



NOTAT

30. november 2015

J.nr. 15/11989

Arbejdsmarkedsfastholdelse/AMI/TBI
Arbejdsmarkedspolitik/MPL
Økonomi og Ressourcer/TWE

Resumé og kommentarer til høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (Ændret minimumskrav til mentor, sammenlægning af rammer for mentor og aktiv indsats m.v.)

1. Indledning

Høringsnotatet angår lovforslag nr. L 66, som blev fremsat 20. november 2015:
Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (Ændret minimumskrav til mentorindsats, sammenlægning af rammer for mentor og aktiv indsats m.v.)

Lovforslaget blev sendt i høring samtidig med fremsættelsen som følge af et ønske om en hurtig behandling af lovforslaget i forlængelse af aftalen om finansloven for 2016 med henblik på vedtagelse inden jul og ikrafttrædelse januar 2016. Høringsfristen var den 25. november 2015.

Lovforslaget har været til høring hos følgende myndigheder, organisationer, m.v.:
Advokatsamfundet, Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, Arbejdsmiljørådet, Arbejdsskadeforeningen AVS, ATP, Beskæftigelsesrådet BER, Centralorganisationernes Fællesudvalg - CFU, Dansk Erhverv, Danske Handicaporganisationer (DH), Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Vejledereforening, Danske Erhvervsskoler - Lederne, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Finansrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Folkehøjskolerne Forening i Danmark, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring & Pension, Frie Funktionærer, Frivilligrådet, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Brancheorganisation, KA Pleje, KL, Kooperationen, Landsforeningen af Fleks- og Skånejobbere - LAFS, Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere (LAP), Landsforeningen for Arbejdsskadede (LFA), Landsforeningen for førtidspensionister, Lederforum, Lægeforeningen, Produktionsskoleforening, Pension Danmark, Psykiatrifonden, Retssikkerhedsfonden, Rigsrevisionen, Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede uddannelser, Rådet for Socialt Udsatte, SAND - De hjemløses organisation, SIND, Statsforvaltningerne, Sundhedskartellet VEU-rådet.

Af de hørte myndigheder og organisationer har følgende afgivet høringssvar:
Advokatsamfundet, Akademikerne, Ankestyrelsen, ATP, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danmarks Vejledereforening, Dansk Handicaporganisationer (DH), Dansk Socialrådgiverforening, Danske Erhvervsskoler - Lederne, Datatilsynet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Folkehøjskolerne Forening i Danmark, Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Frivilligrådet, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Bran-

cheforening, KL, Landsorganisationen i Danmark (LO), Rigsrevisionen, SAND – De hjemløses organisation.

Følgende har ikke haft bemærkninger til lovforslaget: Advokatsamfundet, ATP, Datatilsynet, Frivilligrådet, Institut for Menneskerettigheder, Rigsrevisionen.

Af ikke-hørte myndigheder og organisationer har følgende indsendt høringsvar:
AOF Danmark, Daghøjskoleforeningen, Danske Døves Landsforbund, Diabetesforeningen.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringsvar opdelt på hovedtemaer med angivelse af afgivne hovedsynspunkter og Beskæftigelsesministeriets kommentarer her til.

Anvendte forkortelser

I dette høringsnotat er der anvendt forkortelser for en række høringsparter. De anvendte forkortelser er:

AC	Akademikerne
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DH	Danske Handicaporganisationer
DHF	Daghøjskoleforeningen
DS	Dansk Socialrådgiverforening
DVF	Danmarks Vejlederforening
FA	Finanssektorens Arbejdsgiverforening
FFD	Folkehøjskolernes Forening i Danmark
FSD	Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark
FTF	Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
JB	Jobrådgivernes Brancheforening
LO	Landsorganisationen i Danmark
SAND	De Hjemløses Landsorganisation

2. Generelle bemærkninger

JB, DH, DS, FA, FSD og KL udtrykker kritik af den korte høringsfrist, idet det nævnes, at høringsfristen ikke giver mulighed for en nærmere vurdering af lovforslaget eller for et kvalificeret høringsvar.

AOF, DS, FFD, FTF og LO giver generelt udtryk for, at lovforslaget forringer mulighederne for de mest udsatte og for unge på kanten af arbejde og uddannelse.

Ankestyrelsen forventer, at lovforslaget vil medføre en stigning i antallet af klagesager angående afslag på tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering og på tilbud om virksomhedsrettet indsats, herunder især nytteindsats. Ankestyrelsen forventer en årlig merudgift på op til 1,4 mio. kr. til klagesagsbehandling som følge af lovforslaget.

DA er positiv overfor lovforslaget og bemærker, at sammen med de ændrede refusionsregler for forsørgerydelser, som også træder i kraft januar 2016, vil forslaget øge såvel ansvar som de økonomiske incitamenter for kommunerne til at føre en effektiv beskæftigelsesindsats.

DS bemærker, at når der samtidig skæres kraftigt på ydelserne til de mest udsatte ledige, så vil den foreslåede reduktion af indsatsen ramme særligt hårdt, og der er brug for det modsatte, for at få mennesker, der er langt fra arbejdsmarkedet, i job og selvforsørgelse.

DS bemærker til lovforslagets intentioner om at øge brugen af virksomhedsrettede indsats, at der i mange kommuner er mangel på virksomheder, der vil oprette pladser. DS tilføjer, at kommunernes virksomhedskonsulenter bør have den fornødne tid til både at servicere virksomhederne og være opsøgende og finde nye virksomhedspladser samt til at matche borgernes forudsætninger og kompetencer.

FSD anfører, at mentorstøtte er overordentlig vigtig for den store gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der er langt fra såvel uddannelse som arbejdsmarked.

KL finder det stærkt uheldigt med et indgreb i kommunernes økonomiske vilkår for beskæftigelsesindsatsen på et tidspunkt, hvor kommunerne for længst med budgetterne for 2016 har besluttet de økonomiske rammer og tilrettelæggelsen af indsatsen for det kommende år.

LO bemærker, at forslaget ikke understøtter tankegangen om investeringer i forebyggende indsats og kommer parallelt med det besluttede omprioriteringsbidrag for kommunerne, hvilket i sig selv vil medføre betydelige besparelser på det kommunale område.

SAND synes principielt ikke, der skal spares på området, som i forvejen får utilstrækkeligt med penge eller opmærksomhed. Det er dog ikke SAND's indtryk, at mentorordningen har hjulpet de hjemløse, men at det blot er blevet endnu en person, som de hjemløse skal forhold sig til, og som de måske føler sig kontrolleret af, uden at de kan få hjælp af mentoren.

Kommentarer:

For så vidt angår den korte høringsfrist kan det bemærkes, at lovforslaget udmønter den del af den samlede aftale om finansloven for 2016, der omhandler budgetregulering vedrørende en målretning af indsatsen på kontanthjælpsområdet. Som følge heraf er det nødvendigt, at udmøntningen af aftalen vedtages ved lov i indværende folketingssamling og træder i kraft i forbindelse med det ny finansår 1. januar 2016.

For så vidt angår Ankestyrelsens bemærkninger om en forventet årlig merudgift på 1,4 mio. kr. er der efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse ikke præcedens for at yde kompensation til Ankestyrelsen for mindre regelændringer, som muligvis kan generere flere - eller færre - klagesager på et område. Derudover er det efter be-

skæftigelsesministeriets opfattelse ikke godtgjort af Ankestyrelsen, at de foreslåede regelændringer skulle have betydning for antallet af klagesager.

For så vidt angår lovforslaget generelt kan det bemærkes, at det er målet, at de foreslåede budgetreguleringer skal sikre en målretning af beskæftigelsesindsatsen, der understøtter et mere virksomhedsrettet fokus i indsatsen.

For så vidt angår DS' bemærkning om, at der mange steder er mangel på virksomhedspladser, kan der henvises til Carsten Koch-udvalgets rapport om borgere i udkanten af arbejdsmarkedet "Nye veje mod job." Det fremgår heraf, at der er stor variation i kommunernes anvendelse af den virksomhedsrettede indsats, men at virksomhederne generelt er samarbejdsvillige og ønsker at medvirke, og at det ikke er indtrykket, at manglen på samarbejdsvillige virksomheder udgør en barriere af nævneværdigt omfang.

3. Bemærkninger til lovforslagets enkelte områder

3.1. Ændret minimumskrav til mentorindsats

JB anfører, at det foreslåede reducerede minimumskrav til mentorindsatsen risikerer at gøre indsatsen mindre effektiv, hvorved perioden med mentorstøtte nødvendigvis må forlænges.

DS anfører, at for mange udsatte ledige yder mentorerne en nødvendig indsats for at få borgeren ud af en fastlåst situation, og for en del borgere er mentoren tilmed den eneste indsats, der er mulighed for at iværksætte.

SAND anfører, at tankerne bag mentorordningen grundlæggende er rigtige, men at man ikke bør udpege en mentor til en hjemløs, som i forvejen har en støttekontakt-person eller en anden form for kontaktperson. I stedet bør man sikre, at alle har én kontaktperson.

DA finder det positivt at retten til kontakt med mentor ændres til mindst hver anden uge, men så dog helst, at retten til kontakt til en mentor helt blev afskaffet.

DVF finder det fornuftigt at gøre mentorordningen mere fleksibel, men anfører bekymring for, om borgeren vil miste noget af den stabilitet og kontinuitet, der hidtil har ligget i mentorstøtten, således at målet om at stabilisere borgerens livssituation med henblik på kunne indgå på arbejdsmarkedet bliver sværere at opnå. DVF opfordrer ministeriet til at følge op på ændringens konsekvenser.

Kommentarer:

Med lovforslaget lempes det nuværende minimumskrav til mentorindsatsen fra hver uge til hver anden uge, men det vil fortsat være muligt for kommunerne at tilbyde en mentorindsats, der ligger udover minimumskravet.

For så vidt angår DS's bemærkning om, at mentorstøtten for de allersvageste borgere ofte er den eneste mulige indsats, kan det bemærkes, at kommunen har en forpligtelse til at give alle borgere den indsats, der bedst muligt hjælper dem til at komme tættere på job eller uddannelse.

Selvom mindstekravet om kontakt mellem mentoren og den ledige ændres fra ugentlig kontakt til kontakt hver anden uge, vil jobcenteret på samme måde som i dag skulle foretage en konkret vurdering i de enkelte tilfælde og træffe beslutning om den mentorstøtte, som bedst muligt hjælper den enkelte ledige. Flexibiliteten i brugen af mentorordningen understøttes også af, at den økonomiske ramme for kommunernes refusion af deres udgifter til mentorer lægges sammen med rammen for refusion af udgifterne til vejledning og opkvalificering, idet kommunerne derved får bedre muligheder for at prioritere på tværs af de to udgiftsområder.

Til SAND's bemærkning om, at alle hjemløse bør have én kontaktperson kan det anføres, at lovforslaget ikke ændrer ved, at alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har ret til en koordinerende sagsbehandler, som skal sikre en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder.

3.2. Afskaffelse af refusion af udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering til jobparate og åbenlyst uddannelsesparate

AC, Danske Erhvervsskoler – Lederne, JB og LO anfører, at faglig opkvalificering via relevante vejlednings- og opkvalificeringsforløb er vigtig, hvis borgerne skal hjælpes ind og fasholdes på arbejdsmarkedet. Det skyldes bl.a. stigende kompetencekrav på arbejdsmarkedet og den strukturelle ændring med færre beskæftigelsesmuligheder for lavt uddannede.

AC og DS anfører, at resultatet af at ramme kommunerne økonomisk er, at de generelt får dårligere mulighed for at yde en kvalificeret indsats, da kommunerne vil være mere tilbageholdende med at anvende vejledning og opkvalificering.

AOF Danmark, DHF, DS, DVF, FFD, JB og LO anfører, at lovforslaget vil medføre en forringelse af lediges muligheder, da kommunernes økonomiske incitament til at tilbyde pågældende målgrupper vejledning og opkvalificering forringes.

DHF tilføjer, at uden en intensiveret indsats for at oparbejde nødvendige kompetencer vil de foreslåede stramminger ikke bringe flere i arbejde, men blot medføre øget fattigdom.

DS tilføjer, at der i lovforslagets bemærkninger peges på effekten af nytteindsatsen, og vil i den forbindelse pege på, at der er grund til at stille spørgsmål ved, om den nævnte "afgangsrate" er et udtryk for, at borgerne kommer i ordinær beskæftigelse og selvforsørgelse, eller om de blot ikke modtager offentlige ydelser længere, fordi de overgår til forsørgelse i deres familie eller falder helt igennem det sociale sikkerhedsnet. Der er en risiko for, at vi taber sådanne borgere, hvis vi ikke udnytter de muligheder, lovgivningen indeholder for at hjælpe dem til kontinuerlig selvforsørgelse.

DA finder, at forslaget om at afskaffe den statslige refusion af udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering for en række ydelsesgrupper er fornuftigt, idet der ikke er nogen dokumenterede positive jobeffekter af øvrig vejledning og opkvalificering. DA noterer sig endvidere, at kommunerne fortsat fuldt ud kan anvende øvrig

vejledning og opkvalificering i beskæftigelsesindsatsen, hvis kommunen skønner, at det er det mest effektive redskab. Det bør derfor følges nøje, om en konsekvens af refusionsændringen bliver, at kommunerne helt afskærer sig fra at bruge andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, hvilket kan svække effektiviteten.

DHF bemærker, at for dem, der står længst ude på kanten, er vejlednings- og opkvalificeringsforløb ofte afgørende for, at virksomhedstilbud og formel uddannelse overhovedet kan blive en mulighed på længere sigt. Derfor er det positivt, at refusionen opretholdes for de mest udsatte ledige.

DHF påpeger, at det på længere sigt er kostbart ikke at gøre noget for at give mennesker på kanten mulighed for og effektiv hjælp til at forbedre deres situation og opfordrer til at der tages initiativer til en mere systematisk analyse af, hvad der virker i aktiveringsindsatsen. Gennemsnitseffekt baseret på registerdata giver ikke nogen relevant vejledning om, hvilke indsatser der hjælper mennesker videre.

DVF finder det bekymrende, at ministeriet antager, at denne gruppe nødvendigvis vil få gavn af at modtage andre tilbudstyper end øvrig vejledning og opkvalificering.

AC og FFD påpeger, at har været typer af vejledning og opkvalificering, som har haft god effekt.

FFD tilføjer, at højskolerne har gode dokumenterede erfaringer med at få unge på kanten af uddannelses og jobmarkedet gjort uddannelses- og jobparate. Bl.a. viser en analyse, at der er markante effekter af højskoleophold for unge, der har afbrudt en ungdomsuddannelse. På trods af de gode effekter er det sjældent, at kommunerne har råd til et højskolekursus i vejledningsøjemed. Den mulighed bliver med lovforslaget reduceret yderligere.

Kommentar:

Ændringerne er en del af finanslovsaftalen for 2016, hvor der er aftalt budgetforbedringer på 400 mio. kr.

Forslaget omhandler alene refusion af en kommunes udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering til de jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere samt de jobparate og åbenlyst uddannelsesparate integrationsydelsesmodtagere, som er omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Efter gældende regler ydes der allerede i dag ikke refusion af en kommunes udgifter til øvrig vejledning og opkvalificering til dagpengemodtagere. Der er således ikke foreslået ændringer på dette punkt, hvilket nogle af høringssvarene kunne give indtryk af.

Sigtet med lovforslaget er, at de jobparate og åbenlyst uddannelsesparate i højere grad skal have virksomhedsrettede tilbud. Målretningen skal ses i lyset af, at der generelt er positive effekter af en virksomhedsrettet indsats, mens der ikke er dokumentation for generelle positive effekter af øvrig vejledning og opkvalificering. Jobparate og åbenlyst uddannelsesparate er de grupper under kontanthjælpssystemet, der forventes hurtigst muligt at komme enten i job eller uddannelse. Under-

søgelse peger på, at virksomhedsrettede indsatser, som f.eks. virksomhedspraktik efter lovens kapitel 11, i gennemsnit har bedst effekt i forhold til at få ledige i beskæftigelse. Samtidig har en effektanalyse af nytteindsatsen udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet vist, at afgangsraten fra uddannelseshjælp til uddannelse og ordinær beskæftigelse mere end fordobles, når åbenlyst uddannelsesparate deltager i nytteindsats.

Med lovforslaget vil kommunernes incitament til at anvende andre tilbudstyper end øvrig vejledning og opkvalificering, herunder virksomhedsrettede tilbud, blive øget relativt set.

Det bemærkes, at jobcentrene fortsat vil have mulighed for at give øvrig vejledning og opkvalificering i de situationer, hvor det vurderes hensigtsmæssigt, selv om det sker uden refusion, ligesom der ikke ændres på, at kommunerne fortsat vil kunne hjemtage refusion efter de gældende regler af udgifterne til ordinær uddannelse.

For så vidt angår DS's kommentarer til lovforslagets henvisning til den positive afgangseffekt af nytteindsats skal bemærkes, at beskæftigelsesministeriets effektanalyse af nytteindsats undersøger, om unge uddannelseshjælpsmodtagere, som deltager i nytteindsatsforløb, hurtigere påbegynder uddannelse eller ordinær beskæftigelse, end de ellers ville have gjort. Analysens afgangsrater er således et udtryk for, at de unge kommer i uddannelse eller ordinær beskæftigelse.

Analysen viser, at deltagelse i nytteindsats får de unge signifikant hurtigere i uddannelse eller beskæftigelse. Konkret sker der mere end en fordobling af afgangsraten til uddannelse og beskæftigelse under såvel som efter deltagelse i nytteindsats. Det betyder, at deltagelse i nytteindsats ikke fastholder de unge i ledighed, men i stedet tilskynder dem til at finde uddannelse og job.

3.3. Sammenlægning af rammer for mentor og aktiv indsats samt reduktion af den nye ramme

DS bemærker, at lovforslaget også indebærer, at den særlige mentorramme i § 121a lægges sammen med rammen for refusion til aktivering m.m., og at denne samlede ramme beskæres med 166 millioner i 2016 og 146 millioner årligt derefter. DS kan kun se dette som en generel nedskæring af kommunernes økonomi til indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere og andre ledige, der står langt fra arbejdsmarkedet. DS advarer stærkt mod en sådan nedskæring, da den sammen med de øvrige nedskæringer i lovforslaget vil forringe den samlede indsats markant.

DH bemærker, at sammenlægningen af rammen for aktiv indsats og mentor er problematisk, da det indebærer en stor risiko for, at ledige med handicap ikke vil få den hjælp, de har brug for, fordi de "drukner" i jobcentrenes prioriteringer. DH anfører, at de fx ved, at kommunerne ikke anvender mentorordningen for nyuddannede med handicap (isbryder-ordningen) i det nødvendige omfang, selvom der er et stort behov. En sammenlægning af indsatser og målgrupper vil ikke fremme synligheden omkring denne målgruppe, tværtimod.

DVF finder det bekymrende, at der sker en rammereduktion inden for kommunernes refusionsmuligheder, da dette kan få nogle kommuner til at spare u hensigtsmæssigt meget på mentorstøtten. DVF er i den forbindelse bekymret for, om en del

af samfundets borgere derved tabes på gulvet uden at få en mulighed for at blive ledt tilbage på arbejdsmarkedet.

FTF finder det paradoksalt, når regeringen med lovforslagene ønsker besparelser på de værktøjer i beskæftigelsesindsatsen, som skal få målgruppen i arbejde, samtidig med indførelse af de meget hårde besparelser på kontanthjælpsområdet, herunder især kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen. De aktuelle besparelser på mentorstøtte og refusion på vejledning/opkvalificering vil betyde, at de mest udsatte vil få endnu større vanskeligheder ved at finde et job. FTF mener ikke, at det er klogt at spare på indsatsen for de mest udsatte ledige personer, da lovforslagene i værste fald vil modvirke chancen for at opnå beskæftigelse.

LO mener, at reduktionen af driftsloftet med 146 mio. kr. årligt vil føre til mindre kvalitet i kommunens tilbud til ledige, eller et mindre aktiveringsomfang, hvilket ikke hjælper til at bringe de arbejdsledige i beskæftigelse. Såfremt mentorrammen afskaffes og kommunen i stedet skal hjemtage refusion ud fra et (justerbart) driftsloft, vil kommunens udgift til mentorstøtte øges, hvilket kan føre til et fald i forbruget af mentorstøtte, jf. LO's bemærkninger ovenfor til forslaget om ændret minimumskrav til mentorindsatsen.

JB har ikke nogen holdning til, at rammerne sammenlægges, dog beklager JB den yderligere reduktion, som dette samtidig medfører.

Kommentar:

Den særskilte ramme for refusion af kommunernes udgifter til mentorstøtte sammenlægges med de to rådighedsbeløb for kommunernes driftsudgifter til aktivering. Dette kan understøtte at kommunerne i endnu højere grad end i dag, får mulighed for at prioritere aktiveringsindsatser, der er tilpasset den enkeltes (særlige) behov, eller som planlægges ud fra hensynstagen til lokale forhold. Ydermere bliver kommunernes udgifter til mentorstøtte budgetgaranteret og kommunerne vil således i modsætning til de gældende regler blive kompenseret for det eventuelle forbrug, der ligger ud over det refusionsberettigende forbrug.

Rammereduktionen svarende til et provenu på 166 mio. kr. i 2016 og 146 mio. kr. årligt herefter vurderes at ville målrette den aktive indsats i beskæftigelsessystemet, så fokus i højere grad er på virksomhedsrettede tilbud.