

Notat
Dato 25. august 2017
MLJ+HEN+MEB+MEG

Side 1 af 21



Dansk Socialrådgiverforening
faglig handlekraft

Forslag til revision af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Indhold:

- 1) Indledning og grundlæggende principper**
- 2) Revision af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB)**
 - A. LABs disposition**
 - B. Lovens formål**
 - C. Målgrupper i LAB**
 - D. Afbureaukratisering: et opgør med detailstyring**
 - E. Én plan og koordinerende sagsbehandler**
 - F. Forenkling og målretning af tilbudsviften i LAB**
 - G. Tilbud om særlig beskæftigelsesindsats**
 - H. Revalidering**
 - I. Ressourceforløb**
- 3) Samspil mellem Serviceloven og LAB**
- 4) Rum til faglighed**



1. Indledning og grundlæggende principper

I Dansk Socialrådgiverforening (DS) har vi længe engageret os i drøftelserne om revision af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), og vi har tidligere udarbejdet bidrag om forenkling af LAB. Dette notat konkretiserer og udbygger DS' forslag til revision og forenkling af loven, og det sættes dem ind i en bredere ramme med forslag til ændring af grundlæggende strukturer i LAB og ændring af en række afsnit og detaljer. DS vurderer, at denne bredere ramme er nødvendig, hvis der skal gennemføres en revision og forenkling af LAB, der har perspektiv og dybde.

En stor del af forslagene er udbygget og konkretiseret i vedhæftede bilag.

DS har sideløbende udarbejdet et notat om ændringer i Serviceloven (SEL), der er nødvendige, hvis de to love skal spille bedre sammen i hverdagen. Og det skal de kunne, hvis man skal levere en kvalificeret og sammenhængende indsats over for store gruppe af borgere, der har sammensatte problemer, og som står centralt i diskussionen både social- og beskæftigelsespolitisk. Notatet om revision af SEL vil blive fremsendt til Socialministeriet og er vedlagt dette notat som bilag.

Grundlæggende principper

DS mener, at nogle grundlæggende principper bør gennemsyre revisionen af LAB. De vil i høj grad være styrende for notatets forslag. For DS er det centralt at:

- borgerne skal nå frem til varig beskæftigelse, ikke bare kortsigtede/usikre ansættelser
- borgere, der har alvorlige og sammensatte problemer, der kræver indsats fra flere sektorer, får en indsats, der er helhedsorienteret og tværsektoriel
- principper om empowerment står centralt i arbejdet med borgerne, især i forhold til de mest belastede borgere, fordi det har stor betydning for, om de faktisk kan komme nærmere uddannelse eller job.
- revisionen af LAB gennemføres, så loven så vidt renses for unødigt bureaukrati
- loven bygges op ud fra proportionalitet og et mindsteindgrebsprincip, så man altid vælger den for borgeren mindst indgribende, men dog dækkende indsats for at opnå varig beskæftigelse eller anden varig forsørgelse
- der skabes mere fagligt handlerum for de fagpersoner, der skal hjælpe borgerne, med fuld respekt for retssikkerhed, borgernes retskrav, relevant dokumentation mv.
- loven fremmer vidensbaseret arbejde og anvendelsen af personale, der uddannelsesmæssigt og ved løbende efteruddannelse har faglige forudsætninger for at løfte opgaverne, og som får de nødvendige vilkår til at kunne det.



2. Revision af LAB

2 A. LABs disposition

DS mener, at selve dispositionen for Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats bør ændres, så den både bliver overskuelig og umiddelbart forståelig i sin struktur. DS forslår nedenstående disposition for loven.

Der er tilføjet tre tilbudskapitler, et vedr. tilbud og forebyggende beskæftigelsesindsats, et om beskæftigelsestilbud for alle målgrupper og et om særlig beskæftigelsesindsats.

Herudover er tilbuddene oplyst, så de tilnærmelsesvis stemmer overens med proportionalitetsprincippet.

I nedenstående disposition, er der være henvisninger til DS' konkrete forslag i dette notat og dets bilag.



Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

- Formål (**DS forslag- 2.B, bilag 1**)
- Indsats over for arbejdssøgende- og uddannelsessøgende samt virksomheder (*nuværende kap 3 og 4 og § 6*)
- Målgrupper og deres særlige rettigheder og pligter (**DS forslag – 2.C**)
 - Sygedagpengemodtagere
 - Dagpengemodtagere (*Kap. 5 tilmelding af arbejdssøgende i jobcentre m.v. og kap 6, Oplysninger om job og cv*)
 - Jobparate (*Kap. 5 tilmelding af arbejdssøgende i jobcentre m.v. og kap 6, Oplysninger om job og cv*)
 - Særregler for ledige selvforsørgende
 - Aktivitetsparate
 - Særregler for ledige selvforsørgende (**DS forslag – 2.G**)
 - Unge mellem 15-25 år (*Ydelsen er fortsat forskellig for uddannelsesparate og aktivitetsparate og særregler for de 15-17 årige kap 13b*)
- Job- og uddannelsesforløb (*kap 10, 7 og 7a*), herunder ret og pligt til tilbud (*16, 17 og 17 a*) (**DS forslag – 2.D, bilag 2**)
 - Forsikrede ledige
 - Ikke-forsikrede ledige
- Min plan(*Kap 9+9a*) (**DS forslag – 2.E, bilag 3**)
 - Tværgående koordinering af indsatser efter LAB og SEL – Én plan
 - Ret til koordinerende sagsbehandler
- Tilbud(*kap.8+13 a og b*) (**DS forslag – 2.F, bilag 4**)
 - Tilbud om forebyggende beskæftigelsesindsats
 - Arbejdsfastholdelse (*herunder § 100*) (**DS forslag – 2.F, bilag 4**)
 - Opkvalificering ved afskedigelse (*herunder §§102 og103*)
 - Tilbud om beskæftigelsesindsats for alle målgrupper
 - Realkompetence vurdering (§32a)
 - Opkvalificering ved afsættelse (§99)
 - Jobrotation (*tidligere kap. 18*)
 - Løntilskud (*inkl. voksenlærlingeordningen*) (*kap. 12*)
 - Uddannelsesrettede tilbud (**DS forslag – 2.F, bilag 4**)
 - Virksomhedsforløb (*kap 11*) (*hvad med varighed her??*)
 - Opkvalificering (*særligt tilrettelagte projekter med henblik på at udvikle faglige, sproglige eller sociale kompetencer, fx §32, stk.3 og 4*)
 - Mentor (*kap. 9b*)
 - Tilbud om særlig beskæftigelsesindsats (**DS forslag – 2.G, bilag 5**)
 - Revalidering (**DS forslag – 2.H, bilag 6**)
 - Fleksjob (*kap 13*)(**DS forslag – 2.I, bilag7**)
 - Arbejdsrettet rehabilitering: Ressourceforløb og jobafklaring (*kap 12a+b*) (**DS forslag – 2.I, bilag 7**)
 - Tillægsydelse
 - Tilskud til udgifter til hjælpemidler mv.
 - Befordringsgodtgørelse mv.
 - Øvrige bestemmelser
 - Digital kommunikation (*tidl. Kapitel 4a*)
 - Inddragelse af andre aktører (*tidligere kapitel 2 a*)
 - Underretninger m.v.
 - Udbetaling af ydelser, refusion, tilsyn, regnskab, erstatning m.v.
 - Bidrag til Arbejdsmarkedets Tillægspension
 - Forsøg
 - Statens refusion til kommunerne
- Klageadgang og ikrafttræden m.v.
 - Klageadgang
 - Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser



2 B. Lovens formål

DS har længe påpeget, at formålsbestemmelsen i LAB bør opdateres og sammen-tænkes med formålsbestemmelserne i SEL.

Formålsparagraffen i LAB er ikke ændret siden 2003 og er dermed ikke opdateret i takt med lovens udvikling. Det betyder, at formålsparagraffen ikke fuldt ud afspejler intentionerne med beskæftigelsesindsatsen. Herudover korresponderer for-målsparagraffen i LAB ikke med formålsparagrafferne i SEL, hvilket besværliggør muligheden for at lave en sammenhængende indsats for de borgere, der modtager indsatser efter begge love.

Den generelle formålsbestemmelse i LAB bør derfor ændres, så den afspejler in-tentionerne med beskæftigelsesindsatsen i dag. Herudover bør formålsbestemmel-sen udvides med et nyt stykke 2, der beskriver principperne for lovens indsatser.

Ud over den generelle formålsparagraf bør der udarbejdes specifikke formålspara-graffer for de to afsnit i LAB, som DS foreslår: afsnittet om beskæftigelsesindsats for alle grupper og afsnittet om den særlige beskæftigelsesindsats. Den nye speci-fikke formålsparagraf for den særlige beskæftigelsesindsats skal korrespondere med den specifikke formålsparagraf for Servicelovens voksenbestemmelser.

Centrale forslag:

Den generelle formålsparagraf i LAB ændres, så følgende principper træder tyde-ligere frem:

- *Uddannelse* som en vej til varig beskæftigelse for særligt unge samt bor-gere uden kompetencegivende uddannelse.
- *Arbejdsrettet rehabilitering* som en sammenhængende og tværsektoriel indsats for borgere med begrænsninger i arbejdsevnen.
- *Varig beskæftigelse* som et afgørende mål for indsatserne i LAB. Det skal sikre, at det bliver ikke blot den korteste vej, men også den mest vedva-rende vej til beskæftigelse for ledige borgere.
- *Fremdrift og kontinuitet* i borgerens forløb, der skal sikre en fortløbende udvikling i borgerens situation og mindske passive perioder i borgerens forløb, der ikke beror på faglige vurderinger.

Der tilføjes to nye specifikke formålsparagraffer for afsnittet om beskæftigelses-indsats for alle samt for afsnittet om den særlige beskæftigelsesindsats.

Der vedlægges bilagsnotat 1: "Nye formålsbestemmelser i LAB", som uddyber og konkretiserer DS' forslag i konkrete paragrafformuleringer.



2 C. Målgrupper i LAB

Der er i dag 14 forskellige målgrupper i LAB, som især er defineret ud fra borgernes ydelse.

Mange af målgrupperne har samme karaktertræk og bør derfor have nogenlunde identiske indsatser. DS foreslår derfor, at målgrupperne samles i væsentligt færre og mere klare kategorier. Omdrejningspunktet for kategoriseringen af målgrupperne bør være ud over alder være den indsats, borgerne skal have. DS foreslår på den baggrund fem målgrupper. Alle de 14 målgrupper, der i dag er i LAB skal dog fortsat have muligheder for indsatser via LAB.

DS foreslår, at målgrupperne i LAB bliver:

- Sygedagpengemodtagere
- Dagpengemodtagere
- Jobparate
- Aktivitetsparate
- Unge mellem 15-25 år (Forslaget ændrer ikke ved ydelsen, der fortsat er forskellig for uddannelsesparate og aktivitetsparate. Der må være særregler for de 15-17 årige)

2 D. Afbureaukratisering: et opgør med detalstyring

LAB er blevet ændret adskillige gange siden vedtagelsen i 2003. Derfor fremstår LAB i dag med en ulogisk struktur, et stort antal tilhørende skrivelser og vejledninger og har i alt et omfang af ca. 30.000 sider. Loven er blevet overordentlig svær at navigere i og at gennemskue for både borgere og sagsbehandlere. DS ser derfor et stærkt behov for en forenkling af LAB.

En større gennemskuelighed og fleksibilitet i reglerne er en nødvendighed for at kunne tilrettelægge og iværksætte netop den indsats, som modsvarer den enkeltes behov, giver resultater og leder borgere til varig beskæftigelse. DS vil gerne derhen, hvor der kan foretages et fagligt skønt i den konkrete situation frem for at navigere efter en detaljeret procesregulering (se afsnit 4 om faglighed).

Nedenstående forslag fokuserer på en forenkling af bestemmelser om 1) kontaktføreløbet, 2) ret og pligt tilbud og 3) bestemmelser om rådighedsvurdering og sanktion. Herudover foreslår DS, at der ses på bemyndigelserne i LAB, som komplicerer loven yderligere. De tre områder for forenkling skal ses ud fra, at kontaktfø-



løbet fremover skal ansues som et job- og uddannelsesforløb. Her agerer sagsbehandleren som en fagprofessionel vejleder og ikke primært som en systemadministrator. DS' forslag retter sig mod de ikke-forsikrede ledige og de bestemmelser, der skal gælde for deres kontaktføreløb.

Forenkling af bestemmelserne for det individuelle kontaktføreløb

DS foreslår, at man fremadrettet laver en mere fleksibel ramme både for borgere og for sagsbehandlere, hvor det individuelle kontaktføreløb bliver et 'job- og uddannelsesrettet' forløb, som planlægges med udgangspunkt i borgerens konkrete behov sammen med borgeren med henblik på at skabe progression frem mod ordinær beskæftigelse.

Centrale forslag:

- *Centrale principper for kontaktføreløbet på tværs af målgrupper:*
Bestemmelsen om kontaktføreløbet bliver formuleret som et job- og uddannelsesforløb med centrale principper for forløbet gældende på tværs af alle målgrupper. Kontaktføreløbet har til formål at bringe borgeren tættere på varig ordinær beskæftigelse eller uddannelse, uanset hvilken målgruppe borgeren tilhører.
- *Fælles minimumskrav til samtalehyppighed på tværs af målgrupper:*
For ikke-forsikrede ledige foreslås der et fælles minimumskrav om fire samtaler placeret indenfor 12 måneder. Disse samtaler kan individuelt tilrettelægges efter borgerens behov, og herved skabes der både en mere meningsfuld indsats, og loven bliver mere overskuelig.
- *Regler om mulige undtagelser fra personlige samtaler samles et sted:*
Udgangspunktet for de fire 'minimumssamtaler' er, at disse skal være personlige samtaler. Der kan dog gøres undtagelser fra den personlige samtale på baggrund af en faglig vurdering og i stedet fx udføre samtalen telefonisk, ligesom det på baggrund af en faglig vurdering kan besluttes at samtalen skal varetages af en anden part, som tilbagerapportere til sagsbehandleren. Regler om disse undtagelser samles ét sted i lovtæksten.

Forenkling af bestemmelser om ret og pligt tilbud

I den nuværende lovgivning er der særskilte bestemmelser om ret og pligt til tilbud for de enkelte målgrupper. DS ser et stort potentiale i at forenkle bestemmel-



serne omkring ret og pligt tilbud med henblik på skabe meningsfulde forløb for borgerne, som sikrer progression mod varig ordinær beskæftigelse. Derfor foreslår DS følgende om forenkling af bestemmelserne om ret og pligt til tilbud.

Centrale forslag:

- *Forenkling af bestemmelser i forhold til tilbudsafgivelse:*
Ret og pligt til tilbud fra efter første samtale.
Første tilbud skal afgives efter tre måneder for ikke-forsikrede ledige og efter seks måneder for forsikrede ledige.
Minimumsrettighed til tilbud hver 6. måned på tværs af målgrupper.
- *Afgivelse af tilbud, skal bero på et fagligt skøn:*
Detailreguleringen om, hvornår hvilke tilbud kan gives til de forskellige målgrupper, skal afskaffes. Job- og uddannelsesforløbet skal tilrettelægges i samarbejde med borgeren ud fra borgerens behov, derfor er det nødvendigt at tilbuddene kan gives fra første dag i ledighedsforløbet og at varigheden og time-antallet beror på en individuel faglig vurdering af, hvad der kan sikre progression i den enkeltes forløb. DS mener dog, at der bør være en minimumsgrænse for varigheden og timeantallet på tilbud for at sikre borgerens rettigheder.
- *Ubrudte tilbudsforløb over målgruppeskift:*
DS foreslår, at job- og uddannelsesforløbet skal kunne tilrettelægges, som et kontinuerligt forløb, hvor der kan gives tilbud for at sikre borgerens progression mod varig ordinær beskæftigelse. Tilbud skal kunne fortsætte ud over målgruppeskift, hvorfor fx bestemmelser efter den nuværende § 24 i LAB og lign. foreslås ophævet.



Forenkling af bestemmelserne om rådighedsvurdering og sanktion

Vurdering af borgerens rådighed indgår som et gennemgående redskab i beskæftigelsesarbejdet. Arbejdsfeltet vedrørende borgeres rådighed deles mellem ydelsesenhed og sagsbehandlere på jobcentret. Da afgørelse om borgeres rådighed kan få afgørende betydning for den enkelte, stiller det krav til en meget sammenhængt indsats mellem jobcenter og ydelsesenhed. Iværksættelse af sanktioner vil som udgangspunkt være indgribende for borgeren, og det er derfor væsentligt, at det er tydeligt, hvilke forventninger, der stilles til borgere om rådighed, og også tydelighed om hvilke forseelser, der kan udløse sanktioner.

Centrale forslag

- *Forenkling af vejledningsforpligtigheden:*
Vejledningsforpligtelsen i § 35 i LAS kompleksitetsreduceres, så det bliver muligt for den enkelte medarbejder at give en forståelig vejledning til borgerne om konsekvenserne af en eventuel forseelse i forhold til rådighed. En kompleksitetsreducering af vejledningen vil formodentlig være afhængig af, at der sker en sanering i reglerne om sanktionering §§ 35-44 i LAS.
- *Tre former for sanktion:*
DS forslår, at der gøres op med de forskellige former for sanktion, så der fremover kun er mulighed for sanktion i forhold til udeblivelse fra samtaler og tilbud, samt § 38 i LAS vedr. CV og Jobnet.
- *Socialfaglige vurderinger af rådighed for udsatte borgere:*
DS foreslår, at vurderinger i forhold til rådighed alene foretages med afsæt i en socialfaglig helhedsvurdering. En regelændring skal give plads til et øget fagligt handlerum, hvor spørgsmålet om rådighed beror på faglige skøn med afsæt i borgerens samlede situation.

Der vedlægges bilagsnotat 2: "Forslag til afbureaukratisering af LAB", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.

2 E. Én koordinerende plan og en koordinerende sagsbehandler

Én koordinerende plan

Der er et stort koordineringsbehov for borgere, der har sammensatte sociale, beskæftigelsesmæssige, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige problemer. Derfor er der behov for, at disse borgere får tilbud om, at der kan udarbejdes en koordinerende plan, der skal skabe overblik og koordination på tværs af de involverede



rede forvaltninger og lovgivninger. En koordinerende plan skal være et *tilbud* til borgerne, og fokus skal være på borgernes ejerskab og deres mulighed for at have overblik og handle i egen sag.

Kun borgere, der har behov for mere omfattende og sideløbende indsatser, skal have tilbudt en koordinerende plan. Den koordinerende plan skal fungerer som "overligger" over sektorplanerne i sager med et tydeligt koordinationsbehov. Indsatsen vil således stadig være forankret i de enkelte sektorer men koordineret gennem den overordnede plan.

Kommunerne skal fastlægge, hvordan opfølgningen i sager med en koordinerende plan skal organiseres, og hvilken rolle og forpligtelser, de involverede forvaltninger har i den forbindelse.

Centrale forslag:

- Kommunerne skal tilbyde borgere, som har behov for mere omfattende indsatser fra flere sektorer, en koordinerende plan. Det indskrives i SEL i en ny § 141a og i LAB i en ny § 28a. Teksten er identisk i de to paragraffer.
- Planen skal udarbejdes sammen med personen, så vedkommende forstår mål og indhold i planen og oplever den som meningsfuld.
- Den koordinerende plan skal supplere og samordne sektorplaner efter de enkelte lovgivninger, herunder Min Plan, Rehabiliteringsplaner og Hand-leplaner efter Serviceloven
- Kommunen skal skabe grundlag for samarbejdet og opfølgningen i den koordinerende plan. De involverede myndigheder og forvaltninger er forpligtede til at indgå i samarbejdet om planen

Koordinerende sagsbehandler

En koordinerende sagsbehandler er vigtig for borgere med tværgående udfordringer. Det kan sikre, at borgeren får en helhedsorienteret indsats, som er koordineret tværsektorielt. Sagsbehandleren kan også skabe kontinuitet og en frugtbar relation til borgeren, hvilket har stor betydning for borgerens tillid til hele forløbet. For borgeren opleves det måske som det vigtigste at have en god koordinerende sagsbehandler, som man stoler på og kan få i tale.

En koordinerende sagsbehandler skal være et obligatorisk tilbud til borgerne i de sager, der også har en koordinerende plan. Opgaven bør placeres klart, så ingen er i tvivl om, hvem der har ansvar for koordineringen. Erfaringen fra koordineren-



de sagsbehandlere i ressourceforløbene viser, at de bør have en grad af tværgående beslutningskompetence i sagen på tværs af de enkelte forvaltninger. Kommunen skal derfor lokalt fastlægge systemer, der kan sikre et tværgående ansvar i hverdagen.

Hvis man skal kunne løfte opgaverne som koordinerende sagsbehandler, skal sagsbehandleren have tid til at koordinere og til løbende at følge op på borgerens forløb i en tæt dialog med vedkommende.

Centrale forslag:

- Kommunerne skal tilbyde borgere, som skal have en koordinerende plan, at de kan få en koordinerende sagsbehandler. Det skal indskrives i SEL i en ny § 141b og i LAB i en ny § 28b. Teksten er identisk i de to paragraffer.
- Den koordinerende sagsbehandler har ansvaret for at koordinere den samlede indsats og for at følge op på den koordinerende plan. Sagsbehandlerens skal facilitere samarbejdet med øvrige involverede myndigheder.
- Det er en forudsætning, at borgeren inddrages i koordineringsarbejdet og at vedkommendes synspunkter og ønsker indgår fuldt ud i arbejdet med en koordinerende plan.
- Kommunen kan beslutte, at opgaven som koordinerende sagsbehandler udføres af en enhed i kommunen, der varetager opgaver efter anden lovgivning. Den koordinerende sagsbehandler skal kunne træffe afgørelser i sagen efter denne lov.
- Den koordinerende sagsbehandler skal have tid og faglig kompetence til at udføre opgaven. DS anbefaler, at den koordinerende sagsbehandler har et sagstal på ca. 30 sager.

Der vedlægges bilagsnotat 3: "En fælles plan og koordinerende sagsbehandler til borgere med indsatser efter både Serviceloven og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.



2 F. Forenkling og målretning af tilbudsviften i LAB

DS mener, at de tilbud, som gives i beskæftigelsesindsatsen skal understøtte, at borgeren så hurtigt som muligt opnår og fastholder beskæftigelse og så vidt muligt på ordinære løn- og ansættelsesvilkår.

Der er behov for et opgør med, at beskæftigelsesindsatsen først starter, når borgeren bliver ledig eller syg, og slutter, når den ledige er i job eller rask igen. Der bør arbejdes ud fra en mere cirkulær tilgang til beskæftigelsesindsatsen, hvor vi bliver bedre til at forebygge ledighed gennem aktive indsatser og jobrettet uddannelse, som kan medvirke til at fastholde og udvikle borgerens arbejdsevne og kompetencer. Samtidig skal det i højere grad være muligt at følge op på de indsatser og tilbud, som borgeren har fået i ledighedsperioden for at understøtte, konsolidere og udbygge borgerens evne til at holde fast i jobbet.

Det er DS' klare vurdering, at en mere cirkulær tilgang til beskæftigelse, hvor indsatsen rækker ud over ledighedsperioden vil kunne medvirke til, at nogle af de målgrupper som er på kanten af arbejdsmarkedet, får en holdbar og blivende tilknytning til det.

DS forslår, at tilbudsviften ændres, så den inddeles i tre kapitler; Forebyggende beskæftigelsesindsats, Beskæftigelsesindsats for alle og Særlig beskæftigelsesindsats.

Tilbud, som skal understøtte fastholdelse og blivende selvforsørgelse, skal ligge i kapitlet om den forebyggende beskæftigelsesindsats.

For en nærmere afgrænset gruppe borgere, hvis arbejdsevnen er truet eller nedsat, skal der tilrettelægges en særlig beskæftigelsesindsats med et bredere afklarende og udviklende sigte. I disse tilfælde skal der kunne trækkes på tilbud efter SEL, sundhedsloven og psykiatriloven. Samtidig skal jobcentret kunne give vejledning og rådgivningstilbud målrettet personlig udvikling, hverdagsmestring mv. For denne gruppe er målet også job og selvforsørgelse, men kompleksiteten og indsatsbehovet er større og tidshorizonten derfor typisk længere.

Med udgangspunkt i ovenstående rammesætning uddybes herunder to af de tilbudselementer, som DS mener, bør have særligt fokus i en revision af LAB:

- Uddannelse
- Arbejdsfastholdelse

Uddannelse som beskæftigelsesrettet indsats

En stor del af borgere på kontanthjælp har ikke nogen uddannelse – måske end ikke gennemført folkeskole. Gruppen har således i forhold til øvrige målgrupper et



uddannelsesmæssigt efterslæb og kan i mindre grad end andre honorere kvalifikationskravene i mange job.

DS mener, at opkvalificering i form af uddannelse generelt bør opprioriteres i beskæftigelsesindsatsen til gavn for borgere og virksomheder. Hovedparten af de unge skal som i dag have en uddannelse i det ordinære uddannelsessystem. Borgere med en nedsat arbejdsevne skal have revalidering som primært opkvalificeringstilbud. For den resterende gruppe, som overvejende består af kontanthjælpsmodtagere over 25 år uden nedsat arbejdsevne men også ofte med store uddannelsesmæssige mangler, vil en jobrettet uddannelsesindsats i mange tilfælde være det, der bedst medvirker til, at de kan opnå en varig jobtilknytning.

DS mener, at realkompetencevurdering bør være obligatorisk, på linje med udarbejdelsen af CV, for borgere uden uddannelse. Både fordi det vil synliggøre, hvilke reelle kompetencer den enkelte har i forhold til et arbejde, og for at synliggøre, hvor en uddannelsesindsats vil kunne styrke borgerens kompetencer.

Allerede i dag, er der via LAB mulighed for at give uddannelse til borgere på kontanthjælp, men desværre bliver der i dag givet overordentlig lidt ordinær uddannelse¹. Det skyldes primært betalingsloven, som betyder at kommunen skal betale for ordinær uddannelse, som ellers er gratis for borgerne at deltage i. Herudover står muligheden for at bevillige uddannelse i LAB i kapitlet vejledning og opkvalificering, og det fremstår derfor ikke klart som tilbudsmulighed.

Betingelserne for den jobrettede uddannelse kunne herudover med fordel følge principperne i LAB § 26a om adgang til 6 ugers uddannelse for alle målgrupper.

Centrale forslag:

- Betalingsloven afskaffes, så jobcentret ikke får en ekstraudgift, når det bevilliger uddannelse som indsats.
- Tydeliggørelse af tilbud om realkompetencevurdering og uddannelse som tilbud.
- Ret til uddannelse for alle, svarende til muligheden i § 26a.

¹ Undersøgelse: Kontanthjælpsmodtagere mv. under uddannelse, AE Rådet, dec. 2016



Arbejdsfastholdelse

DS mener, at LAB skal ændres, så det bliver muligt at arbejde med arbejdsfastholdelse i et bredere perspektiv med forskellige forebyggende tilbud. Ved at igangsætte initiativer for at hjælpe til at fastholde medarbejdere allerede inden en langvarig sygemelding må man forvente, at antallet af disse sygemeldinger eller situationer, hvor borgere glider ud af deres job, kan reduceres.

Målgruppen vil i forhold til deres mulighed for at løse de daglige arbejdsfunktioner være i et felt mellem arbejdsdygtig og uarbejdsdygtig, og det er væsentligt at pointere, at det fortsat i første omgang er arbejdsgivers og de ansattes eget ansvar at sikre trivsel og efterlevelse af reglerne i arbejdsmiljølovgivningen.

Jobcentret skal ind med hjælp til fastholdelse, når det ikke er nok. Hjælpens omfang må fastlægges ud fra en konkret vurdering, hvilket forudsætter, at der i LAB skabes et fagligt råderum til vurderingen. DS finder det relevant, at man følger de erfaringer, som flere kommuner har gjort. Der er det sagsbehandlere med erfaring fra sygedagpengeområdet, der varetager opgaven som fastholdelseskonsulenter.

Centrale forslag:

- LAB justeres, så der bliver mulighed for at yde forebyggende hjælp til arbejdsfastholdelse. Medarbejdere, der endnu ikke er sygemeldte skal kunne få udarbejdet en plan for arbejdsfastholdelse i perioder, hvor deres funktionsevne er truet eller nedsat.
- Ud over muligheden for en fastholdelsesplan, udarbejdet i samarbejde med Jobcentret, skal der åbnes for, at målgruppen i særlige tilfælde kan omfattes af tilbud i LAB. Eksempelvis mentor og i særlige tilfælde også mulighed for opkvalificeringsforløb.
- Den forebyggende vejledning fra jobcentret skal være helhedsorienteret, så også muligheder for støtte foranstaltninger fra eksempelvis SEL kan inddrages.

Der vedlægges bilagsnotat 4: "Forenkling og målretning af tilbudsviften i LAB", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.



2 G. Tilbud om særlig beskæftigelsesindsats

Kapitlet om den særlige beskæftigelsesindsats skal indeholde afsnit om revalidering, jobafklaringsforløb, ressourceforløb, fleksjob og førtidspension.

Borgeren skal som udgangspunkt have tilbud efter kapitlet om beskæftigelsesindsats for alle. Så snart sagsbehandleren bliver opmærksom på, at borgerens arbejdsevne kan være truet eller nedsat, foretages en grundig vurdering af borgerens arbejdsevne, og den dokumenteres. På baggrund af denne vurdering kan der tildeles tilbud efter kapitlet om den særlige beskæftigelsesindsats.

Centrale forslag

- Kapitlet om den særlige beskæftigelsesindsats indledes med en specifik formålsbestemmelse for kapitlet (jf. afsnit B om lovens formål).
- Kapitlet om den særlige beskæftigelsesindsats indledes derudover med paragraffer der 1) definerer arbejdsevne og beskæftigelsesmål, 2) beskriver tilkendelsen af indsats efter kapitlet og 3) beskriver den nødvendige dokumentation for tilkendelse af indsats efter kapitlet.

Der vedlægges bilagsnotat 5: "Notat om den særlige beskæftigelsesindsats", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.

2 H. Revalidering

Revalidering er den beskæftigelsesrettede indsats, hvor flest borgere efter afsluttet forløb opnår ordinær beskæftigelse. Revalideringsordningen bør derfor bruges i langt højere grad, end den gør i dag. For at sikre øget brug af revalidering foreslår DS, at dele af revalideringsbestemmelserne flyttes til LAB og samtidig omskrives betydeligt.

Centrale forslag:

1) De revalideringsbestemmelser, der regulerer revalideringsindsatsen, samles i LAB og omskrives betydeligt. De bestemmelser i Lov om aktiv socialpolitik (LAS), der regulerer revalideringsydelsen (§§ 51 – 52c, 58-59 samt 64a) bør forblive i LAS.

2) Der udarbejdes et nyt kapitel om den særlige beskæftigelsesindsats (jf. afsnit



2 G), der rummer afsnittene: revalidering, jobafklaringsforløb, ressourceforløb, fleksjob og førtidspension. DS foreslår, at kapitlet indledes med paragraffer der 1) definerer arbejdsevne og beskæftigelsesmål, 2) definerer de grundlæggende principper for den særlige beskæftigelsesindsats, 3) beskriver dokumentationen for tildeling af indsats efter dette kapitel samt 4) indfører en ret for borgeren til at anmode kommunen om at klarlægge borgerens arbejdsevne.

3) Følgende bestemmelser, der regulerer revalideringsindsatsen, omskrives til nye paragraffer med nyt indhold:

- Tilkendelseskriterierne (den nuværende § 46 i LAS) omskrives, så det tydeliggøres, at revalidering er for personer med nedsat arbejdsevne, samt at sigtet med indsatsen er varig beskæftigelse.
- Der tilføjes en ny paragraf om revalideringsplanen, der udbygger de nuværende § 27 og § 28, stk. 2 i LAS, for at skærpe planens indhold.
- Opfølgningsreglerne udbygges for at sikre den nødvendige og fleksible opfølgning i revalideringsforløb. Der tilføjes et nyt stk. 4 i § 15 i LAB, der regulerer opfølgningsreglerne for revaliderende. Herudover udvides opfølgningsreglerne med en ny paragraf, der fastlægger, at opfølgningen skal gennemføres ud fra den enkeltes behov, dog minimum hver 3. måned.
- Bestemmelsen i § 49 i LAS om revalideringsperiodens længde slettes. Det skal i stedet være en faglig vurdering, der er afgørende for revalideringens varighed. Revalideringsperiodens længde skal fremover skrives ind i den enkelte revalideringsplan.
- Bestemmelserne, der regulerer 1) indholdet i revalideringen, 2) indholdet i revalideringens beskæftigelsesmål, 3) forlængelse af revalideringsperioden, 4) muligheden for at arbejde under revalidering samt 5) støtte til selvstændig virksomhed fastholdes i sin nuværende form, dog i en ny rækkefølge, så paragrafferne bliver mere anvendelige i praksis.

Der vedlægges bilagsnotat 6: "Notat om nye revalideringsbestemmelser", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.

2 I. Ressourceforløb

Formålet med ressourceforløbene er at skabe en helhedsorienteret og koordineret indsats for at få borgere med komplekse og sammensatte problemer videre i livet og i bedste fald tilbage på arbejdsmarkedet. Mange kommuner skaber kvalificerede ressourceforløb, men det har været svært at indfri potentialerne i ressourcefor-



løbene fuldt ud, da der er nogle problemer i kommunernes praksis og i den ramme, lovgivningen sætter om forløbene. DS har flere gange påpeget, at hvis ressourceforløbene skal fungere optimalt, så skal der både ændres i lovgivningen og stilles krav til kommunernes praksis.

Beskæftigelsesministeren har i marts 2017 udsendt en orientingsskrivelse, der skal præcisere kommunernes brug af ressourceforløb. Det har dog ikke ændret kommunernes praksis, fordi en række kommuner og Ankestyrelsen ikke mener, at skrivelserne er juridisk bindende. DS' forslag skal sikre, at der faktisk kommer de nødvendige ændringer.

DS har 13 konkrete forslag til, hvordan arbejdet med ressourceforløbene kan styrkes:

1. Målgruppen for og målet med ressourceforløbene skal præciseres.
2. Ressourceforløbene skal kunne sættes i værk tidligere, end de bliver i dag.
3. Borgerens socialrådgiver skal kunne give en anbefaling om borgerens videre situation til rehabiliteringsteamet.
4. Rehabiliteringsteamet skal have reel beslutningskompetence.
5. Der skal være tid til at tale med borgerne og til at sikre borgerinddragelse.
6. Ressourceforløbene skal indeholde en bredere vifte af tilbud.
7. Den koordinerende sagsbehandler skal styrkes.
8. Ventetiden i sagsforløbet skal reduceres.
9. Borgeren skal have ret til et ressourceforløb efter et sammenhængende år på kontanthjælp.
10. Det skal være lettere for kommunerne at arbejde med ressourceforløb som en investering i menneskers liv.
11. Øget brug af revalidering
12. Fleksjob med få timer skal pege på et konkret arbejdsmarked, og de skal føre til progression for borgeren.
13. Borgere uden realistisk mulighed på arbejdsmarkedet skal have førtidspension.

Der vedlægges bilagsnotat 7: "13 forslag til forbedrede ressourceforløb, fleksjob mv.", som uddyber DS' forslag.



3. Samspil mellem SEL og LAB

SEL og LAB spiller ikke særlig godt sammen for borgere med sammensatte problemer, som kræver en flersidet indsats. Det gør det meget sværere at give en sammenhængende støtte til en stor gruppe unge og voksne, så de kan blive hjulpet til et liv i trivsel og selvforsørgelse. Der er opbygget et bureaukratisk og uoverskueligt system, hvor kolleger i andre forvaltninger ofte synes meget langt væk. Samtidig oplever borgerne, at de møder et offentligt system med mange planer og sagsbehandlere, som arbejder meget usammenhængende.

Udgangspunktet for de to lovgivninger er meget forskelligt. Mens der i LAB er en række objektive kriterier for støtten til borgeren og for de handlinger, borgeren skal deltage med, så er hjælpen i SEL baseret på en individuel, kompenserende tilgang til borgeren og på dennes frivillige medvirken.

Det er derfor en vigtig opgave at få de to love til at spille bedre sammen. DS mener, at der er behov for flere initiativer for at de to lovgivninger og deres 'logikker' kan tilnærme sig hinanden.

Centrale forslag:

- Formålsparagrafferne skal tænkes bedre sammen, så lovenes udgangspunkter flugter bedre.
- Forvaltningerne skal forpligtes til at medvirke til en sammenhængende og koordineret indsats i sager med sammensatte problemer. Fx i forhold til ressourceforløb og andre rehabiliterende indsatser.
- Lovene skal åbne for en mere sammenhængende og fleksibel indsats på tværs. Borgere med sammensatte problemer skal kunne få en koordinerende plan og en koordinerende sagsbehandler.
- Der skal indsættes en formulering i SEL om ressourceforløb, svarende til § 68a, stk. 6 i LAB, så forpligtelsen til at arbejde sammen om ressourceforløb og jobafklaringsforløb får plads i sociallovgivningen.

Samlet indsats for udsatte unge

Et stort antal love regulerer indsatsen til unge, og måske netop derfor falder en alt for stor del af de unge igennem systemerne. Mange unge opnår ikke en uddannelse eller beskæftigelse, og de kan ende i udsat situation meget tidligt i livet. Det er derfor overordentlig vigtigt at gøre noget særskilt for de udsatte unge. DS fore-



slår flere initiativer i relation til udsatte unge mellem 15 og 25 år – startende i folkeskolen og først afsluttet, når de er kommet godt ind i voksenlivet med uddannelse, arbejde, bolig og familie.

Centrale forslag:

- Unge, der forlader folkeskolen uden at komme i ungdomsuddannelse, skal have en forpligtende plan, som skal løbe indtil de er godt i gang med en uddannelse. De skal have en gennemgående og koordinerende sagsbehandler, der skal følge op på planen og støtte de unge.
- Kommunen skal udarbejde en plan for alle unge, der fylder 15 år og har en foranstaltning efter børneparagrafferne i SEL. En sammenhængende plan fra de er 15 til 25 år om uddannelse, beskæftigelse og voksenliv.
- Kommunerne kan i dag etablere tværgående ungeforvaltninger for unge under 30 år uden uddannelse – men kun få gør det. Derfor skal tværgående ungeforvaltninger eller andre tværsektorielle organiseringsformer være obligatoriske. De skal yde en sammenhængende, stabil og relationsstærk indsats til alle udsatte unge.
- Anbragte unge og unge i efterværn skal ligestilles med andre unge mht. SU og egenindtægt.

Der vedlægges bilagsnotat 8: "Bedre samspil mellem Lov om aktiv beskæftigelsesindsats og Serviceloven", som uddyber DS' forslag.



4. Rum til faglighed - Socialrådgivernes faglighed er afgørende for resultaterne i beskæftigelsesindsatsen

DS ønsker et opgør med den detailstyring, der er fremherskende i beskæftigelseslovgivningen (jf. afsnit 2 D). I stedet for detailstyringen ønsker DS, at der skabes større rum til de faglige vurderinger i beskæftigelseslovgivningen, da det vil give mulighed for at foretage et konkret fagligt skøn om, hvad der vil være bedst i borgerens sag.

Det faglige skøn baserer sig på systematisk sagsarbejde og faglige vurderinger og tager udgangspunkt i socialrådgivernes viden og metode. Konkret bliver det faglige skøn til i dialogen med borgeren set i forhold til lovens muligheder.

Et fagligt skøn forudsætter faglig viden om hvilke forhold, der kan have betydning for en borgers situation og udviklingsmuligheder, herunder hvilken betydning en eller flere indsatser vil kunne have for borgeren. Den faglige viden bygger på forskning, praksisviden og borgerevalueringer, herunder forståelse og formidling af lov og organisation. At foretage en skønsmæssig vurdering handler altså om at kunne vurdere sammenhænge, årsager og konsekvenser ud fra den enkelte sag og dennes særlige historie, så der ikke generaliseres men skønnes individuelt og konkret med afsæt i juraen.

Hvorfor er det faglige handlerum afgørende?

Det er nødvendigt med et fagligt skøn, fordi den retlige regulering og økonomi ikke alene kan give løsningerne på borgerens udfordringer, når disse er sammensatte. De er komplekse, og derfor er der behov for et fagligt skøn. Socialrådgivere kan omsætte love, regler og systemer overfor borgeren og i dialog med borgeren, så der kan udarbejdes en plan. Planen skal udarbejdes, så den fungerer inden for gældende kontekst og struktur og arbejder sig hen imod målet, samtidig med at den er meningsfuld for borgeren.

Især for borgere med sammensatte problemer, hvor der ofte sker ændringer i de forudsætninger, der ligger til grund for indsatsen og planen - fx nye sociale udfordringer eller ventetid på behandling - er det afgørende, at socialrådgiveren har et fagligt handlerum, som muliggør en tæt opfølgning, nye faglige vurderinger og skøn. Så der kan handles i den konkrete situation, og så det kan sandsynliggøres for både borger og samfund, at der sikres både progression og kontinuitet i sagen. Det er den planlægning og løbende afvejning, socialrådgiverne med deres faglighed og viden kan foretage i forhold til den enkelte, når de har det faglige handlerum til at gøre det.

Hvad påvirker, begrænser og rammesætter det faglige rum?

Det er oplagt at se på hvilke begrænsninger, lovgivningen sætter for det faglige skøn.



Det rum for fagligt skøn, som loven giver, bliver også påvirket af statslig styring og kommunernes ledelsesmæssige fokus på resultater og økonomi².

Selv om beskæftigelsesindsatsen er lagt ud til kommunerne, bliver deres handlerum således påvirket af den statslige styring, som kontraktstyring, evaluering, budgetkontrol, performance management og benchmarking og det har stor betydning for det egentlige faglige handlerum.

Der skal således arbejdes på flere fronter, hvis det faglige handlerum skal øges: både lovgivningsmæssigt via eksempelvis afbureaukratisering, den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen samt jobcentrenes interne styring.

Centrale forslag:

- LAB afbureaukratiseres som foreslået i afsnit 2 D.
- Der sikres et fagligt handlerum
- Det undersøges, hvordan det statslige og det kommunale styring påvirker arbejdet i jobcentrene

Der vedlægges bilagsnotat 10: "Socialrådgivernes faglighed er afgørende for resultaterne i beskæftigelsesindsatsen", som uddyber og konkretiserer DS' forslag.

² Anette Skals Ph.D. Uarbejdsdygtig og hvad så?, s. 35 og Jacobi 2013 (2013:295f)