter 10. klasse og grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne. Med skabelsen af denne uddannelse vil unges uddannelseslandskab få to hovedveje videre fra grundskolen: Den praksisorienterede vej (hpx) og den mere abstrakte og teoretiske (gymnasiale) vej.

ANBEFALING 2.1.b

Studiekompetence og hue

Hpx skal, på linje med andre ungdomsuddannelser, afsluttes med et studiekompetencegivende eksamensbevis, og dette bevis giver mulighed for en hpx-hue ligesom de velkendte htx-, hxx- og stx-studenterhuer.

ANBEFALING 2.1.c

Rettet mod erhvervsuddannelse – eller andre uddannelser

Hpx-uddannelsens indhold skal pege i retning af en erhvervsuddannelse, men den indrettes på en måde, så ingen uddannelsesmulighed efter hpx er udelukket. Hf- og eux-fag³² gøres til valgfag på hpx, og en færdiggjort hf eller eux vil åbne for andre uddannelser – herunder professionsbacheloruddannelser.

³² Betegnelsen dækker over fag på gymnasialt C-niveau.

ANBEFALING 2.2

10. klasse omdannes til en del af hpx

10. klasse flyttes ind i den nye hpx-uddannelse. Specialtilbud på 10. klassetrin påvirkes ikke, ligesom efterskoler også fremover skal kunne udbyde et ungdomsår efter 9. klasse – men uden eksamen.

ANBEFALING 2.3.a

Øget tilskud til 8. og 9. klasse på efterskoler

Det offentlige tilskud til et efterskoleophold i 8. og 9. klasse øges med henblik på at reducere egenbetalingen. Formålet er at tilskynde unge til at vælge et efterskoleophold på disse klassetrin.

ANBEFALING 2.3.b

Tilskud til ungdomsår erstatter tilskud til 10. klassetrin på efterskoler

Det offentlige tilskud reduceres i gennemsnit for efterskolernes ungdomsår. Det sker på en måde, så tilskuddet for forældre med et indkomstgrundlag over 370.000 kr. reduceres i forhold til i dag, og tilskuddet til forældre med et lavere indkomstgrundlag øges.

ANBEFALING 2.4

Et hf for unge – delt i to

Den nye hpx-uddannelse indrettes, så elever som tilvalg kan tage hf-fag, hvilket betyder, at det første halve år af den nuværende toårige hf er inkluderet i hpx. Unge, der ønsker det, kan efterfølgende tage resten af den toårige hf på halvandet år. Der ændres ikke ved hf-forløbet for voksne over 18 år.

ANBEFALING 2.5

Øgede krav i gymnasiet

Det faglige niveau i de treårige gymnasiale uddannelser skal løftes, og de mulige veje hertil skal afklares.

ANBEFALING 2.6.a

Klyngedannelser på erhvervsuddannelserne

Grundforløbets 2. del på fagligt beslægtede erhvervsuddannelser samles i klynger af bredere grundforløb, så eleverne får flere søgemuligheder for lærepladser. Dermed skabes der bedre muligheder for bæredygtige undervisningstilbud og attraktive faglige og sociale miljøer.

ANBEFALING 2.6.b

Voksne på GF+

Alle voksne får adgang til det introducerende grundforløb GF+. Forløbets form og indhold justeres parallelt med lempede adgangskrav.

ANBEFALING 2.6.c

Parternes rolle

Arbejdsmarkedets parter opfordres, som led i deres fælles rolle og ansvar for udviklingen af erhvervsuddannelserne, til at drøfte, om der er behov for større fleksibilitet i tilrettelæggelsen og længden af både grundforløbets 2. del og hovedforløbet. Parterne opfordres også til løbende at drøfte, om der er balance mellem optaget på de enkelte erhvervsuddannelser, og at sikre at der er et tilstrækkeligt antal lærepladser på tværs af fag og brancher.

ANBEFALING 2.7.a

FGU skal være en ret for visse unge

Enhver ung, der ikke har bestået folkeskolens afgangseksamen, har ret til at komme på FGU, hvor det er muligt at forbedre eksamensresultater, så man siden kan få adgang til en ungdomsuddannelse. Unge under 18 år, der har afbrudt en ungdomsuddannelse, skal have en tilsvarende ret.

ANBEFALING 2.7.b

Institutionspolitisk eftersyn

Der foretages et institutionspolitisk eftersyn, som skal danne afsæt for et robust institutionslandskab – også i perioder med svingende elevtilgang.

ANBEFALING 2.7.c

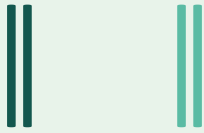
Efteruddannelse til lærere på FGU

Der udvikles et særskilt efteruddannelsesprogram til lærerne på FGU, som skal bidrage til at understøtte lærernes didaktiske kompetencer for at kunne udøve en praksisbaseret, helhedsorienteret og inkluderende undervisning, som er en hjørnesten i FGU.

ANBEFALING 2.8

Udvidede SU-muligheder til studerende med funktionsnedsættelse

Studerende, som i mindst én måned har modtaget SU-handicaptillæg, tildeles 24 ekstra SU-klip til deres globale SU-ramme og 12 ekstra SU-klip til SU-støttetiden til den igangværende uddannelse.



ANBEFALING 2.9

Støtte til treårige hf-forløb

Der afsættes midler til at understøtte de treårige hf-forløb, der henvender sig til elever, der på grund af en funktionsnedsættelse eller tilsvarende vanskeligheder har behov for et forlænget uddannelsesforløb.

ANBEFALING 2.10.a

Ekspertudvalg til implementering af hpx

Arbejdet med at skabe en implementeringsmoden model for hpx forankres i et ekspertudvalg, som konsulterer institutioner, faglige organisationer, interessenter og særligt sagkyndige på ungdomsuddannelsesområdet med henblik på at udvikle det konkrete indhold og de præcise rammer for uddannelsen.

ANBEFALING 2.10.b

Evaluering og tilpasning

Indholdet i hpx – herunder fordelingen af undervisningstimer, de forskellige faglinjer samt fagenes undervisningsindhold – evalueres efter fem år og tilpasses på baggrund af evalueringen.

DEL 3

ANBEFALING 3.1.a

Etablering af et eller to nye uddannelses-fakulteter

Der igangsættes et udviklingsarbejde om etablering af et eller to nye uddannelsesfakulteter, som skal sikre en mere fast infrastruktur og bedre koordinering af dansk, praksisnær uddannelsesforskning og pædagogisk forskning på tværs af uddannelsessystemet samt dagtilbudsområdet.

ANBEFALING 3.1.b

Udvikling af klyngemodeller

Der udvikles klyngemodeller som ramme for længerevarende gensidigt forpligtende samarbejder mellem forskning, professionsuddannelser og praksis på de forskellige områder af uddannelsessektoren samt dagtilbud.

ANBEFALING 3.1.c

Nye stillingsstrukturer til at understøtte synergi mellem praksis og forskning

Arbejdsmarkedets parter opfordres til at forhandle nye stillingsstrukturer for pædagoger, lærere, undervisere og forskere, der understøtter en tættere kobling mellem praksis-, forsknings- og uddannelsesmiljøer.

ANBEFALING 3.2.a

En styrket pædagoguddannelse

Der igangsættes et udviklingsarbejde om en styrket pædagoguddannelse, der skal lede frem til en uddannelse af høj faglig kvalitet med en stærk praksisrelation i hele uddannelsen.

ANBEFALING 3.2.b

Introforløb for nyuddannede

Arbejdsmarkedets parter opfordres til at etablere introforløb for nyuddannede fagprofessionelle på det pædagogiske og sociale område, så de får en god start på arbejdslivet.

ANBEFALING 3.3.a

Styrkede meritpædagog- og meritlærer-uddannelser

Merituddannelserne på det pædagogiske område styrkes, og Teach First-lignende tilbud udbredes til flere steder i landet.

ANBEFALING 3.3.b

Bedre muligheder for meritoverførsel

Der skal gennemføres en undersøgelse af praksis for merit for at afdække potentiale for mere merit for studerende, der har bestået eksaminer på andre studier samt eventuel indførelse af merittilskud.

ANBEFALING 3.3.c

Uddannelsesvejledningen på ungdomsuddannelserne skal give bedre indsigt i professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne, herunder efterfølgende job- og karrieremuligheder

Undervisere og vejledere på ungdomsuddannelserne opfordres til at vejlede bredere med henblik på, at eleverne får et dybere kendskab til professionsbachelor- og erhvervsakademiuddannelserne.



ANBEFALING 3.3.d

Repræsentanter i gymnasiebestyrelser

Der indføres krav om, at der i alle gymnasiebestyrelser skal sidde medlemmer med erfaring fra både universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier.

ANBEFALING 3.3.e

Bedre mulighed for at læse til socialrådgiver på deltid

Professionshøjskolerne opfordres til at indføre bedre muligheder for at læse til socialrådgiver på deltid ved at udbrede deltidsuddannelsen til flere steder i landet og ved at oprette en ny spor-skiftemodel.

ANBEFALING 3.4.a

Flere specialiststillinger

Arbejdsmarkedets parter og uddannelsesinstitutionerne opfordres til at igangsætte et udviklingsarbejde om etablering af specialistsstillinger og -efteruddannelser på det pædagogiske og sociale område.

ANBEFALING 3.4.b

Afdækning af kompetencebehov og uddannelsestilbud på særlige områder

Der nedsættes ekspertgrupper, som skal styrke videngrundlaget samt afdække kompetencebehov og uddannelsestilbud inden for en række centrale tematikker inden for fagprofessionelles opgaveløsning i den pædagogiske og sociale indsats.

ANBEFALING 3.4.c

Kompetencefond for lærere

Arbejdsmarkedets parter opfordres til at oprette en kompetencefond, der kan medfinansiere løbende professionsudvikling for lærere.

ANBEFALING 3.5.a

Styrket samarbejde mellem erhvervsskoler og udbydere af erhvervsakademiuddannelser

Samarbejdet mellem erhvervsskolerne og udbydere af erhvervsakademiuddannelserne styrkes med midler til at ansætte samarbejds-koordinatorer, der kan understøtte lokale behov for samarbejde som fx udveksling og kombinationsansættelser af undervisere, anvendelse af fælles undervisningsfaciliteter eller samarbejde i lokale klynger.

ANBEFALING 3.5.b

Eftersyn af geografisk udbud af erhvervsakademiuddannelserne

Der gennemføres et institutionseftersyn relateret til erhvervsakademiernes og professionshøjskolerne geografiske udbud af erhvervsakademi- og akademiuddannelser.

ANBEFALING 3.5.c

Enklere optagelsesregler for faglærte på erhvervsakademiuddannelser

Der gennemføres et eftersyn og revision af betingelserne for faglærtes optagelse på erhvervsakademiuddannelserne. Målet er, at alle typer af faglærte, når de opfylder objektive kriterier, er sikret mulighed for adgang til én eller flere erhvervsakademiuddannelser, på samme måde som en studentereksamen giver adgang til de fleste videregående uddannelser.



ANBEFALING 1.1

Politisk ejerskab

Kommunalbestyrelser har nøglen til at finde bedre løsninger for udsatte borgere. De skal tage et entydigt politisk ejerskab over en langsigtet strategi, der skal løfte udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet. Det kræver et fælles politisk mål og forventninger til direktion og chefer i kommunerne om en helhedsorienteret indsats og organisering, hvor der tages fælles ejerskab til at nå de politiske mål på tværs af forvaltninger. Det vil kræve politisk vilje til at investere i mere langsigtede løsninger.

ANBEFALING 1.2.a

Fælles fokus på løntimer på arbejdsmarkedet

Beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats skal koordineres tættere, og arbejdsmarkedskontakt er det fælles mål og ledetråden for indsatserne. Løntimer på arbejdsmarkedet skal være et fælles mål for både beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats for udsatte borgere, som har et potentiale for ordinær beskæftigelse, herunder i få løntimer om ugen.

ANBEFALING 1.2.b

Resultatmål for løntimer på arbejdsmarkedet

Der udvikles et resultatmål, der viser, hvordan kommunerne lykkes med at få voksne på kanten af arbejdsmarkedet i løntimer. Et nyt resultatmål skal ses i sammenhæng med kommissionens samtidige anbefalinger om justering af formålsbestemmelsen i serviceloven og LAB samt det nye resultatmål om løntimer på beskæftigelsesområdet, jf. anbefaling 2.1 og 2.3.e. Det offentliggøres årligt fra centralt hold, hvordan kommunernes placering og udvikling er i brugen af løntimer for målgruppen. Gode eksempler på indsatser i de kommuner, der ligger højt eller har haft en positiv udvikling, beskrives.

ANBEFALING 1.3

Borgerinddragelse

Kommunerne bør træffe beslutning om, at et ledende princip for indsatser til borgere med komplekse problemer skal være, at borgerperspektivet systematisk er inddraget med det mål at sikre indflydelse for borgeren samt skabe tillid til og ejerskab for indsatserne.

ANBEFALING 1.4.a

Lokal løsning på en kommunal ungegaranti

Alle kommuner skal garantere, at alle unge med behov hjælpes til at fremme deres potentiale og muligheder for et godt liv.



ANBEFALING 1.4.b

Udvidelse af KUI-målgruppen til det 30. år

Målgruppen for den kommunale ungeindsats (KUI) udvides fra i dag 25 år til 30 år, så de, der har behov, kan understøttes i en længere periode.

ANBEFALING 1.5

Kommunal strategi for partnerskaber med virksomheder og civilsamfund

Alle kommuner opfordres til systematisk at samarbejde med virksomheder, offentlige arbejdsgivere, civilsamfund og organisationer. Et forpligtende, langvarigt partnerskab skal bidrage til, at flere udsatte voksne og unge kommer i uddannelse og beskæftigelse. Strategien skal forankres i kommunalbestyrelsen for at sikre politisk ejerskab.

ANBEFALING 1.6

Sociale klausuler ved udbud under tærskelværdierne

Offentlige indkøb skal i højere grad tilskynde til, at virksomheder tager et socialt ansvar. Ordregiver – fx kommunen – skal særligt udnytte de lempeligere regler for mindre offentlige indkøb og indarbejde sociale klausuler som en del af betingelserne for at gennemføre kontrakten, når det er relevant.

ANBEFALING 1.7

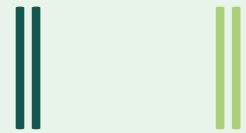
Udbredelse af virksomme indsatser

Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal være helhedsorienteret. Det betyder, at der både er fokus på at få borgeren i job og på at løse borgerens andre sociale udfordringer samtidigt. Kommunerne bør systematisk anvende de mange forskellige indsatser og tilgange, som har en dokumenteret virkningsfuld effekt for udsatte borgere. Disse vil ofte skulle tilpasses lokale forhold i den enkelte kommune – fx til kommunens organisering, virksomhedsstrukturer, det lokale civilsamfund og målgruppernes sammensætning – men der ligger et betydeligt potentiale i at få udbredt og implementeret forskellige virksomme indsatser på tværs af kommuner.

ANBEFALING 1.8

Kompetenceopbygning blandt sagsbehandlere

Kommunerne skal give høj prioritet til at kompetenceudvikle sagsbehandlere, som møder borgere med komplekse problemer. Det gælder både kompetencerne til at samarbejde med borgeren og inddrage borgerens egne perspektiver, og det gælder tværfagligt samarbejde samt samarbejde med arbejdsgivere og civilsamfund.



ANBEFALING 1.9

IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

Kommunale IT-systemer skal i højere grad sammen-tænkes på tværs af forvaltninger for at smidiggøre arbejdet med helhedsorienterede indsatser i kommunerne. Det er reelt en forudsætning for, at helhedsorienterede indsatser kommer til at fungere i praksis. Kommissionen anbefaler derfor kommunerne, KL og KOMBIT til at sætte mere ledelsesmæssigt fokus på udvikling af IT-løsninger, der kan understøtte helhedsorienterede indsatser. Og at staten kommer i mål med at skabe den nødvendige hjemmel til datadelingen på tværs af sektorområder.

ANBEFALING 1.10

Jobpræmie til kommunerne

Der indføres en jobpræmie til kommunerne på 60 kr. pr. løntime, når borgere med flere år uden fodfæste på arbejdsmarkedet kommer i ordinær beskæftigelse. Jo flere løntimer borgerne opnår, jo større bliver den samlede indtægt til borgernes kommune. Kommunen kan bruge indtægterne fra jobpræmien til serviceudgifter.

ANBEFALING 1.11

Enklere administration af fleksjob

Kommunerne opfordres til at ensarte administrationen af indhentning af lønoplysninger – herunder lønloft – for personer ansat i fleksjob, eventuelt i regi af KL. Dette skal sikre, at arbejdsgivere, som har ansat fleksjobbere med bopæl i forskellige kommuner, ikke skal udfylde forskellige blanketter og skemaer, og at de ikke oplever forskellig administration afhængig af, hvilken kommune de samarbejder med.

ANBEFALING 1.12.a

Kapitalindsud til Den Sociale Investeringsfond (DSI)

Der skal tilføres 25 mio. kr. i ny kapital til DSI for at modne markedet for sociale effektinvesteringer i Danmark. DSI kan dermed skalere virksomme indsatser eller engagere sig i nye indsatser på social- og beskæftigelsesområdet, der har som mål at få flere af langvarigt offentligt forsørgede i ordinær (deltids) beskæftigelse (løntimer).

ANBEFALING 1.12.b

Udvikling af standardmodel og -kontrakt for at mindske transaktionsomkostninger ved sociale effektinvesteringer

DSI tildeles en bevilling på 2 mio. kr. til i samarbejde med de forskellige aktører, der har erfaring med sociale effektinvesteringer på social- og beskæftigelsesområdet, at udvikle en fælles kontraktskabelon for at reducere transaktionsomkostningerne ved sociale effektinvesteringer. Fokus skal være på at få borgere på kanten af arbejdsmarkedet i ordinære løntimer.

DEL 2

ANBEFALING 2.1

Justeringer af serviceloven og LAB

Formålsbeskrivelsen for lov om social service (serviceloven) skal justeres, så den har mere fokus på beskæftigelse. Samtidig justeres ordlyden i formålsbeskrivelsen for lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) således, at det tydeligt fremgår, at indsatsen efter LAB skal iværksættes med henblik på at fremme, at den enkelte opnår øget mestring af eget liv og kommer i beskæftigelse, og at det skal ske i samarbejde med den enkelte borger.

ANBEFALING 2.2.a

Afskaffelse af detailtilsyn og mål for aktivering og samtaler

Det såkaldte skærpede tilsyn skal fjernes. I stedet skal jobcentrene i højere grad måles på resultaterne af deres indsats. Dette skal give de ledige bedre hjælp ved at understøtte fokus på job og løntimer frem for opfyldelse af detaljerede proceskrav og fokusmål, som ikke siger noget om resultatet af indsatsen.

ANBEFALING 2.2.b

Mindre bureaukrati og mere frihed til individuelle indsatser til borgerne

En række proceskrav skal lempes eller fjernes. Det vil få betydning for, hvordan jobcentrene bruger deres tid med borgerne. Anbefalingen skal understøtte, at der skabes større rum og frihed til lokale og individuelle løsninger for den ledige. Anbefalingen frigiver tid i jobcentrene og i samtalerne med de ledige til at tale jobformidling, jobsøgning og løntimer, men også til at prioritere mere tid til en håndholdt indsats for udsatte ledige. Derudover kan jobcentrene bruge mere tid på det virksomhedsopsøgende arbejde.

ANBEFALING 2.2.c

Bedre vejledning til borgerne

Jobcentrene skal i øget omfang benytte digital vejledning af ledige om ret og pligt frem for mundtlig vejledning på samtaler, når det fagligt giver mening. Jobcentrene bør generelt have frihed til at give en målrettet og fagligt baseret vejledning og indsats for den enkelte ledige, idet digital vejledning ikke kan erstatte skriftlig vejledning. Forslaget vil frigive tid i samtalerne med de ledige og skal understøtte mere fokus på job og løntimer.

ANBEFALING 2.2.d

Brugerne skal have en stemme – årlig undersøgelse af brugertilfredshed

Der skal løbende gennemføres undersøgelser af brugertilfredsheden med jobcentrenes indsats. Undersøgelsen skal belyse tilfredsheden blandt borgere og virksomheder, der gør brug af jobcentrene. Resultatet af undersøgelsen kan – sammen med de nye resultatmål, som skal erstatte det skærpede tilsyn samt brugen af løntimer som socialpolitisk virkemiddel – fx offentliggøres på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside. Anbefalingen skal understøtte det øgede jobfokus med større frihed til at give en målrettet og individuel indsats til ledige, hvor jobcentrene bliver målt på resultaterne af deres indsats.



ANBEFALING 2.3.a

Mere frihed for de unge – afskaffelse af uddannelsespålægget

Uddannelsespålægget for de unge i kontanthjælpssystemet afskaffes. Uddannelsespålægget medfører et for ensidigt fokus på, at alle unge uanset forudsætninger og motivation som udgangspunkt skal i gang med en uddannelse som vej ind på arbejdsmarkedet. Ikke alle unge motiveres af uddannelse på kort eller lang sigt, og indsatsen skal i højere grad tage udgangspunkt i den unges motivation. Derfor skal nogle unge have mulighed for at gå jobvejen og få en jobrettet indsats. Samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget omdøbes uddannelseshjælp til kontanthjælp.

ANBEFALING 2.3.b

Afskaffelse af aktivitetstillægget til de unge i kontanthjælpssystemet

Aktivitetstillægget til unge afskaffes samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget. Aktivitetstillægget kan fastholde den unge i kontanthjælpssystemet og være en barriere for, at den unge har progression ved at tage løntimer eller påbegynde en uddannelse med SU, som kan være en lavere ydelse end uddannelseshjælp med aktivitetstillæg. Forslaget skal også ses i sammenhæng med anbefaling 2.3.c om nye visitationskategorier, der understøtter jobfokus.

ANBEFALING 2.3.c

Nye visitationskategorier med jobfokus for alle

Visitationskategorierne justeres for at understøtte et klart fokus på job og løntimer for alle, herunder i småjob for udsatte ledige. I dag kan en kontanthjælpsmodtager blive visiteret som enten *jobparat* eller *aktivitetsparat*, mens en uddannelseshjælpsmodtager kan blive visiteret som enten *åbenlyst uddannelsesparat*, *uddannelsesparat* eller *aktivitetsparat*. For at understøtte et større fokus på job og løntimer i jobcentrenes arbejde og for at undgå en stigmatisering af borgeren bør visitationskategorierne justeres, så man fremover visiterer kontanthjælpsmodtagere som *jobklar* eller *jobklar til løntimer*, mens uddannelseshjælpsmodtagere visiteres som *jobklar*, *jobklar til løntimer* eller *uddannelsesklar*. Det giver et klart signal til alle personer i kontanthjælpssystemet om, at målet er at komme i job – også i få timer om ugen. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefaling 2.3.a og 2.3.b om at afskaffe uddannelsespålægget og aktivitetstillægget.

ANBEFALING 2.3.d

Afklaringsret for de mest udsatte

Der indføres en afklaringsret for borgere i kontanthjælpssystemet, der har modtaget forsørgelse i to sammenhængende år. Nogle borgere er langvarigt på ydelser, der egentlig er tænkt som midlertidige. Blandt disse ledige er en del passive i længere perioder, hvor de ikke får nogen indsats. Den anbefalede afklaringsret skal understøtte, at borgeren får den rigtige hjælp og ydelse, og at motivationen for at komme tilbage på arbejdsmarkedet ikke mistes. Anbefalingen skal blandt andet ses i sammenhæng med anbefalingen om afskaffelse af aktivitetstillægget for de unge i kontanthjælpssystemet.



ANBEFALING 2.3.e

Mere fokus på løntimer og lønsedler til udsatte

Der udvikles en ny måling på Jobindsats.dk, som viser brugen af løntimer i de enkelte jobcentre og kommuner. Det skal skabe synlighed og fokus på at bruge job som mål og middel, herunder i sammenhæng med socialområdet.

ANBEFALING 2.3.f

Løntimeberegner

Der udvikles en løntimeberegner, som kan anskueliggøre borgerens gevinst ved at erstatte en time på ydelse med en time i arbejde. For mange borgere er det vanskeligt at overskue, hvad gevinsten er ved at tage et arbejde ved siden af ydelsen. Det kan afholde dem fra at arbejde ved siden af fx kontanthjælpen. Løntimeberegneren skal bidrage til at give borgeren og sagsbehandleren overblik og tryghed om samspillet mellem lønindtægt og ydelse.

ANBEFALING 2.3.g

Forenkling og harmonisering af borgerens planer, så der kun er én plan

Mange udsatte borgere med behov for en tværfaglig indsats har flere planer for deres indsats. Det er u hensigtsmæssigt og bureaukratisk, og kommissionen anbefaler derfor, at borgeren altid kun skal have udarbejdet én plan på beskæftigelsesområdet.

ANBEFALING 2.4.a

Færre målgrupper i beskæftigelsessystemet

Det fremtidige beskæftigelsessystem skal indrettes ud fra et princip om færre målgrupper samt færre og mere ensartede regler på tværs. Beskæftigelsessystemet er karakteriseret ved stor kompleksitet. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at der er et stort antal målgrupper i lovgivningen, hvor der for hver målgruppe gælder særlige regler for ydelser, indhold og omfang af indsats. Både borgere og sagsbehandlere har svært ved at gennemskue reglerne, og der bruges mange ressourcer på at flytte borgere rundt mellem målgrupper og ydelser – kræfter, der kunne bruges på at hjælpe borgere videre.

ANBEFALING 2.4.b

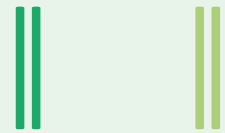
Udfasning af revalideringsordningen

Revalideringsordningen udfases, da det er en dyr og langvarig indsats for en lille målgruppe, hvis indhold i de fleste tilfælde kan dækkes af andre ordninger med samme formål. Anbefalingen bidrager til at reducere antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet og understøtter den korteste vej til arbejdsmarkedet.

ANBEFALING 2.4.c

Et nyt sygedagpengesystem – ingen skal på jobafklaring

Jobafklaringsforløbet udfases, så de syge, der ikke kan få deres sygedagpenge forlænget, bliver i sygedagpengesystemet, men på en reduceret sats. Sygemeldte undgår dermed et ydelsesskift med nye regler og med ny indsats. Anbefalingen understøtter dermed et mere sammenhængende og gennemsigtigt forløb for den enkelte sygemeldte og bidrager til færre målgrupper i beskæftigelsessystemet.



ANBEFALING 2.4.d

Afskaffelse af seniorjobordningen

Seniorjobordningen afskaffes. Ordningen er målrettet en begrænset målgruppe af ledige seniorer, som – hvis de opfylder kriterierne – har ret til et seniorjob i bopælskommunen til overenskomstæssig løn. Ordningen har flere uhensigtsmæssigheder – herunder fastholdelse i offentlig forsørgelse eller støttet beskæftigelse. Samtidig bidrager en afskaffelse af seniorjobordningen til færre målgrupper i beskæftigelses-systemet.

ANBEFALING 2.4.e

Forenkling af databekendtgørelsen

Databekendtgørelsen på beskæftigelsesområdet forenkles på konkrete områder, og derudover igangsættes der et eftersyn for at sanere indberetningskravene ud fra et princip om "need to know". Databekendtgørelsen på beskæftigelsesområdet fastsætter blandt andet, hvilke oplysninger kommuner, a-kasser og andre offentlige myndigheder skal indberette fra deres fagsystemer til Beskæftigelsesministeriet og hvilke oplysninger, der udveksles mellem myndigheder. Sagsbehandlerne i kommunerne oplever imidlertid at bruge meget tid på at registrere og dokumentere beskæftigelsesindsatsen, og at der stilles for mange krav i databekendtgørelsen. Kommissionen anbefaler, at forenklinger kobles op på en ambitiøs målsætning om at reducere 40 pct. af de bestemmelser i databekendtgørelsen, som er rettet mod kommunerne. Endelig vil kommissionen opfordre til, at der kommer fokus på ikke at lave nye regler, der kræver registreringer og indberetninger, og som "stjæler" tiden fra borgeren og jobcentrenes kerneopgave.

ANBEFALING 2.4.f

Analyse af potentiale for større forenklinger

En større analyse af potentialet ved andre markante forenklinger i beskæftigelsesindsatsen igangsættes, fx sammensætning og regler for indhold i de forskellige aktive tilbud til at hjælpe de ledige i job samt en forenkling af kommunikationen med de ledige.

ANBEFALING 2.5

Tilbud om screening til forældre til børn med ordblindhed

Alle forældre til elever, som testes ordblinde i løbet af deres tid i folkeskolen, skal have tilbud om screening og test for ordblindhed. Desuden skal forældrene – for hvem det må være relevant – efterfølgende have tilbud om relevant opkvalificering i form af enten ordblindeundervisning for voksne eller forberedende voksenundervisning. Arbejdsgivere skal i højere grad påtage sig et ansvar for, at ansatte screenes for ordblindhed og andre læsevanskeligheder, så problemerne identificeres, og ansatte kan få den rette støtte eller relevante opkvalificering.

ANBEFALING 2.6.a

Fokus på hverdagsdansk

Indholdet i Danskuddannelse 1 skal justeres, så uddannelsen i højere grad end i dag fokuserer på talt hverdagsdansk.



ANBEFALING 2.6.b

Sprogpraktik

Sprogpraktik skal i større udstrækning være et integreret element i danskuddannelsen.

ANBEFALING 2.6.c

Udvidelse af sprogmakkerordning

Kommunerne skal have mulighed for at etablere en sprogmakkerordning for flygtninge og indvandrere, der er i beskæftigelse, uanset om de pågældende stadig følger danskuddannelse, eller om deres uddannelsesret er ophørt.

ANBEFALING 2.6.d

Fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningsprogrammer

Kommunerne skal have mere fleksible muligheder for at sammensætte et undervisningsprogram til nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

ANBEFALING 2.6.e

Danskuddannelse før voksen- og efteruddannelse

I-kursister skal først have mulighed for at påbegynde danskundervisning i VEU-systemet, når de har deltaget i danskuddannelserne og bestået en afsluttende danskprøve.

ANBEFALING 2.6.f

Refusion til virksomhedsforlagt undervisning

Der indføres statslig refusion på 50 pct. til kommunerne for virksomhedsforlagt danskuddannelse for S-kursister.

ANBEFALING 2.6.g

Forlængelse af uddannelsesretten

S-kursister, som er i beskæftigelse, men endnu ikke har bestået en danskuddannelse, skal kunne få forlænget deres danskuddannelsesret. Uddannelsesretten, som man i dag har i op til fem år, foreslås – efter kommunens konkrete og individuelle vurdering – forlænget, så den bliver op til ti år.

ANBEFALING 2.6.h

Kommunale incitamenter til at flere gennemfører danskuddannelsen

Kommunerne skal have et større incitament til at understøtte, at flere kursister, der er begyndt på en danskuddannelse, også gennemfører uddannelsen – og samtidig har et højere fremmøde undervejs.

ANBEFALING 2.6.i

Ekspertgruppe

Der nedsættes en ekspertgruppe, som skal fokusere på organiseringen og kvaliteten af danskundervisningstilbud til voksne udlændinge.

DEL 3

ANBEFALING 3.1

Flere virksomheder i partnerskaber

Virksomheder landet over skal sammen med kommuner indgå i partnerskaber om at skabe plads – med småjob, fritidsjob, praktikker mv. – til udsatte unge og voksne.

ANBEFALING 3.2

Flere fra civilsamfundet i partnerskaber

Civilsamfundsorganisationer landet over skal sammen med kommuner indgå i partnerskaber om systematisk at bidrage til at hjælpe udsatte unge og voksne.

ANBEFALING 3.3

En ny integrationsgrunduddannelse (igu)

Integrationsgrunduddannelsen udbredes til en væsentlig større målgruppe, indholdet i uddannelsen målrettes gennem fem til syv fagspecifikke retninger, og parterne opfordres til at forhandle en ny lønstruktur for igu-ansatte.

ANBEFALING 3.4.a

Anonymiserede ansøgninger

Der indføres et forsøg, hvor udvalgte statslige myndigheder i første fase af rekrutteringsprocessen – frem til første samtale – har en anonymiseret proces, hvor køn, navn, etnicitet mv. ikke fremgår af ansøgninger og CV.

ANBEFALING 3.4.b

Minimum én ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale

Der indføres et forsøg for statslige stillingsopslag, hvor der stilles krav til arbejdsgiver om at indkalde minimum én kvalificeret ansøger med indvandrerbaggrund til jobsamtale.



Vil du vide mere?

reformkommissionen.dk

NYE REFORMVEJE 3

Udgivet af REFORMKOMMISSIONEN

Maj 2023

ISBN: 978-87-973190-6-2 (tryk)

ISBN: 978-87-973190-7-9 (web)

Design: BGRAPHIC

Illustrationer: Tanke-streger

Tryk: Stibo A/S

