



Arbejdspligt i praksis — erfaringer fra kommuner

Arbejdspligt i praksis – erfaringer fra kommuner

© KL

1. udgave, 1. oplag 2026

KL

Weidekampsgade 10
2300 København S

+45 3370 3370

kl@kl.dk

kl.dk

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Dorthe Lehm Jensen og Sara Glahder Lindberg

Produktionsnr. 831154

ISBN: 978-87-92963-90-1-pdf

Indhold

Indledning	4	Tilbudsviften opleves som snæver	12
Sådan har vi gjort	5	Administration og proceskrav er styrende	14
Arbejdspflicht som løftestang	6	Virker det? – tendenser om effekt	15
Fra politisk intention til kommunal praksis	8	Relationen mellem arbejdspflicht og beskæftigelsesreformen	16
Målgruppen udfordrer rammerne	10	Afrunding og forslag til ændringer	18



Indledning

KL har fulgt udviklingen og implementeringen af arbejdspligt tæt, lige fra første gang den kom på det politiske tegnebræt i 2018, og til den blev vedtaget i december 2024.

Arbejdspligten har således været undervejs i lang tid, og har også ændret karakter på sin vej. KL har i hele processen haft det synspunkt, at intentionen med arbejdspligten er god, men at det ikke er den rigtige vej at gå at indføre mere bureaukrati og flere proceskrav.

KL har stået på, at kommunerne bør have frihed til at tilrettelægge de indsatser, der vurderes at have bedst effekt for den enkelte borger, og at kommunerne gennem erfaringer og forskning har indgående viden om, hvad der virker, for at flere borgere med ikke-vestlig baggrund kommer i arbejde.

Arbejdspligten trådte i kraft den 1. januar 2025, og kommunerne har i skrivende stund været i gang med implementeringen i ca. 1½ år.

KL har i forsommeren besøgt 8 kommuner og udført interview med ledere og medarbejdere samt besøgt beskæftigelsesrettede tilbud. Formålet har været at gå i dybden med kommunernes tilrettelæggelse, indsatser og erfaringer med arbejdspligten for dermed at blive klogere på, hvordan arbejdspligt som lovgivning er blevet oversat til kommunal praksis.

Denne publikation formidler kommunernes erfaringer og perspektiver inden for 7 temaer:

1. Arbejdspligt som løftestang
2. Fra politisk intention til kommunal praksis
3. Målgruppen udfordrer rammerne
4. Tilbudsviften opleves som snæver
5. Administration og proceskrav er styrende
6. Virker det? – tendenser om effekt
7. Relationen mellem arbejdspligt og beskæftigelsesreformen

Sådan har vi gjort

KL har i april og maj besøgt 8 kommuner i hele landet. De besøgte kommuner havde på tidspunktet for besøget alle flere end 100 borgere i målgruppen for arbejdspligt.

I hver kommune har KL interviewet 1-6 afdelingsledere med ansvar for arbejdspligt, udført fokusgruppeinterview med 2-7 medarbejdere samt besøgt 1-2 beskæftigelsesrettede tilbud.

Interviewene har kredset om følgende temaer: organisering, lovens intentioner, strategiske valg af indsatser, samarbejde med virksomheder, målgruppen og dens forudsætninger, administration og effekt.

Interviewene er efterfølgende bearbejdet og analyseret af KL. Ud fra interviewene har KL identificeret 7 temaer, som går på tværs af alle de 8 besøgte kommuner. De 7 temaer fremgår af indledningen.

Under hvert enkelt tema formidler KL erfaringer, perspektiver og budskaber, der går på tværs af de besøgte kommuner. Der vil dog være enkelte perspektiver inden for et tema, der ikke går igen i alle 8 kommuner. Men KL har ikke medtaget perspektiver, som alene er fremkommet ved et enkelt eller to kommunebesøg.

Fakta om arbejdspligt

Arbejdspligten er en ordning, hvor modtagere af kontanthjælp på mindstesats, der ikke opfylder et opholdskrav og et beskæftigelseskrav, skal deltage i op til 37 timers ugentlig kontinuerlig aktivitet.

Arbejdspligten er indført af SVM-regeringen med en aftalekreds bestående af Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti. Arbejdspligten trådte i kraft den 1. januar 2025 for den første del af målgruppen, som var borgere omfattet af integrationsloven, og som modtog den såkaldte selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse. Arbejdspligten trådte i kraft den 1. juli 2025 for borgere omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, som samtidig overgik til kontanthjælp på mindstesats som følge af kontanthjælpsreformen.

Pr. 1. juli 2026 er ca. 9.100 borgere omfattet af arbejdspligt, hvoraf ca. 2.400 borgere er fritaget, hvilket betyder, at ca. 6.700 borgere er i målgruppen for en beskæftigelsesrettet indsats.

I arbejdspligten kan følgende tilbud, aktiviteter m.m. indgå:

- Nytteindsats
- Særligt tilrettelagt nytteindsats (et kommunalt beskæftigelsestilbud, hvor borgere udfører samfundsnyttige opgaver for deres ydelse)
- Virksomhedspraktik
- Job med løntilskud
- Ordinære løntimer
- Vejledning og opkvalificering i begrænset omfang
- Transport mellem aktiviteter
- Forberedelse og jobsøgning uden for hjemmet i op til 4 timer pr. uge
- Danskuddannelse og danskundervisning
- Indsatser efter social- og sundhedslovgivningen
- Timer, hvor personen er ansat som vikar i en jobrotationsordning
- Samtaler med kommunen
- Beskæftigelses- og uddannelsesfremmende aktiviteter

Arbejdspligt som løftestang

Med indførelsen af arbejdspligten blev der etableret en ny ramme omkring den beskæftigelsesrettede integrationsindsats i kommunerne. Arbejdspligtens krav om kontinuerlige, beskæftigelsesrettede indsatser udgør nu en styringsmæssig ramme for kommunernes tilrettelæggelse af integrationsindsatsen, og for mange kommuner også en organisatorisk ramme.

Nogle af kommunerne har valgt at samle alle borgere omfattet af arbejdspligt i én afdeling, så sagsbehandlerne både arbejder med borgere omfattet af integrationsloven (INL) og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB). Organisatorisk hører denne afdeling typisk ind under integrationsafdelingen. Andre af kommunerne har imidlertid valgt at organisere sig i teams/afdelinger pba. målgrupper fx aktivitetsparate over og under 30 år, jobparate over og under 30 år, unge osv.

Uagtet det organisatoriske setup gælder det på tværs af kommunerne, at arbejdspligten ses som en løftestang til få flere borgere i aktivitet. Det gælder særligt for de borgere, som har været svære at rykke, eller som har gået passive i en længere periode. En afdelingsleder siger *"Når vi ikke lyser på det, så er blikket på noget andet. Der er mange ting, der skal lyses på lige nu"*. En del af kommunerne har ifm. implementeringen af arbejdspligt gået alle sager igennem, og det har medført et øget fokus på den brede målgruppe og et mere indgående arbejde med udviklingen fra passiv til progression.

Mange af kommunerne anerkender, at arbejdspligt som ramme har været med til positivt at rykke ved nuværende praksis og skabe mere progression. En afdelingsleder beskriver det sådan her: *"Vi skal ikke anerkende status quo. Arbejdspligten hjælper os med det. Vi bruger den som løftestang. Vi ville gerne have et højt aktivitetsniveau før, men arbejdspligten hjælper os mere med det nu"*. I størstedelen af kommunerne problematiseres arbejdspligtens indhold, mens både medarbejdere og ledere anerkender, at arbejdspligtens ramme fungerer, og er med til at skubbe til fastlåste mønstre i praksis og skabe mere aktivitet og progression i en ellers udfordret målgruppe.

Helt konkret oplever særligt medarbejderne, at arbejdspligten er med til at flytte fokus fra *om* borgerne skal i aktivitet til *hvordan*, og det gør en betydelig forskel for medarbejdernes arbejde og samtaler med borgerne. En medarbejder beretter, at det nu *"bliver lettere at arbejde mere handlingsorienteret. Det er ikke længere et spørgsmål om de [borgerne] skal være i aktivitet, men mere om hvor henne"*. Arbejdspligten er derved med til at reducere diskussionen om, hvorvidt den enkelte borger skal i aktivitet, og åbner i stedet for en dialog om, hvordan den enkelte borger skal aktiveres.

Endelig oplever medarbejderne, at arbejdspligt er med til at give dem et stærkere mandat til at legitimere krav fx til den kontinuerlige indsats og dialogen om timental, og til at beskytte relationen mellem sagsbehandler og borger. Flere af medarbejderne fortæller, hvordan de bruger det aktivt i samtalerne for at værne om tilliden til og troen på borgeren: *"Det er ikke mig som rådgiver, der bestemmer. Det gælder alle [borgere]"* og en leder siger, *"Det er lovgivning. Vi har ikke noget valg"*. Nogle af medarbejderne har et behov for at tage afstand til arbejdspligtens indhold og vise borgerne, at de ikke har skabt arbejdspligten.

Stort set alle medarbejderne på tværs af kommunerne oplever, at det at bruge arbejdspligt som mandat, har givet et andet udgangspunkt for dialogen med borgerne. Medarbejderne oplever mindre forhandlingspres fra borgerne. De skal ofte ikke længere forhandle om fx hvad borger skal, eller om hvor dårligt borgeren har det. Dialogen starter nu et andet sted, og tager udgangspunkt i, hvad borger kan på trods.



Fra politisk intention til kommunal praksis

En fælles erfaring fra de 8 kommuner er, at arbejdspligten ikke implementeres som en standardiseret model, der blot kopieres fra lovtekst til praksis. Tværtimod foregår der i alle kommuner en aktiv oversættelse af den lovgivningsmæssige ramme til kommunernes egne meningsfulde fortællinger, som fyldes ud og tilpasses lokalt. Implementeringen har i høj grad været drevet af nuværende praksis og læring undervejs, fremfor et fast design, og det været afgørende for kommunerne at bygge videre på de indsatser eller projekter, de i forvejen har gang i og ved virker. En leder siger: *"Det skal give mening. Det bygger oven på det, vi har gang i i forvejen."*

Det har været et aktivt valg for både ledere og medarbejdere at skabe en meningsgivende fortælling om arbejdspligten. En grundfortælling med en klar vision for både medarbejdere og målgruppen, som stemmer overens med faglighed, og som giver mening i mødet med borgerne. Implementeringen har derfor ikke alene handlet om at efterleve reglerne, men om at skabe en praksis, som både understøtter lovens krav og medarbejdernes faglighed. En leder formulerer det sådan her: *"Den måde, det er fremstillet på, skaber ikke mening hos os eller borgerne. Det behøver ikke være fortællingen. Fortællingen er skrevet om, fordi det skal give mening lokalt."*

Implementeringen har været ressourcekrævende for kommunerne. De har skullet opbygge nye tilbud, sikre kapacitet, etablere samarbejder og udvikle organisatoriske løsninger, som kan håndtere en vis volumen af borgere. Her er de kommunale erfaringer, at arbejdspligten fungerer bedst, når kommunerne har mulighed for at bygge videre på eksisterende erfaringer og indsatser frem for at etablere helt nye systemer, som blot er blevet til for at kunne leve op til arbejdspligtens proceskrav.

Ledelsesrollen har været afgørende i implementeringen af arbejdspligten. Arbejdet har ikke kun handlet om styring, organisering og drift, men i høj grad også om at skabe motivation blandt medarbejdere og skabe mening i den kommunale praksis.

For mange medarbejdere opleves arbejdspligten som en lovgivning med dilemmaer fx flere krav, og her bliver ledelsesopgaven helt central ift. at skabe en ramme, som medarbejderne kan se sig selv i og stå på mål for i mødet med borgerne.

Ledelsen fungerer som et slags bindeled mellem den politiske intention og den konkrete praksis. Flere ledere beskriver, hvordan de har arbejdet med at fokusere på progression, deltagelse, værdighed, relationer og udvikling. En medarbejder formulerer om sin leder: *"Vores leder har været meget opmærksom på, at vi skal gøre dette med værdighed overfor borgerne. Det smitter af på, hvordan vi arbejder. Vi skal kun sætte noget i gang, der giver mening, har et formål, og er værdigt. Det er rart."*

Samtidig har ledelsesopgaven handlet om at skabe organisatoriske rammer, som gør det muligt at arbejde fagligt og meningsfuldt med målgruppen. De kommuner, hvor medarbejderne oplever størst mening med arbejdspligten, er typisk også der, hvor ledelsen har været tydelig omkring værdighed, kvalitet og troen på, at aktiviteterne har et reelt udviklende formål, og ikke blot opleves som en placering eller aktivering for aktiveringsens skyld.

Når lederne bliver spurgt til deres vigtigste opgave, så er det gennemgående svar fra dem, at de har skulle fungere som "oversættere" af lovgivningen, og deres vigtigste opgave har været at skabe mening og følgeskab blandt medarbejderne, og samtidig fastholde retningen i en opgave, hvor mange oplever spændinger mellem lovkrav og faglige vurderinger. En leder siger: *"Vi har forsøgt at få det bedste ud af det. Den lov vi har, skal vi arbejde ud fra, og vi skal så arbejde, så vi støtter borgerne bedst muligt. Vi skal have aktiviteter, der fungerer, og et lavt sagstal for at kunne rykke borgerne."*



Mange medarbejdere beskriver, at de ikke nødvendigvis deler alle lovgivningens præmisser, men at de ser det som deres opgave at få det bedst mulige ud af de eksisterende rammer. Men medarbejderne oplever ofte et mismatch mellem lovens rammer og deres faglige tilgang. På den ene side skal de administrere lovgivningen og sikre, at regler og proceskrav overholdes. Det gælder eksempelvis krav om kontinuerlig aktivitet, højt timetal eller forløb for borgere med betydelige helbreds- eller sociale udfordringer. På den anden side ønsker de at møde borgerne ud fra faglige principper om støtte, motivation, udvikling og troen på borgeren. En medarbejder siger: *"Vi har forsøgt at skabe et andet narrativ i vejledergruppen. Vi skal have et perspektiv, hvor vi siger: 'Når situationen er som den er, hvor er det fedt, at jeg så kan hjælpe dig'. Vi forsøger at tage ejerskab og vende det til noget positivt."*

Medarbejderne reflekterer, forhandler og agerer aktivt ift. at få det bedste ud af arbejdspligten og ift. løbende at kunne balancere mellem forskellige hensyn. Frem for at fokusere på begrænsninger, arbejder de med at finde løsninger, som giver mening for borgerne og skaber progression inden for lovgivningens muligheder.

Denne pragmatiske tilgang kommer blandt andet til udtryk ved, at medarbejderne arbejder målrettet på at skabe mening i aktiviteterne inden for lovgivningens rammer. Der lægges vægt på at finde de rette arbejdsopgaver, skabe positive erfaringer og understøtte borgernes ressourcer frem for deres begrænsninger.

Relation, værdighed og borgerinddragelse er afgørende for at arbejdspligten virker i virkeligheden, og samtidig peger medarbejderne på, at netop disse elementer udfordres af arbejdspligtens rammer.

Flere medarbejdere beskriver, at det kan udfordre relationen, når de skal håndhæve krav, som borgeren ikke oplever som meningsfulde eller realistiske. For medarbejderne er der en stor opgave i at kunne inddrage borgernes egen ønsker i arbejdspligten, arbejde værdigt og motiverende og med troen på borgeren inden for en ramme, som primært fokuserer på aktivitet frem for resultater. En medarbejder siger: *"Vi skal lave et værdigt stykke arbejde. Troen på borgeren. Stå inde for vores arbejde. Selvom vi ikke er enige i arbejdspligt."*

Kommunerne beskriver således en grundlæggende udfordring i, at de elementer, som de vurderer får arbejdspligten til at virke i praksis, ikke nødvendigvis er de samme elementer, som fylder mest i lovgivningen.

Målgruppen udfordrer rammerne

Kommunerne organiserer indsatserne for borgere i arbejdspligt i de forskellige lovgivningsmæssige kategorier, dvs. fx aktivitetsparate/jobparate borgere omfattet af integrationsloven, aktivitetsparate/jobparate over og under 30 år omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og unge under 30 år. Men på tværs af de lovgivningsmæssige kategorier, har kommunerne gjort sig erfaringer med, hvad der karakteriserer målgruppen omfattet af arbejdspligt.

Først og fremmest er målgruppen ganske forskelligartet. Mange borgere i målgruppen har komplekse og sammensatte udfordringer af både psykisk og fysisk karakter. På tværs af de 8 kommuner er erfaringen, at en stor del af målgruppen har svært ved at leve op til kravene i lovgivningen om kontinuerligt at gøre nytte for sin ydelse i op til 37 timer om ugen. Og kommunerne stiller spørgsmål til, om borgerne i arbejdspligten har vist sig at være mere udfordret end det, som lovgiver havde forventet.

Den store variation i målgruppens forudsætninger kalder på større fleksibilitet i indsatserne og flere muligheder for faglige vurderinger, end det som kommunerne oplever, er muligt inden for arbejdspligtens rammer.

Især opleves kravet om kontinuerlig indsats at kolliderer med målgruppens reelle ressourcer, og mange af interviewpersoner beskriver, at de oplever flere konflikter i samtaler og tilbud. En medarbejder siger: *"Borgerne bliver kastet rundt; jeg ville ikke selv kunne holde til det."*

For borgere omfattet af LAB-loven fylder overgangen fra en højere kontanthjælpssats til kontanthjælp på mindstesats meget, og i mange tilfælde mere end kravet om et højere aktivitetsniveau. En leder formulerer det sådan her: *"At ydelsen blev sat ned, overskygger det hele,"* og en medarbejder siger: *"Fattigdom begynder at træde ind. Vi laver lister over, hvor man kan få gratis mad. De har brugt alt, hvad de har."*



Kommunerne oplever også, at nogle borgere er motiverede, og at den tættere relation, man kan få mellem borger og medarbejder i arbejdspligten, fordi der er hyppigere kontakt, skaber en positiv udvikling. En leder udtrykker det således: *"Kvinderne møder op og udvikler sig. De får et fællesskab og tryghed."*

Kommunerne arbejder målrettet med at se borgernes ressourcer og nærmeste udviklingszone, og forsøger inden for arbejdspligtens rammer at tilrettelægge forløb, der gavner og skaber progression hos den enkelte borger. En leder siger: *"Der er så mange udfordringer, men det er vi ikke så interesserede i. Vi er interesserede i det, der kan lykkes. Og vi har fokus på det, der ikke er hullerne i osten, uanset om det er en emmentaler, vi taler om."*

At borgerne er i aktivitet i flere timer, fx i særligt tilrettelagt nytteindsats, hvor der også er kommunale medarbejdere til stede, gør i mange tilfælde, at medarbejderne hurtigere lærer borgerne at kende og kan finde ind til essentielle udfordringer og ressourcer. Kommunerne fortæller, at borgerne hurtigere får tillid til medarbejderne, og at man derved bedre kan arbejde med den enkelte borger. En leder udtrykker det sådan her: *"Facaden krakelerer. De fleste mennesker kan holde facaden i en halv time."* Der er også borgere, som er svære at rykke og som ikke har de nødvendige forudsætninger. En leder siger fx: *"Borgerne har aldrig lært at lære"*, og en medarbejder siger: *"For nogen er det ikke en drøm at få et job. Det er noget, vi har pålagt dem."*

På tværs af de 8 kommuner kan KL skitsere 4 hovedtyper i målgruppen. De 4 hovedtyper skal tages med forbehold for kompleksiteten i målgruppen, og der vil være mange overlap og kombinationer imellem de 4 hovedtyper.

De motiverede, men passive:

- Har arbejdsevne, ikke alvorlige helbredsproblemer, lang tid uden for arbejdsmarkedet, mangler struktur og tro på egne evner.
- I mødet med arbejdspligten kommer borgerne ud af hjemmet, bliver mere aktive og opdager, at de kan mere end de tror.

De udsatte med psykiske og/eller sociale problemer:

- Har angst, traumer, depression, lav trivsel, komplekse familieforhold, og er socialt isolerede.
- I mødet med arbejdspligten fylder konflikter, modløshed, ydelsesreduktion, behov for individuelle hensyn, krav opleves som uoverstigelige, og der er lang vej til beskæftigelse.

Dem med integrationsbehov:

- Har begrænset skolegang, lille/ingen erhvervs erfaring, begrænset kendskab til det danske samfund og ofte flygtningebaggrund.
- I mødet med arbejdspligten er der brug for sprogtilegnelse, samfundsforståelse, opkvalificering og netværk.

De afklaringssøgende:

- Har kroniske smerter, fysiske/mentale begrænsninger, nedsat arbejdsevne, er kognitivt udfordrede, vil gerne, men mangler formåen, er i grænseland mellem kontanthjælp, fleksjob og førtidspension.
- I mødet med arbejdspligten fylder fremmøde, timekrav, skånehensyn, fritagelser, sygemeldinger og afklaring af arbejdsevne.

Tilbudsviften opleves som snæver

De fleste kommuner har en eller flere lokationer, hvor borgere er i særligt tilrettelagt nytteindsats. Disse tilbud fungerer primært som trædesten til virksomhedsrettede tilbud, som landingsbane mellem virksomhedsrettede tilbud og til afklaring af borgeres rådighed og arbejdsevne. Særligt tilrettelagt nytteindsats bruges også til at løfte borgernes ugentlige timetal og som et lavtærskeltilbud, der skal kunne rumme borgere med få forudsætninger.

Den enkelte borgers forløb tilrettelægges med blik for at sikre kontinuitet og undgå pauser. Det betyder bl.a., at kommunerne hele tiden skal have tilpas mange tilbud på hylderne med en fleksibel kapacitet.

Det betyder også, at hvis kommunerne skal opfylde lovens krav om en kontinuerlig indsats ved udelukkende at bruge virksomhedsrettede forløb, skal kommunen planlægge næste virksomhedspraktik inden den igangværende virksomhedspraktik er slut. Dette er især en udfordring for jobparate borgere omfattet af LAB, hvor en virksomhedspraktik højst må vare i 4 uger. Kommunerne oplever, at mange af borgerne i arbejdspligt har brug for længere tid til at bevise deres værd i en virksomhed, særligt pga. sproglige udfordringer, og at det hæmmer borgers jobmuligheder at gå fra den ene praktik til den næste. Samtidig rokker det ved både medarbejderes og borgeres tro på, at borgeren kan lykkes, at man allerede inden afslutningen på ét forløb er ved at planlægge det næste. Desuden er det også en udfordring at ramme virksomhedernes behov og muligheder, når det ene tilbud skarpt skal afløses af det næste. En medarbejder formulerer det således: *"Jobparate skal i 4 ugers praktik med henblik på fast arbejde. Men jeg skal allerede gå i gang med at finde noget nyt, så snart praktikken begynder. Det udfordrer troen på borgeren. Det udfordrer også virksomhedssamarbejdet, fordi det bliver på vores præmisser, hvornår vi vil have dem i job og ikke på virksomhedernes eller borgernes præmisser."*

Kommunerne bruger ressourcer på at bemande de særligt tilrettelagte nytteindsatser med de rette fagligheder og på at skaffe opgaver nok, som giver mening, uden at de er konkurrenceforvridende eller fortrænger ordinær arbejdskraft. Det opleves mange steder som en svær balancegang. En leder siger fx: *"Vi skal ikke bare have dem ud i noget. Det skal gerne flytte dem."* En anden leder siger: *"Vi har et meget lille vindue for, hvad der er nyttigt, men som ikke er konkurrenceforvridende."*

På tværs af de 8 kommuner er erfaringen, at tilbudsviften i arbejdspligten er for snæver, og at fagligheden begrænses af, hvad der er muligt og ikke muligt inden for arbejdspligtens rammer. På tværs af kommunerne, ser man det som en udfordring, at man ikke længere kan lave undervisning og vejledning, der giver borgerne en generel introduktion til arbejdsmarkedet og spillereglerne i det danske samfund. Kommunerne oplever, at der så at sige mangler "det nederste trin på trappen", før man kan gå videre til næste trin, som kan være en virksomhedspraktik eller nytteindsats.

Nogle af kommunerne har gode erfaringer med at tilrettelægge aktiviteten "forberedelse og jobsøgning uden for hjemmet i op til 4 timer pr. uge" som en form for bemandet jobcafé, hvor man kan få individuel sparring på sin jobsøgning. Men flere kommuner fremhæver, at det virker som et unødvendigt benspænd, at man ikke må bruge jobcaféen til fx at undervise i, hvordan man laver et godt CV. En leder siger om en sådan jobcafé: *"Der skal være en mening med det. Det kunne vi ikke imødekomme. Vi er begrænset af lovgivningen."*



Flere kommuner fremhæver, at det er uhensigtsmæssigt, at man ikke kan bevilge mere danskundervisning til borgere, som er omfattet af integrationsloven og har bestået deres danskuddannelse. Oplevelsen er, at nogle borgeres sproglige forudsætninger ikke er gode nok til at kunne få et ordinært job, og at man vil profitere af mere danskundervisning. Men det er først muligt, når borgerne overgår til LAB efter 5 års ophold i Danmark. En leder udtrykker: *”Dem på integrationsloven, der har gennemført danskuddannelse, kan ikke få mere danskundervisning. Det er et kæmpe benspænd, at vi ikke kan få dem videre. Vi ser dem igen, når programmet er slut. Vi mangler en bro til sprog. Vi skal starte forfra på et senere tidspunkt.”*

Generelt savner kommunerne at have frihed til at bruge de tilbud, man fagligt vurderer vil virke bedst for den enkelte borger. Desuden er der i den finansiering, der er givet til arbejdspligten, et økonomisk incitament for kommunerne til at iværksætte gruppebaserede særligt tilrettelagte nytteindsatser fremfor individuelle virksomhedsrettede tilbud og småjobs. Det opleves frustrerende, at det, der virker bedst, både er omkostningsfuldt og lovgivningsmæssigt begrænset. Helt konkret fremhæver kommunerne følgende ønsker til ændringer i arbejdspligtens tilbudsvifte:

- Der skal være mulighed for at give undervisning i bl.a. jobsøgning, arbejdsmarkedskultur og samfundsforståelse.
- Der skal være mulighed for at give danskundervisning til borgere omfattet af integrationsloven, som har bestået deres danskuddannelse, men som fortsat har sproglige udfordringer.
- Der skal være mulighed for at bevilge virksomhedspraktik, som efter en konkret og individuel vurdering kan være længere end 4 uger, for jobparate borgere omfattet af LAB.

Eksempler på opgaver i særligt tilrettelagt nytteindsats:

- Kildesortering, fx af kommunens udtjente elektronik
- Opgaver ifm. byforskønnelse, bæredygtighed og biodiversitet, fx insekthoteller, fuglekasser, renovering af borde/bænkesæt, såning af hjemmehørende arter
- Praktiske opgaver for kommunens daginstitutioner, fx genanvendelse af glemte sager
- Indsamling af affald på kommunale arealer, såkaldte ”snapperunder”
- Fjernelse af siv på strande
- Rens af fliser og brosten, der kan genbruges
- Istandsættelse af efterladte eller donerede cykler, der gives til flygtninge
- Diverse værkstedsopgaver, fx højbede af udtjente bænke
- Fjernelse af japansk pileurt

Administration og proceskrav er styrende

Med arbejdspligten er der indført registrering af to nye tilbud/aktiviteter, nemlig "særligt tilrettelagt nytteindsats" og "forberedelse og jobsøgning uden for hjemmet i op til 4 timer pr. uge". Samtidig er der med arbejdspligten skruet op for både volumen (flere skal i aktivitet), aktivitetsgrad (flere skal i aktivitet i flere timer) og krav om kontinuitet (flere skal i aktivitet i flere timer hele tiden).

En borgers arbejdspligt er typisk sammensat af flere parallelle aktiviteter, som kan variere i timetal fra uge til uge. Alle tilbud og aktiviteter skal registreres, og alle ændringer skal journalføres. Når en borger går fra ét tilbud til et andet, skal kommunen registrere det nye tilbud med de arbejds gange og opgaver, der heraf følger. Fx skal kommunen afholde samtale med borger, lave afgørelsesbrev, udarbejde journalnotater, registrere i fagsystemerne samt udregne og bevilge ny befordring. En leder siger: *"Når sagsbehandler skal bruge så mange timer i systemet, når der er en lille ændring i skemaet, så tager det tid fra borgerne."*

Samtidig skal kommunerne holde øje med, om alle borgere er i aktivitet og løbende vurdere, om borgernes ugentlige timetal kan øges. Dertil kommer håndtering af fremmøde, udeblivelser og sanktioner.

Tilsammen har arbejdspligten skabt en ny løbende driftsmaskine, hvor administration, registrering og monitorering er blevet en massiv opgave. Alle de interviewede kommuner har udviklet dashboards, som hjælper ledere og medarbejdere med at monitorere alle borgers aktiviteter. Flere interviewpersoner fortæller om, hvordan deres pc åbner direkte på dashboardet og det, som *"blinker rødt"* skal håndteres først. Medarbejderne skal løbende have fokus på, hvem der er fritaget, hvem der ikke er i aktivitet, hvem der mangler timer og hvem der afslutter et forløb i næste uge. Medarbejderne har en løbende opgave med at sikre nye aktiviteter og tilbud, og overgange mellem tilbud skal organiseres, så der ikke opstår pauser i borgernes forløb. Monitoreringen kommer således til at handle om at finde afvigelser og lukke huller, og den bliver dermed mere operationel og mindre strategisk. En leder siger: *"Vi gør meget for at lukke munden på nogle tal".*

Administration, registrering og monitorering opleves som en ressourcetrækkende opgave, hvor administration og borgerkontakt konstant konkurrerer om tiden. En leder siger: *"Vi kommer til at gå på kompromis med fagligheden. Der er meget, der skal styres og kontrolleres."*

Kommunerne fortæller, at proceskrav som fx at overholde den kontinuerlige aktivering bliver styrende for indsatser og praksis. En leder formulerer det sådan her: *"Der er hele tiden skarpe deadlines, og hver dag skal vi være fuldstændig i trit med at gøre det rigtigt. Og her kan man misse selve formålet, som er at komme i job. Fordi det kommer til at handle om placeringer i tilbud".* En anden leder siger: *"Vi tænker over, hvornår vi afslutter et forløb. Det er bedst en mandag, så den uge bliver talt med."*

Erfaringerne viser dermed, at arbejdspligten er styret ud fra fokus på proceskrav fremfor fokus på resultater, og arbejdspligten er styret ud fra at tilfredsstille et system fremfor at prioritere de løsninger, der har størst effekt for borgerne.



Virker det? – tendenser om effekt

Det er endnu for tidligt at drage konklusioner om arbejdspligtens effekt. Nogle af kommunerne beretter om konkrete eksempler på borgere, der er kommet i job og uddannelse. Andre kommuner giver eksempler på borgere, som gennem arbejdspligten er blevet afklaret til fleksjob eller førtidspension.

Den mest gennemgående erfaring fra de 8 kommuner handler primært om progression snarere end jobeffekt. Der opleves progression og øget aktivitet hos mange af borgerne i målgruppen. Kommunerne fremhæver øget fremmøde, mere struktur i hverdagen, bedre dansksproglige kompetencer, stærkere arbejdsidentitet og større tro på egne evner.

Når medarbejdere og ledere taler om effekt, handler det ikke altid kun om job. Tværtimod beskriver de en række mindre skridt, som samlet set kan bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet, og som også er succeser, der er værd at tale om. Det kan fx være øget fremmøde, færre sygemeldinger, mere tro på egne evner og en villighed til at snakke om fleksjob i stedet for førtidspension.

Flere af kommunerne understreger også, at det kan være vanskeligt at isolere arbejdspligtens effekt fra andre forhold. Resultaterne kan være et samspil mellem borgerens egen situation, økonomiske incitamenter, parallelle indsatser m.v.

Relationen mellem arbejdspligt og beskæftigelsesreformen

Med arbejdspligten følger faste lovgivningsmæssige rammer for indsatserne og en række proceskrav. Fx er det bestemt i lovgivningen hvilke tilbud, der tæller med i en borgers arbejdspligt og hvilke tilbud, der ikke kan bevilges. Det er desuden bestemt i lovgivningen, at indsatsen skal igangsættes inden for borgerens første måned i kommunen, hvis det er en nyankommen, eller inden for den første måned, hvis en borger i målgruppen melder sig ledig. Desuden er der krav om kontinuerlig aktivering i flere timer og krav om flere registreringer.

Beskæftigelsesreformen derimod har til hensigt at frisætte kommunerne fra faste lovgivningsmæssige rammer og proceskrav for de målgrupper, der ikke er omfattet af arbejdspligt. Beskæftigelsesreformen giver mere plads til, at medarbejderne kan træffe faglige valg ud fra den konkrete situation og borgernes behov. Samtidig ligger der en besparelse i beskæftigelsesreformen på 2,7 mia. kr.

De interviewede kommuner oplever, at arbejdspligten og beskæftigelsesreformen er to reformspor, der trækker i hver sin retning, og at arbejdspligten er i direkte modfase med beskæftigelsesreformen. Kommunerne ser udfordringer i at forene arbejdspligtens styringslogik med beskæftigelsesreformens frisættelseslogik.

De to modsatrettede logikker giver spændinger på flere parametre, bl.a.

- Proceskrav vs. frisættelse
- Regler for hvad man kan og ikke kan vs. fagligt skøn og konkrete vurderinger
- Fokus på aktivitet vs. fokus på resultater

En leder formulerer de modsatrettede logikker således: *"Hele beskæftigelsesreformen forstærker rigiditeten i arbejdspligt. De samme medarbejdere sidder med begge dele."*

Kommunerne efterspørger frihed til at realisere arbejdspligtens intentioner, en leder formulerer: *"Vi vil gerne udføre arbejdspligt, men der skal være mere frihed indenfor rammen,"* en anden leder siger: *"Der burde ikke være lovgivning om, hvordan man præcist skal gøre"* og en tredje leder udtrykker: *"Intention med arbejdspligt er god, men vi skal have frisættelse til at nå frem til den."*

En fjerde leder bemærker, at rammerne i arbejdspligten er snævre, og gør det vanskeligt at yde den indsats for borgerne, som man vurderer virker bedst: *"Medarbejderne oplever det som mere stift, og noget vi bevæger os væk fra i alt det andet, vi laver."*

Spændingerne mærkes også ift. økonomien, hvor store besparelser præger hele beskæftigelsesområdet, samtidig med, at der er brug for at tilføre ressourcer til arbejdspligten. Øget aktivitet koster, ligesom det er ressourcekrævende for kommunerne bl.a. at drive særligt tilrettelagte nytteindsatser, give danskundervisning og styrke de virksomhedsrettede indsatser. En leder formulerer spændingen sådan her: *"Vi skal spare x antal millioner. Men i arbejdspligten skal man tilføre midler for at lykkes. Der er dilemmaer i det – ét område er friset, men den her målgruppe [arbejdspligt] skal have indsats på alt, og man kan ikke acceptere en pause."*



NEDSTRYGER

Afrunding og forslag til ændringer

KL ønsker at takke de 8 kommuner for at stille sig til rådighed og dele ud af deres erfaringer med og perspektiver på arbejdspligten.

På baggrund af de erfaringer og perspektiver, har KL besluttet at arbejde for tre konkrete ændringer i lovgivningen om arbejdspligt. Ændringerne skal rette op på forhold, som kommunerne helt konkret har beskrevet som aktuelle bånd i forhold til at skabe udvikling hos borgerne, og som vil blive endnu mere mærkbare, når ukrainske flygtninge med ophold efter særloven inden længe omfattes af arbejdspligt.

De 3 forslag til ændringer er:

1. Det skal være muligt at undervise i jobsøgning, arbejdsmarkedskultur og samfundsforståelse

En del af borgerne i arbejdspligten mangler grundlæggende viden om det danske samfund og det danske arbejdsmarked. For disse borgere kan undervisning i jobsøgning, arbejdsmarkedskultur og samfundsforståelse være en nødvendig forudsætning for at kunne få størst muligt udbytte af arbejdspligtens øvrige tilbud. Lovgivningen giver i dag ikke mulighed for at give undervisning som led i arbejdspligten. Kommunerne oplever imidlertid et behov for at kunne formidle viden om bl.a. arbejdsmarkedskultur. Det kunne fx være i sammenhænge, hvor borgerne i forvejen er mødt op i særligt tilrettelagt nytteindsats eller deltager i jobsøgning og forberedelse uden for hjemmet.

KL foreslår derfor, at lovgivningen om arbejdspligt justeres, så kommunerne har mulighed for at undervise i jobsøgning, arbejdsmarkedskultur og samfundsforståelse.



2. Det skal være muligt at give danskundervisning til borgere omfattet af integrationsloven, som har bestået deres danskuddannelse, men som fortsat har sproglige udfordringer

Utilstrækkelige dansksproglige kompetencer er en væsentlig barriere for mange borgere i arbejdspligten. Det gælder også borgere under integrationsloven, som har afsluttet deres danskuddannelse, og dermed har opbrugt deres ret til danskuddannelse. Kommunerne efterspørger derfor mulighed for at give mere danskundervisning til disse borgere, når det vurderes nødvendigt for deres progression mod job. I dag giver lovgivningen først hjemmel til at tilbyde mere danskundervisning, når borgeren har været i Danmark i mere end 5 år og dermed overgår fra integrationslovens regler til reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Kommunerne erfarer, at nogle borgere mister deres danskundskaber i den mellemliggende periode.

KL foreslår derfor, at lovgivningen om arbejdspligt justeres, så kommunerne har mulighed for at tilbyde danskundervisning til borgere omfattet af integrationsloven, der har bestået deres danskuddannelse.

3. Det skal være muligt at bevilge virksomhedspraktik, som er længere end 4 uger, for jobparate borgere omfattet af arbejdspligt

Lovgivningen dikterer, at man som jobparat kan være i virksomhedspraktik i 4 uger. Det kan i mange tilfælde være for kort tid til at skabe reel progression for jobparate borgere i arbejdspligten. Jobparate borgere omfattet af arbejdspligt er ofte svagere end jobparate borgere med etnisk dansk baggrund, særligt pga. svage dansksproglige kompetencer og manglende erhvervs erfaring. Sproglige udfordringer må, jf. lovgivningen, ikke indgå som et selvstændigt kriterium i jobparathedsvurderingen, men i praksis er det en reel udfordring, da manglende sprog er en barriere dels for udbytte af praktikken og dels for borgerens vej mod ordinær beskæftigelse.

Samtidig opleves det u hensigtsmæssigt for virksomhederne, at borgerne alene må være i praktik i 4 uger, da det tager tid og koster ressourcer at skabe relationer og oplære borgere, som har et mangelfuldt dansk og er langt fra arbejdsmarkedet. Virksomhederne kan på 4 uger ikke nå at se om der er potentiale i disse målgrupper af borgere, og vurdere om der er et perspektiv for ordinær beskæftigelse og/eller småjob.

KL foreslår derfor, at der indføres en undtagelsesbestemmelse i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, som gælder for jobparate borgere omfattet af arbejdspligt, hvor man efter en konkret og individuel vurdering kan få forlænget en 4-ugers virksomhedspraktik med yderligere 4 uger.

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S

+45 3370 3370
kl@kl.dk
kl.dk

Produktionsnr. 831154
ISBN: 978-87-92963-90-1-pdf

