



**HK Kommunal**



**Dansk Socialrådgiverforening**  
Toldbodgade 19A  
Postboks 69  
1003 København K  
[www.socialrdg.dk](http://www.socialrdg.dk)  
Tlf.nr. 33913033

Arbejdsmarkedsstyrelsen  
Holmens kanal 20  
Postbox 2150  
1016 København K

4. november 2005

j.nr. 05-201-127

## **Høringssvar til integrationsforligets forslag til ændring af aktivloven og lov om aktiv socialpolitik**

Dansk Socialrådgiverforening (DS) og HK/Kommunal (HK/K) skal takke for tilsendelsen af udkast til forslag til ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og lov om aktiv socialpolitik (LAS). DS og HK/K har følgende bemærkninger til forslaget:

### **I. Generelle bemærkninger**

#### **Administrative krav og arbejdsmæssig belastning:**

DS OG HK/K vil indledningsvis påpege, at der med lovændringerne lægges nye indviklede og administrativt krævende elementer til et lovkompleks, der allerede er meget kompliceret, som har mange formkrav og fastlagte procedurer, og som har mange indbyggede kontrolforanstaltninger. Nogle af de nye ændringer er administrativt særdeles krævende - det gælder ikke mindst reglerne om sygeopfølgning - og de vil *ikke* kunne løftes, uden at der tilføres ressourcer til forvaltningerne.

Disse ressourcebehov er der ikke taget højde for i lovforslaget, og derfor vil forslaget efter DS OG HK/K's vurdering kunne medføre, at kommunerne kan få vanskeligt ved at leve op til lovgivningen af ressourcemæssige årsager. Yderligere tilførsel af arbejdsopgaver til de i forvejen hårdt belastede kommunale

medarbejdere vil desuden øge de arbejdsmiljøbelastninger som personalet udsættes for, og som vi allerede ser i dag. Lovforslaget bør derfor sammen med Lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven give anledning til overvejelser om hvor stor en sagsmængde og hvor mange administrative kontrolfunktioner de kommunale sagsbehandlere reelt kan overkomme uden at det går ud over kvaliteten i integrationsarbejdet.

## **II. Kommentarer til enkelte områder eller problemstillinger**

### **Uddannelsespligt for unge:**

LAB § 21 b, § 92.1 og § 13.3 og LAS § 93.1.3:

DS og HK/K deler målsætningen om at få flere unge kontanthjælpsmodtagere i uddannelse. DS og HK/K mener, at de unge, som ikke har problemer udover ledighed, skal tilskyndes til at gå i uddannelse, og at det skal ske i motiverende dialog med den enkelte unge.

DS og HK/K finder dog stærke elementer af tvang i forslaget, og DS og HK/K er bekymrede for, at netop forslagets tvangselementer kan medføre utilsigtede u hensigtsmæssigheder. DS og HK/K frygter således, at mange unge vil droppe ud af uddannelser, som de ikke har haft ordentlig tid til at overveje relevansen af, og at de dernæst rammes urimeligt af sanktioner. Sådanne mekanismer vil eksempelvis medføre u hensigtsmæssig gældssætning for meget unge kontanthjælpsmodtagere.

Det er i den forbindelse væsentligt at nævne, at det kan være vanskeligt for kommunerne at tilvejebringe et dækkende grundlag for at vurdere noget så komplekst som et ungt menneskes forudsætninger for at gennemføre en given uddannelse. Man kan frygte, at dette vil skabe problemer for de unge, som dermed kan pålægges optagelse i en uddannelse som det viser sig, at de alligevel ikke havde interesse for, hvorved det risikeres, at en del unge gennemfører uddannelser, som de aldrig kommer til at benytte i beskæftigelsesøjemed. Sådanne erkendelser er almindeligt kendte i uddannelsessystemet allerede, og DS og HK/K mener, at det også bør være muligt for disse unge at nå frem til en sådan erkendelse, uden at de dermed udsættes for sanktioner. Samtidig finder DS og HK/K det samfundsøkonomisk omkostningsfuldt at presse unge ind i uddannelsesvalg, som samfundet efterfølgende aldrig får glæde af.

I den forbindelse vil DS og HK/K påpege, at forslagets afgrænsning af, hvad der er en rimelig grund for en ung til at ophøre med et

uddannelsesforløb, som den unge er startet på i henhold til § 21 b, er for begrænset.

Det fremgår af bemærkningerne til LAS § 93.3.1, at LAS § 13.4 giver en udtømmende afgrænsning af disse grunde. DS og HK/K mener, at disse grunde i praksis ikke er dækkende, som tidligere nævnt mener DS og HK/K f.eks., at det er en rimelig grund, at en ung finder ud af, at han ikke er egnet til uddannelsen, eller at hans valg af andre årsager er åbenlyst forkert.

DS og HK/K vil også pege på, at beslutningens rækkevidde bør medføre, at en klage over kommunens beslutning har opsættende virkning. Det er at invitere til problemer at tvinge en ung til at starte på en uddannelse, selvom vedkommende er så uenig i uddannelsesvalget, at pgl. har klaget over det.

§ 21 b er knyttet til flere sanktionsmuligheder. Det nævnes for det første i bemærkningerne (side 10), at kommunen ikke kan yde hjælp, så længe den unge har mulighed for at genoptage uddannelsen. Dette er en upræcis og meget vidtgående sanktion. For det andet bliver efterfølgende kontanthjælp udbetalt med et krav om tilbagebetaling efter den nye § 93.1.3 i LAS.

DS OG HK/K mener, at det er hårde sanktioner at anvende, hvis en ung ikke gennemfører en uddannelse. DS og HK/K vil særskilt pege på, at det vil medføre, at nogle unge flygtninge og indvandrere uden permanent opholdstilladelse vil komme i gæld til det offentlige, hvilket kan begrunde en afvisning af deres senere ansøgning om fast opholdstilladelse.

DS og HK/K vil også pege på, at det er uklart af lovforslaget, hvor længe de unge vil være omfattet af kravet om tilbagebetaling efter § 93.1.3. Vil de eksempelvis stadig være omfattet af dette krav, hvis de efterfølgende tager mod et aktiveringstilbud efter den nye bestemmelse i LAB § 92.1?

Ydermere efterlader bemærkningerne til § 92.1 uklarhed om, hvorvidt unge, der dropper ud af en uddannelse, de er startet på efter § 21 b, efterfølgende vil kunne anvises en ny uddannelse af kommunen efter § 21 b. DS og HK/K mener, at en kommunes forsøg på at få en ung, der allerede er droppet ud ét sted, tilbage i en ny uddannelse i endnu højere grad må tage afsæt i en grundig drøftelse af mulighederne sammen med den unge.

DS og HK/K vil endelig pege på, at det er vigtigt, at der sker en koordinering med Undervisningsministeriets initiativer. Det må sikres, at de unge kan optages på uddannelserne, og at de har ret til SU, også selvom de ikke har permanent opholdstilladelse. Det må fremgå af den senere lovgivning fra Undervisningsministeriet.

## **Integrationskontrakter**

LAB § 31 a:

DS og HK/K mener, at integrationskontrakterne således som de beskrives i lovforslaget, lægger op til en ret ensidig adfærdsregulering fra kommunens side, der vil være umyndiggørende, klientgørende og i værste fald konfliktskabende. For at undgå dette, er det afgørende, at kontrakten er realistisk, og at den udformes i enighed mellem borgeren og kommunen. Ellers kan den medføre, at den usikkerhed, borgeren befinder sig i som ny i landet og uden tidsubegrænset opholdstilladelse, forøges, og at det vil forringe borgerens mulighed for at gå aktivt ind i integrationsforløbet. En formynderisk og umyndiggørende brug af kontrakterne kan også medføre, at udlændingen vil forsøge at skjule eventuelle problemer med at leve op til kontrakten. Dette vil være dybt uhensigtsmæssigt både for integrationsforløbet og for samarbejdet.

Der er flere forhold i relation til kontrakterne, der er svagt beskrevet i lovforslaget, hvilket efterlader en ret åben dagsorden for Beskæftigelsesministeren, når bekendtgørelsen skal skrives. Det finder DS og HK/K kritisabelt, da Folketinget og offentligheden bør vide, hvordan reglerne om kontrakterne vil blive, inden lovforslaget vedtages. Et af de uklare forhold er, om der kommer en standardkontrakt, som kommunerne skal bruge, eller om hver kommune skal opfinde sin egen. Det er heller ikke klart, hvilken indflydelse, borgeren kan få, når kontrakten udarbejdes og senere under det forløb, der får så stor indflydelse på vedkommendes vilkår i landet.

Endelig skal DS og HK/K påpege, at arbejdet med kontrakterne vil forøge sagsbehandlernes administrative byrder, hvilket i praksis vil begrænse muligheden for et opsøgende og formidlende arbejde i forhold til private virksomheder og offentlige arbejdspladser.

## **Sagsgennemgang og ret og pligt til aktivt tilbud**

LAB § 96.3 og § 96 b

DS og HK/K kan kun tilslutte os, at kommunerne skal gennemgå deres sagsbunker og, at der afsættes et større beløb (580 millioner) til en forstærket indsats for at hjælpe de borgere, der i meget lang tid har været på kontanthjælp. Det er kritisabelt, at pengene fremskaffes ved besparelser andre steder i kontanthjælpssystemet, men DS og HK/K er enige i, at der er behov for at gøre en aktiv indsats for at få disse borgere bedre ind i samfundet og for få dem bedre integreret på arbejdsmarkedet.

DS og HK/K er også enige i, at der er behov for en ligestilling af kontanthjælpsmodtagere m.h.t. ret og pligt til at modtage tilbagevendende tilbud om aktivering og andre aktive tilbud. Ændringen kan være med til at forhindre, at enkelte borgere i praksis glemmes eller nedprioriteres.

DS og HK/K skal dog også understrege, at en forstærket indsats overfor de grupper af ledige, som står længst fra arbejdsmarkedet også må indebære, at der foretages seriøse vurderinger af, om nogle af dem skal indstilles til førtidspension. DS og HK/K finder det både meningsløst og uetisk, hvis man gang på gang forsøger med aktive tilbud og eventuelle efterfølgende sanktioner til borgere, der reelt bør have en førtidspension.

### **Særlig beskæftigelsesindsats**

LAB § 96 a

DS OG HK/K finder bestemmelsen uklar, og at den vidtgående bemyndigelse til Beskæftigelsesministeren på den baggrund er urimelig. Det er der flere grunde til.

For det første er målgruppen uklart defineret. De forhold, der efter bemærkningerne kan give anledning til en 'særlig indsats', er på samme tid komplekse og uklare, og det er umuligt at læse, om det er en stor eller lille målgruppe. For det andet er de nævnte forhold meget vanskelige at arbejde med. Hvad er f.eks. "manglende sociale kompetencer" og "manglende indsigt i arbejdspladskultur"? Og hvad er det for en særlig indsats, der skal bringes i anvendelse overfor mennesker, som får sådanne alvorlige betegnelser hæftet på sig? Hvad skal der gøres for at løse problemet "manglende sociale kompetencer"? Vi har at gøre med meget personlige forhold, og den indsats, der skal til for at ændre dem, er potentielt så indgribende, at det burde fremstå klart i lovbemærkningerne, hvad der menes med det. I bemærkningerne nævnes det, at der i samarbejde med arbejdsmarkedets parter skal udvikles særlige målrettede jobforløb, men det er ikke klart, om disse forløb vil blive retningsgivende for ministerens bekendtgørelse, herunder om den vil afvente, at forløbene er afsluttede.

### **300-timers reglen**

LAB § 13.8-14, § 13.9 og § 26.5-6

DS OG HK/K vurderer det generelt urealistisk - og det dokumenteres også i stigende grad - at piske de svageste ledige i arbejde ved at skære i deres forsørgelsesgrundlag. De svageste grupper har så ringe kvalifikationer og øvrige forudsætninger, at det er yderst

vanskeligt at finde egnede og velvillige arbejdsgivere til dem. Hvis de svageste kontanthjælpsmodtagere reelt skal have hjælp, stiller det store krav til kommunerne om at give dem en omfattende indsats som både omfatter tiltag i forhold til integration i samfundet og kompetencemæssige løft i forhold til tilknytningen til arbejdsmarkedet. Ellers vil resultatet af nedskæringen af forsørgelsen blot være øgede fattigdomsproblemer. Det er DS og HK/Ks vurdering, at de borgere, som vil blive omfattet af 300-timers reglen, i høj grad vil tilhøre de svageste ledige kontanthjælpsmodtagere.

Det er et problem, at afgrænsningen af, hvem der skal leve op til 300-timers kravet, sker ved at bruge match-kategoriseringen, idet grænsen trækkes mellem match 4 og 5. Det er en urimelig brug af disse kategorier. Matchkategoriseringen har ingen formel status i LAS eller LAB, og de er kun upræcist beskrevet i Beskæftigelsesministeriets præsentation. De er ikke relateret til den formelle inddeling i LAB § 2. De er heller ikke beskrevet i lovforslagets bemærkninger. Den vidtgående lovændring bliver således til på et uklart grundlag. Match-kategorierne er grove 'tommelfingerregler', som på grund af deres uformelle karakter sandsynligvis tolkes forskelligt i forskellige kommuner. Det er ikke et rimeligt grundlag at afgøre borgerens forsørgelsesgrundlag på.

Man må også se i øjnene, at nedskæringen i forsørgelsen vil få alvorlige konsekvenser for de berørte familier. Deres børn vil blive ramt af familiens fattigdom, som skærpes af, at de ikke vil kunne få særlig støtte i henhold til LAS § 34 som følge af store forsørgerbyrder. Muligheden for, at de vil få højere boligsikring vil sandsynligvis ikke kunne kompensere tilstrækkeligt i forhold til at kunne bevare en eventuel dyr bolig. Der ligger således i forslaget en indbygget risiko for, at mange af disse familier vil miste deres bolig. Alt i alt må det forventes, at forslaget vil føre til større sociale problemer - og til en skærpelse af problemerne med negativ social arv.

DS og HK/K mener også, at de nye regler vil få skæve kønspolitiske konsekvenser, idet bortfaldet af kontanthjælpen til den ene ægtefælle overvejende vil ramme kvinderne i ægteskaberne. De bliver således helt afhængige af mandens indtægt. Det vil både være et tilbageskridt i ligestillingen og i integrationen.

Der er et par elementer i reglerne, som virker særligt problematiske; 300-timers kravet gælder kun det arbejde, den berørte borger har efter, at kontanthjælpen er bortfaldet. Det indebærer, at mange timers arbejde kan blive 'slettet' for den pågældende, når kontanthjælpen stopper. Vedkommende kan således have haft op til 299 timers arbejde umiddelbart inden udløbet af to-års perioden, men vedkommende skal alligevel 'starte fra nul', når kontanthjælpen stopper.

DS og HK/K mener, at man i alle tilfælde må medregne arbejde, som borgeren har haft i de foregående 24 måneder, når man opgør 300-timers kravet.

Et andet problematisk element er den særlige regel om mindst 150 timers arbejde i tiden fra 1/3-2006 til 28/2-2007 som forudsætning for at fastholde kontanthjælpen. Det betyder, at borgeren kan have op til 299 timers arbejde i året inden 1/3-2006 og 149 timers arbejde i året mellem 1/3-2006 og 28/2-2007 og så alligevel miste kontanthjælpen. 300-timers reglen er således skærpet i det første år.

DS og HK/K vil desuden pege på, at såfremt dokumentationen for de 300 timer skal fremvises i form af lønsedler, vil forslaget "vende" dokumentationskravet i forhold til gængs praksis, således at det er borgeren, der skal dokumentere sin beskæftigelse for ikke at blive berørt af bestemmelsen. Såfremt dette er tankegangen vil det være væsentligt at være opmærksom på, hvorledes ministeriet vil sikre at denne information tilflyder de borgere som kan blive berørt af forslaget. DS og HK/K skal også gøre opmærksom på, at nogle borgere - det gælder blandt andet traumatiserede flygtninge, hvis sygdomssituation ikke er afklaret, vil have svært ved at dokumentere deres sygdom og dermed, at de har haft perioder, hvor de ikke har kunnet arbejde på grund af sygdom. De vil dermed have svært ved at dokumentere, at to-års perioden skal forlænges.

Endelig skal DS og HK/K påpege, at 300-timers reglen vil medføre stort administrativt besvær. Der skal løbende indhentes en omfattende dokumentation for perioderne i den enkelte borgeres liv med udgangspunkt i de udviklede regler i § 13.8-14, og der skal i nogle tilfælde skønnes, f.eks. om der er tale om perioder, hvor borgerens arbejdsevne har været så begrænset, at vedkommende ikke har kunnet opnå beskæftigelse. Det skal også skønnes, hvem af de to ægtefæller, der er nærmest arbejdsmarkedet, og som derfor skal bevare kontanthjælpen. Dette bliver efter DS og HK/Ks vurdering et usædvanligt stort administrativt bøvvl og DS og HK/K skal kraftigt opfordre til, at bestemmelsen gennemgås med henblik på forenkling.

### **Sygeopfølgning**

LAS § 12 b, § 13.2, § 38 a.1, § 38 b og § 100 a

DS og HK/K finder, at det er godt, hvis de borgere, der i dag ikke får hjælp til faktiske helbredsproblemer, kan få det. Vi ved, at en del af de borgere, der får kontanthjælp, også har helbredsproblemer, og at nogle ikke får vurderet behovet for sygdomsafklaring, behandling og genoptræning, og at de derfor ikke får den hjælp, de burde få. Det gælder blandt andet for nogle

traumatiserede torturofre. DS og HK/K finder det således godt, hvis der kan blive taget bedre hånd om disse borgeres situation.

Men samtidig vil DS og HK/K pege på, at sygeopfølgningen er en omfattende opgave, der vil kræve megen tid og opmærksomhed i forvaltningerne. Alle kontanthjælpsmodtagere er omfattet af reglerne, og kommunen har pligt til meget hurtigt at tage stilling til udarbejdelse af sygeopfølgningsplaner. Man må derfor gå ud fra, at det skal ske i overordentligt mange sager. Ydermere er reglerne kontrolorienterede, og DS og HK/K finder det paradoksalt, hvis sagsbehandleren skal bruge (meget) tid på at kontrollere borgere, der faktisk er syge, i stedet for at bruge tiden på dem, der er raske, og som umiddelbart kan hjælpes i forhold til arbejdsmarkedet.

DS og HK/K er også betænkelige ved, at reglerne vil stille forvaltningen overfor krav, som hører hjemme hos behandlende læge. Planer for sygdomsafklaring, behandling og genoptræning skal lægges af lægefagligt uddannet personale, især vil borgerens praktiserende læge være central. Forslaget kan dermed komme til at rykke grænsen mellem de praktiserende læger og socialforvaltningen på en uhensigtsmæssig måde.

De sanktioner, der efter de nye regler skal sættes ind over for borgere, der undlader at sygemelde sig korrekt eller udebliver fra aktiviteter som led i sygeopfølgning, er meget drastiske. Selv mindre forseelser som at glemme at melde sig syg, hvis man er indkaldt til en sygeopfølgningssamtale, kan udløse en nedsættelse af hjælpen med 1/3 i tre uger og i 20 uger i gentagelsestilfælde. En sådan sanktion forekommer helt ude af proportion. Ikke mindst fordi nogle borgeres sygdomsforløb kan gøre det sværere at overholde aftaler punktligt. Det gælder f.eks. mennesker med forbigående psykiske problemer - depressioner, manier eller psykotiske - men også andre former for sygdom. Det er uklart af forslaget, om der er situationer, hvor borgere ikke rammes af sanktionerne, fordi deres sygdom gør udeblivelse eller glemsomhed undskyldelig, men det ser ud som om hovedreglen er, at der skal sanktioneres.

Forslaget efterlader også usikkerhed om, hvorvidt stof- og alkoholmisbrugere er omfattet af reglerne om sygdomsopfølgning og om sanktioner, hvis de ikke følger planen eller glemmer at melde sig syge eller melde afbud til møder. Det er karakteristisk for misbrugere, at de på grund af misbruget lever et meget kaotisk liv, og at de har svært ved at fastholde deres behandling. De kan ikke hjælpes af stramme og kontrolorienterede regler om sygeopfølgning, de har brug for en behandlings- og rehabiliteringsindsats af en helt anden karakter, og hvis de også udsættes for vidtgående sanktioner ved misligholdelse af aftaler eller behandlingsplaner, så vil det være skadeligt for deres



situation. DS og HK/K skal derfor opfordre til, at reglerne klargøres, så misbrugere ikke omfattes af sanktionsbestemmelserne.

### **Nye refusionssatser**

LAB § 118.2 og § 122 og LAS § 100.1 og § 103

DS og HK/K finder, at de foreslåede ændringer på refusionssatserne for henholdsvis aktive og passive perioder er meget vidtgående og kan få stor betydning for den kommunale adfærd. Set på den baggrund beklager DS og HK/K, at der ikke i bemærkningerne er gjort mere ud af analyserer, hvordan præcist de foreslåede ændringer vil påvirke den kommunale incitamentsstruktur.

DS og HK/K finder det endvidere stærkt betænkeligt, at den kommunale refusion nedsættes til 35% for personer omfattet af kapitel 4 i Lov om aktiv socialpolitik. Ændringen indeholder en stærk signalværdi og lægger op til en mistæneliggørelseskultur, hvor sygdom ikke anerkendes trods en lægefaglig vurdering af at man er for syg til at arbejde. DS og HK/K frygter at resultatet kan blive kommunal klapjagt på borgere, der er syge.

Med venlig hilsen

Bettina Post  
næstformand  
Dansk Socialrådgiverforening

Per Støve  
formand  
Socialpolitisk udvalg  
HK/Kommunal