

Samordning af social- og beskæftigelsespolitikken

Anbefaling 2.1: 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.

Kommissionen anbefaler, at servicelovens voksenbestemmelser justeres, så det står tydeligere, at job og uddannelse i højere grad kan være en del af løsningen i den socialpolitiske indsats over for voksne. Men anderkender samtidig, at en konkret justering af loven skal foretages på baggrund af et egentligt forarbejde af sagkyndige eksperter på området. Kommissionen viser dog i boks 1 et eksempel til justering af serviceloven. Formålet med at justere formålsbestemmelserne er at 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 lov om en aktiv beskæftigelsesindsats understøtter hinanden, særligt for de borgere der modtager indsatser efter begges lovgivninger.

Boks 1 Eksempel på ny formålsbestemmelse for indsatsen over for voksne i serviceloven

"§ 81. Formålet med at yde støtte efter denne lov til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer er **overordnet at understøtte et samfund, hvor alle inkluderes i fællesskabet med afsæt i den enkelte borgers potentiale. Det skal ske ved** at sikre, at den enkelte får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer den enkeltes behov. Støtten skal ydes med det formål at styrke den enkeltes egne muligheder og eget ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer **bl.a. ved deltagelse på arbejdsmarkedet og i uddannelse**, i det omfang det er muligt for den enkelte. Desuden er formålet at medvirke til at sikre, at den enkelte kan fastholde sit aktuelle funktionsniveau og at yde kompensation, omsorg og pleje. Indsatserne til voksne skal således

- 1) understøtte den enkeltes muligheder for at fastholde egne ressourcer eller fremme øget selvstændighed samt forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion,
- 2) forebygge, at den enkeltes problemer forværres,
- 3) forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje,
- 4) **med afsæt i den enkeltes mulighed og potentiale medvirke til at forbedre den enkeltes mulighed for deltagelse i beskæftigelse, uddannelse og sociale relationer, herunder gennem den sociale indsats og understøtte beskæftigelsesfremmende indsatser efter anden lovgivning, og**
- 5) sikre en helhedsorienteret støtte med tilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov.

Anm.: Forslag til ny eller justeret tekst fremgår med fed skrift.

Kilde: Egen tilvirkning.

Med justeringen vil kommissionen sende et signal om, at fokus i socialpolitikken skal være rehabilitering, og arbejdsmarkedskontakt indgår som et middel hertil. Formålsbestemmelsen i § 81 skal og vil dog fortsat skulle rumme de voksne, for

hvem beskæftigelse ikke er relevant. Det kan være borgere med varig og/eller betydelig funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer, der har komplekse eller særlige sociale problemstillinger, der gør, at de ikke har en reel arbejdsevne.

Tilsvarende anbefaler kommissionen, at LAB-lovens formålsbeskrivelse justeres, så det tydeligere fremgår, 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.

Afskaffelse af detailtilsyn og mål for aktivering og samtaler

Anbefaling 2.2.a: Det såkaldte skærpede tilsyn skal fjernes. I stedet skal jobcentre 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.

Kommissionen anbefaler at afskaffe skærpet tilsyn, så styringen af jobcentrene i højere grad fokuserer på jobcentrenes resultater frem for aktiviteter og processer.

Resultatopfølgningen kan fx bygge på fire overordnede mål:

1. Om ledige er aktivt jobsøgende.

Målet kan fx konstrueres med anvendelse af data fra jobsøgning i lediges joblog.

2. Om der er fokus på jobsøgning og jobformidling samt løntimer.

Måles fx ved at anvende data på jobformidling samt andelen af ledige med løntimer.

3. At flest mulige kommer i job og uddannelse.

Måles fx ved at anvende Beskæftigelsesministeriets Benchmarkmodel, som rangerer kommunerne på, om de har en højere andel personer på offentlig forsørgelse end forventet på baggrund af deres rammevilkår.

4. Survey som måler om ledige fx oplever, at samtalerne med jobcentret har et jobrettet fokus.

Målene ovenfor indebærer ikke nye registrerings- eller indberetningskrav for kommunerne, idet det er oplysninger, som allerede registreres og indberettes.

For at sikre et øget jobfokus i kommuner og jobcentre, skal kommissionens anbefaling ledsages af generelle forenklinger i beskæftigelsesindsatsen, hvor en række eksisterende proceskrav fjernes, så kommunerne ikke både skal styre efter proceskrav og resultatmål, der potentielt kan stritte i hver sin retning.

Boks 1 Beskrivelse af den eksisterende model for skærpet tilsyn

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

1. 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. Kommuner, der performer dårligere end forventet i resultatmålet, skal leve op til følgende fokusmål:
 - a. Den gennemsnitlige andel af personer med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller minimum seks ugers/225 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.¹
 - b. 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.

I forbindelse med *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* ændres timetallet for ordinær beskæftigelse til 100 timer og procentsatsen for tilbud til 30 pct.

For kommuner i risiko for ikke at leve op til fokusmålene, igangsætter Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings regionale arbejdsmarkedskontorer en task force-indsats med henblik på at understøtte kommunernes indsats, så de 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 skal kommunen for egen regning få foretaget en uvildig sagsgennemgang til at afdække, hvilke organisatoriske, ledelsesmæssige og/eller administrative udfordringer der er årsagen til kommunens manglende indsats. Kravet om at få foretaget en uvildig sagsgennemgang gælder ikke længere som følge af *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*.

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 en ekstern årlig gennemgang af samtlige sager, hvor kommunen ikke har overholdt fokusmålene.

Ingen kommuner blev i 2022 omfattet af skærpet tilsyn på baggrund af indsatsen vedr. samtaler i 2021. Otte kommuner blev omfattet af en lempet opfølgingsmodel for indsatsen vedr. aktive tilbud, der blev anvendt pga. COVID-19, der gjorde det vanskeligere for kommunerne at give aktive tilbud. Den lempede opfølgning indebærer, at kommunen skal indsende en redegørelse, men kommunen skal ikke have foretaget en ekstern sagsgennemgang og risikerer heller ikke at komme under administration.

Selvom ingen kommuner har været omfattet af skærpet tilsyn, er der risiko for, at kommunerne i praksis i høj grad styrer efter de mål, som det skærpede tilsyn er bundet op på. Kommissionens indtryk er, at flere kommuner oplever, at skærpet tilsyn gør, at de er nødt til at styre efter proceskrav om samtaleafholdelse og tilbudsafgivelse i stedet for at fokusere på en faglig indsats med udgangspunkt i de lediges behov. Det indebærer samtidig, at kommunerne oplever, at de er nødt til at udarbejde egne tilsyn og afrapporteringer for at sikre, at de lever op til fokusmålene. Dette opleves som unødigt tungt og kræver mange administrative ressourcer, som fjerner fokus fra kommunernes egentlige formål: at få de ledige i job.

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*.

Mindre bureaukrati og mere frihed til individuelle indsatser til borgerne

Anbefaling 2.2.b: 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.

Kommissionen anbefaler, at der afskaffes en række statslige proceskrav med henblik på at frigive ressourcer i jobcentrene og skabe rum og frihed til lokale og individuelle løsninger for de ledige. Konkret foreslår kommissionen, at følgende 14 proceskrav afskaffes:

1) Fleksibel sammensætning af rehabiliteringsteamet

Kravet til sammensætningen af det kommunale rehabiliteringsteam afskaffes. I stedet får kommunen mulighed for at sammensætte rehabiliteringsteamet mere fleksibelt, så sammensætningen i højere grad kan tilpasses den enkelte borgers behov.

Det kommunale rehabiliteringsteam behandler sager i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob, førtidspension, jobafklaringsforløb mv. og sikrer en tværfaglig vurdering af borgerens sag. I dag er det et krav, at teamet er sammensat af repræsentanter fra beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet samt fra regionens kliniske funktion. Derudover skal en repræsentant fra undervisningsområdet deltage i sager vedr. unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og i øvrige sager efter behov.

2) Lempelse af krav til opfølgning for sygemeldte borgere med en arbejdsgiver

Kravet om opfølgning lempes for sygemeldte borgere med en arbejdsgiver, som har et forudsigeligt forløb, og som forventes at vende tilbage til sin arbejdsplads efter sygemeldingen. Dermed undgår denne målgruppe at skulle deltage unødigt i kommunens opfølgning. Efter de gældende regler har sygemeldte med et forventet sygefravær på mere end otte uger fx pligt til at deltage i mindst fire samtaler det første halve år, herefter efter behov.

3) Anvendelsen af LÆ 265, hvor det giver mening

Kravet om at kommunen skal indhente lægeattesten LÆ 265 fra borgerens praktiserende læge, når sager skal behandles på rehabiliteringsteamet, afskaffes.

I LÆ 265 giver lægen sin vurdering af borgerens helbredsforhold i relation til borgerens mulighed for at komme i job eller uddannelse. Det kan imidlertid i nogle sager forekomme unødvendigt at indhente LÆ 265, hvis den nødvendige helbreds-mæssige dokumentation i sagen allerede foreligger.

4) *Afskaffelse af obligatorisk selvbooking*

Kravet om obligatorisk selvbooking af samtaler afskaffes. Kommunerne får frihed til selv at vælge, om de vil stille muligheden for selvbooking til rådighed, og selvbooking vil således ikke være en *ret*. Når selvbooking hverken er en *pligt* eller en *ret*, fjernes en række statslige dokumentations- og registreringskrav forbundet med selvbooking, fx fritagelsesvurderinger og vejledning om retten.

Obligatorisk selvbooking indebærer, at borgere selv skal vælge en tid for deres samtale med jobcenteret/a-kassen i stedet for, at jobcenteret indkalder til et specifikt tidspunkt. Eftersom selvbooking er obligatorisk for stort set alle ydelsesgrupper vurderes det, at forslaget kan få betydning for ca. 340.000 borgere. For stærkere målgrupper vurderes forslaget ikke at have konsekvenser, da kommuner og borgere forventes at fortsætte med at selvbooke, også uden en centralt fastsat pligt. Obligatorisk selvbooking for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet kan imidlertid være svært at håndtere på grund af fx dårlige IT-færdigheder, sproglige udfordringer, psykisk sygdom eller manglende overblik over eget forløb i jobcentret. For den gruppe kan forslaget være en lettelse. Dertil viser erfaringer, at obligatorisk selvbooking har medført en øget registrerings- og dokumentationsbyrde for sagsbehandlere i jobcentrene, som bl.a. risikerer at skulle lave ekstra vejledning, fritagelsesvurderinger og ombooking af samtaler for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet.

5) *Afskaffelse af krav om obligatorisk test af unge*

Kravet om obligatorisk læse-, skrive- og regnetest for unge uden en ungdomsuddannelse¹ efter en sammenhængende periode på én måned fra første henvendelse til kommunen om hjælp afskaffes. Dertil afskaffes kravet om, at deltagelse i en læse-, skrive- og regnetest er en betingelse for at modtage uddannelseshjælp. I stedet ensrettes reglerne på tværs af målgrupperne i kontanthjælps- og dagpengesystemet, så alle ledige har *ret* til test, medmindre at jobcentret vurderer, at der åbenlyst ikke er behov.

Erfaringer viser, at både borgere og kommuner oplever testkravet som rigtigt og som en ikke-meningsfuld del af indsatsen for nogle af de unge, idet kravet ikke følger af en individuel vurdering af behovet. Hertil opleves testkravet som administrativt og økonomisk ressourcekrævende i kommunerne, bl.a. grundet mange udeblivelser fra testen blandt de unge. Ca. 35 pct. testes i dag inden for den første måned, de modtager uddannelseshjælp.

Forslaget vil få betydning for uddannelseshjælpsmodtagere, overgangsydelsesmodtagere samt dagpengemodtagere under 25 år uden en ungdomsuddannelse, hvilket i alt er ca. 42.000 personer.

¹ Uddannelseshjælpsmodtagere uden en ungdomsuddannelse, overgangsydelsesmodtagere uden for integrationsprogrammet under 30 år uden en ungdomsuddannelse og dagpengemodtagere under 25 år uden en ungdomsuddannelse.

6) Flere muligheder for valg af selvbetjeningsløsning for ledige

Lediges cv- og joblog-registreringer skal synkroniseres på tværs af Jobnet og kommuner og a-kassers selvbetjeningsløsninger. Dermed kan ledige registrere og arbejde videre med deres cv- og joblog-registreringer – uanset om de arbejder på Jobnet, på a-kassens- eller kommunens selvbetjeningsløsning.

Mange kommuner og a-kasser har købt deres egne selvbetjeningsløsninger, som de anvender i deres lokale beskæftigelsesindsats. Via disse selvbetjeningsløsninger får ledige nye muligheder for at udarbejde cv samt få input og sparring til jobsøgningen. Som reglerne er i dag, skal de ledige dog også registrere (dobbeltregistrering) deres cv-oplysninger og jobsøgningsaktiviteter på Jobnet.

7) Flexibilitet om brug af VITAS i forbindelse med handicapkompenserende ordninger

Kravet om at virksomheder skal søge om hjælpemidler eller personlig assistance til deres ansatte gennem IT-plattformen VITAS afskaffes. Reglen blev indført for at give virksomheder og jobcentre en mere effektiv og digitaliseret bevillingsproces. Kommunerne oplever dog, at reglen medfører en række udfordringer for kommunen i form af dobbeltarbejde samt længere og mere komplicerede sagsbehandlingstider. Kommunerne får i stedet frihed til selv at beslutte, hvordan virksomhederne skal søge, så sagsbehandlingstiderne bliver kortest mulige.

8) Mere fleksibel vejledning om repatriering

Reglen om at udlændinge skal vejledes om repatriering minimum én gang hvert 2. år, hvis de har haft opholdstilladelse i Danmark i mere end fem år og modtaget kontanthjælpslignende ydelser i mindst 18 ud af de senest 36 måneder, afskaffes. Kommunerne skal stadig vejlede om repatriering, når kommunerne vurderer, at det giver mening for den enkelte borger. Vejledningen om repatriering kan eventuelt ske digitalt, og som del af kommissionens samtidige anbefaling om bedre vejledning.

Kommunerne oplever i dag administrative udfordringer forbundet med reglen, bl.a. fordi fagsystemerne ikke understøtter opgaven med at udsøge borgere, der skal vejledes. Særligt oplever kommunerne en administrativ udfordring ved, at de skal kontakte og vejlede borgere, der ikke har en aktiv sag i jobcentret. Kommunerne oplever dertil, at vejledningen om repatriering ikke understøtter en god og tillidsfuld relation til borgeren. En god og tillidsfuld relation til borgeren er central for at nå målet om job. Tværtimod vurderer kommunerne, at vejledningen om repatriering i nogle tilfælde kan være konfliktoptrappende.

9) Organiseringsfrihed for kommunerne ift. brug af personlig jobformidler

Reglerne om en personlig jobformidler² til specifikke målgrupper, herunder hvem der må varetage rollen som jobformidler, afskaffes.

² Jobformidleren kan i samarbejde med den ledige opsøge virksomheder med henblik på at finde konkret beskæftigelse, herunder vikariater, voksenlærlingepladser og løntilskudsjob. Jobformidleren kan desuden hjælpe personen med kompetenceafklaring, at udvide sin jobsøgning, at søge uopfordret, at etablere netværk og at træne jobsamtaler mv.

De gældende regler betyder, at borgere i ressourceforløb har *ret* til en personlig jobformidler, mens dagpengemodtagere efter 16 måneders ledighed *kan* tilbydes en personlig jobformidler.

Kommunerne får dermed frihed til selv at tilrettelægge, hvordan de organiserer og gør brug af personlige jobformidlere på tværs af målgrupper. Kommunerne har allerede i dag muligheden for at give alle borgere virksomhedsrettet råd og vejledning og tilknytte en personlig jobformidler, hvis det vurderes relevant.

10) Flexibilitet om koordinerende sagsbehandler³

Kravet om koordinerende sagsbehandler til borgere med sammensatte problemer afskaffes. I de gældende regler har aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere *ret* til en koordinerende sagsbehandler, ligesom der er krav om, at borgere i jobafklaringsforløb, ressourceforløb samt sygedagpenge (visitationskategori 3) har en koordinerende sagsbehandler.

Med forslaget får kommunerne øget frihed til tilrettelægge og koordinere indsatsen med udgangspunkt i den enkelte borger. Det er fortsat kommunens ansvar at sikre, at der sker den nødvendige koordinerende sagsbehandling, og kommunen kan vælge at bruge en koordinerende sagsbehandler, hvis det vurderes relevant for den enkelte borger.

11) Afskaffe krav om særlig jobsamtale for dagpengemodtagere med 16 måneders ledighed og krav om obligatorisk indsats

Proceskravet om en særlig samtale og obligatorisk intensiveret indsats for dagpengemodtagere, der har været ledige i 16 måneder, afskaffes. Borgeren skal i stedet have den indsats og de samtaler, som jobcenter og a-kasse vurderer, at der er brug for, ligesom for andre målgrupper.

12) Frihed til at kommunen kan tilrettelægge indsatsen i ressourceforløb

Reglen om en indsatsgaranti⁴ inden for seks måneder for borgere i ressourceforløb 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, afskaffes ligeledes. Det er fortsat kommunens opgave at sikre, at borgere i ressourceforløb får den rette tværfaglige og sammenhængende indsats, der kan hjælpe borgeren tættere på job og uddannelse.

Den gældende indsatsgaranti opleves af en række kommuner som en uhensigtsmæssig procesregel. De oplever bl.a., at fokus flyttes fra den enkeltes behov til opfyldelse af selve proceskravet om ret til indsats inden for seks måneder. Dertil oplever kommunerne, at kravet indebærer en betydelig administrativ byrde i form af detaljerede registreringer af social- og sundhedsindsatser.

³ En koordinerende sagsbehandler skal sikre, at personen får en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder. Den koordinerende sagsbehandler har til formål at sikre, at personen oplever kontinuitet og sammenhæng i indsatsen.

⁴ For at sikre en tidlig og målrettet indsats i ressourceforløbet skal kommunen sørge for, at en person i et ressourceforløb er påbegyndt en indsats i form af et beskæftigelsesrettet tilbud, en social indsats eller en kommunal sundhedsindsats inden for de første seks måneder af ressourceforløbet.

13) Anvendelse af mestringsforløb, hvor det giver mening

Retten til mestringsforløb for sygedagpengemodtagere med en forventet sygemelding på mere end otte uger (visitationskategori 2) afskaffes. Kommunen kan fortsat tilbyde mestringskurser, når det giver mening for borgerens forløb. Mestringskurser har til formål at lære den sygemeldte at håndtere udfordringer i forbindelse med sin sygemelding med henblik på hurtigere tilbagevenden til job.

En evaluering af mestringsforløb peger dog på, at de virker fastholdende for nogle grupper af sygemeldte.⁵ I gennemsnit øges perioden med sygedagpenge. Mestringsforløbene har i gennemsnit en negativ, men ikke signifikant effekt på ordinær beskæftigelse. I løbet af de 81 uger efter at de sygemeldte blev tildelt plads på mestringsforløbet, forøger mestringsforløbet forbruget af sygedagpenge mv. med 11 pct. i forhold til kontrolgruppen.

14) Fleksibel brug af anden aktør for ledighedsydelsesmodtagere

Reglen om at ledige fleksjobvisiterede har ret til at blive henvist til anden aktør, når de har modtaget ledighedsydelse i 6 måneder, afskaffes. I stedet får kommunen frihed til at give tilbud om anden aktør, når det giver mening for borgerens vej mod et fleksjob.

Kommunerne finder lovkravet om anden aktør bureaukratisk og oplever bl.a., at nogle borgere får afbrudt et igangværende forløb hos kommunen.⁶ En analyse viser desuden, at der generelt set ikke er forskel på effekten af anden aktør og jobcentrenes indsats.⁷

Vurdering

Anbefalingen vurderes at medføre årlige mindreudgifter på 95 mio. kr. årligt.

⁵ VIVE (2019): *Evalueringsrapport om lær at tackle job og sygdom*.

⁶ Cowi, DISCUS og Epinion (2018): *Implementering af regler, administration og proceskrav i reformen af førtidspension og fleksjob*.

⁷ KORA (2013): *Effekter af andre aktørers beskæftigelsesindsats*.

Bedre vejledning til borgerne

Anbefaling 2.2.c: 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.

Kommissionen anbefaler, at jobcentrene i øget omfang benytter muligheden for digital vejledning af ledige om deres rettigheder og pligter, frem for mundtlig vejledning på samtalerne. Den digitale vejledning kan være et supplement til den skriftlige vejledning og kan bidrage til, at der frigives tid i samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere. Kommissionen opfordrer kommunerne til at samarbejde om en fælles digital vejledningsløsning. Samarbejdet kan fx ske i regi af KL.

De gældende regler i lov om aktiv socialpolitik om vejledning om rådighed og sanktioner trådte i kraft den 1. januar 2020. Tilstrækkelig vejledning af borgerne er en forudsætning for, at kommunen kan give borgeren en sanktion, men derudover er der en række proceskrav til, hvordan vejledningen skal ske.

Kommuner skal vejlede borgeren senest ved første jobsamtale. Den første indledende vejledning skal ske både mundtligt, ved fysisk udlevering samt sendes til borgeren. Vejledningen skal derefter gennemgås hvert halve år, og det skal foregå mundtligt, evt. telefonisk, og vejledningen skal gøres tilgængelig for borgeren, fx på kommunens hjemmeside. Vejledningen skal gennemgås hyppigere, hvis kommunen vurderer, at personen har behov for det, eller hvis personen anmoder kommunen om vejledning.

I lovforslaget, der udmønter *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*, foreslås det at forenkle vejledningspligten i lov om aktiv socialpolitik ved at afskaffe proceskravene til vejledning. Der vil dog blive stillet krav om, at borgeren som minimum vejledes skriftligt om rettigheder og pligter i forhold til rådighed og sanktioner. Der vil ikke blive stillet andre formelle krav til vejledningen. Forslaget forventes at træde i kraft den 1. januar 2024.

Tilkendegivelser fra kommuner og et praksistjek vedrørende vejledningsreglerne i enkelte kommuner viser, at der er nogle udfordringer med vejledningsreglerne, som trådte i kraft 1. januar 2020. Jobcentrene har bl.a. tilkendegivet, at vejledningen tager uforholdsmæssigt meget tid på samtaler med den ledige i forhold til jobcentrets kerneopgaver med at formidle konkrete job. Jobcentrene bruger både meget tid på selve vejledningen, men derudover også på administration for at understøtte, at lovens krav overholdes.

Brugerne skal have en stemme – årlig undersøgelse af brugertilfredshed

Anbefaling 2.2.d: 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.

Kommissionen anbefaler, at der løbende gennemføres en undersøgelse af brugertilfredsheden med jobcentrenes og a-kassernes indsats.¹ Undersøgelsen skal belyse tilfredshed blandt borgere og virksomheder, der gør brug af jobcentrenes og a-kassernes service. Undersøgelsen kan også gøre det muligt at spørge ind til, om samtaler og den aktive indsats har et konkret jobfokus og opleves som hjælpsomme.

Kommissionen lægger op til, at brugerundersøgelsen gennemføres løbende og resultaterne offentliggøres fx årligt. Brugerundersøgelsen kan gennemføres som en digital survey udsendt via digital post, mens resultaterne skal udstilles fra centralt hold fx på jobindsats.dk og Beskæftigelsesministeriets hjemmeside og i sammenhæng med offentliggørelsen af de nye resultatmål.

I dag indsamles der ikke systematisk viden om, hvilket udbytte brugerne (borgere og virksomheder) oplever af beskæftigelsesindsatsen. Nogle kommuner gennemfører på eget initiativ allerede bruger- og tilfredshedsundersøgelser. Undersøgelserne er dog ikke direkte sammenlignelige. Når kommunerne selv iværksætter undersøgelser peger det på, at der også lokalt er et ønske om at vide mere om borgernes oplevelse af indsatsen.

I forbindelse med evalueringen af a-kasseforsøget har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) positive erfaringer med at gennemføre en brugerundersøgelse. Evalueringen viser bl.a., i hvilken grad de ledige talte om konkrete jobs ved seneste samtale – et kerneelement i indsatsen, som ellers kan være vanskeligt at få viden om. Dertil har Mploy og Kantar Gallup på vegne af STAR gennemført en landsdækkende brugerundersøgelse blandt borgere, der tilkendes fleksjob, førtidspension eller ressourceforløb.²

Kommissionen har ligeledes fået udarbejdet en undersøgelse af jobparate kontanthjælpsmodtageres oplevelse af mødet med systemet. Undersøgelsen peger bl.a. på,

¹ Eftersom a-kasser fremover vil have ansvaret for dagpengemodtagernes kontaktførelse de første tre måneder, 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 Mploy og Kantar Gallup (2018): *Landsdækkende brugerundersøgelse blandt borgere i målgruppen for reformen af førtidspension og fleksjob.*

at en relativt lille andel havde en oplevelse af, at aktiviteter i jobcentret bragte dem tættere på job.³

Vurdering

De samlede udgifter til udvikling og drift af brugerundersøgelser skønnes at koste 0,5 mio. kr. i det første år og herefter 0,1 mio. kr. årligt.

³ Kvist, Bækgaard og Madsen (2022): *Borgerens oplevelse af mødet med kontanthjælpssystemet.*

Mere frihed for de unge – afskaffelse af uddannelsespålægget

Anbefaling 2.3.a: 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.

Kommissionen anbefaler, at uddannelsespålægget for unge i beskæftigelsessystemet afskaffes. Indsatsen skal fremover i højere grad tage udgangspunkt i den unges motivation og mål for uddannelse eller job, og det skal kunne ændre sig undervejs. Den endelige beslutningskompetence for indsatsen til den unge vil dog ligge hos jobcenteret.

Anbefalingen har konsekvenser for de krav, der stilles til unge i kontanthjælpssystemet og skal derfor ses i sammenhæng med kommissionens forslag om justering af visitationskategorierne *jf. anbefaling 2.2.c*.

Anbefalingen skal også ses i sammenhæng med kommissionens anbefaling om en *reel garanti til alle unge*, *jf. anbefaling 1.4*, som har til formål at understøtte alle unge i at udfolde deres potentiale bedst muligt for job eller uddannelse.

Unge uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse er i udgangspunktet omfattet af et uddannelsespålæg. Uddannelsespålægget skal bl.a. sikre, at jobcenteret sammen med den unge arbejder målrettet mod uddannelse og indebærer, at den unge skal finde relevante uddannelse, søge optag og påbegynde og gennemføre en uddannelse.

I dag er der i en forsøgsperiode frem til 31. december 2023 mulighed for at tilbyde en jobrettet indsats, men det langsigtede mål for indsatsen er fortsat uddannelse. Det er senere aftalt at permanentgøre initiativet med anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen gældende fra 1. januar 2024.

Reglerne om uddannelsespålæg omfatter ligeledes unge under 25 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som modtager arbejdsløshedsdagpenge og unge under 30 år, som modtager overgangsydelse (som ikke er omfattet af integrationsloven). Forslaget om afskaffelse af uddannelsespålægget gælder også for disse målgrupper.

Afskaffelse af aktivitetstillægget til de unge i kontanthjælpssystemet

Anbefaling 2.3.b: 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.

Kommissionen anbefaler at afskaffe aktivitetstillægget til unge under 30 år, som modtager uddannelses- eller kontanthjælp samtidig med afskaffelse af uddannelsespålægget. De unges ydelsesniveauer forenkles, og man fjerner en mulig barriere for nogle unges vej til uddannelse eller job, idet overgangen til uddannelse ikke vil indebære et lavere indtægtsgrundlag.

Anbefalingen foreslås implementeret over to år, så unge, der ved ikrafttrædelse af forslaget modtager aktivitetstillæg, får en toårig periode til at indrette sig på ændringer. Hvis de unge fortsat modtager uddannelseshjælp efter den toårige overgangsperiode, vil de blive omfattet af afklaringsretten, *jf. forslag vedr. indførslen af en afklaringsret*. Afklaringsretten kan understøtte, at unge, der ikke umiddelbart er i stand til at arbejde eller påbegynde en uddannelse eller har udsigt til det, kan blive afklaret til en anden ydelse eller anden indsats.

Unge, som træder ind i kontanthjælpssystemet fra forslagets ikrafttrædelse, kan ikke modtage et aktivitetstillæg.

Vurdering

Afskaffelsen af aktivitetstillægget skønnes samlet set at medføre mindreudgifter på ca. 290 mio. kr. og øge arbejdsudbuddet med ca. 100 fuldtidspersoner fuldt indfaset. Samlet set vil 12.600 uddannelseshjælpsmodtagere og 750 kontanthjælpsmodtagere blive berørt af anbefalingen. Fremover vil disse unge i højere grad kunne få adgang til supplerende ydelser til at dække deres udgifter, fx boligstøtte eller hjælp til at betale andre nødvendige enkeltudgifter.

For aktivitetsparate unge, der deltager i Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU), anbefaler kommissionen, at deres forsørgelsesgrundlag analyseres nærmere, herunder med henblik på at undersøge, om de i stedet bør få adgang til en anden ydelse, som i højere grad er rettet mod målgruppens behov.

Nye visitationskategorier med jobfokus for alle

Anbefaling 2.3.c: 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 *åbenhjst 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.

Kommissionen anbefaler, at der indføres nye visitationskategorier i kontanthjælpssystemet. Formålet er at sætte et klart fokus på job for alle ledige – også for dem, der kun vil være i stand til at arbejde få løntimer om ugen – samt at forenkle visitationskategorier og kriterier.

For kontanthjælpsmodtagere ændres navnene på visitationskategorierne:

- Fra jobparat til *jobklar*
- Fra aktivitetsparat til *jobklar til løntimer*

De gældende visitationskriterier for kontanthjælpsmodtagere fastholdes, så en borger visiteres *jobklar*, hvis de vurderes at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder. Øvrige borgere visiteres *jobklar til løntimer*.

For uddannelseshjælpsmodtagere, dvs. unge under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse, ændres både visitationskategorier og kriterier. Det skal ses i sammenhæng med forslagene om afskaffelse af uddannelsespålægget og afskaffelse af aktivitetstillægget, *jf. hhv. anbefaling 2.3.a og 2.3.b*.

Med afskaffelsen af uddannelsespålægget omdøbes uddannelseshjælp desuden til kontanthjælp. Visitationskategorierne ændres til:

- Uddannelsesklar
- Jobklar
- Jobklar til løntimer

Visitationskriterierne ændres til, at en ung visiteres *uddannelsesklar*, hvis den unge er motiveret til og har forudsætningerne for at påbegynde en uddannelse inden for et år. Unge, der ikke er motiverede eller egnede til uddannelse, men som vurderes at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder, visiteres *jobklar*. Unge visiteres *jobklar til løntimer*, hvis de vurderes hverken at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder eller påbegynde en uddannelse inden for et år.

Alle borgere, der visiteres *jobklar til løntimer*, er således borgere, som kan arbejde i mindre omfang, fx i op til få timer om ugen.

De samlede ændringer af rammerne for indsatsen over for unge uden erhvervs-kompetencegivende uddannelse medfører en ændring af de unges rådighedsfor-pligtelse.

For unge, der visiteres *uddannelsesklar* og *jobklar*, vil det gælde, at de fremover skal stå til rådighed for løntimer på deres vej mod enten uddannelse eller job. Pligten til at stå til rådighed for løntimer vil gælde, uagtet om den unge har job eller ud-dannelse som mål.

Tabel 2 viser de gældende visitationskategorier og kriterier, samt antal fuldtidsper-soner fordelt på de enkelte visitationskategorier.

Tabel 2 Antal fuldtidspersoner fordelt på nuværende visitationskategori, februar 2023

Kategori	Visitationskriterium	Antal
<i>Kontanthjælpsmodtagere</i>		
Jobparat	Personer, der vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde og blive selvforsørgende inden for tre måneder.	9.365
Aktivitetsparat	Personer, der vurderes ikke at være i stand til at kunne blive selvforsørgende inden for tre måneder.	36.752
<i>Uddannelseshjælpsmodtagere</i>		
Åbenlys uddannelsesparat	Personer, der vurderes ikke at have barriere for at kunne påbegynde og gennemføre en ud-dannelse	828
Uddannelsesparat	Personer, der vurderes at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. ét år	10.107
Aktivitetsparat	Personer, der vurderes at have behov for støtte i længere tid end ét år, for at personen kan påbegynde en uddannelse	19.412

Anm.: Pga. efterregistreringer vil specielt den seneste måned, der findes data for, blive øget ved næste opdatering. Antal personer viser, hvor mange personer der har modtaget den valgte ydelse i kortere eller længere tid inden for den viste periode. Antal fuldtidspersoner er antal personer omregnet til fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed på den valgte ydelse inden for den viste periode. Blandt kontanthjælpsmodtagerne er der 1.392 som har uoplyst visitationskategori, blandt uddannelseshjælpsmodtagere, er der 79 med uoplyst kategori.

Kilde: Jobindsats.dk. Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer.

Afklaringsret for de mest udsatte

Anbefaling 2.3.d: 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 aktivitets-tillægget for de unge i kontanthjælpssystemet.

Kommissionen anbefaler en afklaringsret for udsatte borgere i kontanthjælpssystemet med langvarige forløb. Afklaringsretten omfatter en gennemgang af borgerens sag, så det sikres, at borgeren får den rigtige ydelse og den rigtige indsats. Afklaringsretten skal ses i sammenhæng med anbefalingen om nye visitationskategorier, hvor kategorien *aktivitetsparat* afskaffes til fordel for kategorien *jobklar til løntimer*. Afklaringsretten kan således understøtte, at borgere, der ikke umiddelbart er i stand til at arbejde få løntimer om ugen, eller ikke har udsigt til at blive det, afklares til anden ydelse eller indsats.

Afklaringsretten består af følgende delelementer:

1. Genvurdering:
 - a. En vurdering af, om borgerens sag skal behandles i rehabiliteringsteamet.
 - b. En stillingtagen til, hvilken indsats der kan iværksættes for borgeren, hvis borgeren fortsat skal være i kontanthjælpssystemet.

1a. Vurdering af, om borgerens sag skal behandles i rehabiliteringsteamet

Hvis en aktivitetsparat borger har modtaget ydelser i kontanthjælpssystemet i sammenhængende to år, skal kommunen foretage en vurdering af, om borgerens sag skal forelægges rehabiliteringsteamet med henblik på, at borgeren overgår til enten ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Er borgeren ikke længere i målgruppen for kontant-, uddannelseshjælp eller overgangsydelse uden for integrationsprogrammet, skal sagen behandles i rehabiliteringsteamet efter gældende regler. Kommunen vil på baggrund af indstillingen fra teamet træffe afgørelse. Borgeren kan klage over kommunens afgørelse.

1b. Stillingtagen til, hvilken indsats der skal iværksættes for borgeren

Hvis kommunen vurderer, at borgeren ikke er i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, skal kommunen tage stilling til, hvilke konkrete indsatser der evt. skal iværksættes for at understøtte, at borgeren bliver en del af arbejdsmarkedet.

Der skal tages udgangspunkt i borgerens egne oplevelser af barrierer for at komme i job og uddannelse, og det kan fx være relevant, at sagsbehandleren inddrager repræsentanter fra social-, sundheds-, misbrugs- eller familieområdet.

Kommunerne tilrettelægger selv rammerne for genvurderingen af den konkrete sag, og der fastsættes dermed ikke centrale regler eller krav til, hvordan genvurderingen skal ske.

Kommunerne skal herefter foretage genvurdering af borgerens sag igen, hvis borgeren har modtaget ydelse i sammenhængende to år.

Målgruppen for afklaringsretten

Målgruppen for afklaringsretten er aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet – dvs. modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og overgangsydelse, som ikke er omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven, som har en sammenhængende anciennitet på to år.

Vurdering

Indførelsen af en afklaringsret i kontanthjælpssystemet skønnes samlet set at medføre udgifter for ca. 30 mio. kr. årligt fuldt indfaset. Det forudsættes, at afklaringsretten gælder for alle i målgruppen, som opfylder anciennitetskravet, når anbefalingen træder i kraft. Udgifterne forventes at kunne være højere de første år efter indførelsen af ordningen, da en gruppe borgere ved implementering af ordningen allerede opfylder kriteriet på to år for genvurdering.

Mere fokus på løntimer og lønsedler til udsatte

Anbefaling 2.3.e: 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.

Kommissionen anbefaler, at der udstilles en ny måling på Jobindsats.dk, som viser anvendelsen af løntimer i kommunerne. De nye målinger 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.

Den nye måling kan inkludere forskellige opgørelser af udbredelsen og omfanget af borgernes løntimer i kommunerne over tid, herunder bl.a. med afsæt i den målgruppeafgrænsning, der fx ligger til grund for kommissionens forslag om en jobpræmie, *jf. anbefaling 1.10.*

Løntimeberegner

Anbefaling 2.3.f: 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.

Kommissionen anbefaler, at der udvikles en løntimeberegner, som kan vise, hvad det betyder for borgeren at bytte én time på ydelse med én time med lønindtægt. Løntimeberegneren skal kunne vise for borgeren – evt. med hjælp fra sagsbehandleren – hvilke økonomiske konsekvenser, der er forbundet med at tage løntimer og løbende øge antallet af løntimer ved siden af fx kontanthjælpen. Borgeren vil skulle kunne tilgå beregneren på både jobnet og star.dk.

Det skønnes, at ca. 200.000 personer vil få stillet løntimeberegneren til rådighed, hvis alle målgrupper på tværs af ydelser bliver omfattet.

Der er eksempler på andre simple beregnere, som giver borgeren et vejledende overblik over de økonomiske konsekvenser ved at arbejde et givent antal timer. For eksempel giver den såkaldte *fleksjobberegner* et vejledende estimat for borgerens samlede indtægt i fleksjob – det vil sige løn fra arbejdsgiver samt et flekslønstillskud fra kommunen. Beregneren er baseret på borgerens indtastninger af løntimer og timeløn og udstilles på star.dk.

Dertil er der tidligere udviklet en vejledende *kontanthjælpsberegner*, som anvendes i nogle kommuner. Beregneren anvendes i samarbejde mellem borgeren og sagsbehandlere i jobcentret eller økonomiske rådgivere, som hjælper borgeren med at indtaste information om borgerens situation.

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

Anbefaling 2.3.g: Mange udsatte borgere med behov for en tværfaglig indsats har flere planer for deres indsats. Det er uhensigtsmæssigt og bureaukratisk, og kommissionen anbefaler derfor, at borgeren altid kun skal have udarbejdet én plan på beskæftigelsesområdet.

Kommissionen anbefaler at forenkle og harmonisere reglerne om planer, så borgeren kun har én plan på beskæftigelsesområdet – Min Plan. Kommissionen anbefaler derfor at afskaffe rehabiliteringsplanens indsatsdel som en særskilt plan. Dette indebærer, at kommunerne ikke længere har muligheden for at vælge at udarbejde rehabiliteringsplanens indsatsdel ved siden af Min Plan.

Efter de gældende regler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal borgere, som får en indsats i jobcenteret have udarbejdet en plan – Min Plan. Min Plan vises på Jobnet og giver borgeren et overblik over alt, hvad der skal ske fremover i borgers forløb i beskæftigelsesindsatsen, herunder planer, aktiviteter og tilbud aftalt mellem borgeren og sagsbehandleren.

Borgere, der skal have en tværfaglig indsats, skal have udarbejdet rehabiliteringsplanens indsatsdel. Det gælder borgere i ressourceforløb, jobafklaringsforløb og borgere, der er længerevarende på sygedagpenge og er visiteret til kategori 3 efter lov om sygedagpenge (behov for tværfaglig indsats og med forløb med mere end otte ugers varighed).

Hvis kommunen indarbejder alle relevante oplysninger om et forløb i Min Plan, er der imidlertid ikke et krav om, at kommunen også udarbejder en særskilt indsatsdel. Det betyder, at der i dag er nogle kommuner, der alligevel både udarbejder både Min Plan og rehabiliteringsplanens indsatsdel.

Færre målgrupper i beskæftigelsessystemet

Anbefaling 2.4.a: 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.

Kommissionen anbefaler, at det fremtidige beskæftigelsessystem skal indrettes ud fra et princip om færre målgrupper samt færre og mere ensartede regler på tværs. Det gælder både for indsatsen og i ydelsessystemet.

Følgende greb kan bidrage til færre målgrupper i beskæftigelsessystemet:

- Reduktion i antallet af forsørgelsesydelse i ydelsessystemet
- Færre målgrupper og mere ensartede indsatsregler på tværs af målgrupper

Kommissionen anbefaler at reducere antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet bl.a. ved udfasning af revalideringsordningen og jobafklaringsforløb, *jf. faktaark om udfasning af revalidering samt faktaark om udfasning af jobafklaringsforløb*. Det vil reducere antallet af ydelsesgrupper fra ni til syv, og antallet af målgrupper i indsatsloven reduceres fra 11 til ni, *jf. figur 1*.

Figur 1 Ydelseskategorier og målgrupper for aktiv indsats i LAB



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

Dertil vurderer kommissionen, at der er potentiale for yderligere forenklinger, herunder yderligere reduktion i antallet af målgrupper.

Kommissionen anbefaler, at antallet af målgrupper reduceres ud fra følgende tre principper:

1. Målgrupper sammensættes, så de afspejler borgernes behov for indsats. Jobklare borgere skal fortsat stå til rådighed for job og kan blive pålagt at deltage i tilbud.
2. Målgrupperne skal minimere målgruppeskift, så kontinuerlig indsats og hjælp understøttes, og systembestemte sagsbehandlerskift reduceres.
3. Målgrupperne sammensættes, så de understøtter den hurtigste vej til job. Sammensætningen af de nye målgrupper må ikke føre til en forøgelse af den strukturelle ledighed.

En reduktion i antallet af målgrupper skal ledsages af en ensretning af regler i beskæftigelseslovgivningen, idet der ellers fortsat vil være et stort antal undermålgrupper, som er defineret af de bagvedliggende regler.

Efter de gældende regler er der i dag ni ydelser for personer i den arbejdsdygtige alder, *jf. figur 1*. I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er der 13 målgrupper, som er hæftet op på de ni ydelseskategorier, *jf. figur 1*.

Udfasning af revalideringsordningen

Anbefaling 2.4.b: 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.

Kommissionen anbefaler, at revalideringsordningen udfases, så borgere i målgruppen for revalidering fremover skal modtage hjælp fra andre eksisterende ordninger for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Det kan eksempelvis være via andre beskæftigelsestilbud eller via det ordinære uddannelsessystem med SU eller elevløn. Målgruppen kan få en anden ydelse efter nogle af de andre ordninger, så de fortsat også har et økonomisk sikkerhedsnet.

Kommissionen anbefaler, at revalideringsordningen udfases, således at igangværende forløb færdiggøres som planlagt. Revalideringsordningen forventes at være udfaset efter fem år.

Udfasningen af revalideringsordningen bidrager til en forenkling af indkomstoversælsessystemet, idet administrationen af ordningen bortfalder, og antallet af målgrupper i *lov om aktiv beskæftigelsesindsats* reduceres.

Gældende regler om revalidering

Revalideringsordningen blev indført i 1960'erne og er således en ordning fra tiden, før den aktive beskæftigelsesindsats blev indført. De indsatser, der kan gennemføres på revalideringsordningen, er i stigende grad blevet tilgængelige på andre ordninger. Der er i dag et overlap mellem indsatserne på revalideringsordningen og indsatserne på ressourceforløb, jobafklaringsforløb, uddannelsesmuligheder for kontanthjælpsmodtagere, ordinær uddannelse med forhøjet SU mv.

Revalidering er et beskæftigelsesrettet tilbud og økonomisk hjælp til personer med begrænsninger i arbejdsevnen, når øvrige beskæftigelsesrettede indsatser efter beskæftigelseslovgivningen eller andre indsatser efter anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at personen kan bringes til at forsørge sig selv, og personen kan fastholdes eller komme ind på arbejdsmarkedet, så personens mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres. Formålet er at fastholde eller hjælpe gruppen tilbage på arbejdsmarkedet. Et revalideringsforløb kan have en varighed på op til fem år.

Før en revalidering påbegyndes, kan det være relevant med en forrevalidering, som giver mulighed for at igangsætte afklarende forløb, fx virksomhedspraktik, løntilskud eller vejledning og opkvalificering.

Aktiviteterne i en revalidering kan fx være uddannelse og omskoling. Personer, der er visiteret til revalidering, kan modtage hjælp i form af revalideringsydelse, mindste overenskomstmæssige praktik-, elev- og lærlingeløn eller mindste overenskomstmæssige løn eller den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende ar-

bejde. For revalidender, der modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, erstatter denne ydelse revalideringsydelsen. Tabel 1 viser udviklingen i revalideringsordningen.

Tabel 1 Fuldtidspersoner i revalisering, 2012-2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fuldtidspersoner</i>											
Forrevalidering	2.031	1.817	1.643	1.251	925	806	671	501	360	250	129
Revalidering	9.702	8.683	7.902	6.850	5.939	5.126	4.281	3.613	2.973	2.317	1.812

Kilde: jobindsats.dk

Vurdering

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at forslaget vil medføre mindreudgifter på ca. 90 mio. kr. årligt, når forslaget er fuldt indfaset. I beregningerne er der taget højde for udgifter til alternative ydelser og indsats, som målgruppen antages i stedet at modtage.

Et nyt sygedagpengesystem – ingen skal på jobafklaring

Anbefaling 2.4.c: 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.

Kommissionen anbefaler, at jobafklaringsforløb med ydelse og indsats udfases. I stedet vil borgere, der ikke kan få forlænget deres almindelige sygedagpenge, fortsætte på sygedagpenge med en reduceret sats. Den reducerede sats fastsættes til 78,6 pct. af den hidtidige sygedagpengesats. Pct.-satsen på 78,6 pct. er fastsat, så afskaffelsen af jobafklaringsforløb for så vidt angår satsomlægningen er omtrent provenumæssigt neutral. Det betyder, at der i gennemsnit udbetales det samme til sygemeldte som med gældende regler.

Kommissionens anbefaling medfører, at de sygemeldte, der i dag overgår til jobafklaringsforløb, i stedet fortsætter med indsats og opfølgning efter sygedagpenge-lovgivningen. Anbefalingen ses i sammenhæng med de parallelle forslag fra kommissionen om at forenkle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen og om at afskaffe en række konkrete proceskrav, *jf. anbefaling 2.4.a og anbefaling 2.2.b.*

Årligt overgår knap 17.600 personer til jobafklaringsforløb (2019). Kommissionen lægger op til, at anbefalingen skal gælde for borgere, der fremover overgår til jobafklaringsforløb. Sygemeldte, der i dag er på jobafklaring, omfattes dermed ikke.

Gældende regler for jobafklaringsforløb

Jobafklaringsforløb blev indført med sygedagpengereformen i 2013 og trådte i kraft den 1. juli 2014, *jf. boks 1.*

Boks 1 Gældende regler om jobafklaringsforløb

Jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse blev indført med sygedagpengereformen i 2013 og trådte i kraft den 1. juli 2014. Formålet var at sikre økonomisk sikkerhed til de sygemeldte, der fortsat var uarbejdsdygtige, men ikke opfyldte betingelserne for at få deres sygedagpenge forlænget ved revurderingstidspunktet (52 uger) og dermed 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 jobafklaringsforløb skulle ud over økonomisk sikkerhed desuden have en tværfaglig indsats på baggrund af indstilling fra kommunens rehabiliteringsteam.

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. Sygedagpenge og ressourceforløbsydelse adskiller sig også i forhold til regler for modregning, sanktioner, ferie mv. Ressourceforløbsydelsen har desuden forskellige satser for forsørgere og ikke-forsørgere.

Vurdering

Udfasningen af jobafklaringsforløb som ydelse og indsats vurderes at medføre mindreudgifter på 15 mio. kr. årligt fuldt indfaset.

Afskaffelse af seniorjobordningen

Anbefaling 2.4.d: 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.

Seniorjobordningen blev indført med *Velfærdsaftalen* i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2008, *jf. boks 1*.

Boks 1 Gældende regler om seniorjob

Seniorjobordningen blev oprettet i 2006 med Velfærdsaftalen og i forbindelse med, at en række andre særregler for ældre ledige blev afskaffet, herunder den daværende forlængede dagpengereget for 55-59 årige. Da seniorjobordningen blev oprettet, blev det aftalt, at ordningen skulle drøftes, hvis antallet af personer i seniorjob oversteg 1.500.

Seniorjobordningen er målrettet personer, som har opbrugt deres dagpengereget, og samtidig har højest fem år til efterlønsalderen. En forudsætning for at have ret til et seniorjob er, at den enkelte person er medlem af en a-kasse og indbetaler til efterlønsordningen, og at man kan opfylde anciennitetskravet for at få efterløn, når man når efterlønsalderen.

Når den enkelte når efterlønsalderen og dermed har ret til at modtage efterløn, ophører seniorjobbet. Seniorjobbet kan ophøre tidligere, hvis den enkelte har meldt sig ud af a-kassen, og/eller der ikke indbetales medlemsbidrag eller efterlønsbidrag. Det samme gælder, hvis efterlønsbidraget hæves, inden efterlønsalderen er nået. Endelig kan seniorjobbet ophøre, såfremt den enkelte afslår rimeligt arbejde henvist af jobcenteret. Ansatte i seniorjob kan afskediges efter almindelige ansættelsesretlige regler ved misligholdelse af ansættelsesaftalen. Hvis et seniorjob nedlægges, skal kommunen tilbyde borgeren et andet seniorjob.

Personer med ret til et seniorjob kontaktes af a-kassen, før dagpengeperiodens ophør. Den enkelte skal selv anmode om seniorjob via ansøgning til bopælskommunen. Ansøgningen kan tidligst sendes tre måneder før dagpengeperiodens udløb og skal være modtaget af bopælskommunen to måneder efter dagpengeperiodens udløb. Kommunen har pligt til at ansætte personen senest to måneder efter anmodning om et seniorjob. Bopælskommunen indkalder herefter til en samtale, hvor seniorjobbets indhold og omfang fastsættes med hensyn til ansøgerens kvalifikationer og interesser.

Personer i seniorjob modtager overenskomstmæssig løn på samme vilkår som ansatte med tilsvarende arbejde. Staten medfinansierer ordningen med et årligt tilskud på 158.722 kr. pr. helårsstilling. Personer i seniorjob optjener ikke ret til dagpenge og skal fortsat stå til rådighed for et ordinært arbejde.

Brugen af seniorjobordningen har været faldende siden 2017 og afspejler tilslutningen til efterlønsordningen, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Udvikling i seniorjobordningen, 2012-2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fuldtidspersoner</i>											
Seniorjob	300	3.200	4.300	3.600	4.000	4.000	3.500	2.800	1.900	1.200	600

Kilde: Finanslov (diverse årgange).

I 2023 og 2024 forventes der at være henholdsvis ca. 700 og ca. 600 fuldtidspersoner i seniorjob, faldende til ca. 300 fuldtidspersoner i 2030. Udviklingen afspejler tilslutningen til efterlønsordningen.

Vurdering

Det vurderes, at anbefalingen vil medføre mindreudgifter på sigt, mens mindreudgifterne i de første år vil afhænge af det konkrete ikrafttrædelsestidspunkt.

De økonomiske konsekvenser ved at afskaffe seniorjobordningen vil være faldende frem mod 2030. Det skyldes, at aktiviteten forventes at være faldende frem mod 2031 i takt med, at den dalende tilslutning til efterlønsordningen slår igenem, *jf. ovenfor*. Det vurderes, at anbefalingen vil medføre mindreudgifter på 190 mio. kr. årligt fuldt indfaset og vil øge arbejdsudbuddet i størrelsesordenen 350 fuldtidspersoner.¹

¹ I beregningerne er det antaget, at personer i seniorjob ikke fortrænger ordinær beskæftigelse. Personer i seniorjob i nationalregnskabsbeskæftigelsen indgår som offentligt beskæftigede. Beskæftigelseseffekten af justeringer af seniorjob opgjort efter nationalregnskabs principper bliver dermed mindre end den viste, da overgang fra seniorjob til beskæftigelse ikke medregnes som beskæftigelseseffekt.

Forenkling af databekendtgørelsen

Anbefaling 2.4.e: 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. Sagsbehandlere 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.

Fakta om databekendtgørelsen

Databekendtgørelsen har ophæng i en række lovgivninger på beskæftigelses- og integrationsområdet og regulerer, hvilke oplysninger kommuner, a-kasser og andre offentlige myndigheder skal sende 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 overholdelse af regler mv.

Formålet med bekendtgørelsen er at understøtte kommuner og a-kassers administration af beskæftigelsesindsatsen, bl.a. ved at sikre, at relevant data kan deles mellem forskellige myndigheder med ansvar for beskæftigelsesindsatsen, og at disse oplysninger kan udstilles for borgere og virksomheder. Beskæftigelsesministeriet bruger derudover data til at betjene minister og Folketinget og lave statistik over beskæftigelsesindsatsen, udviklingen på arbejdsmarkedet og ledigheden samt føre tilsyn med beskæftigelsesindsatsen.

Databekendtgørelsen består af 170 paragraffer og fylder knap 100 normalsider inkl. bilag. Det er ca. 29 pct. af databekendtgørelsen, som vedrører det kommunale område.

Kommissionens anbefalinger til forenkling af databekendtgørelsen

Kommissionen anbefaler, at der findes en bedre balance mellem behovet for at monitorere og føre tilsyn og hensynet til, at kommunerne ikke skal registrere og indberette oplysninger, som ikke er strengt nødvendige.

Anbefalingen indebærer, at der igangsættes et eftersyn af databekendtgørelsen med udgangspunkt i bagvedliggende regler om proces- og registreringskrav i beskæftigelseslovgivningen. Eftersynet af databekendtgørelsen skal baseres på et princip om, at der skal skelnes mellem, hvad der er nødvendigt (*need to know*), og hvad der kunne være rart (*nice to know*).

Kommissionen anbefaler desuden følgende konkrete forenklinger i databekendtgørelsen og bagvedlæggende regler i beskæftigelseslovgivningen:

1. Afskaffelse af krav til indberetning af fritekstfelter
2. Forenkling af krav til indberetning af kontaktføreløbet
3. Forenkling af krav til indberetning af Min Plan mv.

Kommunerne giver udtryk for, at det særligt er notering i fritekstfelter, som tager lang tid. Det kan fx være referater af samtaler, beskrivelse af borgerens helbredsforhold mv. Der er i dag krav om, at kommunerne skal indberette data fra en række fritekstfelter til Beskæftigelsesministeriet. Det er derudover muligt at indberette data fra fritekstfelter til Beskæftigelsesministeriet i en række konkrete situationer, fx hvis man har behov for at korrigere tidligere indberettet data.

Kommissionen anbefaler, at de nuværende fritekstfelter i databekendtgørelsen enten afskaffes eller gøres frivillige for kommunerne at indberette. Det vil stadig være muligt for kommunerne at indberette fritekstfelter i det omfang, det er nødvendigt for sagsbehandlingen, men det vil ikke være et krav. Kommunen er desuden fortsat underlagt forvaltningsloven og retssikkerhedslovens grundlæggende principper om journalpligt i borgerens sag.

Kommissionen anbefaler derudover at afskaffe nogle af de nuværende krav til indberetning af oplysninger vedrørende kontaktføreløbet, som vedrører borgernes samtaler, og Min Plan. Det vil indebære en sanering af reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats og databekendtgørelsen.

Kommissionen peger på, at man fx kan afskaffe følgende krav:

1. Krav om at indberette forskellige typer af sagsbehandlere
2. Krav om at indberette deltagere i samtalen
3. Krav om at indberette overordnet planbeskrivelse for aktivitetsparate kon-tanthjælpsmodtagere
4. Krav om indberetning af tidlig opfølgning for sygedagpengemodtagere
5. Specifikke krav i forbindelse med udskrift af borgers Min Plan

Forslagene forventes at reducere den tid, sagsbehandlere bruger på at registrere og dokumentere beskæftigelsesindsatsen. Konsekvenserne af forslagene skal undersøges nærmere. Kommissionens anbefaling indebærer desuden, at man afdækker alternative tilsynsmetoder.

Enklere databekendtgørelse som følge af kommissionens konkrete anbefalinger

Følgende af kommissionens øvrige konkrete anbefalinger medfører en reduktion af databekendtgørelsen:

- Udfasning af revalideringsordningen
- Et nyt sygedagpengesystem – ingen skal på jobafklaringsforløb

- Afskaffelse af seniorjobordningen
- Afskaffelse af uddannelsespålægget for aktivitetsparate unge i kontanthjælpssystemet
- Afskaffelse af en række proceskrav
- Harmonisering af borgerens planer, så der kun er én plan

Målsætning om yderligere forenkling af databekendtgørelsen som følge af kommissionens samlede anbefalinger

Kommissionen har også retningsgivende forslag, som kan indebære en yderligere forenkling i databekendtgørelsen. Dette gælder særligt anbefalingerne:

- Færre målgrupper i beskæftigelsessystemet
- Analyse af potentiale for yderligere forenkling

Forenklingerne i databekendtgørelsen vil afhænge af, hvordan man implementerer anbefalingerne. Der kan dog opstilles en række antagelser, der fungerer som eksempler på, hvordan man med udgangspunkt i kommissionens anbefalinger kan forenkle og regelharmonisere og dermed reducere dokumentations- og indberetningskrav.

Kommissionen har som målsætning at reducere den del af databekendtgørelsen, som vedrører kommunerne med 40 pct. I forlængelse af de forenklinger i databekendtgørelsen, som følger af kommissionens konkrete anbefalinger, vil målsætningen fx kunne nås ved følgende yderligere forenklinger:

1. At man ensretter reglerne for kontanthjælp, herunder borgere som modtager overgangsydelse efter integrationsloven, og uddannelseshjælp
2. At man ensretter regler for alle borgere, som ikke modtager ydelse, men som ønsker eller har behov for en beskæftigelsesindsats
3. At man forsimples beskæftigelsessystemet yderligere ved at afskaffe flere ordninger og ydelser
4. At man afskaffer krav om- og mulighed for at indberette indkaldte samtaler, sagsbehandlertyper mv. til DFDG
5. Yderligere sproglige ændringer og sammenskrivning af bestemmelser

Der er ikke tale om egentlige anbefalinger, men eksempler på spor, der kan arbejdes videre i. De oplyste eksempler vil udgøre en markant forenkling af det eksisterende beskæftigelsessystem, og konsekvenserne skal undersøges nærmere.

Analyse af potentiale for større forenklinger

Anbefaling 2.4.f: 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.

Kommissionen anbefaler, at der igangsættes en større analyse af potentialet for yderligere markante forenklinger i beskæftigelsessystemet, konkret i forhold til omfanget af kommunikation mellem ledige og sagsbehandlere samt sammensætning og regler omkring de aktive tilbud, der tilbydes til ledige.

Det anbefales, at der igangsættes analyser, som kan pege på, hvorledes den skriftlige kommunikation mellem jobcenter/a-kasse og borger kan forenkles og styrkes. Intentionen er dels at gøre kommunikationen lettere forståelig for borgeren, dels at lette den administrative byrde for sagsbehandlerne.

Den skriftlige kommunikation fra jobcenter til ledig sker i dag gennem Min Plan på jobnet.dk (aftaler, mål og tilbud) og e-boks (afgørelser – fx. ved igangsættelse af virksomhedspraktik). En række jobcentre har kritiseret kravene til den skriftlige kommunikation, da mange ledige modtager mange og lange breve i e-boks. Det betyder, at den ledige potentielt overser vigtige informationer og kan have svært ved at gennemskue og efterleve de krav, der stilles.

Det anbefales, at der igangsættes en analyse af reglerne for ordninger og indsatser, der i dag kan bevilges til ledige. Formålet er et eftersyn af indholdet i redskabsviften og at begrænse antallet af ordninger for at bidrage til en enklere beskæftigelsesindsats, som er lettere for borgerne at forstå.

Der er i dag en række indsatser i beskæftigelsesindsatsen, der kan bevilges til ledige for at hjælpe dem tættere på job. Omfanget af ordninger og særregler omkring målgruppe, krav til ledighedsanciennitet, alder, uddannelsesbaggrund mv. bidrager til et komplekst beskæftigelsessystem, *jf. boks 1*. Der er således et potentiale forbundet med at se på, om ordningerne i indsatsen i dag er de rigtige, og om der kan være færre detailregler for dem.

Boks 1 Eksisterende ordninger i beskæftigelsesindsatsen

- Jobrettet voksen- og efteruddannelse
 - 6 ugers jobrettet uddannelse
 - Den regionale uddannelsespulje
 - Ordinær uddannelse
 - Uddannelsesløft
 - Midlertidige uddannelsespuljer
 - Læse, skrive, regne kurser
 - Realkompetencevurderinger
- Virksomhedsrettede redskaber
 - Løntilskud
 - Virksomhedspraktik
 - Jobrotation
 - Traineeindsats
 - Voksenlærling
- Mentorordning
- Nytteindsats
- Øvrig vejledning og opkvalificering
- Henvvisninger og jobformidling
- Varslingsindsatser
- Særlige indsatser ved kontrolaktioner

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med og som en del af grundlaget for kommissionens øvrige anbefalinger om færre målgrupper i indsats- og ydelsessystemet og anbefalingerne om at afskaffe en række konkrete proceskrav, *jf. hhv. anbefaling 2.4.a og 2.2.b.*

Systematisk screening og mere støtte til voksne med ordblindhed

Anbefaling 2.5: 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 forbedrende 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.

Med anbefalingen oprettes der et fast tilbud om indledende screening og ordblindetest til alle forældre, hvor barnet testes ordblind i løbet af sin tid i folkeskolen. Folkeskolerne skal gøre de relevante forældre opmærksomme på tilbuddet om en screening, men kommissionen opfordrer samtidig privat- og friskoler til at orientere forældre til børn med ordblindhed om screeningstilbuddet.¹

Forskning viser, at ordblindhed er arveligt.² Derfor målrettes indsatsen til en gruppe af voksne, som med en relativt højere sandsynlighed har læse- og skrivervanskeligheder. Selvom både den Nationale Ordblindetest og den vejledende læsetest for voksne kan gennemføres på virksomheder og i jobcentre, screenes beskæftigede og ledige over 30 år ikke systematisk, som fx børn i folkeskolen. Og mange voksne har i dag færdiggjort folkeskolen på et tidspunkt, hvor der ikke var samme fokus på læsevanskeligheder eller systematisk screening for ordblindhed, som det har været tilfældet siden den Nationale Ordblindetest blev stillet til rådighed i 2015. Således er der kun 1 pct. af de 30-64 årige, som i perioden 2015-2021 er blevet testet for ordblindhed med Ordblindetesten.

Undersøgelser tyder samtidig på, at der blandt den voksne del af befolkningen er udfordringer med læse- og skrivefærdigheder. VIVE har i 2022 udgivet en rapport, hvori det estimeres, at omkring 460.000 voksne i Danmark er dårlige læsere, svarende til ca. 13 pct. af den voksne befolkning, *jf. boks 1*.

¹ Forældres krav på at der én gang i skoleforløbet fra den 1. marts på 4. klassetrin foretages en ordblindtest af deres barn fremgår alene af folkeskoleloven, og retskravet gælder derfor ikke for de frie grundskoler. De frie grundskoler kan dog få stillet Ordblindetesten og Risikotest for ordblindhed gratis til rådighed.

² Elbro (2021): *Læsevanskeligheder*.

Boks 1 Undersøgelse af voksne danskernes basale læsefærdigheder – VIVE (2020/2021) og PIAAC (2011/2012)

En undersøgelse af voksne danskernes basale færdigheder i 2011 og 2012, den såkaldte PIAAC, viste, at ca. 569.000 danskere i alderen 16 til 65 år havde mindre gode færdigheder i læsning.

VIVE har i juni 2022 offentliggjort en undersøgelse af bl.a. danskernes basale læsefærdigheder i 2020 og 2021. Undersøgelsen viser, at der på trods af færre med ringe basale færdigheder sammenlignet med PIAAC fra 2011-2012 (evt. pga. øget krav til anvendelse af IT i samfundet, som gør testpersonerne stærkere, som VIVE selv påpeger), stadig er ca. 460.000 danskere mellem 16-65 år med mindre gode færdigheder i læsning svarende til ca. 13 pct. af den voksne befolkning. I samme periode er forskellen mellem lavt- og højtuddannedes basale læsefærdigheder blevet større. Det vil sige, at der ser ud til at være større ulighed i voksnes færdigheder i dag. Ca. 54 pct. med mindre gode læsefærdigheder er i beskæftigelse, og ca. 81 pct. af de beskæftigede med mindre gode læsefærdigheder er lønmodtagere. Ca. halvdelen af gruppen af voksne med mindre gode læsefærdigheder har en ufaglært baggrund, mens ca. 37 pct. har en faglært baggrund.

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

Den opsøgende indsats målrettet forældre af børn med ordblindhed organiseres og understøttes 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 (OBU) eller forberedende voksenundervisning (FVU).

Anbefalingen skønnes samlet set at indebære statslige udgifter på omkring 8 mio. kr. årligt til afholdelse af ordblindetesten samt meraktivitet i form af undervisning på hhv. FVU og OBU. Dertil vurderes anbefalingen at medføre merudgifter til statens voksenuddannelsesstøtte (SVU) grundet meraktivitet på hhv. FVU og OBU. Det bemærkes, at udgiftsskønnet er behæftet med betydelig usikkerhed, da de faktiske udgifter afhænger af, hvordan anbefalingen implementeres. Dette vedrører bl.a. valg af konkret udmøntningsmodel, i hvor høj grad forældre til børn med ordblindhed efterfølgende bliver screenet samt omfang af kommunale meropgaver.

Kommissionen forventer, at anbefalingen vil bidrage til, at flere voksne bliver screenet og testet for ordblindhed og derved får bedre adgang til voksen- og efteruddannelsesstilbud.

Yderligere opfordres arbejdsgiverne til at tilbyde relevante ansatte at blive testet eller screenet for ordblindhed eller andre læsevanskeligheder. Medarbejdere, for hvem det må være relevant, skal i forlængelse heraf have muligheden for at deltage i relevant opkvalificering i form af fx ordblindeundervisning for voksne (OBU) eller forberedende voksenundervisning (FVU) samt modtage den rette støtte på arbejdspladsen.³

³ Når en medarbejder henvender sig til et uddannelsessted, der udbyder ordblindeundervisning for voksne (OBU), tilbydes pågældende indledningsvis en samtale med henblik på at sikre, at ordblindeundervisning er det rette tilbud, og at det er relevant for denne at deltage i den efterfølgende test (Ordblindetesten). Vurderer uddannelsesinstitutionen på baggrund af den indledende samtale, at læse- og skrivevanskelighederne skyldes ordblindhed, og at ordblindeundervisning derfor umiddelbart er det rette tilbud, foretages en afdækning af medarbejderens skriftsproglige færdigheder ved hjælp af Ordblindetesten.

Undersøgelser viser, at organisatorisk og ledelsesmæssig opbakning er centralt for, at medarbejdere motiveres til at påbegynde opkvalificeringsforløb.⁴ Særligt arbejdsgivere med mange faglærte og ufaglærte medarbejdere i deres stab, skal derfor påtage sig et ansvar, idet denne gruppe af medarbejdere er overrepræsenteret blandt voksne med mindre gode læsefærdigheder.⁵

Kommissionen vurderer, at anbefalingen forventes at bidrage til, at flere medarbejdere får mulighed for at deltage i Ordblindeundervisning for voksne. Herved åbnes også døren for, at medarbejderne får de nødvendige kompetencer og motivation til at deltage i yderligere efter- og videreuddannelse og får lettere ved at løse arbejdsopgaver samt at omstille sig til nye arbejdsopgaver. Virksomhederne får således et konkret udbytte i form af højere kvalitet og mere effektivitet i løsningen af opgaver ved at påtage sig et ansvar for, at medarbejderne testes og screenes for ordblindhed.

Viser Ordblindetesten, at medarbejderen har behov for ordblindeundervisning, foretages der en yderligere afdækning, som skal danne grundlag for, hvilken undervisning, vedkommende skal tilbydes. På baggrund af denne afdækning udarbejdes en individuel plan for undervisningens mål og indhold, som drøftes med den enkelte, inden undervisningen starter.

Viser den indledende afdækning, at ordblindeundervisning ikke er det rette tilbud, vejledes der om hvilke tilbud, der er mere relevante. Det kan for eksempel dreje sig om specialundervisning for voksne, forberedende voksenundervisning (FVU) undervisning på en sprogskole eller andre relevante tilbud.

⁴ Rambøll (2019): *Vidensopsamling om virkningsfulde indsatser til styrkelse af almen voksen- og efteruddannelse.*

DEA (2019): *Faglærtes motivation for deltagelse i efteruddannelse.*

EVA (2022): *Deltagelse i ordblindeundervisning for voksne (OBU) – En kvalitativ undersøgelse af, hvilke faktorer, der fremmer og hæmmer deltagelsen i OBU.*

⁵ VIVE (2022): *Voksnes basale færdigheder – Udvikling i læse- og regnefærdigheder de seneste 10 år.*

Fokus på hverdagsdansk

Anbefaling 2.6.a: Indholdet i Danskuddannelse 1 skal justeres, så uddannelsen i højere grad end i dag fokuserer på talt hverdagsdansk.

Der var omkring 4.500 kursister på Danskuddannelse 1 i løbet af 2022. Det er primært flygtninge og familiesammenførte under integrationsprogrammet. Der tegner sig et billede af, at en del kursister på den nuværende Danskuddannelse 1 ikke opnår tilstrækkelige danskundskaber til at kunne begå sig i hverdagen og i jobsammenhænge. Særligt det talte sprog giver udfordringer. Det tyder på, at den nuværende indretning af Danskuddannelse 1 ikke er det rette danskundervisningstilbud til alle voksne udlændinge, der har ingen eller begrænset skolebaggrund fra hjemlandet, eller som ikke kender det latinske alfabet.

Kommissionen anbefaler derfor en nytænkning af Danskuddannelse 1 kaldet *Hverdagsdansk*. I *Hverdagsdansk* lægges større vægt på mundtlige færdigheder og hverdagsmestring af sproget end på den nuværende Danskuddannelse 1. Undervisningstilbuddet sammensættes af fire/fem moduler med to moduler basisdansk og to/tre moduler med mere praksisrettet mundtlig danskundervisning, *jf. tabel 1*.

Hverdagsdansk er opdelt i to spor. *Spor 1* er et mundtligt praksisrettet spor med fokus på videre udvikling af de mundtlige færdigheder og kendskab til forskellige aspekter af arbejds- og hverdagsliv i Danmark. *Spor 2* er et udvidet spor, som inkluderer modulbaseret læse- og skriveundervisning. Kursisterne i spor 1 tilbydes i alt fire moduler og afslutter med en faglig udtalelse. Kursisterne i spor 2 tilbydes et modul mere og afslutter uddannelsen som i dag med at aflægge mundtlig og skriftlig prøve. Sprogcentrene får mulighed for at screene kursister efter basisdansk modul 2 og kan *kun* tilbyde modulbaseret læse- og skriveundervisning til den del af målgruppen for *Hverdagsdansk*, der kan profitere af denne undervisning. Alle kursister på *Hverdagsdansk* følger den praksisrettede mundtlige danskundervisning.

Tabel 1 Opbygning af Danskuddannelse 1

Moduler	Nuværende opbygning	Kommissionens anbefaling	
		<i>To moduler med basisdansk</i>	
Modul 1	Mundtlig modultest	Mundtlig modultest	
Modul 2	Mundligt og skriftlig modultest	Mundtlig modultest	
	<u>Ingen spordeling</u>	<u>Spordeling</u>	
		<i>Mundtligt praksisrettet (spor 1)</i>	<i>Mundtlig praksisrettet og læse- og skrivefærdigheder (spor 2)</i>
Modul 3	Mundligt og skriftlig modultest	Mundtlig modultest	Mundligt og skriftlig modultest
Modul 4	Mundligt og skriftlig modultest	Mundtlig modultest og faglig udtalelse	Mundligt og skriftlig modultest
Modul 5	Mundligt og skriftlig modultest	Mundtlig og skriftlig prøve	
Modul 6	Mundligt og skriftlig prøve		

Sprogcentrene får samtidig mere fleksible rammer for at tilrettelægge temaforløb med praksisrettet danskundervisning på de afsluttende to/tre moduler. Det er 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.

Sprogundervisningen varetages af professionelle sproglærere, men tilknyttes netværk af virksomheder og institutioner samt frivillige, der kan hjælpe kursisterne med at anvende de sproglige og kulturelle kompetencer i hverdagssammenhænge i fritiden.

Kommissionens anbefaling indebærer, at der bliver færre moduler på Danskuddannelse 1 end i dag. Det betyder ikke, at der skal bruges færre ressourcer på uddannelsen. De færre moduler giver mulighed for mindre holdstørrelser eller flere undervisningstimer på det enkelte modul. Anbefalingen vurderes på den baggrund at være udgiftsneutral.

Der kan nedsættes en uafhængig ekspertgruppe, som kan udvikle det nærmere indhold af *Hverdagsdansk*.

Sprogpraktik

Anbefaling 2.6.b: Sprogpraktik skal i større udstrækning være et integreret element i danskuddannelsen.

Det er kommissionens vurdering, at udbyttet af danskundervisningen for flygtninge og indvandrere kan styrkes, hvis undervisningen suppleres med at bruge sproget i praksis ude på en arbejdsplads. Der er i dag kommuner, som tilbyder en lignende praktik med ophæng i integrationslovens § 23 b om virksomhedspraktik. Med kommissionens anbefaling tydeliggøres kommunernes mulighed for at henvise til praktikforløb, hvor sproget er i centrum. Der er således ikke tale om egentlig virksomhedspraktik eller en ansættelse.

Sprogpraktikken har fokus på brugen af det danske sprog i enkle hverdagssituationer. Det kan fx omfatte leg med børn i daginstitutioner eller at overvære undervisningen i de mindste klasser. Der skal være mulighed for længerevarende forløb – fx af én eller to måneders varighed. Ordningen udformes således, at offentlige institutioner får pligt til årligt at tage et bestemt antal udlændinge, der går på en danskuddannelse, i sprogpraktik. Derimod vil det kun skulle tilbydes som en mulighed for private virksomheder.

Kommissionen vurderer, at praktikken kan være med til at forbedre danskkundskaberne blandt nytilkomne flygtninge og indvandrere og dermed styrke jobmulighederne, når danskuddannelsen er afsluttet.

Der er ikke merudgifter forbundet med anbefalingen, da anbefalingen alene tydeliggør kommunernes mulighed for at henvise til praktikforløb, hvor sproget er i centrum.

Udvidelse af sprogmakkerordning

Anbefaling 2.6.c: 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.

Anbefalingen tager afsæt i erfaringerne med sprogmakkerordningen fra integrationsgrunduddannelsen (igu) og det koncept for sprogmakkere, der blev udviklet som en del af det nu afsluttede projekt Dansk+.

Det er kommissionens vurdering, at flygtninge og indvandrere også efter endt danskuddannelse kan have behov for sprogstøtte, der specifikt understøtter de konkrete opgaver og funktioner, de varetager i løbet af arbejdsdagen. Det er ligeledes kommissionens vurdering, at sprogmakkere på arbejdspladsen kan bidrage til, at flygtninge og indvandrere kan fastholde deres beskæftigelse.

Der etableres en sprogmakkerordning for flygtninge og indvandrere, som er i beskæftigelsesrettede tilbud eller i ordinær ansættelse, og som i en periode har behov for sprogstøtte i løbet af arbejdsdagen. Konkret skal sprogmakkerordningen understøtte, at flygtningen eller indvandrerens med hjælp fra en sprogmakker (en dansk kollega på arbejdspladsen) styrker sine sproglige kompetencer samt evne til at agere i normerne på virksomheden.

Der afholdes sprogmakkerkurser til medarbejdere på virksomheder, som har flygtninge og indvandrere i beskæftigelsesrettede tilbud eller ordinær beskæftigelse, der i en periode har behov for sprogstøtte i løbet af arbejdsdagen, ligesom der gives tilbud om et opfølgende besøg på arbejdspladsen af en sprogmakkermentor (en sproglærer).

Der afsættes 5 mio. kr. årligt i en fireårig periode til en pulje, hvor virksomhederne kan søge om tilskud til aflønning af de medarbejdere, der i en periode varetager sprogmakkerfunktioner, herunder deltager i kurser mv. Desuden kan puljen finansiere tilbuddet om et opfølgende besøg på arbejdspladsen af en sprogmakkermentor (en sproglærer).

Fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningsprogrammer

Anbefaling 2.6.d: Kommunerne skal have mere fleksible muligheder for at sammensætte et undervisningsprogram til nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

Anbefalingen indebærer, at kommunerne får mulighed for at sammensætte et program til nyankomne flygtninge og familiesammenførte, hvor der kan indgå blokke med mere intensiv danskundervisning, og hvor timekravet til virksomhedsrettede tilbud og timeloftet på danskundervisningen skal opgøres over et helt år.

Det fremgår af integrationsloven, at der maksimalt må være seks uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud for jobparate på SHO-ydelse, og at de virksomhedsrettede tilbud som minimum skal have et omfang af gennemsnitligt 15 timer om ugen. Der er samtidig et timeloft på danskundervisningen, som maksimalt kan udgøre gennemsnitligt 15 timer om ugen inden for hvert modul på danskuddannelserne.

Disse regler gør det vanskeligt for kommunerne at tilbyde en mere fleksibel danskundervisning, fx moduler med intensive danskundervisningsforløb til jobparate på SHO-ydelse. I stedet bliver danskundervisningen lagt på en eller to dage om ugen, hvilket kan være en udfordring for kursisternes indlæring af dansk.

Integrationslovens regler er således ufleksible for jobparate på SHO-ydelse og betyder, at denne gruppe kursister som hovedregel ikke kan modtage et danskundervisningsforløb på mere end 10-15 timer om ugen. I 2022 var der i alt omkring 18.000 personer, som modtog SHO-ydelse og var omfattet af integrationslovens program. Heraf var omkring 14.100 personer jobparate.

Kommissionens anbefaling vil give kommunerne mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af danskundervisning og virksomhedsrettede tilbud til den gruppe. Det vil fx gøre det muligt at tilbyde danskundervisning tre dage om ugen i en periode, så kursisterne hurtigere får mulighed for at lære dansk.

De mere fleksible regler kan evt. 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.

Anbefalingen er udgiftsneutral, idet den ikke i sig selv indebærer mere undervisning.

Danskuddannelse før voksen- og efteruddannelse

Anbefaling 2.6.e: I-kursister skal først have mulighed for at påbegynde danskundervisning i VEU-systemet, når de har deltaget i danskuddannelserne og bestået en afsluttende danskprøve.

Danskuddannelse efter lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (danskuddannelsesloven) er det grundlæggende undervisningstilbud i dansk som andetsprog for nyankomne udlændinge. Kommunerne har ansvaret for danskuddannelserne, der foregår på sprogcentre.

Ud over danskuddannelserne efter danskuddannelsesloven er der også en række videregående danskundervisningstilbud i VEU-systemet, der alle forudsætter et vist dansksprogligt niveau. Danskundervisningen tilbydes bl.a. i regi af almen voksenuddannelse (avu) og forberedende voksenundervisning (FVU).

Nogle kursister begynder imidlertid på danskundervisning i VEU-systemet uden at have de nødvendige danskundskaber til at gennemføre et VEU-forløb og uden at have færdiggjort danskuddannelsesstilbuddet efter danskuddannelsesloven. Fx 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 danskuddannelserne.

Anbefalingen vil understøtte, at I-kursister, der går over til danskundervisning i VEU-systemet, har et vist minimumsniveau i dansk, da de skal have bestået en afsluttende danskprøve. Anbefalingen vil ikke forsinke kursister, der har et tilstrækkeligt niveau til at gå videre til avu eller FVU, da disse kursister kan tilmelde sig en danskprøve som selvstuderende.

Kommissionen vurderer, at anbefalingen kan understøtte, at flere flygtninge og familiesammenførte får større udbytte af undervisningen i VEU-systemet og dermed får styrket deres kompetencer i såvel dansk som andre fag. Det kan have positive effekter på gruppens job- og uddannelsesmuligheder på sigt.

Anbefalingen vurderes med betydelig usikkerhed at være udgiftsneutral. Anbefalingen forventes på den ene side at reducere udgifterne til VEU, da færre I-kursister forventes at påbegynde danskundervisning i VEU-systemet, og kursisterne i højere grad må forventes at bestå kurserne i VEU-systemet. På den anden side forventes anbefalingen at øge udgifterne til danskuddannelserne, da flere I-kursister i stedet vil fortsætte på danskuddannelserne.

Refusion til virksomhedsforlagt undervisning

Anbefaling 2.6.f: Der indføres statslig refusion på 50 pct. til kommunerne for virksomhedsforlagt danskuddannelse for S-kursister.

Danskundervisning af udlændinge under danskuddannelsesloven kan fysisk place- res på virksomhederne (virksomhedsforlagt danskundervisning), hvilket kan være en effektiv støtte til at lære arbejdsrelevant sprog, da kursisterne kan arbejde med deres faktiske sprogbehov i en konkret arbejdssammenhæng. Der er således posi- tive tilbagemeldinger om danskundervisning på store virksomheder med mange udenlandske medarbejdere med nogenlunde samme dansksproglige niveau og ar- bejdsfunktioner.

Virksomhedsforlagt danskundervisning bliver i dag brugt i et meget begrænset omfang. Ifølge Rambølls *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017* vurderer sprog- centerledere, at kun omkring 6 pct. af kursisterne i 2020 i gennemsnit modtog danskundervisning på en virksomhed. Sprogcenterlederne peger på, at danskun- dervisning på virksomheder typisk kræver flere ressourcer og er dyrere end dansk- undervisning på sprogcentrene og derfor ikke prioriteres.

I dag er der kun statslig refusion for I-kursister (dvs. flygtninge og familiesammen- førte omfattet af integrationslovens program), som er en langt mindre gruppe end S-kursister (dvs. udenlandske arbejdstagere og studerende m.fl.). Med kommissio- nens anbefaling bliver det mere attraktivt for kommunerne at indgå aftaler med sprogcentrene om højere modultakster for virksomhedsforlagt danskundervisning, idet de modtager statslig refusion for den del af undervisningen af S-kursister, der er virksomhedsforlagt, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Statslig refusion af kommunernes udgifter til danskundervisning af voksne udlændinge

	Gældende regler		Kommissionens anbefaling	
	I-kursister	S-kursister	I-kursister	S-kursister
Danskundervisning på sprogcenter				0 pct.
	50 pct.	0 pct.	50 pct.	
Virksomhedsforlagt danskundervisning				50 pct.

Det er endvidere en del af anbefalingen, at det i driftsaftalen mellem kommune og sprogcentre om danskuddannelsesopgaven skal fremgå, at sprogcentrene skal etablere virksomhedsforlagt danskundervisning, hvis en virksomhed ønsker at re- kvirere dette.

Herudover anbefales det at tilbyde en informations- og vejledningsindsats over for dels virksomheder, der har (potentielt) interesse i virksomhedsforlagt danskun- dervisning for medarbejdere, dels kommuner og sprogcentre. Vejledningsindsatsen kan fx omfatte råd om den helt konkrete tilrettelæggelse af undervisningen på den enkelte virksomhed.

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at anbefalingen vil medføre merudgifter på 12 mio. kr. årligt. Herudover kommer evt. udgifter til en informations- og vejledningsindsats.

Forlængelse af uddannelsesretten

Anbefaling 2.6.g: 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.

Alle udlændinge i Danmark over 18 år med lovligt ophold får tilbud om danskuddannelse. Danskuddannelsen har en varighed, der svarer til ca. 1,2 års heltidsuddannelse og kan tages sideløbende med andre aktiviteter, fx arbejde, studie, aktivisering mv. S-kursister (dvs. udenlandske arbejdstagere, studerende m.fl.) har mulighed for at modtage danskundervisning i op til fem år. I-kursister (dvs. flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationslovens program) kan modtage danskundervisning i op til fem år, dog med mulighed for forlængelse.

S-kursister består i mindre grad en afsluttende danskprøve end I-kursister. Blandt S-kursisterne, der første gang fik tilbudt danskundervisning i 2015 og stadig var i Danmark ved udgangen af 2020, havde 55 pct. gennemført danskuddannelsen (bestået en prøve i dansk). Til sammenligning gjaldt det 70 pct. af I-kursisterne.

Den lavere beståelsesprocent blandt S-kursister skyldes bl.a., at nogle S-kursister først efter flere år i Danmark beslutter sig for at bosætte sig mere permanent og derfor muligvis har udskudt beslutningen om at benytte retten til danskuddannelse. Danskuddannelsesretten på fem år kan på det tidspunkt være helt eller delvist opbrugt. Omkring 12.000 af de S-kursister, der fik en første henvisning til danskundervisning i perioden 2012-2016, og som stadigvæk var i befolkningen 31. december 2021, havde således ikke bestået en prøve i dansk og havde senest fulgt undervisning på modul 1-3.

Anbefalingen indebærer, at S-kursister i beskæftigelse – efter en konkret og individuel vurdering af borgerens kommune – kan få forlænget danskuddannelsesretten i op til i alt ti år, når de fem år er gået. Den individuelle vurdering skal understøtte, at S-kursisterne hurtigt påbegynder danskundervisningen.

På kort sigt skønnes anbefalingen med betydelig usikkerhed at indebære årlige merudgifter i størrelsesorden 10 mio. kr. På længere sigt forventes merudgifterne at aftage, idet antallet af tidligere S-kursister, der får mulighed for forlængelse, gradvist forventes at aftage.

Kommunale incitamentter til at flere gennemfører danskuddannelsen

Anbefaling 2.6.h: 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.

Kommissionens anbefaling skal ses i lyset af, at omkring 40 pct. af de udlændinge, der påbegynder danskuddannelserne, ikke gennemfører uddannelsen ved en prøve. En resultatbaseret finansiering skal give kommunerne et større incitament til at understøtte, at flere kursister gennemfører danskuddannelserne og derved får et passende udbytte.

Det er kommissionens anbefaling, at den resultatbaserede finansieringsmodel består af to elementer, *jf. tabel 1*.

	Indhold	Mulig effekt
Modultakst	Kommunerne modtager et fast beløb for hvert modul. Taksterne vil variere alt efter modulernes varighed.	Taksten giver kommunerne incitament til at tilskynde kursister, der afbryder uddannelsen, fx som følge af barsel eller beskæftigelse, til dels at gennemføre flest mulige moduler inden afbrydelse, og dels til at fortsætte uddannelsen efter endt barsel eller mistet beskæftigelse.
Sluttakst	Kommunerne modtager et fast beløb for hver kursist, der består danskuddannelsen. Taksten foreslås tilpasset til, hvor hurtigt kursisten gennemfører danskuddannelsen, fx under 2½ år.	Taksten giver kommunerne incitament til at tilskynde udlændinge, der er påbegyndt en danskuddannelse, til at gennemføre uddannelsen.

Sluttaksten vil erstatte det eksisterende resultattilskud for udlændinge, der består dansk inden for en treårige periode.

For at understøtte den rette incitamentsstruktur skal en tilstrækkelig stor del af finansieringen være indeholdt i sluttaksten. Hertil kan det være behov for at justere det eksisterende resultattilskud for overgang til beskæftigelse eller ordinær uddannelse for at sikre, at kommunerne fortsat har et tilstrækkeligt incitament til at hjælpe kursister i beskæftigelse og ordinær uddannelse. Endeligt kan modultaksten til kommunerne evt. forøges efter fjerde modul, så kommunerne fortsat har incitament til at inkludere S-kursister (udenlandske arbejdstagere, studerende m.fl.) på danskuddannelser.

For visse kommuner gennemføres danskuddannelsen af private sprogcentre. Ifølge danskuddannelsesloven afregnes sprogcentrene i dag med en starttakst på 30 pct. af den aftalte modultakst til sprogcenteret, når kursisten er blevet henvist til danskuddannelse, og undervisningen på modulet er påbegyndt. Den resterende betaling på 70 pct. betales, når kursisten har bestået modultesten. Med indførelsen af den nye resultatbaserede finansiering af kommunerne, anbefaler kommissionen samtidigt, at disse krav afskaffes. Således kan kommunerne fremover selv vælge den mest optimale finansiering af deres sprogcentre.

Anbefalingen er overordnet set som udgangspunkt udgiftsneutral, men kan medføre, at nogle kommuner vil modtage færre midler, mens andre vil få tilført flere midler.

Ekspertgruppe

Anbefaling 2.6.i: Der nedsættes en ekspertgruppe, som skal fokusere på organiseringen og kvaliteten af danskundervisningstilbud til voksne udlændinge.

Ekspertgruppen får til opgave at:

- Beskrive organiseringen af danskundervisningen til voksne udlændinge og vurdere, om tilbuddene skal ændres i forhold til de enkelte kursistgruppers mål med undervisningen, herunder særligt sammenhængen til den beskæftigelsesrettede indsats i kommunerne og deltageres forudsætninger for at deltage i ordinære VEU-tilbud.
- Undersøge konkurrenceudsættelsen af danskuddannelsen i henhold til danskuddannelsesloven, herunder dens betydning for undervisningens kvalitet, og belyse de økonomiske konsekvenser ved 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 modeller, hvor undervisningen eventuelt samles på tværs af de nuværende danskundervisningstilbud.

Danskundervisning i henhold til danskuddannelsesloven er det grundlæggende undervisningstilbud i dansk som andetsprog for nyankomne voksne udlændinge. Der undervises i mundtlig og skriftlig dansk som andetsprog på tre separate danskuddannelser, der er målrettet nyankomne udlændinge med få eller uden dansksproglige kompetencer. Kommunerne har ansvaret for at tilbyde danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven med henblik på at sikre sammenhæng til den øvrige beskæftigelses- og integrationsindsats.

Herudover er der i VEU-regi tilbud om danskundervisning på forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (avu) og arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Danskundervisning i VEU-regi forudsætter, at kursisterne allerede har opnået et vist dansksprogligt niveau.

Tilbuddene i VEU-regi er – i modsætning til danskundervisning i henhold til danskuddannelsesloven – ikke målrettet nyankomne udlændinge, men tilbud der i bred forstand skal understøtte et fleksibelt arbejdsmarked og motivere til videre uddannelse ved at give den ufaglærte og kortuddannede del af befolkningen mulighed for løbende at tilegne sig de kvalifikationer og kompetencer, som efterspørges på arbejdsmarkedet og i samfundet. I de senere år har der dog været en større ændring i kursisternes baggrund og dermed i brugen af tilbuddene. På avu er andelen med indvandrerbaggrund steget fra 36 pct. i 2015 til 75 pct. i 2021, mens andelen på FVU er steget fra 57 pct. i 2015 til 76 pct. i 2021.

Desuden har erhvervsskolerne ret til at udbyde selvstændige adgangskurser i dansk, dansk som andetsprog og matematik på niveau med folkeskolens 9. klasseprøver til voksne fra 25 år, der ønsker at søge ind på en erhvervsuddannelse.

Der er som udgangspunkt ikke et væsentligt indholdsmæssigt overlap mellem på den ene side det kommunale danskuddannelsesstilbud og på den anden side de danskundervisningstilbud til udlændinge, der i dag tilbydes i VEU-regi og på erhvervsskolerne. Kommissionens indledende kortlægning af området og erfaringsopsamling fra møder med praktikere peger imidlertid på følgende overordnede udfordringer:

- Nogle udbydere af danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven har udtrykt bekymring for, om øget konkurrenceudsættelse har haft en negativ betydning for danskundervisningens kvalitet og kontinuitet. Denne oplevelse deles af VUC'erne.
- Nogle udbydere af danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven har endvidere vurderet, at konkurrenceudsættelsen hæmmer den videndeling og erfaringsudveksling, der har betydning for en fortsat kvalitetsudvikling af danskuddannelsesområdet.
- Der tegner sig et mønster, hvor nogle udlændinge, som ikke har afsluttet den grundlæggende danskuddannelse, søger over til danskundervisning i VEU-regi, hvilket medfører et vist overlap i kursistgrupper (og i disse tilfælde dobbeltudgifter for det offentlige). Endvidere betyder det også i denne sammenhæng, at en del af disse udlændinge ikke har de fornødne dansksproglige forudsætninger for at kunne følge undervisningen i VEU-regi.
- Nogle udlændinge har efter endt danskuddannelse fortsat behov for danskundervisning for at kunne følge videre uddannelse, da der eksisterer et dansksprogligt gab mellem på den ene side det afsluttende niveau på fx Danskuddannelse 2 og på den anden side den ordinære undervisning på VEU.
- Et tilsyn med dansk som andetsprog på avu, som Styrelsen for Undervisning og Kvalitet gennemførte i 2020, viste, at mange kursister har svært ved at nå de faglige mål ved ét gennemløb og derfor ofte tager samme kursus flere gange. VUC'erne angav bl.a. et lavere dansksprogligt indgangsniveau hos kursisterne som årsag. Det samme gælder i forhold til FVU, hvor mange deltagere med dansk som andetsprog trods indførelsen af FVU-start stadig har manglende forudsætninger for et succesfuldt forløb på FVU-dansk.

Det er på den baggrund kommissionens vurdering, at der er behov for en nærmere afdækning af særligt det udfordringsbillede, der tegner sig for de eksisterende danskundervisningstilbud til voksne udlændinge, samt at der med udgangspunkt i denne afdækning skitseres mulige løsningsmodeller.

Kommissionens otte delanbefalinger til danskundervisning af udlændinge tager hul på at løse udfordringerne og er et første skridt på vejen. Der er imidlertid tale om komplicerede lovgivningsmæssige, økonomiske og strukturelle problemstillinger, som ikke vil kunne udredes til fulde inden for rammerne af kommissionens arbejde. Kommissionen anbefaler derfor, at regeringen nedsætter en ekspertgruppe, der kan forestå denne udredning efter følgende input til kommissorium, *jf. faktaark om input til kommissorium*.

Input til kommissorium for Ekspertgruppe om organisering af danskundervisningstilbud til voksne udlændinge

Det anbefales at nedsætte en ekspertgruppe om organisering af danskundervisningstilbud til voksne udlændinge. Ekspertgruppens arbejde kan se på danskundervisningstilbuddene, som aktuelt hører under hhv. Udlændinge- og Integrationsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets ressort, samt kursisters overgange mellem de forskellige tilbud.

Målsætningen er, at mange flere udlændinge fremover tilegner sig tilstrækkelige dansksproglige kompetencer til at kunne varetage arbejde og deltage i de relevante dele af det ordinære efter- og videreuddannelsessystem.

Ekspertgruppen kan tage afsæt i udfordringerne og konklusionerne skitseret i *Nye Reformveje 3* om danskundervisningen af udlændinge og tilhørende faktaark om Reformkommissionens anbefaling af en ekspertgruppe, *jf. faktaark til anbefaling 2.6.i om en ekspertgruppe*. Ekspertgruppen vil derudover få adgang til notater og analyser om danskundervisning af udlændinge udarbejdet af kommissionens sekretariat.

Organiseringen af danskundervisning og kursisters overgange

Ekspertgruppen kan undersøge og beskrive den organisatoriske og generelle indholdsmæssige sammenhæng mellem de nuværende danskundervisningstilbud til voksne udlændinge og vurdere, om tilbuddene kan ændres med henblik på i endnu højere grad at understøtte de enkelte kursistgruppers mål med undervisningen, herunder særligt sammenhængen til den beskæftigelsesrettede indsats i kommunerne og deltagerens forudsætninger for at deltage i ordinære VEU-tilbud. Ekspertgruppen kan endvidere vurdere, om den indholdsmæssige kvalitet af undervisningen i dansktilbuddene i tilstrækkelig grad kvalificerer kursister til efterfølgende at påbegynde uddannelse og job.

Ekspertgruppen kan derudover komme med forslag til andre tilrettelæggelsesformer af danskundervisningen, fx på arbejdspladser eller lignende, og i det hele taget komme med forslag, der hurtigt kan sætte deltagergruppen i stand til at tilegne sig et aktivt dansk, de kan anvende på arbejdspladsen eller i uddannelse.

Ekspertgruppen kan belyse fordele og ulemper ved organiseringen af det nuværende set-up for hhv. danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven og danskundervisning i VEU-regi i forhold til at samle tilbuddene helt eller delvist. Ekspertgruppen kan endvidere afdække baggrunden for søgningen til VEU blandt udlændinge, der endnu ikke har afsluttet en danskuddannelse, herunder evt. uhenigtsmæssige incitamentsstrukturer både for kommuner og udlændinge.

Ekspertgruppen kan beskrive målsætningen for undervisningen for de enkelte kursistgrupper, herunder sammenhængen til den beskæftigelsesrettede indsats. Ekspertgruppen kan herunder vurdere overgangen til videregående danskundervisning i VEU-regi og ordinær uddannelse for de kursister, der har forudsætning for videre uddannelse.

Konkurrenceudsættelsen af danskundervisning i henhold til danskuddannelsesloven

Ekspertgruppen kan undersøge konkurrenceudsættelsen af danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven, herunder dens betydning for kvaliteten af undervisningen, forholdet mellem økonomi og kvalitet i kommunernes udbud, den manglende kontinuitet ved skift af udbydere, og om konkurrencesituationen mellem udbydere hæmmer den fælles udvikling og videndeling omkring hele uddannelsessystemet på tværs af kommuner og aktører.

Ekspertgruppen kan endvidere belyse de økonomiske konsekvenser ved at overgå fra et konkurrenceudsat marked på de nuværende danskuddannelser til fx fælles taxametre.

Løsningsmodeller

Med udgangspunkt i ovenstående kan ekspertgruppen beskrive og vurdere og i givet fald opstille løsningsmodeller for, hvordan danskundervisningen bedst kan udformes, og hvordan undervisningen kan organiseres, herunder også modeller, hvor undervisningen evt. samles på tværs af de nuværende danskundervisningstilbud. De enkelte løsningsmodeller kan omfatte en analyse og vurdering af modellens økonomiske, uddannelses-, integrations- og beskæftigelsesmæssige konsekvenser, herunder sammenhængen til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats.

I løsningsmodellerne kan det indgå, hvilke undervisningstilbud der skal rette sig mod de enkelte målgrupper, hvilken sammenhæng og overgang der skal være mellem undervisningstilbuddene, samt hvordan undervisningstilbuddene skal organiseres, styres og finansieres. Ekspertgruppen kan drøfte mål for danskundervisningen til de enkelte målgrupper. Ekspertgruppen kan i den forbindelse vurdere, hvorvidt beskæftigelse og/eller videre uddannelse skal være målet for danskundervisningen for målgrupperne.