



Flere i arbejde

- analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats



Flere i arbejde

- analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats

Indhold

3	<i>Kapitel 1</i> Indledning og sammenfatning
4	1.1 Krav til beskæftigelsespolitikken og muligheder for strukturforbedringer
5	1.2 Karakteristika ved det nuværende system
10	<i>Kapitel 2</i> Rammerne for beskæftigelsespolitikken
10	2.1 Mål for udviklingen på arbejdsmarkedet
11	2.2 Den aktuelle situation på arbejdsmarkedet
15	2.3 Det fremtidige kompetencebehov
16	<i>Kapitel 3</i> Organiseringen af indsatsen
16	3.1 Det danske system
18	3.2 Samtænkt indsats
18	3.3 Økonomien i aktiveringsindsatsen
19	3.4 De økonomiske styringsvilkår
23	<i>Kapitel 4</i> Indsatsen for ledige i AF og kommunerne
23	4.1 Den danske beskæftigelsespolitik
23	4.2 Visitering af målgruppen
26	4.3 Tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen
28	4.4 Effekterne af indsatsen
36	4.5 Formidlingsindsatsen i AF og kommunerne
39	<i>Kapitel 5</i> Indsatsen for særlige grupper
39	5.1 Indsatsen for unge
42	5.2 Indsatsen for de ældre
45	5.3 Indsatsen for indvandrere
48	<i>Kapitel 6</i> Rådighedsafprøvning
48	6.1 Formålet med rådighedsafprøvningen
51	6.2 Beskrivelse af reglerne
55	<i>Kapitel 7</i> Kan det betale sig at arbejde?
55	7.1 Alternativindkomsten for overførselsmodtagere
58	7.2 Rådighedsbeløb ved forskellige ydelsestyper
63	<i>Kapitel 8</i> Dagpengesystemet i international belysning

Indledning og sammenfatning

Det er regeringens mål, at flere skal i arbejde og færre være på offentlig forsørgelse. Arbejdsstyrken skal øges. Det skal kunne betale sig at arbejde. Mange flere skal ud af passiv forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet. Det er en betingelse for at sikre fremtidens velfærd.

Ledigheden er på et historisk lavt niveau, og der er udsigt til, at dette fortsætter i de kommende år. Den lave ledighed medfører risiko for mangelproblemer på arbejdsmarkedet, som kan bidrage til lønpres og inflation og dermed til, at den økonomiske stabilitet sættes over styr.

Regeringens økonomisk-politiske strategi omfatter som en central forudsætning en række ambitiøse mål for udviklingen på arbejdsmarkedet. Baggrunden herfor er, både en stigende ældrebyrde og at den demografiske udvikling allerede på kort sigt vil indebære et fald i arbejdsstyrken. Det er derfor nødvendigt at øge arbejdsudbuddet både kvantitativt og kvalitativt, hvis der i de kommende år skal være et råderum til en mindre udvidelse af serviceniveauet og til skattelettelser. Hvis målet skal indfris forudsætter det yderligere strukturpolitiske initiativer, der kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet med 50.000 personer og reducere ledigheden med 20.000 personer. Derfor skal flere i arbejde.

Kravet til virkningen af nye initiativer er således store - ikke mindst set i sammenhæng med, at Danmark har den højeste erhvervsdeltagelse i EU og er blandt de lande med den laveste ledighed. Hertil kommer, at den demografiske udvikling i sig selv medfører et fald i arbejdsstyrken i de kommende år.

Målet er dog inden for rækkevidde, idet der forsat er et betydeligt potentiale for at nedbringe ledigheden og antallet af personer på offentlig forsørgelse, som står uden for arbejdsstyrken.

Regeringen vil til efteråret fremlægge en handlingsplan "Flere i arbejde". Handlingsplanen forberedes af et ministerudvalg med deltagelse af beskæftigelsesministeren, flygtninge-, indvandrer- og integrationsministeren, økonomi- og erhvervsministeren samt undervisningsministeren. Handlingsplanen vil omfatte følgende emner:

- Bedre aktivering og formidling
- Flere ældre i arbejde
- Unge hurtigere ud på arbejdsmarkedet - behandles særskilt af udvalg under Finansministeriet
- Kvalificering af arbejdsstyrken - behandles særskilt af udvalg i Undervisningsministeriet
- Indvandrere i arbejde/arbejdsmarkedsintegration - der foreligger et selvstændigt integrationsudspil
- Færre administrative byrder
- Det skal kunne betale sig at arbejde

Der skal endvidere overvejes initiativer, der kan styrke sammenhængen i indsatsen for henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

Udarbejdelsen af handlingsplanen for "Flere i arbejde" foregår i en række faser. Dette er en afrapportering af den indledende analysefase, hvor formålet har været:

- At foretage en række grundlæggende analyser af udfordringer for beskæftigelsespolitikken samt belyse styrker og svagheder i den aktuelle organisering og udformning af indsatsen i AF og kommunerne.
- At vurdere mulighederne for en øget erhvervsdeltagelse og fortsatte strukturforbedringer på arbejdsmarkedet.
- At foretage en indledende identifikation af emneområder for en konkret handlingsplan.

Det sker af hensyn til, at der kan ske en prioritering af det fortsatte analysearbejde frem mod et regeringsudspil.

Denne rapport gennemgår de umiddelbare resultater og peger på, hvor der særligt er behov for initiativer, som både på kort og lidt længere sigt kan effektivisere beskæftigelsespolitikken.

1.1. Krav til beskæftigelsespolitikken og muligheder for strukturforbedringer

Det er en forudsætning for regeringens økonomisk-politiske strategi frem mod 2010, at beskæftigelsen stiger markant. Det forudsætter en betydelig vækst i arbejdsstyrken og et fald i ledigheden.

Når der tages højde for en række allerede gennemførte tiltag, som bl.a. vil bidrage til at forsinke tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, er kravet, at erhvervsdeltagelsen øges med godt 50.000 personer, og at ledigheden reduceres med ca. 20.000 personer.

Når der ses på såvel registrerede ledige, som personer i aktivering, er der fortsat betydelige arbejdskraftreserver.

På trods af det store ledighedsfald gennem 90'erne udgør det samlede antal modtagere af overførselsindkomster i dagpengesystemet og i kontanthjælpssystemet fortsat omkring 300.000 personer. Mere end halvdelen vurderes at stå umiddelbart til rådighed for arbejdsmarkedet.

Kravet er derfor ambitiøst, men ikke umuligt at indfri. Det forudsætter dog en meget velfungerende beskæftigelsespolitisk indsats, herunder at indsatsen tilrettelægges på en måde så ledige hurtigst muligt opnår ustøttet beskæftigelse.

Ledighedstallene er udtryk for årlige gennemsnit. Årligt påbegyndes op mod 700.000 ledighedsforløb. Hvis varigheden af ledighedsforløbene reduceres med 1-2 uger i gennemsnit, svarer det til en stigning i beskæftigelsen på 15-30.000 personer.

Samtidig har det hidtidige opsving endnu ikke sikret en lavere ledighed blandt de svageste ledige og personer med andre problemer end ledighed. Det er kritisk. For det første er der brug for disse personer på arbejdsmarkedet, og for det andet er der risiko for, at meget langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet kan føre til permanent tilbagetrækning i fx førtidspensionssystemet.

Det skønnes, at den såkaldte social- og marginalgruppe af langvarigt ledige udgør ca. 175.000 personer. En reduktion på 15 pct. frem mod 2010 vil indebære, at erhvervsdeltagelsen øges med omkring 20-25.000 personer. Der er dog ikke tvivl om, at realiseringen af et sådant fald i antallet af langvarige overførselsmodtagere er en meget stor udfordring for kommunerne og AF.

Personer over 50 år udgør næsten 35 pct. af alle dagpengeberettigede ledige, men kun godt 27 pct. af hele befolkningen. Samtidig udgør indvandrere mere end 30 pct. af ledige kontanthjælpsmodtagere, men mindre end 10 pct. af befolkningen. En styrket erhvervsdeltagelse for disse grupper vil bidrage betydeligt til en indfrielse af regeringens målsætninger.

Endvidere er der et arbejdsstyrkepotentiale ved at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet. Denne problemstilling behandles i en særskilt tværministeriel arbejdsgruppe og indgår derfor ikke i denne analyse.

1.2. Karakteristika ved det nuværende system

Analyserne fremhæver dels en række fordele og ulemper ved den eksisterende beskæftigelsespolitik og dels en række mulige forbedringsområder, der kan bidrage til at imødekomme de fremtidige udfordringer.

Beskæftigelsespolitikken har hidtil ydet et væsentligt bidrag til reduktion af det strukturelle ledighedsniveau. Der er imidlertid behov for en yderligere reduktion, hvis de overordnede mål for 2010 skal nås.

I det følgende sammenfattes de vigtigste pointer fra analysen.

Organiseringen af indsatsen.

Indsatsen er organiseret i to systemer – kontanthjælps- og dagpengesystemet - hvor der på mange områder er overlap i opgavevaretagelsen, men hvor regelsæt og økonomiske styringsvilkår er forskellige.

Den lediges forsikringsforhold er afgørende for, hvilket system den ledige placeres i. Det betyder, at ledige med samme grundlæggende problem behandles forskellig afhængigt af, om den ledige er forsikret eller ej.

Dette modsvarer i nogen grad af, at målgrupperne for de to systemer ikke er helt de samme. Især er der en forskel for så vidt angår de svageste i målgrupperne for indsatsen i kontanthjælps- og dagpengesystemet. Kontanthjælpssystemet skal favne bredere end dagpengesystemet. De svageste kontanthjælpsmodtagere har typisk væsentlige problemer ud over ledighed. Der er dog ikke forskel på de stærke i de to målgrupper, som ikke har problemer ud over ledighed.

Styringsvilkårene for AF's indsats giver gode muligheder for et bredt arbejdsmarkedsperspektiv samt tværgående opfølgning på indhold, kvalitet og effekt. Styringsvilkårene har dog samtidig betydet større incitament til fokus på volumen i aktiveringsindsatsen end på effekten i form af beskæftigelse. I forhold hertil skaber det statslige/kommunale refusionssystem gode økonomiske incitament til at nedbringe antallet af kontanthjælpsmodtagere. Her er det imidlertid kun i mindre grad lykkedes at sikre et bredt beskæftigelsespolitisk perspektiv.

Samlet set vanskeliggør komplicerede regelsæt og administrative procedurer de nødvendige samarbejdsrelationer mellem myndigheder og andre aktører. Systemet er endvidere karakteriseret ved komplicerede og detaljerede styringsregler og målesystemer.

Indsatsen for ledige i AF og kommunerne.

Beskæftigelsespolitikken er indrettet således, at der gives muligheder for regionale tilpasninger af indsatsen.

Der er således relativ stor variation i kommunernes visitationspraksis. Andelen af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som er tilmeldt AF, svinger mellem 5 og 75 pct. mellem kommunerne. En del af forskellen skyldes, at der er en større koncentration af ”tungere ledige” i storbyerne, men forskelle i visitationspraksis mellem kommuner bidrager også væsentligt til forskellen.

AF og kommunernes forskellige styringssystemer betyder, at ledige kontanthjælpsmodtagere generelt aktiveres tidligere end ledige i AF-systemet. Til gengæld er aktiveringsindsatsen i AF mere intensiv for personer med mere end 1 års ledighed.

Ved valg af redskaber anvender kommunerne primært jobtræning og individuel jobtræning som aktiveringsinstrumenter, mens aktiveringen i AF har hovedvægten på uddannelse.

Beskæftigelseseffekterne af indsatsen er som helhed positive i begge systemer. Effekten er dog større i AF-systemet, hvilket kan hænge sammen med, at de svage i det kommunale system umiddelbart er længere væk fra arbejdsmarkedet end de svage i AF-systemet. Både i AF og kommunerne er der fastholdelseeffekter af tidlig aktivering.

Indenfor de to systemer er der endvidere forskelle på effekterne af de forskellige instrumenter. Fælles for begge systemer er, at der er størst effekt af privat og offentlig jobtræning blandt alle redskaber.

Uddannelsesaktivering har generelt ringere beskæftigelseseffekter, hvilket er uheldigt henset til den relative store anvendelse i AF-systemet, og de relativt store omkostninger, der er forbundet med uddannelsesaktivering.

Indsatsen for særlige grupper

Særligt tre grupper er interessante i forhold til potentialet for yderligere at øge arbejdsstyrken og mindske ledigheden. Det er:

- unge
- indvandrere
- ældre

Indsatsen for unge ledige har været en succes. Der er sket et væsentlig fald i ungeledigheden som følge af en forstærket og fremrykket indsats. Resultaterne indikerer en mulig gevinst ved at udvide indsatsen for unge til 30 år.

Ledigheden hos indvandrerne er faldet gennem de senere år. Den er dog fortsat på et højt niveau sammenlignet med øvrige danskere. Uanset om ledigheden fortsat falder for indvandrerne er den store udfordring for beskæftigelsespolitikken at få flere indvandrerne ind i arbejdsstyrken

En øget tilknytning til arbejdsmarkedet blandt de ældre er en forudsætning for at kunne sikre en tilstrækkelig vækst i de kommende års arbejdsstyrke. En række lovændringer - afskaffelse af overgangsydelsen, efterlønsreformen og særregler vedr. dagpengeretten for de 50-54 årige - har allerede bidraget til, at flere ældre deltager på arbejdsmarkedet, og at de gør det i længere tid end tidligere.

Blandt de 50-59 årige, der allerede er på arbejdsmarkedet, er der imidlertid en vis merledighed, som er medvirkende til en større risiko for at blive fastholdt i ledighed end andre.

Rådighedsafprøvning

Der er relativt store forskelle i reglerne for aktivering, rådighed og sanktioner ved manglende rådighed i hhv. AF og kommunerne. Forskellene er ikke beskæftigelsespolitisk velbegrundede.

Hertil kommer, at rådighedssystemet giver a-kasserne en dobbeltrolle som økonomisk ansvarlig for rådighedsvurderingen og samtidig repræsentant for det forsikrede medlem af A-kassen.

Spørgeskemaundersøgelser tyder på, at mange ledige ikke reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette gælder både blandt dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Andelen af dagpengemodtagerne, som reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, ligger dog noget over andelen blandt kontanthjælpsmodtagere.

Rådigheden synes at falde med alderen og med varigheden af ledighedsforløbet.

Blandt de langvarigt ledige er der endvidere en bemærkelsesværdig sammenhæng mellem lønkrav og beskæftigelse. De langvarigt ledige, som kommer i beskæftigelse, har i gennemsnit sænket deres lønkrav, mens de der fortsat er ledige ofte forventer en løn, der ligger over den løn, som de typisk kunne opnå ved at arbejde.

Kan det betale sig at arbejde?

Størstedelen af overførselsmodtagerne har en klar økonomiske tilskyndelse til at finde beskæftigelse. Men der er også mange overførselsmodtagere, som kun vil have en lille umiddelbar økonomisk fordel af et lavtlønnet job.

Således har ca. hver 4. person, der modtager overførsler en del af året, en økonomisk gevinst ved at arbejde på mindre en 500 kr. om måneden, mens det tilsvarende gælder for hver 14. af de heltidsbeskæftigede. Den økonomiske tilskyndelse ved arbejde er særlig lav blandt unge, ufaglærte og indvandrere berørt af ledighed.

For dem der har opnået beskæftigelse er der imidlertid en ikke ubetydelig mobilitet fra lavtlønnede til relativt højere lønnede jobs.

Det danske dagpengesystem har sammen med det svenske et internationalt set højt grundniveau for dagpengene. Samtidig kan der i Danmark modtages dagpenge i en relativt lang periode. Den relativt høje kompensationsgrad blandt lavindkomstgrup-

per samt ydelsesperiodens længde kan indebære et mindre incitament til at søge arbejde for lavindkomstgrupper i Danmark sammenlignet med de omkringliggende lande, som eksempelvis Tyskland, Holland og Storbritannien.

Muligheder

For at imødegå udfordringerne i form af en højere erhvervsdeltagelse og en lavere ledighed er der især behov for at fokusere på følgende indsatsområder:

Bedre integration på arbejdsmarkedet:

- Ledige indvandrere og indvandrere uden for arbejdsstyrken udgør en betydelig uudnyttet ressource. Særlige initiativer for indvandrere – herunder ressourceafdækning, modvirkning af barrierer og gennemførelse af målrettede initiativer – kan bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen og mindske ledigheden.
- Ledighedsfaldet er i første omgang kommet de stærke ledige til gode. De svageste i og udenfor arbejdsstyrken skal tætte på beskæftigelse. Det kan bidrage til en højere erhvervsdeltagelse, hvis indsatsen for udsatte grupper i kontanthjælpssystemet styrkes.
- De lidt ældre skal på lige fod med alle øvrige grupper i beskæftigelse.

Det skal kunne betale sig at arbejde for alle:

- Den eksisterende ungeindsats bidrager til, at unge også fremover har kvalifikationer, der modsvarer behovene på fremtidens arbejdsmarked. En mulighed for at understøtte dette og mindske ledigheden ville være at udvide ungeindsatsen til at omfatte alle unge under 30 år i en moderniseret indsats for unge.
- Dagpengeperiodens nuværende varighed kombineret med dagpengenes høje niveau kan mindske incitamentet til beskæftigelse for lavtlønsgruppen.
- Styrkelse af den reelle rådighed

Bedre aktivering:

- Det kan overvejes, om AF's nuværende styringsvilkår er de rette til at understøtte fokus på effekt i form af beskæftigelse frem for volumen i aktiveringsindsatsen.
- Større fokus på at understøtte lediges jobsøgning. Potentialet i en bedre formidling af job skal udnyttes og målet skal være den hurtigste vej til beskæftigelse. Et bidrag hertil kan opnås gennem en mere individuel tilgang til den enkelte lediges situation og muligheder og samtidig med det sikre, at alle arbejdsmarkedssparate ledige er til rådighed for arbejdsmarkedet.
- Det kunne overvejes at fokusere mindre på den tidlige aktivering. Beskæftigelseffekterne af tidlig aktivering er ikke store og i mange tilfælde fastholdes de ledige på passiv forsørgelse frem for at blive selvforsørgende.
- Større fokus på den hurtigste vej i beskæftigelse, således at aktivering i højere grad rettes mod konkrete job.

Større effektivitet i aktiveringsindsatsen:

- Nye aktører i aktiveringsindsatsen vil kunne bidrage til en mere effektiv aktiveringsindsats. Nye aktører vil skulle aflønnes på resultatafhængige vilkår og vil kunne bidrage til, at indsatsen får en større beskæftigelseffekt.
- AF og kommuner servicerer forskellige grupper af borgere, hvoraf de fleste har det samme mål om at komme i beskæftigelse. Der er overlappende opgaver, som på sigt ville kunne løses gennem samtænkte muligheder og initiativer.
- Danmark bruger i sammenligning med andre lande mange ressourcer i ledighedsbekæmpelsen på trods af en lav ledighed. Det kunne overvejes, at gennemføre en ressourcemæssig revurdering af hele aktiveringsindsatsen.

Rammerne for beskæftigelsespolitikken

Sammenfatning

- Faldende demografisk tilgang til arbejdsstyrken og et stigende antal ældre betyder, at den beskæftigelsespolitiske udfordring består i at sikre et voksende arbejdsudbud og en lavere ledighed.
- Den beskæftigelsespolitiske udfordring skal ses inden for rammerne af skattestoppet, gældsnedsettelsen, forbedring af serviceniveauet på udvalgte kerneområder og skattelettelser på arbejdsindkomst fra 2004, hvis der er råderum hertil.
- Erhvervsdeltagelsen skal øges med 50.000 personer og ledigheden reduceres med 20.000 personer.
- Personer, der modtager overførselsindkomster i dagpengesystemet og i kontanthjælpssystemet, udgør en væsentlig arbejdskraftreserve, herunder særlig ældre ledige, indvandrere og langvarige kontanthjælpsmodtagere.

2.1. Mål for udviklingen på arbejdsmarkedet

Hovedudfordringen for beskæftigelsespolitikken i de kommende år er at sikre et voksende arbejdsudbud og en lavere ledighed.

Faldende demografisk tilgang til arbejdsstyrken og et stigende antal ældre medfører et betydeligt pres på de offentlige finanser på længere sigt, hvis det nuværende offentlige serviceniveau skal opretholdes. Stigningen i antallet af ældre sætter for alvor ind efter 2010. Derfor er det afgørende, at de kommende 5-10 år anvendes til at sikre, at dansk økonomi er velforberedt. Det kræver et overskud på de offentlige finanser på omkring 2 pct. af BNP i gennemsnit frem til 2010.

Allerede i de kommende år vil befolkningsudviklingen isoleret set medføre et fald i arbejdsstyrken. Hertil kommer, at ledigheden er på det laveste niveau i 25 år. Det betyder, at mulighederne for vækst og stigende beskæftigelse i de kommende år vil være begrænsede og svagere end i de seneste årtier. Det stiller store krav til styringen af de offentlige udgifter.

Inden for rammerne af skattestoppet og gældsnedbringelsen sigtes der efter en forbedring af det offentlige serviceniveau på udvalgte kerneområder og skattelettelser på arbejdsindkomst fra 2004, hvis der er råderum hertil. Det forudsætter en række ambitiøse økonomisk-politiske målsætninger for den mellemfristede udvikling i dansk økonomi, herunder en række overordnede mål for udviklingen på arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsen skal stige med 87.000 personer fra 2000 til 2010, hvoraf 67.000 personer modsvares af en øget arbejdsstyrke, mens et fald i ledigheden tegner sig for de resterende 20.000 personer, jf. tabel 1.

Målet for arbejdsstyrken skal ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling isoleret set skønnes at medføre et nedadgående pres på arbejdsstyrken på ca. 66.000 personer fra 2000 til 2010. Den reelle udfordring er derfor at sikre en stigning i erhvervsdeltagelsen svarende til 133.000 personer.

Tabel 1

Bidrag til stigning i beskæftigelsen, 2000-2010

Beskæftigelse	+87
Ledighed	÷20
Arbejdsstyrke	+67
Virkning af ændret demografi ¹	÷66
Reelle udfordring for stigning i erhvervsdeltagelse	+133
<i>Heraf:</i>	
Vedtagne reformer og fastholdelse af lavere tilgang til førtidig tilbagetrækning	+80
Bidrag fra ikke-udmøntede krav til øget erhvervsdeltagelse	+53
Samlet krav til øget erhvervsdeltagelse og lavere ledighed	+73

1) Bidraget fra ændret demografi er beregnet ved at fastholde erhvervsdeltagelsen opdelt på køn, alder og herkomst på niveauet i 2000.

En væsentlig del heraf - ca. 80.000 personer - forventes realiseret af allerede vedtagne reformer, såfremt den nuværende lave tilgang til førtidig tilbagetrækning fastholdes. Det gælder stoppet for tilgangen til overgangsydelsen i 1996, efterlønsreformen i 1999 og førtidspensionsreformen, der træder i kraft i 2003. Både stoppet for tilgang til overgangsydelse og efterlønsreformen har bidraget til, at den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er steget i de seneste par år.

Den resterende del af arbejdsstyrkevæksten på godt 50.000 personer kan henføres til ikke-udmøntede krav. Hertil kommer vurderingen af, at der er et vist potentiale for yderligere at nedbringe strukturledigheden i størrelsesorden 20.000 personer.

For at realisere den overvejende del af den resterende arbejdsstyrkevækst samt en yderligere reduktion af strukturledigheden, vil der imidlertid være behov for at gennemføre strukturforbedrende tiltag.

Kravene til virkningen af nye initiativer er store - ikke mindst set i sammenhæng med, at Danmark har den højeste erhvervsdeltagelse blandt alle EU-lande og er blandt de lande med den laveste ledighed. Hertil kommer den generelle usikkerhed om virkningen af de allerede vedtagne initiativer.

Målene er dog inden for rækkevidde, idet der fortsat er mulighed for at nedbringe ledigheden og antallet af personer på offentlige forsørgelse, som står uden for arbejdsstyrken.

2.2. Den aktuelle situation på arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved mangel på arbejdskraft inden for visse sektorer og fag. Ledigheden er nu så lav, at der kan være risiko for, at en forsat faldende ledighed kan resultere i uholdbare løn- og prisstigninger, med mindre der sker strukturforbedringer gennem beskæftigelsespolitikken.

For at imødekomme erhvervslivets fremtidige behov for arbejdskraft er det derfor nødvendigt, at personer i arbejdsstyrken der i dag modtager overførselsindkomst, kan imødekomme efterspørgslen fra virksomhederne.

Arbejdskraftsreserven består både af personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, og af personer, der i dag ikke står til rådighed.

Bruttogruppen består af forsikrede ledige og aktiverede personer, der står til rådighed for arbejdsmarkedet. Hertil kommer ikke-forsikrede, hvor kun dele af gruppen står til rådighed for arbejdsmarkedet. Bruttogruppen beskrives i boks 1.

Boks 1

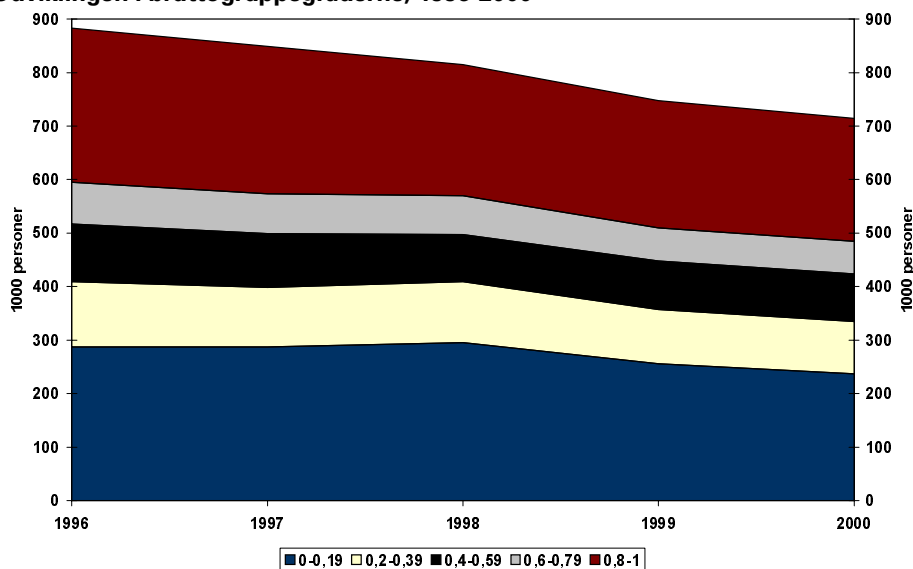
Bruttogruppen

Forsikrede personer:	
-	Ledige
-	Aktiverede
-	Uddannelsesorlov fra ledighed (frem til 1999)
-	Sygedagpengemodtagere fra ledighed og aktivering
Ikke-forsikrede personer:	
-	Kontanthjælpsmodtagere
-	Kommunalt aktiverede kontanthjælpsmodtagere
-	Kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF
-	Revalidender

På trods af de senere års konjunkturer, var mere end 700.000 personer i bruttogruppen gennem kortere eller længere perioder i 2000, jf. figur 1.

Figur 1

Udviklingen i bruttogruppergraderne, 1996-2000



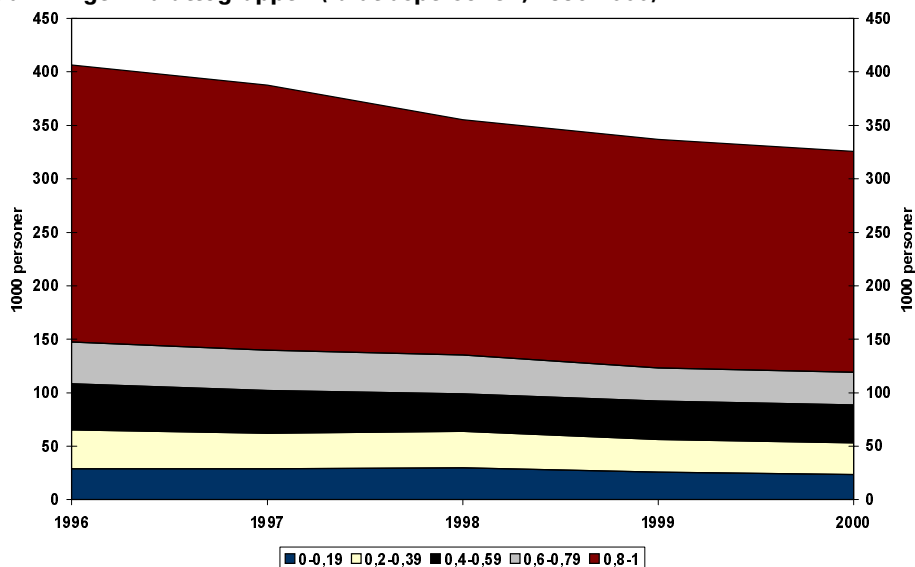
Anm: Bruttogruppergraderne udtrykker den gennemsnitlige ugentlige grad i året. Graderne er beregnet på baggrund af uger, og ikke efter hvor meget den enkelte er berørt inden for ugen. Det medfører, at graderne kan være overvurderede.

Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Omregnet til fuldtidspersoner svarer det til, at bruttogruppen udgør en samlet arbejdskraftreserve på ca. 325.000 personer, jf. figur 2.

Figur 2

Udviklingen i bruttgruppen (fuldtidspersoner , 1996-2000)



Anm: jf. anm. under figur 1 kan bestanden af personer i gruppen være en anelse overvurderet.

Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Hvis antallet af personer, der er i bruttgruppen i mere end 80 pct. af året, kan reduceres med 10 pct., vil der være ca. 20.000 flere personer i beskæftigelse.

Hvis længden af den periode personer, der kun er i bruttgruppen i kortere perioder, kan halveres fx gennem et styrket kontaktføreløb, øget fokus på jobsøgning og intensiv formidling til udstøttet beskæftigelse, kan ledigheden reduceres med ca. 25.000 personer.

Blandt personer i bruttgruppen, der i 1999 var i dagpengesystemet, var en overvægt af personer med kompetencegivende uddannelse, mens denne gruppe udgjorde en mindre andel blandt personer fra bruttgruppen, som i 1999 var i kontanthjælpsystemet, jf. tabel 2.

Tabel 2

Karakteristika for bruttgruppen i AF- og kontanthjælpsystemet, 1999

	Dagpengemodtagere		Kontanthjælpsmodtagere	
	Alle	Grad>0,8	Alle	Grad>0,8
Alder:				
15-24 år	6,9	3,1	30,1	19,3
25-29 år	16,8	12,4	17,6	19,0
30-49 år	55,5	52,6	44,7	53,6
over 50 år	20,8	31,9	7,5	8,1
Uddannelse:				
Ufaglært	38,9	48,1	78,2	76,3
Faglært	40,3	36,3	15,4	16,1
Videregående	20,8	15,6	6,4	7,8
Oprindelsesland:				
Danmark	90,7	86,1	67,7	60,4
Mere udviklede lande	3,4	3,5	8,6	9,8
Mindre udviklede lande	5,9	10,4	23,6	29,9

Anm: Overførselsgraden er opgjort inden for året 1999.

Kilde: Finansministeriet.

Herudover er der i dagpengesystemet en overvægt af personer over 50 år, mens der i kontanthjælpsystemet er en overvægt af indvandrere fra mindre udviklede lande, unge og ufaglærte, jf. tabel 2.

Tabel 2 viser, i hvor høj grad personerne har været i bruttogruppen i det enkelte år. En grad på 0,8 angiver, at personen har været i bruttogruppen i 80 pct. af året.

Sammenlignes de langvarige overførselsmodtagere i de to systemer er det de samme forskelle, der optræder. Dog udvides forskellene for de over 50-årige, mens de indsnævres blandt ikke-faglærte.

Marginal- og socialgruppen angiver, i hvor stort et omfang personerne inden for de seneste 3 år har været i bruttogruppen. Derved beskrives omfanget af personer, der over flere år har været i bruttogruppen i længere tid.

Marginalgruppen består af personer, der vurderes at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, mens socialgruppen også omfatter personer med problemer ud over ledighed.

Boks 2

Definitioner af social- og marginalgruppe

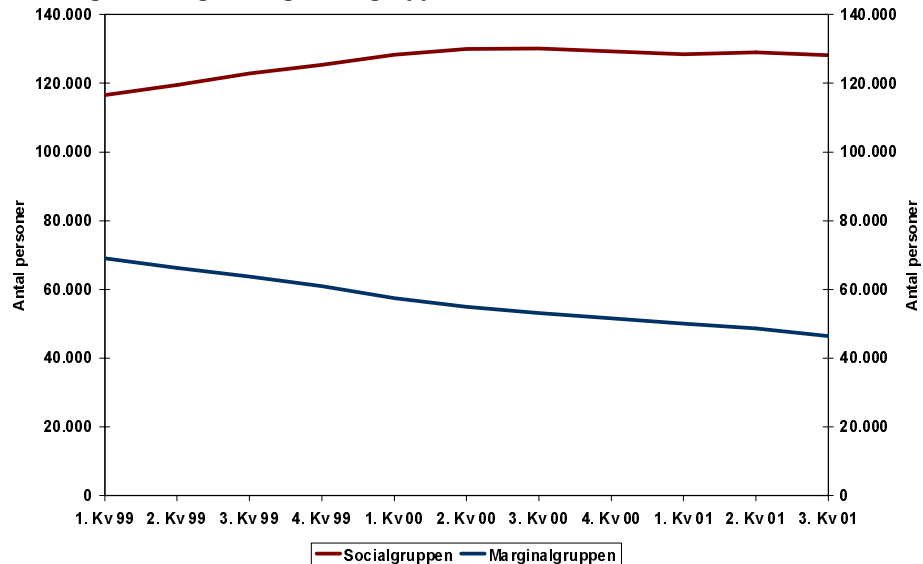
Marginalgruppen omfatter forsikrede personer, der har været ledige, i aktivering eller på uddannelsesorlov over 80 pct. af tiden i gennemsnit over de seneste tre år.

Socialgruppen omfatter ikke-forsikrede personer, der har været på kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, ledig, i aktivering eller på uddannelsesorlov over 80 pct. af tiden over de seneste tre år, dog således, at perioden med ledighed, aktivering og/eller på uddannelsesorlov ikke overstiger 80 pct. af tiden de sidste 3 år.

I 3. kvartal 2001 modtog ca. 175.000 personer offentlig forsørgelse i mere end 80 pct. af tiden i løbet af de sidste 3 år. Siden 1999 har der været et kraftigt fald i antallet af personer i marginalgruppen, mens antallet af personer i socialgruppen har ligget nogenlunde konstant. Ved udgangen af 2001 var ca. 47.000 i marginalgruppen, og ca. 128.000 i socialgruppen, jf. figur 3.

Figur 3

Udviklingen i marginal- og socialgruppen, 1. kvartal 1999 - 3. kvartal 2001



Kilde: Udtræk fra DREAM og egen beregninger.

Samlet set kan de seneste års reduktion af bruttogruppen hovedsageligt tilskrives et fald i antallet af registrerede ledige. Set i det lys skal en yderligere reduktion af bruttogruppen i højere grad end tidligere komme fra en reduktion af langvarige overførselsmodtagere, især overførselsmodtagere i kontanthjælpssystemet. Det er en svær, men ikke umulig opgave.

Der er en betydelig udskiftning i gruppen af langvarige overførselsmodtagere. Blandt personer i marginal- og socialgruppen er der årligt ca. 20 pct., der kommer i beskæftigelse. Trods den betydelige afgang er der dog samtidig sket en stort set tilsvarende tilgang, herunder især til gruppen af langvarige overførselsmodtagere i det kommunale system. Dette antyder, at den fremtidige indsats i endnu højere grad bør fokusere på at forebygge langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet.

2.3. Det fremtidige kompetencebehov

De kommende års stigning i beskæftigelsen forudsætter bl.a. forbedrede strukturer på arbejdsmarkedet. Matchet mellem udbuddet af og efterspørgslen efter kompetencer har stor betydning for udviklingen i beskæftigelsen samt løn- og prisudviklingen.

De hidtidige strukturforbedringer skyldes den aktive beskæftigelsespolitik og den øgede anvendelse af informationsteknologi. Det har medvirket til at arbejdsgiverne hurtigere finder den arbejdskraft med de kompetencer, de har brug for.

Den hurtige udvikling på arbejdsmarkedet betyder, at arbejdskraftens kompetencer løbende skal tilpasses efterspørgslen fra virksomhederne.

Mismatch-problemer på arbejdsmarkedet tages ofte som udtryk for en fejlslagen uddannelses- og beskæftigelsespolitik. For at imødekomme den fremtidige udvikling på arbejdsmarkedet og efterspørgslen efter kompetencer er det derfor væsentligt med fokus på efter- og videreuddannelse af såvel beskæftigede som ledige.

Organiseringen af indsatsen

Sammenfatning

Den nuværende beskæftigelsespolitiske indsats er organiseret i to systemer med betydelig overlap i opgavevaretagelsen, men med forskellige regelsæt og økonomiske styringsvilkår.

Indsatsen for de ledige er opdelt efter, om personen er forsikret eller ej, uanset om personerne i de to systemer har samme problem.

Styringsvilkårene for AF's indsats giver gode muligheder for et bredt arbejdsmarkedsperspektiv samt fokus på opfølgning af indhold, kvalitet og effekt. Styringsvilkårene har samtidig betydet større incitamenters til fokus på volumen i aktiveringsindsatsen end på effekten i form af beskæftigelse.

Det statslige/kommunale refusionssystem skaber gode incitamenters til at nedbringe antallet af kontanthjælpsmodtagere. Samtidig er der ringe mulighed for at sikre et bredt beskæftigelsespolitisk perspektiv.

3.1. Det danske system

Den nuværende arbejdsmarkedsindsats i Danmark er flerstrengt. Den offentlige indsats for at begrænse ledigheden og for at formidle arbejdskraft til virksomheder er spredt på flere instanser, både hvad angår opgaver og finansiering. Der er betydelige - og ikke altid beskæftigelsespolitiske velbegrundede - forskelle i reglerne for de forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

Variationerne skyldes primært den ydelse, som den enkelte person er berettiget til. Hertil kommer dog også andre faktorer som fx forskellige behov, ønsker og muligheder.

Opgaverne er delt mellem AF, kommunerne og a-kasserne. Den offentlige formidling af arbejde og aktivering af de arbejdsløshedsforsikrede ledige varetages af AF, der finansieres af staten, men dagpengene udbetales af a-kasserne. Aktiveringen og udbetalingen af ydelser til de ikke-forsikrede ledige er pålagt kommunerne.

Organiseringen af indsatsen kan være afgørende for effektiviteten. Den nuværende organisering fordeler opgaverne mellem forskellige instanser og organisationer. Organiseringen betyder, at samme opgave løses af flere aktører, og at opgaverne ikke nødvendigvis er delegeret ud til en part, som har ansvaret for hele opgaven.

Tabel 3 giver et overblik over hvilke opgaver, der varetages af AF, kommunen og a-kassen, og over hvem der finansierer opgaverne.

Tabel 3

Opgave- og finansieringsfordeling

	AF	Kommune	A-kasse	Statens betaling a)
Arbejdsformidling	Alle	Ikke-forsikrede ledige	Kan formidle forsikrede.	100 pct. b)
Ydelse	-	Kontanthjælp	A-dagpenge	50 pct. 100 pct. c)
Ledighedsregistrering	Tilmelding	Registrering af manglende indkomst	Registrering for forsikrede	100 pct.
Grundreg. og visitering	Alle ledige	Ikke-forsikrede		100 pct.
Aktivering	Forsikrede	Ikke-forsikrede		100 pct. 50 pct.
Vejledning og kontakt	Alle ledige	Ikke-forsikrede	Forsikrede	Variabel
Sygdom		Dagpenge og opfølgning		50 pct. d)
Uddannelse	Forsikrede m. handlingsplan	Særlige tilbud om uddannelse		Varierende
Revalidering		Forrevalidering, Revalidering Virksomhedsrevalidering		50 pct. 50 pct. 65 pct.
Fleksjob		Skal skaffe fleksjob Ledighedsydelse		65 pct. 35 pct.
Førtidspension		Indstiller og behandler		35 pct.
Skånejob		Kan skaffe job		50 pct.

a) Kommunen betaler som hovedregel den resterende del af udgifterne.

b) Staten betaler udgifter i forbindelse med AF's arbejdsformidling.

c) Staten betaler 100 pct. af marginalprisen. Af de samlede udgifter betales ca. 30 pct. af det faste medlemsbidrag.

d) Private arbejdsgivere betaler de to første uger, og staten refunderer 100 pct. til den ottende uge, hvorefter refusionen falder til 50 pct. Staten refunderer intet af sygedagpenge ud over 52 uger.

Kilde: Det økonomiske råd 2000, Retsinfo.

I runde tal beskæftiger omkring 15.000 personer sig med formidling, aktivering og udbetaling af ydelser, heraf:

- 2.300 i AF
- 5.000 i a-kasserne (administrationsudgifterne betales af medlemmerne)
- 8.000 i kommunerne (anslået)

Disse personer administrerer anslået en udbetaling på godt 50 mia. kr. til ca. 700.000 ledige om året. AF beskæftiger sig primært med formidling og aktivering, a-kasserne primært med udbetaling og beregning, mens kommunerne varetager alle funktioner.

Også andre personer beskæftiger sig med aktivering af ledige. Stort set hele aktiveringsindsatsen for de forsikrede ledige gennemføres af private aktører eller uddannelsessteder. Det samme gør sig gældende for en del ikke-forsikredes vedkommende.

Indsatsen over for de ledige er opdelt efter, om personen er forsikret eller ej, uanset om personerne i de forskellige ordninger har samme problem. Forsikrede ledige kan have andre problemer end ledighed. Der kan være tale om fx alkoholmisbrug eller psykiske problemer. Det er AF-systemet normalt ikke indrettet til at håndtere. Hertil kommer muligheden for, at personalet i forsikringssystemet af hensyn til den ledige

undlader at reagere, fordi en indgriben reelt vil betyde, at den ledige mister sin ret til dagpenge.

Omvendt er der også kontanthjælpsmodtagere, der har ledighed som eneste problem, og hvor der ikke altid er tilstrækkelig fokus på jobformidling.

Historisk er de to systemer udviklet ved siden af hinanden. Traditionelt har de ledige, der er i AF og forsikringssystemet, været vurderet som tættere på arbejdsmarkedet end kontanthjælpsmodtagere. Forskellen på de to grupper gjorde det velbegrundet, at det ene system særligt tog hensyn til arbejdsmarkedets behov, og det andet system i videre udstrækning tog hensyn til individets behov. Disse hensyn er i en vis udstrækning afspejlet i de regelsæt, der regulerer de to gruppers forhold.

Der er altså sket en specialisering i de to systemer. En specialisering, der hviler på en forudsætning om, at der er væsentlige forskelle mellem de forsikrede og de ikke-forsikrede.

3.2. Samtænkt indsats

Fordeling af arbejdsopgaverne inden for beskæftigelsespolitikken er generelt præget af, at ansvaret er spredt ud på forskellige aktører. Med tanke på fremtidens arbejdsmarked kan det næppe anbefales.

Der er i en vis udstrækning sammenfald i målgrupperne. Derfor er der potentielt fordele ved at samle indsatsen mod ledighed i et mere samtænkt system. Et samtænkt system, der ikke tager udgangspunkt i den lediges forsikringsstatus, når det skal afgøres, hvilken indsats og hvilke regler den ledige skal omfattes af.

3.3. Økonomien i aktiveringsindsatsen

I kommunerne anvendtes i 2000 i alt ca. 1,3 mia. kr. til driftsudgifter i forbindelse med aktivering mv. Heraf modtog kommunerne ca. 0,6 mia. kr. i statslig refusion.

Kommunerne kan anmelde driftsudgifter til refusion til aktivering i forbindelse med uddannelse og kurser, beskæftigelsesprojekter, individuel jobtræning i institutioner og virksomheder mv. Derimod kan der ikke anmeldes driftsudgifter til refusion i forbindelse med jobtræning med løntilskud og aktivering i frivillige og ulønnede aktiviteter. Den gennemsnitlige driftsudgift pr. aktiveret helårsperson for målgruppen omfattet af refusionsordningen (dvs. ekskl. personer i jobtræning og personer aktiveret i frivillige og ulønnede aktiviteter) udgjorde i 2000 ca. 34.000 kr.

AF anvendte i 2000 ca. 2,5 mia. kr. til driftsudgifter i forbindelse med aktivering. Beløbet blev stort set udelukkende anvendt til køb af uddannelse og vejledning, idet der ikke er driftsudgifter forbundet med jobtræning, arbejdspraktik mv. Den gennemsnitlige driftsudgift for alle aktiverede udgjorde ca. 48.000 kr. pr. helårsperson, mens driftsudgiften opgjort alene for den gruppe, der var i uddannelsesaktivering, udgjorde ca. 76.000 kr. pr. helårsperson.

Den gennemsnitlige driftsudgift er højere i AF bl.a. som følge af, at der ikke er mulighed for at købe ordinære, kompetencegivende uddannelsesforløb i forbindelse med aktivering. Den kommunale uddannelsesaktivering er begrænset til særligt tilrettelagte kurser og kortere afklarings- og efteruddannelseskurser mv. I stedet kan

kommunerne anvende ordinære uddannelser i forbindelse med revalidering, og her dækkes driftsudgiften af staten.

3.4. De økonomiske styringsvilkår

De økonomiske styringsvilkår for indsatsen for dagpengeberettigede ledige i AF og for indsatsen for kontanthjælpsmodtagere i kommunerne er grundlæggende forskellige. Der er således tale om to strukturelt meget forskellige systemer.

Kendetegnende ved de to systemer er:

- Til indsatsen i AF afsættes en finanslovsbevilling til den samlede aktiveringsindsats. Bevillingen er fordelt på en bevilling til dagpengeperioden - til den tidlige og flaskehalsforebyggende indsats - og en bevilling til aktivperioden - til finansiering af tilbud i ret og pligt indsatsen. Rammen til aktiv beskæftigelsespolitik er fordelt på regionerne efter den regionale ledighed, således at bevillingerne afspejler de regionale opgaver i ledighedsbekæmpelsen. Hvis aktiviteten overstiger det forudsatte i aktivperioden, kan der søges om yderligere midler.
- Udgifterne til forsørgelse og tilbud i kommunerne er ikke rammebelagt, men gennemføres med delt finansiering mellem staten og kommunen. Refusionsprocenterne (0 til 100 pct.) fra staten afhænger af, om der er tale om delt finansiering på forsørgelse eller aktiveringstilbud, og svinger mellem forsørgelsestyper/redskaber.

Tabel 4

Forskelle i de økonomiske styringsvilkår

Økonomiske rammebetingelser	
AF	Kommuner
<ul style="list-style-type: none"> • Aktiveringsbevillingen tildeles efter bl.a. ledighed i regionen • Bevillingen kan kun bruges til aktivering • AF har ikke udgifter til de ledige i passive perioder 	<ul style="list-style-type: none"> • Delt finansiering ml. stat og kommune af kontanthjælp og aktivering • Aktiveringsindsatsen indgår i en samlet økonomisk prioritering som én ud af mange kommunale opgaver • Økonomisk gevinst ved kontanthjælpsmodtageres afgang til beskæftigelse

De forskellige styringsvilkår afspejler sig endvidere på en række øvrige punkter.

AF's indsats er via lovgivning og administrative retningslinier samt gennem den løbende økonomiske og administrative opfølgning gennem reguleret og vel belyst. AF er underlagt en række krav om opfølgning på bevillingsanvendelse og sammenhæng til aktivitet, herunder om bevillingernes anvendelse i dagpengeperioden og aktivperioden, samt i forhold til kravet til 75%'s aktivering. Der foretages løbende regionale opfølgninger og sammenligninger af aktivitet og økonomi.

På det kommunale område indebærer det kommunale selvstyre store forskelle i aktiveringsindsatsen fra kommune til kommune, da indsatsen i kommunerne indgår som én blandt mange kommunale opgaver og prioriteringer. Dette betyder, at mulighederne for en statslig opfølgning på indsatsen er begrænset.

Tabel 5

Styring af aktiveringsindsatsen

	AF	Kommuner
Økonomisk styring	<ul style="list-style-type: none"> • Styring på gennemsnitspris i aktivperioden • Styring på, hvornår der aktiveres (begrænset indsats i første ledighedsår - risiko for død-vægtstab) 	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet styring via den fastlagte refusionsprocent • Styring på rådighedsbeløb for driftsudgifterne • Ingen økonomisk styring på tidspunktet for aktivering
Aktiveringskrav	<ul style="list-style-type: none"> • Ret og pligt til kontinuerlig aktivering for ledige med mere end 1 års ledighed • 75 %-krav 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimumskrav: Personer under 30 år aktiveres senest efter 3 måneder i 18 mdr. Personer over 30 år skal have tilbud inden for første ledighedsår (typisk aktiveres tidligere)
Administrativ opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Kontraktstyring • Landsdækkende målesystem • Centrale resultatkrav • Diverse løbende redegørelser • Landsdækkende kvalitetsstyring 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrænset statslig opfølgning. Kommunal administrativ styring/ opfølgning forskellig fra kommune til kommune

De forskellige regelsæt, de grundlæggende forskellige rammevilkår og forskellen i målgrupperne medfører, at styringsfokus i de to systemer er forskellige. Hvor der i styringen af AF's aktiveringsindsats fokuseres meget på ledighedsanciennitet og tidspunktet for aktivering, indgår dette ikke med tilsvarende vægt i den statslige økonomiske styring af kommunernes aktiveringsindsats.

Det indebærer også, at den kommunale styring af aktiveringsindsatsen i højere grad vil variere fra kommune til kommune i forhold til indsatsen i AF, da den statslige styringsgrad og -muligheder er lavere i forhold til kommunernes indsats. Den kommunale styring vil derfor også tage et helt lokalt udgangspunkt afhængig af kommunens samlede opgaver og prioriteringer, samt målgruppe- og indsatsprioriteringer mv. i forhold til kontanthjælpsmodtagerne.

Dette indeholder såvel positive som mindre positive aspekter. Det kan bl.a. i mindre kommuner være vanskeligt at tilrettelægge indsatsen ud fra et bredere arbejdsmarkedsperspektiv.

Styrker og svagheder ved de nuværende styringsvilkår

Diskussionen om forskelle i økonomiske incitamenter er vanskelig, da den baserer sig på en vurdering af adfærd. I vurderingen spiller en række andre forhold end de rent økonomiske ind, herunder de enkelte målgrupper og øvrige prioriteringer.

Det kan derfor være svært at afdække, hvorvidt incitamenterne slår igennem i praksis - ikke mindst i forhold til kommunerne, hvor den praktiske organisering af arbejdet er forskelligartet.

I forhold til de økonomiske incitamenter i finansieringsstrukturen har den kommunale finansiering den fordel, at finansiering af passive og aktive foranstaltninger for ledige er samlet samme sted - nemlig hos kommunen. Dette bør give et naturligt incitament til at få ledige i ordinær beskæftigelse.

Samtidig har kommunerne et økonomisk hensyn i forhold til at få en samlet økonomi til at hænge sammen med deraf følgende prioritering inden for en meget bred opgaveportefølje, hvilket også må vurderes at bidrage til omkostningsbevidsthed.

Overordnet set kan der peges på følgende styrker og svagheder i de to systemer ud fra en økonomisk incitamentsbetragtning.

- Styrkerne i AF's styring af indsatsen
- Der er en tæt bevillings- og aktivitetsmæssig sammenhæng.
- Rammestyringsprincippet er udbygget med finansieringsomlægningen, således at penge og ansvar følges ad, og uhensigtsmæssige incitament i forhold til redskabsvalg er afbødet.
- Økonomistyringssystemet har understøttet en høj volumen inden for rammerne af en given gennemsnitlig pris.
- Mulighed for et bredere arbejdsmarkedsperspektiv i indsatsen.
- Politisk administrativ kontraktstyring, der fokuserer på styring og opfølgning af indhold, kvalitet og effekt.

Væsentligste svagheder

- Ret og pligt konstruktionen med et omfangskrav om 75% aktivering i aktivperioden betyder incitament til fokusering på volumen fremfor effekt, herunder fastholdelsesproblemstillingen gennem favorisering af lange billige forløb frem for korte intensive, men måske dyrere forløb.
- Der er ikke tilstrækkelige økonomiske incitament til at få folk ud af ledighed.
- Der er risiko for at tabe sigtet om kortest mulige vej til beskæftigelse.
- Manglende kobling mellem økonomi og effekt.

Styrkerne på det kommunale område

- Indretningen af det statsligt/kommunale refusionssystem skaber økonomiske incitament til at nedbringe antallet af kontanthjælpsmodtagere.
- Den kommunale medfinansiering betyder, at penge og ansvar følges ad. En effektiv indsats kan give kommunerne økonomiske muligheder for at prioritere andre opgaver.

Væsentligste svagheder

- Kommunerne kan have et incitament til at lade kontanthjælpsmodtagere forblive i passiv ledighed, hvis aktiveringen ikke skønnes at have tilstrækkelig effekt.
- Svagere statslig styringsmulighed.
- Manglende bredde i perspektivet.

Der er i begge systemer såvel styrker som svagheder ved de nuværende styringsvilkår, som kan give nogle pejlemærker for forbedrede styringsmæssige løsninger. Det er afgørende, at der i begge systemer er væsentlige incitament til at få ledige hurtigst muligt i beskæftigelse - med valg af de mest priseffektive tilbud.

Ud over at vurdere muligheder for at skabe forbedrede økonomiske incitamer i styringsvilkårene, bør modeller for resultataflønning i AF og kommuner samtidig overvejes. På medarbejderniveau giver de indgåede overenskomster for de relevante faggrupper for 2002 mulighed for at anvende resultatløn. Aftaler på frivillig basis indebærer, at indførelse af resultatløn konkret kan understøttes i kontraktforhandlingerne med AF og i kommuneforhandlingerne med KL.

Indsatsen for ledige i AF og kommunerne

Sammenfatning

Analyserne af indsatsen i AF og kommunerne viser, at kommunerne generelt aktiverer de ledige tidligere end AF-systemet. Det skyldes bl.a. de forskellige økonomiske styringskonstruktioner. Til gengæld gennemfører AF en mere intensiv aktiveringsindsats for ledige med mere end 1 års ledighed som følge af EU's beskæftigelsesretningslinier.

Også valg af redskaber er forskellig i de to systemer. Kommunerne anvender primært jobtræning og individuel jobtræning som aktiveringsinstrument, mens AF primært bruger uddannelse.

Der er som helhed positive beskæftigelseseffekter af indsatsen i begge systemer, om end effekten er højere i AF-systemet. Dette skyldes bl.a., at målgrupperne i den kommunale indsats er længere fra arbejdsmarkedet end målgrupperne i AF-systemet. Der er betydelige forskelle på effekterne af de forskellige instrumenter inden for begge systemer. Fælles for begge systemer er, at effekten af privat og offentlig jobtræning er højest af alle redskaber. Uddannelsesaktivering har generelt ringere beskæftigelseseffekter, hvilket er uheldigt henset til den relative store anvendelse i AF-systemet, og de relativt store omkostninger, der er forbundet med uddannelsesaktivering.

4.1. Den danske beskæftigelsespolitik

Hovedsigtet med beskæftigelsespolitikken er at sikre en god overensstemmelse mellem virksomhedernes arbejdskraftsbehov og de lediges forudsætninger. Således undgås mangelssituationer på arbejdsmarkedet og risikoen for langvarig ledighed reduceres.

I forhold til den enkelte ledige er formålet med beskæftigelsespolitikken at hjælpe vedkommende i beskæftigelse. Her er formidlingsindsatsen en central opgave for myndighederne.

Indførelsen af ret- og pligt til aktivering har givet den ledige flere incitamenter til hurtigt at finde ordinær beskæftigelse og er samtidig en effektiv rådighedsafprøvelse.

Sammenlignet med udlandet har danske virksomheder få barrierer for jobomsætning. De mange jobåbninger på arbejdsmarkedet giver de aktiverede og ledige en reel mulighed for at vende tilbage til ordinær beskæftigelse.

I det følgende analyseres aktiveringssystemerne, og de hidtidige erfaringer med aktivering i kommuner og AF sammenlignes.

4.2. Visitering af målgruppen

Den samlede målgruppe for aktivering i AF-systemet og i det kommunale system består både af personer, der er arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

Som udgangspunkt står alle forsikrede ledige til rådighed for arbejdsmarkedet i AF-systemet. Ledige kontanthjælpsmodtagere i det kommunale system er inddelt i en

gruppe, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, og en gruppe, som ikke umiddelbart står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Hverken i AF-systemet eller i det kommunale system er der udviklet en landsdækkende visitationsmetode til at vurdere arbejdsmarkedsparathed.

I AF-systemet visiteres den ledige enten ved grundregistreringssamtalen eller ved visitationssamtalen ud fra tre målgrupper:

- Ledige, der er umiddelbart formidlingsparate
- Ledige med behov for en kort opkvalificerende indsats
- Ledige med behov for en tidlig forebyggende indsats.

I kommunerne visiteres ledige ud fra, om den ledige alene har ledighed som problem, eller om den ledige har problemer ud over ledighed.

I visiteringen opereres med 5 grupper:

- De arbejdsmarkedsparate personer
- De uafklarede personer
- De arbejdsmarkedsmæssige marginaliserede personer
- De socialt belastede personer
- De helbredsmæssigt belastede personer

De tre første grupper omfatter primært kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledighed som problem, og de sidste to grupper omfatter primært kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed.

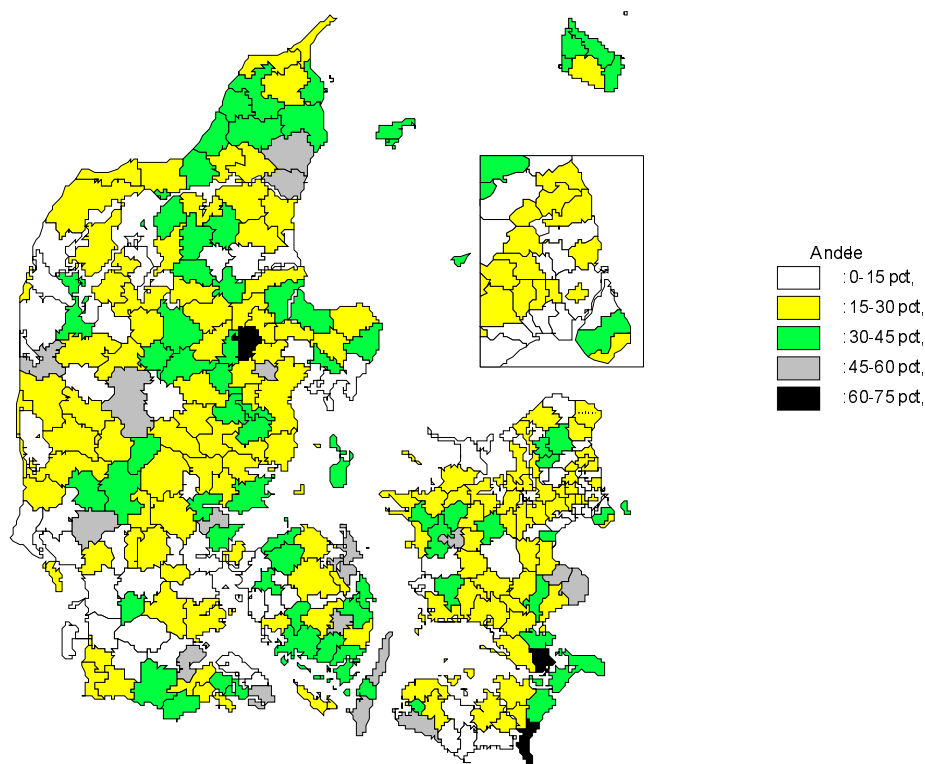
Ledige kontanthjælpsmodtagere uden andre problemer end ledighed skal tilmeldes AF på 1. ledighedsdag.

I gennemsnit var ca. 26 pct. af kontanthjælpsmodtagere og kommunalt aktiverede tilmeldt AF i 2000. Andelen varierer dog kraftigt mellem kommunerne. Således udgør AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere i nogle kommuner ca. 5 pct., mens de i andre udgør 75 pct.

51 kommuner vurderer, at mellem 85 og 100 pct. af kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed, 130 kommuner vurderer tallet til mellem 70 og 85 pct., 73 kommunerne vurderer tallet mellem 55 og 70 pct., 18 kommuner vurderer tallet mellem 40 og 55 pct. og alene 3 kommuner vurderer, at mellem 25 og 40 pct. af kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed, jf. figur 4.

Figur 4

Andel AF-tilmeldte i forhold til antal personer på kontanthjælp og i kommunal aktivering, 2000



Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Den store variation mellem kommunerne skyldes dels en koncentration af ”tungere ledige” i storbyerne, dels en meget forskellig praksis for visitering i kommunerne.

Der er ingen umiddelbar sammenhæng mellem resultatet af kommunernes visitering af kontanthjælpsmodtagere til AF og det samlede antal kontanthjælpsmodtagere i kommunen samt omfanget af disse problemer. Hverken kommunernes placering på det sociale index - til brug for den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov - eller andelen af kontanthjælpsmodtagere i procent af den erhvervsaktive befolkning i kommunen kan forklare de kommunale variationer.

I 2000 modtog ca. 152.000 personer kontanthjælp, heraf deltog ca. 76.000 personer i kommunal aktivering. Af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere var ca. 22.000 personer, som i 2000 var berørt af kommunal aktivering, tilmeldt AF. Det svarer til, at ca. 29 pct. af den kommunale aktivering i 2000 var rettet mod personer, som ikke havde problemer ud over ledighed.

Den service og de ydelser, en person kan få ved ledighed, afhænger af, om personen er forsikret mod ledighed eller ej. Personer med samme problemer behandles derfor forskelligt i de to systemer. Det kan ikke udelukkes, at der er forsikrede ledige, som ville være bedre tjent med de tilbud, kommunen har til rådighed.

Samtidig betyder den store variation i kommunernes visitationspraksis, at det kan være tilfældigheder, der afgør, om kontanthjælpsmodtagere er omfattet af formidlingsindsatsen eller ej.

4.3. Tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen

Tidspunktet for, hvornår ledige omfattes af ret og pligt til aktivering i kommuner og AF, afhænger særligt af den lediges alder. Både i AF-systemet og i det kommunale system aktiveres unge hurtigere end øvrige ledige på grund af reglerne om ret og pligt til aktivering.

I AF-systemet er alle dagpengemodtagere omfattet af formidlingsindsatsen, mens visitationen i kommunerne betyder, at alene de stærkeste kontanthjælpsmodtagere er omfattet af AF's formidlingsindsats. Kommunerne kan dog formidle job til samtlige kontanthjælpsmodtagere. Alle personer, der har været ledige mere end 1 år, skal modtage et tilbud fra AF eller kommunen.

Indsatsen over for personer under 30 år er forskellig i de to systemer. Unge under 30 år i kontanthjælpssystemet skal modtage tilbud efter 13 uger, mens personer under 25 år i dagpengesystemet er omfattet af fremrykket ret og pligt til aktivering og derfor skal modtage tilbud ved 6 måneders ledighed.

Tabel 6

Starten for ret og pligt til aktivering i hhv. kommuner og AF

Alder	Kommuner (seneste efter)	AF (efter)
18-24 år	13 sammenhængende uger	6 måneder
25-29 år	13 sammenhængende uger	1 år
over 30 år	52 sammenhængende uger	1 år
over 60 år	-	6 måneder

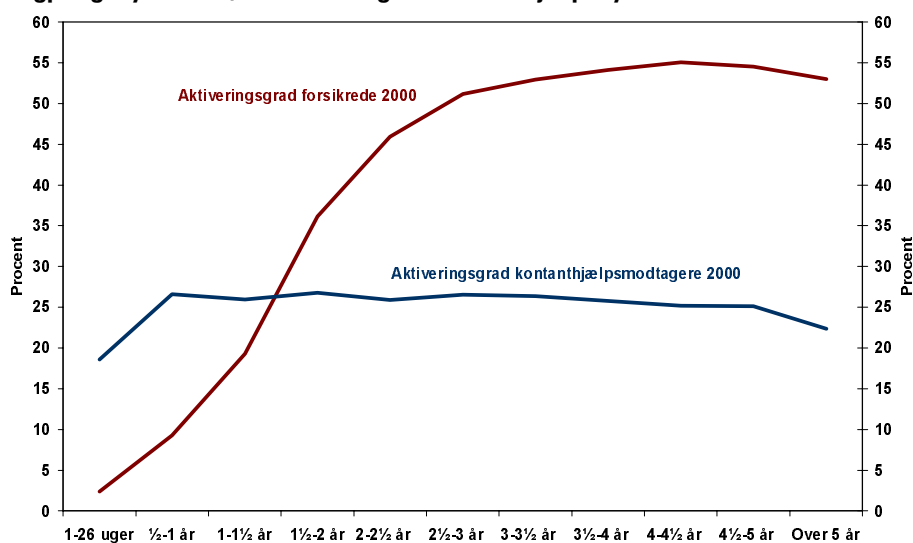
Forskellene i reglerne for ret og pligt til aktivering i de to systemer samt de forskellige økonomiske rammer medfører bl.a., at kommunerne i højere grad end AF har mulighed for at aktivere ledige fra første ledighedsdag (straksaktivering).

Der er dog forskel på, hvor langt henne i ledighedsforløbet den enkelte modtager tilbud. Som følge af kravet i EU's beskæftigelsesretningslinier skal ledige dagpengemodtagere over 25 år modtage et tilbud senest ved 1 års ledighed, dvs. ved overgang til aktivperioden. Der er indført et omfangskrav i aktivperioden om, at de ledige er omfattet af ret og pligt til aktivering i 75 pct. af tiden.

Fordelingen er mere jævn i kommunerne, da kommunerne har større mulighed for at tilbyde aktivering til personer med kort ledighed, jf. figur 5.

Figur 5

Aktiveringsgrader for de forsikrede og ikke-forsikrede 2000 fordelt efter anciennitet i dagpengesystemet / antallet af uger i kontanthjælpsystemet



Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Anm: Anciennitet i kontanthjælpsystemet er beregnet som sammenhængende uger i systemet, hvor varigheden ikke har været afbrudt af mindst 4 sammenhængende uger uden offentlige ydelser. Dvs. at ancienniteten er 0 for en person der i en given uge har været ude af systemet i mere end 4 af de forudgående uger.

Kommunerne aktiverer relativt flere personer med kort ledighed, mens AF aktiverer relativt flere med længerevarende ledighedsperioder.

Reglerne i de to systemer medfører ikke nødvendigvis, at der er forskelle i det samlede omfang af aktivering. Men reglerne betyder, at der er forskel på, hvornår aktiveringsforløbene igangsættes. Og målgrupperne i de to systemer varierer, da tilbud i kommunerne i højere grad også tilpasses personer med andre problemer end ledighed, mens tilbud i AF er målrettet personer, som er tæt på arbejdsmarkedet.

Aktiveringsredskaber

Redskabsvalget i AF's og kommunernes indsats varierer betydeligt. På trods af, at en stor andel af de ledige hos AF har en erhvervskompetencegivende uddannelse, udgør godt 60 pct. af indsatsen uddannelse, jf. tabel 7.

Tabel 7

Andelen af personer i aktivering fordelt på redskaber i AF og kommuner i procent, 2001

	AF	Kommuner
Jobtræning (m. løntilskud)	32,9	10,6
Individuel jobtræning	0,3	48,1
Uddannelse	59,4	13,5
Andet	7,5	27,9

Anm: Antallet af personer i kommunerne er et gennemsnit af årets første 3 kvartaler.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og Danmarks Statistik, Statistikbanken.

For kommunen som myndighed er jobtræning med løntilskud umiddelbart billigere end individuel jobtræning. For kommunen som arbejdsgiver er det imidlertid omvendt. Mens arbejdsgiveren i forbindelse med jobtræning modtager et løntilskud, som kun dækker en del af lønnen til den aktiverede, er der ingen lønomkostninger for arbejdsgiveren i forbindelse med individuel jobtræning, hvor den aktiverede modtager kontanthjælp plus et beskæftigelsestillæg fra kommunen.

Kommunen har et økonomisk incitament til at aktivere kontanthjælpsmodtagere i kommunens egne virksomheder og institutioner. Det er dog en betingelse, at arbejdet i individuel jobtræning kun må omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde, og at der ikke må være tale om konkurrenceforvridende virksomhed.

Uddannelse er mindre administrativt tungt for AF end jobtræning, som kræver op-søgende arbejde og kontakt til virksomheder. Derimod er uddannelse som aktivering i AF-regi det dyreste i viften af redskaber. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at mere end 60 pct. af de ledige har en kompetencegivende uddannelse, men at godt 60 pct. af indsatsen omfatter uddannelse.

4.4. Effekterne af indsatsen

I det følgende analyseres effekterne af aktiveringen i kommunerne og AF.

Teoretisk kan aktivering have flere effekter. I det følgende analyseres de tre væsentligste:

- **Opkvalificeringseffekten**, som viser sig ved, at sandsynligheden for at komme i beskæftigelse stiger efter gennemførelsen af et aktiveringstilbud. Den enkelte er blevet bedre i stand til at forsørge sig selv.
- **Motivationseffekten**, der viser sig ved, at lediges jobsøgning stiger, når de stilles over for ret og pligt til aktivering. Effekten viser sig typisk umiddelbart før ret og pligt til aktivering sætter ind og i forbindelse med deltagelse i tilbud.
- **Fastholdelseeffekten**, der viser sig ved, at lediges jobsøgning falder under deltagelse i et aktiveringstilbud. Det kan bl.a. skyldes, at den enkeltes jobsøgning falder, og at de ikke formidles til job i samme omfang som under ledighed.

Opkvalificeringseffekten

De generelle beskæftigelseseffekter af opkvalificeringstilbud i kommuner og AF er positive. Effekterne er dog større i dagpengesystemet end i kommunerne. Effekterne af aktiveringen i dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet skal vurderes i forhold til målgrupperne for indsatsen.

I gennemsnit forbedres selvforsørgelsesgraden efter endt aktivering for personer i dagpengesystemet med ca. 18 pct. point, hvilket er udtryk for, at disse personer efter endt aktivering kan forsørge sig selv i 18 pct. mere af tiden sammenlignet med perioden før deltagelse i aktivering.

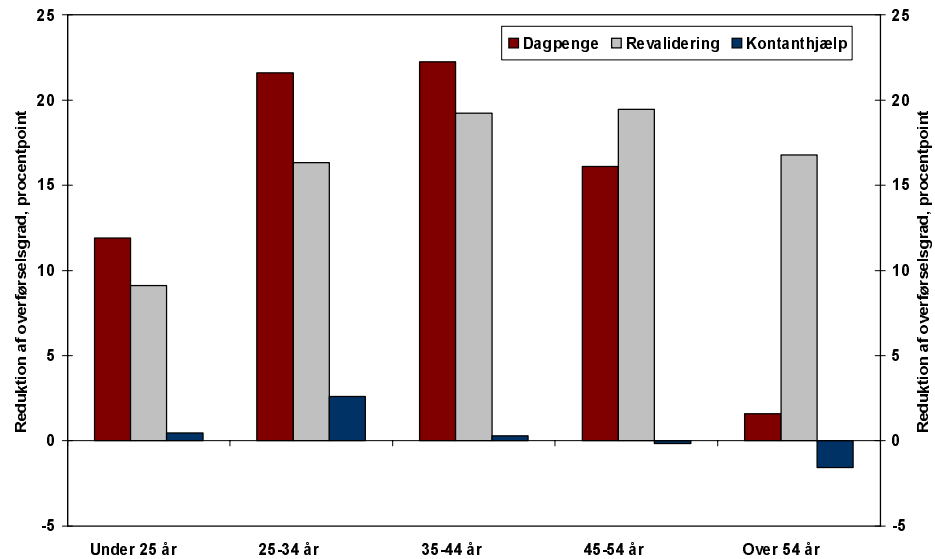
Den tilsvarende forbedring efter endt aktivering i kontanthjælpssystemet er 4 pct. point, men forbedringen af selvforsørgelsesgraden efter endt revalidering er 18 pct. point.

Effekten fordelt på alder

For alle under 45 år er effekterne af tilbud fra AF generelt bedst, mens effekterne af revalideringsforløb er bemærkelsesværdigt høje for personer over 45 år, jf. figur 6

Figur 6

Den gennemsnitlige ændring i selvforsørgelsesgraden efter aktivering, fordelt efter alder, målt over 26 uger, 2000, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og revalidender



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Anm.: Selvforsørgelsesgraden beregnes over 104 uger. Effekten af aktivering beregnes 26 uger efter endt aktivering.

Beskæftigelseeffekterne af aktivering i kontanthjælpssystemet er meget beskedne og meget lavere end effekterne i dagpengesystemet. Det skal som tidligere nævnt ses i sammenhæng med, at den kommunale indsats retter sig mod både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

De gode effekter af revalidering for personer over 54 år kan bl.a. skyldes, at der i forbindelse med revalidering er en mere målrettet visitation af personer, der får tilbud om revalidering.

Omvendt kan de relativt beskedne effekter af AF's aktivering af de over 54-årige hænge sammen med regler om forlænget dagpenget for denne gruppe.

Effekten af aktivering fordelt på varigheden af ledighedsperioden

Effekterne af indsatsen i AF og kommunerne afhænger af den forudgående ledighedsperiode.

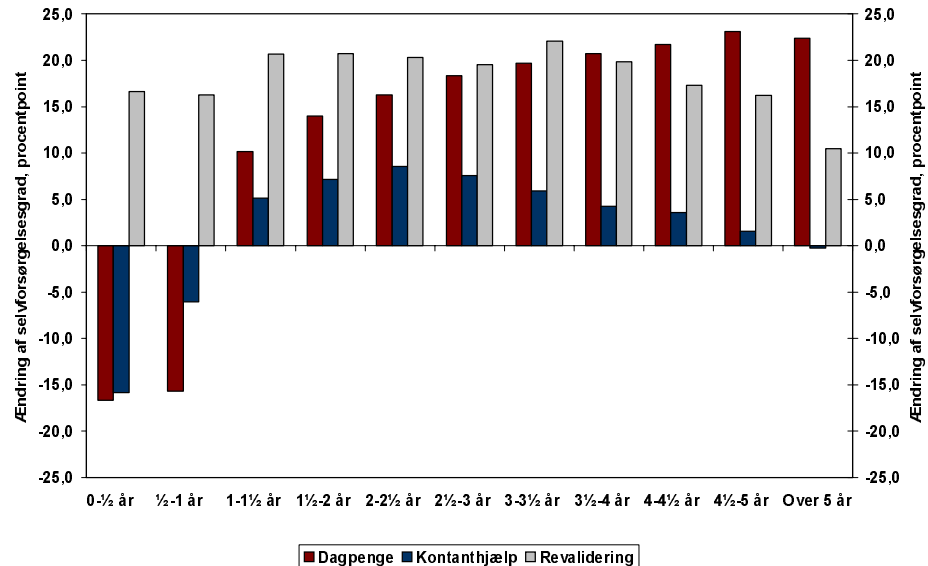
For ledige med mere end 2 års anciennitet i AF er effekten nogenlunde stabil på 18 pct. point, jf. figur 7.

Sammenlignet med effekterne i AF er effekterne af aktiveringsindsatsen i kommunerne noget lavere, og de aftager allerede, når personen har mere end 2 års anciennitet, jf. figur 7.

Effekten af revalideringsindsatsen afhænger ikke i samme grad som aktiveringsindsatsen i såvel AF som kommuner af varigheden af den forudgående ledighedsperiode. Effekten af revalidering er nogenlunde stabil på 18 pct. point for alle ledige, dog er effekten mindre for ledige med helt lange forudgående ledighedsperioder, jf. figur 7.

Figur 7

Den gennemsnitlige ændring i selvforsørgelsesgraden fordelt på anciennitet i hhv. dagpengesystemet, kontanthjælpssystemet (aktivering og revalidering) målt over 26 uger, 2000



Kilde: Udtræk på DREAM og egne beregninger.

Anm.: Selvforsørgelsesgraden beregnes over 104 uger. Effekten af aktivering beregnes 26 uger efter endt aktivering.

Samtidig ses, at effekterne af aktiveringen i AF og kommunerne inden for det første år er negative. Dette kan hænge sammen med, at effektmålingen stiller store krav til, at den enkelte relativt hurtigt efter afslutningen af tilbuddet kommer i beskæftigelse (se boks 3).

Opkvalificeringsindsatsen i AF har generelt positive effekter for ledige med længe-revarende ophold i dagpengesystemet, mens det ikke er tilfældet for personer i kontanthjælpssystemet. Effekterne aftager allerede for personer, der har været mere end 2 år i kontanthjælpssystemet.

Hvilke redskaber virker bedst?

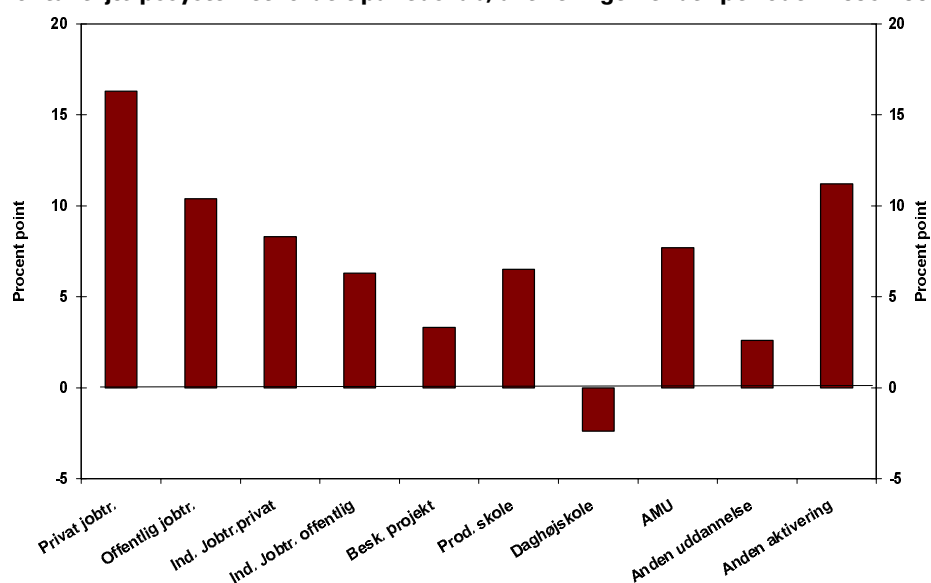
Privat jobtræning er det redskab i den kommunale aktiveringsindsats, der giver de største effekter.

Blandt de forskellige jobtræningsforløb har individuel jobtræning de mindste effekter. Herudover har individuel jobtræning i offentlige institutioner ikke større effekter end uddannelse og anden aktivering, som bl.a. består af særligt tilrettelagte forløb.

Det skal bl.a. ses i lyset af, at individuel jobtræning er det mest anvendte redskab i kommunerne, jf. figur 8.

Figur 8

Ændring i den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering i kontanthjælpssystemet fordelt på redskab, aktiveringen endt i perioden 1995-1998



Anm: Effektmålet svarer i princippet til effektmålet som beskrevet i boks 3. Dvs. effekterne måles ved at se på selvforsørgelsesgraden efter aktiveringsforløbets afslutning sammenlignet med omfanget inden aktivering. Analysen vedrører aktiveringstilbud afsluttet i perioden 1995-1998. Måleperioder afviger dog, hvorfor der ikke kan foretages direkte sammenligninger.

Sammenlignet med aktiveringsindsatsen i kommunerne ligger AF i højere grad vægt på uddannelse.

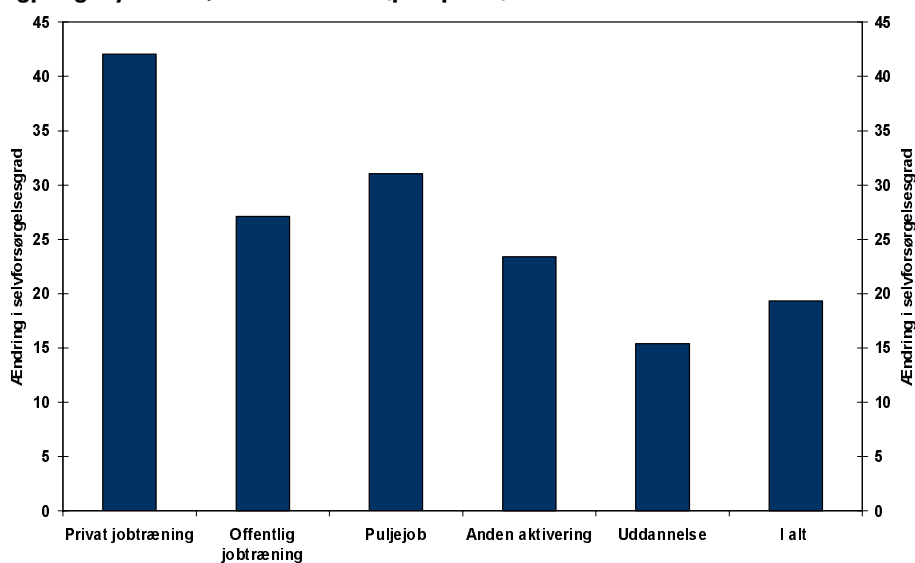
Uddannelse som redskab i AF's indsats har dog de laveste effekter sammenlignet med de øvrige redskaber, der indgår i viften af mulige redskaber i den aktive indsats i AF, jf. figur 9.

Dertil kommer, at privat og offentlig jobtræning, som udgør en mindre del af indsatsen i AF, generelt medfører de største forbedringer af den enkeltes selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering.

Samtidig koster uddannelsesforløb generelt mere end de øvrige redskaber i den aktive indsats.

Figur 9

Ændring i selvforsørgelsesgraden efter gennemført aktiveringstilbud i dagpengesystemet, 1. halvår 2000 (pct. point)



Kilde: DREAM og egne beregninger

Tallene viser, at privat og offentlig jobtræning har de største effekter i både kommuner og AF.

Det er bemærkelsesværdigt, at effekterne af uddannelse i AF og individuel jobtræning i kommunerne, som er de mest anvendte redskaber, er relativt beskedne i forhold til effekterne af de øvrige redskaber.

Privat- og offentlig jobtræning, som generelt har bedre effekter, anvendes kun i beskedent omfang i såvel AF som kommuner. Administrative barrierer for såvel private som offentlige virksomheder kan være medvirkende til, at der ikke oprettes et større antal jobtræningspladser.

Det peger på et behov for regelforenklinger og mindre komplicerede regler, for hvilke grupper af personer, der kan anvende redskaberne og hvornår. Herudover er der behov for forenklinger af reglerne for beregning af løntilskud, arbejdstid m.v.

Metoder til beregning af effekten af aktivering

Sandsynligheden for at overgå til ordinær beskæftigelse i løbet af – eller efter – et aktiveringsforløb afhænger grundlæggende af en række personlige karakteristika, afgang til beskæftigelse i fravær af aktivering, herunder konjunktursituationen, og den isolerede effekt af aktivering.

Udslusningsmålet er en simpel opgørelse af, hvor stor en andel, der ikke er ledige eller aktiverede på et givet tidspunkt efter påbegyndelsen af et aktiveringsforløb, jf. tabel a. Dette mål opfanger imidlertid ikke effekten af aktivering, idet der ikke tages højde for, at en del af de aktiverede også ville have fundet beskæftigelse uden aktivering. Udslusningsmålet indebærer derfor en klar overvurdering af aktiveringseffekten. Hertil kommer, at metoden ikke tager højde for, at personlige karakteristika kan have betydning for beskæftigelseschancen.

Ideelt set bør effektberegningen foretages ved at sammenligne afgangsmønsteret fra ledighed mellem to grupper, hvor den eneste forskel er deltagelse i aktivering eller ej. I praksis er det imidlertid ikke muligt at korrigere for alle forskelle i personlige karakteristika. Hertil kommer, at aktivering normalt falder på nogenlunde samme tidspunkt i ledighedsforløbet, hvorfor det er vanskeligt at finde en sammenlignelig gruppe, der ikke er i aktivering.

Effekterne af aktivering kan alternativt beregnes ved at sammenligne selvforsørgelsesgraden før og efter aktivering for de samme personer. Herved benyttes den enkelte som referencegruppe for sig selv. Metoden anvender den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad for perioden 2 år før afslutningen af et aktiveringsforløb som referenceforløb og et mål for, hvor stor selvforsørgelsesgraden ville have været i fravær af aktivering. Dette referenceforløb sammenholdes med den faktiske gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad for den enkelte fra afslutningen af et aktiveringsforløb til ½ år efter, og forskellen mellem disse – i pct.enheder – tages som et udtryk for effekten af aktiveringsforløbet, jf. figur a.

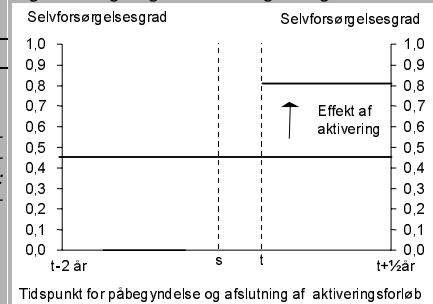
Ved at måle effekten i forhold til et individuelt referenceforløb tages der i nogen grad hensyn til betydningen af personlige karakteristika, idet disse påvirker selvforsørgelsesgraden i referenceforløbet. Denne metode giver dermed et mere retvisende billede af aktiveringseffekten end udslusningsmålet.

Tabel a. Effekt af aktivering, pct.

Metode	Privat jobtr.	Effekt i alt
Udslusning	57	27
Selvforsørgelsesgrad	33	14

Anm.: Udslusningsmålet vedrører 2000, mens effekten beregnet med på baggrund af individuelle selvforsørgelsesgrader vedrører 1999. Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesministeriet. Beregnet på DREAM.

Figur a. Stigning i selvforsørgelsesgraden.



Udover virkningen af aktiveringsforløbet er den procentvise stigning i selvforsørgelsesgraden imidlertid påvirket af den generelle konjunkturudvikling på grund af den relativt lange referenceperiode. Samtidig afhænger ændringer i selvforsørgelsesgraden af, hvornår i ledighedsforløbet aktiveringen påbegyndes, hvilket både kan trække i retning af en over- og undervurdering af effekten.

Motivationseffekten

Et andet mål med indførelsen af ret og pligt til aktivering er at afprøve den enkeltes rådighed og øge motivationen til jobsøgning.

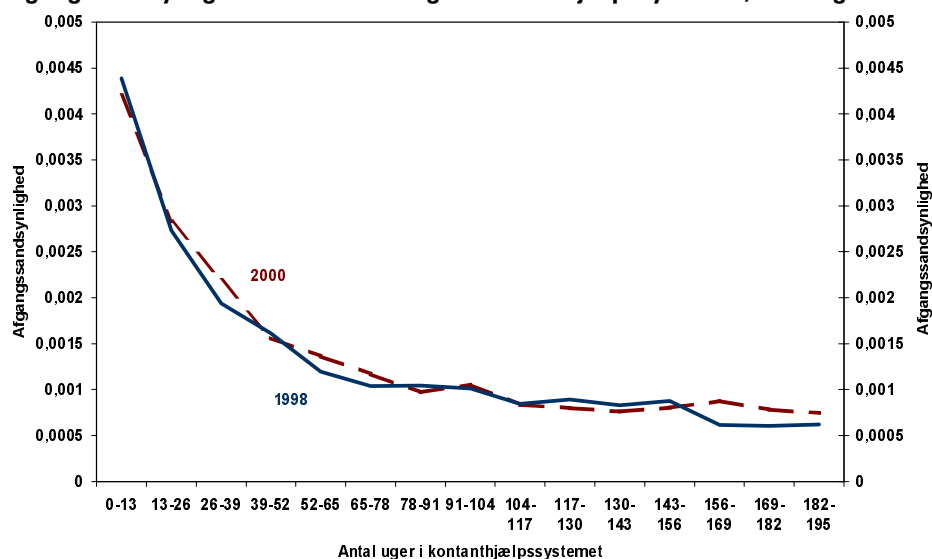
Kontanthjælpsmodtagere over 30 år har siden 1994 haft ret og pligt til aktivering efter senest 12 måneders sammenhængende ophold i systemet. Kommunerne har dog mulighed for at aktivere personer over 30 år, inden der er gået 12 måneder.

Den enkeltes sandsynlighed for at forlade kontanthjælpssystemet er aftagende med længden af den forudgående ledighed, jf. figur 10.

Blandt de 30 til 49-årige i kontanthjælpssystemet kan der i årene 1998 og 2000 ikke påvises motivationseffekter som følge af starten for ret og pligt til aktivering efter 12 måneders sammenhængende ophold i systemet, jf. figur 10.

Figur 10

Afgangssandsynligheder for 30-49-årige i kontanthjælpssystemet, 1998 og 2000



Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Kravet om, at alle ledige kontanthjælpsmodtagere skal have et tilbud senest efter ét år, synes ikke umiddelbart at have en motiverende effekt for de lediges jobsøgning mv. Det kan skyldes, at en stor del af denne gruppe ledige ikke er fuldt jobparate, men det kan også skyldes, at den kommunale indsats er mere jævnt fordelt over ledighedsforløbet i kontanthjælpssystemet.

Der er mulighed for, at aktiveringen i kommunerne blandt personer med under 1/2 års ledighed kan motivere den enkelte til øget jobsøgning.

Samtidig kan kommunernes mulighed for at aktivere de ledige efter kort ledighed være medvirkende til, at den enkelte slet ikke kommer ind i systemet, men derimod som følge af muligheden for tidlig aktivering hurtigere finder job.

Blandt ledige i dagpengesystemet har der i 1996 og 1998 været signifikante motivationseffekter som følge af fremrykningen af aktivperioden, hvor ret og pligt til aktivering startede, jf. figur 11.

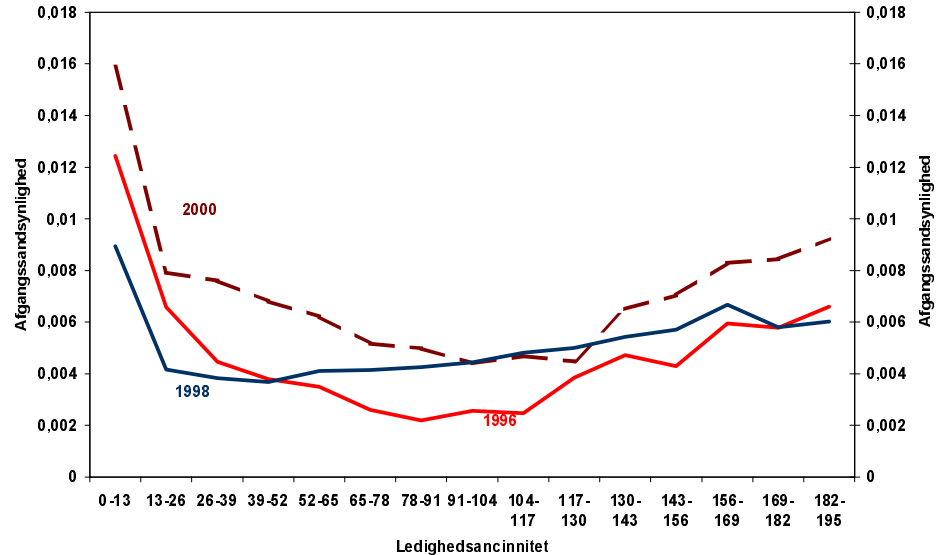
Motivationseffekterne er blevet forstærket af fremrykningen af starten for aktivperioden. I 1996 startede den efter 3 år og i 1998 efter 2 års ophold i systemet.

Udover ændrede konjunkturer kan fremrykningen af aktivperioden i 2000 til 1 års ledighed i dagpengesystemet have påvirket de lediges søgeadfærd.

Ledige i dagpengesystemet har øget jobsøgningen op til begyndelsen af aktivperioden. Konjunkturudviklingen kan have forstærket denne effekt, hvis konjunkturudviklingen har øget antallet af jobåbninger.

Figur 11

Afgangssandsynligheden blandt 30-49-årige forsikrede ledige, 1996, 1998 og 2000



Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Det er ikke entydigt, hvilke effekter en yderligere fremrykning vil få. Det kan konstateres, at hidtidige fremrykninger af aktiveringen i dagpengesystemet har givet en motivation til øget jobsøgning blandt de ledige.

Blandt ledige med helt korte ophold i systemet er der relativt mange, der uden aktivering vil komme tilbage i beskæftigelse. Disse personer skal samtidig have den fornødne tid til egen jobsøgning, inden ret og pligt til aktivering starter.

Det er dog sandsynligt, at ledige med mere end 9 måneders anciennitet har haft god tid til jobsøgning. En indsats i form af hjælp til jobsøgning kan have positive effekter for nogle af disse ledige.

Aktiveres ledige, som på egen hånd ville have fundet beskæftigelse, vil aktiveringen være med til at forlænge det samlede ophold i systemet, idet disse personer ville være kommet hurtigere i beskæftigelse uden aktivering.

En tidlig aktiveringsindsats

Formålet med den tidlige indsats i AF er dobbelt - dels en indsats mod flaskehalsproblemer dels en indsats for forebyggelse af langvarig ledighed. Personer, der aktiveres som led i den tidlige forebyggende indsats, udpeges på baggrund af vejledende målgrupper fastsat af Arbejdsmarkedsrådet kombineret med en individuel vurdering i AF.

Kommunerne har i dag mulighed for at aktivere fra første ledighedsdag. Aktiveringens mål er at motivere de ledige til øget jobsøgning og at opkvalificere ledige eller på sigt øge jobparatheden hos personer, der gennem længere tid har været uden job.

Der er forskelle i formål i de to systemer og dermed i aktiveringsforløbenes længde og udformning.

Umiddelbart viser effekterne af den tidlige indsats i begge systemer, at indsatsen i gennemsnit i vid udstrækning fastholder de aktiverede i systemet. Effekterne kan være forskellige for forskellige grupper. Især blandt visse grupper af forsikrede ledige har den tidlige indsats opkvalificerende effekter. I gennemsnit er opkvalificeringseffekterne af den tidlige indsats i dagpengeperioden dog mindre end fastholdelseffekterne.

En medvirkende årsag kan være det dobbelte formål med indsatsen i dagpengeperioden. Tidlig forebyggende indsats og flaskehalsbekæmpelse.

Ca. 46 pct. af den tidlige indsats i dagpengesystemet har til formål at forebygge længerevarende ledighedsperioder, mens 53 pct. af indsatsen har et flaskehalsforebyggende formål.

Effekterne af indsatsen og udpegningen af grupper til den tidlige indsats understreger, at ikke alle ledige med stor risiko for længerevarende ledighed modtager en forebyggende indsats. Derimod kan der være grupper af ledige med mindre risiko for langtidsledighed, der modtager en forholdsvis stor andel af den tidlige indsats. Dette understreger behovet for, at udpegningen af ledige til den tidlige indsats forbedres.

Der bør derfor fokuseres mere på ordinær jobsøgningsindsats i dagpengeperioden i form af kontaktforløb, der understøtter aktiv jobsøgning og afdække behov og muligheder hos den enkelte.

4.5. Formidlingsindsatsen i AF og kommunerne

Et af de vigtigste mål for AF er at formidle kontakt mellem de ledige og virksomhederne.

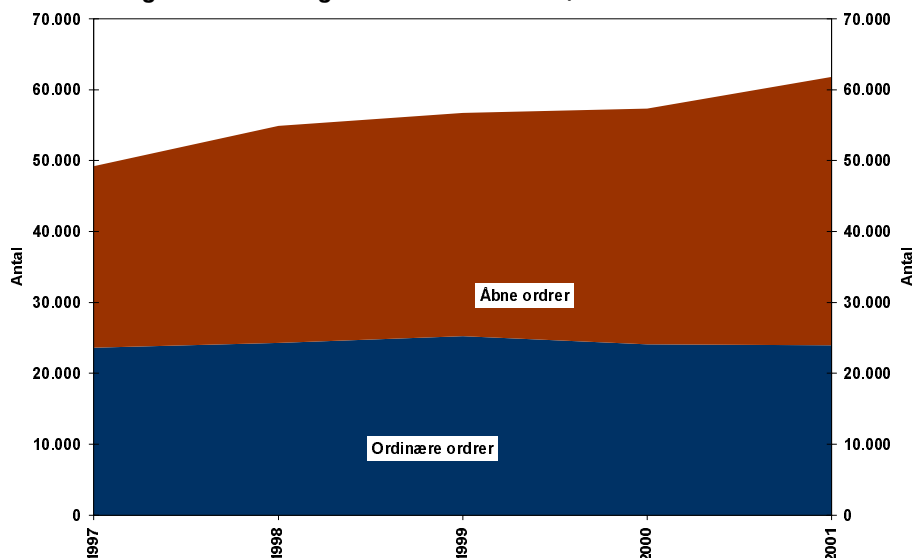
Formidlingen af arbejdskraft kan enten ske igennem den traditionelle jobformidling, hvor virksomheden anmoder AF om at få henvist arbejdskraft til et konkret job. AF's opgave er her at finde frem til de egnede personer med de rette kvalifikationer og henvise dem til arbejdsgiveren.

Den anden formidlingsform er AF's åbne formidling. Den åbne formidling betyder, at virksomhederne kan placere åbne jobordrer hos AF. De åbne jobordrer formidles via jobbutikker, AF's Jobbank, jobboxe, lokalradio og lokal-tv mv.

Det gennemsnitlige antal jobordrer i AF er steget siden 1997, jf. figur 12. Stigningen kan især henføres til en stigning i de åbne ordrer, da antallet af ordinære ordrer har været stagnerende.

Figur 12

Gennemsnitlige antal åbne og ordinære ordrer i AF, 1997 - 2001



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Der har været et mindre fald i antallet af virksomheder, der anmoder AF om hjælp i forbindelse med rekrutteringen af nye medarbejdere.

I 2001 henviste AF ca. 93.000 dagpengemodtagere og knap 7.500 AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere til jobsamtaler.

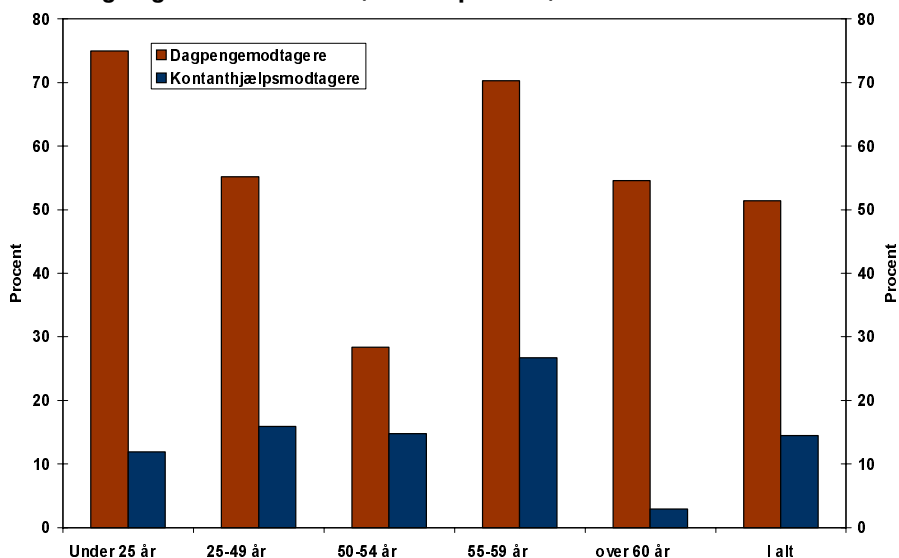
Antallet af henviste dagpengemodtagere udgjorde omkring 50 pct. af antallet af bruttoledige i 2001, mens antallet af henviste kontanthjælpsmodtagere udgjorde knap 14,5 pct. af alle AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere i 2001.

Blandt ledige under 25 år og personer mellem 55 og 59 år henvises over 70 pct. af de bruttoledige til jobsamtaler, jf. figur 13.

Blandt kontanthjælpsmodtagere henvises godt 26 pct. af de 55 til 59-årige AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 13.

Figur 13

Andelen af henviste dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i pct. af hhv. bruttoledige og AF-tilmeldte i alt, fordelt på alder, 2001



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og udtræk fra DREAM.

Andelen af henvisninger til jobsamtaler betyder ikke nødvendigvis, at de ledige kommer i beskæftigelse.

Af de stillinger, hvor virksomhederne i 2001 anmodede AF om hjælp i forbindelse med rekrutteringen af nye medarbejdere, blev knap 62 pct. besat af ledige henvist af AF.

Den beskedne effekt af AF's formidling samt stigningen i antallet af åbne ordrer indikerer, at virksomhederne i stigende grad anvender andre rekrutteringskanaler, bl.a. internettet.

Internettet har de senere år fået en større rolle i virksomhedernes vifte af kanaler for rekruttering af ny arbejdskraft, jf. tabel 8.

Således fremgår det af Flaskehalsredegørelsen 2000, at 5 pct. af virksomhederne i 1998 anvendte internettet i forbindelse med rekruttering af ny arbejdskraft. Til sammenligning benyttede 26 pct. af virksomhederne sig af internettet i 2000.

Tabel 8

Andel (i procent) af virksomheder der anvender internettet som rekrutteringskanal, 1998 - 2000

	1998	1999	2000
Flaskehalsredegørelsen 2000	5	23	26
Danmarks Statistik	-	27	34

Kilde: Flaskehalsredegørelsen 2000, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Informationssamfundet Danmark, Danmarks Statistik.

Indsatsen for særlige grupper

Sammenfatning

Indsatsen for unge ledige har været en succes. Der er sket et væsentlig fald i ungedigheden som følge af en forstærket og fremrykket indsats. Disse resultater vil danne grundlag for overvejelser om en udvidelse og modernisering af indsatsen for unge indtil 30 år.

Ledigheden hos indvandrerne er faldet gennem de senere år. Den er dog fortsat på et højt niveau sammenlignet med øvrige danskere.

Uanset om ledigheden fortsat falder for indvandrerne, ligger den store udfordring for beskæftigelsespolitikken i at få flere indvandrerne ind i arbejdsstyrken.

I gruppen af indvandrere fra tredjelande befinder cirka halvdelen sig uden for arbejdsstyrken. Dette skal ses i sammenhæng med, at Danmark har modtaget mange flygtninge i 1990'erne, og at disse grupper kommer fra tredjelande. Det tager lang tid for disse grupper at blive integreret på arbejdsmarkedet.

Samtidig kan ydelserne i den danske velfærdsstat også have påvirket incitamenterne til at tage et arbejde. Tages for eksempel et ægtepar med børn på kontanthjælp, vil der være tale om indtægtstab, hvis den ene påtog sig et arbejde til under 23.000 kr.

De ældres tilknytning til arbejdsmarkedet er en forudsætning for at kunne sikre en tilstrækkelig vækst i de kommende års arbejdsstyrke

Der er en vis overledighed blandt de ældre 50 til 59-årige i forhold til de øvrige i arbejdsstyrken. Der er fortsat en større risiko for at blive ledig som ældre samt at forblive i ledighed.

Afskaffelsen af overgangsydelsen i 1996, ændringerne i særreglen om dagpengere til de 50 til 54-årige i 1998 samt efterlønsreformen fra 1999 er alle reformer, der har bidraget til, at flere ældre er blevet en del af og længere på arbejdsmarkedet.

5.1. Indsatsen for unge

Reglerne for aktiveringsindsatsen over for unge er forskellige i AF og kommunerne. Generelt har alle unge ledige under 25 år i dagpengesystemet ret og pligt til aktivering efter et halvt års ledighed. Unge ledige i dagpengesystemet uden kompetencegivende uddannelse har ret og pligt til uddannelse af mindst 18 måneders varighed.

Unge under 30 år har ret og pligt til aktivering senest efter 13 sammenhængende ugers ledighed i kontanthjælpssystemet. Aktiveringstilbud til ledige, der har problemer udover ledighed, skal mindst have en varighed af 18 måneder. Tilbuddet skal fastsættes ud fra en individuel vurdering af behov og forudsætninger.

For ledige uden kompetencegivende uddannelse, der er berettiget til optagelse i en arbejdsløshedskasse, skal varigheden af tilbuddet være 18 måneder.

For ledige med en uddannelse, som berettiger til optagelse i en arbejdsløshedskasse, skal varigheden af tilbuddet være 6 måneder. Der må højst gå 3 måneder mellem tilbud om aktivering.

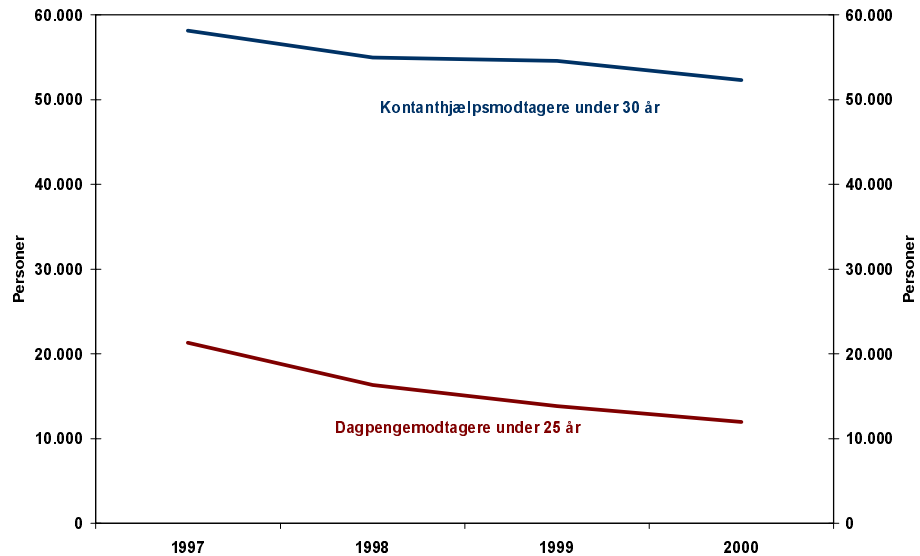
Omfanget af unges ledighed

Antallet af personer under 25 år, som enten var ledige eller i aktivering i AF, er faldet fra ca. 21.000 personer i 1997 til knap 12.000 i 2000, jf. figur 13. I 2000 havde ca. 20 pct. af de unge under 25 år, som var ledige eller i aktivering i AF, været i dagpengesystemet i mindre end et halvt år.

Det samlede antal personer, der i kontanthjælpssystemet var ledige eller i kommunal aktivering, og som var under 30 år, er faldet fra ca. 58.000 personer i 1997 til 52.000 personer i 2000, jf. figur 14.

Figur 14

Unge i dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet under hhv. 25 år og 30 år, 1997-2000



Anm: Antallet af personer i de to systemer er i begge tilfælde summen af ledige og aktiverede. Revalidender indgår således ikke i tallet for kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Faldet kan især henføres til et fald i antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere, mens antallet af personer under 30 år i kommunal aktivering er steget med knap 2.000 personer.

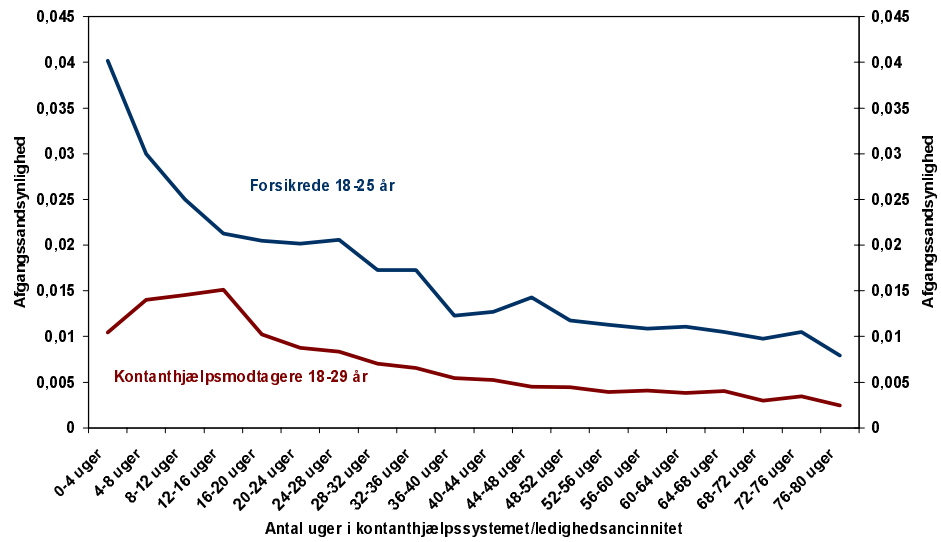
I 2000 havde ca. 19.500 personer under 30 år været ledige eller i aktivering i kontanthjælpssystemet i mindre end 13 uger, hvilket svarer til, at ca. 38 pct. af det samlede antal personer i kontanthjælpssystemet under 30 år.

Ungeindsatsen i dagpenge- og kontanthjælpssystemet har haft positive effekter. Der kan påvises en ændret adfærd og større afgang fra systemerne blandt disse personer i begge systemer op til starten af ret og pligt, jf. figur 15.

For unge under 25 år har den reducerede ydelse under aktivering bidraget til de positive effekter.

Figur 15

Afgangssandsynligheder for 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere og 18-24-årige dagpengemodtagere, 2000



Kilde: Udtræk på DREAM og egne beregninger.

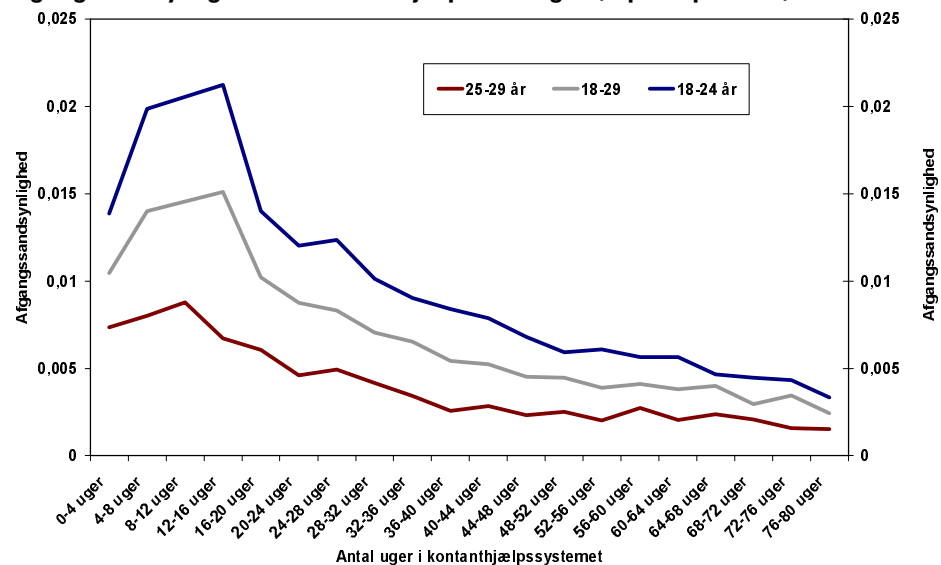
Forskellen mellem afgangssandsynlighederne for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere kan skyldes, at potentielle kontanthjælpsmodtagere hurtigere finder beskæftigelse eller uddannelse fremfor at modtage ydelser i kontanthjælpsystemet.

Dagpengemodtagere begynder derimod i højere grad at finde beskæftigelse eller uddannelse efter et halvt år. Det vil sige samtidig med, at dagpengeniveauet halveres og aktivering igangsættes.

Ungeindsatsen har virket efter hensigten i de to systemer. I kontanthjælpsystemet, hvor indsatsen også omfatter de 25-29-årige, er afgang op til begyndelsen af ret og pligt ikke så kraftig for de 25 til 29-årige som for personer mellem 18 og 24 år, jf. figur 16.

Figur 16

Afgangssandsynlighed for kontanthjælpsmodtagere, opdelt på alder, 2000



Kilde: DREAM og egne beregninger.

Det kan hænge sammen med, at der blandt de 25 til 29-årige er en større andel af personer, der som følge af forsørgerforpligtigelse ikke har mulighed for at begynde en ordinær uddannelse eller øge jobsøgningsfrekvensen.

Dertil kommer, at personer mellem 25 og 29 år, der er omfattet af ungeindsatsen, modtager en højere kontanthjælpssats end personer under 25 år. Den højere ydelse kan være medvirkende til, at det økonomiske incitament til at forlade systemet som følge af starten af ret og pligt er mindre for de 25 til 29-årige end for unge under 25 år.

Erfaringerne fra ungeindsatsen i kontanthjælpssystemet bidrager til en umiddelbar vurdering af effekterne af en udvidelse af den tilsvarende ordning for dagpengemodtagere, således at også de 25 til 29-årige omfattes af ungeindsatsen efter 6 måneders ledighed. Umiddelbart vil effekterne være en øget afgang.

I modsat retning trækker, at mange 25 til 29-årige er forsørgere og dermed ikke vil få et indkomsttab. Unge mellem 25 og 29 år skal ikke tvinges til at modtage en lavere ydelse. I følge regeringsgrundlaget skal disse unge ledige kunne vælge mellem et job- eller uddannelses tilbud.

5.2. Indsatsen for de ældre

Som følge af blandt andet reformer af efterløn og overgangsydelse er erhvervsdeltagelsen for ældre steget de seneste år. Samtidigt er der kommet færre ledige.

En forøgelse af de ældres erhvervsdeltagelse er en væsentlig forudsætning for at kunne realisere en fremtidig vækst i arbejdsstyrken. Indsatsen over for de ældre skal sigte mod at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet, samt øge beskæftigelsesmulighederne for de ledige ældre.

I det følgende ses alene på ledige ældre i dagpengesystemet, idet andelen af ældre kontanthjælpsmodtagere kun udgør 7 pct.

De 50 til 54-årige og 55 til 59-åriges andel af den samlede bruttoledighed (summen af ledige og aktiverede) er større end deres tilsvarende andel af arbejdsstyrken. Der er således en vis overledighed i disse aldersgrupper i forhold til den resterende arbejdsstyrke, jf. tabel 9.

Den højere ledighed for de 50 til 59-årige peger på, at der formentligt er visse barrierer for de ældre ledige i forbindelse med at komme i beskæftigelse.

Tabel 9

Seniorers andel af arbejdsstyrken og bruttoledighed i pct., 1999

	Andel af arbejdsstyrken, RAS 1999	Andel af bruttoledige, uge 48 1999
50-54 år	11,7	13,6
55-59 år	8,6	14,4
60-66 år	3,4	2,7
I alt (50-66 år)	23,7	30,7

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik RAS.

Regler, ordninger og reformer for de ældre

Fra midten til slutningen af 1990'erne gav overgangsydelsen, der blev indført i 1992, anledning til en markant stigning i afgang fra arbejdsmarkedet blandt de 50 til 59-årige. Med stoppet for tilgangen til ordningen i 1996 er de 50 til 59-åriges beskæf-

tighedsfrekvens steget markant de senere år og ligger i øjeblikket på det højeste niveau i 20 år med 76 pct.

I 1994 indførtes en særregel om forlænget dagpengeret for de 50 til 59-årige. Reglen betød, at denne gruppe kunne bevare dagpengeretten efter udløb af aktivperioden, indtil de fyldte 60 år, hvis de opfyldte betingelserne for ret til efterløn.

Ophævelsen af særreglen for de 50 til 54-årige betød, at de, der er fyldt 50 år efter 31. august 1998, ikke kan forblive i dagpengesystemet efter udløb af aktivperioden, sådan som dem, der er fyldt 50 år før denne dato. Denne regel gælder fortsat for de 55 til 59-årige.

Reglerne kan betyde, at motivationen til at søge job er mindre blandt langtidsledige ældre, som ikke kan miste dagpengeretten, end blandt de, som kan miste dagpengeretten.

Den ny efterløn øger incitamentet til at blive på arbejdsmarkedet til det 62. år. Det kan konstateres, at flere udskyder efterlønsbeslutningen og hermed har flere aktive år på arbejdsmarkedet.

Efterlønsreformen har også betydet ændring af reglerne for beskæftigelse ved siden af efterlønnen. Ændringen betyder, at det nu er muligt at arbejde mere, men at der samtidig sker fradrag i efterlønnen. Ændringen har ikke betydet en markant ændring i omfanget af beskæftigelsen i efterlønsperioden. Der er stadig omkring 15 pct., som arbejder samtidig med efterlønnen, og timetallet har heller ikke ændret sig markant.

For personer over 60 år har efterlønsreformen fra 1999 øget incitamentet til senere tilbagetrækning – særligt for de 60 til 61-årige. Reformen gjorde det mere attraktivt at udsætte overgangen til efterløn, hvilket kan betyde en højere efterlønsats, lempeligere pensionsmodregning og mulighed for at tjene en skattefri præmie.

Med reformen indførtes endvidere en finansiering af ordningen efter et princip, hvor fremtidige generationer kun kan gå på efterløn, hvis de har indbetalt et årligt bidrag i 25 ud af 30 år. Reformen har nu virket et par år. Foreløbige opgørelser peger på, at reformen virker efter hensigten, idet andelen af 60 til 61-årige på efterløn er faldet.

Særregler vedr. dagpengeret og aktivering for de over 55-årige ledige dagpengemodtagere

<p>Forlænget dagpengeret 55-59-årige</p> <p>55-59-årige kan beholde dagpengere retten til de fylder 60 år, hvis de på dette tidspunkt opfylder retten til efterløn.</p> <p>Aktiveringsregler</p> <p>Der er som udgangspunkt ret og pligt til aktivering for personer omfattet af den forlængede dagpengeret. For de 58-59-årige kan pligten til aktivering imidlertid fraviges (gennemført 1. januar 2000).</p> <p>De over 60-årige</p> <p>Ledige, der er fyldt 60 år, kan højst få dagpenge i 30 måneder. De første 6 måneder udgør dagpengeperioden. Herefter har den ledige ret og pligt til at tage mod tilbud om aktivering.</p>

Beskæftigelse, ledighed og aktivering

I perioden 1998 til 2001 er bruttoledighedsprocenten stort set faldet for alle aldersgrupper, jf. tabel 10.

Tabel 10

Bruttoledighedsprocenter, uge 48. 2001 dog uge 37

	1998	1999	2000	2001
16-24 år	2,7	2,7	2,4	2,0
25-49 år	7,8	7,4	6,7	5,9
50-54 år	7,9	7,9	7,4	6,2
55-59 år	11,4	11,4	11,3	10,2
60-66 år	5,6	5,4	5,9	5,6

Kilde: DREAM, RAS og egne beregninger.

De 50 til 54-årige har næsten samme ledighedsprocent som de yngre grupper på arbejdsmarkedet. De kan derfor ikke betragtes som en specielt udsat gruppe. Derimod er der en ret markant overledighed blandt de 55 til 59-årige.

Den lave og stort set uændrede ledighedsprocent for de 60 til 66-årige afspejler bl.a., at denne aldersgruppe har mulighed for at gå på efterløn. Det betyder, at ændringer i ledighedsprocenten ikke kan tolkes entydigt med hensyn til udviklingen i arbejdsudbuddet.

Ophævelsen af særreglen for de 50 til 54-årige kan være en medvirkende årsag til den positive udvikling i ledigheden for de 50 til 51-årige, jf. boks 4.

Den stigning, der har været i den registrerede ledighed for de 50 til 59-årige fra 1999-2000, genfindes ikke i udviklingen i bruttoledigheden.

Den registrerede ledighed indeholder ikke aktiverede personer. Stigningen i den registrerede ledighed for de 55 til 59-årige kan derfor bl.a. tilskrives den lavere aktiveringsindsats pga. AMANDAs indførelse. Herudover har muligheden for at fritage 58 til 59-årige for aktivering også betydning.

Det skønnes, at 2.500 personer blandt de 58-59-årige er blevet fritaget for aktivering i november 2000. Denne gruppe optræder således som del af de registrerede ledige, mens det ikke ville være tilfældet hvis de var aktiverede.

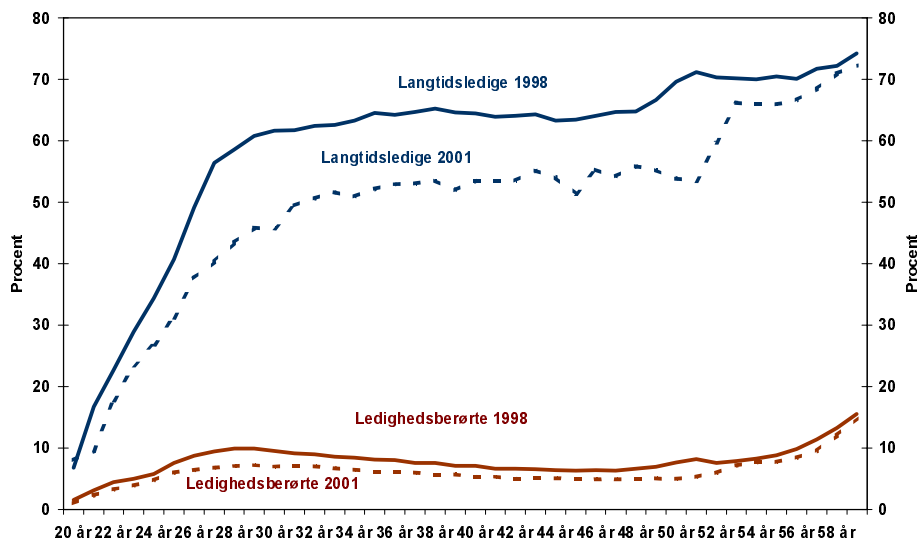
Herudover kan særreglerne for de 55-59-årige samt efterlønnen have været med til at gøre det mindre attraktivt for virksomhederne at ansætte personer tæt på efterlønsalderen.

Ældres langtidsledighed

Andelen af langtidsledige i 2001 stiger svagt fra ca. 30 til 50 år og fra 52 til 55 år, jf. figur 17.

Figur 17

Andele ledighedsberørte i forhold til arbejdsstyrken og andel langtidsledige af ledighedsberørte, Uge 48 1998 og uge 37 2001 fordelt på alder



Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Der er en kraftig stigning fra 52 til 53 år, jf. udfasningen af særreglen for 50 til 54-årige. Desuden ses det, at der ikke er en større risiko for ledighed for ældre. Når de ældre bliver ledige er der derimod større risiko for at forblive i ledighed. Langtidsledigheden er stadig høj for den ældre aldersgruppe. Der kan derfor være behov for en indsats på dette område.

Ca. 20.000 personer blandt de 55 til 59-årige har mere end et års ledighedsanciennitet og må således betragtes som langtidsledige. Samtidig har over en femtedel af de ledige ældre over 55 år en ledighedsanciennitet på mere end 5 år. De ældre er oftere langtidsledige end andre, og udgør med de 20.000 en stor del af gruppen af langtidsledige.

5.3. Indsatsen for indvandrere

Den lave arbejdsmarkedstilknøytning blandt indvandrere betyder, at der er et stort potentiale for en fremtidig stigning i arbejdsstyrken.

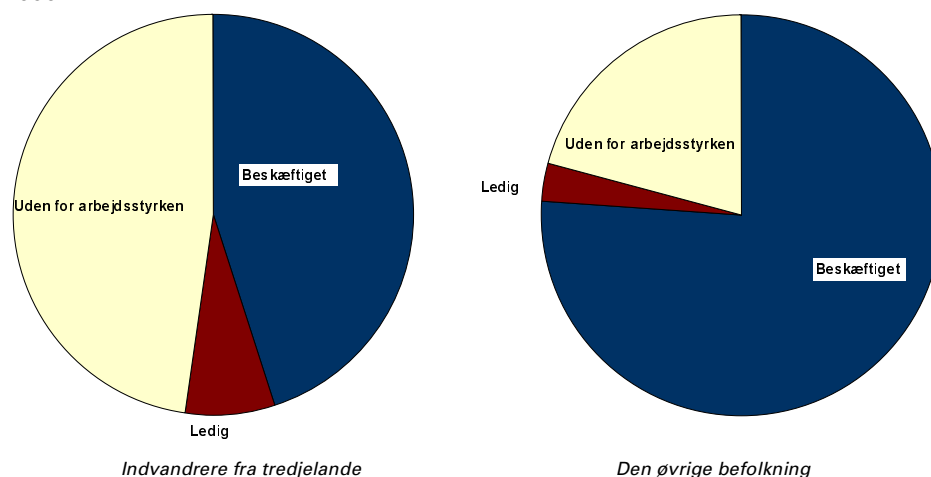
Generelt har der i de senere år været en positiv udvikling for de indvandrere, der er en del af arbejdsstyrken. Flere er kommet i arbejde. Indvandrere har dermed fået del i opsvinget på arbejdsmarkedet i 1990'erne.

Andel i arbejdsstyrken

En stor del af indvandrerne fra tredjelande indgår ikke i arbejdsstyrken, da 88.000 personer, svarende til 48 pct., stod uden for arbejdsmarkedet i 2000. Beskæftigelsesfrekvensen for den samlede gruppe af indvandrere fra tredjelande er 45 pct., mens beskæftigelsesfrekvensen for den øvrige befolkning er 76 pct. jf. figur 18.

Figur 18

Arbejdsmarkedsstatus for indvandrere fra tredjelande og den øvrige befolkning, 2000



En væsentlig forklaring på indvandrerens lave arbejdsmarkedstilknøytning er, at den relative tilvækst i indvandrere har været meget stor i Danmark i midten af 1990'erne og større end i de fleste andre OECD-lande. Samtidig har indvandringen i Danmark haft karakter af flygtninge og familiesammenførte fra mindre udviklede lande.

Hvor lang tid tager det, at blive integreret på arbejdsmarkedet?

Ved at følge arbejdsmarkedstilknøytningen over en 10 års periode blandt de personer, der indvandrede i 1990, beskrives hvordan integrationen på arbejdsmarkedet udvikler sig med varigheden af opholdet i landet.

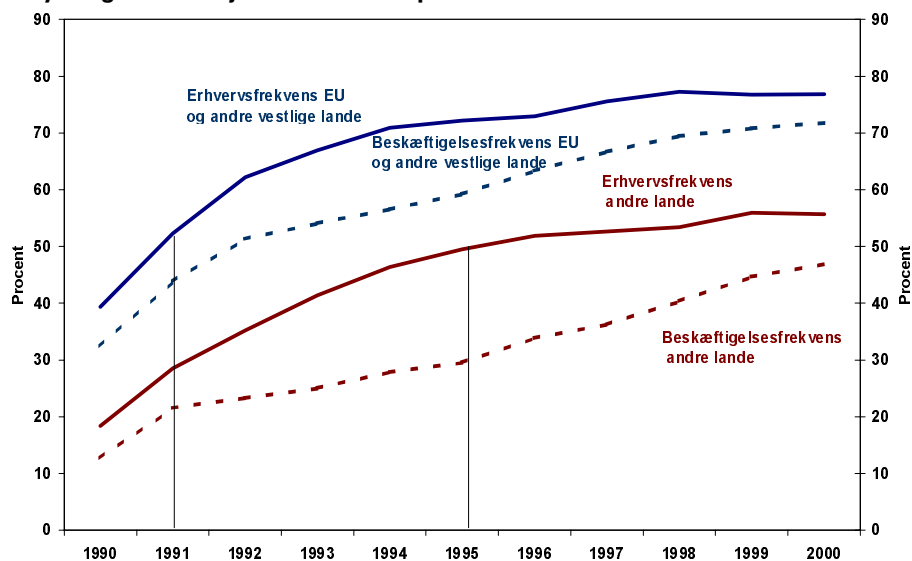
Tilknytningen til arbejdsmarkedet er stigende over tid. I løbet af de 10 år er der sket en stigning i erhvervsfrekvensen på omtrent 40 procentpoint, både for indvandrere fra EU og andre vestlige lande og for indvandrere fra tredje lande.

Indvandrere fra tredje lande har dog en erhvervsfrekvens, der ligger omkring 20 procentpoint under indvandrerne fra andre lande.

Integrationen på arbejdsmarkedet sker gradvist og er konstant positiv, men noget afdæmpet udvikling. Om end forskellene mellem de to grupper af indvandrere er blevet mindre med tiden, er der fortsat en markant lavere erhvervs- og beskæftigelsesandel blandt personer fra andre lande efter 10 år i landet, jf. figur 19.

Figur 19

Tilknytningen til arbejdsmarkedet for personer der indvandrede i 1990



Kilde: Særkørsel på RAS (Danmarks Statistik)

Det skal holdes in mente, at der var en stor tilgang af flygtninge i 1990'erne, og at ydelserne i Danmark også kan forklare en del af udviklingen på arbejdsmarkedet.

Indvandrere i kontanthjælpsystemet

Indvandrernes andel af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere har været stigende op gennem 1990'erne. I 1994 udgjorde indvandrerne 18 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, mens de i 1998 udgjorde 26 pct.

Et ægtepar med børn, hvor begge forældre modtager kontanthjælp, har ikke noget stort økonomisk incitament til at finde et arbejde. Det skyldes bl.a., at lønindtægten skal være mere end det dobbelte af kontanthjælpen, før det kan betale sig at arbejde. Der er samtidig tradition for, at kun en person står for forsørgelsen, og at de ofte får relativt lavtlønnede job.

I 2000 var 76 pct. af de gifte på langvarig kontanthjælp med børn udlændinge. Det svarede til 23.725 personer ud af i alt 31.217 gifte personer, jf. tabel 11.

Indvandrere udgør en stor andel af de samgifte kontanthjælpsmodtagere, der er på langvarig kontanthjælp og dermed også en stor andel af de personer på kontanthjælp, for hvem det ikke kan betale sig at arbejde.

Tabel 11

Samgifte personer med børn fordelt på varighed på forsørgelse, 2000

	under 3 mdr.	3-6 mdr.	7-9 mdr.	10-12 mdr.
Personer i alt	8.029	6.014	5.177	31.217
heraf udlændinge	47%	49%	73%	76%

Kilde: Stikprøve fra Kommunedatas Bistandssystem.

Med indførelse af starthjælp, der har et langt lavere niveau end kontanthjælp, vil det for de indvandrere, der kommer til landet efter 1. juli 2002, være et betydeligt større økonomisk incitament til at tage et arbejde.

Rådighedsafprøvning

Sammenfatning

Løn og ledighed

- Langvarigt ledige, der kommer i beskæftigelse, har i gennemsnit sænket deres lønkrav. De fortsat ledige kræver ofte en løn, der ligger over den løn, som de, der er kommet i arbejde, opnår.

Reel rådighed

- I 2001 er 70 pct. af dagpengemodtagerne og 50 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, der er tilmeldt AF som ledige, reelt til rådighed.

Dagpengemodtagere og den reelle rådighed

- Rådigheden falder, jo længere en person har været i dagpengesystemet.

Sanktioner

- Der er behov for et ensartet system af sanktioner for kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige, hvor der er proportionalitet mellem forseelse og sanktion.

6.1. Formålet med rådighedsafprøvningen

Formålet med rådighedsvurderingen og rådighedsafprøvningen er dels at sikre, at de ledige både kan og vil overtage arbejde, dels at de modtager dagpenge eller kontanthjælp med rette.

Reel rådighed blandt ledige

Den interviewbaserede arbejdsmarkedsundersøgelse (AKU) giver et indtryk af, hvor mange ledige, der reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det bemærkes, at AKU-undersøgelsen er en spørgeskemaundersøgelse, og at resultaterne derfor ikke er ensbetydende med, at de ledige vil reagere tilsvarende i en konkret formidlings- eller aktiveringssituation.

Det er derfor relevant at sammenholde resultaterne af AKU-undersøgelsen med resultater fra Arbejdsdirektoratets rådighedsstatistik.

Det fremgår heraf, at der ud af 29.100 indberetningspligtige hændelser i 2001 kun var 14.000 hændelser, der teoretisk kunne medføre en sanktion. Heraf fik 1.000 personer tilkendt 1.200 sanktioner.

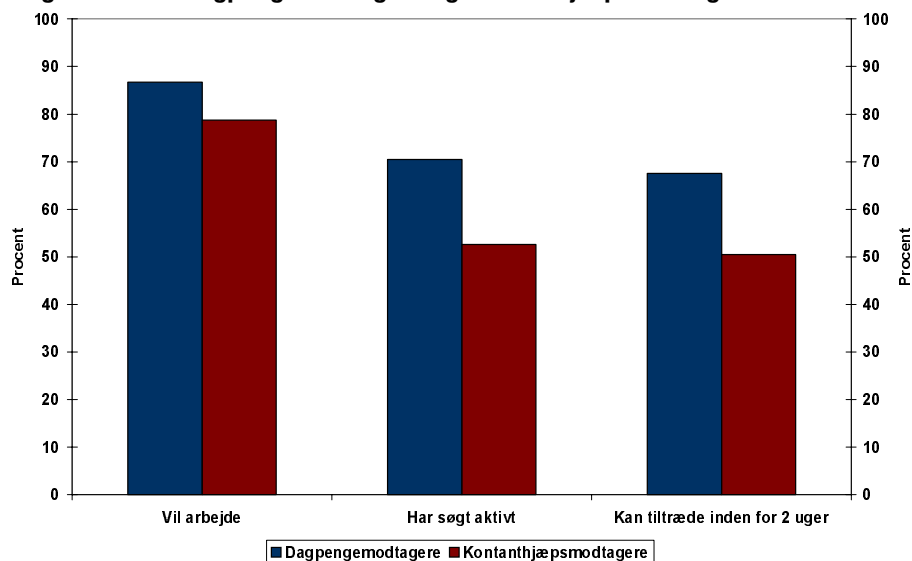
Arbejdsdirektoratets rådighedstilsyn viser, at der kun er fejl i ca. 8 pct. af a-kassernes rådighedsvurderinger, ca. lige mange henholdsvis for hårde og for milde.

AKU statistikken måler, hvor mange ledige kontanthjælps- og dagpengemodtagere som ønsker, søger og kan tiltræde et arbejde inden 14 dage.

Respondenter, der svarer ja til alle tre spørgsmål, kan betegnes som stående reelt til rådighed. Af figur 20 fremgår andelen af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, der har svaret bekræftende på de 3 spørgsmål.

Figur 20

Rådighed blandt dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. 1.-3- kv. 2001



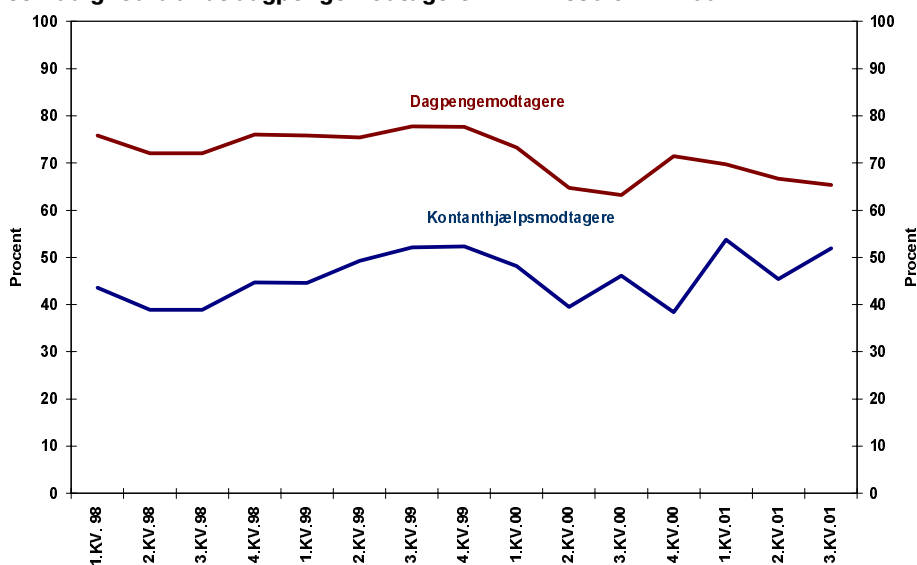
Kilde: Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU).

Anm.: Kontanthjælpsmodtagere der indgår er tilmeldt AF som ledige. Det bemærkes, at andelen som har søgt også vil arbejde, samt at andelen som kan tiltræde også har søgt og vil arbejde.

I de 3 første kvartaler af 2001, er der 70 pct. af dagpengemodtagerne, og 50 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, der reelt er til rådighed, jf. figur 21.

Figur 21

Reel rådighed blandt dagpengemodtagere. 1. kv. 1998-3. kv. 2001



Kilde: Danmarks Statistiks AKU.

Der kan konstateres et fald i den aktive jobsøgning på ca. 10 pct. point for dagpengemodtagerne i 2000 set i forhold til 1999. Samtidig er aktiveringsgraden for dagpengemodtagerne i 2000 lavere end i 1999.

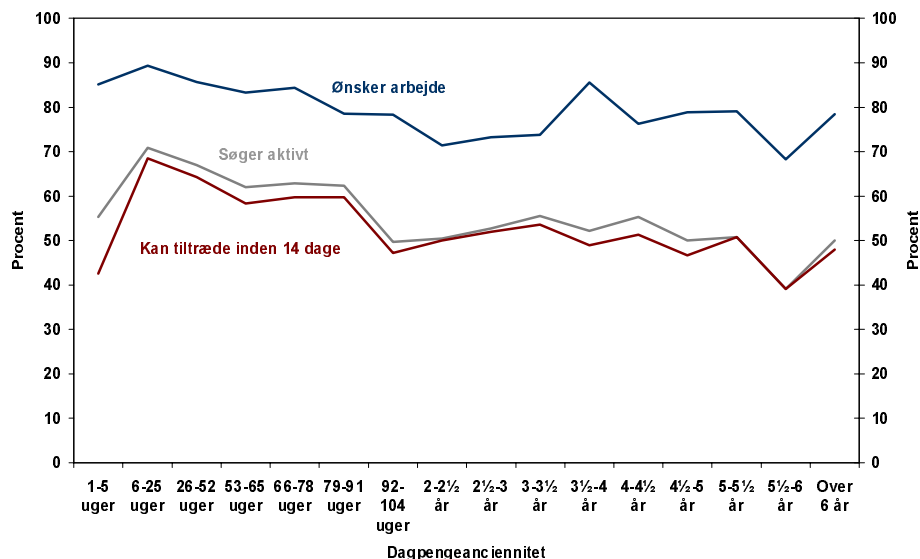
Den lavere jobsøgning skyldes formentlig ikke, at det mellem 1999 og 2000 er blevet mindre økonomisk attraktivt for de ledige at få et arbejde. Derimod kan den lavere aktiveringsgrad betyde, at færre motiveres til at søge. Samtidig har det generelle fald i ledigheden også betydet, at det nu er de noget svagere ledige, der er tilbage. Denne gruppe har formentlig et lavere søgeomfang.

Den reelle rådighed blandt dagpengemodtagere falder med længden af dagpengeancienniteten, jf. figur 22.

Rådigheden falder først efter 1½ år i dagpengesystemet, hvorefter den reelle rådighed er nogenlunde konstant. De mindre udsving, tillægges ikke større betydning, da der er relativt få observationer. Videre viser AKU-analyser, at rådigheden blandt de ældre er mindre end blandt de yngre.

Figur 22

Reel rådighed og dagpengeanciennitet. 1.-3. kv. 2001



Anm: Det har ikke været muligt at sammenkøre materialet med et lignende mål for kontanthjælpsmodtagerne.
 Kilde: Danmarks Statistiks AKU og Beskæftigelsesministeriets DREAM-analysedatasæt.

Der er mulighed for at øge det effektive arbejdsudbud, hvis jobsøgningen intensiveres. Det er dog kun meget få ledige, som afslår konkrete tilbud om aktivering og formidlet arbejde.

Lediges lønkrav og rådigheden set i forhold til varigheden af ledighed

En analyse viser, at arbejdsløshedsdagpengenes dækningsgrad i gennemsnit er lavere før end efter ledighedsperioden. Det betyder, at den løn, de ledige får efter ledighedsperioden, er lavere end den løn, de fik før ledighedsperioden.

Det kan også konstateres, at jo længere ledighedsperioden er, jo større bliver faldet i den opnåede løn. De ledige, som igen kommer i beskæftigelse, har måtte justere deres lønkrav, og de langvarigt ledige må foretage en større justering end de kortvarigt ledige.

Langvarigt ledige og i et vist omfang også kontanthjælpsmodtagere stiller krav om en løn, der er højere end den løn, som de langvarigt ledige, der er kommet i beskæftigelse, har opnået.

Langvarigt ledige, der kommer i beskæftigelse, har i gennemsnit sænket deres lønkrav. De fortsat ledige kræver en løn, der ligger over den løn, som de, der er kommet i arbejde, opnår, jf. tabel 12.

Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, der deltager i aktivering stiller lavere lønkrav end de tilsvarende passive ydelsesmodtagere. Forskellen er på ca. 1.000 kr. pr

måned. Aktivering er således medvirkende til at få de ledige til at søge bredere, jf. tabel 12.

Tabel 12

Aktuel indkomst, mindste lønkrav og forventede løn blandt kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Kr. pr. måned før skat, ultimo 2000

	Kontanthjælpsmodtagere			Dagpengemodtagere (marginalgruppen)		
	Beskæftiget	Aktiveret	Passiv	Beskæftiget	Aktiveret	Passiv
Aktuel indk.	15.541			15.048	12.000	11.149
Min. krav		13.124	14.167	17.150*	15.718	16.382
Forventet		15.446	15.807	17.678*	16.496	17.630

Kilde: SFI arbejdspapir 5:2001, Beskæftigelsesministeriet, 2001.

Anm.: * Disse oplysninger vedrører de krav, de beskæftigede mindst vil stille hhv. forventer ved jobskift. Spørgsmålet om kravet om mindste løn for at acceptere et andet arbejde er formuleret forskelligt i de to undersøgelser. I undersøgelsen blandt kontanthjælpsmodtagere forudsættes det, at afslag vil have rådigheds-konsekvenser.

To undersøgelser fra hhv. 1998 og 2001 viser, at den månedsløn, de ledige angiver som svar på det hypotetiske spørgsmål om, hvilken løn de mindst skal have for at tage et job, i denne periode er øget med 1.000 kr. blandt dagpengemodtagere (når der er taget hensyn til lønudviklingen). De ledige er således i gennemsnit fra 1998 til 2001 blevet mere kræsne med hvilke job de vil have.

6.2. Beskrivelse af reglerne

I både dagpenge- og kontanthjælpssystemet indgår aktiverings- og formidlingskrav som væsentlige elementer i vurderingen af, om modtageren står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er derfor afgørende, hvornår ret og pligt til aktivering indtræder.

Tabel 13

Tidspunkt for ret og pligt til aktivering

Dagpengemodtagere		Kontanthjælpsmodtagere	
Under 25 år	Over 25 år	Under 30 år	Over 30 år
6 måneder sammenlagt ledighed	12 måneder sammenlagt ledighed	13 sammen-hængende uger	12 sammen-hængende måneder

Der er store forskelle på rettigheder og pligter i de to systemer.

I dagpengesystemet opgøres tidspunktet for ret og pligt til aktivering på grundlag af en sammenlægning af ledighedsperioder (12 måneder inden for 24 måneder).

I kontanthjælpssystemet opgøres tidspunktet for ret og pligt til aktivering på grundlag af én sammenhængende ledighedsperiode. Ledighedsperioden er først afbrudt, når en person har haft ordinært arbejde i én måned eller derover.

Varighed af aktivering

Et væsentlig forhold, der spiller ind på den reelle rådighedsvurdering, er varigheden af aktiveringen.

Tabel 14

Varighed af aktivering

Dagpengemodtagere Alle	Kontanthjælpsmodtagere		
	Under 30 år kun ledighed som problem, med kompetencegivende uddannelse	Øvrige under 30 år	Over 30 år
Kontinuerlig aktivering i aktivperioden, dog min. 75 pct. af tiden i aktivperioden	6 måneder	18 måneder	Fastlægges individuelt ud fra kommunalt skøn

Aktiveringsomfang

Der stilles samtidig forskellige krav til omfanget af aktiveringen for de enkelte grupper.

Omfanget har betydning for styrken af rådighedsvurderingen og for den opkvalificering, de ledige oplever under et aktiveringsforløb.

Tabel 15

Aktiveringsomfang

Dagpengemodtagere Alle	Kontanthjælpsmodtagere	
	Under 30 år, kun ledighed som problem	Alle andre
Op til fuld tid i praksis ud fra AF's skøn	Min. 30 timer	Fastlægges individuelt ud fra kommunalt skøn

Rådighedsforpligtelse

Ud over selve aktiveringen, som i høj grad fungerer som en konkret rådighedsafprøvning, knytter der sig til de forskellige ydelser forskellige krav til rådighedsforpligtelsen, jf. tabel 16.

Tabel 16

Rådighedsforpligtelse

Dagpengemodtagere Alle	Kontanthjælpsmodtagere	
	Ledighed som problem	Problemer ud over ledighed
Aktivt arbejdssøgende	Aktivt arbejdssøgende	Individuelle skøn
Passivt arbejdssøgende under aktiveringstilbud	Pligt til at tage imod tilbud om <i>rimeligt</i> arbejde eller aktivering	
Pligt til at tage imod tilbud om <i>passende</i> arbejde de første tre måneder		
Pligt til at tage imod tilbud om <i>rimeligt</i> arbejde efter tre måneders ledighed		
Pligt til at tage imod tilbud om aktivering		

Kravene til rådighedsforpligtelsen afhænger for kontanthjælpsmodtagere i første omgang af, om personerne alene har ledighed som problem, eller om de har problemer ud over ledighed. Kontanthjælpsmodtagere kan både modtage ydelser, når de kun har ledighed som problem, og hvis de har problemer ud over ledighed og derfor ikke står umiddelbart til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det er en betingelse for at modtage dagpenge, at man står fuldt til rådighed for ordinært arbejde. Det vil sige, at man alene har ledighed som problem.

Dagpengemodtagere har kun pligt til at tage mod *passende* arbejde de første tre måneder, hvilket betyder arbejde inden for ens fagområde. Derimod skal ledige kontanthjælpsmodtagere allerede tage mod tilbud om *rimeligt* arbejde fra dag ét. *Rimeligt* arbejde defineres som et arbejde den pågældende vurderes at kunne varetage.

Dagpengemodtagerne skal ikke være aktivt jobsøgende under aktivering, som det kræves af kontanthjælpsmodtagere. *Passivt jobsøgende* betyder, at dagpengemodtagere skal overtage arbejde formidlet af AF, men de har ikke pligt til at søge arbejde. *Aktivt jobsøgende* betyder, at den ledige aktivt skal søge arbejde.

De beskrevne regler tegner et billede af, at rådighedskravene for dagpengemodtagerne er mindre restriktive end for ledige kontanthjælpsmodtagere. Men hvis kravene til aktivering tages med ind i vurderingen af rådighedskravene, må det konstateres, at rådighedskravene er langt mindre restriktive for kontanthjælpsmodtagere over 30 år og kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed end for kontanthjælpsmodtagere under 30 år og dagpengemodtagere generelt.

Sanktionsregler

Sanktionsreglerne har betydning for de lediges reelle opfyldelse af rådighedsforpligtelsen. Opgaven med at vurdere de lediges rådighed og pålægge sanktioner varetages af a-kasserne og kommunerne. A-kasserne vurderer dagpengemodtagerne, og kommunerne vurderer kontanthjælpsmodtagerne.

Der er forskellige sanktionsregler for grupper af ledige i de to ydelsessystemer. Arbejdsløshedsforsikringssystemet sikrer medlemmerne en individuel forsikringsydelse ved ledighed. Kontanthjælpssystemet er det nederste sociale sikkerhedsnet, som skal sikre forsørgelse, når der indtræder en social begivenhed. Kontanthjælp ydes derfor såvel til arbejdsmarkedsparete ledige som til personer med andre problemer ud over ledighed.

Der er meget stor forskel på sanktionsniveauet - dels mellem dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, dels mellem ledige i dagpenge- og aktivperioden, jf. tabel 17.

Tabel 17

Udvalgte sanktioner for arbejdsmarkedsparete ledige

Forseelse	Forsikrede	Ikke-forsikrede
Opsigelse af arbejde	5 ugers karantæne a)	Ingen sanktion
Afslag på indgåelse af aftale om IHP eller afslag på tilbud efter en IHP i aktivperioden	Mister dagpengeretten b)	Kontanthjælpen standses (hvis tilbuddet står åbent)
Udeblivelse fra aktivering	Mister dagpengeretten i 1 uge a)	Fradrag på op til 30 pct. i ydelse/alternativ standses ydelsen helt
Afslag på aktivering	Mister dagpengeretten i aktivperioden, hvis adfærden sidestilles med afslag b)	Ydelsen bortfalder, så længe tilbuddet opretholdes
Afslag på rimeligt formidlet arbejde	1 uges karantæne a)	Ydelsen bortfalder, så længe tilbuddet består

a) Bliver en forsikret person selvforskyldt ledig 2 gange inden for 12 måneder mister retten til dagpenge. Beskæftigelseskrav til genoptjening af dagpengeret kræver 300 timer inden for 10 uger.

b) Omfatter udeblivelse mv. Genoptjening af dagpengeret kræver 52 uger inden for 3 år.

Styrker ved de gældende rådighedsregler

- Forudsætning for at ret og pligt aktivering kan fungere
- Skærpede rådighedsregler har medvirket til at sænke niveauet for den strukturelle ledighed
- Rådighedsafprøvning begrænser fejludbetaling af ydelser

Svagheder ved de gældende rådighedsregler

- Komplicerede regelsæt
- U hensigtsmæssigt med 2 meget forskellige systemer
- Manglende balance og proportionalitet mellem forseelse og sanktion for forsikrede ledige

Det fremgår af ovenstående, at den reelle rådighed afhænger af en række faktorer: de økonomiske incitamenter (reservationslønnen), effektiv formidling, aktivering (tidspunkt og omfang) og rådighedssanktionerne. For så vidt angår rådighedssanktionerne har såvel reglernes indhold som administrationen heraf betydning.

Af to årsager er det vigtigt, at sanktionssystemerne indrettes så der er proportionalitet mellem forseelse og sanktion i begge systemer. For det første ud fra en lighedsbetragtning. For det andet fordi det er vigtigt, at rådighedsbegrebet accepteres som et fast defineret begreb, der anvendes og sanktioneres i praksis. Med det udgangspunkt bør det overvejes, om der i forhold til de arbejdsmarkedsparate ledige kan udarbejde mere ensartede og enklere sanktionsregler, og om der kan sikres en mere effektiv håndhævelse af reglerne, særligt i forhold til ikke-forsikrede.

Kan det betale sig at arbejde?

Sammenfatning

Alternativ indkomst for overførselsmodtagere

- Størstedelen af overførselsmodtagerne har en klar økonomisk tilskyndelse til at finde beskæftigelse, men mange overførselsmodtagere vil kun have en lille økonomisk fordel af et lavtlønnet job. Her undersøges alene den umiddelbare virkning. Betydningen af fx den endelige dagpengeperiode, håndhævelsen af rådighedsregler og de mere langsigtede konsekvenser af beskæftigelse inddrages ikke.
- 25 pct. af overførselsmodtagerne, som modtager overførsler en del af året, vil opnå en lille økonomisk gevinst på mindre end 500 kr. om måneden ved at arbejde, mens det tilsvarende er 7 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, som har en beskedent økonomisk gevinst ved at arbejde.
- Blandt ledighedsberørte er manglende økonomisk tilskyndelse til at søge ordinær beskæftigelse særlig udtalt for de unge, for de ufaglærte samt for indvandrere fra mindre udviklede lande.
- Der synes at være en væsentlig mobilitet fra lavtlønnede til højere lønnede jobs. Således oplevede 50 pct. af de fuldtidsbeskæftigede lavtlønnede i 1994 en relativ indkomstfremgang fra 1994 til 1997.
- Ledige fra a-kasserne for KAD, FOA og PMF opnår i gennemsnit en kompensation ved ledighed, der ligger på over 80 pct. af den hidtidige indkomst.

Mobilitet mellem forskellige ydelsestyper

- Der er mange bevægelser mellem forskellige ydelsestyper – herunder skift fra passive til aktive ydelser med en indkomstfremgang som resultat. Dette gør sig særligt gældende for kontanthjælpsmodtagere.

Analyserne i dette afsnit belyser forskellige aspekter af spørgsmålet om, hvorvidt det kan betale sig at arbejde. Det er primært valget mellem beskæftigelse og offentlig forsørgelse, der belyses. Hvorvidt beskæftigede ønsker at arbejde flere eller færre timer belyses ikke. Der er imidlertid oplagt, at muligheden for at modtage supplerende dagpenge kan begrænse incitamentet for fuldtidsarbejde for lavtlønnede.

7.1. Alternativindkomsten for overførselsmodtagere

Det er væsentligt, at ”det kan betale sig at arbejde”. Selv om rådighed og accept af tilbud om arbejde er forudsætningen for at modtage dagpenge, har det også betydning, at forskellen mellem beskæftigelse og ledighed kan ses på indkomsten. I det følgende undersøges forskellen i disponibel indkomst ved arbejde og ledighed – som i det følgende benævnes forskelsbeløbet¹.

1) Beregningerne vedrørende incitamenter til beskæftigelse er for øjeblikket under opdatering og udvides i den forbindelse til også at omfatte 1999. Flere resultater planlægges offentliggjort af Finansministeriet i redegørelsen *Fordeling og Incitamenter*, som udgives senere på året.

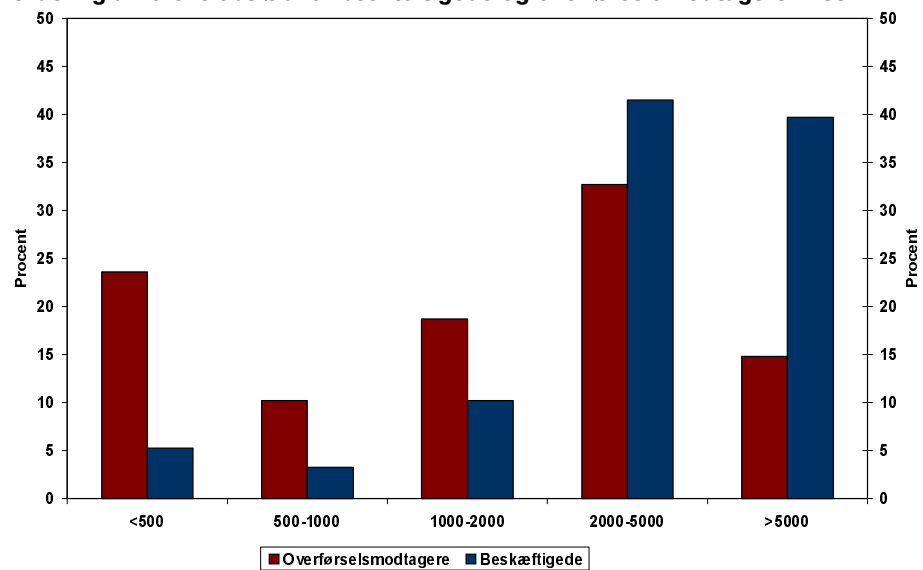
Analyserne fokuserer på personer, som har været uden beskæftigelse i mindst 20 pct. af tiden gennem det seneste år² og har indkomsterstattende overførsler ekskl. SU, der overstiger personfradraget. Endvidere inddrages personer, der har været udenfor beskæftigelse hele 1997, og som har modtaget indkomsterstattende ydelser, der overstiger personfradraget ekskl. efterlønsmodtagere og overgangsydelsesmodtagere.

For at det skal kunne betale sig at arbejde, skal der være forskel på indkomsten ved arbejde og ved ledighed. Mange overførselsmodtagere har en betydelig indkomstfremgang ved at arbejde, men der er også en gruppe af overførselsmodtagere, som ikke har store forskelsbeløb.

Andelen af overførselsmodtagere med et forskelsbeløb på under 500 kr. er ca. 25 pct., jf. figur 23. Dette skal ses i forhold til, at 7 pct. af de fuldtidsbeskæftigede har tilsvarende små forskelsbeløb.

Figur 23

Fordeling af forskelsbeløb for beskæftigede og overførselsmodtagere i 1997



Anm.: Overførselsmodtagere er - her - afgrænset ved 2 kriterier: Andelen af tid udenfor beskæftigelse skal være større end 0,2, og summen af alle indkomsterstattende overførsler, ekskl. SU, skal overstige personfradraget. Kilde: Finansredegørelse 2001 samt supplerende beregninger.

En del af overførselsmodtagerne har med andre ord kun en mindre umiddelbar økonomisk fordel af et lavtlønnet job, mens størstedelen af de beskæftigede vil lide et væsentligt indkomsttab, hvis de mister deres job. Modstykket til manglende økonomiske incitamenter til at arbejde for overførselsmodtagerne er imidlertid, at rådigheds- og aktiveringsregler mv. skal sikre, at de ledighedsberørte tilskyndes til at søge arbejde alligevel.

Med henblik på nærmere at belyse, hvilke grupper blandt de kontanthjælps- og dagpengeberørte, der kun har lille tilskyndelse til at søge lavtlønnede job, er de dagpenge- og kontanthjælpsberørte i det følgende opdelt på en række undergrupper.

Blandt unge dagpengeberørte opnår 25-30 pct., en relativt lille indkomstfremgang ved at arbejde, jf. tabel 18.

2) Der er set bort fra personer, der slet ikke har haft beskæftigelse i 1997.

Unge-satserne i kontanthjælpssystemet betyder, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har en lille indkomstfremgang ved at arbejde, er lavere svarende til knap 10 pct. blandt de 18 til 24-årige.

Tabel 18

Ledighedsberørte (forsikrede og ikke forsikrede). Andel med forskelsbeløb under 500 kr., 1997

		Dagpengemodtagere Under 500 kr.	Kontanthjælpsmodtagere Under 500 kr.
		Procent	
Alder	18 – 24 år	28	10
	25-49 år	25	12
	Over 50 år	22	0
Baggrund	Dansk	24	8
	Mere udviklede lande	19	0
	Mindre udviklede lande	32	22
Uddannelse	Kortuddannede	29	12
	Erhvervsuddannelse	25	5
	KVU	17	0
	MVU	12	0
	LVU	11	0
Alle		25	10

Kilde: Finansministeriet.

Anm.: Delvist ledighedsberørte har været uden for beskæftigelse i mindst 20 pct. af året og har modtaget indkomsterstøttende ydelser der overstiger personfradraget. Personer på efterløn, overgangsydelse og social pension er ikke medregnet.

Ud over de unge er andelen blandt indvandrere fra mindre udviklede lande, som kun en lille indkomstfremgang ved at arbejde, også større end for andre grupper. Det gælder således for 32 pct. af de dagpengeberørte og for 22 pct. af de kontanthjælpsberørte.

Ligeledes har op mod 30 pct. kortuddannede dagpengeberørte og 10 pct. kortuddannede kontanthjælpsberørte kun lille økonomisk gevinst af at arbejde. Dette er en større andel end blandt personer med erhvervsuddannelse og videregående uddannelser – både for kontanthjælpsberørte og dagpengeberørte

Manglende økonomisk tilskyndelse til at søge ordinær beskæftigelse er særligt udtalt for de unge, for de ufaglærte samt for indvandrere fra mindre udviklede lande

Hertil kommer gruppen af gifte kontanthjælpsmodtagere, hvor en stor andel kun har lille økonomisk tilskyndelse til at søge ordinær beskæftigelse. Denne gruppe fremgår ikke som en selvstændig gruppe i tabel 18. Det skyldes primært, at der for manges vedkommende er tale om langvarige kontanthjælpsforløb, hvor personerne ikke har et arbejde. Analysen omfatter imidlertid kun personer, som modtager kontanthjælp eller dagpenge en del af året.

At have et beskedent økonomisk incitament til ordinær beskæftigelse er for de fleste ikke et permanent fænomen. Halvdelen af de fuldtidsbeskæftigede, som havde et lavt forskelsbeløb i 1994, havde bevæget sig ud af denne situation i 1997. Omkring en fjerdedel havde fortsat et en beskedent økonomisk tilskyndelse til at arbejde, mens resten havde forladt arbejdsmarkedet.

Den økonomiske gevinst målt ved forskelsbeløbet er en kortsigtet betragtning. For en stor del af de berørte gælder, at det på sigt ikke kan betale sig at være ledig. Det skyldes, at der er større mulighed for at opnå en relativ lønfremgang ved at være i beskæftigelse fremfor ledighed.

Længden af den samlede ydelsesperiode i dagpengesystemet betyder, at det ikke vil være muligt at opretholde den høje kompensationsgrad på længere sigt. Om en person vælger at arbejde, afhænger derfor formentlig ikke alene af den umiddelbare økonomiske gevinst.

Her undersøges alene den umiddelbare virkning. Betydningen af fx den endelige dagpengeperiode, håndhævelsen af rådighedsregler og de mere langsigtede konsekvenser af beskæftigelse inddrages ikke.

7.2. Rådighedsbeløb ved forskellige ydelsestyper

Der er årligt et meget stort antal (3,5 mill.) skift mellem forskellige offentlige ydelser og mellem ydelser og beskæftigelse. De fleste skift sker mellem hhv. arbejdsløsheds- og sygedagpenge og beskæftigelse.

Omkring 430.000 skift sker fra beskæftigelse og andre ydelser og over til sygedagpenge. I forhold til arbejdsløshedsdagpenge er det relativt let at opnå ret til sygedagpenge, og samtidig er ydelsen mere generøs overfor lavindkomstgrupper, idet kompensationsgraden er op til 100 pct. af den hidtidige indkomst dog med et maksimum, der svarer til maksimum for arbejdsløshedsdagpenge.

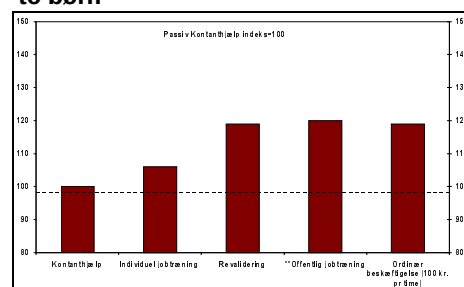
Rådighedsbeløb ved forskellige offentlige ydelser og beskæftigelse

Rådighedsbeløbet ved den aktive ledighedsydelse er typisk lige så højt eller højere end rådighedsbeløbet ved beskæftigelse. I de få tilfælde, hvor en person deltager i offentlig jobtræning, er rådighedsbeløbet markant højere end ved modtagelse af passiv kontanthjælp, jf. figur 24 og 25.

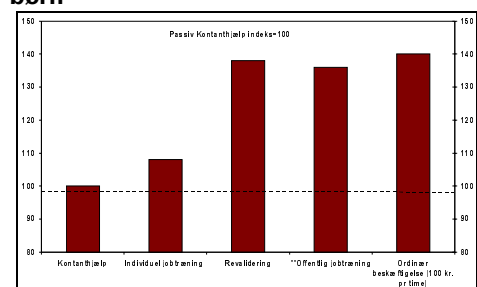
Der er i regneeksemplerne for en beskæftiget taget udgangspunkt i en person, der tjener 100 kr. i timen. Det svarer omtrent til den gennemsnitlige timeløn for en kassedame.

Figur 24, 25

Procentvis ændring i rådighedsbeløb ved skift fra passiv kontanthjælp. Enlig med to børn



Procentvis ændring i rådighedsbeløb ved skift fra passiv kontanthjælp. Gift med to børn

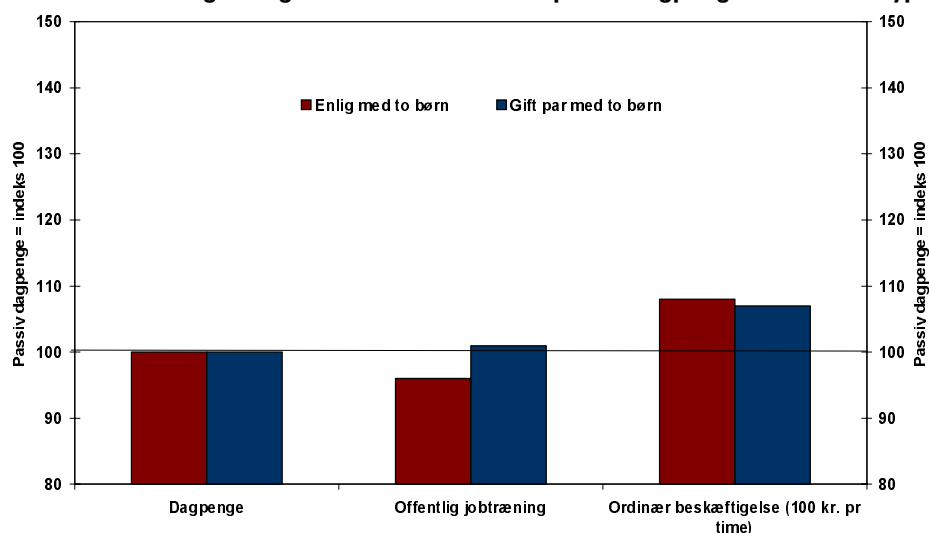


Note: For gifte par er ægtefællen beskæftiget. Rådighedsbeløbet udgør disponibel indkomst efter skat, daginstitutionsbetaling og husleje. For at få belyst betydningen af aftrapningen af boligstøtte betragtes alene familietyper med lejer bolig. Der er regnet med at personer i ordinær beskæftigelse er medlem af en a-kasse. ** Bemærk at kun meget få kontanthjælpsmodtagere aktiveres i offentlig jobtræning i 2000 var der i gennemsnit 700. Der i 2000 var der gennemsnitligt aktiveret 14.000 i individuel jobtræning. Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Mens offentlig jobtræning eller revalidering for kontanthjælpsmodtagere ofte er forbundet med en stigning i rådighedsbeløbet, har dagpengemodtagere nogenlunde uændret rådighedsbeløb ved henholdsvis aktiv og passiv ydelse. Rådighedsbeløbet ved ordinær beskæftigelse er i modsætning til kontanthjælpsmodtagere også lidt højere ved beskæftigelse sammenlignet med offentlig jobtræning, jf. figur 26.

Figur 26

Procentvis ændring i rådighedsbeløb ved skift fra passiv dagpenge for 2 familietyper



Note: Niveauerne for gift par er konstrueret, så ægtefællen er antaget at være beskæftiget. Rådighedsbeløbet udgør disponibel indkomst efter skat, daginstitutionsbetaling og husleje. For at få belyst betydningen af aftrapningen af boligstøtte betragtes alene familietyper med lejer bolig. Kilde: Beskæftigelsesministeriet

For en enlig kontanthjælpsmodtager med to børn stiger rådighedsbeløbet 19 pct. ved overgang fra passiv kontanthjælp til revalidering og 20 pct. ved overgang til offentlig jobtræning. For en gift kontanthjælpsmodtager med to børn er billedet det samme, om end fremgangen i rådighedsbeløb er mere udtalt.

Ved skift fra passiv kontanthjælp til revalidering stiger rådighedsbeløbet 38 pct. og ved skift til offentlig jobtræning, 36 pct. Det skal dog bemærkes, at offentlig jobtræning stort set ikke anvendes til aktivering af kontanthjælpsmodtagere.

Der var i 2000 blandt kontanthjælpsmodtagere kun 700 (helårspersoner) aktiveret i offentlig jobtræning, mens der var 14.000 (helårspersoner) aktiveret i individuel offentlig jobtræning.

Skift fra kontanthjælp og dagpenge til beskæftigelse, samt andre aktive og passive offentlige ydelser

Netop skift til revalidering (5 pct.) eller kommunal aktivering (33 pct.) fra kontanthjælp udgør en stor del af alle skift fra kontanthjælp, jf. tabel 19. De ledige kontanthjælpsmodtagere skifter således i næsten lige så stort omfang til ydelser med høje rådighedsbeløb som til beskæftigelse. Antallet af skift til beskæftigelse for dagpengemodtagere er markant højere end for kontanthjælpsmodtagere og udgør 83 pct. af samtlige skift.

Disse forskelle afspejler formentligt, at dagpengemodtagere alene har ledighed som problem, mens kontanthjælpsmodtagere hyppigt også har andre problemer end ledighed. Det afspejler også, som det fremgår andre steder i dette papir, at kontanthjælpsmodtagerne gennemsnitligt opholder sig længere i systemet end dagpengemodtagerne. Derfor vil flere af dem, som er berørt af kontanthjælp, også som følge af aktiveringsreglerne være berørt af aktivering.

Tabel 19

Antal skift mellem offentlige ydelser og beskæftigelse i pct. af samlet antal skift inden for gruppen, 2000

Overgår til:	Kommer fra:	Arbejdsløshedsdagpenge	Kontanthjælp	Alle
Arbejdsløshedsdagpenge			4	26
AF-aktivering (jobtræning+udd.)		10	1	4
Kontanthjælp		1		6
Kommunal aktivering og revalidering		0	39	4
I arbejde		83	52	42
Andet		6	4	19
I alt pct.		100	100	100
I alt, antal skift		846.000	210.000	3.505.000

Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM-register. Anm.:Kategorien "i arbejde" indeholder derudover også personer uden arbejde, der ikke modtager en offentlig ydelse samt personer på SU. Et skift er defineret ved, at der er registreret en uge på en anden eller ingen ydelse. Det er således muligt, at antallet af skift er overvurderet, fordi nogle "huller" skyldes forskellig registreringspraksis i forbindelse med forskellige ydelser samt andre mindre unøjagtigheder. Kategorien "andet" indeholder bl.a. tilbagetrækningsydelse samt syge- og barseldagpenge.

Nogle gruppers tilskyndelse til at arbejde afhænger imidlertid ikke udelukkende af personens egne forhold, men også af f.eks. ægtefællens arbejdsmarkedsstatus.

For gifte kontanthjælpsmodtagere, hvor begge par modtager kontanthjælp, kan der opstå en særlig "indlåsningsmekanisme" i kontanthjælpssystemet. Det skyldes, at ingen af ægtefællerne har noget reelt økonomisk incitament til at finde ordinær beskæftigelse, med mindre den anden ægtefælle samtidig opnår anden indkomst end kontanthjælp, eller med mindre der kan opnås en ganske høj arbejdsindkomst.

Hvis den ene ægtefælle i et ægtepar uden børn finder ordinær beskæftigelse, skal vedkommende have en månedsløn på mindst ca. 22.000 kr., for at parret samlet set skal opnå nogen økonomisk fordel sammenlignet med situationen, hvor begge er på kontanthjælp, jf. tabel 20.

Tabel 20

Månedligt rådighedsbeløb efter skat, bolig mv. samt ækvivalent arbejdsindkomst for familier på kontanthjælp. 2001-PL

Kr., 2001-pl (2004-regler)	Ækvivalent arbejdsindkomst for én person, kr.		
	Rådighedsbeløb	Årsløn	Ca. månedsløn
Gifte med 2 børn		342.800	28.600
Gifte uden børn		261.000	21.800
Enlige med 2 børn		181.900	15.200

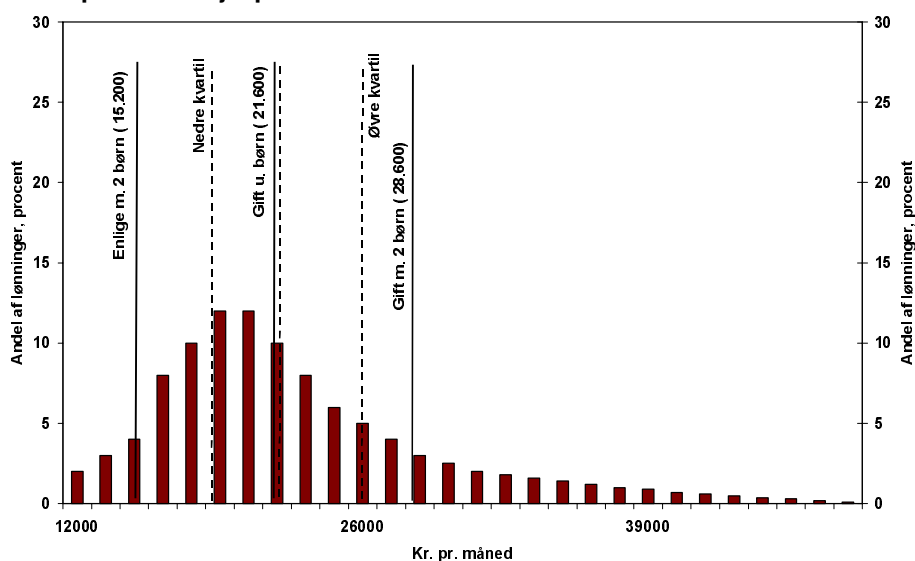
Anm.: Kontanthjælpsmodtagere er forudsat at være i individuel jobtræning med 30 timers ugentlig aktivering, svarende til normal hjælp til forsørgelse plus et beskæftigelsestillæg. Boligudgifterne afhænger af familiestørrelsen.

Kilde: Socialministeriet.

Hvis ægteparret har 2 børn kræves en månedsløn på mindst ca. 29.000 kr. for at parret opnår nogen økonomisk fordel. Disse indkomster ligger i den øverste del af lønskalaen, jf. figur 27.

Figur 27

Lønfordeling for almindelige lønmodtagere samt ækvivalerende indkomst for familier på kontanthjælp



Kilde: DA's lønstatistik og Socialministeriet.

Problemet optræder dog kun, hvis det alene er den ene ægtefælle, der kommer i beskæftigelse, mens den anden forbliver kontanthjælpsmodtager. Kommer de begge i beskæftigelse, vil kravet være, at de tilsammen skal tjene et beløb af omtrent samme størrelse som den beregnede ækvivalentindkomst.

Ægtefælleafhængigheden betyder således, at nogle grupper i kontanthjælpsystemet fastholdes i højere grad end andre. Omvendt er ægtefælleafhængigheden nødvendig, idet kontanthjælp ellers får karakter af en egentlig borgerlønsnignende ydelse, jf. at kontanthjælp er tidsbegrænset.

Blandt de familietyper, hvor der kan være samspilsproblemer, har mere end halvdelen en varighed på kontanthjælp på mindst 10 måneder (langvarige kontanthjælpsmodtagere). Det gælder gifte og enlige med børn. Blandt enlige eller samboende uden børn, hvor der ikke er nævneværdige samspilsproblemer, har hhv. 37 pct. og 31 pct. en varighed på kontanthjælp på mindst 10 måneder, jf. tabel 21.

Tabel 21

Familietyper, fordelt på varighed på kontanthjælp, procent

Varighed på kontanthjælp	Gifte m. børn	Gifte u. børn	Samboende m. børn	Samboende u. børn	enlig m. børn	enlig u. børn
under 10 mdr.	46	49	51	69	44	63
10 mdr. eller over	54	51	49	31	56	37
i alt pct.	100	100	100	100	100	100
(Personer)	(34.028)	(10.359)	(21.437)	(19.005)	(24.172)	(97.174)

Sammenlignes gifte med børn med samboende med børn, fremgår det, at gifte med børn hyppigere er på langvarig kontanthjælp end samboende med børn. Der er således 54 procent af de gifte med børn på langvarig kontanthjælp mod 49 procent af de samboende.

Der er en tydelig tendens til, at de familietyper, hvor der kan være betragtelige samspilsproblemer, hyppigere er på langvarig kontanthjælp, det kan dog ikke konkluderes, at samspilsproblemerne er årsagen til den langvarige kontanthjælp, der kan være andre forhold, der har betydning.

Arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad

Kompensationsgraden er udtryk for, i hvilken grad dagpengesystemet kompenserer for bortfaldet af indkomst ved ledighed. Kompensationsgradens største værdi er 90 pct.³

Omkring 30 pct. af de fuldtidsforsikrede ledige får beregnet en dagpengesats, der er mindre end dagpengemaksimum. Det karakteristiske for kompensationsgraden er, at jo højere indkomsten har været før ledighedsperioden, jo lavere er kompensationsgraden. Det betyder, at højtlønnede vil få en lav grad, mens lavtlønnede vil få en høj kompensationsgrad. Det er endvidere karakteristisk, at ledige, der får udbetalt dagpenge efter satsen for højeste dagpenge, vil have en kompensationsgrad på mindre end 90 pct.

Dagpengesystemet kompenserer således i gennemsnit med ca. 74 pct. af den hidtidige indkomst, jf. tabel 22.

Kompensationsgraden varierer betydeligt mellem a-kasserne, hvilket afspejler lønforskellene mellem a-kasserne.

Tabel 22

Kompensationsgrad i de større a-kasser i 2001, procent

Ingeniører	53
Lederne	55
AC	61
ASE	63
Følkeskolelærere	66
DANA	70
METAL	70
Kristelig	70
Sygeplejersker	70
FTF	71
Træ, Industri, Byg	75
BUBL	76
SID	76
HK	79
KAD	83
FOA	83
KAD	83
Alle a-kasser, gns.	74,3

Kilde: DURregister uge 39 2001.

3) Den gennemsnitlige kompensationsgrad beregnes som forholdet mellem den gennemsnitlige dagpengesats for personer, hvor dagpengesatsen er individuelt beregnet og den gennemsnitlige arbejdsfortjeneste før overgang til dagpenge.

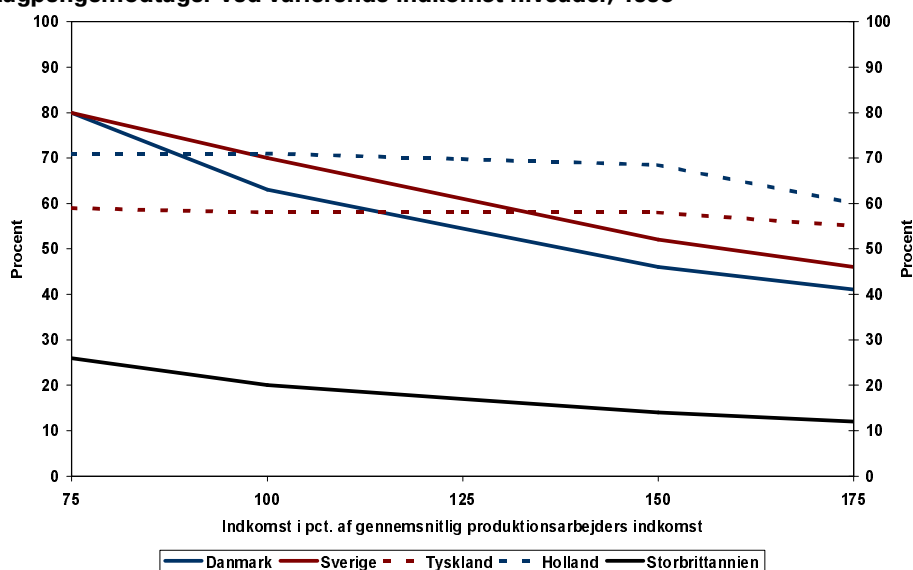
Dagpengesystemet i international belysning

I dette afsnit sammenlignes dagpengesystemet i Danmark med Sverige, Holland, Tyskland og England. Landene er udvalgt, fordi det er lande vi typisk sammenligner os med. England og Holland har ydermere ligesom Danmark oplevet et større fald i ledigheden i 1990'erne.

Danmark har sammen med Sverige et højt dagpengeniveau for personer med lav indkomst. Det danske niveau falder forholdsvis hurtigt med stigende indkomst, jf. figur 28. Det svenske dagpengeniveau ligger for de højere indkomster 5-10 pct. over det danske.

Figur 28

Nettokompensationsgrader i tilfælde af helårsarbejdsløshed for enlig dagpengemodtager ved varierende indkomst niveauer, 1998



Kilde: SFI (2000): *Elements of Social Security: A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain and Canada.*

Det skyldes det danske systems kombination af en høj kompensationsgrad på 90 pct. af hidtidig indkomst og en relativ beskedne sats for maksimale dagpenge, svarende til ca. 64 pct. af lønnen for en gennemsnitlig produktionsarbejder. I Tyskland udgør loftet for dagpenge til sammenligning 169 pct. af en gennemsnitlig produktionsarbejders løn og i Holland 142 pct. af en gennemsnitlig produktionsarbejders løn⁴.

De kontinentale systemer (Tyskland og Holland) er i højere grad end det danske indrettet efter at kompensere for tabt arbejdsfortjeneste. Derfor har de en konstant kompensationsgrad for alle indkomstniveauer, hvor ydelsen for de lavtlønnede er lavere end i det danske system, mens ydelsen for personer med mellem- og høje indkomster er højere end i Danmark, fordi niveauet for maksimale dagpenge er højere.

Storbritanniens dagpengesystem minder i profilen om det danske, hvor kompensationsgraden falder med stigende indkomst. Ydelsen ligger dog på et markant lavere niveau.

4) Kilde: SFI (2000): *Elements of Social Security: A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain and Canada.*

Danmark har i international sammenligning en lang ydelsesperiode for alle grupper. I andre lande er ydelsesperioden for dagpenge i højere grad afhængig af alder og forudgående arbejdsmarkedshistorie. I Danmark kan alle forsikrede modtage dagpenge i op til 4 år, mens den maksimale periode for modtagelse af dagpenge er ned til et halvt år for visse grupper i Tyskland og Holland og et halvt år for alle i Storbritannien, jf. tabel 23.

Tabel 23

Ydelsesperiodens længde for dagpenge

Danmark	Tyskland ¹	Holland	Sverige	Storbritannien
4 år	½ - 2 2/3 år	½ - 5 år ²	14-21 mdr. ³	½ år

Kilde: SFI (2000): *Elements of Social Security: A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain and Canada.*

- 1) *Afhænger af alder og forudgående arbejdshistorie. Jo yngre og jo mindre forudgående arbejde, jo kortere ydelsesperiode.*
- 2) *Der findes et tillægssystem i Holland (trin 2), hvor dagpengeydelsen på samme niveau forlænges, så den samlede periode (trin 1+2) udgør op til 5 år. Jo yngre og jo mindre forudgående arbejde, jo kortere ydelsesperiode. Ydelsesperiodens præcise længde afhænger af arbejdsmarkedshistorie.*
- 3) *Mulighed for genoptjening.*

Når tabel 23 betragtes, skal man dog være opmærksom på, at der kan eksistere en række undtagelsesbestemmelser, der kan ændre på varigheden for store grupper, som det eksempelvis er gældende for de over 55-årige i Danmark.

Sammenlignet med andre lande, har det danske system et højere grundniveau for dagpenge, som kun i begrænset omfang afhænger af hidtidig indkomst og kan modtages i en forholdsvis lang periode. Den høje kompensationsgrad og ydelsesperiodens længde kan medføre mindre incitament til at arbejde for lav-indkomstgrupper i Danmark og til dels Sverige sammenlignet med de omkringliggende lande.

Flere i arbejde
- analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats

ISBN 87- 90962-40-0

Tryk: Brdr. Hilfling

Oplag: 2.000

Design: Beskæftigelsesministeriet

Udgivet maj 2002 af:

Beskæftigelsesministeriet:

Holmens Kanal 20

1060 København K

Tel. 33 92 59 00

www.bm.dk