

Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats

JUNI 2024

Fremtidens beskæftigelsesindsats
Juni 2024

Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K

Tlf.: +45 72 20 50 00
E-mail: bm@bm.dk

Digital: 87-91892-54-6
Tryk: 87-91892-55-4

Design: 1508 i samarbejde med sekretariatet for Ekspertgruppen for
fremtidens beskæftigelsesindsats
Tryk: Stibo Complete A/S

Publikationen kan hentes på
www.bm.dk

Forord

Danmark har et velfungerende arbejdsmarked med en høj beskæftigelse og høj jobomsætning, som understøtter, at arbejdskraften fleksibelt kan flyde over i brancher med størst behov. Det skyldes blandt andet den danske flexicurity-model med en aktiv beskæftigelsesindsats. Den aktive beskæftigelsesindsats er dog i stigende grad blevet kritiseret, og særligt har der blandt borgere været utilfredshed med jobcentrene. På den baggrund nedsatte SVM-regeringen i maj 2023 en ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats bestående af:

- Iben Bolvig, seniorforsker ved VIVE
- Vibeke Jensen, chefkonsulent, beskæftigelsesområdet i Aarhus Kommune
- Peter Karm, kommunaldirektør i Haderslev Kommune
- Claus Thustrup Kreiner (forperson), professor og leder af grundforskningscenteret CEBI ved Københavns Universitet
- Michael Rosholm, professor ved Aarhus Universitet og formand for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Jakob Egholt Søgaard, adjunkt ved Københavns Universitet

Ekspertgruppen er blevet bedt om at nytænke og komme med forslag til en reform af den danske beskæftigelsesindsats. Det fremgår af kommissoriet, at jobcentrene skal nedlægges, at indsatsen skal gøres mere værdig og enkel, at borgere skal have mere frihed til at vælge den bedste vej frem, at a-kasser og private leverandører skal spille en større rolle, og at

det skal ske uden at ændre på, at beskæftigelsesindsatsen er kommunalt forankret. Samtidig skal der findes et provenu på tre mia. kr., uden at den strukturelle beskæftigelses svækkes. Fokus skal være på beskæftigelsesindsatsen, og ekspertgruppen skal derfor ikke arbejde med en egentlig gennemgang og reform af ydelsessystemet.

Det er ikke en nem opgave. I ekspertgruppen har vi fra start haft en analytisk tilgang til arbejdet, og vi besluttede tidligt at igangsætte en række større analyser:

- En landsdækkende borgertilfredsundersøgelse for at afdække borgernes oplevelse af behandlingen i jobcentrene og a-kasserne.
- En systematisk og detaljeret gennemgang af love og regler for at belyse den nuværende styring, graden af kompleksitet og mulige reformændringer.
- En omfattende ressourceforbrugsanalyse i jobcentrene for at belyse de nuværende udgifter til administration og indsats.
- En registerbaseret ledighedsanalyse for at belyse systemets beskæftigelsesvirkninger.

I arbejdet har vi derudover indhentet uvurderlig viden fra praktikere, forskere og medlemmer af vores følgegruppe. Møder med følgegruppen har bidraget til at sætte fokus på særlige udfordringer, hvor der er kommet mange gode bud på løsninger, som ekspertgruppen har ladet sig inspirere af.

Vi har været på studietur til Sverige hos Arbetsförmedlingen for at lære af deres erfa-

ringer med øget brug af private leverandører. Vi har besøgt Jobcenter Silkeborg, BUPL-A, Dansk Metal, FH samt deltaget på KL jobCAMP, og vi har arrangeret en forskningsworkshop på Københavns Universitet, hvor nye forskningsresultater på området blev gennemgået. Vi har holdt oplæg og modtaget indspark fra kommuner, a-kasser, udvalg, jobcentre, råd, arbejdsmarkedsparterne, forskere, OECD og har derudover haft bilaterale møder med en række interessenter på beskæftigelsesområdet.

Vi har i ekspertgruppen afholdt 18 heldagsmøder, en række onlinemøder og teknikmøder i mindre grupper. Vi er blevet betjent af et yderst kompetent sekretariat bestående af embedsmænd fra Beskæftigelsesministeriet (formandsskab), Finansministeriet, Økonoministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Som arbejdet skred frem, er en række andre medarbejdere i ministerierne, og ikke mindst Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, blevet involveret i det analytiske arbejde, som også har involveret dataindsamlet for ekspertgruppen af Danmarks Statistik samt konsulentvirksomhederne BDO og HBS.

I forbindelse med arbejdet har ekspertgruppen også indhentet ekspertviden fra faglig direktør i Væksthuset, Leif Kongsgaard, samt forskerne Sabina Pultz og Magnus Paulsen Hansen fra Roskilde Universitet, som har bidraget med bilag til rapporten.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke alle jer, som på den ene eller anden måde har bidraget til arbejdet, og ikke mindst sekretari-

atschef Anders Terp Bekhøj.

Vores anbefalinger lægger op til den største forenklingsreform af beskæftigelsesindsatsen nogensinde. Det kræver politisk mod både nationalt og lokalt at gennemføre et så gennemgribende kursskifte i tilgangen til beskæftigelsesindsatsen. Vi håber, det vil lykkes.

God læselyst.



Claus Thustrup Kreiner
Forperson for Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats, 24. juni 2024

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	1
1. Målsætninger og kommissorium	3
2. Udfordringer	5
3. anbefalinger	16
4. Samlede anbefalinger	37
1. Få målgrupper og særregler	39
1.1. Den eksisterende målgruppestruktur	42
1.2. Udfordringer med målgruppestruktur og mange særregler	51
1.3. Anbefalinger: Få målgrupper og særregler	55
2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne	65
2.1. Aktiv beskæftigelsesindsats	68
2.2. Udfordringer i den aktive indsats	78
2.3. Anbefalinger til individuelt tilrettelagt indsats for borgerne	83
3. Værdigt sanktionssystem i balance	95
3.1. Gældende regler og viden om rådighedskrav og sanktioner	98
3.2. Udfordringer i sanktionssystemet	105
3.3. Anbefalinger til et værdigt sanktionssystem i balance	107
4. Nedlæggelse af jobcentre og fri organisering	111
4.1. Den nuværende organisering og krav til kommunerne	114
4.2. Udfordringer ved den nuværende organisering	119
4.3. Anbefalinger til nedlæggelse af jobcentre og fri organisering	124

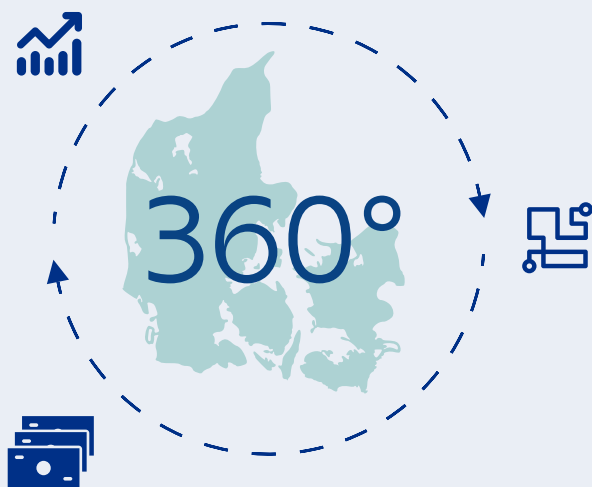
5. Mere plads til a-kasser og private leverandører	129
5.1. A-kasser og private leverandørers rolle i beskæftigelsesindsatsen	133
5.2. Udfordringer i arbejdsdelingen mellem kommuner, private leverandører og a-kasser	142
5.3. anbefalinger til mere plads til a-kasser og private leverandører	147
6. Fra proceskrav til resultatstyring	155
6.1. Statslig styring på beskæftigelsesområdet	158
6.2. Udfordringer med styring af beskæftigelsesindsatsen	168
6.3. anbefalinger. Fra proceskrav til resultatstyring	171
7. Økonomiske konsekvenser	181
7.1. Udviklingen i udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats	185
7.2. Udgifterne til aktiv indsats i 2022 og forventet niveau i 2024	191
7.3. Økonomiske konsekvenser af ekspertgruppens anbefalinger	193
Litteraturliste	199
Bilagsliste	201

Sammenfatning

Den største frisættelse og afbureaukratisering af beskæftigelsesindsatsen nogensinde

Beskæftigelsesindsatsen er afgørende for samfundsøkonomien, virksomhederne og den enkelte borger...

Borgere hjælpes i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, og virksomhederne får den arbejdskraft, de har behov for.



...men centralt fastsatte regler, proceskrav og kompleksitet har taget overhånd...

Mange reformer og knopskydninger har medført et ugenenskueligt og komplekst system, som er svært at navigere i for både borgere, sagsbehandlere og virksomheder.

...og vi har et omkostningstungt system med et skævt fokus i indsatsen og for lidt frihed til borger og sagsbehandler.

Kommuner og a-kasser styres for hårdt efter proceskrav frem for, om de lykkes med at få borgeren i beskæftigelse eller i løntimer. Derved har borgere og sagsbehandlere for lidt frihed til at tilrettelægge indsatsen.

Seks hovedanbefalinger

1. Få målgrupper og særregler
2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne
3. Værdigt sanktionssystem i balance
4. Nedlæggelse af jobcentre og fri organisering
5. Mere plads til a-kasser og private leverandører
6. Fra proceskrav til resultatstyring



Høj beskæftigelse
Fastholder beskæftigelsen på det nuværende høje niveau.



Lave omkostninger
Besparelse på 3 mia. kr. i 2030.



Tilfredshed og værdighed
Bedre mulighed for et individuelt tilrettelagt forløb og bedre balance i sanktionssystemet.



Enkelhed og gennem-sigtighed
Historisk stor regelfor-enkling og frisættelse. 50 pct. af særreglerne fjernes.

1. Målsætninger og kommissorium

Ekspertgruppen har opstillet *fire centrale målsætninger* for en hensigtsmæssig beskæftigelsesindsats: Høj beskæftigelse, lave omkostninger, tilfredshed og værdighed samt enkelhed og gennemsigtighed, *jf. boks 1*. Målsætningerne anvendes til at vurdere den nuværende indsats og som rettesnor for ekspertgruppens anbefalinger til en fremtidig beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppens fire

målsætninger er alle afspejlet i kommissoriet for ekspertgruppens arbejde, hvor frihed, forenkling og værdighed står centralt. I kommissoriet er der herudover en række mere specifikke mål for indholdet i en kommende reform, som indebærer svære balancer. Det drejer sig blandt andet om en besparelse på tre mia. kr. årligt, mere frihed og en uændret strukturel beskæftigelse. Det kan være

Boks 1. Ekspertgruppens fire målsætninger for beskæftigelsesindsatsen

1



Høj
beskæftigelse

Høj beskæftigelse

Beskæftigelsesindsatsens hovedformål er at sikre en høj og stabil beskæftigelse. Indsatsen skal understøtte en lav tilgang til og hurtig afgang fra ledighed, og at virksomhederne får den arbejdskraft, de efterspørger. Indsatsen skal også understøtte, at borgere længere fra arbejdsmarkedet hjælpes tættere på et job eller uddannelse.

2



Lave
omkostninger

Lave omkostninger

Beskæftigelsesindsatsen bør indrettes med lave omkostninger, hvor gevinsterne ved indsatsen vejes op imod omkostningerne. Lave omkostninger peger som udgangspunkt i retning af mindre indsats, hvilket ikke nødvendigvis er sammenfaldende med høj beskæftigelse.

3



Tilfredshed
og værdighed

Tilfredshed og værdighed

Beskæftigelsesindsatsen bør indrettes, så flest mulige borgere er tilfredse med deres forløb og oplever en værdig og kompetent behandling med medbestemmelse på eget forløb. Høj tilfredshed kan stå i modsætning til målet om høj beskæftigelse, som nødvendiggør pligter til borgere i indsatsen.

4



Enkelhed og
gennemsigtighed

Enkelhed og gennemsigtighed

Beskæftigelsesindsatsen bør indrettes enkelt og gennemsigtigt, så både borgere, sagsbehandlere og aktører på området kan gennemskue reglerne. Enkle og gennemsikkelige regler gør det lettere for borgerne at vide, hvad der forventes af dem, og hvad de har ret til. Det skaber samtidig mere tydelige incitament og mindsker administrationsbyrderne hos kommunerne, a-kasserne og private leverandører.

vanskeligt at opnå alle tre mål på én gang. Gennemgribende besparelser, der fjerner centrale elementer i beskæftigelsesindsatsen, fx samtale- og rådighedskrav til borgere tæt på arbejdsmarkedet, kan eksempelvis svække den strukturelle beskæftigelse. Kommissoriet angiver derudover, at beskæftigelsesindsatsen fortsat skal være forankret kommunalt, men også et ønske om en større rolle til a-kasser og private aktører.

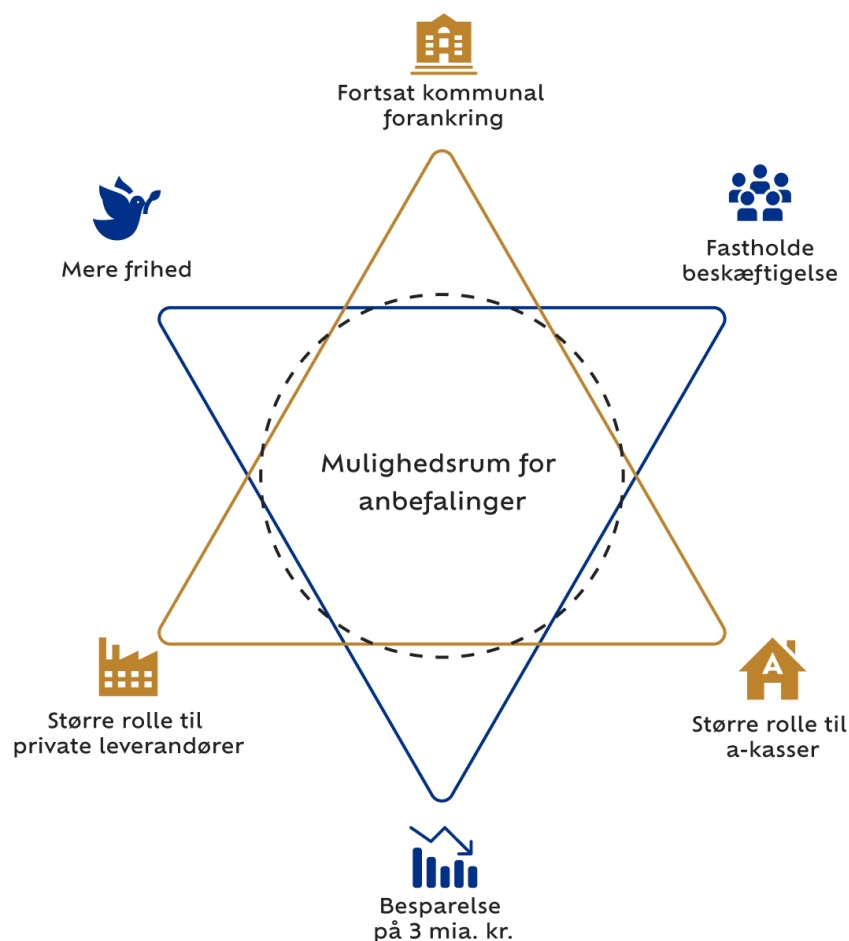
Kommissoriet indeholder derfor en række balancer, som skal vejes op mod hinanden, og som danner et "mulighedsrum" for ekspertgruppens anbefalinger, *jf. figur 1*.

Det fremgår også af kommissoriet, at ekspertgruppen ikke skal fremlægge anbefalinger til en egentlig gennemgang og reform af ydelsessystemet, selvom anbefalingerne

til indsatsen kan have begrænsede afledte ydelsesmæssige konsekvenser. Det betyder også, at anbefalinger relateret til de forskellige ydelseslovgivninger i udgangspunktet ikke er inkluderet i ekspertgruppens arbejde.

Herudover har beskæftigelsesindsatsen snitflader til en række andre velfærdsområder, fx social-, uddannelses-, sundheds- og integrationsområdet. Ekspertgruppen har i sine anbefalinger forsøgt at tage højde for overlap mellem disse velfærdsområder, men har alt-overvejende afgrænset sit arbejde til beskæftigelsesindsatsen. Flere af anbefalingerne har relevans for eksempelvis integrations- og socialområdet, men ekspertgruppen har ikke anset det som en del af sit arbejde at komme med anbefalinger til strukturændringer på de relaterede velfærdsområder.

Figur 1. Specifikke mål og krav i kommissoriet danner mulighedsrum for ekspertgruppen



2. Udfordringer

Som grundlag for sit arbejde har ekspertgruppen fået udarbejdet en omfattende systembeskrivelse for at belyse den nuværende styring og graden af kompleksitet, en spørgeskemaundersøgelse for at belyse borgernes oplevelse af tilfredshed og værdighed, en tids- og ressourceforbrugsanalyse for at belyse de nuværende udgifter til administration og indsats samt en registerbaseret ledighedsanalyse for at belyse systemets beskæftigelsesvirkninger.

Tilblivelsen af en centralt styret beskæftigelsesindsats

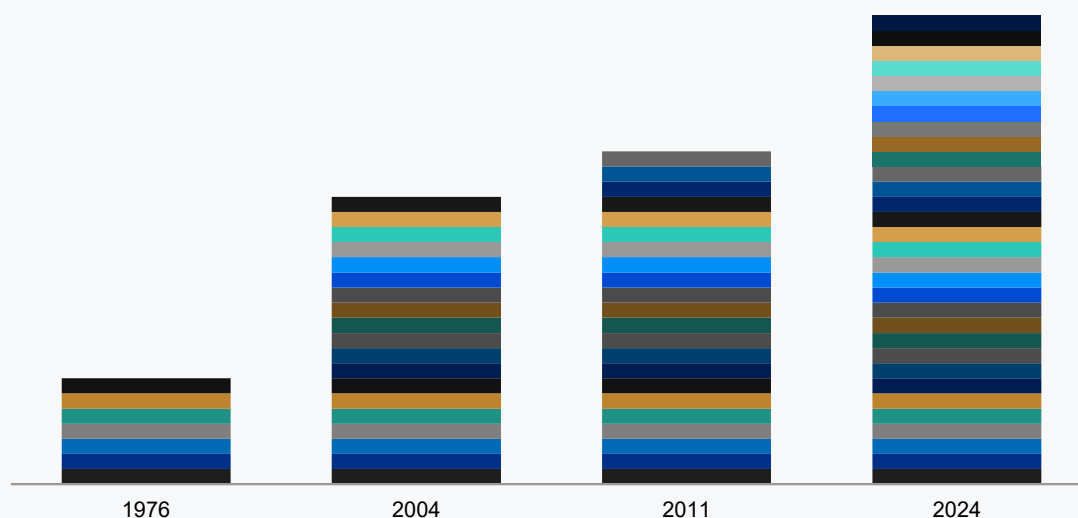
Frem til 1990'erne var beskæftigelsespolitikken overordnet set baseret på et passivt regime med få krav til både borgere tæt på arbejdsmarkedet og borgere længere fra arbejdsmarkedet. En række arbejdsmarkedsreformer

i 1990'erne lagde fundamentet for den aktive beskæftigelsesindsats, som vi kender den i dag.

Siden 1990'erne er der gradvist opbygget en beskæftigelsesindsats med en detaljeret lovgivning med regler for præcist, hvornår og hvordan beskæftigelsesindsatsen skal udføres. Det er sket ved at fremrykke og intensivere indsatsen, ved at indføre særrettigheder, ved i højere grad at aktivere borgere længere fra arbejdsmarkedet og ved at skærpe rådighedskravene.

Udviklingen har betydet, at antallet af indsatser, puljer og ordninger, fx uddannelsesordninger og virksomhedsrettede redskaber, er vokset markant over tid, *jf. figur 2*. I 1976 var der relativt få ordninger, som frem til i dag er blevet suppleret af en lang række særordnin-

Figur 2. Udvikling i indsatser og ordninger over tid, 1976-2024



Anm.: Figuren viser udviklingen i de væsentligste ordninger på beskæftigelsesområdet over tid. Der henvises til kapitel 2 for en oversigt over de enkelte ordninger.

ger og indsatser målrettet enkelte målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Når en borger bliver omfattet af beskæftigelsesindsatsen, bliver borgeren indplaceret i en målgruppe, som er bestemmende for borgerens rettigheder og de krav, der stilles til borgeren.

Udviklingen i beskæftigelsespolitikken har betydet, at der er kommet markant flere målgrupper, ydelser, regler og særregler over tid. For hver målgruppe er der særskilte regler for borgerens rettigheder og pligter, indsatsmuligheder, rådighedskrav, sanktionering m.v. Der er i dag 13 målgrupper, mens der i 1976 var fem målgrupper med dertilhørende ydelser (dagpengemodtagere, sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og revalidender), *jf. figur 3*.

De mange nye målgrupper er etableret med en hensigt om at håndtere specifikke udfordringer for bestemte grupper af borgere. Det gælder fx reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013, hvor ressourceforløb blev indført, og sygedagpengereformen fra 2014, hvor jobafklaringsforløb blev indført. Med

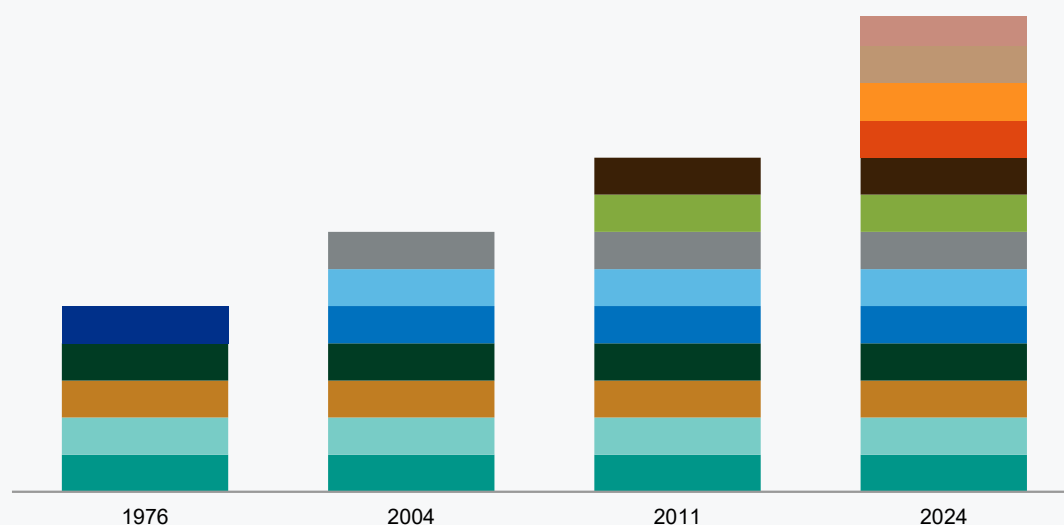
ressourceforløb og jobafklaringsforløb fulgte en række særregler, krav og rettigheder for de borgere, der blev visiteret til ordningerne.

Formålet med de nye målgrupper, specifikke indsatser og særrettigheder har typisk været at sikre borgerne en målrettet indsats. Det har dog samtidig skabt en detailstyret beskæftigelsesindsats med en myriade af proceskrav og et lille handlerum for den enkelte kommune og sagsbehandler. Konsekvensen er en høj grad af "one-size-fits-all"-tilgang, hvor fokus er på at gøre, som reglerne tilskriver, frem for fokus på at give den enkelte borger den bedste indsats. Tilsammen har denne tilgang skabt en overstyret beskæftigelsesindsats.

Komplekst og ugennemskueligt system

De mange reformer af beskæftigelsesindsatsen har betydet, at mængden af regler og kompleksitet er øget markant for både sagsbehandlere og borgere. Intentionerne bag de enkelte reformer og tiltag har været gode, fx ønsket om at bestemme grupper af borgere fik

Figur 3. Udvikling i antallet af målgrupper, 1976-2024



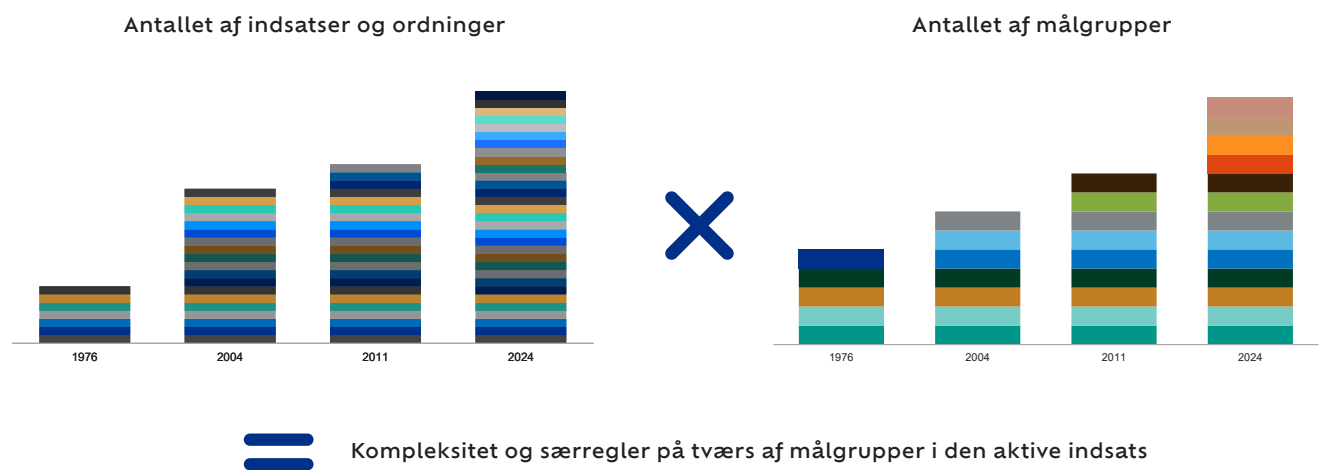
Anm.: Figuren viser udviklingen i antallet af målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Der henvises til kapitel 1 for en oversigt over de enkelte målgrupper.

en bestemt indsats. Til trods for de gode intentioner har de mange ændringer og knopskydninger over tid skabt en beskæftigelsesindsats med stor kompleksitet.

Sideløbende med denne udvikling har der siden slutningen af 1970'erne været en række reformer, der har haft regelforenkling og afbureaukratisering som formål. Ikke desto mindre er kompleksiteten i beskæftigelsessystemet vokset år for år.

Kompleksiteten i beskæftigelsesindsatsen kan illustreres som et "simpelt" regnestykke, hvor antallet af indsatser og ordninger ganges med antallet af målgrupper, *jf. figur 4*. Forskellige farver i rækkerne i figuren er ensbetydende med uens regler for de forskellige målgrupper, hvilket illustrerer variationen i regler, krav og rettigheder på tværs af målgrupperne. Opgørelsen viser, at der er over 200 forskellige regler og særregler på tværs af de 13 målgrupper i beskæftigelsesindsatsen.

Figur 4. Regnestykket over kompleksitet



Fremtidens beskæftigelsesindsats		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Bestemmelser i LAB om forskellige regler/særegner på tværs af målgrupper for ekspertgruppes anbefalinger																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									

At reglerne ikke er de samme for alle målgrupper, kan i mange tilfælde have sin naturlige forklaring, da beskæftigelsesindsatsen rummer en sammensat gruppe af borgere, som ofte har forskellige behov. De meget detaljerede regler, målgrupper m.v. har dog medført et omfattende behov for dokumentation og kontrol af, om reglerne bliver overholdt, og dermed betydelig administration i både kommuner og stat.

En kortlægning af jobcentrenes tids- og resourceforbrug foretaget for ekspertgruppen viser, at det i høj grad er borgerrettede aktiviteter i form af samtaler, arbejdet med virksomhedsplaceringer (fx virksomhedspraktikker) og møder i rehabiliteringsteams m.v., som er udgiftstunge for jobcentrene.

Kortlægningen viser fx, at kommunerne i forbindelse med én samtale med en borger i gennemsnit bruger 30-45 minutter på

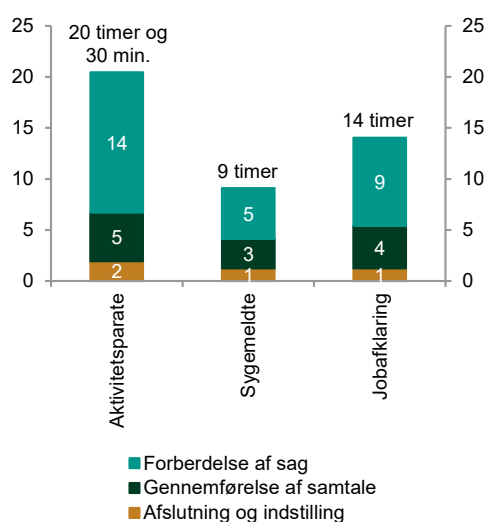
henholdsvis registrering og dokumentation, hvilket er omtrent det samme som selve gennemførelsen af samtalen. Det skal holdes op mod, at der afholdes knap 2,4 mio. samtaler årligt i kommunerne. Samlet set skønnes det, at afviklingen af samtaler i kommunerne koster op mod 1,8 mia. kr. årligt.

Et andet eksempel på tung administration er de såkaldte rehabiliteringsteams, der behandler sager om blandt andet fleksjob og førtidspension og giver indstilling til kommunen om det videre forløb for borgeren. Det skønnes, at der anvendes knap 0,5 mia. kr. årligt på opgaver omkring rehabiliteringsteamet. Det skyldes blandt andet, at der i dag er detaljerede og centralt fastsatte regler for de tværfaglige rehabiliteringsteams. Ekspertgruppens analyse viser, at kommunerne for hver borger i gennemsnit bruger mellem 10 og 20 timer før, under og efter et møde i rehabiliteringsteamet, *jf. boks 2*.

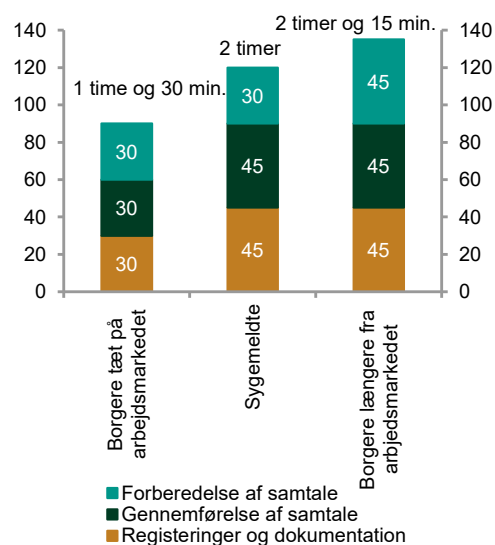
Boks 2. Kortlægning af jobcentrenes tids- og ressourceforbrug

Ekspertgruppen har fået foretaget en omfattende kortlægning af jobcentrenes tids- og resourceforbrug. Kortlægningen af ressourceforbruget omfatter 92 kommuner, mens kortlægningen af tidsforbruget omfatter 16 kommuner.

Kommunernes tidsforbrug på rehabiliteringsteam



Kommunernes tidsforbrug på samtaler



Kilde: Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre.

Sagsbehandlere, ledere og aktører på området står til tider over for urimeligt store krav i forhold til at forvalte de komplekse regler korrekt. Der er flere eksempler på både ulogiske regler og sager om fejlbehæftet administration og forvaltning af reglerne, *jf. boks 3*.

Stik imod de politiske intentioner om en mere ensartet kommunal administration og hensynet til borgernes rettigheder, har konsekvensen i flere tilfælde været, at borgernes sager ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med loven.

Boks 3. Ti eksempler på ulogiske, svære og administrationstunge regler

1. *Tidspunkt for første samtale*: Der er forskellige krav til tidspunktet for første samtale, hvor dagpengemodtagere fx skal have første samtale senest efter to uger, mens kontanthjælpsmodtagere senest skal have første samtale efter en uge.
2. *CV-oplysninger*: Dagpengemodtagere skal uploade deres CV efter to uger, mens jobparate kontanthjælpsmodtagere skal gøre det efter tre uger.
3. *Jobmål i CV*: Der stilles krav om, at borgerne skal angive deres "jobmål" i deres CV, uanset deres tidligere erfaring og uddannelse, fx skal en gartner skrive et mål ind om at arbejde som gartner.
4. *Udvidet partshøring*: Kommunerne skal i dag udtømme alle muligheder for at komme i fysisk kontakt med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, fx gentagne gange opsøge borgeren på dennes bopæl efter at have prøvet anden kontakt.
5. *Min Plan*: Der er forskellige formål med Min Plan på tværs af målgrupper og særkrav til nogle målgrupper om at registrere bestemte aktiviteter i Min Plan eller krav til, hvornår planen udarbejdes.
6. *Særrettighed til samtaler for førtidspensionister*: Borgere på førtidspension har i dag ret til mindst tre samtaler med jobcenteret, uanset om sagsbehandleren vurderer det hensigtsmæssigt.
7. *Ret og pligt til anden aktør for ledighedsydelsesmodtagere*: Kommunerne skal efter 6 måneder orientere borgeren om, at de har ret til forløb hos anden aktør. Efter 12 måneder er kommunerne forpligtet til at sætte et forløb i gang hos anden aktør.
8. *Skærpet rådighedssanktion*: Ankestyrelsen har i en undersøgelse gennemgået sager om sanktionering af både jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. I 85 pct. af de undersøgte sager var der fejl i afgørelserne. For de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere var der isoleret set fejl i 100 pct. af sagerne.
9. *Intensiv indsats ved kontrolaktioner*: Der er i dag særkrav om en særlig intensiv indsats for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i forbindelse med kontrolaktioner.
10. *Dobbeltregistrering af CV-oplysninger*: Mange kommuner og a-kasser har købt selvbetjeningsløsninger, hvor ledige kan arbejde med deres CV. Med de nuværende regler skal ledige indtaste deres CV-oplysninger på Jobnet. Det fører til dobbeltregistreringer, da de private leverandørers systemer ikke har adgang til at integrere med Jobnet.

Utilfredshed med krav, regler og regulering

Det er en central del af kommissoriet og ekspertgruppens målsætninger, at fremtidens beskæftigelsesindsats skal understøtte en høj grad af borgertilfredshed og værdighed.

Opfattelsen af en værdig behandling påvirkes på forskellig vis af, hvordan indsatsen styres, og hvor meget sagsbehandleren har mulighed for at tilpasse indsatsen til den enkelte borger, *jf. boks 4*.

Boks 4. Hvad er en værdig beskæftigelsesindsats?

For ekspertgruppen handler værdighed først og fremmest om borgernes møde med sagsbehandlerne, der både agerer borgernes rådgiver og "beskæftigelsessystemets" repræsentant. Borgerne skal have mulighed for at udøve medindflydelse på eget forløb og dermed være en aktiv medspiller på vejen tilbage i job. Værdighed handler også om pligter og rettigheder, som den enkelte borger udstyres med i beskæftigelsesindsatsen – dermed også om retssikkerhed. Det handler om balancen mellem central styring af indsatsen og et lokalt handlerum til at fravige disse krav, når forholdene tilsiger det.

Som en del af arbejdet med værdighedsbegrebet i en beskæftigelseskontekst har ekspertgruppen blandt andet bedt om to eksterne bidrag fra henholdsvis Leif Kongsgaard, faglig direktør i Væksthuset, og fra forskerne Sabina Pultz og Magnus Paulsen Hansen fra Roskilde Universitet. Bidragene er vedlagt i bilag 6 og bilag 7.

Kongsgaard peger i sit bidrag til ekspertgruppen på, at der er en sammenhæng mellem værdighed i beskæftigelsesindsatsen og muligheden for, at sagsbehandleren har et fagligt handlerum i mødet med borgerne. Ligeledes peger Pultz og Hansen i deres bidrag til ekspertgruppen på, at oplevelsen af værdighed udfordres af de strengt fastsatte krav og regler i beskæftigelsesindsatsen, der for den enkelte borger kan medføre en oplevelse af, at *"blive behandlet som en bold, der bliver kastet rundt"*.

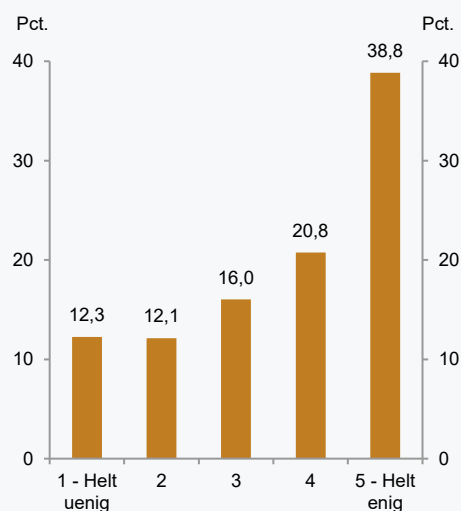
På baggrund af en række sager er jobcentrene blevet kritiseret for at stille uværdige krav til borgere længere fra arbejdsmarkedet og unødige krav til borgere tæt på arbejdsmarkedet. Med over en halv million borgere, der er i kontakt med beskæftigelsessystemet hvert år, er det vigtigt at vide, om borgerne generelt er utilfredse og føler sig uværdigt behandlet, eller om der primært er tale om enkeltstående sager.

Ekspertgruppen har derfor foretaget en stor landsdækkende tilfredshedsundersøgelse blandt borgere med kontakt til jobcentrene. Et væsentligt resultat fra undersøgelsen er, at størstedelen af borgerne oplever en værdig behandling i jobcentrene. Undersøgelsen giver også nogle bud på, hvorfor nogle borgere oplever et uværdigt forløb. Særligt tankevækkende er det, at næsten halvdelen af borgerne angiver, at deres forløb primært er tilrettelagt ud fra krav og regler i systemet, *jf. boks 5*.

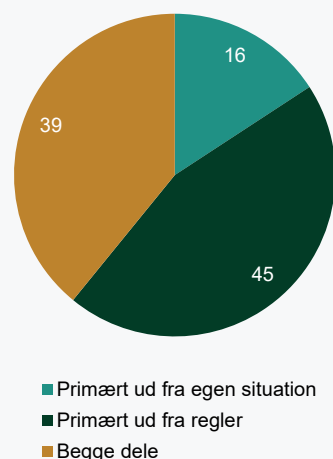
Boks 5. Ekspertgruppens tilfredshedsundersøgelse

Ekspertgruppen har foretaget en landsdækkende tilfredshedsundersøgelse med deltagelse af 10.900 borgere, der har været i beskæftigelsessystemet. Analysens resultater er beskrevet nærmere i bilag 4.

Mere end halvdelen af borgerne oplever en værdig behandling



Næsten halvdelen af borgerne oplever, at deres forløb tilrettelægges efter regler. Pct.



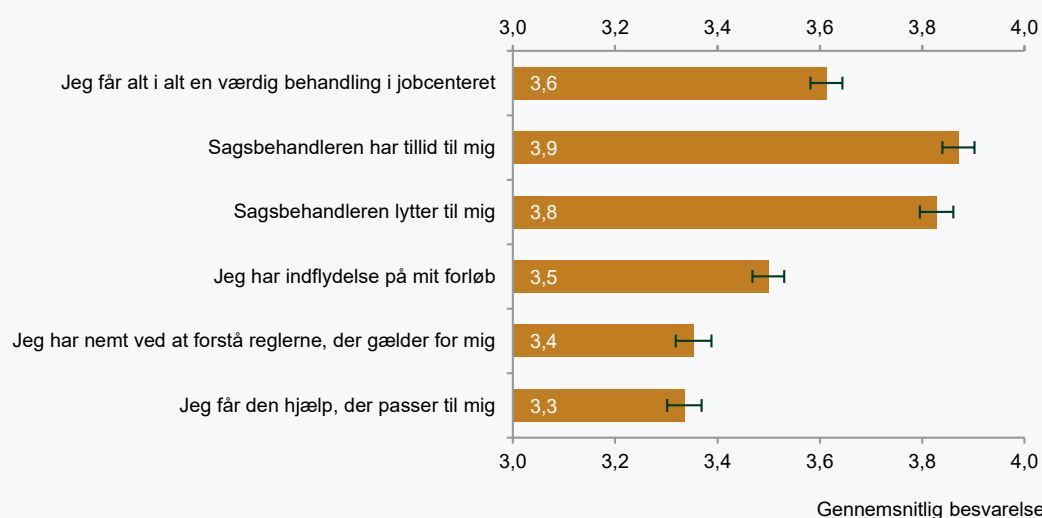
Anm.: I tilfredshedsundersøgelsen er borgerne blevet spurgt til: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg oplever/oplevede, at jeg får/fik alt i alt en værdig behandling. Hvordan oplever/oplevede du den samlede hjælp, du får/fik i jobcentret". Bevarelser er udeladt, hvis respondenterne har svaret ved ikke eller ikke har ønsket at besvare spørgsmålet.

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

Kun hver sjette borger oplever, at deres forløb primært er tilrettelagt ud fra deres egen situation. Undersøgelsen viser derudover, at flere borgere savner indflydelse på deres forløb, har svært ved at gennemskue de regler, der gælder for dem, og ikke oplever at få den hjælp, der passer til dem. I kontrast hertil er borgerne relativt tilfredse med mødet med sagsbehandleren i kommunen, og de oplever, at sagsbehandleren både har tillid til dem og lytter til dem, *jf. figur 5*.

Resultaterne kan tolkes som en større grad af utilfredshed med "systemet" frem for med den enkelte sagsbehandler.

Figur 5. Borgernes oplevelse af mødet med sagsbehandler og system



Anm.: I tilfredshedsundersøgelsen er borgerne blevet spurgt til: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg oplever/oplevede, at..." for hver af de seks udsagn i figuren. Bevarelser er udeladt, hvis respondenterne har svaret ved ikke eller ikke har ønske at svare på minimum ét af spørgsmålene ovenfor. Skala for spørgsmålene er 1: Helt uenig; 5: Helt enig. Der er indsat barer i figuren, som angiver 95 pct. konfidensintervaller og dermed usikkerheden for de enkelte gennemsnit.

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

Centralt fastsatte proceskrav i beskæftigelsesindsatsen mindsker sagsbehandlerens handlerum til lokale og faglige prioriteringer. Det nuværende fokus i beskæftigelsesindsatsen kan, som Kongsgaard påpeger, siges at være "rettet imod at dokumentere, at man gør det godt, fremfor at gøre det godt", jf. bilag 7. *Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelsesindsatsen*. Det samme gælder de relativt detaljerede krav til kommunernes organisering af beskæftigelsesindsatsen sammenlignet med andre velfærdsområder, fx krav om et kommunalt jobcenter og krav om fælles visuel identitet på tværs af kommunerne.

Tilfredshedsmålingen viser også, at ca. en ud af tre borgere er utilfredse med antallet af møder og aktiviteter i deres forløb. Blandt dem er der en stor gruppe, som synes, at de har haft for mange møder og aktiviteter, og en mindre gruppe, som gerne ville have haft flere. Blandt borgere tæt på arbejdsmarkedet

viser resultaterne, at de, som er meget aktivt jobsøgende, i højere grad ønsker færre møder og samtaler, end de borgere, som er mindre aktivt jobsøgende.

Samlet set er det ekspertgruppens vurdering, at balancen er tippet for meget i retning af detaljeregulering og unødigt kompleksitet på bekostning af kommunernes og sagsbehandlerens muligheder for at prioritere og tilpasse indsatsen efter den enkelte borgers behov.

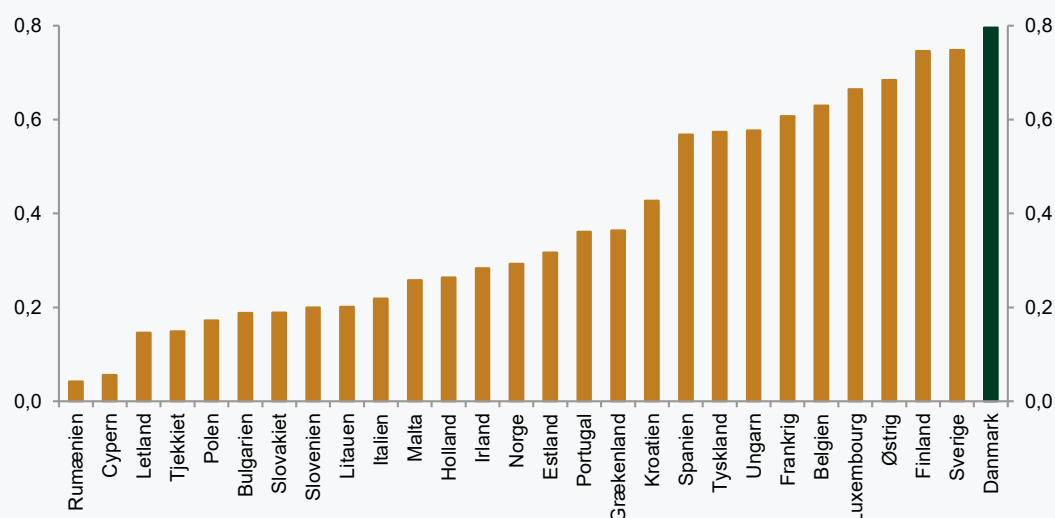
Høje udgifter til beskæftigelsesindsatsen

Udgifterne til beskæftigelsesindsatsen dækker over en bred vifte af udgifter. Det er lige fra udgifter til samtaler og aktiveringstilbud, handicapkompenenserende ordninger og uddannelsesindsatser til administration, ledelse og husleje i jobcentrene. Størstedelen af udgifterne til indsatsen vedrører borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Danmark anvender relativt mange ressourcer på den aktive arbejdsmarkedspolitik sammenlignet med andre EU-lande, *jf. figur 6*. Det er dog med det forbehold, at internationale sammenligninger i et vist omfang vanskeliggøres af forskellige opgørelsesmetoder på tværs af

landene. I Danmark er fx en bredere gruppe af borgere omfattet af arbejdsmarkedspolitikken (og dermed indeholdt i udgifterne) sammenlignet med de fleste andre lande.

Figur 6. Udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik som andel af BNP, 2019



Anm.: I figuren er udgifter til "Sheltered and Supported Employment and Rehabilitation" udeladt i opgørelsen af udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Opgørelsen er lavet for 2019, da der mangler 2022-tal for en række lande, og da 2021- og 2020-tallene i væsentlig grad er påvirket af COVID-19, og derfor ikke giver et retvisende billede. For en uddybning heraf henvises til kapitel 7 om økonomiske konsekvenser.

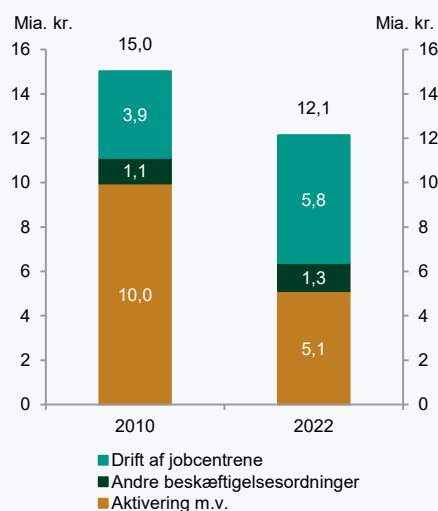
Kilde: Eurostat.

Udgifterne til beskæftigelsesindsatsen er faldet fra 15 mia. kr. i 2010 til ca. 12 mia. kr. i 2022 (2024-pl). Konkret er udgifterne til ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering faldet kraftigt, mens udgifterne til samtaler og virksomhedsrettede indsatser er steget (drift af jobcentre), *jf. figur 7*. Udviklingen skyldes blandt andet, at der i samme periode er sket store ændringer i indsatsen med flere og nye proceskrav til kommunerne, herunder krav til antallet af samtaler.

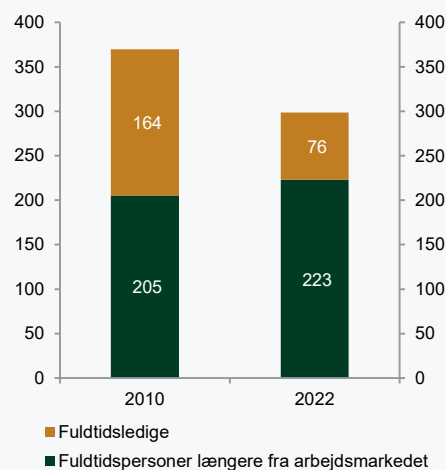
Det samlede antal fuldtidspersoner med kontakt til jobcentrene er faldet svagt i perioden.

Det dækker dog over, at antallet af borgere tæt på arbejdsmarkedet er halveret fra 2010-2022, mens antallet af borgere længere fra arbejdsmarkedet er steget, *jf. figur 8*.

Figur 7. Udgifter til indsats 2010 og 2022



Figur 8. Fuldtidspersoner med kontakt til jobcentre 2010 og 2022



Anm.: Udgifter til indsats dækker over udgifter til drift af jobcentre, aktivering m.v. (ordinær uddannelse, mentor, øvrig vejledning og opkvalificering m.v., merudgifter til løntilskud) andre beskæftigelsesordninger (fx seniorjob). Antal fuldtidspersoner dækker over modtagere af dagpenge, kontanthjælp, selvforsørgelses- og hjemrejseydelse uden for introduktionsprogram, uddannelseshjælp, ledighedsydelse, sygedagpengemodtagere og personer i ressourceforløb, revalidering og jobafklaringsforløb.

Kilde: Kommunale regnskabstal, Jobindsats.dk og egne beregninger.

Stor reform mulig uden at svække beskæftigelsen

Et væsentligt spørgsmål er, om det er muligt at foretage grundlæggende ændringer i beskæftigelsesindsatsen, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt, uden at det svækker beskæftigelsen.

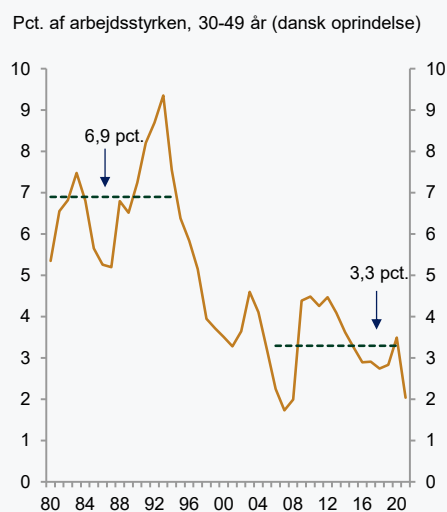
Udviklingen i beskæftigelsesindsatsen fra begyndelsen af 1990'erne og frem til i dag fremhæves normalt som en af årsagerne til det historiske fald i ledigheden over denne periode. For eksempel faldt den registrerede ledighed for danskere i midten af livet med ca. 3,5 pct. point fra starten af 1990'erne og frem til starten af 2010'erne, *jf. figur 9*.

Målet for beskæftigelsesindsatsen er først og fremmest høj beskæftigelse frem for en lav registreret ledighed. Det er derfor vigtigt at vide, om det store historiske fald i ledigheden

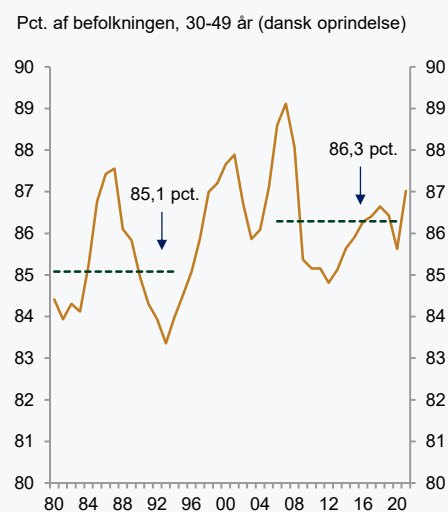
modsvares af en tilsvarende stor stigning i beskæftigelsen. I oktober 2023 offentliggjorde ekspertgruppen en analyse af befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet over de sidste 40 år, som konkluderede, at det tilsyneladende ikke er tilfældet, *jf. bilag 3. Et historisk tilbageblik på ledighed, beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik i Danmark*.

Der har kun været en moderat stigning i andelen af borgere i beskæftigelse og uddannelse over perioden, *jf. figur 10*. Resten af faldet i den registrerede ledighed kan tilskrives, at der i dag er flere borgere uden job, som ikke medtages i arbejdsstyrken, og som derfor ikke tæller med i den registrerede ledighed. For eksempel tæller jobparate kontanthjælpsmodtagere med i arbejdsstyrken, mens det ikke er tilfældet for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Figur 9. Stort fald i ledigheden siden 1990'erne...



Figur 10. ...og kun en mindre stigning i beskæftigelses- og uddannelsesfrekvensen



Anm.: De stiplede linjer angiver gennemsnitligt niveau for perioderne 1980-1994 og 2006-2020. Der er et databrud i 2008, hvor beskæftigelsen grundet databruddet isoleret set skønnes at falde med ca. 37.000 personer. I figurene ses på personer mellem 30 og 49 år med dansk oprindelse. I figur 9 ses på registrerede ledige i november, og i figur 10 ses på personer, som enten er studerende eller i beskæftigelse i november.

Kilde: Bilag 3. Et historisk tilbageblik på ledighed, beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik i Danmark.

Der er lavet mange undersøgelser af, hvad der virker i den aktive beskæftigelsesindsats i forhold til at hjælpe borgere hurtigt i beskæftigelse, jf. bilag 9. *Effekter af samtaler og aktive tilbud i beskæftigelsesindsatsen.*

Der er generelt positive beskæftigelseseffekter ved samtaler og privat løntilskud for borgere tæt på arbejdsmarkedet, og der findes positive beskæftigelseseffekter af privat løntilskud for borgere længere fra arbejdsmarkedet. Evidensbilledet er mindre positivt og mere blandet for uddannelsesindsatser samt øvrig vejledning og opkvalificering.

Ud over de generelle forskelle på tværs af indsatser, må det også forventes, at effekten af en given indsats er forskellig for forskellige borgere.

Generelt vil en beskæftigelsesindsats, som kan tage højde for alle disse forskelligheder, have

mulighed for at målrette indsatsen dér, hvor den gør mest gavn. Der er dermed potentiale for et mere effektivt ressourceforbrug, hvis kommunerne får større frihed til at prioritere og vurdere hvem, hvornår og hvordan indsatsen skal tilrettelægges for den enkelte borger.

Ekspertgruppen ser et stort potentiale i at erstatte den nuværende one-size-fits-all-tilgang baseret på centrale proceskrav med en resultatbaseret individuelt tilrettelagt indsats. Samlet set vurderer ekspertgruppen, at det er muligt at lave en gennemgribende reform af den danske beskæftigelsesindsats, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt, uden at det svækker beskæftigelsen.

3. anbefalinger

Ekspertgruppen har seks hovedanbefalinger til en fremtidig beskæftigelsesindsats, som er udfoldet i det følgende. Til hver hovedanbefaling knytter der sig en række konkrete anbefalinger, hvoraf de mest centrale anbefalinger er udvalgt og opsummeret. For en nærmere gennemgang af anbefalingerne henvises til de enkelte kapitler.

Anbefalinger til frisættelse, forenkling og mere værdighed

Ekspertgruppen lægger op til den største forenklings- og afbureaukratiseringsreform på beskæftigelsesområdet nogensinde. Reformforslaget har seks hovedanbefalinger til en fremtidig beskæftigelsesindsats, *jf. figur 11*.

Der har gennem årene været flere forsøg på at forenkle beskæftigelsesindsatsen, uden at det har manifesteret sig i en markant forenkling af indsatsen. Ekspertgruppens anbefalinger giver et grundlag for en reel frisættelse og forenkling af beskæftigelsesindsatsen. Det skyldes først og fremmest en forenklet målgruppestruktur samt en minutiøs og systematisk gennemgang af særregler i indsatslovgivningen. Den minutiøse gennemgang af særreglerne har eksempelvis fået ekspertgruppen til at overveje værdien af hver enkelt særregel, argumentere for og imod den konkrete regel, og vurdere om der var et muligt harmoniseringspotentiale.

En realisering af de store ambitioner for en fremtidig beskæftigelsesindsats stiller store krav til ikke mindst kommunerne og a-kasserne. Et kursskifte i indsatsen kræver ikke et mindre, men et større lokalt fokus på beskæf-

tigelsesområdet, ligesom det kræver en stor implementeringsunderstøttelse i årene efter ikrafttrædelsen.

Samlet set er det ekspertgruppens vurdering, at anbefalingerne fastholder beskæftigelsen, giver lavere omkostninger, større værdighed og tilfredshed og et mere enkelt og gennemsigtigt system, *jf. boks 6*.

Figur 11. Hovedanbefalinger til en fremtidig beskæftigelsesindsats

1

**Få målgrupper og særregler**

Fra 13 til 5 målgrupper for beskæftigelsesindsatsen med afskaffelse af en lang række særregler

2

**Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne**

Frihed til sagsbehandlerens faglighed og fokus på en mere individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

3

**Værdigt sanktionssystem i balance**

Afstemte rådighedskrav med fokus på rådighed for borgere tæt på arbejdsmarkedet og en markant lempelse for syge og borgere længere fra arbejdsmarkedet

4

**Nedlæggelse af jobcentrene og fri organisering**

Jobcentrene nedlægges og kommunerne får fuld juridisk frihed til, hvordan de vil organisere beskæftigelsesindsatsen internt og imellem hinanden

5

**Mere plads til a-kasser og private leverandører**

A-kasser og private leverandører får nye opgaver i indsatsen med mere valgfrihed for borgerne

6

**Styring efter resultater**

Friere rammer til kommuner, a-kasser og aktører med fokus på resultater frem for proceskrav

Boks 6. Ekspertgruppens opfyldelse af målsætningerne

1

Høj
beskæftigelse**Høj beskæftigelse**

Ekspertgruppens anbefalinger fastholder beskæftigelsen på det nuværende høje niveau.

2

Lave
omkostninger**Lave omkostninger**

Ekspertgruppens anbefalinger tilvejebringer samlet set 3 mia. kr. i 2030 svarende til ca. 25 pct. af de skønnede udgifter til indsatsen i 2024.

3

Tilfredshed
og værdighed**Tilfredshed og værdighed**

Ekspertgruppens anbefalinger giver større mulighed for medbestemmelse, et individuelt tilrettelagt forløb og skaber en bedre balance i sanktionssystemet, hvor borgere længere væk fra arbejdsmarkedet som udgangspunkt ikke sanktioneres.

4

Enkelhed og
gennemsigtighed**Enkelhed og gennemsigtighed**

Ekspertgruppens anbefalinger leverer en historisk stor regelforenkling og frisættelse på beskæftigelsesområdet, hvor der sker et kursskifte væk fra proceskrav og over mod fokus på resultater.

Hovedanbefaling 1: Få målgrupper og særregler

Ekspertgruppens første hovedanbefaling er en ny målgruppestruktur med fem indsatsgrupper:

1. Dagpengeindsats (dagpengemodtagere)
2. Jobsøgningsindsats (kontanthjælpsmodtagere og ledighedsydelsesmodtagere)
3. Jobhjælpsindsats (kontanthjælpsmodtagere)
4. Sygedagpengeindsats (sygedagpengemodtagere)
5. Indsats for øvrige borgere (førtidspensionister, selvforsørgende og unge under 18 år)

Der er tale om en markant forenkling fra de nuværende 13 målgrupper i indsatsloven. Forenklingen af målgruppestrukturen betyder, at en række eksisterende målgrupper og ydelser afskaffes, og at flere målgrupper lægges sammen i nye indsatsgrupper, herunder ressourceforløb, jobafklaringsforløb samt revalidering, *jf. figur 12*.

Få indsatsgrupper vil forenkle beskæftigelsesindsatsen, lette administrationsbyrden i kommunerne, og gøre beskæftigelsessystemet mere gennemsigtigt for både borgerne og sagsbehandlerne. Det understøtter samtidig et kursskifte i indsatsen væk fra, hvad der kan kaldes et målgruppefokus med fokus på at placere borgerne i bestemte kasser, og over

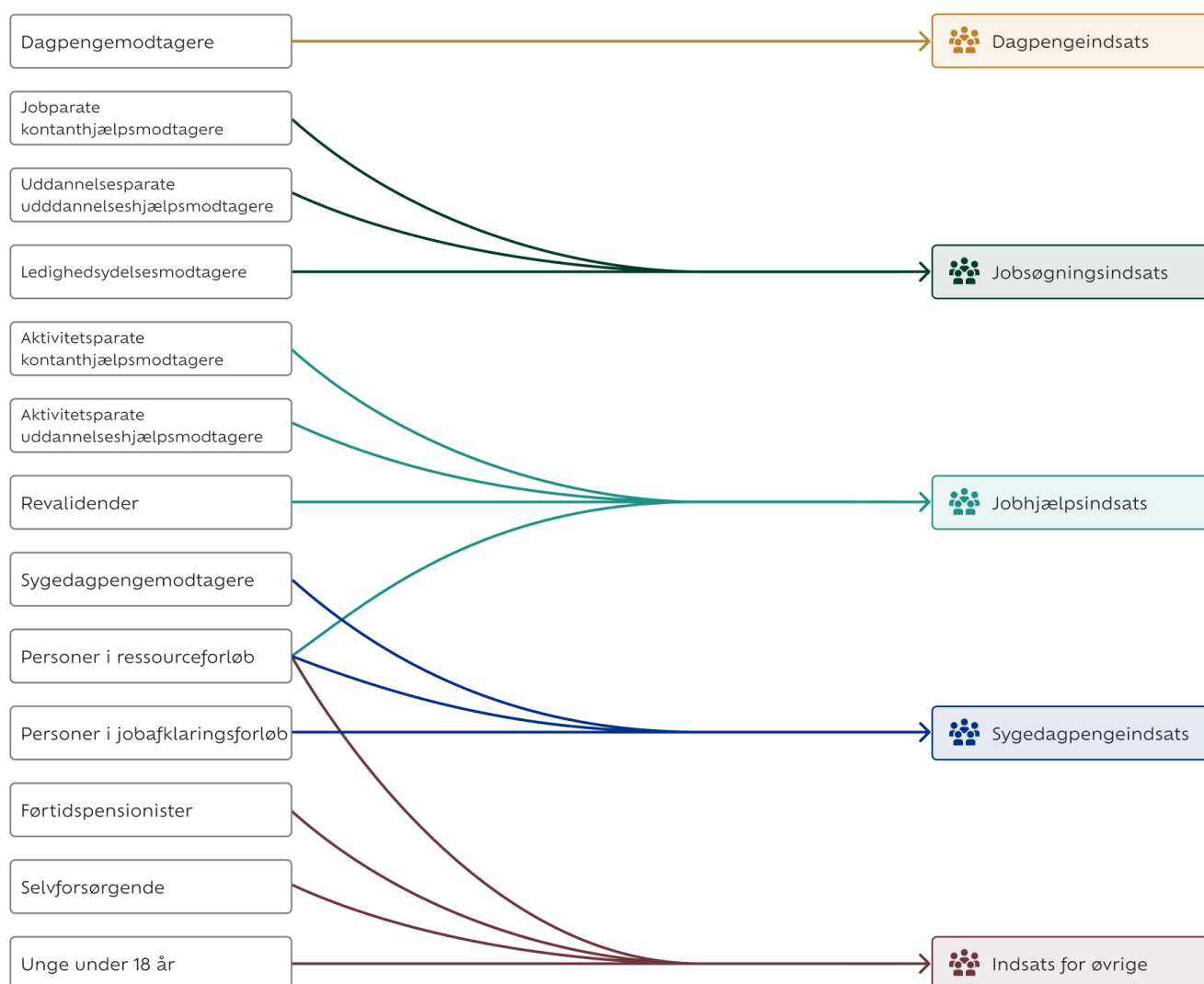
mod et individuelt indsatsfokus rettet mod borgernes vej tilbage i job eller få løntimer. For at opretholde dette kursskifte finder ekspertgruppen det centralt, at der fremover er fokus på at begrænse antallet af nye målgrupper i beskæftigelsesindsatsen, som kan hæmme det individuelle indsatsfokus.

Ekspertgruppen anbefaler samtidig en ny visitationsmodel for kontanthjælpsmodtagere, hvor alle nyledige kontanthjælpsmodtagere som udgangspunkt mødes med en forventning om, at de kan varetage et job. Det vil betyde, at alle kontanthjælpsmodtagere fremover som udgangspunkt vil starte i job-søgningsindsatsen.

Den tætte sammenkobling, der i dag er mellem indsats og ydelser i målgrupperne, betyder, at en forenklet målgruppestruktur har nogle afledte ydelsesmæssige konsekvenser, jf. *kapitel 7. Økonomiske konsekvenser*.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 7 og udfoldes yderligere i kapitel 1.

Figur 12. Fra 13 til 5 nye indsatsgrupper i beskæftigelsesindsatsen



Boks 7. Centrale anbefalinger

Borgere skal have deres indsats på samme ydelse – afskaffelse af ressourceforløb: Ressourceforløb afskaffes som indsats og ydelse og udfases gradvist, så udviklingen af borgerens arbejdsevne fremover skal ske på den ydelse, borgeren er på, fx kontanthjælp. I 2023 var der 22.700 borgere i ressourceforløb, men kun få borgere kommer i beskæftigelse efter et forløb. Derudover er der mange eksempler på borgere, der gennemgår lange og til tider uværdige ressourceforløb. *Se anbefaling 1.1.*

Sammenhængende indsats for sygemeldte – afskaffelse af jobafklaringsforløb: Jobafklaringsforløb afskaffes og udfases gradvist, så sygemeldte, der ikke kan få forlænget deres sygedagpenge, i stedet får en mere sammenhængende indsats ved at fortsætte på sygedagpenge på en reduceret sats. Den sygemeldtes progression på vej tilbage i job kan i dag udfordres af skift fra sygedagpenge til jobafklaringsforløb, da det indebærer et skift i ydelse med nye proceskrav. *Se anbefaling 1.2.*

Individuelt fokus i indsatsen for unge i kontanthjælpssystemet: Det centralt fastsatte fokus på uddannelse for unge i kontanthjælpssystemet afskaffes, så unge i stedet får en indsats som resten af kontanthjælpsgruppen. Det vil give kommunen større frihed til at tilrettelægge den indsats, som er bedst for den enkelte unge. Den unge vil fortsat kunne få en uddannelsesrettet indsats, hvis sagsbehandleren vurderer det relevant. *Se anbefaling 1.4.*

Ledighedsydelsesmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i én indsatsgruppe: Borgere på ledighedsydelse skal fremover have en jobsøgningsindsats svarende til den, som jobparate kontanthjælpsmodtagere fremover vil få. Ledighedsydelsesmodtagere vil derfor ikke længere være en selvstændig målgruppe. *Se anbefaling 1.5.*

Forlængelse af sygedagpengeperioden sker i dag efter en skønsmæssig model. Kommunen skal, når borgeren har været på sygedagpenge i 22 uger, tage stilling til en eventuel forlængelse af sygedagpengeperioden. Det sker efter syv forskellige forlængelsesregler. Ekspertgruppen peger på, at den nuværende model for forlængelse er administrativ tung, og at der er store forskelle i kommunernes anvendelse af forlængelsesreglerne. Samtidig opleves forlængelsesreglerne som komplicerede og svære at forstå for både sagsbehandlere og borgere.

Ekspertgruppen anbefaler at erstatte den nuværende skønsmæssige model med en mere objektiv model, hvor alle sygemeldte automatisk går ned på en reduceret sygedagpengesats efter et fastsat antal uger. Den nuværende forlængelsesregel for livstruende, alvorligt syge fastholdes, mens alle andre for-

længelsesregler afskaffes. Det vil som udgangspunkt medføre en væsentlig ydelsesbesparelse, da flere borgere vil overgå til en reduceret sygedagpengesats tidligere i deres forløb. Ekspertgruppen anbefaler, at besparelsen på ydelsesudgifter føres tilbage til sygedagpengesystemet med henblik på, at modellen er omtrent provenumæssig neutral. Det kan fx ske ved at øge den periode, hvor det er muligt at modtage den høje sygedagpengesats for alle borgere i systemet.

En omlægning af forlængelsesreglerne i sygedagpengesystemet vil indebære en større ydelsesomlægning og vurderes dermed at være uden for ekspertgruppens kommissorium. Ekspertgruppen opfordrer derfor til, at der fremadrettet ses på mulighederne for at etablere en model for et sygedagpengesystem, hvor de skønsmæssige forlængelsesregler afløses af objektiv forlængelse af sygedagpenge.

Hovedanbefaling 2: Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

Ekspertgruppens anden hovedanbefaling fjerner en lang liste af særregler og proceskrav, hvilket giver plads til en mere individuelt tilrettelagt indsats og kontakt med borgerne.

Ekspertgruppen lægger konkret op til en halvering af de nuværende særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvilket skal give kommunerne og de enkelte sagsbehandlere bedre mulighed for at vurdere, hvornår og hvilke indsats, der giver mening for borgerne. Det indebærer dermed en langt mere individuelt tilrettelagt indsats.

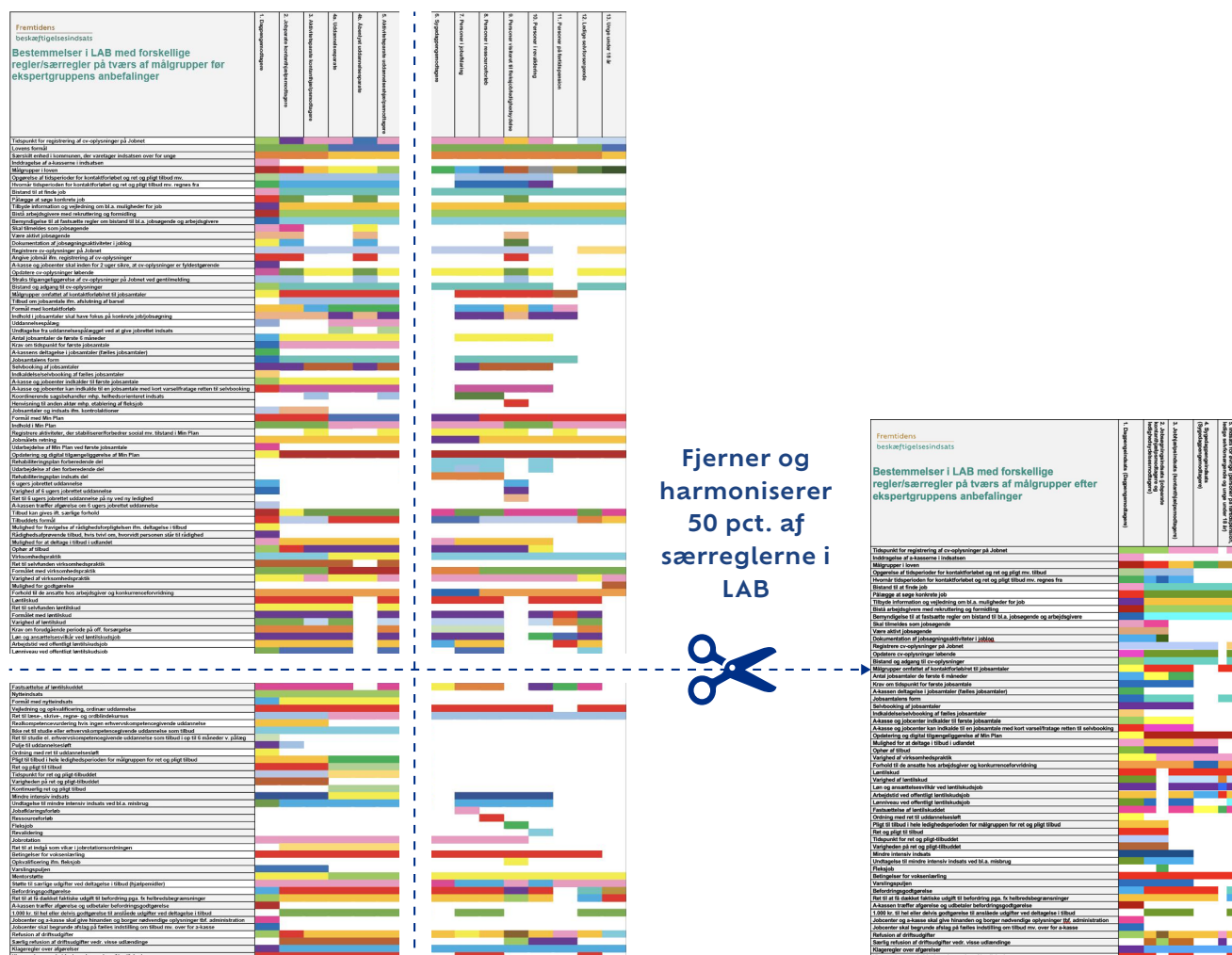
Ekspertgruppens anbefalinger bidrager til en markant forenkling af indsatsen, som kan

illustreres ved et “før”- og “efter”-billede af særreglerne i indsatslovgivningen, jf. figur 13.

Derudover anbefaler ekspertgruppen et nyt kontaktførelse for borgerne med markant større fleksibilitet til kommunerne og a-kasserne centreret om nogle få centrale krav.

Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal fremover til én årlig opfølgning, hvor kommunen skal følge op på borgerens sag med fokus på fremdrift mod job eller lønnede timer. Ved opfølgningen ses der på, om den nuværende indsats er i overensstemmelse med borgerens mål, ønsker og udfordringer, og om borgeren fortsat er på den rette ydelse, jf. figur 14. Borgeren skal samtidig have mulighed for at få en pause fra beskæftigelsesindsatsen i op til

Figur 13. Markant forenkling i indsatslovgivningen (LAB)



seks måneder, hvis sagsbehandleren vurderer, at borgeren er særlig udsat, fx grundet misbrugsproblemer eller risiko for forværring af helbredstilstanden. Borgeren vil i den tidlige indsats i de første seks måneder have krav på en første samtale med kommunen, men skal ikke længere nødvendigvis i et aktiveringstilbud efter seks måneder.

Borgere tæt på arbejdsmarkedet skal i den tidlige indsats i de første seks måneder som udgangspunkt til minimum fire samtaler (mod seks samtaler for dagpengemodtagerne i dag). To af disse samtaler vil for dagpengemodtagere være i a-kassen. Samtidig vil størstedelen af borgerne senest efter seks måneder skulle deltage i et aktiveringstilbud.

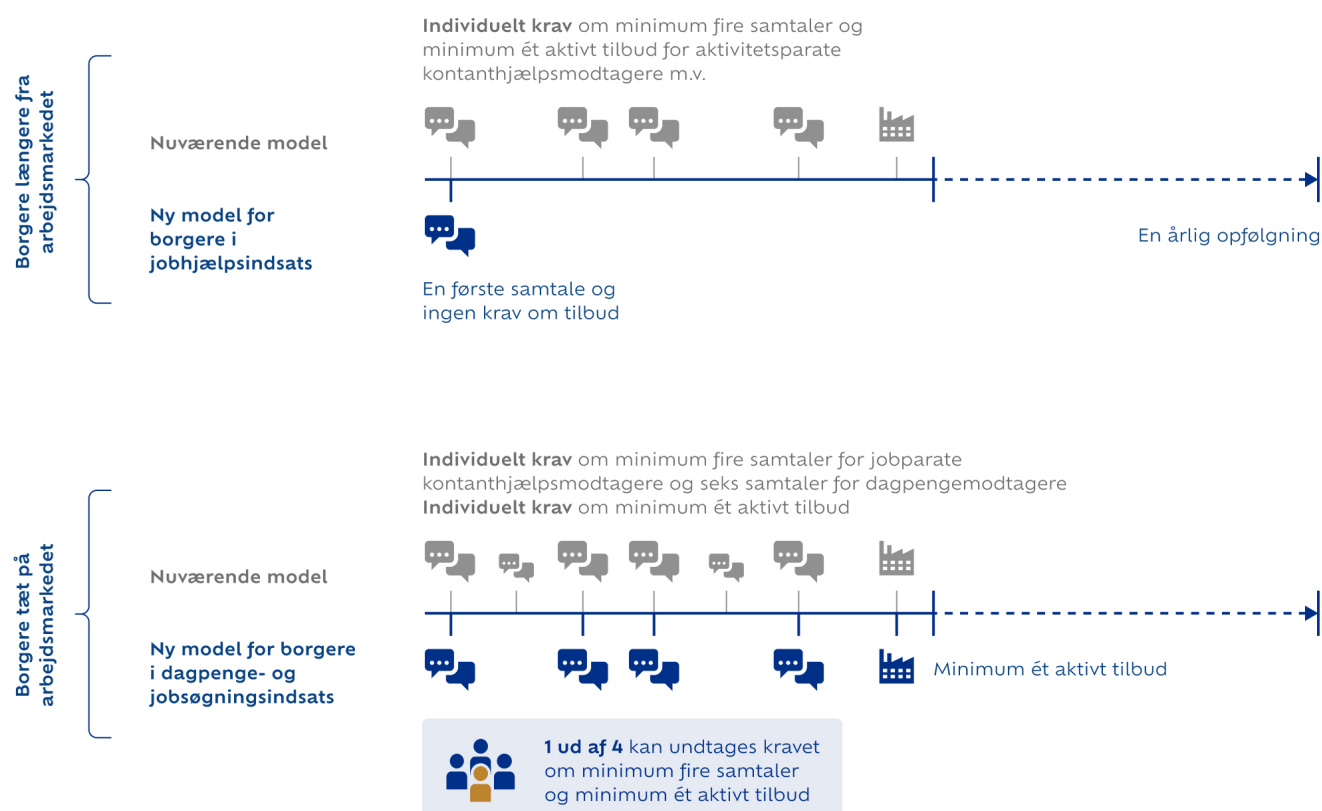
Sagsbehandlerne i kommunerne og a-kasserne får samtidig større frihed til at bruge deres faglighed og sunde fornuft i vurderingen af, hvornår en borger skal have en indsats, og

hvornår en borger ikke skal have en indsats. Der gives mulighed for at undtage op til en ud af fire borgere fra krav om samtaler og indsats, jf. figur 14. Kommunerne og a-kasserne får dermed bedre mulighed for at give større frihed til de borgere, der kan og vil klare sig selv.

Uddannelse skal fortsat være en central del af beskæftigelsesindsatsen. Der skal stadig være gode muligheder for, at borgere i beskæftigelsessystemet med behov for et kompetenceløft kan uddannes til faglært niveau. Ekspertgruppens tilgang er, at det fremover skal være op til den enkelte sagsbehandler, hvornår en uddannelsesindsats giver mening for borgeren. En konsekvens kan dog blive, at der kommer et for lille fokus på de gevinster, der kan være på sigt ved, at borgere opkvalificerer sig.

Derfor anbefaler ekspertgruppen udvalgte rettigheder i uddannelsesindsatsen, som målrettes borgere med størst behov, jf. figur 15.

Figur 14. Friere rammer for indsatsen



Figur 15. Målretning og forenkling af uddannelsesindsatsen

Ekspertgruppen målretter uddannelsesindsatsen....



Korte kurser **samles i én målrettet ordning**

Korte kurser samles under retten til seks ugers jobrettet uddannelse. Retten fokuseres til borgere med et halvt års ledighed frem for korttidsledige.

Indsatsen målrettes **mod ledige**

Voksenlærlingeordningen målrettes ledige frem for beskæftigede, og tilskuddet til virksomheder øges.

Indsatsen målrettes **grupper med størst behov**

Uddannelsesmulighederne styrkes for en bredere gruppe af faglærte, og korte kurser målrettes ufaglærte og faglærte.



... og gør den mere enkel



Indsatsen gøres **mere enkel**

Den regionale uddannelsespulje samles under retten til seks ugers jobrettet uddannelse. Otte positivlister fjernes.

Færre særregler i adgangen til uddannelse

Flere skal have ret til seks ugers jobrettet uddannelse, så retten udvides til kontanthjælpsmodtagere.

Uddannelsesløft på 110 pct.

dagpenge

Uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge, som er målrettet arbejdsmarkedets behov, fastholdes og udvides til en større gruppe af faglærte.

Ekspertgruppen anbefaler at styrke ordningen med uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge ved at udvide målgruppen med faglærte, der ikke kan arbejde med deres uddannelse af helbredsmæssige årsager.

Derudover anbefaler ekspertgruppen at styrke ledige ufaglærtes og faglærtes mulighed for at blive opkvalificeret via voksenlærlingeordningen ved at hæve tilskuddet og udvide muligheden for at give tilskud til faglærte, der ikke kan arbejde med deres uddannelse af helbredsmæssige årsager. Ekspertgruppen anbefaler i den forbindelse, at der ikke længere kan ydes voksenlærlingetilskud til beskæftigede, da beskæftigelsesindsatsen først og fremmest bør fokusere på at hjælpe borgere uden job tilbage i beskæftigelse.

Ekspertgruppen anbefaler derudover at målrette brugen af korte kurser i beskæftigelsesindsatsen. Der er i dag for mange ordninger med overlappende formål, hvor

enkelte målgrupper har ret til kurser, uden der er evidens for, at det øger borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at ordningen med seks ugers jobrettet uddannelse og den regionale uddannelsespulje samles i en målrettet ordning med ret til seks ugers jobrettet uddannelse for alle ufaglærte og faglærte dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, som har været ledige i et halvt år.

Samlet set vurderer ekspertgruppen, at kommunerne, a-kasserne og sagsbehandlerne i en fremtidig beskæftigelsesindsats vil få langt større frihed til at tilrettelægge indsatsen med fokus på den enkelte borgers individuelle behov og vilkår. Det kræver et særskilt fokus på "beskæftigelsesfagligheden" i kommunerne og a-kasserne, som også understøttes med ekspertgruppens anbefalinger.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 8 og udfoldes yderligere i kapitel 2.

Boks 8. Centrale anbefalinger

Nye kontaktforsøg med færre proceskrav: Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal fremover til en samtale i løbet af de første seks måneder. Borgere tæt på arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet deltage i fire samtaler i de første seks måneder, hvoraf to af disse i dagpengeindsatsen vil være i a-kassen. Se *anbefaling 2.1*.

Mere fleksible rammer for indsatsen: Kommunerne og a-kasserne får bedre mulighed for at give frihed til de borgere, som kan og vil klare sig selv. Konkret kan en ud af fire borgere i dagpenge- og jobsøgningsindsatsen undtages fra krav om fire samtaler og et aktiveringstilbud. Kommunerne og a-kasserne får dermed frihed til en individuel vurdering af, hvilke borgere der skal have flere samtaler og indsats, og hvilke borgere der skal have færre. Se *anbefaling 2.2*.

Fremdriftsgaranti for borgere længere fra arbejdsmarkedet: For borgere længere fra arbejdsmarkedet vil der være krav om, at kommunerne laver en årlig opfølgning på borgerens sag med fokus på fremdrift mod lønnede timer eller uddannelse. Den årlige opfølgning skal skabe sikkerhed for, at borgeren får den rette hjælp på vejen mod job. Se *anbefaling 2.3*.

Bedre mulighed for pause fra beskæftigelsesindsatsen: Kommunerne får mulighed for at kunne fritage borgere fra at stå til rådighed for beskæftigelsesindsatsen i op til seks måneder ad gangen. Det kan eksempelvis være, hvis de vurderer, at en borger er særligt udsat, fx i de tilfælde hvor borgere har en svær psykisk lidelse eller et misbrug. Se *anbefaling 2.4*.

Fri organisering af den tværfaglige indsats: Krav om tværfaglige rehabiliteringsteams i kommunerne fjernes. Det tværfaglige fokus er fortsat væsentligt, men kommunerne skal have mere frihed til at vurdere, hvilke fagligheder der skal inddrages og på hvilket tidspunkt, fx i sager om visitation af borgere til førtidspension og fleksjob. Se *anbefaling 2.5*.

Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af beskæftigelsesindsatsen: Sygemeldte fra beskæftigelse med et forudsigeligt forløb skal fremover i udgangspunktet ikke i kontakt med kommunen. Virksomhederne får dermed et større ansvar for egne sygemeldte medarbejdere i sager, hvor både medarbejder og arbejdsgiver vurderer, at forløbet er uproblematisk. Se *anbefaling 2.8*.

Massiv regelforenkling: Halvdelen af de nuværende særregler afskaffes, samtidig med at der foretages en massiv harmonisering af de tilbageværende særregler i indsatslovgivningen. Regelforenklingen vil lette kommunernes administration betydeligt og bidrage til en mere enkel og gennemsigtig beskæftigelsesindsats. Se *anbefaling 2.10 og 2.11*.

Uddannelse til faglært niveau: Ordningen med uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge styrkes ved at udvide målgruppen til faglærte, der ikke kan arbejde med deres uddannelse af helbredsmæssige årsager. Puljen til uddannelsesløft afskaffes, da brugen af puljen er faldet betragteligt efter indførslen af retten til uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge. Lediges mulighed for ansættelse via voksenlærlingeordningen styrkes ved at hæve tilskuddet til virksomhederne og fjerne kravet om forudgående ledighed for faglærte, der ikke kan arbejde med deres uddannelse af helbredsmæssige årsager. Fremover kan der ikke ydes voksenlærlingetilskud til borgere, der allerede er i beskæftigelse. Se *anbefaling 2.12*.

Målretning og forenkling af kurser: Ordningen med seks ugers jobrettet uddannelse og den regionale uddannelsespulje samles i en målrettet ordning med ret til seks ugers jobrettet uddannelse for alle ufaglærte og faglærte i dagpengeindsats, jobsøgningsindsats og jobhjelpsindsats. Den nye ret opnås efter et halvt år for at understøtte fokus på job og jobsøgning i den første periode, hvor borgeren er ledig. Se *anbefaling 2.13*.

Opkvalificering af sagsbehandlere: Der oprettes en midlertidig kompetencepulje i overgangen til en fremtidig beskæftigelsesindsats til at understøtte opkvalificering af sagsbehandlere i kommuner og a-kasser i perioden fra 2026-2029 på 100 mio. kr. i alt. Ekspertgruppen anbefaler derudover, at der på sigt sker en styrkelse af den beskæftigelsesfaglige del af socialrådgiveruddannelsen og andre relevante uddannelser. Se *anbefaling 2.15*.

Hovedanbefaling 3: Værdigt sanktionssystem i balance

Ekspertgruppens tredje hovedanbefaling skaber en bedre balance i sanktionssystemet, der i højere grad balancerer hensynet til borgernes forudsætninger og hensynet til at sikre, at reglerne efterleves.

Formålet med sanktioner i beskæftigelsesindsatsen er at sikre borgernes rådighedsforpligtigelse, og succeskriteriet er derfor ikke, at borgerne sanktioneres, men at reglerne overholdes, og at borgerne deltager i de indsatser, som kommunen vurderer relevante. Et nyt sanktionssystem skal derfor indrettes, så pligterne i højere grad er gennemskuelige og passer med forskellige borgeres forudsætninger og evner, *jf. figur 16*.

Ekspertgruppen anbefaler, at *borgere tæt på arbejdsmarkedet* fortsat skal mødes med en klar forventning om, at de står til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor skal der fortsat være en række konkrete krav til borgernes rådighed, fx jobsøgning, som borgerne forventes at leve op til.

For *borgere længere fra arbejdsmarkedet* laves der grundlæggende om på sanktionssystemet. Denne gruppe af borgere har en bredere vifte af problemer ud over, at de ikke er i beskæftigelse. Derfor kan disse borgere

have svært ved at overskue de krav, der stilles til dem som en del af indsatsen, og ligeledes kan de have svært ved at reagere på udsigten til en økonomisk sanktion. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at sanktionsreglerne kun bringes i spil for borgere længere fra arbejdsmarkedet, når tilliden er brudt. Dermed vil udgangspunktet i højere grad være, at borgerne mødes med tillid og værdighed.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 9 og udfoldes yderligere i kapitel 3.

Figur 16. Et sanktionssystem i balance



Boks 9. Centrale anbefalinger

Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal som udgangspunkt ikke sanktioneres: Sanktionsreglerne skal fremover kun bringes i spil for borgere længere fra arbejdsmarkedet, når tilliden brydes. Borgeren mødes hermed med større tillid, værdighed og en tro fra sagsbehandleren på, at borgeren kan komme i job. Det vil samtidig lette administrationsbyrden i kommunerne betydeligt, da der vil skulle bruges langt færre ressourcer på at vejlede og sanktionere borgerne. *Se anbefaling 3.1.*

Tydelige rådighedskrav for borgere tæt på arbejdsmarkedet: Der skal fortsat være et tydeligt fokus på rådighed for borgere tæt på arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen anbefaler automatisk påmindelse om at søge og registrere job, og sanktionering hvis borgeren ikke overholder forpligtigelserne. Det skal understøtte, at borgeren søger de aftalte job og dermed en hurtig vej tilbage i beskæftigelse. Samtidig skal det lette kommunernes og a-kassernes administration. *Se anbefaling 3.2 og 3.3.*

Mere værdig tilgang for sygemeldte: Sygemeldte skal opleve en mere værdig tilgang i indsatsen, så de eksempelvis ikke længere skal sanktioneres, hvis de i starten af deres sygdomsforløb ikke får indsendt et oplysningsskema. *Se anbefaling 3.4, 3.5 og 3.6.*

Forenklet administration: Der foretages en række forenklinger i sanktionsreglerne, der skal lette kommunernes administration på området. Det gælder forenkling af den udvidede partshøring for borgere længere fra arbejdsmarkedet, gøre kommunernes brug af den skærpede rådighedssanktion mere konsekvent for borgere tæt på arbejdsmarkedet samt ensrette reglerne om muligt ophold i udlandet. *Se anbefaling 3.7, 3.8 og 3.9.*

Hovedanbefaling 4: Nedlæggelse af jobcentre og fri organisering

Ekspertgruppens fjerde hovedanbefaling fjerner kravet om et kommunalt jobcenter. Fremover får kommunerne fuld frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen og frihed til at vælge, hvilke dele af den kommunale forvaltning, der skal varetage indsatsen for borgerne. Som led i den fulde frihed i organiseringen lægger ekspertgruppen op til at afskaffe organiseringsloven på beskæftigelsesområdet, *jf. figur 17.*

Den nuværende centralt fastsatte styring og de mange proceskrav i beskæftigelsesindsatsen gælder også organiseringen, hvor der i dag eksempelvis er detaljerede krav til, at hver kommune skal have et jobcenter, og at jobcentre skal varetage indsatsen for bestemte målgrupper.

Ekspertgruppen har i sine anbefalinger lagt op til en grundlæggende frisættelse af beskæfti-

gelsesindsatsen med langt færre proceskrav, hvilket skal understøtte en mere individuelt tilrettelagt indsats. Kommunernes organisering er i den sammenhæng et vigtigt element til at sikre bedre forudsætninger for, at kommunerne kan arbejde helhedsorienteret og på tværs af kommunens forvaltninger. Ligeledes kan friheden i organiseringen åbne op for samarbejde på tværs af kommunegrænser og give mulighed for større inddragelse af a-kasser og private leverandører.

Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at formålsparagrafferne på beskæftigelses- og socialområdet justeres med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem mål og midler på de to områder. Hensigten er et mere sammenhængende, helhedsorienteret og meningsfuldt forløb for borgerne.

Det vil fortsat være kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for borgere og virksomheder, uanset den fulde

Figur 17. Fuld kommunal frihed i organiseringen



Centralt fastlagte krav til organisering af beskæftigelsesindsatsen **afskaffes**, herunder **krav om jobcenter** som særskilt del af kommunens forvaltning

frihed i organiseringen af indsatsen. Grundet beskæftigelsesområdet store betydning for både samfundsøkonomien og de kommunale budgetter samt den markante frisættelse i indsatsen, anbefaler ekspertgruppen at understøtte en ekstra lokalpolitisk bevågenhed på området i de første år efter en reform.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 10 og udfoldes yderligere i kapitel 4.

Boks 10. Centrale anbefalinger

Nedlæggelse af jobcentrene og frihed i organiseringen: Kommunerne får fuld frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen, hvilket blandt andet giver kommunerne mulighed for at flytte specifikke målgrupper ud af beskæftigelsesforvaltningen. *Se anbefaling 4.1.*

Kommunalpolitisk forankring i overgangen til en ny organisering: Den politiske ledelse af beskæftigelsesindsatsen skal i en midlertidig periode frem mod en fuldt implementeret reform ikke kunne deles ud på flere udvalg i kommunerne. Formålet er at fastholde et kommunalpolitisk fokus på beskæftigelsesområdet. Der er tale om et midlertidigt tiltag i perioden fra 2026 til 2029. *Se anbefaling 4.2.*

Justering af formålsbestemmelserne i social- og beskæftigelseslovgivningen: For at styrke det tværfaglige- og helhedsorienterede arbejde skal beskæftigelseslovgivningen i højere grad medtage socialfaglige hensyn, og sociallovgivningen skal i højere grad have fokus på job som vejen til en forbedring af den enkeltes livssituation. *Se anbefaling 4.4.*

Styrket virksomhedsfokus i indsatsen: Kommunerne skal fortsat prioritere den virksomhedsrettede indsats og service. I tillæg til de nuværende løsninger skal der laves et mere intelligent virksomhedsmatch ved hjælp af kunstig intelligens. Der skal desuden udvikles en løsning, hvor virksomhederne får mulighed for at kunne tilgå egne data om deres sociale profil, som blandt andet giver virksomhederne mulighed for at dokumentere, hvis de påtager sig et socialt ansvar i beskæftigelsesindsatsen. *Se anbefaling 4.5.*

Hovedanbefaling 5: Mere plads til a-kasser og private leverandører

Ekspertgruppens femte hovedanbefaling giver mere plads til a-kasserne og private leverandører i en fremtidig beskæftigelsesindsats.

Organisering af beskæftigelsesindsatsen er et middel til at opnå de opstillede målsætninger. Arbejdsdelingen mellem kommuner, a-kasser og private leverandører skal derfor tilrettelægges med henblik på bedst muligt at opnå høj beskæftigelse, lave omkostninger, tilfredshed og værdighed samt enkelhed og gennemsigtighed.

Der er både mulige gevinster og udfordringer ved at inddrage a-kasser og private leverandører mere i indsatsen. Ekspertgruppens tilfredshedsundersøgelse tyder på, at dagpengemodtagere i a-kasseforsøget er mere tilfredse med deres forløb, hvis det er i a-kassen. Derudover kan fordelene ved at a-kasserne har ansvaret for dagpengemodtagerne være, at a-kasserne har et fagspecifikt kendskab til arbejdsmarkedet og har mulighed for at give en tidlig indsats i perioden, hvor fyringer er varslet. Disse potentielle fordele må forventes at være særligt stærke i starten af ledighedsforløbet, men omvendt have mindre betydning senere i ledighedsforløbet, hvor der kan være behov for at overveje brancheskift eller en mere helhedsorienteret indsats på grund af andre problemer end ledighed. Dertil stiger behovet for aktiveringstilbud senere i ledighedsforløbet og dermed udgifterne til beskæftigelsesindsatsen. Det skaber udfordringer i relation til princippet om, at opgave- og finansieringsansvar så vidt muligt bør følge hinanden. Resultaterne fra den såkaldte a-kasseevaluering giver dertil ikke belæg for, at a-kasserne er bedre til at få dagpengemodtagere tilbage i job i starten af ledighedsperioden, end kommunerne er.

En fritvalgsmodel med væsentlig større ansvar til private leverandører kunne bestå i, at borgere selv vælger, hvem der skal hjælpe

dem tilbage i job. Forskellige aktører (fx kommuner, private leverandører og a-kasser) vil kunne konkurrere om kunderne (ledige borgere) ud fra fx deres resultater. En sådan markedsgørelse kan være en fordel, når en række betingelser er opfyldt, som dog samlet set ikke vurderes at være tilfældet i forhold til beskæftigelsesindsatsen. En udfordring er, at det er vanskeligt at opbygge et system, hvor borgerne er velinformeret om forskellige leverandørers evner og indsats til at give dem de ønskede jobmuligheder. En anden udfordring er modsætningsforholdet mellem borgernes frie valg og nødvendigheden af, at indsatsen i visse tilfælde rådgivningstester den enkelte borger. Erfaringer med private leverandører i beskæftigelsesindsatsen fra andre lande samt tidligere erfaringer fra Danmark tyder ikke på, at en omfattende privatisering får flere borgere i beskæftigelse eller giver en mere omkostningseffektiv indsats.

Et særligt opmærksomhedspunkt både i forhold til a-kasser og private leverandører er det generelle princip om sammenhæng mellem opgaveansvar og finansieringsansvar for at sikre omkostningseffektivitet. Kommunerne har i dag et klart incitament til at få borgerne i beskæftigelse grundet den kommunale medfinansiering af ydelsesudgifterne. A-kasserne og private leverandører har ikke på samme måde et direkte finansieringsansvar for ydelsesudgifterne og udgifterne til indsatsen, ligesom det ikke er realistisk at overdrage dem tilsvarende finansieringsrisiko.

Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund at fastholde a-kassernes nye ansvar for dagpengemodtagernes indsats i de første tre måneder af ledighedsforløbet, da det er vurderingen, at denne længde rammer den rigtige balance mellem de forskellige hensyn. Ekspertgruppen anbefaler derudover at forlænge a-kassernes ansvarsperiode for sygemeldte dagpengemodtagere, *jf. figur 18*.

Figur 18. A-kassernes og private leverandørers rolle i den nye indsats



A-kasser fastholder deres nye ansvar for indsatsen for dagpengemodtagere de første tre måneder og får ansvaret for sygemeldte i fire uger i stedet for de nuværende to uger.

Private leverandørers rolle styrkes ved at etablere nationale rammeudbud for digitale jobsøgningskurser og selvbetjeningsløsninger samt ved at mindske barrierer for brug af private leverandører via bedre mulighed for dataudveksling.

Ekspertgruppen anbefaler samtidig at styrke private leverandørers rolle ved at iværksætte nationale udbud af udvalgte digitale aktiveringstilbud og værktøjer til borgere tæt på arbejdsmarkedet. Det vil give private leverandører en større rolle i indsatsen og løse en del af de eksisterende udfordringer med, at hver enkelt kommune skal etablere og administrere kontrakter med private leverandører. De digitale aktiveringstilbud vil tælle med i opgørelsen af borgerens ret- og pligttilbud, hvis kommunen visiterer til tilbuddet.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 11 og udfoldes yderligere i kapitel 5.

Boks 11. Centrale anbefalinger

A-kasserne fastholder deres nye ansvar for kontaktforløbet i de første tre måneder: A-kasserne fastholder deres nye ansvar de første tre måneder og vil i den forbindelse blandt andet skulle gennemføre mindst to samtaler med alle dagpengemodtagere. Efter de tre måneder overtager kommunerne ansvaret for indsatsen. *Se anbefaling 5.1.*

Sygemeldte dagpengemodtagere bliver længere i a-kassen: Dagpengemodtagere, som sygemeldes i deres ledighedsforløb, skal fremover blive i a-kassen i fire uger frem for de nuværende to uger. Sygemeldte vil dermed opleve et mere sammenhængende forløb med mindre vekselvirkning mellem a-kasse og kommune. *Se anbefaling 5.2.*

Øget brug af private leverandører gennem udbud: Der oprettes et udbud af digitale jobsøgningskurser, hvor borgere i dagpenge- og jobsøgningsindsatsen får frit aktørvalg til et jobsøgningstilbud hos private leverandører efter visitation fra kommunen. Borgerne vil frit kunne vælge, hvilken leverandør de ønsker at tage kurset hos. *Se anbefaling 5.3.*

Bedre mulighed for digitale løsninger for sygedagpengemodtagere: Muligheden for et fuldt digitalt forløb for sygemeldte skal understøttes via rammeudbud for digitale selvbetjeningsværktøjer. Det skal hjælpe med, at kommunerne kan stille et digitalt selvbetjeningsværktøj til rådighed for alle sygedagpengemodtagere med et længere sygefravær. *Se anbefaling 5.4.*

Bedre sammenhæng mellem private og offentlige selvbetjeningsløsninger: Der gives bedre mulighed for integration mellem de offentlige systemer og de registreringer, der foretages hos private leverandører og a-kasser. Det skal bidrage til en mere sammenhængende beskæftigelsesindsats med et bedre forløb for borgerne. *Se anbefaling 5.5.*

Ekspertgruppen har som led i arbejdet undersøgt forskellige modeller for yderligere ansvar til a-kasser og private leverandører samt mere frit valg til borgerne. To af modellerne er præsenteret nedenfor. I den ene overvejede model udvides a-kassernes ansvar for dagpengemodtagerne fra tre til seks måneder. I den anden overvejede model kan dagpengemodtagere frit vælge, om de vil have en privat leverandør, a-kassen eller kommunen til at

varetage deres indsats de tre første måneder.

På baggrund af en samlet vurdering har ekspertgruppen valgt ikke at anbefale de to modeller eller yderligere udvidelser i den retning. Det skyldes, at modellernes udfordringer gør det vanskeligt at opnå en årlig besparelse på 3 mia. kr. uden at svække beskæftigelsen, *jf. boks 12 og boks 13.*

Boks 12. Overvejet model: A-kassernes ansvar udvides fra tre til seks måneder

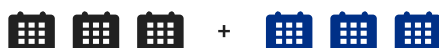
Ekspertgruppen har overvejet en model, hvor a-kassernes ansvar udvides for borgere i dagpengeindsatsen fra de nuværende tre måneder til seks måneder.

I modellen er der lagt op til, at kommunerne fortsat har bevillings- og finansieringsansvaret for aktiveringstilbud. A-kassen skal derfor indstille tilbud til kommunen. Kommunernes mulighed for at påvirke dagpengemodtagernes vej tilbage til arbejdsmarkedet vil som udgangspunkt blive afskåret, svarende til at incitamenterne i refusionstrappen sættes ud af kraft i den pågældende periode. Det er derfor samlet set vurderingen, at modellen vil svække beskæftigelsen og medføre højere omkostninger. For en uddybning af den overvejede model henvises til kapitel 5.



Overvejet model

A-kassernes ansvar udvides til seks måneder

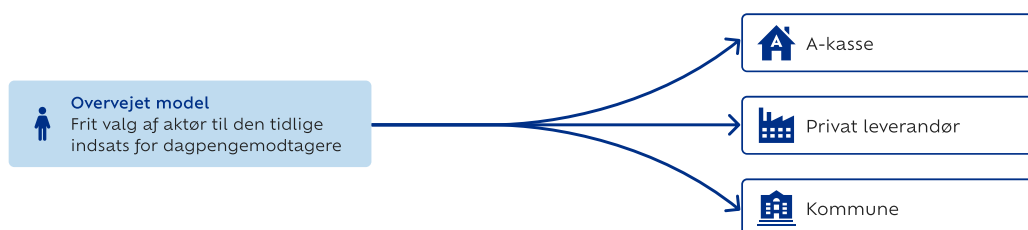


Boks 13. Overvejet model: Frit valg af aktør for dagpengemodtagere

Ekspertgruppen har overvejet en model, hvor borgerne i dagpengeindsatsen får ret til at vælge, hvilken aktør (a-kasse, privat leverandør eller kommunen), der skal være ansvarlig for indsatsen de første tre måneder.

Den ansvarlige aktør skal i perioden afholde mindst to samtaler med borgerne. Aktørerne vil ikke kunne afvise at varetage indsatsen for de borgere, der vælger dem, men private leverandører vil kunne sætte et loft over antallet af borgere, de kan servicere. De private leverandører og a-kasserne aflønnes ensartet baseret på resultater for at sikre konkurrence på lige vilkår. Aktørerne vil have ansvar for at afholde samtaler og indstille til kommunen, hvis aktøren vurderer, at borgeren har behov for et aktiveringstilbud inden for de første tre måneder af ledighedsforløbet.

Kommunerne har fortsat bevillings- og finansieringsansvar i forhold til tilbud. De private leverandører udvælges via en godkendelsesmodel i stil med modellerne for frit valg på sundheds- og ældreområdet. Der vil skulle være et løbende tilsyn og kvalitetssikring af modellen. Der vurderes dog at være en betydelig ulempe forbundet med, at visse borgere vil kunne fravælge aktører med en konsekvent rådighedsafprøvning. Dertil vurderes det ikke muligt at indrette en finansieringsrisiko for alle aktører, der på samme måde som i dag giver incitamenter til at bringe borgerne hurtigst muligt i beskæftigelse. Det er derfor samlet set vurderingen, at modellen ikke kan opnå den ønskede besparelse uden at svække beskæftigelsen. For en uddybning af den overvejede model henvises til kapitel 5.

**Hovedanbefaling 6: Fra proceskrav til resultatstyring**

Ekspertgruppens sjette hovedanbefaling giver en mere enkel og gennemsigtig styring af beskæftigelsesindsatsen med fokus på resultater frem for proceskrav. Det samlede styringstryk i kommunerne reduceres.

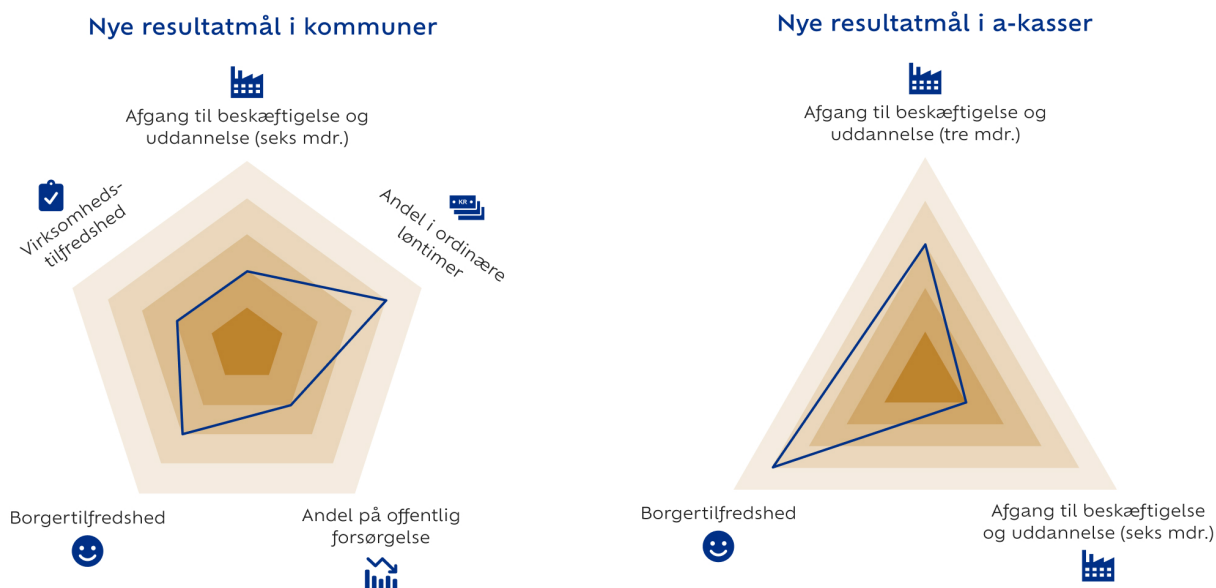
Ekspertgruppen anbefaler, at skærpet tilsyn bliver erstattet med en ny og enkel resultatbaseret opfølgning, der kan styrke kommunerne og a-kassernes fokus på at hjælpe borgerne i arbejde. Et vigtigt fokus for ekspertgruppen er desuden, at der fremover kommer mere systematisk viden om tilfredsheden med indsatsen blandt både borgere og virksomheder. Konkret anbefaler ekspertgruppen, at kom-

munerne og a-kasserne i den resultatbaserede opfølgning måles på henholdsvis fem og tre udvalgte resultatomål, *jf. figur 19*.

Tilsynet med kommunerne og a-kasserne skal fremover i højere grad baseres på en tankegang om at understøtte og hjælpe kommunerne og a-kasserne i forhold til at forbedre deres resultater, frem for om de har overholdt et givent antal proceskrav.

De centrale anbefalinger er oplistet i boks 14 og udfoldes yderligere i kapitel 6.

Figur 19. Nye resultatomål for kommuner og a-kasser



Boks 14. Centrale anbefalinger

Ny resultatbaseret opfølgning og afskaffelse af skærpet tilsyn: Kommunerne og a-kasserne skal i højere grad styres på de overordnede mål og formål med beskæftigelsesindsatsen og de resultater, som de skaber. *Se anbefaling 6.1.*

Ensretning af den økonomiske styring: Som led i en samlet reform skal en række udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats samles på samme økonomiske ramme som de samlede serviceudgifter. *Se anbefaling 6.3.*

Realisering af yderligere besparelser på øvrig vejledning og opkvalificering: Som led i implementeringen af en samlet beskæftigelsesreform søges der indgået en forpligtende aftale med kommunerne om en besparelse på øvrig vejledning og opkvalificering for ca. 400 mio. kr. inklusiv afledte administrative lettelse. *Se anbefaling 6.5.*

Ny tilgang til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings rolle i beskæftigelsesindsatsen: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering skal hjælpe kommunerne og a-kasserne med faglig viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen. Derudover skal der ske en styrket digitalisering af en fremtidig beskæftigelsesindsats. *Se anbefaling 6.6.*

Nedlæggelse af de regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet: De regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet afskaffes som en del af en forenkling af organiseringen. *Se anbefaling 6.7.*

Økonomi og implementering

Ekspertgruppens samlede anbefalinger medfører samlet set et provenu på 3 mia. kr. i 2030 uden at svække den strukturelle beskæftigelse. Anbefalingerne betyder, at driftsudgifterne reduceres med 1,2 mia. kr., og at udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering reduceres med 1 mia. kr., *jf. figur 20*.

Ekspertgruppen anbefaler den største forenkling- og afbureaukratiseringsreform nogensinde på beskæftigelsesområdet. Derfor anbefales det også, at reformen indføres gradvist fra 2026 og frem til 2030, så kommunerne får tid til at foretage de nødvendige omstruktureringer og tilpasninger, *jf. figur 21*. Ligeledes anbefaler ekspertgruppen, at reformen understøttes via en opkvalificering af sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet.

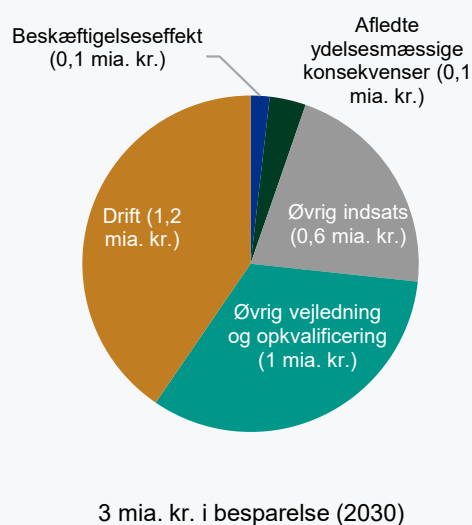
Ekspertgruppen lægger op til gennemgribende ændringer af både indhold og rammer for beskæftigelsesindsatsen, hvor reglerne forenkles, og aktørerne sættes mere fri. Ekspertgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at

også den statslige rolle i beskæftigelsesindsatsen forenkles og målrettes. Ekspertgruppens anbefalinger omfatter en ny rolle for det statslige tilsyn, en afskaffelse af de regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet, ophør af Beskæftigelsesministeriets koordinering af voksen- og efteruddannelsesområdet, nedlæggelse af Specialfunktionen for Job og Handicap og ny organisering af de regionale arbejdsmarkedskontorer. De statslige opgavebortfald og fokusering af opgaveløsningen medfører statslige mindreudgifter på ca. 25 mio. kr. varigt.

Ekspertgruppen anbefaler hertil, at en række statslige puljer afskaffes, mens den statslige understøttelse af kommunernes handicapindsats i stedet forankres i regi af en pulje på 22 mio. kr. årligt til metodeudvikling af indsatsen for borgere med handicap og udsatte borgere. Samlet giver det offentlige mindreudgifter på ca. 30 mio. kr. årligt og administrative lettelser i såvel kommuner som i staten.

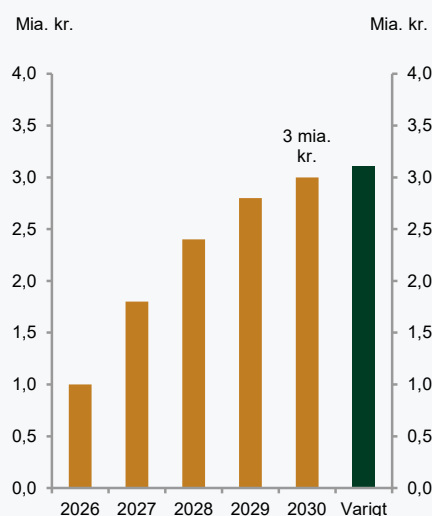
For en mere detaljeret gennemgang af, hvordan udgifterne fordeler sig henvises til kapitel 7.

Figur 20. Sammensætning af besparelse



Kilde: Egne beregninger baseret på gældende regneprincipper.

Figur 21. Indfasning af besparelse



Figur 22. Nøgletal



Der er en række afledte ydelsesmæssige konsekvenser af ekspertgruppens anbefalinger. Indfasningen sker på en måde, så ingen borgere får ændret deres ydelse i deres nuværende forløb.

I forbindelse med afskaffelsen af ressourceforløb, vil der være merudgifter til førtidspension. Stigningen i udgifterne til førtidspension skyldes ikke, at der kommer nye borgere på førtidspension, men at de der overgår til førtidspension, vil overgå tidligere og således være på ordningen i flere år. Dertil vil der være mindreudgifter som følge af, at nogle borgere ikke længere vil være berettiget til en ydelse, og at den gennemsnitlige ydelse på kontanthjælp er lavere end ressourceforløb som

følge af modregning. Afskaffelsen af jobafklaringsforløb medfører en omfordeling, da borgerne går fra én ydelse, der er afhængig af forsørgerstatus, til en ydelse, der er afhængig af tidligere indkomst, men den gennemsnitlige ydelse til sygedagpengemodtagerne vil være uændret.

Se kapitel 7 for en nærmere udfoldelse af de afledte ydelsesmæssige konsekvenser.

Anbefalingerne vil have en række konkrete konsekvenser, som er opsummeret i en række nøgletal, *jf. figur 22*. Eksempelvis skønnes anbefalingerne samlet set at betyde, at omtrent 500.000 samtaler i jobcentre og a-kasser vil bortfalde, at ca. ni ud af ti sanktioner af

borgere længere fra arbejdsmarkedet bortfalder, og at der vil blive afholdt 40.000 færre rehabiliteringsmøder årligt i kommunerne. Endelig skønnes det, at den samlede driftsbesparelse på 1,2 mia. kr. medfører, at antallet af årsværk i kommunerne i 2030 reduceres med ca. 3.500 årsværk, det svarer omtrent til 25 pct. af de kommunale årsværk på beskæftigelsesområdet.

Ekspertgruppen anbefaler, at den omfattende reform af beskæftigelsesindsatsen evalueres. Konkret anbefaler ekspertgruppen, at der i forbindelse med implementeringen af reformen nedsættes en arbejdsgruppe bestående af forskere, praktikere m.v., som kan komme med forslag til, hvilke dele af reformen, der bør evalueres og hvordan, *jf. anbefaling 7.1*.

Samlede anbefalinger

Boks 15. Oversigt over anbefalinger

Kapitel 1. Få målgrupper og særregler

- 1.1. Borgere skal have deres indsats på samme ydelse – afskaffelse af ressourceforløb
- 1.2. Sammenhængende indsats for sygemeldte – afskaffelse af jobafklaringsforløb
- 1.3. Afskaffelse af revalidering
- 1.4. Individuelt fokus i indsatsen for unge i kontanthjælpssystemet
- 1.5. Ledighedsydelsesmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i en indsatsgruppe
- 1.6. Førtidspensionister, ledige selvforsørgende og unge under 18 år samles i en indsatsgruppe
- 1.7. Nye visitationskategorier, der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

Kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

- 2.1. Nye kontaktforløb med færre proceskrav
- 2.2. Mere fleksible rammer for kommunernes indsats
- 2.3. Fremdriftsgaranti for borgere længere fra arbejdsmarkedet
- 2.4. Bedre mulighed for pause fra beskæftigelsesindsatsen
- 2.5. Fri organisering af den tværfaglige indsats
- 2.6. Ensartet sundhedsfaglig rådgivning
- 2.7. Færre særordninger for afgrænsede målgrupper
- 2.8. Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af beskæftigelsesindsatsen
- 2.9. Bedre mulighed for digital indsats for sygemeldte
- 2.10. Afskaffelse af særregler
- 2.11. Harmonisering af regler
- 2.12. Uddannelse til faglært niveau
- 2.13. Målretning og forenkling af kurser
- 2.14. Forenkling af den statslige rolle
- 2.15. Opkvalificering af sagsbehandlere

Kapitel 3. Værdigt sanktionssystem i balance

- 3.1. Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet ikke sanktioneres
- 3.2. Automatisk påmindelse og sanktion ved manglende registreret jobsøgning

- 3.3. Sanktion ved manglende meddelelse af afbud
- 3.4. Lempelse af sanktion ved manglende indsendelse af oplysningsskemaet
- 3.5. Sygemeldte sanktioneres som udgangspunkt ikke inden første opfølgningssamtale
- 3.6. Forhaling af helbredelse ændres til "så-længe-som" fremfor at sygedagpenge bortfalder
- 3.7. Færre krav til udvidet partshøring for borgere længere fra arbejdsmarkedet
- 3.8. Skærpet rådighedssanktion forenkles
- 3.9. Lempelse af regler om mulighed for ophold i udlandet
- 3.10. Afskaffelse af pligt til rådighedsvurdering ved gentagne sygemeldinger

Kapitel 4. Nedlæggelse af jobcentre og frihed i organisering

- 4.1. Nedlæggelse af jobcentre og frihed i organisering
- 4.2. Kommunalpolitisk forankring i overgangen til en ny organisering
- 4.3. Arbejde for bedre datadeling på tværs af forvaltninger
- 4.4. Justering af formålsbestemmelserne i social- og beskæftigelseslovgivningen
- 4.5. Styrket virksomhedsfokus i indsatsen

Kapitel 5. Mere plads til a-kasser og private leverandører

- 5.1. A-kasserne bevarer deres nye ansvar for kontaktførelsen i de første tre måneder
- 5.2. Sygemeldte dagpengemodtagere bliver længere i a-kassen
- 5.3. Øget brug af private leverandører gennem nationale udbud
- 5.4. Bedre mulighed for digitale løsninger for sygedagpengemodtagere
- 5.5. Bedre sammenhæng mellem private og offentlige selvbetjeningsløsninger
- 5.6. Fremme innovationen og udvikling af private løsninger baseret på data fra indsatsen

Kapitel 6. Fra proceskrav til resultatstyring

- 6.1. Ny resultatbaseret opfølgning og afskaffelse af skærpet tilsyn
- 6.2. Afskaffelse af beskæftigelsespolitiske mål
- 6.3. Ensretning af den økonomiske styring
- 6.4. Målretning af puljer
- 6.5. Realisering af yderligere besparelser på øvrig vejledning og opkvalificering
- 6.6. Ny tilgang til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings rolle i tilsynsindsatsen
- 6.7. Nedlæggelse af de regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet

Kapitel 7. Økonomiske konsekvenser

- 7.1. Evaluering af reform og regneprincipper

1

Få målgrupper og
særregler

Fra 13 til 5 målgrupper

Målgrupperne skal understøtte en specifik indsats...

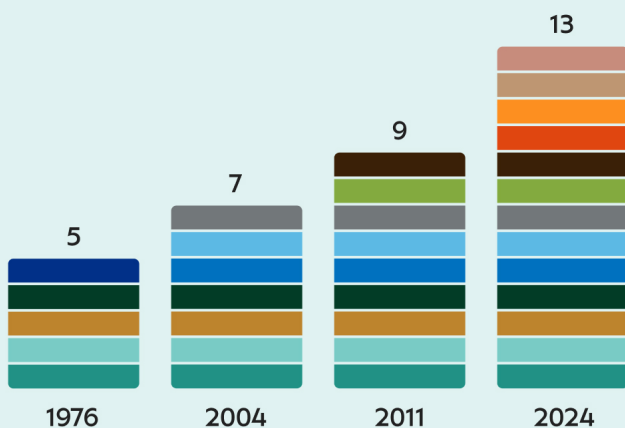
Herunder at den enkelte borger får en relevant indsats tilpasset borgerens forudsætninger og behov.

...Over tid er den danske beskæftigelsesindsats knopskudt

I dag er der 13 målgrupper i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Dertil er der et stort antal undermålgrupper.

13

målgrupper
i dag



Strukturen skaber kompleksitet og bureaukrati....

Med målgrupperne følger et omfattende regelkompleks, som udspecificerer alt fra tidskadencer, rettigheder, pligter, undtagelser, krav til særlige vurderinger, kommunal dokumentation og administration m.v.

...både for borgere og sagsbehandlere

Når borgere oplever skift mellem målgrupper, følger tidskrævende visitationer, nye regler og i visse tilfælde nye sagsbehandlere. Dertil bidrager målgruppestrukturen til omfattende administration af mange og komplekse regler.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler en ny og mere simpel målgruppestruktur med fem målgrupper.

5



Anbefaling

1. Få målgrupper og særregler

Beskæftigelsessystemet skal favne borgere med forskellige forudsætninger og behov. Fra borgere tæt på arbejdsmarkedet til borgere længere fra arbejdsmarkedet med komplekse sociale og helbreds-mæssige problemer^{1,2}. I det nuværende system er borgerne inddelt i 13 målgrupper afhængig af deres situation med centralt fastsatte proceskrav til indsats, forskellige rettigheder og pligter samt forskellige regler for ydelser og ydelsesniveau.

Målgruppestrukturen understøtter, at det fra centralt hold er muligt at differentiere på kravene til indsats, ydelser og sanktioner til specifikke målgrupper. Det bidrager til, at borgere tæt på arbejdsmarkedet får indsats med fokus på job og jobsøgning, og at borgere længere fra arbejdsmarkedet mødes med mere lempelige krav og mulighed for en helhedsorienteret indsats.

De mange målgrupper bidrager også til at gøre systemet svært at overskue for både sagsbehandlere og borgere, og de giver anledning til unødvendige målgruppeskift, som koster ressourcer og betyder genstart af indsats for borgeren. De mange specifikke regler for hver enkelt målgruppe indebærer ofte specialisering af sagsbehandlere inden for de enkelte målgrupper. Det betyder, at skift i målgruppe ofte også vil medføre, at borgeren skal skifte sagsbehandler. Forskellene i regler

for ydelser og ydelsesniveauer på tværs af målgrupper bidrager yderligere til en høj grad af kompleksitet i systemet for både borgere og sagsbehandlere.

Ekspertgruppen anbefaler derfor en ny målgruppestruktur med kun fem målgrupper. I anbefalingen til ny målgruppestruktur fastholdes dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge som de primære indgange til beskæftigelsessystemet, og der skal fortsat være tydelige rammer for krav til indsatsen for disse indsatsgrupper. Omvendt lægger ekspertgruppen op til en markant reduktion i antallet af målgrupper, der omfatter borgere længere fra arbejdsmarkedet. Det skal bidrage til at udvide det faglige rum for sagsbehandlere, så de i højere grad kan tilrettelægge individuelle forløb for disse borgere.

Kapitlet beskriver den nuværende målgruppestruktur, udviklingen over tid og bevægelserne mellem målgrupperne samt udfordringerne ved den nuværende struktur. Endelig præsenterer kapitlet ekspertgruppens konkrete anbefalinger til en ny målgruppestruktur og afledte konsekvenser i ydelsessystemet.

¹ Borgere tæt på arbejdsmarkedet dækker i denne sammenhæng over dagpengemodtagere og jobparate og uddannelsesparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere samt overgangsydelsesmodtagere.

² Borgere længere fra arbejdsmarkedet dækker i denne sammenhæng over aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere samt overgangsydelsesmodtagere, personer i ressourceforløb, jobafklaringsforløb og revalidering, sygedagpengemodtagere og ledighedsydelsesmodtagere.

1.1. Den eksisterende målgruppestruktur

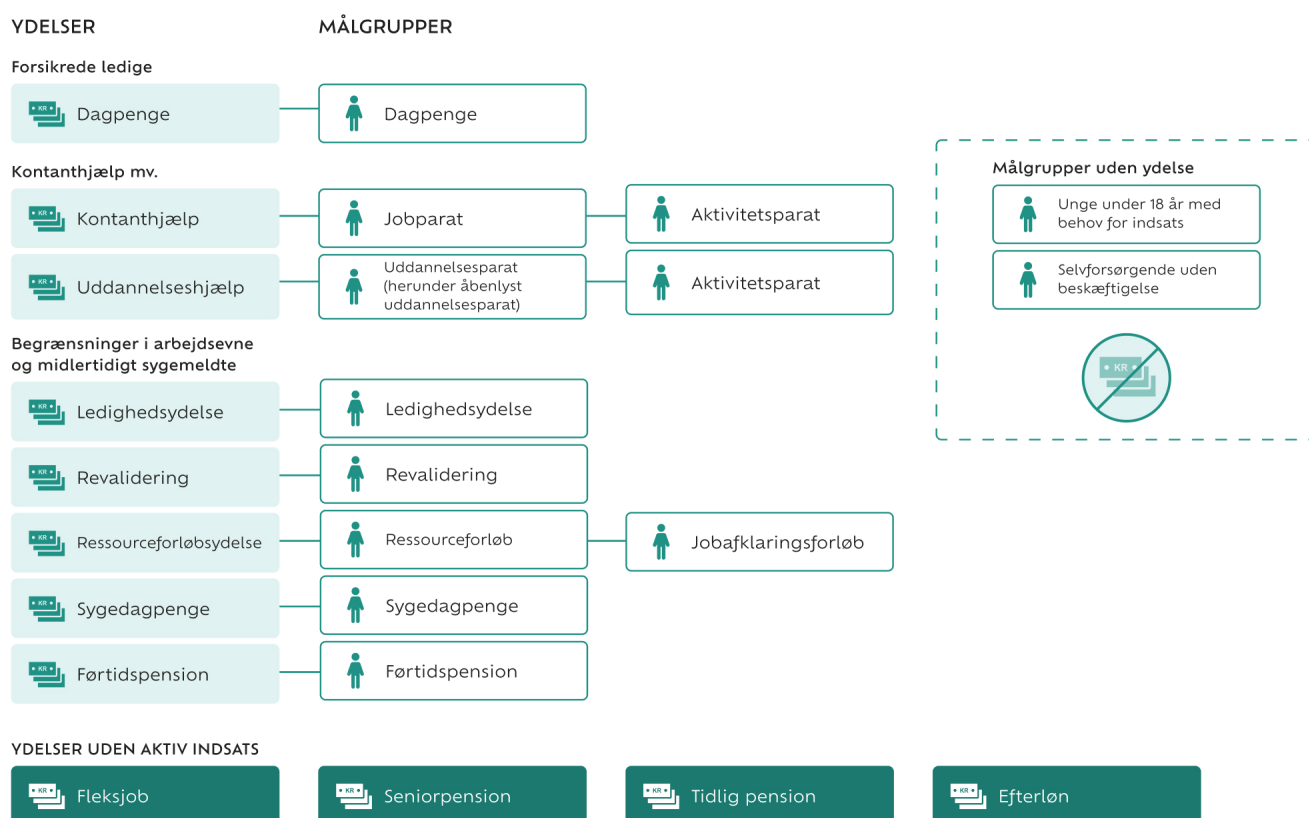
Det danske beskæftigelsessystem er omfattende og fintmasket med i alt 13 målgrupper defineret i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, *jf. figur 1.1*. Dertil er der et stort antal undermålgrupper, som defineres af de underliggende regler i form af tidskadencer, rettigheder, krav m.v.

Målgruppestrukturen overlapper i vidt omfang med ydelsessystemet, hvor der er otte ydelseskategorier. Dertil er borgere i kontanthjælpsystemet (kontanthjælp, uddannelseshjælp og overgangsydelse for borgere, som ikke er omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven) opdelt i visitationskatego-

rier, idet der er forskellige regler om indsats, rådighed og sanktioner til borgere, der er henholdsvis længere fra arbejdsmarkedet og tættere på arbejdsmarkedet.

Målgruppestrukturen tjener en række hensyn. Rettigheder og pligter er blandt andet tilpasset borgernes situation, og at borgerne får en indsats, der matcher deres forudsætninger og behov i forhold til deres muligheder for at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse. Eksempelvis skal dagpengemodtagerne have en indsats med fokus på job og jobsøgning, mens der skal være mulighed for at tilrettelægge en tværfaglig indsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Figur 1.1. Målgruppestruktur



Flere målgrupper og særregler er kommet til over tid

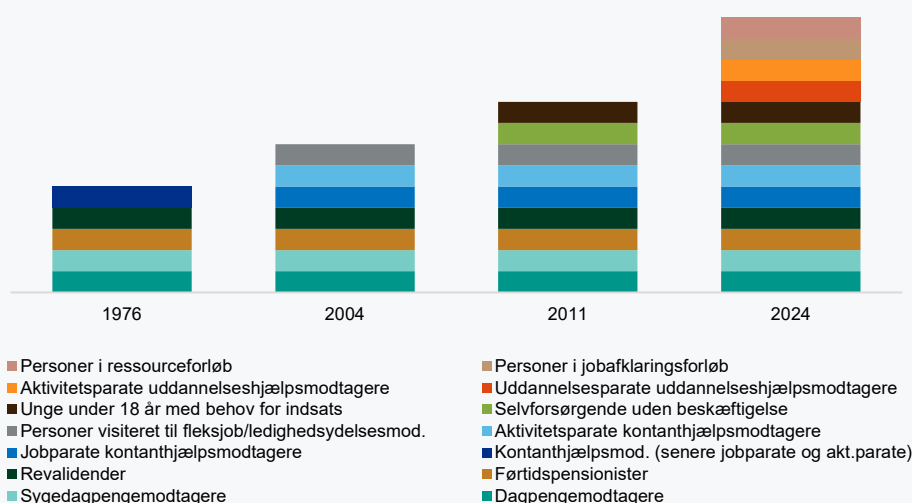
Historisk set var beskæftigelsessystemet kendetegnet ved få ydelser og få målgrupper. I 1976 var der kun fem målgrupper: Dagpengemodtagere, sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, revalidender samt førtidspensionister. De seneste årtier er antallet af ydelser og målgrupper med dertilhørende særregler steget gradvist, således at der i dag er 13 målgrupper i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, *jf. figur 1.2*.

Udviklingen hænger sammen med en række reformer og lovændringer, hvor der fra politisk hold har været et ønske om særlige indsatser og rettigheder for bestemte grupper af borgere. Det har blandt andet medført nye målgrupper og en mere detaljeret regulering af indsatsen. Som eksempler kan nævnes reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013, hvor ressourceforløb blev indført, kontanthjælpsreformen fra 2014, hvor blandt andet uddannelseshjælp blev indført samt et

særskilt fokus på uddannelsesrettet indsats for unge, og sygedagpengereformen fra 2014, hvor jobafklaringsforløb blev indført. Fælles for de tre reformer har været ønsket om at give en bedre og mere målrettet indsats til nogle målgrupper. Samtidig blev der etableret nye særlige ydelser, fx uddannelseshjælp på niveau med SU.

I juni 2022 blev der yderligere indgået aftale om udmøntning af Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer, som dog afventer udmøntning med henvisning til ekspertgruppes arbejde. Aftalen indebærer, at der skal udarbejdes en ny lov på tværs af sektorer om en helhedsorienteret indsats. Det vil indebære et nyt sæt af regler og nye målgrupper i beskæftigelsesindsatsen.

Figur 1.2. Udvikling i antallet af målgrupper, 1976-2024



Anm.: Figuren viser målgrupper i beskæftigelsesindsatsen med udgangspunkt i nedslag for hhv. 1976, 2004, 2011 og 2015. Figuren viser derfor ikke, hvilke årstal evt. nye målgrupper blev introduceret.
Kilde: Egen lovgennemgang.

Boks 1.1. Målgruppe for beskæftigelsesindsatsen

Målgruppen for beskæftigelsesindsatsen kan opdeles i tre overordnede ydelsesgrupper, *jf. figur 1.1*.

- Dagpengemodtagere
- Borgere i kontanthjælpssystemet
- Midlertidigt syge, borgere med begrænsninger i arbejdsevnen og borgere med behov for afklaring til job eller uddannelsessystemet.

Borgere i kontanthjælpssystemet kan yderligere opdeles i fire målgrupper, som afspejler alder, jobparathed/uddannelsesparathed, og om borgeren har en erhvervskompetencegivende uddannelse:

- Jobparate kontanthjælpsmodtagere, som er fyldt 30 år eller har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som er vurderet til at være i stand til at påtage sig et ordinært job og blive selvforsørgende inden for tre måneder.
- Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som er fyldt 30 år eller har en erhvervskompetencegivende uddannelse med andre udfordringer end ledighed, som er vurderet til ikke at være i stand til at påtage sig et ordinært job og blive selvforsørgende inden for tre måneder.
- Uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år og uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som er vurderet til at kunne påbegynde en uddannelse inden for et år.
- Aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år og uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som er vurderet til ikke at kunne påbegynde en uddannelse inden for et år.

Målgrupperne i dag

Der var godt 638.000 fuldtidspersoner i beskæftigelsessystemet i 2023. Af dem var ca. 300.000 fuldtidspersoner i målgrupperne for en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor sigtet er at få borgere tilbage på arbejdsmarkedet, mens de øvrige borgere var ansat i fleksjob, på førtidspension eller på andre tidlige tilbage-trækningsordninger, hvor det ikke forventes, at de kommer tilbage i beskæftigelse, *jf. boks 1.1*.

Af de ca. 300.000 fuldtidspersoner i målgruppen for en beskæftigelsesindsats er 79.000 fuldtidspersoner i 2023 enten på dagpenge eller er jobparate kontanthjælpsmodtagere, som skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og være aktivt jobsøgende. Der er samtidig knap 9.800 fuldtidspersoner under 30 år på uddannelseshjælp, som er visiteret klar til at kunne starte på en uddannelse inden for et år. Dermed er godt 30 pct. af borgerne i mål-

gruppen for den aktive beskæftigelsesindsats vurderet klar til enten job eller uddannelse.

Det er den gruppe, der sammen med jobparate modtagere af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse samlet betegnes som ledige, og som indgår i ledighedsstatistikkerne, *jf. boks 1.2*.

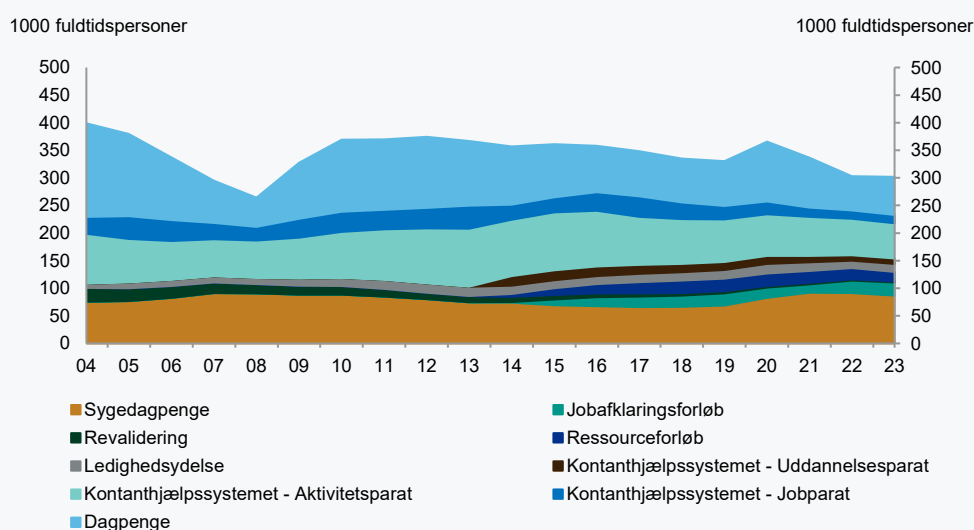
Særligt gruppen af dagpengemodtagere varierer i størrelse over tid. I 2004 var der 170.000 fuldtidsledige dagpengemodtagere, hvilket er 100.000 flere end i 2023. Antallet af dagpengemodtagere var i 2008 på det laveste niveau med 53.000 fuldtidspersoner. Det afspejler, at antallet af dagpengemodtagere i høj grad påvirkes af konjunktursituationen, *jf. figur 1.3*.

Boks 1.2. Opgørelse af den registrerede ledighed

Ledighed er grundlæggende defineret ud fra, at en borger er uden beskæftigelse og samtidig står til rådighed for arbejdsmarkedet. I Danmark opgøres den registrerede ledighed med udgangspunkt i International Labour Organization's definition af ledighed. Det vil sige, at en borger er 1) uden arbejde, 2) aktivt jobsøgende og 3) kan påtage sig et arbejde. I Danmark er det endvidere et krav, at borgeren modtager en ydelse, hvor disse krav er opfyldt. Det omfatter i dag dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere, åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere samt jobparate og åbenlyst uddannelsesparate borgere på selvforsørgelse- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, hvor det er et krav, at disse ydelsesmodtagere er aktivt jobsøgende og kan påtage sig et arbejde. For borgere uden ydelse findes der ikke oplysninger om, hvorvidt disse borgere er aktivt jobsøgende og kan påtage sig et arbejde.

Politiske reformer har gennem tiden påvirket, hvilke ydelses- og målgrupper i beskæftigelsesindsatsen, der kræves at stå til rådighed for arbejdsmarkedet – og som dermed indgår i ledighedsstatistikken.

Figur 1.3. Fordeling af målgrupper i beskæftigelsesindsatsen 2004-2023



Anm.: Kontanthjælpssystemet dækker over ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp og selvforsørgelse- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, som hver er opdelt på visitationskategorierne aktivitetsparat, jobparat og uddannelsesparat. Uddannelsesparat dækker også over de åbenlyst uddannelsesparate. Det var først muligt at blive visiteret uddannelsesparat fra 2014, da man indførte uddannelseshjælp til personer i kontanthjælpssystemet under 30 år. Ressourceforløb og jobafklaringsforløb blev indført i henholdsvis 2013 og 2014. Fuldtidspersoner er beregnet som antal timer, dage eller uger hver person har modtaget en ydelse i et år divideret med antallet af mulige timer, dage eller uger om året. Revalidering dækker over forrevalidering og revalidering.

Kilde: Jobindsats.dk.

Ydelsesniveauer for målgrupper

Der er betydelig variation i ydelsesniveauet på tværs af målgrupper i beskæftigelsessystemet, jf. tabel 1.1. Systemet er generelt indrettet på en måde, så borgere, der oplever midlertidig ledighed og er forsikrede, oplever midlertidig sygdom, eller som varigt har mistet arbejdsevnen, kan få de højeste ydelser.

Borgere på kontanthjælp – som er det nederste økonomiske sikkerhedsnet – får generelt de laveste ydelser. Kontanthjælp er desuden kendetegnet ved at afhænge af borgerens

formue eller eventuel samlevers indtægts- og formueforhold. Med ressourceforløbsydelsen, som i 2013 og i 2014 blev indført til borgere i henholdsvis ressourceforløb og jobafklaringsforløb, er der indført en ydelse på kontanthjælpsniveau, som er uafhængig af borgerens formue eller eventuel samlevers indtægts- og formueforhold. Tabel 1.1 viser de nuværende ydelsesniveauer på kontanthjælp m.v. Det bemærkes, at der i oktober 2023 er indgået en politisk aftale om et nyt kontanthjælpssystem, der forventes at træde i kraft 1. juli 2025.

Tabel 1.1. Ydelsesniveauer for målgrupper i beskæftigelsessystemet (2024-pl)

Målgrupper	Ydelser	Laveste sats (kr. pr. md.)	Højeste sats (kr. pr. md.)
Forsikrede ledige	Dagpenge (første 3 måneder)	14.557	24.199
	Dagpenge (efter 3 måneder)	10.011	20.359
Kontanthjælp m.v.	Kontanthjælp, fyldt 30 år	12.326	16.382
	Kontanthjælp, under 30 år	7.945	15.658
	Uddannelseshjælp	6.754	13.509
	Uddannelseshjælp, aktivitetstillæg	1.191	6.928
	Kontanthjælp under 30 år, aktivitetstillæg	722	5.428
Midlertidig syge	Sygedagpenge		20.345
	Jobafklaringsforløb	12.326	16.382
Begrænsninger i arbejdsevnen	Ressourceforløb	12.326	16.382
	Revalideringsydelse	7.945	20.373
	Ledighedsydelse	12.326	18.137
	Førtidspension	17.315	20.370

Anm.: Oversigten er ikke udtømmende. For overblikkets skyld er der valgt at fremhæve de "laveste" og "højeste" satser i systemet og at fokusere på de mest generelle satskategorier, der omfavner flest borgere, dvs. som udgangspunkt ikke-forsørgere og forsørgere. De fremhævede satser for hver ydelse kan ikke fås af den samme borger, da indplacering på satsen afhænger af alder, forsørgerpligt samt om borgeren er gift/samlevende eller enlig. Satserne for hjemmeboende indgår heller ikke i tabellen. Månedssats på sygedagpenge er omregnet fra max sats pr. uge på 4.695 (kr. pr. uge) til månedssats.

Kilde: STAR.dk.

Tabel 1.2. Antal berørte og fuldtidspersoner i beskæftigelsessystemet i 2023

	Berørte		Fuldtidspersoner	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Dagpenge	236.000	22	69.300	11
Kontanthjælpssystemet - Jobparat	31.800	3	15.000	2
Kontanthjælpssystemet - Aktivitetsparat	82.800	8	64.000	10
Kontanthjælpssystemet - Uddannelsesparat	23.300	2	9.800	2
Sygedagpenge	458.000	43	86.500	14
Jobafklaringsforløb	43.100	4	24.200	4
Revalidering	2.200	0	1.500	0
Ressourceforløb	22.700	2	17.300	3
Ledighedsydelse	30.600	3	14.500	2
Fleksjob	107.200	10	94.600	15
Førtidspension	258.600	24	240.100	38
I alt	1.076.400	100	638.800	100

Anm.: Kontanthjælpssystemet dækker over ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp og selvforsørgelse- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, som hver er opdelt på visitationskategorierne aktivitetsparat, jobparat og uddannelsesparat. Uddannelsesparat dækker også over de åbenlyst uddannelsesparate. Revalidering dækker over forrevalidering og revalidering. Én person kan være berørt af flere ydelser i et år, og derfor summerer andelen for antal berørte ikke til 100 pct. Fuldtidspersoner er beregnet som antal timer, dage eller uger hver enkeltperson har modtaget en ydelse i et år divideret med antallet af mulige timer, dage eller uger om året. I alt indeholder antal unikke personer og antal fuldtidspersoner. Kilde: Jobindsats.dk.

Varighed på tværs af målgrupper

Nogle ydelser er kendetegnet ved, at der er relativt mange forløb, men få fuldtidspersoner på ydelserne. Det skyldes, at der typisk er tale om korte forløb. Der er fx 458.000 berørte borgere på sygedagpenge i 2023, men "kun" 86.500 fuldtidspersoner, da disse forløb typisk er relativt korte, *jf. tabel 1.2*. Modsat er der for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og for borgere på ressourceforløbsydelse kun mindre forskelle mellem berørte borgere og fuldtidspersoner. Disse to målgrupper er kendetegnet ved lange forløb.

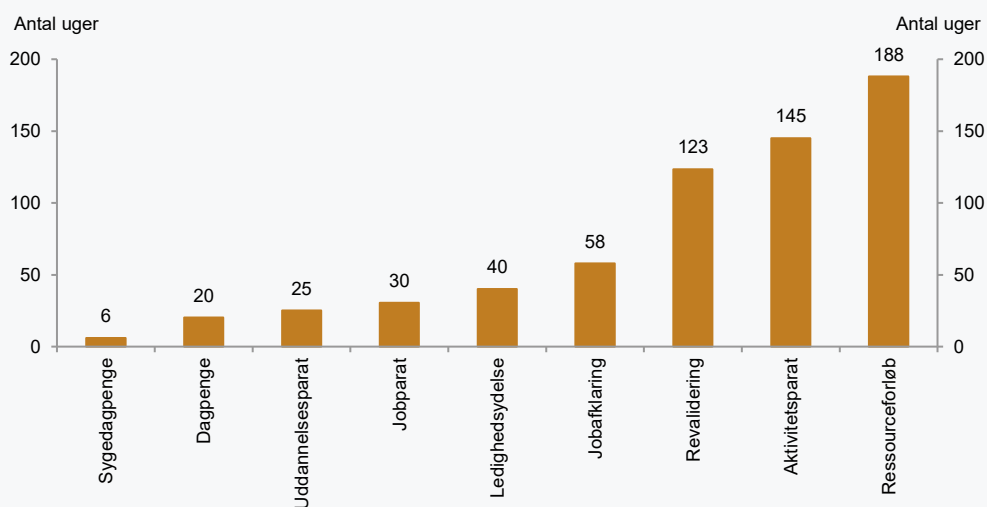
Varigheden af forløb er således meget forskellig på tværs af målgrupper, og særligt

målgrupper med en lille tilknytning til arbejdsmarkedet oplever lange forløb. Eksempelvis har borgere, som har afsluttet et ressourceforløb, i gennemsnit været i forløbet i ca. 3,5 år (188 uger), *jf. figur 1.4*.

Borgere, som er sygemeldt, er i gennemsnit seks uger på sygedagpenge, og de har generelt en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. Sygedagpengemodtagere kommer ofte fra beskæftigelse og har derfor i mange situationer en arbejdsplads at vende tilbage til³. Dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere har i gennemsnit forløb på henholdsvis 20 og 30 uger.

³ Nogle sygedagpengemodtagere har ret til sygedagpenge fra første fraværsdag, hvilket bidrager til at trække den gennemsnitlige varighed ned.

Figur 1.4. Gennemsnitlig varighed (uger) af afsluttede forløb i 2023



Anm.: Kontanthjælpssystemet dækker over ydelserne kontanthjælp, uddannelseshjælp og selvforsørgelse- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, som hver er opdelt på visitationskategorierne aktivitetsparat, jobparat og uddannelsesparat. I uddannelsesparat dækker også over de åbenlyst uddannelsesparate. Fuldtidspersoner er beregnet som antal timer, uger eller måneder, hver enkeltperson har modtaget en ydelse i et år divideret med antallet af mulige timer, uger eller måneder om året. Revalidering dækker over forrevalidering og revalidering. Et forløb tæller som afsluttet, når en person ikke modtager ydelsen i den efterfølgende kalendermåned.

Kilde: Jobindsats.dk.

Bevægelser i beskæftigelsessystemet

De fleste borgere starter typisk deres forløb i beskæftigelsessystemet på dagpenge, sygedagpenge eller kontanthjælp og kan efter en kortere periode i systemet igen vende tilbage til arbejdsmarkedet. Som eksempel var mere end halvdelen (52 pct.) af dagpengemodtagerne ude af dagpenge inden for 13 uger i 2023 (Jobindsats.dk).

Andre borgere har imidlertid lange forløb på offentlig forsørgelse, og de oplever at skulle skifte målgruppe og dermed ydelse og indsats flere gange undervejs i deres forløb. Det skyldes fx tidsbegrænsning på ydelsen, manglende opfyldelse af betingelser for ydelse eller ændring i deres situation.

Blandt borgere, som har afsluttet et forløb som aktivitetsparat i kontanthjælpssystemet,

er det kun én ud af fire, som er overgået til uddannelse eller job. For borgere med længere ydelsesforløb afsluttes ydelsesforløb dermed oftere med et nyt ydelsesforløb og dermed også skift af målgruppe.

Tidsbegrænsning på ydelse gælder fx i forhold til den toårige dagpengeret og i forhold til sygedagpenge, hvor kommunen skal revurdere den sygemeldtes sag efter 22 uger på sygedagpenge og tage stilling til, om borgeren kan få sine sygedagpenge forlænget. Det sker efter en skønsbaseret model, hvor en eventuel forlængelse af sygedagpengeperioden sker efter syv forskellige forlængelsesregler, jf. boks 1.3.

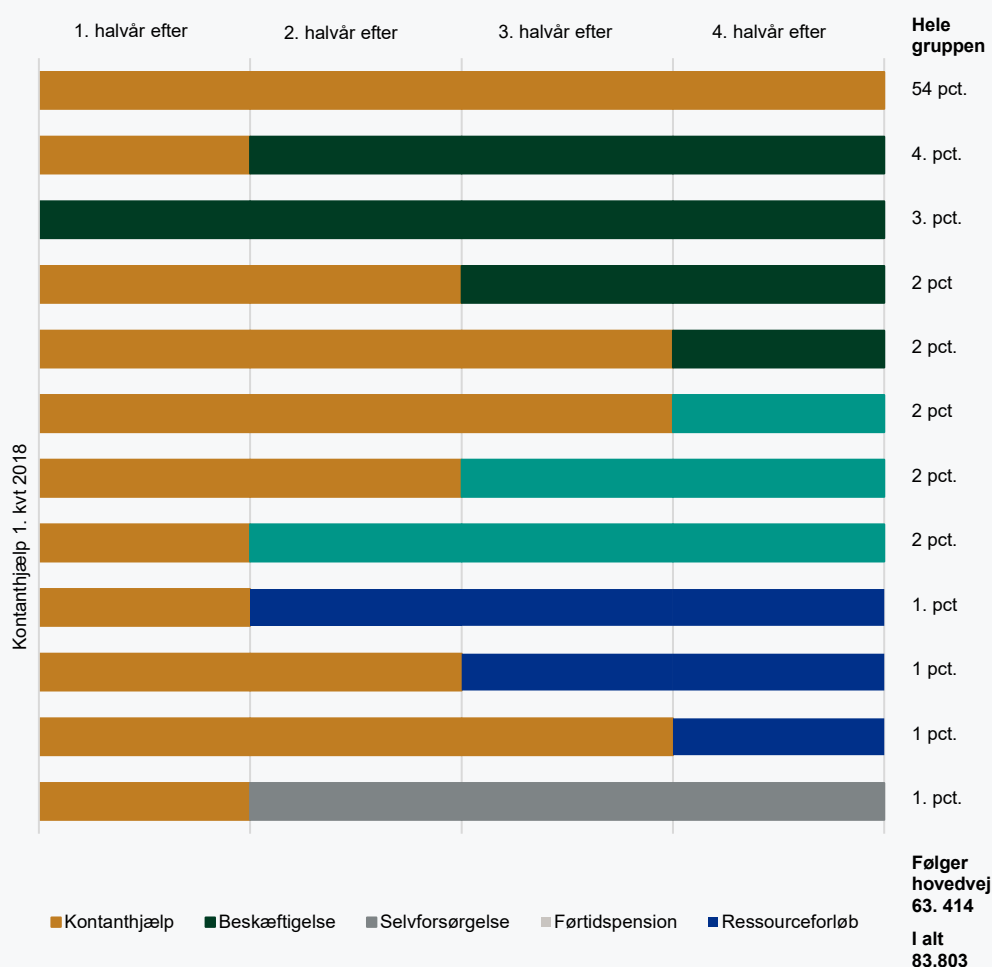
Boks 1.3. Syv forlængelsesregler på sygedagpenge

Der er syv forskellige forlængelsesregler, der giver mulighed for at få forlænget sygedagpengeperioden efter revurderingstidspunktet:

1. **Revalidering overvejende sandsynligt** - Overvejende sandsynligt, at der kan iværksættes en revalidering, der kan føre til, at sygemeldte kan vende tilbage til det ordinære arbejdsmarked.
2. **Afklaring** - Nødvendigt at gennemføre virksomhedspraktik eller andre afklarende foranstaltninger med henblik på at klarlægge den sygemeldtes arbejdsevne, således at sygedagpengeperioden forlænges i op til 69 uger.
3. **Forventet rask** - Den sygemeldte er under/venter på lægebehandling, og skønnes efter en lægelig vurdering at ville kunne genoptage beskæftigelse inden for 134 uger fra revurderingstidspunktet.
4. **Rehabiliteringsteam** - Kommunen vurderer, at sagen skal behandles i rehabiliteringsteamet, med henblik på at kommunen hurtigst muligt kan træffe afgørelse om ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.
5. **Livstruende, alvorlig sygdom** - En læge vurderer, at den sygemeldte har en livstruende, alvorlig sygdom.
6. **Arbejdsskade anmeldt** - Sag om ret til erstatning efter lov om arbejdsskadesikring eller lov om sikring mod følger af arbejdsskade er rejst.
7. **Pensionssag rejst** - Ansøgning om førtidspension er modtaget, eller kommunen har vurderet, at en persons arbejdsevne ikke kan forbedres, og sagen derfor ikke skal forelægges rehabiliteringsteamet.

Som et eksempel ses i figur 1.5 en række "hovedveje" for borgere på kontanthjælp over en toårig periode. De 12 største hovedveje er illustreret i figuren og dækker tre ud af fire forløb i den samlede gruppe. 54 pct. af borgerne er på kontanthjælp i størstedelen af perioden. Det er dermed langt den største af hovedvejene. 10 pct. overgår til beskæftigelse i perioden, mens vejen med afgang til førtidspension udgør 5 pct., og vejen med afgang til ressourceforløb udgør 4 pct. Eksemplet afspejler, at der for borgere med længere forløb i beskæftigelsessystemet er mange veje rundt i systemet med risiko for målgruppeskift (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022).

Figur 1.5. De 12 største hovedveje for kontanthjælpsgruppen. 1. kvartal 2018



Anm.: Forløbene dækker alle kontanthjælpsmodtagere og er lavet ved at finde den dominerende arbejdsmarkedstilknnytning i hvert halvår to år frem efter 1. kvartal 2018. En dominerende arbejdsmarkedstilknnytning er den tilknnytning, som personen har haft i flest uger i løbet af de 26 uger i halvåret. Der findes mange forskellige forløbskombinationer, og det er derfor ikke alle, der indgår i de viste typiske forløb.

Kilde: DREAM og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings egne beregninger.

1.2. Udfordringer med målgruppestruktur og mange særregler

Ekspertgruppen fremhæver to udfordringer ved den nuværende målgruppestruktur, som centrale i udformningen af anbefalingerne til et nyt beskæftigelsessystem:

- Høj kompleksitet for borgere og sagsbehandlere
- Omfattende administrationsbehov tager tid fra sagsbehandlerne

Høj kompleksitet for borgere og sagsbehandlere

Der er i dag 13 målgrupper i beskæftigelsesindsatsen, og til hver målgruppe er der knyttet forskellige regler for indsats, rettigheder, pligter og ydelse. Det giver anledning til et indviklet regelsæt med en høj grad af kompleksitet, som det kan være svært for både borgere og sagsbehandlere at navigere i. Det er på trods af, at krav til samtaler og muligheder for indsats er søgt gjort mere ensartet på tværs af målgrupper fx i forbindelse med *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats* fra 2018.

En struktur med mange målgrupper betyder hyppigere målgruppeskift sammenlignet med en struktur med færre målgrupper. I overgangen fra én målgruppe til en anden mødes borgeren af nye regler for indsats, rådighed, rettigheder og krav. Det kan bidrage til, at borgerne oplever systemet som komplekst og uforståeligt.

Målgruppeskift ses eksempelvis for borgere på ydelser med en tidsbegrænsning, fx sygedagpenge. Borgere, som modtager sygedagpenge, vil ofte overgå til jobafklaringsforløb, hvis de ikke kan få forlænget deres sygedag-

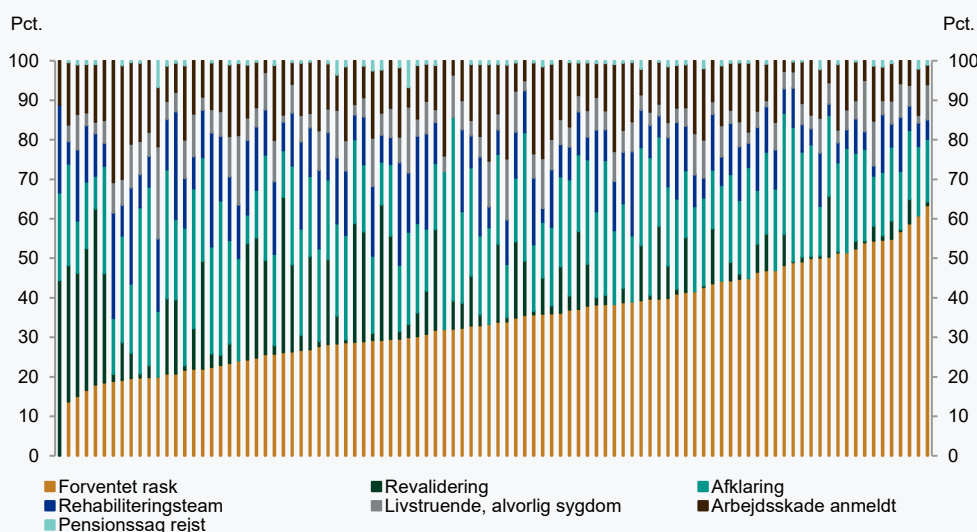
penge. Overgangen til jobafklaringsforløb indebærer skift i ydelse til ressourceforløbsydelse med nye regler og indsatser samt mange proceskrav. Det er ressourcetungt for kommunerne og kan indebære risiko for sagsbehandlerskift, som kan udfordre den sygemeldtes progression mod tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Skiftet fra sygedagpenge til jobafklaringsforløb er yderligere kompliceret af, at den nuværende model for forlængelse af sygedagpenge er administrativ tung, og at både sagsbehandlere og borgere har svært ved at forstå forlængelsesreglerne. Der er herudover en stor variation i, hvordan kommunerne anvender forlængelsesreglerne, *jf. figur 1.6*.

Et andet eksempel er modtagere af uddannelseshjælp, som automatisk skifter målgruppe, når de fylder 30 år. Skiftet indebærer et skift fra en primært uddannelsesrettet indsats til en primært jobrettet indsats. Målgruppeskift fra fx kontanthjælp til ressourceforløb indebærer også nye regler for ydelse, herunder regler for modregning af formue og indtægt, rådighed, ferie m.v., uden at målgruppeskiftet ændrer kommunens muligheder for at tilbyde borgeren en beskæftigelsesrettet indsats, der kan understøtte vejen tilbage til arbejdsmarkedet.

Borgertilfredshedsundersøgelsen udarbejdet af ekspertgruppen peger på, at omtrent hver tiende borger er helt uenig i, at reglerne er nemme at forstå. Det gælder særligt borgere i ressourceforløb, hvor det er hver sjette borger, *jf. bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse*. Undersøgelsen peger desuden på, at borgere i ressourceforløb er

Figur 1.6. Kommunal spredning i brugen af forlængelsesreglerne, 2023



Kilde: KSD's sygedagpengeregister og egne beregninger.

blandt dem, der er mindst tilfredse med deres forløb i jobcenteret.

Der er yderligere eksempler på meget lange forløb i beskæftigelsesindsatsen, hvor borgerne gentagne gange er søgt afklaret og undervejs har skiftet målgruppe og sagsbehandler. I dag er den gennemsnitlige varighed af et afsluttet forløb på ressourceforløb knap 3,5 år og mange af de borgere, der påbegynder et ressourceforløb, har allerede inden haft langvarige forløb på fx kontanthjælp eller sygedagpenge. Næsten 75 pct. af borgerne i et ressourceforløb er på førtidspension eller i fleksjob tre måneder efter afsluttet forløb, mens mindre end 6 pct. er i job eller uddannelse (Jobindsats.dk).

De mange målgrupper betyder også, at kommunerne ofte skal vurdere og dokumentere, om borgeren bør være i en anden målgruppe, hvilket i værste fald kan komme til at stå i vejen for, at borgeren får en indsats fokuseret på at få borgeren i beskæftigelse. Det gælder fx i overgangen til ressourceforløb, hvor

sagens forberedelse og behandling i rehabiliteringsteamet kan medføre ventetid, inden der igangsættes en indsats for borgeren (Deloitte, 2020).

Mange kommuner organiserer sig efter målgrupper, hvilket kan være hensigtsmæssigt i forhold til at opbygge en tilstrækkelig ekspertise indenfor de specifikke regler til de enkelte målgrupper. En analyse af sagsbehandlerskift, målgruppeskift og graden af sagsbehandler-specialisering udarbejdet for ekspertgruppen peger på, at ca. 70 pct. af sagsbehandlere i jobcentrene er specialiserede. Det vil sige, at de hovedsageligt arbejder med én målgruppe.

Analysen viser også, at hovedparten af sagsbehandlerskift skyldes andre årsager end målgruppeskifte. Målgruppeskifte indebærer dog i høj grad, at borgeren også skifter sagsbehandler. Således skiftede 72 pct. af borgerne sagsbehandler i forbindelse med, at de skiftede målgruppe. Der er hyppigst skift af sagsbehandler, når borgeren skifter til enten ressourceforløb eller ledighedsydelse. Her

fik 90 pct. af borgerne en ny sagsbehandler (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2024).

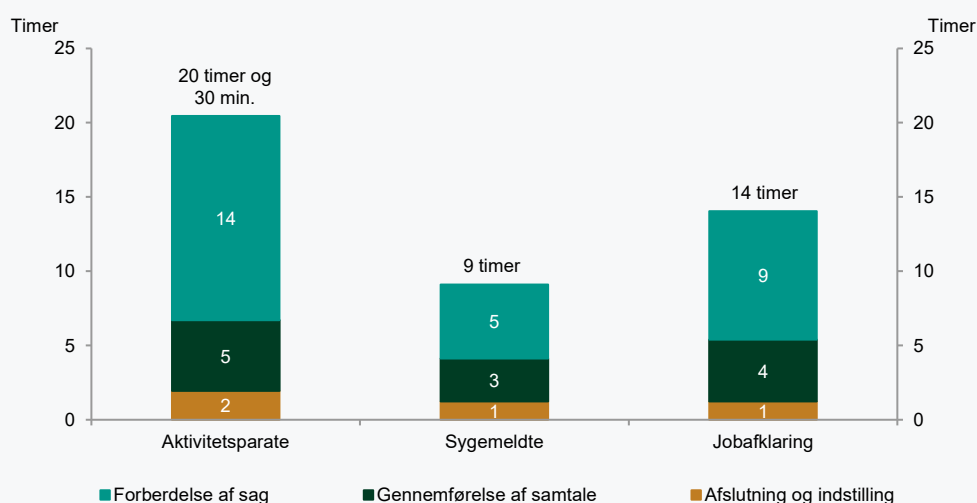
Det er ikke alle sagsbehandlerskift, der er dårlige for borgeren. Et skift af sagsbehandler kan fx være gavnligt, hvis borgerens situation ændrer sig markant, og der er behov for at inddrage andre kompetencer i borgerens sag. Men målgruppeskift rummer også en risiko for, at borgeren skal skifte sagsbehandler, uden at borgerens situation grundlæggende har ændret sig. Der er en indikation på, at sagsbehandlerskift for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er korreleret med en lavere beskæftigelsesgrad eller tilbøjelighed til uddannelse (Rosholm, Sørensen og Skipper, 2017).

Omfattende administration tager tid fra sagsbehandlerne

Mange målgrupper betyder mange regler, særlige rettigheder og pligter for hver enkelt målgruppe. Det betyder også, at kommunerne skal visitere borgeren og dokumentere, hvis borgeren skifter ydelse og målgruppe. Der er fx krav om, at sagen skal behandles i kommunens rehabiliteringsteam, når en sag overgår til jobafklaringsforløb, eller hvis borgeren er i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob og førtidspension.

Kortlægning af jobcentrenes tids- og ressourceforbrug, som er udarbejdet for ekspertgruppen, *jf. bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre*, peger på, at kommunerne i gennemsnit bruger 20,5 timer på at forberede og behandle en sag i det kommunale rehabiliteringsteam for en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, *jf. figur 1.7*.

Figur 1.7. Kommunernes tidsforbrug på rehabiliteringsteam



Kilde.: Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre.

Anvendelse af revalideringsordningen er et andet eksempel. Ordningen har eksisteret siden 1960 og blev etableret i en tid, hvor der ikke var andre ordninger for indsats til borgere med begrænsninger i arbejdsevnen. Revalideringsordningen er i dag en lille ordning. I 2023 påbegyndte ca. 550 personer et revalideringsforløb.

Ordningen har særskilte regler for både indsats og ydelse. Der er forskellige satser for ydelsen, ligesom der er særlige regler for visitation til ordningen, som alle kommuner skal kende.

Kommunerne bruger desuden ressourcer på at dokumentere, at reglerne overholdes og at vejlede borgerne om rettigheder og pligter, som varierer på tværs af målgrupper og visitationskategorier. Det gælder fx krav og rettigheder til specifikke indsatser, tidshorisont for indsatser samt krav til registreringer og indberetninger m.v., hvor sidstnævnte fastsættes i databekendtgørelsen på beskæftigelsesområdet (BEK nr. 1220 af 28/09/2023).

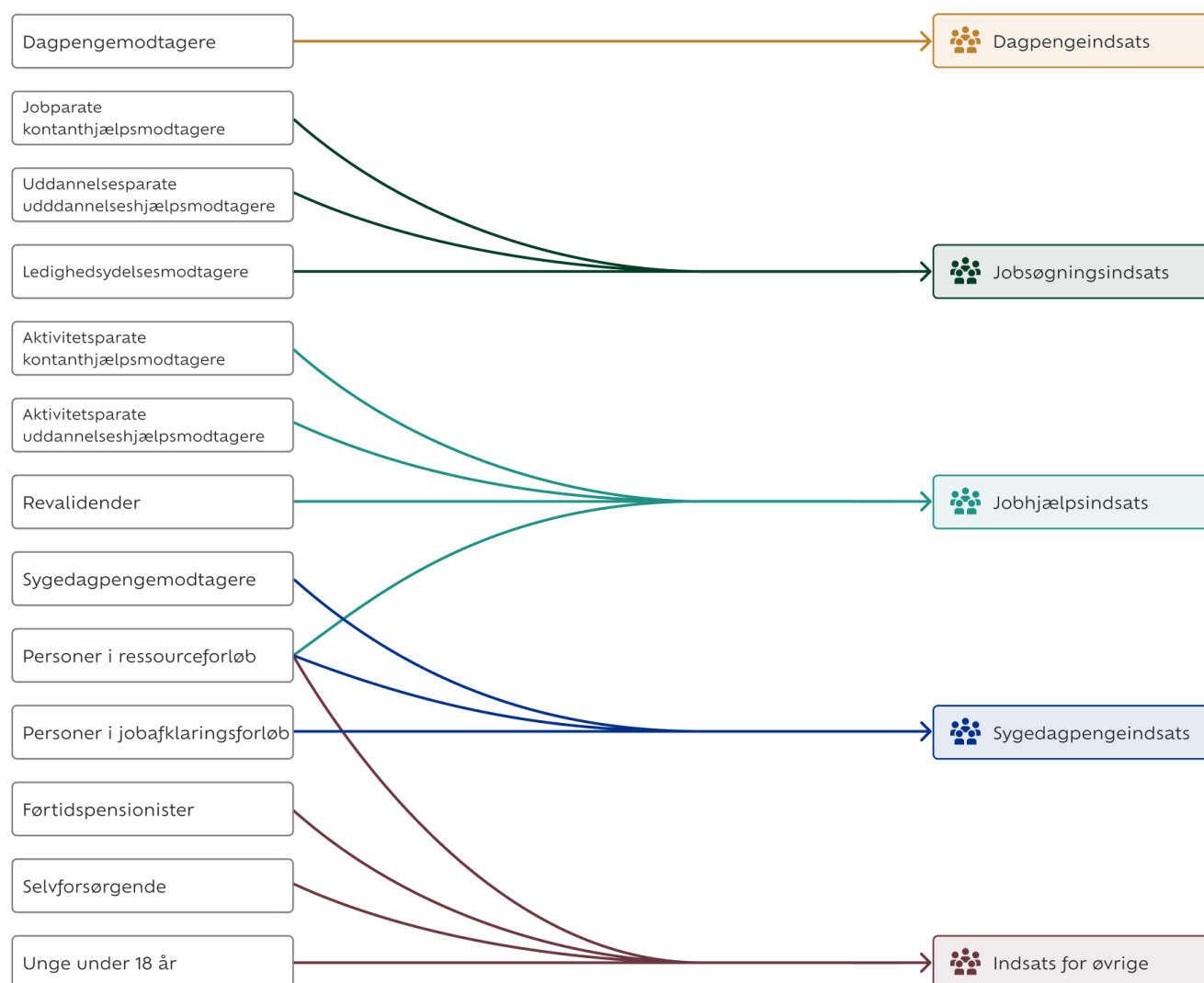
En undersøgelse fra KL viser, at kommunerne selv oplever, at de anvender mange administrative ressourcer på løbende at følge op på overholdelse af reglerne, herunder i forbindelse med deres eget ledelsestilsyn (KL, 2023).

1.3. Anbefalinger: Få målgrupper og særregler

Ekspertgruppen anbefaler, at antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet reduceres væsentligt. Konkret anbefaler ekspertgruppen en ny struktur med fem indsatsgrupper:

1. Dagpengeindsats (dagpengemodtagere)
2. Jobsøgningsindsats (kontanthjælpsmodtagere og ledighedsydelsesmodtagere)
3. Jobhjælpsindsats (kontanthjælpsmodtagere)
4. Sygedagpengeindsats (sygedagpengemodtagere)
5. Indsats for øvrige borgere (førtidspensionister, selvforsørgende og unge under 18 år)

Figur 1.8. Fra 13 målgrupper til 5 indsatsgrupper i beskæftigelsesindsatsen



Der er tale om en markant forenkling fra de nuværende 13 målgrupper i indsatsloven, *jf. figur 1.8.*

Ekspertgruppen anbefaler ligeledes, at der i forbindelse med en kommende reform af beskæftigelsesindsatsen, ses på potentialer i relation til integrationsområdet, da denne gruppe borgere også fylder meget i jobcentrenes indsats.

Markant færre indsatsgrupper vil forenkle beskæftigelsesindsatsen og lette administrationsbyrden i kommunerne. Færre indsatsgrupper vil samtidig betyde, at fokus kan flyttes fra afklaring og visitation mellem målgrupper og ydelser til fokus på, hvordan borgeren får den bedste hjælp. Det vil gøre beskæftigelsessystemet mere gennemsigtigt og overskueligt for både borgere og sagsbehandlere samt bidrage til, at borgerne oplever en mere meningsfyldt indsats med fokus på at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. En simplere målgruppestruktur betyder også, at borgerne skal have en individuelt tilpasset indsats på den ydelse, de kommer fra, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne.*

markant forenkling af målgruppestrukturen vil have visse afledte ydelsesmæssige konsekvenser, som ekspertgruppen i sine anbefalinger så vidt muligt har forsøgt at imødegå. Det er dog en selvstændig pointe, at færre skift mellem ydelser kan give sagsbehandleren bedre mulighed for at fokusere på at tilrettelægge indsatsen for den enkelte borger.

betydelig forenkling af reglerne i kombination med en omlægning af indsatsen vil også reducere ressourcetrækket til den opgave Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har med at understøtte og føre tilsyn med indsatsen. Der henvises til kapitel 7, hvor de samlede økonomiske konsekvenser fremgår.

Boks 1.4. Få målgrupper og særregler

Anbefaling

Færre sagsbehandlerskift og bedre borgerforløb

1.1 Borgere skal have deres indsats på samme ydelse – afskaffelse af ressourceforløb

1.2 Sammenhængende indsats for sygemeldte – afskaffelse af jobafklaringsforløb

1.3 Afskaffelse af revalidering

Større frihed og færre særregler

1.4 Individuelt fokus i indsatsen for unge i kontanthjælpssystemet

1.5 Ledighedsydelsesmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i en indsatsgruppe

1.6 Førtidspensionister, ledige selvforsørgende og unge under 18 år samles i en indsatsgruppe

Nye visitationskategorier, der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

1.7 Nye visitationskategorier, der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

Færre sagsbehandlerskift og bedre borgerforløb

For at fremme, at borgerne får et mere sammenhængende forløb med færre skift i sagsbehandlere og indsats, anbefaler ekspertgruppen en omfattende forenkling af målgruppestrukturen i beskæftigelsessystemet.

1.1. Borgere skal have deres indsats på samme ydelse – afskaffelse af ressourceforløb

Ekspertgruppen anbefaler, at ressourceforløb afskaffes. I stedet skal borgerne have en indsats med henblik på at udvikle deres arbejdsevne og forebygge førtidspension på den ordning, de allerede er på. Det gælder også for borgere, som i dag bliver afklaret til fleksjob eller førtidspension under et ressourceforløb.

Afskaffelse af ressourceforløb skal medvirke til, at borgere med behov for en tværfaglig indsats har et mere gennemskueligt sagsforløb og et bedre borgerforløb med en mere sammenhængende indsats. Afskaffelse af ressourceforløb indebærer også, at de særlige rettigheder og proceskrav, der i dag findes for ressourceforløb, bortfalder. Det gælder indsatsgaranti, særlig støtte, ret til personlig jobformidler og ret til samtale med sundhedskoordinator. Afskaffelse af disse særregler er en del af ekspertgruppens ambition om at harmonisere regler på tværs af målgrupper og øge det faglige rum for sagsbehandlere, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgere*.

Med afskaffelsen af ressourceforløb bortfalder også kravet om, at borgere, der i dag er i målgruppen for ressourceforløb, skal have deres sag forelagt rehabiliteringsteamet. Det vil lette kommunernes administration markant, da sager, der skal forelægges rehabiliteringsteamet, har omfattende proces- og dokumentationskrav.

Det vil samlet set betyde, at kommunerne og sagsbehandlere sammen med borgeren får

større frihed og flere ressourcer til at prioritere og igangsætte de indsatser og forløb, der kan hjælpe den enkelte borger tættere på arbejdsmarkedet, inden for de ydelser og ordninger, der findes i beskæftigelsessystemet.

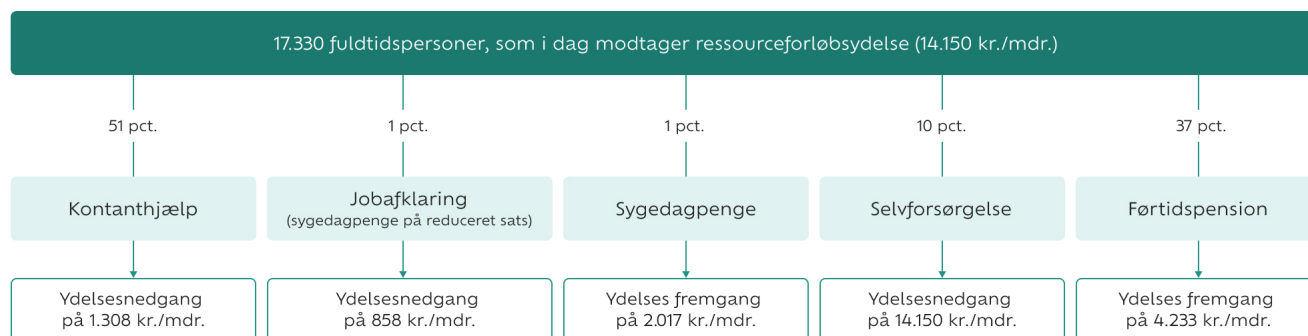
Når ressourceforløb afskaffes, bortfalder den tilhørende ressourceforløbsydelse under ressourceforløb også. Ekspertgruppen anbefaler, at udfasningen af ressourceforløb sker over en længere periode, så det ikke får ydelsesmæssige konsekvenser for de borgere, der i dag er på ressourceforløb. Udfasningen tilrettelægges derfor, så borgere, der er på ordningen i dag, kan blive der indtil deres forløb er afsluttet.

Borgere, der i dag overgår fra kontanthjælp til ressourceforløb, vil modtage kontanthjælp, som hidtil og vil derved i udgangspunktet ikke opleve at stå uden ydelse. Omvendt vil borgere, der overgår fra sygedagpenge eller selvforsørgelse til ressourceforløb, ikke i alle tilfælde være berettiget til kontanthjælp som følge af egen formue eller ægtefælles formue og indkomst. I de tilfælde skal borgerne afklares til førtidspension eller fleksjob som selvforsørgende, og står derved uden en ydelse under processen. Det vil i stor udstrækning svare til en tilbagevenden til systemet før 2013 inden indførelse af ressourceforløb.

I dag kan borgere under 40 år som udgangspunkt ikke tilkendes førtidspension. I stedet skal de deltage i et eller flere ressourceforløb med henblik på at udvikle deres arbejdsevne. Borgere over 40 år skal som udgangspunkt deltage i mindst ét ressourceforløb, inden de kan tilkendes førtidspension. Det er dog gjort muligt for kommunerne i nogle tilfælde at tilkende borgere førtidspension uanset deres alder, og uden at de først har været i ressourceforløb.

Ekspertgruppen lægger med sine anbefalinger ikke op til at ændre de grundlæggende betingelser for tilkendelse af førtidspension.

Figur 1.9. Ydelsesmæssige bevægelser ved en afskaffelse af ressourceforløb



Det kan dog forventes, at nogle borgere vil komme tidligere på førtidspension, når de ikke skal i et ressourceforløb. Det skal bemærkes, at knap 60 pct. af borgerne på ressourceforløb i dag er på førtidspension tre måneder efter afsluttet ressourceforløb (Jobindsats.dk).

Forslaget vil dermed have afledte forskelligrettede ydelsesmæssige konsekvenser, som afhænger af, hvordan borgerne vil bevæge sig igennem et nyt beskæftigelsessystem med færre målgrupper. Disse skøn af de ydelsesmæssige konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed.

Konkret skønnes det, at knap 10 pct. svarende til ca. 1.700 fuldtidspersoner ud af de 17.300 fuldtidspersoner, som i 2023 var på ressourceforløb ikke vil være berettigede til kontanthjælp, *jf. figur 1.9*. Samtidig skønnes det, at de borgere, der tidligere overgik til førtidspension efter ressourceforløb, i gennemsnit vil overgå til førtidspension ca. 27 måneder tidligere, og at antallet af fuldtidspersoner på førtidspension dermed vil stige med ca. 6.400. I 2030 vil der således være 242.000 borgere på førtidspension i stedet for 234.000. Det svarer til en stigning på knap 3 pct.

Udviklingen i antallet af borgere på førtidspension er generelt bekymrende. Mulige tiltag, der kan bidrage til at mindske tilgangen til førtidspension, herunder som følge af risikoen for et stigende antal borgere på førtidspension ved en afskaffelse af ressourceforløb, er imid-

lertid vurderet at være uden for rammerne af kommissoriet for ekspertgruppens arbejde. Ekspertgruppen har lagt op til, at der fortsat skal inddrages sundhedsfaglig rådgivning og vurdering fra regionernes kliniske funktioner i sager om borgere, der er i målgruppen for førtidspension. Det skal blandt andet ske med henblik på at understøtte en ensartet praksis i tilkendelse af førtidspension på tværs af landet, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne*. Ekspertgruppen opfordrer desuden til, at der i forbindelse med en afskaffelse af ressourceforløb fremadrettet er fokus på udviklingen i tilkendelser af førtidspension og fleksjob, samt at regler og praksis løbende overvejes.

1.2. Sammenhængende indsats for sygemeldte – afskaffelse af jobafklaringsforløb

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe jobafklaringsforløb for at skabe en mere sammenhængende indsats for sygemeldte. Det betyder, at sygemeldte, der ikke kan få forlænget deres sygedagpenge ved revurderingen efter 22 ugers sygedagpenge og i dag ville overgå til jobafklaringsforløb, i stedet skal fortsætte på sygedagpenge på en reduceret sats. Den reducerede sats vil tage udgangspunkt i ydelsesniveauet i jobafklaringsforløb.

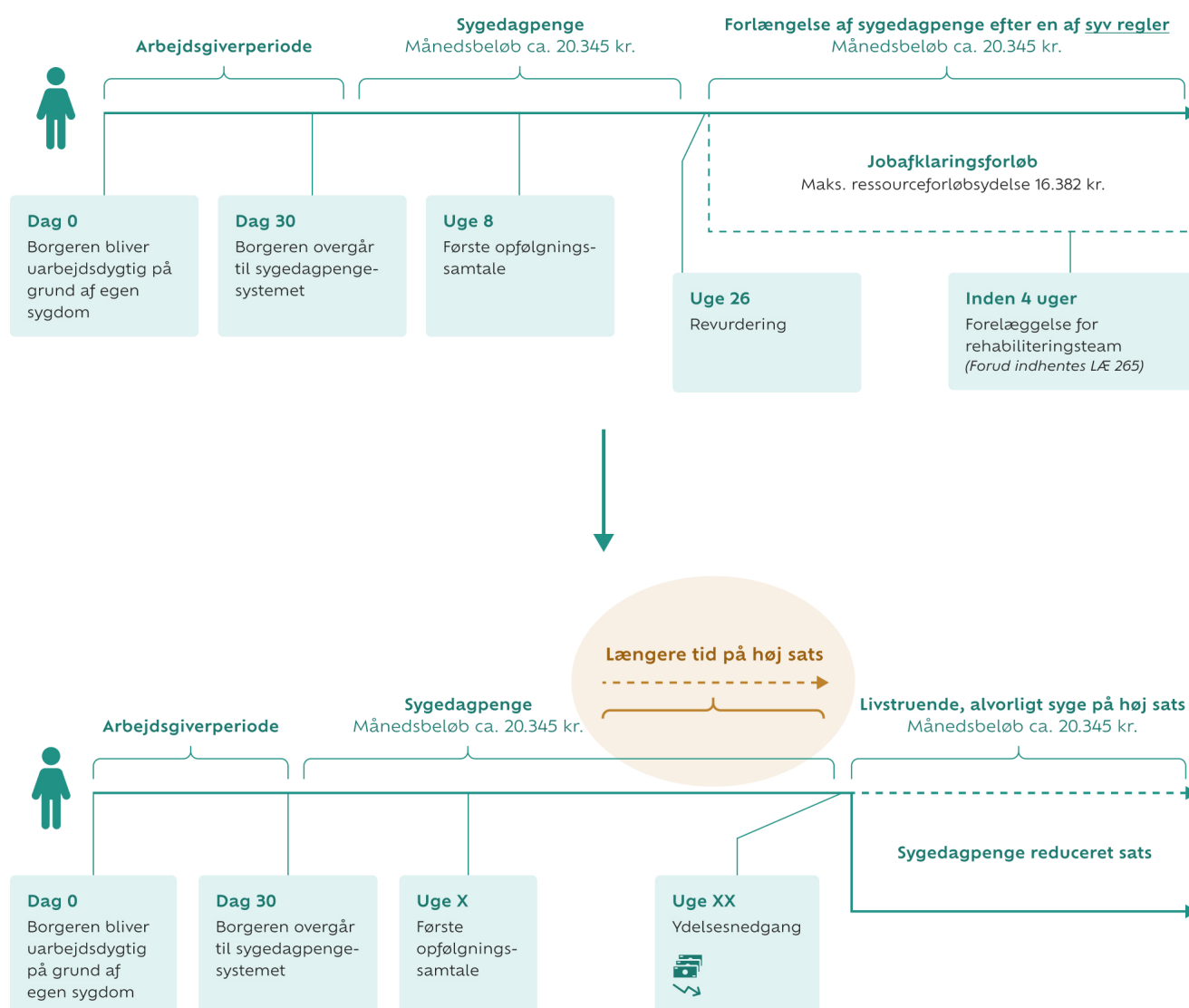
En afskaffelse af jobafklaringsforløb betyder, at flere sygemeldte borgere får et mere kontinuerligt forløb uden skift til en anden ydelse med helt andre vilkår og regler, og det vil være en betydelig forenkling af sygedagpengesyste-

met. Det kan desuden bidrage til, at borgere vender hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet, da sagen ikke vil gå i stå som følge af, at borgeren overgår til en ny ordning.

Afhængigt af hvordan en ny lavere sats fastlægges, kan en afskaffelse af jobafklaringsforløb for nogle borgere få ydelsesmæssige konsekvenser, da sygedagpenge og ressourceforløbsydelse under jobafklaringsforløb beregnes forskelligt og har forskellige regler og ydelsesniveauer. Ekspertgruppen anbefaler, at jobafklaringsforløb udfases, så igangværende jobafklaringsforløb fortsætter uændret.

Dermed undgås det, at der skabes usikkerhed om ydelsen for borgere, der allerede i dag er i jobafklaringsforløb. Afskaffelsen af jobafklaringsforløb vil kun omfatte nye forløb.

Figur 1.10. Sygedagpengesystemet i dag og model for fremtidigt sygedagpengesystem



Kilde.: Egen fremstilling

Forlængelse af sygedagpengeperioden

For at skabe yderligere kontinuitet i sygedagpengesystemet anbefaler ekspertgruppen desuden, at den nuværende skønsbaserede model for forlængelse af sygedagpenge erstattes af en mere objektiv model, hvor alle sygemeldte automatisk går ned på en reduceret sygedagpengesats efter et fastsat antal uger. Den nuværende forlængelsesregel for livstruende, alvorligt syge fastholdes, mens alle andre afskaffes.

En mere objektiv model for forlængelse af sygedagpenge vil som udgangspunkt medføre en væsentlig ydelsesbesparelse, da flere borgere vil overgå til en reduceret sygedagpengesats tidligere i deres forløb. Ekspertgruppen anbefaler, at denne ydelsesbesparelse føres tilbage til sygedagpengesystemet, så modellen er provenumæssig neutral og ikke svækker den strukturelle beskæftigelse. Dette kan fx ske ved at øge perioden, hvor det er muligt at modtage den høje sygedagpengesats for alle borgere i systemet, *jf. figur 1.10*.

Ekspertgruppen har ikke udarbejdet et konkret reformforslag, da det vil indebære en væsentlig ydelsesomlægning, og dermed vurderes det at være uden for ekspertgruppens kommissorium. Konsekvenserne af en omlægning af forlængelsesreglerne i sygedagpengesystemet indgår derfor ikke i den samlede virkning af ekspertgruppens endelige anbefalinger, herunder besparelsen på de 3 mia. kr. Ekspertgruppen har dog udarbejdet et regneeksempel for en mulig udvidelse af sygedagpengeperioden, *jf. boks 1.5*.

Ekspertgruppen opfordrer til, at der i forbindelse med en reform af beskæftigelsesindsatsen ses på mulighederne for at etablere en konkret model for et nyt sygedagpengesystem, hvor skønsbaserede forlængelsesregler afløses af objektiv model for forlængelse af sygedagpenge.

Boks 1.5. Regneeksempel på udvidelse af sygedagpengeperioden

Der er årligt omkring 700.000 forløb på sygedagpenge, hvoraf langt de fleste er meget korte. Ved revurderingstidspunktet efter 22 ugers på sygedagpenge (efter 26 uger inkl. arbejdsgiverperioden) er der årligt ca. 30.000 borgere, der får forlænget deres sygedagpenge, mens omkring 5.000 borgere overgår til jobafklaringsforløb. Det er således størstedelen af borgere i sygedagpengesystemet, der ved revurderingstidspunktet i dag bliver forlænget fremfor at komme på jobafklaringsforløb. Størstedelen af sygedagpengemodtagerne med forlængelse forlader målgruppen efter ca. et år, mens modtagere af jobafklaringsforløb i gennemsnit forlader målgruppen efter ca. 1,5 år.

Ekspertgruppens anbefaling om at reducere antallet af forlængelsesregler i sygedagpengesystemet vil medføre, at en større gruppe af sygedagpengemodtagere vil rykke ned på en reduceret sats, svarende til den nuværende ydelse under jobafklaringsforløb. Dette vil isoleret set bidrage med en betydelig ydelsesbesparelse på ca. ½ mia. kr. før adfærd. Denne ydelsesbesparelse kan anvendes inden for sygedagpengesystemet til at finansiere en forlængelse af sygedagpengeperioden med den høje sats.

Der er udarbejdet et illustrativt regneeksempel, som skal belyse den potentielle mulighed for at forlænge den høje ydelse i sygedagpengeperioden, såfremt der sker en reduktion i forlængelsesreglerne. Det illustrative regneeksempel skal ses i lyset af, at det indenfor den tidsmæssige ramme for ekspertgruppens arbejde, ikke har været muligt at gennemføre det omfattende

beregnings- og analysearbejde, der kræves for at belyse konsekvenserne af en så stor ændring af sygedagpengesystemet.

Regneeksemplet tager udgangspunkt i, at der grundlæggende er to modsatte effekter i ændringen. For det første er der en besparelse ved, at færre borgere bliver forlænget, og dermed at flere automatisk overgår til reduceret sats. For det andet er der en øget udgift til de sygedagpengemodtagere, der i dag overgår til jobafklaringsforløb, men som med en mere objektiv model ville fortsætte på den højere sats i længere tid. Den første effekt vil dominere ved en tidlig overgang fra høj til lav sats, hvor der vil være en relativ stor besparelse ved at sætte sygedagpengemodtagere ned i ydelse. Omvendt vil en relativ senere overgang fra høj til lav sygedagpengesats være forbundet med højere udgifter, da dem, der i dag er i jobafklaringsforløb, vil få en højere sats i en længere periode. De to effekter skal således vejes op mod hinanden.

I det illustrative regneeksempel er der lagt til grund, at ændringerne i systemet skal være omtrent provenuneutrale. Regneeksemplet tager desuden udgangspunkt i, at den lave sats i den foreslåede model fastsættes svarende til den nuværende sats på jobafklaringsforløb (som er ca. 13.100 kr. pr måned i gennemsnit), og at sygedagpengesatsen (den høje sats) fastholdes på det nuværende niveau. Regneeksemplet viser, at overgangen fra høj til lav sats vil kunne ligge i spændet fra omkring uge 42 til uge 70. Det vil dog være forbundet med en negativ beskæftigelsesvirkning i spændet 50-900 fuldtidspersoner.

1.3. Afskaffelse af revalidering

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe revalideringsordningen. I stedet skal længerevarende opkvalificering ske gennem andre ordninger i beskæftigelsessystemet eller i det ordinære uddannelsessystem.

Siden revalideringsordningen blev etableret, er der oprettet flere andre rehabiliterende

ordninger i beskæftigelsesindsatsen, herunder for borgere med en begrænset arbejdsevne. Derudover er den økonomiske kompensation i uddannelsessystemet forbedret, blandt andet via et handicaptillæg til SU. Endelig er der pr. 1. januar 2024 etableret en uddannelsesgodtgørelsesordning på arbejdsskadeområdet, der har til formål at give borgere der har fået en arbejdsskade og ikke længere i fuld udstræk-

ning kan varetage et job inden for deres hidtidige fag, bedre muligheder for at blive omskolet.

Borgere, der ved en afskaffelse af revalideringsordningen ikke kan omskole sig i det ordinære uddannelsessystem eller i beskæftigelsessystemet, vil i stedet kunne få anden indsats i beskæftigelsessystemet.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at der fortsat skal være mulighed for at borgere, der har helbredsmæssige begrænsninger kan omskoles. Ekspertgruppen peger derfor på mulighederne for at udvide voksenlærlingeordningen og uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge for faglærte, der som følge af helbredsmæssige begrænsninger ikke kan anvende deres erhvervsuddannelse, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne.*

Større frihed og færre særregler

Ekspertgruppen vurderer, at der er et forenklingspotentiale i at sammenlægge en række af de nuværende målgrupper.

1.4. Individuelt fokus i indsatsen for unge i kontanthjælpssystemet

I dag er der en "one size fits all"-tilgang til unge i kontanthjælpssystemet med fokus på uddannelse. Ekspertgruppen anbefaler, at denne tilgang ændres, så unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse omfattes af de samme regler for indsats som resten af kontanthjælpsgruppen. Kommunen vil fortsat have mulighed for at tilrettelægge uddannelsesrettet indsats for unge og andre i kontanthjælpssystemet, der er motiveret for at påbegynde uddannelse.

Med ændringen afskaffes de mange særregler om uddannelsesrettet indsats til unge, herunder uddannelsespålæg, krav om kontinuerlig aktivering, særrettigheder vedrørende mentorstøtte ved overgang til uddannelse m.v. Det vil give kommunen større frihed til at

tilrettelægge den indsats, der er bedst for den enkelte unge. For at tydeliggøre dette, lægger ekspertgruppen op til at justere formålsparagraffen i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

1.5. Ledighedsydelsesmodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i en indsatsgruppe

Ekspertgruppen anbefaler, at modtagere af ledighedsydelse og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i en indsatsgruppe. Ledighedsydelsesmodtagere skal således ikke længere være en selvstændig indsatsgruppe. Borgere på ledighedsydelse er visiteret til fleksjob og skal have en indsats med fokus på at komme i fleksjob. Borgere i målgruppen skal i stedet have en jobrettet indsats på linje med jobparate kontanthjælpsmodtagere. Det skal skabe et mindre kompliceret regelsæt og understøtte kommunens fokus på, at borgerne søger job og kommer i fleksjob. Anbefalingen betyder blandt andet, at ret og pligt til anden aktør, der i dag gælder for borgere på ledighedsydelse, afskaffes. Det indgår desuden som en del af anbefalingen at afskaffe krav til kommunerne om at foretage opfølgning senest seks måneder efter, at der er udbetalt ledighedsydelse første gang og herefter opfølgning, når personen har modtaget ledighedsydelse i 12 måneder inden for 18 måneder.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at der kan være behov for at fastsætte særregler for borgere på ledighedsydelse, fx om sanktionering. Ekspertgruppen lægger ikke op til at ændre betingelserne for visitation til fleksjobordningen, herunder i forhold til afklaring og dokumentation af arbejdsvejen.

1.6. Førtidspensionister, ledige selvforsørgende og unge under 18 år samles i en indsatsgruppe

Ekspertgruppen anbefaler, at borgere på førtidspension, ledige selvforsørgende og unge under 18 år samles til en indsatsgruppe

og rammerne for indsats gøres mere ensartet. De er i dag tre selvstændige målgrupper med forskellige regler for, hvilken indsats kommunen kan give dem.

De tre målgrupper skiller sig i dag ud fra de øvrige målgrupper ved ikke at modtage en midlertidig ydelse betinget af deres ledighed eller uarbejdsdygtighed m.v. De er derfor ikke underlagt pligter som betingelser for deres ydelse, fx rådighedsforpligtigelse eller deltagelse i aktiviteter som samtaler og jobsøgningsaktiviteter. Dette muliggør en højere grad af harmonisering på tværs af målgrupperne.

Nye visitationskategorier der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

Ekspertgruppen anbefaler at ændre den nuværende visitation af kontanthjælpsmodtagere, så visitationen i større grad understøtter en tilgang om, at flere borgere kan blive en del af arbejdsmarkedet.

1.7. Nye visitationskategorier der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

Ekspertgruppen anbefaler, at alle kontanthjælpsmodtagere som udgangspunkt mødes med forventning om jobsøgning. Det kan understøtte, at sagsbehandlerne og borgerne har en stærkere forventning om, at den enkelte borger kan finde tilbage til arbejdsmarkedet. Der vil dog være borgere, som er længere fra arbejdsmarkedet. Derfor skal sagsbehandlerne indenfor 14 dage tage stilling til, om borgeren er klar til jobsøgning eller har behov for en mere individuelt tilrettelagt indsats. Der skal desuden være mulighed for, at sagsbehandlerne løbende kan omvisitere borgerne.

Ekspertgruppen lægger desuden op til, at visitationen af kontanthjælpsmodtagere i højere grad skal afspejle den enkelte borgers behov for støtte til at komme i arbejde.

Ekspertgruppen anbefaler i den forbindelse at

ændre navnene for de to nuværende visitationskategorier fra jobparat og aktivitetsparat til jobsøgning og jobhjælp. Med de nye navne ønsker ekspertgruppen, at visitationskategorierne i højere grad er et udtryk for borgerens behov for støtte til at komme i job frem for et mærkat, der sættes på den enkelte borger. Det anbefales som en del af modellen, at borgerne visiteres til jobhjælp, hvis de ikke vurderes i stand til at påtage sig et ordinært job og forsørge sig selv inden for seks måneder.

Boks 1.6. Ny visitationsmodels betydning for ledighedsstatistikken

Ledighedsstatistikken vil være påvirket af en ny visitationsmodel og målgruppesammenlægning af uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

I visitationsmodellen mødes alle kontanthjælpsmodtagere som udgangspunkt som klar til jobsøgningsindsats. I dag vurderes en borger aktivitetsparat, såfremt vedkommende forventes at være ude af stand til at påtage sig et ordinært job og forsørge sig selv inden for de første tre måneders ledighed. Det anbefales i den nye model, at kriteriet udvides til seks måneder.

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at flere borgere vil være i kategorien jobsøgningsindsats fremover og dermed indgå i ledighedsstatistikken. Ekspertgruppens beslutning om målgruppesammenlægning forventes at medføre, at ca. 10.000 uddannelsesparate vil være i jobsøgningsindsats fremover. Den nye visitationsmodel skønnes at medføre, at ca. 1.000 aktivitetsparate vil være i kategorien jobsøgningsindsats fremover. Det skønnes dermed med betydelig usikkerhed, at der vil være ca. 11.000 flere i jobsøgningsindsats fremover.

Der indgår ca. 2,9 mio. i arbejdsstyrken. Den registrerede arbejdsstyrke vil derfor også blive forøget med ca. 11.000. Den registrerede ledighedsprocent øges dermed fra 2,9 pct. til 3,3 pct. svarende til 12 pct. Skønnet skal tages med betydeligt forbehold.

2

Individuelt tilrettelagt
indsats for borgerne

Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne



Særregler og proceskrav skal understøtte, at alle får en virksom indsats...

Gennem rettigheder, ordninger og særregler er indsatsen søgt målrettet mod specifikke målgruppers behov.

...men beskæftigelsesindsatsen er i dag stramt styret med et væld af krav

Der er på tværs af målgrupper en lang række fastsatte krav til samtaler, CV-oplysninger, udfyldning af planer m.v. som i mange tilfælde ikke er logiske.

De mange målgrupper og særregler giver samlet set et uigennemskueligt system med meget administration...

Sagsbehandlerne bruger meget tid på at navigere i de mange lovkrav og registrere at de overholder dem, i stedet for at bruge tid på borgeren.

Fjerner og harmoniserer
50 pct. af særreglerne i
beskæftigelsesindsatsen

...og flere borgere savner indflydelse på deres eget forløb,

da krav og særregler langt hen ad vejen dikterer, hvad de skal hvornår.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler markant færre særregler og centralt fastsatte krav til indsatsen. Det giver mere plads til en individuelt tilrettelagt indsats med indflydelse fra borgerne selv.



2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

Det nuværende beskæftigelsessystem er bygget op om en lang række detaljerede proceskrav som blandt andet specificerer, hvem der skal have hvilken indsats og hvornår.

Hensigten med proceskrav er at understøtte en ensartet indsats samt at lovfastsætte et niveau for indsatsen på tværs af hele landet. Derudover bidrager proceskrav til at tydeliggøre, hvilke krav og pligter borgerne har.

De mange proceskrav skaber dog et omfattende bureaukrati, hvor kommunerne skal registrere og dokumentere, at de overholder loven, ligesom staten skal følge op på, om loven overholdes. Proceskravene begrænser også muligheden for beskæftigelsesfaglige vurderinger og borgernes medbestemmelse. Det har betydning for muligheden for at tilrettelægge indsatsen individuelt ud fra den enkelte borgers situation.

Et gennemgående princip i ekspertgruppens anbefalinger er at reducere kravene til de indsatser, som kommunerne skal levere, og give mere plads til indsatser, som kommunerne kan levere. Derved øges det faglige rum for sagsbehandlerne og borgernes egen medbestemmelse i tilrettelæggelsen af indsatsen. Det gælder særligt for borgere længere fra arbejdsmarkedet, hvor der er større behov for individuelt tilrettelagte indsatser – ofte med et helhedsorienteret fokus på den enkeltes samlede situation.

Et nyt beskæftigelsessystem baseret på større fagligt rum til sagsbehandlerne skal dog balanceres op imod nogle hensyn. Det gælder særligt i forhold til at sikre borgernes retssikkerhed. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der indføres en fremdriftsgaranti for borgere

længere fra arbejdsmarkedet. Det indebærer konkret, at kommunerne mindst en gang om året skal tage stilling til, om borgerne har fremdrift i deres sag, og om der er brug for nye indsatser eller alternativt en pause fra beskæftigelsesindsatsen. Endelig skal der tages stilling til, om borgerne er på den rette ydelse.

Derudover vurderer ekspertgruppen, at der fortsat er brug for visse rettigheder til uddannelse. Det skyldes, at uddannelsesindsatser generelt er mere omkostningstunge, og at gevinsten ikke kun består af øget beskæftigelse på kort sigt, men også øget produktivitet på lang sigt. Det er dog samtidig ekspertgruppens vurdering, at indsatserne i beskæftigelsessystemet primært skal have beskæftigelse for øje, mens mål om opkvalificering og livslang læring bedre håndteres i det ordinære uddannelsessystem og i voksen- og efteruddannelsessystemet.

I dette kapitel beskrives indledningsvist den eksisterende udformning af beskæftigelsesindsatsen og udviklingen i anvendelsen af de forskellige redskaber. På den baggrund uddybes de udfordringer i beskæftigelsesindsatsen, som ekspertgruppen ser, inden ekspertgruppens anbefalinger til en individuelt tilrettelagt indsats for borgeren udfoldes til sidst i kapitlet.

2.1 Aktiv beskæftigelsesindsats

Det overordnede formål med beskæftigelsesindsatsen er at hjælpe borgere tættere på beskæftigelse. De enkelte dele af beskæftigelsesindsatsen skal styrke forudsætningerne for at komme i job eller i gang med en uddannelse. Derudover skal beskæftigelsesindsatsen motivere dem, der kan, til at komme i job.

Før 1990'erne var beskæftigelsespolitikken overordnet set baseret på et mere passivt regime. Ledighed blev primært betragtet som et konjunkturproblem, og arbejdsmarkedet var karakteriseret ved en høj strukturledighed, hvor der ikke blev stillet særlige krav til borgerne om, at de skulle deltage i indsatser.

En række arbejdsmarkedsreformer fra 1990'erne lagde fundamentet for den aktive beskæftigelsesindsats, som blev et instrument til at nedbringe strukturledigheden og øge arbejdsudbuddet, *jf. figur 2.1*. Den aktive arbejdsmarkedspolitik, som blev udviklet i denne periode, danner, sammen med forsørgelsesydelserne som socialt sikkerhedsnet, grundlaget for et fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked med en lav strukturel ledighed, en høj beskæftigelsesgrad og en lav relativ fattigdom. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er således en central del af den danske flexicuritymodel.

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 var central for at etablere et "ret og pligt"-baseret system, hvor borgere fik ret til en ydelse mod en pligt til at opfylde deres rådighedsforpligtelse. Samtidig fik borgere ret til forskellige indsatser. Formålet med reformen var at bringe borgere ud af passiv forsørgelse og i stedet opkvalificere dem i ledighedsperioden. "Ret og pligt"-princippet er senere suppleret med markante ændringer i ydelsesniveauer og varighed. Dagpengeperioden er fx over tid blevet afkortet fra syv til to år – og senest til et år for dimittender.

Samlet set blev der i stigende grad opbygget en regelstyret beskæftigelsesindsats med en detaljeret lovgivning om, hvornår borgere har ret og pligt til at deltage i aktiveringsindsatser. Samtidig blev der opbygget et stærkt fokus på styring af kommunerne med produktionsmålinger indeholdende krav til fx antal og tidspunkt for samtaler og indsatser samt krav om typer af indsatser. Regelstyringen af beskæftigelsesindsatsen blev udbygget yderligere i løbet af 00'erne, hvor der fx blev indført stigende krav til en løbende indsats for kontanthjælpsmodtagere og sygedagpenge-modtagere.

Figur 2.1. Tidslinje over større ændringer i beskæftigelsesindsatsen



Sideløbende har der de sidste to årtier været en række reformer, der har haft regelforenkling og afbureaukratisering som formål, *jf. boks 2.1.*

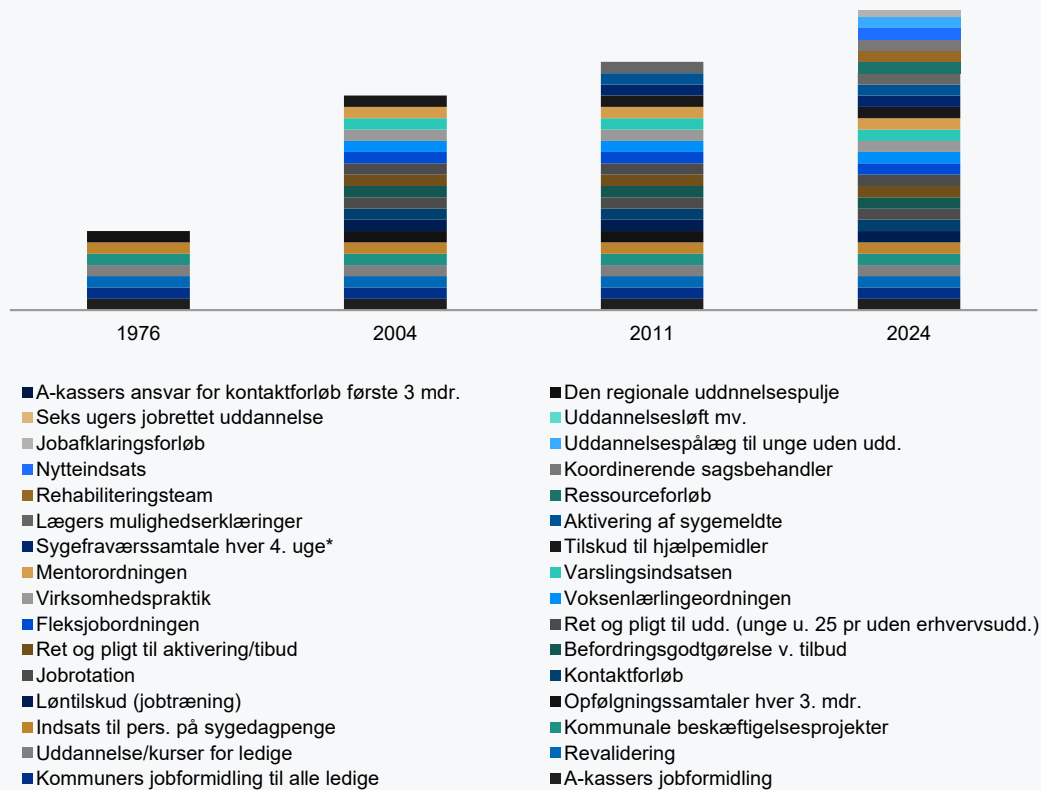
Til trods for de mange forsøg på at forenkle beskæftigelsesindsatsen er regelstyringen

blevet udbygget og er gennem årene blevet mere og mere kompleks. Antallet af indsatser og ordninger er vokset i takt med, at regelstyringen er taget til, *jf. figur 2.2.*

Boks 2.1. Tidligere reformer med formål om afbureaukratisering

2003: Flere i arbejde	Formålet var at harmonisere og forenkle reglerne for kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Flere i arbejde var et skridt mod en samtænkning af systemet og en ensretning af indsatsen for kontanthjælps- og dagpengemodtagere.
2009: Aftale om afbureaukratisering	Formålet var, at der skulle ske en afbureaukratisering af ungeindsatsen, sanktionsreglerne og jobcentrenes modtagelse.
2011: Forenkling af beskæftigelsesindsatsen	Formålet var, at rydde op i overflødige regler og bureaukrati, så borgere uden job kunne blive hjulpet tilbage på arbejdsmarkedet hurtigst muligt. Herunder blev regler om en mindre intensiv indsats indført.
2014: Reform af beskæftigelsesindsatsen	Formålet var blandt andet, at give større frihed til kommuner og færre regler gennem afbureaukratisering og digitalisering. Derudover formål om at løntilskudsordningerne skulle forenkles.
2017: Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer	Et element i denne aftale var en forenkling af den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen, som skulle ensarte regler på tværs af beskæftigelsesindsatsen og øge kommunernes incitament til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen efter den enkeltes behov.
2018: Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats	Formålet var en forenkling af den aktive beskæftigelsesindsats, med færre proceskrav til kontaktforløbet, som blev ensrettet på tværs af målgrupper.
2022/2023: Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen I og II	Formålet var at forenkle kontaktforløbet for dagpengemodtagere og vejledningspligten for modtagere af kontanthjælp m.v.
2024: Aftale om sygedagpenge	Formålet var at forenkle og målrette indsatsen. Færre proceskrav og frihed til kommunerne med henblik på at indsatsen bedre kan matche borgerens behov.

Figur 2.2. Udvikling i indsatser og ordninger over tid, 1976-2024



Anm.: Figuren viser udviklingen i de væsentligste ordninger på beskæftigelsesområdet.

Beskæftigelsesindsatsen

En måde at beskrive rammerne for den aktive indsats er i hvilket omfang kommunerne – og a-kasser – skal eller kan iværksætte specifikke

aktiviteter, og i hvilket omfang borgerne skal eller kan deltage i aktiviteter, *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1. Rettigheder og pligter i beskæftigelsesindsatsen

		skal tilbyde...	kan tilbyde...
	skal deltage	Centralt fastsatte proceskrav	Individuelle fastsatte krav
Borgere	...		
	kan deltage	Rettigheder	Individuelle aftaler
	...		

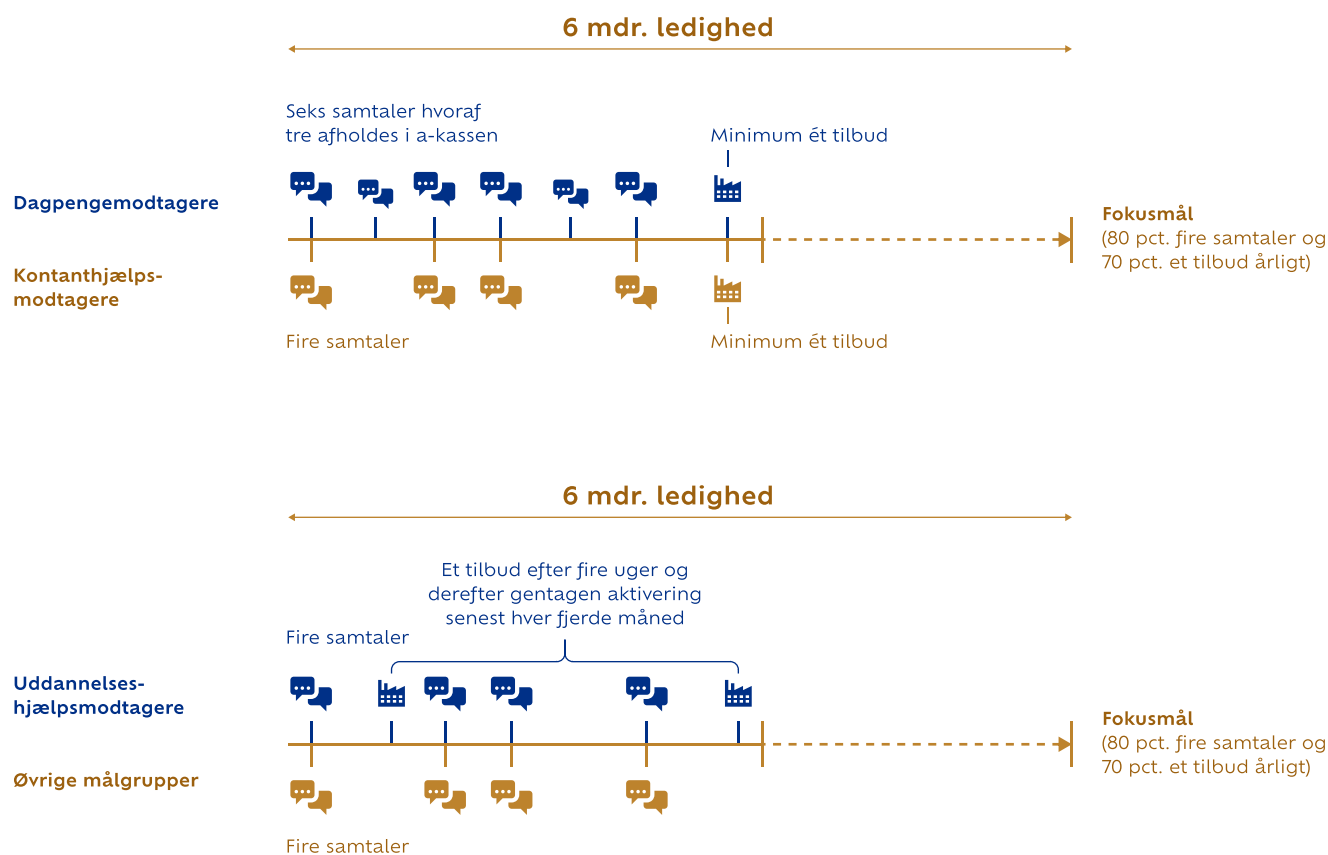
Den aktive beskæftigelsesindsats er i dag i overvejende grad styret af centralt fastsatte proceskrav, som specificerer, at kommunen *skal* iværksætte en given aktivitet (fx indsats eller samtaler), og borgeren *skal* deltage. Herudover giver beskæftigelsessystemet kommunerne mulighed for at iværksætte yderligere aktiviteter, som borgeren enten *skal* eller *kan* deltage i. Inden for disse kategorier af aktiviteter har kommunen og sagsbehandlerne således mulighed for at tilrettelægge individuelle forløb tilpasset borgerens situation. Endelig specificerer lov om en aktiv beskæftigelsesindsats forskellige rettigheder, borgeren *kan* gøre brug af, og som jobcenteret *skal* give, hvis det efterspørges.

Kontaktforløb og krav i den tidlige indsats

Der er i dag en række centralt fastsatte regler for, hvilken indsats borgere skal møde ved indgangen til beskæftigelsessystemet samt ved overgangen til en ny målgruppe inden for beskæftigelsessystemet. Jobcenteret tilrettelægger og gennemfører således et kontaktforløb med individuelle samtaler med borgerne inden for de første seks måneder på en ydelse. For dagpengemodtagere er det pr. 1. januar 2024 a-kasserne, der tilrettelægger og gennemfører kontaktforløbet i de første tre måneder af ledighedsforløbet.

Det overordnede formål med kontaktforløbet er, at borgerne kommer i job eller uddannelse

Figur 2.3. Nuværende krav til den tidlige indsats (0-6 mdr.)



Anm.: Dagpengemodtagere i målgruppen for uddannelsespålæg er ikke omfattet, da de skal visiteres til et kontaktforløb i jobcenteret senest to uger efter tilmelding som jobsøgende. Øvrige målgrupper omfatter revalidender, sygedagpengemodtagere, modtagere af ledighedsydelse, borgere i ressourceforløb og borgere i jobafklaringsforløb.

ved at øge den enkeltes viden om mulighederne på arbejdsmarkedet og give redskaber til målrettet at søge job. Samtalerne kan også have en motiverende effekt, da udsigten til at skulle deltage i hyppige samtaler hos kommune og a-kasse kan motivere den ledige til at finde beskæftigelse eller uddannelse.

Dagpengemodtagere skal minimum have seks jobsamtaler i de første seks måneder af ledighedsforløbet, hvoraf a-kasserne afholder tre samtaler i de første tre måneder, og jobcenteret afholder tre samtaler herefter. Kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælpsmodtagere og øvrige målgrupper skal have fire samtaler i de første seks måneder, jf. figur 2.3.

Dagpengemodtagere skal have første samtale senest to uger efter, at de er tilmeldt som jobsøgende. Kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere skal have første samtale inden for en uge efter første henvendelse om hjælp til kommunen. Sygedagpengemodtagere skal have den første samtale inden udgangen af ottende sygefraværsuge.

Efter de første seks måneder aftales samtaler individuelt mellem borgere og kommuner, hvor samtaler afholdes efter behov og ud fra jobcenterets vurdering af den enkelte borgers situation. Borgerne har også ret til samtaler, hvis de ønsker det, og de har pligt til at deltage i samtaler i hele ledighedsforløbet og kan blive sanktioneret, hvis de udebliver uden gyldig grund.

Dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere har derudover ret og pligt til at påbegynde et aktiveringstilbud senest efter seks måneders ledighed, mens uddannelseshjælpsmodtagere har ret og pligt til at påbegynde et aktiveringstilbud senest efter en måneds

ledighed og skal have aktiveringstilbud kontinuerligt med højst fire måneders mellemrum. Der er ikke centralt fastsatte krav til indsatser senest ved seks måneders ledighed for øvrige målgrupper, men kommunerne kan visitere til indsatser, som borgerne skal deltage i.

Det aktiveringstilbud, som kommunerne skal give senest ved seks måneders ledighed, kan være virksomhedspraktik, løntilskud, nytteindsats eller ordinær uddannelse. Tidligere har det også været muligt at give øvrig vejledning og opkvalificering, men det blev besluttet i *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* fra juni 2022, at det hverken kunne gives som ret og pligt tilbud eller som led i opgørelsen af kommunernes fokusmål (skærpet tilsyn). Det gælder dog ikke for uddannelseshjælpsmodtagere, som fortsat kan få øvrig vejledning og opkvalificering, som led i de tilbud de skal have.

Redskabsviften

Borgere har som udgangspunkt pligt til at tage imod og møde op til aktiveringstilbud og samtaler og kan blive sanktioneret ved udeblivelse uden gyldig grund. Nogle borgere er dog fritaget fra disse krav. Det er blandt andet borgere, som enten starter i job inden for seks uger, er omfattet af arbejdsdelingsordningen eller er på vej på pension eller i uddannelse. I dag kan kommunerne desuden fritage borgere fra at stå til rådighed for indsats i op til tre måneder ad gangen, hvis kommunen fx vurderer, at borgerens helbred forværres ved aktivering. I gennemsnit har over 42.000 personer årligt fået tre eller flere fritagelser i perioden 2017-2021.

Aktiveringstilbud kan gives hver for sig eller i kombination. Derudover kan aktiveringstilbud

¹Øvrige målgrupper omfatter revalidender, sygedagpengemodtagere, modtagere af ledighedsydelse, borgere i resourceforløb og borgere i jobafklaringsforløb.

kombineres med lønnede timer, hvor borgeren er ordinært ansat som lønmodtager og får løn ved siden af sin ydelse.

For både virksomhedspraktiker, løntilskudsansættelse og nytteindsatser der regler for, hvor mange borgere i støttet beskæftigelse en arbejdsgiver må have i forhold til antallet af ordinært ansatte². Derudover er der værneregler, som skal sikre, at der ikke er tale om ulovlig statsstøtte, fortrængning af ordinært ansatte eller konkurrenceforvridning.

Målgrupperne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats har forskellige rettigheder og pligter. Ikke alle aktiveringstilbud er en mulighed for alle målgrupper, ligesom konkrete tilbud kan være en rettighed for nogle målgrupper. Der er desuden en række undtagelser og regler baseret på blandt andet alder, uddannelsesbaggrund og visitation inden for de nuværende 13 målgrupper.

Der er fire overordnede aktiveringstilbud, som borgere kan pålægges at deltage i:

1. Virksomhedspraktik
2. Løntilskudsansættelse
3. Nytteindsats
4. Vejledning og opkvalificering, herunder ordinær uddannelse

Virksomhedspraktik skal så vidt muligt kombineres med eller efterfølges af lønnede timer. Under praktikken modtager borgeren fortsat ydelse, og der er ikke krav om forudgående ledighed. Borgere tæt på arbejdsmarkedet kan være i virksomhedspraktik i fire uger, mens borgere længere fra arbejdsmarkedet kan være i virksomhedspraktik 13 uger med mulighed for forlængelse.

Løntilskudsansættelse giver mulighed for at blive ansat i en tidsbegrænset periode på en arbejdsplads. Borgere modtager lønindkomst i stedet for ydelse, mens arbejdsgivere modtager et løntilskud pr. arbejdstime. Der kan også gives løntilskud til ansættelse af førtidspensioister uden tidsbegrænsning – tidligere kaldet skånejob.

Nytteindsats er samfundsnyttigt arbejde, hvor borgere indgår i et arbejdsfællesskab hos offentlige arbejdsgivere. Forløbet kan vare op til 13 uger, og borgerne modtager ydelse imens³. Kommunerne beslutter, hvad indholdet skal være. Det må dog kun være opgaver, der ellers ikke ville blive udført hos den offentlige arbejdsgiver, da ansættelsen ikke må erstatte ordinært ansatte medarbejdere.

Vejledning og opkvalificering er en samlet kategori for ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering. Der er som udgangspunkt ikke varighedsbegrænsninger for vejledning og opkvalificering, og borgeren modtager ydelse under indsatsen.

Ordinær uddannelse er uddannelse reguleret ved lov fx AMU-kurser, forberedende voksenundervisning, erhvervsuddannelser og videregående voksen- og efteruddannelse, som kan gives som led i beskæftigelsesindsatsen. Kommunerne betaler i udgangspunktet for uddannelsen og borgerne modtager ydelse under uddannelsen. Indenfor ordinær uddannelse er der desuden forskellige ordninger og puljer, som visse målgrupper har ret til at deltage i, og som er afgrænset via forskellige positivlister. Det omfatter fx voksenlæringeordningen og ret til seks ugers jobrettet uddannelse, *jf. boks 2.2*.

²Aftale om ny arbejdspligt fra 2023, der forventes indført 1. januar 2025, afskaffer kravet om et rimeligt forhold mellem personer i støttet beskæftigelse og antallet af ordinært ansatte ved etablering af nytteindsats.

³Aftale om ny arbejdspligt fra 2023, der forventes indført 1. januar 2025, afskaffer varighedsbegrænsningen for nytteindsats.

Øvrig vejledning og opkvalificering er en samlet kategori over forløb, der ikke er omfattet af betegnelsen ordinær uddannelse, som fx korte vejlednings- og afklaringsforløb, mestringsforløb, sikkerhedskurser m.v. hos private udbydere eller CV- og jobsøgningskurser.

Endelig er der indsatser, som skal understøtte overgangen til beskæftigelse. Indsatserne skal tilbydes borgerne, hvis de lever op til kriterierne herfor, mens borgerne selv kan vælge, om de vil tage imod indsatsen, jf. boks 2.3.

Boks 2.2. Uddannelsesordninger

Ret til læse-, skrive-, regne- og ordblinde-test og -kurser - Alle målgrupper bortset fra borgere i fleksjob har ret til en læse-, skrive- og regne- test, samt til et kursus, hvis testen viser behov herfor. Dagpengemodtagere under 25 år uden en ungdomsuddannelse, som er i målgruppen for et uddannelsespålæg, og uddannelseshjælpsmodtagere skal testes senest efter en måned.

Pulje til uddannelsesløft - Dagpengemodtagere, der er fyldt 30 år, og er ufaglærte eller faglærte med forældet uddannelse, kan få bevilget en hel eller dele af en erhvervsuddannelse. Jobparate kontanthjælpsmodtagere kan få bevilget et grundforløb på erhvervsuddannelser. Dagpengemodtagere får under uddannelsesløft en reduceret dagpengesats på 80 pct. af den maksimale dagpengesats (dog højest et beløb svarende til ens hidtidige dagpengesats), men med mulighed for at låne op til deres hidtidige dagpengesats. Kommunerne får under puljen 80 pct. refusion for udgifterne til uddannelserne.

Ret til uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge - Dagpengemodtagere over 30 år, som er ufaglærte eller faglærte med en forældet uddannelse har ret til at påbegynde en erhvervsuddannelse med 110 pct. dagpengesats, hvis uddannelsen fremgår af en landsdækkende positivliste. Under uddannelsen fritages borgeren fra pligten til at være aktivt jobsøgende og stå til rådighed for henvist arbejde efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., men skal fortsat stå til rådighed for samtaler og aktiveringstilbud. Kommunerne får 80 pct. refusion for udgifterne til uddannelserne.

Den regionale uddannelsespulje - Alle målgrupper undtagen borgere i fleksjob kan få bevilget korte erhvervsrettede kurser, som fremgår af en regional positivliste udarbejdet af de Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR). Via puljen kan kommunen ligeledes bevilge kurser til borgere, hvis det er en arbejdsgivererklæring om ansættelse. Her er det ikke et krav, at kurset optræder på de regionale positivlister. Kommunerne får 80 pct. refusion for udgifterne til kurserne.

Voksenlærlingeordningen - Ledige og beskæftigede har mulighed for at blive faglærte via voksenlærlingeordningen. En vokselev er en person over 25 år, som tager en erhvervsuddannelse. Under ordningen har virksomheder ret til tilskud til den løn, de betaler vokseleven i praktik- og oplæringsperioden. Virksomheder kan få tilskud til både faglærte og ufaglærte, som kommer fra ledighed, og til ufaglærte fra beskæftigelse. For beskæftigede skal uddannelsen være på en positivliste over uddannelser inden for områder med behov for arbejdskraft. For tilskud ved ansættelse af faglærte er der krav om seks måneders forudgående ledighed.

Ret til seks ugers jobrettet uddannelse - Dagpengemodtagere og modtagere af ledighedsydelse, som er enten ufaglærte, faglærte eller har en kort videregående uddannelse har ret til jobrettede kurser med en samlet varighed på op til seks uger. For dagpengemodtagerne er det a-kasserne, der formidler og bevilger kurserne. Borgere kan selv vælge, hvilke kurser de ønsker at deltage i, men det er et krav, at kurserne er målrettet områder med behov for arbejdskraft og optræder på den landsdækkende positivliste for ordningen.

Boks 2.3. Understøttende indsatser

Personer med handicap kan få handicapkompenserende ordninger til beskæftigelse eller virksomhedsrettet indsats. Derudover kan borgere få tilbud om mentorstøtte til at opnå eller fastholde et beskæftigelsesrettede forløb eller job. Kommunerne kan også som understøttende indsats give tilskud til hjælpemidler i øvrigt og dække visse udgifter i forbindelse med deltagelse i beskæftigelsesindsats, herunder udgifter til befordring.

Viden om effekter af beskæftigelsesindsatsen

På beskæftigelsesområdet udvikles løbende ny viden om indsatsernes virkninger gennem effektanalyser. Litteraturen peger på, at samtaler er et af de mest effektive redskaber

i beskæftigelsesindsatsen for borgere tæt på arbejdsmarkedet, *jf. boks 2.4 og bilag 9.*

Boks 2.4. Effekter af samtaler og aktive tilbud i beskæftigelsesindsatsen**Borgere tæt på arbejdsmarkedet**

Samtaler: Der er evidens for positive beskæftigelseseffekter af samtaler.

Ret- og pligttilbud: Der er evidens for positive beskæftigelseseffekter ved udsigt til ret- og pligttilbud som følge af positive motivationseffekter.

Virksomhedsrettede tilbud: Der er positive beskæftigelseseffekter af privat løntilskud, mens der som udgangspunkt ikke indregnes effekter af offentligt løntilskud, virksomhedspraktik og nytteindsats. I disse effektmål indgår både såkaldte fastholdelses- og programeffekter, det vil sige beskæftigelseseffekter af at deltage i indsatsen både under og efter deltagelse¹.

Ordinær uddannelse: Der indregnes i dag som udgangspunkt en negativ beskæftigelseseffekt af de uddannelsesindsatser, der ikke fører til en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det skyldes dominerende fastholdelseseffekter. Der kan i forbindelse med ordinær uddannelse, hvor ledige opkvalificeres til faglært, være positive effekter på længere sigt som følge af positive programeffekter. Der indregnes eksempelvis positive effekter for ledige i voksenlærlingeordningen og ret til uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge.

Øvrig vejledning og opkvalificering: Der er ikke klar evidens for positive effekter af øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb under ét. Øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb omfatter en bred gruppe af forskellige typer af indsatser fx jobsøgningskurser, særligt tilrettelagte forløb og mestringsforløb.

Borgere længere fra arbejdsmarkedet

Der er ikke klar evidens for beskæftigelseseffekter af samtaler og redskaber for borgere længere fra arbejdsmarkedet, på nær privat løntilskud, hvor der er positive effekter.

Anm.: Fastholdelseseffekten reducerer afgang fra ledighed under aktiveringsforløbet, fordi ledige typisk er mindre jobsøgende under aktivering, mens programeffekten består i, at aktivering forbedrer lediges kvalifikationer og dermed chancen for efterfølgende at overgå til beskæftigelse.

Udvikling i anvendelsen af forskellige indsatser

Udviklingen i brugen af de forskellige beskæftigelsesindsatser er blandt andet påvirket af antallet af borgere i de forskellige målgrupper samt reformer, der fx påvirker målgruppesammensætningen, redskabsviften, kommunernes incitamenter til at anvende konkrete indsatser m.v. I dette afsnit ses på udviklingen i de forskellige aktiveringstilbud og samtaler i perioden 2011-2023.

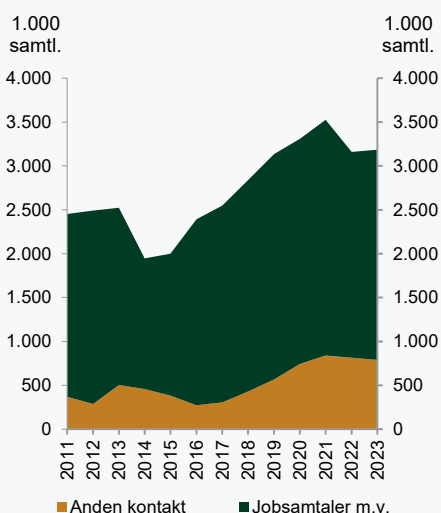
I perioden 2011-2023 har der været et mindre fald i antallet af borgere i målgruppen for aktiveringstilbud fra ca. 370.000 fuldtidspersoner i 2011 til ca. 300.000 fuldtidspersoner i 2023, *jf. kapitel 7. Økonomiske konsekvenser*. Det er særligt gruppen af borgere tæt på arbejdsmarkedet, der er blevet mindre, og det betyder, at borgere længere fra arbejdsmarkedet udgør en større del af den samlede målgruppe end tidligere. I perioden er antallet af afholdte

samtaler steget, mens antallet af gennemførte aktiveringstilbud er faldet. Der er således sket en mere intensiveret brug af samtaler som redskab i beskæftigelsesindsatsen.

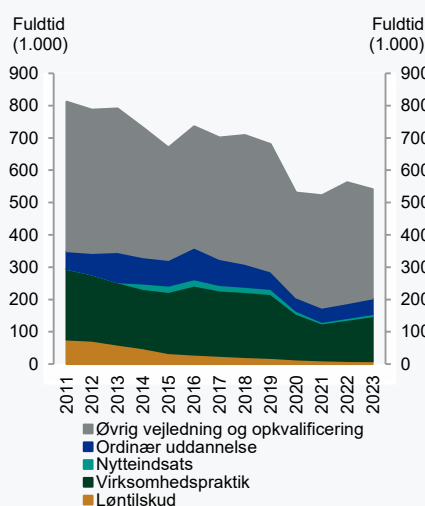
Antallet af registrerede jobsamtaler m.v. er i perioden 2011-2023 steget fra 2,1 mio. jobsamtaler m.v. i 2011 til 2,4 mio. jobsamtaler m.v. i 2023, inkl. samtaler i a-kasser, *jf. figur 2.4*. I perioden 2011-2023 er antallet af aktiveringstilbud til gengæld faldet med ca. 30 pct., *jf. figur 2.5*.

Den største reduktion er sket i brugen af løntilskud, som er faldet med knap 90 pct., mens brugen af øvrig vejledning og opkvalificering er faldet med knap 30 pct. Virksomhedspraktik og ordinær uddannelse er faldet med knap 40 pct. Dette afspejler ikke varigheden af tilbuddet, men alene hvor ofte tilbuddet gives. Øvrig vejledning og opkvalificering udgør således en svagt stigende andel af den samlede beskæftigelsesindsats.

Figur 2.4. Antal samtaler (2011-2023)



Figur 2.5. Antal aktive tilbud (2011-2023)



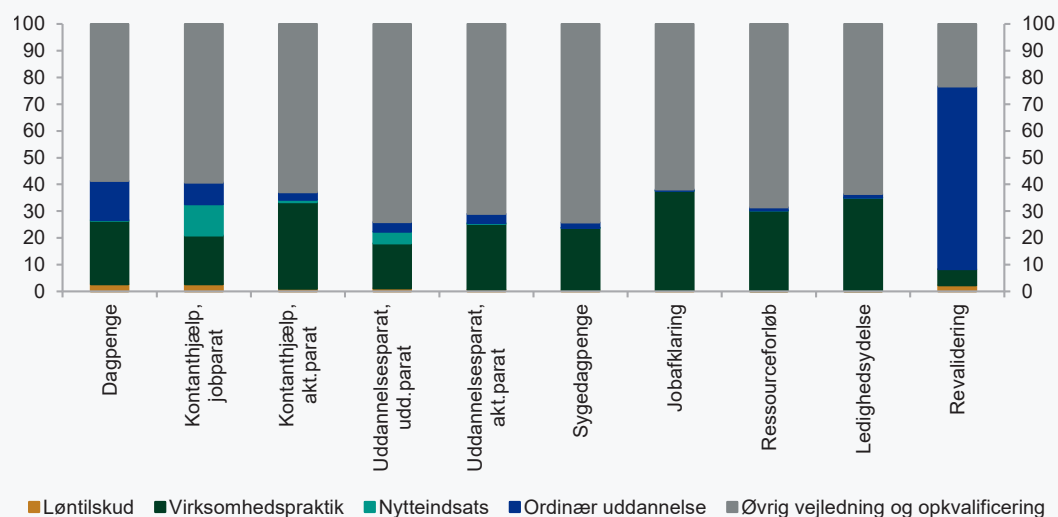
Anm.: Antal samtaler dækker over samtaler med alle målgrupper og borgere i jobcentre inkl. fleksjob, selvforsørgede m.v. Kilde: DFDG, Jobindsats.dk og egne beregninger.

⁴Antallet af fuldtidspersoner er ekskl. personer i fleksjob.

Aktiveringstilbuddene anvendes forskelligt på tværs af målgrupper. Øvrig vejledning og opkvalificering er dog det mest anvendte aktiveringstilbud på tværs af målgrupper, hvis

der ses bort fra revalideringsordningen, som primært består af ordinær uddannelse *jf. figur 2.6*.

Figur 2.6 Aktiveringstilbud fordelt på målgrupper, 2023



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

2.2 Udfordringer i den aktive indsats

Ekspertgruppen peger på fire udfordringer ved den nuværende sammensætning og administration af beskæftigelsesindsatsen, som er centrale i udformningen af anbefalingerne til en ny beskæftigelsesindsats:

- Mange særregler øger kompleksiteten og administrationen
- Borgere mangler indflydelse på eget forløb
- Proceskrav tager tid fra kerneopgaven
- Risiko for fastholdelse i uddannelsesindsatser

Mange særregler øger kompleksiteten og administrationen

Beskæftigelsesindsatsen indeholder en lang række særordninger, puljer, midlertidige ordninger, forsøg, m.v. Nogle målgrupper har ret til bestemte typer af aktiveringstilbud og indsatser, mens andre målgrupper har ret til andre. Derudover er flere af uddannelsesordningerne afgrænset af forskellige regionale og nationale positivlister, der viser, hvilke konkrete kurser og uddannelser sagsbehandlere kan bevilge til borgerne.

De mange forskellige regler, som varierer mellem målgrupper i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, er illustreret i figur 2.7. De forskellige særregler skyldes reformer og lovændringer, der har haft til hensigt at styrke indsatsen for bestemte målgrupper. Indførelsen af særlige indsatser for bestemte målgrupper har medført nye målgrupper og en tæt regulering af indsatsen. Det bidrager til en særdeles kompleks beskæftigelsesindsats, hvilket går ud over gennemsigtigheden og øger den administrative byrde for kommunerne og a-kasserne, som skal orientere sig i reglerne

og registrere, at de overholder dem.

Et serviceeftersyn af uddannelsesindsatsen viser, at særligt uddannelsesordninger på beskæftigelsesområdet er præget af kompleksitet og tung administration, som også kan gøre uddannelsesmulighederne i beskæftigelsessystemet svære at gennemskue for både borgere og sagsbehandlere (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021).

Sagsbehandlere oplever også, at kompleksiteten i lovgivningen på beskæftigelsesområdet indebærer, at de bruger meget tid på at orientere sig i reglerne og dokumentere, at de lever op til lovens mange krav. Den tid, som sagsbehandlerne bruger på dokumentation, ville have været brugt bedre sammen med borgerne. VIVE vurderer på baggrund af interviews, at kompleksiteten i beskæftigelsessystemet kan bidrage til at svække sagsbehandlerne's motivation og dermed påvirke deres præstationer (VIVE, 2017).

Figur 2.7. Målgruppespecifikke særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Fremtidens beskæftigelsesindsats	Bestemmelser i LAB med forskellige regler/særregler på tværs af målgrupper for ekspertgruppens anbefalinger													
	1. Uge under 18 år	2. Uge under 18 år	3. Uge under 18 år	4. Uge under 18 år	5. Uge under 18 år	6. Uge under 18 år	7. Uge under 18 år	8. Uge under 18 år	9. Uge under 18 år	10. Uge under 18 år	11. Uge under 18 år	12. Uge under 18 år	13. Uge under 18 år	14. Uge under 18 år
Tidspunkt for registrering af cv-oplysninger på Jobnet														
Lovens formål														
Særskilt enhed i kommunen, der varetager indsatsen over for unge														
Inddragelse af a-kassen i indsatsen														
Målgrupper i loven														
Opgørelse af tidsperioder for kontaktførelse og ret og pligt tilbud mv.														
Hvornår tidsperioden for kontaktførelse og ret og pligt tilbud mv. regnes fra														
Bistand til at finde job														
Pålægge at søge konkrete job														
Tilbyde information og vejledning om bl.a. muligheder for job														
Basal arbejdsgivere med rekruttering og formidling														
Bemyndigelse til at fastsætte regler om bistand til bl.a. jobsøgende og arbejdsgivere														
Skal tilmeldes som jobsøgende														
Være aktivt jobsøgende														
Dokumentation af jobsøgningsaktiviteter i joblog														
Registreres cv-oplysninger på Jobnet														
Angive jobmål ifm. registrering af cv-oplysninger														
A-kasse og jobcenter skal inden for 2 uger sikre, at cv-oplysninger er fyldesgerende														
Opdatere cv-oplysninger løbende														
Straks tilgængeliggørelse af cv-oplysninger på Jobnet ved gentilmelding														
Bistand og adgang til cv-oplysninger														
Målgrupper omfattet af kontaktførelse til jobsamtaler														
Tilbud om jobsamtale ifm. afslutning af børsen														
Formål med kontaktførelse														
Indhold i jobsamtaler skal have fokus på konkrete job/jobsøgning														
Uddannelsesspørgsmål														
Undtagelse fra uddannelsesspørgsmålet ved at give jobrettet indsats														
Antal jobsamtaler de første 6 måneder														
Krav om tidspunkt for første jobsamtale														
A-kassens deltagelse i jobsamtaler (fælles jobsamtaler)														
Jobsamtalens form														
Selvbooking af jobsamtaler														
Indkaldelse/selvbooking af fælles jobsamtaler														
A-kasse og jobcenter indkalder til første jobsamtale														
A-kasse og jobcenter kan indkalde til en jobsamtale med kort varsel/fratage retten til selvbooking														
Koordinerende sagsbehandler mhp. helhedsorienteret indsats														
Henvisning til anden aktør mhp. etablering af flekjob														
Jobsamtaler og indsats ifm. kontrolaktioner														
Formål med Min Plan														
Indhold i Min Plan														
Registrere aktiviteter, der stabiliserer/forbedrer social mv. tilstand i Min Plan														
Jobmålrets retnings														
Udarbejdelse af Min Plan ved første jobsamtale														
Opdatering og digital tilgængeliggørelse af Min Plan														
Rehabiliteringsplan forberedende del														
Rehabilitering af den forberedende del														
Rehabiliteringsplan indsats del														
6 ugers jobrettet uddannelse														
Varighed af 6 ugers jobrettet uddannelse														
Ret til 6 ugers jobrettet uddannelse på ny ved ny ledighed														
A-kassen træffer afgørelse om 6 ugers jobrettet uddannelse														
Tilbud kan gives ifm. særlige forhold														
Tilbudets formål														
Mulighed for fravigelse af rådighedsforsigtighedsloven ifm. deltagelse i tilbud														
Rådighedsafvejende tilbud, hvis tvivl om, hvorvidt personen står til rådighed														
Mulighed for at deltage i tilbud i udlændet														
Ophør af tilbud														
Virksomhedspraktik														
Ret til selvvalden virksomhedspraktik														
Formålet med virksomhedspraktik														
Varighed af virksomhedspraktik														
Mulighed for godtgørelse														
Forhold til de ansatte hos arbejdsgiver og konkurrenceforvridning														
Lentilskud														
Ret til selvvalden lentilskud														
Formålet med lentilskud														
Varighed af lentilskud														
Krav om forudgående periode på off. forsørgelse														
Løn og ansættelsesvilkår ved lentilskudsjob														
Arbejdssted ved offentlig lentilskudsjob														
Lønniveau ved offentlig lentilskudsjob														
Fastsættelse af lentilskuddet														
Nytteindsats														
Formål med nytteindsats														
Vejledning og opkvalificering, ordinær uddannelse														
Ret til læse-, skrive-, regne- og ordblindekursus														
Realkompetencevurdering hvis ingen erhvervskompetencegivende uddannelse														
Rekvalificering af erhvervskompetencegivende uddannelse som tilbud														
Ret til studie et, erhvervskompetencegivende uddannelse som tilbud i op til 6 måneder v. pålæg														
Pulje til uddannelsesløft														
Ordning med ret til uddannelsesløft														
Pligt til tilbud i hele ledighedsperioden for målgruppen for ret og pligt tilbud														
Ret og pligt til tilbud														
Tidspunkt for ret og pligttilbud														
Varigheden på ret og pligttilbud														
Kontinuerlig ret og pligt tilbud														
Mindre intensiv indsats														
Undtagelse til mindre intensiv indsats ved bl.a. misbrug														
Jobklaringsforløb														
Reksjob														
Revalidering														
Jobrotation														
Ret til at indgå som vikar i jobrotationsordningen														
Betingelser for voksenlærling														
Opkvalificering ifm. flekjob														
Varingspuljen														
Mentorstøtte														
Støtte til særlige udgifter ved deltagelse i tilbud (hjælpemidler)														
Befordringsgodtgørelse														
Ret til at få dækket faktiske udgifter til befordring pga. fx helbredsbeholdninger														
A-kassen træffer afgørelse og udbetaler befordringsgodtgørelse														
1.000 kr. til hel eller delvis godtgørelse til ansatte udgifter ved deltagelse i tilbud														
Jobcenter og a-kasse skal give hinanden og borger nødvendige oplysninger tdf. administration														
Jobcenter skal begrunde afslag på fælles indstilling om tilbud mv. over for a-kasse														
Refusion af driftsudgifter														
Særlig refusion af driftsudgifter vedr. visse udlændinge														
Klagerregler over afgørelser														
Klagerregler om arbejdsgivers beregning af lentilskud														

Anm.: Figur i fuld størrelse fremgår af bilag 8.a. Regler og særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (for ekspertgruppens anbefalinger).

Borgere mangler indflydelse på eget forløb

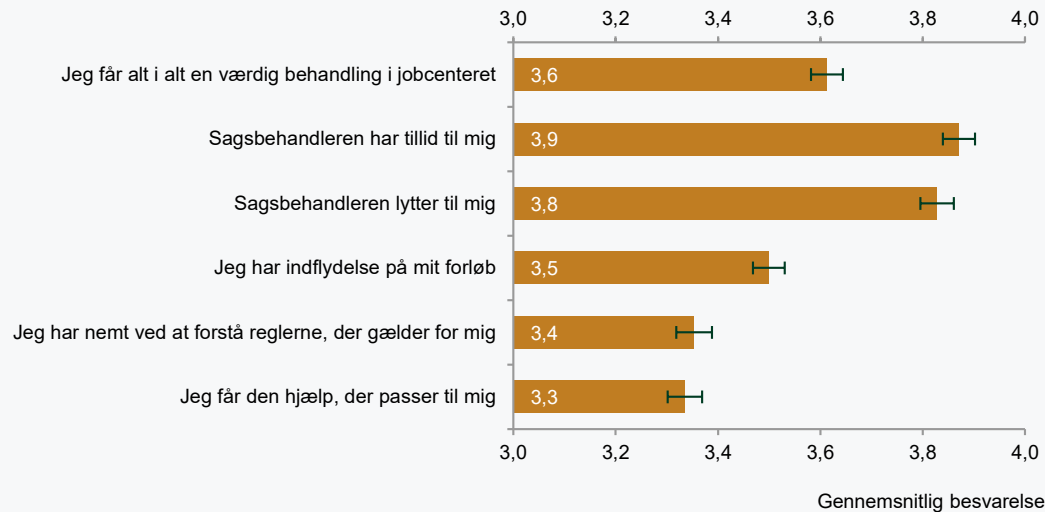
Næsten halvdelen af borgerne (45 pct.) oplever, at den indsats, de skal deltage i, er styret af regler frem for deres egne behov og situation. Kun hver sjette har en oplevelse af, at deres forløb i beskæftigelsessystemet primært er tilrettelagt ud fra deres egen situation. Derudover vurderer over 30 pct. af borgerne, at de ikke får den hjælp, der passer til dem, *jf. figur 2.8 og bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse*.

På baggrund af undersøgelsen er det ekspertgruppens vurdering, at de mange centralt fastsatte regler fordrer en "one size fits all" tilgang og ikke i tilstrækkelig grad muliggør, at sagsbehandlerne kan tilrettelægge en tilpas

individuel indsats med fokus på den enkeltes behov. Det understøttes af Pultz og Hansen (2024), som peger på, at de detaljerede krav og regler for den enkelte borger kan medføre en oplevelse af "at blive behandlet som en bold, der bliver kastet rundt", *jf. bilag 6. Værdighed i en beskæftigelseskontekst*.

Det kan potentielt hæmme den enkelte borgers motivation til at deltage i beskæftigelsesindsatsen og reducere sagsbehandlerne engagement til at tilrettelægge en indsats for på baggrund af deres beskæftigelsesfaglighed. Samtidig kan kravene hæmme beskæftigelsessystemets legitimitet, når borgere flere gange oplever, at indsatsen består af urimelige krav, som de ikke kan leve op til.

Figur 2.8. Borgeres oplevelse af mødet med sagsbehandler og system



Anm.: I tilfredshedsundersøgelsen er borgerne blevet spurgt til: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg oplever/oplevede, at..." for hver af de seks udsagn i figuren. Bevarelser er udeladt, hvis respondenterne har svaret ved ikke eller ikke har ønske at svare på minimum ét af spørgsmålene ovenfor. Skala for spørgsmålene er 1: Helt uenig; 5: Helt enig. Der er indsat barer i figuren, som angiver 95 pct. konfidensintervaller og dermed usikkerheden for de enkelte gennemsnit.

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

Proceskrav tager tid fra kerneopgaven

Kommunernes kerneopgave på beskæftigelsesområdet er at hjælpe borgere med at komme i beskæftigelse og uddannelse. De mange regler og proceskrav, der er fastsat i beskæftigelsesindsatsen, medfører en lang række administrative opgaver for kommunerne med at overholde kravene og dokumentere og registrere fx oplysninger og planer til borgerne, *jf. boks 2.5*. Derfor går der tid og ressourcer fra den egentlige kerneopgave med bedst muligt at hjælpe den enkelte borger i beskæftigelse. De mange regler i beskæftigelsesindsatsen stiller desuden store krav til it-understøttelse, organisering, revision og de lokale arbejdsgange i kommunerne.

Fokus på overholdelse og dokumentation af proceskrav risikerer at smitte af på sagsbehandlerne. Risikoen er således, at proceskrav også bliver styrende for sagsbehandlerne, frem for hvad der giver mening for den enkelte borger. Proceskravene understøtter på den måde fokus på at sikre og dokumentere, at en samtale med et specifikt indhold er holdt på et specifikt tidspunkt. Det kan med Kongsgaards (2024) ord medføre, at "der et fokus på at dokumentere det gode sagsbehandleren gør, frem for blot at gøre det godt", *jf. bilag 7. Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelsesindsatsen*.

Et eksempel på tung administration med omfattende dokumentation er de såkaldte rehabiliteringsteam, der behandler sager om blandt andet førtidspension og fleksjob. Forud for at sager kan forelægges rehabiliteringsteamet, skal sagsbehandlerne udarbejde rehabiliteringsplanens forberedende del, som indeholder omfattende dokumentation for borgerens situation. Ekspertgruppens analyse viser, at kommunerne for hver borger i gennemsnit bruger 10-20 timer før, under og efter et møde i rehabiliteringsteamet, *jf. figur 2.9*.

Risiko for fastholdelse i uddannelsesindsatser

Uddannelse i det ordinære uddannelsessystem og i beskæftigelsessystemet tjener til en vis grad forskellige formål. Hvor det ordinære uddannelsessystem og voksen- og efteruddannelsessystemet skal sikre befolkningens kompetencer bredt set, skal uddannelsesindsatsen i beskæftigelsessystemet først og fremmest understøtte, at ledige får fodfæste på arbejdsmarkedet igen.

Uddannelsesindsatsen indebærer en afvejning mellem, at indsatsen på den ene side kan indebære positive beskæftigelseseffekter på længere sigt, mens borgere på den anden side kan fastholdes i ledighed på kort sigt. Derudover er uddannelsesindsatser generelt mere omkostningstunge end de øvrige indsatser.

Boks 2.5. Analyse af jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udarbejdet en analyse af jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde som led i *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* (2022). Analysen viser, at sagsbehandlerne bruger meget tid på administration af reglerne på beskæftigelsesområdet. En kerneopgave, der kan synes relativt enkel som fx at sætte en virksomhedspraktik i gang, kræver, at sagsbehandlerne skal forholde sig til en betydelig mængde regler, der potentielt finder anvendelse. De forskellige regler finder anvendelse i forskellige situationer og kræver, at sagsbehandlerne skal vurdere, om reglen i den givne samtale eller igangsættelse af tilbud, er relevant. Det betyder, at selvom den enkelte regel kan være nem at administrere, skaber mængden af regler, en betydelig registreringsbyrde.

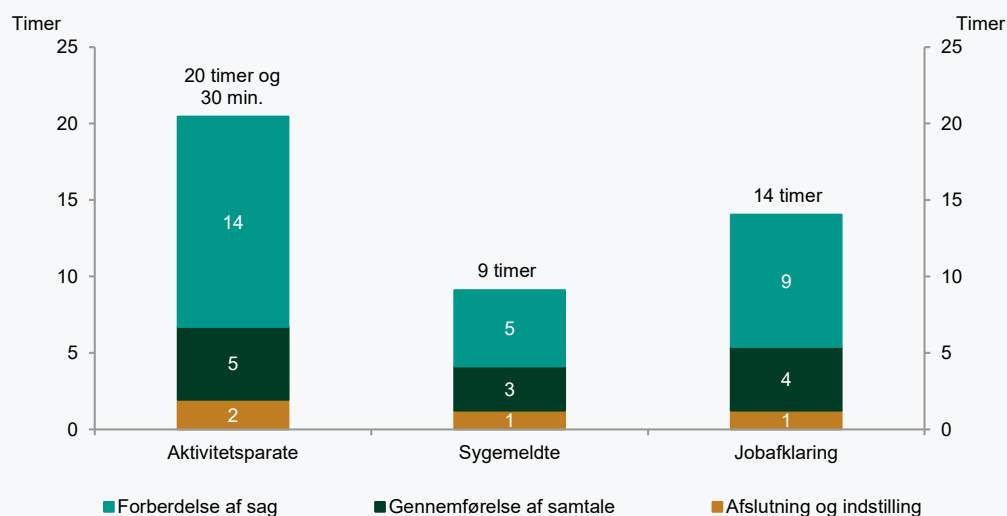
De positive programeffekter af uddannelse skyldes blandt andet, at uddannelse kan forbedre lediges kvalifikationer og dermed chancen for at komme i beskæftigelse. Det gælder fx i situationer, hvor ledige opkvalificeres fra ufaglært til faglært niveau, fx ved deltagelse i voksenlærlingeordningen for ledige. Fastholdelseeffekterne opstår fx ved, at ledige i mindre omfang søger job, imens de er i uddannelse, og derfor ikke i samme grad kommer i beskæftigelse.

Den naturlige afgang fra ledighed til beskæftigelse er typisk højest tidligt i ledighedsforløbet, hvorfor der i den tidlige periode er en større risiko for fastholdelse og for, at korttidsledighed bliver til langtidsledighed.

Der er fx indikationer på fastholdelse for ledige, der bruger retten til seks ugers jobrettet uddannelse, som de opnår ret til efter fem ugers ledighed (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021; Finansministeriet, 2018). Det tilsiger en selektiv anvendelse af uddannelse i starten af ledighedsforløbet.

Dertil kan der være situationer, hvor uddannelsesordninger i beskæftigelsesindsatsen også tilbydes borgere, der allerede er i beskæftigelse, hvorfor en eventuel programeffekt skal være tilsvarende større for at opveje den periode, hvor borgeren tages ud af arbejdsmarkedet, mens uddannelsen pågår. Det gælder fx voksenlærlingeordningen for beskæftigede.

Figur 2.9. Kommunernes tidsforbrug på rehabiliteringsteam



Kilde: Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre.

2.3 Anbefalinger til individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe og forenkle en række proceskrav til indsatsen samt en lang liste af særregler og ordninger. Dette skal bidrage til en grundlæggende frisættelse og forenkling af beskæftigelsesindsatsen, så kommuner og sagsbehandlere får langt større

frihed til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen med fokus på den enkelte borgers individuelle behov og vilkår. Konkret har ekspertgruppen 15 anbefalinger til ændringer af beskæftigelsesindsatsen, *jf. boks 2.6*.

Boks 2.6. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne

Anbefaling

Friere rammer til at tilrettelægge indsatsen

- 2.1. Nye kontaktforløb med færre proceskrav
- 2.2. Mere fleksible rammer for indsatsen
- 2.3. Fremdriftsgaranti for borgere længere fra arbejdsmarkedet
- 2.4. Bedre mulighed for pause fra beskæftigelsesindsatsen
- 2.5. Fri organisering af den tværfaglige indsats
- 2.6. Ensartet sundhedsfaglig rådgivning
- 2.7. Færre særordninger for afgrænsede målgrupper

Mere værdig indsats for sygemeldte

- 2.8. Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af beskæftigelsesindsatsen
- 2.9. Bedre mulighed for digital indsats for sygemeldte

Massiv regelforenkling

- 2.10. Afskaffelse af særregler
- 2.11. Harmonisering af regler

Målretning og forenkling af uddannelsesindsatsen

- 2.12. Uddannelse til faglært niveau
- 2.13. Målretning og forenkling af kurser
- 2.14. Forenkling af den statslige rolle

Styrket beskæftigelsesfaglighed

- 2.15. Opkvalificering af sagsbehandlere

Friere rammer til at tilrettelægge indsatsen

For at give frihed til, at kommunerne i højere grad kan tilrettelægge en individuel indsats med indflydelse fra borgerne, anbefaler ekspertgruppen, at der skrues ned for de specifikke krav til indsatsen, herunder til organiseringen af den tværfaglige indsats.

2.1 Nye kontaktforløb med færre proceskrav

Ekspertgruppen anbefaler et kontaktforløb med langt større fleksibilitet og færre lovfastsatte proceskrav til, hvor mange samtaler og indsatser kommunerne skal give og hvornår. Både borgere tæt på arbejdsmarkedet og længere fra arbejdsmarkedet har gavn af en beskæftigelsesindsats, og intentionen er således ikke, at borgere skal gå passive uden kontakt til beskæftigelsessystemet. Det er tværtimod intentionen, når der skrues ned for lovkravene, at sagsbehandlerne i dialog med borgerne skal tilrettelægge den mest effektive indsats med fokus på den enkeltes behov og ønsker.

Især for borgere længere fra arbejdsmarkedet skal der være mere plads til at tilrettelægge en individuel indsats med et helhedsorienteret fokus på den enkeltes samlede situation. Kravene til indsats for disse borgere lempes derfor markant, og der indføres en årlig fremdriftsgaranti, hvor sagsbehandlerne skal følge op på borgernes sag, og der lægges en plan for indsatsen med fokus på fremdrift mod lønnede timer eller uddannelse, *jf. anbefaling 2.3*.

Ekspertgruppen lægger op til tre grundlæggende indsatsforløb: jobhjælpsindsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet, dagpenge og jobsøgningsindsats for borgere tæt på arbejdsmarkedet og sygedagpengeindsats for sygemeldte borgere, *jf. figur 2.10*.

Ekspertgruppen anbefaler, at det eksisterende krav om, at borgere længere fra arbejdsmarkedet og sygedagpengemodtagere skal have mindst fire samtaler inden for det første

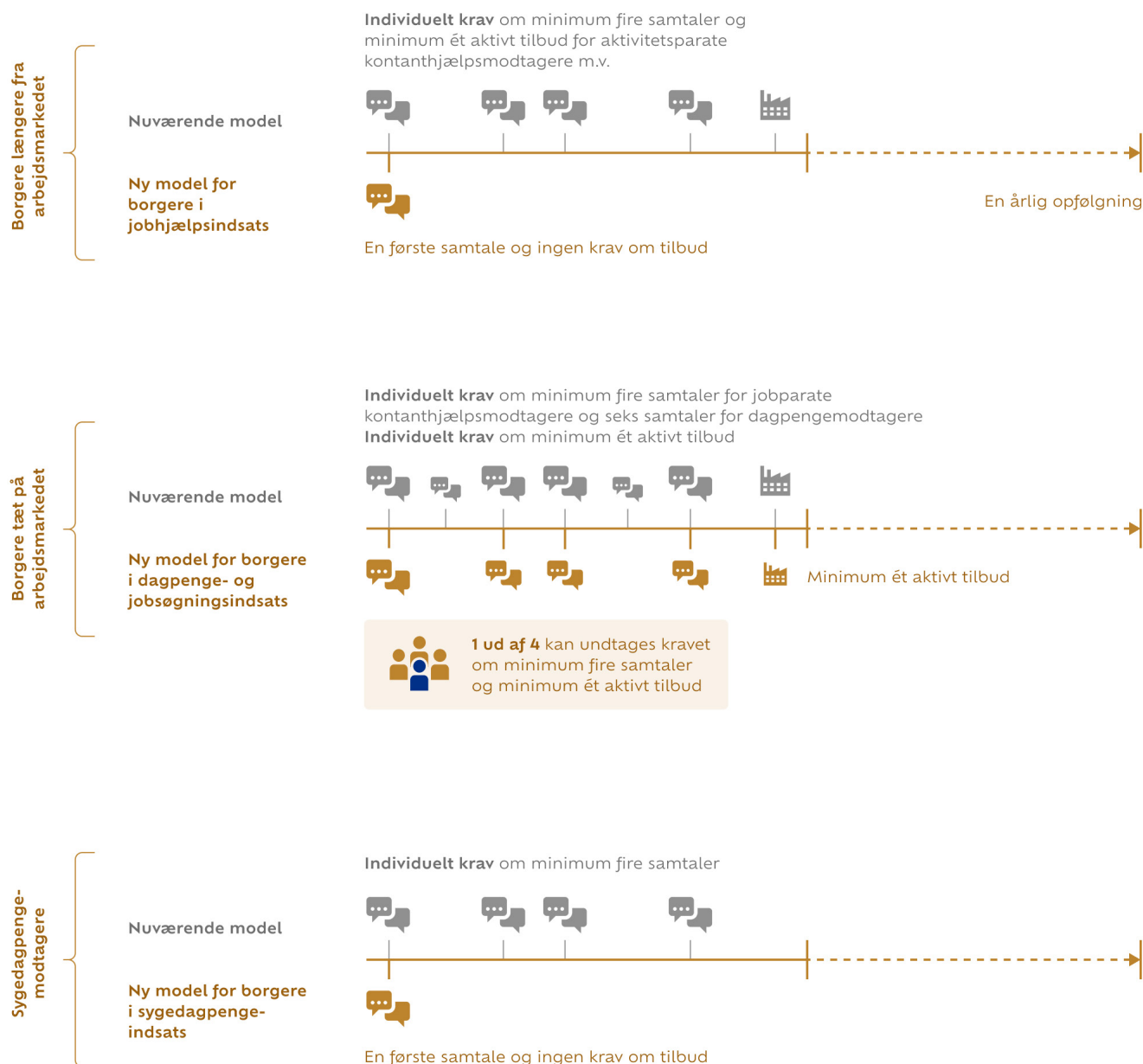
halve år, reduceres til et krav om én samtale. I den forbindelse anbefaler ekspertgruppen desuden at afskaffe kravet om, at borgere skal have et nyt kontaktforløb ved skift fra en ydelse til en anden. Sagsbehandlerne skal i stedet i den enkelte situation vurdere behovet for samtaler i forbindelse med skift mellem ydelser. Samtidig anbefaler ekspertgruppen at afskaffe kravet om et aktiveringstilbud senest efter seks måneder.

Det giver sagsbehandlerne langt større mulighed for faglige og individuelle skøn, når indsatsen ikke i samme grad er defineret fra centralt hold. Selvom minimumskravene sænkes markant for nogle borgere og helt afskaffes for andre, skal borgere stadig – efter behov understøttes i at komme i beskæftigelse, og borgere kan altid kræve at få en samtale og ønske at få et aktiveringstilbud.

Der er solid empirisk evidens for, at en tidlig intensiv indsats bidrager til, at borgere tæt på arbejdsmarkedet kommer hurtigere i beskæftigelse. Tydelige krav til samtaler og indsats bidrager samtidig til at skabe forudsigelighed for de borgere, der møder beskæftigelsessystemet for første gang. Ekspertgruppen vil derfor fastholde et standardiseret kontaktforløb for borgere tæt på arbejdsmarkedet, men lempe på kravene til antal samtaler for dagpengemodtagere.

For borgere tæt på arbejdsmarkedet harmoniseres antallet af lovpligtige samtaler. Dagpengemodtagere skal have de første to samtaler i a-kasserne i de første tre måneder af ledighedsforløbet. Både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i jobsøgningsindsats skal fortsat have et aktiveringstilbud senest efter seks måneders ledighed. Ekspertgruppen anbefaler desuden, at kommunerne igen kan give øvrig vejledning og opkvalificering som led i kravet om et aktiveringstilbud inden for de første seks måneder. Sagsbehandlerne skal selv kunne vurdere, hvordan de bedst hjælper

Figur 2.10. Ny model for krav til indsatsen de første 6 måneder



Anm.: Borgere tæt på arbejdsmarkedet er indsatsgrupperne dagpengeindsats og jobsøgningsindsats. Borgere længere fra arbejdsmarkedet er indsatsgruppen jobhjælpsindsats.

den enkelte borger i beskæftigelse. Ved at give dem adgang til en bredere vifte af aktiverings-tilbud understøttes sagsbehandlerens faglige skøn og muligheden for at tilrettelægge en individuel indsats for den enkelte borger.

På samme måde skal sagsbehandlerne i højere grad selv kunne vurdere, hvornår det er relevant for den enkelte borger at gennemføre en læse- skrive- og regnetest. Ekspertgruppen

anbefaler derfor, at den obligatoriske test for uddannelseshjælpsmodtagere afskaffes. Borgere, som ønsker en test af deres basale færdigheder, kan altid få det.

2.2. Mere fleksible rammer for indsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at kommuner og a-kasser får mere fleksibilitet til at give nogle borgere færre samtaler og indsatser end andre. Det skal således være muligt for

a-kasserne og kommunerne at undtage op til én ud af fire borgere tæt på arbejdsmarkedet fra krav om samtaler og aktiveringstilbud de første seks måneder. I dag er lovkravene individuelle. Det vil sige, at alle som udgangspunkt skal have alle lovpligtige samtaler og minimum ét aktiveringstilbud.

De mere fleksible rammer giver kommunerne og a-kasserne mere frihed til at undlade at give samtaler og aktiveringstilbud til borgere, som de vurderer kan finde beskæftigelse på egen hånd.

2.3. Fremdriftsgaranti for borgere længere fra arbejdsmarkedet

Ekspertgruppen anbefaler, at kontanthjælpsmodtagere i jobhjælp uanset alder omfattes af en årlig opfølgning på deres fremdrift. Det medfører, at afklaringsretten fra *Aftale om et nyt kontanthjælpssystem* fra 2023 erstattes af en ny udvidet og årlig fremdriftsgaranti.

Ved den årlige opfølgning skal der foretages en vurdering af, om den nuværende indsats er i overensstemmelse med borgernes mål, ønsker og behov, og om borgerne er på den rette ydelse. Sagsbehandlerne skal i den forbindelse også tage stilling til, om der er risiko for forværring af arbejdsevnen, og hvorvidt der er behov for en tværfaglig indsats.

Fremdriftsgarantien skal understøtte retssikkerheden for borgere længere fra arbejdsmarkedet ved, at de som minimum én gang om året får gennemgået deres sag og får lagt en plan. Det er intentionen, at den større frihed til at tilrettelægge en individuel indsats skal understøtte, at sagsbehandlerne kan tilrettelægge en mere værdig indsats for borgerne. Men en værdig indsats er ikke ensbetydende med passivitet, og selvom borgere ikke har ret til indsats, kan de altid anmode om det, fx som led i den årlige opfølgning. Tilsvarende kan kommunerne stille krav til borgerne om deltagelse i tilbud, som sagsbehandleren vurderer

vil øge borgerens sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Med anbefalingerne om at afskaffe ressourceforløb og revalideringsordningen, *jf. kapitel 1. Få målgrupper og særregler*, skal borgere med problemer ud over ledighed i højere grad have en tværfaglig og helhedsorienteret indsats i kontanthjælpssystemet. For at understøtte dette, er der brug for at reducere graden af den "one size fits all"-tilgang, som de mange centralt fastsatte krav medfører. Derved bliver rummet til sagsbehandlernes faglighed større, og sagsbehandlere kan i højere grad sammen med borgerne tilrettelægge en individuel indsats. Når kommunerne sættes fri i forhold til, hvilke samtaler og indsatser de skal give til borgere længere fra arbejdsmarkedet, skal der dog fortsat være sikkerhed for, at borgerne får den rette hjælp til at komme i beskæftigelse. Det understøtter den årlige opfølgning.

2.4. Bedre mulighed for pause fra beskæftigelsesindsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får bedre mulighed for at kunne fritage borgere fra at stå til rådighed for beskæftigelsesindsatsen, hvis de vurderer, at borgerne er særligt udsatte, fx i tilfælde med svære psykiske lidelser eller misbrug. Ekspertgruppen anbefaler, at kommunernes fritagelsesmuligheder udvides fra op til tre måneder til op til seks måneder ad gangen. Det vurderes, at en udvidet fritagelsesmulighed vil lempe administrationen for sagsbehandlerne.

2.5. Fri organisering af den tværfaglige indsats

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får frihed til at organisere den tværfaglige indsats for borgere, der har sager i forskellige forvaltninger. Det indebærer en afskaffelse af kravet om, at kommunerne skal etablere tværfaglige rehabiliteringsteam. Afskaffelsen betyder, at det ikke længere vil være et krav om, at

borgere i målgruppen for førtidspension og fleksjob skal have deres sag behandlet i rehabiliteringsteamet med henblik på, at teamet skal afgive indstilling.

Da ekspertgruppen lægger op til at afskaffe både jobafklaringsforløb og ressourceforløb, *jf. kapitel 1. Få målgrupper og særregler*, er der fremover betydeligt færre borgere, der skal have deres sag behandlet i det tværfaglige rehabiliteringsteam. Da rehabiliteringsteamet samtidig er en administrativ tung konstruktion, som begrænser kommunernes mulighed for at tilrettelægge indsatsen på en fleksibel måde, anbefaler ekspertgruppen at afskaffe kravet om rehabiliteringsteam.

Der skal fortsat ske en tværfaglig koordination for borgere, der har sager i forskellige forvaltninger. Den enkelte kommune får dog frihed til selv at koordinere på tværs af forvaltninger, herunder vurdere, hvilke fagligheder der skal inddrages i den konkrete sag, og hvornår det skal ske.

2.6. Ensartet sundhedsfaglig rådgivning og vurdering

Ekspertgruppen anbefaler, at sundhedsfaglig rådgivning fra klinisk funktion fortsat skal inddrages i sager, hvor borgere vurderes i målgruppen for fleksjob eller førtidspension. Kommunerne skal desuden anvende klinisk funktion, hvis de har behov for sundhedsfaglig rådgivning og vurdering i sager, der har nået tidspunktet for den årlige opfølgning i forbindelse med fremdriftsgarantien. Den sundhedsfaglige rådgivning fra klinisk funktion skal tilrettelægges, så borgerne fortsat får mulighed for at komme med deres perspektiver på egen sag. Anbefalingen skal understøtte en ensartet praksis på tværs af kommuner i forhold til tilkendelse af fleksjob og førtidspension samt sikre, at sundhedsfaglig rådgivning og vurdering er af høj og ensartet kvalitet i sager, der omfatter nogle af de mest udsatte borgere i beskæftigelsessystemet.

Ekspertgruppen lægger samtidig op til, at der skabes større fleksibilitet i inddragelse af klinisk funktion. Det kan ske ved, at rådgivningen af kommunerne i større omfang kan ske digitalt, ligesom det kan afsøges, om de kliniske funktioner med fordel kan centraliseres på tværs af regioner. Det vil skulle ske i samarbejde med regionerne.

2.7. Færre særordninger for afgrænsede målgrupper

Ekspertgruppen anbefaler at reducere antallet af særordninger i beskæftigelsesindsatsen og forenkle reglerne i beskæftigelseslovgivningen. I den forbindelse anbefales det at afskaffe to særordninger, som bliver brugt i begrænset omfang, men som giver administration i kommunerne.

Den ene særordning er seniorjobordningen, som er målrettet en begrænset målgruppe af ledige seniorer, der – hvis de opfylder kriterierne, herunder indbetaler til efterlønssordningen – har ret til et seniorjob i bopælskommunen til overenskomstmæssig løn. Der var 500 personer i seniorjob i februar 2024, og antallet af personer i seniorjob forventes at falde i takt med den dalende tilslutning til efterlønssordningen. Seniorjobordningen risikerer at fastholde de ledige i støttet beskæftigelse og offentlig forsørgelse, hvorfor ekspertgruppen anbefaler, at den afskaffes. Afskaffelse af seniorjobordningen fratager ikke nogen retten til efterløn. Det sikres af en særregel gældende for borgere, der er fyldt 50 år og har opbrugt deres dagpengeret. Disse borgere har fortsat mulighed for at overgå til efterløn, hvis de opfylder betingelserne for efterløn.

Den anden særordning er jobrotationsordningen, som ligeledes har haft en faldende aktivitet, og i dag kun bliver brugt i begrænset omfang. Jobrotationsordningen er en administrativ tung ordning, og effekterne af ordningen er samtidig usikre.

En afskaffelse af disse ordninger vil kunne ske ved en gradvis udfasning, der giver mulighed for, at borgere, der allerede er i ordningerne, kan forsætte.

Mere værdig indsats til sygemeldte

Mange sygemeldte har relativt korte forløb, hvor borgeren efter en afgrænset sygdomsperiode kan vende tilbage til sin arbejdsplads eller igen stille sig til rådighed for arbejdsmarkedet. Der er derfor et betydeligt potentiale i at skabe rammer for en mere fleksibel opfølgning og indsats for sygemeldte. Det kan samtidig bidrage til, at sygemeldte i højere grad oplever at få en værdig behandling i beskæftigelsessystemet.

2.8. Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af beskæftigelsesindsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får større frihed til at tilrettelægge opfølgningen for sygemeldte fra beskæftigelse. Der skal ikke være et centralt fastsat krav til, at sygemeldte skal deltage i samtaler og indsats, hvis vedkommende har et job at vende tilbage til, samt hvis både den sygemeldte og arbejdsgiver forventer, at det kan ske inden for 26 uger. Kommunerne er ansvarlige for at vurdere de sygemeldtes uarbejdsdygtighed, fx via lægeattester m.v. og kan fortsat stille krav om yderligere dokumentation af sygdomsforløbet og indkalde sygemeldte til samtale, hvis det vurderes nødvendigt for at kunne vurdere uarbejdsdygtigheden.

Den nye tilgang for sygedagpengemodtagere fra beskæftigelse kræver større involvering af arbejdsgiverne i vurderingen af behov for opfølgning og hjælp til fastholdelse. Derfor skal både sygemeldte og arbejdsgiverne i starten af sygdomsforløbet samt løbende tilkendegive, om der er behov for opfølgning fra kommunen i sager, der forventes afsluttet inden for 26 uger. Hvis sygemeldte og arbejdsgivere ikke er enige om behovet, skal den

sygemeldte indgå i kommunens opfølgning. Ekspertgruppen anbefaler samtidig at afsøge mulighederne for at udvikle en digital løsning, der kan understøtte arbejdsgiverne i at fastholde sygemeldte medarbejdere.

2.9. Bedre mulighed for digital indsats for sygemeldte

Ekspertgruppen anbefaler at udvide muligheden for, at den første samtale kan ske digitalt eller telefonisk til at omfatte alle sygemeldte. Muligheden gælder i dag kun for sygemeldte fra beskæftigelse. Fremover vil sygemeldte fra ledighed, fleksjob samt sygemeldte selvstændige også kunne modtage en ren digital indsats fra kommunen. Det giver kommunerne en større fleksibilitet og betyder, at sygemeldte ikke nødvendigvis skal møde fysisk op i den kommunale beskæftigelsesforvaltning. Sagsbehandlere kan i stedet gennemføre opfølgningen digitalt eller telefonisk for alle sygemeldte.

Massiv regelforenkling

Ekspertgruppens anbefalinger om færre målgrupper, afskaffelse af ordninger, proceskrav m.v. indebærer en markant forenkling af reglerne for beskæftigelsesindsatsen samlet set. Ekspertgruppen har derudover foretaget en grundig gennemgang af samtlige regler i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. På baggrund af gennemgangen anbefaler ekspertgruppen en omfattende harmonisering af unødigt komplekse regler på tværs af målgrupper og at afskaffe særregler med henblik på at forenkle beskæftigelsesindsatsen.

Selvom mange af reglerne er velmenende, er det ekspertgruppens vurdering, at summen af reglerne ofte står i vejen for, at sagsbehandlere kan levere en effektiv beskæftigelsesindsats, mens en forenkling kan frigive tid til at hjælpe borgerne frem for tid brugt på administration. Boks 2.7 viser mængden af regler, der falder bort med ekspertgruppens samlede

anbefalinger. Der kan læses mere om ekspertgruppens anbefalinger til harmonisering og afskaffelse af særregler i bilag 8. Anbefalinger til afskaffelse og harmonisering af regler og særregler.

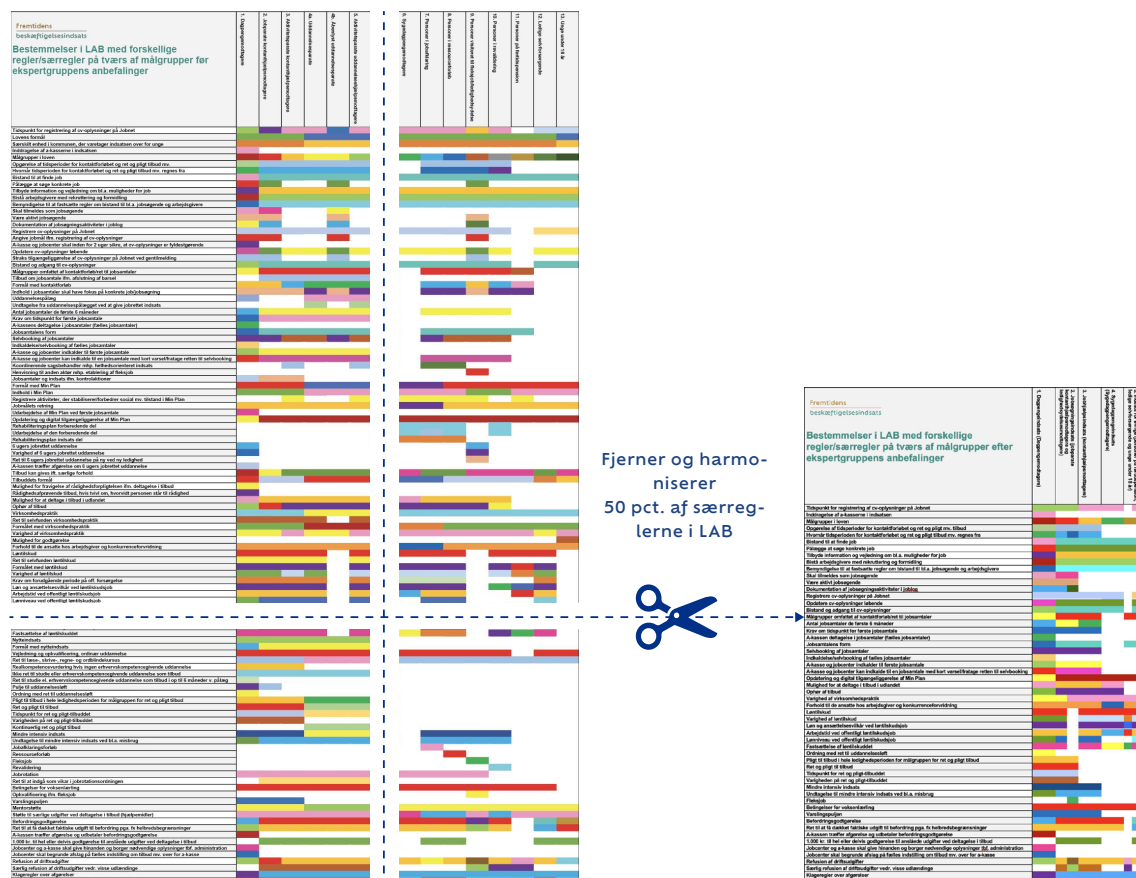
2.10. Afskaffelse af særregler

Ekspertgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at afskaffe en lang række særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, som gør lovgivningen unødigt kompleks. Det vil sammen med ekspertgruppens øvrige anbefalinger om færre målgrupper og ordninger halvere antallet af særregler. Det vil medføre en kortere, enklere og mere overskuelig lovgivning for sagsbehandlere og borgere. Ekspertgruppen vurderer, at det i sig selv vil være en administrativ lettelse for kommu-

nerne og i særdeleshed for sagsbehandlerne, som skal bruge mindre tid på at orientere sig i lovgivningen. Samtidig vil halveringen af særregler give sagsbehandlerne større frihed til at tilrettelægge indsatsen.

Ekspertgruppens anbefalinger resulterer samlet set i en lovgivning, som i højere grad end i dag sætter de overordnede rammer for beskæftigelsesindsatsen. Det kommer fx til udtryk ved ekspertgruppens anbefalinger om færre målgruppeafhængige formålsbestemmelser, herunder i forhold til de enkelte aktiveringstilbud og kontaktførelse. I den forbindelse lægges op til at indføre en generel og bred formålsbestemmelse om, at beskæftigelsesindsatsen skal hjælpe borgere tættere på beskæftigelse og uddannelse samt varig

Boks 2.7. Markant forenkling i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats



tilknytning til arbejdsmarkedet på tværs af alle målgrupper. En bred formålsbestemmelse frem for målgruppeafhængige formålsbestemmelser skal give kommuner og a-kasser øget frihed til at tilrettelægge indsatsen.

Eksempler på særregler, som ekspertgruppen anbefaler at afskaffe, fremgår af boks 2.8. En uddybet beskrivelse fremgår af bilag 8. Anbefalinger til afskaffelse og harmonisering af regler og særregler).

2.11. Harmonisering af regler

Der er i dag en lang række regler, som er forskellige mellem målgrupper. Ekspertgruppen anbefaler at harmonisere de regler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsatsen, hvor der ikke er en begrundelse for, at de skal være forskellige

mellem målgrupper., jf. boks 2.9. Det bidrager til en markant forenkling af reglerne og mindsker kompleksiteten.

Boks 2.8. Eksempler på særregler, der foreslås afskaffes

- *Job-mål i forbindelse med CV-oplysninger:* Krav om at borgere skal registrere mindst et "jobmål" i forbindelse med deres CV-oplysninger afskaffes.
- *Ret til koordinerende sagsbehandler:* Ret til koordinerende sagsbehandler afskaffes for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere m.v. Kommunen er fortsat forpligtet til at sikre koordination i det omfang, det er nødvendigt.
- *Straks tilgængeliggørelse af CV-oplysninger på Jobnet:* Særreglen om, at CV-oplysninger straks skal gøres tilgængelige på Jobnet, hvis dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og ledighedsydelsesmodtagere efter afmelding på ny tilmelder sig som jobsøgende afskaffes.
- *Intensiv indsats ved kontrolaktioner:* Særkravene om den intensive indsats for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i forbindelse med kontrolaktioner afskaffes. A-kassen og kommunen kan fortsat give en intensiv indsats, men det vil være op til a-kassen og kommunerne selv at vurdere omfanget af indsatsen.
- *Ret til selvfunden løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik:* Særreglerne for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere om ret til selvfunden virksomhedspraktik og løntilskudsansættelse afskaffes, så der ikke længere er ret til virksomhedspraktik og løntilskud. Den enkelte ledige kan fortsat finde en arbejdsgiver, som gerne vil have vedkommende i virksomhedspraktik eller i en løntilskudsansættelse, men vedkommende har ikke længere ret til at få det bevilget af kommunen. Det vil fremover være kommunen, som vurderer, om de vil bevilge virksomhedspraktikken eller løntilskudsansættelsen.

Boks 2.9. Eksempler på regler, der harmoniseres helt eller delvist på tværs af målgrupper

- *CV-oplysninger:* Dagpengemodtagere og indsatsgruppen jobsøgningsindsats skal registrere deres CV-oplysninger senest efter 2 uger, frem for som i dag efter senest hhv. 2 og 3 uger.
- *Tidspunktet for første samtale:* Dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og ledighedsydelsesmodtagere skal have første samtale inden for 2 uger, frem for på forskellige tidspunkter i dag.
- *Indhold i kontaktforløbet:* Der fastsættes en overordnet bestemmelse om indhold i samtaler for alle målgrupper, fremfor forskelligt indhold afhængig af målgruppe.
- *Formål med "Min plan":* Formålet med »Min Plan« harmoniseres på tværs af målgrupper, så der er et overordnet formål med »Min Plan«, frem for forskellige formål afhængig af målgruppe.
- *Løntilskudsansættelse:* Ekspertgruppen lægger op til at harmonisere formålsbestemmelsen for løn-tilskud og forudgående ledighed.
- *Nytteindsats:* Ekspertgruppen anbefaler at fjerne målgruppespecifikke begrænsninger på brugen af nytteindsats, så dagpengemodtagere kan komme i nytteindsats, uden at det skal være som led i rådighedsafprøvning, og at borgere længere fra arbejdsmarkedet kan komme i nytteindsats, hvis det vurderes at give mening.

Derudover anbefaler ekspertgruppen, at der foretages en gennemgang af reglerne om befordringsgodtgørelse med henblik på at forenkle de unødigt komplekse regler.

Ligeledes anbefaler ekspertgruppen, at der ses på potentiale for at forenkle reglerne i dagpengelovgivningen, der – ligesom lov om en aktiv beskæftigelsesindsats - vurderes at indeholde en meget høj grad af kompleksitet.

Målretning og forenkling af uddannelsesindsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at uddannelsesindsatsen i højere grad målrettes mod ledige med svagere arbejdsmarkedstilknnytning og kortere uddannelse end i dag, hvor uddannelsesrettigheder i beskæftigelsesindsatsen også er rettet mod korttidsledige, beskæftigede og personer med videregående uddannelse, jf. figur 2.11.

2.12. Uddannelse til faglært niveau

Ekspertgruppen anbefaler at udvide og målrette udvalgte uddannelsesordninger, så de i endnu højere grad bidrager til at opkvalificere borgere med størst behov for nye kompeten-

cer. Derfor lægges der op til, at målgruppen for både voksenlærlingeordningen og ret til uddannelsesløft med 110 pct. dagpenge udvides til også at inkludere faglærte med helbredsmæssige udfordringer, som står i vejen for, at de kan bruge deres uddannelse. Det skal blandt andet understøtte, at målgruppen for revalideringsordningen har alternative muligheder for omskoling.

I den forbindelse anbefaler ekspertgruppen at afskaffe pulje til uddannelsesløft. Puljen har været tung at administrere for kommunerne, og der har været et betydeligt lavere forbrug end forventet, siden ret til uddannelsesløft på 110 pct. dagpengesats blev indført.

Ekspertgruppen anbefaler desuden, at tilskudet til virksomheder øges fra 45 kr. pr. time til 50 kr. pr. time for at gøre det mere attraktivt for arbejdsgivere at ansætte voksenlærlinge fra ledighed.

Omvendt anbefaler ekspertgruppen at afskaffe tilskud til virksomheder via voksenlærlingeordningen til ufaglærte, som allerede er i beskæftigelse. Det er fortsat muligt for virksomheder

Figur 2.11. Målretning og forenkling af uddannelsesindsatsen

Ekspertgruppen målretter uddannelsesindsatsen....



Korte kurser samles i én målrettet ordning

Korte kurser samles under retten til seks ugers jobrettet uddannelse. Retten fokuseres til borgere med et halvt års ledighed frem for korttidsledige.

Indsatsen målrettes mod ledige

Voksenlærlingeordningen målrettes ledige frem for beskæftigede, og tilskuddet til virksomheder øges.

Indsatsen målrettes grupper med størst behov

Uddannelsesmulighederne styrkes for en bredere gruppe af faglærte, og korte kurser målrettes ufaglærte og faglærte.



... og gør den mere enkel



Indsatsen gøres mere enkel

Den regionale uddannelsespulje samles under retten til seks ugers jobrettet uddannelse. Otte positivlister fjernes.

Færre særregler i adgangen til uddannelse

Flere skal have ret til seks ugers jobrettet uddannelse, så retten udvides til kontanthjælpsmodtagere.

Uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge

Uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge, som er målrettet arbejdsmarkedets behov, fastholdes og udvides til en større gruppe af faglærte.

at ansætte vokselevere fra beskæftigelse uden tilskud fra beskæftigelsessystemet. På den måde fokuseres tilskuddet på at hjælpe ledige tilbage i beskæftigelse.

Derudover kan sagsbehandlerne fortsat bevillige ordinær uddannelse som en del af redskabsviften uden afgrænsning på målgrupper og positivlister. Borgere, der ikke kan få bevilliget uddannelse i beskæftigelsessystemet, vil derudover kunne opkvalificere sig i det ordinære uddannelsessystem, herunder i voksen- og efteruddannelsessystemet, såfremt de lever op til kriterierne.

2.13. Målretning og forenkling af kurser

Ekspertgruppen anbefaler at forenkle overlappende ordninger med korte kurser og målrette indsatsen mod dem med størst behov for nye kompetencer. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at ret til seks ugers jobrettet uddannelse og den regionale uddannelsespulje samles til én målrettet ordning med ret til seks

ugers jobrettet uddannelse for ufaglærte og faglærte i indsatsgrupperne dagpengeindsats, jobsøgningsindsats og jobhjelpsindsats.

For at mindske risikoen for, at borgere fastholdes i ledighed og sikre at den første del af ledighedsperioden har fokus på jobsøgning, får borgerne først ret til kurserne efter et halvt års ledighed. Det målretter ordningen mod de borgere med størst behov, som endnu ikke er i kommet i job efter et halvt års ledighed. Derudover kan kommunerne fortsat bevillige tilsvarende kurser tidligere i ledighedsperioden, hvis de vurderer, at det er relevant for borgerne.

Udover AMU-kurser, kurser på akademiuddannelserne og EUD-enkeltfag, kan kurserne, bestå af forberedende voksenuddannelse og ordblindeundervisning og afgrænses af en landsdækkende positivliste, alt efter hvor der er mangel på arbejdskraft. Derved lægges der op til at afskaffe de otte regionale positivlister.

A-kasserne skal forsat formidle og bevillige kurserne for dagpengemodtagere, mens kommunerne administrerer den for borgere i jobsøgningsindsats og jobhjælpsindsats. Kommunerne finansierer ordningen for alle målgrupper og får 80 pct. refusion for deres udgifter svarende til den refusion, som de får ved ret til uddannelsesløft på 110 pct. dagpenge.

2.14. Forenklingen af den statslige rolle

Det er ekspertgruppens vurdering, at den betydelige forenkling af uddannelsesindsatsen betyder, at den statslige understøttelse heraf kan tilpasses. Konkret foreslås det, at STAR's koordination af voksen-, efter- og videreuddannelsesområdet bortfalder. Det vurderes, at opgaven kan løftes af kommunerne fremadrettet. Der henvises til kapitel 7, hvor de samlede økonomiske konsekvenser fremgår.

Styrket beskæftigelsesfaglighed

Kommuner og sagsbehandlere står over for en omstilling til en ny beskæftigelsesindsats med langt større frihed, færre proceskrav til både samtaler og indsats, lempeligere sanktionsregler, mindre tilsyn og færre krav til organisering af beskæftigelsesindsatsen. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der fokuseres på at understøtte fagligheden i beskæftigelsessystemet.

2.15. Opkvalificering af sagsbehandlere

Ekspertgruppen anbefaler, at der fokuseres på at understøtte fagligheden i beskæftigelsessystemet, så alle borgere bliver mødt med en vidensbaseret tilgang. Færre krav øger sagsbehandlerens mulighed for at tilrettelægge indsatsen, hvilket kan øge behovet for at videreudvikle beskæftigelsesfagligheden. Flere studier finder, at der er stor forskel på sagsbehandleres evne til at få borgere i job, og at dygtige sagsbehandlere øger borgernes chancer for at komme i job (Rasmussen, 2021; Cederlöf et. al. 2021). To schweiziske studier viser også, at sagsbehandlere, der stiller krav

til borgere tæt på arbejdsmarkedet om at deltage i bestemte indsatser og søge job frem for udelukkende at fokusere på borgernes egne ønsker, opnår bedre beskæftigelseseffekter. Det skyldes formentlig, at de i højere grad formår at motivere de ledige til at finde arbejde (Huber et. al. 2017; Behncke et. al. 2010)

Ekspertgruppen lægger op til at oprette en midlertidig pulje på 100 mio. kr. til at understøtte opkvalificering af sagsbehandlere i kommuner og a-kasser i perioden fra 2026-2029. Opkvalificeringen kan fx have fokus på beskæftigelsesfaglighed, metode og løbende opfølgning.

Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at der på sigt sker en styrkelse af den beskæftigelsesfaglige del af socialrådgiveruddannelsen og andre relevante uddannelser. Uddannelserne skal derfor udvikles, så de passer bedre til den beskæftigelsesfaglighed, som der kræves i et nyt beskæftigelsessystem med færre regler og krav samt mere frihed til at tilrettelægge indsatsen. Rammer og indhold for uddannelserne skal afklares nærmere under inddragelse af relevante aktører, herunder blandt andet Uddannelses- og Forskningsministeriet, professionshøjskolerne, de faglige organisationer og forskere på området.

3

Værdigt sanktionssystem
i balance

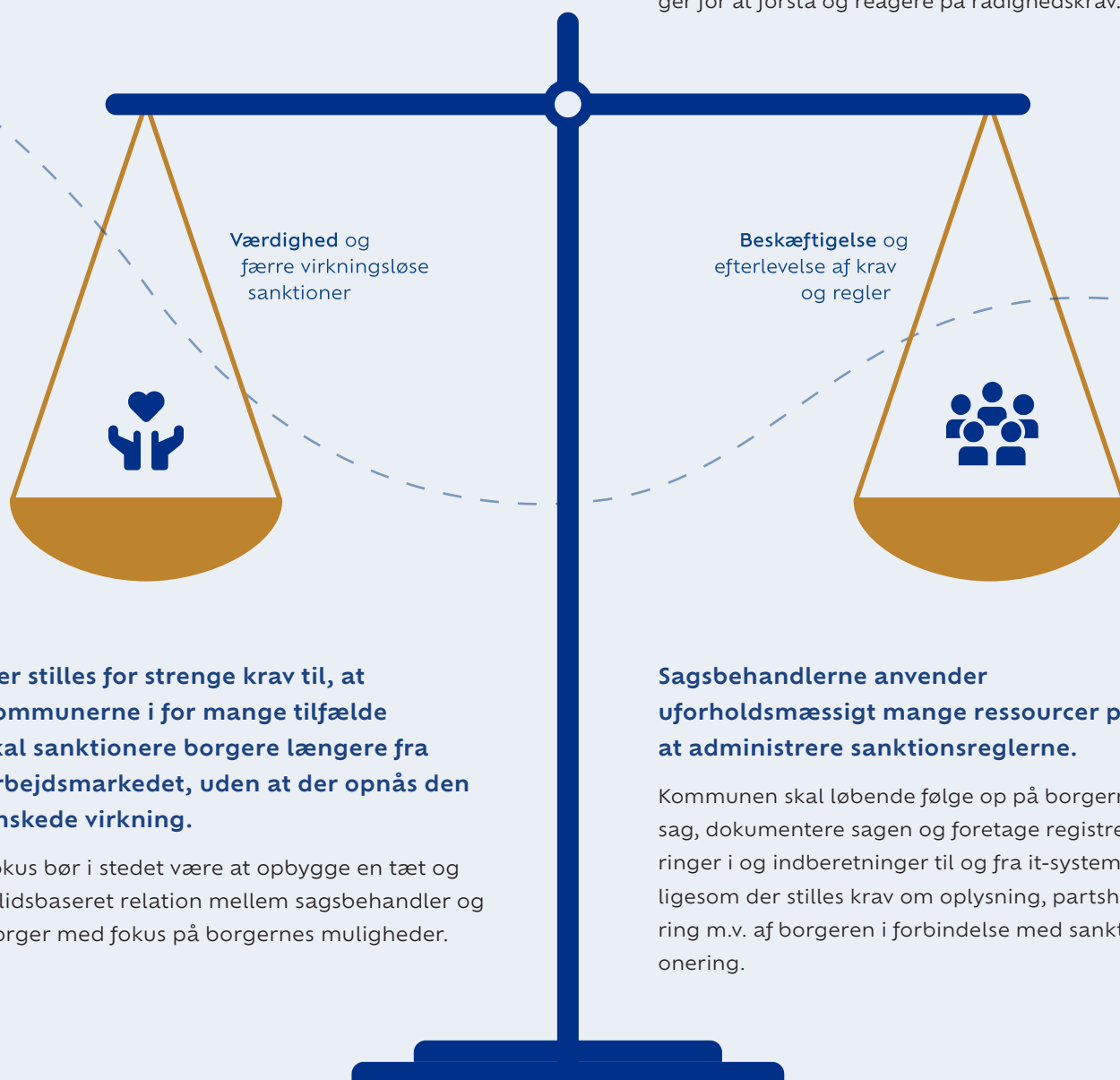
Værdigt sanktionssystem i balance

Et sanktionssystem skal afveje hensynene til at understøtte en høj beskæftigelse og borgernes værdighed...

Sanktioner har til formål at sikre regelefterlevelse, og succeskriteriet er derfor, at sanktionerne ikke finder anvendelse, netop fordi kravene overholdes.

...men der er i dag ikke den rigtige balance i sanktionssystemet for alle borgere

For borgere tæt på arbejdsmarkedet vurderes at være en rimelig balance i eksisterende rådigheds- og sanktionsregler, men borgerne længere fra arbejdsmarkedet har andre forudsætninger for at forstå og reagere på rådighedskrav.



Der stilles for strenge krav til, at kommunerne i for mange tilfælde skal sanktionere borgere længere fra arbejdsmarkedet, uden at der opnås den ønskede virkning.

Fokus bør i stedet være at opbygge en tæt og tillidsbaseret relation mellem sagsbehandler og borger med fokus på borgernes muligheder.

Sagsbehandlerne anvender uforholdsmæssigt mange ressourcer på at administrere sanktionsreglerne.

Kommunen skal løbende følge op på borgernes sag, dokumentere sagen og foretage registreringer i og indberetninger til og fra it-systemer, ligesom der stilles krav om oplysning, partshøring m.v. af borgeren i forbindelse med sanktionering.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler et grundlæggende opgør med det nuværende system. Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal som udgangspunkt ikke mødes med sanktioner, hvorfor **9 ud af 10 sanktioner** skønnes at bortfalde. Borgere tæt på arbejdsmarkedet skal fortsat mødes med tydelige rådighedskrav.

3. Værdigt sanktionssystem i balance

Beskæftigelsessystemet er grundlæggende bygget op omkring ret og pligt, hvor retten til en ydelse modsvarer af en pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og bringe sig selv tættere på beskæftigelse, blandt andet gennem deltagelse i samtaler og indsatser. Rådighedskravene er med til at understøtte en høj beskæftigelse.

Formålet med sanktioner er at sikre regelefterlevelse, og succeskriteriet er derfor, at sanktionerne ikke finder anvendelse – netop fordi kravene overholdes. Det kræver, at kravene er gennemskuelige, og at borgerne har en realistisk mulighed for at leve op til kravene. Dertil kommer, at sanktionerne bør være enkle at administrere og proportionale i forhold til de krav, der stilles.

Ekspertgruppen vurderer, at der for borgere tæt på arbejdsmarkedet er en rimelig balance i de nuværende krav og sanktioner i beskæftigelsessystemet. For disse borgere, som ikke har andre problemer end ledighed, er det muligt at opstille konkrete krav til fx jobsøgning, som borgerne kan forventes at leve op til. Ekspertgruppen anbefaler mindre ændringer for denne gruppe, som primært har til formål at skærpe borgernes fokus på jobsøgning og påminde borgere om at melde afbud, hvis de er forhindret i at deltage i samtaler eller indsatser.

For borgere længere fra arbejdsmarkedet anbefaler ekspertgruppen derimod et opgør med det nuværende sanktionssystem. Borgere længere fra arbejdsmarkedet har andre problemer ud over ledighed. Det gør det vanskeligt, fra centralt hold, at stille ensartede krav til kommunerne om at sanktionere disse

borgere for manglende regelefterlevelse.

Det betyder også, at sagsbehandlerne i det nuværende system bruger uforholdsmæssigt mange ressourcer på at administrere sanktionsreglerne, og at Ankestyrelsen flere gange har dokumenteret, at kommunerne har svært ved at administrere reglerne.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at borgere længere fra arbejdsmarkedet som udgangspunkt ikke mødes med sanktioner, og at der indføres en mere værdig tilgang til sygemeldte på sanktionsområdet. Det vil gøre det lettere for sagsbehandlerne at møde disse borgere med tillid og værdighed og derved understøtte en bedre beskæftigelsesindsats for borgerne.

I dette kapitel beskrives indledningsvist gældende regler og viden om rådighedskrav og sanktioner. På den baggrund uddybes de udfordringer, som ekspertgruppen ser, inden ekspertgruppens anbefalinger til et nyt sanktionssystem udfoldes.

3.1. Gældende regler og viden om rådighedskrav og sanktioner

Formålet med rådighedskrav er at sikre, at borgere, som modtager en offentlig ydelse, står til rådighed for arbejdsmarkedet. Kravene omfatter blandt andet at stå til rådighed for arbejde, uddannelse og indsats samt at deltage i samtaler i jobcenteret. Hvis en borger ikke lever op til sin rådighedsforpligtelse, vil borgeren kunne sanktioneres i form af enten at miste retten til ydelsen eller at få sin ydelse nedsat. Formålet med sanktioner er at sikre, at borgerne efterlever reglerne, og succeskriteriet er derfor, at sanktionerne ikke finder anvendelse – netop fordi kravene overholdes.

Historisk udvikling i rådigheds- og sanktionsreglerne

På kontanthjælpsområdet har det siden implementeringen af bistandsloven i 1976 været et bærende princip, at borgeren skal stå til rådighed for at få sin ydelse¹. Bistandslovens socialt betonedede principper om at understøtte borgers livssituation i overgangen fra ledighed til arbejde, blev med lov om aktiv socialpolitik i 1998 erstattet af et større fokus på ret og pligt².

I den efterfølgende periode er der sket en betydelig konkretisering af de pligter, som borgeren skal opfylde for at stå til rådighed. Samtidig er konsekvensen af ikke at opfylde pligterne løbende blevet skærpet i form af

målrettede sanktionsregler. Som eksempel kan nævnes sanktionsaftalen, der trådte i kraft 1. januar 2020, hvor den skærpede rådighedssanktion blev udvidet til også at omfatte aktivitetsparate borgere. Det bliver så ændret igen med den politiske aftale af 3. maj 2024, hvor aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fra 2025 ikke længere skal kunne blive ramt af en skærpet rådighedssanktion.

For dagpengemodtagere har der eksisteret regler om rådighed, aktiv jobsøgning og sanktioner siden arbejdsløshedsforsikringsloven trådte i kraft i 1907. Rådighedsreglerne frem til 1994 fokuserede på, om ledige kunne finde arbejde, og kontrollen skete ved fremmøde først i a-kassen og senere på Arbejdsformidlingen (AF). Fra 1989 skulle a-kassen afholde obligatoriske rådighedssamtaler med ledige på bestemte tidspunkter. Med arbejdsmarkedsreformen i 1994 skulle dagpengemodtagere også stå til rådighed for aktiviteter som led i den aktive arbejdsmarkedspolitik, ligesom der løbende er stillet større krav om, at ledige skulle dokumentere deres jobsøgning.

Gældende rådighedskrav og sanktionsregler

Der er en tæt sammenhæng mellem borgers rettigheder og pligter i både indsats- og ydelseslovgivningen.

¹ Der har dog lige siden Grundloven af 1849 været et princip om *ret og pligt*, jf. Junigrundlovens § 89 (nuværende § 75, stk. 2) “Den, som ikke selv kan ernære sig eller Sine, og hvis Forsørgelse ikke paaligger nogen Anden, er berettiget til at erholde Hjælp af det Offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde” Lov om aktiv socialpolitik sikrer blandt andet, at personer, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder, har et økonomisk sikkerhedsnet.

² I lovforslaget til sanktionsaftalen fra 2018 er det beskrevet således: “når man er ledig og modtager en overførselsindkomst fra det offentlige, hvor der stilles krav om, at man skal opfylde en rådighedsforpligtelse, så skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet og gøre, hvad man kan for at finde et job.”

Retten til dagpenge er betinget af, at dagpengemodtageren står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det vil sige, at dagpengemodtageren er aktivt jobsøgende og herudover deltager i samtaler i a-kasse og jobcenter og aktiveringstilbud. Opfylder dagpengemodtageren ikke de fastsatte krav, vil borgeren blive mødt med sanktioner.

For borgere, som modtager kontanthjælp eller andre sociale ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, gælder, at retten til forsørgelse er betinget af, at borgeren aktivt udnytter sine arbejds- eller uddannelsesmuligheder. Det gør de ved at stå til rådighed for arbejde, tilbud, jobsamtaler m.v. Hvis rådighedskravene ikke opfyldes, vil borgeren kunne sanktioneres i ydelsen. Der er også rådighedsregler, som medfører, at der skal gives en indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Hvis der opstår begrundet tvivl om, hvorvidt en borger opfylder sin rådighedsforpligtelse, kan kommunen fx afprøve borgers rådighed ved at give et aktiveringstilbud. Udebliver eller afviser borgeren tilbuddet, bliver borgeren sanktioneret for det.

Sanktionstyper i dagpenge- og kontanthjælpssystemet samt bortfaldsregler på sygedagpengeområdet fremgår af Boks 3.1. Kontanthjælpsmodtagere sanktioneres fx for udeblivelse fra en samtale eller indsats med en sanktionssats pr. dag fra udeblivelsen, og frem til personen tager kontakt til jobcenteret eller møder frem i indsatsen igen. En dagpengemodtager kan ikke få dagpenge, så længe pågældende udebliver fra en samtale eller en indsats, som jobcenteret, a-kassen eller anden aktør har indkaldt borgeren til, og som borgeren har pligt til at møde til. Dagpengemodtageren kan igen få dagpenge, når pågældende har henvendt sig om udeblivelsen.

En kontanthjælpsmodtager, der afslår et henvist arbejde eller undlader efter krav fra jobcenteret at søge konkrete job, vil få en sanktion, hvor størrelsen af sanktionen svarer

til tre sanktionssatser. Hvis en dagpengemodtager ikke anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet fx som følge af manglende jobsøgning, kan dagpengemodtageren ikke få dagpenge før vedkommende har demonstreret sin rådighed ved at have arbejdet 276/300 løntimer i en sammenhængende periode på 12 uger/3 måneder.

Retten til sygedagpenge er betinget af, at den sygemeldte er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom og medvirker til at genvinde sin arbejdsevne og vende tilbage til arbejdet hurtigst muligt. Den sygemeldtes ret til sygedagpenge bortfalder som udgangspunkt, så længe den sygemeldte uden rimelig grund undlader at medvirke i kommunens opfølgning eller nægter at modtage nødvendig lægebehandling, fx hvis borgeren undlader at indsende oplysningsskema, deltage i opfølgningssamtaler eller anden indsats. Fristen for at fortryde er fire uger efter underrettelse om bortfaldet. Hvis en sygedagpengemodtager forhælder sin helbredelse, bortfalder retten til sygedagpenge helt uden mulighed for genoptagelse.

Boks 3.1. Sanktionstyper

I dagpengesystemet er der tre sanktionstyper:

- *Så længe sanktion:* Borgere modtager ikke ydelse fra den dag, borgeren udebliver fra samtalen eller et aktivt tilbud, og frem til borgeren tager kontakt til jobcenteret eller møder frem i tilbuddet igen.
- *Karantæne:* Der gives tre ugers karantæne ved selvforskyldt ledighed.
- *Tab af ydelse:* Borgere får et arbejdskrav ved tvivl om rådighed. Borgere skal arbejde 276/300 løn-timer i en sammenhængende periode på 12 uger/3 måneder for at demonstrere deres rådighed og derved igen blive berettiget til dagpenge. Der kan ydes hjælp med tilbagebetalingspligt til sanktionerede dagpengemodtagere.

I kontanthjælpssystemet er der tre sanktionstyper:

- *Så længe sanktion:* Borgeren sanktioneres med én sanktionssats fra den dag, borgeren udebliver fra samtale eller tilbud, og frem til borgeren tager kontakt til jobcenteret eller møder frem i tilbuddet igen.
- *Nedsættelse af ydelse:* I tilfælde hvor en borger fx afslår et henvist arbejde eller undlader efter krav fra jobcenteret at søge konkrete job, får borgeren en sanktion, der svarer til tre gange sanktionssatsen¹.
- *Skærpet rådighedssanktion:* Borgeren kan miste sin ydelse i en periode på op til tre måneder, hvis en borger tidligere har fået en afgørelse om sanktion og herefter igen uden rimelig grund tilsidesætter sin pligt til at stå til rådighed. Kommunen skal samtidigt vurdere, om borgeren med sin adfærd udviser manglende vilje til at stå til rådighed. Borgeren modtager ydelse for de dage, hvor borgeren møder frem i den aktivitet, som jobcenteret har givet dem samtidigt med afgørelsen.

På sygedagpengområdet er der to sanktionstyper:

- *Så længe sanktion:* Borgere, der uden rimelig grund undlader at deltage i kommunens opfølgning eller nægter at modtage nødvendig lægebehandling, mister retten til sygedagpenge fra kommunen, så længe den sygemeldte nægter/undlader det. Som eksempel kan nævnes, at borgeren mister retten til sygedagpenge, hvis borgeren ikke indsender et oplysningsskema i starten af sygdomsforløbet inden 8 dage. Sygedagpengene bortfalder som udgangspunkt frem til den dag, hvor skemaet afleveres².
- *Tab af ydelse:* Hvis en borger forhaler sin helbredelse, bortfalder retten til sygedagpenge fra kommunen helt.

¹ Sanktionssatsen for 2023 ved en månedlig hjælp på mindre end 5.751 kr. er 200 kr., ved en månedlig hjælp på mindst 5.751 kr. og højst 10.144 kr. er den 400 kr., ved en månedlig hjælp på mere end 10.144 kr. og højst 13.803 kr. er den 650 kr. og ved en månedlig hjælp på mere end 13.803 kr. er satsen 750 kr.

² Udbetaling af sygedagpengene kan genoptages, hvis borgeren medvirker dvs. i eksemplet afleverer oplysningsskemaet inden fire uger efter underrettelsen om bortfaldet

A-kasser træffer afgørelse om sanktionering for dagpengemodtagere, mens kommunerne træffer afgørelse om sanktionering for øvrige målgrupper. Inden der træffes afgørelse om sanktioner skal sagen være tilstrækkeligt oplyst. Det betyder blandt andet, at kommu-

nerne og a-kasserne skal sikre sig, at borgeren er blevet vejledt tilstrækkeligt om konsekvenserne ved fx udeblivelse og er blevet partshørt.

Der er i lovgivningen fastsat yderligere værnsregler forud for sanktionering af aktivitetsparate borgere, herunder at kommunen skal

vurdere, om en sanktion fremmer pågældendes rådighed. Kommunen skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren. Det skal de med henblik på at oplyse sagen og vurdere, om der foreligger en rimelig grund til at udeblive, eller om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan begrunde, at borgeren ikke skal sanktioneres.

Evidens og viden om rådighed og sanktioner

Formålet med sanktioner er som nævnt at sikre, at borgere, som modtager en ydelse, lever op til de krav, der stilles til dem i beskæftigelsessystemet. Sanktionsregler er således med til at understøtte en høj beskæftigelse, såfremt kravene, der stilles til den enkelte borger, er gennemskuelige, og at borgeren har en realistisk mulighed for at leve op til kravene.

Den empiriske litteratur på området understøtter, at der generelt er positive effekter af sanktionsregler for borgere tæt på arbejdsmarkedet, *jf. boks 3.2*. Det kan fx afspejle, at det for disse borgere, som ikke har andre problemer end ledighed, er muligt at opstille konkrete krav til fx jobsøgning, som borgerne kan forventes at leve op til.

Omvendt er effekterne af sanktioner for borgere længere fra arbejdsmarkedet og sygemeldte uklare. Borgere længere fra arbejdsmarkedet har andre problemer ud over ledighed, hvorfor det kan være svært for denne gruppe at leve op til centralt fastsatte krav om fx jobsøgning. Derved bliver sanktioner af manglende jobsøgning også hurtigt virkningsløst i forhold til at bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

Brugen af sanktioner i kommuner og a-kasser

I 2022 blev ca. 15 pct. af dagpengemodtagerne og 20 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere sanktioneret, mens ca. 6 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere blev sanktioneret. Antalsmæssigt sanktioneres flest dagpengemodtagere, da denne gruppe er væsentligt større end de andre.

Den hyppigste årsag til at sanktionere dagpengemodtagere er selvforskyldt ledighed, fx som følge af, at de selv har opsagt deres arbejde eller på anden vis selv er skyld i deres ledighed (fx er blevet afskediget af en grund, der væsentligst skyldes dagpengemodtageren selv). I disse tilfælde får borgeren en karantæne fra dagpenge, *jf. boks 3.1*. Der kan argumenteres for, at der her mere er tale om en karenperiode fra dagpenge end en egentlig sanktion på lige fod med sanktioner for brud på rådighedsreglerne under ledighed. Hvis der ses bort fra sanktioner for selvforskyldt ledighed reduceres andelen af sanktionerede dagpengemodtagere fra 15 pct. til 6 pct. i 2022, *jf. figur 3.1*.

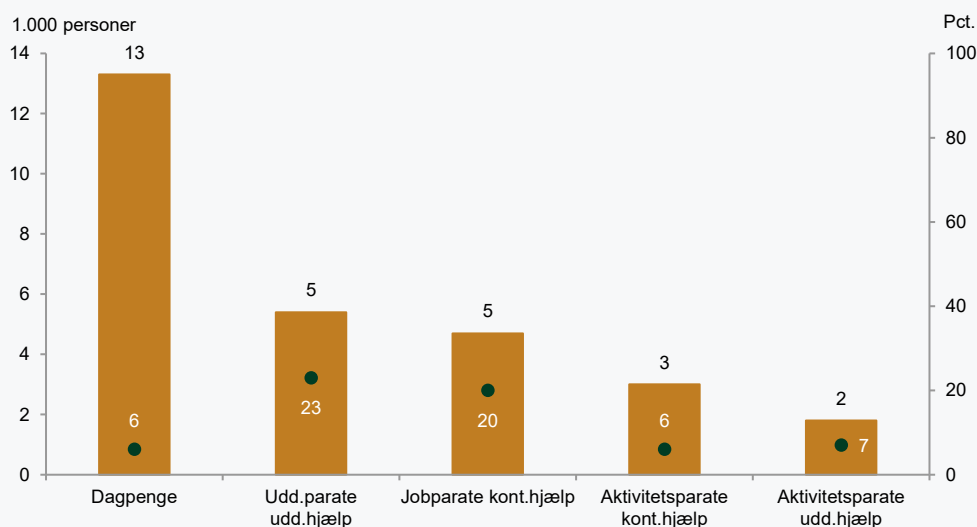
Antallet af borgere fordelt på antal sanktioner fremgår af tabel 3.1. Det er ikke muligt direkte at sammenligne antallet af sanktioner mellem borgere i kontanthjælpssystemet og dagpengemodtagere. For kontanthjælpsmodtagere gælder det fx, at der typisk vil være én sanktion pr. dag, hvis der er tale om en "så længe"-sanktion, da kommunen indberetter sanktionen på dagsniveau. Størstedelen af sanktionerne til jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er "så længe"-sanktioner. Det vil sige dagsanktioner, hvor borgeren er udeblevet fra en samtale eller et tilbud. For dagpengemodtagere er der typisk én rådighedsvurdering - og én sanktion - for hver sag.

Boks 3.2. Evidens om effekten af sanktioner

Viden om effekten af sanktioner baserer sig på en række litteraturopsamlinger fra de seneste ti år, samt forskerdatabase Jobeffekter.dk, der indeholder forskningsartikler på beskæftigelsesområdet. Konkret finder fx Andersen m.fl. (2021), Simonsen og Skipper (2016) og KORA (2015) positive effekter af at have sanktioner ved manglende regelefterlevelse for borgere tæt på arbejdsmarkedet.

Der er ikke tilsvarende kendskab til en væsentlig empirisk litteratur, der undersøger beskæftigelseseffekterne af sanktioner ved manglende regelefterlevelse for borgere længere fra arbejdsmarkedet eller sygemeldte.

Figur 3.1. Antal sanktionerede og andel sanktionerede fordelt på målgrupper, 2022



Anm.: Målingen viser antal sanktionerede (venstre akse) og andel sanktionerede (højre akse) inden for den valgte periode fordelt på målgrupper. Dagpengemodtagere sanktioneres af a-kasserne, mens øvrige målgrupper sanktioneres af kommuner. Antal sanktionerede fremgår ikke direkte af jobindsats, men er beregnet. I tabellen indgår sanktionen "karantæne" ikke (selvforskyldt ledighed som følge af opsagt arbejde eller egen skyld i ledighed til dagpengemodtagere).

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger på baggrund af data fra KY og DFDG.

Tabel 3.1. Personer i kontanthjælps- og dagpengesystemet fordelt på antal sanktioner i året, 2022

Sanktioner pr. person	Kontanthjælpssystemet		Dagpengesystemet	
	Antal	Andel blandt sanktionerede (pct.)	Antal	Andel blandt sanktionerede (pct.)
0	100.600	-	212.000	-
1	6.100	41	10.400	79
2	2.600	18	1.900	14
3	1.500	10	600	4
4	900	6	200	2
5	700	5	80	1
6-10	1.600	11	80	1
Flere end 10	1.300	9	10	0

Anm.: Opgørelsen viser antal personer, som har fået en rådighedssanktion i 2022. Personer i kontanthjælpssystemet omfatter personer, som har modtaget kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Borgere med mange sanktioner skyldes typisk udeblivelse fra tilbud, hvor der typisk vil være én sanktion pr. dag, hvis der er tale om en sålænge sanktion, da kommunen indberetter sanktionen på dagsniveau. I tabellen indgår sanktionen "karantæne" (selvforskyldt ledighed som følge af opsagt arbejde eller egen skyld i ledighed til dagpengemodtagere) ikke.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Kommunernes Ydelsessystem (KY) og DFDG.

3.2. Udfordringer i sanktionssystemet

Ekspertgruppen peger på tre udfordringer ved det nuværende rådigheds- og sanktionssystem på beskæftigelsesområdet, som er centrale i udformningen af anbefalingerne til et nyt beskæftigelsessystem:

- Rådigheds- og sanktionssystemet vurderes at være ude af balance for borgere længere fra arbejdsmarkedet
- Rådigheds- og sanktionssystemet vurderes komplekst og ressourcetungt
- Der bliver begået omfattende fejl i administrationen af gældende sanktionsregler

Rådigheds- og sanktionssystemet vurderes at være ude af balance for borgere længere fra arbejdsmarkedet

Borgere længere fra arbejdsmarkedet spænder over borgere med en bred vifte af problemer ud over ledighed. Det kan fx være mentale, helbredsmæssige eller misbrugsproblemer. De mødes i dag med sanktioner, som ligner de sanktioner, der gives til borgere tæt på arbejdsmarkedet, selvom de vurderes at have svagere forudsætninger for at kunne reagere på dem. Borgere længere fra arbejdsmarkedet kan fx sanktioneres for udeblivelse fra samtaler og tilbud.

Sygedagpengemodtagere er ligeledes en meget sammensat gruppe, der er i en vanskelig situation på grund af deres sygdom. I dag mødes de fra begyndelsen af sygdomsforløbet med breve og oplysninger fra kommunen, herunder vejledning om, at retten til sygedagpenge vil bortfalde, hvis de ikke lever op til en række regler. Det kan bidrage til at skabe yderligere stress for borgere, der befinder sig i en svær situation.

Selvom der i lovgivningen er fastsat værnsregler forud for sanktionering af borgere længere fra arbejdsmarkedet vurderer ekspertgruppen, at mødet med rådighedskrav og sanktioner kan risikere at blive opfattet negativt og skabe afstand til sagsbehandleren. Særligt fordi de nuværende sanktionsregler forudsætter, at borgerne i betydeligt omfang vejledes om de mulige sanktioner, hvilket kan skabe unødigt stress og fjerne fokus fra indsatser, som kan være mere virkningsfulde i forhold til at bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

Samtidig er det usikkert, om de nuværende rådighedskrav og sanktionsregler er lige så effektive for borgere længere fra arbejdsmarkedet, som de er for borgere tæt på arbejdsmarkedet. Der er kvalitative analyser, der peger på, at det kan være gavnligt for borgere længere fra arbejdsmarkedet, at der tages udgangspunkt i en tæt og tillidsbaseret relation mellem sagsbehandler og borger med fokus på borgerens muligheder. Det er blandt andet blevet belyst i større landsdækkende projekter som fx "Flere skal med" (Rambøll, 2020).

Rådigheds- og sanktionssystemet vurderes komplekst og ressourcetungt

Der eksisterer i dag mange forskellige rådighedskrav og sanktionsregler på tværs af målgrupper. Det er komplekst for borgerne, herunder særligt for borgere, der skifter målgruppe, hvor de skal forholde sig til nye regler.

Det indebærer også et betydeligt ressource-træk for kommunerne at kende og administrere reglerne. Rådighedskrav og sanktionsregler kræver fx, at sagsbehandlere vejleder borgeren, løbende følger op på borgernes sag, dokumenterer og oplyser sagen, indberetter i it-systemer og partshører borgeren.

Et eksempel er de nuværende værnsregler for borgere længere fra arbejdsmarkedet. De blev indført for at sikre, at borgerne ikke sanktioneres for noget, de ikke kan leve op til. Disse velmenende regler har i praksis vist sig at være meget ressourcekrævende. Det skyldes, at kommunerne først skal i gennem alle indledende skridt i administrationen af sanktionsreglerne, før værnsreglerne bringes

i anvendelse. Samtidig skal kommunerne have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgere, der potentielt skal sanktioneres. Det skal de med henblik på at oplyse sagen og vurdere, om der foreligger en rimelig grund til at udeblive, eller om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan begrunde, at borgeren ikke skal sanktioneres.

Kortlægning af det samlede tids- og ressourceforsøg i kommunerne udarbejdet for ekspertgruppen viser, at kommunerne anvender mange ressourcer på at administrere og vejlede borgerne om rådigheds- og sanktionsreglerne. I gennemsnit anvender kommunerne i undersøgelsen ca. to en halv time på sanktionsprocessen, og to timer og et kvarter på klagesager i forbindelse med sanktioner for borgere længere fra arbejdsmarkedet *jf. figur 3.2*.

Tidsforbruget på sanktioner svarer nogenlunde til, hvad kommunerne bruger på processen med at gennemføre samtaler og sagsbehandling til borgere længere fra arbejdsmarkedet.

Figur 3.2. Ressourcer anvendt på sanktionsprocessen og klager i forbindelse med sanktioner (gennemsnitlige tidsforbrug)



Kilde: Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforsøg i jobcentre samt BDO og HBS, 2024.

Der bliver begået omfattende fejl i administrationen af gældende sanktionsregler

Kommunerne har som følge af de komplekse sanktionsregler svært ved at administrere sanktionsreglerne. En række praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen har blandt andet vist, at kommunerne har haft svært ved at administrere reglerne om skærpet rådighedssanktion. Det går ud over borgerens retssikkerhed og medfører, at nogle borgere længere fra arbejdsmarkedet uberettiget er blevet trukket i ydelse *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3. Ankestyrelsens praksisundersøgelser

Der er i perioden 2015-2024 gennemført seks praksisundersøgelser om kommunernes brug af sanktioner. Alle undersøgelser viser, at kommunerne har vanskeligt ved at overholde de forvaltningsretlige regler i sagsbehandlingen.

I praksisundersøgelsen fra 2023 undersøgte Ankestyrelsen 61 sager, hvor kommunernes afgørelser har ført til en skærpet sanktion for borgerne. I samtlige 26 sager om aktivitetsparate borgere ville Ankestyrelsen have ændret kommunernes afgørelser, hvis det havde været klagesager. I ni ud af 35 sager om jobparate borgere blev afgørelsen vurderet i overensstemmelse med regler og praksis, mens Ankestyrelsen i de resterende sager ville have ændret afgørelserne.

I den netop offentliggjorte undersøgelse fra april 2024 har Ankestyrelsen set på 12 udvalgte kommuners praksis i 96 konkrete sager, hvor kommunen har sanktioneret en aktivitetsparat eller jobparat kontanthjælpsmodtager, der er udeblevet fra et tilbud eller en samtale. Ankestyrelsen finder, at de i ca. en tredjedel af sagerne enten ville ændre eller hjemvise afgørelsen, hvis den blev behandlet i Ankestyrelsen som en klagesag, fordi kommunernes sagsbehandling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.

3.3. anbefalinger til et værdigt sanktionssystem i balance

Ekspertgruppen anbefaler en gennemgribende reform af det nuværende rådigheds- og sanktionssystem på beskæftigelsesområdet. Konkret har ekspertgruppen ti anbefalinger til ændringer af rådigheds- og sanktionssystemet *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4. Værdigt sanktionssystem i balance

Anbefaling

Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet ikke mødes med sanktioner

3.1. Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet ikke sanktioneres

Tydelige rådighedskrav for borgere tæt på arbejdsmarkedet

3.2. Automatisk påmindelse og sanktion ved manglende registreret jobsøgning

3.3. Sanktion ved manglende meddelelse af afbud

Mere værdig tilgang for sygemeldte

3.4. Lempelse af sanktion ved manglende indsendelse af oplysningsskemaet

3.5. Sygemeldte sanktioneres som udgangspunkt ikke inden første opfølgningssamtale

3.6. Forhaling af helbredelse ændres til "så-længe-som" fremfor at sygedagpenge bortfalder

Forenklet administration

3.7. Færre krav til udvidet partshøring for borgere længere fra arbejdsmarkedet

3.8. Skærpet rådighedssanktion forenkles

3.9. Lempelse af regler om mulighed for ophold i udlandet

3.10. Afskaffelse af pligt til rådighedsvurdering ved gentagne sygemeldinger

Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet ikke sanktioneres

Ekspertgruppen anbefaler, at borgere længere fra arbejdsmarkedet i udgangspunktet ikke mødes med sanktioner.

Anbefaling 3.1. Borgere længere fra arbejdsmarkedet skal i udgangspunktet ikke mødes med sanktioner

Borgere længere fra arbejdsmarkedet er en sammensat målgruppe med andre problemer ud over ledighed, som fx misbrugsproblemer, psykiske lidelser m.v.

Ekspertgruppen vurderer, at indsatsen til borgere længere fra arbejdsmarkedet skal tage udgangspunkt i en tæt og tillidsbaseret relation mellem sagsbehandler og borger med fokus på borgerens muligheder. Dialogen mellem borger og sagsbehandler skal have fokus på den hjælp, som borgeren skal have for at komme tilbage på arbejdsmarkedet eller tættere herpå.

Det betyder samtidig, at dialogen som udgangspunkt ikke skal fokusere på rådighed og økonomiske sanktioner ved fx manglende fremmøde til samtaler og tilbud. Det skyldes, at disse borgere ikke på samme måde som borgere tæt på arbejdsmarkedet vurderes at have en realistisk mulighed for at leve op til centralt fastsatte rådighedskrav. Risikoen for sanktioner kan i stedet risikere at skabe afstand til sagsbehandleren. Derfor vurderer ekspertgruppen, at det er uhensigtsmæssigt, at der fra centralt hold stilles krav til kommunerne om ”pr. automatik” at sanktionere borgere længere fra arbejdsmarkedet for manglende regelefterlevelse.

Ekspertgruppen anbefaler, at sanktionsreglerne kun bringes i spil for disse borgere, når tilliden brydes. Det vil i disse situationer være en konkret socialfaglig vurdering af borgerens situation og forudsætninger, der vil afgøre om det er relevant at bringe rådigheds- og sankti-

onsreglerne i spil. Det kan fx være, hvis borger gentagende gange er udeblevet fra samtaler.

Tydelige rådighedskrav for borgere tæt på arbejdsmarkedet

Ekspertgruppen anbefaler nogle mindre ændringer for borgere tæt på arbejdsmarkedet, som primært har til formål at tydeliggøre fokusset på jobsøgning og påminde borgere om at melde afbud, hvis de er forhindret i at deltage i samtaler eller indsats.

Anbefaling 3.2. Automatisk påmindelse og sanktion ved manglende registreret jobsøgning

Ekspertgruppen vurderer, at der for borgere tæt på arbejdsmarkedet er en rimelig balance i de nuværende krav og sanktioner i beskæftigelsessystemet, og at det for disse borgere er muligt at opstille konkrete krav til fx jobsøgning, som borgerne kan forventes at leve op til. Ekspertgruppen anbefaler derfor et fortsat tydeligt fokus på jobsøgning for disse borgere.

Borgere tæt på arbejdsmarkedet skal i dag registrere deres jobsøgning som en del af at være aktivt jobsøgende. Ekspertgruppen anbefaler at tydeliggøre kravet om at søge job og til at registrere jobsøgning for borgere tæt på arbejdsmarkedet.

Anbefalingen indebærer, at borgerne hver måned skal registrere deres jobsøgning i joblog og automatisk påmindes om deres pligt til at registrere deres jobsøgning en uge forud for fristen. Borgere skal have mulighed for at afmelde sig denne påmindelsesservice. Borgere, der fortsat ikke registrerer deres jobsøgning, sanktioneres automatisk med en uges karantæne for dagpengemodtagere og en sanktion på tre sanktionssatser for kontanthjælpsmodtagere, hvor niveauet afhænger af borgernes ydelsesniveau.

Anbefalingen bidrager til at styrke disse borgeres jobsøgning. Det vil samtidig lette

kommuner og a-kassers administration og opfølgning på borgernes forløb, da påmindelsen om kravet, og den eventuelle sanktion, sker automatisk.

Anbefaling 3.3. Sanktion ved manglende meddelelse af afbud

Ekspertgruppen vurderer, at det er rimeligt at stille krav til borgere tæt på arbejdsmarkedet om at melde afbud til samtaler og indsatser, hvis de er forhindret i at deltage. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at borgere, der ikke melder afbud til samtaler og tilbud, sanktioneres svarende til omtrent 500 kr. for dagpengemodtagere og nogenlunde tilsvarende for kontanthjælpsmodtagere, hvor sanktionens størrelse afhænger af borgernes ydelsesniveau.

Borgere skal automatisk påmindes forud for deres deltagelse i samtaler og tilbud med henblik på, at de husker at melde afbud, hvis de er forhindret i at deltage.

Dette nye krav forventes at bidrage til, at borgere i højere grad møder frem til de aftalte samtaler og indsatser. Kommuner og a-kasser får derved bedre mulighed for at planlægge og udnytte deres ressourcer ved, at færre borgere glemmer at melde afbud.

Mere værdig tilgang for sygemeldte

Ekspertgruppen anbefaler en mere værdig tilgang for sygemeldte på sanktionsområdet.

Anbefaling 3.4. Lempelse af sanktion ved manglende indsendelse af oplysningsskemaet

Sygedagpengemodtagere mister i dag retten til sygedagpenge, hvis borgeren uden en rimelig grund ikke indsender et oplysningsskema i starten af sygdomsforløbet. Sygedagpengene bortfalder som udgangspunkt frem til den dag, hvor skemaet afleveres.

Ekspertgruppen anbefaler at ændre denne regel, så sygedagpengemodtagere – i stedet for en sanktion – får en ny frist for indsendelse

af oplysningsskemaet. Dermed behøver den sygemeldte ikke starte forløbet med en frygt for at miste sin ydelse. Det bidrager til et mere værdigt system, hvor kommuner kan møde sygemeldte med tillid til, at de medvirker til sagen og svarer inden for fristen m.v.

Anbefaling 3.5. Sygemeldte sanktioneres som udgangspunkt ikke inden første opfølgningssamtale

Ekspertgruppen anbefaler ligeledes, at kommuner først skal vejlede sygemeldte borgere om kravene vedrørende deltagelse i hensigtsmæssig genoptræning og i beskæftigelsesindsatsen generelt i forbindelse med første opfølgningssamtale. Kommuner skal dermed ikke vejlede om sanktioner skriftligt før første opfølgningssamtale, og der vil først kunne sanktioneres herefter.

Anbefaling 3.6. Forhaling af helbredelse ændres til "så længe" fremfor at sygedagpenge bortfalder

Endelig anbefaler ekspertgruppen en ændring af sanktionsreglerne for sygemeldte, således at sygedagpenge bortfalder, "så længe" den sygemeldte forhaler helbredelsen. I dag bortfalder sygedagpenge med det samme uden mulighed for genoptagelse, selvom den sygemeldte senere lever op til kravene i sygedagpengesystemet.

Forenklet administration

Ekspertgruppen anbefaler at forenkle administrationen af sanktioner for at understøtte, at kommuner kan anvende deres ressourcer mere hensigtsmæssigt.

Anbefaling 3.7. Færre krav til udvidet partshøring for borgere længere fra arbejdsmarkedet

Dele af værnsreglerne i deres nuværende form er med til at komplicere systemet og medfører flere administrative processkridt. Særligt de nuværende værnsregler for aktivitetsparate borgere medfører et betydeligt kommunalt

ressourcetræk. Kommunerne skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren med henblik på at oplyse sagen og vurdere, om der foreligger en rimelig grund til at udeblive, eller om der er andre forhold end de rimelige grunde, som kan begrunde, at borgeren ikke skal sanktioneres.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at reglen om den udvidede partshøring forenkles, så kommunerne fremover ikke længere skal opnå personlig kontakt med borgerne på deres bopæl m.v. forud for sanktionering. I stedet skal kommuner forsøge at opnå kontakt via de tilgængelige kommunikationskanaler fx med brev, e-mail, telefon og sms. Anbefalingen skal ses i lyset af, at ekspertgruppen i øvrigt anbefaler et mindre sanktionstryk for denne gruppe, jf. *anbefaling 3.1*.

Anbefaling 3.8. Skærpet rådighedssanktion forenkles

Ekspertgruppen anbefaler at forenkle brugen af skærpet rådighedssanktion for borgere tæt på arbejdsmarkedet. Forenklingen indebærer en reduktion af skærpet rådighedssanktion til én måned mod i dag op til tre måneder. Endvidere skal sanktionen gives konsekvent anden gang, at en borger uden rimelig grund tilside-sætter pligten til at stå til rådighed. Ændringen vil betyde, at kommunerne ikke længere skal anvende ressourcer på at vurdere, om skærpet rådighedssanktion skal bestå af enten en, to eller tre måneder afhængig af forseelsens karakter, og kommunerne skal heller ikke længere vurdere, om borgeren mangler vilje til at stå til rådighed.

Anbefaling 3.9. Forenkling af regler om mulighed for ophold i udlandet

Ekspertgruppen anbefaler, at reglerne om mulighed for ophold i udlandet harmoniseres mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. I dag kan dagpengemodtagere opholde sig i udlandet i weekenden, hvis

de ikke er henvist til et arbejde i weekenden. Omvendt skal kontanthjælpsmodtagere stå til rådighed alle syv kalenderdage i en uge herunder også lørdag og søndag. Denne forskelsbehandling anbefaler ekspertgruppen at gøre op med, således at kontanthjælpsmodtagere – ligesom dagpengemodtagere – også kan opholde sig i udlandet i weekenden.

Anbefaling 3.10. Afskaffe pligt til rådighedsvurdering ved gentagne sygemeldinger

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe krav til kommunerne om at foretage en rådigheds-vurdering, hvis en person har sygemeldt sig mindst to gange inden for en kortere periode eller flere end to gange inden for en længere periode. I stedet skal det være op til kommunerne at vurdere, hvornår der skal foretages en rådighedsvurdering på baggrund af gentagne sygemeldinger.

4

Nedlæggelse af
jobcentre og fri
organisering

Nedlæggelse af jobcentre og kommunal frihed til organisering af indsatsen



jobcenter

Organiseringslov

Den nuværende organisering skulle samle indsatsen...

Intentionerne bag et enstrengt beskæftigelsessystem var blandt andet at samle indsatsen for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige samt at forankre den virksomhedsrettede indsats. Det skulle danne grundlag for bedre sammenhæng i indsatsen, da kommunen nu fik det samlede ansvar.

...men den nuværende organisering indebærer også en række detaljerede krav til kommunerne

I dag er der i lovgivningen krav til, at alle kommuner skal have et jobcenter som en særskilt del af kommunens forvaltning. Der er fastsat regler om, at kommunerne skal anvende fælles jobcenterlogo til skiltning på facaden og følge en fælles designmanual i al skriftlig kommunikation med borgere og samarbejdspartnere.

Krav til organisering forhindrer kommunerne i at tænke nyt og give en helhedsorienteret indsats...

De nuværende krav låser kommunernes muligheder for at organisere sig på en måde, der giver mulighed for bedre sammenhæng til for eksempel sundheds-, social-, familie- og uddannelsesområdet. Det kan være en udfordring i forhold til at imødekomme borgere med sager på tværs af forvaltningerne.

...og jobcenteret er blevet billede på detailstyring

Næsten halvdelen af borgerne oplever, at regler er bestemmende for den samlede hjælp, de får i jobcenteret. Selvom krav til indsatsen forenkles, og kommunerne frisættes, vil de organisatoriske krav og jobcenteret som institution kunne fastholde billedet af, at beskæftigelsesindsatsen er dikteret af regler og krav frem for tillid og faglighed.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe krav om jobcenter og give kommunerne frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen.



Organiseringslov

50 paragraffer fjernes

4. Nedlæggelse af jobcentre og fri organisering

Som led i den markante forenkling af proceskravene i beskæftigelsesindsatsen har ekspertgruppen set på de organisatoriske bindinger og konsekvenser af disse for kommunernes muligheder for at sikre borgere en helhedsorienterede indsats.

Intentionerne bag den nuværende organisering af beskæftigelsesindsatsen var blandt andet at samle indsatsen for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige samt at forankre den virksomhedsrettede indsats ét sted. Det skulle danne grundlag for bedre sammenhæng i indsatsen, da kommunerne nu fik det samlede ansvar. Jobcentrene har i den forbindelse fungeret som en fælles indgang for både borgere og virksomheder. Kravet til, at hver kommune skal have et jobcenter, har desuden skabt en genkendelighed for borgerne på tværs af målgrupper og kommunegrænser.

Det nuværende beskæftigelsessystem er karakteriseret ved en høj grad af processtyring og detailregulering af kommunernes indsats. Det er jobcenteret blevet et billede på. Selvom borgene i mange tilfælde er tilfredse med deres sagsbehandler, så er de utilfredse med de regler, som de er underlagt, og de oplever, at regler er bestemmende for den indsats, de modtager. Det er en barriere for oplevelsen af en værdig behandling i jobcenteret. Selvom krav til indsatsen forenkles og frisættes, vil de organisatoriske krav og jobcenteret som institution kunne risikere at fastholde billedet af, at beskæftigelsesindsatsen er dikteret af regler og krav frem for tillid og faglighed.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at kravet om et jobcenter afskaffes, og at kommunerne får frihed til selv at bestemme, hvordan de vil organisere beskæftigelsesindsatsen. Det betyder, at kommunerne kan vælge at sammenlægge forvaltninger, rykke målgrupper til en anden forvaltning eller bibeholde deres nuværende organisering.

Som følge af ekspertgruppens anbefalinger kan lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. ophæves. Der vil dermed ikke længere eksistere en selvstændig organiseringslov på beskæftigelsesområdet. Samlet set vil det øge kommunernes selvbestemmelse i forhold til at samarbejde mere på tværs af forvaltninger og understøtte samarbejdet mellem kommuner.

I dette kapitel beskrives indledningsvist de eksisterende rammer og regler for organiseringen af den lokale beskæftigelsesindsats i jobcentrene. Herudover beskrives rammerne for samarbejdet mellem forvaltninger i kommunen og samarbejdet om beskæftigelsesindsatsen mellem kommuner. På den baggrund uddybes de udfordringer og hensyn til organiseringen, som ekspertgruppen ser. Til sidst udfoldes ekspertgruppens anbefaling om at fjerne kravet om et jobcenter og skabe frihed i organiseringen.

4.1. Den nuværende organisering og krav til kommunerne

Formålet med dette afsnit er at give et indblik i og forståelse for den nuværende organisering af den kommunale beskæftigelsesindsats, herunder krav til kommunernes organisering samt samarbejde mellem forvaltninger og kommuner.

Forankring af beskæftigelsesindsatsen

Kravene til organisering af beskæftigelsesindsatsen er i dag primært reguleret i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. (LOB) fra 2014. Heraf fremgår det, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, og at jobcentrene varetager beskæftigelsesindsatsen for borgere og virksomheder.

Den nuværende organisering af beskæftigelsesindsatsen har eksisteret siden slutningen af 2000'erne og markerede overgangen fra en tostrengt til en enstrengt beskæftigelsesindsats. Siden 1. januar 2024 har a-kasserne haft ansvaret for kontaktforløbet for dagpenge-modtagerne de første tre måneder af ledighedsforløbet.

Kommunerne er underlagt en række krav til den aktive beskæftigelsesindsats. Det gælder krav til indholdet og rammerne for selve indsatsen til borgerne, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne*. Kommunerne er også underlagt organisatoriske krav og hegnspæle for, hvordan kommunerne skal indrette indsatsen inden for den kommunale

forvaltning. Et centralt krav er, at den kommunale beskæftigelsesindsats skal være samlet i et lokalt jobcenter, *jf. boks 4.1*. Det betyder, at kommunen godt kan vælge fx at rykke social- eller sundhedsforvaltningen ind i jobcenteret, men der er som hovedregel ikke mulighed for at organisere beskæftigelsesindsatsen i social- eller sundhedsforvaltningen.

Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at vurdere, om de vil etablere et beskæftigelsesudvalg. Derfor er det også forskelligt, om kommunerne har et beskæftigelsesudvalg, og om beskæftigelsesudvalget er lagt sammen med andre politiske udvalg. Udvalgsstrukturen tilpasses ofte i forbindelse med den politiske konstituering efter et kommunalvalg.

I dag har 92 kommuner nedsat et beskæftigelsesudvalg, *jf. tabel 4.1*. En del af disse udvalg er lagt sammen med andre politikområder. 29 af kommunerne har nedsat særskilte beskæftigelsesudvalg, mens seks kommuner ikke har et beskæftigelsesudvalg. For kommuner, der ikke har nedsat et særskilt beskæftigelsesudvalg, kan drøftelser af den lokale beskæftigelsesindsats være forankret i andre udvalg (fx Økonomiudvalget) eller spredt over flere udvalg.

Kommunerne kan som udgangspunkt overlade at udføre opgaver og træffe afgørelser om indsatser til andre aktører¹. En anden aktør er en anden offentlig eller privat samarbejdspartner, som jobcenteret har indgået

¹ Andre aktører kan ikke anvendes til at træffe afgørelser om personlig assistance efter kompensationsloven og retten til sygedagpenge efter sygedagpengeloven (bortset fra helt undtagelsesvist om retten til sygedagpenge ved hel eller delvis uarbejdsdygtighed, hvis den sygemeldte er enig i vurderingen).

Boks 4.1. Væsentlige krav til organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne

Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. definerer en række krav til kommunerne. Det gælder blandt andet:

Jobcenteret. Der er krav om, at hver kommune skal have et jobcenter som en særskilt del af kommunens forvaltning. Jobcenteret skal varetage opgaverne relateret til den aktive beskæftigelsesindsats for borgere og virksomheder. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at jobcenteret også skal varetage andre opgaver². Der er fastsat regler om, at kommunerne skal anvende fælles jobcenterlogo til skiltning på facaden og følge en fælles designmanual i al skriftlig kommunikation med borgere og samarbejdspartnere.

Rehabiliteringsteam og klinisk funktion. Der er krav om, at kommunalbestyrelsen skal oprette et tværfagligt rehabiliteringsteam med repræsentanter fra relevante forvaltningsområder, herunder beskæftigelses-, sundheds- og socialområdet, og regionens kliniske funktion³. Rehabiliteringsteamets opgave er at drøfte og behandle sager om førtidspension, fleksjob, ressourceforløb, jobafklaringsforløb og komplekse sygedagpengesager. Der er fastsat regler om, at kommunen i sager, der skal behandles i rehabiliteringsteamet alene kan rekvirere sundhedsfaglig rådgivning og lægeattester fra regionens kliniske funktion og borgerens praktiserende læge.

Virksomhedsservice. Der er krav om, at jobcenteret varetager beskæftigelsesindsatsen for virksomhederne, og at der i indsatsen skal være fokus på virksomhedsservice. Kommunen skal bistå arbejdsgivere med at rekruttere og formidle ledige borgere. Jobcenteret er forpligtiget til at koordinere virksomhedskontakten på tværs af kommunegrænser. Koordineringen skal ske med henblik på, at virksomhederne får kvalificerede kandidater uafhængigt af, hvilken bopælskommune kandidaterne har⁴. Dertil eksisterer der i dag nationale it-løsninger til at understøtte jobcentrenes virksomhedsservice. Det drejer sig blandt andet om løsninger såsom Jobnet for Arbejdsgivere (JobAG), VITAS, Workindenmark og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings landsdækkende virksomhedsservice. Der findes ikke et åbent register i dag, som kan give virksomhederne selv eller frontmedarbejdere i det virksomhedsrettede arbejde et indblik i, hvordan virksomhederne arbejder med socialt ansvar.

aftale med, fx a-kasser, private leverandører m.v. Kommunerne bestemmer selv, om de vil anvende andre aktører og i givet fald, hvilke opgaver inden for lovgivningens rammer, de ønsker at overlade til andre aktører⁴. Andre aktører skal overholde de samme regler, som gælder for jobcenteret i forbindelse med fx indkaldelse af borgere til samtaler og afgivelse af tilbud til borgere. Ansvar for indsatsen påhviler fortsat kommunalbestyrelsen.

Samarbejde på tværs af forvaltninger

Mange af de borgere, der har forløb i beskæftigelsesforvaltningen, har også forløb i andre forvaltninger. Det gælder fx social-, sundheds- og uddannelsesforvaltningerne. Særligt borgere længere fra arbejdsmarkedet med komplekse udfordringer og sammensatte problemer har ofte behov for en indsats, som går på tværs af kommunale forvaltninger.

² Der er i dag få undtagelser i LOB. For eksempel kan kommunalbestyrelsen beslutte, at indsatsen over for unge under 30 år uden uddannelse kan varetages af en særskilt enhed.

³ I visse sager også en sundhedskoordinator fra regionen og en repræsentant fra undervisningsområdet, fx vedrørende unge under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse.

⁴ A-kasser kan bistå virksomheder med at identificere relevante kandidater og kan samarbejde indbyrdes om at bistå med rekruttering og formidling af egne borgere.

Beskæftigelsesindsatsen i kommunerne har i særlig grad snitflader til socialområdet. I 2022 var der i alt ca. 89.300 ydelsesmodtagere i beskæftigelsessystemet (ekskl. modtagere af førtidspension), som også havde et forløb i socialforvaltningen. De ca. 89.300 borgere havde tilsammen ca. 109.800 forløb og udgjorde syv procent af alle ydelsesmodtagerne (ekskl. modtagere af førtidspension) i 2022. Det er især borgere i ressourceforløb samt aktivitets- og uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, der modtager en indsats i både beskæftigelsessystemet og i socialforvaltningen, jf. figur 4.1.

Beskæftigelsesindsatsen har også snitflader til uddannelsesområdet. Alle kommuner har fx en kommunal ungeindsats (KUI), der koordinerer unges samlede forløb på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen. KUI har til formål at gøre alle unge under 25 år parate til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvordan KUI er organiseret. Det særlige ved KUI er dog, at indsatsen, der gives efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, ikke nødvendigvis skal

være placeret i jobcenteret.

Tilsvarende er der også snitflader mellem jobcenterets indsats og kommunens sundhedsindsats. Særligt borgere længere fra arbejdsmarkedet har ofte helbredsmæssige forhold – psykiske eller somatiske – som øger risikoen for langvarig passiv forsørgelse. Flere kommuner involverer derfor både kommunale og regionale sundhedstilbud i indsatsen. Det gælder fx forebyggelses- og behandlingstilbud i kommunen eller rehabiliterende tilbud, hvor løntimer kombineres med mere intensiv støtte fra sundhedspersonale (IPS-programmer, m.v.).

Tværkommunalt samarbejde om beskæftigelsesindsatsen

Kommunerne kan i dag samarbejde om beskæftigelsesindsatsen. Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. stiller krav om, at tværkommunalt samarbejde skal drøftes i de regionale kommunekontakttråd, som er en del af KL's politiske organisation. De enkelte kommunalbestyrelser beslutter derfor, hvorvidt en kommunal forpligtelse fx skal løses af kommunen selv eller ved at deltage i et tværkommunalt samarbejde.

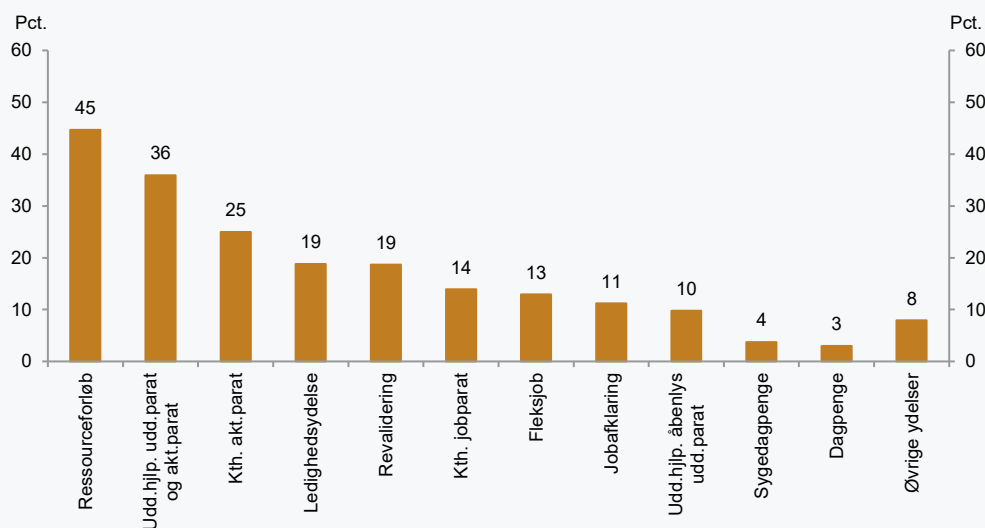
Tabel 4.1. Beskæftigelsesudvalg og sammenlægning med øvrige politiske udvalg i kommuner

	Antal kommuner
Rent beskæftigelsesudvalg	29
Beskæftigelse, sundhed og social	27
Beskæftigelse, uddannelse og erhvervsudvikling	22
Beskæftigelse og integration	10
Intet særskilt beskæftigelsesudvalg	6
Beskæftigelse, erhvervsudvikling og kultur	4
I alt	98

Anm.: Opgørelsen er lavet ved en gennemgang af de udvalg, som kommunerne har beskrevet på deres hjemmesider. Ud fra navngivningen på hjemmesiden er der foretaget en vurdering af, hvorvidt der er tale om et rent beskæftigelsesudvalg eller et udvalg, der også dækker over andre forvaltningsområder. Der er stor variation i navngivningen på tværs af kommuner. Derfor er udvalg kategoriseret i nogle overordnede kategorier, der beskriver, hvilke forvaltningsområder, udvalget dækker over.

Kilde: Optælling af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Figur 4.1. Procentdel af ydelsesmodtagere i beskæftigelsessystemet, som modtog indsats fra socialforvaltningen, fordelt på ydelsesgrupper, 2022



Anm.: Sager i socialforvaltningen dækker over sociale sager, som omfatter forældre til udsatte børn med social ydelse, udsatte og handicappede voksne og unge i efterværn. "Øvrige ydelser" dækker over selvforsørgelses- og hjemrejseydelse m.v. i og uden for program. En person kan godt indgå flere gange, hvis personen har haft flere ydelsesforløb og indsatser i socialforvaltningen i løbet af 2022.

Kilde: Jobindsats.dk.

Kommunerne kan organisere det tværkommunale samarbejde om beskæftigelsesindsatsen på forskellige måder.

Forpligtende kommunale samarbejder

I et forpligtende kommunalt samarbejde er det lovfastsat, at udførelsen af opgaven er overladt til én kommune i et fælles jobcenter, mens den delegerende kommune bevarer ansvaret – herunder det økonomiske ansvar – for opgavevaretagelsen. Den uddelegerende kommune betaler omkostningerne ved udførelsen af opgaverne i den udførende kommune.

Der eksisterer tre forpligtende kommunale samarbejder mellem henholdsvis Tårnby-Dragør, Esbjerg-Fanø og Frederikshavn-Læsø. De tre forpligtende samarbejder er fastsat efter lov om forpligtende kommunale samarbejder. De tre samarbejder stammer fra kommunaliseringen af jobcentrene som skete i forbin-

delse med finansloven fra 2009. Her var der oprindeligt seks samarbejder, men tre af dem har senere valgt at opløse sig selv.

Formaliseret kommunalt samarbejde

Tværkommunalt samarbejde kan også ske ved, at kommuner indgår et såkaldt formaliseret kommunalt samarbejde. I et formaliseret kommunalt samarbejde er det overordnede ansvar for styring og ledelse af samarbejdet forankret i en fælleskommunal styregruppe. Den enkelte kommune har fortsat ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for egne borgere.

Formaliseret kommunalt samarbejde kan i princippet være på ethvert område af beskæftigelsesindsatsen. Rekrutterings- og opkvalificeringsområdet er et af de områder, hvor der er mest formaliseret kommunalt samarbejde. Det er frivilligt for kommunerne at indgå et formaliseret samarbejde på rekrutterings- og

opkvalificeringsområdet, men jobcentrene er i forbindelse med virksomhedsservicen forpligtet til at samarbejde på tværs af kommunegrænser.

Et eksempel på et formaliseret kommunalt samarbejde på rekrutterings- og opkvalificeringsområdet er Hovedstadens Rekrutteringservice, hvor Albertslund, Ballerup, Brøndby, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Høje-Taastrup, København, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby-Dragør og Vallensbæk deltager.

En styregruppe på tværs af de deltagende kommuner har det overordnede ansvar for styring og ledelse af det tværkommunale samarbejde. Enhver myndighedsafgørelse i forbindelse med rekruttering påhviler den enkelte kommune, og visitationskompetencen er også placeret i den enkelte kommune. Der findes tilsvarende samarbejdskonstellationer i andre dele af landet.

Øvrige kommunale samarbejder

Jobcentrene samarbejder på en lang række områder ud over rekrutterings- og opkvalificeringsområdet. Enkelte kommuner har fx erfaringer med tværkommunale samarbejder om udbud. Ikast-Brande Kommune og Herning Kommune har blandt andet afholdt fællesudbud om sprogundervisning.

Mange kommuner indgår desuden i forskellige tværkommunale samarbejder på projektniveau. Et eksempel er anvendelsen af Individuel Placering med Støtte (IPS). I Vestsjælland har tre kommuner (Slagelse, Holbæk og Kalundborg) i et fælles projekt koordineret samarbejdet med psykiatrien om IPS-forløb til borgere med psykiske lidelser.

4.2. Udfordringer ved den nuværende organisering

Ekspertgruppen peger på to udfordringer ved den nuværende organisering af beskæftigelsesindsatsen, som udformningen af anbefalingerne tager udgangspunkt i:

- Organisatoriske krav svækker det tværgående arbejde
- Krav og regler har givet jobcentrene et dårligt ry

Organisatoriske krav svækker det tværgående arbejde

Der er fra centralt hold fastsat krav om, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal organiseres og udføres lokalt. Kravene betyder, at kommunerne i høj grad har fokus på at opretholde en beskæftigelsesindsats inden for nogle faste organisatoriske rammer og med et skema-lagt indhold. Derudover adskiller kravene til organisering på beskæftigelsesområdet sig fra andre kommunale ansvarsområder. For eksempel er der ikke krav til kommunerne om, hvordan de organiserer daginstitutions- og skoleområdet.

Det er ekspertgruppens betragtning, at organisering er et *middel* til at opnå beskæftigelsesindsatsens målsætninger frem for et *mål* i sig selv. Indtil nu har kravet om et jobcenter medvirket til at sikre en ensartet administration af de centralt fastsatte regler på området. Jobcenteret har fungeret som et middel til at udføre proceskravene i indsatsen.

Der er dog også fordele ved den nuværende organisering. For eksempel gør den nuværende organisering, at virksomheder og borgere ved, hvad jobcenteret hedder i hver kom-

mune, og at borgere, som skifter målgruppe, fortsat skal henvende sig det samme sted.

I lyset af den regelforenkling og afskaffelse af proceskrav, som ekspertgruppen lægger op til, vil fordelene ved den nuværende organisering dog blive væsentlig mindre. I forhold til virksomhederne eksisterer der desuden i dag en række it-løsninger, som understøtter en ensartet indgang til beskæftigelsessystemet selv i fravær af jobcentrene, *jf. boks 4.1*. Samtidig kan jobcenterkonstruktionen gøre det vanskeligt at iværksætte helhedsorienterede indsatser. Kravet om et jobcenter indebærer nemlig, at beskæftigelsesindsatsen som udgangspunkt ikke kan placeres i andre kommunale forvaltninger.

Kommuner arbejder i dag med at skabe mere helhedsorienterede indsatser for borgere længere fra arbejdsmarkedet, men de oplever fortsat udfordringer i samarbejdet på tværs af forvaltninger. De opgaver, som kommunerne har på tværs af forvaltninger, er reguleret af forskellige lovgivninger, formålsbeskrivelser og faglige traditioner. Et eksempel er rehabiliteringsteamet. Teamet skulle fungere som et dialog- og koordineringsforum på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsforvaltningen. Det har dog vist sig ikke i tilstrækkeligt omfang at kunne understøtte en fleksibel tilrettelæggelse af den tværfaglige indsats for borgere i målgruppen for blandt andet ressourceforløb, fleksjob og førtidspension, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne*.

VIVE (2022) har i en spørgeskemaundersøgelse spurgt jobcenterchefer om, hvad de oplever

står i vejen for den helhedsorienterede tilgang. Over halvdelen af jobcentercheferne (53 pct.) nævner kommunens organisering i fagforvaltninger som barriere for den helhedsorienterede tilgang, jf. figur 4.2.

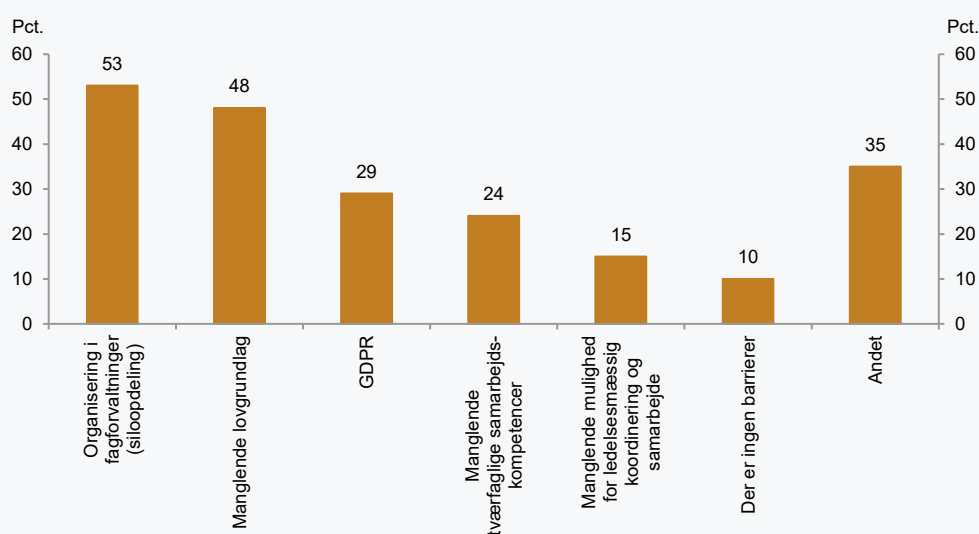
Endvidere nævner 29 pct. af jobcentercheferne GDPR som en barriere for den helhedsorienterede tilgang blandt andet på grund af kompleks lovgivning og tvivl om, hvornår forvaltninger kan dele data om borgere med hinanden. Mange kommuner er generelt i tvivl om deling af oplysninger på tværs af forvaltninger. Derudover har KL påpeget, at kommunerne kan være i tvivl om, hvorvidt og hvornår der er behov for at indhente samtykke fra borgeren ved indhentelse af personoplysninger fra andre forvaltninger.

Udfordringerne med det tværgående og helhedsorienterede arbejde i den nuværende organisering kommer især til udtryk, når borgere fx modtager en indsats i beskæftigelses-

forvaltningen og samtidig har sager i socialforvaltningen. Udfordringen bliver ikke mindre af, at borgere med sager på tværs af forvaltninger ofte er dem, der har det største behov for støtte og en helhedsorienteret indsats.

Reformkommissionen gjorde i Nye Reformveje 3 opmærksom på, at der er udfordringer med, at beskæftigelseslovgivningen og sociallovgivningen arbejder i forskellige retninger. Borgerens forløb i beskæftigelsessystemet og i socialforvaltningen kan opleves som to separate forløb, da formålet med forløbene er forskellige efter de to lovgivninger. Hvor kerneopgaven i beskæftigelseslovgivningen er jobfokus, har socialområdets voksenbestemmelser med udgangspunkt i serviceloven fokus på blandt andet hjælp og støtte til voksne med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Det sker ved at styrke den enkeltes egne muligheder og udvikling i det omfang, det er muligt.

Figur 4.2. Jobcentercheferes vurdering af, hvilke barrierer der står i vejen for en helhedsorienteret tilgang



Anm.: "Hvad vurderer du, er de vigtigste barrierer for øget brug af en helhedsorienteret tilgang i beskæftigelsesindsatsen? (sæt gerne flere kryds)". Jobcenterchefer, n=62.

Kilde: VIVE's spørgeskemaundersøgelse 2022.

Regler og krav har givet jobcentrene et dårligt ry

24 pct. af borgere oplever en uværdig behandling i jobcentrene, *jf. bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse*. De kommunale jobcentre er af mange blevet kritiseret for at være en del af problemet med beskæftigelsesindsatsen, og jobcentrene er undertiden blevet symbol på den uværdige behandling, som nogle borgere har oplevet i systemet. Selvom borgene i mange tilfælde er tilfredse med deres sagsbehandler og overordnet oplever en værdig behandling, så er de utilfredse med regler og krav, som jobcentrene er underlagt. Kravet om et jobcenter kan risikere at fastholde et billede af en beskæftigelsesindsats styret af regler og krav trods markante forenklinger og frisættelse i indsatsen.

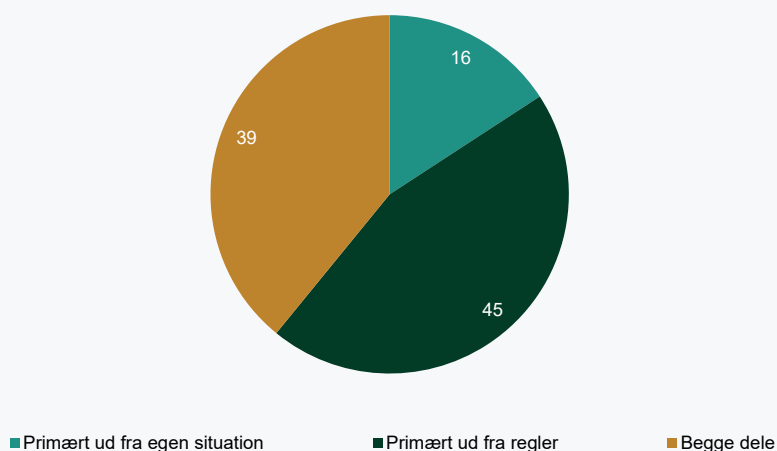
Jobcentrenes indsats er i høj grad styret af den detaljerede lovgivning og de organisatoriske krav, der er sat fra centralt hold. Ekspertgruppens tilfredshedsundersøgelse viser, at det er næsten halvdelen af borgerne (45 pct.), der oplever, at regler er bestemmende for den

samlede hjælp, de får i jobcenteret, *jf. figur 4.3*. Dertil er det ikke alle borgere, der forstår reglerne.

Det er særligt svært for borgere længere fra arbejdsmarkedet at navigere i det komplekse beskæftigelsessystem. Næsten hver tredje borger længere fra arbejdsmarkedet (30 pct.) er helt eller delvist uenig i, at de har nemt ved at forstå de regler, der gælder for dem, *jf. figur 4.4*. Det skal samtidig ses i forhold til, at 19 pct. af job- eller uddannelsesparate borgere er helt eller delvist uenige i, at reglerne er nemme at forstå. Et tilsvarende resultat finder Krogh Madsen og Bækgaard (2022) for gruppen af jobparate kontanthjælpsmodtagere. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at borgere med kortere uddannelse og længere ledighed også har udfordringer med at forstå og efterleve kontanthjælpssystemets regler og krav (Krogh Madsen og Bækgaard, 2022).

Oplevelsen af, at regler og krav er bestemmende for ens indsats, samtidig med at reglerne er svære at forstå, kan være en barriere

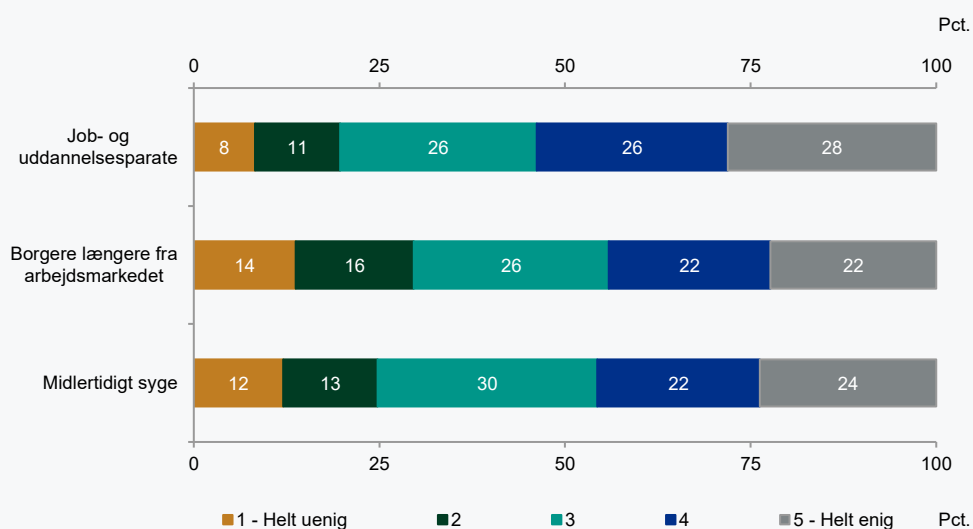
Figur 4.3. Borgernes oplevelse af hjælpen, de har fået i jobcenteret. Pct.



Anm.: Borgere, som har svaret "ved ikke" eller "ønsker ikke at svare" på spørgsmålet, er fjernet fra figurerne. Spørgsmålsformuleringen: "Hvordan oplever du den samlede hjælp, du får i jobcenteret?".

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

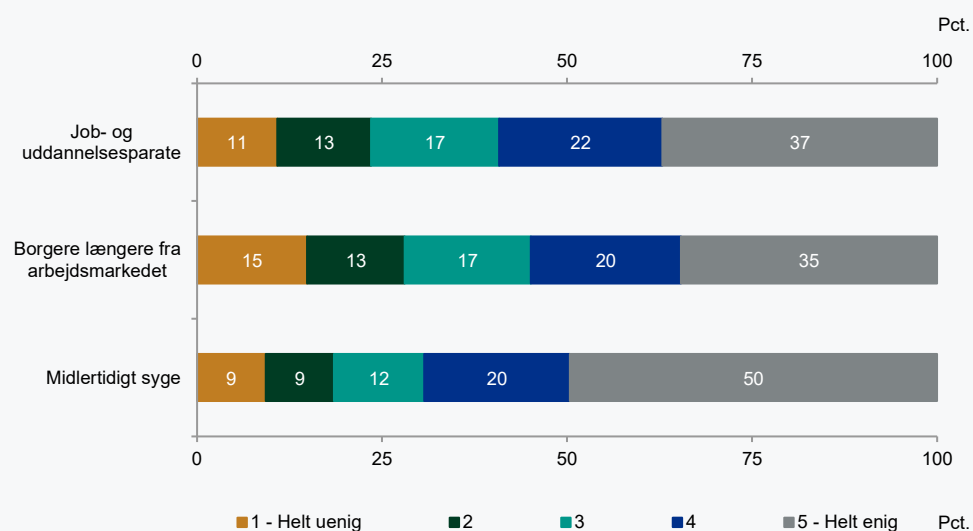
Figur 4.4. Borgernes oplevelse af, hvorvidt reglerne, der gælder for dem, er nemme at forstå



Anm.: Borgere, som har svaret "ved ikke" eller "ønsker ikke at svare" på spørgsmålet, er fjernet fra figuren. Spørgsmålsformulering: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg har nemt ved at forstå reglerne, der gælder for mig".

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

Figur 4.5. Borgernes oplevelse af, hvorvidt de får en værdig behandling i jobcenteret



Anm.: Borgere, som har svaret "ved ikke" eller "ønsker ikke at svare" på spørgsmålet, er fjernet fra figuren. Spørgsmålsformulering: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg får alt i alt en værdig behandling i jobcenteret".

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

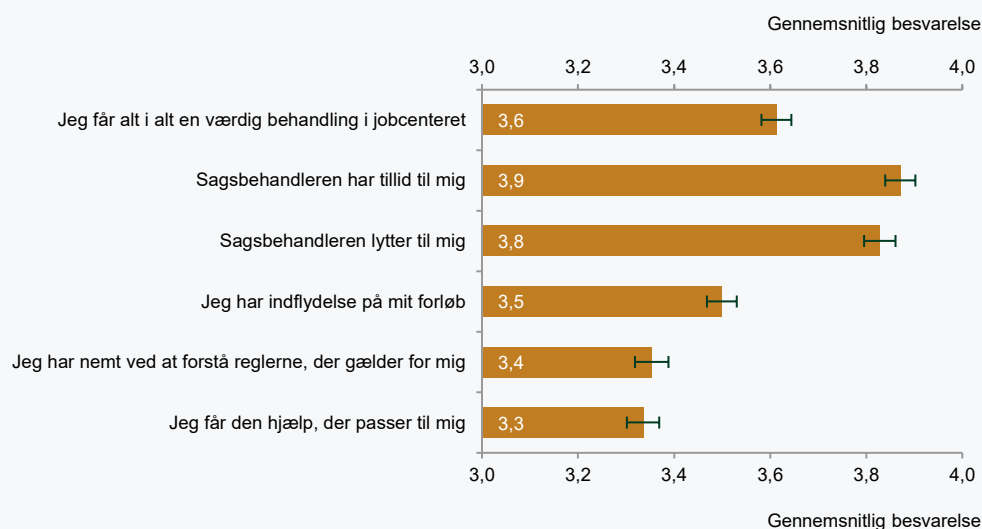
for at opleve en værdig behandling i jobcenteret. Særligt borgere længere fra arbejdsmarkedet oplever en uværdig behandling i jobcenteret. I alt angiver 28 pct. af borgerne længere fra arbejdsmarkedet i ekspertgruppens tilfredshedsundersøgelse, at de er helt eller delvist uenige i, at de får en værdig behandling i jobcenteret, *jf. figur 4.5*.

Ekspertgruppen vurderer, at det ikke er jobcentrene i sig selv, der er udfordringen, men derimod de regler og krav, som jobcentrene er underlagt. Borgerne i beskæftigelsesystemet svarer for eksempel generelt relativt positivt på spørgsmål om sagsbehandlerne, mens de er mere utilfredse med regler og regulering, *jf. figur 4.6*. For eksempel svarer

borgerne i højere grad, at sagsbehandlerne har tillid og lytter til dem, end at de har nemt ved at forstå reglerne, der gælder for dem.

Selvom billedet ikke er entydigt, vurderer ekspertgruppen, at der er udfordringer med jobcentrenes "image" i den nuværende beskæftigelsesindsats. Borgerne har svært ved at forstå rammer og regler i beskæftigelsesindsatsen, og jobcentrene er på den måde blevet billedet på et komplekst system. Trods markante forenklinger af regler og frisættelse i indsatsen, som ekspertgruppen lægger op til, vil et fortsat krav om jobcentre kunne risikere at fastholde billedet af, at beskæftigelsesindsatsen er dikteret af regler og krav frem for tillid og faglighed.

Figur 4.6. Borgernes oplevelse af mødet med sagsbehandlerne og systemet



Anm.: I tilfredshedsundersøgelsen er borgerne blevet spurgt til: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn: Jeg oplever/oplevede, at..." for hver af de seks udsagn i figuren. Bevarelser er udeladt, hvis respondenterne har svaret ved ikke eller ikke har ønsket at svare på minimum ét af spørgsmålene ovenfor. Skala for spørgsmålene er 1: Helt uenig; 5: Helt enig. Der er indsat barer i figuren, som angiver 95 pct. konfidensintervaller, og dermed usikkerheden for de enkelte gennemsnit.

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

4.3. anbefalinger til nedlæggelse af jobcentre og fri organisering

Ekspertgruppen anbefaler, at kravet om jobcenter afskaffes, og at kommunerne får fuld frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen. Konkret har ekspertgruppen fem anbefalinger til en ny organisering af beskæftigelsesindsatsen, *jf. boks 4.2*.

Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne

Ekspertgruppen anbefaler en ny organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne. Kravet om et jobcenter afskaffes, og kommunerne skal fremover have fuld frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen efter den lokale kontekst. Ekspertgruppen anbefaler en lokalpolitisk bevågenhed på området de første år efter en reform. Det skal ses i lyset af den markante frisættelse i organiseringen og beskæftigelsesindsatsen samt områdets store betydning for den kommunale og nationale økonomi.

4.1. Nedlæggelse af jobcentre og frihed i organisering

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får frihed til selv at bestemme, hvordan de vil organisere den lokale beskæftigelsesindsats. Det betyder, at der afskaffes en række bestemmelser i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., herunder kravet om, at kommunerne skal have et jobcenter som en særskilt del af kommunernes forvaltning. Det betyder også, at der afskaffes krav om en fælles visuel identitet (fx fælles navn, grafisk design, logo, m.v.) for beskæftigelsesforvaltningerne på tværs af kommunegrænser.

De enkelte kommunalbestyrelser kan selv beslutte, hvilken organisering af beskæftigelsesindsatsen der passer bedst til deres lokale forhold. Kommunerne kan vælge at fastholde den nuværende organisering, men de har også frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen på en anden måde. Eksempelvis kan kommunerne beslutte, at indsatsen skal varetages i en samlet beskæftigelses-, social- og

Boks 4.2. Nedlæggelse af jobcentre og frihed i organisering

Anbefaling

Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne

4.1. Nedlæggelse af jobcentre og frihed i organisering

4.2. Kommunalpolitisk forankring i overgangen til en ny organisering

Tiltag for en mere sammenhængende indsats på tværs af velfærdsområder

4.3. Justering af formålsbestemmelserne i social- og beskæftigelseslovgivningen

4.4. Arbejde for bedre datadeling på tværs af forvaltninger

Tiltag i virksomhedsindsatsen

sundhedsforvaltning, eller at nogle målgrupper skal have en indsats varetaget i fx socialforvaltningen. Det beror på kommunens egen vurdering, hvilken forvaltning der bedst varetager indsatsen for de forskellige målgrupper. Det kan også gøre det nemmere for kommunerne at samarbejde med andre kommuner om indsatsen, hvis det giver mening i den lokale kontekst.

I forlængelse heraf lægger ekspertgruppen op til at ophæve hele lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. (LOB), som detaljeret beskriver, hvordan kommunerne skal organisere den lokale beskæftigelsesindsats. Tilbageværende regler om blandt andet a-kasser, Beskæftigelsesrådet og dataudveksling kan flyttes til andre love. Dermed vil der ikke længere eksistere en

selvstændig organiseringslov på beskæftigelsesområdet, og der gøres op med de centralt fastsatte krav til organiseringen, jf. boks 4.3.

4.2. Kommunalpolitisk forankring i overgangen til en ny organisering

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunerne får større frihed i den lokale beskæftigelsesindsats og dermed også større lokalpolitisk ansvar. Grundet beskæftigelsesområdets store betydning for både den kommunale og nationale økonomi samt den markante frisættelse i organiseringen, anbefaler ekspertgruppen, at der tilføjes en midlertidig regel om, at kommunalpolitiske drøftelser af beskæftigelsesindsatsen ikke må være spredt over flere udvalg, men at det skal drøftes samlet i ét politisk udvalg.

Boks 4.3. Afskaffelse af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. (LOB)

Med afskaffelsen af LOB fjernes 65 paragraffer svarende til ca. 36 pct. af hele LOB⁵. Hvis der ses på den del af LOB, der omhandler organisering og styring, vil gældende lov blive reduceret med over halvdelen.

	Antal sider	Antal paragraffer
Hele LOB	22	179
Tilbageværende lovgivning	16	114
Afskaffelse af lovgivning	6	65
Total reduktion i procent	27 pct.	36 pct.
Kapitel af LOB, som omhandler styring og organisering	11	109
Tilbageværende lovgivning	5	46
Afskaffelse af lovgivning	6	63
Total reduktion i procent	55 pct.	58 pct.

De bestemmelser, som skal videreføres i anden lov, men i en ændret form, er ikke taget ud af LOB i denne opgørelse. Det kan fx være regler om overvågning og analyse af udviklingen på arbejdsmarkedet samt opfølgning på beskæftigelsesindsatsen, hvor navnet "jobcenter" skal ændres.

⁵ Baseret på opgørelse af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Opgørelsen af antal sider er baseret på den offentliggjorte retsforskrift i Retsinformation, som gældende d.d. Antallet af sider er opgjørt som det antal sider, som en udskrift fra Retsinformation vil medføre i html-format.

Det betyder fx, at drøftelser af den lokale indsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet ikke må være adskilt fra drøftelser af indsatsen for borgere tæt på arbejdsmarkedet. Der stilles ikke krav om, at kommunerne skal oprette et særskilt beskæftigelsesudvalg. Der er således fortsat frihed til at sammenlægge beskæftigelsesudvalget med et af de øvrige politiske udvalg i kommunen eller rykke det ind i økonomiudvalget. Kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune kan derfor selv beslutte, om beskæftigelsesområdet også skal ligge sammen med fx socialområdet, hvis det giver mening i forhold til den valgte forvaltningsstruktur.

Det nye krav er ikke permanent. Ekspertgruppen anbefaler en solnedgangsklausul, så kravet har en udløbsdato. Perioden afgrænses svarende til kommunalbestyrelsens funktionsperiode fra den 1. januar 2026 til og med den 31. december 2029.

Der lægges desuden op til, at relevante parter, herunder særligt KL, inddrages i dialogen om, hvad en beskrivelse af udvalgets arbejde skal indeholde. Det kan fx være, at udvalget skal drøfte kommunens arbejde med de nye resultatomål, *jf. kapitel 6. Fra proceskrav til resultatstyring.*

Tiltag for en mere sammenhængende indsats på tværs af velfærdsområder

Fuld frihed for kommunerne til at organisere beskæftigelsesindsatsen kan medvirke til, at borgerne får en mere helhedsorienteret indsats i fremtiden, men det er ikke en selvfølge. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der skal igangsættes konkrete tiltag, som skal understøtte, at borgere med behov for en tværfaglig indsats kan få en mere sammenhængende indsats på tværs af forvaltninger.

4.3. Justering af formålsbestemmelserne i social- og beskæftigelseslovgivningen

Ekspertgruppen anbefaler, at formålsbestemmelserne i henholdsvis lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og servicelovens voksenbestemmelser skal justeres. I serviceloven skal det fremgå, at job og uddannelse kan være en del af løsningen i den socialfaglige indsats for voksne. I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal det tydeligt fremgå, at beskæftigelsesindsatsen for borgere længere fra arbejdsmarkedet skal være helhedsorienteret og inddrage relevante sociale samt sundhedsmæssige indsatser. Der skal være fokus på at iværksætte indsatser med henblik på øget mestring af eget liv samtidig med, at der arbejdes på at få borgeren i beskæftigelse.

Som opfølgning på justeringerne af formålsbestemmelserne vil ekspertgruppen anbefale, at der ses nærmere på, hvordan der kan ske yderligere justering på tværs af social- og beskæftigelseslovgivningen. Det gælder fx mentorordninger i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og ordninger for personlig støtte i serviceloven. Det kan lette kommunernes administration i de situationer, hvor en sagsbehandler skal orientere sig i to lovkomplekser, fordi en borger har brug for hjælp fra begge områder. En justering af mentorordningen i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og ordninger for personlig støtte i serviceloven skal desuden ses i lyset af ekspertgruppens anbefaling om ensretning af den økonomiske styring.

Ekspertgruppen vurderer desuden, at disse tiltag kombineret med anbefalinger om afskaffelse af skærpet tilsyn, nyt sanktionsregime m.v. reducerer behovet for en ny lov om helhedsorienteret indsats. Tværtimod vil en eventuel lov om helhedsorienteret indsats skabe nye målgrupper i beskæftigelsessystemet og være endnu en lov, som sagsbehandlere skal forholde sig til. Tilsammen betyder det, at eks-

pertgruppen vurderer, at grundlaget for den indgåede aftale om helhedsorienteret indsats ikke længere er til stede.

4.4. Arbejde for bedre datadeling på tværs af forvaltninger

Der er behov for, at det bliver lettere at koordinere arbejdet om borgere, som har brug for en indsats på tværs af velfærdsområder. På beskæftigelsesområdet indsamles løbende centrale data, som deles med aktører i indsatsen, *jf. kapitel 6. Fra proceskrav til resultatstyring*. Deling og behandling af data med andre forvaltninger skal i dag som udgangspunkt ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Derudover kan der være fastsat specifikke regler om databehandling i særlovgivningen inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen.

Ekspertgruppen anbefaler, at der udarbejdes vejledningsmateriale for kommunerne til datadeling mellem velfærdsområderne. Materialet skal fx tydeliggøre, hvornår der er hjemmel i gældende lov i forhold til at udveksle data mellem forvaltninger, og hvornår der skal indhentes samtykke fra borgeren.

For at sikre den bedst mulige information til kommunerne skal der gennemføres en afdækning af, hvilke generelle juridiske tvivlsspørgsmål kommunerne har, og hvilke barrierer de oplever ved udveksling af persondata om borgeren mellem forvaltninger. Retningslinjerne og afdækningen skal udarbejdes med inddragelse af relevante aktører, herunder blandt andet KL, kommuner, Social-, Bolig- og Ældreministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Justitsministeriet samt Beskæftigelsesministeriet.

Tiltag i virksomhedsindsatsen

Afskaffelse af krav om jobcenter og frihed i organisering betyder, at kommunerne selv kan

bestemme, hvilken forvaltning der skal være indgang for virksomheder i beskæftigelsesindsatsen. Det kan føre til større forskelle i virksomhedsservicen på tværs af kommuner, men det giver samtidig kommunerne endnu bedre mulighed for at samle deres virksomhedsrettede indsats på tværs af forvaltninger.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at kommunerne fortsat prioriterer den virksomhedsrettede indsats og service til virksomhederne. I det nye beskæftigelsessystem vil virksomhederne fortsat kunne benytte sig af de eksisterende nationale it-løsninger til at få hjælp med rekruttering eller selv udsøge relevante CV'er på mulige kandidater, *jf. boks 4.1*. I tillæg til den eksisterende virksomhedsindsats anbefaler ekspertgruppen konkrete tiltag og initiativer for at forbedre indsatsen.

4.5. Styrket virksomhedsfokus i indsatsen

Ekspertgruppen anbefaler at videreudvikle Jobnet med henblik på at lave et bedre match mellem ledige borgere og virksomheder. På Jobnet kan man i dag udsøge jobopslag baseret på ord og filtre, og man kan modtage konkrete forslag til relevante jobannoncer på baggrund af brugerens angivelse af, hvilke stillingsbetegnelser man søger job indenfor.

Ved hjælp af nye teknologier inden for blandt andet kunstig intelligens er det muligt at gøre match- og søgefunktionen på Jobnet mere avanceret, så den i højere grad er tilpasset den enkeltes situation. Det kan gøres ved at inkludere oplysninger om brugernes kvalifikationer, erfaringer og uddannelser samt geografi i matchingalgoritmen. Det vil muliggøre en mere detaljeret matching mellem virksomheder og jobsøgende, der passer bedre til begge parter profiler, og dermed forbedre jobformidlingen for både virksomheder og jobsøgende.

Ekspertgruppen anbefaler desuden, at virksomhedsindsatsen skal styrkes ved at gøre data om virksomhedernes sociale profiler tilgængelig for virksomhederne selv og medarbejderne i den kommunale forvaltning, der arbejder med virksomhedsservice. Løsningen skal baseres på eksisterende datakilder og kan fx inkludere antal medarbejdere i løntilskud og fleksjob, handicapkompenserende indsatser samt omsætning af støttet beskæftigelse til ordinære job.

Ifølge den nye ESG-lovgivning skal virksomheder beskrive arbejdet med mangfoldighed, inklusion, sikkerhed og ligestilling i egen arbejdsstyrke og i den enkelte virksomheds værdikæde, herunder også for virksomhedens underleverandører, *jf. boks 4.4*. Der findes dog

ikke i dag et register, som kan give virksomhederne selv eller frontmedarbejdere i det virksomhedsrettede arbejde et indblik i, hvordan virksomhederne arbejder med socialt ansvar (S'et i ESG).

En løsning, der giver virksomhederne adgang til egne data, kan spare ressourcer på dataindsamling og -behandling for virksomhederne i deres årsrapporter. Derudover vil det være en fordel for virksomhederne at kunne anvende myndighedstal som mål for deres sociale ansvar. Endelig kan det styrke virksomhedsservicen, som medarbejdere i den kommunale forvaltning yder, idet en øget viden om en potentiel samarbejdsvirksomhed kan fremme en mere målrettet dialog om virksomhedens behov for arbejdskraft.

Boks 4.4. Ny lovgivning om ESG (Environment, Social and Governance)

EU har indført et nyt direktiv, der stiller krav til virksomhedernes bæredygtighedsrapportering. Lovgivningen, der implementerer direktivet i Danmark, er trådt i kraft fra 1. juni 2024 med virkning for de største børsnoterede virksomheder. Direktivet pålægger blandt andet store og børsnoterede virksomheder at afrapportere om deres arbejde med bæredygtighed inden for miljø og klima (E), sociale forhold (S) og ledelse (G).

Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) skal således ikke afrapportere direkte, medmindre de er børsnoterede. Øvrige SMV'er kan dog indirekte blive omfattet, da de allerede i dag leverer data til samarbejdspartnere, kunder m.fl. I afrapporteringen om sociale forhold skal virksomhederne beskrive arbejdsforholdene for deres medarbejdere i forhold til en lang række forhold.

COWI har spurgt virksomhederne om følgerne af indførelsen af den nye lovgivning og har i en byrdemåling estimeret, at de omfattede virksomheder skal bruge ca. 6 mia. kr. på at omstille sig, og efterfølgende ca. 5 mia. kr. årligt på administrativt arbejde for at efterleve lovforslaget. Det vurderes, at ca. 2.200 danske virksomheder vil blive direkte omfattet af kravene. De adspurgte virksomheder har meldt tilbage, at de skal afrapportere på mange områder, og at flere af virksomhederne som følge heraf vil have årlige omkostninger til eksterne it-systemer. Til at lette arbejdet med dataindsamling efterspørger flere virksomheder tilgængelige data, hvor der er udarbejdet standardiseringer, der kan sikre gennemsigtighed og tillid til data.

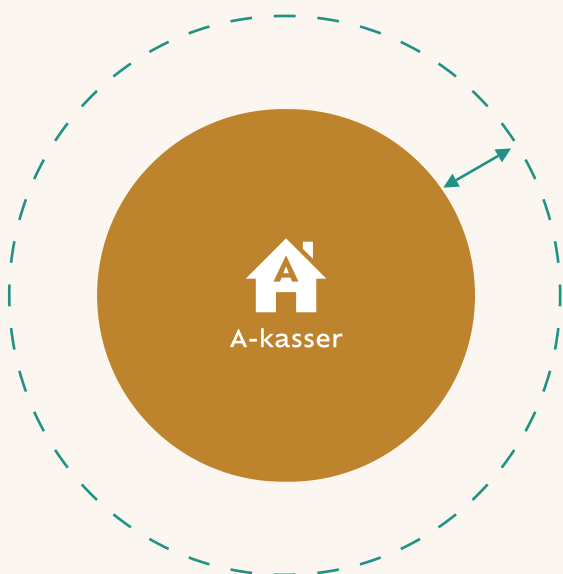
5

Mere plads til a-kasser
og private leverandører

Mere plads til a-kasser og private leverandører

Arbejdsdelingen er et middel til at opnå målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen...

Der er både mulige gevinster og udfordringer ved at give a-kasser og private leverandører et større ansvar. En ny organisering skal afvejes i forhold til at sikre høj beskæftigelse, lave omkostninger, tilfredshed og værdighed samt enkelhed og gennemsigthed.



...og a-kasser spiller i dag en vigtig rolle i beskæftigelsesindsatsen...

A-kasserne fik d. 1. januar 2024 en ny og styrket rolle i indsatsen, da de fik ansvaret for kontaktforløbet for dagpengemodtagerne i de første tre måneder. A-kasserne har herudover i dag ansvar for at udbetale dagpenge til sygemeldte i de første to uger.

...ligesom private leverandører varetager mange opgaver og ansvar i beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne kan i vidt omfang overlade opgaver og ansvar til private leverandører, og de anvendes i stor stil i dag.



Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at a-kasserne fastholder deres nye ansvar for dagpengemodtagerne samt får større ansvar for sygemeldte, og at private leverandører får mere plads i indsatsen ved at oprette målrettede nationale rammeudbud.

5. Mere plads til a-kasser og private leverandører

Arbejdsdelingen i beskæftigelsesindsatsen er i dag indrettet sådan, at kommunerne har hovedansvaret med den løbende kontakt til borgerne og virksomhederne. A-kasserne spiller en central rolle som det udførende led for dagpengemodtagerne og fik d. 1. januar 2024 ansvaret for kontaktførelsen i de tre første måneder af ledighedsforløbet. Private leverandører anvendes ofte af kommunerne til kurser og opkvalificering. Det gælder fx opgaver som kræver specialisering, eller hvor ressourcebehovet fluktuerer meget. Kommunerne og a-kasserne køber også digitale hjælpeværktøjer fra private leverandører.

Af kommissoriet fremgår det, at ekspertgruppen skal undersøge mulighederne for, at a-kasser og private leverandører kan spille en større rolle og med mere frit valg til borgerne, men uden at anbefalingerne indebærer en egentlig kommunal strukturreform på beskæftigelsesområdet.

Der er potentielle gevinster ved at inddrage a-kasser og private leverandører i beskæftigelsesindsatsen og at lade borgerne vælge mellem forskellige aktører, men der er også en række store udfordringer.

Som styrker kan fremhæves, at a-kasserne kan have et bedre fagspecifikt kendskab til deres medlemmers arbejdsmarked, og derudover kan de sætte ind tidligere, fordi de får viden om varslede fyringer. Disse gevinster kan blive mindre ved længere ledighed, hvor der kan være behov for at overveje brancheskift, eller hvis deres medlemmer har brug for en mere helhedsorienteret indsats på grund af andre problemer end ledighed. Det er også ved læn-

gere ledighed, at behovet for aktiveringstilbud stiger og dermed også udgifterne til beskæftigelsesindsatsen. Når udgifterne til indsatsen stiger, bliver det tilsvarende vigtigt at opgave- og finansieringsansvaret følges ad.

Den ansvarlige aktør har de bedste incitamenter til at bringe borgerne i beskæftigelse, når aktøren også har et økonomisk ansvar, og dermed opnår en gevinst, når borgerne kommer i beskæftigelse. For kommunerne sker det ved den såkaldte refusionstrappe, som betyder, at kommunerne betaler en større og større andel af ydelsesudgifterne, hvis de ikke har succes med at få borgerne i beskæftigelse. Det er næppe hensigtsmæssigt at give tilsvarende incitamenter til a-kasserne, da de vil kunne blive finansielt udfordret, hvis mange af deres medlemmer bliver ledige. Det var en af de historiske årsager til, at staten overtog udgiftsrisikoen for a-kasserne.

Evalueringerne af a-kasseforsøget bidrager med empirisk viden. Resultaterne giver ikke belæg for, at overdragelsen af ansvaret i de første tre måneder fra jobcentre til a-kasserne har ført til, at ledige er kommet hurtigere i beskæftigelse. Ekspertgruppens borgertilfredshedsanalyse kunne dog tyde på, at ledige i a-kasseforsøget er mere tilfredse med forløbet.

Ekspertgruppen anbefaler, at a-kassernes nye ansvar for dagpengemodtagernes kontaktførelse i de første tre måneder af ledighedsforløbet fastholdes. Det er ekspertgruppens vurdering, at denne længde rammer den rigtige balance. Ekspertgruppen anbefaler også at forlænge a-kassernes ansvarsperiode for sy-

gemeldte dagpengemodtagere med henblik på, at de tilbydes en mere sammenhængende indsats. Det kan nedbringe administrationen for sygemeldte med korte forløb. Med ekspertgruppens foreslåede markante frisættelse af den kommunalt forankrede beskæftigelsesindsats er det derudover ekspertgruppens vurdering, at der i fremtidens beskæftigelsesindsats vil være mere plads til, at a-kasserne kan spille en større rolle – også efter de første tre måneder, hvor ansvaret for kontaktførelsen overgår til kommunerne.

Kommunerne har i dag frie rammer til at anvende private leverandører. Det er dog en velkendt udfordring, at det for den enkelte kommune er ressourcekrævende at etablere og administrere kontrakter med private leverandører. Ekspertgruppen anbefaler at give mere plads til private leverandører. Det skal ske ved at iværksætte nationale udbud af udvalgte digitale tilbud og værktøjer til borgere og sygedagpengemodtagere og ved at lette integrationen af privat udviklede it-systemer i den offentlige beskæftigelsesindsats. I det indgår en målrettet fritvalgsmodel, hvor visiterede borgere selv vil kunne vælge mellem forskellige private leverandører af digitale jobsøgningskurser.

Ved en fuld fritvalgsmodel ville borgerne kunne vælge, hvem der skal hjælpe dem i beskæftigelse blandt private leverandører, kommuner og a-kasser, som konkurrerer om borgerne. En sådan markedsføring kan være en fordel, når en række betingelser er opfyldte. Samlet set vurderes det ikke at være tilfældet i beskæftigelsesindsatsen.

Den første udfordring er, at det er vanskeligt at opbygge et system, hvor borgerne er velinformede om forskellige leverandørers indsatser og evner til at give dem de ønskede jobmuligheder. En anden udfordring er modsætningsforholdet mellem borgernes frie valg og nødvendigheden af, at indsatsen rådighedste-

ster den enkelte borger. En tredje udfordring handler om at skabe de rette incitamenter for de private leverandører, som via resultatbetaling tilstræber at skabe overensstemmelse mellem opgave og finansieringsansvar på linje med refusionstrappen, der gælder for kommunerne.

Erfaringer fra andre lande samt tidligere erfaringer fra Danmark tyder ikke på, at en omfattende markedsføring giver en mere omkostningseffektiv beskæftigelsesindsats.

Ekspertgruppen har som led i arbejdet overvejet forskellige modeller for yderligere ansvar til a-kasser og private leverandører samt større muligheder for frit valg af aktører til borgerne. Kapitlet beskriver to modeller. I den ene model udvides a-kassernes ansvar for dagpengemodtagerne fra tre til seks måneder, og i den anden model kan borgerne frit vælge, om kommunen, a-kassen eller en privat leverandør skal varetage deres beskæftigelsesindsats de tre første måneder. Ekspertgruppen vurderer, at begge modeller har væsentlige udfordringer, som medfører, at de ikke er tilstrækkelig omkostningseffektive til at opnå en besparelse på 3 mia. kr. og samtidig fastholde den strukturelle beskæftigelse. Ekspertgruppen anbefaler derfor ikke disse modeller.

I kapitlet beskrives først a-kassernes og de private leverandørers nuværende rolle i den danske beskæftigelsesindsats. Herefter uddybes de centrale hensyn og udfordringer i arbejdsdelingen mellem kommuner, a-kasser og private leverandører. Til sidst udfoldes ekspertgruppens anbefalinger på området.

5.1. A-kasser og private leverandørers rolle i beskæftigelsesindsatsen

I det følgende afsnit beskrives først a-kassernes og dernæst private leverandørers rolle i den danske beskæftigelsesindsats.

A-kassernes rolle

A-kasserne er en central institution i dagpengesystemet, som er en frivillig forsikringsordning mod ledighed. A-kasserne spiller en rolle i forhold til udbetaling af dagpenge og i beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagerne, *jf. boks 5.1*.

A-kassernes ansvar i beskæftigelsesindsatsen har udviklet sig over tid. A-kasserne var frem til 1907 selvfinansierede og baserede på et forsikringsprincip. I løbet af 1960'erne blev statens rolle på området større. I 1964 blev der nedsat et udvalg, som blandt andet af hensyn til a-kassernes økonomiske holdbarhed skulle se på finansieringen af arbejdsløshedsforsikringen

og lønmodtagernes forskellige bidrag på tværs af a-kasser, da flere a-kasser var begyndt at øge medlemsbidraget (Due og Madsen, 2007).

I 1967 fik a-kasserne ret til refusion for udbetalte dagpenge mod at indbetale et medlemsbidrag til staten. Hermed blev a-kassernes økonomiske robusthed styrket, fordi a-kasserne ikke længere havde behov for at opsamle store økonomiske reserver til at imødegå forøgede udgifter som følge af stigende ledighed (Pedersen og Huulgaard, 2007). I 1969 overtog staten også ansvaret for at kontrollere, at borgerne mødte frem til kontrol og arbejdsanvisning.

Med ændringerne i 1967 og 1969 om finansiering og kontrol overtog staten risikoen forbundet med ledighedsstigninger nationalt og i den enkelte a-kasse, og ansvaret for dagpengedbetalingerne blev afkoblet fra ansvaret for indsatsen.

Boks 5.1. Centrale opgaver i a-kasserne i dag

- *Samtaler, CV-oplysninger og Min Plan:* A-kasserne holder mindst tre individuelle samtaler med dagpengemodtager i de første tre måneder. Desuden har a-kasserne løbende et ansvar for CV-oplysninger og Min Plan i de første tre måneder.
- *Rådighed og arbejdsløshedsdagpenge:* A-kasserne varetager udbetalingen af dagpenge. Det er dagpengemodtagerens a-kasse, der vurderer, om pågældende står til rådighed, herunder er aktivt jobsøgende, og dermed fortsat har ret til dagpenge. Det er a-kassens opgave at vurdere og sanktionere, hvis dagpengemodtageren ikke opfylder rådighedsforpligtelsen.
- *Aktiveringstilbud:* Den enkelte a-kasse og dagpengemodtager kan i løbet af de første tre måneder sende en fælles indstilling om aktiveringstilbud til dagpengemodtagerens jobcenter. A-kasserne kan bevillige den såkaldte seks ugers jobrettede uddannelse.
- *Virksomhedsservice:* A-kasserne kan bistå private og offentlige arbejdsgivere med rekruttering af jobsøgende og formidling af egne ledige medlemmer.
- *Generel administration, forvaltning, dataindberetning m.v.:* A-kasserne varetager en række opgaver med hjemmel i lovgivningen i overensstemmelse med gældende ret.

A-kassernes opgave i den aktive beskæftigelsesindsats

Med Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018 blev der igangsat et forsøg (a-kasseforsøget), hvor udvalgte a-kasser i en fireårig periode fik ansvaret for kontaktforløbet for dagpengemodtagere i opsigelsesperioden og de første tre måneder af ledighedsforløbet.

Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen fra 2022 udbredte i store træk a-kasseforsøget til alle a-kasser. Siden 1. januar 2024 har a-kasserne haft ansvaret for dagpengemodtagernes kontaktforløb i de første tre måneders ledighed¹. Efter de tre måneder overtager kommunen ansvaret for kontaktforløbet i resten af ledighedsforløbet. A-kasserne er ansvarlige for at følge op på og sanktionere dagpengemodtagernes rådighed i hele ledighedsperioden.

Derudover har a-kasserne løbende mulighed for at tilbyde deres medlemmer vejledning om jobsøgning og muligheder for job både under og efter de første tre måneders ledighed.

Finansiering af dagpenge og a-kassernes ret til refusion

A-kasserne udbetaler dagpenge til medlemmerne, men modtager refusion fra staten for alle udgifterne til dagpenge. A-kasserne har dog ikke ret til refusion for fejludbetalte dagpenge, medmindre fejludbetalingen skyldes, at medlemmet har begået svig. A-kasserne er desuden underlagt statens tilsyn og skal opfylde en række betingelser for at være statsanerkendt.

A-kasserne opkræver og indbetaler for hvert medlem et fast bidrag til staten (bortset fra seniormedlemmer og medlemmer, der fritages, fx studerende). Derudover opkræver a-kasserne et administrationsbidrag fra medlemmerne, som kan variere på tværs af a-kasserne. De statslige indtægter fra medlemsbidraget er

ikke øremærket til finansiering af dagpenge, men indgår i statens samlede indtægter, og fraregnes derfor ikke i opgørelsen af de offentlige udgifter til dagpenge.

Medlemsbidraget til staten har i perioden 2008-2022 været på ca. 9,3 mia. kr. årligt. Medlemsbidraget er meget lidt konjunkturafhængigt, og de minimale udsving afspejler, at antallet af medlemmer af a-kasserne er forholdsvis konstant.

Kommunerne har siden 2010 medfinansieret dagpengeudgifterne. Den øvrige del af udgifterne finansieres af staten. Selvom der er kommunal medfinansiering, så kompenseres kommunerne under ét for deres dagpengeudgifter via bloktilskuddet fra staten. Graden af den kommunale medfinansiering afhænger af den enkelte borgers varighed på dagpenge på et givet tidspunkt via refusionstrappen, *jf. boks 6.3. Kapitel 6. Styling efter resultater*.

De offentlige udgifter til dagpenge (statslige og kommunale) er konjunkturafhængige. I perioder med lav ledighed er de offentlige udgifter lave, mens udgifterne er høje, når ledigheden er høj. I 2008 var de offentlige udgifter på 10,3 mia. kr., mens de to år efter var på 25,6 mia. kr. I 2022 udgjorde de offentlige udgifter til dagpenge ca. 13,3 mia. kr., *jf. figur 5.1*.

Private leverandørers rolle

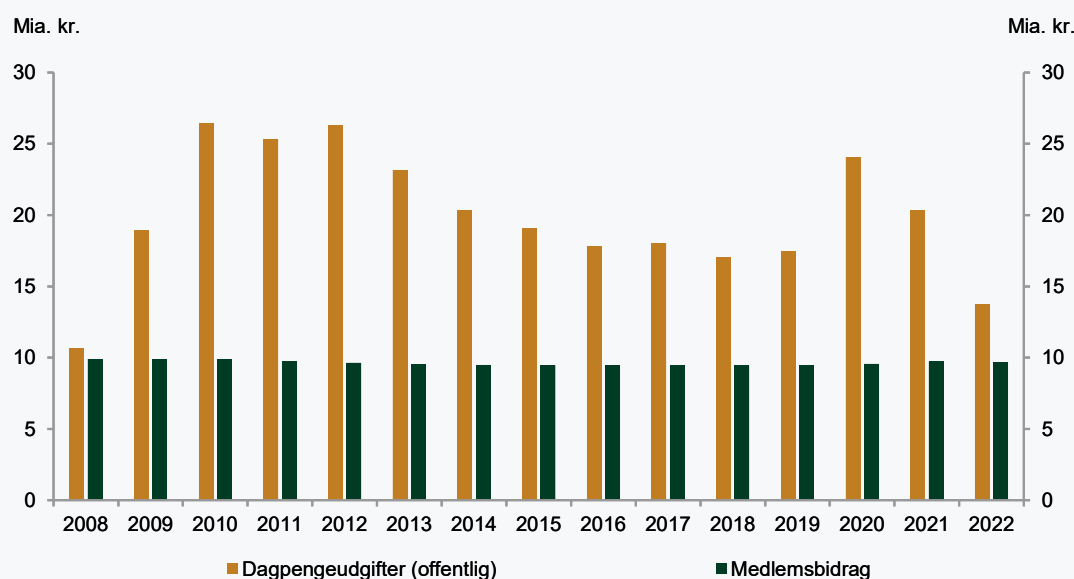
Private leverandører spiller i dag en stor rolle i udførelsen af opgaver i beskæftigelsesindsatsen, heriblandt som leverandør af forløb og kurser. Kommunerne kan uden væsentlige lovgivningsmæssige barrierer vælge, om de vil anvende private leverandører.

Tidligere erfaringer med brugen af private leverandører

Før 2002 havde kommunerne mulighed for at indgå aftaler med private virksomheder,

¹Det gælder ikke dagpengemodtagere i målgruppen for uddannelsespålæg, det vil sige dagpengemodtagere under 25 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke har forsørgerpligt overfor hjemmeboende børn. De skal visiteres til et kontaktforløb i jobcenteret.

Figur 5.1. Offentlige udgifter til dagpenge, 2024-pl



Kilde: Statsregnskabstal 2008-2022 og egne beregninger.

foreninger, organisationer eller andre om at varetage tilbud i form af aktivering og revalidering. Med reformen Flere i arbejde (2002) fik den daværende statslige arbejdsformidling (AF) og kommunerne øgede muligheder for at få private leverandører til at varetage myndighedsopgaver i beskæftigelsesindsatsen. Udgangspunktet for reformen var, at AF og kommunerne ikke havde den fulde indsigt i alle hjørner af arbejdsmarkedet. Derfor skulle private leverandører med speciale i tilbud til særlige målgrupper, fx højtuddannede eller udsatte borgere, inddrages. Der var med reformen lagt op til, at aflønning af de private leverandører som hovedregel skulle baseres på resultataflønning.

Efter 2002 blev der relativt hurtigt opbygget et marked for anvendelsen af private leverandører, og de private leverandører gennemførte samtaler, aktiveringstilbud og formidlingstilbud for dagpengemodtagere. I 2005 var knap 40 pct. af dagpengemodtagerne henvist til private leverandører.

I 2006 kritiserede Rigsrevisionen, at der ikke var transparens i priskonkurrencen, at der var et utilstrækkeligt tilsyn med de private leverandører, at den resultatafhængige betaling til de private leverandører ikke i tilstrækkelig grad var betinget af deres evne til at få borgere i varigt, ordinært job, og at de private leverandører ikke i tilstrækkelig grad blev anvendt for særlige målgrupper, sådan som det var tiltænkt i reformen.

I 2007 blev de kommunale jobcentre etableret, og i 2009 overgik ansvaret for ledige dagpengemodtagere til kommunerne.

Beskæftigelsesministeriet gennemførte i perioden 2006-2011 flere statslige rammeudbud af beskæftigelsesindsatsen til brug for jobcentrene:

- *Længere Videregående Uddannelse-udbuddet (LVU-udbuddet)*: Udbuddet omfattede indsatsen for borgere med lange videregående uddannelser. Det var et krav, at kommunerne skulle anvende private leverandører på rammeudbuddet til indsatsen for målgruppen.

- *Serviceudbuddet*: Udbuddet omfattede primært borgere tæt på arbejdsmarkedet med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Rammeudbuddet var ikke obligatorisk at anvende for kommunerne.

Herudover havde kommunerne fortsat mulighed for at indgå lokale aftaler med private leverandører, hvor kommunerne selv forhandle indhold, målgruppe, pris og varighed.

En evaluering af serviceudbuddet konkluderede, at effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats var mindre end effekten af kommunernes indsats (KORA, 2009). Borgere, der var henvist til private leverandører under serviceudbuddet, mistede ca. ti arbejdsdage i løbet af de første seks måneder efter henvisningen, hvorefter der ikke længere var nogen forskel.

En evaluering af LVU-udbuddet viste, at henvisning til anden aktør ikke medførte signifikante forskelle i beskæftigelseseffekten sammenlignet med kommunerne (Svarer og Rosholm, 2011 og Rehwal, Rosholm og Svarer, 2017).

Siden 2011 er der sket en decentralisering gennem en mere samarbejdsbaseret og lokal tilgang, hvor kommunerne i dag kan lade andre aktører udføre opgaver og træffe afgørelse, uden at det er et statsligt krav. Fra april 2013 ophørte det landsdækkende LVU-udbud.

Private leverandørers rolle i beskæftigelsesindsatsen i dag

Kommunerne kan i dag lade andre aktører, herunder private leverandører, udføre opgaver og træffe afgørelser². Opgaverne og kompetencerne til at træffe afgørelser forpligter borgeren på samme måde, som hvis kommunen havde udført opgaven eller truffet afgørelsen. Ansvar for indsatsen påhviler fortsat kom-

munalbestyrelsen, som derfor også skal føre tilsyn med de private leverandører. De enkelte kommuner sætter selv opgaverne i udbud og tilrettelægger selv en afregningsmodel.

Når en kommune henviser en borger til en privat leverandør, er de forpligtet til, at borgerne skal kunne vælge mellem flere leverandører, hvis de skønner, at flere leverandører er næsten lige effektive til at bringe borgeren i ordinær beskæftigelse.

Fleksjobvisiterede har i dag en særlig ret til at blive henvist til en privat leverandør, når borgeren har modtaget ledighedsydelse i seks måneder inden for ni måneder efter visitationen til fleksjob. Borgeren skal have mulighed for at vælge mellem flere leverandører, og kommunen har pligt til at vejlede om henvisning til en privat leverandør.

Anvendelsen af private leverandører

Der indsamles ikke centralt data for jobcentrenes nuværende anvendelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. En undersøgelse fra VIVE (2022) viser dog, at ca. 80 pct. af kommunerne gør brug af private leverandører. Ifølge undersøgelsen bruger kommunerne primært de private leverandører til at kunne tilbyde borgerne en mere specialiseret og fleksibel indsats, end hvad kommunerne ellers har mulighed for. Knap halvdelen af jobcentercheferne peger på, at private leverandører kan tilbyde en specialiseret viden, som ikke er rentabel for kommunen at tilbyde fast. Endelig peger ca. hver tredje jobcenterchef på, at en yderligere årsag til at vælge private leverandører er, at de ikke selv har medarbejdere til at løse opgaven.

²A-kasser kan udføre opgaver som "anden aktør" for egne medlemmer. Det betyder, at kommunen kan overlade til a-kasser at udføre opgaver og træffe afgørelse efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, fx at afholde samtaler eller træffe afgørelse om aktive tilbud.

Tabel 5.1. Fordeling af ØVO-forløb på offentlige og private udbydere, 1. kvartal 2022

	Antal forløb	Andel forløb (pct.)
Offentlige udbydere	50.400	66,4
Private udbydere	25.500	33,6
I alt	75.900	100,0

Anm.: Antallet af forløb dækker over alle afsluttede ØVO-forløb i 1. kvartal 2022.

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering på baggrund af DSDW.

Konklusionen bekræftes af interviews med arbejdsmarkeds- og afdelingschefer fra fem kommuner i 2023 om deres brug af private leverandører. Kommunerne peger på, at de ser fordele i at anvende private leverandører i indsatsen blandt andet for at kunne skalere op og ned i ressourcer afhængig af udviklingen i antallet af ledige borgere, og fordi leverandørerne kan have en specialisering og kompetencer, som det er vanskeligt for kommunerne at rekruttere. Omvendt vurderer kommunerne, at det er en udfordring, at det er så administrativt tungt at lave udbud, kontrakter og tilsyn.

En opgørelse viser, at kommunerne anvender private udbydere i godt en tredjedel af alle forløb under øvrig vejledning og opkvalificering svarende til mere end 25.000 forløb i 2022, jf. tabel 5.1. Offentlige udbydere står for de resterende to tredjedele af forløbene, hvoraf kommunerne selv udbyder langt størstedelen af dem. De private udbydere består hovedsageligt af private leverandører og for en mindre andel af selvejende institutioner, herunder uddannelsesinstitutioner m.v.

Der findes ikke systematisk viden om aktørernes størrelse, men der er både eksempler på større rekrutteringsbureauer og mindre virksomheder, som har specialiseret sig inden

for områder som fx angst og depression og tilbyder mestringsforløb. Der er stor forskel på, hvor stort et geografisk område aktørerne dækker.

De ti mest benyttede private udbydere står for knap halvdelen af de samlede forløb gennemført af private leverandører. Der er i alt benyttet 1.183 forskellige private leverandører.

Viden om effekten af private aktørers indsats

Overordnet set peger en række effektstudier på, at udlicitering af beskæftigelsesindsatsen til private leverandører ikke systematisk har positive effekter på borgernes beskæftigelseschancer eller nedbringer de samlede omkostninger ved indsatsen, jf. boks 5.2.

Anvendelse af private leverandører i Sverige, Holland og Australien

Flere andre lande, heriblandt Sverige, Holland og Australien har erfaringer med at anvende private leverandører i beskæftigelsesindsatsen.

Sverige

Ansvar for at gennemføre beskæftigelsesindsatsen i Sverige ligger overordnet hos Arbetsförmedlingen, som er en statslig styrelse under det svenske beskæftigelsesministerium. Kommunerne varetager indsatsen for ledige

³Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har gennemført interviews med Brønderslev Kommune, Holbæk Kommune, Ikast Brande Kommune, København Kommune og Svendborg Kommune. Opsamlingen af erfaringer er ikke nødvendigvis repræsentativ for brugen af andre aktører.

Boks 5.2. Erfaringer med private leverandører

Der er foretaget en gennemgang af en række danske og internationale erfaringer med at udlicitere beskæftigelsesindsatsen til private leverandører. Gennemgangen består af ti studier, der søger at estimere beskæftigelseseffekten af, at borgere modtager indsats fra en privat leverandør frem for en offentlig udbyder.

Opsummering af resultaterne fra de ti studier, hvoraf seks er såkaldt randomiserede studier:

- Ingen af de seks randomiserede studier finder positive beskæftigelseseffekter af private leverandører. I fem af de seks studier er beskæftigelseseffekten ikke signifikant forskellig for borgere, der har modtaget indsatsen fra en privat leverandør og borgere, der har modtaget indsatsen fra kommunen. Et enkelt studie finder en negativ beskæftigelseseffekt af private leverandører.
- I fem af de seks randomiserede studier estimeres effekten på omkostningerne ved private leverandører. Tre af studierne finder ikke signifikante effekter, mens to studier finder, at omkostningerne øges.
- De fire ikke-randomiserede studier finder hovedsagelig en negativ beskæftigelseseffekt af private leverandører, mens virkningerne på omkostningerne kun opgøres i to studier, der finder henholdsvis lavere og højere omkostninger ved private leverandører.

Samlet set peger studierne på, at udlicitering af beskæftigelsesindsatsen til private leverandører ikke systematisk øger borgernes beskæftigelseschancer eller reducerer de samlede omkostninger ved indsatsen.

på kontanthjælp og integrationsydelse, mens det svenske dagpengesystem varetages af 24 a-kasser.

Der er igennem den seneste årrække gennemført en omfattende reform af Arbetsförmedlingen som led i en større besparelse. Besparelsen førte til en større fyringsrunde, som reducerede antallet af ansatte med 27 pct. fra 2017-2019 og nedlæggelsen af op mod halvdelen af Arbetsförmedlingens lokale kontorer.

Et centralt element i reformen har været at give visse ledige mulighed for frit at vælge en privat leverandør af deres beskæftigelsesindsats, og reformen medførte en øget konkurrenceudsættelse på beskæftigelsesområdet under overskriften "Rusta och Matcha", jf. boks 5.3. Private leverandører i Sverige har blandt andet fået ansvar for jobformidling, vejledning og indsatser til borgere, som ikke har andre problemer end ledighed.

For at sikre alle borgere en lige adgang til basale services, skal Arbetsförmedlingen træde

til, hvis private leverandører ikke kan være til stede på en given lokalitet. Erfaringer fra Sverige viser, at mulighederne for at tilbyde frit valg blandt private leverandører i nogle situationer er svært i praksis på grund af dækningsgraden. I 2022 var der syv ud af 72 geografiske områder i Sverige, hvor borgerne ikke havde mulighed for at vælge en privat leverandør (OECD, 2023b).

Arbetsförmedlingen oplever derudover udfordringer med deling af data, både i relation til lovgivning og it-understøttelse, samt at det er ressourcetungt at føre tilsyn med private leverandører.

Leverandørerne får en såkaldt "outcome"-betaling pr. borger efter fire måneder for at give de private leverandører et økonomisk incitament til at få borgerne i varig beskæftigelse eller uddannelse. Konkret betales leverandørerne, hvis borgeren i programmet kommer i job eller i uddannelse inden for to måneder af indsatsen, og hvis jobbet eller uddannelsen

Boks 5.3. Indsatsen i Rusta och Matcha

Den svenske Arbetsförmedlingen inddeler ledige borgere i følgende grupper:

- Tæt på arbejdsmarkedet: Modtager digital indsats via Arbetsförmedlingens hjemmeside.
- Gruppe A-B-C: Rusta och Matcha (modtager indsats hos selvvalgt privat leverandør).
- Langt fra arbejdsmarkedet: Modtager ikke en indsats fra Arbetsförmedlingen (indsatsen varetages af kommuner).

Arbetsförmedlingen laver en statistisk profilafklaring, når borgeren registrerer sig som ledig, og borgeren har det første møde med sagsbehandler ca. 14 dage efter, at borgeren har registreret sig som ledig online (ca. 90 pct. gør det). Sagsbehandleren laver en handlingsplan sammen med borgeren, og borgeren oplyses blandt andet om ret og pligt.

Næste møde finder typisk sted mellem 4. og 6. måned, hvor den statistiske profilafklaring igen anvendes, og efterfølgende tager sagsbehandleren stilling til, om borgeren skal i Rusta och Matcha, hvor de modtager indsats hos en selvvalgt privat leverandør. Information fra profilafklaringsværktøjet beslutningsunderstøtter således sagsbehandlerens endelige beslutning.

Hvis sagsbehandler vurderer, at borgeren er i målgruppen for Rusta och Matcha, placeres borgeren i en af tre grupper, afhængigt af hvor langt borgeren vurderes at være fra arbejdsmarkedet.

- I gruppe A skal borgerne deltage i samtaler hver 14. dag af 30 minutters varighed
- I gruppe B skal borgerne deltage i samtaler hver 14. dag af 45 minutters varighed
- I gruppe C skal borgerne deltage i samtaler hver 14. dag af 60 minutters varighed

Derudover kan de private leverandører tilbyde yderligere indsatser og aflønningen af de private leverandører varierer afhængigt af, hvilken gruppe borgeren tilhører.

Hvis borgeren vurderes at kunne klare sig selv, tilbydes vedkommende primært digitale værktøjer. Profilafklaring kører hver 6. måned, så hvis en borger fortsat er ledig, kan vedkommende igen blive berettiget til Rusta och Matcha. Der tages højde for, hvor lang tid vedkommende har været ledig i udregningen af ny profilingscore.

I 2022 var der i alt cirka 342.000 tilmeldte ledige, hvoraf ca. 140.000 var kategoriseret som arbejdsmarkedsparate (öppet arbetslösa). I alt deltog omkring 150.100 borgere i Rusta och Matcha.

Arbetsförmedlingen vurderer at ca. 100-120 medarbejdere arbejder med administration af private leverandører.

varer minimum fire måneder.

I 2023 var der i alt 590 private leverandører, som leverede beskæftigelsesindsats i Sverige. Omkostningerne hertil var ca. 2,9 mia. DKK. I 2021 var der 444 private leverandører, mens omkostningerne lå på ca. 3,7 mia. DKK. Den svenske arbejdsformidling vurderer, at ca. 100-120 medarbejdere arbejder med administration med private leverandører. I 2023 foreslog den svenske regering at skære yderligere ned

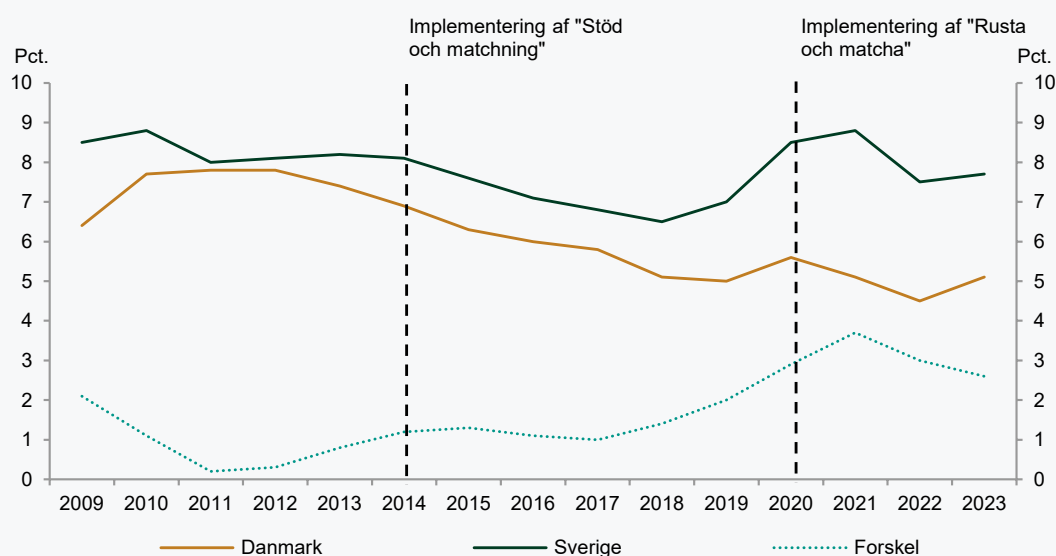
på udgifterne til private leverandører. Samtidig foreslog regeringen at øge vidensgrundlaget for deres brug af private leverandører for at sikre en mere effektiv anvendelse af statens midler.

Danmark har grundlæggende haft en lavere ledighed end Sverige i de seneste godt ti år. Begge lande oplevede en kortvarig stigning i ledigheden i forbindelse med COVID-19 pandemien og herefter et fald i ledigheden igen, jf.

figur 5.2. Der kan være andre forskelle mellem Danmark og Sverige, der påvirker ledigheden i de to lande, og forskellen kan derfor ikke tages som indtægt for effekten af forskellene i landenes beskæftigelsessystemer.

På nuværende tidspunkt foreligger der ikke noget effektstudie af anvendelsen af private leverandører i Sverige, jf. boks 5.4.

Figur 5.2. Ledighed i Danmark og Sverige, 2009-2023 (AKU-ledighed)



Anm.: Unemployment rate – annual data, 2009-2023. Alder 15-74 år. Spørgeskema Arbejdskraftundersøgelse (labour force survey): 2014: Implementering af "Stöd och matchning" i Sverige, som var et stort forsøg som forløber til "Rusta och Matcha". 2020: Begyndende implementering af "Rusta och Matcha", som dog er gradvist implementeret.

Kilde: Eurostat.

Boks 5.4. Randomiseret kontrolleret forsøg om effekten af private leverandører i Sverige

Arbetsförmedlingen har i samarbejde med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering iværksat et randomiseret kontrolleret forsøg som led i en effektevaluering af deres beskæftigelsesreform "Rusta och Matcha". Forsøget undersøger effekten af private leverandørers beskæftigelsesindsats og bidrager blandt andet med viden om, hvordan en aflønningsmodel til private leverandører kan designes, herunder om øget aflønning af private leverandører øger borgernes sandsynlighed for at finde job.

Evalueringen af forsøget forventes offentliggjort i efteråret 2024.

Holland

Ansaret for beskæftigelsesindsatsen i Holland ligger hos Social- og Beskæftigelsesministeriet. Der er tale om et to-delt system, hvor den daglige drift af dagpengesystemet og indsatser for dagpengemodtagere er forankret i den statslige styrelse Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV), mens kommunerne har ansvaret for de borgere, der ikke er forsikrede. Kommunerne kan vælge at lade private leverandører stå for tilbud til borgere på kontanthjælpslignende ydelser. Arbejdsdelingen og decentraliseringen af ansvaret for kontanthjælpsmodtagerne blev gennemført i 2000.

UWV har konkurrenceudsat alle tilbud til borgere, der har været sygemeldte i over to år, eller som ikke har en arbejdsgiver, til private leverandører. Der kan være tale om forløb, der fokuserer på fx genoptræning og coaching eller tilbud om opkvalificering til en anden jobfunktion, der er forenelig med borgerens arbejdsevne. Forløbene skal understøtte, at sygemeldte så vidt muligt kommer tilbage på det ordinære arbejdsmarked. UWV er overordnet ansvarlig for indsatsen og varetager selv kontaktførelset. Det er ligeledes UWV, der efter to år vurderer den sygemeldte med henblik på en eventuel overgang til førtidspension. UWV gør brug af indkøbsmetoden "Open House Contracting", hvor der stilles en række minimumskrav til pris, kvalifikationer og kvalitet.

For at understøtte det frie valg har Holland ansat arbejdsmarkedseksperter, som hjælper især udsatte borgere med at vælge aktør. I 2022 var i alt 5.794 fuldtidsårsværk ansat til at varetage UWV's del af beskæftigelsesindsatsen, heraf var 79 pct. frontpersonale.

Australien

Det australske beskæftigelsessystem har siden 1998 været baseret på, at private leverandører varetager indsatsen og administrerer og udbetaler ydelser til ledige. Ledige kunne tidligere selv frit vælge, hvilken privat leverandør de ønskede.

Siden 2022 har den Australske regering arbejdet på at trække dele af udliciteringen af beskæftigelsesindsatsen tilbage. Repræsentanternes Hus har gennem en nedsat komité gennemgået og undersøgt det australske beskæftigelsessystem. Komitéen offentliggjorde i november 2023 deres rapport *Rebuilding Employment Service*. Rapporten består af 75 anbefalinger, herunder at private leverandører skal spille en mindre rolle end i dag, at det australske beskæftigelsesministerium skal hjemtage dele af den aktive beskæftigelsesservice på statsligt niveau, og at indsatsen i højere grad skal skræddersyes den enkeltes behov. Rapporten er ikke et endeligt lovudspil, og fremtidige politiske forhandlinger i det australske parlament vil afgøre, i hvilket omfang komiteens anbefalinger bliver implementeret i beskæftigelsesindsatsen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har været i dialog med myndighederne i Australien, som meddeler, at de blandt andet har indtryk af, at borgerne har meget lidt information til rådighed, når de skal vælge aktør.

5.2. Udfordringer i arbejdsdelingen mellem kommuner, private leverandører og a-kasser

I dette afsnit gennemgås potentielle fordele og udfordringer i relation til arbejdsdelingen mellem kommuner, private leverandører og a-kasser i beskæftigelsesindsatsen samt ved frit valg af leverandør til borgerne.

Fordele og ulemper for en større rolle til private leverandører og frit valg til ledige

Ekspertgruppen har undersøgt forskellige måder, hvorpå private leverandører kan få en større rolle. Det kan være ved at nedbringe eventuelle barrierer for de enkelte kommuners brug af private leverandører, fx ved at lave nationale rammeudbud, hvor private leverandører konkurrerer om at udbyde en specifik service, som kommunerne køber. Det kan også kombineres med et frit valg for borgerne, hvor den enkelte borger selv kan vælge leverandør. Endelig kan det være en fuld fritvalgsmodel med komplet markedsgørelse, hvor mange leverandører udbyder samtaleforløb og indsatser, og hvor borgerne selv vælger, hvilken leverandør, der skal hjælpe dem.

Fordele og ulemper ved at udlicitere til private leverandører

Udlicitering af offentlige opgaver til private leverandører kan give mulighed for at reducere omkostningerne og øge kvaliteten i opgaveløsningen. Private leverandører kan som følge af privat ejerskab have en større tilskyndelse til at være effektive, fordi gevinster og omkostninger i større grad tilfalder ejerne, end det er tilfældet for offentlige organisationer. Konkurrencen mellem private leverandører kan også give incitament til at producere omkostnings-

effektivt og kan samtidig betyde, at ineffektive leverandører over tid udkonkurreres af markedet.

En succesfuld udlicitering forudsætter, at der kan laves en ordentlig kontrakt, som fastsætter, hvad en privat leverandør skal levere samt en aflønningsform, som giver incitament til at levere den rette indsats. På beskæftigelsesområdet er det svært, fordi det endelige resultat – at få borgere i beskæftigelse – afhænger af andre faktorer ud over den leverede indsats er usikkert og for nogle borgere er en længe-revarende proces. Derudover er der en udfordring i at sikre omkostningseffektivitet, da det fordrer, at opgave- og finansieringsansvar følges ad.

Ideelt set skal incitamenterne i aflønningen af en privat leverandør så vidt muligt afspejle de samfundsmæssige gevinster og omkostninger ved at borgeren kommer i beskæftigelse. Disse er store, fordi skatter og overførsler afhænger af beskæftigelse og ledighed. Det betyder, at en privat leverandør vil skulle påtage sig en stor finansieringsrisiko, hvilket igen skal ses i lyset af, at borgerens sandsynlighed for at komme i beskæftigelse er påvirket af mange andre forhold end leverandørens indsats.

Private leverandører, som er aflønnet efter, om borgerne kommer i beskæftigelse, vil have incitament til at forsøge at tiltrække borgere, som er nemme at få i beskæftigelse, frem for borgere med størst indsatsbehov. Det kan til dels modvirkes ved at kræve, at en leverandør ikke kan nægte at tage imod en borger.

Flere undersøgelser peger på, at en omfattende udlicitering af beskæftigelsesindsatsen til private leverandører hverken har positive effekter på borgernes beskæftigelseschancer eller nedbringer de samlede omkostninger ved indsatsen, *jf. afsnit 5.1*. Det er i tråd med de tidligere danske erfaringer og viser, at det kan være svært at udlicitere beskæftigelsesindsatsen. Det er afgørende for succesfuld udlicitering, at den målrettes på en måde, som mindsker de beskrevne udfordringer.

Fordele og ulemper ved at borgerne selv vælger leverandør

Det grundlæggende argument for frit valg er, at borgerne bedst selv kan træffe valg i overensstemmelse med deres ønsker og behov. Hvis borgerne har forskellige behov og ønsker, kan disse bedst imødekommes, hvis borgerne selv kan vælge leverandør og indsats. Medbestemmelse kan derudover fremme motivation og udvikling og bidrage til oplevelsen af en værdig indsats.

Manglende information om de forskellige valgmuligheder blandt de private leverandører kan dog stå i vejen for, at borgerne kan træffe et oplyst valg. For eksempel kan borgerne have brug for information om, hvilke leverandører de kan vælge mellem, den geografisk beliggenhed, indhold af tilbuddet, varighed, timetal og ikke mindst de forventede resultater og effekter af forskellige leverandørers indsats. Borgerne skal derudover kunne overskue informationen og træffe det rigtige valg, hvilket udfordres af, mange borgere ikke tidligere har været i en situation, hvor de skal vælge en udbyder til at hjælpe dem med at komme i beskæftigelse.

Internationale erfaringer fra fx Australien og Holland tyder på, at der kan være udfordringer for borgerne med at træffe det rette valg af leverandør, og at det kan kræve professionel rådgivning, *jf. afsnit 5.1*. Ligeledes vil opgørel-

ser af private leverandørers effektivitet være behæftet med betydelig usikkerhed, da borgernes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse som nævnt er påvirket af mange andre forhold end leverandørernes indsats. Det gælder særligt for små leverandører, som kun har få borgere i forløb.

En anden udfordring er modsætningsforholdet mellem borgernes frie valg og nødvendigheden af, at indsatsen rådighedstester den enkelte borger. Ydelsessystemet giver indkomstsikring i tilfælde af ledighed eller tab af arbejdsevne, men kan også betyde, at nogle borgere søger mindre intensivt efter nyt job eller stiller større krav til et fremtidigt job, end hvad der er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt. For at modvirke det er beskæftigelsesindsatsen forbundet med en række pligter for borgerne, som de ikke nødvendigvis ønsker, og som de derfor ikke selv vælger. I en fritvalgsmodel kan det være svært at forhindre borgere i at søge hen mod de leverandører, som tilbyder mindst rådighedstest af borgeren. Man kan søge at modvirke det i en målrettet fritvalgsmodel, hvor alle leverandørerne skal levere den samme klart definerede indsats. Det kan dog involvere mange ressourcer til kontrol af de private leverandører, hvilket understøttes af erfaringerne fra Sverige, hvor der er 100-120 ansatte som arbejder med administration af private leverandører, *jf. afsnit 5.1*.

Fordele og ulemper ved en større rolle til a-kasser

Ekspertgruppen har undersøgt forskellige måder, hvor a-kasserne kan få en større rolle i beskæftigelsesindsatsen. Det kan fx være ved, at a-kasserne overtager myndighedsansvaret for dagpengemodtagerne i en længere del af ledighedsperioden.

Fordele og ulemper ved at give a-kasserne en større rolle

En mulig fordel ved at give a-kasserne en større rolle er, at medlemskab og en stærk tilknytning til en a-kasse i sig selv kan skabe mere tilfredshed med indsatsen hos a-kassen frem for hos kommunen.

A-kasserne vil derudover potentielt kunne sætte ind tidligere end kommunerne, fordi de i højere grad har viden om varslede fyringer og dermed har mulighed for at igangsætte en indsats, inden selve ledighedsperioden påbegyndes. I nogle tilfælde vil a-kasserne også have bedre fag- og branchespecifikt kendskab til arbejdsmarkedet for deres ledige medlemmer og dermed være bedre til at få dem tilbage i beskæftigelse.

Disse potentielle fordele må forventes at være særligt stærke i starten af ledighedsforløbet, men omvendt have mindre betydning senere i ledighedsforløbet, hvor der kan være behov for at overveje brancheskift eller en mere helhedsorienteret indsats på grund af andre problemer end ledighed.

Senere i ledighedsforløbet stiger behovet for aktiveringstilbud og dermed udgifterne til beskæftigelsesindsatsen. Ligesom for private leverandører skaber det udfordringer i relation til princippet om, at opgave- og finansieringsansvar så vidt muligt bør følge hinanden.

Den ansvarlige aktør har de bedste incitamenter til at bringe borgerne i beskæftigelse, når aktøren også har et økonomisk ansvar, og dermed får en gevinst ud af, at borgerne kommer i beskæftigelse. For kommunerne sker det ved den såkaldte refusionstrappe, som betyder, at kommunerne betaler en større og større andel af ydelsesudgifterne, hvis de ikke har

succes med at få borgerne i beskæftigelse. Det er næppe hensigtsmæssigt at give tilsvarende incitamenter til a-kasserne, da de vil kunne blive finansielt udfordret, hvis mange af deres medlemmer bliver ledige.

Effekter af større rolle til a-kasserne

A-kasseforsøget afprøvede en ny arbejdsdeling mellem a-kasser og kommuner, hvor dagpengemodtagerne som udgangspunkt alene skulle have samtaler i deres a-kasse frem for samtaler parallelt i både a-kasse og kommune i de først tre måneder af ledighedsforløbet⁴.

Evaluerings af a-kasseforsøget har målt effekter på henholdsvis beskæftigelse og borgertilfredshed, *jf. boks 5.5 og 5.6*. Der er forskellige metodiske udfordringer ved at anvende a-kasseforsøget til at måle effekterne af at give større ansvar til a-kasserne i de første tre måneder.

Den største udfordring er et såkaldt selektionsproblem, som følge af at udvælgelsen af a-kasserne i en kommune ikke har været tilfældig. Der er således tydelige, systematiske forskelle mellem borgere, som er med i a-kasseforsøget, og borgere som ikke er. Der er fx forskelle i beskæftigelsesgraden allerede før forsøget, hvilket dermed ikke kan tilskrives forsøget. Evalueringen af beskæftigelseseffekterne har på det bedst mulige grundlag forsøgt at håndtere selektionsproblemet.

Konklusionen fra evalueringen er, at a-kasserne er ikke bedre til at få deres medlemmer i beskæftigelse end kommunerne, *jf. boks 5.5*.

⁴De deltagende a-kasser var 3F's A-kasse, Dansk Metal A-kasse, FOA's A-kasse, Magistrenes A-kasse, FTF's A-kasse, HK Danmarks A-kasse, Socialpædagogerne's A-kasse, BUPL's A-kasse og Min A-kasse. Tre a-kasser (FOA, Dansk Metal og Socialpædagogerne) deltog landsdækkende i forsøget – undtagen i frikommuner – mens de øvrige seks a-kasser deltog i udvalgte kommuner.

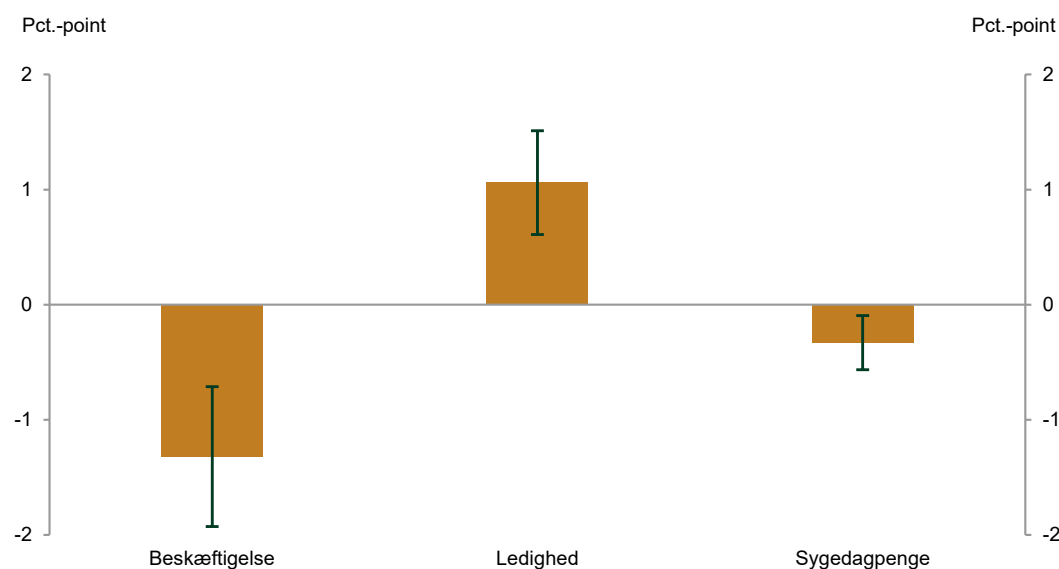
Boks 5.5. Evaluering af a-kasseforsøget

Den endelige slutevaluering af beskæftigelseseffekterne i a-kasseforsøget viser en signifikant, men lille negativ effekt på beskæftigelsen på tværs af de seks a-kasser, der deltog i forsøget i udvalgte kommuner. Der er i gennemsnit en signifikant negativ effekt på borgernes beskæftigelsesgrad på godt 1 pct. point målt over de første 52 uger efter påbegyndt ledighed.

Evalueringen er foretaget ved en difference-in-differences estimationsmetode, hvor forsøgsdeltagernes arbejdsmarkedsstatus i de a-kasser, der deltager i udvalgte kommuner, sammenlignes med ledige fra tilsvarende a-kasser i kommuner, der ikke deltager i forsøget. En forudsætning for, at difference-in-differences estimationsmetoden identificerer den kausale effekt af deltagelse i a-kasseforsøget, er, at ændringen i beskæftigelsesomfanget i fravær af a-kasseindsatsen ville have været ens i deltager- og sammenligningskommuner. Antagelsen kan valideres ved at se på tidligere perioder, hvilket også er gjort i evalueringen og ved videre analyse for ekspertgruppen.

Det er forsøgt at gennemføre en effektanalyse af de tre a-kasser, der deltager landsdækkende i forsøget, ved at sammenholde med frikommuner. Det konkluderes dog, at det ikke er muligt at sige noget om effekten af a-kasseforsøget på tværs af de tre a-kasser, da grundforudsætningen bag difference-in-differences analysen ikke er opfyldt.

Effekten af a-kasseforsøget på udvalgte parametre



Anm.: De lodrette barrer er 95% konfidensintervaller.

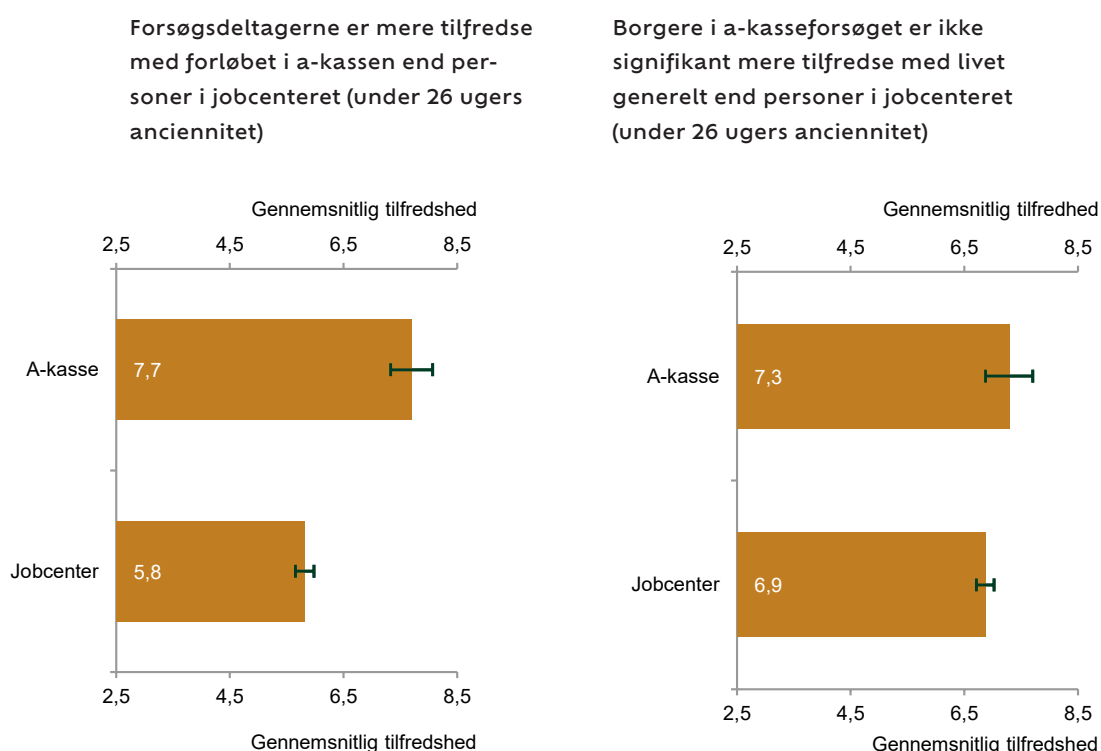
Kilde: Slutevaluering af a-kasseforsøget (Rosholm og Svarer, 2023).

Slutevalueringen af effekten på tilfredshed har ikke haft mulighed for at håndtere selektionsproblemet (Rambøll, 2023). En analyse baseret på ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse kan til dels håndtere selektionsproblemet. Resultaterne herfra kunne tyde på, at a-kassemedlemmerne er mere tilfredse med et forløb hos a-kassen sammenlignet med det daværende forløb i kommunerne, *jf. boks 5.6*.

Boks 5.6. Tilfredshed i a-kasseforsøget ved brug af ekspertgruppens tilfredshedsmåling

Nogle borgere i a-kasseforsøget har også deltaget i ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse. En sammenligning af dagpengemodtagere med korte ledighedsforløb i henholdsvis a-kassen og kommunen viser, at dagpengemodtagere i a-kasseforsøget er betydeligt mere tilfredse med deres forløb, jf. *figuren til venstre*. A-kasseforsøgsdeltagerne er dog også mere tilfredse med livet generelt end ikke-forsøgsdeltagerne, jf. *figuren til højre*, hvilket kan skyldes et selektionsproblem i udvælgelsen af forsøgsdeltagere.

A-kasseforsøgsdeltagerne er dog signifikant mere tilfredse med deres forløb relativ til forskellen i tilfredshed med livet generelt. Det kunne indikere, at den højere tilfredshed med forløbet ikke er drevet af, at forsøgsdeltagerne blot er mere positivt indstillet generelt. Det kunne således tyde på, at der er en positiv effekt på tilfredshed ved at være i et forløb hos a-kasserne sammenlignet med kommunerne.



Anm.: Skala (0: Slet ikke tilfreds; 10: Fuldt ud tilfreds). Figuren inkluderer kun personer, som er på dagpenge. De to spørgsmål er: 1) Hvor tilfreds eller utilfreds er du alt i alt med dit forløb i jobcenteret/a-kassen? Du bedes svare på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder "slet ikke tilfreds" og 10 betyder "fuldt ud tilfreds". Vi ved, det er svært at svare enkelt på, men prøv at tænke på dit overordnede forløb med jobcenteret. 2) Hvor tilfreds eller utilfreds er du alt i alt med dit liv? Du bedes svare på en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder "slet ikke tilfreds" og 10 betyder "fuldt ud tilfreds". "Vi ved godt, dette kan være et stort spørgsmål. Du bedes derfor tage udgangspunkt i, hvordan du har det nu".

Kilde: Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse.

5.3. anbefalinger til mere plads til a-kasser og private leverandører

Med sine anbefalinger lægger ekspertgruppen op til, at a-kasser og private leverandører får mere plads i beskæftigelsesindsatsen. Ekspertgruppen har derudover drøftet en række forslag til, hvordan a-kasserne og private leverandørers rolle kunne styrkes yderligere. Til sidst i kapitlet udfoldes to udvalgte modeller, som er blevet overvejet, men som ekspertgruppen ikke anbefaler. Konkret har ekspertgruppen seks anbefalinger til a-kasserne og private leverandørers rolle i en fremtidig beskæftigelsesindsats, *jf. boks 5.7*.

Større ansvar til a-kasserne i beskæftigelsesindsatsen

A-kasserne spiller i dag en vigtig rolle i beskæftigelsesindsatsen ved blandt andet at stå for kontaktforløbet i de første tre måneder og følge op på dagpengemodtagernes rådighed i hele ledighedsperioden.

5.1. A-kasserne fastholder deres nye ansvar for kontaktforløbet i de første tre måneder

Ekspertgruppen anbefaler, at a-kasserne fastholder deres nye ansvar for kontaktforløbet, som de fik pr. 1. januar 2024. Herefter overtager kommunen myndighedsansvaret for dagpengemodtagernes kontaktforløb. Det er ekspertgruppens vurdering, at denne længde rammer den rigtige afvejning mellem fordelene ved a-kassernes ansvar tidligt i ledighedsforløbet og ulemperne senere i ledighedsforløbet. A-kasserne vil ligesom i dag stå for kontrol af rådighed for dagpengemodtagerne.

Anbefalingen indebærer, at a-kasserne skal holde mindst to samtaler i de første tre måneder, og at a-kasserne får større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af forløbet end i dag. Det skal således være muligt for a-kasserne at undtage én ud af fire borgere fra den anden samtale, *jf.*

Boks 5.7. Mulige elementer i rammeudbud for digitale jobsøgningskurser og selvbetjeningsværktøjer

Anbefaling

Større ansvar til a-kasserne i beskæftigelsesindsatsen

5.1. A-kasserne fastholder deres nye ansvar for kontaktforløbet i de første tre måneder

5.2. Sygemeldte dagpengemodtagere bliver længere i a-kassen

Nationale udbud til brug af private leverandører

5.3. Øget brug af private leverandører gennem udbud

5.4. Bedre mulighed for digitale løsninger for sygedagpengemodtagere

Barrierer mindskes for private leverandører og a-kasser

5.5. Bedre sammenhæng mellem private og offentlige selvbetjeningsløsninger

5.6. Fremme innovationen og udvikling af private løsninger baseret på data fra indsatsen

anbefaling 2.1. Nye kontaktforløb med færre proceskrav.

Derudover vil a-kasserne som i dag kunne give yderligere samtaler og andre aktiviteter også efter de første tre måneder. Den generelle reduktion i proceskrav og forventede færre aktiviteter i kommunerne betyder, at der i et fremtidigt beskæftigelsessystem vil være mere plads til den form for ekstra aktiviteter i a-kasserne.

5.2. Sygemeldte dagpengemodtagere bliver længere i a-kassen

Ekspertgruppen anbefaler, at perioden, hvor a-kasserne har ansvaret for sygemeldte dagpengemodtagere udvides fra de nuværende to uger til fire uger. Det vil gælde uanset, hvor i ledighedsperioden sygemeldingen sker. A-kassen skal som i dag inden for de første ti dage af sygemeldingen følge op på den sygemeldte med henblik på at afklare, om sygemeldingen forventes at vare mere end fire uger. Hvis det er tilfældet, skal a-kassen give besked til kommunen, der kan tage kontakt til den sygemeldte. A-kassen skal afholde én samtale med den sygemeldte i løbet af de fire uger. Med anbefalingen vil dagpengemodtagere med et sygdomsforløb under fire uger blive i a-kasserne, og dermed undgår de at skulle skifte aktør undervejs i et kort sygdomsforløb.

Nationale udbud til brug af private leverandører

Ekspertgruppen anbefaler at der på udvalgte områder oprettes nationale rammeudbud med henblik på at styrke markedet for private leverandører. Dertil anbefaler ekspertgruppen øget muligheder for datasynkronisering på tværs af offentlige og private it-systemer, hvorved barriererne for private leverandører til at komme ind på markedet mindskes.

5.3. Øget brug af private leverandører gennem nationale udbud

Ekspertgruppen anbefaler, at der etableres et centralt rammeudbud for digitale jobsøgningskurser og et digitalt selvbetjeningsværktøj for sygedagpengemodtagere. Det foreslås, at rammeudbuddene varetages af Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI).

Det digitale jobsøgningskursus skal leveres af private leverandører, som kommer på en national rammeaftale. Kommunerne skal benytte rammeaftalen. Kurserne vil primært være rettet mod borgere tæt på arbejdsmarkedet, men kommunerne skal have mulighed for at visitere alle målgrupper til disse jobsøgningskurser, såfremt kommunerne vurderer, at det vil bidrage til at bringe borgerne i beskæftigelse. Borgere, der visiteres til jobsøgningskurserne, får ret til selv at vælge mellem leverandører på rammeaftalen. I den målrettede fritvalgsmodel kan borgerne dermed frit vælge det kursus eller den leverandør, de selv synes matcher deres behov bedst. I forbindelse med visitationen kan borgerne få vejledning og rådgivning om valget af deres sagsbehandler.

5.4. Rammeudbud for selvbetjeningsværktøjer til sygedagpengemodtagere

Ekspertgruppen anbefaler at muligheden for fuldt digitalt forløb for sygemeldte understøttes ved nationale rammeudbud for digitale selvbetjeningsværktøjer. Rammeudbuddet skal understøtte, at kommunerne kan stille et digitalt selvbetjeningsværktøj til rådighed. Det vil give sygemeldte mulighed for i højere grad at betjene sig selv under sygdomsforløbet og dermed opleve en større selvbestemmelse undervejs. Det digitale selvbetjeningsværktøj kan blandt andet indeholde redskaber til fastholdelse (fx dialogværktøjer og fastholdelsesplaner) og digitale kurser (fx mestringsforløb samt vejledning om ret til ydelse). Kommunerne gives frit valg til at vælge mellem leveran-

dørerne på rammeudbuddet, *jf. boks 5.8.*

Anbefalingen skal også ses i sammenhæng med ekspertgruppens anbefaling om, at sygemeldte fra beskæftigelse som udgangspunkt ikke skal til opfølgning i kommune og anbefaling om bedre mulighed for rent digitalt forløb for sygemeldte, *jf. anbefaling 2.9. Bedre mulighed for digital indsats for sygemeldte.*

Boks 5.8. Mulige elementer i rammeudbud for digitale jobsøgningskurser og selvbetjeningsværktøjer

- Digitale: Jobsøgningskurserne og selvbetjeningsværktøjerne er digitale, så de ikke er geografisk betingede. Nogle digitale kurser vil heller ikke være tidsmæssigt betingede. Det kan gøre det nemmere for borgerne at deltage, da kurset kan gennemføres, når det passer ind - og ikke på et fastlagt tidspunkt.
- Informationsmateriale: Der udarbejdes informationsmateriale om fx indhold og resultater af de respektive leverandørers jobsøgningskurser, så borgerne kan tage et oplyst valg om, hvilket forløb der bedst hjælper dem. Indholdet af kurserne, herunder minimumskrav til fx undervisning, sikres ved at der stilles krav hertil i et udbud. Sådanne krav understøtter, at der leveres et ensartet minimumsniveau hos de forskellige leverandører.
- Målretning: Jobsøgningskurset tilrettelægges som et målrettet og koncentreret forløb, svarende til 8-16 timer. I det digitale jobsøgningskursus arbejdes der med at målrette jobsøgningen til de områder på arbejdsmarkedet, hvor der er størst efterspørgsel på arbejdskraft og det bedste match med borgernes kompetencer blandt andet via individuel feedback til den enkelte borger. Jobsøgningskurserne vil tælle med som ret-og-pligt tilbud.
- Datadeling: De digitale selvbetjeningsløsninger skal spille sammen med Det Fælles Datagrundlag og dermed give mulighed for datadeling med blandt andre de kommunale sagsbehandlingssystemer (KSD).

Barrierer mindskes for private leverandører og a-kasser

Der er ikke væsentlige lovgivningsmæssige barrierer for at anvende private leverandører i dag, men ekspertgruppen har identificeret markedsbarrierer for private leverandører og a-kasser.

5.5. Bedre sammenhæng mellem private og offentlige selvbetjeningsløsninger

Mange kommuner og a-kasser har købt selvbetjeningsløsninger, der er udviklet af private leverandører, og som stilles til rådighed for borgerne. Via disse selvbetjeningsløsninger kan borgerne arbejde med deres CV og ofte også få input og sparring på deres jobsøgning. Da de nuværende regler for kommunerne fastlægger, at borgernes CV skal registreres på Jobnet, fører det til dobbeltregistrering for de borgere, der benytter sig af selvbetjeningsløsningerne. Det skyldes, at CV-data indtastet i de private leverandørers systemer ikke synkroniseres i Jobnet.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der åbnes for synkronisering af data om borgernes CV- og jobsøgning (Joblog-registreringer). Med anbefalingen vil den digitale indsats for borgeren forsimples, og det kan bidrage til øget borger-tilfredshed samt enkelhed og gennemsigtighed i beskæftigelsesindsatsen.

5.6. Fremme innovationen og udvikling af private løsninger baseret på data fra indsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at der etableres syntetiske data på beskæftigelsesområdet, der gøres frit tilgængelige. Syntetiske data består af kunstigt skabte data, der er genereret på en måde, så de efterligner de statistiske egenska-

ber i det oprindelige data, uden at de har en direkte kobling hertil.

Med syntetiske data vil det blive lettere for flere private leverandører at udvikle relevante produkter og hermed byde ind på markedet, da de kan få adgang til relevante data, før de fx har en færdig kontrakt med en kommune eller a-kasse. Derudover kan syntetiske data bruges til at fremme innovation i beskæftigelsessystemet ved at give private leverandører og forskere adgang til flere data.

Overvejede modeller med udvidet rolle for a-kasser og private aktører

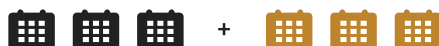
Ekspertgruppen har overvejet muligheden for at udvide perioden, hvor a-kasserne har ansvaret for kontaktføllobet. Ekspertgruppen har blandt andet overvejet at udvide a-kassernes ansvar for dagpengemodtagere fra tre til seks måneder, samt undersøgt modeller for, at a-kasserne overtager ansvaret i et år eller i hele ledighedsperioden, *jf boks 5.9*.

Boks 5.9. Overvej model: A-kassernes ansvar udvides fra tre til seks måneder



Overvej model:

A-kassernes ansvar udvides til seks måneder

**Beskrivelse af den overvejede model**

A-kassernes ansvar for kontaktforløbet udvides fra de nuværende tre til seks måneder. Med modellen får a-kasserne en længere periode til at hjælpe dagpengemodtagerne i job. Det giver en større sammenhæng i borgerens forløb, da de ikke oplever et myndighedsskift relativt tidligt i forløbet. Det er a-kasserne, der varetager opgaven med løbende at rådgive og vurdere, og derfor er det i sig selv en fordel, at de også har en større kontakt med deres ledige medlemmer.

Kommunerne har i modellen fortsat bevillingsansvaret for aktiveringstilbud, da det vurderes at mindske de negative konsekvenser for modellen. Alternativt ville det være nødvendigt enten at adskille finansierings- og bevillingsansvaret for tilbuddene eller at udskyde tidspunktet for ret og pligt-tilbud. Disse løsninger vurderes dog at medføre betydelige negative beskæftigelseseffekter. Alternativt kan a-kasserne finansiere tilbuddene gennem medlemsbidraget, hvilket vurderes at øge medlemsbidraget og dermed medføre lavere tilslutning til dagpengesystemet.

A-kasserne vil som i dag kunne indstille tilbud om fx opkvalificering, praktik og løntilskud til kommunen, som bevilger og finansierer tilbuddet. I perioden kompenseres a-kasserne ikke for det udvidede ansvar. Det betyder, at a-kasserne vil skulle finansiere udgifterne til flere samtaler og øget sagsbehandling gennem medlemsbidraget.

Konsekvenser

Modellen indebærer, at kommunerne ikke har kontakt med dagpengemodtagerne i de første seks måneders ledighed. Det betyder, at de kun i mindre grad har forudsætninger til at vurdere, om et givent aktiveringstilbud er det rette for borgeren. Som udgangspunkt vurderes modellen derfor at have negative konsekvenser for aktiveringstilbuddenes omkostningseffektivitet.

Der vil være betydelige udfordringer forbundet med at udvikle en model, hvor a-kasserne med-

finansierer dagpengeudgifterne, da a-kasserne som udgangspunkt ikke vil have robustheden til at sprede ledighedsrisikoen og dermed risikoen for et stigende udgiftsniveau. Der er samtidig væsentlige udfordringer forbundet med at udarbejde en model, hvor a-kassernes medlemsbidrag gøres afhængig af ledigheden blandt dagpengemodtagerne.

Kommunernes mulighed for at påvirke dagpengemodtagernes vej tilbage til arbejdsmarkedet vil som udgangspunkt blive afskåret, hvis a-kassernes myndighedsansvar udvides fra tre til seks måneder. Det betyder, at kommunernes incitamenter i systemet sættes ud af kraft, hvilket vurderes at medføre en væsentlig negativ beskæftigelsesvirkning og betydelige offentlige merudgifter. Hvis der arbejdes videre med denne model, vil der således skulle ses på behovet for at ændre refusionstrappen.

Modellen vil isoleret set indebære en lettelse af udgifterne hos kommunerne som følge af et mindre træk på sagsbehandling og samtaler. Det skønnes at betyde en direkte besparelse på udgifterne i kommunerne på ca. 100-150 mio. kr. årligt. Det er ud fra en forudsætning om, at a-kasserne ikke kompenseres for det udvidede ansvar. Antagelsen betyder dog samtidig, at a-kasserne vil skulle finansiere udgifterne til flere samtaler og øget sagsbehandling gennem medlemsbidraget. Der er således som udgangspunkt ikke tale om en samfundsøkonomisk besparelse ved modellen.

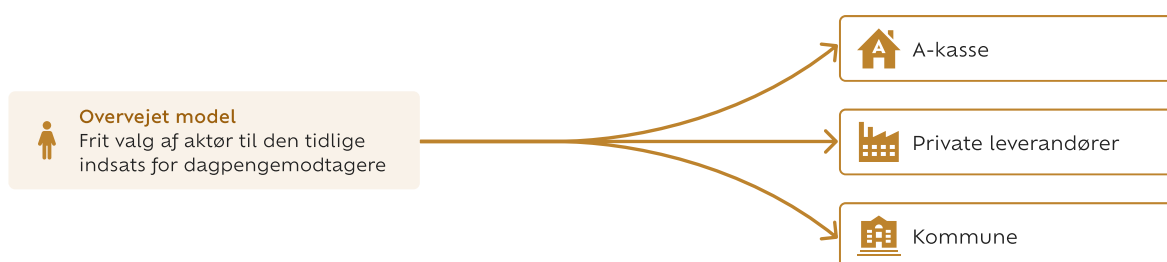
Samlet vurdering

Det er ekspertgruppens vurdering, at modellens udfordringer gør, at den ikke er tilstrækkelig omkostningseffektiv til at opnå en besparelse på 3 mia. kr. uden at svække den strukturelle beskæftigelse. Derfor indgår modellen ikke i ekspertgruppens anbefalinger.

Ekspertgruppen har også overvejet modeller, hvor private leverandører får en helt ny og væsentlig større rolle, og hvor borgerne får mere frihed til at vælge aktør. Ekspertgruppen har fx overvejet en model, hvor dagpengemodta-

gerne fra første ledighedsdag får frit valg til at vælge om en privat leverandør, a-kassen eller kommunen skal varetage deres beskæftigelsesindsats i starten af ledighedsforløbet, *jf. boks 5.10.*

Boks 5.10. Overvejet model: Frit valg af aktør for dagpengemodtagere



Beskrivelse af den overvejede model

Dagpengemodtagerne får ret til at vælge, hvilken aktør (a-kasse, privat leverandør eller kommunen) der skal være ansvarlig for de første tre måneder af borgerens ledighedsforløb. Den ansvarlige aktør skal afholde mindst to samtaler med borgerne inden for de første tre måneder. Aktørerne vil ikke kunne afvise at varetage indsatsen for de borgere, der vælger dem, men private leverandører vil dog kunne sætte et loft over antallet af borgere, de kan servicere.

Alle aktørerne aflønnes baseret på resultater for at sikre konkurrence på lige vilkår. En resultatbaseret aflønningsmodel kan fx indrettes med afsæt i en fast pris på ugebasis, og hvor der gives bonus for afgang til beskæftigelse eller ordinær uddannelse inden for en periode, samt at borgeren fastholdes i job eller uddannelse i en periode. Aktørerne vil have ansvar for at afholde samtaler og for at indstille til kommunen, såfremt aktøren vurderer, at borgeren har behov for et aktiveringstilbud inden for de første tre måneder af ledighedsforløbet. Kommunen har fortsat bevillings- og finansieringsansvar i forhold til aktiveringstilbud.

De private leverandører udvælges via en godkendelsesmodel i stil med modellerne for frit valg på sundheds- og ældreområdet. Private leverandører vil frit kunne søge om at opnå godkendelse, hvis leverandøren opfylder en række opsatte kriterier, herunder en vis kapacitet, geografisk dækning, kvalitet og resultater. Der vil skulle være et

løbende tilsyn og kvalitetssikring af modellen, hvilket vil kræve et øget ressourcetræk i staten til opfølgning og monitorering samt til udvikling og drift af en statslig platform til at understøtte valget af aktør.

Konsekvenser

Ekspertgruppen vurderer, at der kan være en betydelig risiko for skævvredne incitamenter mellem a-kasser og private leverandører, hvis deres aktiviteter finansieres på vidt forskellige måder. A-kasserne kompenseres i dag ikke af staten for deres udgifter til den beskæftigelsesindsats, som de varetager. I stedet finansierer de deres aktiviteter gennem medlemsbidraget. Private leverandører vil ikke have samme mulighed. En ens aflønningsmodel vil på den baggrund have til hensigt at sikre mere lige vilkår og fair konkurrence. Kommunerne skal kompenseres for de borgere, som vælger kommunen, da der vil være tale om udgifter til samtaler, sagsbehandling m.v. i kommunerne, som i dag varetages af a-kasserne.

Ekspertgruppen vurderer, at det er vanskeligt at konstruere en aflønningsmodel for private leverandører, der opretholder incitamenterne til at bringe borgere i beskæftigelse. Det vurderes derudover at der vil være en betydelig ulempe forbundet med, at visse borgere kan have incitament til at vælge en leverandør, som de oplever, ikke presser på for at få dem hurtigt i job. Der er dermed risiko for, at modellen vil medføre negative beskæftigelseseffekter, hvis de private leve-

leverandører ikke har hensigtsmæssige incitamenter til at bringe borgeren hurtigst muligt tilbage i beskæftigelse.

Modellen skønnes at ville medføre merudgifter til samtaler m.v. i a-kasser, kommuner og private leverandører på ca. 210-280 mio. kr. årligt. Det er forudsat, at aktørernes betaling for samtaler m.v. vil følge den nuværende enhedspris for samtaler i kommuner.

Modellen vil også medføre merudgifter til administration i staten, som skal administrere fritvalgsordningen, føre tilsyn med aktørerne og administrere finansieringsmodellen. De svenske myndigheder oplyser, at der er 100-120 administrativt statslige ansatte i Sverige, der dog også udfører andre opgaver.

Det vurderes derudover, at der vil være betydelige merudgifter til it både i etablerings- og driftsomkostninger. Samlet set skønnes det med betydelig usikkerhed, at modellen vil medføre engangsudgifter til udvikling af en fritvalgsplat-

form på ca. 15-20 mio. kr. og derefter løbende statslige driftsudgifter på ca. 8-15 mio. kr. årligt. Derudover vil der være it-udgifter til integration med eventuelle løsninger fra kommuner, a-kasser og private leverandører.

Samlet vurdering

Ekspertgruppen vurderer, at et større ansvar til private leverandører må bero på, at der i tilstrækkelig grad kan opstilles en incitamentsstruktur, hvor ansvaret for finansieringen af borgernes forsørgelsesudgifter i videst muligt omfang følger ansvaret for deres beskæftigelsesindsats. En model, hvor dagpengemodtagerne fra første ledighedsdag får ret til at vælge om en privat leverandør, a-kassen eller kommunen skal varetage deres beskæftigelsesindsats først i ledighedsforløbet, vurderes at indebære en betydelig risiko for den strukturelle beskæftigelse og en omkostningstung beskæftigelsesindsats. Derfor indgår denne model ikke i ekspertgruppens anbefalinger.

6

Fra proceskrav til
resultatstyring

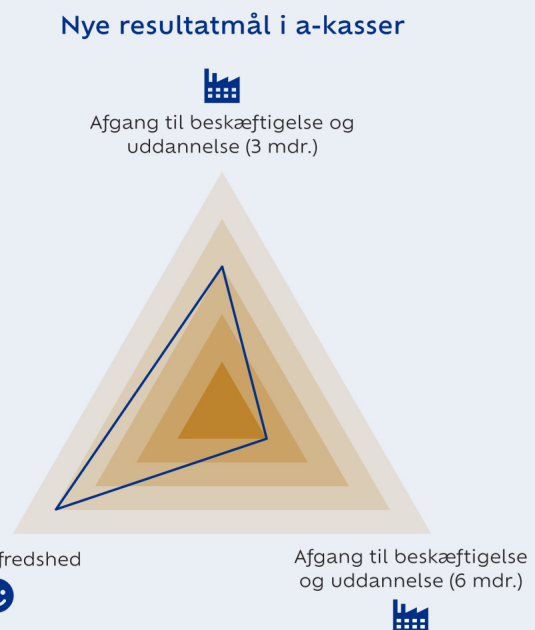
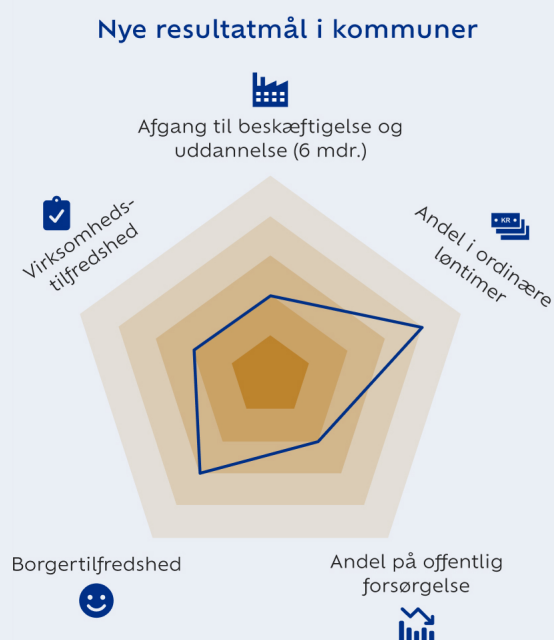
Fra proceskrav til resultatstyring

Styringstrykket er højt, og de forskellige styringsformer kan i visse tilfælde være indbyrdes modsatrettede...

Det kan fx reducere kommunernes mulighed for at reagere på de overordnede økonomiske incitamenter og deres handlerum til selv at tilrettelægge en indsats, der kan skabe gode resultater, når der samtidig er specifikke proceskrav til indsatsen.

...og fx giver skærpet tilsyn utilsigtet fokus på at leve op til de mange proceskrav frem for at opnå gode resultater.

Kommuner styrer i høj grad efter proceskrav for at undgå at komme under skærpet tilsyn.



Kommuner og a-kasser bør måles på udvalgte resultatmål

Fokus bør være på, om kommuner og a-kasser hjælper borgere i job, og om borgere og virksomheder er tilfredse med den indsats, de modtager.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe skærpet tilsyn og indføre nye resultatmål. Fokus i kommuner og a-kasser flyttes fra proceskrav til resultater.

6. Fra proceskrav til resultatstyring

Den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen har til formål at understøtte, at alle aktører på beskæftigelsesområdet har det rigtige fokus på og de rette målsætninger om at hjælpe borgere i job og uddannelse.

Indretningen af den statslige styring, herunder valg af konkrete former for styring og fastlæggelse af niveau for det samlede styringstryk, har en række indbyggede afvejninger. For eksempel kan styring med fokus på proceskrav være hensigtsmæssigt i forhold til at sikre et fast minimumsniveau af indsats til borgerne eller sikre et fokus på bestemte målgrupper og indsats typer. Proceskrav kan dog også reducere kommunernes frihed til at tilrettelægge en individuelt tilpasset indsats, hvilket kan begrænse kommunernes muligheder for at finde de bedste løsninger og derved levere en omkostningseffektiv indsats.

Styring med fokus på resultater kan sikre mest mulig metodefrihed og prioriteringsrum til aktørerne, men kan i praksis vise sig at være vanskelig at styre efter, dels fordi resultaterne kan påvirkes af udefrakommende faktorer, og dels fordi der kan være usikkerhed om, hvad der skal til for at nå de opstillede resultatmål. Slutteligt medfører styring efter resultatmål risiko for store kommunale forskelle i service og indsatsniveau til borgerne.

Ekspertgruppen vurderer, at det nuværende system indebærer en overstyring af kommunerne. Kommunerne og a-kasserne styres via forskellige og i nogle tilfælde delvist overlappende former for styring. Det medfører risiko for, at de forskellige styringsværktøjer trækker i hver deres retning, selvom de skal fremme de samme målsætninger om høj beskæftigelse.

I forlængelse heraf er det ekspertgruppens vurdering, at den eksisterende styring har et for stort fokus på proceskrav til kommunerne og a-kasserne, hvilket giver mindre frihed til at tilrettelægge en individuel indsats for de enkelte borgere baseret på sagsbehandlernes faglige skøn. Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund et skifte fra proceskrav til resultatbaseret opfølgning, som i højere grad kan understøtte beskæftigelsesindsatsen.

I kapitlet gennemgås først den eksisterende statslige styring af beskæftigelsesområdet. På den baggrund uddybes de udfordringer, som ekspertgruppen ønsker at løse, inden ekspertgruppens anbefalinger til en ny tilgang på området udfoldes til sidst.

6.1. Statslig styring på beskæftigelsesområdet

Beskæftigelsesindsatsen er - ligesom andre velfærdsområder - underlagt et niveau af statslig styring. Den statslige styring af beskæftigelsesområdet skal blandt andet sikre, at borgerne som minimum modtager den indsats, som de har ret og pligt til, og at borgerne, kommunerne og a-kasserne lever op til de til enhver tid fastlagte politiske målsætninger og hensyn på beskæftigelsesområdet.

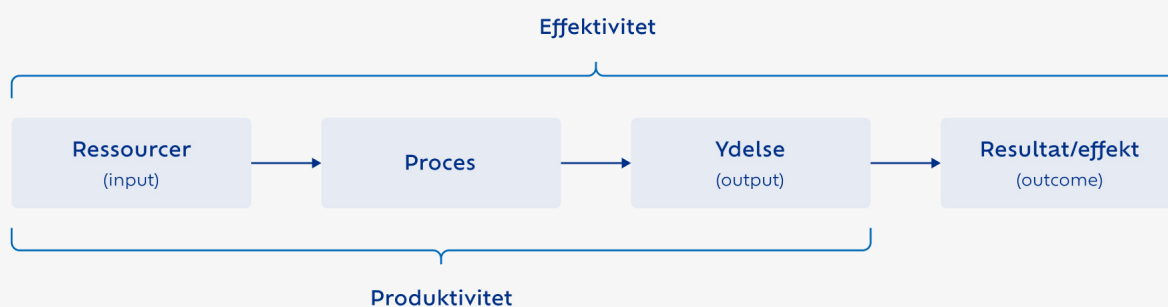
Kommuner og a-kassers "produktionsproces" i beskæftigelsesindsatsen består af de ressourcer, der indgår (fx samlede udgifter, årsværk m.v.), den konkrete ydelse, der leveres (fx samtaler, indsats m.v.) og det opnåede resultat ved indsatsen (fx beskæftigelseseffekter, borgertilfredshed m.v.), jf. figur 6.1.

Beskæftigelsesindsatsen er i dag underlagt en række forskellige former for styring, som skal sikre en tilskyndelse til og fokus på, at borgerne kommer hurtigst muligt i job eller uddannelse.

Den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen kan inddeles i fem overordnede former for styring, som spiller sammen med og understøtter forskellige formål i beskæftigelsesindsatsen. De fem former for styring er: 1) målstyring, 2) lovgivning og regulering, 3) økonomisk styring, 4) vidensdeling, dialog og data og 5) tilsyn, jf. figur 6.2.

De forskellige former for styring er i dag målrettet forskellige dele af "produktionsprocessen". Mens de forskellige former for styring

Figur 6.1. Offentlig produktionsproces



Figur 6.2. Former for styring på beskæftigelsesområdet



angiver de konkrete måder, hvorpå der styres, så siger produktionsprocessen noget om, hvilke dele af processen, der styres efter.

I det følgende gennemgås de forskellige former for styring nærmere, herunder udviklingen i anvendelsen af de enkelte værktøjer.

Målstyring

Målstyring understøtter kommunerne og a-kassernes styring af beskæftigelsesindsatsen ved at sætte de overordnede rammer for beskæftigelsesindsatsen. Målstyring kan fx ske via lovgivningens formålsbestemmelser, som udstikker de overordnede formål, rammer og mål for beskæftigelsesområdet med henblik på, at kommuner og a-kasser tilrettelægger indsatsen inden for disse rammer.

På beskæftigelsesområdet er de overordnede formål med indsatsen, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at bistå:

- Ledige med at finde job
- Virksomheder med rekruttering og fastholdelse af arbejdskraft
- Personer, der har behov for en indsats til at opnå eller fastholde et job, herunder personer med begrænsninger i arbejdsevnen, med en individuel og målrettet beskæftigelsesindsats med henblik på varig tilknytning til arbejdsmarkedet og hel eller delvis selvforsørgelse
- Unge, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, med en individuel og målrettet indsats med henblik på, at den unge kan gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på almindelige vilkår.

Målstyring kommer ligeledes til udtryk gennem fokus på kommunerne og a-kassernes resultatopnåelse. I dag vurderes kommunernes resultater i Beskæftigelsesministeriets benchmarking, som angiver kommunernes andel af borgere på offentlig forsørgelse sammenlignet med det forventede niveau på baggrund af deres rammevilkår.

Et tredje eksempel på målstyring er de beskæftigelsespolitiske mål, som beskæftigelsesministeren udmelder hvert år. De beskæftigelsespolitiske mål har til hensigt at udstikke en retning og et særligt fokus i den kommunale beskæftigelsesindsats, fx at flere borgere med handicap skal i beskæftigelse. Med anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen fjernes kravet om, at kommunerne skal udarbejde beskæftigelsesplaner med udgangspunkt i de beskæftigelsespolitiske mål. Derfor er der ikke længere lovbestemte krav til kommunernes implementering af de beskæftigelsespolitiske mål.

I dag bidrager arbejdsmarkedets parter til at rådgive beskæftigelsesministeren om blandt andet de beskæftigelsespolitiske mål via Beskæftigelsesrådet (BER). Beskæftigelsesrådet består af en formand og 26 andre medlemmer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter. Beskæftigelsesrådet medvirker i styringen af beskæftigelsesindsatsen gennem rådgivning af beskæftigelsesministeren og afgiver indstilling om blandt andet beskæftigelsespolitiske udspil. Derudover er der otte Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), der blandt andet godkender den regionale positivliste for den regionale uddannelsespulje. De Regionale Arbejdsmarkedsråd har igennem de seneste år fået reduceret deres opgaveportefølje markant som følge af en række politiske aftaler¹.

¹ I trepartsaftalen om voksen-, efter- og videreuddannelse (VEU) fra 2023 blev det aftalt, at VEU-indsatsen skal overgå fra RAR til en national forankring i Beskæftigelsesministeriet. I Aftale om ny arbejdspligt fra 2023 blev det aftalt, at rimelighedskravet for nytteindsats skal fjernes og dermed også muligheden for at søge om dispensation hos RAR. I Anden delaftale om nytænkning fra 2022 blev det aftalt at afskaffe beskæftigelsesplanerne og resultatrevisionerne, som dermed heller ikke længere skal indsendes til og drøftes i RAR.

Målstyring kan isoleret set give kommuner og andre aktører en høj grad af frihed til at tilrettelægge indsatsen ud fra de enkelte borgeres individuelle behov, kommunernes lokale forhold eller lokalpolitiske prioriteringer. Målstyring medfører dog også risiko for tværkommunale forskelle og mindre kontrol med den konkrete indsats. Målstyringen stiller derfor også større krav til de ansvarlige aktørers faglighed og lokalpolitiske strategier og prioriteringer af beskæftigelsesindsatsen. Herudover er det centralt, at aktørernes incitamenter er hensigtsmæssige, så de tilskyndes til at gennemføre en virksom indsats over for borgerne.

Lovgivning og regulering

Lovgivning og regulering påvirker kommunerne og a-kassernes beskæftigelsesindsats direkte gennem krav til den indsats, de skal levere til borgere og virksomheder. Kommuner og a-kasser forpligtes fx til at sikre, at borgerne får et bestemt antal samtaler og deltagelse i indsats.

Der er opnået solid viden fra empiriske studier om beskæftigelseseffekten af forskellige redskaber i indsatsen, herunder fx viden om positive beskæftigelseseffekter af samtaler til borgere tæt på arbejdsmarkedet. Proceskrav kan således understøtte, at kommunerne giver bestemte indsats med dokumenteret beskæftigelsesvirkning.

Der er en række indbyggede afvejninger i den statslige styring på beskæftigelsesområdet, herunder særligt i forhold til i hvor høj grad kommunerne skal underlægges centralt fastsatte proceskrav. De kan være hensigtsmæssige for at sikre et fastsat minimumsniveau af indsats og dermed en mere ensartet indsats på tværs af kommuner. Modsat kan centralt fastsatte krav reducere kommunernes frihed til at tilrettelægge indsatsen ud fra lokale forhold, borgernes individuelle behov og ønsker

samt sagsbehandlernes faglige vurderinger.

I de seneste år er der indgået flere politiske aftaler på beskæftigelsesområdet, som har haft til hensigt at afbureaukratisere og forenkle reglerne om indsats, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne.*

Økonomisk styring

Den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen dækker både over udgiftsstyring og styring af den samlede finansiering.

Kommunernes finansiering på beskæftigelsesområdet kommer fra både skatteindtægter, statens bloktilskud, statslige refusioner og øremærkede tilskud. Kommunernes bloktilskud fastsættes på baggrund af kommunernes samlede udgifter og indtægter, herunder på beskæftigelsesområdet. Bloktilskuddet fastsættes, så der sikres balance mellem på den ene side kommunernes forventede nettoudgifter til blandt andet service og overførsler efter refusion og på den anden side indtægter fra skatter og tilskud. Mens refusioner og øremærkede tilskud er en direkte finansiering af den enkelte kommunes udgifter til konkrete opgaver, er bloktilskuddet en mere generel finansieringskilde, som ikke tager afsæt i den enkelte kommunes faktiske udgifter, og som ikke er øremærket det enkelte velfærdsområde.

Udgifter til beskæftigelsesindsatsen

De kommunale udgifter til beskæftigelsesindsatsen kan overordnet opdeles i serviceudgifter og overførselsudgifter.

Serviceudgifter dækker over drift af jobcentrene, det vil sige blandt andet lønudgifter til medarbejderne ansat i jobcentrene, herunder udgifter til afholdelse af samtaler og kontaktføllobet med borgere, virksomhedskonsulenter, udgifter til husleje, administration m.v. Serviceudgifterne på beskæftigelsesområdet dækker dermed også over udgifter til dele af

beskæftigelsesindsatsen, fx til samtaler og virksomhedskonsulenter.

Den kommunale serviceramme aftales årligt for kommunerne i forbindelse med økonomiaftalerne. Servicerammen aftales og fastsættes for kommunerne under ét og omfatter kommunernes samlede nettodriftsudgifter til service (serviceudgifter). Kommunerne fordeler selv den aftalte serviceramme mellem sig. Rammestyringen af kommunernes serviceudgifter understøtter, at kommunerne foretager en lokal prioritering på tværs af de kommunale velfærdsområder og giver isoleret set et incitament til en effektiv opgaveløsning i den enkelte kommune. Effektiviseringer på beskæftigelsesområdet inden for servicerammen og deraf lavere serviceudgifter kan dermed omsættes til en øget forbrugsramme, som kommunerne blandt andet vil kunne anvendes

til andre velfærdsområder, herunder fx ældreplejen, folkeskolen m.v. Tilsvarende vil øgede udgifter på andre velfærdsområder give en lavere forbrugsramme til serviceudgifter på beskæftigelsesområdet.

Overførselsudgifter omfatter - udover forsørgelsesudgifter - også udgifter til fx mentor, øvrig vejledning og opkvalificering, ordinær uddannelse og handicapkompenserende ordninger, og er i overvejende grad budgetgaranteret. Overførselsudgifterne er ikke omfattet af servicerammen og indgår derfor ikke i den tværgående prioritering af velfærdsområderne i kommunerne. Der er samtidig ikke et kommunalt loft over det maksimale forbrug. Budgetgarantien af overførselsudgifterne betyder, at kommunerne under ét kompenseres for deres faktiske udgifter. Det skal blandt andet ses i lyset af, at en række af udgifterne

Boks 6.1. Overførselsudgifter og serviceudgifter for den aktive beskæftigelsesindsats

Med den økonomiske styring af udgifterne på beskæftigelsesområdet er nogle indsatser, fx samtaler og virksomhedskonsulenter, omfattet af servicerammen, mens andre indsatser, fx ordinær uddannelse, øvrig vejledning og opkvalificering, mentorer, personlig assistance til handicappede m.v. udgør overførselsudgifter, som i overvejende grad er budgetgaranterede.

Serviceudgifter og overførselsudgifter

	Servicerammen	Overførselsudgifter
Samtaler	X	
Virksomhedskonsulenter	X	
Øvrig drift	X	
Ordinær uddannelse		X
Øvrig vejledning og opkvalificering		X
Seks ugers jobrettet uddannelse		X
Den regionale uddannelsespulje m.v.		X
Løntilskud til arbejdsgiver		X
Mentorstøtte		X
Hjælpebidler		X
Befordring		X
Voksenlærlingetilskud til ledige		X
Voksenlærlingetilskud for beskæftigede		X
Jobrotation		X
Seniorjob		X
Personlig assistance til handicappede m.fl.		X

på beskæftigelsesområdet er lovbundne og konjunkturfølsomme, og at udgifter, som er omfattet af servicerammen, ikke automatisk korrigeres for eventuelle udsving som følge af konjunkturudviklingen m.v.

Af boks 6.1. fremgår en oversigt over, hvilke udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats, der er omfattet af henholdsvis servicerammen og overførselsudgifterne.

Beskæftigelsesområdet har tidligere været kendetegnet ved en målrettet brug af refusioner på den aktive indsats, hvor den enkelte kommune fik direkte refusion for en vis andel af de faktisk afholdte udgifter til specifikke indsatser.

Refusioner kan bruges til at fremme anvendelsen af bestemte indsatser over for bestemte målgrupper, men refusioner kan omvendt også tilskynde kommunerne til at prioritere bestemte indsatser, som ikke nødvendigvis er de mest virksomme eller omkostningseffektive for de enkelte borgere. Generelt er statens direkte refusion af kommunernes aktiveringsudgifter gradvist blevet aftrappet som led i en lang række politiske aftaler i løbet af de sidste 15 år.

Den økonomiske styring indebærer, at kommunerne kan opnå økonomiske gevinster ved en effektiv indsats på beskæftigelsesområdet. Det gælder direkte, hvis den enkelte kommune kan tilrettelægge og gennemføre en mere omkostningseffektiv indsats, som reducerer kommunens omkostninger. Samtidig opnår den enkelte kommune afledte økonomiske gevinster af en vellykket indsats, da borgere i beskæftigelse både øger skatteindtægter og reducerer forsørgelsesudgifter. Det bemærkes dog, at størrelsen på bloktilskuddet reguleres med afsæt i ændringer i kommunens udgiftsbehov. Flere eller færre borgere på offentlig forsørgelse vil derfor også påvirke størrelsen på bloktilskuddet.

Endelig er der på beskæftigelsesområdet

en række puljer, som øremærker tilskud til særlige indsatser eller målgrupper. Puljerne kan understøtte, at kommunerne prioriterer særlige målgrupper og indsatser, fx uddannelsesordninger m.v. Som eksempel herpå kan nævnes en række mindre metodeudviklingsinitiativer, fx på handicapområdet, men også udrulning af større indsatsprogrammer, fx Flere-skal-med-puljerne med fokus på udsatte kontanthjælpsmodtagere.

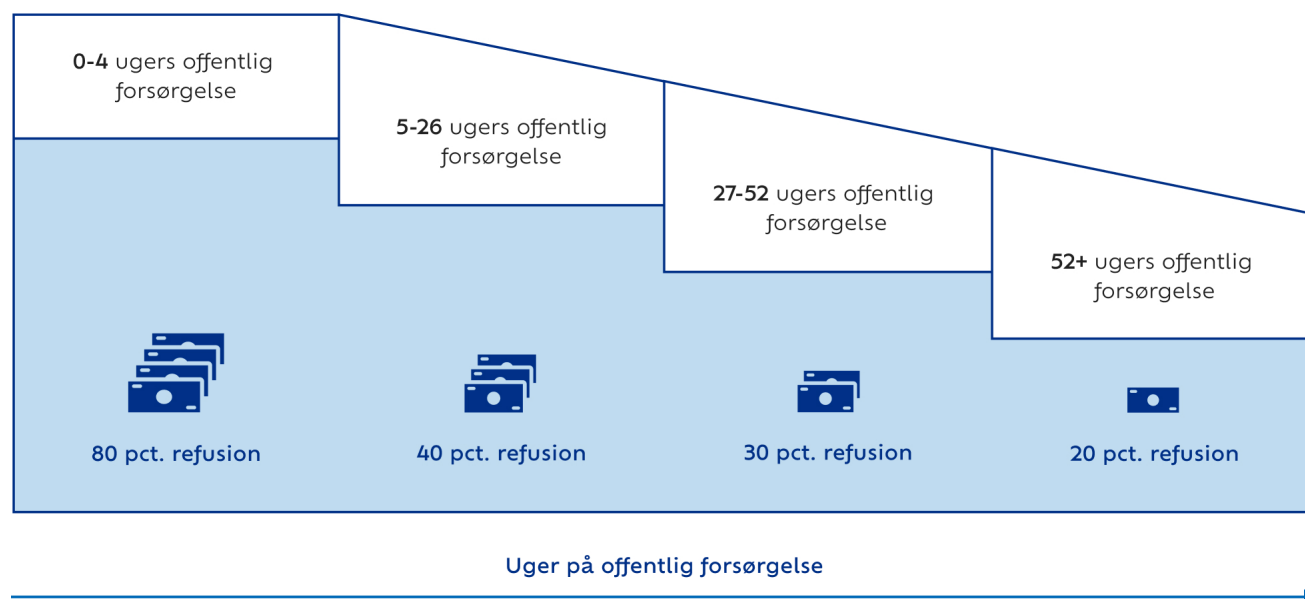
Forsørgelsesudgifter

Kommunerne afholder også udgifter til forsørgelsesydelse, som indgår i de samlede overførselsudgifter, herunder både direkte udgifter til udbetaling, fx kontanthjælp, eller medfinansiering, fx dagpenge.

Et væsentligt værktøj i den økonomiske styring er kommunernes medfinansiering af forsørgelsesudgifterne. I 2016 blev den såkaldte "refusionstrappe" indført, hvilket indebærer, at den statslige refusion af den enkelte kommunes forsørgelsesudgifter gradvist aftrappes fra 80 pct. til 20 pct. efter borgerens samlede anciennitet på offentlig forsørgelse, jf. figur 6.3. Refusionstrappen har til formål at styrke kommunernes fokus på resultater og understøtte et tydeligt incitament til at sikre kortest mulig vej fra ledighed til beskæftigelse, herunder også for borgere med en længere anciennitet i systemet, hvor den kommunale medfinansiering udgør en større andel.

Den statslige refusion har samtidig til hensigt at understøtte, at kommunerne kan finansiere udbetalingerne under stigende ledighed, fx under lavkonjunkturer eller mere lokale stød som ved lukning af en større arbejdsplads i lokalområdet. Samtidig er det et bærende princip på beskæftigelsesområdet, at kommunerne har et finansieringsansvar, hvilket bidrager til økonomiske gevinster for den enkelte kommune, når en borger overgår til beskæftigelse.

Figur 6.3. Refusionstrappe



A-kasserne bærer ikke på samme måde en finansieringsrisiko ved stigende ledighed.

A-kasserne udbetaler dagpenge til medlemmerne, men modtager fuld refusion fra staten for dagpengeudgifterne. Det er således staten og kommunerne, som bærer finansieringsansvaret og risikoen ved stigende ledighed. Der er dog samtidig minimumskrav til kontaktføreløbet i a-kasserne, som a-kasserne selv finansierer. Hertil medfinansierer medlemmerne en del af udgifterne til dagpengesystemet via medlemsbidraget, men det statslige bidrag har udgjort den største del af finansieringen af det danske dagpengesystem siden 1967, *jf. kapitel 5. Mere plads til a-kasser og private leverandører.*

Data, vidensdeling og dialog

Data, vidensdeling og dialog understøtter kommunerne og a-kassernes styring af beskæftigelsesindsatsen og bidrager til, at reglerne på beskæftigelsesområdet administreres og implementeres på en ensartet og effektiv måde.

På beskæftigelsesområdet indsamles løbende centrale data, som udgør fundamentet for styring og driften af beskæftigelsesindsatsen

i kommuner og a-kasser. Data understøtter deling af informationer mellem kommuner og a-kasser i realtid og dermed en smidig og effektiv sagsgang. Det betyder eksempelvis, at når ledige borgere flytter fra en kommune til en anden, starter borgernes sager ikke forfra, idet historik om borgernes indsatser vil være tilgængelige i de nye kommuner. Data indsamles og offentliggøres i en række forskellige systemer, *jf. boks 6.2.*

Data indgår som en vigtig del af dialogen og videndelingen på beskæftigelsesområdet. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering indsamler og udstiller kommuner og a-kassers data om indsatser og resultater på et aggregat niveau på Jobindsats.dk. Herved kan kommuner og a-kasser blandt andet få overblik over deres samlede indsats og resultater for forskellige målgrupper og kan sammenligne deres indsatser og resultater med andre kommuner og a-kasser.

Data indgår i grundlaget for udvikling af ny viden gennem statistiske opgørelser og analyser, ligesom data anvendes til forskning. Politikudviklingen på beskæftigelsesområdet er i høj grad understøttet af viden om evidens, som kun er mulig på grund af data

Boks 6.2. Beskrivelse af styringsdata

Det Fælles Datagrundlag: Det fælles datagrundlag består af de samlede administrative data på beskæftigelsesområdet. Her kan kommuner og a-kasser både læse og opdatere data online. Kommuner og a-kasser har blandt andet adgang til data om ledighedshistorik, afholdte samtaler, borgernes Min Plan og en lang række andre oplysninger. Det betyder fx, at når ledige borgere flytter fra en kommune til en anden, så skal borgerne ikke starte forfra, men historik om borgernes indsatser vil være tilgængelige i de nye kommuner. Det betyder også, at data om dagpengemodtagere deles i realtid mellem a-kasser og kommuner.

Det Statistiske Datavarehus: Data anvendes til statistik- analyse- og vidensarbejde og er blandt andet fundamentet for betjeningen af Folketinget og ministeren samt data i Jobindsats.dk, der sikrer transparent og ensartet målstyring, vidensdeling og tilsyn. Forskere kan desuden ansøge om data til brug for deres forskning.

Jobindsats.dk: I Jobindsats.dk kan kommuner og a-kasser sammenligne deres indsatser og resultater med hinanden. I databanken findes data opgjort ensartet på tværs af kommuner og a-kasser om samtlige forsørgelsesydelse og indsatser på beskæftigelsesområdet, herunder fx antallet af borgere, deltagelse i indsats, arbejdsmarkedsstatus efter afsluttet forløb m.v. Derudover findes data om udbuds- og efterspørgselsforhold på arbejdsmarkedet. Ud over at have adgang til data kan kommuner og a-kasser få adgang til rapporter i rapportbanken.

Boks 6.3. Jobeffekter.dk

Jobeffekter.dk: Forskerdatabasen giver adgang til mere end 600 forskningsartikler fra ind- og udland om den kausale effektlitteratur for borgere tæt på arbejdsmarkedet, borgere længere fra arbejdsmarkedet og sygemeldte borgere. Effektkonklusioner på Jobeffekter.dk skal tages med det forbehold, at det alene er de indtastede studieresultater og den mekaniske udregning, der afgør konklusionen om effekt. Der kræves derfor en stærk beskæftigelsesfaglighed at forstå de muligheder og begrænsninger, der ligger i forskerdatabasen.

af høj kvalitet og let adgang til data til brug for forskning. Forskningslitteratur fra ind- og udland på beskæftigelsesområdet indsamles derudover i Jobeffekter.dk, *jf. boks 6.3.*

Beskæftigelsesindsatsen er endvidere i stor udstrækning digitalt understøttet. Kommunerne har mulighed for at tilkøbe ekstra it-funktionalitet hos deres sagsbehandlings-system (Fasit fra Schultz eller Momentum fra KMD, mens a-kasser anvender Modulus fra Netcompany, Fønix fra KMD eller egenudviklede systemer). Der findes herudover forskellige innovative løsninger, som en række kommuner og a-kasser anvender, *jf. boks 6.4.*

Boks 6.4. Eksempler på digitale initiativer

Kommunikation mellem sagsbehandlere og borgere (Slagelse Kommune m.fl.): En chat-app, som er en udvidelse til sagsbehandlingssystemet Fasit, hvor sagsbehandlere sikkert kan kommunikere med borgere om deres forløb. Borgere kan også selvbooke via appen. App'en har automatisk journalisering, så al kommunikation gemmes i sagsbehandlingssystemet. Det løser en række problemer med GDPR i forhold til sms'er og tidsforbrug med journalisering af sms'er.

Digital receptionist (Aarhus Kommune): Borgere bliver mødt af en digital receptionist, som har fået navnet Trothilde. Trothilde er bygget på kunstig intelligens og skal medvirke til at understøtte borgernes hjælp til selv-hjælp. Kunstig intelligens kan frigøre medarbejderressourcer, som i stedet kan bruges på at hjælpe borgerne med for eksempel CV og ansøgning.

Automatisk fordeling af sager (Roskilde Kommune): En robot fordeler sager i fagsystemet, baseret på regler og kunstig intelligens (AI). Det sparer arbejdstid, da en medarbejder ikke løbende skal gøre det manuelt.

Digitalt samtale- og sagsstyringsværktøj til understøttelse af fx sygedagpengeindsatsen (Aalborg Kommune m.fl.): Ledere og sagsbehandlere kan bruge en browserbaseret applikation, fx fra Marselisborg, til at opstille konkrete forventninger til sager med et længere forløb (mål, tidsperspektiv, risikovurdering og handlinger), som sagsbehandlerne nemt kan følge op på.

Jobsøgningsplatforme (Skanderborg Kommune m.fl.): Mange kommuner tilkøber løsninger fra private leverandører, fx løsninger fra Candeno, som kan hjælpe med udformning CV og ansøgninger, opkvalificering og intelligent match med virksomheder. Det kan gøre det muligt at opretholde samme eller højere serviceniveau for kommunerne med færre ressourcer.

Tilsyn

Med lovgivning følger tilsyn, der på beskæftigelsesområdet dels består af et såkaldt ulovbestemt tilsyn og et lovbestemt tilsyn.

Det ulovbestemte tilsyn

Det ulovbestemte tilsyn har to formål. Dels skal tilsynet give beskæftigelsesministeren og Folketinget viden om, hvorvidt lovgivningen er udmøntet og administreres i overensstemmelse med intentionerne. Dels skal tilsynsindsatserne medvirke til at sikre, at kommunerne og a-kasserne forvalter lovmedholdeligt, herunder tager hensyn til borgernes retssikkerhed, hvilket er et vilkår for at modtage de refusionstilskud, som staten yder kommunerne.

Dette ulovbestemte såkaldte "overtilsyn" er fælles for alle ministerområder og indebærer først og fremmest, at ressortministeriet må holde sig orienteret om, hvordan lovgivningen

administreres på det pågældende område.

Beskæftigelsesministeriet skal dermed holde sig orienteret om kommunernes overholdelse af lovgivningen.

Hvis ministeren ikke af egen drift følger op, vil Folketinget/Statsrevisorerne kunne afkræve ministeren viden om, hvorvidt loven udmøntes som forudsat og standarder for opfølgning.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering fører tilsyn med, om kommunerne og a-kasserne overholder lovgivningen. En stor del af tilsynet er baseret på data i Det statistiske datavarehus og Jobindsats.dk. Her føres tilsyn med, om kommuner og a-kasser administrerer i overensstemmelse med lovgivningens intentioner, og om borgerne modtager den indsats og de ydelser, som de har krav på. Tilsynet sigter på at være fokuseret, dækkende og proportionalt. Det indebærer, at styrelsen skal følge målrettet op på bestemte områder

ud fra en risiko- og væsentlighedsbetragtning, og at opfølgningen, herunder reaktionerne, er afstemt med ressourcetræk og sagens alvor.

I det ulovbestemte tilsyn er der følgende reaktioner (handlemuligheder) over for kommuner, der ikke lever op til lovgivningen:

- *Dialog.* Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering inviterer til et dialogmøde med kommunen
- *Breve.* Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering sender et brev til kommunens administrative niveau
- *Redegørelser.* Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anmoder kommunen om oplysninger/redegørelse, jf. Kommunestyrelseslovens § 63
- *Brev fra minister.* Ministerbrev til kommunens borgmester (hyrdebrev)

- *Møde med minister.* Ministermøde med kommunens borgmester
- *Formidling til Folketinget.* Orientering af Folketingets Beskæftigelsesudvalg og evt. forligskreds

Som eksempel kan nævnes kravet om, at en kommune skal afholde mindst fire samtaler inden for de første seks måneder af ledighedsforløbet for kontanthjælpsmodtagere. Beskæftigelsesministeriet kan fx anmode om en redegørelse fra kommunen, og kommunens borgmester kan indkaldes til en samtale med beskæftigelsesministeren, såfremt kommunen ikke overholder kravet, og indsatsen ikke bringes i overensstemmelse med loven og de politiske intentioner.

Boks 6.5. Skærpet tilsyn

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

I første trin vurderes kommunerne ud fra Beskæftigelsesministeriets benchmarking, som angiver, om kommunerne har en højere andel personer på offentlig forsørgelse end forventet på baggrund af deres rammevilkår (resultatmålet).

Kommuner med færre borgere på offentlig forsørgelse end forventet kan ikke underlægges skærpet tilsyn. Kommuner med flere borgere på offentlig forsørgelse end forventet skal til gengæld leve op til en række proceskrav i andet trin (fokusmål). Dette indebærer:

- Den gennemsnitlige andel af borgere med mindst 12 måneders anciennitet, der ikke har modtaget minimum ét aktivt tilbud eller har haft minimum 100 timers beskæftigelse de seneste 12 måneder, skal være mindre end 30 pct.
- Den gennemsnitlige andel af borgere med mindst 12 måneders anciennitet, som har modtaget færre end fire samtaler de seneste 12 måneder, skal være mindre end 20 pct.

Hvis en kommune, der har flere på offentlig forsørgelse end forventet (resultatmål), ikke lever op til ét af de to proceskrav (fokusmål), kan kommunen komme under skærpet tilsyn. Kommuner under skærpet tilsyn er forpligtede til at udarbejde en redegørelse og en genopretningsplan. Kommuner, der omfattes af skærpet 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. Det betyder, at kommunen skal leve op til centralt fastsatte krav til antal samtaler og aktive tilbud svarende til fokusmålene samt en gang årligt få foretaget en ekstern gennemgang af samtlige sager, hvor kommunen ikke har overholdt fokusmålene.

Det lovbestemte tilsyn

Det lovbestemte tilsyn er fastsat i særlige bestemmelser om tilsyn i en række love. På Beskæftigelsesministeriets område vedrører det blandt andet reglerne om rådighed, skærpet tilsyn, fokusrevisioner og tilsynet med revisionen af afregningen for de aktiviteter og indsatser, som kommunerne modtager refusionstilskud til.

Skærpet tilsyn blev indført i forbindelse med Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats fra august 2018, *jf. boks 6.5*.

Formålet med det skærpede tilsyn er at følge op over for kommuner, der har flere borgere på offentlig forsørgelse i forhold til forventet på baggrund af deres rammevilkår. Her følges op på, om disse kommuner giver samtaler og tilbud til langvarige ydelsesmodtagere, selvom der ikke er specifikke lovkrav til antal samtaler og tilbud. I den tidlige beskæftigelsesindsats (de første seks måneder af ledighedsforløbet) er der specifikke lovkrav til samtaler og indsatser, hvorfor tilsynet med denne indsats er underlagt det ulovbestemte tilsyn.

Et andet konkret lovbestemt tilsyn er fokusrevisioner, hvor statsautoriserede revisorer via sagsgennemgange og interviews afdækker, hvorvidt kommunerne forvalter en særlig del af beskæftigelsesindsatsen i overensstemmelse med lovgivningen og Folketingets intentioner.

Ud over Beskæftigelsesministeriets tilsynsindsats gennemgår Ankestyrelsen et udvalg af sager fra kommunerne inden for et givent område og undersøger, om praksis i de konkrete sager er i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

Til at følge tilsynsindsatsen er der nedsat et tilsynsråd bestående af otte medlemmer. Tilsynsrådet rådgiver beskæftigelsesministeren om Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings tilsynsaktiviteter, herunder blandt andet om a-kassernes deltagelse i beskæftigelsesindsat-

sen, det skærpede tilsyn med kommunernes beskæftigelsesindsats, styrelsens øvrige tilsyn og styrelsens nye udviklingsinitiativer på tilsynsområdet.

6.2. Udfordringer med styring af beskæftigelsesindsatsen

Ekspertgruppen peger på tre udfordringer ved den nuværende styring af beskæftigelsesindsatsen, som ekspertgruppen har taget med i sine overvejelser om udformningen af anbefalinger:

- Samlet højt styringstryk og styring på flere parametre
- Styring på proceskrav frem for resultatmål
- Todelt økonomisk styring på tværs af indsatser

Samlet højt styringstryk og styring på flere parametre

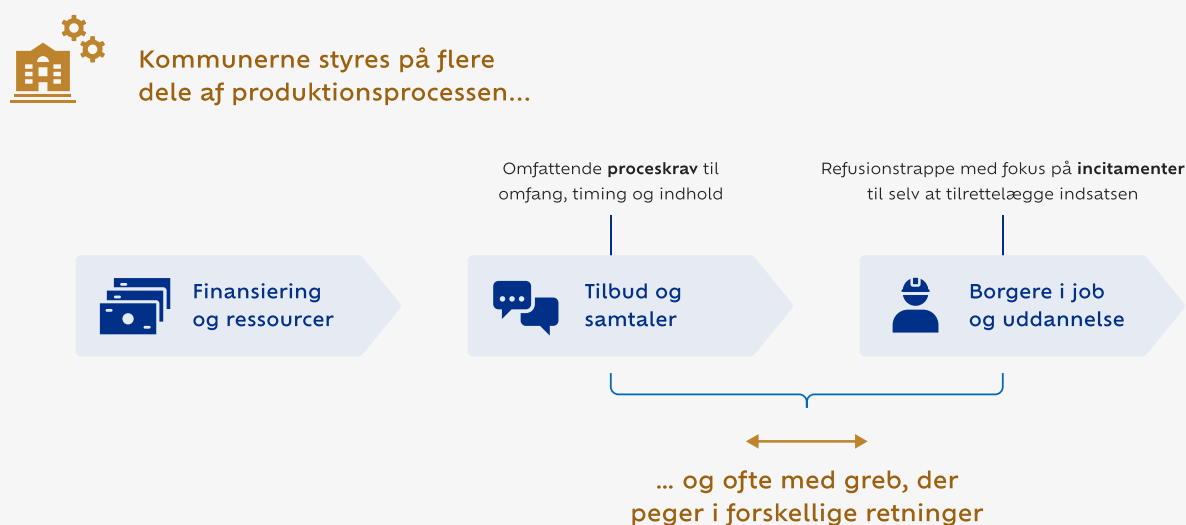
Ekspertgruppen vurderer overordnet, at det samlede høje styringstryk medfører en risiko for, at kommunerne ikke har frihed til at tilrettelægge en individuel og omkostningseffektiv indsats med afsæt i den enkelte borgers behov. Styringstrykket er for højt, og de forskellige styringsformer kan i visse tilfælde være indbyrdes modsatrettede.

Kommunerne har i dag en række direkte økonomiske incitamenter til at levere en effektiv beskæftigelsesindsats, som samtidig kan fordre innovation og effektiviseringer i indsatsen. Det dækker både over incitamenter til at reducere omkostningerne til indsatsen, ligesom kommunerne opnår økonomiske gevinster gennem øgede skatteindtægter og lavere forsørgelsesudgifter, når borgere overgår til beskæftigelse. Den centrale styring af kommunernes finansiering under ét, og refusionstrappen med den aftagende statslige refusion af forsørgelsesudgifterne understøtter dette. Samtidig finansieres kommunernes overførselsudgifter under ét, således at det samlede bloktilskud reguleres som følge af ændringer

i udgiftsbehovet i den enkelte kommune. En højere beskæftigelse i den enkelte kommune vil derfor reducere bloktilskuddet.

Den økonomiske styring står imidlertid ikke alene. Den eksisterende styring via proceskrav regulerer og fastsætter krav til, hvilke indsatser der skal gives, i hvilket omfang de skal gives, samt hvornår de skal gives. Dette kan sikre, at kommunerne har fokus på virksomme indsatser som fx samtaler, og at beskæftigelsesindsatsen er mere ens på tværs af kommuner og a-kasser. Det er imidlertid ikke al lovgivning på beskæftigelsesområdet, der er understøttet af evidens. Derudover kan proceskrav reducere kommunernes muligheder for at tilrettelægge den beskæftigelsesindsats, som de vurderer, er den bedste til at hjælpe den enkelte borger i job eller uddannelse, *jf. figur 6.4*. Kommunerne fremhæver ofte proceskrav som en barriere for individuelt tilrettelagte forløb, og at beskæftigelsesområdet er præget af "detailregulering" (VIVE, 2022). Det kan reducere kommunernes muligheder for at reagere på de overordnede økonomiske incitamenter og deres handlerum til selv at kunne tilrettelægge en indsats, der kan skabe gode resultater.

Figur 6.4. Samlet højt styringstryk og styring på flere parametre



Styring på proceskrav frem for resultatmål

Ekspertgruppen vurderer, at beskæftigelsesindsatsen styres for meget på omfanget af indsatsen, fx antallet af samtaler, i stedet for på virkningen af den samlede beskæftigelsesindsats.

Et eksempel er det skærpede tilsyn, som blev indført med en hensigt om at måle kommunerne på deres resultater. Med det skærpede tilsyn føres der kun tilsyn med kommunernes aktive tilbud og samtaler til borgere med mindst 12 måneders anciennitet, hvis kommunen har flere borgere på offentlig forsørgelse end forventet ud fra kommunens rammevilkår.

Særligt det skærpede tilsyn bliver kritiseret for, at det i for vid udstrækning får kommunerne til at fokusere på, at de skal leve op til en række proceskrav, fx afholdelse af samtaler, afgivelse af tilbud m.v. frem for resultaterne af deres indsats. Det skyldes, at resultatmålsætningen i det skærpede tilsyn er vanskelig for kommunerne at forudsige og reagere på. Det skyldes blandt andet, at den enkelte kommunes placering på benchmarkingen er afhængig af de andre kommuners resultater,

som kan ændre sig i løbet af året, og at relativt små forskydninger kan være afgørende for, om den enkelte kommune i sidste ende ligger i den halvdel af populationen, som har gode resultater eller i den anden halvdel. Kommunerne kan derfor ikke løbende følge med i, om de opfylder resultatmålsætningen. Kommunerne kan derfor have svært ved at styre efter resultatmålingen og styrer derfor i højere grad efter proceskravene for at undgå at komme under skærpet tilsyn. Det underbygges af en ph.d.-afhandling, som viser, at skærpet tilsyn fører til en række adfærdssændringer blandt sagsbehandlere (Kolstad, 2023). I afhandlingen påpeges blandt andet, at når kommuner begynder at blive målt på både resultater og proceskrav, så styrer de efter proceskrav, fordi det er lettere at styre og agere efter.

KL har desuden kritiseret ordningen for at pålægge kommunerne øgede proceskrav, og KL vurderer, at "tælleriet" og truslen om at blive sat under administration påvirker kulturen i kommunerne negativt, og at det er med til, at borgerne oplever meningsløs "aktivering for aktiveringens skyld".

Samlet vurderer ekspertgruppen, at styringen i for høj grad fokuserer på opfyldelse af proceskrav og omfanget af indsats frem for at fokusere på den enkelte kommunes resultater med at hjælpe borgere i beskæftigelse.

Todelt økonomisk styring på tværs af indsatser

Kommunernes udgifter på beskæftigelsesområdet fordeler sig på henholdsvis serviceudgifter og overførselsudgifter. Det er særligt for beskæftigelsesområdet, at en relativ stor del af udgifterne ikke er underlagt servicerammen sammenlignet med andre velfærdsområder som fx socialområdet, ældreplejen, folkeskolerne m.v., hvor stort set alle udgifter er omfattet af servicerammen. Den særlige styring af udgifterne på beskæftigelsesområdet skyldes et hensyn til, at kommunerne skal kunne håndtere udsving i de lovbundne og konjunkturafhængige udgifter under stigende ledighed, der ikke på samme måde påvirker udgifterne på de øvrige velfærdsområder. Der er derved et væsentligt hensyn til, at kommunernes økonomi kan håndtere udgifterne på beskæftigelsesområdet – også i en periode med mange ledige.

Ekspertgruppens anbefalinger lægger samlet set op til langt større frihed til kommunerne, færre proceskrav og en nedlæggelse af jobcentrene gennem øget organisatorisk frihed. Det giver bedre muligheder for en sammenhængende indsats på tværs af velfærdsområder og mulighed for, at kommunerne i højere grad kan give en lokalt tilpasset, individuelt tilrettelagt og helhedsorienteret indsats.

Det er ekspertgruppens vurdering, at den eksisterende økonomiske styring på beskæftigelsesområdet kan udgøre en udfordring for en ny organisering af beskæftigelsesindsatsen. Det er således ekspertgruppens vurdering, at udgiftsstyringen på beskæftigelsesområdet potentielt kan tilskynde kommunerne til i

højere grad at anvende indsatser uden for servicerammen, herunder fx øvrig vejledning og opkvalificering m.v., i stedet for indsatser under servicerammen, herunder fx jobsamtaler, virksomhedskonsulenter og udplaceringer.

Kortlægningen af jobcentrenes tids- og ressourceforbrug viser, at der er betydelig variation i hvor stor en andel af kommunernes samlede udgifter til den aktive indsats, som er konteret henholdsvis inden for servicerammen og uden for servicerammen, *jf. bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre*. Kortlægningen kan ikke entydigt forklare, hvad disse forskelle skyldes, men peger på lokale prioriteringer, fx sammensætning af indsats, og forskelle i kommunernes konteringspraksis. Ekspertgruppen noterer sig samtidig, at styringen også skal ses i lyset af hensynet til, at den enkelte kommunes økonomi skal sikres mod de konjunkturrelle forhold, der gør sig gældende på beskæftigelsesområdet, ligesom udgiftsstyringen af kommunerne bredt set samtidig skal afvejes med andre hensyn.

6.3. anbefalinger. Fra proceskrav til resultatstyring

Ekspertgruppen anbefaler en gennemgribende reform af styringen på beskæftigelsesområdet. Konkret har ekspertgruppen syv anbefalinger til ændringer af styringen på beskæftigelsesområdet, *jf. boks 6.6.*

Markant reduktion i det samlede styringstryk og indførelse af ny resultatbaseret opfølgning

Ekspertgruppen anbefaler, at det samlede styringstryk i kommunerne reduceres. Der skal være færre proceskrav til, hvordan, hvornår og hvilken indsats som kommunerne skal levere. I stedet skal kommunerne have større frihed til at tilrettelægge indsatsen ud fra individuelle og lokale behov, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne.*

Anbefaling 6.1. Ny resultatbaseret opfølgning og afskaffelse af skærpet tilsyn

Kommunerne skal i højere grad styres på de overordnede mål og formål med beskæftigelsesindsatsen, og de resultater som kommunerne skaber.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der grundlæggende laves om på statens tilsynsopgave med kommunernes beskæftigelsesindsats. Det anbefales, at skærpet tilsyn afskaffes, og at der indføres en ny model for opfølgning på kommunernes og a-kassernes resultater.

I den nye resultatbaserede opfølgning skal kommunerne måles på fem udvalgte resultatmål, *jf. boks 6.7.* Den endelige model, herunder resultatmål, kriterier for målopfyldelse, udvælgelse af kommuner og a-kasser m.v., skal fastlægges i samarbejde med KL og Danske A-kasser.

Boks 6.6. Fra proceskrav til resultatstyring

Anbefaling

Markant reduktion i det samlede styringstryk og indførelse af ny resultatbaseret opfølgning

6.1. Ny resultatbaseret opfølgning og afskaffelse af skærpet tilsyn

6.2. Afskaffelse af beskæftigelsespolitiske mål

Målrkning af puljer og økonomisk styring

6.3. Ensretning af den økonomiske styring

6.4. Målrkning af puljer

6.5. Realisering af yderligere besparelser på øvrig vejledning og opkvalificering

Fokus på hjælp og vejledning til at løfte kommuner og a-kassers resultater

6.6. Ny tilgang til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings rolle i tilsynsindsatsen

6.7. Nedlæggelse af de regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet

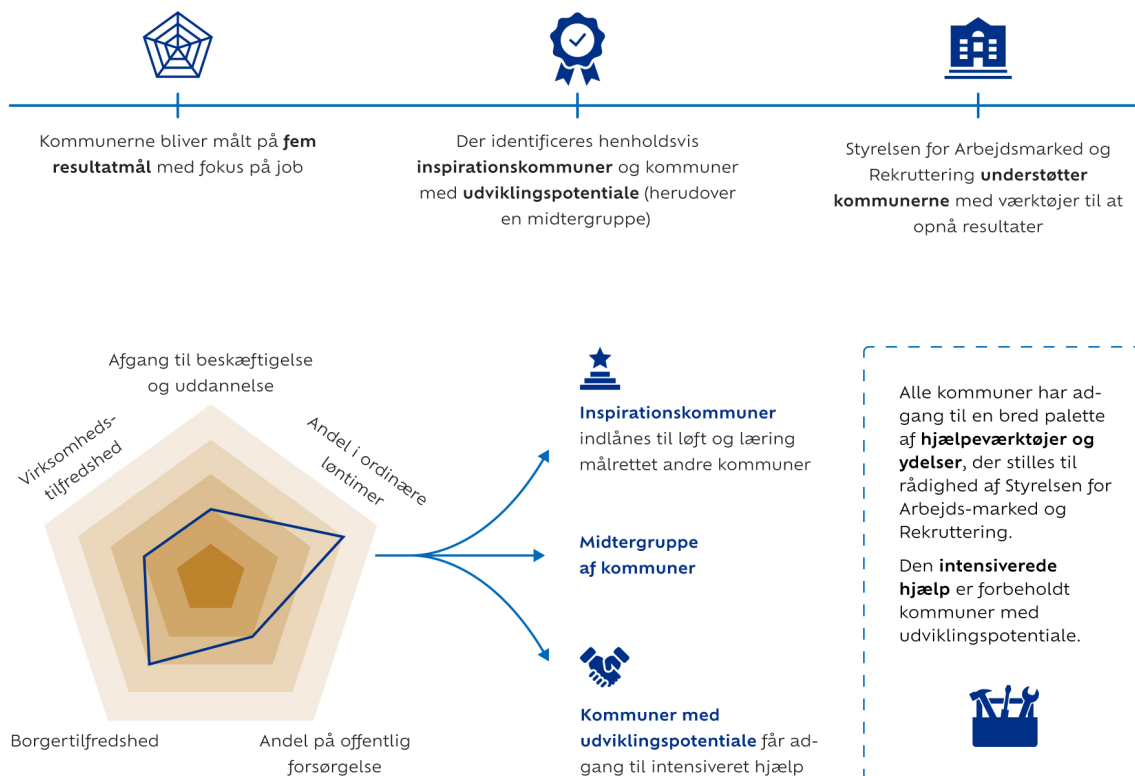
Boks 6.7. Resultatmål for kommunerne

Mål	Målgruppe	Beskrivelse
Afgang til beskæftigelse og uddannelse efter 6 måneder	På tværs af borgere tæt på arbejdsmarkedet og borgere længere fra arbejdsmarkedet	Målet beregnes som andel af målgruppen, som er i enten beskæftigelse, uddannelse eller fleksjob opgjort seks måneder efter påbegyndt ydelse. I vurderingen af resultatmålet skal der tages højde for kommunernes rammevilkår. Dette sker med udgangspunkt i en resultatbenchmarking af kommunernes rammevilkår.
Andel i ordinære løntimer	Borgere længere fra arbejdsmarkedet	Målet beregnes som andel af borgere længere fra arbejdsmarkedet med ordinære løntimer, mens de er på ydelse, i forhold til målgruppen. Andel kan vurderes ud fra landsgennemsnittet.
Andel på offentlig forsørgelse	På tværs af målgrupper, jobparate ledige, borgere længere fra arbejdsmarkedet og sygemeldte	Målet tager udgangspunkt i det nuværende resultatmål. I vurderingen af resultatmålet skal der tages højde for kommunernes rammevilkår. Dette sker med udgangspunkt i en resultatbenchmarking af kommunernes rammevilkår.
Borgertilfredshed	Repræsentativ stikprøve	Målet tager udgangspunkt i en opgørelse af borgernes tilfredshed med de enkelte kommuner. Målet kan vurderes ud fra et niveau, der er fastsat i samarbejde med kommunerne på beskæftigelsesområdet. Det konkrete design skal afklares.
Virksomheds-tilfredshed	Repræsentativ stikprøve	Målet tager udgangspunkt i en opgørelse af virksomhedernes tilfredshed med de enkelte kommuner. Målet kan vurderes ud fra et niveau, der er fastsat i samarbejde med kommunerne på beskæftigelsesområdet. Det konkrete design skal afklares.

Boks 6.8. Resultatmål for a-kasserne

Mål	Målgruppe	Beskrivelse
Afgang til beskæftigelse og uddannelse efter tre måneder	Dagpengemodtagere	Målet beregnes som andel af målgruppen, som er i enten beskæftigelse eller uddannelse opgjort tre måneder efter påbegyndt dagpenge. Andelen skal vurderes ud fra a-kassernes rammevilkår.
Afgang til beskæftigelse og uddannelse efter seks måneder	Dagpengemodtagere	Målet beregnes som andel af målgruppen, som er i enten beskæftigelse eller uddannelse opgjort seks måneder efter påbegyndt dagpenge. Andelen skal vurderes ud fra a-kassernes rammevilkår.
Borgertilfredshed	Repræsentativ stikprøve	Målet tager udgangspunkt i opgørelse af borgeres tilfredshed med de enkelte a-kasser. Målet kan vurderes ud fra et niveau, der er fastsat i samarbejde med a-kasserne på beskæftigelsesområdet. Det konkrete design skal afklares.

Boks 6.9. Resultatopfølgning i kommunerne



A-kasserne måles på tre udvalgte resultatmål, som minder om resultatmålene for kommunerne, *jf. boks 6.8*. Afgang til beskæftigelse og uddannelse måles efter henholdsvis tre og seks måneder. Målingen efter seks måneder skal ses i lyset af, at effekten af a-kassernes indsats kan indtræffe senere end de første tre måneder samt a-kassernes øgede plads til at hjælpe borgerne i job efter udgangen af den tredje måned *jf. kapitel 5. Mere plads til a-kasser og private leverandører*.

Der indgår ligeledes en borgertilfredshedsmåling, hvorimod virksomhedstilfredshedsmålingen kun vil indgå i kommunernes resultatmål. Det skyldes, at virksomhederne vurderes at have det primære samarbejde med kommunerne, og at virksomhedernes tid til udfyldelse af spørgeskema derfor prioriteres til deres vurdering af kommunesamarbejdet.

Resultater udstilles løbende på Jobindsats.dk, og en gang om året opgør Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering de endelige opnåede resultater for det seneste kalenderår. Ud fra de opnåede resultater opdeles kommunerne og a-kasserne i henholdsvis "udviklingspotentiale" (under niveau) og "inspiration" (over niveau) samt en mellemgruppe af kommuner og a-kasser, der klarer sig som forventet. Modellen for resultatopfølgning i kommuner fremgår *jf. boks 6.9*, mens en tilsvarende model anbefales for a-kasserne.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering bør indgå i tæt dialog med kommunerne og a-kasserne. Det sker som led i tilsynsopgaven med henblik på at opnå viden om udfordringerne i den praktiske forvaltning, herunder at efterse om lovgivningen reelt er administrerbar, tilstrækkelig it-understøttet og meningsfuld for borgere og sagsbehandlere.

Alle kommuner og a-kasser skal have adgang til hjælp for at opnå gode resultater på beskæftigelsesområdet. Hjælpen kan omfatte

investeringsmodeller, inspirationskataloger, fx videoklip med gode erfaringer, webinarer/seminarer med eksperter, netværksmøder, oplysningskampagner og vejledninger m.v. Kommuner og a-kasser med resultatudfordringer skal have yderligere hjælp, fx i form af et udgående, beskæftigelsesfagligt rejsehold, samt at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering indkøber eller indlåner ekspertbistand til kommunerne, fx fra inspirationskommuner. Kommuner og a-kasser, der flere år i træk leverer utilfredsstillende resultater, vil blive mødt af en politisk opfølgning, fx i form af brev fra ministeren, møde hos ministeren, og/eller at ministeren orienterer forligspartier og Folketingets Beskæftigelsesudvalg om de utilfredsstillende resultater.

Anbefaling 6.2. Afskaffelse af beskæftigelsespolitiske mål

Ekspertgruppen anbefaler at afskaffe de beskæftigelsespolitiske mål som led i ekspertgruppens ambitioner om øget frihed til kommunerne. Uden implementeringskrav eller reaktionsmuligheder vurderes de beskæftigelsespolitiske mål ikke længere at være et virksomt styringsgreb. Det vurderes, at de overordnede målsætninger, som de beskæftigelsespolitiske mål hidtil har udtrykt, er sammenfaldende med lovgivningens bagvedliggende formål og intentioner samt kommunernes incitamenter mere generelt.

Målbretning af puljer og økonomisk styring

Ekspertgruppen anbefaler en ensretning af den økonomiske styring, så hovedparten af udgifterne til beskæftigelsesindsatsen, eksklusiv indkomsterstattende udgifter m.v. samles under samme ramme som de samlede serviceudgifter. Hertil anbefaler ekspertgruppen at puljeområdet på beskæftigelsesområdet målrettes.

Anbefaling 6.3. Ensretning af den økonomiske styring

Den økonomiske styring bør i videst muligt omfang understøtte en omkostningseffektiv beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppen anbefaler derfor som led i den samlede omfattende reform af beskæftigelsesområdet, at hovedparten af de ikke-indkomsterstøttede beskæftigelsesindsatser (undtaget rettighedsbaserede uddannelsesordninger) samles på samme økonomiske ramme som de samlede serviceudgifter. Det vil konkret indebære, at de kommunale udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering, ordinær uddannelse, mentorstøtte og personlig assistance til handicappede m.fl. flyttes til servicerammen. Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats vil således være underlagt samme udgiftsramme som øvrige velfærdsopgaver, hvorfor mer-eller mindreudgifter vil medføre tilsvarende tilpasninger på andre områder.

Det er væsentligt, at kommunerne fortsat kan håndtere udgifterne under stigende ledighed, fx under en lavkonjunktur, eller ved lokale stød som fx virksomhedslukninger eller masseafskedigelse, uden betydelige konsekvenser for kommunernes øvrige velfærdsopgaver. Der er derfor udarbejdet et regneeksempel på et konjunkturelt stød på den samlede udgiftsbasis, som giver en indikation af konjunkturafhængigheden af et nyt system i forhold til det eksisterende system, *jf. boks 6.10*. I den forbindelse skal det bemærkes, at der allerede i dag er konjunkturafhængige udgifter under servicerammen, herunder udgifter til samtaler, virksomhedskonsulenter m.v.

Regneeksemplet tager udgangspunkt i, at ekspertgruppens samlede anbefalinger reducerer de statsligt fastsatte proceskrav til indsatsen. Det betyder, at omfanget af aktiverings- og samtaleudgifter, der direkte følger af lovfastsatte regler og proceskrav, reduceres. Kommunerne får herved øget frihed til at prioritere og

tilrettelægge indsatsen, herunder mulighed for fx at målrette indsatsen under stigende ledighed. Kommunerne vil dog fortsat have et økonomisk incitament til at investere i en omkostningseffektiv indsats, blandt andet som følge af de økonomiske gevinster ved at hjælpe borgerne i beskæftigelse. Det kan tale for, at kommunerne ikke én-til-én reducerer udgifterne pr. borger i perioder med stigende ledighed, selvom de lovgivningsmæssige rammer giver mulighed herfor. Regneeksemplet tager ikke højde for, at kommunerne kan skalere indsatsen pr. borger, ligesom der ikke tages højde for decentrale forskelle eller asymmetriske stød til kommunerne.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger reducerer udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats med 3 mia. kr. årligt. En reduktion i udgiftsbasen på beskæftigelsesområdet betyder samtidig, at de absolutte udsving i udgifterne under stigende ledighed reduceres.

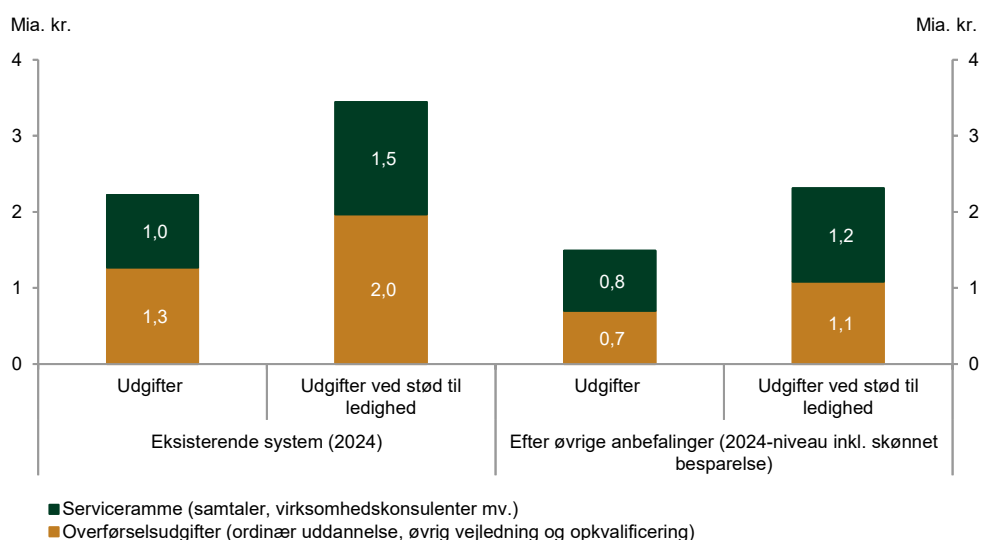
Ekspertgruppen vurderer på den baggrund, at de samlede anbefalinger reducerer risikoen for betydelige konjunkturafhængige udsving i de kommunale udgifter til indsatsen. Det betyder dog ikke, at det samlede ledighedsniveau ikke påvirker udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats i fremtidens beskæftigelsesindsats, men at denne sammenhæng som følge af den større frihed forventes at være mindre.

Boks 6.10. Illustrativt regneeksempel – konjunkturafhængighed i fremtidens beskæftigelsesindsats

Det er i regneeksemplet antaget, at det primært er antallet af ledige (dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere), som påvirkes af konjunkturudviklingen. Øvrige målgrupper skønnes kun i mindre omfang at være konjunkturafhængige. Udgifterne til den aktive indsats, herunder samtaler, udplaceringer, tilbud m.v., til jobparate ledige kan således forventes at være de mest konjunkturafhængige udgifter til den aktive indsats.

I 2024 skønnes udgifterne til aktive tilbud og samtaler til jobparate ledige at udgøre 2,2 mia. kr., mens tilsvarende udgifter til personer længere fra arbejdsmarkedet skønnes at udgøre 5,4 mia. kr. Regneeksemplet tager udgangspunkt i et scenarium, hvor udgifterne øges proportionalt med en stigning i ledigheden på 55 pct. Det svarer til udviklingen i ledigheden omkring finanskrisen. Med afsæt i regneeksemplet vil en stigning i ledigheden på 55 pct. og en proportional stigning i udgifterne til den aktive indsats til ledige medføre merudgifter til den aktive beskæftigelsesindsats på ca. 1,2 mia. kr. Merudgifter under servicerammen vil alt andet lige medføre tilpasninger på andre områder, såfremt servicerammen er uændret. Det er i regneeksemplet antaget, at øvrige udgifter end tilbud og samtaler til jobparate ledige, herunder blandt andet indsats til personer længere fra arbejdsmarkedet ikke påvirkes af en stigende ledighed.

Det skønnes, at de samlede anbefalinger reducerer udgiftsbasen til aktive tilbud og samtaler m.v. til jobparate ledige med 0,7 mia. kr. Ved et tilsvarende stød til ledigheden og proportional stigning i udgifterne på 55 pct. vil det medføre potentielle merudgifter på ca. 0,8 mia. kr., hvoraf ca. 50 pct. allerede er omfattet af servicerammen i dag. Regneeksemplet illustrerer således, at en lavere udgiftsbasis kan forventes at reducere de absolutte udsving i udgifterne ved stigende ledighed. Det skal også ses i lyset af, at servicerammen udgør ca. 324 mia. kr. i 2025.



Anbefaling 6.4. Målbretning af puljer

Ekspertgruppen vurderer, at de mange, mindre statslige puljer, som i dag udmøntes på beskæftigelsesområdet, er administrativ ressourcekrævende og udtryk for en central regulering ved at tilskynde til at anvende specifikke indsatser, der ikke flugter med ekspertgruppens målsætninger om større grad af kommunal frihed og forenkling. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at en række af de permanente statslige puljer afskaffes, *jf. tabel 6.1*. Ekspertgruppen afskaffer hertil den regionale uddannelsespulje og pulje til uddannelsesløft på i alt 180 mio. kr. i 2030, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne*.

Det anbefales endvidere, at en del af de frigivne ressourcer prioriteres til få målrettede puljer, som understøtter centrale hensyn bag reformen. Ekspertgruppen anbefaler derfor at opjustere varslingspuljen med 9 mio. kr. årligt, så den samlede pulje i alt udgør ca. 15 mio. kr. årligt. Det betyder, at der vil være flere midler til at hjælpe kommuner, som oplever markante lokale stød til økonomien, fx som følge af lukninger af større lokale virksomheder eller masseafskedigelse.

Ekspertgruppen vurderer, at der behov for et fortsat struktureret arbejde med at opbygge viden om virksomme indsatser for personer med handicap og udsatte borgere. Derfor anbefaler ekspertgruppen en omprioritering af midler til denne indsats via en pulje på 22 mio. kr. årligt. Dette skal ses i lyset af, at der sammenlignet med jobparate ledige er markant mindre entydig evidens bag indsatsen for denne målgruppe.

Tabel 6.1. Bortfald af statslige ansøgnings- og tilskudspuljer

Bortfald af statslige ansøgnings- og tilskudspuljer	Mio. kr., 2030
§ 17.41.12.20. Central pulje til en særlig beskæftigelsesindsats	3,7
§ 17.46.43.10. Pulje til ledige med særlige udfordringer	8,7
§ 17.46.43.30. Pulje til særlig indsats til ledige over 50 år.	11,6
§ 17.46.66.10. Udvikling af indsatsen for sygemeldte	17,5
§ 17.49.20.10. Særlige indsatser	5,8
§ 17.51.04.10. Sporskifteindsats	6,6
§ 17.51.11.10. Cabi	9,3
I alt	63,2
<i>Heraf statsligt administrationsbidrag</i>	3,3
Styrkelse af varslingspuljen	-9,0
Pulje til metodeudvikling af indsatsen for handicappede og udsatte borgere	-22,0
I alt efter geninvestering	32,2

Anbefaling 6.5. Realisering af yderligere besparelser på øvrig vejledning og opkvalificering

I ekspertgruppens samlede anbefalinger indgår en række initiativer, som medfører friere rammer for kommunerne til at tilrettelægge en individuel beskæftigelsesindsats for borgerne og med en større tilskyndelse til at anvende de mest omkostningseffektive beskæftigelsesredskaber. Kommunerne får samtidig mulighed for at undtage op mod 25 pct. af borgerne tæt på arbejdsmarkedet fra indsats og samtaler, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne*, mens kravene til indsats for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet helt bortfalder.

Ekspertgruppen vurderer, at de samlede tiltag potentielt vil kunne bidrage til en yderligere reduktion af anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering m.v., som dog ikke kan kvantificeres entydigt. Det vurderes med betydelig usikkerhed, at en sådan reduktion potentielt kan være i størrelsesordenen 10 pct. af de skønnede udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering i 2024, svarende til ca. 320 mio. kr. Hertil kommer afledte administrative lettelser som følge af færre indsatser på ca. 80 mio. kr.

Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at der som led i den samlede omfattende reform af beskæftigelsesområdet søges indgået en forpligtende aftale med kommunerne om at realisere en besparelse på øvrig vejledning og opkvalificering m.v. for 400 mio. kr. inkl. afledte administrative lettelser. Konkret vil der skulle indgås en aftale om at reducere anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering, hvorefter udgiftsniveauerne aftales reduceret tilsvarende.

Ekspertgruppen anbefaler, at der som led i aftalen løbende følges op på, om kommunerne realiserer de forudsatte besparelser på øvrig vejledning og opkvalificering - både i

forhold til om der spares mere eller mindre end det aftalte. Det skal blandt andet sikre, at de aftalte besparelser afledt af ekspertgruppens anbefalinger rent faktisk udmøntes på den aktive beskæftigelsesindsats. Såfremt udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering ikke reduceres fx inden for en 2-3-årig periode efter en sådan aftale, er det ekspertgruppens vurdering, at der bør tages stilling til, om der skal indføres lovbundne aktivitetslofter over anvendelsen af øvrig vejledning og opkvalificering.

Fokus på hjælp og vejledning til at løfte kommuner og a-kassers resultater

Den overordnede målstyring på beskæftigelsesområdet bør indebære en mere fokuseret og understøttende styring, der skaber genomsigtighed og sikrer ressourcer til kerneopgaven: At få flest muligt i job. Ekspertgruppen anbefaler, at tilsynsopgaven i højere grad flyttes i retning af at hjælpe kommunerne og a-kasserne i forhold til at forbedre deres resultater.

Anbefaling 6.6. Ny tilgang til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering rolle i beskæftigelsesindsatsen

Tilsynsopgaven i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anbefales i højere grad at blive flyttet i retning af at hjælpe kommunerne og a-kasserne i forhold til at forbedre deres resultater. Det skal ske gennem øget brug af data samt videndeling og dialog, så beskæftigelsespolitiske beslutninger kan blive truffet på et oplyst vidensgrundlag.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering skal således understøtte den lokale indsats med faglig viden, data og analyser gennem tilvejebringelse af ny viden om effekter samt viden om "best practice". Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering skal ligeledes styrke sine formidlingsaktiviteter om evidens og god praksis målrettet kommunerne og a-kasserne.

Det skal styrelsen gøre med henblik på at understøtte, at ledere og medarbejdere i kommunerne og a-kasserne kender til den nyeste viden om, hvad der virker på beskæftigelsesområdet og derved kunne forbedre deres indsatser til gavn for borgerne.

Ekspertgruppen anbefaler endvidere, at den høje digitaliseringsgrad, der er på beskæftigelsesområdet, opretholdes, og at der sker en styrket digitalisering af fremtidens beskæftigelsesindsats. De samlede anbefalinger til styrket digitalisering af beskæftigelsesområdet fremgår af boks 6.11. Det er ekspertgruppens opfattelse, at der er et betydeligt potentiale

i at forenkle og forbedre systemlandskabet på beskæftigelsesområdet. Den nuværende ansvarsdeling i forhold til it-systemer mellem staten, kommunerne, a-kasserne og private leverandører har skabt et stort og komplekst systemlandskab.

Kommunerne og a-kasserne indkøber og får udviklet forskellige systemer, der har samme formål. Det gælder fx selvbookingsystemer, sagsbehandlingssystemer, udbetalingsystemer m.v., hvilket formentligt er relativt omkostningstungt. På a-kasseområdet indkøber hver a-kasse deres egne fagsystemer og eventuelle selvbetjeningsløsninger til deres medlem-

Boks 6.11. Samlede anbefalinger til styrket digitalisering af beskæftigelsesområdet

Bedre match og konkret hjælp til jobsøgning på Jobnet med brug af nye teknologier: For at forbedre den digitale hjælp for ledige skal der anvendes kunstig intelligens (AI) på to områder: 1) benytte AI til at forbedre det digitale match og de jobannoncer, den ledige præsenteres for, og 2) benytte AI til at hjælpe den ledige til en mere hensigtsmæssig søgeadfærd ved at synliggøre relevant information og guidance for den ledige. *Se anbefaling 4.5.*

Enklere brugerrejse for den ledige via datasynkronisering og -integration: Ekspertgruppen anbefaler, at der åbnes op for, at data om borgernes CV- og joblog-registreringer i øvrige selvbetjeningsløsninger synkroniseres, så selvbetjeningsløsninger kan integrere med DFDG, og borgerne kan nøjes med at foretage deres registreringer i ét system, såfremt det tilbydes af kommuner og a-kasser. Det kan bidrage til at gøre oplevelsen af den digitale indsats enklere og forsimple brugerrejsen for borgeren i beskæftigelsessystemet. *Se anbefaling 5.5.*

Bedre datadeling på tværs af forvaltninger: Der er behov for, at det bliver lettere at koordinere arbejdet om borgere, som har brug for en indsats på tværs af velfærdsområder. Det anbefales, at der gennemføres en afdækning af, hvilke generelle juridiske tvivlsspørgsmål kommunerne har, og hvilke barrierer de oplever ved udveksling af persondata om borgerne mellem forvaltninger. *Se anbefaling 4.4.*

Bedre mulighed for digital forløb for sygemeldte: Den første opfølgning skal i fremtiden også kunne ske digitalt eller telefonisk for sygemeldte fra ledighed, fleksjob samt sygemeldte selvstændige. Det anbefales desuden, at muligheden for fuldt digitalt forløb for sygemeldte understøttes ved et statsligt rammeudbud for digitalt selvbetjeningsværktøj. Ekspertgruppen anbefaler samtidig at afsøge mulighederne for at udvikle en digital løsning, der kan understøtte arbejdsgiverne i at fastholde sygemeldte medarbejdere. *Se anbefaling 2.8, 2.9 og 5.4.*

Automatiske sanktioner for jobparate ledige: Der skal stilles krav til borgere tæt på arbejdsmarkedet om at huske at registrere deres jobsøgning i joblog og huske at melde afbud til samtaler og aktive tilbud, hvis de er forhindret i at deltage. Det anbefales, at der indføres en "automatisk" sanktion med henblik på at lette administrationen af reglen. Borgere, der ikke husker at få registreret deres jobsøgning i joblog vil således automatisk få sendt en afgørelse som en agterskrivelse, hvor sanktionen fremgår, og hvor der gives en frist for bemærkninger. Borgere skal påmindes om deres pligt til at registrere deres jobsøgning en uge forud for sanktionen. *Se anbefaling 3.2.*

Digitale jobsøgningskurser: Der oprettes et centralt rammeudbud af digitale jobsøgningskurser. De digitale jobsøgningskurser skal leveres af private aktører, som er på rammeaftalen. Kommunerne kan visitere alle målgrupper, omend det forventes primært at være jobparate ledige, der vil bevilges og benytte kurset. Borgerne vil have mulighed for frit at vælge mellem leverandører på rammeaftalen, når de har fået bevilget et digitalt jobsøgningskursus af kommunen. Jobsøgningskurserne skal medregnes som "ret og pligt"-tilbud. *Se anbefaling 5.3.*

Bedre virksomhedsservice og -indsats gennem data: Virksomhedsindsatsen skal styrkes ved at gøre data om virksomheders sociale profil tilgængelig for virksomhederne selv og medarbejdere i den kommunale forvaltning, der arbejder med virksomhedsservice. Ifølge den nye ESG-lovgivning skal virksomheder beskrive arbejdet med mangfoldighed, inklusion, sikkerhed og ligestilling i egen arbejdsstyrke og i den enkelte virksomheds værdikæde. På baggrund af eksisterende data kan det bidrage til, at virksomheder kan dokumentere deres sociale indsats og gøre det nemmere at matche ledige i støttet beskæftigelse m.v. med de rette virksomheder. *Se anbefaling 4.5.*

Syntetiske data til at fremme innovationen i beskæftigelsesindsatsen: Der etableres syntetiske data på beskæftigelsesområdet i regi af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, der gøres frit tilgængelige for andre myndigheder, forskere og private leverandører, med udgangspunkt i erfaringer fra Norge. Datasættet skal indeholde stor variation og skal omfatte et sæt centrale syntetiske grunddata. Med syntetiske data vil det blive lettere for flere private leverandører at udvikle relevante produkter og hermed byde ind på markedet, da de kan få adgang til relevant data, før de fx har en færdig kontrakt med en kommune eller a-kasse. *Se anbefaling 5.6.*

mer. Set i lyset af de markante ændringer på beskæftigelsesområdet ved de samlede anbefalinger, vurderes det, at der er behov for en gennemgang af nuværende data- og systemunderstøttelse i indsatsen på tværs af aktører. Det har været uden for ekspertgruppens tidshorisont at udbore kommuner og a-kassers udgifter til systemunderstøttelse af beskæftigelsesområdet, og ekspertgruppen anbefaler derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal se på om systemlandskabet kan organiseres mere enkelt og effektivt.

Anbefaling 6.7. Nedlæggelse af de regionale arbejdsmarkedsråd og Tilsynsrådet

Ekspertgruppen anbefaler at forenkle den regionale styring og organisering af beskæftigelsesindsatsen.

De Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) har igennem de seneste år fået reduceret deres opgaveportefølje væsentligt som følge af en række politiske aftaler. Derudover vil der være færre problemstillinger at drøfte og følge op på i regi af Tilsynsrådet, hvis fremtidens tilsyn

på beskæftigelsesområdet bliver mere fokuseret, herunder med færre statslige proceskrav og større kommunal frihed til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, *jf. kapitel 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgerne.*

Derfor anbefaler ekspertgruppen, at koordineringen af beskæftigelsesindsatsen bliver forenklet. Det anbefales, at Beskæftigelsesrådet (BER) fortsat skal rådgive beskæftigelsesministeren i spørgsmål om beskæftigelsespolitik. Ekspertgruppen anbefaler dog at nedlægge Tilsynsrådet. Samtidig anbefales det at afskaffe RAR. Den nuværende regionale organisering og koordinering er ressourcetung. Eksempelvis afholdes der i Sydjylland blandt andet fem årlige rådsmøder, fem sagsudvalgsmøder samt en række interne forberedende møder.

7

Økonomiske konsekvenser

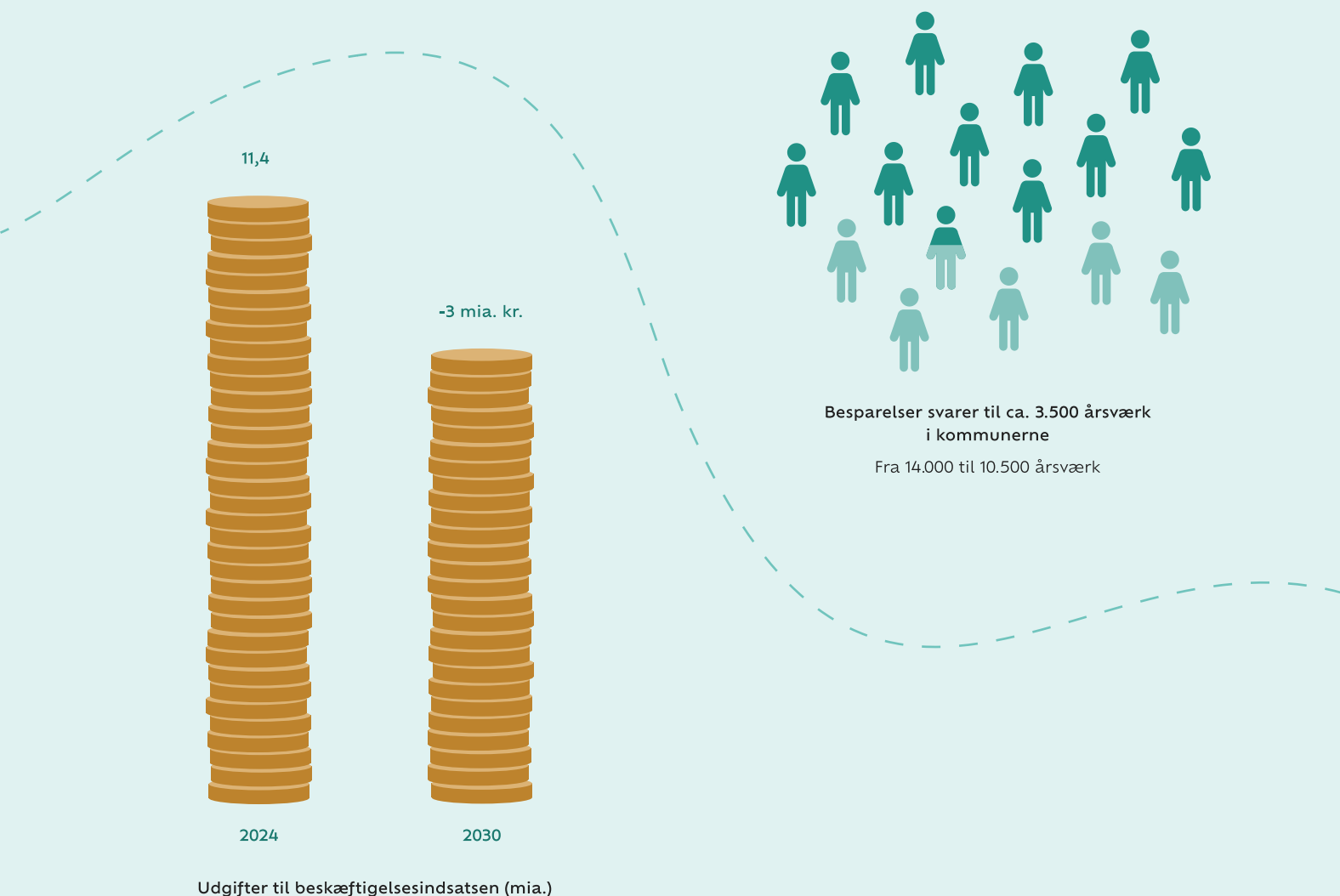
Anbefalingerne giver en besparelse på 3 mia. kr.

Stor besparelse på drift og fastholdt beskæftigelse

Udgifterne til drift af jobcentrene reduceres med ca. 1,2 mia. kr., og den høje beskæftigelse fastholdes

Færre samtaler i kommunerne

Ekspertgruppens anbefalinger reducerer antallet af samtaler, der skal gennemføres i kommunerne med ca. 500.000 samtaler årligt.



Anbefalingerne skal indføres gradvist

Ekspertgruppen anbefaler, at kommuner, medarbejdere og borgere skal have tid til at omstille sig til de betydelige ændringer i beskæftigelsesindsatsen. I forbindelse med implementeringen af de samlede anbefalinger skal der ske en tilstrækkelig understøttelse af fagligheden i kommunen. Ydelsesændringer implementeres kun for nye forløb.

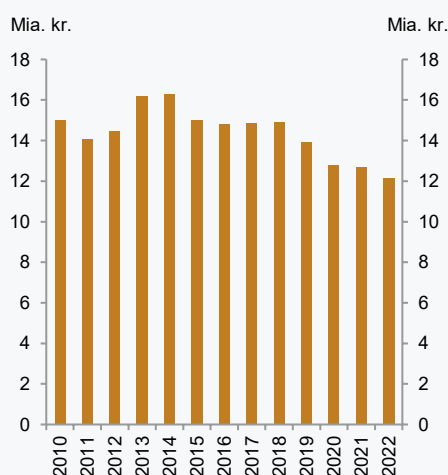
Økonomiske konsekvenser

Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats dækker over en bred vifte af udgifter – fra udgifter til samtaler og indsatser til borgere, udgifter til handicapkompenserende ordninger og hjælpemidler, uddannelsesordninger og -rettigheder, tilskud til seniorjob til ledige seniorer og diverse jobpræmieordninger samt udgifter til ledelse, sagsbehandling, administration og husleje i jobcentre. Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats var ca. 12,1 mia. kr. i 2022, og skønnes at falde til ca. 11,4 mia. kr. i 2024 blandt andet som følge af aftalerne om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, *jf. figur 7.1*.

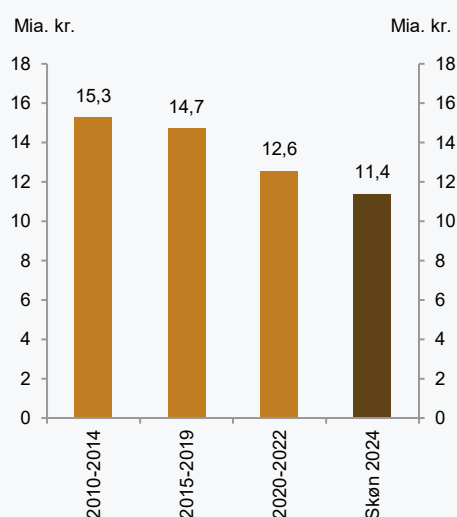
Udgifterne til beskæftigelsesindsatsen har overordnet set været faldende i perioden 2010 til 2022. De gennemsnitlige udgifter til beskæftigelsesindsatsen er faldet fra 15,3 mia. kr. i 2010-2014 til 12,6 mia. kr. i perioden 2020-2022, *jf. figur 7.2*. De faldende udgifter kan blandt andet henføres til forbedrede konjunkturer og strukturelle forhold, herunder en række reformer.

Danmark har internationalt set høje udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats. Danmark er det land i EU, der bruger den største andel af BNP på området, *jf. figur 7.3*

Figur 7.1. Udgifter til beskæftigelsesindsatsen 2010-2022



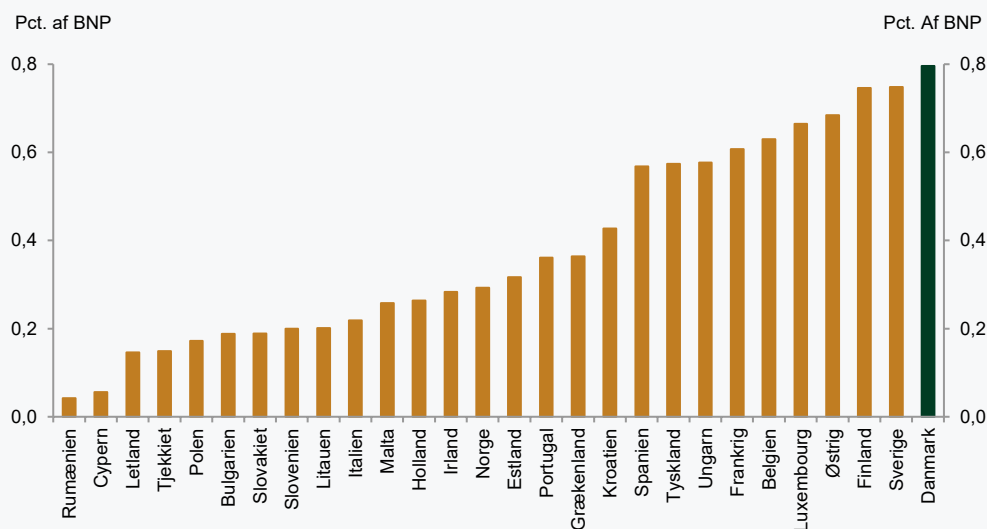
Figur 7.2. Gennemsnitlige udgifter for udvalgte perioder og skøn for 2024



Anm.: Udgifterne i 2020 og 2021 er påvirket af COVID-19-pandemien. Der er ikke medtaget udgifter til aktivering af selvforsørgelses- og hjemrejseydelsesmodtagere i introduktionsprogrammet. Det skyldes, at de er underlagt integrationsloven og derfor ikke indgår i Beskæftigelsesministeriets udgiftsopgørelse. Udgifter til selvforsørgelses- og hjemrejseydelsesmodtagere i introduktionsprogrammet indgår dog i de samlede udgifter til drift af jobcentre, idet de ikke kan udskilles. Skøn for 2024 er baseret på de kommunale budgetterede udgifter.

Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

Figur 7.3. Udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats på tværs af lande, 2019



Anm.: I figuren er udgifter til "Sheltered and Supported Employment and Rehabilitation" udeladt i opgørelsen af udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Opgørelsen er lavet for 2019, idet der mangler 2022-tal for en række lande, og da 2020- og 2021-tallene – både udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik og BNP – i væsentlig grad er påvirket af COVID-19 og giver derfor ikke et retvisende billede. Se også boks 7.1 for en uddybning af en række forbehold for opgørelsen.

Kilde: Eurostat.

Boks 7.1. Danmark har høje udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats sammenlignet med andre lande

Selvom det er svært at lave retvisende internationale sammenligninger af udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats, tyder det på, at udgifterne til beskæftigelsesindsatsen i Danmark er høje, hvis der sammenlignes med andre lande. Eurostat opgør udgifterne til den danske beskæftigelsesindsats til mere end 41 mia. kr. i 2019, svarende til 1,8 pct. af BNP. Det overstiger betydeligt tilsvarende danske opgørelser, hvor udgiftsbasen i 2019 udgjorde ca. 13,9 mia. kr.

Det skyldes først og fremmest, at Eurostat medtager udgifter til 'supported employment and rehabilitation', som i Danmark blandt andet dækker over betydelige ydelsesudgifter til borgere i fleksjob og ressourceforløbsmodtagere.

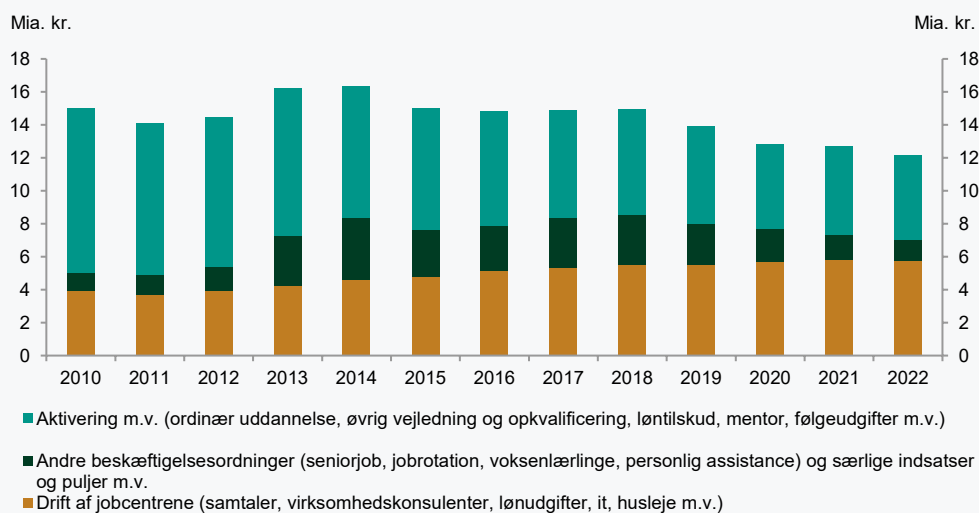
Fratrækkes denne post fra de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats, brugte Danmark 0,8 pct. af BNP på den aktive beskæftigelsesindsats i 2019. En tilsvarende opgørelse for Norge, Sverige og Tyskland viser, at beskæftigelsesindsatsen i disse lande udgjorde hhv. 0,3 pct., 0,7 pct. og 0,6 pct. af BNP i 2019.

7.1. Udviklingen i udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats

I perioden 2010-2022 er der sket en væsentlig forskydning i sammensætningen af udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats. Den samlede reduktion i udgifterne dækker over et betydeligt fald i udgifterne til vejledning og opkvalificering (som består af ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering) på ca. 4,6 mia. kr., en stigning i udgifter til andre beskæftigelsesordninger (fx seniorjob, jobpræmieordninger m.v.) på ca. 0,5 mia. kr. samt en markant stigning i udgifterne til drift af jobcentre, herunder samtaler, virksomhedskonsulenter m.v. på ca. 1,9 mia. kr., jf. figur 7.4.

I samme periode har der været et fald i antallet af fuldtidspersoner med kontakt til jobcentrene på ca. 70.000. Det er størrelsen på gruppen af registrerede ledige, der er reduceret, mens antallet af borgere længere fra arbejdsmarkedet er steget. Det betyder, at borgere længere fra arbejdsmarkedet i dag udgør en større andel af den samlede målgruppe for beskæftigelsesindsatsen end tidligere, jf. figur 7.5.

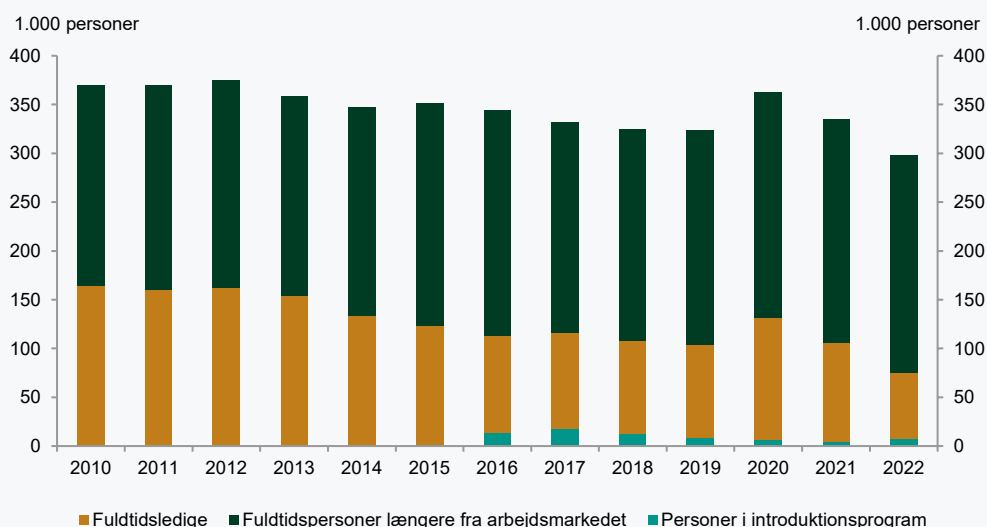
Figur 7.4. Udgifter til aktiv beskæftigelsesindsats 2010-2022 (2024-pl)



Anm.: Drift af jobcentrene dækker over udgifter til sagsbehandlere, der holder samtaler, finder og etablerer tilbud m.v., og virksomhedskonsulenter, som finder og etablerer virksomhedsrettede indsatser og udplaceringer i ordinære jobs, rehabiliteringsteams, øvrig sagsbehandling, husleje, it, administration m.v. Andre beskæftigelsesordninger dækker over udgifter til seniorjob, voksenlærlinge, jobrotation, job- og seniorpræmieordninger, personlig assistance til handicappede m.v. Aktivering m.v. dækker over udgifter til ordinær uddannelse, øvrig vejledning og opkvalificering, løntilskud, hjælpemidler og befordring og mentor. Udgifter til løntilskud, voksenlærlinge og jobrotation for ledige er opgjort som nettoudgifter set i forhold til alternativ forsørgelsesydelse.

Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

Figur 7.5. Udvikling i antallet af fuldtidspersoner i målgruppen for aktiv indsats



Anm.: Fuldtidsledige er registrerede ledige. Fuldtidspersoner længere fra arbejdsmarkedet dækker over alle andre målgrupper og ekskl. fleksjobbere. Fra 2015 opgøres personer i introduktionsprogram særskilt. Før 2015 indgik denne målgruppe i "fuldtidspersoner længere fra arbejdsmarkedet".

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Udviklingen i udgiftssammensætningen kan også henføres til ændringer i konjunkturerne og til centrale reformer og politiske initiativer, som direkte har påvirket indholdet og omfanget af beskæftigelsesindsatsen samt kommunernes incitamenter til konkrete indsatser, *jf. boks 7.2*. Der har været et stigende politisk fokus på, at alle borgere på midlertidige ydelser – også borgere længere fra arbejdsmarkedet – skal have en aktiv beskæftigelsesindsats og hyppige samtaler. Derudover har den voksende andel af borgere længere fra arbejdsmarkedet påvirket de gennemsnitlige udgifter pr. person (VIVE, 2021).

Gennemsnitlige udgifter pr. fuldtidsperson 2010-2022

Sammenholdes de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats med udviklingen i antallet af fuldtidspersoner i målgruppen for indsatsen 2010 og 2022, fremgår det, at gennemsnitsudgiften pr. fuldtidsperson i målgruppen for aktiv indsats er nogenlunde den samme (ca. 40.000 kr. pr. fuldtidsperson). Den gennemsnitlige udgift pr. fuldtidsperson er dog lavere i 2022 end den gennemsnitlige udgift i 2014-2019 (ca. 44.000 kr. pr. fuldtidsperson), *jf. figur 7.6*.

Boks 7.2. Udvalgte større ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats i perioden 2011-2022

Refusionsomlægning (2011)

Før 2011 afhang den statslige refusion af forsørgelsesydelsen af ydelsesgruppen og hvorvidt borgeren var aktiv eller passiv. Der blev ikke skelnet mellem aktiveringstypen. Refusionsreglerne før 2011 blev kritiseret for at give kommunerne tilskyndelse til aktivering uden hensyntagen til, hvorfor, hvor meget og hvordan der aktiveres. Med *Aftale om en aktiv beskæftigelsesindsats* blev refusionsreglerne ændret fra 2011, så den statslige refusion nu afhang af aktiveringstypen. Reglerne blev igen ændret med refusionsomlægningen i 2016, som fortsat er gældende.

Beskæftigelsesreform (2015)

De statslige krav til aktiveringsomfanget blev lempet betydeligt med beskæftigelsesreformen, hvor kravet om gentagen aktivering hver sjette måned blev erstattet med krav om ét ret og pligt tilbud efter seks måneder, dog tre måneder for borgere under 30 år og over 50 år. Hertil blev driftsrefusion for øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet (fald fra op til 50 pct. til 0 pct.). Løntilskudsordningen blev målrettet. Det økonomiske incitament til at bruge offentligt løntilskud blev mindre og varigheden af offentligt løntilskud blev forkortet.

Refusionsomlægning (2016)

Refusionstrappen blev indført, så den statslige refusion af de kommunale forsørgelsesudgifter udelukkende afhænger af borgerens ledighedsanciennitet og derfor er uafhængig af hvorvidt og hvilken aktivering, som borgeren deltager i. Refusionsomlægningen fra 2016 reducerede dermed, kommunernes økonomiske incitament til at anvende virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse.

Forenklingen af lov om aktiv beskæftigelsesindsats (2018, ikrafttrædelse 2020)

Mentor blev afskaffet som aktivt tilbud, reglerne for ret og pligt og samtaler blev harmoniseret for de fleste målgrupper og driftsrefusionen af de kommunale driftsudgifter til ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering blev afskaffet for de fleste målgrupper.

Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen (2021 og 2022)

Der blev lempet markant på aktiveringskravene til uddannelseshjælpsmodtagere, øvrig vejledning og opkvalificering blev afskaffet som såkaldt tællende tilbud ift. kravene om ret og pligt tilbud samt skærpet tilsyn. Kommunerne fik mulighed for at anvende digitale samtaler og a-kasserne overtog ansvaret for de første tre måneder af kontaktførelsen for dagpengemodtagere

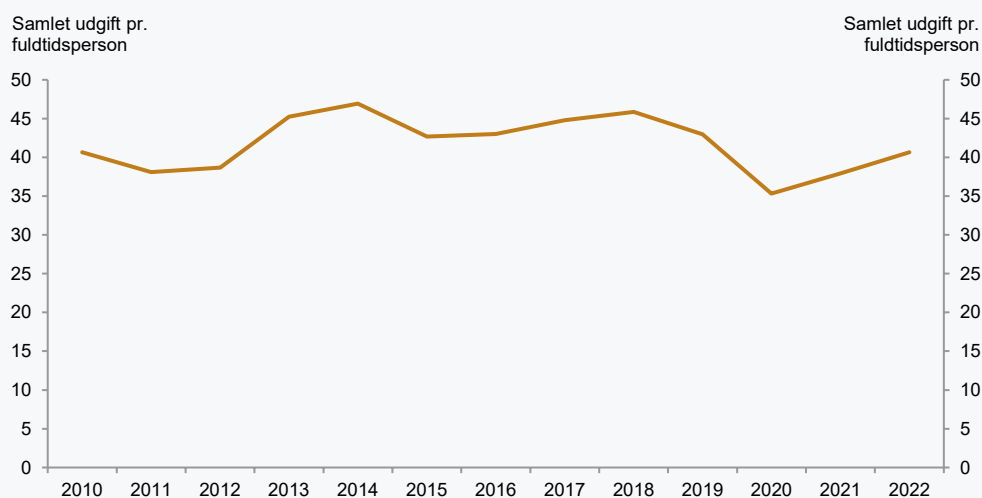
Faldende udgifter til vejledning og opkvalificering, men stigende udgifter til samtaler, virksomhedskonsulenter og drift af jobcentre

Udgifterne til beskæftigelsesindsatsen kan opdeles i tre overordnede grupper, herunder aktivering m.v., drift af jobcentre (inkl. samtaler og virksomhedskonsulenter) og øvrige udgifter, som indeholder en række særlige ordninger. Der er først detaljerede oplysninger om kommunernes udgifter fra 2011. Dette

afsnit tager derfor afsæt i udviklingen fra 2011-2022.

De samlede udgifter til beskæftigelsesindsatsen faldt med knap 2 mia. kr. fra 2011 til 2022. Udviklingen i udgifterne i perioden 2011 til 2022 er drevet af et fald på aktivering m.v. på ca. 4 mia. kr., mens udgifterne til drift af jobcentre er steget med 2,1 mia. kr., *jf. figur 7.7*. Dette dækker dog over udsving over perioden, som blandt andet hænger sammen med konjunkturerne og en række omfattende

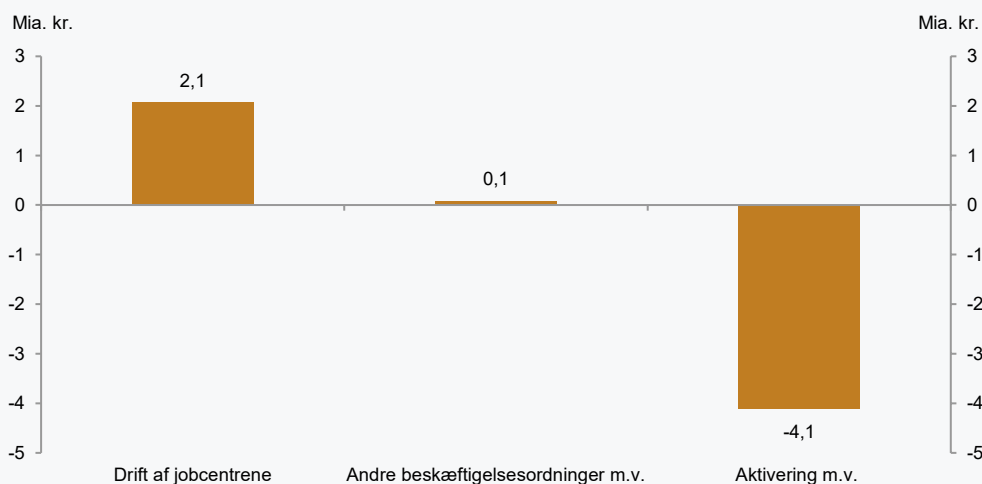
Figur 7.6. Udvikling i gennemsnitlige enhedspriser til aktiv beskæftigelsesindsats 2010-2022



Anm.: Antal fuldtidspersoner er ekskl. fleksjobbere og personer i introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet blev indført i 2015. Udgifter til drift af jobcentrene omfatter dog også personer i introduktionsprogram. Fra 2015-2022 er den gennemsnitlige udgift pr. fuldtidspersoner derfor overvurderet.

Kilde: Kommunale regnskabstal, Jobindsats.dk og egne beregninger.

Figur 7.7. Udvikling i udgifter til beskæftigelsesindsatsen 2011-2022



Anm.: Drift af jobcentrene dækker over udgifter til sagsbehandlere, der holder samtaler, finder og etablerer tilbud m.v., og virksomhedskonsulenter, som finder og etablerer virksomhedsrettede indsatser og udplaceringer i ordinære jobs, rehabiliteringsteams, øvrig sagsbehandling, husleje, it, administration m.v. Andre beskæftigelsesordninger dækker over udgifter til seniorjob, voksenlærlinge, jobrotation, job- og seniorpræmieordninger, personlig assistance til handicappede m.v. Aktivering m.v. dækker over udgifter til ordinær uddannelse, øvrig vejledning og opkvalificering, løntilskud, hjælpemidler og befordring og mentor. Udgifter til løntilskud, voksenlærlinge og jobrotation for ledige er opgjort som nettoudgifter set i forhold til alternativ forsørgelsesydelse.

Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

reformer på beskæftigelsesområdet, som har ændret udgiftssammensætningen.

Faldet i udgifterne til aktivering m.v. fra 2011-2022 skyldes primært et betydeligt fald i udgifterne til ordinær uddannelse på 1,1 mia. kr. og øvrig vejledning og opkvalificering på 2,3 mia. kr., jf. figur 7.8.

Ordinær uddannelse anvendes primært til dagpengemodtagere og er derfor særligt påvirket af udviklingen i konjunkturerne. Faldet i udgifterne til ordinær uddannelse skyldes derfor først og fremmest et betydeligt fald i antallet af borgere tæt på arbejdsmarkedet på ca. 55 pct.

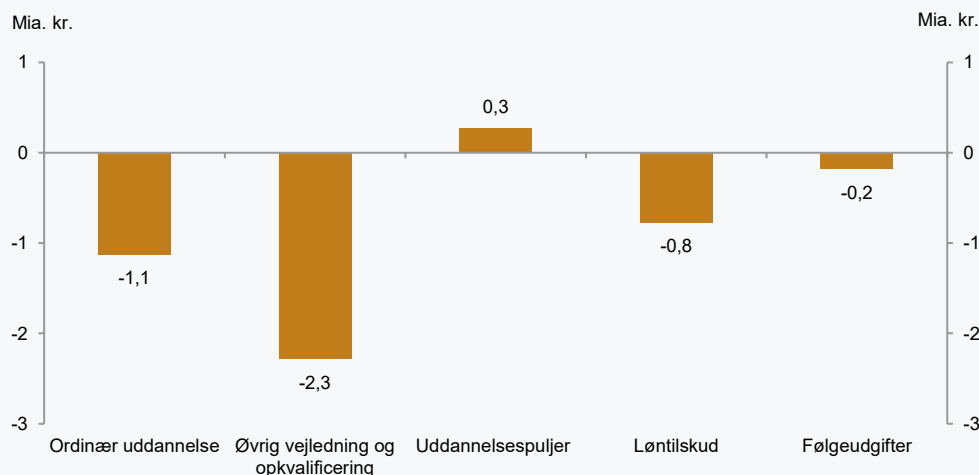
Øvrig vejledning og opkvalificering anvendes på tværs af målgrupper og er en del af den primære indsats til borgere længere fra arbejdsmarkedet. Faldet på 2,3 mia. kr. i udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering skyldes et betydeligt fald i udgifterne til dagpengemodtagere og kontanthjælpsgruppen under ét herunder kontanthjælp, ressourceforløb, uddannelseshjælp m.v.

Udgifterne til andre beskæftigelsesordninger dækker over udgifter til jobrotation, voksenlærlinge, seniorjob m.v. Udgifterne er steget med ca. 0,1 mia. kr. fra 2011 til 2022. Det skyldes primært stigende udgifter til seniorjobordningen og diverse job- og seniorpræmieordninger, jf. figur 7.9.

Udgifter til drift af jobcentrene, herunder samtaler og virksomhedskonsulenter m.v. er steget med ca. 2 mia. kr. fra 2011-2022. Drift af jobcentrene er en bred betegnelse af udgifter, som både dækker over udgifter til "klassisk" drift (administration, husleje, it m.v.) men også udgifter til indsats (fx samtaler, virksomhedskonsulenter m.v.) og udgifter til rehabiliteringsteams, sagsbehandling, administration forbundet med sanktioner m.v.

Stigningen i udgifterne skal blandt andet ses i lyset af, at en række politiske reformer i perioden har medført et langt større fokus på samtaler. Samlet set er der sket en betydelig stigning i antallet af registrerede samtaler på ca. 300.000 samtaler fra 2011 til 2022. Samtidig

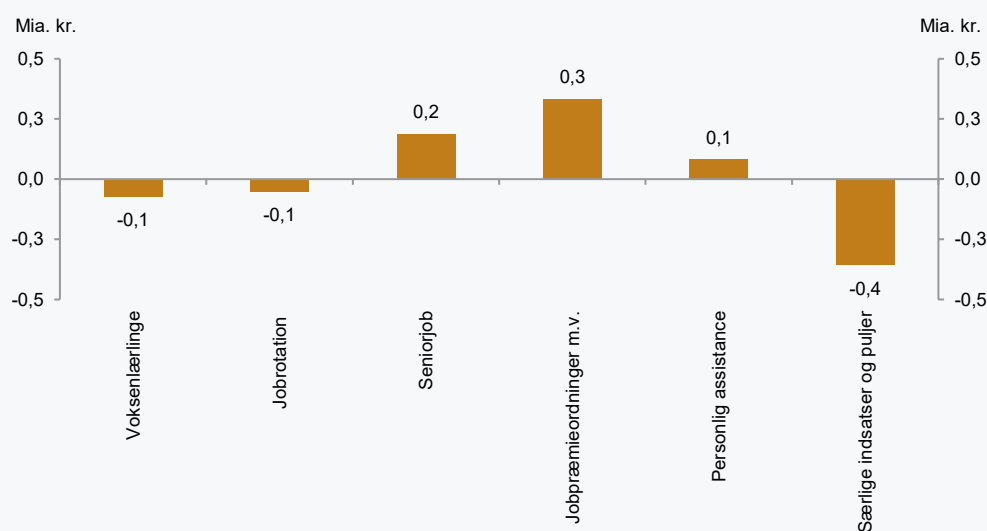
Figur 7.8. Udvikling i udgifter til aktivering m.v. 2011-2022



Anm.: Udgifterne til løntilskud er opgjort som nettoudgifter. Det vil sige merudgiften set i forhold til den alternative forsørgelsesydelse.

Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

Figur 7.9. Udvikling i udgifter til andre beskæftigelsesordninger m.v. 2011-2022



Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

bliver virksomhedspraktik til borgere længere fra arbejdsmarkedet nu hyppigere brugt som indsats, hvilket er en ressourcekrævende indsats, jf. bilag 5. *Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre.*

Indførslen af rehabiliteringsteams, krav om en tværfaglig indsats og koordinerende sagsbehandlere, som blev indført i forbindelse med reform af førtidspension og fleksjob fra 2013, påvirker også udgifterne til drift af jobcentrene i opadgående retning.

7.2. Udgifterne til aktiv indsats i 2022 og forventet niveau i 2024

Ekspertgruppens anbefalinger og de forudsatte besparelser på den aktive beskæftigelsesindsats skal ses i lyset af de forventede udgifter til beskæftigelsesindsatsen i 2024. Det skønnes på nuværende tidspunkt, at udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats vil udgøre ca. 11,4 mia. kr. i 2024, *jf. tabel 7.1*. Faldet i udgifterne fra 2022 til 2024 er hovedsageligt drevet af et forventet fald i udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering på lidt over 650 mio. kr. og drift af jobcentrene på ca. 200 mio. kr.

Ny viden om udgifterne til drift og administration af jobcentrene

Udgifterne til drift af jobcentrene registreres og indberettes under ét og kan derfor ikke fordeles yderligere på fx målgrupper og opgaver. Ekspertgruppen har derfor fået udarbejdet en omfattende kortlægning af jobcentrenes tids- og ressourceforbrug, som afdækker hvilke opgaver og målgrupper, der driver udgifterne til beskæftigelsesindsatsen.

Kortlægningen viser, at det i meget høj grad er borgerrettede aktiviteter i form af samtaler, virksomhedsplaceringer og møder i rehabiliteringsteams m.v., som trækker driftsudgifter

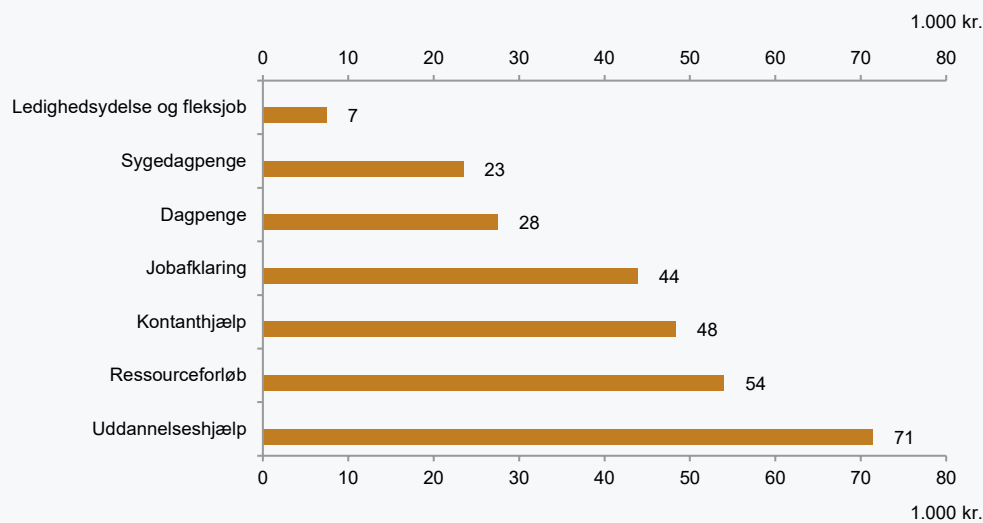
Tabel 7.1. Udgifter til aktiv beskæftigelsesindsats 2022 og skøn for 2024, 2024-pl, mio. kr.

	2022	B2024
I alt	12.135	11.370
Aktivering m.v.	5.110	4.325
- heraf øvrig vejledning og opkvalificering ¹	3.660 ¹	3.010 ¹
- heraf ordinær uddannelse ¹	620 ¹	725 ¹
- heraf den regionale uddannelsespulje og puljen til uddannelsesløft	265	170
- heraf løntilskud ²	-35	-170
- heraf følgeudgifter (mentorer, hjælpemidler, befordring m.v.)	600	590
Andre beskæftigelsesordninger	1.255	1.465
- heraf voksenlærlingeordningen ²	10	-35
- heraf jobrotationsordningen ²	50	45
- heraf seniorjobordningen	265	255
- heraf job- og seniorpræmieordninger	340	630
- heraf personlig assistance til handicappede m.fl.	585	570
Drift af jobcentrene (herunder samtaler, virksomhedskonsulenter, administration m.v.)	5.765	5.550
Særlige indsatser, puljer m.v.	10	30

Anm. 1. Udgifterne til ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering registreres under ét i de kommunale regnskaber og kan derfor ikke opdeles. Der er derfor tale om en skønnet fordeling af udgifterne. 2. Udgifterne til løntilskud og voksenlærlinge og jobrotation til personer fra ledighed er opgjort som nettoudgiften. Det vil sige, bruttoudgiften fratrukket den alternative forsørgelsesydelse.

Kilde: Kommunale regnskabstal og egne beregninger.

Figur 7.10. Enhedsomkostninger pr. fuldtidsperson på målgruppeniveau



Anm.: Udgifterne til aktivering af borgere i introduktionsprogram indgår ikke i Beskæftigelsesministeriets udgifter til aktiv beskæftigelsesindsats, men indgår dog i udgifterne til drift af jobcentre.

Kilde: Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre.

i jobcentrene. På baggrund af kortlægningen skønnes det, at kommunernes udgifter til sagsbehandlere (der gennemfører samtaler og etablerer tilbud) og til virksomhedskonsulenter (som finder, etablerer og følger op på virksomhedsrettede indsats) udgør op til 4,0 mia. kr. Konkret skønnes det, at udgifter til samtaler med borgere udgør op til 1,8 mia. kr. i 2022, mens udgifter til at finde og etablere tilbud og indsats, herunder særligt virksomhedspraktikker, skønnes at udgøre op til 2,2 mia. kr.¹.

Kortlægningen viser yderligere, at der er betydelige forskelle i de gennemsnitlige udgifter til kontaktforløb, aktivering m.v. på tværs af målgrupper. Der er højere udgifter forbundet med at yde en beskæftigelsesindsats for borgere længere fra arbejdsmarkedet og borgere, hvis indsats er forbundet med omfattende proceskrav, end borgere tæt på arbejdsmarkedet, jf. figur 7.10.

¹ Skønnet er baseret på kortlægning af tidsforbruget i 16 kommuner. Det er ikke muligt at validere skønnene på baggrund af regnskabsdata og der kan være overlap i udgifterne afhængigt af kommunernes registreringer af tilbud og samtaler.

7.3. Økonomiske konsekvenser af ekspertgruppens anbefalinger

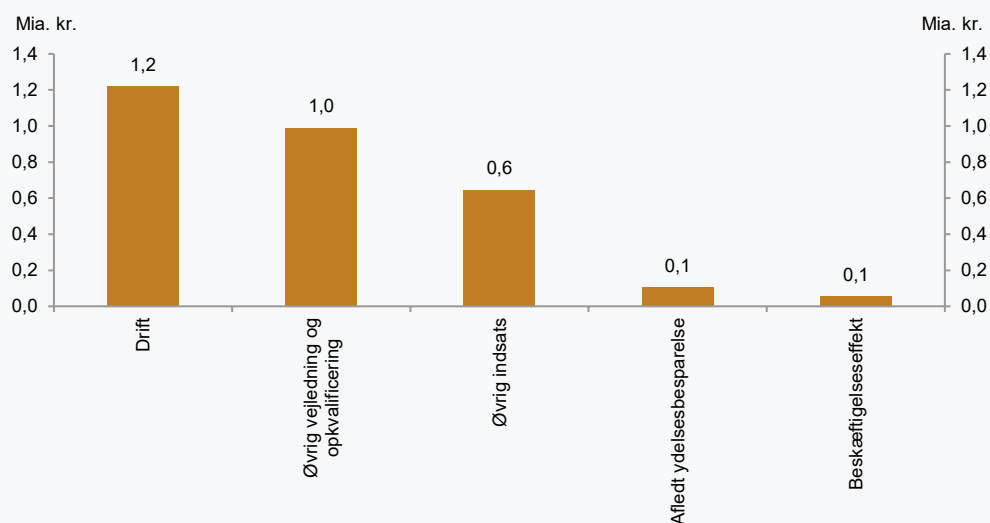
Ekspertgruppens anbefalinger skønnes samlet set at medføre et provenu på 3,0 mia. kr. i 2030 *jf. tabel 7.2.*, og en mindre positiv effekt på den strukturelle beskæftigelse på knap 500 fuldtidspersoner.

Tabel 7.2. Økonomiske konsekvenser

Mio. kr. (2024-pl)	2030
I alt	3.000
Hovedanbefaling 1. Forenkling af målgrupper	1.170
Hovedanbefaling 2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgeren	1.140
Hovedanbefaling 3. Værdigt sanktionssystem i balance	10
Hovedanbefaling 4. Nedlæggelse af jobcentrene og fri organisering	0
Hovedanbefaling 5. Mere plads til a-kasser og private leverandører	0
Hovedanbefaling 6. Fra proceskrav til resultatstyring	630

Anm. Afrundet til nærmeste 10 mio. kr. I den samlede sum indgår også en statslig besparelse på 60 mio. kr.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af gældende regneprincipper.

Figur 7.11. Sammensætning af provenu i 2030



Kilde: Egne beregninger på baggrund af gældende regneprincipper.

Sammensætning af provenuet

De største dele af det samlede provenu findes på udgifterne til drift af jobcentrene, som dækker over samtaler, rehabiliteringsteams, administration m.v., samt udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering. Ekspertgruppens anbefalinger skønnes samlet set at reducere udgifterne til drift af jobcentrene med ca. 1,2 mia. kr. årligt, mens udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering forventes at blive reduceret med ca. 1,0 mia. kr. årligt, *jf. figur 7.11*.

Færre målgrupper medfører afledte ydelsesmæssige mindreudgifter

Ekspertgruppens anbefalinger om færre målgrupper medfører ydelsesmæssige mindreudgifter på ca. 0,1 mia. kr., der dækker over betydelige bevægelser og skift i mellem forskellige målgrupper. Det er særligt anbefalingerne om afskaffelse af ressourceforløb og jobafklaringsforløb, der medfører større afledte ydelsesændringer, mens afskaffelsen af revalidering og seniorjob berører relativt få personer. Ekspertgruppen anbefaler, at udfasningen af eksisterende ordninger sker, således at personerne i ordningerne afslutter deres igangværende forløb. Det betyder, at anbefalingerne alene vil påvirke nye forløb.

Afskaffelsen af ressourceforløb medfører, at borgere, som i dag ville kunne modtage ressourceforløbsydelse, i stedet vil modtage kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension m.v. Det skønnes, at ca. 10 pct. af de borgere, som i dag er berettiget til ressourceforløb, ikke vil være berettiget til en ydelse, når ressourceforløb afskaffes som følge af formue- og modregningsregler. Hertil skønnes det, at omkring 50 pct. vil modtage kontanthjælp, hvor den gennemsnitlige ydelse er ca. 1.000 kr. lavere pr. måned end ressourceforløbsydelsen.

Det skønnes også, at afskaffelsen af ressourceforløb vil medføre en tidligere overgang til førtidspension for en del af målgruppen. Den

tidligere overgang skønnes samlet set at øge bestanden på førtidspension med ca. 6.400 fuldtidspersoner. Selvom der ikke er tale om en øget tilgang af borgere, forventes det samlede antal borgere på førtidspension altså at stige som følge af en tidligere overgang.

Særlig støtte er støtte til boligudgifter til borgere på offentlig forsørgelse med høj husleje. Ordningen blev afskaffet for kontanthjælpsmodtagere med *Aftale om et nyt kontanthjælpssystem* fra 2023. Den tilbageværende ordning er hovedsageligt for personer i ressourceforløb. Som led i, at ekspertgruppen anbefaler, at ressourceforløb afskaffes og at særreglerne harmoniseres, anbefaler ekspertgruppen, at retten til særlig støtte nu også afskaffes for ressourceforløbsmodtagere m.v.

Afskaffelsen af jobafklaringsforløb medfører en omfordeling fra forsørgere til borgere med en høj lønindkomst. Det skyldes, at ydelsen på jobafklaring i dag er afhængig af forsørgerstatus, hvor ydelsen er højere for borgere, der er forsørgere, mens ydelsen på sygedagpenge er afhængig af tidligere indkomst. Den gennemsnitlige ydelse er dog uændret.

Statslige besparelser

Ekspertgruppen lægger op til gennemgribende ændringer af både indhold og rammer for beskæftigelsesindsatsen, hvor reglerne forenkles og aktørerne sættes mere fri. Det betyder, at sagsbehandlere i fremtiden får større fagligt handlerum og frihed til at tilrettelægge egen indsats. Det statslige tilsyn og opfølgning skal derfor bevæge sig væk fra brug af "hårde" tilsynsværktøjer med fokus på opretholdelse af proceskrav, og over mod i stedet at understøtte kommuner og a-kasser med kerneopgaven. Det skal fremover i højere grad ske gennem formidling af faglig viden, data og best practice. Ekspertgruppen foreslår derfor at afskaffe det skærpede tilsyn og erstatte det af en ny opfølgningsmodel med øget fokus på resulta-

ter. Desuden foreslås det at nedlægge de regionale arbejdsmarkedsråd og tilsynsrådet, samt at beskæftigelsesministeriets koordinering af voksen- og efteruddannelsesområdet ophører. Det anbefales også at Specialfunktionen for Job og Handicap nedlægges, og at den statslige understøttelse af kommunernes handicapindsats i stedet forankres i regi af den foreslåede pulje på 22 mio. kr. årligt til metodeudvikling af indsatsen for personer med handicap og udsatte borgere, *jf. anbefaling 6.4.*

Ekspertgruppens samlede anbefalinger medfører derved et opgavebortfald i staten og en fokusering af opgaveløsningen. Det betyder derfor også, at de regionale arbejdsmarkedskontorer, som vi kender dem i dag, nedlægges og der oprettes nye enheder, som fremover i højere grad skal hjælpe og understøtte kommunerne med implementering af reformer og resultatskabelse. Ekspertgruppen anbefaler derudover at igangsætte tre mindre it- og dataprojekter om datasynkronisering, bedre match til jobsøgning og syntetiske data. Ovenstående statslige besparelser giver et netto provenu på ca. 25 mio. kr. varigt. Desuden foreslår ekspertgruppen, at der er skal være færre statslige puljer. Et bortfald af seks statslige puljebevillinger, indebærer en nettobesparelse på 30 mio. kr. og administrative lettelser i såvel kommuner som i staten.

Samlet set medfører ekspertgruppens anbefalinger dermed et nettoprovenu på statslig drift og puljer på ca. 55 mio. kr.

Gradvis indfasning af ekspertgruppens anbefalinger og evalueringsstrategi

Ekspertgruppen anbefaler, at der i implementeringen af de samlede anbefalinger sker en tilstrækkelig understøttelse af fagligheden og at indfasningen sker gradvist fra 2026 og frem til 2030.

Ekspertgruppen foreslår, at de store ændringer indfases i et tempo, så kommunerne har den nødvendige tid til at foretage de nødvendige omstruktureringer og tilpasninger af ressourcerne, herunder til inddragelse af medarbejdere og andre interessenter.

Anbefaling 7.1. Evaluering af reform og regneprincipper

Ekspertgruppen vurderer, at det er centralt at den omfattende reform af beskæftigelsesindsatsen og den større frihed til kommunernes organisering, tilrettelæggelse af indsatsen m.v. evalueres.

Ekspertgruppen anbefaler, at der i forbindelse med implementering af reformen nedsættes en arbejdsgruppe bestående af forskere, praktikere m.v., som kan komme med forslag til, hvilke dele af reformen, der bør evalueres og hvordan.

Ekspertgruppens anbefalinger trækker samlet set i retning af markant større frihed til kommunale prioriteringer og mindre statslig regulering via fx proceskrav.

Ekspertgruppen noterer sig i den forbindelse,

Tabel 7.3. Indfasning af reformen 2026-2030

	2026	2027	2028	2029	2030	Varigt
Samlet provenu (mio. kr.)	1.000	1.800	2.400	2.800	3.000	3.100

Anm.: Der er i indfasningen forudsat, at ydelsesændringer implementeres for nye forløb og det er forudsat, at større ændringer af indsats m.v. indfases over en treårig periode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af gældende regneprincipper. Afrundet til nærmeste 100 mio. kr.

at der er begrænset viden om kommunernes adfærd, når proceskrav og statslig styring erstattes af incitament og frihed til lokal prioritering m.v. Evalueringsstrategien skal derfor blandt andet tilrettelægges med henblik på at opnå ny viden om, hvordan kommunerne agerer, når proceskrav og statslig styring erstattes med større kommunal frihed og understøtte, at den større grad af frihed ikke reducerer den strukturelle beskæftigelse.

Ekspertgruppen vurderer, at reformen danner grundlag for dette. Det bør undersøges, hvorvidt og hvordan de eksisterende regneprincipper finder anvendelse på en beskæftigelsesindsats med langt flere frihedsgrader med henblik på en kvalificering af de eksisterende regneprincipper på området.

Tabel 7.4. Provenu i 2030, mio. kr. i 2024 pl

I alt**1. Forenkling af målgrupper**

- 1.1. Borgere skal have deres indsats på samme ydelse – afskaffelse af ressourceforløb
- 1.2. Sammenhængende indsats for sygemeldte - afskaffelse af jobafklaring
- 1.3. Afskaffelse af revalidering
- 1.4. Individuelt fokus i indsats for unge i kontanthjælpssystemet
- 1.5. Ledighedsydelse og jobparate kontanthjælpsmodtagere samles i en indsatsgruppe
- 1.7. Nye visitationskategorier, der afspejler borgerens behov for indsats til at komme i job

2. Individuelt tilrettelagt indsats for borgeren

- 2.1. Nye kontaktføreløb med færre proceskrav
- 2.2. Mere fleksible rammer for kommunernes indsats
- 2.3. Fremdriftsgaranti for borgere længere fra arbejdsmarkedet
- 2.4. Bedre mulighed for pause fra beskæftigelsesindsatsen
- 2.5. Fri organisering af den tværfaglige indsats
- 2.6. Ensartet sundhedsfaglig rådgivning
- 2.7. Færre særordninger for afgrænsede målgrupper
- 2.8. Sygemeldte fra beskæftigelse flyttes ud af beskæftigelsesindsatsen
- 2.9. Bedre mulighed for digital indsats for sygemeldte
- 2.10. Afskaffelse af særregler
- 2.11. Harmonisering af regler
- 2.12. Uddannelse til faglært niveau
- 2.13. Målretning og forenkling af kurser

3. Værdigt sanktionssystem i balance**4. Nedlæggelse jobcentrene og frihed i organisering****5. Mere plads til a-kasser og private leverandører****6. Fra proceskrav til resultatstyring****7. Statslige besparelser**

Anm. Afrundet til nærmeste 10 mio. kr. Summerne kan derfor afvige som følge af afrundinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af gældende regneprincipper.

I alt	Drift	Øvrig vejledning og opkvalificering	Anden indsats (ordinær uddannelse m.v.)	Afledt ydelsesbesparelse	Beskæftigelseseffekt
3.000	1.220	990	640	100	50
1.170	290	670	100	130	-20
540	140	280	10	110	0
50	30	50	0	-30	0
90	0	0	40	50	0
460	120	320	50	0	-20
20	0	20	0	0	0
0	0	0	0	0	0
1.140	560	0	510	-20	80
50	190	0	0	0	-130
50	30	0	70	0	-50
-70	-70	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
290	290	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
150	0	0	120	-30	60
110	110	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
10	0	0	10	0	0
0	0	0	0	0	0
350	0	0	130	20	200
200	10	0	190	0	0
10	30	0	0	-20	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
630	310	320	0	0	0
60	20	0	30	0	0

Litteraturliste

- Ankestyrelsen, 2023. Sanktioner 2. Praxisundersøgelse
- Ankestyrelsen, 2024. Sanktioner 3. Praxisundersøgelse
- Andersen, Henrik Lindegaard og Arendt, Jakob Nielsen, 2015. Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken
- Andersen, Torben et al., 2021. Litteratursurvey af effekter af kontanthjælpslignende ydelser
- BDO og HBS, 2024: Kortlægning af effektiv tidsforbrug i fem nøgleprocesser (intern analyse udarbejdet til ekspertgruppen)
- Bekendtgørelse om det fælles IT-baserede datagrundlag og det statistisk datavarehus på beskæftigelsesområdet. (BEK. nr. 1220 af 28/09/2023).
- Behncke et al., 2010. Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes? Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), 173(1) 67-92
- Beskæftigelsesministeriet, 2022: Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen
- Beskæftigelsesministeriet, 2023: Trepartsaftale om langsigtede investeringer i voksen-, efter-og videreuddannelse
- Cederlöf et al., 2021. What makes a good caseworker
- Deloitte, 2020. Fokusrevision ressourceforløb
- Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen, 2007. Det danske Gent-systems storhed – og fald?
- Finansministeriet, 2018. Baggrundspapir til Økonomisk Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats, Seks ugers jobrettet uddannelse
- Huber, Martin et al. 2017. Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Program Assignment as a Causal Mechanism. Review of Economics and Statistics, 99(1) 180-183
- KL, 2023. Benspænd fra staten skaber unødvendigt bureaukrati
- Kolstad, Karoline Larsen, 2023. Public Organizations under Pressure: Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery, PhD dissertation, Aarhus University.
- Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery, PhD dissertation, Aarhus University.
- KORA, 2013. Effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats.
- KORA, 2015. Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken
- Krogh Madsen, Jonas og Bækgaard, Martin, 2022. Borgernes oplevelse af mødet med kon-

tanthjælpssystemet (rapport udarbejdet til Reformkommissionen)

OECD, 2023a. Contracted employment services in the Netherlands, Study visit report

OECD, 2023b. Final event: Presentation on key findings from the project and relevance of similar work for other countries

Pedersen, Jesper Hartvig og Huulgaard, Aage, 2007. Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007

Rambøll, 2020. Flere skal med slutevaluering

Rambøll, 2023. Evaluering af forsøg med mere ansvar til arbejdsløshedskasser til slutevaluering

Rasmussen, M., 2021. Empirical Essays on the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Caseworker, Vocational Training and statistical profiling

Reformkommissionen, 2023. Nye reformveje 3

Rehwald, Kai et al., 2017. Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment

Rigsrevisionen, 2006. AF's inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Beretning til statsrevisorerne, RB A101/06.

Rosholm, Michael, og Sørensen, Kenneth Lykke et al. 2017. Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. Beskæftigelses Indikator Projektet.

Rosholm, Michael og Svarer, Michael, 2012. Evaluering af kontrolleret forsøg med LVU-indsatsen

Rosholm, Michael og Svarer, Michael 2023. Effektstudie af forsøg med mere ansvar til arbejdsløshedskasser

Rosholm, Michael og Svarer, Michael 2023. Effektstudie af forsøg med mere ansvar til arbejdsløshedskasser

Simonsen, Marianne og Skipper, Lars, 2016. Økonomiske incitamenter for ikke-forsikrede ledige-en litteraturoversigt

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021: Serviceeftersyn af beskæftigelsesindsatsen

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021, Seks ugers jobrettet uddannelse, effektanalyse

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022. Afdækning af langvarige kontanthjælpsmodtagere

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2024. Analyser af sagsbehandlerskift, målgruppeskift og graden af sagsbehandlerspecialisering (intern analyse udarbejdet til ekspertgruppen)

Svarer, Michael og Rosholm, Michael et al. 2012. Evaluering af kontrolleret forsøg med LVU-indsatsen. Rambøll

VIVE, 2017. Styling af den kommunale beskæftigelsesindsats

VIVE, 2022. Jobcentrenes beskæftigelsesindsats

Bilagsliste

Bilag 1. Kommissorium for Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats

Bilag 2. Ekspertgruppens aktivitetsoversigt

Bilag 3. Ekspertgruppens analyse ”Et historisk tilbageblik på ledighed, beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik i Danmark”

Bilag 4. Ekspertgruppens borgertilfredshedsundersøgelse

Bilag 5. Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre, BDO og HBS, 2024

Bilag 6. Værdighed i en beskæftigelseskontekst, Sabina Pultz og Magnus Paulsen Hansen, Roskilde Universitet, 2024

Bilag 7. Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelsesindsatsen, Leif Kongsgaard, Væksthuset, 2024

Bilag 8. anbefalinger til afskaffelse og harmonisering af regler og særregler

Bilag 8.a. Regler og særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (før ekspertgruppens anbefalinger)

Bilag 8.b. Regler og særregler i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (efter ekspertgruppens anbefalinger)

Bilag 9. Effekter af samtaler og aktive tilbud i beskæftigelsesindsatsen

Bilag 10. Vidensprojekter for borgere længere fra arbejdsmarkedet

