

Politisk ejerskab til en langsigtet strategi

Anbefaling 1.1: Kommunalbestyrelser har nøglen til at finde bedre løsninger for udsatte borgere. De skal tage et entydigt politisk ejerskab over en langsigtet strategi, der skal løfte udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet. Det kræver et fælles politisk mål og forventninger til direktion og chefer i kommunerne om en helhedsorienteret indsats og organisering, hvor der tages fælles ejerskab til at nå de politiske mål på tværs af forvaltninger. Det vil kræve politisk vilje til at investere i mere langsigtede løsninger.

Kommissionen anerkender, at det kan være en meget svær opgave for kommunerne at få udsatte borgere på kanten af arbejdsmarkedet i job eller uddannelse. Det kræver ofte et langsigtet fokus og i mange tilfælde en håndholdt indsats over for gruppen af udsatte unge og voksne.

Kommissionen anbefaler, at kommunalbestyrelser udarbejder en langsigtet strategi, der skal bidrage til at løfte udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse. Det skal understøtte, at der tages politisk ejerskab for en systematisk indsats med fokus på synlige resultater. En samlet strategi skal bidrage til at sætte en fælles retning på tværs af kommunale forvaltninger og faggrupper – ligesom den skal være forankret i topledelsen i kommunerne.

Kommissionen anbefaler samtidig, at kommunerne i en langsigtet strategi inddrager virksomheder, offentlige arbejdspladser og civilsamfundet i egentlige partnerskaber, *jf. anbefaling 1.5*.

Fælles mål om løntimer på arbejdsmarkedet

Anbefaling 1.2.a: Beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats skal koordineres tættere, og arbejdsmarkedskontakt er det fælles mål og ledetråden for indsatserne. Løntimer på arbejdsmarkedet skal være et fælles mål for både beskæftigelsesindsatsen og den socialpolitiske indsats for udsatte borgere, som har et potentiale for ordinær beskæftigelse, herunder i få løntimer om ugen.

Anbefaling 1.2.b: Der udvikles et resultatmål, der viser, hvordan kommunerne lykkes med at få voksne på kanten af arbejdsmarkedet i løntimer. Et nyt resultatmål skal ses i sammenhæng med kommissionens samtidige anbefalinger om justering af formålsbestemmelsen i serviceloven og i LAB samt det nye resultatmål om løntimer på beskæftigelsesområdet, jf. anbefaling 2.1 og 2.3.e. Det offentliggøres årligt fra centralt hold, hvordan kommunernes placering og udvikling er i brugen af løntimer for målgruppen. Gode eksempler på indsatser i de kommuner, der ligger højt eller har haft en positiv udvikling, beskrives.

Løntimer på arbejdsmarkedet som fælles mål for udsatte borgere

Kommissionen anbefaler, at beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats koordineres tættere, og at løntimer på arbejdsmarkedet i begge indsatser er et fælles mål for udsatte borgere.

Der har gennem de senere år været en bevægelse i gang, hvor lønnede timer i højere grad er et centralt redskab i beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige. Gennem en række jobrettede initiativer er lønnede timer i løbet af de senere år således blevet introduceret som et vigtigt redskab for kommunerne.¹

Selv få timer kan være uden for rækkevidde for nogle grupper, fx personer med svære handicap, dobbeltdiagnosticerede og personer, der endnu ikke er velbehandlede for psykisk sygdom. Men selv en mindre tilknytning til en arbejdsplads kan mindske sociale- og sundhedsmæssige problemer for relativt brede målgrupper.²

Erfaringen fra de jobrettede initiativer peger på, at lønnede timer kan motivere og give udsatte borgere tro på en fremtid på arbejdsmarkedet, og de kan være en genvej til hel eller delvis selvforsørgelse.³ Indsatser på ordinære arbejdspladser med rigtige opgaver og kollegaskab øger borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet og forankring i gode fællesskaber.

Trods gode erfaringer for udsatte borgere er brugen af lønnede timer som redskab ikke særlig udbredt for målgruppen. Eksempelvis er det på landsplan kun 2 pct. af personer i et ressourceforløb og 9 pct. af kontanthjælpsmodtagere, der i 3. kvartal

¹ Fx *JobFirst*, *Flere Skal Med* og *Bedre indsats for borgere i ressourceforløb*.

² Christensen et al. (2020): *Sundhedøkonomisk analyse af interventionerne i Inklusions projektet -IPS/IPSE og IPS-MA-indsatserne*.

³ Evaluering af *JobFirst* (2018), *Ordinære løntimer som beskæftigelsesfremmende redskab i ressourceforløb* (2017) og *Evaluering af forsøg med mulighed for arbejdsmarkedserfaring for udsatte grupper (dag-til-dag projektet)* (2017).

2021 havde lønnede timer. Der er således et potentiale i at øge fokus på anvendelsen af lønnede timer for udsatte målgrupper.

Udvikling af resultatmål for kommunerne

Kommissionen anbefaler, at der udvikles et resultatmål for, hvordan kommuner lykkes med at få udsatte borgere på kanten af arbejdsmarkedet i løntimer. Dette skal ses som supplement til udvikling af en løntimeberegninger, *jf. anbefaling 2.3.f.*

Konkret anbefaler kommissionen, at der udvikles en ny selvstændig måling af lønnede timer på jobindsats.dk, der kan bruges til at skabe større opmærksomhed i kommunerne om deres resultater af lønnede timer. Et konkret mål kan fx tage afsæt i opgørelsen af ordinære løntimer, der ligger til grund for kommissionens anbefaling om en jobpræmie til kommunerne, *jf. anbefaling 1.10.*

Formålet er, at udviklingen af et resultatmål for kommunerne, der viser, hvordan kommunerne lykkes med at få borgere på kanten af arbejdsmarkedet i løntimer, kan bidrage til at øge fokus på lønnede timer, herunder for udsatte grupper. Fx kan der vises fordelingen af ordinære og støttede timer. Ud over opgørelsen af resultatmålet skal der offentliggøres gode eksempler på indsatser i de kommuner, der ligger højt eller har haft en positiv udvikling – det kan virke som inspiration til andre kommunerne.

Borgerens perspektiv skal være omdrejningspunktet i mødet med systemet

Anbefaling 1.3: Kommunerne bør træffe beslutning om, at et ledende princip for indsats til borgere med komplekse problemer skal være, at borgerperspektivet systematisk er inddraget med det mål at sikre indflydelse for borgeren samt skabe tillid til og ejerskab for indsatserne.

Kommissionen anbefaler, at kommunerne i højere grad systematisk inddrager borgerperspektivet i mødet med borgere med komplekse problemer. Formålet er at sikre indflydelse for borgeren, så borgerens møde med systemet ikke kun bliver på systemets præmisser.

Studier viser, at indsats i højere grad lykkes, når borgerens egne ønsker, viden og erfaringer inddrages.¹ Erfaringerne fra Empowermentprojektet viser yderligere, at når borgeren har en plan baseret på egne mål, aktiverer borgeren egne ressourcer for at nå planens mål, og dermed øges chancerne for progression.²

Det er samtidig et centralt element i IPS-indsatsen, at indsatsen skal baseres på borgernes egne præferencer og valg. Når jobbet matcher deltagerens interesser, giver det større tilfredshed og længere jobforløb, og derfor er deltagerens egne præferencer afgørende og styrende for hele forløbet.³

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med anbefalingerne om, at staten skal understøtte omstillingen i kommunerne, *jf. del 2 i Nye Reformveje 3*. Kommissionen vurderer nemlig, at det er centralt, at der stilles færre krav til, hvad der skal foregå i de lovgivningsmæssige rammer for, at borgerperspektivet i højere grad kan inddrages.

¹ Holm-Petersen et al. (2021): *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*.

² Deloitte (2017): *Evaluering af Empowermentprojektet*.

³ IPS står for 'Individuelt Planlagt Job med Støtte' og er en evidensbaseret beskæftigelsesindsats, der hjælper mennesker med psykiske sygdomme til at finde job eller uddannelse, som matcher deres ønsker og behov.

Reel garanti til alle unge

Anbefaling 1.4.a: Alle kommuner skal garantere, at alle unge med behov hjælpes til at fremme deres potentiale og muligheder for et godt liv.

Anbefaling 1.4.b: Målgruppen for den kommunale ungeindsats (KUI) udvides fra i dag 25 år til 30 år, så de, der har behov, kan understøttes i en længere periode.

Folketinget besluttede i 2017, at alle kommuner skulle etablere en kommunal ungeindsats (KUI). Formålet med KUI var at placere et tydeligt myndighedsansvar for at koordinere og hjælpe den unge, indtil han eller hun har gennemført en ungdomsuddannelse eller opnået varig beskæftigelse. Den unge kan have behov for indsatser på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet, og det er kommunens ansvar at koordinere og sammentænke disse indsatser, så den unge får den rette støtte, vejledning, opfølgning mv.

Lokal løsning på en kommunal ungegaranti

Kommunerne bør give alle unge med et behov hjælp til at udfolde deres potentielle bedst muligt. Det kan være en svær opgave, men det er en kommunal opgave at hjælpe alle unge et godt sted hen. Kommissionens anbefaling er et udtryk for, at ikke alle kommuner er i mål med KUI-indsatsen. I boks 1 er kommissionens principper for en kommunal ungegaranti beskrevet.

Boks 1 Principper for en kommunal ungegaranti

1. *Alle unge har et potentiale:* Grundvisionen i ungegarantien er, at alle unge har et potentiale og selv skal bidrage til at skabe idéen om 'det gode liv', som kan indebære mål om både uddannelser og beskæftigelse. Det kommunale system skal arbejde for at fremme den enkeltes potentiale – og ikke prøve at putte den unge i en kasse, som passer i en systemlogik.
2. *Meningsfulde indsatser:* De valgte indsatser skal bidrage til, at den unge oplever progression i egne mål og får følelsen af at tage succesfulde skridt på vejen mod sit mål.
3. *Lokal frihed til organisering:* Ungegarantien skal finde sit lokale udtryk, hvor den enkelte kommune skal tage hensyn til lokale forhold som erhvervsliv, civilsamfundsorganisationer, uddannelsesinstitutioner, fritidsliv, fællesskaber mv.
4. *Hjælp fra private aktører (virksomheder og civilsamfund):* Kommunen kan ikke løse opgaven med at løfte de unge alene – det skal ske i samarbejde med det lokale erhvervsliv og civilsamfund, som kan tilbyde de unge et bredt udsnit af muligheder og fællesskaber, som fx fritidsjob, erhvervspraktikpladser, idrætsforeninger, fritidsaktiviteter og mentorfamilier. Virksomheder og civilsamfund har blandt andet den kvalitet, at de ikke er systemet, og at de ofte kan træde til og tilbyde noget helt andet, når kommunen ikke kan.
5. *Samarbejde med uddannelsesinstitutioner:* Et tæt samarbejde mellem den kommunale ungeindsats og de lokale uddannelsesinstitutioner er en vigtig del af indsatsen for at få de unge løftet ud af restgruppen, fx i koordineringen af fælles initiativer som uddannelsesmesser, brobygning, introduktionskurser mv. Men også for at forebygge eller forhindre frafald ved at yde en rettidig vejlednings- og opfølgingsindsats, så frafald kan ændres til omvalg af uddannelse for den unge.
6. *Kontinuitet i overgangene:* Kommunen skal være særligt opmærksom på at støtte den unge i overgangene, fx mellem grundskole og ungdomsuddannelse, hvor den unge kan være særligt sårbar, eftersom tilhørsforholdet til et fællesskab ofte er svagere her. Koordinering, organisering og en gennemgående støttende kontaktperson kan bidrage til dette.
7. *Én indgang:* Den enkelte unge bør i videst muligt omfang have en fast kontakt – fx kan det være et team i en ungeenhed – hvis ansvar det blandt andet er at koordinere på tværs af forvaltninger og fagligheder.
8. *Lær af de bedste:* Nogle kommuner er længere fremme med udviklingen af en kommunal ungegaranti. Andre kan derfor med fordel lade sig inspirere af eksisterende, vellykkede løsninger.

Udvidelse af KUI-målgruppen til det 30. år

I dag ophører KUI's forpligtelser og muligheder for at hjælpe den unge ved det 25. år, uanset om den unge stadig har behov for støtte for at blive fastholdt i uddannelse eller beskæftigelse. En aldersgrænse på op til 30 år vil skabe bedre sammenhæng med de unge, som modtager ydelser i kontanthjælpssystemet, hvor indsatsen går op til det 30. år. Med en længere periode vil kommunen også få bedre muligheder for at lave en opsøgende indsats for de 25-29-årige unge, som er uden uddannelse og job.

Anbefalingen vurderes at indebære merudgifter på ca. 100 mio. kr. årligt. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kommunal strategi for partnerskaber med virksomheder og civilsamfund

Anbefaling 1.5: Alle kommuner opfordres til systematisk at samarbejde med virksomheder, offentlige arbejdsgivere, civilsamfund og organisationer. Et forpligtende, langvarigt partnerskab skal bidrage til, at flere udsatte voksne og unge kommer i uddannelse og beskæftigelse. Strategien skal forankres i kommunalbestyrelsen for at sikre politisk ejerskab.

Kommissionen opfordrer alle kommuner til at have en strategi for samarbejde med virksomheder, offentlige arbejdsgivere, civilsamfund og organisationer i lokalområdet.

De kommunale strategier for samarbejder og partnerskaber med arbejdsgivere og civilsamfundsorganisationer skal medvirke til at skærpe kommunernes fokus på, at de har en vigtig opgave i at facilitere et match mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft og bidrage til skabelsen af (små)job for udsatte personer i samarbejde med virksomhederne (*job crafting*). Det gælder i jobcentre og kommunernes virksomhedsservice.

Strategien kan adressere, hvordan kommunen vil samarbejde med virksomheder om (1) støtte til rekruttering, (2) etablering af småjob med ordinære timer, (3) erhvervspraktikpladser til børn i grundskolen, praktikpladser til skoletrætte unge i udskoling og evt. lærlingepladser mv. De enkelte kommuner opfordres til at udvikle deres egen strategi under hensyntagen til lokale forhold, da kommissionen ikke mener, at en 'one size fits all'-tilgang vil skabe de bedste forudsætninger.

Strategien skal dog ses meget bredere, idet partnerskaberne også kan indebære samarbejder om fx at bringe udsatte børn og unge ind i foreninger og fællesskaber for at hjælpe dem til at få en bedre trivsel, få mentorer eller netværksrelationer til andre unge eller voksne, og samlet forebygge at den unge ender på kanten af uddannelse eller arbejdsmarked.

Der findes ikke oversigter over bredden og dybden af kommunernes samarbejder med virksomheder og civilsamfundet i dag. Men for mange kommuner vil kommissionens anbefalinger formentlig kræve et tættere og mere systematisk samarbejde mellem erhvervsliv, civilsamfund, uddannelsesinstitutioner, beskæftigelses- og socialområdet end i dag.

Kommissionens anbefaling medfører, at der er behov for at fremme serviceperspektivet i kommunerne for at hjælpe virksomheder med at finde kvalificeret arbejdskraft og indgå i dialog om skabelse af job for udsatte unge og voksne – det kan være fritidsjob, praktikpladser, lærlingepladser eller almindelige ordinære job. Kommuner kan fx rekruttere virksomhedskonsulenter med erhvervs erfaring fra virksomheder for at understøtte dette. Tilsvarende er der behov for, at kommunerne har kompetencer til at engagere civilsamfundsaktører i programmer og netværk for udsatte borgere og familier i beboelsesområder.

Socialt ansvar i udbud af offentlige kontrakter

Anbefaling 1.6: Offentlige indkøb skal i højere grad tilskynde til, at virksomheder tager et socialt ansvar. Ordregiver – fx kommunen – skal særligt udnytte de lempeligere regler for mindre offentlige indkøb og indarbejde sociale klausuler som en del af betingelserne for at gennemføre kontrakten, når det er relevant.

Udbudsreglerne indeholder flere muligheder for, at offentlige ordregivere kan varetage sociale hensyn i forbindelse med udbud af offentlige kontrakter. Sociale hensyn kan varetages i udbud både over og under tærskelværdierne, men der er mere lempelige regler for udbud under tærskelværdierne og uden klar grænseoverskridende interesse. Sociale klausuler for disse indkøb kan fx stille krav om, at der ved opgaveløsning indgår lærlinge, praktikanter, ledige fra bestemte boligområder, personer i småjob, personer med handicap, psykiske lidelser eller andet.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse af indkøb *over* EU's tærskelværdier udgør de offentlige EU-udbud ca. 100-140 mia. kr. årligt. Derudover udgør indkøb *under* tærskelværdierne med klar grænseoverskridende interesse 1,6 mia. kr. Således er der et residual på omtrent 240-280 mia. kr., som indkøbes på anden vis, hvor langt størstedelen antages at være indkøb *under* tærskelværdierne *uden* klar grænseoverskridende interesse.

Det fremgår desuden direkte af udbudsloven, at en offentlig ordregiver har mulighed for at reservere kontrakter til beskyttede værksteder med det formål at understøtte social og faglig integration af personer med handicap eller dårligt stillede personer. Det er således muligt at reservere en kontrakt til beskyttede værksteder uanset kontraktens værdi. En kontrakt reserveret til et beskyttet værksted skal dog stadig overholde udbudslovens øvrige regler om procedurer for indgåelse af offentlige kontrakter.

Formålet med forslaget er, at offentlige indkøb i højere grad skal tilskynde til, at virksomhederne tager socialt ansvar. Ordregiver – fx kommunen – skal særligt udnytte de lempeligere regler i offentlige indkøb under tærskelværdierne og uden klar grænseoverskridende interesse og indarbejde sociale klausuler som en del af betingelserne for at gennemføre kontrakten, når det er relevant. Forslaget lægger desuden op til, at offentlige ordregivere i højere grad anvender den allerede eksisterende mulighed i udbudsloven om at reservere kontrakter til beskyttede værksteder for at få personer på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse.

Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal have fokus på både job og sociale indsatser

Anbefaling 1.7: Beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemer skal være helhedsorienteret. Det betyder, at der både er fokus på at få borgeren i job og på at løse borgerens andre sociale udfordringer samtidigt. Kommunerne bør systematisk anvende de mange forskellige indsatser og tilgange, som har en dokumenteret virkningsfuld effekt for udsatte borgere. Disse vil ofte skulle tilpasses lokale forhold i den enkelte kommune – fx til kommunens organisering, virksomhedsstrukturer, det lokale civilsamfund og målgruppernes sammensætning – men der ligger et betydeligt potentiale i at få udbredt og implementeret forskellige virksomme indsatser på tværs af kommuner.

Kommissionen anbefaler, at der er fokus på, at udsatte borgere kommer i job på rigtige arbejdspladser. Dette skal ske parallelt med, at der systematisk arbejdes med at løse borgerens andre sociale eller sundhedsmæssige udfordringer i en helhedsorienteret indsats.

Der er kommuner, som i dag systematisk arbejder med erfaringer fra og cases på vellykkede indsatser. Der er dog behov for metodeudvikling og opsamling samt udbredelse af de indsatser, som evalueres til at være virkningsfulde. Kommissionen vurderer på baggrund af input fra arbejdsgrupper og interessentmøder, at de syv nedenstående principper er centrale at inddrage i det helhedsorienterede arbejde med at få udsatte borgere i job eller uddannelse:¹

- *Princip 1: Indsatsen skal baseres på borgerens egne drømme og håb*
Erfaringerne fra Empowermentprojektet er, at når borgeren har en plan baseret på egne mål, så aktiverer borgeren egne ressourcer for at nå planens mål, og dermed øges chancerne for progression.²
- *Princip 2: Hurtigt i uddannelse eller job på almindelige arbejdspladser med løn*
Evalueringen af JobFirst konkluderer, at udsatte borgere kommer tættere på arbejdsmarkedet, når der fra start er fokus på en virksomhedsrettet indsats og lønnede timer.³
- *Princip 3: Indsatsen skal integrere både mål og indsatser fra andre sektorer*
Erfaringerne fra bl.a. *Flere skal med*-initiativerne er, at for de borgere, som har udfordringer ud over ledighed (fx sociale, familierelaterede eller sundhedsudfordringer), kan den beskæftigelsesrettede indsats ikke altid stå alene.⁴

¹ De syv principper, der nævnes her, betegnes også i andre sammenhænge som 'virksomme ingredienser', jf. Bukdahl (2021): *Gode løsninger på svære sociale problemer* samt Bukdahl og Vickery (2022): *Virkningsfulde ingredienser i ungeindsatser, emvejtilalle.dk*. I andre sammenhænge, blandt andet i Socialstyrelsen, benyttes begrebet 'kerneelementer' i en social indsats.

² Deloitte (2017): *Evaluering af Empowermentprojektet*.

³ Rambøll og Metrica (2018): *Evaluering af JobFirst*.

⁴ Rambøll (2020): *Slutevaluering af Flere skal med*.

- *Princip 4: En håndholdt indsats med store frihedsgrader i samarbejdet mellem medarbejder og borger*
Erfaringerne fra JobFirst og *Flere skal med*-initiativerne er, at hvis det skal lykkes at hjælpe målgruppen af udsatte borgere i job, så kræver det en individuel, håndholdt og jobrettet indsats fra starten af borgerens forløb i jobcentret.
- *Princip 5: Indsatsen skal have et ambitiøst efterværn, der er tidsbegrænset*
Efterværn indgår som centrale elementer i flere evidensbaserede indsatser. Det er eksempelvis et centralt princip i IPS-indsatsen, der både internationalt og i en dansk kontekst har vist signifikant positive resultater i forhold til borgere med svære psykiske lidelser. I IPS fortsætter støtten/efterværnet, når borgeren er kommet i beskæftigelse, så længe borgerne selv ønsker det.
- *Princip 6: Indsatsen skal etablere partnerskaber med virksomheder, der gerne vil tage ansvar*
En vigtig forudsætning for at jobformidleren/sagsbehandleren kan støtte borgeren i at komme i job, er at vedkommende har viden om det lokale arbejdsmarked og adgang til et veludbygget virksomhedsnetværk, der kan bruges som afsæt for det gode match. Jobcentrenes virksomhedssamarbejde er således afgørende ift. at hjælpe udsatte borgere i job. Der findes eksempler på jobcentre, der har etableret samarbejder med virksomhedsnetværk som fx Code of Care.
- *Princip 7: Indsatsen skal bygge på fællesskaber som en vej til jobfastholdelse og trivsel*
Mange virksomme indsatser indtænker eksplicit i deres arbejde, at det er vigtigt for mennesker at være en del af et fællesskab.

I *Nye Reformveje 3* er principperne yderligere beskrevet, herunder hvilke cases der kan knyttes til hvert princip. I boks 1 er beskrevet nogle af de cases, der kan knyttes til de syv principper.

Boks 1 Eksempler på cases med virksomme indsatser, som baserer sig på de syv principper

Vindmøllen

Esbjerg Jobcenter driver Vindmøllen, som udvikler og afprøver nye tiltag, der kan få flere unge i alderen 16-27 år i job eller uddannelse. Omdrejningspunktet er en individuel og helhedsorienteret indsats, som er tilrettelagt med udgangspunkt i de unges ønsker og behov. Den unge får tilknyttet en ungeadviseur, der følger den unge. Vindmøllen anvender bl.a. AMU-systemet som en vej til job og uddannelse for flere af de unge.

NEXTWORK

NEXTWORK er en kommunalt forankret beskæftigelsesindsats målrettet unge i alderen 18-29 år, der er erklæret uddannelses- og aktivitetsparate og modtager uddannelseshjælp. De unge tilegner sig arbejds erfaring i særligt tilrettelagte praktikforløb, og de har mulighed for at indgå i flere praktikforløb og skifte funktion internt på virksomhederne, hvor de er i praktik. Derudover kan praktikforløb afbrydes og nye påbegyndes, hvis ikke samarbejdet giver mening for den unge. De unge mødes i et ungenetværk ugentligt for at dele deres erfaringer fra deres praktikforløb. Til matchevents præsenterer lokale virksomhederne sig for de unge, og de unge vælger praktiksted baseret på baggrund af interesser og social kemi med virksomhedsrepræsentanterne. I stedet for, at virksomhederne vælger de unge, er det dermed de unge, som vælger virksomhederne. De lokale virksomheder indgår i et virksomhedsnetværk, som samarbejder om at tilbyde praktikforløb til de unge. NEXTWORK pilotafprøves i en række kommuner landet over.

FRAK

FRAK tilbyder udsatte unge hjælp til at finde et fritidsjob. De unge i FRAK får erfaring med arbejdsmarkedet, og de udfører bl.a. arbejdsopgaver for kommuner, boligorganisationer og private virksomheder. De unge arbejder i hold, og FRAK's gruppeledere fungerer som rollemodeller for de unge. De unge får via fritidsjobbet styrket deres personlige, sociale og faglige kompetencer.

IPS

Individuelt Planlagt job eller uddannelse med Støtte (IPS) er en beskæftigelsesindsats for personer med en psykisk lidelse eller psykisk sårbarhed, der står uden for arbejdsmarkedet. Målet er uddannelse eller beskæftigelse. Indsatsen er baseret på den enkeltes præferencer og valg i forhold til uddannelse og job. IPS er en tværfaglig indsats, hvor jobkonsulenter, ydelseskonsulenter, socialrådgivere og psykiatriske behandlere samarbejder, og IPS-forløbet foregår som en integreret del af den psykiatriske behandling. IPS-forløbet er tidsbegrænset og varer så længe, der er behov for det.

IPS Ung

IPS Ung er en særlig udvidet beskæftigelsesindsats for unge i alderen 18-29 år på offentlig forsørgelse, som har en psykisk lidelse eller er psykisk sårbar. Den unge hjælpes gennem virksomhedsforløb, individuel støtte fra en IPS-konsulent og netværk med andre unge til at finde en retning og starte i uddannelse eller job.

Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP)

Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) er et progressionsmålingsstudie, som har givet forskningsbaseret viden om, hvilke indikatorer for arbejdsmarkedsparethed, der har en dokumenteret sammenhæng med beskæftigelse. BIP har dermed givet viden om, hvilke parametre der er centrale at styre efter. Projektet blev gennemført i et samarbejde mellem 10 jobcentre, en ekspertgruppe sammensat af forskere og praktikere inden for beskæftigelsesområdet samt Væksthuset.

CUBB-projektet

Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB) er et partnerskabsprojekt mellem Silkeborg, Holstebro, Vesthimmerland og Herning Kommune samt to institutter på Aalborg Universitet. Projektet skal, i tæt samarbejde mellem praksis og forskning samt vidensmobilisering, bidrage til at omstille de offentlige beskæftigelsesindsatser, så borgeren i langt højere grad inddrages og gives ansvar for at forbedre sine beskæftigelseschancer.

Langtidsledige Tager Teten

Langtidsledige Tager Teten er et pilotprojekt af projekt- og videnshuset Socialt Udviklingscenter (SUS), som afprøvede såkaldte personlige, borgerstyrede budgetter i beskæftigelsesindsatsen for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i Aarhus Kommune. Dvs. borgeren har fået mulighed for designe sin egen beskæftigelsesindsats inden for et budget på 50.000 kr. Der foreligger endnu ikke kvantitative evalueringer, men der har været observeret øget motivation i jobsøgning som følge af projektets tillid til borgeren. Der er også indikationer på øget selvillid og forbedret helbred blandt deltagerne.

Flere skal med

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har udviklet Flere skal med, som er en beskæftigelsesindsats, der skal gøre op med langvarige kontanthjælpsforløb. I Flere skal med er lønnede timer på dagsordenen fra start, og indsatsen bygger på empowerment, dvs. at borgerens jobmål tager udgangspunkt i egne ressourcer, ønsker og interesser. Erfaringerne fra projektets første fase, hvor 88 kommuner deltog, peger på at virksomhedsrettede indsatser med lønnede timer, samt individuel støtte øger borgerens muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Indsatsen kom også virksomhederne til gode, idet det lettede deres mangel på arbejdskraft.

Ballerup Kommune

Ballerup Kommunes tilbyder en helhedsorienteret indsats til borgere, som har behov for et sammenhængende borgerforløb. En tovholder (sagsbehandler) koordinerer borgerforløbet og sammensætter sammen med borgeren et tværfagligt team, som kan hjælpe borgeren med problemstillinger inden for social-, sundheds-, beskæftigelses-, skole- og uddannelsesområdet.

Hjørring Kommune

Hjørring Kommune har arbejdet med at skabe individuelle helhedsløsninger for borgere på offentlig forsørgelse, som skal bringes tættere på arbejdsmarkedet. Kommunen har samtidigt haft fokus på, at der på tværs af forvaltninger arbejdes med samme principper, mål og faglige metodik, herunder et fælles fagsprog som tager udgangspunkt i ICF. Et tværfagligt team udarbejder sammen med en koordinerende sagsbehandler en samlet indsatsplan for en borger. Indsatsplanen indeholder flere parallelle indsatser i forskellige forvaltninger. Hjørring Kommune har derudover vedtaget en unegaranti, så ingen unge efterlades uden en retning (fx et job eller uddannelse). Hjørring Kommune har også lavet partnerskabsaftaler med virksomheder om fx erhvervspraktik, lærlingepladser og forløb for særligt udsatte.

Fundamentet

Fundamentet er en organisation og et fællesskab for sårbare unge samt voksne med komplekse problemstillinger. Fundamentet hjælper mennesker i sårbare og udsatte livssituationer med at få løst deres problemer og ændre livsbane. Fundamentet tilbyder bl.a. rådgivning og gratis behandlinger. Derudover har Fundamentet skabt en særlig tilrettelagt treårig HF for sårbare unge, der af forskellige årsager har svært ved at gennemføre en ungdomsuddannelse.

Code of Care

Code of Care er en non-profit organisation, som arbejder med at facilitere samarbejder mellem private virksomheder og kommunale beskæftigelsesindsatser rettet mod unge. De advokerer for, at virksomheder i højere grad tager socialt medansvar ved at ansætte mennesker med psykiske, fysiske eller sociale udfordringer.

Kilde: En Vej til Alle, ipscenterdanmark.dk, vaeksthusets-forskningscenter.dk, aau.dk, sus.dk, star.dk,
KL (2021): *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere*, fundamentet.org og codeofcare.dk

Kompetenceopbygning blandt medarbejdere

Anbefaling 1.8: Kommunerne skal give høj prioritet til at kompetenceudvikle sagsbehandlere, som møder borgere med komplekse problemer. Det gælder både kompetencerne til at samarbejde med borgeren og inddrage borgerens egne perspektiver, og det gælder tværfagligt samarbejde samt samarbejde med arbejdsgivere og civilsamfund.

En forudsætning for at kunne arbejde jobrettet med udsatte grupper og sætte borgeren i centrum, som kommissionen anbefaler, er, at medarbejderne på især social- og beskæftigelsesområdet har de rigtige kompetencer og tilgang i mødet med borgeren. Studier viser samtidig, at medarbejderen i jobcenteret har en afgørende betydning for borgerens chancer for at komme i job eller uddannelse.¹

Kommissionen anbefaler, at sagsbehandlers kompetencer styrkes både hvad gælder dialogen med borgeren og det tværfaglige samarbejde mellem forvaltninger. Kommissionen ønsker bl.a., at sagsbehandlere skal have kompetencer til at arbejde med empowerment, recovery og rehabiliterende indsatser, hvor den enkelte borger er i centrum, får indflydelse og selvbestemmelse i forhold til egen indsats og tager medejerskab for vejen mod job eller uddannelse. Kommissionen anbefaler samtidig, at sagsbehandlers kompetencer til at finde tværfaglige løsninger styrkes, da flere udsatte borgere har komplekse problemstillinger, som går på tværs af kommunens forvaltninger, og hvor der er brug for en helhedsorienteret indsats.

Derudover skal sagsbehandlers rolle som *job- og virksomhedskonsulenter* styrkes, så sagsbehandlere får bedre kompetencer til at rådgive og vejlede jobsøgende og til at samarbejde med virksomheder om at fremskaffe egnede job. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med kommissionens ambition om job som mål og middel.

Kommissionens anbefaling skal bl.a. understøttes af lokale initiativer til kompetenceudvikling, som der allerede findes gode eksempler på, men videre- og efteruddannelse kan også være en vej til at styrke sagsbehandlers kompetencer. I *Nye Reformveje 1* indgik en anbefaling fra kommissionen om gratis videregående voksen- og efteruddannelse.

¹ Rosholm et al. (2017): *Sagsbehandlers betydning for udsatte borgers jobchancer*, Væksthusets Forskningscenter.

IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser

Anbefaling 1.9: Kommunale IT-systemer skal i højere grad sammentænkes på tværs af forvaltninger for at smidiggøre arbejdet med helhedsorienterede indsatser i kommunerne. Det er reelt en forudsætning for, at helhedsorienterede indsatser kommer til at fungere i praksis. Kommissionen anbefaler derfor kommunerne, KL og KOMBIT til at sætte mere ledelsesmæssigt fokus på udvikling af IT-løsninger, der kan understøtte helhedsorienterede indsatser. Og at staten kommer i mål med at skabe den nødvendige hjemmel til datadelingen på tværs af sektorområder.

Kommissionen vurderer, at god IT-understøttelse er en nødvendig forudsætning for, at kommunernes arbejde med helhedsorienterede indsatser i praksis kan fungere. Desuden skal de kommunale IT-løsninger understøtte, at borgere med komplekse forløb oplever mere sammenhængende sagsforløb og service – særligt de børn og unge og deres familier, som har sager, der går på tværs af forvaltninger.

Sagsbehandlere har i dag typisk kun adgang til deres eget fagområdes IT-systemer og de oplysninger om borgeren, som findes dér. Kompleks lovgivning på tværs af fagområder samt ”låsning” af data hos nogle systemudbydere besværliggør yderligere en sammenhængende tværfaglig sagsbehandling.

Implementering af IT-understøttelse kan med fordel sigte efter at imødekomme nogle af de udfordringer, der opstår ved helhedsorienterede indsatser, som fx:

- Lovgivningen på tværs af fagområder skal være nemmere at overskue for den enkelte sagsbehandler, fx via digitaliseringsklar lovgivning eller procesunderstøttelse.
- Bedre integration mellem fagsystemer, der tillader udstilling og overførsel af data fra et system til et andet (fx mellem KUI og uddannelsesinstitutioner, kommuner og kriminalforsorgen samt den regionale psykiatri og den kommunale misbrugsbehandling og socialpsykiatri).
- Bedre registrantbogføring af udgifter – særligt på voksen- og handicapområdet (udgifter registreres ikke altid på CPR-nr. i økonomisystemer) med henblik på øget datakvalitet.

Kommissionen anerkender det arbejde, der allerede er i gang og spiller ind i IT-understøttelse af helhedsorienterede indsatser. Det gælder bl.a.:

- KL og KOMBIT's arbejde med at udvikle løsninger til at sikre IT-understøttelse af en nye hovedlov, bl.a. om et koncept for en fælleskommunal løsningsmodel baseret på den fælleskommunale infrastruktur og samtykke-funktionalitet.
- Som led i Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025 arbejdes med følgende initiativer:
 - Udvikling af en fællesoffentlig digital samtykkeløsning, som evt. kan benyttes til at understøtte behovene for en ny hovedlov. I initiativet 'Sammenhængende forløb for udsatte børn og unge' udvikles og afprøves løsningsmodeller for tværsektoriel datadeling.

I første omgang indebærer initiativet udvikling af løsning, som skal muliggøre deling af *simple og generiske* data, hvor der er hjemmel, men det er visionen, at løsningen på sigt skal kunne udbygges til at understøtte deling af andre mere komplekse datatyper samt kunne fungere på andre velfærdsområder.

Kommissionen vurderer, at staten og kommunerne i samarbejde skal have fokus på, hvordan det offentlige kan opbygge høj kvalitetsdata, der kan gøres tilgængelige for myndighedssystemer (forudsat at der findes et samtykke fra borgeren) med mindst mulig indsats fra de sagsbehandlere, som registrerer data. Endvidere skal der gøres mere for, at udgifter kan henføres til CPR-nr. med henblik på bedre styring og overblik i kommuner på sigt. Hertil vil kommissionen dog gerne understrege, at det særligt gælder forbedring af datakvaliteten på de data, der allerede indsamles, fx om udgifter på socialområdet. Indsamling af yderligere data skal kun ske efter et 'need to know'-princip – og ikke 'nice to know' – så det ikke bringer unødvendige proceskrav og administration.

Desuden anbefaler kommissionen, at staten skal sikre den nødvendige hjemmel i sektorlovgivninger til at udveksle data, der kan give en helhedsorienteret indsats, og herunder sikre en større sammenhæng mellem områdernes databekendtgørelser.

Kommissionen vurderer ikke, at der er brug for, at staten bygger store forkrogede IT-systemer. Det arbejde skal ske i samarbejde mellem kommuner og leverandører, så det spiller sammen med det kommunale IT-landskab.

Jobpræmie til kommunerne

Anbefaling 1.10: Der indføres en jobpræmie til kommunerne på 60 kr. pr. løn-time, når borgere med flere år uden fodfæste på arbejdsmarkedet kommer i ordinær beskæftigelse. Jo flere løntimer borgerne opnår, jo større bliver den samlede indtægt til borgernes kommune. Kommunen kan bruge indtægterne fra jobpræmien til serviceudgifter.

Kommunernes økonomi skal være skruet sammen på en sådan måde, at den enkelte kommune opnår en tilstrækkelig stor besparelse, når det lykkes at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i job.

I dag opnår kommunerne en besparelse, når en borger i kommunen går fra at være langvarig ydelsesmodtager til at være i job på fuld tid. Men besparelsen skal også være der, når det kun drejer sig om job i få timer.

Efter kommissionens vurdering kan det i nogle tilfælde i dag ikke umiddelbart betale sig for kommunerne at investere i indsatser til voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Det betyder ikke, at borgerne ikke får en indsats i dag. For kommunerne kan det dog være svært på kort sigt at finde økonomien til at investere i de indsatser, der virker. Det kan fx være lavere sagsstammer hos sagsbehandlerne, der har direkte kontakt til borgerne. Det kan betyde, at kommunerne ikke nødvendigvis investerer i de indsatser, der er mest omkostningseffektive for målgruppen på lidt længere sigt, fordi de er dyrere for kommunen, og indsatsen ikke tjener sig hjem på bundlinjen i et kommunaløkonomisk perspektiv.

Kommissionen vurderer, at det ofte ikke kan betale sig for kommunerne at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i småjobs. Forklaringen skal bl.a. findes i det mellemkommunale udligningssystem, idet udligningen ikke skelner mellem, om beskæftigede er ansat på fuld eller nedsat tid. For den enkelte kommune kan det betyde, at regnestykket ikke ser godt ud, hvis en borger på kanten af arbejdsmarkedet kun kommer i job få timer om ugen: Kommunen får nemlig mindre i udligning, som ikke er gradueret efter borgerens timetal, men vil som hovedregel stadig have udgifter til overførsler til borgeren. Derfor kan det isoleret set ende med at være en udgift for kommunen frem for en besparelse, hvis en borger på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job på nedsat tid.

Kommissionen anbefaler *ikke* en omlægning af udligningssystemet, som sammenvejer mange forskellige og legitime hensyn. Den uhensigtsmæssighed, som kommissionen påpeger, er alene en teknikalitet, der knytter sig til ét enkelt kriterium i systemet. Det i sig selv kan ikke begrunde, at man åbner op for udligningssystemet. Men når udligningssystemet næste gang skal analyseres og eventuelt justeres, opfordrer kommissionen til, at problemstillingen undersøges til bunds for at finde et bedre datagrundlag end det nuværende. Det kan fx være et

nyt statistisk grundlag for det pågældende kriterium, der tager højde for borgernes arbejdstimer. Løsningen skal bidrage til, at en kommune også opnår en besparelse, når en ydelsesmodtager kommer i job på nedsat tid.

Her og nu anbefaler kommissionen, at der indføres en jobpræmie til kommunerne, når voksne på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job, også småjob. Jobpræmien udmåles efter antallet af ordinære løntimer, som borgere i målgruppen opnår over en femårig periode. Det betyder to ting. For det første vil selv job med få timer om ugen tælle med i udmålingen af jobpræmien. For det andet vil den samlede indtægt fra jobpræmien stige med antallet af løntimer, som målgruppen opnår. Den kombination skal understøtte, at kommunerne arbejder for progression i borgernes timetal.

Hovedelementerne i kommissionens anbefaling til en jobpræmie er skitseret i tabel 1 og gennemgås nedenfor. Den konkrete implementering og administration af modellen skal afklares nærmere.

Tabel 1 Hovedelementer i anbefaling om jobpræmie til kommunerne

Målgruppen for jobpræmien	Personer over 30 år, der har modtaget midlertidige ydelser i mindst 80 pct. af tiden de seneste tre år. Midlertidige ydelser omfatter kontanthjælp, SHO-ydelse, forrevalidering, revalidering, sygedagpenge, jobafklaring og ressourceforløb.
Klarhed om målgruppen	Målgruppen opgøres ultimo hvert år og oplyses til kommunerne af den myndighed, der administrerer ordningen. En borger, der tilgår målgruppen, bliver i målgruppen i fem år. Hvis borgeren efter de fem år stadig har en overførselsgrad på mindst 80 pct., fortsætter borgeren i målgruppen og får tildelt fem år på ny.
Udmåling af jobpræmien	Kommunerne får hvert år udbetalt jobpræmien for det samlede antal ordinære løntimer, som målgruppen har haft i det forgangne år. Det vil sige summen af ordinære løntimer i 2024 og efterfølgende fire år for målgruppen opgjort ultimo 2023. Jobpræmien udbetales ikke for de første 230 timer pr. person pr. år i målgruppen, når modellen er indfaset. Bundgrænsen er <i>ikke</i> individspecifik, men et gennemsnit for målgruppen som helhed..
Jobpræmiens størrelse	Jobpræmien er et statsligt tilskud på 60 kr. pr. ordinær løntime over bundgrænsen, som borgere i målgruppen opnår. Indtægten fra jobpræmien kan kommunen bruge til serviceudgifter.
Synliggørelse af jobpræmien	Myndigheden, der administrerer ordningen, offentliggør en gang om året, hvor meget der er udbetalt i jobpræmie til den enkelte kommune. På jobindsats.dk tilføjes relevante aktivitetsdata på kommuneniveau, som knytter sig til udbetalingen af jobpræmien.
Evaluering af modellen	Modellen for jobpræmien evalueres løbende og efter fem år foretages en grundig evaluering af modellen.

Kommissionen noterer sig desuden, at der siden 2013 er udviklet en praksis, hvor skiftende regeringer har afsat ekstraordinære likviditetstilskud til kommunerne. Det har resulteret i et likviditetsoverskud i kommunerne på over 60 mia. kr. Og med effekt fra 2021 er tilskuddene blevet permanente og indebærer en varig overfinansiering af kommunerne på 5,5 mia.kr. årligt. Overfinansieringen kan betyde, at kommuner med høj likviditet muligvis ikke ser samme behov for at arbejde målrettet med at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i job for

at nedbringe kommunens udgifter til overførsler. Og det kan svække de sunde incitament, der er skabt med bl.a. refusionstrappen. Det kan svække indsatsen for både voksne på kanten af arbejdsmarkedet og grupper af ledige, der er tættere på arbejdsmarkedet.

Eksempel på en kommunes besparelse på marginalen, hvis en borger på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job

Den samlede styring og finansiering af kommunernes økonomi er en hjørnesten i at understøtte, at der er penge til de kommunale opgaver i alle landets kommuner. Det sker dels gennem loftet over kommunernes serviceudgifter, dels gennem det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

To hensyn er bærende i indretningen af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Det ene hensyn er, at der skal være finansiering til de kommunale opgaver uanset om tiderne er gode eller dårlige. En stigning i kommunernes budgetgaranterede udgifter eller et fald i deres indtægter vil derfor blive modsvaret af en stigning i det statslige bloktilskud til kommunerne og vice versa. Det andet hensyn er, at kommunerne opnår mere ensartede vilkår for at varetage deres opgaver end deres demografiske og socioøkonomiske forhold ellers ville tilsige. Derfor omfordeles der penge mellem kommunerne gennem udligningssystemet.

Med den overordnede tilgang i tilskuds- og udligningssystemet er det vanskeligt ikke at gå på kompromis med andre samfundsøkonomiske hensyn. Et af de hensyn er kommunernes økonomiske tilskyndelse til at hjælpe ydelsesmodtagere tilbage på arbejdsmarkedet. Der er tidligere taget vigtige skridt til at forbedre de kommunaløkonomiske incitament. Det gælder bl.a. indførslen af refusionstrappen tilbage i 2016, som har styrket kommunernes økonomiske tilskyndelse til at hjælpe ydelsesmodtagere ind på arbejdsmarkedet og modvirke langvarig offentlig forsørgelse.

Der er imidlertid stadig forskel på en kommunes besparelse på marginalen og besparelsen på de offentlige finanser som helhed, hvis en langvarig ydelsesmodtager kommer i job. Det kan illustreres med et simpelt regneeksempel. Hvis en langvarig kontanthjælpsmodtager kommer i fuldtidsarbejde til HK's mindstløn for ufaglærte på ca. 250.000 kr., giver det en umiddelbar besparelse på de offentlige finanser på omkring 210.000 kr. Heraf tilfalder ca. 63.000 kr. borgerens kommune. Forskellen skyldes bl.a., at borgerens kommune får mindre i refusion, men især at kommunens udligningsbeløb ændrer sig, fordi borgeren kommer i job, *se tabel 2*.

Tabel 2 Eksempel på en kommunes besparelse på marginalen i dag, hvis en langvarig kontanthjælpsmodtager kommer i job

1.000 kr., 2023-pl		Fuld tid	10 timer pr. uge
1.	Kommunal besparelse før refusion, bloktilskud og udligning (2+3+4)	164,2	49,8
2.	Mindreudgift til kontanthjælp	149,2	44,4
3.	Mindreudgift til aktivering	8,3	4,2
4.	Merprovenu fra kommunal indkomstskat	6,7	1,2
5.	Ændring i refusion	-29,8	-8,9
6.	Kommunal besparelse efter refusion (1+5)	134,4	40,9
7.	Ændring i bloktilskud	-1,4	-0,4
8.	Ændring i udligning (beskatningsgrundlag)	-5,4	-1,0
9.	Ændring i udligning (udgiftsbehov)	-64,5	-64,5
10.	Kommunal besparelse efter refusion, bloktilskud og udligning (6+7+8+9)	63,1	-25,0

Anm.: Se boks 1 for beregningsforudsætninger og forbehold.

Kilde: Egne beregninger.

Det er kommissionens vurdering, at kommunens marginale besparelse kan være så lille, at det i nogle tilfælde vil være en underskudsforretning for kommunerne at investere i den indsats til voksne på kanten af arbejdsmarkedet, der kan få dem tættere på arbejdsmarkedet. Dermed er der også risiko for, at investeringer i målgruppen, som ellers vil være en overskudsforretning for samfundsøkonomien, ikke bliver til noget. Det er derfor, at kommissionen anbefaler en jobpræmie til kommunerne. Med jobpræmien bliver det mere attraktivt for kommunerne at investere i indsatsen til voksne på kanten af arbejdsmarkedet.

I regneeksemplet vil småjob (10 timer om ugen) i stedet for job på fuld tid desuden betyde, at udgangspunktet kan være endnu mindre favorabelt for kommunerne. I det simple regneeksempel i tabel 2 betyder det, at kommunens marginale besparelse – alt andet lige – vendes fra et plus til et minus, hvis en kontanthjælpsmodtager kommer i job 10 timer om ugen i stedet for fuld tid. Som nævnt hænger det sammen med, at udligningssystemet ikke tager højde for beskæftigedes timetal. Det er særligt et problem, når det gælder voksne på kanten af arbejdsmarkedet. For de fleste i målgruppen er et fuldtidsarbejde nemlig ikke det, der ligger lige for som det første, og for nogle kommer det nok aldrig på tale. Det betyder, at der efter kommissionen opfattelse ikke altid eksisterer en kommunal investeringscase for de borgere i målgruppen, hvor småjob vil være adgangsbilletten til arbejdsmarkedet og skal bane vejen for gradvist flere arbejdstimer. Kommissionens anbefaling om en jobpræmie til kommunerne kan delvist afhjælpe problemet, fordi præmien udmåles pr. løntime.

Boks 1 Sådan har kommissionen regnet

Regneeksemplet tager udgangspunkt i den gennemsnitlige helårsmodtager af kontanthjælp. Det giver en udgift til kontanthjælp på 149.200 kr. og en udgift til aktivering på 8.300 kr. om året (2023-niveau). Kontanthjælpsmodtageren kommer i beskæftigelse på fuld tid til HK's mindsteløn for uflagerte butiksansatte over 18 år. Månedslønnen er 20.911 kr. (sats pr. 1. marts 2023).

Overgangen fra kontanthjælp til beskæftigelse til HK's mindsteløn indebærer en gennemsnitlig stigning i den kommunale indkomstskat på 6.700 kr. Når en kontanthjælpsmodtager kommer i beskæftigelse, reduceres kommunens udgifter til kontanthjælp og dermed også refusionen fra staten. I regneeksemplet er det antaget, at den kommunale besparelse reduceres med 29.800 kr., svarende til en refusionsats på 20 pct. Det er refusionssatsen efter mere end 52 uger med offentlig forsørgelse.

En række kommunale udgifter efter refusion, herunder udgifter til indkomstoverførsler og driftsudgifter til aktivering, er omfattet af den kommunale budgetgaranti. De budgetgaranterede udgifter indgår i opgørelsen af det samlede statslige bloktilskud til kommunerne. Når de budgetgaranterede udgifter falder, reduceres bloktilskuddet tilsvarende og vice versa. Bloktilskuddet fordeles til kommunerne på baggrund af indbyggertal. Hvis en kontanthjælpsmodtager kommer i beskæftigelse, vil kommunens bloktilskud alt andet lige reduceres med 1.400 kr., svarende til at kommunens indbyggertal udgør 1/98 af det samlede indbyggertal i Danmark.

Endelig vil kommunens udligningsbeløb isoleret set blive reduceret, når en kontanthjælpsmodtager kommer i beskæftigelse. For det første stiger borgerens skattepligtige indkomst og dermed også kommunens samlede beskatningsgrundlag til udligningen. I regneeksemplet giver det isoleret set anledning til en reduktion af kommunens udligningsbeløb med 5.400 kr. For det andet vil kommunens udgiftsbehov blive mindre, hvilket reducerer udligningsbeløbet yderligere. I regneeksemplet vil det primært være det socioøkonomiske udgiftsbehov, som bliver påvirket. Opgørelsen heraf indeholder imidlertid en række faktorer, hvorfor det er forbundet med en nogen usikkerhed at skønne over, hvordan det beregnede udgiftsbehov i udligningen bliver påvirket, når en kontanthjælpsmodtager kommer i beskæftigelse. Det gælder både i forhold til, hvilke socioøkonomiske kriterier i opgørelsen som påvirkes, og gennemslaget i de statistikker, der ligger til grund for opgørelsen af de enkelte kriterier. I regneeksemplet er det antaget, at kriteriet "Antal 20-59-årige uden beskæftigelse" reduceres med én. Det reducerer kommunens socioøkonomiske udgiftsbehov og giver anledning til en reduktion af kommunens udligningsbeløb med 64.500 kr. Det beløb er det samme i regneeksemplet med 10 timers ordinær beskæftigelse pr. uge, idet kriteriet "Antal 20-59 årige uden beskæftigelse" ikke er graderet efter borgerens timetal.

I regneeksemplet, hvor personen kommer i ordinær beskæftigelse i 10 timer pr. uge, sparer kommunen 44.400 kr. til kontanthjælp som følge af reglerne om modregning for arbejdsindtægt. Det er endvidere beregningsteknisk antaget, at kommunen sparer halvdelen af udgifterne til aktivering (4.200 kr.).

Forbehold

Det er vigtigt at understrege, at regneeksemplerne er holdt simple og illustrative. Der er altså ikke tale om beregninger, hvor man kan sætte to facitstreger under. Der gælder derfor en række forbehold:

- Der kan være afledte kommunale besparelser, som ikke indgår i beregningen. Det gælder besparelser på administration, men også og afledte besparelser på diverse tillægsgydelser, udgifter til sundhed og sociale indsatser.
- Der er tale om den beregnede marginal virkning af, at én person på kontanthjælp kommer i beskæftigelse i en kommune for fastholdt beskæftigelse i alle andre kommuner. Resultatet kan ikke skaleres op til en situation med en større beskæftigelsesfremskud for kontanthjælpsmodtagere, hverken i en enkelt kommune eller i flere kommuner på en gang.
- Regneeksemplet er en gennemsnitsbetragtning over alle landets kommuner. Besparelsen kan variere fra kommune til kommune.
- Det er antaget, at kommunens beregnede udgiftsbehov i udligningen kun påvirkes gennem kriteriet "Antal 20-59 årige uden beskæftigelse", som antages at blive reduceret med én person. Andre kriterier i opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov, fx vedr. beskæftigelse, indkomst og uddannelse, kan påvirkes afhængigt af den konkrete borger og den konkrete indsats.
- Den fulde virkning i tilskuds- og udligningssystemet vil først slå igennem med en vis forsinkelser, idet det statistiske grundlag for den årlige udligningsberegning har en vis produktionsperiode.

Målgruppen for jobpræmien

Målgruppen for jobpræmien udgør omkring 60.000 personer i dag (ultimo 2022). Det er personer over 30 år, der igennem de seneste tre år har modtaget midlertidige ydelser (ekskl. arbejdsløshedsdagpenge) i mindst 80 pct. af tiden. Det svarer til mindst 125 uger i løbet af tre år. Afgrænsningen af målgruppen afspejler, at jobpræmien er tiltænkt at omfatte voksne borgere, der har vanskeligt ved at finde tilbage i job på egen hånd, men hvor et ordinært job stadig er inden for rækkevidde, hvis borgeren får den rette hjælp.

Der er gode grunde til, at kommissionen har valgt at lægge netop det snit. Hvis en stor del af borgerne i målgruppen kan finde tilbage i job på egen hånd, vil jobpræmien blive udbetalt for løntimer, der alligevel ville have været der. Det er også det, man i økonomisprog kalder et dødvægtstab. Det kan ikke undgås – heller ikke i kommissionens model – men afgrænsningen af målgruppen kan være med til at målrette jobpræmien mod borgere, der typisk ikke på egen hånd kommer tilbage i job.

Man kan ikke objektivt udpege de borgere, der har brug for hjælp til at komme tilbage i job. Men al erfaring viser, at jo længere tid man har været væk fra arbejdsmarkedet, jo sværere er det komme tilbage. Det er derfor, at afgrænsningen af målgruppen ikke kun ser på overførselshistorikken det seneste år, men de tre seneste år. Og det er derfor, at arbejdsløshedsdagpenge ikke tæller med i de 80 pct., da dagpengemodtagere typisk er mere ressourcestærke end borgere, der modtager andre midlertidige ydelser.

Omvendt kan målgruppen ikke omfatte borgere, der vurderes at have brug for varig støtte for at være i job. Det risikerer nemlig at føre til en utilsigtet visitationspraksis, hvor borgere, der ellers har en realistisk mulighed for ordinære løntimer, i stedet ender i støttet beskæftigelse, fordi kommunen kan få en jobpræmie. Det er derfor, at borgere, der er visiteret til fleksjob eller tilkendt førtidspension, ikke indgår i målgruppen. Og det er derfor, at jobpræmien kun udmåles efter ordinære løntimer.

Et sidste aspekt er aldersgrænsen på 30 år, som beror på en afvejning. Kommissionen er af den overbevisning, at ordinære løntimer både er en del af løsningen og målet for borgere på kanten af arbejdsmarkedet. Samtidig har kommissionen en række andre anbefalinger til at nedbringe antallet af unge uden uddannelse og beskæftigelse, og derigennem mindske tilgangen til gruppen af voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Derfor anbefaler kommissionen, at målgruppen for jobpræmien er voksne over 30 år. Det skal også ses i sammenhæng med, at kommissionen i Nye Reformveje 3 anbefaler, at den øvre aldersgrænse for den kommunale ungeindsats (KUI) løftes fra 25 til 29 år.

Klarhed og kontinuitet i opgørelsen af målgruppen

Hvis jobpræmien skal tilskynde kommunerne til at investere mere i voksne på kanten af arbejdsmarkedet, er klarhed og kontinuitet to helt centrale faktorer i opgørelsen af målgruppen.

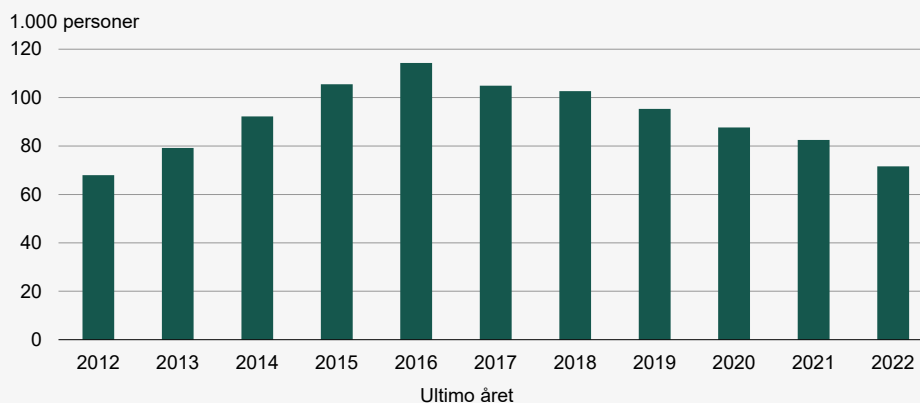
For det første skal den enkelte kommune være klar over, hvilke af kommunens borgere der er omfattet af jobpræmien. Det er derfor, at kommissionen anbefaler, at hver kommune én gang om året fra centralt hold oplyses om, hvilke af kommunens borgere der er i målgruppen for jobpræmien i det kommende år. Det er borgerens bopælskommune ved årsskiftet, som afgør hvilken kommune, der er berettiget til jobpræmien i det kommende år.

For det andet skal kommunerne have tid til at hjælpe borgerne i målgruppen, da det er de færreste, der kommer tilbage i job med en simpel indsats. Det kræver ofte en længerevarende indsats, hvor der skal være plads til gradvis progression i indsatsen, herunder i borgerens løntimer, og til at kommunerne hjælper borgeren til et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet. Det er derfor, at kommissionen anbefaler, at kommunerne er berettiget til jobpræmien i fem år for nye borgere i målgruppen. Det giver kommunerne gode muligheder for at opnå et afkast, herunder indtægter fra jobpræmien, der kan dække deres investeringer i målgruppen. Heri ligger også en erkendelse af, at der vil være borgere, hvor indsatsen er uden virkning. Og det tab skal opvejes af borgere, hvor indsatsen bærer frugt.

Er borgeren efter de fem år stadig langt fra arbejdsmarkedet, fortsætter borgeren i målgruppen og kommunen får fem nye år, hvor den er berettiget til jobpræmien. Det er et klart signal om, at ingen skal opgives, så længe de er i beskæftigelsessystemet og ordinære løntimer er inden for rækkevidde.

Figur 1 viser, hvordan målgruppen i Danmark under ét ville have udviklet sig, hvis jobpræmien var blevet indført ved udgangen af 2012. I løbet af de første fem år, hvor ordningen er under indfasning, sker der en gradvis opbygning af målgruppen. Herefter vil målgruppen – alt andet lige – gradvist stabilisere sig. Siden 2018 har der dog været et fald i antallet af voksne på kanten af arbejdsmarkedet generelt set, hvilket er årsagen til, at målgruppen er faldet over en længere periode.

Figur 1 Opgørelse af målgruppe, hvis ordningen var trådt i kraft ved udgangen af 2012

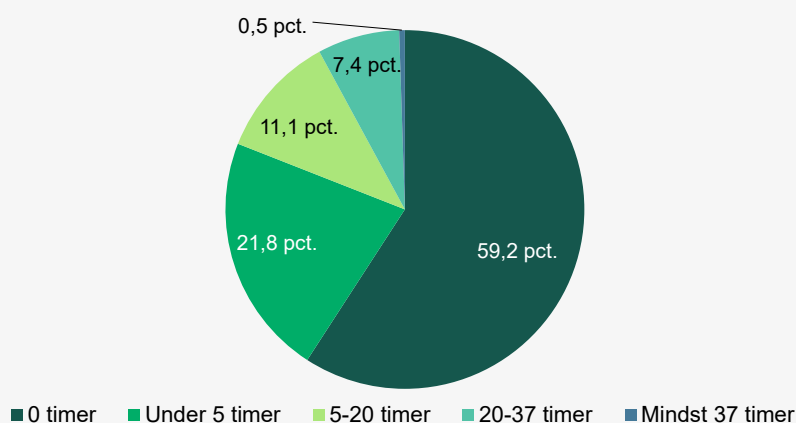


Anm.: Se tabel 1 for afgrænsning af målgruppen.
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Udmåling af jobpræmien

Godt 40 pct. af målgruppen for jobpræmien opnår i dag ordinære løntimer i løbet af en periode på fem år. Nogle kommer i job på fuld tid, men de fleste med væsentlig færre timer. Man kan også vende tallene om og konstatere, at knap 60 pct. af målgruppen ikke har en eneste ordinær løntime i løbet af fem år, mens yderligere godt 20 pct. kun opnår få timer, se figur 2.

Figur 2 Målgruppen fordelt på ordinære løntimer pr. uge i en periode på fem år



Anm.: Målgruppen opgjort ultimo 2014 fordelt på ordinære løntimer pr. uge i gennemsnit i perioden 2015-2019. Voksne på kanten af arbejdsmarkedet er her personer over 30 år ultimo 2014, der i perioden 2012-2014 har haft en overførselsgrad på mindst 80 pct, jf. afgrænsningen af målgruppen for jobpræmien i tabel 1.
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Den positive udlægning er, at det rå potentiale for flere løntimer er stort. Men tallene fortæller også en historie om, at et fuldtidsarbejde nok ikke er realistisk for mange i målgruppen. I hvert fald ikke på kort sigt. Hvis jobpræmien skal

styrke kommunernes tilskyndelse til at hjælpe udsatte borgere tilbage på arbejdsmarkedet, er det derfor vigtigt, at selv job med få timer tæller med i udmålingen af jobpræmien. Både fordi nogle i målgruppen ikke kommer til at magte et arbejde på fuld tid. Og fordi småjobs skal bane vejen for gradvis progression i borgerens timetal. Det er også det indtryk, kommissionen har fået fra samtalerne med forskellige aktører, der har stort kendskab til, hvordan voksne på kanten af arbejdsmarkedet typisk kan hjælpes til et fast fodfæste på arbejdsmarkedet.

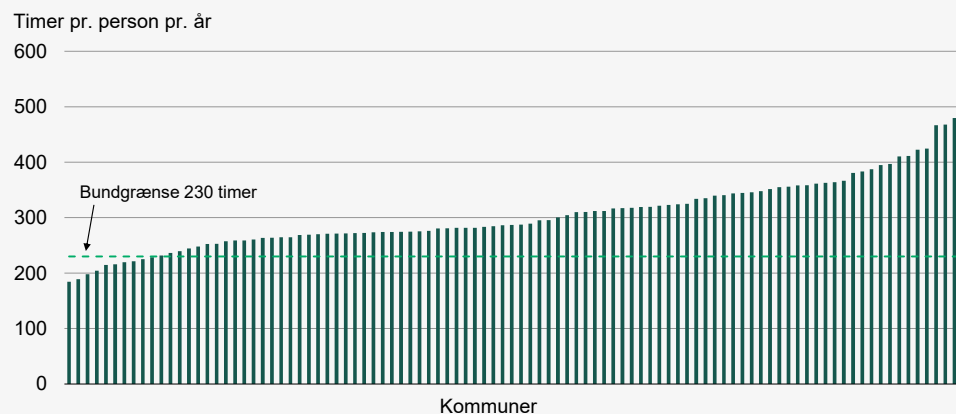
Det er baggrunden for, at kommissionen anbefaler, at jobpræmien er et tilskud pr. løntime og udmåles efter det samlede antal af løntimer, som målgruppen opnår. Dermed har kommunerne en tilskyndelse til at hjælpe borgerne i alle typer af job uanset timetal og til at arbejde for progression i borgerens timetal.

Bundgrænse for timetallet

Som nævnt er der allerede nogle i målgruppen, der opnår ordinære løntimer. I løbet af et år er det gennemsnitlige timetal omkring 265 timer pr. person i målgruppen. Med en jobpræmie på 60 kr. pr. time svarer det til en årlig udgift for staten på omkring 1½ mia. kr. Udgiften kan opfattes som den indtægt, kommunerne vil få fra jobpræmien, hvis de fortsætter i samme spor.

Hensigten med jobpræmien er imidlertid ikke, at kommunerne bare skal gøre det samme. De skal gerne tilskyndes til at gøre det bedre, end de allerede gør i dag. Kommunerne skal altså så vidt muligt ikke belønnes for den indsats, de gør i dag. Men for den indsats, der kan bidrage til, at målgruppen opnår flere ordinære løntimer. Det er derfor, at kommissionen anbefaler en bundgrænse for det gennemsnitlige timetal på 230 timer pr. person i målgruppen, hvor kun målgruppens ordinære løntimer over det niveau udløser jobpræmien. Den anbefalede bundgrænse ligger omkring målgruppens gennemsnitlige timetal i den femtedel af kommuner, hvor timetallet er lavest i dag, se figur 3. Det betyder, at næsten alle kommuner opnår en indtægt fra jobpræmien, hvis de gør det marginalt bedre end i dag.

Figur 3 Ordinære løntimer pr. person i målgruppen i løbet af et år



Anm.: Tallene i figuren tager udgangspunkt i, at modellen for jobpræmien trådte i kraft ved udgangen af 2012, dvs. første gang målgruppen opgøres, jf. figur 1. Da nye borgere i målgruppen er i målgruppen i fem år, ville modellen først være indfaset i 2017. Tallene i figuren er ordinære løntimer pr. person pr. år i perioden 2018-2019 opgjort på kommuneniveau.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Med bundgrænsen skønnes statens umiddelbare udgifter til jobpræmien at blive reduceret til omkring 250-300 mio. kr. om året. De fleste kommunerne vil stadig opnå en vis indtægt fra jobpræmien ved deres nuværende timetal, men den bliver markant mindre. Det er også en mulighed at sætte bundgrænsen højere for at reducere statens udgifter til jobpræmien yderligere. Det vil til gengæld betyde, at kommuner med lave timetal, som måske er dem med størst forbedringspotentiale, ikke opnår en gevinst på marginalen. De vil først skulle løfte deres timetal op til bundgrænsen, inden jobpræmien tæller, hvilket kan afholde dem fra at investere i målgruppen.

Der er forskel på, hvor gode vilkår den enkelte kommune har for at hjælpe voksne på kanten af arbejdsmarkedet i job. Et vilkår er ufaglærtes jobmuligheder i lokalområdet. Konjunkturerne kan også påvirke kommunerne forskelligt. Kommuner med gode rammevilkår vil derfor som udgangspunkt få en større indtægt fra jobpræmien end kommuner med mindre gode rammevilkår. Det taler for, at bundgrænsen differentieres på tværs af kommuner og over tid for at minimere udgifterne og optimere modellen. Fordelene ved at differentiere bundgrænsen vil imidlertid skulle opvejes mod ulemperne ved en væsentlig større kompleksitet af modellen og større usikkerhed for kommunerne. Det er kommissionens vurdering, at bundgrænsen skal være den samme på tværs af kommuner og over tid for at sikre en forholdsvis simpel og gennemskuelig model for kommunerne. En eventuel differentiering af bundgrænsen bør afvente en fremtidig evaluering af modellen.

Jobpræmiens størrelse

Jobpræmien skal sætte skub i kommunernes indsats til målgruppen og understøtte nye og mere virksomme investeringer. Ideelt set skal jobpræmien have en størrelse og varighed, der gør, at samfundsøkonomisk rentable indsatser også er

kommunaløkonomisk rentable. Et sådan optimum er dog meget vanskeligt at fastsætte på tværs af 98 kommuner med forskellige rammevilkår og forskellige borgere – og vil i sidste ende afhænge af forskellige balancer.

Kommissionen anbefaler, at jobpræmien til kommunerne er 60 kr. pr. løntime. Hvis en borger fra målgruppen kommer i job 10 timer om ugen, vil det give borgersens kommune en ekstra indtægt på 31.200 kr. om året i op til fem år.

På forhånd er det vanskeligt at vurdere, hvorvidt en jobpræmie på 60 kr. pr. løntime er tilstrækkelig til, at kommunerne investerer mere i indsatsen til målgruppen. Det vil bl.a. afhænge af den forventede effekt af indsatsen og investeringens omfang. Omvendt vil en højere jobpræmie betyde, at statens umiddelbare udgifter til ordningen stiger stærkt. Givet målgruppens nuværende timetal og de øvrige parameter i modellen, herunder bundgrænsen for timetallet, vil statens årlige udgifter stige med rundt regnet 45 mio. kr., for hver 10 kr. jobpræmien sættes op. Merudgifterne skal vejes op mod de positive effekter, som en højere jobpræmie kan have. Det bemærkes, at beskæftigelsen skal løftes med omkring 210 fuldtidspersoner strukturelt, som kommer fra målgruppen for jobpræmien, for at forbedre de offentlige finanser med 45 mio. kr.

Endvidere vil en højere jobpræmie kunne forstærke risikoen for kommunal kassetænkning. Det kan være, at kommunerne opnår en økonomisk fordel ved at skrue ned for den aktive indsats til borgere, der er tæt på at opfylde kriterierne for at indgå i målgruppen, fordi de bliver berettiget til jobpræmien i fem år, hvis borgerne træder ind i målgruppen. Kassetænkningen kan også gå på, at kommunerne ser en økonomisk fordel i selv at ansætte borgere i målgruppen i kommunale jobs, der ikke kræver særlige kvalifikationer. Dels fordi lønpræmien kan dække en stor del af lønudgifterne, dels fordi kommunen sparer udgifter til overførsler og aktive indsatser.

Det vil i evalueringen af jobpræmien kunne undersøges, om tilskuddet er tilstrækkeligt for, at den enkelte kommune investerer i målgruppen.

Løft af serviceudgifterne

Kommissionen anbefaler, at kommunerne kan benytte indtægterne fra jobpræmien til serviceudgifter. Med andre ord kan kommunerne disponere over en del af det råderum, som de selv er med til at skabe, når det lykkes at hjælpe borgere i målgruppen i job.

Når en borger i målgruppen kommer i job, vil kommunens besparelse først og fremmest vise sig ved færre udgifter til overførsler og aktive indsatser. Det vil sige udgifter, hvor størstedelen ligger uden for kommunernes serviceramme. Besparelsen vil altså primært forbedre kommunens likviditet og i mindre grad dens driftsøkonomi på den korte bane. Det er derfor, at kommissionen anbefaler, at kommunerne kan bruge indtægterne fra jobpræmien til serviceudgifter. Det vil

give kommunerne en yderligere gulerod til at prioritere indsatsen til voksne på kanten af arbejdsmarkedet.

Løftet af serviceudgifterne kan ske på to måder. Det kan enten ske ved at løfte kommunernes samlede serviceramme med udbetalingen af lønpræmien. Eller det kan ske ved at oprette et særskilt driftstilskud på finansloven. Der kan være fordele og ulemper ved begge løsninger. Kommissionen har ikke et endeligt svar og vil derfor lade det være op til regeringen og Kommunernes Landsforening at finde den mest hensigtsmæssige løsning.

Synliggørelse af jobpræmien

Det er kommissionens vurdering, at kommunerne har brug for mere synlighed om de økonomiske gevinster, de kan opnå, når de investere i indsatsen til voksne på kanten af arbejdsmarkedet.

Med den overordnede finansiering af kommunernes økonomi er det et vilkår, at økonomien i en kommune ikke kun afhænger af udviklingen i kommunen selv, men også af udviklingen i andre kommuner. Det er uundgåeligt. Det gør det imidlertid til en meget svær opgave at indhegne den isolerede besparelse i en kommunes regnskab, når voksne på kanten af arbejdsmarkedet går fra offentlig forsørgelse til ordinær beskæftigelse. Og når man ikke kan føre ”direkte bevis” for besparelsen, bliver det ikke nemmere at træffe beslutning om at investere i indsatsen til målgruppen.

Med jobpræmien til kommunerne bliver det muligt at synliggøre en del af kommunernes gevinst. Derfor anbefaler kommissionen, at den myndighed, der administrerer jobpræmien, en gang om året offentliggør, hvor meget der er udbetalt i jobpræmie til hver kommune. Det vil give synlighed om en del af kommunernes gevinst ved at investere i målgruppen. Og det giver kommunerne bedre mulighed for at vurdere, hvordan de klarer sig i forhold til andre kommuner. Det kan være nabokommunerne eller andre kommuner i landet med samme rammevilkår. Det anbefales derfor også, at der på jobindsats.dk tilføjes relevante aktivitetsdata på kommuneniveau, som knytter sig til udbetalingen af jobpræmien. Det kan fx være målgruppens størrelse, ordinære løntimer og mål for progression i borgernes timetal.

Evaluering af modellen

Kommissionen anbefaler, at der foretages en løbende evaluering af jobpræmien til kommunerne, og at der efter fem år foretages en grundig evaluering af modellen.

Præmiering af kommunerne er ikke et komplet nybrud i værktøjskassen til at hjælpe ydelsesmodtagere i job, men der har ikke tidligere været foretaget en systematisk opsamling af erfaringer fra lignende ordninger. Fremover er der brug for mere viden på området, hvis det skal blive et succesfuldt redskab i indsatsen

til udsatte borgere. Det er derfor, at kommissionen anbefaler, at jobpræmieordningen følges tæt og evalueres grundigt efter en periode på fem år.

Nummer ét er at få besvaret, om en jobpræmie til kommunerne bidrager positivt til målgruppens fodfæste på arbejdsmarkedet. Men svaret kan ikke stå alene. En grundig evaluering af modellens udformning bør ske med afsæt i flere hensyn, som også skal ses i sammenhæng med kommissionens øvrige anbefalinger til en ny beskæftigelsesindsats med større jobfokus. Et bud på disse kunne være:

- Modellen har fået kommunerne til at opprioritere indsatsen til voksne på kanten af arbejdsmarkedet.
- Modellen har bidraget til, at ordinære løntimer er blevet et væsentligt element i indsatsen til udsatte borgere.
- Modellen har ikke ført til spekulation og kassetænkning i kommunerne.
- Modellen har været omkostningseffektiv.
- Modellen har løftet målgruppens tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommissionen opfordrer endvidere til, at evalueringen også omfatter mere dybdeborende analyser af kommunernes økonomiske tilskyndelse til at investere i indsatsen til voksne på kanten af arbejdsmarkedet. Det er der for lidt viden om i dag. Det skal – efter kommissionens opfattelse – være et væsentligt hensyn i styringen af kommunernes økonomi, at det i højere grad kan betale sig for kommunerne at investere i indsatsen til udsatte borgere.

Enklere administration af fleksjob

Anbefaling 1.11: Kommunerne opfordres til at ensarte administrationen af indhentning af lønoplysninger – herunder lønloft – for personer ansat i fleksjob, eventuelt i regi af KL. Dette skal sikre, at arbejdsgivere, som har ansat fleksjobbere med bopæl i forskellige kommuner, ikke skal udfylde forskellige blanketter og skemaer, og at de ikke oplever forskellig administration afhængig af, hvilken kommune de samarbejder med.

Det er et kommunalt ansvar at beregne fleksløntilskud. I den forbindelse indhenter kommunerne oplysninger hos arbejdspladserne om bl.a. lønloftet. Lønloftet skal afspejle, hvad en person ansat på fuld tid på ordinære vilkår i samme stilling ville kunne få udbetalt i løn. Lønloftet kan variere i måneder, hvor tillæg mv. kommer til udbetaling.

Kommunerne indhenter disse oplysninger ved hjælp af blanketter, som kan variere på tværs af kommuner. I nogle kommuner indhentes oplysningerne elektronisk, mens det hos andre skal udfyldes i hånden og returneres via e-boks. Derfor kan arbejdsgivere, som har ansat fleksjobbere fra forskellige kommuner, være nødsaget til at udfylde flere forskellige blanketter. Disse administrative udfordringer kan potentielt afholde virksomheder fra at ansætte personer i fleksjob. Derfor anbefaler kommissionen, at KL med inddragelse af kommunerne udarbejder en fælles blanket til indhentelse af lønoplysninger, herunder oplysninger om lønloft. Det skal sikre, at det er de samme oplysninger og en ensartet administration, der ligger til grund for indberetning fra virksomhederne om fleksjobansatte til kommunerne.

Boks 1 Gældende regler om jobafklaringsforløb

Huset Venture har afdækket udfordringerne ved at ansætte medarbejdere i fleksjob og peger bl.a. på at der er stor variation i måden kommunerne beder virksomhederne indberette oplysninger om fuldtidsløn på. Huset Venture, der har ansat medarbejdere fra 38 forskellige kommuner angiver, at de indberetter oplysningerne på 29 forskellige måder.

Kilde: Huset Venture

Sociale effektinvesteringer

Anbefaling 1.12.a: Der skal tilføres 25 mio. kr. i ny kapital til DSI for at modne markedet for sociale effektinvesteringer i Danmark. DSI kan dermed skalere virksomme indsatser eller engagere sig i nye indsatser på social- og beskæftigelsesområdet, der har som mål at få flere af langvarigt offentligt forsørgede i ordinær (deltids) beskæftigelse (løntimer).

Anbefaling 1.12.b: DSI tildeles en bevilling på 2 mio. kr. til i samarbejde med de forskellige aktører, der har erfaring med sociale effektinvesteringer på social- og beskæftigelsesområdet, at udvikle en fælles kontraktskabelon for at reducere transaktionsomkostningerne ved sociale effektinvesteringer. Fokus skal være på at få borgere på kanten af arbejdsmarkedet i ordinære løntimer.

Kommissionens anbefalinger har til formål at udbrede brugen af sociale effektinvesteringer i den offentlige sektor. Sociale effektinvesteringer skal i højere grad anvendes som et nyt redskab til at fremme løsninger til indsatser for udsatte borgere frem for, at indsatserne pr. automatik bliver udtænkt, finansieret og gennemført af en offentlig myndighed. Det kan være i situationer, hvor formålet er at:

- Fremme innovation og resultatfokus. Sociale investeringsprogrammer er baseret på kontrakter, hvor der betales for outcomes frem for aktiviteter. Der er således fokus på resultaterne frem for aktiviteterne, og dermed større frihed og fleksibilitet til at opnå resultater og skabe innovative løsninger.
- Skalere effektfulde indsatser. Effektfulde løsninger, der har virket i en kommune, skaleres nødvendigvis ikke. Ofte fordi andre kommuner enten ikke har økonomi til at igangsætte og betale for løsningen 'up-front', eller fordi der er usikkerhed om, hvorvidt den pågældende løsning vil virke i en anden kontekst. Via sociale investeringsprogrammer kan dette overkommes, da investoren er med til at bære risici.
- Forebygge problemer. Indsatser finansieret ved sociale investeringsprogrammer kan være karakteriseret ved at forebygge problemer frem for at behandle (fx forebyggelse af sygefravær, type 2 diabetes etc.). Dermed kan anvendelsen bidrage til at større samfundsudfordringer forebygges.

Formålet med sociale effektinvesteringer er at skabe en positiv social forandring for den enkelte borger samtidig med, at der kan skabes et økonomisk afkast – det er således en investeringstype med en dobbelt bundlinje, *jf. boks 1*.

Boks 1 Sociale effektinvesteringsprogrammer og deres struktur og formål

Formålet med sociale effektinvesteringsprogrammer er at tilbyde indsatser, der både skaber sociale livsforandringer for en målgruppe samtidig med målbare økonomiske gevinster på de offentlige budgetter, fx via reducerede udgifter til overførsler og øgede skatteindtægter.

Sociale effektinvesteringsprogrammer kan struktureres forskelligt. Én model er, at en myndighed (fx en kommune), en velfærdsleverandør (fx en NGO) og en investor (fx en fond) går sammen om at gennemføre en indsats i et socialt effektinvesteringsprogram.

Parterne i investeringsprogrammet bliver enige om, hvilke sociale forandringsmål programmet skal skabe, samt hvilken betaling opnåelsen af målet skal udløse. Investoren stiller herefter kapital til rådighed for velfærdsleverandøren, indsatsen påbegyndes, og kun hvis indsatsen opnår målet om den aftalte effekt, betaler myndigheden investoren tilbage plus et afkast.

Denne struktur skaber dermed en mulighed for kommunerne for at investere i indsatser med henblik på fx at løfte borgere på kanten af arbejdsmarkedet i job eller uddannelse, uden de bærer den økonomiske risiko for, at indsatsen ikke har en effekt, men hvor den potentielle gevinst på sigt kan lette kommunebudgettet.

Kilde: Egen tilvirkning.

På trods af at der i dag er kommet flere andre aktører på markedet for sociale effektinvesteringer, er de danske erfaringer på området stadig sparsomme, og udviklingen drives fortsat af et relativt smalt aktørfelt, *jf. boks 2*.

Boks 2 Erfaringer med sociale effektinvesteringer i Danmark og i udlandet

Danmark

Den Sociale Kapitalfond (DSK) blev etableret i 2011 som en af de første sociale impact investment fonde i Danmark. Siden 2018 har fonden foretaget egentlige sociale effektinvesteringer.

I offentligt regi blev Den Sociale Investeringsfond (DSI) oprettet i 2018 med et statsligt kapitalindskud på 50 mio. kr. til udbredelse (investeringsfonden) og 28 mio. kr. til udviklingsprojekter (udviklingsfonden). DSI har til formål at udfylde rollen som markedsmodner, udviklingsmotor samt som samarbejdspart og investor med henblik på at udbrede og udvikle indsatser på de større velfærdsområder via sociale effektinvesteringer.

I kommunalt regi kan bl.a. Aarhus Kommune nævnes i brugen af sociale effektinvesteringer. Kommunen nedsatte i 2020 Rådet for Sociale Investeringer med det formål at identificere og anbefale sociale effektinvesteringer internt i kommunen, som skal gennemføres i samarbejde med civilsamfundsorganisationer, private investorer og fonde.

Resultaterne og effekterne af størstedelen af de sociale effektinvesteringer i dansk regi er stadig undervejs. Men eksempelvis udvikler DSI og Holbæk Kommune – med inspiration fra IPS (Individuelt planlagt job med støtte) – en investering i en helhedsorienteret indsats målrettet langtidsledige med psykiske lidelser. Tidligere evalueringer af IPS-metoden viser, at metoden er effektiv til at få personer med alvorlige sindslidelser i beskæftigelse og uddannelse sammenlignet med den traditionelle jobcenterindsats.

Udlandet

Hovedparten af de sociale effektinvesteringer på verdensplan har sin oprindelse i USA eller Storbritannien, hvor denne type af offentlig-privat partnerskab i højere grad benyttes til at finansiere og udvikle den offentlige velfærd. Der findes forskellige opgørelser af investeringsformens omfang på verdensplan, og disse vurderer markedet for social impact bonds (sociale effektinvesteringer) til at udgøre en investeringssum på mellem 2,4 og 3,2 mia. kr.

I en nordisk sammenhæng har både Sverige og Finland større erfaring med sociale effektinvesteringer. Finland har bl.a. igangsat syv sociale effektinvesteringer, der omfatter investeringer i et beskæftigelsesrettet integrationsindsats for flygtninge, trivsel på offentlige arbejdspladser, færre anbragte børn samt langtidsledige i arbejde.

Eksempelvis har en finsk social effektinvestering i en beskæftigelsesrettet integrationsindsats via uddannelse og jobtræning betydet, at 1.062 arbejdsløse finske immigranter – ud af 2.217 deltagende – er lykkedes med at komme i job siden indsatsen blev udrullet i 2017. Ud af de deltagende har knap 1.700 modtaget minimum 70 dages jobtræning, og mere end 50 pct. af dem var lykkedes med at komme i arbejde. I alt forventes 2.500-3.000 arbejdsløse finske immigranter at deltage i indsatsen.

OECD peger på, at markedet for sociale investeringer er i udvikling. Da investorer i stigende grad engagerer sig i sociale effektinvesteringer, er det i dag endnu vigtigere end tidligere, at effekten af disse indsatser monitoreres, evalueres og afrapporteres. OECD anbefaler på denne baggrund fire grundpiller, som skal være med til at understøtte, at finansieringen af sociale indsatser via sociale effektinvesteringer opnår de ønskede effekter og resultater:

- **Finansiering.** Finansieringen skal kanaliseres ud, hvor der er størst behov, så ingen udsatte målgrupper bliver ladet tilbage. Der skal være fokus på at engagere lokale investorer.
- **Innovation.** Sociale effektinvesteringer skal være katalysator for innovation og eksperimentering for at opdage mere effektive indsatser til at adressere sociale udfordringer. Den offentlige sektor spiller en central rolle i at skalere investeringer i pilot indsatser, som viser sig at være virksomme
- **Data.** Deling af transparent, standardiseret og indbyrdes kompatibelt data mellem eksisterende platforme på tværs af sektorer skal være muligt. Udvikling af en fælles ramme for effektevaluering af indsatser, som skal integreres i kontrakten for investeringen.
- **Politik.** Fra politisk side skal det understøttes, at effekten af indsatsen repræsenterer en forpligtelse for aktørerne, frem for bare at være en marketing-strategi.

Kilde: Brookings Institute, Social Finance i UK, OECD, Oxford Research (Det danske marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer, 2020) og egen tilvirkning.

Ud over at det danske marked for sociale effektinvesteringer er et relativt umodent marked, kan der på baggrund af udenlandske samt foreløbige danske erfaringer peges på yderligere tre barrierer, som står i vejen for, at sociale effektinvesteringer kan udbredes i større skala i Danmark: Asymmetrisk gevinstrealisering, høje transaktionsomkostninger samt mangel på evidens og data, jf. tabel 1.

Tabel 1 Barrierer og eksempler på potentielle løsningsmodeller til udbredelse af sociale effektinvesteringer

Barriere	Beskrivelse	Mulig løsningsvej
Asymmetrisk gevinstrealisering	Budgetforbedringer som følge af sociale effektinvesteringer tilfalder ikke altid den myndighed, som foretager investeringen, idet gevinsterne ofte er spredt på tværs af myndigheder og sektorer. Det kan mindske den enkelte myndigheds incitament til at investere.	Etablering af en resultatbetalingsfond/outcome-fond. Fonden sikrer, at tilbagebetalingen til investor – som følge af, at effektinvesteringen opnår det fastsatte resultatmål – deles mellem de myndigheder, der opnår gevinster som følge af velfærdsindsatsen, frem for udelukkende den myndighed, som foretog investeringen.
Høje transaktionsomkostninger	Transaktionsomkostningerne ved sociale effektinvesteringer – fx i form af fastsættelse af relevante mål, prisfastsættelse af mål, indgåelse af aftaler med investorer og serviceleverandører mv. – kan være høje for den enkelte offentlige aktør. Særligt for mindre kommuner uden de fornødne juridiske og økonomiske kompetencer.	Udarbejdelse af en standardmodel og -kontrakt mellem DSI og relevante aktører kan mindske transaktionsomkostninger ved sociale effektinvesteringer, jf. anbefaling 1.12.b. Derudover peger erfaringer fra Finland på, at det er muligt at minimere transaktionsomkostningerne for myndighederne, ved at en statslig udvalgt fondsforvalter varetager opgaver i relation til administration (fx udarbejde resultatkontrakt, indgå kontakter med serviceleverandører, dialog med investorer). Dermed bliver opgaven for fx en mindre kommune – der kan have svært ved at løfte opgaven alene – udelukkende at rekruttere borgere til velfærdsindsatsen samt tilbagebetale, hvis det ønskede resultatmål med indsatsen opnås.
Mangel på evidens og data	Internationale erfaringer peger på, at sociale effektinvesteringer virker bedst på områder med stor viden om indsatsers effekt og god tilgængelighed af data. Målbare outcomes og god datatilgængelighed er nødvendige for at udarbejde resultatmål og monitorere gevinstrealisering. Fraværet heraf kan vanskeliggøre udarbejdelsen af business cases og resultatkontrakter.	Offentlige myndigheder kan igangsætte et tværgående arbejde, der skal udvikle datakvaliteten på området, jf. anbefaling 1.9 om IT-understøttelse af helhedsorienterede indsats.

Anm.: Kommissionen har ikke lavet anbefalinger inden for alle barrierer. Der er under "mulig løsningsvej" referet de steder, hvor nogle af kommissionens anbefalinger dækker barrieren.

Kilde: Egen tilvirkning