

Notat

Dato 26. april 2017

MLJ + HEN

Side 1 af 18



Dansk Socialrådgiverforening

faglig handlekraft

Forslag til forenkling af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Indhold:

Forord: Det er nødvendigt at forenkle beskæftigelsessystemet

Resumé af DS' forslag

- 1. Sammenhæng mellem Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og Serviceloven**
- 2. Afbureaukratisering: Et opgør med detailstyringen**
- 3. Struktur**
- 4. Forenkling af målgrupper**
- 5. Et styrket uddannelsesfokus**
- 6. Forenkling af tilbudsviften**
- 7. Kompetence til rehabiliteringsteam og borgerens sagsbehandler**
- 8. Friere muligheder for hjælpemidler og befordring**
- 9. Refusion for indsatser**



Forord

Det er nødvendigt at forenkle beskæftigelsessystemet

Beskæftigelsessystemet har i årevis været i politikernes søgelys. Både fordi det er en vigtig samfundsopgave at sikre, at så få som muligt er arbejdsløse i længere tid, men også fordi systemet er dyrt.

Således har skiftende ministre og folketing søgt at styre området via reformer, tiltagende kontrol og procesregulering. Hver gang en "sag" er kommet i offentlighedens søgelys – alt fra "Dovne Robert" til dokumentation af "meningsløs aktivering" - har politikerne og andre aktører krævet mere styring.

De nye styringskrav, reformer, ny lovgivning og diverse pakker har bygget ovenpå det eksisterende system uden at ændre på styringslogikken. Det har bevirket, at vi i dag har en 30.000 sider lang lovgivning, der indeholder tung procesregulering, 80 undermålgrupper i LAB og registrerings- og dokumentationskrav, der betyder, at vi socialrådgivere i dag bruger 80 procent af vores tid på bureaukrati og kun 20 procent på samtaler og direkte samarbejde med borgerne.

Samtidig har der været en tendens til, at man fra centralt politisk hold har forsøgt at styre praksis på beskæftigelsesområdet via refusioner til kommunerne. Først var aktivering "det nye sort", der blev tilgodeset refusionsmæssigt op igennem nullerne. Det blev afløst af en nærmest blind tillid til løntilskud, som blev fulgt af kvotekrav til kommunerne, og i de seneste par år har det været virksomhedspraktik og beskæftigelsesforløb, der har udløst refusion fra staten.

Hver for sig – og anvendt rigtigt – kan indsatserne ovenfor være ganske fornuftige. Problemet er blot, at hvis man gør viften af tilbud for smal og ensrettet, så bliver det svært at møde den enkelte borgers behov. Sammen med de utallige kontrol- og proceskrav er det medvirkende til, at borgerne alt for ofte oplever systemet som meningsløst – fordi de simpelthen ikke får den hjælp, de har brug for.

En anden konsekvens er, at medarbejderne i systemet ikke oplever, at deres faglighed anvendes til fulde, og at de skal iværksætte forløb, de for ofte selv vurderer ikke vil hjælpe borgeren. Det skaber frustration og en oplevelse af arbejdet som meningsløst, hvilket slider på arbejdsglæden og arbejdsmiljøet, så medarbejdernes potentiale ikke udnyttes optimalt.

Sidst men ikke mindst er beskæftigelsessystemet præget af en manglende erkendelse af, at de borgere, der har brug for hjælp til at komme i arbejde, ofte har andre problemer end ledighed. Det gælder de aktivitetsparate såvel som de jobparate. Derfor har det helt afgørende samarbejde mellem beskæftigelsessystemet, sundhedssystemet, uddannelsessystemet og socialforvaltningen i dag alt for trange kår.



En forenkling er blot første skridt...

Hvis vi skal skabe en mere effektiv, sammenhængende og meningsfuld beskæftigelsesindsats, kræver det nytænkning på en lang række områder. Erfaringer fra flere danske kommuner viser nu, at det betaler sig – både menneskeligt og økonomisk – at investere i en helhedsorienteret indsats og lavere sagstal, der giver tid til samarbejdet med borgeren og et udvidet samarbejde med andre sektorer og det lokale erhvervsliv. I disse kommuner ligger en række gode eksempler til efterfølgelse og videreudvikling.

I dette notat giver vi alene et bud på *en forenkling* af beskæftigelsessystemet. Notatet forholder sig til den nuværende lov og den igangværende proces med revision af LAB. Udspillet kan således ikke stå alene, men skal ses som et første skridt på vejen. De næste skridt bliver, at vi kommer med bud på nye indsatser og ideer til nytænkning af flere dele af beskæftigelsessystemet.

Vi håber, at vores forslag til forenklinger kan inspirere den forestående revision af LAB og stiller naturligvis vores viden, erfaringer og sparring til rådighed.

God læselyst.

Majbrit Berlau,
Formand for Dansk Socialrådgiverforening



Resumé af DS' forslag

DS foreslår følgende konkrete ændringer for at forenkle beskæftigelseslovgivningen:

1. *Sammenhæng mellem LAB og Serviceloven (SEL)*
 - Der bør systematisk arbejdes på at sikre en tværgående koordinering af indsatser efter LAB og SEL for borgere med sammensatte problemer.
 - Formålsparagraffer i de to love bør sammentænkes.
 - Mål og begreber bør sammentænkes, og der bør skabes et fælles sprog om habilitering og rehabilitering.
 - Processer og tidsfrister i de to lovgivninger må ikke kollideres
 - Der bør indføres én fælles plan for borgeren.
 - Tydelig ansvarsplacering for koordinering og fastholdelse af den fælles plan.

2. *Afbureaukratisering: et opgør med lovens detailstyring*
 - Kontaktforløbet bør nytænkes som et 'job- og uddannelsesforløb'.
 - Der bør kun være minimumskrav til antallet af samtaler i løbet af et år, og den enkelte sagsbehandler kan så i samarbejde med borgeren fastlægge tidspunkt og indhold.
 - Der bør være plads til et fagligt skøn i forhold til ret og pligt til tilbud, så de kan placeres, hvor det er fagligt mest relevant i borgerens forløb.
 - Der bør være ret til tilbud fra 1. ledighedsdag ud fra tildelingskriterierne i loven, og pligt til et tilbud bør indtræde efter 3 måneder for ikke-forsikrede.
 - Der bør kunne planlægges ubrudte forløb ud over målgruppeskift.
 - Rådighedsvurderingerne for udsatte borgere og unge under 25 år bør foretages på baggrund af et socialfagligt skøn.
 - Kommunikation vedrørende rådighed og sanktion bør gennemtænkes og forenkles.
 - Der bør være en bedre sammenhæng mellem ydelsesenhed og jobcenter.

3. *Struktur*
 - Den enkeltes rettigheder og pligter samt rådighed og sanktion bør være anført under målgruppen.
 - Kontaktforløbet bør have to underafsnit om forsikrede- og ikke forsikrede ledige.
 - De beskæftigelsesfremmende tilbud bør deles i to afsnit, et om beskæftigelsestilbud for alle og et om særlig beskæftigelsesindsats.

4. *Forenkling af målgrupper*
 - Der skal kun være fem målgrupper.
 - Som udgangspunkt skal alle mødes som jobparate. Hvis det viser sig, at de har problemer, som gør, at de ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet umiddelbart, så skal de visiteres som aktivitetsparate og have en indsats i forhold til deres problemer.



- Det skal gøres obligatorisk for kommunerne at oprette ungeenheden uden for jobcenteret for unge mellem 15-25 år.

5. *Et styrket uddannelsesfokus*

- Der bør generelt være et stærkt uddannelsesfokus i LAB.
- Bestemmelserne om revalidering samles og flyttes fra LAS til LAB.
- Revalideringsbestemmelserne bør ændres, så Ankestyrelsens principafgørelser 227-09 og 208-09, ikke længere blokerer for, at revalideringsparagrafferne også benyttes til omskoling.
- Betalingsloven om betaling for uddannelse under revalidering bør afskaffes.
- Mentorstøtte skal kunne gives som 'efterværn' eller ubrudt støtte i sammensatte forløb, fx til borgere, der har påbegyndt ordinært arbejde.

6. *Forenkling af redskabsviften*

- LAB bør have en klar og tydelig tilbudsvifte, hvor rækkefølgen afspejler proportionalitetsprincippet.
- Der bør være et nyt overordnet afsnit om særlig beskæftigelsesindsats.
- "Vejledning og opkvalificering" bør ændres til "Opkvalificering".
- Redskabsviften bør udvides med nye kapitler:
 - Uddannelsesrettede tilbud
 - Revalidering
 - Arbejdsfastholdelse
 - Arbejdsrettet rehabilitering (ressourceforløb og jobafklaringsforløb).

7. *Forenkling af regler og processer i rehabiliteringsteamet*

- Rehabiliteringsteamet skal have reel beslutningskompetence om hovedlinjerne for indholdet i ressourceforløbet.
- Sagsbehandleren skal have ret til at indstille til rehabiliteringsteamet.

8. *Mulighed for hjælpemidler og befordring*

- Der skal sikres mulighed for at bevillige hjælpemidler og befordring efter en konkret vurdering i forhold til, om det kan hjælpe borgere tilbage på arbejdsmarkedet.

9. *Refusion på indsatser*

- Ensretning og forenkling af refusionen på indsatserne.
- Investeringsdagsordenen bør fremmes.



1. Sammenhæng mellem Lov om en aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB) og Serviceloven (SEL)

DS håbede, at man i forbindelse med revisionen af SEL ved 'voksenreformen' benyttede muligheden for at sikre en bedre sammenhæng mellem de to lovgivninger, som anvendes i forhold til en stor fællesmængde af borgere. Det skete desværre ikke.

Borgere med sammensatte problemer vil ofte have behov for, at der arbejdes samtidigt og koordineret med indsatser fra de to lovkomplekser. Et tilbud efter SEL kan være medvirkende til, at borgeren nærmer sig arbejdsmarkedet, og en indsats efter LAB kan hjælpe med at overkomme sociale problemer. Ofte er det ikke muligt at arbejde med tilbud efter LAB i forhold til aktivitetsparate borgere, før tilbud fra SEL har været i spil. Fx kan en kontanthjælpsmodtager have stærkt brug for bostøtte efter SEL, før et beskæftigelsesrettet tilbud giver mening. I dag skal bostøtten først bevilges af socialforvaltningen, og jobcenteret kan have meget lidt at stille op, før det er sket. Tilsvarende kan tilbud efter LAB have stor betydning for, at forløb efter SEL kan få effekt. Det er derfor vigtigt med et tæt samspil mellem disse indsatser.

Der skal dog fortsat skelnes mellem indsatsen fra de to love. Fx skal mentorindsats i LAB ikke gøre det ud for bostøtte eller støtte-kontaktperson i SEL. Indsatsen i LAB gives på andre betingelser, med et andet formål og har ofte en anden varighed end indsatsen via SEL. Samtidig er der refusion på mentorer efter LAB, hvilket kan få kommuner til at bruge dem i situationer, hvor de burde bruge tilbud efter SEL – som der ikke er refusion på. Man skal fastholde tilbud efter SEL, når det er fagligt korrekt, og så sikre en tæt koordinering med øvrige tilbud. Arbejdet med aktivitetsparate borgere efter LAB kræver generelt et samspil med tilbud i øvrige love og hermed med andre forvaltninger og deres medarbejdere. Det bekræftes i høj grad af udviklingsprojekterne i de 10 kommuner, der har været med i STARs projekt 'Helhedsindsats for udsatte familier', der sluttede med udgangen af 2016.

Gennemskrivningen af LAB bør derfor åbne for et bedre tværsektorielt samarbejde om lovens målgrupper.

Det er centralt at arbejde med én fælles, overordnet plan for borgeren. Der er i dag mange planer defineret i forskellige love, som ikke er koordinerede – i værste fald er de i direkte modstrid med hinanden. Der bør skabes et samlet overblik over planerne og igangsættes en revision af de relevante love for at sammentænke dem. Enten ved at ændre i de enkelte love, så planerne kan arbejde bedre sammen, eller ved at lave en overordnet plan på tværs af lovene. Det bør samtidig afklares, hvem der skal have koordineringsansvaret i planen.

I gennemskrivningen af LAB bør der indarbejdes en forpligtelse til at lave en fælles plan med de øvrige forvaltninger for aktivitetsparate borgere. Planen kan svare til rehabiliteringsplanen, dog uden at skulle godkendes i rehabiliteringsteamet. En tilsvarende forpligtelse skal indskrives i SEL, så både SEL og LAB er forpligtet på en fælles plan som en fælles opgave. Ressourceforløb skal også kunne genfindes i SEL, så det



er tydeligt, at indsatser efter denne lov er centrale elementer i det rehabiliteringsforløb, som et ressourceforløb skal være.

I den forbindelse er det dog vigtigt at være opmærksom på forskellene mellem LAB og SEL. LAB er mere resultat- og målstyret, mens en indsats efter SEL kræver, at borgeren eller en relateret til denne kan være med til at definere og italesætte behovet for en indsats. Det kan medføre, at indsatser fra LAB i praksis bliver de primære, fordi borgeren har pligt til at deltage i dem, selvom indsatser fra SEL måske ville være bedre for borgeren.

En anden forskel er, at LAB har arbejdsevne som "rettesnor", og SEL har funktionsevne. De to principper kan i praksis kolliderer. Borgeren kan godt have nedsat funktionsevne, men stadig have arbejdsevne. Derfor er borgeren ikke nødvendigvis berettiget til noget efter LAB, selvom vedkommende er berettiget til indsats efter SEL. Funktionsevne og arbejdsevne er ikke det samme og DS mener ikke, at der skal sigtes mod at sammensmelte de to begreber, da der er behov for begge. Men man må være opmærksom på de forskellige udgangspunkter og de udfordringer, det kan give.

Det er svært at realisere en tværgående habilitering (fx af unge, som ikke kan klare sig selv i voksenlivet) eller rehabilitering med én plan, koordinerende sagsbehandler, rehabiliteringsteam, ressourceforløb osv., hvis de love, der skal understøtte en tværgående indsats, ikke er orienteret mod hinanden. Mål og begreber bør på tværs af lovene sammentænkes, og det samme bør formålsparagrafferne. Man må også undgå, at processer og tidsfrister i lovene kolliderer. DS mener, at begreber om habilitering eller rehabilitering så vidt muligt bør være fælles for SEL og LAB, og at både formålsparagrafferne og de konkrete formuleringer i de to love bør sammentænkes.

Det vil generelt være relevant at skabe ensartede begreber om habilitering og rehabilitering mellem de forskellige forvaltninger. Man kan udarbejde fælles definitioner og tværgående vejledninger, som kan sikre et fælles sprog og en fælles forståelse af opgaverne. FTF og LO har i et notat¹ til Carsten Koch-udvalget om Arbejdsrettet rehabilitering, der havde professor Claus Vinther Nielsen som forfatter, i detaljer beskrevet, hvordan skabelse af fælles begreber og sprog vedrørende rehabilitering kan fremmes.

Opsummering

- Der bør systematisk arbejdes på at sikre tværgående koordinering af indsatser efter LAB og SEL for borgere med sammensatte problemer
- Formålsparagraffer i de to love bør sammentænkes
- Mål og begreber bør sammentænkes, og der bør skabes et fælles sprog om habilitering og rehabilitering.
- Processer og tidsfrister i de to lovgivninger må ikke kolliderer
- Der bør indføres én fælles plan for borgeren

1



- Tydelig ansvarsplacering for koordinering og fastholdelse af den fælles plan.

2. Afbureaukratisering: et opgør med detailstyringen

LAB kan med fordel afbureaukratiseres ved, at der i stedet for stive regler åbnes for et fagligt skøn af, hvad der er behov for i den konkrete situation. Særligt lovens detailstyring skaber unødigt bureaukrati. Dens mange tidsfrister er ofte ikke meningsfulde for arbejdet med de ledige, og overholdelsen af dem æder tid og ressourcer. Detailstyringen bør derfor opblødes, så der bliver mere tid til kerneopgaven med at få de ledige i arbejde.

Det individuelle kontaktføreløb

Detailstyringen er særligt udtalt i kapitel 7 om det individuelle kontaktføreløb, hvor der er en lang række faste tidsfrister. Tidsfristerne for samtalerne er ikke altid meningsfulde for arbejdet med de ledige, men de bliver alligevel styrende fremfor lovens intentioner, borgernes behov, et individuelt forløb og et fagligt skøn.

Kontaktføreløbet bør nytænkes som et 'job- og uddannelsesforløb', og de stive regler om møder og tidsfrister bør ændres til enkle minimumskrav om antallet af samtaler, som den enkelte sagsbehandler i samarbejde med borgeren kan fastlægge efter hvornår, de giver mest mening for at bringe borgeren nærmere uddannelse og job. I dag oplever nogle borgere, at samtalerne er stressende og nytteløse, fordi de ikke bringer dem videre mod det. DS mener, at man bør lade reglerne for samtaler for aktivitetsparate gælde for samtlige målgrupper i loven. Der skal så afholdes mindst fire samtaler inden for 12 måneder, der kan placeres efter den enkeltes behov. Det vil være mere meningsfuldt for indsatsen og gøre loven mere overskuelig, når samme regler for samtaler gælder for samtlige målgrupper.

Ret og pligt til tilbud

Detailstyringen er også udbredt i kapitel 16 om ret og pligt til tilbud. Reglerne er i dag vanskelige at arbejde med, da de varierer meget i forhold til målgrupper og undermålgrupper, herunder aldersgrupper.

Derfor er det også her oplagt at bløde detailstyringen op. Der bør gives mere plads til et fagligt skøn i forhold til ret og pligt-tilbud, så de kan placeres i borgerens forløb, hvor det er mest relevant og passer med borgerens øvrige aktiviteter (fx behandlingsforløb, forløb i socialforvaltningen med tilbud efter SEL mv.). Det vil sikre bedre koordinering i borgerens forløb og en mere meningsfuld indsats. Samtidig vil effekten af det enkelte forløb blive bedre, da det vil kunne sammentænkes med andre tilbud til borgeren, så der kan skabes positive synergieffekter.



I dag kan tilbud ikke række ud over fx den dato, hvor en person er berettiget til dagpenge (jf. LAB § 24). DS mener, at der skal kunne planlægges sammenhængende forløb ud over målgruppeskift, hvis det kan medvirke til, at borgere kommer godt gennem rehabiliteringsforløb og nærmere et job.

I stedet for de mange forskellige perioder for, hvornår en borger har ret og pligt til tilbud, bør borgeren fra første dag i sit ledighedsforløb have ret til at påbegynde tilbud, og kommunen bør have pligt til at give tilbud ud fra tilbudsviften og de tildelingskriterier, der ligger i den. Pligten til at deltage i tilbud bør indtræde efter en periode på tre måneder for ikke-forsikrede og seks måneder for dagpengemodtagere. Det er også vigtigt, at de tre og seks måneder ikke bliver tom ventetid, hvor der ikke bliver sat noget i værk.

Rådighedsreglerne

Det skal stå fuldstændig klart, hvordan rådighedsreglerne skal forvaltes, og hvilke betingelser og konsekvenser, der er vedrørende rådighed.

Der bør generelt kun foretages en rådighedsvurdering for udsatte borgere, hvis socialrådgiveren vurderer, at der er behov for det. Rådighedsvurderingerne for udsatte borgere og unge under 25 år bør foretages på baggrund af et fagligt skøn. Rådighedsreglerne for jobparate borgere skal være, som de er i dag.

Rådighedsvurderingen skal ske efter et socialfagligt skøn, bl.a. fordi sanktioner over for borgere med flere og komplekse problemer kan være kontraproduktive eller direkte skadelige. De kan bringe borgerne længere væk fra arbejde eller uddannelse og skabe konflikter og modstand mod de ændringer, borgerne skal igennem i deres liv. Rådighedsvurderingen og eventuelle sanktioner skal i stedet medvirke til, at de kommer nærmere disse afgørende elementer i et menneskes liv.

Al kommunikation vedrørende rådighed og sanktion skal gennemtænkes og forenkles. I dag kan borgerne ofte ikke forstå de meget komplicerede og formelle breve om det. Der bør i langt højere grad kommunikeres personligt ved en direkte dialog, og ellers med telefon eller SMS. De breve, der skal skrives, bør efter forenklingen af reglerne kunne skrives af sagsbehandleren selv i et letforståeligt sprog. Det vil være en styrkelse af den processuelle retssikkerhed.

Det er vigtigt, at der åbnes for en bedre sammenhæng mellem ydelsesenheden og jobcenteret. I dag er de alt for adskilte, hvilket er med til at komplicere vurderinger og afgørelser om rådighed for både borger og sagsbehandler.

Opsummering

- Kontaktforløbet bør nytænkes som et 'job- og uddannelsesforløb'
- Der bør kun være minimumskrav til antallet af samtaler i løbet af et år, og den enkelte sagsbehandler kan så i samarbejde med borgeren fastlægge tidspunkt og indhold



- Der bør være plads til et fagligt skøn i forhold til ret og pligt til tilbud, så de kan placeres, hvor det er fagligt mest relevant i borgerens forløb
- Der bør være ret til tilbud fra første ledighedsdag ud fra tildelingskriterierne i loven, og pligt til et tilbud bør indtræde efter tre måneder for ikke-forsikrede
- Der bør kunne planlægges ubrudte forløb ud over målgruppeskift
- Rådighedsvurderingerne for udsatte borgere og for unge under 25 år bør foretages på baggrund af et socialfagligt skøn
- Kommunikation vedrørende rådighed og sanktion bør gennemtænkes og forenkles
- Der bør være en bedre sammenhæng mellem ydelsesenhed og jobcenter.

3. Struktur

LAB fremstår i dag med en masse knopskydninger og en ulogisk rækkefølge mellem afsnit, kapitler og paragraffer som resultat af evindelige lovændringer. Eksempelvis handler kapitel 12 både om virksomhedspraktik og ressourceforløb og § 75 strækker sig over to afsnit, fem kapitler og paragrafnumre fra § 75a til § 75å. Opbygningen giver ikke mening og er svær at navigere i og gennemskue for både borgere og sagsbehandlere. Det har alvorlige konsekvenser for borgerens faktiske retssikkerhed. En sanering og forenkling af lovttekstens struktur er derfor yderst vigtig.

DS foreslår en ny opbygning og struktur for LAB:

- Formål
- Målgrupper
 - Rettigheder og pligter
 - Rådighedsforpligtelse og sanktioner
- Kontaktforløb ('Job- og uddannelsesforløb')
 - Forsikrede ledige
 - Ikke-forsikrede ledige
- Min plan
- Tilbud om beskæftigelsesindsats for alle grupper
 - Arbejdsfastholdelse
 - Uddannelsesrettede tilbud
 - Opkvalificering
 - Virksomhedsforløb
 - Mentorer
 - Løntilskud
- Tilbud om særlig beskæftigelsesindsats
 - Revalidering
 - Fleksjob
 - Arbejdsrettet rehabilitering: Ressourceforløb og jobafklaring
 - Førtidspension



Efter de nævnte afsnit kan lovens bestemmelser om indsatsen overfor virksomhederne, om digital kommunikation, om tillægsydelser samt om øvrige bestemmelser sættes ind.

Borgernes rettigheder og pligter samt rådighedsforpligtelser og sanktioner samles under hver enkelt målgruppe. Det vil gøre det lettere for borgerne at se de krav, der stilles til dem, og de rettigheder, de har.

Afsnittet om kontaktføreløbet deles op i to underafsnit, et om kontaktføreløbet for de forsikrede ledige og et for de ikke-forsikrede.

De beskæftigelsesfremmende tilbud samles i to afsnit: et om tilbud om beskæftigelsesindsats for alle grupper og et om særlig beskæftigelsesindsats for de borgere, som ikke vurderes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, og som ikke kan profitere af de almindelige beskæftigelsesfremmede tilbud. Begge afsnit skal gøres let forståelige, så både borgere og sagsbehandlere kan danne sig et overblik over hvilke beskæftigelsesfremmende tilbud, der er tilgængelige.

Opsummering:

- Den enkeltes rettigheder og pligter samt rådighed og sanktion bør være anført under målgruppen
- Kontaktføreløbet bør have to underafsnit om forsikrede og ikke-forsikrede ledige.
- De beskæftigelsesfremmende tilbud bør være i to afsnit: et om beskæftigelsestilbud for alle og et om særlig beskæftigelsesindsats.

4. Forenkling af målgrupper

Der er i dag 14 forskellige målgrupper i LAB (§2, stk.1-14), som typisk er defineret ud fra borgerens ydelse. Herudover er borgerens alder samt den indsats, borgeren skal have, bestemmende for målgruppeplaceringen. Det er årsag til, at der eksisterer så mange målgrupper. Det er afgørende, at der sker en forenkling af målgrupperne, så der bliver væsentligt færre.

Mange af LABs målgrupper har samme karaktertræk og skal derfor have ens lignende indsatser. Det er derfor oplagt at samle de ledige i nogle mere klare og forenklede målgrupper. Omdrejningspunktet bør være indsats og alder fremfor ydelse, som det typisk er i dag.

DS forslår fem hovedgrupper:

- Dagpengemodtagere
 - Sygedagpengemodtagere
- For kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne tre grupper:
- Jobparate



- Unge mellem 15 og 25 år. Herunder unge under 18 år, som har behov for en indsats efter LAB
- Aktivitetsparate over 25 år.

Sygedagpengeloven vil ikke blive uddybet yderligere i dette notat, men målgruppen er nævnt for at synliggøre, at DS mener, at der fortsat skal være en selvstændig målgruppe for modtagerne af sygedagpenge.

Ungemålgruppe

DS mener, at det er vigtigt at have en samlet ungemålgruppe. Der skal ikke sættes en label i panden på de unge om, at de er 'ikke-uddannelsesparate'. Alle unge bør mødes som unge, der kan komme i gang med en uddannelse, de skal ikke få en oplevelse af, at de ikke kan uddanne sig og derfor tidligt bliver en del af 'systemet'. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6.2 giver mulighed for at oprette særlige ungeenheder i kommunerne for udsatte unge mellem 15 og 30 år, som kan give en særlig og velkoordineret indsats til alle disse unge på vejen til uddannelse. Indsatsen skal kunne omfatte både sociale problemer, uddannelse, helbred mv. Bestemmelsen er ikke obligatorisk for kommunerne, selvom en del kommuner arbejder med at opbygge sådanne enheder. DS mener, at alle kommuner skal gøre det.

En ungeenhed bør ikke ligge i forbindelse med jobcentret, men eventuelt knyttet til en uddannelsesinstitution, en kulturinstitution eller et andet sted, som giver mening. Dermed kan de unge i ungeenheden få kontakt med andre unge, som de kan identificere sig med, og de kan lære at færdes i et andet miljø. Så vil det ikke være fremmed for dem, når de selv er klar til at starte på en uddannelse eller i beskæftigelse.

For anbragte unge skal der være et udbygget samarbejde vedrørende 17,5 års mødet, der skal planlægge indsatsen, når de er fyldt 18. Det skal der også være i forhold til efterværn, så der bliver en optimal overgang fra skole og børneforsorg til alle de tilbud efter voksenbestemmelserne, som de unge skal kunne trække på. Tilsvarende skal der være et tæt samarbejde, når en ung handicappet nærmer sig 18 år og er ved at blive myndig og skal over i voksen-handicapforvaltningen.

Den nuværende ydelsesstruktur gør det nødvendigt, at der, på trods af målet om forenkling og en samlet ungemålgruppe, fortsat skelnes mellem unge, som kan honorere et uddannelsespålæg, og unge, som har behov for en længerevarende indsats, før de kan gennemføre en uddannelse eller komme i job. En skelnen mellem de to grupper er nødvendig, fordi den gruppe unge, der har behov for en længerevarende indsats, fortsat skal have aktivitetstillæg, da en ydelse på SU-niveau er meget svær at leve for i længere tid, uden mulighed for SU-lån og opsupplering via arbejde, ikke mindst fordi disse unge også ofte har udgifter til medicin på grund af helbredsproblemer.

Visitation

DS forslår, at alle borgere over 25 år som udgangspunkt bliver mødt som jobparate, og i samarbejde med sagsbehandlere får lagt en plan for at komme varigt tilbage på arbejdsmarkedet. Hvis borgeren har problemer ud over ledighed, som betyder at vedkommende ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet og ikke kan profitere af de



almindelige tilbud, så må borgeren vurderes som aktivitetsparat, og så skal der gennemføres en indsats, der så vidt muligt kan afhjælpe disse problemer. Nogle borgere vil dog ud fra en faglig vurdering umiddelbart kunne vurderes aktivitetsparate, hvis der er et tidligere kendskab til dem, og hvis det er åbenlyst, at de ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet. F.eks. på grund af helbredsproblemer, sociale problemer eller nedsat funktionsevne.

Opsummering:

- Der skal kun være fem målgrupper
- Som udgangspunkt skal alle mødes som jobparate. Hvis det viser sig, at de har problemer, som gør, at de ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet umiddelbart, så skal de visiteres som aktivitetsparate og have en indsats i forhold til deres problemer
- Det skal gøres obligatorisk for kommunerne at oprette en ungeenhed uden for jobcenteret for udsatte unge mellem 15-25 år.

5. Et styrket uddannelsesfokus

Det er afgørende, at LAB indeholder et stærkt uddannelsesfokus, da det ofte også er manglende kompetencer, der afholder aktivitetsparate fra at komme i job. De seneste beskæftigelsesreformer (særligt kontanthjælpsreformen) indeholder også et markant uddannelseskraft, som bør fremgå tydeligere i LAB.

Lovgivningen bør indeholde flere redskaber vedrørende kompetencegivende uddannelse til ledige langt fra arbejdsmarkedet, og barrierer i lovgivningen ift. uddannelse for denne gruppe skal fjernes. Gennemskrivningen af LAB bør sikre et styrket uddannelsesfokus i indsatsen.

Reglerne om revalideringsindsatsen flyttes til LAB

Revalidering har igennem årene givet utroligt gode resultater, når ledige med nedsat arbejdsevne skal ind på/tilbage til arbejdsmarkedet. For de borgere, hvis arbejdsevne er nedsat på grund af psykiske, somatiske eller sociale udfordringer, er revalidering en central mulighed for at få en uddannelse. Revalidering skal kompensere borgerne, så de ligestilles med borgere, som ikke har de nævnte problemer.

Revalidering har dog som redskab været markant faldende siden Ankestyrelsens principafgørelser 227-09 og 208-09 i 2009. I begge afgørelser blev det vurderet, at borgerne på baggrund af kompetencer, de allerede havde, kunne tage et andet arbejde og dermed ikke havde brug for revalidering.

DS mener, at reglerne om indsatsen i revalidering skal flyttes fra LAS til LAB. DS vil i denne forbindelse understrege, at der er brug for at tydeliggøre hele regelsættet om revalidering, så ordningen bliver mere tilgængelig og operationel. DS er i gang med at udarbejde et udspil til, hvordan det kan ske. Udspillet foreslår bl.a., at revalidering



bliver et selvstændigt kapitel i den samlede tilbudsvifte på lige fod med kapitlerne om opkvalificering, virksomhedspraktik, løntilskud mv., som det også fremgår ovenfor. DS vil samtidig foreslå, at lovgrundlaget ændres, så de nævnte principafgørelser (227-09 og 208-09), der siden 2009 har indskrænket brugen af revalidering, ikke længere blokerer for, at revalideringsparagrafferne også kan anvendes til omskoling.

Lov om betaling for visse uddannelsesaktiviteter i forbindelse med Lov om aktiv beskæftigelsesindsats m.m. (Betalingsloven) spænder i praksis ben for uddannelsesindsats efter LAB. Loven betyder, at kommunerne skal betale for uddannelse for ledige, som for unge på SU er statsfinansieret. Det gør det meget dyrt for kommunerne, at borgere deltager i uddannelse, mens de er ledige og modtager en ydelse fra kommunen. Det afholder i nogle tilfælde kommunerne fra at bevilge kompetencegivende uddannelse, herunder revalidering. Denne uhensigtsmæssige betaling bør fjernes i tilknytning til gennemskrivningen af LAB.

Mentorstøtte

Mentorstøtte er et vigtigt redskab på linje med fx opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud. I nogle tilfælde vil mentorstøtte være den eneste indsats for aktivitetssparate kontanthjælpsmodtagere, i andre tilfælde kan den være et understøttende redskab, det afhænger af den sammenhæng, det bruges i.

DS mener, at det skal være muligt at bevilge mentor som sektoroverskridende og ubrudt støtte til alle, som fx har behov for støtte også i en periode efter, at de er kommet i ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Mentor kan dermed være en form for 'efterværn' og en ubrudt støtte i sammensatte forløb, og den kan være afgørende for, at borgere kan fastholde arbejde eller uddannelse.

Mentorstøtte vil som nævnt ovenfor kunne kombineres med fx bostøtte, misbrugsbehandling eller anden indsats efter SEL, som kan være en nødvendig hjælp til borgere, der har svært ved at få deres liv til at hænge sammen. Det gælder ikke mindst unge, som skal habiliteres til et voksenliv, som de ikke har fået forudsætninger for at fungere i. Mentorstøtten skal så fokusere på støtte i forhold til arbejde eller uddannelse, og den vil skulle indgå i en samlet vifte af tilbud, der kan tilbyde en nødvendig habilitering for disse unge, der kan omfatte fx personlig hygiejne, struktur i hverdagen, daglige færdigheder i hjemmet, netværksdannelse etc.

Opsummering

- Der bør generelt være et stærkt uddannelsesfokus i LAB
- Bestemmelserne om revalidering bør samles og flyttes fra LAS til LAB
- Revalideringsbestemmelserne bør ændres, så Ankestyrelsens principafgørelser (227-09 og 208-09), ikke længere blokerer for, at revalideringsparagrafferne også benyttes til omskoling
- Betalingsloven om betaling for uddannelse under revalidering bør afskaffes
- Mentorstøtte bør kunne gives som 'efterværn' eller ubrudt støtte i sammensatte forløb, fx til borgere, der har påbegyndt ordinært arbejde.



6. Forenkling af tilbudsviften

Tilbuddene i LAB beskrives i kapitel 8-13. Disse kapitler er præget af lovens mange knopskydninger, og rækkefølgen er ikke meningsfuld. Hertil kommer, at en række af intentionerne med beskæftigelsesindsatsen, som er defineret i de seneste års beskæftigelsesreformer, ikke fremgår af lovgivningens opbygning. En ambition i forenklingen af LAB må derfor være at lave en klar og tydelig tilbudsvifte.

Det er vigtigt, at rækkefølgen af tilbud afspejler proportionalitetsprincippet, som betyder, at "forvaltningsmyndigheden er forpligtet til at vælge den mindst indgribende reaktion eller foranstaltning i de tilfælde, hvor forvaltningen har et valg mellem flere reaktioner eller foranstaltninger til at opnå det ønskede resultat" (Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område). Borgeren skal have det rette tilbud fra start, og det vil være et fagligt skøn, hvad den på en gang mindst indgribende og rette indsats vil være. Proportionalitetsprincippet må således ikke misforstås sådan, at mindre indgribende indsatser skal være afprøvet, før mere omfattende indsatser iværksættes, hvis det er den faglige vurdering, at en mere omfattende indsats er den rette. Ellers vil det betyde tab af tid, og det vil ofte opleves meningsløst,

LAB bør skelne mellem konkrete tilbud, der kan gives til alle målgrupper, og særlige forløb med en særlig pakke af indsatser, hvor der samtidig ændres forsørgelsesgrundlag, fx ressourceforløb, jobafklaringsforløb og fleksjob.

Paletten af tilbud skal kunne anvendes på tværs af målgrupper. Men loven skal tage højde for, at tilbuddenes indhold, varighed, placering i forløbet mv. naturligt varierer efter, hvilken målgruppe tilbuddet gives til. Det er ikke muligt at ensrette tilbuddene, der må være fleksibilitet i dem, så de både vil kunne rumme langvarige kontant-hjælpsmodtagere langt fra arbejdsmarkedet og forsikrede ledige, når de er relevante for de pågældende borgere.

DS foreslår konkret, at den eksisterende redskabsvifte udvides med følgende kapitler/redskaber:

- Arbejdsfastholdelse (eksisterende bestemmelser om arbejdsfastholdelse fra LAB)
- Uddannelsesrettede tilbud
- Revalidering (bestemmelserne om revalidering fra LAS)
- Arbejdsrettet rehabilitering (ressourceforløb og jobafklaringsforløb).

De nye kapitler sættes ind i loven som skitseret i afsnit 3 om struktur.

Redskabet "Vejledning og opkvalificering" skal samtidig ændres til at hedde "Opkvalificering". Vejledning ligger implicit i kontaktføreløbet og generelt i alle redskaberne og bør derfor ikke nævnes eksplicit her.

DS foreslår også, jf. dispositionen for LAB i afsnit 3, at der tilføjes et nyt overordnet afsnit om den særlige beskæftigelsesindsats, som borgeren har ret til, hvis arbejdsev-



nen er truet eller nedsat i en sådan grad, at de almindelige tilbud ikke er tilstrækkelige til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller til et uddannelsesforløb. Her er det vigtigt, at proportionalitetsprincippet er gældende i forhold til, hvilke tilbud der gives. Derfor skal tilbuddene, som har hvert sit kapitel i dette afsnit i LAB, have rækkefølgen: Revalidering, Fleksjob, Arbejdsrettet rehabilitering vedrørende ressourceforløb og jobafklaringsforløb samt Førtidspension.

Opsummering

- LAB bør have en klar og tydelig tilbudsvifte, hvor rækkefølgen afspejler proportionalitetsprincippet
- Der bør være et nyt overordnet afsnit om særlig beskæftigelsesindsats
- "Vejledning og opkvalificering" bør ændres til "Opkvalificering"
- Redskabsviften bør udvides med nye kapitler:
 - Uddannelsesrettede tilbud
 - Revalidering
 - Arbejdsfastholdelse
 - Arbejdsrettet rehabilitering (ressourceforløb og jobafklaringsforløb).

7. Kompetence til rehabiliteringsteam og borgerens sagsbehandler

Ventetid i sagsforløbene skal reduceres ved, at de enkelte sektorer forpligtes til at medvirke i sammenhængende forløb, som det bl.a. beskrives i afsnit 1, og ved, at unødigt bureaukrati luges ud. Rehabiliteringsteamet kan i dag træffe beslutning om at tildele ressourceforløb, men det kan ikke beslutte de enkelte elementer. Det skal sektorforvaltningerne. DS mener, at teamet bør have ret til at fastlægge hovedlinjerne for indholdet, hvilket forudsætter mere kompetence i forhold til de sektorforvaltninger og fagpersoner, der skal stå for de enkelte elementer i ressourceforløbet.

Efter Beskæftigelsesorganiseringsloven §§ 9 og 11 kan rehabiliteringsteamet kun afgive en indstilling, som sektorforvaltningerne så træffer afgørelse ud fra. Hvis en forvaltning ikke følger rehabiliteringsteamets indstilling, skal sagen forelægges rehabiliteringsteamet på ny, inden der træffes afgørelse. Denne sagsgang er tung og skaber ofte unødigt lange sagsforløb og ventetider. Samtidig undergraver det teamets handlegkraft og troværdighed, da det kan føre til en underkendelse af dets beslutninger.

Øget beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet forudsætter, at alle repræsentanter i det faktisk er klædt på til at træffe beslutning, og at beslutninger i teamet sker i dialog med de berørte forvaltninger, så deres faglige skøn indgår i de konkrete valg. Det gælder ikke mindst, fordi forløbene kører over længere tid, så der hele tiden skal ske en fagligt begrundet tilpasning af indsatsen i den enkelte forvaltning.

Det er også meget vigtigt, at teamet inddrager borgerne på en måde, så de oplever, at de bliver hørt, forstår forløb og beslutninger og har reel indflydelse på, hvad der besluttes. De hidtidige erfaringer med borgernes oplevelse af rehabiliteringsteamet viser, at der er behov for at styrke borgernes inddragelse. Man bør således overveje



kompetenceudvikling for medlemmerne af rehabiliteringsteamet i forhold til de særlige opgaver, der ligger i samspillet med borgeren.

Endelig bør sagsbehandleren have ret til at indstille til rehabiliteringsteamet med konkrete forslag til indsats. I dag er det ikke muligt, de skal bare forberede sagen til teamet. Dermed mister man den særlige viden om borgeren - herunder historien om det hidtidige forløb - som sagsbehandleren må forventes at have. I stedet skal teamet på et ofte ret kort møde behandle sagen og træffe beslutning uden en indstilling fra en fagprofessionel, der kender borgeren. Derfor kan en indstilling fra sagsbehandleren kvalificere behandlingen i teamet.

Opsummering:

- Rehabiliteringsteamet skal have reel beslutningskompetence om hovedlinjerne for indholdet i ressourceforløbet
- Sagsbehandleren skal have ret til at indstille til rehabiliteringsteamet.

8. Friere muligheder for hjælpemidler og befordring

Der er i dag centralt fastsatte grænser for hjælpemidler og mulighed for befordring. Det bør være muligt at bevillige hjælpemidler og befordring efter en konkret vurdering i forhold til, om det kan hjælpe borgere tilbage på arbejdsmarkedet.

Opsummering:

- Der skal sikres mulighed for at bevillige hjælpemidler og befordring efter en konkret vurdering i forhold til, om det kan hjælpe borgere tilbage på arbejdsmarkedet.

9. Refusion for indsatser

DS mener, at refusion på indsatser gennem tiden har været med til at styre beskæftigelsesindsatsen på en måde, så arbejdsgange og processer i jobcenteret kom til at dreje sig om at sikre statsrefusionen frem for, om borgeren kom i arbejde. Det koster dertil meget tid at administrere refusionsreglerne i forhold til, hvilke perioder, der gives refusion, til hvilke målgrupper og til hvilken indsats samt i forhold til, hvor loftet (beløbsgrænsen) for refusion ligger.

DS foreslår derfor, at refusion på indsatser ensrettes, så den bliver ens til alle indsatser, til alle målgrupper og i samme tidsperioder. Det bør være den faglige vurdering og viden, som danner grundlag for hvilken indsats, der skal gives hvornår, og ikke et økonomisk incitament.



DS har i flere år argumenteret for, at det kan betale sig, at investerer i beskæftigelsesindsatsen. Derfor mener DS også, at der bør ses på, hvordan investeringsdagsordenen på beskæftigelsesområdet kan fremmes, fx ved investeringspuljer eller lignende.

Opsummering:

- Ensretning og forenkling af refusionen på indsatserne
- Investeringsdagsordenen bør fremmes.